

Politik und Verwaltung in der Gewaltenteilungslehre des Vormärz : eine ideengeschichtlicher Beitrag zu einem aktuellen Problem

Autor(en): **Hegewisch, Niels**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **18 (2011)**

Heft 2: **Verwalten und regieren = Administrer et gouverner**

PDF erstellt am: **16.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-391001>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Politik und Verwaltung in der Gewaltenteilungslehre des Vormärz

Ein ideengeschichtlicher Beitrag zu einem aktuellen Problem

Niels Hegewisch

Durch die Gewaltenteilung sollen auf dem Wege der Trennung oder Verschränkung von Legislative, Exekutive und Judikative zwei Ziele erreicht werden: Es soll sowohl der Schutz des Einzelnen vor konzentrierter oder gar willkürlich ausgeübter Staatsgewalt gewährleistet als auch eine effektive Organisation der Staatsgewalt ermöglicht werden.¹ Das Verhältnis zwischen der Staatsverwaltung und den politischen Akteuren Regierung und Parlament ist dabei umstritten. Im klassischen dreigliedrigen Gewaltenteilungsschema wird die Verwaltung gemeinhin der Exekutive zugeordnet. Es ist jedoch ein Allgemeinplatz politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschung, dass sich das Verwaltungshandeln keineswegs im bloss mechanischen Vollzug des von Regierung und Parlament Beschlossenen erschöpft.

Vielmehr ist die Verwaltung als ein eigengewichtiger Akteur im politischen Prozess anzusehen, der eben nicht nur vollziehend, sondern auch rechtssetzend und im Rahmen legislativer Programmformulierung tätig ist.² In der Politikwissenschaft werden wenigstens drei Formen des Einflusses der Verwaltung auf den politischen Prozess identifiziert:³ Die Verwaltung kommuniziert gegenüber der Politik Problemfelder, in denen Handlungsbedarf besteht. Die Präferenzen der beteiligten Beamten bestimmen auf diese Weise die Agenda des politischen Prozesses an entscheidender Stelle mit. Darüber hinaus sind Parlamente und Politiker bei der Bearbeitung von Gesetzesvorlagen aufgrund der Beschränktheit ihrer Ressourcen auf das Fachwissen der Verwaltung angewiesen. Durch die Weiterleitung oder Unterdrückung bestimmter Informationen kann die Verwaltung auf den Gesetzgebungsprozess einwirken. Schliesslich obliegt der Verwaltung die Implementierung der beschlossenen Gesetze. Angesichts der häufig allgemeinen Formulierung von Gesetzen bestehen für die Verwaltung Möglichkeitsräume zur Abweichung von den Intentionen der politischen Entscheidungsträger. Die Verwaltung ist demnach weit mehr als eine blosse Unterfunktion der exekutiven Regierung. Zugleich können die politischen Akteure aber auch ihrerseits das Verwaltungshandeln beeinflussen. Die Gefahr einer Usurpation oder Obstruktion der politischen Programmformulierung durch

die Verwaltung korrespondiert mit der Bedrohung sach- und rechtgemässen Verwaltungshandelns durch die Politik: Politische Akteure können sich weigern, von der Verwaltung identifizierte Probleme auf die Agenda zu setzen. Ferner kann im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses die administrative Expertise ignoriert werden, und auch beim Vollzug sind Eingriffe politischer Akteure in einzelne Verwaltungshandlungen möglich.⁴

Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung ist spannungsreich, die Stellung der Verwaltung in der Gewaltenteilungslehre infolgedessen umstritten. Der vorliegende Beitrag will durch einen Blick in die Ideengeschichte zu einer Verortung der Verwaltung in der Gewaltenteilung beitragen. Dabei wird die These zugrunde gelegt, dass Politik und Verwaltung in einem Kontinuum aus Konkurrenz und Komplementarität interagieren. Beide erbringen je spezifische Beiträge zum politischen Prozess. Regierung und Parlament formulieren als genuin politische Akteure legitime Programme und Entscheidungen, die von der Verwaltung unter Anwendung administrativer Wissensbestände vorbereitet und vollzogen werden. Diese Komplementarität von souveräner,⁵ das heisst selbstbestimmt entscheidender Politik und professioneller Verwaltung ist jedoch prekär. Politik und Verwaltung können sich auch als Konkurrenten gegenüber treten. Expansive Tendenzen, in den Nachbarbereich überzugreifen und dessen Beitrag zum politischen Prozess zu überspielen, finden sich auf beiden Seiten. Aus gewaltenteiliger Perspektive lassen sich somit zwei grundlegende Problemdimensionen identifizieren: (1) Um den gewaltenteiligen Anforderungen an den politischen Prozess zu genügen, muss einerseits der *Schutz der politischen Akteure vor der Verwaltung*, (2) andererseits jedoch auch der *Schutz der Verwaltung* vor ebendiesen gewährleistet werden. Wird die Verwaltung als notwendige Ergänzung exekutiver und bisweilen auch legislativer Macht gedacht, erscheint sie gegenüber den politischen Akteuren als schützenswert. Bedroht eine einflussreiche Verwaltung hingegen die souveräne Stellung der politischen Akteure, rückt eine Einhegung der Verwaltungsmacht in den Mittelpunkt.

Dieses Spannungsfeld von Komplementarität und Konkurrenz im Verhältnis von Politik und Verwaltung ist keineswegs neu. Eine besondere Relevanz hatte es in der deutschen und schweizerischen Staatstheorie der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In dieser Zeit fielen zwei für die Ausdifferenzierung von Politik und Verwaltung wirkmächtige Entwicklungslinien zusammen: Auf bereits im 18. Jahrhundert ausgebildete Entwicklungstendenzen aufbauend, etablierte sich die Verwaltung als eigengewichtiger Faktor im politischen Prozess. Parallel hierzu flammten immer wieder Auseinandersetzungen über das Für und Wider sowie die konkrete Ausgestaltung von Verfassungsstaatlichkeit und Gewaltenteilung auf.⁶ Für die Staatstheorie ergab sich die Aufgabe, die Verwaltung in den gewaltenteilig organisierten Prozess des Verfassungsstaats zu integrieren

und dem wechselseitigen Schutzbedürfnis von Politik und Verwaltung zu entsprechen. Eine ideengeschichtliche Untersuchung kann vor diesem Hintergrund einen Beitrag zur Klärung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung in der Gewaltenteilung leisten.

Auch wenn sich die Forschung bislang zumeist auf die Höhenkämme der deutschen Diskussion konzentrierte, soll im Folgenden gezeigt werden, dass sowohl die umfangreichere Berücksichtigung zeitgenössischer deutscher Schriften als auch ein Blick auf die ähnlich gelagerte schweizerische Diskussion fruchtbar sein können. Aus dem gut erschlossenen vormärzlichen Quellenkorpus⁷ werden ausgewählte, für die Fragestellung besonders ergiebige Quellen der deutschen und schweizerischen Diskussion auf ihre theoretischen Ansätze zur Integration der Verwaltung in die Gewaltenteilungslehre hin untersucht.

