



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Zur Frage der Vorbildung der höheren Verwaltungsbeamten in Preußen

urn:nbn:de:gbv:46:1-908

wurde, so liegt die Annahme nahe, daß die Berufsjuristen, von deren Leistungsfähigkeit im Grunde genommen unsere ganze Gesetzgebung abhängig geblieben ist, ihre Aufgabe nicht ausreichend erfüllen können. Dann wird man auch in der öffentlichen Kritik, von der die Mängel aufgedeckt worden sind und die Verbreitung der Unzufriedenheit heraufbeschworen worden ist, das Heilmittel suchen und sie für berufen halten, zuverlässige Grundsätze zum Gemeingut aller denkfähigen Staatsbürger zu machen. Es wird nun darauf ankommen, zu zeigen, daß wir der Berufsjustiz entwachsen sind.



Zur Frage der Vorbildung der höhern Verwaltungsbeamten in Preußen



In Preußen ist die Frage der Vorbildung und des Vorbereitungsdienstes der höhern Verwaltungsbeamten — Gesetz vom 11. März 1879 und Regulativ vom 30. November 1883 — brennend geworden. Sie wird zur Zeit im Schoße des Staatsministeriums erwogen und vielleicht bald zu einem gewissen Abschlusse gebracht werden.

In der Öffentlichkeit wird von der einen Seite eine Verlängerung des Universitätsstudiums von drei auf vier Jahre gefordert, unter Verkürzung des jetzt vorgeschriebenen vierjährigen praktischen Vorbereitungsdienstes um ein Jahr, und zwar so, daß die Beschäftigung bei den Gerichten statt zwei nur ein Jahr dauern, die Beschäftigung bei den Verwaltungsbehörden aber unverändert bleiben soll. Von andrer Seite wünscht man die durch das Gesetz von 1879 eingeführte Trennung in der Vorbildung der künftigen Richter und Verwaltungsbeamten wieder aufgehoben zu sehen. Von dritter Seite fordert man die Einführung eines Tentamens nach zweijährigem Universitätsstudium, die Anfertigung einer schwierigeren Proberelation beim Übertritt des Referendars vom Gericht zur Regierung, eine anders als bisher bestimmte Reihenfolge der Stationen des Verwaltungsvorbereitungsdienstes und nach bestandnem Assessor-examen eine halbjährige informatorische Thätigkeit in einem Bankinstitut, einer Landwirtschaft, einer Fabrikverwaltung. Ohne den Anspruch auf unbedingte Vollständigkeit zu erheben, wird dies ungefähr den verschiedenen Vorschlägen entsprechen.

Das Verlangen nach einer Reform enthält die Behauptung der Unzulänglichkeit des Bestehenden. Solche Unzulänglichkeit wird in der Presse und beim

Publikum gefunden in den Klagen über den wachsenden Bürokratismus und Formalismus, über mangelnde Rücksicht auf örtliche und persönliche Eigentümlichkeiten, über Schematisiren und Verlassen des Grundsatzes *minima non curat praetor*; in maßgebenden Beamtenkreisen klagt man über den sich mehr und mehr bemerklich machenden Mangel an praktischem Blick und Geschick, an Staats- und Verwaltungskunde, an Kenntniss des positiven Rechts, an Überblick und an zutreffendem, nüchternem Urteil, über das weitverbreitete Streben nach formaler Korrektheit auf Kosten der sachlichen Erfolge der Verwaltungsthätigkeit; überall ertönen Seufzer wegen des immer mehr überhandnehmenden Schreibwerks.

