

„Einer wirksamern Theilnahme der Bürgerschaft ...“

Partizipationskonzepte zu Beginn des 19. Jahrhunderts¹

Pascale Cancik, Osnabrück

I Einführung

„Der besonders in neuern Zeiten sichtbar gewordene Mangel an angemessenen Bestimmungen in Absicht des städtischen Gemeinwesens und der Vertretung der Stadt-Gemeine, das jetzt nach Klassen und Zünften sich teilende Interesse der Bürger und das dringend sich äußernde Bedürfnis einer wirksamern Theilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens, überzeugen Uns von der Notwendigkeit, den Städten eine selbständige Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Theilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten.“

Dieses viel genutzte Zitat, angedeutet im Titel dieses Beitrages, stammt aus der Vorrede zur preußischen Städteordnung vom November 1808. Der feste Vereinigungspunkt, von dem die Rede ist, dürfte die Gemeinde als Organisation insgesamt, aber wohl auch die Versammlung der Stadtverordneten als ihr Hauptorgan bezeichnen. Dieser Versammlung, an deren zweihundertjährige Geschichte in Potsdam mit dieser Tagung erinnert wird, wird die Repräsentation der Gemeinde übertragen (§ 48 der Städteordnung). Ihre Stellung ist im Titel VI genauer geregelt.

„Teilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens“ – das evoziert Vorstellungen bürgerschaftlicher Partizipation, wie wir sie heute mit modern-demokratischen Rechtsstaaten verbinden. Kann man aber für die Zeit des frühen 19. Jahrhunderts von „Partizipation“ sprechen? Wie kann man für diese Zeit von Partizipation sprechen?

Die Ambivalenz der preußischen Städteordnung in dieser Hinsicht wird schon aus den ersten Zeilen des Gesetzestextes deutlich. Titel I regelt nicht etwa die Organisation der *Selbstverwaltung*, sondern die

1 Der Beitrag beruht auf einem Vortrag zur Tagung „200 Jahre Stadtverordnetenversammlung Potsdam“ am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

„oberste Aufsicht des Staates über die Städte“. Daß es, zumindest auch, um die Integration der Städte in den neu zu gestaltenden, durchaus bürokratisch-zentralistischen Verwaltungsaufbau der Verwaltungsreformen ging, wird an vielen Stellen der Städteordnung deutlich.

„Die mit der Städteordnung von 1808 angestrebte Selbstverwaltung richtete sich weder auf Strukturen allgemeiner politischer Partizipation, noch auf eine städtische Selbstbestimmung, wie wir sie von den Hansestädten kennen. Vielmehr handelte sich um die politische, hier vor allem verwaltungsmäßige Einbindung der Städte in den gesamtstaatlichen Korpus in Form asymmetrischer Kompetenzzuweisungen.“²

Dennoch wird die Städteordnung in der Literatur als wichtige Station einer Geschichte von Selbstverwaltung, von Partizipation und Demokratisierung wahrgenommen.³ Um Konzept und Bedeutung der Städteordnung besser einordnen zu können, soll im folgenden ein Panorama einiger zeitgenössischer Partizipationskonzepte skizziert werden. Der Begriff Partizipation wird dabei in einem weiteren Sinn genutzt. Zeitgenössisch ist in der Regel von „Teilnahme“ oder „Beteiligung“, oftmals auch von „Repräsentation“ die Rede. Akzeptanz und Vertrauen herzustellen ist eines von mehreren Zielen solcher Beteiligung. In heutiger Diktion würden wir, wie etwa die Organisatoren dieser Tagung, wohl auch von „Bürgernähe“ sprechen.

2 Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte Bd. 1, München 1987, 460.

Zum konservativen, „nicht revolutionären“ Kern der Städteordnung: Mieck, Die verschlungenen Wege der Städtereform in Preußen (1806-1856), in: Bernd Sösemann (Hg.), Gemeingeist und Bürgersinn. Die preußischen Reformen, Berlin 1993, 53 ff. (54 f.): es bleiben zwei „Klassen“ städtischer Einwohner bestehen [Bürger und Schutzverwandte]; Aktives Wahlrecht setzte Grundbesitz oder ein jährliches Mindesteinkommen von 150 bis 200 Reichstalern (je nach Stadtgröße) voraus. Schließlich wurde der Stadt-Land-Unterschied nicht beseitigt, vielmehr zementiert, da die Städteordnung nicht auch als Gemeindeordnung für das Land konzipiert wurde. Zur Staatsorientiertheit vgl. nur Klaus Lange, Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart, in: FS für Werner Weber, 1974, 851 ff.

3 Prominent Heffter, Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert: Geschichte der Ideen und Institutionen, 2. A., Stuttgart 1969, 5 ff.

II Der Reformdiskurs in Preußen: Anspruch und Wirklichkeit

II.1 Die Verbindung von Nation und Administration als Mittel und Ziel

Im preußischen Reformdiskurs⁴ spielte die Teilnahme der Bürger am Staat eine wesentliche Rolle.⁵ Die „Verbindung von Nation und Administration“ neu herzustellen und zu befestigen war nach dem militärischen und wirtschaftlichen Zusammenbruch Preußens im Jahr 1806 ein Hauptanliegen der preußischen Reformer. Um Verwaltung und Gesellschaft zu ‚reformieren‘, sollte das Verhältnis von Verwaltung und Öffentlichkeit neu justiert werden. Die Erweckung von „Gemeingeist und Bürgersinn“ sollte Mittel zur und Ziel jener Verbindung der Bürger mit ihrer Verwaltung sein.⁶ Durch Mitwirkung von Repräsentanten auf allen Verwaltungsebenen werde, so formuliert es der Reformler Altenstein im Januar 1808,⁷

„[...] 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.“

Große Erwartungen und große Worte sind hier formuliert. Will man sie historisch einordnen, sind vielfältige Einschränkungen zu bedenken. Dazu gehört, erstens, der Teilnehmerkreis: gegenüber altständischen Modellen ist die „Repräsentation“ erweitert; aus heutiger Sicht handelt es sich jedoch um einen durchaus eng definierten Kreis

-
- 4 Drei Vorbehalte sind zu machen: 1) Bekanntlich gab es nicht nur in Preußen Verwaltungs- und Gesellschaftsreformen im frühen 19. Jh. Auch die Reformen in den Rheinbundstaaten werden zunehmend erforscht. Auch hier böte sich viel Material für die Partizipations-Geschichte. 2) Die Positionen im Reformdiskurs variierten nicht nur zwischen den beteiligten Reformern (und natürlich ihren Gegnern), sondern auch über die Zeit hinweg erheblich. Eine Skizze kann insofern nur Positionen zu bestimmten Zeitpunkten herausgreifen, ohne die Veränderungen ausreichend wahrzunehmen. 3) Die Heterogenität des preußischen Gesamtstaats forderte an vielen Stellen nach Provinzen differenzierte Wahrnehmungen. Sie sind hier nicht zu leisten.
- 5 Partizipation und Repräsentation gehörten „zum festen Bestand der Denkvorstellungen in den Reformbürokratien des frühen 19. Jahrhunderts.“ *Herbert Obenaus*, Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848, Düsseldorf 1984, 12.
- 6 Die berühmt gewordene Formulierung stammt vom Reichsfreiherrn vom Stein, vgl. die ähnliche Formulierung in der Vorrede der Preußischen Städteordnung von 1808.
- 7 *Altenstein*, Entwurf eines „Patent, die Einrichtung der Verwaltungsbehörden und des Geschäftsganges für den gesamten Preußischen Staat betreffend“, vom 18.1.1808 (in: *Scheel (Hg.)*, Das Reformministerium Stein. Akten zur Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte aus den Jahren 1807/08, Bde 1-3, 1966-1968, Nr. 94, 317 ff., 318).

von Bürgern: Männer mit gewissem Vermögen, in der Regel Grundeigentum. Um die gewünschte Teilnahme an der Verwaltung zu erreichen, war, zweitens, deren Organisation ebenso zu verändern wie ihr Geschäftsgang und – bedeutend schwieriger - ihr Verhältnis zu dieser noch zu bildenden Nation. Schließlich ist, drittens, daran zu erinnern, daß viele Reformideen Konzept blieben, nur wenig zeitnah verwirklicht wurde.⁸ Indessen überdauern Ideen oft erhebliche Zeiträume. Man kann später auf sie zugreifen, sie aktualisieren, sie nutzen. Das macht ihre Kraft aus und auch deshalb lohnt sich ein historischer Blick.

