

GERHARD OESTREICH, *Otto Hintze und die vergleichende Verwaltungsgeschichte*, in «Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa» (ISSN: 1127-2546), 3 (1966), pp. 59-80.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anfisa>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler. Il portale HeyJoe, in collaborazione con enti di ricerca, società di studi e case editrici, rende disponibili le versioni elettroniche di riviste storiografiche, filosofiche e di scienze religiose di cui non esiste altro formato digitale.

This article has been digitised within the Bruno Kessler Foundation Library project [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform. Through cooperation with research institutions, learned societies and publishing companies, the *HeyJoe* platform aims to provide easy access to important humanities journals for which no electronic version was previously available.

## Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

## Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.





### 3. STUDI DI STORIA DELLA STORIOGRAFIA AMMINISTRATIVA

## *Otto Hintze und die vergleichende Verwaltungsgeschichte \**

VON

GERHARD OESTREICH

Als Otto Hintze nach fast fünfzehnjähriger editorischer Tätigkeit für die *Acta Borussica*, die Publikation der Akten der preußischen Staatsverwaltung im 18. Jahrhundert, seine 640 Seiten starke *Darstellung der Behördenorganisation und allgemeinen Verwaltung in Preußen beim Regierungsantritt Friedrichs des Großen* (1901) vorlegte, war sein Ruf als hervorragender preußischer Verfassungs- und Verwaltungshistoriker befestigt. Aber zugleich galt er nun als spezifischer Geschichtsschreiber Preußens. Die Bezeichnung des im Jahr danach, 1902, für Hintze begründeten Ordinariats für Verfassungs-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Politik an der Berliner Universität, wie auch schon der Lehrauftrag des Extraordinariats von 1898 lautete, sollte zwar sein über die preußischen Fragen weit hinausgehendes Forschungsziel und seine umfassende Lehrtätigkeit deutlich machen. In weiten Kreisen, die seine brandenburg-preußischen Verwaltungsarbeiten lasen und ihn als Herausgeber der führenden Zeitschrift auf dem Gebiet der preußischen Geschichte, der *Forschungen zur brandenburg-preußischen Geschichte*, kannten, war und blieb Hintze jedoch der preußische Historiker. Seine reife Darstellung der 500jährigen Entwicklung des brandenburg-preußischen Staates unter den Hohenzollern im Jahre 1915 schien diese Auffassung endgültig zu rechtfertigen.

Daß Hintze nicht bei seinem besonderen akademischen Lehrer, Johann Gustav Droysen, über Preußen promoviert, sondern sich unter einem anderen, J. Weizsäcker, dem Königtum Wilhelms von Holland, also einem Thema des Hochmittelalters, in der Dissertation zugewandt hatte, daß er bereits vor der Habilitation die allgemeine neuere Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte als vergleichende Disziplin konzipierte mit dem Ziel, einer Wissenschaft der Politik zu dienen, seine Gedanken hierzu als Privatdozent in dem Roscher-Aufsatz

\* Der vorstehende Aufsatz bildet die Einleitung zu Band III, Regierung und Verwaltung, der von mir herausgegebenen 2. Auflage der Gesammelten Abhandlungen Otto Hintzes (Göttingen 1967<sup>2</sup>).

1897 öffentlich entwickelte (II 3-45)<sup>1</sup> und daß er vor dem Ersten Weltkrieg bedeutsame einschlägige Abhandlungen dazu vorgelegt hatte, wurde so wenig beachtet, daß er bei seiner Aufnahme in die Preußische Akademie der Wissenschaften 1914 als preußischer Historiker begrüßt wurde. In der Antrittsrede lehnte er mit Nachdruck ab, das Fach der preußischen Geschichte zu vertreten, und betonte, daß die kommende zusammenfassende Darstellung einer preußischen Geschichte «mehr einem äußeren Anlaß» entspringe. Er entwickelte dann «das eigentliche Ziel» seiner wissenschaftlichen Bemühungen «von Anfang an», nämlich eine vergleichende Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der neueren Staatenwelt.

Erst wenn man um die frühzeitige, klare Zielsetzung jenes Forschungsvorhabens weiß, wird man auch seine Arbeiten zur brandenburg-preußischen Geschichte richtig einordnen. Sie sind zu einem großen Teil aus den Umständen heraus entstanden. Einem jungen Wissenschaftler, der nicht besonders begütert war, stand damals der Weg zur Universitätslaufbahn nur über eine Mitarbeit an den großen Publikationsunternehmungen der Zeit offen. Hintze war durch die imponierende Persönlichkeit Gustav Schmollers für die ein Jahr zuvor, 1887, in die Wege geleitete Editionstätigkeit der *Acta Borussica* gewonnen worden. Wenn man Ziel und Weg unterscheidet, wird einem der Grund auch offenbar, weshalb Hintze bei allem preußischen Staatsbewußtsein und Pflichtgefühl, bei allem «preußischen Habitus», von dem der bekannte Germanist Erich Schmidt einmal mit Recht sprach, doch eine für seine Zeit ganz erstaunlich objektive Haltung gegenüber der preußischen Geschichte gewinnen konnte. Nur so entstanden die brandenburg-preußischen Arbeiten von allgemeiner paradigmatischer Bedeutung für Wesen und Entwicklung des modernen Staates.

Die umfassendste und beste Darstellung der preußischen Behördenorganisation des 18. Jahrhunderts, die wir heute besitzen, ist Hintzes systematisch gegliederte Einleitung zu den von ihm dann edierten Bänden der *Acta Borussica* geblieben. Wohl im Anklang an Maitlands englische Verfassungsgeschichte, die als Querschnittzeichnung jeweils auf ein bedeutsames Jahr ausgerichtet ist, hat er den inneren Zustand Preußens von 1740 geschildert, dem Todesjahr des Schöpfers der preußischen Verwaltung und Beginn der Regierung Friedrichs II. Diese Einleitung vermittelt uns ein Bild dessen, was der 40jährige Gelehrte unter Verwaltungsgeschichte verstand. Gewiß durfte er keine genetische Entwicklung versuchen, sondern konnte «in der Hauptsache nur eine wissenschaftliche Beschreibung der um 1740 bestehenden Verwaltungseinrichtungen» geben.

1. Der Einfachheit halber werden Hintzes Gesammelte Abhandlungen I: *Staat und Verfassung* (Göttingen 1962<sup>2</sup>); II: *Soziologie und Geschichte* (Göttingen 1964<sup>2</sup>) und III: *Regierung und Verwaltung* (Göttingen 1967<sup>2</sup>) als I, II, III mit anschließender Seitenzahl in Klammern zitiert.

Aber dennoch hat hier Hintze mehr geboten. In dem ersten Kapitel « Geist und System der preußischen Verwaltung um 1740 » arbeitet er den berühmten und seitdem anerkannten Gegensatz von ständischem Territorialstaat und monarchisch-absolutistischem Großstaat zum erstenmal heraus. Die unterschiedliche Grundhaltung, der « Geist » beider Gebilde, bestimmt die Administration. Um das Zurücktreten des Kulturzweckes und des Wohlfahrtszweckes vor dem Machtzweck auf die kürzeste Formel zu bringen, benutzte er den 20 Jahre später von seinem Freunde Meinecke näher analysierten Begriff der Staatsräson. Die Armee als Rückgrat des neuen politischen Körpers « beeinflusste die gesamte Verwaltung aufs tiefste. Der Geist militärischer Disziplin zieht auch in die Bureaus der neuen Verwaltungsbehörden ein ». Dieser geistige Wandel von einer mehr kavaliersmäßigen Beschäftigung, vornehmer Indolenz, wohlwollender Nachsicht und gemüthlichem Gehenlassen zum Ehrgeiz und zur Betriebsamkeit, zur peinlichen Genauigkeit und zum geschärften Verantwortungsgefühl ist Ereignis und Hintergrund zugleich. Und Hintze zeigt auch die Eigenart der Wirkungen der im neuen Geiste arbeitenden Bürokratie: Keine Aufhebung der ständischen Verfassung des Territorialstaates, jener Epoche des Stillesitzens und Abwartens, sondern die allmähliche Überwindung und Veränderung der gesamten Landesverfassung zum Großstaat der absoluten Monarchie « durch die still und langsam wirkende Praxis der Verwaltung ». Die geheimen Instruktionen für die Behörden begründen ein neues monarchisches Verwaltungsrecht, das die Institutionen und das alte Verfassungsrecht der einzelnen Provinzen einschränkt und einengt.

Mit diesen und ähnlichen Worten hat Hintze die geistige und administrative Entwicklung zur größeren Staatsbildung beschrieben. Durch die Gegenüberstellung von älterem Territorialstaatsprinzip und jüngerem Großstaatsprinzip machte er alle Zweige der Verwaltung in ihrem geistig-politischen und real-administrativen Wandel anschaulich und zugleich das Wesen des Staates und die neue Auffassung der Behördenorganisation lebendig. Heerwesen, Finanzwesen, Handels-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik, Polizei, Rechtspflege und geistliche Angelegenheiten als Objekte der staatlichen Verwaltung unterliegen dieser Veränderung. Die sich anschließende Darstellung behandelt nicht nur das Ganze der Administration in den verschiedenen Ebenen der Zentral-, der Provinzial- und der Lokalstufe, die staatliche wie die Reste der ständischen Verwaltung mit gleicher Liebe und gleicher durchdringender Kraft, sondern sie schildert zugleich auch die in ihnen wirkenden Persönlichkeiten. Sie läßt neben den Institutionen die lebendigen Kräfte zu Worte kommen, « die diese Formen geschaffen haben und sie auch erst verständlich machen »<sup>2</sup>.