Politik und Verwaltung in der Staatstheorie des deutschen Vormärz

Mit Blick auf die vormärzliche Staatstheorie ist zunächst einmal die vorherrschende Diagnose eines gewandelten Charakters der öffentlichen Verwaltung festzuhalten, der sich in Erscheinungsbild, Praxis, Umfang und politischer Bedeutung niederschlägt. Die eigene Zeit, so der einflussreiche Staatswissenschaftler Robert von Mohl, sei gekennzeichnet durch die «Aufsaugung des gesamten öffentlichen Lebens durch den Staat».⁸ Dies wird als unvermeidlich hingenommen, denn angesichts der fortschreitenden Entwicklung von Kultur und Gesellschaft betonen Autoren wie Karl von Rotteck oder Gottlob L. Funke die Notwendigkeit eines umfangreichen und professionellen Beamtenapparats, um effektiv Herrschaft ausüben zu können.⁹ Als erste Konsequenz wird die noch im 18. Jahrhundert vielfach postulierte Selbstherrschaft des Regenten aus rein praktischen Gründen selbst von eher konservativen Autoren wie Friedrich Bülow verworfen. Regierung, Minister und vor allem Beamte werden, je nach Präferenz, als notwendige Gehilfen des Regenten oder eigengewichtige Akteure identifiziert.¹⁰ Der badische Liberale Rotteck konstatiert, dass sie «die eigentlichen Depositärs oder Hauptagenten der Regierungs- oder Verwaltungsgewalt» sind.¹¹

Die vormärzliche Staatstheorie entfaltet das Bild einer an Vollzug, Gesetzgebung und auch Rechtsprechung¹² beteiligten Verwaltung. Die Verwaltung leistet durch professionelles Fachwissen und rationale Vollzugskompetenz einen zu Regent, Regierung und Volksvertretung komplementären Beitrag im Hinwirken auf den Staatszweck. Somit erscheint die Verwaltung gegenüber der Politik als schutzbedürftig und ihre Integration in staatstheoretische Überlegungen unter anderem Sylvester Jordan, Carl Theodor Welcker und August W. Heffter dringend geboten.¹³

Die Schutzbedürftigkeit der Verwaltung bezieht sich vor allem auf deren Unabhängigkeit von Einflüssen der politischen Akteure. Denn unabhängige und professionelle Beamte sind die Voraussetzung effektiver Herrschaftsausübung. Diesen Zusammenhang betont der nassauische Regierungsrat Friedrich Wilhelm Emmermann, wenn er feststellt: «Die beste Verfassung, die trefflichste Gesetzgebung scheitert in den Händen untauglicher Staatsdiener. [...] Daher muß es die erste Sorge seyn, zu dem Staatsdienste nur solche Personen zu wählen, welche nicht nur vom besten Willen belebt, die dazu nöthigen Kenntnisse und Fähigkeiten überhaupt, sondern auch die besondern Eigenschaften besitzen, ohne welche der Dienst mit Unlust und gleichsam zur Frohnde verliehen wird.»¹⁴

Die unabhängige Verwaltung, so ein verbreitetes Bild, ist die «Geistes-» oder Verdienstaristokratie der Fähigsten.¹⁵ Wissenschaftliches Studium und die Ablegung spezieller Prüfungen als alleiniger professionalitätssichernder Zugang zum Verwaltungsdienst werden scharf abgegrenzt von der feudal-absolutistischen Praxis der höfischen Patronage, des «Coteriegeist[es] und Familienaristokratismus»,¹⁶ wie es in einer anonymen Schrift heisst. Fachliche Kompetenz und charakterliche Eignung sind familiären Banden und persönlichen Bekanntschaften vorzuziehen. Ämter sind weder Belohnungen noch Gefälligkeiten. Schliesslich soll eine dergestalt professionalisierte Verwaltung auf möglichst grosser sozialer Durchlässigkeit beruhen. Werden die fachlichen und charakterlichen Anforderungen erfüllt, soll die soziale Herkunft keinen Einfluss auf eine Anstellung oder Beförderung im Staatsdienst haben, fordern unter anderem Nikolaus Thaddäus von Gönner, Karl Salomo Zachariä und Maximilian C. F. W. Graevell.¹⁷

Der Fürst soll bei der Ausübung seiner formal fortbestehenden Personalhoheit an entsprechende gesetzliche Vorgaben gebunden werden. Er ist nach Jordan, dem Professor für Staatsrecht in Marburg, bloss «Vollzieher der gesetzlich festgelegten Anbietungen und Forderungen».¹⁸ Zugleich wird von Leonhard von Dresch, Konrad Cucumus, Gottlieb J. M. Wehnert und anderen der Anspruch an die Politik formuliert, Rahmenbedingungen (Ausbildung, Verwaltungsorganisation et cetera) für eine professionelle Verwaltung zu schaffen.¹⁹

Nach erfolgreicher Ausbildung und Eingangsprüfung sollen die Beamten, so Mohl, Anspruch auf eine dauerhaft «gesicherte Stellung» im Staatsdienst haben,²⁰ was sich vor allem auf Geldbesoldung, Sozialleistungen sowie erschwerte Absetz- und Versetzbarkeit bezieht. Nur auf diese Weise ist es möglich, dass sich ein Dienstethos der Staatsdienerschaft herausbildet, das als Grundlage ihrer Zuverlässigkeit und der kontinuierlichen Ausbildung von Kompetenz betrachtet wird.²¹ Die Beamten, fordert Emmermann, sollen keine «Miethlinge» mit «Gesindegeist» sein, die dem Regenten oder der Regierung genehm handeln und dabei Nachteile für Staat und Bürger in Kauf nehmen.²² Es besteht also ein

Schutzbedürfnis der Verwaltung vor der, so Welcker, «schrackenlosesten neu-deutschen Ministergewalt», die sich in unsachgemässen, egoistisch motivierten Eingriffen der Regierung in den Bereich der Verwaltung äussert.²³

All diesen Massnahmen liegt – explizit oder implizit – die Annahme eines durch wissenschaftliche Ausbildung, Sachkenntnis und politische Neutralität erlangten Professionalitäts- und Kompetenzvorsprungs der Verwaltung gegenüber der Politik zugrunde. Dies gilt in besonderem Mass mit Blick auf die vielerorts nur nebenamtlichen Mitglieder der Legislative. Damit dieser zur Politik komplementäre Beitrag zum Erreichen des Staatszwecks entstehen kann, müssen die beschriebenen Bedingungen erfüllt sein *und* die Verwaltung muss über einen Wirkungskreis eigenmächtigen Handelns zur Entfaltung ihrer staatszweckförderlichen Wirkung verfügen. Besonders pointiert bringen dies Wehnert und Heffter zum Ausdruck.²⁴