Entfremdung von der Auffassung des praktischen Lebens wird freilich in gleicher Weise den Gerichten, auch denen höchster Instanz, vorgeworfen, sie wird also wohl auf allgemeine Ursachen zurückzuführen sein. Sie wäre aber, wenn sie wirklich vorläge, bei der Verwaltung einigermassen befremdlich, da sich diese durch die parlamentarischen Verhandlungen, Provinziallandtage usw. unter steter Kontrolle der Öffentlichkeit abspielt, und in den östlichen Provinzen Preußens nun seit fünfundzwanzig Jahren und in den westlichen und neuervorbenen Landesteilen auch schon seit geraumer Zeit die sogenannten Selbstverwaltungsbehörden (Bezirks- und Kreisausschüsse) bestehen, die geeignet sind, die Berufsbeamten dauernd mit dem praktischen Leben in Fühlung zu bringen und darin zu erhalten als „Mittelbau zwischen Staat und Gesellschaft.“ Andererseits ist freilich die Zuständigkeit dieser Kollegien ziemlich beschränkt, es ist durch die ihnen in erster Reihe obliegende Verwaltungsrechtsprechung selbstverständlich wieder ein gewisser Formalismus geschaffen, der die freie Bewegung hindert, und es läßt sich auch die Behauptung nicht ganz abweisen, daß das Beamtentum ein gewisses Feld der Thätigkeit haben müsse, und daß es natürlicherweise die Einbuße an Machtvollkommenheit durch die Selbstverwaltung und Verwaltungsrechtsprechung durch schärferes Eingreifen innerhalb der ihm gesteckten Grenzen auszugleichen bestrebt sei.

Nun ist darüber kein Zweifel: durch die Anordnung einer gleichmäßigen Ausbildung der Richter und der Verwaltungsbeamten, wie sie in kleinen und mittlern Staaten des deutschen Reichs besteht, kann nicht geholfen werden, schon deshalb nicht, weil bei der großen Zahl der Referendare im Großstaat Preußen eine Beschäftigung aller bei den Verwaltungsbehörden unmöglich wäre und keinesfalls auf so lange Zeit ausgedehnt werden könnte, wie es erfahrungsmäßig zur Erreichung einigen Erfolgs unerlässlich ist. Wie schwer es aber für den Gerichtsassessor ist, sich, wenn er etwa als Substitut in die Verwaltung hineinkommt oder eine leitende Stellung in der Verwaltung einer Stadt übernimmt, in die ihm bis dahin fremde Thätigkeit einzuleben, ist allgemein bekannt und allgemein anerkannt; und doch erleichtert z. B. die Vielfältigkeit des Substitutiats solches Einleben ganz wesentlich. In früherer Zeit lagen

die Verhältnisse natürlich ganz anders; aber gerade die Erfahrung der neuern Zeit hat zur Trennung des Justiz- und des Verwaltungsvorbereitungsdienstes gedrängt, und die wird nicht wieder aufgegeben werden können. Vom Gymnasialabiturienten kann man mit Recht sagen: er hat sich eine formale Geistesausbildung und eine Fülle von Kenntnissen erworben, die er, welchen Beruf er auch wählen möge, zum guten Teil nicht unmittelbar anwenden und verwerten kann, die ihn aber befähigt, leicht aufzufassen und sich leicht in jedes Fachstudium zu finden. Anders liegt es beim Gerichtsassessor; Richten und Verwalten, in alter Zeit in einer Hand vereinigt und in einander fließend, sind heute ganz verschiedene Dinge, und es ist etwas anderes, an ein neues Studium heranzutreten, als eine praktische Verwaltungs- oder Regierungsthätigkeit auszuüben. Es kommt noch hinzu, daß nach Ausführung fachverständiger Juristen, wie D. Bähr u. a., die Ausbildung der Gerichtssreferendare unter dem heutigen Prozeßverfahren bei weitem nicht mehr so gründlich ist und wissenschaftlich so fördert wie vorher.

