

Haupttendenzen der Verwaltungsentwicklung im Herzogtum Warschau

Das Ziel des vorliegenden Artikels ist, auf die Haupttendenzen der Verwaltungsentwicklung im Herzogtum Warschau hinzuweisen. Obwohl es nur 8 Jahre lang (1807–1815) existierte, brachte aber damals so viele strukturelle Reformen in Gang, dass sich dieser Zeitraum fest in der Verwaltungsgeschichte und im Verwaltungsgedanke einprägte. Viele damalige Politiker und politisch-strukturelle Publizisten verlangten die Reorganisation und das Heilen des Staatsapparates und mancher Elemente vom Verwaltungssystem.

Es kann auf vier Hauptbeweggründe zur Durchführung solcher Reformen hingewiesen werden. Erstens, patriotische Beweggründe, die verschiedene Personen dazu anregten, nach dem Weg zu suchen, volle Unabhängigkeit und Souveränität der polnischen Gebiete wiederzuerlangen und auch das ehemalige polnische Territorium zurückzubekommen.

Zweitens, man wollte die Administrationsstruktur des Warschauer Herzogtums völlig dem französischen Vorbild anpassen. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hielt man das französische Verwaltungssystem für ideal, denn es funktionierte gut und erfolgreich. Deswegen versuchte man, dieselbe Lösungen auch in die anderen europäischen Ländern, auch ins Warschauer Herzogtum, einzuführen. Drittens, man bemerkte bestimmte Fehler im existierenden Administrationssystem und wollte sie beheben. Um einige Fehler zu nennen: die Territorialstruktur wurde den Bedingungen und finanziellen Möglichkeiten des Warschauer Herzogtums nicht angepasst, die Kompetenzen der Beamten wurden nicht klar bestimmt, es gab die Kompetenzkonflikten unter den Ministern und auch zu viele Beamte. Viertens, man suchte nach solchen gesetzlichen Lösungen, die eine geschickte Staatsverwaltung ermöglichen und dem Staat eine richtige wirtschaftliche Entwicklung versichern würden. Das wäre sowohl mit der Förderung der Industrie, des Handels, des Gewerbes und der Landwirtschaft als auch mit der Verbesserung des Bildungswesens und der Lebensbedingungen aller Bürger verbunden. Interessanterweise wurden viele Entwürfe so vorbereitet, dass man sie gleich anwenden konnte. Das waren keine theoretischen Vorschläge, sondern fertige Projekte, deren Autoren meinten, dass sie ihren Beitrag zur Verbesserung des Administrationssystems direkt leisten können.

Zu den wichtigsten Verbreitern der Verwaltungsreformen gehörten u.a. Grzegorz Bielawski¹, Józef Godlewski², Hugo Kołłątaj³, Feliks Łubieński⁴, Andrzej Horodyski⁵, Stanisław Węgrzecki⁶, Stanisław Staszic⁷ und Franciszek Ksawery Szaniawski⁸, Jan Węgleński.⁹ Auch die Deputation (Deputacja), die vom Friedrich August in 1810 zur Bestimmung der wichtigsten Staatsreformen berufen wurde, meldete viele Vorschläge von den Verwaltungsreformen.¹⁰

Leider ist die Realisierung der meisten angemeldeten Forderungen und Vorschläge misslungen. Die ständige Militärgefahr von den Nachbarländer sowie die Teilnahme an den Kriegen auf Napoleons Seite verursachte, dass es Zeit fehlte, eine ernsthaftere inhaltliche Diskussion über diese Forderungen und Vorschläge durchzuführen. Es fehlte auch die Zeit, die meisten von diesen in Form der Rechtsaktenprojekte zu bearbeiten.

Die in dieser Zeit angemeldeten Vorschläge und Forderungen wiesen viele gemeinsame Eigenschaften auf, was ermöglicht, sie zu ordnen und auf 4 bekannteste Tendenzen der Verwaltungsentwicklung im Warschauer Herzogtum hinzuweisen. In dieser Bedeutung können sie als Hauptrichtungen der angebotenen Verwaltungsreformen dieser Zeit bezeichnet werden.

¹ G. Bielawski, *Projekt do konstytucji narodu polskiego (Ein Entwurf zur Verfassung des polnischen Volkes)*, Warszawa 1807.

² J. Godlewski, *Głosy posła maryjampolskiego na sejmie roku 1811 w Warszawie miane (Bemerkungen des Abgeordneten von Maryjampol auf der Sejm Sitzung in 1811 in Warschau)*, Warszawa 1811.

³ H. Kołłątaj, *Uwagi nad teraźniejszym położeniem tej części ziemi polskiej, którą od pokoju tylżyckiego zaczęto zwać Księstwem Warszawskim (Bemerkungen über die gegenwärtigen Lage diesen Teil von Polen, der seit Frieden in Tylża Warschauer Herzogtum genannt wurde)*, (weiter zit. *Bemerkungen*), Lipsk (Warszawa) 1808; ders., *Projekt urzędzenia ministerium spraw wewnętrznych według zasad Konstytucji Księstwa Warszawskiego w 1811 roku w ogólnych zarysach przez H. Kołłątaja nakreślony (Projekt der Errichtung vom Innenministerium nach den Regeln der Verfassung vom Warschauer Herzogtum in 1811, der allgemein von H. Kołłątaj bestimmt wurde)*, die Bibliothek der Polnischen Akademie der Wissenschaften in Krakau (Biblioteka Polskiej Akademii Nauk, weiter kurz PAN genannt), Ms. 179; ders., *O konstytucji w ogólności i w szczególności (Über Verfassung allgemein und in Einzelheiten)*, PAN, Ms. 179; ders. *Prostrzeżenia nad ustawą konstytucyjną Księstwa Warszawskiego (Bemerkungen über das Verfassungsgesetz des Warschauer Herzogtums)*, PAN, Ms. 212.

