

PASCALE CANCIK

Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen

Jus Publicum

171

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 171



Pascale Cancik

Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen

Kommunikation durch Publikation und
Beteiligungsverfahren im Recht der Reformzeit

Mohr Siebeck

Pascale Cancik, geboren 1967; 1986–1992 Studium der Rechtswissenschaft in Tübingen und Berlin; 1992–1995 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Tübingen; 1995–1997 Referendariat in Tübingen, Speyer, Naumburg, London; 1997–2000 Rechtsanwältin in Düsseldorf; 1999 Promotion in Tübingen; 2000–2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin in Frankfurt am Main; 2006 Habilitation in Frankfurt am Main.

e-ISBN PDF 978-3-16-151252-0
ISBN 978-3-16-149295-2
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2007 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond Antiqua gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Februar 2006 abgeschlossen und im Sommersemester 2006 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main als Habilitationsschrift angenommen. Die Überarbeitung für die Veröffentlichung berücksichtigt den Stand bis Ende des Jahres 2006.

Für Kritik und Unterstützung vielerlei Art ist Vielen zu danken – in diesem öffentlichen Vorwort seien nur einige genannt.

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Michael Stolleis danke ich für die vielfältige Ermutigung zum rechtshistorischen Forschen, für das Gewähren vieler Freiräume und schließlich die Begutachtung der Arbeit, Professorin Dr. Ute Sacksofsky für die Erstellung des Zweitgutachtens. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Geheimen Staatsarchivs Preußischer Kulturbesitz in Dahlem, an erster Stelle Frau Brandt-Salloum sowie Herrn Dr. Heckmann, danke ich für Hilfe bei den Archivrecherchen. Entsprechender Dank gebührt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bibliothek des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte.

Die Arbeit wurde unter anderem durch ein Stipendium des Graduiertenkollegs Europäische antike und mittelalterliche Rechtsgeschichte, neuzeitliche Rechtsgeschichte und juristische Zeitgeschichte der Universität Frankfurt gefördert. Dem damaligen Leitungsgremium des Kollegs wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft danke ich für die immaterielle und materielle Unterstützung. Der Deutschen Forschungsgemeinschaft ist zudem für eine großzügige Publikationsbeihilfe zu danken.

Der Dank an Kolleginnen, Kollegen, Freundinnen, Freunde und die Allernächsten findet andere Wege.

Frankfurt am Main, im Frühjahr 2007

Pascale Cancik

Inhaltsübersicht

Teil 1

Verwaltung und Öffentlichkeit – rechtshistorische Fragen an das frühe 19. Jahrhundert

I. Einleitung	1
II. Preußische Verwaltungskommunikation – Vertiefung der Fragestellung	9
III. Quellen	19
IV. ‚Verwaltung und Öffentlichkeit‘ als Thema des Öffentlichkeits- diskurses der Zeit.	25

Teil 2

Veröffentlichende und veröffentlichte Verwaltung: Publikationsrecht und Publikationspraxis

I. Publikation in Preußen – eine Einführung	53
II. Die preußischen Amtsblätter: Publikation der Mittelinstanzen preußischer Verwaltung	70
III. Normenpublikation und Geltungsanspruch: Das Ende von Öffentlichkeit durch Rechtstechnik?	155
IV. Teil 2 – Ergebnisse und Thesen	195

Teil 3

Beteiligte und beteiligende Verwaltung: Beteiligungsrecht und Beteiligungspraxis

I. Gegenstand und Fragestellung	209
II. Beteiligung im 18. und 19. Jahrhundert – eine Einführung	215
III. Mühlen: Traditionen von Beteiligungsrecht und Beteiligungspraxis	230
IV. Beteiligungsverfahren in anderen Rechtsbereichen	292

V. Verkehrswege: (Planungs-)Verfahren ohne Beteiligungsregelungen . . .	339
VI. Teil 3 – Ergebnisse und Thesen	360
Zusammenfassung und Ergebnisse	375
Anhang	394
Glossar	434
Quellenverzeichnis	440
Literaturverzeichnis	467
Personenregister	495
Ortsregister	497
Sachregister	499

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XVII

Teil 1

Verwaltung und Öffentlichkeit – rechtshistorische Fragen an das frühe 19. Jahrhundert

I. Einleitung	1
1. Die Verbindung von Nation und Administration	1
2. Kommunikation und Öffentlichkeit	4
3. Perspektiven des Themas	7
4. Gang der Darstellung	8
II. Preußische Verwaltungskommunikation – Vertiefung der Fragestellung	9
1. Verwaltung und Öffentlichkeit	9
2. Verwaltungskommunikation – ein neuer alter Gegenstand	12
3. Preußen in der Reformzeit	15
III. Quellen	19
1. Ideen – Recht – Praxis: die Ebenen der Untersuchung und die Quellenvarietät	19
2. Recht und Rechtspraxis – Verwaltung und Verwaltungspraxis.	20
3. Die Quellenwahl für Recht und Rechtspraxis und das Problem „der Rechtslage“	23
IV. ‚Verwaltung und Öffentlichkeit‘ als Thema des Öffentlichkeits- diskurses der Zeit.	25
1. Einführung	25
2. Öffentliche Administration – ein republikanisch-demokratisches Projekt	29
3. Die reformpreußische Version: Durch Teilnahme zur Verbindung von Nation und Administration	36
3.1 „Gemeingeist und Bürgersinn“	36
3.2 Teilnahme an der Verwaltung: Beteiligung auf der Ebene der Kommunen und der Regierungen.	38

3.3 Kollegialprinzip versus Büroprinzip: Die Debatte um Entscheidungsstrukturen der Verwaltung als Teil des Diskurses um Verwaltung und Öffentlichkeit	45
4. Gegenstände und Argumentationsformen im historischen Diskurs Verwaltung und Öffentlichkeit	48

Teil 2

Veröffentlichende und veröffentlichte Verwaltung: Publikationsrecht und Publikationspraxis

I. Publikation in Preußen – eine Einführung	53
1. Fragestellung.	53
2. Von den Schwierigkeiten der Publikation – Drei Beispiele	57
2.1 Von der Publikation der Edikte 1717–1794.	57
2.2 Die Publikation der Gesetze 1806	61
2.3 Der Fall Biron 1815.	63
3. Die neuen Publikationsmedien: Intelligenz-, Amts-, Gesetzblätter	64
II. Die preußischen Amtsblätter: Publikation der Mittelinstanzen preußischer Verwaltung	70
1. Die Einführung der Amtsblätter – aus der Entstehungsgeschichte der Amtsblattverordnung.	70
1.1 Vorbemerkungen	70
1.2 Akteure	75
1.3 Drei Phasen der Entstehungsgeschichte	78
1.3.1 Kurze Chronologie der wesentlichen Quellen und Daten	78
1.3.2 Die erste Phase bis zur Verordnung über die Gesetzsammlung	79
1.3.3 Die zweite Phase bis zum Entwurf Sacks über eine Amtsblattverordnung.	92
1.3.4 Die Schlußphase.	98
1.4 Themen, Interessen, Argumente: Vertrauen der Nation oder einheitliche Verwaltung?.	104
2. Die Umsetzung – aus der Implementationsgeschichte der Amtsblattverordnung.	109
2.1 Das Amtsblatt Potsdam stellt sich vor	110
2.2 Die Einführung der anderen Amtsblätter	112
2.2.1 Übersichten	112
2.2.2 Die 1811 eingeführten Amtsblätter	115
2.2.3 Die 1816 eingeführten Amtsblätter	117
2.3 Die Amtsblätter und ihre Aufgabe für Öffentlichkeit und Kommunikation der Verwaltung	121
2.3.1 Die anonyme „Vorerinnerung“	121