Kann die Verlängerung des Studiums auf vier Jahre alle Klagen beseitigen? Ist sie erreichbar? Zunächst ist sie nur möglich durch Änderung des preußischen Ausführungsgesetzes zum deutschen Gerichtsverfassungsgesetz, und diese würde möglicherweise vom Parlament nur um den Preis der Verkürzung des Referendariats auf drei Jahre zu erlangen sein, einer Verkürzung, die vielleicht fachlich unschädlich und möglich, aber wahrscheinlich wegen der dadurch bedingten Vermehrung der Gerichtsschreiber wenigstens zur Zeit aus finanziellen Gründen für unthunlich erachtet werden müßte. Umgekehrt würde eine obligatorische achtjährige Ausbildungszeit vielleicht als ein Abschreckungsmittel gegen das Rechtsstudium wirken, wonach ja jetzt vielfach gesucht wird; doch erscheint es zweifelhaft, ob sich dieses Mittel gerade gegen die Leute wirksam erweisen würde, deren Ausschließung aus dem Richterstande man erstrebt. Ist es auch nicht zu bezweifeln, daß angesichts des bürgerlichen Gesetzbuchs, der künftigen Grundlage des Privatrechtsstudiums, die Studienzeit mehr ausgenutzt werden muß als bisher, ist es auch ebenso unzweifelhaft, daß gerade die dem Verwaltungsbeamten wichtigen, ja unentbehrlichen Materien der Rechts- und der Staatswissenschaft ein längeres und tieferes Studium erwünscht machen, als es sich gewöhnlich in drei Jahren vollzieht, so wird man doch kaum dazu übergehen dürfen, dem Strebsamen die immerhin vorhandne Möglichkeit zu verschließen, sich in drei Jahren das erforderliche Maß von Kenntnissen und Fähigkeiten anzueignen. Und ferner würde man mit dem vierjährigen Studium dem, der sich nicht aus eigenem Drang und innerm Berufe dieser Laufbahn zuwendet, nur die Gelegenheit, ja den Anreiz geben, sich noch ein Jahr länger dem nach dem Zwang des Gymnasiums für manchen doppelt verlockenden *dolce far niente* der sogenannten akademischen Freiheit hinzugeben. Man würde also das Gegenteil von dem er-

reichen, was erreicht werden soll. Warum aber sträubt man sich, das Belegen bestimmter Vorlesungen vorzuschreiben, deren Gegenstand für die Justiz- und Verwaltungsbeamten nötig erscheint? Im Namen der akademischen Freiheit? Ist denn die Freiheit des akademischen Bürgers von Hause aus und begrifflich die Freiheit, nichts zu lernen, ein Tagelieb zu sein? Oder die Freiheit, jede Gelegenheit zum Lernen zu ergreifen, zu jedem Bildungsinstitut und Bildungsmittel der Universität Zugang zu haben, ohne Trennung der Fakultäten, in beliebiger Weise und beliebigem Umfang? Mittel, den Besuch der Vorlesungen zu erzwingen, wird man schon zu finden wissen — in Heft 23 vom 4. Juni d. J. sind in den Grenzboten selbst Vorschläge dazu gemacht worden. Man verschärfe nur die Prüfungen, soweit es irgend möglich ist, insbesondere das Referendarexamen, man scheue sich nicht, so viel zu verlangen, daß die Mehrzahl und der Durchschnitt der Studenten den Stoff in sechs Semestern nicht zu bewältigen vermag; damit käme man auf dem Wege zu tiefern Kenntnissen und zum wirklichen Studium von sieben bis acht Semestern einen guten Schritt weiter.

Läßt sich ein Tentamen in der Mitte der Studienzeit einführen — auch dazu bedarf es gesetzlicher, sogar reichsgesetzlicher Änderung —, so wird das nach der allgemeinen Meinung der Studenten ein mächtiger Sporn sein, aber unbedingt nötig ist es wohl nicht.