⁴ T. Mencil, *Feliks Łubieński, minister sprawiedliwości Księstwa Warszawskiego /1758–1848/ (Feliks Lubieński, Justizminister des Warschauer Herzogtums /1785–1848/)*, Warszawa 1952.

⁵ Ein Entwurf u.d.T. *Projekt do Ustawy Rządowej dla Krajów Polskich na przypadek gdyby takowe do Państwa Rosyjskiego w kształcie sprzymierzonego związku z zachowaniem całej swojej wewnętrznej udzielnosci przyłączone zostały (Ein Entwurf zum Regierungsgesetz für Polnische Länder, falls diese sich dem Russischen Staat als verbündete Union mit Erhaltung seiner ganzer Unabhängigkeit anschließen würden)*, dieser vom 21 September 1814 wurde für den Herzog A. Czartoryski vorbereitet und bestand aus Einleitung und 12 Artikel. Der Entwurf blieb in den Horodyski Sammlungen (Zbiory Horodyskiego) erhalten, die sich in der Bibliothek von PAN befinden und auch in den Czartoryski Sammlungen (Zbiory Czartoryskich) in Kraków (PAN, Ms. 152, Czartoryski Sammlungen Ms. 3944).

⁶ S. Węgrzecki, *O profesjach i profesjonalistach oraz o systemacie administracyjnym (Über Berufe und Profis sowie über Verwaltungssystem)*, (weiter zit. *Über Berufen (O profesjach)*), Warszawa 1810.

⁷ S. Staszic, *O statystyce Polski krótki rzut wiadomości potrzebnych tym, którzy ten kraj chcą oswobodzić, i tym, którzy w nim chcą rządzić (Der Informationsabriss über Statistik von Polen, notwendig für diese Menschen, die dieses Land befreien und diese, die dort regieren wollen)* (weiter zit. *Über Statistik*), Warszawa 1807.

⁸ F.K. Szaniawski, *O urzędnikach (Über Beamten)*, Warszawa 1810.

⁹ Hauptarchiv der alten Akten in Warschau (Archiwum Główne Aktów Dawnych w Warszawie, weiter kurz AGAD genannt) Akte vom Ministerrat des Warschauer Herzogtums (weiter kurz RM KW genannt), Sig. 29, S. 10–15.

¹⁰ PAN, Ms. 139.

Die erste, sehr deutliche Tendenz war die Lust, zentrale Verwaltung gemäß der Voraussetzungen der Ressortregel zu modifizieren. Das Ziel dieser Reformen war, eine folgerichtete Ressortenteilung durchzuführen, die Ordnung und konkrete Teilung der zu den einzelnen Ministern gehörenden Angelegenheiten sicherte. Das verlangte ein genaues Bestimmen ihrer Aufgaben, was eine volle Ressortspezialisierung ermöglichen würde. Zu dieser Reformrichtung können auch Änderungsprojekte der Ressortmengen und –arten gezählt werden. Es ist auch zu bemerken, dass der Einmanncharakter der zentralen Verwaltungsorgane fast öffentlich akzeptiert wird.¹¹

Der Befürworter dieser Reformrichtung war der Abgeordnete J. Godlewski, der die Notwendigkeit der präzisen Bestimmung der Pflichten, Aufgaben und Handlungsgrenzen von den Ministern und allen Verwaltungsbeamten hervorgehoben hat.¹² Auch H. Kołłątaj bemerkte den Bedarf, die Pflichten von den einzelnen Ministern genau voneinander zu trennen, damit diese sich miteinander nicht decken. Er begründete das u.a. damit, dass die Minister laut der Verfassung von 1807 nur im Bereich der Angelegenheiten handeln sollten, mit denen sie beauftragt wurden.¹³ So eine Forderung formulierte auch die früher genannte Deputation von 1810, die auf Zweckmäßigkeit aufmerksam machte, eine folgerichtige Ressortenteilung einzuführen, die auf den rationellen, logischen und einheitlichen Voraussetzungen basieren sollte und diese Voraussetzungen den einzelnen Ministern nach dem Sachkriterium zuzuordnen.¹⁴

Es erschienen auch die Vorschläge, sowohl auf das Polizeiminister – und Justizministerium (urząd ministra policji i ministra sprawiedliwości) zu verzichten als auch eine neue Ressortenteilung einzuführen. Zu dieser Projektgruppe kann man den Vorschlag von G. Bielawski zählen, eine Polizeikommission (Komisja Policji) zu bilden, die sich mit den Verwaltungs- und Polizeibereichen beschäftigten würde.

Der Abgeordnete J. Karski schlug vor, nur ein Resort zu schaffen, das die Kompetenzen von zwei Ministern d.h. vom Innen- und Religionsminister (ministra spraw wewnętrznych i religijnych) und vom Polizeiminister (ministra policji) umfassen sollte.¹⁵ Damaliger Justizminister F. Łubiński wollte auch auf das Polizeiministeramt verzichten, weil „seine Tätigkeit teilweise vom Strafgerichtswesen und zum Teil von den Präfekten erfüllt wurde („czynności jego spełniało częściowo sądownictwo karne, a częściowo prefekci“¹⁶). Diese

¹¹ Andererseits erklärten sich nur vereinzelte Autoren, die eine konservative Richtung repräsentierten, für die Funktionierung der kollegial organisierten Organe (G. Bielawski, R. Rembieniński).