Das gilt für Partizipation in besonderer Weise, bezieht sie sich doch auf eine immer wieder zu belebende Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, Verwaltung und Bürgern. Die Schwierigkeiten in dieser Beziehung waren seit langem von Bedeutung und werden es weiterhin sein.

Blickt man auf das große Themenfeld Partizipation, kann man verschiedene Ebenen und Perspektiven unterscheiden: die Repräsentation auf gesamtstaatlicher, provinzieller und kommunaler Ebene (im Sinne einer politischen Partizipationsvorstellung). Auch die Beteiligung an der Justiz durch Geschworene ist ein Aspekt der Thematik; sie wurde im 19. Jahrhundert heftig diskutiert und zum Teil verwirklicht. Zu denken ist ferner an die Teilnahme an der Verwaltung im engeren Sinne, zum Beispiel auf der Mittelebene der Regierungsbezirke oder der Ebene der Kommunen. Auch die Selbstverwaltung der Wirtschaft, die sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (wieder-)konstituiert, kann man zum Gegenstand machen.⁹ Und selbst die Bürger- oder Interessentenbeteiligung an einem einzelnen Verwaltungsverfahren, in dem es um ein konkretes Projekt wie den Bau einer Straße oder einer Produktionsanlage geht, kann man hier nennen; übrigens schon im frühen 19. Jahrhundert.¹⁰ Partizipation steht dann im Kontext von Öffentlichkeit, Verfahrensgestaltung und Kommunikation. Die Einbindung der Bürger und der „Zivilgesellschaft“, von der gegenwärtig viel

8 *Mieck*, Staat und Gesellschaft zwischen Reform und Revolution, in: *Otto Büsch (Hrsg.)*, Handbuch der Preussischen Geschichte Bd. II, Berlin u.a. 1992, § 3, 110: „Der Gedanke einer sich stufenweise aufbauenden Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen auf kommunaler, provinzieller und gesamtstaatlicher Ebene gehörte zum Kern des insbesondere vom Freiherrn vom Stein verfochtenen Reformprogramms. Am Ende der Reformzeit war es jedoch allein die Städteordnung, in der man einen ersten Schritt in dieser Richtung sehen konnte. Um so stärkere Erwartungen knüpfte man an die verschiedenen Verfassungsversprechen [...]“

9 Dazu neuerdings und auch historisch *Martin Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, Typoskript 2009.

10 Dazu *Cancik*, Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen, Tübingen 2007, 209 ff.

die Rede ist, bildet also den Rahmen für eine Verortung des Themas. Nur Weniges davon kann hier aufgegriffen werden. Die Partizipationskonzepte der preußischen Reformer sind im folgenden vor- und ihnen anschließend fröhdemokratische Konzepte gegenüberzustellen.

II.2 Die versprochene (National-)Repräsentation

Wesentliches Element der Partizipationsvorstellungen der preußischen Reformer war die Einrichtung einer National-Repräsentation. Dieses – verbale – Leitbild der Reformen war bekanntlich Teil der mehrfach wiederholten und anschließend gebrochenen preußischen Verfassungsversprechen.¹¹ Die Repräsentation einer bestimmten Gruppe von Einwohnern galt als unverzichtbar für den Wiederaufbau des Staates.¹² Denn die erforderliche Vergrößerung der sozialen Grundlage des Staates konnte, so schien es, nur über die berühmte „Erweckung von Gemeinsinn“ und „Teilnahme am Staat“ hergestellt werden.¹³ Den Staat nur auf Adel und Berufsbeamtentum zu stützen, galt als nicht mehr ausreichend für Größe und Aufgabenprofil. Teilnahme meinte also die Heranziehung weiterer Untertanen zur Staatsverwaltung. Konkret hieß das auch eine Zunahme der Steuererhebung, für welche die Voraussetzungen zu schaffen waren, durch Erhöhung der Wirtschaftskraft.

Eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Volksvertretung war von den Reformern allerdings nicht intendiert. Gedacht war an ein Beratungsorgan, in dem indirekt gewählte Vertrauensmänner der besitzenden und gebildeten Stände, selbstverständlich nur der Männer,

11 Dazu *Koselleck*, Preußen zwischen Reform und Revolution, 1967, 192 ff., 204 ff.; *Mieck*, Staat (FN 8), 110 ff. führt auf: Das Finanzedikt vom 27. Oktober 1810; das Verfassungsversprechen vom 22. Oktober 1815, die versprochene Verfassungskommission wurde aber nicht gebildet; der 1819 von Hardenberg vorgelegte Verfassungsentwurf wurde vom König zurückgewiesen. Im Staatsschuldengesetz vom 17. 1. 1820 fand sich ein letztes ‚Verfassungsversprechen‘ mittelbarer Art: neue Staatsschulden dürften „nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung“ aufgenommen werden.

12 Daß und wie die Fokussierung der preußischen Verfassungsbemühungen auf Repräsentation zum Mißerfolg nicht nur des Verfassungsprojekts selbst, sondern auch anderer Reformbemühungen beitrug, zeigt die vergleichende Studie von Nolte, Staatsbildung als Gesellschaftsreform, 196 ff. u.ö.

13 *Bornhak*, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, 327, 335. *Obenaus*, Anfänge (FN 5, 12 ff. und passim), nennt drei Hauptgründe („strukturelle Bedingungen“) für die Konzepte von Partizipation und Repräsentation: Insbesondere der Finanzbedarf des Staates, also die im 18. Jh. angewachsene Steuerabhängigkeit; zweitens das wachsende Bedürfnis nach gesellschaftlicher, das entspricht etwa „nationaler“ Integration; schließlich das Erfordernis verbesserter Legitimation des staatlichen Handelns.

zu Wort kommen sollten. „Politische Beratung als abgeregelter politische Partizipation, nicht aber aktive Mitgestaltung und Teilhabe an der Machtausübung“, so formuliert es der Historiker Hans-Ulrich Wehler.¹⁴ Selbst diese „abgeregelter“ Partizipation wurde aber bekanntlich lange nicht verwirklicht. Nach mehreren Anläufen unter Hardenberg schrieb der König am 11. Juni 1821 an seinen Staatskanzler: Zwar würden demnächst Provinzialstände eingerichtet, aber:

„das Weitere wegen Zusammenberufung der allgemeinen Reichsstände bleibt der Zeit, der Erfahrung, der Entwicklung der Sache und meiner landesväterlichen Fürsorge anheimgestellt.“

Erst im Gefolge der 1848er-Revolution erhält Preußen Verfassung und Repräsentation auf gesamtstaatlicher Ebene.¹⁵ Auch die Einrichtung von Repräsentationen in den Provinzen verlief schleppend. 1823/1824, also nach Hardenbergs Tod, wurden die angekündigten Provinzialstände eingerichtet. Bei ihrer Konzeption setzten sich die restaurativen Kräfte weitgehend durch.¹⁶ Zeeden bilanziert:

„Insgesamt, das ergaben die auf Errichtung provinzieller Landtage abzielenden Vorverhandlungen, hat sich die Idee einer modernen Repräsentation in den Provinzen nicht ausführen lassen. Es zeigte sich überdies, daß die Ziele, deretwegen man Einberufung [sic!] von modernisierten Landtagen für nötig hielt, entweder auch ohne ihre Mitwirkung oder durch Verhandlungen mit den noch bestehenden Resten adliger Provinzvertretung erreicht werden konnten, so daß, in den Augen der Minister, moderne ständische Vertretungskörper zu schaffen mehr in den Bereich des Beliebigen als des Notwendigen zu gehören schien. [...]“.¹⁷

14 Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1, 446; aufgegriffen bei Winkler, Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte 1806 – 1933, München 2000 / Sonderausgabe Bonn 2002, 56.