2.3.2 Kon-Texte der Vorerinnerung: Kommunikation der Gesetze und der Verwaltung	129
2.4 Das Schicksal alter Publikationsformen	133
3. Publiziertes – Die Gegenstände der Publikation	137
3.1 Die Preußische Gesetzsammlung	137
3.2 Das Amtsblatt und sein Öffentlicher Anzeiger	139
4. Die (erhofften) Teilnehmer der Kommunikationen: mehr oder weniger Öffentlichkeit?.	142
5. Rechtswirkungen der Publikation im Amtsblatt	146
III. Normenpublikation und Geltungsanspruch:	
Das Ende von Öffentlichkeit durch Rechtstechnik?	155
1. Die Erfolgsgeschichte als Verlustgeschichte	155
2. Die Prämissen der Verlustgeschichte	156
2.1 Tatsächliche Kenntnis und Geltung	156
2.2 Publikation als Geltungsvoraussetzung?.	157
2.3 Die mißverständliche Rede von der „materiellen“ und der „formellen Publikation“	159
2.4 Gründe für die Differenzen	164
2.5 Offene Fragen.	167
3. Historische Befunde aus positivem Recht und Wissenschaft	170
3.1 Zu den Quellen	170
3.2 Positivierte (Meta-)Normen über Publikation und Geltung	171
3.2.1 Preußen	171
3.2.2 Das Vorbild Frankreich.	175
3.3 Geltungsbegründung durch Publikation in „öffentlichen“ Gesetzsammlungen	182
3.4. Die Thematisierung von Publikation in rechtswissenschaftlichen Texten	185
3.4.1 Rechtsphilosophie.	185
3.4.2 Pandektistik	187
3.4.3 Policywissenschaft und ‚öffentliches Recht‘	189
IV. Teil 2 – Ergebnisse und Thesen	195
1. Ein zweifelhafter ‚alteuropäischer‘ Grundsatz	195
2. Materielles versus formelles Publikationsprinzip: eine untaugliche Unterscheidung	197
3. Die Verknüpfung von Publikation und Geltung	199
4. Mehr oder weniger Öffentlichkeit: Motive und Funktionen veröffentlichender Verwaltung.	201
5. Das (Nicht-) Wissen des Staates	204
6. Anschluß an die Geschichte öffentlicher Kommunikation	204
7. Verwaltung und Öffentlichkeit: Der Diskurs und ‚die Praxis‘	206
8. Verwaltungskommunikation und Expansion der Verwaltung	207

Teil 3

*Beteiligte und beteiligende Verwaltung:
Beteiligungsrecht und Beteiligungspraxis*

I. Gegenstand und Fragestellung	209
II. Beteiligung im 18. und 19. Jahrhundert – eine Einführung	215
1. Von den Schwierigkeiten der Beteiligung	215
1.1 Der Fall Screbentzky (1704)	216
1.2 Der Fall Vopelius, Dern und Rupied (1819)	219
1.3 Der Fall Brunckhorst und Schulte (1846–1848)	222
2. Ansätze eines allgemeinen Verfahrensrechts im frühen 19. Jahrhundert	226
III. Mühlen: Traditionen von Beteiligungsrecht und Beteiligungspraxis . . .	230
1. Mühlen: Die ältesten Maschinen der Menschheit	230
2. ‚Vorgesichte‘: Preußische Mühlenfälle im 18. Jahrhundert	234
2.1 Die Mühlen im Herzogtum Preußen am Ende des 17. Jahrhunderts.	234
2.2 Von den Konflikten um Mühlen	235
2.2.1 Die Quellen	235
2.2.2 Der Fall Specht (1710)	236
2.2.3 Der Fall Gemberg (1715)	237
2.2.4 Der Fall Quitzow zu Grube (1716)	238
2.2.5 Der Fall Huve (1798)	245
2.3 Das Verfahren in Mühlensachen zu Beginn und Ende des 18. Jahrhunderts	248
3. Rechtliche Grundlagen von Mühlen im 19. Jh. in Preußen	250
3.1 Mühlen im Preußischen Allgemeinen Landrecht	251
3.2 Mühlenerichtung und Wasserstau im reformierenden Preußen .	252
3.3 Zum Vergleich: Ein Blick nach Sachsen	258
3.4 (Preußisches) Mühlenrecht – die Rechtswissenschaft.	260
3.4.1 Die Literatur zu Beginn des 19. Jahrhunderts	260
3.4.2 Das Thema Beteiligung in der zeitgenössischen Mühlenrechtswissenschaft	263
3.4.3 In Sachen des Rats zu Leipzig contra die Gerichts- herrschaft zu Dölitz (etwa 1740er Jahre)	264
3.4.4 Die Grundlage der Zuziehungspflicht: Die „Mühlenordnung de ao. 1568“	266
3.5 Beteiligungsverfahren als altes Instrument korporativer Verwaltung? Zwischenstand und Präzisierung einer These	268
4. Beteiligung in der preußischen Mühlenrechtspraxis im frühen 19. Jahrhundert	272
4.1 Die Hauptkonflikte der Zeit: Neuerrichtung und Entschädigung	272

4.2	Aus den „Merseburger Mühlenfällen“ (1831–1839)	276
4.2.1	Der Quellenbestand	276
4.2.2	Verfahrensstand	278
4.2.3	Auswertung der Fälle	280
5.	Ergebnisse zu Mühlenrecht und -praxis	288
5.1	Komplexe Regelung von Verwaltungsverfahren im preußischen Mühlenrecht des frühen 19. Jahrhunderts	288
5.2	Kontinuität der Konfliktstrukturen und Argumentations- strategien	289
5.3	Teilnehmerkreis und Expansion der Verwaltung	290
5.4	Einbindung in den Diskurs Verwaltung und Öffentlichkeit? . . .	291
5.5	Die Aufnahme des Verfahrensmodells im Gewerberecht.	292
IV.	Beteiligungsverfahren in anderen Rechtsbereichen	292
1.	Einführung	292
2.	Beteiligungsverfahren im Wasserrecht	293
2.1	Einführung	293
2.2	Wasserstauen und Entwässern	294
2.2.1	Im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts: Das Vorflutedikt 1773	294
2.2.2	Im Preußischen Allgemeinen Landrecht	297
2.2.3	Im Preußen der Reformzeit: Das Vorflutgesetz 1811	298
2.3	Be- und Entwässerungsanlagen um die Mitte des 19. Jahrhunderts	304
2.3.1	Wasserbauten an Privatflüssen: Das Privatflußgesetz 1843	304
2.3.2	Das Entwässerungsanlagengesetz von 1846	306
2.3.3	Vorflut in Cöln und anderen Orts: Das Gesetz von 1859 . .	306
2.4	Sonstige Wasserbauten	307
2.4.1	Einführung	307
2.4.2	Ein Beispiel aus dem Deichrecht: Die Geschichte von der Erneuerung der Schleuse Wriezen (1819)	308
2.5	Ergebnisse.	310
3.	Beteiligungsverfahren im Gemeinheitsteilungsrecht	311
3.1	Einführung	311
3.2	Die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts.	315
3.3	Die Regelungen im Preußen der Reformzeit (1811–1821).	318
3.4	Weitere Teilungsregulierungen	329
3.4.1	Die Teilung von gemeinschaftlichen Jagdberechtigungen (1843).	329
3.4.2	Die Regulierung von Grundstücksteilungen und neuen Ansiedlungen (1845)	331
3.5	Ergebnisse.	331
4.	Die späte Einführung von Beteiligung im Bergrecht und im Enteignungsrecht	333