2. So als Aufgabe einer Verwaltungsgeschichte in der Rezension von CONRAD BORNHAK *Preußische Staats- und Rechtsgeschichte* (Berlin 1903), in « *FBPG* » 18 (1905) 289.

Hintze wollte auch stets das persönliche Moment berücksichtigt wissen, um die Zielsetzung und Wirksamkeit von Verwaltungseinrichtungen recht beurteilen zu können. So bedauerte er, das Wesen der Kabinettsregierung und das System der Behördenorganisation «ohne die lebendige Anschauung einer bestimmten Persönlichkeit», eben der beiden Monarchen, schildern zu müssen. Das Interesse für das persönliche Moment mag auch in seinem Herkommen mit begründet liegen, denn Hintze stammte aus einem Beamtenelternhaus. Sein Vater war Kreissekretär beim Landratsamt in Pyritz (Pommern), einer Kreisstadt 45 km südöstlich von Stettin. Als Leiter des mittleren Dienstes war der Kreissekretär unmittelbar dem Landrat unterstellt. Der Vater durfte neben seinem Dienst in der staatlichen Kreisverwaltung die entsprechende Stellung in der Selbstverwaltung des Kreises wahrnehmen. Bei diesem sehr pflichtbewußten und korrekten Beamten lernte Hintze zuerst das persönliche Air und die sachliche Atmosphäre der preußischen Verwaltung kennen. Er hat später öfter auf die Stelle in Bismarcks «Gedanken und Erinnerungen» hingewiesen, daß sich ein König so auf seinen Ministerpräsidenten verlassen müsse wie ein Landrat auf seinen Kreissekretär.

Hintze wandte sich in seinem Werke auch gegen die einseitige Sicht von oben, vom Hof und von der Regierungszentrale aus. «Wer das Preußen des 18. Jahrhunderts und seine Verwaltung verstehen will, darf sich nicht damit begnügen, seine Stellung im Zentrum zu nehmen; er muß zugleich auch dem provinziellen Standpunkt sein Recht widerfahren lassen». Hintze deutete damit unbewußt seinen Weg als Verwaltungshistoriker an, der später einmal den Aufbau des modernen Staates ganz von unten her, von seinen Zellen begreifen und erforschen würde. Denn die Sicht des absolutistischen Verwaltungsstaates mit ihrem Ausgang vom Zentrum des Hofes und des Kabinetts hatte die übliche zentralistische Betrachtung der institutionellen Entwicklung begünstigt.

1897 in dem erwähnten Aufsatz über Roschers politische Entwicklungstheorie hat Hintze das eigene Ziel charakterisiert, das Gustav Schmoller in der Verbindung von Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte mit wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Studien bei ihm angeregt hatte: «In der Richtung dieser neueren wissenschaftlichen Bestrebungen scheint es mir zu liegen, daß einmal der Versuch gemacht werde, alles, was bisher auf dem Gebiete des Altertums wie der neueren Zeit über Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte erarbeitet worden ist, in einen großen Zusammenhang und unter einheitliche Gesichtspunkte zu bringen». Die möglichst gleichmäßige Berücksichtigung der äußeren und der inneren Seite der Staatenbildung, ihres völkerrechtlichen und ihres weltgeschichtlichen Zusammenhanges, sollte bestimmend sein. Überhaupt galt es, in Forschung und Darstellung immer den Zusammenhang mit den «allgemeinen Kulturbewegungen» zu wahren, die «der Gegenstand der eigentlichen Historie» sind.

Es war ein umfassender wissenschaftlicher Plan, der am Schluß des Roscher-Aufsatzes aufgestellt wurde. Charakteristisch war von vornherein, daß die Verwaltungsgeschichte aufs engste im Einklang mit der Kenntnis und Beschreibung des politischen Lebens stehen sollte. Hintze hat niemals die Verwaltungsgeschichte als eine Sache für sich angesehen und betrieben, sondern stets im Konnex mit den allgemeinen politischen und sozialen Verhältnissen gesehen. Daher konnte er sich eine preußische Verwaltungsgeschichte ohne «ein anschauliches Bild von dem Heeresorganismus im alten Preußen und von seiner Einfügung in Staat und Gesellschaft» nicht vorstellen. Ebenso bezog er die finanzielle und wirtschaftliche Seite der Verwaltung ein. Nur in der Verbindung mit dem Ganzen glaubte er, den Geist der Institutionen, das Wesen der Verwaltungseinrichtungen erfassen zu können.

Unter dieser hohen Zielsetzung müssen wir auch seine Studien und Arbeiten zur preußischen Verwaltungsgeschichte sehen. Gerade diese schien ihm einen für seine Geschichtsauffassung grundlegenden Satz von dem engen Zusammenhang der inneren und äußeren Staatenbildung besonders eindringlich zu bestätigen. Hintze hatte früh als eine fundamentale Tatsache die Abhängigkeit des inneren Staatslebens von dem Verhältnis der Staaten untereinander betont, «von dem Schieben und Drängen, das unter ihnen herrscht, von dem Wachsen und Verfall der Nachbarstaaten, von dem höheren und niederen Druck sozusagen der gesamten politischen Atmosphäre, kurz von dem, was Ranke die großen Weltverhältnisse nennt». Die vorwärtsdrängende Generation um Hintze sah in Ranke, dessen Tod der Fünfundzwanzigjährige in Berlin erlebte, ihren großen Meister der Geschichtsschreibung. Sie versuchte ihn aber zu ergänzen und auch über ihn hinauszukommen. Hintze glaubte damals, durch eine allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der romanisch-germanischen Völker am ehesten Rankes Werk ergänzen zu sollen.

In dem Aufsatz von 1913 über *Machtpolitik und Regierungsverfassung* (I 424-456) hat Hintze folgendes über das Wesen der Administration gesagt: «Wenn es bei der Verwaltung nur darauf ankäme, gewissermaßen angewandte Volkswirtschaftslehre oder Finanzwirtschaft zu treiben, so würden die Verwaltungssysteme der modernen Kulturstaaten einander sehr viel ähnlicher sein, als sie es tatsächlich sind. Dem ist aber bekanntlich nicht so. Alle Staatsverwaltung hängt unauflöslich mit Regierung zusammen, und die Verwaltungseinrichtungen empfangen ihre eigentümliche Farbe und Gestalt von dem besonderen Regierungssystem, das in den einzelnen Staaten herrscht.» (I 424). Er sah die Verknüpfung von Regierung und Verwaltung nicht allein durch Volkscharakter und soziale Zustände, sondern mehr noch durch die weltpolitischen Aufgaben gegeben, die die ganze Struktur des staatlichen Organismus maßgebend beeinflussen. Es war also nie die Verwaltung an sich, die Hintze interessierte und deren Entwicklung er schildern wollte, sondern es war die Gestalt der Ver-

waltung in ihrem Zusammenhang mit dem allgemeinen Zustand des jeweiligen Staatswesens, mit den im Staate herrschenden Mächten und Kräften.

Das politische Element der Verwaltung, nicht das technisch-juristische erweckte seine Teilnahme, in ihm sah er die eigentliche Bedeutung der administrativen Einrichtungen in der Geschichte und zugleich die Aufgabe seiner Forschung. Es läßt sich vielleicht an einem Beispiel klarmachen, was Hintze unter Verwaltung verstand und welche Bedeutung er ihr beimaß. Der Aufsatz *Preußens Entwicklung zum Rechtsstaat* (III 97-163) geht, wie spätere große Abhandlungen der 20er Jahre, von der Auseinandersetzung mit einem bedeutsamen Werk aus. Edgar Loenings Buch *Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen* ist der Anlaß zur Niederlegung per eigenen Erkenntnisse über die Geschichte von Justiz und Verwaltung in Preußen geworden. Hintze lehnte den von Loening verwendeten Begriff des Rechtsstaates und die dahinterstehende Anschauung des 19. Jahrhunderts für Verhältnisse und Menschen zu Anfang des 18. Jahrhunderts ab. Er wollte wie Schmoller solche Fragen « ohne die künstliche Beleuchtung durch moderne Schlagworte » behandeln. Nicht die Interpretation einer Textstelle, von der Loening ausgegangen war und die dieser im Sinne des 19. Jahrhunderts verstanden hatte, konnte die Wahrheit bringen, sondern nur das Zurückgehen auf die « ganze Struktur des damaligen Staats- und Rechtslebens ». Hintze untersucht die damaligen Zustände, legt die Vermischung der Rechts- und Verwaltungsgeschäfte gerade auch in den Gerichtsbehörden dar und macht deutlich, daß daher eine Kontrolle der Verwaltung durch die Gerichte wenig angebracht gewesen wäre. Der Unterschied der älteren und der jüngeren Verwaltungsgerichtsbarkeit tritt hervor, die Zuordnung der Jurisdiktion zur Administration in den verschiedenen Zeiten erhält ein völlig neues Licht, wobei die souveränen Vergleiche mit der englischen oder französischen Entwicklung wertvolle Dienste leisten. Die Verknüpfung von Staats-, Rechts- und Verwaltungsordnung, die Hintze am Beispiel des preußischen Absolutismus studiert hatte, blieb für ihn bei allen Forschungen erhalten. Immer weitete sich die Arbeit unter seinen Händen zu einer umfassenden Verwaltungsgeschichte, die dem engen Zusammenhang zwischen Staatsbildung und Verwaltungsinstitutionen nachspürt.