15 In der Verfassung für den Preußischen Staat vom 31.1.1850 sind die beiden Kammern in den Art. 62 ff. geregelt.

16 Ausführlich Obenaus, Anfänge (FN 5), 151 ff. Hardenberg war schon einige Zeit zuvor von den Arbeiten zur Verfassung (im weiten Sinn) abgezogen worden und starb 1822. Die Regie lag bei der sog. Kronprinzenkommission (dazu gehörten Ancillon, Albrecht, Oberpräsident Bülow, Schuckmann, Wittgenstein, später Otto von Voß-Buch u.a., vgl. Obenaus, Anfänge, 141, 151). Zu einem Teil der Vorgeschichte, nämlich den geplanten und berufenen Provinziallandtagen in den Jahren 1808/ 1809 vgl. Zeeden, Hardenberg und der Gedanke einer Volksvertretung in Preußen 1807 – 1812, Berlin, 1940 (Nachdruck Vaduz, 1965), 63 ff. Deren (Wieder-) Einberufung bzw. Neuerrichtung war ebenfalls dem Staatsschuldenproblem geschuldet. Für die Bewilligung von Krediten bzw. der Erhebung von neuen Steuern in den Provinzen war die Beteiligung von Ständen, sei es rechtlich sei es politisch, erforderlich oder opportun. Sehr umstritten war, welche Stände zu beteiligen seien, insbesondere die Repräsentation der Städte und der Bauern blieb strittig.

17 Zeeden, (FN 16), 79.

II.3 Die Beteiligung an den Mittelbehörden

Zur Vorbereitung oder auch Ersetzung der so lang aufgeschobenen „Nationalrepräsentation“ sollte nicht nur die Beteiligung auf kommunaler Ebene dienen, sondern auch der Plan einer „(ständischen) Repräsentation“ in den neuen Mittelbehörden, den Regierungen.¹⁸ Sogenannte „Volksrepräsentanten“ sollten diesen „Regierungen“¹⁹ beigeordnet werden. Spuren der auch frühdemokratischen Konzepten zugrundeliegenden Ideen von Selbstverwaltung, Selbstregierung, Selbsttätigkeit werden hier deutlich. Zugleich wird in der konkreten Konzipierung der Verwaltungsorganisation das Bedürfnis nach Begrenzung solcher Ideen sichtbar. Altenstein modellierte 1807 die Beteiligung auf der Regierungs(bezirks)ebene als Beratung, verstärkt durch die Möglichkeit, Maßnahmen bis zur Entscheidung der höheren Instanz zu suspendieren.²⁰ Umfassendere Kompetenzen sah er für die Repräsentation auf Kreisebene vor: hier sollten gewissermaßen die Behörden gewählt werden. Auch für die Gemeindeebene, die nur kurz angesprochen wird, sollte ‚Volksrepräsentation‘ entscheidend sein.²¹ Die Frage, welcher Grad von Beteiligung auf welchen Ebenen zu gewähren sei, wurde in der Folgezeit in vielen Gutachten, Kommentaren, Denkschriften behandelt. Reichsfreiherr vom Stein betonte in seinem „Plan zu einer neuen Organisation der Geschäftspflege“ erneut die Bedeutung der Erweckung des Gemeingeists durch – graduell abgestufte – Teilnahme der Nation an der Verwaltung.²² Davon erhoffte er sich, unter anderem, bessere Informationen über den Zustand des Gemeinwesens. Durch die Beteiligung auf den unteren Ebenen würden Kenntnisse über Lokal-, Sach- und Personalverhältnisse eingebracht, die dann zu besserer Information der Oberbehörden führen, wodurch sich die allgemeine Teilnahme gleichsam nach oben erstreckt.²³

Das Teilnahmemodell, das immer weiter ausgearbeitet wurde, stieß aber auch auf Kritik. Mangelnde Bildung und Qualifikation der potentiellen Repräsentanten, Eigennutz und Korruptionsgefahr, aber auch die Kostenproblematik wurden generell oder doch wenigstens „in Zeiten

18 *Bornhak*, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, 341 ff.; ausführlich zu Konzepten, Regelung und angeschlossener Umsetzung *Obenaus*, Verwaltung und ständische Repräsentation in den Reformen des Freiherrn vom Stein, in: JbG Mitteldtld 18, 1969, 130 ff.

19 Zunächst noch Kammern genannt.

20 *Altenstein*, Denkschrift v. 11.9.1807 (in: *Winter (Hg.)*, Die Reorganisation des Preussischen Staates unter Stein und Hardenberg, Bd. 1, 1931, Nr. 262, 364 ff., 541).

21 *Altenstein* (FN 20), 544, 546.

22 *Stein*, 23.11.1807 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 44, 94 ff., 97 f), entsprechend *Stein* (ebd., Nr. 45, 100 ff).

23 *Stein*, 23.11.1807 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 44, 94 ff., 98 f).

wie diesen“ gegen die Beteiligung von Repräsentanten jedenfalls auf der Ebene der Regierungen eingewandt.²⁴ Selbst der Selbsttätigkeit so favorisierende *Ludwig Freiherr von Vincke* (1774 – 1844)²⁵ äußerte Skepsis hinsichtlich der erforderlichen Qualifikation und Moral der Repräsentanten.²⁶ Die meisten Kritiker formulierten allerdings Gegenvorschläge, die eine Beteiligung nicht völlig ablehnten, sie nur auf verschiedene Weise zu begrenzen suchten.

Welche Erwartungen trotz der Skepsis mit der ständischen Repräsentation, jedenfalls in der offiziellen Version, noch verbunden wurden, zeigt die Formulierung der Aufgaben der landständischen Repräsentanten in der Verordnung über die Behördeneinrichtung aus dem