¹² J. Godlewski, *op. cit.*, S. 6; A. Rembowski, *Z życia konstytucyjnego Księstwa Warszawskiego (Aus dem Verfassungsleben des Warschauer Herzogtums)*, Warszawa 1905, S. 159, 161, 162.

¹³ H. Kołłątaj, *Postrzeżenia nad ustawą konstytucyjną Księstwa Warszawskiego (Bemerkungen über das Verfassungsgesetz des Warschauer Herzogtums)*, PAN, Ms. 212, S. 63, 75.

¹⁴ T. Mencil, *op. cit.*, S. 155; M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego, jej powstanie, systematyka o główne instytucje w związku z normami szczególnymi i praktyką (Die Verfassung des Warschauer Herzogtums, ihre Entstehung Systematisierung der Hauptinstitutionen in Verbindung mit Sonderregeln und Praxis)*, Toruń 1970, S. 82.

¹⁵ J. Karski, *Projekt do zmniejszenia wydatków publicznych przez złączenie dwóch ministrów w jedno to jest wewnętrznego i religii z policją (Ein Entwurf der Kürzung von öffentlichen Ausgaben durch Verbindung von zwei Ministern in einem d.h. vom Innen- und Religions- mit dem Polizeiminister.)*, Warszawa 1809; J. Willaume, *Fryderyk August wobec sprawy polskiej 1812 roku (Friedrich August polnischer Sache gegenüber in 1812)*, Historische Quartalsschrift (weiter kurz: KH genannt), 1936, S. 438; M. Kallas, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim (Organe der Territorialverwaltung im Warschauer Herzogtum)*, Toruń 1975, S. 81.

¹⁶ T. Mencil, *op. cit.*, S. 161.

Meinung vertrat auch H. Kołłątaj, der feststellte, dass „unser Land, sogar während der Anarchiezeit, nicht verbrechensbereit war, wobei diese Verbrechen von der Polizei verhindert werden sollten“ („kraj nasz, nawet w czasie anarchii, nie był skłonny do zbrodni, którym policja zapobiegać winna“).¹⁷

Für die Liquidation des Justizministeramtes erklärte sich J.K. Szaniawski. In seinem Entwurf vom 5 August 1814 schlug er vor, die Kompetenzen des Justizministers in den Senat (die höhere Kammer des polnischen Parlaments) zu versetzen, der auch die Funktion des Obersten Gerichts erfüllte.

Der Minister für das Staatsvermögen (minister skarbu) J. Węgleński stellte im August 1811 einen Projekt, den Landtagen das Recht zu verleihen, die Kandidaten zu aller Gerichtsämter zu benennen, was in der Praxis zur Liquidation des Justizministeramtes führen könnte.¹⁸ Auch A. Horodyski erklärte sich in seinem Verfassungsentwurf von 1814 dafür, die Kompetenzen des Justizministers in den Senat zu versetzen und auch die Aufgaben des Innen- und Polizeiministers miteinander zu verbinden.¹⁹

In 1812 schlug F. Łubieński die Berufung der neuen Ressorts vor d.h. das Außen- (resort spraw zagranicznych), Aufklärungs- und Religionsressort (resort oświecenia i spraw religijnych) und die Einteilung des vorhandenen Einnahmeministeriums und des Ministeriums für das Staatsvermögen (ministerstwo przychodów i skarbu) in zwei separate Einheiten: das Einnahmeministerium und das Ministerium für das Staatsvermögen.²⁰

Einen anderen Vorschlag machte H. Kołłątaj: es sollten neue Ressorts gebildet werden und jedes von ihnen sollte von einer Person geleitet werden und zwar:

1. Vom Religions-, Aufklärungs- Hilfe- und Rettungsminister (ministra religii, oświecenia, pomocy i ratunku),
2. Innenminister (ministra interesów wewnętrznych),
3. Außenminister (ministra interesów zewnętrznych), der gleichzeitig die Pflichten des Staatssekretärs zu erfüllen hatte,
4. Minister für öffentliche Einkommen und Ausgaben (ministra dochodów i wydatków publicznych),
5. Minister für Streitkräfte (ministra siły zbrojnej).²¹

Im Vergleich zur Verfassung des Herzogtums bedeutete der Vorschlag von H. Kołłątaj in der Praxis, dass auf das Justiz- und Polizeiministeramt verzichtet wird, die Kompetenzen des bisherigen Innen- und Religionsministers getrennt betrachtet werden und dass statt diesen zwei separate Minister berufen werden, die sich einerseits mit der „Innenpolitik“

¹⁷ K. Tokarz, *Ostatnie lata Hugona Kołłątaja (1794–1812) (Die letzten Jahren von Hugon Kołłątaj (1794–1812))*, Band 1, Kraków 1905, S. 94.

¹⁸ T. Mencil, *op. cit.*, S. 166, 168.