Der Begriff « Verwaltung » wird von Hintze nicht in dem spezifisch technischen Sinne von heute gebraucht. Er hat zwar Begriffe hin und wieder definiert, sie aber doch meist frei benutzt, um jeweils den ganzen Lebenszusammenhang zu erfassen. Die Arbeit am Register zu Hintzes Gesammelten Abhandlungen zeigte, daß die Verwendung seiner Begriffe fließend ist und oft mehr der allgemeinen Bedeutung als einer wissenschaftlichen Festlegung entspricht. Wie Hintze keine isolierte Verwaltungsgeschichte unter juristischem Aspekt schrieb, so kannte er auch nicht einen isolierten Begriff der Verwaltung für



die vorkonstitutionelle Zeit<sup>3</sup>. Immer wird von ihm Verwaltung umfassend mit Verfassung oder Regierung kombiniert und zusammengedacht, ob seine Betrachtung nun, wie in der ersten Schaffensperiode, mehr den Weg von oben, von der monarchischen Zentralverwaltung, nach unten oder, wie in der zweiten Arbeitsperiode, mehr von unten, von der örtlichen Selbstverwaltung, nach oben nimmt. Es ist dabei auch gleichgültig, ob die Materie in der ersten Periode als *Hof und Landesverwaltung in der Mark Brandenburg unter Joachim II.* (III 204-254) oder als *Staat und Gesellschaft unter dem ersten König* (III 313-418) oder in der zweiten Periode nach 1915 als *Der Ursprung des preußischen Landratsamts in der Mark Brandenburg* (III 164-203) oder als *Die Wurzeln der Kreisverfassung in den Ländern des nordöstlichen Deutschland* (I 186-215) erscheint. Die rechts- und sozialgeschichtlichen Bereiche werden in jedem Fall mit einbezogen.

Hintzes Bild der Verwaltung war zunächst durch die Vorstellung seiner Zeit von der absoluten Monarchie geprägt, für die das absolutistische Behörden- und Verwaltungsrecht den überwiegenden Teil des Verfassungsrechts ausmachte. Er sprach auch noch 1920 von jenem Staat als 'Polizei- oder Verwaltungsstaat' (III 160), meinte an dieser Stelle aber vornehmlich die Bedeutung der Verwaltung im 18. Jahrhundert gegenüber der Vorherrschaft des staatlich gesetzten Rechts in späterer Zeit. Die fast völlige Identität von Verfassung und Verwaltung in der absoluten Monarchie ist heute nicht mehr unsere Auffassung. Hintze selbst hat zu einem modernen Absolutismus-Bild durch seine grundlegenden Untersuchungen über die kommunale Selbstverwaltungssphäre im europäischen Mittelalter und in der frühen Neuzeit und durch den Nachweis des Fortlebens dieser, wie Hintze sie bezeichnet, Selbstregierungsinstitutionen im Zeitalter des Absolutismus einen wesentlichen Beitrag geliefert.

Will man die Entwicklung der verwaltungsgeschichtlichen Arbeiten Hintzes charakterisieren, so zeigt sich das erstaunliche Phänomen, daß er bereits in jungen Jahren die großen Aufgaben, deren er sich später intensiv annahm, in ihrer Substanz erkannt hat.<sup>4</sup> 1890 findet sich der erste Hinweis auf einen Vergleich der europäischen Staatsministerien, der in der großen Abhandlung von 1908 durchgeführt wurde, *Die Entstehung der modernen Staatsministerien* (I 275-320), 1894 entwickelte er bereits in Ansätzen jenen erwähnten Gegensatz des territorialen und des großstaatlichen Geistes in Preußen anhand der Verwaltung und der Gerichtsverfassung, 1902 skizzierte er « einige Parallelen der preußischen und französischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte » und wies

3. Vgl. zu diesem Begriff im allgemeinen H. O. MEISNER *Verfassung, Verwaltung, Regierung in neuerer Zeit* (Berlin 1962) « *Sitzungsberichte der Deutschen Akademie der Wissenschaften zu Berlin. Klasse für Philosophie, Geschichte, Staats-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften*, 1 ».

4. Es handelt sich um die Vorträge, die Hintze in dem Verein für Geschichte der Mark Brandenburg in Berlin hielt, der durch Schmollers Initiative zum Forum der preußischen historischen Forschung wurde. Vgl. JOH. SCHULTZE *Der Verein für Geschichte der Mark Brandenburg*, in « *FBPG* » 35 (1923) 13.

schon auf « die gemeinsame Wurzel der französischen Intendanten und der preußischen Kommissariatsbehörden » hin, ein Thema, das 1910 den Inhalt der großen Studie über den *Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte* (I 242-274) bildete. Das folgenreichste Beispiel intuitiver Erkenntnis der Bedeutung eines Forschungsgegenstandes, die ihm im Laufe einer 30jährigen Forschertätigkeit von der Kreisverfassung des preußischen Ostens zur Entdeckung der Unterscheidung von Kernstaaten und Randstaaten in Europa führte, werden wir nachher kennenlernen.

Hintze hatte 1892 mit einer Edition zur preußischen Wirtschaftsverwaltung, der Begründung der Seidenindustrie im 18. Jahrhundert, begonnen und in einer Darstellung die Tätigkeit, Aufgaben und Mittel der entsprechenden Instanzen, Aufsichtsbehörden usw. geschildert. Er gewann dadurch von vornherein einen Einblick in die ökonomische und auch soziale Seite der Staatsentwicklung. Die eingangs erwähnte große Darstellung über die preußische Verwaltung um 1740 hatte dann ein systematisches Gesamtbild geboten, wobei ihm klar wurde, wie viel die soziale Verfassung, die ständische Gesellschaftsordnung als ein bewußt von der königlichen Autokratie aufrechterhaltenes System politischer Arbeitsteilung für die öffentliche Verwaltung bedeutete. In den ersten seiner einschlägigen Verwaltungsarbeiten, *Preußische Reformbestrebungen vor 1806* (III 504-529), dem Colloquiumsvortrag vor der Fakultät (1895), und *Staat und Gesellschaft unter dem ersten König* (1900) (III 313-418) zeigte sich bereits die überall deutlich in Erscheinung tretende Besonderheit Hintzes, den engeren verwaltungsgeschichtlichen Stoff mit allgemeinen Gesichtspunkten zu durchdringen. Der Habilitationsvortrag brachte den überraschenden Nachweis, daß die Stein-Hardenbergschen Neuerungen auf einer monarchischen Tradition, den Reformen vor der Reform, aufbauen konnten und diese in vielem geradezu weiterführten. Die umfangreiche Abhandlung über das Zeitalter Friedrichs I. schilderte den Verwaltungs-, Rechts- und Gesellschaftszustand Preußens im Übergang von der Entwicklung unter dem Großen Kurfürsten zum Neuaufbau des Merkantil- und Militärstaates. Hintze betonte die historische Kontinuität, und er sah, daß es sich in dieser Zwischenzeit « eigentlich nicht mehr so sehr um Verfassungs- als um Verwaltungsfragen handelt » (III 317). Letztlich lieferte Hintze auf über 100 Seiten ein Gegen- oder besser ein Vorstück zu seinem Verwaltungsbuch über 1740: es ist die erste Schilderung des inneren Staatslebens Preußens um 1700, selbstverständlich größtenteils aus den Akten gearbeitet. Es mag bezeichnend sein, daß zuerst die Provinzen und erst dann die Organisation der Zentralverwaltung und die Einzelgebiete des staatlichen Lebens behandelt wurden, denn in den Provinzen hatte neben der staatlichen Verwaltung noch die ständische Verwaltung ihre Bedeutung. Sie deckte Hintze zum ersten Mal in ihrer fortbestehenden Wirk-samkeit auf.