4.1 Die Suche nach Beteiligungsverfahren	333
4.2 Der Ertrag im Bergrecht	334
4.3 Der Ertrag im Enteignungsrecht	337
V. Verkehrswege: (Planungs-)Verfahren ohne Beteiligungsregelungen . . .	339
1. Einführung: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten . . .	339
2. Verfahren im Straßenbaurecht	340
2.1 Straßenbau in Preußen im 18. und 19. Jahrhundert	340
2.2 Straßenbaurecht im 18. Jahrhundert	342
2.3 Straßenbaurecht im Preußen der Reformzeit	344
2.4 Informale Beteiligung außerhalb offizieller Verfahren	346
2.5 Ergebnisse.	348
3. Verfahren im Eisenbahnrecht	348
3.1 Eisenbahnrecht in Preußen in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts: Das preußische Eisenbahngesetz	348
3.2 Informale Beteiligungen außerhalb offizieller Verfahren.	354
3.3 Ergebnisse.	359
VI. Teil 3 – Ergebnisse und Thesen	360
1. Die Verregelung und Vergesetzlichung von Verfahren der Verwaltung	360
2. Der Befund fehlender Beteiligungen bei Infrastrukturprojekten . . .	360
3. Die Funktionen des Beteiligungsverfahrens: Kompensation fehlender politischer Partizipation?	361
4. Von den Gerichten zur Verwaltung: Verfahren als Mittel der Expansion von Verwaltung.	363
5. Vorbilder für Verfahrensregelungen: Gerichtsverfahren, Privilegien- erteilung, korporative Selbstregulierung	366
6. Das (Nicht-)Wissen des Staates	367
7. Die Professionalisierung der Verfahrenspraxis.	369
8. Semantische Änderungen und Kontinuitäten: der Wegfall der Zunftverfassung.	369
9. Vom Privaten zum Öffentlichen – eine weitere Verlustgeschichte? . . .	371
10. „Verfahren“ und „Verfahrensbeteiligung“ als Kategorien der entstehenden Verwaltungsrechtswissenschaft	373
<i>Zusammenfassung und Ergebnisse</i>	375
<i>Anhang</i>	394
I. Zu Teil 2	394
1. Verordnung über Publikation der Edikte von 1717	394
2. Generale, das Verfahren bei der Publikation der Mandate und Generalien betreffend, 1796	397
3. Auszug aus dem Pro Memoria über ein preußisches Regierungsblatt von Johann Georg August Sack vom 3. 7. 1810	399

4. Verordnung über die Gesetzsammlung 1810	400
5. Entwurf Sacks zur späteren Amtsblattverordnung 1811 (sog. „Erstentwurf von Sack“)	401
6. Verordnung über Amtsblätter 1811	403
7. Instruktion der Regierung Marienwerder	405
8. Verordnung der Regierung Potsdam über die Einführung des Amtsblattes	407
9. „Vorerinnerung“, vom 12. Juli 1811	408
10. Deklaration 1813	410
11. Widmung des Mindener Intelligenzblatts als offizielles Publikationsorgan 1813.	411
12. Widmung des Münsterischen Intelligenzblatts als offizielles Publikationsorgan 1814/ 5	412
13. Einführungstext der Regierung Aachen 1816	412
14. Auszug aus der Bekanntmachung der Immediat-Justiz-Commission für die Rheinprovinzen 1816.	413
II. Zu Teil 3.	414
1. Befehl wegen der zu Anlegung neuer Mühlen zu erteilenden Concessionen vom 7. October 1800	414
2. Sächsisches Generale, die Anlegung neuer Mühlen und die dazu erforderlichen Concessionen betreffend vom 8ten Mai 1811	415
3. Allerhöchste Kabinettsorder vom 23sten Oktober 1826 wegen Beschränkung neuer Mühlen.	416
4. Merseburger Mühlenfälle – Chronologie und Konkordanz	417
<i>Glossar</i>	434
<i>Quellenverzeichnis</i>	440
I. Verzeichnis der benutzten Rechtstexte.	440
1. Rechtssammlungen – Bibliographie und Abkürzungen.	440
2. Preußen.	441
2.1 Gesetze/Verordnungen/ Instruktionen/ Kabinettsorders/ Publikanda	441
2.2 Verordnungen und Verfügungen der preußischen Regierungen (Mittelinstanzen)	447
2.3 Gesetzesentwürfe/ Motive/ Verhandlungen.	447
3. Frankreich	448
4. Bayern, Sachsen	448
4.1 Bayern	448
4.2 Sachsen	448
5. Alphabetische Konkordanz abgekürzt zitierter Rechtstexte	448
II. Primärliteratur	454

III. Archivalische Quellen	463
1. Aktenbestände aus dem Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz	463
2. Nachschlagewerke/ Akteneditionen	465
2.1 Nachschlagewerke	465
2.2 Akteneditionen	466
3. Aufstellung der Amtsblätter (Stand 1816).	466
 Literaturverzeichnis	 467
Personenregister	495
Ortsregister	497
Sachregister	499

Abkürzungsverzeichnis

ABG	Allgemeines Berggesetz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
ADB	Allgemeine Deutsche Biographie (s. Literaturverzeichnis unter Bayerische Akademie)
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CCM	Corpus Constitutionum Marchicarum
Cod. Aug.	Codex Augusteus (auch: Corpus Iuris Saxonici), 1724
Cod. Aug. Forts.	Fortgesetzter Codex Augusteus, 1772
Cod. Aug. 2. Forts.	Zweite Fortsetzung des Codicis Augustei, 1805
Cod. Aug. 3. Forts.	Dritte Fortsetzung des Codicis Augustei, Dresden 1824
Cod. Max.	Codex Maximilianeus Bavaricus Civilis 1756
DRW	Deutsches Rechtswörterbuch [digitalisiert unter: www.rzuser.uni-heidelberg.de]
GG	Grundgesetz
GStA PK	Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz
HRG	Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte (hg. von Erler/ Kaufmann)
KO	Kabinettsorder
NCC	Novum Corpus Constitutionum Marchicarum
PrALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten

Teil 1

Verwaltung und Öffentlichkeit – rechtshistorische Fragen an das frühe 19. Jahrhundert

I. Einleitung

1. Die Verbindung von Nation und Administration

Die „Verbindung von Nation und Administration“ neu herzustellen und zu befestigen war nach dem militärischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch Preußens im Jahr 1807 ein Hauptanliegen der preußischen Reformer. Um Verwaltung und Gesellschaft zu ‚reformieren‘, sollte das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit neu justiert werden. Forderungen nach mehr Öffentlichkeit waren der Zeit vertraut. Aufklärung und französische Revolution forderten „Publicität“ zunächst vorwiegend im Sinne kommunikativer Freiheiten der Bürger.¹ Die Forderung richtete sich von Beginn an gegen überkommene Arkantraditionen der mehr oder weniger absolutistischen Staaten.² Staatshandeln soll, so meinten frühdemokratische Autoren, publik sein.³ Die preußischen Reformer nahmen solche Vorstellungen in spezifischer Form auf, die als aufgeklärt-bürokratisch bezeichnet worden ist.⁴ Ob sie abseits der politischen Großentwürfe beim Verwalten vor Ort wiederzufinden sind, ist – aus rechtshistorischer Perspektive – Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Es geht um Öffentlichkeit der Verwaltung und um die Beziehungen zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit, es geht um Publikation, andere Formen der Kommunikation und um Partizipation.

Der Reformers Altenstein formuliert das Ziel wie folgt:⁵

¹ Das „Recht der Publizität“ steht hier für das Menschenrecht auf freie Meinungsäußerung, vgl. *Bahrdt*, Rechte und Obliegenheiten 1792, 32. An anderer Stelle steht Publizität für Pressefreiheit, vgl. *Wekhrin*, Preßfreiheit 1788, 277f. Als eine Art Synonym für „Lehr- und Schreibfreyheit“ erscheinen die Ausdrücke „Preßfreiheit“ oder eben „Publicität“ bei *Berg*, Handbuch Policeyrecht 1802, Teil 2, 339. – Alle Titel, auch die Primärliteratur, werden abgekürzt zitiert.

² Dazu *Wegener*, Der geheime Staat.

³ Die Übereinstimmung mit „Publicität“ bietet einen entscheidenden Maßstab für rechtmäßiges Staatshandeln bei *Behr*, System 1804, 15 ff.

⁴ Vgl. die „Typen“ von Trägern staatlicher Reformbewegungen bei *Boldt*, Deutsche Verfassungsgeschichte 2, 23.

⁵ *Altenstein*, Entwurf eines „Patent, die Einrichtung der Verwaltungsbehörden und des Geschäftsganges für den gesamten Preußischen Staat betreffend“, vom 18. 1. 1808 (*Scheel*,

„[...] dagegen wird durch die neue Einrichtung [*Mitwirkung von Repräsentanten auf allen Verwaltungsebenen, Verf.*] eine innigere Teilnahme der Nation an der Administration, ihrem Gedeihen und Fortschreiten und an Nationalwohlstand und Ehre bewirkt, welches die herrschende Gleichgültigkeit und den sich oft erzeugenden Widerwillen gegen die Administration, die man mißversteht, beseitigt.“

Um die Teilnahme an der Verwaltung zu erreichen, war deren Organisation ebenso zu verändern wie ihr Geschäftsgang und – bedeutend schwieriger – ihr Verhältnis zu dieser noch zu bildenden Nation. Die Erweckung von „Gemeingeist und Bürgersinn“ bei den Bürgern sollte diese mit ihrer Verwaltung verbinden.⁶ Die Vorschläge, wie das im einzelnen zu gewährleisten sei, waren während der frühen Jahre der preußischen Reformzeit zahl- und variantenreich. Einige wurden nie oder nur kurzfristig umgesetzt, andere gehören in entsprechender Form bis heute zur normativen Ausstattung des Verhältnisses von Verwaltung und Öffentlichkeit.