Der Wirkungskreis der Verwaltung wird von den Autoren unterschiedlich umfangreich konzipiert. Bei Bülow, Rotteck und Emmermann reicht er bis zur Forderung nach einer grösstmöglichen Unabhängigkeit der Verwaltung von der Gesetzgebung, die nur den ärgsten Machtmissbräuchen vorbeugen und ansonsten Raum für das freie Ermessen der kompetenten Beamten eröffnen soll.²⁵ Am weitesten gehen Zachariä und Wehnert, die in der Verwaltung ein adäquates Substitut für Volksvertretungen oder gar Verfassungen erblicken.²⁶

Die Forderung nach einem Schutz der Verwaltung zielt somit vor allem auf die innerhalb konstitutioneller Bahnen geregelte Unabhängigkeit der Verwaltung von Regent und Regierung ab. Denn, so der liberale Jurist und Mitherausgeber des *Staats-Lexikons* Welcker, «je mehr Gewalt die Regierung, die Minister, die Günstlinge über die Staatsdiener haben, je mehr sie eben dadurch den regelmässigen, gesetzlichen Gang der Verwaltung beliebig ändern können, umso mehr gebrauchen sie auch diese Gewalt zur Vermehrung ihrer Einflüsse, zur Durchsetzung ihres Eigenwillens und ihrer Meinungen und Intriguen, umso mehr müssen diese Einwirkungen diesen eigenen und fremden Intriguen und nepotistischen Zwecken dienen».²⁷

Die optimistische Einschätzung einer eigenständig kraft Professionalität und Kompetenz auf den Staatszweck hinwirkenden Verwaltung wird durch die in der Literatur nicht weniger verbreitete Furcht vor einem «Beamtendespotismus»²⁸ oder einen «Sultanismus»²⁹ der Beamten konterkariert, wie es bei Heffter und in einer anonymen Schrift heisst. Der Verwaltung, so die Befürchtung, wohne ein für Rechtsstaatlichkeit und Konstitutionalismus kritisches Missbrauchspotenzial inne. Das häufig, etwa von Friedrich Murhard und Bülow kritisierte «Zuviel-regieren»³⁰ bedroht die bürgerliche Freiheit. Es wird bezweifelt, dass Dienstethos oder der gute Wille der Beamten einen ausreichenden Schutz vor Missbrauch der Amtsgewalt bieten.³¹

Der Verwaltung wird vorgeworfen, die Souveränität des Monarchen beziehungsweise des Volkes zu usurpieren. Der zeitweilig wegen seiner regierungskritischen Haltung internierte Jurist Franz von Spaun stellt fest: «Die Administration ist nicht der Souverän; allein sie unterschiebt sich demselben, und spricht in seinem Namen, um der Responsabilität auszuweichen, der Controlle sich zu entziehen, und den Grundsatz zu beschönigen, daß die Administration als Repräsentantin des Souveräns, in dessen Namen sie handelt, nur sich selbst ihrer Verfügungen wegen verantwortlich sey.»³² Vor dem Hintergrund einer solchen Bedrohungslage werden verschiedene Kontrollmechanismen vorgeschlagen, die es der Politik ermöglichen sollen, die Verwaltungsmacht einzuhegen. So werden von Jordan, Dresch und anderen Regent und Regierung als hierarchisch über der Verwaltung stehende Kontrollinstanzen konzipiert, denen es im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion zukommt, erkannte Missbräuche abzustellen, unfähige Beamte aus dem Dienst zu entfernen oder korrupte Beamte vor Gericht zu stellen.³³

Unter anderem Murhard und Karl A. F. von Wangenheim fordern, dass Volksvertretung und Gesellschaft im Wege des Petitionsrechts gemeinsam Kontrolle über die Verwaltung ausüben. Bleiben Bürgerbeschwerden in mehreren Verwaltungsinstanzen erfolglos, eröffnen sich der Volksvertretung Eingriffsmöglichkeiten in den Bereich der Verwaltung.³⁴ Ferner, so etwa Zachariä und Jordan, wirken Regent, Regierung und Volksvertretung im Rahmen einer mehr oder weniger umfangreich konzipierten Gesetzesbindung bei der Programmierung der Verwaltung zusammen. Zudem wird häufig eine weitgehende Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns gemeinsam mit einer möglichst umfangreichen Pressefreiheit gefordert, um Vereine oder Zeitschriften als öffentliche Foren einer diskursiven Verwaltungskontrolle zu etablieren.³⁵

Die schweizerische Diskussion in Restauration und Regeneration

Wichtige Impulse für die schweizerische Diskussion gingen von der Französischen Revolution und ihren Folgeereignissen aus. Volkssouveränität und Gewaltenteilung wurden in Anknüpfung an die Theorien Montesquieus, Rousseaus und Constants sowie die Direktorialverfassung von 1795 zu umstrittenen verfassungspolitischen Postulaten. Das zentralistisch-hierarchische Präfekturssystem französischer Provenienz wirkte in Form exekutivstaatlicher Tendenzen auf die Verfassungs- und Verwaltungspraxis ein.³⁶ Die staatstheoretische Erörterung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung bewegte sich in diesem Spannungsfeld.

Der Restaurationsautor Carl Ludwig von Haller diagnostiziert eine wachsende Bedeutung der Verwaltung bei der Herrschaftsausübung, lehnt jedoch Gewaltenteilung und Volkssouveränität ab.³⁷ Auf den ersten Blick unterscheidet Haller nicht zwischen fürstlicher Gewalt und Staatsgewalt. Der Regent wird als unumschränkter Herrscher über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Vollzug konzipiert. Die Beamten sind lediglich Teil seiner persönlichen Dienerschaft.³⁸ Bei genauerem Hinsehen bietet sich jedoch ein differenzierteres Bild: Denn auch Haller sieht sich dazu genötigt, den Anachronismus einer faktischen Selbstherrschaft des Regenten anzuerkennen. Bei der Herrschaftsausübung ist der Regent notgedrungen auf professionelle Gehilfen angewiesen, die ihn beraten und beim Vollzug des Beschlossenen unterstützen. Die professionelle Verwaltung soll jedoch bloße «Instrumentalmacht»³⁹ des souveränen Regenten sein. Der Regent ernennt die Beamten, entscheidet über die Verwaltungsorganisation und über Beförderungen und Entlassungen. Aber gerade weil der Fürst ein vitales Interesse an einem zuverlässigen und brauchbaren administrativen Werkzeug hat, sollte er bestimmte *Klugheitsregeln* beachten. So sollte der Fürst allein diejenigen Kandidaten in Staatsämter berufen, die über eine entsprechende Ausbildung beziehungsweise die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, um die professionelle Wirksamkeit der Verwaltung zu gewährleisten. Haller wendet sich jedoch gegen eine Vorstellung der Verwaltung als einer Geistesaristokratie. Entscheidend ist vor allem ein möglichst umfassend entwickelter «Diensteifer».⁴⁰ Im Gegenzug soll der Fürst den Beamten stets Achtung und Ehre erweisen, indem er keine willkürlichen Entlassungen oder Versetzungen vornimmt. Die Beamten sollen sich ermuntert fühlen, gerade auch unbequeme Wahrheiten mitzuteilen. Denn nur unter solchen Bedingungen finden sich die intellektuell und charakterlich Geeigneten zum Verwaltungsdienst bereit. Erst dann kann die professionelle Verwaltung ihre zum souveränen Regenten komplementäre Rolle ausfüllen.⁴¹ Im Gewande von Klugheitsregeln für den absoluten Herrscher des patrimonialen Staats findet sich also auch bei Haller, der in der deutschen Diskussion stark rezipiert wird, die Diagnose eines Eigengewichts der Verwaltung. Aus der zum Regenten komplementären Funktion ergibt sich im Anschluss sogar eine gewisse Schutzwürdigkeit der Verwaltung.