Große Beachtung fand die vergleichende Betrachtung *Der österreichische und der preußische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhundert* 1901 (I 321-358), denn die Behördenstudie weitete sich zu einer Strukturanalyse der beiden Staaten aus. « Mit einem an der preußischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte geschulten Auge », d.h. aufgrund seiner durch die bereits 14jährige Archivarbeit für die *Acta Borussica* erworbenen Kenntnisse, überblickte er die österreichische Entwicklung, bevor eine entsprechende Aktenpublikation, die dann 1907 einsetzende Edition *Die österreichische Zentralverwaltung*, für die oberste Regierungssphäre neue Grundlagen bot. Daher sah er sich bei Österreich für die « feineren Fragen der administrativen Psychologie », die er in der eifersüchtigen Gegnerschaft zwischen der älteren Domänen- und der jüngeren Kommissariatsverwaltung Preußens oder zwischen den Regierungen und Kammern studieren konnte, im Stich gelassen. Auch diese Abhandlung zeigt, etwa in ihrem weit-ausholenden Vergleich zwischen dem Josephinismus und den Stein-Hardenbergschen Reformen, wie hoch Hintze das geistige Element als wichtigen Faktor der Verwaltungsgeschichte einschätzte. Und nicht ohne Humor unterschied er die theresianische und die josephinische Reform mit der Bemerkung: « Ein gewisses Maß von Gemütlichkeit im Dienst... wurde in Österreich wohl als ein Menschenrecht betrachtet » (I 358).

Wohl um eine preußische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte schreiben zu können<sup>5</sup>, hat sich Hintze der weniger erforschten Zeit des 16. und des 19. Jahrhunderts zugewandt. Noch einmal untersuchte er Ratsstube und Kammergericht in Brandenburg während des 16. Jahrhunderts (« *FBPG* » 24, 1911, 1-84), jetzt in Auseinandersetzung mit den Forschungen Klinkenborgs. Davor liegt die umfangreiche Arbeit über die *Hof- und Landesverwaltung in der Mark Brandenburg unter Joachim II.* 1906 (III 204-254), die ein durch intensives Aktenstudium gesichertes Bild der kurmärkischen Regierung und Verwaltung um die Mitte des 16. Jahrhunderts gezeichnet hat. Das brandenburgische Beispiel führte Hintze im Vorübergehen auch zum ersten Mal an die allgemeine Frage der Entstehung des Beamtenstandes. In einer noch zögernden Formulierung erscheint der « Dienstvertrag für nicht-ritterliche Diener, Kanzler, Sekretäre, Doktoren, ... wohl als die Wurzel des modernen Beamtenverhältnisses » (III 209). Die Hofordnung Joachims II. ermöglichte eine neue Sicht auf den gesamten fürstlichen Apparat und die Behördenorganisation. Die bisherige Auffassung, daß erst die Geheime Ratsgründung von 1604 den organisierten Rat in Berlin geschaffen habe, wurde durch die Aufdeckung eines schon 1537 existierenden

5. Auf eine Anfrage Meineckes wegen der Abfassung einer Preußischen Geschichte schrieb Hintze Anfang 1907, daß er selbst nicht in Betracht käme. Er habe vor Jahren für die Sammlung Otto Krauskes — « aus der aber wohl so bald nichts werden wird » — einen Band über preußische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte zugesagt. Brief Hintzes an Meinecke vom 29.1. 1907. Geheimes Staatsarchiv Berlin, Rep. 92 *Meinecke* Nr 15.

«collegium formatum» widerlegt. Die ganze Phase des Differenzierungsprozesses, das Auseinandertreten der Zentralbehörden am Hofe in Ratsstube und Kammergericht, in Konsistorium und Amtskammer wird lebendig bis zur Begründung des Geheimen Rates zu Beginn des 17. Jahrhunderts.

Als Hintze 1931 sich noch einmal der brandenburg-preußischen Verwaltungsgeschichte, jenem umstrittenen Problem der Behördengründung von 1604, zuwandte, geschah es nicht nur mit der Altersweisheit eines langen Gelehrtenlebens, sondern auch mit dem Blick des durch die intensive Beschäftigung mit der Soziologie geschulten Historikers. Schon der Titel *Kalvinismus und Staatsräson in Brandenburg zu Beginn des 17. Jahrhunderts* (III 255-312) weist auf die welthistorischen Aspekte, unter denen die Akten des Regierungskollegiums, die neue Edition der *Acta Brandenburgica*, gelesen und betrachtet wurden. Hintze ging von den Erkenntnissen und Thesen über den Zusammenhang von Calvinismus und moderner Staats- und Gesellschaftsordnung aus, die die sogenannte Heidelberger Soziologenschule erarbeitet hatte. Was darüber Georg Jellinek zur Ausbildung der Idee der Menschenrechte, Max Weber zur Entstehung der kapitalistischen Wirtschaftsgesinnung und Ernst Troeltsch für die moderne Berufsauffassung und -ausübung gesagt hatten, ergänzte Hintze durch seine These der «Einwirkung des Calvinismus und der strengeren asketischen Formen des Protestantismus überhaupt auf die moderne Staatsräson des 17. Jahrhunderts». Aus einer Verwaltungsstudie aktenmäßig überschaubarer Vorgänge um die Gründung der höchsten Zentralbehörde erwächst eine Abhandlung, die sich tief in die geistig-politische Umwelt, die allgemeinen und speziellen politischen Motive und gerade auch in die persönlichen Momente des Zeitalters hineingräbt. Sie ist mit ihren Aus- und Rückblicken und ihren weitgespannten Seitenblicken eine der faszinierendsten Arbeiten Hintzes auf dem Gebiet der Institutionengeschichte geworden.

Hintze geht nicht unmittelbar von Max Webers Begründung der Verknüpfung von Calvinismus und Kapitalismus aus, die «den auf die Prädestinationslehre begründeten Glauben» mit seinen Folgen voraussetzt. Vielmehr sieht er für den politischen Bereich aus der religiösen Vorstellung eines Bundes des Menschen mit Gott jenes besondere «Vertrauens- und Dienstverhältnis» hervorgehen, das zu einer Kraftquelle politischer Aktivität und persönlichen Durchstehens wurde und auch im Politischen Testament des Großen Kurfürsten erscheint. Mit der großartigen Deutung des Hauptinitiators der Geheimratsgründung, Ott-Heinrichs von Bylandt-Rheydt, eines Mannes, dessen Format Hintze wohl überschätzt hat, macht er gleichsam die persönliche Verkörperung einer «calvinistischen Staatsräson» sichtbar, die den modernen Staatsgeist in die höchste Verwaltungsbehörde Brandenburgs zu bringen suchte. Sein das Verhältnis wohl am besten charakterisierender Vergleich nennt den Calvinismus die Brücke, «über welche die westeuropäische Staatsräson ihren Einzug in Brandenburg gehalten hat» (III 311). Was Hintze bei den Fragen niederlän-

discher oder französischer Einflüsse auf den Behördenaufbau Brandenburg-Preußens wie ganz allgemein an dieser Forschung letztlich interessierte, hat er zusammenfassend so ausgedrückt: « Es kommt dabei nicht sowohl auf einzelne Institutionen und Organe in der Staatsverwaltung an, sondern vor allem auf den Charakter der politischen Lebensform und ihre Leistungen im ganzen ». Hintzes Interesse hatte sich bei aller bleibenden pragmatischen Nüchternheit der Methoden immer stärker auf ein Wesentliches und Zentrales, auf die geistig-politischen Zusammenhänge und ihre Ausprägung in den administrativen Formen, gerichtet.

In der Richtung seiner großen Studien zur Verwaltungsgeschichte Preußens lag auch der grundlegende Aufsatz über *Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert* 1908 (III 530-619), wenn er auch gleichzeitig als Nebenfrucht seiner vergleichenden europäischen Regierungs- und Verwaltungsarbeiten erscheinen mag. Denn er bildet die unmittelbare Fortsetzung jener noch immer bewundernswerten Abhandlung über *Die Entstehung der modernen Staatsministerien* (I 275-320)<sup>6</sup>. Hintze glaubte ursprünglich, den Vergleich der Regierungssysteme und der Regierungsinstanzen nur bis in die frühe Neuzeit führen zu müssen. Bei der Ausarbeitung spürte er bald den Zwang zur zeitlichen, aber auch zur räumlichen Ausdehnung. Die Arbeit umspannt den Zeitraum von mehr als einem halben Jahrtausend, und sie blickt über die großen europäischen Staaten hinaus auf die Entwicklung in Venedig, Florenz, Böhmen, Ungarn, Polen, Schweden, in der Schweiz und den Vereinigten Staaten. Um die historischen Wurzeln der « Bildungen von übereinstimmender Art » aufzusuchen, ging er bis ins 12. Jahrhundert zurück. Und er begründete es: « Eines so weit gespannten Horizontes bedarf es zugleich auch, um die Gemeinsamkeit in den Entwicklungen der Institutionen diesseits und jenseits des Kanals ganz deutlich zu erkennen ». Von den großen Hofbeamten des Mittelalters über die Etappen der Staatssekretäre und des kollegialischen Staatsrats verfolgte Hintze die Regierungsorganisationen und Ministerialverwaltungen bis in die bundesstaatlichen Probleme der Gegenwart.