Den im Gesetz vom 11. März 1879 erforderten Nachweis des Studiums der Staatswissenschaften sollte und könnte man sehr wohl im Wege des Regulatis durch eine besondere Prüfung, wie sie auch im § 49 der Regierungsinstruktion vorgesehen war, oder durch eingehende Zeugnisse der Universitätslehrer liefern lassen. Diese Prüfung könnte (je nach Wahl des Kandidaten?) entweder am Schlusse der Universitätszeit oder vor dem Eintritt zur Regierung vor eigens dazu gebildeten, zum größern Teil aus Universitätslehrern, teilweise aus Beamten bestehenden Kommissionen abgelegt werden. Daß es mit diesem Nachweise heute nicht streng genug genommen wird, ist wiederholt in der Öffentlichkeit, auch im Abgeordnetenhaus (z. B. von dem Abgeordneten Dr. Friedberg) behauptet worden, ohne daß ein Widerspruch laut geworden wäre. Jedenfalls ist ein eingehendes Studium des öffentlichen Rechts und der Verwaltungslehre für die künftigen Verwaltungsbeamten unerläßlich, und es muß schon auf der Universität zu einem gewissen formellen und materiellen Abschluß kommen. In der zweijährigen praktischen Vorbereitungszeit bei den Verwaltungsbehörden (allgemeine, Kirchen- und Schul-, Steuerverwaltung usw.) drängen sich so viele praktische Dinge auf, die das Studium einzelner Fragen, gesetzlicher Bestimmungen und Rechtsvorschriften erfordern, daß in dieser Zeit ein vorher unterlassenes systematisches Studium unmöglich noch nebenher nachgeholt werden kann. Wer aber ohne genügende wissenschaftliche Vorbildung in den Verwaltungsdienst eintritt, der läuft Gefahr, sich in den Einzelheiten der Praxis zu verzetteln, dem wird der

Zusammenhang des Staatslebens schwer zu lebendigem Bewußtsein kommen, der wird nur zu leicht subalternem Arbeiten und unfruchtbarer Vielgeschäftigkeit verfallen.

Wenn man die Verzeichnisse der Vorlesungen der preussischen Hochschulen durchsieht, so muß man billig zweifeln, ob den Studenten genug Gelegenheit zur Gewinnung der nötigen Ausbildung im Verwaltungsrecht, in der Verwaltungslehre und in der Politik (als Wissenschaft) gegeben ist. Und doch kann die mündliche Belehrung und Anregung des Dozenten niemals, wenigstens auf dieser Stufe des Lebens und der wissenschaftlichen Ausbildung nicht, durch Beschäftigung mit der Litteratur ersetzt werden. Soweit wir sehen, wurden auf den preussischen Universitäten im Sommer 1895 im ganzen nur vier drei- bis fünfstündige und im Winter 1895/96 nur acht solche Vorlesungen über Verwaltungsrecht gehalten; eine vierstündige darunter erstreckte sich sogar mit auf deutsches und preussisches Staatsrecht, wobei das Verwaltungsrecht selbstverständlich nur sehr summarisch behandelt werden konnte. Daneben wurden im Sommer 1895 eine, im Winter 1895/96 zwei zweistündige praktische Verwaltungsrechtsvorlesungen gehalten, Politik ist in beiden Semestern überhaupt nur in Berlin und zwar (von Hübler) in Verbindung mit dem Völkerrecht behandelt worden. Daß hiermit dem Bedürfnis nicht genügt wird, ja daß das Verwaltungsrecht als *quantité négligeable* erscheint, liegt doch auf der Hand, zumal im Vergleich zu der Ausführlichkeit, mit der die Disziplinen des Zivil- und Strafprozesses, des materiellen Strafrechts, des Konkursrechts, des Kirchenrechts usw. behandelt werden. Fehlt es aber an Lehrern für dieses Fach, so wird darauf Bedacht genommen werden müssen, bei den Universitäten Verwaltungsbeamte zu solchen Vorlesungen heranzuziehen, ähnlich wie schon jetzt in Berlin Vorlesungen über Eisenbahnrecht von Beamten des Ministeriums der öffentlichen Arbeiten gehalten werden. Auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts und der Verwaltungslehre würde ohnehin ein inniger Zusammenhang, sozusagen eine Personalunion von Theorie und Praxis besonders förderlich sein.

Nichts ist verderblicher als die hier und da unausgesprochen oder anerkanntermaßen vertretene Meinung, in der Praxis komme es mehr auf den „gesunden Menschenverstand“ als auf theoretisches Wissen an, als würde, um eines beim Richterbesoldungsgesetz gefallenen Ausdrucks zu gedenken, die Fähigkeit zu amtlicher Stellung „durch Abstammung und Erziehung“ gewonnen. Das könnte vielleicht der Fall sein, wenn die Verwaltung eine Reihe lose aneinander hängender, unabhängig aufeinander folgender Handlungen statt einer organischen, in folgerechter Entwicklung fortschreitenden obrigkeitlichen Gesamthätigkeit und Pfléglichkeit wäre. Für den Richter wie für den Verwaltungsbeamten gilt *mutatis mutandis* der Satz, der auf die schönen Künste gemünzt ist: *didicisse fideliter artes emollit mores nec sinit esse feros*. Die wissen-