Die Teilnahme der Bürger an der Verwaltung zu stärken, die Kluft zwischen Verwaltung und Bürgern zu verkleinern, an der Bildung der öffentlichen Meinung durch Kommunikation zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit mitzuwirken und so das Vertrauen letzterer in erstere zu befördern – so lauteten nicht nur die Topoi des Reformerkreises zu Beginn des 19. Jahrhunderts.⁷ Ganz ähnliche Vorschläge finden sich vielmehr heute – zwei Jahrhundertwenden später – im Kontext von (europäischen) Governancediskussionen.⁸ Offenbar bezeichnen sie ähnliche, zum Teil identische Funktionen, die den Interaktionen zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit zugeschrieben werden. Gegenseitige Information, also die Generierung von Wissen bei der Verwaltung und bei den Verwaltungsunterworfenen, gehört dazu.⁹ Sie schafft, so die Erwartung, sach-

Reformministerium Stein, Nr. 94, 317ff., 318). Ausführlicher zu den Vorstellungen der Reformen unter IV.3.

⁶ Die berühmt gewordene Formulierung stammt vom Reichsfreiherrn vom Stein, vgl. die ähnliche Formulierung in der Vorrede der Preußischen Städteordnung von 1808.

⁷ Zur von den preußischen Reformern erwarteten Legitimation durch Publizität vgl. Vogel, Gewerbefreiheit, 106ff. Als „Öffentlichkeit“ wird hier, m.E. zu eng, die staatliche Öffentlichkeitsarbeit, der Kampf um die öffentliche Meinung dargestellt.

⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch Europäisches Regieren, vom 25. 7. 2001, KOM (2001), 428 (Englischer Titel: European Governance). Ausgangspunkt der Reformvorschläge ist der konstatierte Mangel an Vertrauen der Menschen in die Europäische Union. Die Union werde als „bürgerfern“ und gleichzeitig aufdringlich empfunden. Ziel ist deshalb, durch vereinte Anstrengungen „die Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern zu überbrücken“. Dem sollen dienen: Offenheit, Partizipation der Bürger und Bürgerinnen und klare Verantwortlichkeit.

⁹ Die Informationsabhängigkeit der Verwaltung ist ein altes Problem. Es ist Thema der Verwaltungssoziologie (Verwaltungswissenschaft) und wurde etwa im Kontext der sogenannten „kooperativen Verwaltung“ untersucht. Vgl. verwaltungswissenschaftlich und historisch Treiber, Kooperatives Handeln, 65ff. Zur Bedeutung von Wissen und (gegenseitiger) Information für den Vorgang und die Durchsetzung der Bürokratisierung Spittler, Abstraktes Wissen als Herrschaftsbasis, 574ff., 584 (zu Preußen im 18. Jh.). „Konzentration des in-

richtige Entscheidungen, aber auch Akzeptanz, die als Mittel der Norm- und Entscheidungsdurchsetzung, kurz der Implementation von Herrschaft verstanden wird.¹⁰ Kontroll- und Teilnahmemöglichkeiten der Bürger, kurz: Publizität der Verwaltung, schaffen Vertrauen, schaffen Legitimität, so damalige wie heutige Vorstellungen.¹¹ Die legitimierende Funktion beziehungsweise der legitimierende Effekt von (teil-öffentlichen) Verfahren scheint heute eine überwiegend anerkannte Erwartung, geradezu common sense.¹² Empirische Studien nähren oder begrenzen diese Hoffnung,¹³ grundlegend zu erschüttern vermochten sie sie bislang nicht.¹⁴ Das ist auffällig, da umgekehrt – seit den 1970er Jahren etwa aus systemtheoretischer Perspektive – eindrücklich festgestellt wurde, daß jedenfalls Verwaltungsverfahren gerade keine legitimierende Funktion haben könnten oder haben sollten.¹⁵

formationellen Kapitals“ nennt Bourdieu diesen Vorgang, der wie die Konzentration des symbolischen Kapitals für unser(e) Vorstellung(svermögen) vom Staat zentral ist, *Bourdieu*, Staatsgeist, 106, 108 ff.; kurz zur Kontrolle über alle Formen der Veröffentlichung, ebd., 115. Einen Überblick über mögliche Untersuchungsfelder für einen rechtshistorischen Zugriff bieten *Collin/ Horstmann*, Überlegungen zu einer Rechtsgeschichte staatlichen Wissens, Rn. 12 ff.; interdisziplinär mit wenigen rechtshistorischen Beiträgen auch *Collin/ Horstmann* (Hg.), *Das Wissen des Staates*. Darin die historische Analyse zum 18. Jahrhundert von *Gottschalk*, Wissen über Land und Leute, 149 ff. Vgl. auch *Pröve/ Winnige* (Hg.), *Wissen ist Macht*.

¹⁰ *Kugelmann*, Die informatorische Rechtsstellung, 11 ff. Aus empirischer Perspektive vgl. etwa *Pichler/ Giese*, Rechtsakzeptanz. Zur Bedeutung von Nichtakzeptanz in ihren verschiedenen Formen für die Ermittlung von Normakzeptanz *Bakker*, Der (beinahe) weiße Fleck in der Legitimitätsforschung, 219 ff.

¹¹ Öffentlichkeit als Mittel der Herrschaftsrationalisierung und damit -legitimation wird spätestens in der Publizitätsmaxime von Kant zur Norm und seitdem immer wieder aufgenommen. Vgl. *Wegener*, Der geheime Staat, 138 ff. *Rawls*, Theorie der Gerechtigkeit, 155 ff., bezeichnet im Anschluß an Kant Öffentlichkeit als dritte Grundbedingung für Gerechtigkeit. Zur derzeitigen Diskussion im Verwaltungsrecht etwa *Pitschas*, Verantwortlichkeit und Verwaltungsverfahren, 222; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 101 ff., der Akzeptanz, Partizipation und Öffentlichkeit zu den Bestimmungsfaktoren eines demokratischen Verwaltungsrechts zählt. „Publizität“ dient heute zur Bezeichnung von Informationspflichten und Informationszugangsrechten aller Art, vgl. *Voßkuhle*, Der Wandel, 378 ff.; *Wegener*, Informationsfreiheit, 165 ff.; *Pitschas*, Öffentlich-rechtliche Risikokommunikation, 213; Auch „Transparenz“ wird gern genutzt, vor allem in europäischem Kontext. Mit „Publikumsinformation“ wird der Bereich der gezielten Information der Öffentlichkeit durch die Verwaltung bezeichnet. Vgl. *Gramm*, Aufklärung durch staatliche Publikumsinformation, 51 ff. Möglicherweise besteht bei der Bezeichnung von soviel Öffentlichem mittlerweile das Bedürfnis, sprachlich zu variieren, wofür sich die nur noch selten genutzten älteren Worte anbieten.

¹² Die de-legitimierende Wirkung mißlingender Verfahren wird hingegen kaum thematisiert.

¹³ Die Begrenztheit der Legitimationswirkung, bzw. das notwendige Scheitern der Legitimationserwartung betont die systemtheoretisch fundierte, empirische Studie von *Bora*, Differenzierung und Inklusion. Zur Bedeutung von Verfahren vgl. etwa *Pichler/ Giese*, Rechtsakzeptanz, 404 ff.

¹⁴ Vgl. aus neuester Zeit *Pünder*, Open Government, 71 ff.