¹⁹ Czartoryski Bibliothek (Biblioteka Czartoryskich, kurz: BC), Ms. 5261, S. 279–260; M. Kallas, *Zapomniany projekt konstytucji polskiej z 1814 roku (Ein vergessener Entwurf der polnischen Verfassung von 1814)*, Wissenschaftshefte der Nikolaus-Kopernikus-Universität (poln. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, kurz: ZN UMK), Recht IX, H. 37, 1969; S. 110.

²⁰ M. Handelsman, *Projekt zmian konstytucji Księstwa Warszawskiego /1812/ (Ein Änderungsprojekt zur Verfassung des Warschauer Herzogtums /1812/)*, *Warschauer Gerichtszeitung (Gazeta Sądowa Warszawska, kurz: GSW)*, Nr. 36, 1912, S. 544, 545; T. Mencil, *op. cit.*, S. 190–192; M. Kallas, *Konstytucja (Verfassung)*, S. 82.

²¹ M. Kallas, *op. cit.*, S. 82.

und andererseits mit der „Religion, Aufklärung, Hilfe und Rettung“ befassen. Zusätzlich sollte auch das eigene Außenministeramt entstehen.

Der Kriegsminister, Herzog J. Poniatowski bot an, zwei separate Ministerien zu schaffen, die sich mit den Militärangelegenheiten beschäftigen sollten. Das Erste von ihnen sollte sich mit der Militärverwaltung und das Zweite mit den übrig gebliebenen Sachen im Bezug auf das Armeefunktionieren befassen.²²

Auch Deputation von 1810 bemerkte die Zweckmäßigkeit, dass drei gleichberechtigte, voneinander unabhängige Organe aus dem bisherigen Kriegsministerium (ministerstwo wojny) zu unterscheiden sind: 1) Kriegsminister (minister wojny), 2) Militärverwaltungsdirektor (dyrektor administracji) und 3) Prüfungsdirektor (dyrektor popisów – konskrypcji).²³

Die zweite deutliche Tendenz, die in den politisch – strukturellen Vorschlägen dieser Zeit vorkam, betraf die Änderung des Charakters und der Rolle vom Staatsrat (Rada Stanu). Die meisten Projekte beschränkten seine Machtberechtigungen im Bereich der Verwaltung auf das Begutachtungsorgan. Genau diese Rolle schrieb G. Bielawski dem Staatsrat zu. Nach seinem Konzept sollte der Staatsrat – als ein der Senatsabteilungen – seine Ansicht äußern, wenn es sich u.a. um den Beginn oder das Ende eines Krieges, Friedens – oder Bündnisabschluss handelt. Er sollte auch das Gutachten im Auftrag von den Administrationsorganen erteilen.²⁴

Eine ähnliche Rolle wurde dem Staatsrat von H. Kołłątaj zuerkannt. Der Staatsrat hatte die Aufgabe, bei allen Angelegenheiten zu beraten, mit denen man sich an ihn richtete und auch die Kompetenzkonflikten zwischen den konstitutionellen Organen zu entscheiden. Er sollte auch am Prozess der Vorbereitung von Rechtsakten aktiv teilnehmen. H. Kołłątaj schlug auch vor, die Minister aus dem Staatsrat auszuschließen und an ihrer Stelle nur mindestens 21 Verwalter (rzędców) zu berufen.²⁵

Dieser Autor stellte auch einen Entwurf dar, den Staatsrat in sich in 5 Sektionen einzuteilen:

1. Religionsministeriumsabteilung (sekcja ministerstwa religii),
2. Innenministeriumsabteilung (sekcja ministerstwa interesów wewnętrzných),
3. Ministeriumsabteilung für Staatsvermögen (sekcja ministerstwa skarbu),
4. Kriegsministeriumsabteilung (sekcja ministerstwa wojny),

²² W. Rostocki, *Korpus w gese pióro uzbrojony, Urzędnicy warszawscy, ich życie i praca w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim do roku 1831* (Ein mit der Gansfeder bewaffnetes Korps, die Warschauer Beamten, ihr Leben und Arbeit im Warschauer Herzogtum und im Königreich Polen bis 1831), Warszawa 1972, S. 39. Es erschien auch ein ganz vereinzelter Entwurf, ein separates Postministerium (ministerstwo pocztu) zu bilden, für Ignacy Zajączek, dem der Marschall L. Davout eine Förderung zukommen ließ. Dieser Entwurf wurde aber nicht realisiert; M. Kallas, *Konstytucja (Verfassung)*, S. 82; T. Mencel, *op. cit.*, S. 69.

²³ Dieses Kapitel wurde vor Russischer Kampagne eingeführt; H. Eile, *Dzieje administracji w woj-sku Księstwa Warszawskiego, Książę Józef jako administrator* (Die Verwaltungsgeschichte im Militär des Warschauer Herzogtums, der Herzog Joseph als Verwalter), S. 15, 20, 21; M. Kallas, *Organy administracji (Verwaltungsorgane)*, S. 85.

²⁴ G. Bielawski, *op. cit.*, S. 30–31; H. Grajewski, *Zapomniany projekt konstytucji polskiej z 1807 roku (G. Bielawskiego poglądy na państwo i prawo)* Ein vergessener Entwurf der polnischen Verfassung von 1807 (Ansichten von G. Bielawski über Staat und Recht), Wissenschaftshefte der Universität Łódź (poln. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, kurz: ZNUŁ), Serie 1, Geistes- und Sozialwissenschaften (Nauki Humanistyczno-Spoleczne), H. 6, 1957, S. 105; M. Kallas, *op. cit.*, S. 121.

²⁵ M. Kallas, *Konstytucja (Verfassung)*, S. 96.