schaftliche Durchdringung des Rechtszustandes, der geschichtlich begründeten öffentlich-rechtlichen Beziehungen der Einzelnen und der Berufskreise, der Gemeinden und des Staates als solchen, der Besitz der Jurisprudenz im prägnanten Sinne des klassisch-römischen Rechts, sie allein schafft die Gesinnung, den Willen und die Fähigkeit des *suum cuique tribuere, neminem laedere* und *honeste vivere*, den Sinn und die Bethätigung der Gerechtigkeit vom Standpunkte des Einzelnen aus und im Verhältnis zu den übrigen Angehörigen gleicher und anderer Lebenskreise und Gemeinschaften, schafft das dem Mitträger der Staatsgewalt angemessene Verhalten, das Walten über dem Wohle des Amtssprengels, das *honeste vivere*, das sich nicht in der Anwendung äußerer Korrektheit, äußerer Form und äußern Entgegenkommens bethätigt oder vorzugsweise darin besteht, das vielmehr auch mit Formlosigkeit, ja äußerlicher Gerad- und Grobheit vereinbar sein kann und auch in jüngster Zeit nicht selten damit verbunden gewesen ist.

Werden die sich aus vorstehendem ergebenden Folgerungen gezogen und in dem Regulativ vom 30. November 1883 (in der Fassung des Staatsministerialbeschlusses vom 16. Juni 1887) zur Geltung gebracht, so wird jedenfalls einem Grundübel abgeholfen. Aber das allein thut es nicht: die praktische Thätigkeit, namentlich die bei der Bezirksregierung muß ebenfalls fruchtbarer gemacht werden. Zwar wird heute der Referendar (zunächst drei bis neun Monate) bei allen Dezernaten der Regierung beschäftigt, sodann sechs Monate bei einem Landrat (der in der Regel auch das Steuerwesen seines Kreises leitet) und drei Monate in einer Stadtverwaltung, schließlich noch weitere sechs Monate bei dem Bezirksauschuß und zugleich wieder bei der Regierung, mithin bei dieser im Ganzen fünfzehn Monate, wovon mindestens vier Monate auf ein Domanaldezernat fallen müssen. Selbstverständlich hat der Referendar, namentlich beim Landrate, die Gelegenheit, mit der Unfall-, der Invaliditäts- und Altersversicherung und mit der Steuerverwaltung praktisch bekannt zu werden. Nun ist es bei der Regierung in der Regel so, daß er von den einzelnen Dezernenten in der Hauptsache nur einzelne Gegenstände von charakteristischer, typischer Art zugewiesen bekommt, namentlich solche, die im Kollegium unter Begründung und Verteidigung des abgegebenen Votums vorzutragen sind, Sachen, die zur Entwicklung und Schärfung des Urteils beizutragen geeignet sind und zum Studium der positiven Bestimmungen im einzelnen und in Beziehung auf die *sedes materiae* anregen sollen. Aber ein Bild von dem Gesamtumfang des „Dezernats“ bekommt er kaum, geschweige denn, daß er den Gesamtumfang der Thätigkeit der Bezirksregierung, ja auch nur ihrer einzelnen Abteilungen zu überblicken und die besondern Verhältnisse des Bezirks im Vergleich und in Beziehung zu dem (ihm aus der Theorie bekannten?) allgemeinen Zustande der Landesverwaltung erlangen könnte. Je nach Beginn der praktischen Thätigkeit in der Verwaltung ist die Gelegenheit, die Steuerver-

anlagung gründlich kennen und würdigen zu lernen, verschieden; denn z. B. in der Zeit vom April bis zum September ist davon beim Landrat wenig zu spüren; bei der Regierung umgekehrt weniger im Winterhalbjahre als im Sommer, wo die Berufungen erörtert und entschieden werden. Schließlich ist jetzt noch am meisten dafür gesorgt, daß der Referendar mit der Domänialverwaltung in ziemlich gründlicher und für den Strebsamen jedenfalls genügender Weise bekannt und vertraut wird; sie ist ja auch ein abgeschlossener Kreis, der im ganzen von polizeilichen und allgemein verwaltungsrechtlichen und politischen Beziehungen unabhängig ist.