¹⁵ Grundlegend *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 201 ff., 207 f., 216 ff., wo die

Wie ähnlich sich die Debatten über Verwaltung und Öffentlichkeit im frühen 19. Jahrhundert und im späten 20. Jahrhundert tatsächlich sind, steht hier nicht im Mittelpunkt. Vielmehr soll es darum gehen, wie die „Verbindung von Nation und Administration“ im frühen 19. Jahrhundert konkret hergestellt und befestigt wurde. So geraten Kommunikation und Öffentlichkeit in den Blick.

2. Kommunikation und Öffentlichkeit

Veränderungen, ja „Revolutionen“ der Kommunikation gehören zu der Geschichte des Aufstiegs moderner Bürokratie. Immer größere Räume, immer mehr Menschen werden mit Hilfe von Verkehrsmitteln und Kommunikationsmedien immer schneller erfasst. Schriftliche und bildliche Kommunikation verdichten sich. Zu den „Pionieren dieser Kommunikationsrevolution“ soll der Verwaltungsstaat des 19. Jahrhunderts gehören, insofern er unter anderem das Medium der Schriftlichkeit für seine (interne) Kommunikation nutzt.¹⁶

Untrennbar mit den Veränderungen der Kommunikation verbunden ist das Phänomen der Öffentlichkeit. „Publizität“ als Eigenschaft und Ziel von Kommunikationsvorgängen, das „Publikum“ als Adressat und Akteur von Kommunikationsvorgängen gewinnen an Bedeutung, die sich in der Sprache repräsentiert. „Öffentlichkeit“ kann beides sein: Publizität und Publikum, Eigenschaft und Personengruppe. In beiden Bedeutungen wird es im folgenden eine Rolle spielen.

„Öffentlich“ ist nicht privat; „öffentlich“ ist manchmal „staatlich“. Das Wort „öffentlich“ kann mithin zwei sehr unterschiedliche Bezugssysteme kennzeichnen: Gesellschaft und Staat. Man wird mit einer paradoxen Bedeutungszuweisung des Öffentlichen konfrontiert. So gilt der Staat als Ort des Allgemeinen (Pierre Bourdieu), des Öffentlichen, Politischen (Carl Schmitt, Otto Depenheuer) – gedacht dabei im Gegensatz zu „privat“, „den Privaten“.¹⁷ Andererseits bezeichnet das Substantiv „Öffentlichkeit“, belegt seit dem 18. Jahrhun-

Verwaltungsfunktion der Legitimationsfunktion gegenübergestellt wird. Luhmann beschreibt die alte, „klassische“ Position, die als Verfahrenszweck Wahrheit, Gerechtigkeit, Richtigkeit angenommen hätte, als antibürokratisch. Ebd., 11 ff., 18 ff.

¹⁶ *Raphael*, Recht und Ordnung, 12 ff. Zu Frühformen der Massenkommunikation *Mitterauer*, Predigt und Buchdruck, 235 ff.

¹⁷ Vgl. die Konstruktion bei *Depenheuer*, Einführung, 9: Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft sei Voraussetzung des Öffentlichkeitsprinzips. Jene Unterscheidung setzt er mit derjenigen von Öffentlich – Privat, letzteres verstanden als Ort der Vertraulichkeit, gleich. Der „Staat als Hort des Politischen“ ist ihm also der ‚eigentliche‘ Ort von Öffentlichkeit, nicht die Gesellschaft. Diese Einordnung führt zu kritischer Bewertung der wahrgenommenen Entwicklung von Öffentlichkeit („zügellose Öffentlichkeit der freiheitlichen Gesellschaft“), die nicht zu mehr Demokratie führe, was Teilnehmer an der Öffentlichkeitsdebatte in mehr oder weniger naiver Anlehnung an die Öffentlichkeitsgläubigen des 19. Jahrhunderts aber nach Depenheuer offenbar annehmen. Ähnlich wohl *Jestaedt*, Zwischen Öffentlichkeit und Vertraulichkeit, 67 ff.

dert,¹⁸ gerade den Nicht-Staat, die dem Staat als gegenüberstehend verstandene Gesellschaft. Diese Öffentlichkeit besteht aus den vielen Privaten – als Privaten und als Staatsbürgern.¹⁹ In Bezeichnungen wie „öffentliches Recht“ oder „öffentliche Verwaltung“ wird die erstere Zuweisung deutlich. In der Vorstellung von der (noch nicht oder nicht mehr) rasonierenden Öffentlichkeit, die in den meisten Arbeiten über Öffentlichkeit thematisiert wird, ist es eher die zweite Bedeutung, die genutzt wird.²⁰ Schließlich ist es, wegen der weiteren Bedeutung von Öffentlichkeit, welche die Zugänglichkeit oder Wahrnehmbarkeit von Sachverhalten bezeichnet, auch nicht redundant, von der „Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung“ zu sprechen.²¹

Diese changierenden Bedeutungen sind Gegenstand vielfältiger Forschungen.²² Literatur, Presse im weitesten Sinn, Verlage, Vereine sowie die dazugehörigen Regulierungen sind zentral.²³ Sie setzen historisch häufig im ausgehenden 18., beginnenden 19. Jahrhundert an, weil zu jener Zeit „Öffentlichkeit“ nicht nur als neues Wort auftaucht, sondern ein Thema des verfassungstheoretischen Diskurses wird.²⁴ Öffentlichkeit wird verfassungspolitische

¹⁸ Wort und Begriff „Öffentlichkeit“ gelten als Produkt der Aufklärung; erstmals belegt im Kontext literarischer Zensur 1765, vgl. *Hölscher, Öffentlichkeit* (HWP), 1134 unter Verweis auf Sonnenfels, Grundsätze der Polizey (1765). Ausführlich zur Wort- und Bedeutungsgeschichte *Hölscher, Öffentlichkeit* (Geschichtliche Grundbegriffe), 413 ff.; *ders., Öffentlichkeit und Geheimnis*.

¹⁹ Weitgehend synonym mit dieser nicht-staatlichen Öffentlichkeit wird der Ausdruck Zivilgesellschaft verwendet. Vgl. *Hettling, Geselligkeit, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft*.

²⁰ Vgl. *Opgenoorth, Zur Begrifflichkeit frühneuzeitlicher Kommunikationsgeschichte*, 26 ff., der, was sonst in historischen Arbeiten selten der Fall ist, auch die juristische Begriffsbildung kurz berücksichtigt. Zur Geschichte der Bedeutungsvarianten: „allgemein zugänglich“ und „staatlich“ für „öffentlich“, ebd., 33 ff.

²¹ *Scherzberg, Von den arcana imperii*, 193.

²² Vgl. die im wesentlichen literatur-, politik- und demokratietheoretischen Berichte zum Forschungsstand bei *Hobendahl, Öffentlichkeit*, ferner die dortige Bibliographie ebd., 124 ff. Politikwissenschaften und Zeitgeschichte behandeln unter dem Stichwort Öffentlichkeit vorwiegend eine „politische Öffentlichkeit“, für die insbesondere die Medien prägend sind. Vgl. *Weisbrod* (Hg.), *Die Politik der Öffentlichkeit – die Öffentlichkeit der Politik*; *Göhler* (Hg.), *Macht der Öffentlichkeit – Öffentlichkeit der Macht*.

²³ Zur Lesevereinskultur *Brauneder, Leseverein und Rechtskultur*; ferner *Puschner, Lesevereine und Lesegesellschaften. Zur Reformpublizistik in Preußen und der durch sie mit konstituierten „politischen Öffentlichkeit“* *Herrmann, Die Herausforderung Preußens*.