-
- 24 Etwa der Hauptbankdirektor Hundt, 29.11.1807 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 51, 183); sehr kritisch ein Aufsatz von Kunth vom 12.4.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 150, 499 ff.), der allenfalls eine beratende Funktion und zwar nur hinsichtlich der allgemeinen Gesetzgebung sowie der Beratung des Landrats vorsehen wollte. „Der bisherigen Administration kann man den Vorwurf nicht machen, daß sie verschmäht habe, die Stimme der Nation zu hören. Nur die Form war fehlerhaft [...] Dieser Gang [die Einholung von Stellungnahmen im Zirkulationsgang] war freilich höchst langweilig und ohne Geist und Leben [...]“; ebd., 501. Ihm entgegnend wiederum Altenstein (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 151, 505 ff.): eine Stimme der Nation habe es doch bislang gar nicht gegeben. Typisch für die Kritik einer Beteiligung an der „eigentlichen Ausföhrung“ ein gleichsam letzter Versuch von Schroetter, der das entsprechende Reglement ausarbeitete, vom 15.8.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 237, 746 ff., 750 ff.), dagegen setzte Stein eine Anweisung an Schroetter vom 25.8.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 244, 792 ff.), worin er noch einmal die Zwecke und Motive der – mitentscheidenden - Beteiligung an den Regierungen aufföhrte, sich allerdings gegen die Benennung als Nationalrepräsentanten aussprach. Daß Stein die von den Kritikern genannten Schwierigkeiten sah, zeigt sein Schreiben an Schroetter vom 27.6.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 194, 682 ff.), auch mit Blick auf die Verortung der Landräte als selbsttätigen, verantwortlichen Funktionären aus der Bürgerschaft.
- 25 *Vincke*, Denkschrift vom 4.6.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 179, 585 ff., 595). „Daneben bemühe man sich auf jede Weise, Selbsttätigkeit und Sozietätsgeist unter dem Volke zu erwecken, und betätige durch ein eigenes Gesetz den Willen, alle Wege-, Kanalbauten und andere öffentliche Gegenstände unter den englischen Modalitäten den Staatsbürgern unbeschränkt zu übertragen.“ Vgl. auch *Vincke*, 14.6.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 188, 610 ff., 615).
- 26 Denkschrift *Vincke* vom 24.3.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 136, 430 ff., 449 f.). Zugleich forderte *Vincke* aber den Mangel an „Öffentlichkeit im Verfahren“ der Finanzverwaltung durch Beteiligung der „Kontribubeln“, also der Steuerpflichtigen, zu beheben. *Vincke*, 14.6.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 188, 610 ff.). Im dargestellten positiven Beispiel aus Westfalen „imponierten sich daher die Einwohner selbst eigentlich nur für ihre Lokalbedürfnisse, aber es hatte das allgemeine Ansehen, indem sie ihren Beitrag selbst repartierten, und dieser Glaube ließ ihnen willig und gern einen verhältnismäßig bei weitem höhern Beitrag zur Staatskasse tragen als irgendeine andere Provinz [...]; öffentliche Rechnungslegung [gab] die Sicherheit der wirklichen Verwendung und alles gab Zutrauen zu der Regierung.“ (ebd., 613.). Der Versuch der Herstellung der erforderlichen Bildung der Nation durch die Verwaltung müsse jedenfalls gewagt werden, *Vincke*, Denkschrift vom 3.8.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 225, 704 ff., 706). Kritisch zur Beteiligung auch Graf von Reden, 6.4.1808 (in: *Scheel* (FN 7), Nr. 146, 480 ff.).

Jahr 1808.²⁷ Ein Katalog ‚moderner‘ Partizipationsfunktionen wird hier aufgelistet:

„Ihre Bestimmung ist, die öffentliche Administration mit der Nation in nähere Verbindung zu setzen, den Geschäftsbetrieb mehr zu beleben, und durch Mitteilung ihrer Sach-, Orts- und Personenkenntnis möglichst zu vereinfachen; die Mängel, welche sie in der öffentlichen Administration bemerken, zur Sprache zu bringen, und nach ihren aus dem praktischen Leben geschöpften Erfahrungen und Ansichten, Vorschläge zu ihrer Verbesserung zu machen, sich selbst von der Rechlichkeit und Ordnung der öffentlichen Staatsverwaltung näher zu überzeugen und diese Überzeugung in der Nation gleichfalls zu erwecken, und zu befestigen.“

Nach dem Konzept erhalten die Repräsentanten (entscheidende) Stimme im Regierungskolleg, aber kein spezielles Departement. Sie sind verantwortlich für ihr Votum, gesetzt den Fall, daß man ihnen grobe Fahrlässigkeit oder böse Absicht nachweisen kann. Ihre Wahl setzt irgendeine Art ständischer Kreisverfassung voraus; denn sie werden auf drei Jahre durch die Kreise gewählt. Ihre Zahl wird auf neun pro Regierung festgesetzt.²⁸

Wirklichkeit wurde die Teilnahme an den Regierungen nur für kurze Zeit und auf ganz beschränktem Raum. Geplant für alle drei Oberpräsidialbezirke der damaligen Monarchie, also Brandenburg (mit Neumark und Pommern), Schlesien und Preußen, gibt es nur für den Regierungsbezirk Ostpreußen (also die Regierung in Königsberg) überhaupt Nachweise über die Bestellung von Repräsentanten. Ihre Wirkung war nur von kurzer Dauer,²⁹ im Jahre 1812 hob Hardenberg die Einrichtung ganz auf.³⁰

27 Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden, vom 26. Dezember 1808: §§ 17 ff., der Aufgabenkatalog in § 18. Wesentliche Aspekte des Partizipationsprogramms von Stein waren schon direkt nach seinem Ausscheiden herausgestrichen worden.

28 Vgl. auch Zeeden (FN 16), 52 f. Diese Regelungen kamen Alteinsteins Vorstellungen in der Rigaer Denkschrift (in: Winter (FN 20), 404 ff.) sehr nahe. Jetzt sollten die Repräsentanten sogar mehr als nur beratende Stimme haben.

29 Zeeden (FN 16), 54 ff. Wie Bornhak arbeitet Zeeden heraus, daß das Experiment sich auch aus Sicht der Reformbürokratie nicht bewährte, „weil die Repräsentanten in ihrem Amt eine ganz andere Aufgabe sahen, als die ihnen vom Ministerium zugemutete bürokratische Folgsamkeit.“ (Zeeden (FN 16), 55); ebd. im folgenden auch zu den Diskussionen in Brandenburg-Pommern und Schlesien, wo das Projekt dann nicht umgesetzt wurde. 1810 mit dem Ende der Interimsministerium von Dohna – Altenstein war es ganz erledigt. Keinen Erfolg sah Bornhak, da es zu einer Frontstellung zwischen Ständen und Regierung gekommen, bzw. die alte Frontstellung Stände versus staatliche Verwaltung dadurch perpetuiert worden sei. Bornhak (FN 13), 349; Koselleck (FN 11), 178 ff.

30 Obenaus, Verwaltung (FN 18), 156 ff., 175; Obenaus, Anfänge (FN 5), 45 f.

II.4 Die kommunale Selbstverwaltung

Die Städteordnung hingegen wurde umgesetzt, als zunächst einziges ‚Partizipationsprojekt‘.³¹ Das erklärt die besondere Beachtung, die ihr bis heute zuteil wird.³² Wie erwähnt ist hier das typische Einerseits - Andererseits einer in den Staat eng integrierten kommunalen Selbstverwaltung vorgesehen.³³ Doch immerhin sind viele verschiedene Formen der Teilnahme der Bürger niedergelegt:

An erster Stelle stehen die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung. Nach dem späteren Wahlmodus waren zwischen 4,5 % und ca. 9 % der Bevölkerung wahlberechtigt.³⁴ Zum Zweiten sollte auch der Magistrat aus Bürgern bestehen, er wurde gewählt von der Stadtverordnetenversammlung. Ferner sollten der Bürgerschaft bestimmte Informationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. So heißt es in einer Instruktion behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten (1808):

„Bei wichtigen Angelegenheiten, die sich zur Publizität eignen, wird aber in großen und mittlern Städten über den Gegenstand der Beratung ein kurzer Aufsatz abgedruckt und nicht nur den Stadtverordneten ein Exemplar davon zugesandt, sondern auch jedem Bürger gegen Erlegung der Druckkosten dergleichen überlassen.“³⁵

Zudem sollten die Bürger im Wege öffentlicher Abnahmeverfahren im Bereich Rechnungen und Bauten Informationen über die

31 Vgl. *Obenaus*, Anfänge (FN 5), 46 ff.

32 Stellvertretend für die Beiträge zum 200. Jubiläum vgl. von *Unruh*, Die fortwirkende Bedeutung der preußischen Städteordnung von 1808, DVP 2008, 180 ff.; *Hennecke/Ritgen*, DVBl 2007, 1253 ff. sowie sehr kritisch, insbesondere zu der Verbindung moderner (liberaler) kommunaler Selbstverwaltung gerade mit dem Reichsfreiherrn vom Stein Faber, DVBl 2008, 437 f. („sinnloser Personen-Kultus“)

33 Das gilt noch mehr bei der „Revidierten Städteordnung“ vom 17.3.1831, die das Übergewicht der Stadtverordnetenversammlung über den Magistrat beseitigte, die Staatsaufsicht verstärkte und den Zensus für das aktive und passive Wahlrecht erheblich erhöhte, vgl. *Mieck*, Staat und Gesellschaft (FN 8), 109.