Während er in dem Vortrag auf dem Dresdener Historikertag sich jeder Bemerkung über die Neuartigkeit seines Entwicklungsschemas enthielt, wies er in der im Sommersemester 1909 gehaltenen Vorlesung zur Verfassungs- und Ver-

6. Über diesen Zusammenhang gibt ein Brief Hintzes an Meinecke vom 20.7.1907 Auskunft: « Meinen Vortrag in Dresden [*Die Entstehung der modernen Staatsministerien*] hatte ich eigentlich für die Schmoller-Jubiläums-Festschrift bestimmt. Ich werde mich wohl aber gezwungen sehen, in Dresden, da man doch nicht über eine Stunde wird reden können, von den neueren juristischen Entwicklungen abzusehen, und werde diese dann besonders für die Schmoller-Festschrift bearbeiten. Es würde also wohl nichts im Wege stehen, die vergleichende Studie über Frankreich, England, Preußen und Österreich vom 17. bis 19. Jahrhundert, auf die der Vortrag hinauslaufen wird, in der HZ zu veröffentlichen ». Geheimes Staatsarchiv Berlin, Rep. 92 *Meinecke* Nr 15.

waltungsgeschichte der neueren Zeit auf das Neue seiner Betrachtung hin. Die Abfolge der Verwaltungsstufen wurde zur Charakteristik der Staatsformen selbst. Der Zusammenhang mit den alten Hofämtern bleibt besonders im Justiz- und Finanzdepartement sichtbar, wenn auch die weitere Entwicklung der Ministerien namentlich an das Ratskollegium anknüpft, dem auch die Vorsteher der alten Hofämter angehören. Der Staatsrat des 16. Jahrhunderts bildet den strengeren, modernen Beamtencharakter aus, es entsteht ein Instrument der persönlichen Regierungsführung des Monarchen. Seine Sekretäre werden in Westeuropa Mitglieder des königlichen Rates und schließlich zu leitenden Ministern. Bis zu diesem Zeitpunkt stellte Hintze eine gleichlaufende Entwicklung der obersten Regierungsorgane in den großen europäischen Ländern fest. Durch die Ausbildung des kontinentalen Absolutismus und des insularen Parlamentarismus mit ihren Gesellschaftsstrukturen erfolgte eine Zweiteilung der Ministerialentwicklung. England blieb hinter der straffen Ausbildung der Departements zu Fachministerien zurück. Während dort das Ministerium als regierender Ausschuß der Mehrheitspartei des Parlamentes die persönliche Regierung des Monarchen ersetzte, traten auf dem Kontinent die Minister zugleich an die Spitze eines administrativen Körpers, dessen Befehlsgewalt in die Bezirksinstanzen vordrang.

Diese große Abhandlung über die Entstehung der modernen Staatsministerien ist in der Beobachtung der Aufgaben der verschiedenen Regierungsführung und der dadurch bedingten Verwaltungstechnik und -organisation überreich. Die Charakterisierung der Ministerialverwaltung im monarchisch-konstitutionellen und im parlamentarischen Regierungssystem führte die Arbeit bis in die Gegenwart. Die am Schluß des Vortrages gestellte Frage des Politikwissenschaftlers nach dem «Fortgang der Dinge auch in die Zukunft» beantwortete er für Deutschland: «Bei uns und zum Teil auch in Österreich hängt die militärische und die Beamtenorganisation, das eigentliche Rückgrat des politischen Körpers, noch so fest mit dem monarchischen Haupt zusammen, daß das alte Losungswort Hardenbergs: «demokratische Institutionen unter einer monarchischen Regierung» noch lange nicht seine Bedeutung verloren hat» (I 319) <sup>7</sup>.

Hintze ist auch in der umfangreichen Abhandlung *Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert* bis an die Schwelle seiner Zeit gegangen. Sein dreijähriges, nach der Promotion auf Anraten von Georg Waitz begonnenes Studium der Rechts- und Staatswissenschaft erleichterte ihm die Berücksichtigung der juristischen Fragestellung. Gewiß behandelte er das Problem «nicht eigentlich vom staatsrechtlichen, sondern vom historisch-politischen, verfas-

7. Vgl. die öftere Wiederholung des Hardenberg-Zitats, auch in der Rede zum 25jährigen Regierungsjubiläum Wilhelms II. 1913. Dazu G. OESTREICH *Otto Hintzes Stellung zur Politikwissenschaft und Soziologie* (II 16\* f.).

sungsgeschichtlichen Standpunkt aus » (III 530 Anm. 1). Aber seine staats- und verwaltungsrechtliche Schulung, die alle Arbeiten zur Geschichte von Regierung und Exekutive so klar und durchsichtig werden läßt, hat auch hier das Wesen des Staatskanzleramtes und die Stellung des Ministerpräsidenten, die Prägung der Ministerialverwaltung durch königliche Selbstregierung und durch die Existenz eines Parlamentes, die Konflikte innerhalb des Staatsministeriums und seiner Ressorts wie die gegenüber der Krone oder dem Landtag durchsichtig gemacht. Die Darstellung der Wandlung des 19. Jahrhunderts blieb eine gouvernementale, eben innerhalb der höchsten Staatssphäre. Hintze entfernte sich hier am stärksten von der sozialgeschichtlichen Basis, die er sonst nicht aufgab. Die allgemeinen Erkenntnisse, daß anstelle der Konflikte «die Kompromisse die reguläre Form des parlamentarischen Lebens» seien (III 602) oder daß die Gefahr einer Nebenregierung «anscheinend eine unvermeidliche Begleiterecheinung der monarchisch-konstitutionellen Selbstregierung ist» (III 606), hatten einen unverkennbar aktuell-politischen Sinn.

Zwei Jahre später, 1910, veröffentlichte Hintze schon die neue große Abhandlung *Der Commissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte* (I 242-274). Er machte auf die bisher unbemerkte Tatsache aufmerksam, daß die Verwaltungsordnung des «Ancien régime» in Frankreich eine auffallende Analogie zum Kommissariatswesen in Preußen darstelle. Ein gleicher Entwicklungsprozeß führte zur Einrichtung der provinziellen Intendanten wie zur Ausbildung der preußischen Kommissariatsverwaltung. Hintze erkannte darin eine entscheidende Wurzel des neueren kontinentalen Beamtentums, das, allein abhängig vom Fürsten und seinem Auftrag, die ältere, mit den Ständen zumeist sich eng verbindende und in den Landschaften verwurzelte Schicht der Amtsinhaber überwand oder ihr einen neuen Geist monarchisch-staatlicher Disziplin vermittelte. Ein großer Vorgang der europäischen Verwaltungsgeschichte, der zum ersten Mal bis in seine Anfänge und darüber hinaus bis in die kirchliche Organisation des Mittelalters verfolgt wurde.

Der Geschichte des Trägers der modernen Verwaltung und dem Instrument der Staatsverwaltung, der Bürokratie, hat Hintze kurz darauf eine besondere Abhandlung *Der Beamtenstand* (1911) gewidmet (II 66-125), in der er die verschiedenen historischen Verwaltungssysteme in vergleichender Betrachtung erforschte. Obwohl diese Arbeit nicht speziell der Historie, sondern vielmehr einer sozialwissenschaftlichen Gegenwartsanalyse dienen sollte, ist sie bisher die beste allgemein-vergleichende Darstellung der Entwicklung des Beamtentums geblieben. Denn Hintze mußte, um den «singulären Charakter des Beamtenverhältnisses» zwischen Dienstherrn und Beamten, um das Dienst- und Gewaltverhältnis eigener Art zu erklären, das für ihn noch zugleich ein Vertrauensverhältnis bedeutete, in die Geschichte zurückgehen. Eine der ältesten Wurzeln des modernen Beamtentums zeigte er in dem Gefolgschaftswesen auf, das in der frühen Epoche des mitteleuropäischen Amtswesens vor-

herrschte, als das Amt ein Lehen war. Aber die Aufgabe, die sich Hintze stellte, war eine Genese des Beamtentums im neueren Sinne. Im Zusammenhang mit der Entwicklung des modernen Staates deckte er die doppelte Wurzel des öffentlich-obrigkeitlichen Beamtenstandes auf: erstens das Dienstverhältnis der ritterlichen Ministerialen und zweitens den Dienstvertrag der Juristen. Durch die erstere Gruppe, die den Kriegs- und Hofdienst versah, wurde der patriarchalische Grundzug bestimmt, ein bis in die Gegenwart nachwirkender Geist, der aus dem «Zusammenhang mit dem Haus- und Hofgesinde eines großen Herrn und mit seiner Haus- und Hofhaltung überhaupt» stammt (II 85). Dagegen brachte der wesentlich anders geartete Dienstvertrag der meist landfremden, gemieteten Doktoren, der nach römisch-rechtlichen Kontraktverhältnissen zuerst auf Zeit eingegangen wurde, einen neuen Charakterzug in die Entwicklung. In der Modifizierung des ersten durch das zweite Moment, in ihrer wechselseitigen Durchdringung entstand die wesentliche Grundlage des Beamtentums. Die dritte Wurzel des modernen Beamtenstandes lag in den Formen der kommissarischen Beauftragung bestimmter Vertrauenspersonen, die, mit außerordentlichen, begrenzten und widerruflichen Amtsaufträgen ausgestattet, vom Fürsten stärker abhängig blieben. Hier konnte Hintze an seine Arbeit über die Bedeutung des Commissarius in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte anknüpfen.