²⁴ Die umfassenden Forschungen wurden 1962 durch die grundlegende Arbeit von *Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit*, angestoßen, der im 18. Jahrhundert einen „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ von der „repräsentativen Öffentlichkeit“ hin zu einer „gesellschaftliche[n] Öffentlichkeit“ verortet. Seine Arbeit und viele folgende Arbeiten sind geprägt von einer „Öffentlichkeit im modernen Sinn“, deren Kern vor allem gesehen wird in Presse, Publizisten-Dichte, lesendem Publikum, Vereinen, vgl. *Hofmeister, Zwischen Zensur und Zeitungsbureau*, 35 f. Öffentlichkeit wird hier also ganz nicht-staatlich konstruiert. Die so implizierten Begrenzungen des Phänomens gesellschaftlicher Öffentlichkeit, zeitlich auf die Neuzeit, inhaltlich auf ein klassisch-bürgerliches Konzept, haben zu Kritik und Untersuchungen für andere Zeiträume und mit anderen Perspektiven geführt. Vgl. den Überblick bei *Liesegang, Öffentlichkeit*, 17 ff., 32 ff. Dazu gehören u. a. *Körber, Öffentlichkeiten der frühen*

Forderung und schließlich in verschiedenen Rechtsbereichen und auf verschiedenen Funktionsebenen des Staates aufgenommen:²⁵ Presse- und Meinungsfreiheit, Publikation von Gesetzen, öffentliche Verhandlungen der Repräsentativorgane, Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen. Zugleich sind die politischen Forderungen nach Öffentlichkeit (Publizität) und die Konzepte von Öffentlichkeit und öffentlicher Meinung bekanntlich mit der ‚Entstehung‘ einer als stabile Gruppe wahrgenommenen (bürgerlichen) Öffentlichkeit eng verknüpft.²⁶ Die Herstellung von Öffentlichkeit ist verbunden mit der Veränderung von Kommunikationsbedingungen, indem an andere Adressaten kommuniziert wird oder Kommunikationsvorgänge Dritten zugänglich gemacht werden. Solche Entwicklungen werden auch im Preußen der Reformzeit sichtbar.²⁷

Ausgangsfrage der Arbeit ist, ob sich diese Diskurse und Entwicklungen von Öffentlichkeit auf der Ebene der Verwaltung und des entstehenden Verwaltungsrechts wiederfinden, und gegebenenfalls wie. Kommuniziert ‚die Verwaltung‘ mit ‚der Öffentlichkeit‘, wenn ja, wie? Führt Verwaltungskommunikation zu Öffentlichkeit der Verwaltung? Welche Rolle spielt das Recht für diese Kommunikation? Mit diesen Fragen soll zugleich der Blick darauf gerichtet werden, daß die in vielen Arbeiten ‚staatsfern‘ konstruierte ‚Öffentlichkeit‘ gerade auch durch diejenigen Interaktionen konstituiert wird, welche die konstruktiven Grenzen von Staat und Gesellschaft überschreiten.²⁸ Und nicht zu-

Neuzeit; *Gestrich*, Absolutismus und Öffentlichkeit; *Jäger*, Öffentlichkeit im 18. Jahrhundert; *Lang*, Politische Öffentlichkeit im modernen Staat. Grundlegend für die rechtswissenschaftliche Rezeption von Habermas ist *Häberle*, Öffentlichkeit und Verfassung.

²⁵ Vgl. die juristische Bestandsaufnahme bei *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff; *Rinken*, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem; *Kloepfer*, Öffentliche Meinung; *Preuß*, Zum staatsrechtlichen Begriff; *Stolleis*, Öffentliches Interesse.

²⁶ *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Viele der historischen und politikwissenschaftlichen Arbeiten konzentrieren sich, der traditionellen dualistischen Konstruktion von Staat und Gesellschaft folgend, auf die Gesellschaft und deren interne Kommunikation oder, wenn ‚der Staat‘ berücksichtigt wird, auf Kommunikationen zwischen den Großgruppen Staat einerseits und Gesellschaft andererseits; auf Kommunikationen über Politik. Die „public sphere“ wird stark innergesellschaftlich konstruiert, vgl. *Hausmann/ Hettling*, Civil Society, 489 ff.; zentral sind dann Literatur, Presse, Verlage, Vereine, Lesezirkel. Die Interaktionen zwischen diesen erscheinen relevant, die Interaktion mit ‚dem Staat‘ als ebenfalls öffentlichem Bereich indessen offenbar weniger. Anders *Lang*, Politische Öffentlichkeit im modernen Staat, 23 ff., die zu Recht klar formuliert, daß die Konstituierung der Öffentlichkeit nie außerhalb der staatlichen Einflußsphäre stattgefunden habe.

²⁷ Für Reformpreußen greift *Vogel*, Gewerbefreiheit, 106 ff. die These von Habermas auf. Ein wichtiger Faktor ‚preußischer Öffentlichkeit‘ in der Reformzeit ist die staatliche Öffentlichkeitsarbeit, vgl. *Hofmeister*, Pressepolitik und Staatsreform. Zur Reformpublizistik vgl. *Herrmann*, Die Herausforderung Preußens.

²⁸ Die Zwischenstellung von Öffentlichkeit kommt in der Definition von Göhler zum Ausdruck, der Öffentlichkeit als „intermediäres System zwischen dem politischen System im engeren Sinne (politischen Institutionen, Staat) und der Gesamtheit der Bürger“ verstehen will; *Göhler*, Einleitung, in: Ders., Öffentlichkeit der Macht – Macht der Öffentlichkeit, 7.

letzten sollen so die ‚kleineren‘ Kommunikationen des Herrschaftsalltags ins Blickfeld gerückt werden, die leicht unbeachtet bleiben, wenn ‚der Staat‘ und ‚die Gesellschaft‘ als kommunizierende Akteure im Mittelpunkt stehen.

3. Perspektiven des Themas

Die Themenstellung eröffnet verschiedene Perspektiven. Sie greift Vorgänge auf, die mit Bürokratisierung beschrieben werden können. Die Expansion der (nicht-gerichtlichen) Verwaltung, die ein Element von Bürokratisierung ist, wird an vielen Stellen deutlich werden. Neues Recht, Verwaltungs-Recht, ermöglicht und begleitet diese Expansion. Der Befund zunehmender rechtlicher Regulierung verbindet das Thema mit Beschreibungen der Entwicklung des modernen Staates, welche die Verrechtlichung oder Rechtsverdichtung betonen.

Teilnahme an und Öffentlichkeit der Verwaltung verweisen heute auf demokratische Partizipationsvorstellungen. In einzelnen frühdemokratischen Programmen wurde dieser Zusammenhang auch um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert formuliert. Man kann daher fragen, ob die hier untersuchten Phänomene als Elemente, Ansätze oder Voraussetzung von Demokratisierung bewertet werden können. Werden in der Alltagsverwaltung die Vergrößerung der Teilnehmerkreise und die Verallgemeinerung von Recht in einer Weise sichtbar, welche die Einstufung als (vor-)demokratisch zuläßt, wie das für Modelle der Selbstverwaltung diskutiert wird?²⁹

Schließlich erweist sich die Themenstellung aus der Perspektive des Wissen einfordernden und generierenden Staates als fruchtbar.³⁰ In Forschungen zur Verwaltungskultur, die sich mit Wissensgenerierung und -verwaltung im und durch den Staat, mit der Herstellung und Konservierung von Rollen (*personae*) der Beamten, mit der Bedeutung von Verwaltungssprache, Aktenordnung oder Umgangsstilen befassen, werden die darauf bezüglichen rechtlichen Regelungen manchmal eher am Rande, als „Rahmenbedingungen“ wahrgenommen, und

Daß die „Frage nach der Bedeutung staatlicher Institutionen für die Herausbildung einer nicht-staatlichen Öffentlichkeit“ von Belang ist, betont auch *Hettling*, *Geselligkeit, Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft*, 11, 13; sie wird allerdings dort nicht weiter behandelt. Nach dem kritischen Ansatz von *Lang*, *Politische Öffentlichkeit im modernen Staat*, ist die Herstellung von Öffentlichkeit von vornherein ein Teil staatlicher Herrschaftsbildung, ebd., 17; für Württemberg zusammengefaßt ebd., 365.

²⁹ Zu den Aspekten von ‚Allgemeinheit‘, darunter die „demokratische Beteiligungsgemeinheit“ vgl. *Hofmann*, *Das Postulat der Allgemeinheit des Gesetzes*, 9ff.; *Koselleck*, *Geschichtliche Grundbegriffe, Einleitung*, XVIff., zählt „Demokratisierung“ im Sinne von in Sprache reflektierten Ausdehnungs- und Verallgemeinerungsprozessen zu den Kriterien der „Sattelzeit“.