Ähnliches gilt für einen «deutschen Fremdling»,⁴² den Berner Professor Eduard Henke, der ebenfalls ein Ende der Selbstherrschaft des Regenten konstatiert: «Daß der Regent selbst alle Zweige der Verwaltung oder der Regierung im engeren Sinne des Wortes [...] besorge, ist gänzliche Unmöglichkeit.»⁴³ Daher muss der Regent – trotz formaler Oberherrschaft – für die verschiedenen Staatsaufgaben kompetente Beamte ernennen und ihnen innerhalb eines hierarchischen Gefüges einen selbstständigen Wirkungskreis zuweisen.⁴⁴ Neben der zum Regenten komplementären Funktion der Verwaltung bei der Herrschaftsausübung betont Henke

die von der Verwaltung ausgehende Bedrohung: Allzu selbstherrliches Handeln der Beamten und fehlende politische Kontrolle sollen durch institutionalisierte Beschwerdemöglichkeiten für Amtsbetroffene und eine richterliche Kontrolle des Verwaltungshandelns kompensiert werden.⁴⁵

Der besonders in der Regenerationszeit einflussreiche liberale Jurist Ignaz Paul Vitalis Troxler verbindet hingegen die Diagnose einer eigengewichtigen Verwaltung mit einer Anverwandlung des Constant'schen Konzepts einer *pouvoir neutre*. Regierung und Verwaltung sind demnach einem Monarchen oder obersten Kollegium als «erhabner Gewalt» untergeordnet und verantwortlich. Die regierende Gewalt erhalte so «durchaus ministeriellen Charakter» und bestehe aus «Rathgebern», «Beamten» und «Staatsdienern».⁴⁶ Aus gewaltenteiliger Perspektive nimmt Troxler das Spannungsfeld von Komplementarität und Konkurrenz von Politik und Verwaltung auf. «Keine Gewalt bedarf mehr des Zügels, als die vollziehende, doch darf sie nicht entkräftet, oder andern einzelnen Staatsgewalten unterworfen werden. [...] Sie muß zum treuen Werkzeug der nationalen Kraft gemacht werden, und ins gehörige Verhältniß zu den übrigen gesetzt werden.»⁴⁷ Dies bedeutet vor allem eine Trennung der Gerichte von der vollziehenden Gewalt, beinhaltet aber auch die Forderung nach Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die Verwaltung. Meinungs- und Pressefreiheit, Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns sowie Beschwerde- und Petitionsrechte sollen den Volkssouverän vor einer übermächtigen Verwaltung schützen.⁴⁸

Öffentlichkeit der Verwaltung und deren Rückkoppelung an den Volkssouverän bilden Kernforderungen der Staatstheorie der Regeneration. Beeinflusst von der französischen Julirevolution 1830 gewann die Verfassungsdiskussion und mit ihr der Ruf nach Volkssouveränität und Gewaltenteilung wieder an Fahrt.⁴⁹ Der Exekutivstaat der Restaurationszeit wurde kritisiert und Aspekte eines Schutzes vor der Verwaltung kamen verstärkt zur Geltung. Autoren wie Eduard Pfyffer, Constantin Siegwart-Müller und Gallus Jacob Baumgartner kritisieren die Dominanz der Exekutive über die Legislative im Gesetzgebungsverfahren sowie unzureichende Kontrollmöglichkeiten von Regierung und Verwaltung durch Legislative und Volkssouverän. Dem soll unter anderem durch eine übersichtlichere Verwaltungsorganisation mit klar verteilten Zuständigkeiten, die Unvereinbarkeit von Verwaltungsamt und Mandat im gesetzgebenden *Grossen Rat* sowie ein umfassendes Petitionsrecht begegnet werden.⁵⁰ Freilich unterscheiden die meisten Autoren nicht trennscharf zwischen Regierung (*Kleiner Rat*) und Verwaltung. Die Forderung nach einer strikten Gewaltentrennung steht im Mittelpunkt und mit ihr ein Schutz vor der Exekutive insgesamt.⁵¹

Es finden sich jedoch auch Autoren wie Maximilian Leopold Langenschwarz und Ludwig Snell, die deutlicher zwischen Regierung und administrativen Ämter-

gefügen unterscheiden.⁵² Der radikal-liberale deutsche Emigrant Snell verbindet die Forderung nach Gewaltentrennung mit dem Primat der Volkssouveränität und republikanischen Traditionslinien. Das Präfektursystem wird als «Bevogtigungsanstalt» zurückgewiesen.⁵³ Stattdessen soll eine «Volksverwaltung» etabliert werden,⁵⁴ in der jedem Bürger jedes Amt prinzipiell offen steht. Für die mittlere und untere Verwaltungsebene bedeutet dies die regelmässige Volkswahl der Beamten.⁵⁵ Die Staatsverwaltung soll dem Volkssouverän beziehungsweise dem Grossen Rat als dessen Repräsentanten verantwortlich sein. «Ohne diese Verantwortlichkeit herrscht die Willkür nicht das Gesetz; ohne sie gibt es keinen freien Staat.»⁵⁶ Die in diesem Zusammenhang erhobenen Forderungen nach grösstmöglicher Öffentlichkeit, Pressefreiheit und Petitionsrecht finden sich bei zahlreichen Regenerationsautoren. Die Verwaltung soll eng an den Volkssouverän gebunden werden.⁵⁷ Siegwart-Müller sieht zudem eine zeitlich befristete Ämtervergabe vor, um einerseits inkompetente Beamte nach Ablauf der Amtsperiode aus der Verwaltung entfernen zu können, andererseits aber auch, um die Beamten zu schützen. Denn ohne die Möglichkeit der Nicht-Neuberufung in ein Amt wäre ein Beamter «beständiger Verleumdung und Verfolgung» durch seine Gegner ausgesetzt und müsste «mit Ueberdruß ohne Freude und Eifer seinem Berufe obliegen».⁵⁸

