

Aktivität und Einstellung von deutschen Richtern im 19. Jahrhundert geliefert. Seine Arbeit greift in ihrem Anspruch und ihrer Argumentation zudem allgemeine Fragen nach der Loyalität von Staatsdienern und nach deren Teilnahme in der bürgerlichen Gesellschaft auf. Sie ist daher nicht nur dem Rechts- und Sozialhistoriker, sondern auch allen zur Lektüre zu empfehlen, die sich für die vielfältigen Friktionen in den Beziehungen zwischen Staat, Bürokratie und bürgerlicher Gesellschaft interessieren.

*Peter Becker, Washington*

Joachim Eibach, *Der Staat vor Ort. Amtmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens*, Campus Verlag, Frankfurt/Main 1994, 260 S., kart., 68 DM.

Verwaltungsgeschichte wird oft für eine trockene Angelegenheit gehalten, weil man sie vornehmlich auf Fragen des Personals, der Organisation und der Kompetenzverteilung gerichtet sieht. Tatsächlich läßt die Forschung es durchaus nicht immer bei diesen Perspektiven bewenden, sondern bezieht auch die administrative Praxis mit ein. In seiner den badischen Verhältnissen zwischen Reformzeit und Reichsgründung gewidmeten Dissertation führt Eibach das eindringlich vor Augen. Er will wissen, wie die Verwaltung auf Bezirksebene handelte, wie also der Staat vor Ort aussah. Dazu beschreibt er zunächst die Ausgangslage, die herkömmliche Verwaltung bis etwa 1800, die Verwaltungsreform von 1809, die Schaffung des Berufsbeamtentums sowie Herkunft, Ausbildung und Kompetenzen des Amtmanns, schließlich die Besonderheiten der Verwaltung in den standes- und grundherrlichen Gebieten. Sodann behandelt er in drei gleich gegliederten Kapiteln die unterschiedlichen Entwicklungsetappen 1809–1830, 1830–1849 und 1849–1870; als Zäsuren macht er die Julirevolution in Frankreich und die Niederwerfung der deutschen Revolution aus. Anhand eines umfangreichen Archivmaterials werden jeweils die Organisation und das Personal der Bezirksämter, die Handhabung von öffentlicher Sicherheit und Justiz (die Trennung von Justiz und Verwaltung erfolgte erst 1857), die Stellung der Gemeinden, die Erwartungen und das Verhalten der Bevölkerung sowie die Verwaltungspolitik der Zentrale untersucht. Im letzten Kapitel seiner vorbildlich straffen Darstellung erörtert Eibach einige Spezialfragen: die Erfassung von Land und Leuten durch Ortsbereisungen und Statistik, die Verschriftlichung und Intensivierung der Verwaltung und die Praxis der staatlichen Ortspolizei. Insgesamt ist die Studie sehr aufschlußreich.

Der Autor zeigt, daß von einem modernen ›Analtsstaat‹, der allenthalben gleichmäßig und nach festen Normen wirksam wurde, sehr lange ganz und gar keine Rede sein konnte. Die Amtmänner in den zunächst 118, bis 1841 auf 79 reduzierten Bezirken, waren in der ersten Phase noch weitgehend vor der Reformzeit geprägt worden, und viele dachten gar nicht daran, die gewohnten Praktiken aufzugeben. Bis Karlsruhe war es meistens weit, die Kommunikation war langwierig, die Kontrolle wenig effizient. So genossen sie viel Freiraum und füllten ihn ganz nach Gutdünken aus. Ihr Amtsstil war gemeinhin patriarchalisch-autoritär, und sie achteten auf eine deutliche Distanz zu ihren ›Untertanen‹. Wiewohl sie in ihren Bezirken kleine Herrscher waren, stieß ihre Macht doch auf Grenzen, da der ihnen zur Verfügung stehende Apparat zu klein und insbesondere das Polizeiwesen schwach entwickelt war. Sie konnten weniger auf die Gesellschaft einwirken als sie wünschten und waren auf die Kooperationsbereitschaft der Ortsvorsteher und der lokalen Eliten angewiesen. In den Gemeinden war man indessen durchaus nicht zum fraglosen Vollzug aller Weisungen bereit; vieles versickerte. Diese noch stark traditionalistischen Strukturen änderten sich nach Eibachs Befund erst allmählich. Die Zentrale machte sich endlich um 1830 klar, wie mangelhaft die Lokalverwaltung war, und schuf durch Stellenvermehrung und die Ein-

führung der Gendarmerie (1829) verbesserte Möglichkeiten der Aufsicht und Einflußnahme. Durch Gesetze und Instruktionen wurde den Amtmännern der Weg immer genauer vorgezeichnet, durch verstärkte Kontrolle und vermehrte Eingriffe für die Steigerung der Disziplin gesorgt. Der erste Modernisierungsschub fiel in die frühen 1830er Jahre, der zweite und nachhaltigere in die Reaktionszeit. Erst jetzt wurden die Absichten der Reformer der napoleonischen Ära annähernd verwirklicht.