34 *Mieck*, Städtereform (FN 2), 71 und 73 mit genaueren Zahlen zu einzelnen Städten. 1809 hatten in Berlin nur 6,3 Prozent der Bevölkerung (etwa 30 Prozent der volljährigen Männer) das Wahlrecht zur Stadtverordnetenversammlung, vgl. Pahlmann, Anfänge des städtischen Parlamentarismus in Deutschland, Berlin 1997, 121 ff.

An Zahlen zu kommen ist schwierig. Laut *Obenaus*, Anfänge (FN 5), 49 f. mit Fn. 127, ist die Zahl der Wahlberechtigten nach der Städteordnung 1808 und nach dem preußischen Wahlgesetz von 1848 verglichen worden anhand von Zahlenmaterial aus Danzig und den schlesischen Städten. Daraus habe sich ergeben, daß die Städteordnung etwa einem Viertel der nach den Vorschriften von 1848 Wahlberechtigten das Wahlrecht zuerkannte. Bei den Wahlen zur Paulskirche lag die Quote der Wahlberechtigten unter den volljährigen Männern in Preußen bei 80%.

35 Nr. 14 der Instruktion behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen, vom 19. November 1808, PrGS 1808, 357 ff.

Verwaltung und ihre Kosten erhalten können. Schließlich war die Beteiligung weiterer Bürger an den Deputationen und Kommissionen der Stadtverordneten vorgesehen, mit Zuständigkeiten etwa für das Schul- und Armenwesen, aber auch für die Feuersozietät und für Bauangelegenheiten.³⁶

In der Städteordnung wurden auf diese Weise Kommunikations- und Beteiligungsmodelle in positives Recht gefaßt. Sie sollten Funktionen wie: Information, Kontrolle, Akzeptanz erfüllen. Insofern ist die Städteordnung ein wichtiges Dokument, das die mögliche zeitgenössische Wahrnehmung und normative Umsetzung von Partizipation in einem bestimmten Bereich von Verwaltung repräsentiert.³⁷ Daß die Stadtverordnetenversammlungen selbst sich gegen weitere Beteiligung von außen eher abschlossen – so gab es neben den nicht-öffentlichen Beratungen eine Tendenz, die Verhandlungen insgesamt der Geheimhaltung zu unterwerfen³⁸ – gehört zu den Ambivalenzen von Partizipation im frühen 19. Jahrhundert und vielleicht auch heute.

II.5 Von der schwierigen Durchsetzung der neuen Partizipation

Die Geschichte der preußischen Reformen zeigt, daß die zunächst recht weitgehenden Partizipationskonzepte nicht nur an den Gegnern der Reformen, insbesondere Teilen des Adels und Gutsherrentums, die altständischen Modellen verbunden waren, scheiterten. Auch bei den Reformern gab es, zunehmenden, Widerstand. Schon Hardenberg schwächte die Steinschen Repräsentationspläne erheblich ab. Jedenfalls die Verwaltung im engeren Sinn sollte hierarchisch-zentral gesteuert sein. Dazu trugen die für die Reformer unangenehmen Erfahrungen mit verwirklichter Beteiligung bei. Wie bei der Teilnahme von Repräsentanten an den Regierungen, zeigte sich auch bei den Stadtverordnetenversammlungen, und selbst bei so ‚exquisiten‘ Repräsentationskonstruktionen wie den Notabelnversammlungen auf gesamtstaatlicher Ebene,³⁹ daß die Teilnehmer oft nicht im Sinne der Reformbürokratie

36 § 175, § 177 Städteordnung.

37 Umfassend zur Geschichte der Selbstverwaltung immer noch *Heffter* (FN 3). Zur Verortung der kommunalen Selbstverwaltung in der Geschichte von Partizipation an sich *Wex*, Die städtischen Behörden, 115.

38 *Obenaus*, Anfänge (FN 5), 50.

39 Zu den Notabelnversammlungen, die Hardenberg mehrfach einberief, um gewisse Beteiligung und vor allem Kommunikationskanäle zu eröffnen vgl. *Zeeden* (FN 16), 98 ff., *Obenaus* (FN 5), 84 ff.

wirkten.⁴⁰ Der Gegensatz von Feudaladel und Beamtentum war schon 1809 scharf hervorgetreten und sollte die folgenden Repräsentations- und Partizipationskonstruktionen lange beeinflussen.⁴¹ Zu sehen war das etwa bei der Revision der Städteordnung 1831.⁴² Savigny stellte dazu fest, daß eine gewisse Selbständigkeit der Gemeinden aus Sicht des monarchisch-bürokratischen Obrigkeitsstaates durchaus zu rechtfertigen sei, denn sie sei kein Element der feindlichen Demokratie, sondern eine Stütze der bestehenden staatlichen Ordnung gegen die Gefahren der Revolution. Sie lenke vom politischen Umsturz ab, indem sie den Drang nach Teilnahme am öffentlichen Leben befriedige und in erster Linie auf die öffentliche Verwaltung beschränke.⁴³ Demokratische Vorstellungen, die in früheren Konzepten mit monarchischen in vielfältige Verbindung gebracht worden waren, erscheinen hier als feindlich. Genug Anlaß, einen kurzen Blick auf wirklich frühdemokratische Konzepte zu werfen.

40 Vgl. dazu kurz *Christopher Clark*, Preußen. Aufstieg und Niedergang 1600 – 1947, München 2008, 389 f. Zum insgesamt eher mageren Ertrag der Reformen ebd., 393 ff. *Zeeden* (FN 16), 55.

41 *Zeeden* (FN 16), 83 im Kontext der gescheiterten reichsständischen Pläne vor Hardenberg. Ausführlich auch *Obenaus*, Anfänge (FN 5), passim.

42 Zur revidierten Städteordnung (PrGS 1831, 10) kurz *Thiel*, Gemeindliche Selbstverwaltung und kommunales Verfassungsrecht im neuzeitlichen Preußen (1648 – 1947), Die Verwaltung Bd. 35 (2002), 25 ff., 37 f. Auch die revidierte Städteordnung galt nicht überall, vielmehr konnte die Beibehaltung der alten Städteordnung gewählt werden; daneben galt weiterhin französisches Gemeinderecht in den ehemals französisch besetzten Rheinprovinzen. Zur Rechtsvielfalt ab 1831 vgl. *Mieck*, Städtereform (FN 2), 76 ff.; zu zunehmend restaurativen Tendenzen des nachfolgenden Gemeinderechts ders., ebd., 78 ff.

43 *Savigny*, Die preußische Städteordnung, Historisch-Politische Zeitschrift 1832, 389 ff., 405. Wiedergabe bei *Thiel* (FN 42), 38.

III „Selbsttätigkeit, Selbstregierung, Selbstverwaltung“. Ein kurzer Blick auf frühdemokratische Konzepte

Die Beteiligung der Bürger war um die Jahrhundertwende zum langen 19. Jahrhundert nicht nur ein Anliegen der aufgeklärten Reformbürokratie. Zentrale Bedeutung hat sie für die frühdemokratischen Autoren, die damals etwa als „Radikale“ oder „Jakobiner“ bezeichnet wurden. „Selbsterhaltung“, „Selbstbestimmung (Auto-nomia)“, „Selbständigkeit“, „Selbsttätigkeit“, „Selbstregierung“, „Selbstgesetzgebung“, „Selbstverwaltung“ sind zentrale Ausdrücke in diesem Zusammenhang.