Wenngleich der Schutz vor der Verwaltung das Regenerationsschrifttum dominiert, ist der Aspekt eines Schutzes der Verwaltung in der Diskussion ebenfalls vertreten. So wird vereinzelt gefordert, der Exekutive weitgehende Unabhängigkeit vom Grossen Rat zuzugestehen und den Verwaltungsbeamten beim Gesetzesvollzug Ermessensspielräume zu gewähren.⁵⁹ Thomas Bornhauser, Conrad Melchior Hirzel und andere geben wiederum zu bedenken, dass gerade bei der Gesetzgebung Volkssouverän und Grosser Rat auf administratives Fachwissen angewiesen sind. Die Kompetenz der Beamten kann und muss bei der Formulierung legislativer Programme genutzt werden. Verwaltungsamt und Grossratsmandat sollen deswegen miteinander vereinbar sein⁶⁰ – allerdings nur dann, wenn die Beamten, so Snell, keine «blinden Werkzeuge»⁶¹ der Regierung sind. Mit der Vereinbarkeit von Verwaltungsamt und Grossratsmandat soll ein besserer Schutz der Verwaltung vor der Regierung einhergehen. Konkret bedeutet dies, dass Beamte nur durch richterliches Urteil von ihrem Posten enthoben werden können, sich bei Kleinem und Grosse Rat über ihre Vorgesetzten beschweren dürfen und hinsichtlich ihres Tätigkeitsbereichs mit genauen Instruktionen versehen werden sollen. Denn andernfalls, so Snells eindringliche Warnung, «herrscht nur Willkür im Staate, nicht mehr das Gesetz; in jedem Beamten muss das Volk einen Feind der Freiheit erblicken».⁶²

Fazit – Politik und Verwaltung zwischen Komplementarität und Konkurrenz

In der deutschen und schweizerischen Staatstheorie der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wird eine durch Fachwissen und Vollzugskompetenz gekennzeichnete Verwaltung von den politischen Akteuren unterschieden. Die untersuchten Quellen integrieren auf unterschiedliche Weise eine eigengewichtige Verwaltung in den zumeist gewaltenteilig organisierten politischen Prozess. Sowohl die deutsche als auch die schweizerische Diskussion entfalten ein Kontinuum von Komplementarität und Konkurrenz im Verhältnis von Politik und Verwaltung: Die politischen Akteure sind auf eine professionelle Verwaltung angewiesen, um effektiv Herrschaft ausüben zu können. In ihrem eigenen Interesse müssen sie die Entstehungs- und Anwendungsbedingungen von Verwaltungsprofessionalität gewährleisten. Der Verwaltung wiederum werden unter diesen Bedingungen teils umfangreiche Ermessensspielräume zugestanden. Dieses Komplementärverhältnis kann jedoch auch in Konkurrenz umschlagen, wenn politische Akteure in den Verwaltungsablauf eingreifen, wenn unliebsame Beamte abgesetzt oder bestimmte Einzelfälle der Entscheidung der Verwaltung entzogen werden. Die Verwaltung kann ihrerseits versuchen, durch Manipulation und Untätigkeit sowie Insubordination und Korruption den konstitutionellen Entscheidungsfindungsprozess zu unterlaufen.

In der deutschen und schweizerischen Diskussion werden dabei jedoch unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Die deutschen Autoren betonen mehrheitlich Aspekte eines Schutzes der Verwaltung. Die Rationalisierung staatlicher Herrschaftsausübung durch eine professionalisierte Verwaltung wird optimistisch eingeschätzt, solange sie sich in einen konstitutionellen Rahmen einfügt. Eine strikte Gewaltenteilung ist hierfür keine zwingende Voraussetzung. Die schweizerische Diskussion rückt einen Schutz vor der Verwaltung in den Mittelpunkt. Volkssouveränität wie Öffentlichkeit sind unbedingt zu wahren und stecken die engen Grenzen eigenmächtigen Verwaltungshandelns ab. Dieser allgemeine Befund darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass beide Diskussionen aufeinander einwirken. Diskutanten und Argumente finden ihren Weg von Deutschland in die Schweiz und umgekehrt. Haller übt einen starken Einfluss auf die konservative deutsche Staatstheorie aus, deutsche politische Emigranten wie Snell wirken in der liberalen Bewegung der Schweiz mit. Verflechtungsprozesse lassen sich auch für einzelne Argumente feststellen, so ist erst unlängst die verbreitete Forderung nach Öffentlichkeit und Bürgerbeteiligung in der Verwaltung im Baden des 19. Jahrhunderts nachgewiesen worden.⁶³ Sowohl die schweizerische als auch die deutsche Diskussion werden zudem

dessen erscheinen transnationale Ansätze, wie sie etwa in Form der *histoire croisée* praktiziert werden, bei der weiteren Erforschung der Staatstheorie des 19. Jahrhunderts vielversprechend.

Welchen Beitrag leistet der ideengeschichtliche Befund nun zur Verortung der Verwaltung in der Gewaltenteilungslehre? Komplementarität und Konkurrenz von Politik und Verwaltung werden in den untersuchten Quellen nicht als schroffe Gegensätze verstanden. Aspekte eines Schutzes der Verwaltung und eines Schutzes vor der Verwaltung werden von den meisten Autoren gleichberechtigt behandelt und miteinander kombiniert. So sollen etwa Beamte auf Zeit gewählt oder ernannt werden, während ihrer Amtszeit aber weitgehende Unabhängigkeit von ihren Vorgesetzten genießen. Grösstmögliche Öffentlichkeit des Verwaltungshandelns soll den Volkssouverän vor Verwaltungswillkür schützen und zugleich den Beamten öffentliche Rechtfertigung für ihr Handeln ermöglichen. Ferner wird kein Widerspruch in einer allgemeinen Bindung der Verwaltung an das von den politischen Akteuren beschlossene Gesetz bei gleichzeitigen grossen Ermessensspielräumen im Vollzug gesehen.⁶⁴ Politik und Verwaltung, dies macht die vormärzliche Staatstheorie über die genannten Beispiele hinaus deutlich, mögen im politischen Prozess zusammenwirken oder einander bekämpfen – sie sind dessen ungeachtet stets aufeinander angewiesen. Die Pointe könnte darin liegen, dass der beste *Schutz vor der Verwaltung* im *Schutz der Verwaltung* besteht, dass eine Vorherrschaft der administrativen Ämtergefüge im politischen Prozess verhindert werden muss und dies durch eine weitgehende Unabhängigkeit der Verwaltung innerhalb klar definierter konstitutioneller Grenzen erreicht wird.