Bei der heute allgemein üblichen Art der Verteilung und Erledigung der Regierungsgeschäfte, wie sie Massow in „Reform oder Revolution“ im allgemeinen zutreffend aber scharf umrissen schildert, ist das auch kaum anders zu erwarten. Auf den Landratsämtern wird der Referendar, wenn man ehrlich sein will, auch selten zu einem klaren Überblick über die allgemeine Verwaltungsthätigkeit kommen. Erstens sind die landrätlichen Geschäfte viel zu vielseitig und umfangreich, sodann aber ist der Landrat selbst viel zu sehr von den brennenden Lokalfragen in Anspruch genommen, die ihrer Natur nach immer etwas einseitig sind und sich auf einem kleinen, für die Ausbildung nicht besonders wichtigen Gebiete bewegen: heute etwa Kleinbahnbau, morgen Neuregulierung der Schulverhältnisse, dann Einführung neuer Organisationen usw.; man denke nur etwa an die Einführung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung und der Invaliditäts- und Altersversicherung, an die Einführung neuer Gebührenordnungen für Baupolizei und dergleichen. Zugleich wird in der Regel der Landrat nicht dazu kommen, auf die dem jungen Beamten entgegnetretenden Eindrücke einzugehen, da die Dinge ihm selbst alltäglich und altgewohnt sind; er wird das Lernbedürfnis des Referendars nicht übersehen und ihm in der Regel überlassen, welchen Sachen er sich vorzugsweise zuwenden, und woraus er seine Belehrung und Anregung schöpfen will. So kommt es, daß der junge Assessor, der nach bester Vorbereitung ein Dezernat selbständig übernimmt, in vielen Dingen völlig als Neuling dasteht und sich keinen Rat weiß, sobald ihn die Akten im Stich lassen, was nur zu häufig der Fall ist; so wenn der Abteilungsdirigent vielleicht in den Einzelheiten des Dezernats nicht bewandert ist und nicht scharf kontrolliert, wenn kein Korreferent vorhanden ist, und er sich dem Sekretär nicht anvertrauen mag. Da ist es natürlich, wenn alle zweifelhaften Sachen den Landräten zum Bericht zugefertigt werden, auch wenn das Material vielleicht in den Akten früherer oder späterer Vergangenheit bereits vorliegt und nur der Bearbeitung harret, vielleicht in Aktenstücken, die in der Hauptsache einem andern Dezernat angehören. Wie leicht wird die Regierungsinstanz dann, um einen vulgären Ausdruck zu gebrauchen, zum Sammelbecken der landrätlichen Berichte und zum Briefträger zwischen der Lokal- und der Zentralinstanz!