Mit wachsender Präsenz des Staates verloren die Gemeinden und die in ihnen maßgeblichen Honoratioren an Einfluß. Darauf reagierten sie mit der Forderung nach Mitsprache. Diesen Wünschen wurde ab 1850 dadurch entsprochen, daß die Amtmänner nun gehalten waren, in ständigem Kontakt mit den Verwalteten zu handeln. Bei wichtigen Entscheidungen sollte durch die Konsultation einflußreicher Persönlichkeiten der Kenntnisstand der Administration erweitert, Sinn und Zweck des Regierungshandelns erläutert und dem bürgerlichen Element die nötige Einwirkung auf die Staatsverwaltung gewährt werden, wie es in einem Rundschreiben des Innenministers im September 1849 hieß. Mit dieser Praxis machte man gute Erfahrungen. Formalisiert wurde die Mitsprache durch die Errichtung der Bezirksräte im Jahre 1863.

Eibach konstatiert, daß die Untertanen resp. Bürger latent »immer mächtig« waren (S. 165), sich nur nicht durchgehend dieser Macht entsprechend verhielten. Insbesondere für die erste Phase bis 1830 stellt er das Fehlen emanzipatorischer Forderungen fest, während die dann folgende Zeitspanne von lebhaften Reibungen zwischen den kommunalen Führungsschichten und den Amtmännern erfüllt war. Die Passivität vor 1830 könnte allerdings durchaus mit der vom Autor konstatierten Schwäche des Staates vor Ort korrespondieren. Da der Amtmann sich vielfach eben doch arrangieren mußte, war Mitsprache vielleicht kein dringendes Thema. Diesen Schluß zieht Eibach erstaunlicherweise nicht. Er neigt dazu, die Masse der Bevölkerung wenigstens in den beiden ersten Dekaden des Jahrhunderts als »lethargisch« (S. 71) einzustufen. Er meint, die Unsicherheiten der napoleonischen Ära hätten eine traditions- und autoritätsorientierte Mentalität gefördert, belegt das freilich nicht. Diese These bedürfte einer gründlichen Überprüfung.

Auch stellt sich die Frage, ob man so sehr wie Eibach von der Tatsache absehen darf, daß Baden ab 1818 eine konstitutionelle Monarchie war. »Staat« war fortan nicht mehr nur in der Exekutive sichtbar, sondern präsentierte sich auch durch Wahlen von Wahlmännern und Abgeordneten und die Teilhabe der Gewählten am Willensbildungsprozeß. Immerhin, die Petitionen an die zweite Kammer werden erwähnt, aber sonst bleibt diese Perspektive weitgehend unbeachtet, wiewohl dazu ja schon eine umfangreiche Literatur vorliegt. Durch die straffe Beschränkung der Fragestellung auf die Stellung der Amtmänner zwischen Zentrale und Bevölkerung werden die traditionalistischen Züge im öffentlichen Leben Badens während des Untersuchungszeitraums möglicherweise zu stark gewichtet.

*Hans Fenske, Speyer*

Elaine Glovka Spencer, *Police and the Social Order in German Cities. The Düsseldorf District 1848–1914*, Northern Illinois UP, DeKalb 1992, XVI + 245 S., hbd., 30 £.

Die Geschichtsschreibung hat über die Entstehung der modernen deutschen Polizei lange Zeit hinweg ein verengtes Bild der Polizei im 19. Jahrhundert vermittelt. Dabei strukturierte vor allem ein Leitmotiv die Argumentation: Polizei im 19. Jahrhundert wurde als Entwicklung dargestellt, die die Polizei von älteren, weit gefaßten wohlfahrtlich orientierten Konzepten von »Polizey« wegführte und sukzessive in der Etablierung eines Polizeibe-