Anmerkungen

- 1 Zur Gewaltenteilung siehe: Christoph Möllers, *Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, europäischer Integration und Internationalisierung*, Weilerswist 2008, 178–208; Alois Riklin, *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung*, Darmstadt 2006. Zur Verwaltung siehe: Erk Volkmar Heyen, «Amt und Rationalität, Legitimität und Kontrolle. Grundbegriffe historisch-komparativer Verwaltungsanalyse», in Arthur Benz et al. (Hg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag, Berlin 2004, 49–60; Reinhart Koselleck et al., «Amt, Verwaltung, Beamter», in Otto Brunner et al. (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 7, Stuttgart 1992, 1–96.
- 2 Vgl. Gunnar Folke Schuppert, *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*, Baden-Baden 2000, 73–102.
- 3 Vgl.: Kai-Uwe Schnapp, «Politisches Einflusspotential von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern», *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51/5 (2001), 14–24; Ders., *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*, Opladen 2004; Günther Schmid, Hubert Treiber, *Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1975, 186–188.

- 4 Vgl.: Jörg Bogumil, Werner Jann, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden 2009, 186–209; Mark R. Rutgers, «Public Administration And The Separation Of Powers In A Cross-Atlantic Perspective», *Administrative Theory & Praxis* 22/2 (2000), 287–308; Hans Dieter Jarass, *Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung*, München 1975.
- 5 Vgl.: Horst Dreier, «Souveränität», in Görres-Gesellschaft (Hg.), *Staatslexikon. Recht, Staat, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bd. 4, Freiburg 1988, 1203; Philipp Erbentraut, *Volkssouveränität. Ein obsoletes Konzept?*, Marburg 2009, 14–19.
- 6 Vgl.: Thomas Ellwein, «Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19. Jahrhundert», *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1 (1987), 13–54; Lutz Raphael, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt a. M. 2000. Für die schweizerische Perspektive: Rudolf Braun, *Das ausgehende Ancien Régime in der Schweiz. Aufriss einer Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1984, 211–255; Dian Schefold, *Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration. 1830–1848*, Basel 1966; Alfred Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, Bd. 1: *Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Bern 1992; Ulrich Pfister, Maurice de Tribolet (Hg.), *Sozialdisziplinierung – Verfahren – Bürokraten. Entstehung und Entwicklung der modernen Verwaltung*, Basel 1999; Markus Müller, *Verwaltungsrecht. Eigenheit und Herkunft*, Zürich 2006, 75–109.
- 7 Für die deutsche Diskussion: Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 2: *Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800–1914*, München 1992, 17–38; Louis Pahlow, *Justiz und Verwaltung. Zur Theorie der Gewaltenteilung im 18. und 19. Jahrhundert*, Goldbach 2000, 383–418; Wulf Damkowski, *Die Entstehung des Verwaltungsbegriffs. Eine Wortstudie*, Köln 1969, XV–XLIII; O. A. Walther, *Hand-Lexicon der juristischen Literatur des neunzehnten Jahrhunderts*, Weimar 1854. Für die schweizerische Diskussion: Schefold (wie Anm. 6), XV–XXX.
- 8 Robert von Mohl, «Ueber Bureaukratie» [1846], in Ders., *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Monographien*, Graz 1962, 108–111.
- 9 Vgl.: Friedrich W. Emmermann, *Die Staats-Polizei in Beziehung auf dem Zweck des Staats und seine Behörden*, Wiesbaden 1819, 71; Jacob F. Fries, *Die Verfassung und Verwaltung deutscher Staaten nach staatsrechtlichen Ansichten historisch-philosophisch dargestellt und geprüft. Eine neue Ausgabe der Schrift «Vom Deutschen Bund und deutsche Staatsverfassung»*, Heidelberg 1831, 1. Abt., 120; Karl Heinzen, *Die preussische Bürokratie*, Darmstadt 1845, 4 f.; Gottlob L. Funke, *Die Verwaltung in ihrem Verhältnis zur Justiz, die Grenzlinien zwischen beiden, und die Verwaltungsjustiz, mit Berücksichtigung mehrerer deutschen Gesetzgebungen und insbesondere der sächsischen*, Zwickau 1838, 39–42; Carl von Rotteck, *Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften*, Bd. 2: *Lehrbuch der allgemeinen Staatslehre* [1840], Stuttgart 1964, 300.
- 10 Vgl.: Friedrich Bülow, *Die Behörden in Staat und Gemeinde. Beiträge zur Verwaltungspolitik*, Leipzig 1836, 112 f., 127–129; Karl F. von Wiebeking, *Vorschläge zur Einrichtung einer Staatsverwaltung im allgemeinen und der Verwaltungszweige insbesondere*, München 1815; Franz von Spaun, «Ueber die Publicität der Verhandlungen der Rechtssachen, und die von dem Herrn von Gönner vorgeschlagene Trennung der Administrativ-Contentiosen und der Justiz-Sachen», in Ders., *Politische und literarische Phantasien*, Germanien 1817, 76; Konrad Cucumus, *Lehrbuch des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie Baierns*, Würzburg 1825, 20 f., 415; Josef M. V. Burkhardt, *Staats-Wissenschafts-Lehre mit Rücksicht auf die gegenwärtige Zeit*, Leipzig 1821, 329; Carl A. Tittmann, *Handbuch für angehende Juristen*, Halle 1828, 41, 45; Gottlieb J. M. Wehnert, *Über den Geist der Preussischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft*, Potsdam 1833, 40–43; Emmermann (wie Anm. 9), 55; Fries (wie Anm. 9), 1. Abt., 120.
- 11 Rotteck (wie Anm. 9), 310.
- 12 Hierzu umfassend: Pahlow (wie Anm. 7).