Man sieht, wie Hintze schon lange vor dem ersten Weltkrieg den Fragenkreis der preußischen Geschichte in seinen vergleichenden, noch heute grundlegenden Arbeiten überschritten hatte. Aufgrund seiner langen verfassungs- und verwaltungsgeschichtlichen Studien der europäischen Staatenwelt erklärte der 60jährige Gelehrte als Resümee seiner Bemühungen: «Verwaltung hängt viel mehr mit Regierung und daher auch mit Machtbestrebungen zusammen, als gewöhnlich angenommen wird». Und die Gleichartigkeit der administrativen Institutionen in West- und Mitteleuropa sah er viel weniger durch direkte Übertragung «als viel mehr durch die Gleichartigkeit der auf politische, finanzielle und militärische Macht gerichteten Regierungstendenzen» gegeben<sup>8</sup>. Begriff und Wesen der Verwaltung war ihm aufs engste mit der Regierung verwoben, war nicht machtneutral, sondern lag in der Sphäre politischer und sozio-ökonomischer Machtbestrebungen. Nicht umsonst versuchte er in den späteren Studien, den Begriff der lokalen Verwaltung in der älteren Zeit durch den der Selbstregierung zu ersetzen.

Hintze hat bis zum Ende seiner akademischen Lehrtätigkeit 1919 die großen Vorlesungen über Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der neueren Staatenwelt stets in die Gegenwart hineingeführt; sein starkes politikwissenschaftliches Interesse ließ ihn nicht vor den Toren der eigenen Zeit haltmachen. Umge-

8. Rezension von T. MAYER *Die Verwaltungsorganisation Maximilians I. Ihr Ursprung und ihre Bedeutung* (Innsbruck 1920), in «Schmollers Jahrbuch» 45 (1921) 1211.



kehrt sah er es als pädagogische Aufgabe an, zum Verständnis der eigenen Umwelt ein anschaulich-konkretes Bild von der Entwicklung der Staats- und Gesellschaftsverfassung zu geben. In ihm kam der Verwaltung ein bedeutsamer Platz zu. Schien das Interesse Hintzes auf die absolutistische Periode ausgerichtet, zu deren Beurteilung er viele Erkenntnisse beisteuerte, die einen festen Bestand unserer heutigen Ansichten bilden, so strebte er dennoch eine vergleichende universalgeschichtliche, d.h. für ihn eine zeitlich bis in die Wurzeln einer Institution zurückgehende Betrachtung an. Nicht umsonst erschienen schon in den Überschriften seiner Forschungen entsprechende Begriffe, wie: Die Entstehung... oder: Die Wurzeln... oder: Der Ursprung... Letztlich wurde für ihn « die vergleichende Methode doch erst dann recht fruchtbar, wenn man zu den Fundamenten herabsteigt und den Gesamtaufbau des Staates ins Auge faßt »<sup>9</sup>.

So wandte er sich der Klärung der weniger erforschten vorabsolutistischen, der ständischen oder territorialen Epoche der Staatenbildung zu. Sie umschrieb er als ein dualistisches Staatswesen mit einer landständischen Verfassungs- und Verwaltungsorganisation als der anderen, der nichtfürstlichen Seite des territorialen Staates. Wenn Hintze sich auch gegen die damals z.B. von Conrad Bornhak vertretene unhaltbare Auffassung eines « ständischen Staates » richtete, d.h. eines Staates, der hauptsächlich durch ständische Räte (= Minister) und ständische Institutionen regiert und verwaltet werde, so hat er doch frühzeitig den Ständen eine Bedeutung zugeschrieben, die er durch eigene Arbeiten wie durch Arbeiten seiner Schüler in ihrer Organisation und Verwaltung untersuchte. Seine Darstellung über die Behördenorganisation Preußens um 1740, die nur eine administrative Zustandsschilderung sein durfte, hat für die nach 1740 neu hinzukommenden Provinzen Schlesien und Ostfriesland jedoch eine Entwicklungsgeschichte ihrer Verwaltung geben können. In Schlesien schilderte er die Umwandlung des ständischen in ein absolut-monarchisches Regierungssystem. Der erste Untertitel dieses Abschnitts lautet: « Die Staatsbildung und die lokalen Gewalten ». Es schien ihm also richtig, in der ständisch-territorialen Epoche mit der Darstellung der unteren Verwaltungsorganisation zu beginnen.

Die Erforschung solcher auch im Zeitalter des Absolutismus erhalten gebliebenen, aus früheren Zeiten stammenden Grundstrukturen der lokalen Verwaltung und der Selbstregierung in Kreis, Grafschaft, Komitat würde die neue Lebensaufgabe Hintzes, mit der viele Abhandlungen, auch die klassischen über den Feudalismus oder über die weltgeschichtlichen Bedingungen der Repräsentativverfassung im Zusammenhang stehen. Der Akademie-Vortrag von 1915, *Der Ursprung des preußischen Landratsamts in der Mark Brandenburg* (III 164-203), bildet gleichsam den Auftakt zu diesen neuen, von Hintze seit langem als notwendig empfundenen Forschungen. Zwei Auffassungen standen sich

9. Rezension von E. ROSENTHAL *Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns II* (Würzburg 1906), in « *Schmollers Jahrbuch* » 33 (1909) 747.

damals über die Entstehung des Landratsamts gegenüber: «Die einen meinen, daß es einfach aus dem Kriegskommissariat entstanden sei, die anderen, daß es sich aus der Verbindung der Ämter des fürstlichen Kriegskommissars und eines rein ständischen Kreisdirektors gebildet habe» (III 165). Aufgrund tiefdringender Archivstudien über die einzelnen ritterschaftlichen Kreise der Mark im 17. Jahrhundert kam Hintze zu dem Schluß, daß das eine für die Altmark, Prignitz und Mittelmark, das andere für die Uckermark und Neumark zutreffe. Bei der Erforschung dieses Problems stellt sich ihm erneut ein weit größeres, das er in seinem ersten Vortrag vor den Mitgliedern der Berliner Akademie mit folgenden Worten umschrieb: «Es erhebt sich dabei eine bisher noch ungelöste Frage von großer Tragweite, nämlich die: wie es zu erklären ist, daß in manchen Territorien Deutschlands und auch in manchen preußischen Provinzen eine ritterschaftliche Kreisverfassung entstanden ist, während in anderen die ältere landesherrliche Amtsverfassung sich erhalten hat. Die Verschiedenartigkeit der ländlichen Verfassung nach Grundherrschaft und Gutsherrschaft allein erklärt diesen Unterschied nicht. Es spielen noch manche anderen Ursachen dabei mit. Ich hoffe, über diese Frage, die in das Zentrum des schwierigen Problems der lokalen Verwaltungsorganisation nicht nur Deutschlands, sondern der west- und mitteleuropäischen Länder überhaupt führt, ein anderes Mal hier berichten zu dürfen»<sup>10</sup>.

Auf den entscheidenden Unterschied von Ämterverfassung und Kreisverfassung machte Hintze schon 1900 in der Schilderung der Lokalverwaltung des Aufsatzes *Staat und Gesellschaft unter dem ersten König* (III 350 ss.) aufmerksam. Die Kreisverfassung war ihm hier «ein sehr merkwürdiges Stück Verfassungsbildung». 1901 schildert er bei der Verwaltung des platten Landes im preußischen Staate die zwei verschiedenen Systeme näher, bezeichnet diese Unterschiede aber als «ein noch ungelöstes Problem». «Die Amtsverfassung scheint der zu Grunde liegende Typus der territorialen Verwaltung zu sein; die Kreisverfassung erscheint als abweichende Sonderbildung in einer Reihe ostelbischer Provinzen». Hintze glaubte damals, daß die Frage «sich anscheinend nur auf dem breiteren Boden der allgemeinen deutschen Territorialverwaltungsgeschichte lösen lassen würde» (*Acta Borussica* Beh. Org. VI I 256). Er beklagt eine gewisse Unsicherheit in der Charakteristik der beiden Verwaltungssysteme. «Spätere Forschungen mögen dem abhelfen» (ebda.). Es wurden Forschungen zur Geschichte der Verwaltung des flachen Landes in Europa. Sie führten von Hintzes ursprünglicher Auffassung einer «abweichenden Sonderbildung in einer Reihe ostelbischer Provinzen» zur Erkenntnis der Grundstrukturen europäischer Selbstverwaltung in alten historischen Landschaftsverbänden. Man kann an diesem Beispiel das für Hintze typische Wachstum einer grundlegenden Erkenntnis und den Fortgang seiner weiterbohrenden Untersuchungen ver-

10. Vgl. in «*Sitzungsberichte der Preußischen Akademie der Wissenschaften*» (1915) 352-368.

folgen. Durch das immer erneuerte Durchdenken dieses Problems kam Hintze 1929 über eine gewisse Zwischenlösung von 1923 zu seiner berühmten Unterscheidung der Nachfolgestaaten des fränkischen Reiches und der Randstaaten als den beiden Typen der allgemeinen europäischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte (I 84-119; bereits erwähnt I 435).