5. Abteilung für Gerechtigkeitsgegenstände (sekcja do przedmiotów sprawiedliwości)²⁶.

Andere Befürworter der inneren Gliederung des Staatsrates in die Sektionen waren F. Łubieński²⁷ und A. Horodyski.²⁸ Zusätzlich machte A. Horodyski einen Vorschlag, den Staatsrat ins Hilfsorgan für den König zu verwandeln, das besonders an das Gesetzgebungsverfahren aktiv teilnehmen sollte.

Ein anderes Projekt präsentierte der Abgeordnete J. Godlewski, der vorschlug, den Staatsrat in das im Namen des Königs herrschenden Regierungsorgan zu verwandeln.²⁹

Eine dritte sichtbare Richtung der Verwaltungsreformen betraf die Verstärkung der Unterordnung von ganzer Administration dem geltenden Recht. Auf diese Art und Weise wollte man den Rechtsstaatsgrundsatz in die Praxis umsetzen, der teilweise in der Adelsrepublik (Rzeczpospolitej szlacheckiej) realisiert und vom Verfassungssystem des Warschauer Herzogtums eingeführt wurde. Das drückte sich besonders darin aus, Prinzipien der Minister- und Beamtenverantwortung für eine gegen das Gesetz verstoßende öffentliche Tätigkeit zu bestimmen.

Nach F. Łubieński waren die Minister verantwortlich für: eigene Ressorttätigkeit, Nichtausführen der Königsrechten und – befehlen und Nichtübereinstimmung der Instruktionen mit dem Gesetz, die den Organen der unteren Ebenen gegeben wurden. Łubieński wollte sie dazu verpflichten, Berichte aus ihrer Tätigkeit dem Sejm (der polnischen Volksvertretung) abzulegen. Falls gegen das Gesetz ernsthaft verstoßen wurde, konnte der König eine spezielle Kommission berufen, die aus 9 Senatoren bestand, um eine Angelegenheit „der Gesetzverletzung“ („złamania prawa“) zu prüfen.³⁰

Die Deputation von 1810 empfahl die Einführung der persönlichen und finanziellen Verantwortung von Ministern und Verwaltungsbeamten für die getroffenen Entscheidungen.³¹ Sie wiesen auch auf die Zweckmäßigkeit hin, eine genauere Kontrolle über die Tätigkeit der einzelnen Minister einzuführen.³²

H. Kołłątaj erklärte sich für die Erweiterung der Ministerverantwortung, die nicht nur vor dem König, sondern auch vor dem Senat verantwortlich waren, wobei der Senat als „Verfassungsaufseher“ („dozorca konstytucji“) galt.³³

Diese Reformrichtung akzeptierte auch der Abgeordnete J. Godlewski, nach dem die Bestimmung der Disziplinarverantwortung von Beamten der oberen und unteren Ebene notwendig war. Eine Beurteilungsgrundlage ihrer Tätigkeit sollten die von ihnen speziell

²⁶ M. Kallas, *Zapomniany projekt konstytucji polskiej z 1814 roku (Ein vergessener Entwurf der polnischen Verfassung von 1814)* (weiter zit. *Ein vergessener Entwurf*), S. 111.

²⁷ M. Kallas, *op. cit.*, S. 96; M. Handelsman, *op. cit.*

²⁸ In seinem Entwurf der Verfassung von 1814 schlug er die Einteilung des Staatsrates in 4 Sektionen (sg. „Ratsabteilungen“) vor. Der Projekt vom 21 September 1814. Der Entwurf blieb in den Horodyski Sammlungen (Zbiory Horodyskiego) erhalten, die sich in der Bibliothek von PAN befinden und auch in den Czartoryski Sammlungen (Zbiory Czartoryskich) in Krakau (Bibliothek von PAN in Krakau, Ms. 152, Czartoryski Sammlungen Ms. 3944). Der letzte Teil des Projekts blieb leider nicht erhalten, der die Paragraphen 10–12 im Bezug auf Justiz, Verwaltung und Streitkräfte enthält; M. Kallas, *Zapomniany projekt (Ein vergessener Entwurf)*, S. 105, 106, 111, 118.

²⁹ J. Godlewski, *op. cit.*, S. 37–38.

³⁰ T. Mencel, *op. cit.*, S. 190; M. Handelsman, *op. cit.*, S. 559.

³¹ PAN, Ms. 139, S. 31. Diese Fragen wurden erst in einem Dekret vom 21 März 1811 erklärt.

³² PAN, Ms. 139, S. 41–44; T. Mencel, *op. cit.*, S. 155.

³³ H. Kołłątaj, *Postrzeżenia nad ustawą konstytucyjną Księstwa Warszawskiego (Bemerkungen über das Verfassungsgesetz des Warschauer Herzogtums)*, PAN, Ms. 212, S. 64–66; M. Kallas, *Konstytucja (Verfassung)*, S. 56, 121.

zu diesem Zweck vorbereiteten Berichte darstellen, die weiter den Organen der oberen Ebene übergeben werden sollten. Man kann hier bemerken, dass der Autor mit der Idee übereinstimmt, einen zentralisierten und bürokratischen Apparat zu bilden, der u.a. auf die Dienstunterordnung der Beamten stützte. Die Beamten, die ihren Aufgaben vernachlässigten, sollten den Disziplinarstrafen unterliegen inklusive der Kündigung vom Arbeitsplatz. Für das Verbrechen dagegen, die mit der erfüllten Funktion verbunden waren, sah dieser Abgeordnete vor, einen Beamten zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit zu ziehen.