So formuliert der früh-demokratische Kantianer *Johann Adam Bergk* (1769 – 1834) im Jahr 1796:

*„Politische Freyheit ist die Befugniß an der Staatsverwaltung Antheil zu nehmen, und zur Erreichung des Bürgervereins unter Gesetzen mitzuwirken.“*⁴⁴

Daraus ergibt sich auch die „gerechteste und zweckmäßigste Regierungsform“:⁴⁵

„Da der Mensch eine Bestimmung auf dieser Erde hat, die er durch Selbsttätigkeit erreichen soll, so müssen auch alle Einrichtungen, die Menschen treffen, dahin abzielen.“

„Selbsttätigkeit“ ist der Weg zur Erfüllung des menschlichen Zwecks und zugleich der Maßstab für die Bewertung von Regierungsformen. *Bergk* führt dies aus, nicht nur mit idealistischen Wendungen, sondern auch mit konkreten Vorgaben, wie die richtige Regierungsform ausgestaltet sein soll und nicht zuletzt mit der Forderung nach einer Verfassung. Im Mittelpunkt stehen die „Beamten“, nicht etwa ein Parlament. Alle Beamten müssen vom Volk gewählt werden, jeder muß dazu wählbar sein. „Welche Regierungsform“, so fragt *Bergk*,

„ist nun gerecht? Da jede Verfassung durch und für das Volk eingeführt ist oder sein soll, so ist es Pflicht, daß das Volk durch die Regierung das Recht selbst ausführe. Die Wählbarkeit aller Beamten durch das Volk ist daher moralisch-notwendig. Alle Bürger sind berechtigt an der Regierung Anteil

44 *Bergk*, Untersuchungen aus dem Natur, Staats- und Völkerrechte mit einer Kritik der neuesten Konstitution der französischen Republik, o.O. 1796, (= Nachdruck Kronberg/Ts. 1975, hg. von *Jörn Garber*), 46 ff. (VI. Versuch „Ueber die politische Freyheit“), Zitat: 47. Über *Bergk*s Leben ist nicht viel bekannt: geboren in Hainichen bei Zeitz in Sachsen, war er offenbar als Privatgelehrter tätig, ohne öffentliche oder akademische Ämter auszuüben. Er publizierte, z.T. unter Pseudonymen zu philosophischen Themen, darunter Vieles zu Kant. Vgl. *Vanda Fiorillo*, Die politische Revolution als Pflicht im Jakobinischen Kantianismus von Johann Adam Bergk, Leipziger Juristische Vorträge H. 48, 2001, 8 Fn. 3.

45 *Bergk*, Untersuchungen (FN 44), 87 ff. (X. Versuch), das folgende Zitat: 90. Zu diesen und weiteren Texten vgl. auch *Cancik*, Selbst ist das Volk? – Der Ruf nach „Volkstümlichkeit der Verwaltung“ in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, *Der Staat* 2004, 298 ff.

zu nehmen: jeder lange Genuß eines Amtes ist daher ungerecht. Das Recht erfordert, daß alle Beamten oft gewechselt werden, damit nicht durch Ausschließung Anderer Rechte beleidigt werden. Die Möglichkeit, ein Staatsamt zu erhalten, muß jedem offen stehen: denn sie ist in der Pflicht aller enthalten, zur Ausübung des äußern Rechts beizutragen. Der Mensch soll seine Angelegenheiten selbst besorgen [...]“⁴⁶

Selbsttätigkeit heißt in diesem Konzept von 1796 ‚Selbst Verwalten‘ und das wiederum bedeutet: weitgehende Beteiligung. Umgesetzt wird sie durch Beamtenwahl, befristete Ämter sowie gleichen Ämterzugang. Bergk begründet seine Vorschläge mit den zu erwartenden positiven Folgen: ungeahnte Kräfte würden freigesetzt, Patriotismus erweckt werden; die Demokratie wirke als „Erziehungsanstalt“.⁴⁷ Hier mag man Anklänge an die bürgerpädagogischen, gemeingeist-fördernden Vorstellungen des Reichsfreiherrn vom Stein hören. Sie wurden später und vor anderem Hintergrund formuliert. Selbsttätigkeit und Selbstverwaltung bedeuten bei Bergk deutlich mehr, als das in der preußischen Städteordnung vorgesehene Maß an Bürgermitwirkung.

Mit wie viel Pathos die damals erhoffte Umsetzung umfassender Selbsttätigkeit im Staat formuliert wurde, zeigen viele andere Texte, etwa die Einführung der „Konstitution für die Stadt Köln“, ein Entwurf aus dem Jahr 1797. Dort heißt es:

„An die Bürger Kölns“ [...] ihr werdet die einzigen Herren seyn, denen das Recht zukommt, in gemeinschaftlichen Angelegenheiten selbst zu wahlen, selbst zu beschließen, und selbst anzuordnen, die sich ihre öffentlichen Staatsdiener selbst wählen, [...]“.⁴⁸

Nach einem Text von Joseph Rendler, verfaßt wohl 1793/ 94,⁴⁹ gebührt jedem Mitglied des Volks die Mitwirkung an der Gesetzgebung,⁵⁰ aber auch bei der Aufstellung der Beamten. Diese geschieht durch Volkswahl, die Ämter sind befristet.⁵¹ Jedem Bürger steht der Weg zu jeder Amtierung offen.⁵²

46 Bergk, Untersuchungen (FN 44), 93 f.

47 Bergk, Untersuchungen (FN 44), 102 und öfter.

48 Christian Sommer, Konstitution für die Stadt Köln, 1797, Text bei Horst Dippel, Die Anfänge des Konstitutionalismus in Deutschland. Texte deutscher Verfassungsentwürfe am Ende des 18. Jahrhunderts, Frankfurt/M 1991, 68 f.

49 Joseph Rendler, Erklär- und Erläuterung der Rechte und Pflichten des Menschen, zur Gründung des bürgerlichen Glücksstandes abgefaßt und angenommen in der Volksversammlung zu ..., bei Dippel (FN 48), 51 ff.

50 Rendler (FN 49), VII. Artikel, 14. Erklärung; XI. Art., 32. Erkl., a).

51 Rendler (FN 49), XI. Art., 32. Erkl., a); 34. Erkl.: Volkswahl der Beamten, 35. Erkl.: Befristung der Ämter; 42., 43. Erkl.: zu den Amtspflichten (Verantwortung der Beamten).

52 Rendler (FN 49), XI. Art., 32. Erkl., f).

Ähnlich ist das Konzept in den „Grundlinien zu einer allgemeinen deutschen Republik“, (Altona – Wien) von 1797, einer anonymen Schrift.⁵³ Die ausübende Gewalt wird, wie die gesetzgebende, vom Volk durch unmittelbare und mittelbare Wahl Stellvertretern (Repräsentanten) übertragen⁵⁴; letztere bilden die Nationalversammlung und wählen die Amtsinhaber, deren Ämter auf vier bis fünf Jahre befristet sind.