Mit jener ersten Akademie-Abhandlung von 1915 begann Hintze, die systematische Erforschung der Geschichte der örtlichen Verwaltung und Selbstverwaltung aufzunehmen: *Die Amtsverfassung in den deutschen Ländern des 13. bis 18. Jahrhunderts* (1921)<sup>11</sup>, *Die Einwirkungen der böhmischen Kreisverfassung auf Deutschland* (1922)<sup>12</sup>, *Die Wurzeln der Kreisverfassung in den Ländern des nordöstlichen Deutschland*, 1923 (I 186-215) und *Staatenbildung und Kommunalverwaltung*, 1924 (I 216-241). Das gewandelte und erweiterte Thema Amtsverfassung und Kreisverfassung wird auch in den berühmten letzten Abhandlungen über den Feudalismus, die Typologie der ständischen Verfassung und die weltgeschichtlichen Bedingungen der Repräsentativverfassung behandelt. Hintze ging es in diesen Forschungen nicht um die Erkenntnis des Zustandes, sondern um das Werden, nicht um die Erfassung einer zeitlich noch so weit gespannten Statik, sondern um die Dynamik, nicht um die Herausarbeitung des Typus, sondern um seine Entstehung, seine Wurzeln, seine Entwicklung. Strukturgeschichte — die Historiographie wird Hintze wohl als einen der ersten und zugleich bedeutendsten Strukturhistoriker bezeichnen — war und blieb ein Stück politischer Geschichte, wenn er auch seine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der « erzählenden Geschichte » einmal entgegensetzen konnte.

Ursprünglich hatte Hintze Bürokratie und Selbstverwaltung (« selfgovernment ») gegenübergestellt und den zwei Typen Herbert Spencers, dem kriegerischen und dem industriellen Staats- und Gesellschaftstypus, zugeordnet. Wie die Vorlesungsnachschriften bezeugen, besaß Hintze bereits frühzeitig genaue Kenntnisse auch der Lokalverwaltung in Österreich und Ungarn, Frankreich und England. Ein Kolleg aus dem Jahre 1900 beweist seine erste Beschäftigung mit der englischen Verwaltungsgeschichte, und seit 1909-10 erfolgte eine intensive Erforschung Spaniens, der skandinavischen Reiche, der italienischen Staatenwelt, der Schweiz, der Niederlande, Ungarns und Polens<sup>13</sup>. Es sind die ergänzenden Studien für seine geplante Allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der neueren Staatenwelt. Mit dem ersten Halbband über die orientalische Verfassung und Verwaltung (Altertum, Islam, China, Japan) und

11. Nicht erhalten. Zusammenfassung in « *Sitzungsberichte der Preußischen Akademie der Wissenschaften zu Berlin* » zum 3.XI.1921.

12. Nicht erhalten. Zusammenfassung in « *Sitzungsberichte der Preußischen Akademie der Wissenschaften zu Berlin* » zum 19.X.1922.

13. Nachlaß Otto Hintze Deutsches Zentralarchiv Merseburg, Rep. 92. Als ein Beispiel dieser erhaltenen Arbeiten ist die *Verfassungsgeschichte Polens vom 16. bis 18. Jahrhundert* (I 511-562) veröffentlicht worden.

die europäische Verfassung und Verwaltung (Erste Hälfte: Altertum, Germanen und Deutsches Reich bis 1806) in Bearbeitung verschiedener Autoren war die *Allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte* 1911 in die Öffentlichkeit getreten. Hintze stand als der Fortsetzer des Werkes auf dem Titelblatt, und er nahm seine Arbeit dafür ernst.

In jenem ersten Forschungsstadium gehörte die Bürokratie zum Absolutismus und Militarismus, war sie die Form kontinentaler Staatsverwaltung; die Selbstverwaltung oder Selbstregierung dagegen hing zusammen mit dem Parlamentarismus und dem Milizwesen, sie war eine insulare Erscheinung. Es ist bezeichnend, daß diese Auffassung über das Verhältnis der bürokratischen und der Selbstverwaltung im kriegerischen und industriellen Staats- und Gesellschaftstypus am schärfsten in der Abhandlung von 1906 über *Staatsverfassung und Heeresverfassung* (I 52-83) zum Ausdruck kommt. Die neue Gesamtsicht über die wirkliche, früher nur erahnte Bedeutung des wurzelhaften Gegensatzes von Amtsverfassung und Kreisverfassung wuchs bei Hintze trotz der vorhin zitierten Andeutungen nur langsam. Er berichtete nämlich 1915 vor der Akademie, daß er ursprünglich die Frage nach dem Ursprung des Landratsamtes durch eine Dissertation klären lassen wollte. Aber es zeigte sich, daß «die dazu erforderlichen sehr schwierigen und komplizierten archivalischen Forschungen einem Anfänger zu viel zugemutet hätten... Ich habe mich daher dieser Aufgabe selbst unterzogen...». Diese Forschungen hatten eingehende Untersuchungen über die Kreisverfassung der Mark Brandenburg zur Folge, wobei das ganze Problem der örtlichen Verwaltung überhaupt evident wurde. Nun trat der ursprünglich vorherrschende Gegensatz Bürokratie — Selbstverwaltung in seinen verwaltungsgeschichtlichen Auffassungen als eine mehr ephemere Erscheinung aus der Epoche des Absolutismus zurück hinter das allgemeinere Grundproblem, das mit der Entwicklung der europäischen Lokalverwaltung seit dem frühen Mittelalter zusammenhing.

Der Akademievortrag von 1923 (I 186-215) kombinierte ältere Beobachtungen über die Verschiedenheit von altdeutschem und kolonialdeutschem Ständewesen, die auf die politische und soziale Struktur zurückgeführt worden war, mit der Amts- und Kreisverfassung. Diese beiden Typen untersuchte Hintze bei den deutschen Staatsbildungen auf kolonialem Boden vornehmlich im 16. und 17. Jahrhundert. Eine erste Erklärung für die Herkunft der Kreisverfassung suchte er in der Anpassung an die östlichen Nachbarländer, an Böhmen, Polen, Ungarn, die an politischer Energie und Organisation den deutschen Territorien weit überlegen waren. Der klassische Typus der aristokratischen Kreisverbände wird in Böhmen, Polen und Ungarn aufgezeigt. Hier ist «der regionale Zug in der territorialen Staatsbildung des kolonialen Ostens» am reinsten zu beobachten. Hintze erklärte sich die politische und soziale Struktur der drei östlichen Staaten und deren besonderen Ausdruck, den «Bestand regional abgesonderter großer Kommunalverbände», aus der Existenz und

dem Überleben «uralter Verbände von unvordenklicher Zeit her». Da die Vorherrschaft des Lehnswesens im Osten fehlte, blieb auch der mit ihr verbundene Prozeß der Auflösung und Zersetzung der alten Land- und Volksverbände aus. Die historisch erwachsenen regionalen Einheiten mit ihrem lebendigen Gefühl landschaftlicher Interessengemeinschaft und ihrem Bewußtsein gleichartiger ökonomisch-sozialer Interessen blieben als Verwaltungsbereiche bestehen. Die ländliche Aristokratie war Träger dieser «Kommunalverbände höherer Ordnung», die sich als Teil eines umfassenderen staatlichen Ganzen fühlten. Hintze betrachtete auf diese Weise nicht nur die böhmischen Kreise, die polnischen Woiwodschaften und die ungarischen Komitate, sondern warf seinen Blick auch auf die englischen Grafschaften und die schwedische Bezirksverwaltung. In diesen Verwaltungsbezirken erkannte er «mehr oder weniger die Grundform der alten fränkischen Grafschaften». Schon in diesem Aufsatz gruppierte er «im Hinblick auf ihre lokale Verwaltungsorganisation» die Staaten des Abendlandes in die Länder um den Kern des eigentlichen fränkischen Reiches und in die peripherischen Randstaaten. Dieser Einteilung aber maß er sogleich «auch sonst für die vergleichende Verfassungsgeschichte eine große Bedeutung» bei (I 214). Dem Ausgangspunkt seiner Untersuchung, der Kreisverfassung im Nordosten Deutschlands, räumte er eine Mittelstellung zwischen beiden Typen ein.