Er wies auch auf die Notwendigkeit hin, „über die perfekte Kontrolle aller Beamten zu beschließen (...)“ („ustanowienia doskonałej kontroli wszystkich urzędników (...)“), damit der König prüfen könnte, ob sein Willen durch die ihm unterliegenden, entsprechenden Administrationsorganen genau ausgeführt wird.³⁴

Weiter hat F.K. Szaniawski in seinem öffentlichen Vortrag u.d.T. „Über Beamten“ (*O urzędnikach*) hervorgehoben, der während der Eröffnungsveranstaltung des zweiten Studienjahres in der Warschauer Rechtsschule gehalten wurde, dass die Beamten gut die rechtlichen Vorschriften kennen sollten, weil sie ihre Aufgaben im Rahmen des geltenden Gesetzes zu erfüllen haben.³⁵ Sie sollten auch vermeiden, falsche Entscheidungen zu treffen, die den Staat materieller Schaden oder sozialer Unzufriedenheit aussetzen. Um das zu erreichen, war es notwendig, die Beamten entsprechend auszubilden und sie im Verwaltungsbereich je nach ihrer Eignung zu beschäftigen.

Der große Anhänger solcher Reformen war auch S. Węgrzecki, der sich für die Bildung des völlig bürokratischen Verwaltungssystems erklärte. Er glaubte, dass sich die Beamten nur mit diesen Angelegenheiten zu befassen und nur in diese sozial-wirtschaftlichen Lebensbereiche einzugreifen haben, die den rechtlichen Regelungen unterlegen und der Administration übergeben wurden. Der Autor wollte also, dass die Grenzen der Administrationstätigkeit vom geltenden Gesetz markiert wurden. Er erklärte sich auch für die Bildung des zentralisierten Verwaltungssystems, das sich auf hierarchische Machtstruktur stützte. Diese Machtstruktur bestand aus den Beamten, die sich auf bestimmte Kategorien spezialisierten. Er schlug auch vor, eine breite Innerkontrolle der Verwaltung einzuführen, die von den Organen der oberen Ebene durchgeführt werden sollte.³⁶

Eine vierte merkliche Reformrichtung betraf die Sache, wie man die Bildungsprinzipien der modernen Landesverwaltungsstruktur formuliert. Die Entstehung der einheitlichen, auf den rationalistischen Voraussetzungen gestützten Territorialeinheiten war ein wichtiger Faktor des Zentralisationsvorgangs und schaffte die Möglichkeit, politische und administrative Unifizierung des ganzen polnischen Gebietes durchzuführen. Das könnte eine schnelle, normale, sozial-wirtschaftliche Entwicklung des Landes, entsprechendes Funktionieren der Macht- und Verwaltungsorgane, weiter in der Zukunft auch gutes Wirtschafts- und Verwaltungsleiten des Warschauer Herzogtums ermöglichen.

Das wichtige Kriterium war zu berücksichtigen: die Bevölkerungszahl. Der Abgeordnete J.S. Dembowski schlug vor, die Grenzen der einzelnen Gebieten auf solche Art und Weise zu bestimmen, sodass sie gegenüber sich selbst gleich sind, „aufgrund der

³⁴ A. Rembowski, *op. cit.*, S. 161,162.

³⁵ F.K. Szaniawski, *O urzędnikach (Über Beamten)*; B. Leśnodorski, *Studia z dziejów Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego (Das Studium aus der Geschichte von der Rechtsabteilung der Warschauer Universität)*, Warszawa 1963, S. 17, 18.

³⁶ S. Węgrzecki, *op. cit.*, S. 122–124.

Gebietsausdehnung oder nach dem Bevölkerungszustand“ („ze względu na rozciągłości ziemi, albo według stanu ludności“³⁷). Während der Sejmssitzung in 1811 wurde eine Regel formuliert, dass die Bevölkerungszahl in einem Kreis 70.000 Einwohner nicht überschreiten sollte.³⁸ Der weitere Entwurf vom 18. Juli 1812 verursachte die Senkung der Einwohnerzahl in einem Landkreis bis zu 50.000 Personen.³⁹ J.K. Szaniawski erklärte sich für die Einteilung der bisherigen Departements (departamentów) in die Woiwodschaften (bis 200.000 Einwohner) und in die Landkreise (bis 50.000 Einwohner).⁴⁰

Ein weiteres wichtiges Kriterium, das bei der Territorialreform zu berücksichtigen ist, war die Wirtschaftsentwicklungsniveau und die öffentliche Geldverpflichtungen, die von den einzelnen Territorialeinheiten getragen wurde.⁴¹ Es wurde auch die Vereinheitlichung der Territorialeinteilungen für den Verwaltungs- und Wahlbedarf vorgeschlagen.