³⁰ Vgl. *Collin/Horstmann*, *Das Wissen des Staates; dies.*, *Überlegungen zu einer Rechtsgeschichte staatlichen Wissens*; *Pröve/ Winnige* (Hg.), *Wissen ist Macht; neuerdings Haas*, *Kultur der Verwaltung*.

gegebenenfalls auch noch begrenzt auf eine rechtsstaatliche Verwaltung.³¹ Es ist zweifelhaft, ob das Sprachbild vom „Rahmen“ angemessen ist. Wie dem auch sei: Hier soll jener Rahmen im Zentrum stehen.

4. Gang der Darstellung

Zur Untersuchung dieser Fragen werden drei verschiedene Felder bearbeitet. Nach detaillierterer Erläuterung der Fragestellung (II.) und der Quellen (III.), soll zunächst gezeigt werden, daß das engere Thema ‚Verwaltung und Öffentlichkeit‘ durchaus schon Teil des umfassenderen Öffentlichkeitsdiskurses um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert war (IV.). Diese historische Einbettung bildet den Hintergrund der beiden näher vorgestellten Phänomene von ‚Verwaltungskommunikation‘.³² Als erstes Feld für die Professionalisierung und zunehmende Verrechtlichung von Kommunikation zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit soll dann die publizierende und publizierte Verwaltung vorgestellt werden. Die Veränderung von Publikationsrecht und Publikationspraxis im Zusammenhang mit der Einführung staatlicher Publikationsmedien in Preußen zeigt, wie sich die Verwaltungskommunikation entwickelte und welche möglichen Motive dabei eine Rolle spielten (Teil 2). Andere Formen der Verwaltungskommunikation betrifft das zweite zu untersuchende Feld: die Beteiligung mehr oder weniger großer Gruppen in konkreten Verwaltungsverfahren. Der im heutigen Verwaltungsrecht genutzte Ausdruck „Öffentlichkeitsbeteiligung“ läßt einen Bezug zu Öffentlichkeit anklingen.³³ Ob solche Modelle zu Zeiten aufzufinden sind, in welchen es noch keine ‚richtige Verwaltungsge-

³¹ Oder wenigstens „nicht ignoriert“, so etwa bei *Becker*, Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der öffentlichen Verwaltung, 335. Im Rahmen der Vorstellung einiger Themenfelder für eine Kulturgeschichte der öffentlichen Verwaltung habe er „die Verwaltung als ein System der Produktion, Verarbeitung und Anwendung von gesellschaftlich relevantem Wissen präsentiert, ohne die Bedeutung von Rechtsnormen für das Funktionieren einer rechtsstaatlich gebundenen Verwaltungstätigkeit zu ignorieren. Diese Normen definieren die Rahmenbedingungen, innerhalb derer unterschiedliche Praktiken, Verwaltungsstile und Sprachspiele bestehen können.“ Recht als Kategorie wird nur an dieser Stelle des Beitrags erwähnt. Die ganz unterschiedlichen Funktionen, die Recht innerhalb der von Becker vorgestellten Themenfelder haben kann, als Formen-, Verfahrens-, Inhaltsgeber für Verwaltung, als Personapragendes Element werden hingegen nicht näher thematisiert.

³² *Raphael*, Die Sprache der Verwaltung, 185, nutzt den Ausdruck „Verwaltungskommunikation“ ohne nähere Erläuterung. Er vergleicht Kommunikationsmuster zwischen Gemeinden und Oberbehörden, erfaßt aber teilweise durchaus auch ‚externe‘ Kommunikationen mit den Bürgern.

³³ Ausdrücklich bei der Planungsbeteiligung in § 3 BauGB; Seit wann der Ausdruck „Öffentlichkeitsbeteiligung“ benutzt wird, ist unklar. Als Oberbegriff für die unterschiedlichen Beteiligungsarten des Verwaltungsverfahrensrechts wird er genutzt bei *Vofskuhle*, Der Wandel, 373; *Schmitt-Glaeser*, Bürger als Beteiligte, insbes. 46f. *Pitschas*, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren, 68f. u. ö. Auch historisch: *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung.

richtbarkeit‘, keine ‚richtige Verwaltungsrechtswissenschaft‘,³⁴ also auch: keine ‚richtige Disziplin Verwaltungsrecht‘ gab,³⁵ ist ebenso zu untersuchen, wie die Frage, ob und was das mit ‚Öffentlichkeit‘, oder gar mit ‚Verwaltung und Öffentlichkeit‘ zu tun hat (Teil 3).

II. Preußische Verwaltungskommunikation – Vertiefung der Fragestellung

1. Verwaltung und Öffentlichkeit

1.1 „Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung“.³⁶ Kommunikation und Interaktion zwischen ‚Verwaltung und Öffentlichkeit‘ finden in diesem „Alltag“ statt. Insofern ist es auffällig, daß ‚der Öffentlichkeitsdiskurs‘ der Umbruchzeit (1750–1850) für Verfassungstheorie, Verfassungspolitik und Verfassungsrecht wie auch für einzelne Ausprägungen wie Gerichts- und Parlamentsöffentlichkeit gut untersucht scheint, für die Verwaltung im engeren Sinn sich aber kein entsprechendes Interesse ausmachen läßt. Daß „[d]ie Freiheit [...] ungleich mehr auf der Verwaltung als auf der Verfassung“ beruhe, ist zu einem Motiv für die Erforschung von Verwaltungsorganisation und ihrem Personal geworden.³⁷ Die sich in Kommunikation manifestierenden Interaktionen zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit und ihre rechtliche Konstituierung sind hingegen auffallend wenig beachtet.³⁸ Dabei ist Verwaltung „kommunikativer Prozeß“.³⁹ Es gilt deshalb zu untersuchen, ob und gegebenenfalls wie der genannte ‚Öffentlichkeitsdiskurs‘ – so sollen die verschiedenartigen Argumentationen zusammenfassend genannt werden – mit diesem „Alltag“ verbunden wird.⁴⁰ Für die

³⁴ Vgl. *Mohnhaupt*, Vorstufen, 73 ff.; *Stolleis*, Verwaltungslehre, 56 ff., 83 ff.

³⁵ Vgl. *Feist*, Die Entstehung des Verwaltungsrechts als Rechtsdisziplin.

³⁶ *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 126.

³⁷ *Niebuhr* in der Vorrede zu *Ludwig Frhr. von Vincke*, Verwaltung von Großbritannien, 1815. Auch zit. bei *Heffter*, Selbstverwaltung, 101.

³⁸ Anders ist das bei neueren verwaltungsgeschichtlichen Arbeiten, die sich mit Herrschaft als sozialer Praxis befassen. Vgl. *Lüdtker*, Herrschaft als soziale Praxis, 9 ff., 34 ff.; zu diesem Ansatz etwa *Wagner*, Bauern, Junker und Beamte, 19 ff. Auf eine Geschichte des Verwaltens, des Handelns von Verwaltungen zielt auch *Ellwein*, Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Zu den Modellen von Verwaltung, die Verwaltungsgeschichte prägen und begrenzen *ders.*, Kooperatives Verwaltungshandeln, 43 ff.

³⁹ Zum kommunikationshistorischen Forschungsstand *Pröve*, Herrschaft als kommunikativer Prozeß, 11 ff.

⁴⁰ *Koselleck* beschreibt – parallel zur ‚Verschlankung‘ des Verfassungsbegriffs – die ‚Verschlankung‘ des Gegenstandes von Verfassungsgeschichte, aus welcher Institutionen der „gesellschaftlichen Gesamtverfassung“, der „Sozialverfassung“ ausgeschieden werden. Er möchte – gleichsam durch ‚Wieder-erweiterung‘ – den konstatierten Bruch zwischen den vor-modernen Rechtsgeschichten und den neuzeitlichen Verfassungsgeschichten überbrücken: „Wenn wir als Verfassungsgeschichte also definieren wollen, daß alle rechtlich geregelten In-

Gegenwart wird das zunehmend getan und damit eine Forderung von Peter Häberle aus dem Jahre 1978 verwirklicht, der eine stärkere Thematisierung der Verfassungsabhängigkeit der Verwaltung einforderte und dies besonders auf das Öffentlichkeitsprinzip bezog.⁴¹ Eine entsprechende Anleitung durch Verfassungsrecht gab es zur Zeit des reformierenden Preußen nicht. Öffentlichkeit spielte aber dennoch, wie zu zeigen ist, eine Rolle für Verwaltung und Verwaltungsrecht.