Deutlich angelehnt an die frühen französischen Revolutionsverfassungen ist der „Entwurf einer republikanischen Verfassungsurkunde, wie sie in Deutschland taugen möchte. Im 7. Jahr der Mutterrepublik. Basel 1799“.⁵⁵ Der Verfassungsentwurf gilt als das gemeinsame Programm der süddeutschen Revolutionäre, soweit sie mit dem württembergischen Zentrum in Verbindung standen.⁵⁶

Hervorzuheben ist, daß die Wahlmänner nicht nur die Gesetzzräte wählen,⁵⁷ sondern jährlich auch die wesentlichen Ämter der Verwaltung: den Kreiseinnehmer, die Kreisverwalter,⁵⁸ die Kreisrichter, die Oberrichter sowie die Stellvertreter all dieser Behörden.⁵⁹ Die Wahlmänner sind auch zuständig für die Haushalts- und Rechnungskontrolle

53 Untertitel: gezeichnet von einem Märtyrer der Wahrheit; bei *Dippel* (FN 48), 114 ff.; Dippel schreibt – offenbar ohne weiteren Zweifel – diesen Text Wilhelm Traugott Krug zu, a.O., 17 (und Fn. 52 m.w.N.). *Valjavec*, Entstehung der politischen Strömungen, 191 Fn. 42. überlegt, ob Rebmann der Verfasser sein könnte.

54 Grundlinien, sub IV. „Über die Organisation des Staats“, Dippel (FN 48), 124 ff., 126.

55 Text bei *Dippel* (FN 48), 177 ff.; im folgenden zitiert: Entwurf, Teil / ggf. Abschnitt / Ziffer, also etwa III/ 1/ 1.

Das Grundgerüst der ‚Verfassungsform‘ (Staatsorganisation) ist eine republikanische Repräsentativorganisation, die Legislative in einer Art Zweikammersystem verteilt auf den Erst- und den Zweitrat, mit komplizierten Zuordnungen von unmittelbaren und mittelbaren Wahlen, Rotationen etc.

56 *Heinrich Scheel*, Süddeutsche Jakobiner. Klassenkämpfe und republikanische Bestrebungen im deutschen Süden Ende des 18. Jahrhunderts. 2.A. Vaduz/Liechtenstein. (Akademie der Wissenschaften der DDR. Schriften des Zentralinstituts für Geschichte, Bd. 13. (1.A. Berlin 1962), 495; zur genaueren Verortung im Kontext anderer Verfassungen des ausgehenden 18. Jahrhunderts ebd., 486 ff.

57 Diese wiederum werden von den – durch die Urversammlungen in den Bezirken gewählten - Wahlversammlungen (Wahlmänner) gewählt (Entwurf (FN 55), III/ 4/ 1 ff.); hier standen wohl die französischen Revolutionsverfassungen direkt Pate, welche die Institutionen Urversammlung und Wahlversammlung normieren. Die Gesetzzräte wählen wiederum den Staatsrat, das ist die Spitze der Exekutive, bestehend aus fünf Mitgliedern (Entwurf (FN 55), III/ 10/ 1 ff.).

58 Die Kreisverwaltung ist – unter Aufsicht der Gesetzzräte, des Staatsrates, u.a. Institutionen – zuständig für die Vollziehung der Gesetze, Verordnungen, Befehle und Erklärungen (PCK: das sind die genannten Handlungsformen der oberen Instanzen bzw. der Legislative); der Geschäftsgang ist detailliert geregelt; Entwurf (FN 55), III/ 11/ 1 ff.

59 Entwurf (FN 55), III/ 4 / 24.

der Gemeinden.⁶⁰ Die Institutionen der Gemeindeverwaltung wiederum werden von der Gemeinde ernannt.⁶¹ Letztlich soll das Konzept die weitgehende (Selbst-)Erledigung der Aufgaben durch auf kurze Zeit gewählte Funktionsträger umsetzen.

Mit *Wilhelm Joseph Behr* (1775 - 1851) soll, schließlich, einer der wenigen Rechtswissenschaftler unter den frühen Demokraten und einer der unter ihnen noch selteneren Rechtsprofessoren vorgestellt werden.⁶² In seinem „System der allgemeinen Staatslehre“⁶³ entwickelt Behr in den Jahren 1804 bis 1810 seine Auffassung der richtigen Staatsform, nämlich der Republik. Er thematisiert die Teilnahme des Volks und die dafür erforderliche Publizität des Staatshandelns auf ganz unterschiedlichen Ebenen, von der philosophischen Staatskonstruktion bis zur Ebene konkreter Reformvorschläge für bestimmte Staaten.

Neben der sozusagen klassischen politischen Repräsentation mit Blick auf Gesetzgebung und Regierung finden sich auch Vorschläge zu eher alltagsbezogener Beteiligung auf der Ebene der Verwaltung im engeren Sinn. So fordert Behr, daß die für die Realisierung von Steuer- und Abgabepflicht nötige konkrete Beitragsfestlegung für den einzelnen durch das Volk erfolge.⁶⁴ Erstens sei die genaue, unmittelbare Kenntnis des individuellen Vermögenszustandes nur bei den Individuen vorhanden, nicht bei der Staatsgewalt, und zweitens sei die Schätzung ein Beschluß „über sich selbst“ und damit gerecht. Schätzung und Verteilung müsse also durch die Gemeinden für ihre Mitglieder erfolgen, das bedeutet in einer (begrenzten) ‚Öffentlichkeit der

60 Diese wird durch die Gesetzräte nochmals gegengeprüft bzw. bei der Kontrolle der Rechnungslegung durch den Staatsrat gleichsam als ‚Gegenbuch‘ benutzt, Entwurf (FN 52), III/ 5/ 63.

61 Entwurf (FN 52), III/ 12/ 1 ff. Die Aufsicht wird durch einen vom „Bezirksaufseher“ ernannten „Gemeindeaufseher“ durchgeführt. Auf Kreisebene entspricht dem ein „Kreis aufseher“. Die Reihung nach Größe ist: Kreis – Bezirk – Gemeinde.

62 Behr (1775 – 1851) war zunächst Professor in Würzburg, später wurde er dort Bürgermeister. Nach langer Verfolgung und Haft wurde er erst 1848 amnestiert. Ausführlicher und m.w.N. *Cancik* (FN 10), 30 ff.

63 Die „allgemeine Staatslehre“ umfaßt vier „Systeme“: 1) System der allgemeinen Staatslehre zum Gebrauche für seine Vorlesungen. Erster Band, welcher die allgemeine Einleitung, und den ersten Theil der Staatslehre, nämlich die reine Staatslehre, oder die Staatswissenschaft enthält; Bamberg und Würzburg, 1804; 2) System der angewandten allgemeinen Staatslehre oder der Staatskunst (Politik), Erste Abtheilung Die allgemeine Einleitung, und die Staatsverfassungslehre, (= Band 1), Frankfurt am Main 1810; 3) System der angewandten allgemeinen Staatslehre oder der Staatskunst (Politik), Zweyte Abtheilung Die Staatsverwaltungslehre, (= Band 2), Frankfurt am Main 1810; 4) System der angewandten allgemeinen Staatslehre oder der Staatskunst (Politik), Fortsetzung und Schluß der Staatsverwaltungslehre (= Band 3), Frankfurt am Main 1810.

64 *Behr*, System 1804 (FN 63), §§ 638 ff.

Betroffenen‘ und unter Beteiligung derselben.⁶⁵ Auch im Bereich des Armenrechts soll die Kontrolle der Mitbürger, daß keiner Müßiggang oder Verschwendung betreibe, sondern wirklich einen Anspruch auf die Solidarität und Unterstützung der Gemeinschaft habe, durch die Mitglieder jeder Gemeinde geschehen. Nur hier bestehe die erforderliche Kenntnis des Vermögenszustandes des einzelnen.⁶⁶ Sachkenntnis, Rechtmäßigkeitsgewähr und Kontrolle sind die Motive eines solchen Beteiligungsmodells, seine Grundlage ist ein weitreichendes Konzept von Selbst-Regierung.