Es wurde auch auf folgende Voraussetzungen hingewiesen, die zeigen sollten, welche Städte sich als Hauptstädte der einzelnen Departements eignen. Das waren u.a.: geographische Lage dieser Städte und ihre Lage gegenüber der Landeshauptstadt, Wirtschaftsentwicklungsniveau, Besitzen der angemessenen Gebäuden für die Behörden und Beamten, Bevölkerungszahl usw.⁴²

Es erschienen auch die Ideen, die bisherige dreistufige Territorialeinteilung durch die vierstufige zu ersetzen. Der Befürworter dieser Reform war G. Bielawski, der die Rückkehr zu den altpolnischen Verwaltungslösungen vorschlug: Länder (ziemie), Landkreisen (powiaty), Woiwodschaften (województwa) und Provinzen (prowincje).⁴³ Solche Lösung kommt auch im „Entwurf für die Änderung der Verwaltungsbehörden in den Landkreisen und Departements“ („projekcie do zmian władz administracyjnych w powiatach i departamentach“) vor, der vermutlich zwischen den Jahren 1810–1812 entstanden ist. Dieser sah vor, eine Gliederung in die Woiwodschaften, Länder, Pfarrbezirke (parafie) und Landgüter (włości) einzuführen.⁴⁴ Ein anderes Projekt vom 24 Januar 1815 enthielt eine Information, die Territorialeinteilung in Woiwodschaften, Bezirke (obwody), Landkreise, Stadt- und ländlichen Domänen (dominie miejskie i wiejskie) einzuführen.⁴⁵

Es wurden auch andere Konzepte formuliert, die die Einführung nur der zweistufigen Territorialeinteilung betrafen. J.S. Krukowiecki sah die Entstehung des Polnischer Königsreiches in einem Verfassungsentwurf von 1814 vor, das aus den Provinzen und Woiwodschaften bestehen sollte. A. Horodyski schlug die Einteilung des künftigen polni-

³⁷ J.S. Dembowski, *Uwagi nad pismem o statystyce Polski (Anmerkungen zum Schreiben über polnische Statistik)*, Kraków 1809, S. 11.

³⁸ J. Godlewski, *op. cit.*, S. 59; M. Kallas, *Organy administracji (Die Verwaltungsorgane)*, S. 111.

³⁹ M. Kallas, *Organy administracji (Die Verwaltungsorgane)*, S. 110, 111.

⁴⁰ M. Kallas, *Projekty zmian (Änderungsprojekte)*, S. 55.

⁴¹ M. Kallas, *Projekty zmian podziału administracyjnego (Änderungsprojekte der Verwaltungsstruktur)*, S. 61.

⁴² W. Rostocki, *Korpus (Korps)*, S. 26; M. Kallas, *Podział administracyjny (Die Verwaltungsstruktur)*, S. 106; Mehr dazu in M. Kallas, *Projekty zmian (Änderungsprojekte)*, S. 62–66.

⁴³ G. Bielawski, *op. cit.*, S. 26; S. Grodziski, *De republica ordinanda. Uwagi nad rozwojem form podziału administracyjnego w Polsce (De republica ordinanda. Anmerkungen zur Entwicklung der Verwaltungsstrukturformen in Polen)*, Staat und Recht (Państwo i Prawo), Jahrgang 53, 1998, S. 3–12.

⁴⁴ PAN, Ms. 143, S. 68–81; M. Kallas, *Konstytucja (Verfassung)*, s. 142–143.

⁴⁵ „Zasady do zorganizowania nowych magistratur administracyjnych w kraju Księstwa Warszawskiego postanowione“ („Die beschlossenen Regeln zur Organisation von neuen Verwaltungsämtern im Warschauer Herzogtum“), BC. Sig. 5236, S. 99.

schen Staates in die Woiwodschaften und Landkreise vor.⁴⁶ Das am 19. Mai 1814 in Paris berufene Organisations- und Zivilkomitee (Komitet Organizacyjny Cywilny⁴⁷) erklärte sich für eine Einteilung in Woiwodschaften und Länder.

Die meisten von diesen Vorschlägen kehrten zur alten Nomenklatur aus der alten Republik Polen d.h. Provinz, Woiwodschaft, Land, Pfarrbezirk zurück.

Eine andere Ansicht zu diesem Thema vertraten H. Kołłątaj⁴⁸, S. Staszic⁴⁹ und S. Karnkowski⁵⁰, die dafür waren, mit alter Territorialeinteilung zu brechen und eine neue – in Departements einzuführen.

Es ist auch die Übereinstimmung von meisten Vorschlägen zu bemerken, wenn es sich um das Behalten der Landkreise als indirekte territoriale Einteilungseinheiten handelt. Das kann davon zeugen, dass diese Einheit schon während der Adelsrepublik dauerhaft in der Verwaltungsstruktur des Polnischen Staates behalten wurde.

Viele Personen machten darauf aufmerksam, dass die Vergrößerung der Landkreisfläche und Verkleinerung der Unterpräfektenanzahl notwendig war. So eine Vorschläge befanden sich im Entwurf vom 26. März 1808⁵¹, in den Vorschlägen vom Abgeordneten J. Owidzki⁵² und J. Godlewski⁵³, sowie im Bericht der Deputation von 1810.⁵⁴

Trotz des endgültigen Misslingens und Sturzes vom Warschauer Herzogtum war das eine wichtige Zeit, wann sich die polnische Nation entwickelte und das moderne Verwaltungssystem bildete. Man bemühte sich darum, die vorhandene Administration zu modifizieren und ein neues Verwaltungssystem einzuführen, das den Idealen der damaligen bürgerlichen Staat (państwa burżuazyjnego) entsprach.

⁴⁶ M. Kallas, *Zapomniany projekt konstytucji z 1814 roku (Ein vergessener Vfassungsentwurf von 1814)*, S. 114.