1.2 „Verwaltung“ bezeichnet um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert umfassend die gesamte Staatsverwaltung oder auch je einzelne Teile derselben.⁴² Zwar wurde die Trennung und Herauslösung der Justiz aus der Verwaltung im 18. Jh. zunehmend durchgeführt und in einem weiteren Schritt auch auf der mittleren Ebene die Zuständigkeiten im Rahmen der Organisationsreform 1808 klarer abgegrenzt.⁴³ Dennoch konnten weiterhin Gesetzgebung, Rechtsprechung und Administration jeweils einzeln oder insgesamt als „(Staats-)Verwaltung“ bezeichnet werden. Zu den Zeiten der preußischen Reformen kann dann Verwaltung auch mit „Verfassung“ in spezifischer Weise korreliert werden. Verwaltung wird geradezu mit Verfassung gleichgesetzt, wenn etwa der Zustand einer guten Verfassung mit einer guten Verwaltung(sorganisation) iden-

stitutionen und ihre Organisationsweisen einbegriffen werden sollten, ohne die eine soziale Handlungsgemeinschaft nicht politisch aktionsfähig ist, dann muß der Zusammenhang zwischen Wirtschaftsrecht, Strafrecht, Zivilrecht oder Arbeitsrecht verfassungspolitisch als gleichrangig behandelt werden mit den staatsrechtlichen Fragen im engeren Sinne, wie sie sich erst seit der frühen Neuzeit herausgeschält haben.“ *Koselleck*, Begriffsgeschichtliche Probleme der Verfassungsgeschichtsschreibung, 7ff., 11. Daß hierzu die Grundstrukturen des Verhältnisses von Verwaltung und Öffentlichkeit gehören, ist wohl unbestritten. Die große Kluft, die zwischen Verfassungsinhalten und Alltagsverwaltung liegt, ist wohl nicht Gegenstand der hier skizzierten Überlegungen von Koselleck. Daß er auch Verwaltungsrecht als gleichrangig behandeln wollte, darf man aber wohl annehmen.

⁴¹ *Häberle*, Auf dem Weg zum Allgemeinen Verwaltungsrecht, 656 ff., 657 ff.

⁴² Die grundsätzliche Schwierigkeit, „Verwaltung“ zu definieren, soll hier außer Betracht bleiben. *Ellwein*, Der Staat als Zufall und Notwendigkeit, 21 ff., zeichnet eindrücklich nach, wie die historische Vielfalt von Verwaltung hinter einem Einheit suggerierenden, auf den Staat des 19. Jhs. bezogenen Verwaltungsbegriff verloren zu gehen droht. Das gilt *cum grano salis* auch in einer nicht-historischen Perspektive. „Die Verwaltung“ zerfällt in umso mehr Teile, je genauer man sie untersucht: Institutionen, Personen, Funktionen, Interaktionen der unterschiedlichsten Art gehören dazu.

⁴³ *Bornhak*, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, 339; *Hintze*, Preußens Entwicklung zum Rechtsstaat, 385 ff.; *Poppitz*, Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 158 ff. Das Verhältnis zwischen Regierungen und der Gerichtsbarkeit wird beispielsweise aufgenommen in der VO Behördeneinrichtung 1808. § 34 Abs. 3 sieht vor, daß Fälle, in denen die Regierung eine (zulässige) vorläufige Resolution erlassen hat, sofort an das Obergericht übergehen, wenn der Kontravenient auf förmliches rechtliches Gehör anträgt. § 38 eröffnet gegen polizeiliche Verfügungen der Regierungen den „Weg Rechts“. Dabei wird unterschieden zwischen einem behaupteten Gesetzesverstoß und der Gründung der Klage auf einem privaten Rechtstitel. Hier und in den Folgeparagrafen wird geregelt, in welchem Umfang das Gericht die Verfügung prüfen und gegebenenfalls verwerfen darf.

tifiziert wird.⁴⁴ Auf Verwaltung bezogene Öffentlichkeitsforderungen können sich bei einem solchen Verständnis auf sehr unterschiedliche Bereiche beziehen, beispielweise auf Gesetzespublizität oder Gerichtspublizität. Will man, wie in der vorliegenden Arbeit, auch und insbesondere die Verwaltung im engeren Sinn in Blick nehmen, wie wir sie in gegenwärtiger Begrifflichkeit assoziieren, muß man auf die zeitgenössischen Verwaltungsverständnisse Bezug nehmen. Wo es vor allem auf die Verwaltung im engeren Sinn ankommt, wird daher im folgenden der Ausdruck ‚nicht-gerichtliche Verwaltung‘ genutzt, wenn es gerade um die Differenz zur gerichtlichen Verwaltung, zur Gerichtsbarkeit geht.⁴⁵ ‚Nicht-gerichtliche Verwaltung‘ ist ein Sammelbegriff, keine eindeutige Bezeichnung eines als einheitlich verstehbaren Akteurs.⁴⁶

Im folgenden wird die Mittelebene der nicht-gerichtlichen Verwaltung (Provinzialverwaltung) von besonderem Interesse sein. Die Organisationsreform 1808 machte aus den Kriegs- und Domänenkammern die Regierungen. Sie hauptsächlich waren für die gesamte innere Verwaltung in ihrem Bezirk zuständig. Die Landesjustizkollegien wurden zu Oberlandesgerichten umdefiniert.⁴⁷

1808/9 bestanden folgende Regierungsbezirke (Departements): (1) Ostpreußen mit der Regierung zu Königsberg; (2) Litauen mit der Regierung zu Gumbinnen; (3) Westpreußen mit der Regierung zu Marienwerder; (4) Pommern mit der Regierung zu Stettin; (5), (6) zwei Regierungsbezirke in Schlesien mit den Regierungen zu Breslau und Glogau, letztere wurde im Frühjahr 1809 wegen der Besetzung durch die Franzosen nach Liegnitz verlegt; (7) die Neumark mit der Regierung in Küstrin, seit 1809 in Soldin und schließlich in Königsberg in der Neumark; (8) Kurmark mit der 1809 von Berlin nach Potsdam verlegten Regierung; Berlin blieb ein besonderer Verwaltungsbezirk.⁴⁸

1.3 Die changierenden Bedeutungen von „Öffentlichkeit“ wurden schon erwähnt. Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Der Akteur oder die Gruppe von Personen, die als Öffentlichkeit bezeichnet wird, kann in historischer Per-

⁴⁴ Vgl. die Hinweise zur Idee der Verwaltung als „Verfassungskern“, als Ersatzverfassung bei *Koselleck*, *Preußen*, 259, 282 u. ö.

⁴⁵ Man könnte wohl auch von ‚administrativer Verwaltung‘ sprechen, was aber eine kaum schönere Dopplung ist. Zur Gerichtsverwaltung in Preußen umfassend *Stölzel*, *Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung*. Zu einem wichtigen Teil preußischer Gerichtsbarkeit vgl. *Wienfort*, *Patrimonialgerichte*. Bei diesen gutsherrlichen Institutionen sind Gerichte und nichtgerichtliche Verwaltung auf andere Weise ‚gemischt‘: „Jurisdiktion“ erfaßte hier vor allem die Aufgabe der Abgaben- und Steuereinzahlung, also die Finanzverwaltung, ebd., 61 ff., 77.

⁴⁶ Die Redeweise von „der Verwaltung“ ist immer ungenau, wie Ellwein in seinen Arbeiten betont, vgl. bspw. *Ellwein*, *Kooperatives Verwaltungshandeln*, 48. Das gilt erst recht für historische Arbeiten.

⁴⁷ Ihre alte Bezeichnung behielten das Kammergericht Berlin sowie das Obertribunal Königsberg. Vgl. *Bornhak*, *Preußische Staats- und Rechtsgeschichte*, 339.

⁴⁸ Nach *Bornhak*, *Preußische Staats- und Rechtsgeschichte*, 342. In den Folgejahren veränderte sich die Zahl der Regierungsbezirke.