IV Drei Bemerkungen zum Schluß

1. Ob die preußischen Reformer diese frühdemokratischen Konzepte kannten, ist schwer zu sagen. Aber natürlich waren die französische Revolution und die sich anschließenden Änderungen der Staats- und Verwaltungsordnung sowie die Debatte darüber präsent.⁶⁷ Die Abwehr einer Revolution bei Übernahme der positiven Modernisierungsleistungen war denn auch ein wichtiges Motiv der Reformen, ja es war von „Revolution von oben“ (Struensee)⁶⁸ die Rede. Berühmt geworden ist auch ein Satz Hardenbergs, der „demokratische Grundsätze in einer monarchischen Regierung“ einbetten wollte.⁶⁹

Sowohl die preußischen Reformkonzepte wie auch die frühdemokratischen Modelle können als Stationen verschiedener miteinander verbundener Geschichten wahrgenommen werden. Es sind Geschichten von Partizipation, von Selbstverwaltung und letztlich von Demokratie; Geschichten von Ideen und von Praxis.⁷⁰ Daß ein ganz wesentliches Motiv für Beteiligung nicht hohes demokratisches Ethos, sondern der Finanzbedarf des Staates war (und ist), gehört zu diesen Geschichten dazu.⁷¹ Die Konzepte und ihre Realisierungen breiten sich aus, von lokalen und regionalen Anknüpfungen wandern sie im Laufe der Zeit auf

65 Der Ausdruck Betroffene oder Öffentlichkeit der Betroffenen wird bei Behr nicht verwendet.

66 Behr, System 1804 (FN 63), § 679.

67 Die Bedeutung der Revolution für die Reformen ist strittig, vgl. nur Mieck, Städtereform (FN 2), 61.

68 Vgl. Wehler, Deutsche Geschichte, Bd 9: Deutsches Kaiserreich, S. 37, dort Fn. 19 mwN.

69 Rigaer Denkschrift vom September 1807, in: Winter (FN 20), Nr. 261, 302 ff., 306.

70 Selbstverwaltungsgeschichte als ein Stück Demokratiegeschichte bei Heffter (FN 3), deutlich dazu insbesondere das Vorwort von 1950, 5 ff. Zur starken Staatsorientiertheit des Zugriffs der Preußischen Reformer und später etwa Gneists u.a. und der entsprechend viel später einsetzenden Liberalisierung vgl. nur Klaus Lange (FN 2), 851 ff.

71 Nachweise s. FN 13.

umfassendere staatliche Ebenen, von Verordnungen und Gesetzen in die Verfassungen.⁷²

2. Um Partizipationskonzepte und ihre Umsetzung (historisch) einordnen zu können, muß man, wie ich zu zeigen versuchte, – mindestens – vier Fragen stellen.

- (1) Die Frage nach der sozialen Basis der Repräsentation oder anders gewendet:
Wer darf partizipieren?
- (2) Die Frage nach dem Umfang der Partizipation:
Ist die Beteiligung auf Beratung beschränkt oder wird Mitentscheidung ermöglicht? Welche Sachfragen werden der Beteiligung geöffnet?
- (3) Die Frage nach den (außerrechtlichen) Möglichkeiten und Voraussetzungen der Partizipation:
Sind die erforderlichen Informationen zugänglich? Welche Bildungsanforderungen stellen sich? Wer hat Zeit, sich zu beteiligen? Wer kann es sich wirtschaftlich leisten?
- (4) Die Frage nach der Bereitschaft der zu Beteiligten:
Wer von den Berechtigten will teilnehmen? Ein Dilemma der Steinschen Städteordnung bestand darin, daß zwar mehr Einwohnern als früher das Bürgerrecht angeboten, aber nur wenige zur Annahme verpflichtet worden waren. Schnell stellte sich heraus, daß viele von der Option, das Bürgerrecht und damit eine mit-tätige Stellung in der Stadt zu erlangen, keinen Gebrauch machten. Dementsprechend sollte die ‚Pflicht zum Bürgerrecht‘ in der revidierten Städteordnung auf Staatsbeamte, Geistliche, Professoren, Lehrer, Ärzte und Justizkommissare ausgedehnt werden.⁷³

72 Vgl. Dreier, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. 2, Art. 28 Rn. 7 ff. zur Geschichte verfassungsrechtlicher Regelungen der Selbstverwaltungsgarantie.

73 Obenaus, Anfänge (FN 5), 47 f., 132. Zur skeptischen Aufnahme der Städteordnung in Berlin vgl. P. Clauswitz (Hg.), Die Städteordnung von 1808 und die Stadt Berlin. Festschrift zur hundertjährigen Gedenkfeier der Einführung der Städteordnung, Berlin 1908, insbes. 34 f., 99 f. zu den Widerständen in der Verwaltung Berlins. Clauswitz war Stadtarchivar in Berlin; ein entsprechend informiertes Werk zur Städteordnung in Potsdam und zur Potsdamer Stadtverordnetenversammlung ist mir nicht bekannt.

3. Die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, Verwaltung und Bürgern seien immer wieder zu aktualisieren, die Schwierigkeiten durch die Zeiten hindurch latent. Diese eingangs des Beitrages formulierte, regelmäßig allen einleuchtende Behauptung soll zum Schluß mit einem letzten Zitat belegt werden, es stammt aus Europa: „Die Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern zu überbrücken“ müssen fünf Grundsätze für ein Gutes Regieren eingehalten werden. Dazu gehören unter anderem: Offenheit und Partizipation. So steht es im Weißbuch „Europäisches Regieren“ der EU-Kommission aus dem Jahr 2001.⁷⁴ Es ist ein Programm, das auf allen Ebenen von Politik und Verwaltung umzusetzen ist. Insbesondere die Elemente Offenheit und Partizipation finden sich, etwa im europäisch determinierten Umweltrecht, an vielen Stellen aufgenommen. Sie sind oft genug gerade von den Kommunen in ‚Wirklichkeit‘ zu transformieren. Bei allen Unzulänglichkeiten und Rückschlägen hat die kommunale Ebene damit viel Erfahrung, dank der Tradition der Selbstverwaltung, die im frühen 19. Jahrhundert als „das Mittel zur Verbindung von Staat und Nation in Dorf, Stadt und Provinz“ konzipiert wurde.⁷⁵ Die Aufgabe der Inklusion der Bürgerinnen und Bürger, die Herstellung von Akzeptanz für die Politik und die Verwaltung der Stadt bleibt – trotz Europäisierung oder Globalisierung – auch eine Daueraufgabe vor Ort, nicht zuletzt für eine Stadtverordnetenversammlung.

Die Autorin *Prof. Dr. Pascale Cancik* ist Inhaberin der Professur für Öffentliches Recht, Geschichte des europäischen öffentlichen Rechts und Verwaltungswissenschaften an der Universität Osnabrück.

74 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch Europäisches Regieren, vom 25.7.2001, KOM (2001) 428 ff.:„[...] Gutes Regieren und die in diesem Weißbuch vorgeschlagenen Änderungen beruhen auf fünf Grundsätzen: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz. Auf diese Grundsätze, von denen jeder einzelne für demokratisches Regieren wichtig ist, stützen sich die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten. Sie gelten indessen für alle Regierungsebenen – die globale, europäische, nationale, regionale und lokale Ebene. [...] Auch die Europäische Union wandelt sich. [...] Heute kann sie ihre Legitimität nur aus Teilhabe und Einbindung beziehen. Das alte lineare Modell, bei dem die Politik von oben herab verkündet wird, muss durch einen *circulus virtuosus* ersetzt werden, einen Spiralprozess, der – von der Gestaltung bis zur Durchführung der Politik - auf Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen beruht.“ Bei allen Differenzen zur oben betrachteten Zeit von vor 200 Jahren: bekannt kommt einem das schon vor.

75 *Obenaus*, Verwaltung (FN 18), 138.