⁴⁷ Mehr Informationen über Tätigkeit dieses Komitees [in:] J. Przygodzki, *Komitet Organizacyjny Cywilny i jego prace nad reorganizacją administracji na terenie Księstwa Warszawskiego (Organisations- und Zivilkomitee und seine Arbeiten an Reorganisation der Verwaltung im Warschauer Herzogtum)*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 2144, Recht (Prawo) CCXIV, Wrocław 1999, S. 133–1149; ders., Die Oberste Zeitweilige Rat (*Rada Najwyższa Tymczasowa*), S. 178–203. BC. Sig. 5233, S. 3–4; BC. Sig. 5236, S. 54–55.

⁴⁸ H. Kołłątaj, *Bemerkungen*, S. 68, 181–183; A. Rembowski, *op. cit.*, S. 50; W. Feldman, *Dzieje polskiej myśli politycznej (Die Geschichte des polnischen politischen Gedanken)*, S. 36; ders., *Geschichte der politischen Ideen in Polen seit dessen Teilungen (1795–1914)*, München und Berlin 1917, S. 52; W. Tokarz, *op. cit.*, Band 1, S. 12, 316; M. Kallas, *Konstytucja (Verfassung)*, S. 139. H. Kołłątaj empfahl die Vergrößerung von Anzahl der Verwaltungsbezirke von 10 bis 16 oder 18, mit ihren geänderten Namen: „Abteilungen“, bei der Erhaltung von Landkreisen und Pfarrbezirken in „Postrzeżenia nad ustawą konstytucyjną Księstwa Warszawskiego“ („Bemerkungen über das Verfassungsgesetz des Warschauer Herzogtums“). PAN, Ms. 212, S. 54–87; M. Kallas, *Konstytucja (Verfassung)*, S. 139.

⁴⁹ S. Staszic, *O statystyce (Über Statistik)* J. Grzywicka, *Ekonomiczne poglądy Staszica (Ökonomische Ansichten von Staszic)*, Warszawa 1956, S. 26, 27; H. Orsza, *Stanisław Staszic*, Warszawa 1926, S. 24; M. Kallas, *Podział administracyjny (Die Verwaltungsstruktur)*, S. 104.

⁵⁰ Der Appell von S. Karnkowski- des Abgeordneten vom Verwaltungsbezirk Płock, vom Landkreis Wyszogrod an den Senat vom 21. März 1809, Nationalbibliothek in Warschau (Biblioteka Narodowa w Warszawie).

⁵¹ Solcher Vorschlag wurde in einem Entwurf vom 26. März 1808 formuliert, M. Kallas, *Organy administracji (Verwaltungsorgane)*, S. 21, 109; ders. *Konstytucja (Verfassung)*, S. 139, 142. Staatsratsakte (AGAD, Akta Rady Stanu, kurz: ARS) 128, S. 86, 180–186.

⁵² *Mowa JW Joachima Owidzkiego posła lubelskiego na sesji sejmowej dnia 18 grudnia 1811 miana (Die Rede von JW. Joachim Owidzki – des Abgeordneten in Lublin in der Sejm Sitzung vom 18. Dezember 1811)* (weiter zit. *Die Rede von J. Owidzki*), Warszawa 1811, s. 1–5; A. Rembowski, *op. cit.*, S. 166, 167.

⁵³ J. Godlewski, *op. cit.*, S. 59.

⁵⁴ PAN, Ms. 139, S. 169; M. Kallas, *Podział administracyjny (Die Verwaltungsstruktur)*, S. 105; ders., *Organy administracji (Verwaltungsorgane)*, S. 110.

Nach der Erfahrungen, die mit der Funktionierung des Verwaltungssystems im Warschauer Herzogtum verbunden waren, wurde man dessen bewusst, dass seine rationelle Reorganisation notwendig war, sowohl auf zentraler als auch lokaler Ebene. Hauptsächlich mit Hilfe der praxeologischen Voraussetzungen wollte man ein gutes und verantwortliches Administrationssystem schaffen, das zur Realisierung aller Aufgaben fähig wäre, mit denen es beauftragt wurde. Einerseits wollte man sich auch auf Staatstraditionen stützen, andererseits wurden die französischen und preußischen Erfahrungen und Systemvorbilder verwendet. Das war aber keine blinde Imitation der fremden Mustern. Die angemeldeten Vorschläge und Forderungen zeugen deutlich vom Vorhandensein der echt polnischen Tendenzen der Verwaltungsentwicklung vom Warschauer Herzogtum, die lokale Bedingungen berücksichtigen wollten und die als Ziel hatten, die Prozesse der tiefen Änderungen zu beschleunigen, die zur Neugeburt und zur Entwicklung des polnischen Staates notwendig waren.

SUMMARY

The principal tendencies of the development of administration in the Duchy of Warsaw

The purpose of the article is to show the most popular tendencies of the development of administration in the Duchy of Warsaw. The first clear tendency was a desire to modify the central administration along the lines of departmental structure. The second tendency concerned the change of the character and the role of the Council of State. The third aimed at strengthening the principle of subjecting the entire administration to the law in force. And finally, the fourth observable line of reform concerned developing the principles of the modern territorial division of the state. There were attempts at modifying the existing administration and introducing new administrative structure reflecting the ideals of the bourgeois state of the time. Various proposals and stipulations which were then put forward clearly demonstrate that there were original Polish tendencies of the development of the administration in the Duchy of Warsaw. Those unique tendencies, which took the local conditions into consideration, aimed at accelerating the process of deep changes, which were necessary for the revival and development of the Polish state.