- 13 Vgl.: Sylvester Jordan, *Versuche über allgemeines Staatsrecht, in systematischer Ordnung und mit Bezugnahme auf Politik*, Marburg 1828, 333 f.; Carl T. Welcker, «Staatsdienst» [1848], in Carl von Rotteck, ders. (Hg.), *Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, Bd. 12, Frankfurt a. M. 1990, 297–322; August W. Heffter, «Einige Bemerkungen über die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener», in Ders. (Hg.), *Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht*, Berlin 1829, 106; [Anonym], «Vom Civil-Staatsdienste. Betrachtungen über einige Verhältnisse desselben nach dem gegenwärtigen Standpunkte der Gesetzgebung und der Doctrin», *Deutsche Vierteljahresschrift* 1 (1844), 87; Mohl (wie Anm. 8); Rotteck (wie Anm. 9), 325.
- 14 Emmermann (wie Anm. 9), 34; vgl. auch: Wehnert (wie Anm. 10), 92, 99 f.; Heinrich Stöckhardt, *Die Wissenschaft des Rechts oder das Naturrecht in Verbindung mit einer vergleichenden Critic der positiven Rechtsideen dargestellt*, Leipzig 1825, 339; Jordan (wie Anm. 13), 463–465.
- 15 Vgl. [Anonym], *Von den Aristokratien, den Geschlechts-, Geld-, Geistes- und Beamten-aristokratien und der Ministerverantwortlichkeit in reinen Monarchien. Ein staatswissenschaftlicher Beitrag mit Belegen aus der Zeitgeschichte*, Leipzig 1834.
- 16 Anonym (wie Anm. 13), 102, Anm. 1.
- 17 Vgl.: Nikolaus T. von Gönner, *Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunct des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet*, Landshut 1808, 157–164; Karl S. Zachariä, *Vierzig Bücher vom Staate*, Bd. 6: *Regierungslehre. Dritter Theil dieser Lehre*, Heidelberg 1842, 187–191, 210–229; Maximilian C. F. W. Graevell, *Anti-platonischer Staat, oder welches ist die beste Staatsverwaltung? Mit besonderer Rücksicht auf die Preussischen Staaten, eine Skizze*, Berlin 1812, 285 f.; Bülow (wie Anm. 10), 85–108; Anonym (wie Anm. 13), 103 f., 113; Burkhardt (wie Anm. 10), 167, 550–555; Wehnert (wie Anm. 10), 3 f., 16 f., 33–37, 105 f.; Rotteck (wie Anm. 9), 335 f.; Jordan (wie Anm. 13), 464 f.
- 18 Jordan (wie Anm. 13), 379, vgl. 260, 333 f.; Anonym (wie Anm. 13), 105 f.
- 19 Leonhard von Dresch, *Systematische Entwicklung der Grundbegriffe und Grundprinzipien des gesammten Privatrechts, der Staatslehre und des Völkerrechts*, Heidelberg 1810, 268–270; Rotteck (wie Anm. 9), 335; Welcker (wie Anm. 13), 319 f.; Fries (wie Anm. 9), 130–132; Zachariä (wie Anm. 17), Bd. 6, 262; Burkhardt (wie Anm. 10), 170 f.; Cucumus (wie Anm. 10), 415–418; Wehnert (wie Anm. 10), 1 f., 86–89.
- 20 Mohl (wie Anm. 8), 123.
- 21 Vgl.: Welcker (wie Anm. 13), 316–318; Dresch (wie Anm. 19), 268–270; Heffter (wie Anm. 13), 132–136; Gönner (wie Anm. 17), 107–117, 121; Graevell (wie Anm. 17), 18, 222; Rotteck (wie Anm. 9), 335–337; Jordan (wie Anm. 13), 380 f.; Burkhardt (wie Anm. 10), 198 f.; Wehnert (wie Anm. 10), 93 f.; Cucumus (wie Anm. 10), 416–430.
- 22 Emmermann (wie Anm. 9), 36.
- 23 Welcker (wie Anm. 13), 311; vgl. Wilhelm T. Krug, «Über die Einrichtung der obersten Staatsbehörden», in Ders. (Hg.), *Kreuz- und Querzüge eines Deutschen auf den Steppen der Staats-Kunst und Wissenschaft*, Leipzig 1818, 178–206.
- 24 Vgl.: [Gottlieb J. M.] Wehnert, *Die Politik des Civilstaatsdienstes*, Potsdam 1836, 20–31; Heffter (wie Anm. 13), 108 f.
- 25 Vgl.: Bülow (wie Anm. 10), 83, 98 f.; Rotteck (wie Anm. 9), 330 f.; Emmermann (wie Anm. 9), 36 f.
- 26 Vgl.: Zachariä (wie Anm. 17), Bd. 6, 119–121; Anonym (wie Anm. 15), 56 f.; Wehnert (wie Anm. 10), 7 f.
- 27 Welcker (wie Anm. 13), 304; vgl. Jordan (wie Anm. 13), 376 f.
- 28 Anonym (wie Anm. 13), 155.
- 29 Heffter (wie Anm. 13), 142.
- 30 Friedrich Murhard, «Staatsverwaltung» [1848], in Rotteck/Welcker (wie Anm. 13), 387. Vgl.: Bülow (wie Anm. 10), 32–37; Philipp Jakob Siebenpfeiffer, *Ueber die Frage unserer Zeit in Bezug auf die Gerechtigkeitspflege*, Heidelberg 1823, 102; Heinrich Benedict von

Weber, *Grundzüge der Politik, oder philosophisch-geschichtliche Entwicklung der Hauptgrundsätze der innern und äußern Staatskunst*, Tübingen 1827, 188 f.

- 31 Vgl.: Bülow (wie Anm. 10), 1 ff., 32 ff., 79 ff., 120 ff.; Heinzen (wie Anm. 9), 134; Graevell (wie Anm. 17), 316–318; Anonym (wie Anm. 15), 17, 82, 103–105; Burkhardt (wie Anm. 10), 46.
- 32 Spaun (wie Anm. 10), 82; vgl. Karl J. A. Mittermaier, «Beiträge zur Lehre von den Gegenständen des bürgerlichen Processes», *Archiv für die civilistische Praxis* 4 (1821), 305 ff.
- 33 Vgl.: Graevell (wie Anm. 17), 19 f.; Rotteck (wie Anm. 9), 338; Jordan (wie Anm. 13), 260; Dresch (wie Anm. 19), 284.
- 34 Vgl.: [Karl A. F. von Wangenheim], *Die Idee der Staatsverfassung in ihrer Anwendung auf Wirtembergs alte Landesverfassung und den Entwurf zu deren Erneuerung*, Frankfurt a. M. 1815, 124–134; Zachariä (wie Anm. 17), Bd. 3: *Staatsverfassungslehre*, Heidelberg 1839, 262 f.; Friedrich Murhard, *Die Initiative bei der Gesetzgebung. Beleuchtung der Frage: «Wer soll die Gesetze vorschlagen in der Staatsgesellschaft?»*, *Nebst einem Anhang: Von der Uebung des Petitionsrechts durch öffentliche Volksversammlungen und freie Vereine*, Kassel 1833, 318 f.; Rotteck (wie Anm. 9), 257 f.; Jordan (wie Anm. 13), 461 f.
- 35 Vgl.: Zachariä (wie Anm. 17), Bd. 6, 269; Fries (wie Anm. 9), 2. Abt., 4 f.; Jordan (wie Anm. 13), 461 f.; Bülow (wie Anm. 10), 59 ff.; Murhard (wie Anm. 34), 318 ff.
- 36 Vgl.: Kölz (wie Anm. 6), 61, 113, 123, 143–153, 204–206; Schefold (wie Anm. 6), 82–84, 315 f., 320–322, 327, 337, 356, 401 f.
- 37 Vgl. Carl L. von Haller, «Ideen zu einem allgemeinen Kranken-Recht nach dem Grundsatz der Theilung der Gewalten», *Litterarisches Archiv der Akademie zu Bern* 2 (1808), 447–474.
- 38 Vgl. Carl L. von Haller, *Restauration der Staats-Wissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustandes der Chimäre des künstlichen bürgerlichen entgegengesetzt*, 2. Aufl., Winterthur 1816–1825, Bd. 1, X–XVI, XXI f., 21–25, 31 f.; Bd. 2, 135 f., 164–166, 175–177.
- 39 Ebd., Bd. 3, 49 f.; vgl. Bd. 2, 137, 164–166.
- 40 Ebd., Bd. 3, 52.
- 41 Ebd., Bd. 1, 32, Anm. 11; Bd. 2, 139–155, 159, 165 f., 181 f.; Bd. 3, 49–68.
- 42 Eduard Henke, *Oeffentliches Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone der Schweiz. Nebst Grundzügen des allgemeinen Staatsrechts*, Aarau 1824, 3.
- 43 Henke (wie Anm. 42), 104 f.
- 44 Vgl. ebd., 101–105; 79 f.
- 45 Vgl. ebd., 80 f., 87 f., 99 f., 104 f., 118 f., 309 f., 313–316.
- 46 Ignaz Paul Vitalis Troxler, *Philosophische Rechtslehre der Natur und des Gesetzes mit Rücksicht auf die Irrlehren der Liberalität und Legitimität*, Zürich 1820, 173.
- 47 Troxler (wie Anm. 46), 160.
- 48 Vgl. ebd., 154, 175 f.
- 49 Vgl. Kölz (wie Anm. 6), 215–244.
- 50 Vgl.: Kasimir Pfyster, *Kurzer Abriss einer Staatsverfassungsgeschichte des Kantons Luzern. Nebst einigen Reflexionen über die bevorstehende Verfassungsrevision*, Luzern 1840, 63 f.; Constantin Siegwart-Müller, *Unterricht über die Verfassung des Kantons Luzern in Gesprächen*, Sursee 1832, 50 f., 57, 67, 69; Gallus Jacob Baumgartner, *Wünsche und Anträge eines St. Gallischen Bürgers für Verbesserung der Staatseinrichtung dieses Kantons, in sieben und vierzig Punkten*, Trogen 1830, 6–8, zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 386, 388, 402 f.; Ludwig Snell, *Entwurf einer Verfassung nach dem reinen und echten Repräsentativsystem, das keine Vorrechte und Exemptionen kennt, sondern auf der Demokratie beruhet*, Basel 1831, 32–35; [Anonym], *Vereinigte Wünsche mehrerer vaterlandsliebenden Bürger, betreffend die Verfassungsverbesserung des Kantons Aargau*, Aargau 1830, § 6 f., zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 384, 388; [Anonym], *Bericht an den Grossen Rath, erstattet von der zur Revision der Staatsverfassung verordneten Commission*, 17, zit. nach Schefold