Damit war ein neues Tor der Forschung geöffnet: Die Beziehungen zwischen der Selbstverwaltung solcher von Hintze schon früh als Kommunalverbände bezeichneten althistorischen Bezirke<sup>14</sup> und dem Werden des Staates. Der etwas langatmige ursprüngliche Titel des Akademievortrages von 1924 gibt das Thema genau an: «Zusammenhang der Entstehung von Selbstregierung in primären Kommunalverbänden höherer Ordnung mit dem Prozeß der Staatenbildung im Umkreis des christlichen Abendlandes». Der noch von Hintze selbst stammende kürzere Titel *Staatenbildung und Kommunalverwaltung* (I 216-241) deutet an, daß es ihm um die Verwaltung, die Selbstverwaltung oder Selbstregierung in jenen Verbänden geht. Hintze übernahm den vor und um 1900 viel diskutierten Begriff des Kommunalverbandes von den Juristen, löste ihn von der Selbstverwaltungsidee des 19. Jahrhunderts und erfüllte ihn mit einem neuen Inhalt. Zur Definition des Kommunalverbandes höherer Ordnung in der älteren europäischen Geschichte ging er soziologisch, nicht juristisch vor. Er umschrieb ihn in der kürzesten Formel als «eine historisch erwachsene landschaftliche Einheit, die auf dem Bewußtsein von Interessengemeinschaft beruht, die aber zugleich einen integrierenden Bestandteil eines

14. 1901 schon definierte Hintze: «Der Kreis ist seinem Ursprunge nach ein ritterschaftlicher Communalverband in einem Gebiet, dessen Absonderung auf uralten historisch-geographischen Zusammenhängen, nicht auf planmäßiger Einteilung zu administrativen Zwecken beruht». (*Acta Borussiae Beh.Org.* VI 1 259).

größeren staatlichen Ganzen bildet». Es ging also nicht um die ältere Selbstverwaltung in den Gemeinden mit dem Haupttypus der abendländischen Stadtverfassung, sondern um die Ausbildung der Selbstverwaltung in den größeren Kommunalverbänden, um Typen «wie die englische Grafschaftsverwaltung, die alte brandenburg-preußische Kreisverwaltung, die ungarische Komitatsverwaltung». Es scheint mir von Bedeutung, daß hier an die Stelle der früher verwendeten Begriffe Grafschaftsverfassung, Kreisverfassung usw. die Grafschaftsverwaltung, Kreisverwaltung usw. getreten ist.

Hintze wies in den Randländern des Abendlandes die «vollständig ungestörte Erhaltung der alten Verwaltungsbezirke von der Zeit ihrer ersten historischen Bezeugung bis auf das 19. Jahrhundert, ja bis auf die Gegenwart» nach. Wenn er im Akademievortrag sein «weitschichtiges Forschungsmaterial auch nur in stärkster Zusammenfassung» darbringen konnte, so meinte er doch, einen gewissen Abschluß dadurch erreicht zu haben, daß er seine Ergebnisse «auf eine breitere vergleichende Grundlage» stellte. Hintze hob also den Begriff der Selbstverwaltung ganz vom modernen Begriff ab. Er verwendete für jenen jetzt auch den Begriff Selbstregierung. Die Fortdauer dieser höheren kommunalen Selbstregierung über die Jahrhunderte setzte gleichsam eine Nichtberührung mit den Regierungs- und Verwaltungsgrundsätzen des fränkisch-karolingischen Reiches voraus. Die ursprünglichen landschaftlichen Verbände waren nicht durch Einwirkungen des Lehnswesens zersetzt und aufgelöst worden. Neben diese erste Voraussetzung stellte Hintze noch eine zweite Bedingung: «Eine breite und starke Schicht des niederen ritterschaftlichen Adels als eine Grundbesitzeraristokratie [sollte] der maßgebende soziale Faktor in den in Betracht kommenden landschaftlichen Gebieten gewesen» sein. Die Beobachtung der sozialen Komponente führte Hintze schließlich zur Unterscheidung von drei Typen in der aristokratischen Selbstverwaltung: des englischen, des osteuropäischen und des kolonialdeutschen Typus. Auf diesen allgemeinen Grundlagen ruht die ständische Verfassung, wobei deutlich in Erscheinung tritt, daß die ältere lokale Selbstverwaltung zugleich auch Herrschaft ist. Hintze erhärtete somit seine ältere Auffassung, daß der Landtag der ständischen Verfassung nichts anderes ist als eine Versammlung der Inhaber der lokalen Verwaltungsmacht.

Es ist eigenartig, daß Hintze selbst nicht einen seiner vier Akademievorträge veröffentlicht hat, weder den ersten über die Amtsverfassung, über «das Gebiet der reinen Verwaltungsbezirke unter herrschaftlichen Beamten, mögen sie Baillis und Prévôts heißen, oder Drost, Amtleute, Hauptleute», «die Länder mit rein bürokratischer Verwaltung» (so I 125 unter Verweis auf die noch nicht gedruckten Vorträge), noch die anderen drei über die Kreisverfassung und jene Selbstverwaltungsbezirke der «alten landschaftlichen Verbände mit kommunalem Charakter». Auch die nächste der darauf aufbauenden drei universalhistorischen Abhandlungen zur vergleichenden allgemeinen Verfas-

sungs- und Verwaltungsgeschichte, *Die Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes* (I 120-139) aus dem Jahre 1926, hat er erst 1930 drucken lassen<sup>15</sup>. Wollte er alle diese Arbeiten vielleicht doch vereinen und damit eine zusammenhängende Geschichte der europäischen lokalen und höheren Verwaltung und Selbstregierung unter möglicher Einbeziehung der bisher ausgesparten städtischen Verwaltungsgeschichte geben?

Aus diesen Arbeiten war Hintze eine neue Bewertung des Absolutismus erwachsen, von dem er in seiner Forschung zur Geschichte der Institutionen ausgegangen war. Nun wurde diese Epoche auch unter einem anderen Aspekt gesehen, unter dem die abendländische Geschichte überspannenden und in ihr verwurzelten repräsentativen Prinzip. Als Begleiterscheinung der Kämpfe des europäischen Staatensystems, in denen sich die Entwicklung von den kleinstaatlichen zu den großstaatlichen Bildungen vollzieht, tritt der Absolutismus auf, «der die ständischen Verfassungen zurückdrängt. Das ist aber nur ein Übergangszustand, der darauf beruht, daß die ständischen Verfassungen vielfach zum Hindernis einer größeren Staatsbildung geworden waren». Und Hintze fährt unmittelbar fort: «Sobald aber diese durch die politische Notwendigkeit geforderte Großstaatbildung vollzogen ist, sehen wir das repräsentative Prinzip zugleich mit dem Erwachen eines politischen Nationalbewußtseins in diesen zentralisierten Großstaaten wieder aufleben in der neuen Form der konstitutionellen Verfassung» (*Weltgeschichtliche Bedingungen der Repräsentativverfassung* I 180)<sup>16</sup>. Hintze hat an dieser Stelle das Thema abgebrochen und sich wieder der früheren Epoche zugewandt.

Die abschließenden Veröffentlichungen des 70jährigen Gelehrten zu seinem ursprünglichen Forschungsvorhaben sind die beiden letzten Akademievorträge von 1931-1932 *Wesen und Wandlung des modernen Staats* (I 470-496) und *Die Entstehung des modernen Staatslebens* (I 497-502). In ihnen wird die Leistung des europäischen Absolutismus in der «Ausbildung einer intensiven und rationalen Verwaltungstechnik» gesehen, dagegen erscheinen die ständischen Einrichtungen dieser Zeit in Frankreich und Deutschland nur «als Rückstand der feudalen Organisation».

Im Zuge der Entwicklung des frühmodernen kontinentalen Staates, der wesentlich durch den monarchischen Absolutismus geprägt ist, versieht Hintze das «repräsentative Prinzip» mit einem anderen Akzent als in seinem universalgeschichtlichen Vergleich über die Repräsentativverfassung. Jedoch minderten die in dieser großen Abhandlung verarbeiteten Forschungsergebnisse zur lokalen und regionalen Selbstregierung Alteuropas die ursprüngliche Hochschätzung der historischen Formen staatlich-bürokratischer Regierung und Verwaltung nicht,

15. Ein Resümee des Vortrags erschien in «*Forschungen und Fortschritte*» 3 (1926) 53.

16. Hintze sagt weiter: «Doch darauf kann hier nicht näher eingegangen werden. Es ist ein verwickelter Vorgang, der ein Thema für sich bildet».

wenn sie auch die Gesamtansicht Hintzes modifizierten und das allgemeine Verständnis für Repräsentationen in der Gestaltung des modernen Staates wesentlich vertieften.

1888 hat sich der damals 27jährige Mitarbeiter der neuen Edition der Acta Borussica zum erstenmal mit Fragen der Verwaltungsgeschichte des preußischen Hochabsolutismus öffentlich beschäftigt, nachdem er im Jahr zuvor einen Aufsatz über den österreichischen Staatsrat im 16. und 17. Jahrhundert publiziert hatte. Von hier war es ein langer Weg bis zu dem Ziel einer Geschichte des modernen Staates, bis zu einer vergleichenden allgemeinen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der neueren Staatenwelt. Hintze hat auf diesem Wege die innige Verknüpfung von Verwaltung und Verfassung stets im Auge behalten. Er hat auf diese wichtigen Beziehungen in einem überraschenden Sinn aufmerksam gemacht durch die viele Zusammenhänge neu beleuchtenden Ergebnisse der weit ausgebauten Studien zur lokalen und regionalen Selbstverwaltung. Der universale Historiker Otto Hintze kann auch in Zukunft einen bedeutsamen Platz in der vergleichenden Verwaltungsgeschichte Europas beanspruchen.