- (wie Anm. 6), 388; [Anonym], *Unverfängliche Randglossen zu der Verfassung für die Republik Bern, nebst Vorschlägen zu einer Revision derselben*, Bern 1839, 31–34, zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 386, 388, 402 f.
- 51 Vgl.: [Anonym], *Vereinigte Wünsche* (wie Anm. 50), § 7, zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 384; Pfyffer (wie Anm. 50), 63 f., zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 384; Ludwig Snell et al., *Ansichten und Vorschläge in Betreff der Verfassung und ihrer Veränderung. Von mehreren Kantonsbürgern*, Zürich 1830, 13, 15, zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 384, 410.
- 52 Vgl. Maximilian Leopold Langenschwarz, *Die Anatomie des Staates oder Kritik der menschlichen Gesellschaft*, St. Gallen 1836, 146.
- 53 Snell (wie Anm. 50), 63.
- 54 Ebd., 63.
- 55 Vgl. ebd., 4, 7 f., 10 f., 63.
- 56 Ebd., 36.
- 57 Vgl.: Siegwart-Müller (wie Anm. 50), 65; Snell (wie Anm. 50), 10–12.
- 58 Siegwart-Müller (wie Anm. 50), 40.
- 59 Vgl.: [Anonym], *Stimme eines freien Aargauers über die letzten zwei Abschnitte des Verfassungsentwurfs der XLVIII. Commission*, o. O. 1831, 8, zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 62; [Anonym], *Wenige Paragraphen über Viele oder Beleuchtung wichtiger Fragen betreffend das Verfassungswerk des Kantons Aargau*, Aargau 1831, 18 ff., zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 362; [Haas], *Wünsche und Ansichten über die zu entwerfende Verfassung des Cantons Bern*, Bern 1831, zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 362.
- 60 Vgl. Thomas Bornhauser, *Über die Verbesserung der Thurgauischen Staatsverfassung*, Trogen 1839, 21, zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 390; Conrad Melchior Hirzel, *Beyträge zur Verbesserung der Verfassung des Kantons Zürich vom Jahr 1814 in gesammelten Blättern*, Zürich 1831, 57, zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 385; Albrecht Rengger, *Über die politische Lage der Schweiz*, Aarau 1832, 4, zit. nach Schefold (wie Anm. 6), 385; Pfyffer (wie Anm. 50), 63 f.; Siegwart-Müller (wie Anm. 50), 75; Snell (wie Anm. 50), 24.
- 61 Snell (wie Anm. 50), 43.
- 62 Ebd., 43 f.
- 63 Vgl. Rüdiger von Krosigk, *Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden*, Bielefeld 2010.
- 64 Stellvertretend seien von den untersuchten Werken Emmermann (wie Anm. 9), Wehnert (wie Anm. 10), Troxler (wie Anm. 46) und Siegwart-Müller (wie Anm. 50) angeführt. Vgl. auch: Friedrich Buchholz, *Der neue Leviathan* [1805], Aalen 1970; Georg von Brewern, *Das Verhältnis der Staatsverwaltungsbeamten im Staate*, o. O. 1835; Heinrich Zöpfl, *Grundsätze des allgemeinen und des constitutionell-monarchischen Staatsrechts, mit besonderer Rücksicht auf das gemeingültige Recht in Deutschland, nebst einem kurzen Abrisse des deutschen Bundesrechts und den Grundgesetzen des Deutschen Bundes als Anhang*, Heidelberg 1846.

Résumé

Politique, administration publique et science de la division des pouvoirs durant le Vormärz. Ou comment l'histoire des idées peut contribuer à une problématique actuelle

Les rapports entre politique et administration publique sont souvent caractérisés par des tensions. Le positionnement même de l'administration au sein de la division des pouvoirs fait ainsi l'objet de controverses. En effet, l'espace de l'administration publique, dont le poids est loin d'être négligeable dans le processus politique, ne peut être attribué de manière univoque au pouvoir exécutif, législatif ou encore judiciaire. Il est plus judicieux de comprendre la rencontre entre acteurs politiques et administration comme une combinaison de complémentarité et de concurrence. Cette problématique n'est pas nouvelle. Au contraire, elle a fait l'objet de débats intenses depuis la première moitié du 19^e siècle, et a accompagné ainsi les origines de l'administration moderne et les premières discussions sur la division des pouvoirs. Cette contribution utilise l'histoire des idées pour éclairer une problématique qui garde toute son actualité aujourd'hui. Cette contribution analyse l'insertion de l'administration au sein du processus politique et de la division des pouvoirs, en s'appuyant sur les approches théoriques sur l'Etat développées en Allemagne et en Suisse durant la première moitié du 19^e siècle.

(Traduction: Matthieu Leimgruber)