Wie kann hier Wandel geschafft werden, wie kann man zurückgelangen zu dem Zustande der alten Regierungskollegien, die ihren Bezirk bis auf die Nieren prüften und kannten und in hohem Maße Vertrauen genossen? Zunächst kann der Vorschlag, die praktische Thätigkeit beim Landrate beginnen zu lassen, nach dem gesagten nicht gebilligt werden. Wenn, wie der Minister von Puttkamer im Jahre 1883 bei Beratung des heutigen Landesverwaltungsgesetzes gesagt hat, der Mittelpunkt der höhern Staatsverwaltung in dem Bezirke liegt, so folgt daraus, daß hier am Mittelpunkt auch die praktische Ausbildung beginnen muß. Die beim Landrate zuzubringende Zeit muß aber so gelegt werden, daß die Steuerveranlagung, die Vorbereitung des Kreishaushaltsplans, überhaupt die arbeitsreichste Zeit der Kreisverwaltung (der Winter) in ihrer natürlichen Reihenfolge der Geschäfte durchlaufen wird, also etwa im Oktober beginnt. Diese Station auf neun Monate zu verlängern erschiene nicht unzweckmäßig und wohl möglich, wenn die dreimonatige Thätigkeit in einer städtischen Verwaltung damit verbunden würde. Man kann wohl sagen: je kleiner die Stadt, desto besser; denn nirgends lernt man die kleinen Verhältnisse, ihre Beeinflussung durch gesetzliche und Verwaltungsanordnungen, die Wirkung obrigkeitlicher Verfügungen und wirtschaftlicher Vorgänge und Entwicklungen auf die breiten Schichten der Bevölkerung sowohl in Beziehung auf den materiellen Erfolg wie auf die (politisch so wichtige) Auffassung und Stimmung der Betroffenen so gründlich kennen, nirgends sonst auch so gründlich die Bedeutung der landwirtschaftlichen Thätigkeit und ihrer Erfolge in ihrem Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Leben der übrigen Berufs- und Erwerbszweige, als gerade in solcher amtlichen Thätigkeit. Eine Verkürzung der für die Bezirksregierung bestimmten Zeit (von fünfzehn Monaten) ist nicht möglich, denn an dieser Stelle ist der Umfang und die Bedeutung der Geschäfte neben der zeitraubenden Thätigkeit beim Bezirksausschuß mit der Verwaltungsrechtsprechung und neben der Beschäftigung in der Einkommensteuerberufungskommission so groß, daß eher eine Verlängerung in Frage käme. Hier wäre aber manche Verbesserung angebracht. Zunächst ist es notwendig, daß dem Referendar in jedem einzelnen Dezernat ein Bild der hineinfallenden Geschäfte und seiner Gesamtaufgabe verschafft wird, daß der Dezernent eine mündliche Einführung giebt statt bloßer Überweisung einiger bedeutenderen, aber doch mehr oder weniger zufällig in die Zeit der Beschäftigung fallenden Sachen. Das nämliche gilt von der ganzen Abteilung gegenüber dem leitenden Oberregierungsrat.

Vor allem aber muß in der Richtung bessernd Hand angelegt werden, die schon der damalige Minister des Innern, Puttkamer, bei der Beratung des Landesverwaltungsgeſetzesentwurfs im Abgeordnetenhaus in der Session 1882/83 (Verhandlungen III, S. 1618) mit den Worten gewiesen hat: „Es muß wieder zur Praxis werden, wie das in der besten Zeit der preussischen

Verwaltung der Fall war, daß die Plenarberatungen wirklich das Spiegelbild der Gesamttätigkeit der Regierungsbehörde darstellen," wobei er hinzufügen konnte, daß er selbst dieses Ziel als Regierungspräsident teilweise mit Erfolg zu erreichen versucht habe. Damit ist von autoritativer Seite zugestanden worden, daß der Boden der Regierungsinstruktion verlassen worden ist. Wie auch Massow a. a. O. ausführt, gehen heute in der Regel die Dezernate ohne innige Berührung neben einander her, kommen in den Sitzungen nur einzelne schwierigere Fragen zur Beratung, aber neue Gesetze und allgemeine Verfügungen werden nicht oder nur vereinzelt besprochen; der einzelne Dezernent bearbeitet sie, ohne zu erfahren, ob und inwieweit sie auf andre Gebiete ein- und zurückzuwirken geeignet sind, die meisten Sachen werden ohne Korreferenten abgemacht, die Vorschrift des § 37 der Regierungsinstruktion, wonach alljährlich über den Zustand und die Geschäftslage jedes Departements schriftlich berichtet, und diese Berichte im Kollegium beraten werden sollen, ist außer Übung gekommen, ebenso die im § 39 Ziffer 8 und § 42 Abs. 3 a. a. O. vorgesehenen Vereisungen zu allgemeiner Information (statt der heute üblichen Reisen zur Instruierung einzelner Fälle). Herrscht so fast überall Mosaikarbeit, die nicht zu umfassender Beurteilung der Zustände und zu geeigneten Vorschlägen zu ihrer Besserung, zu eigentlicher Initiative führen kann, so macht sich das alles besonders beim Wechsel in der Person des einzelnen Dezernenten und noch mehr beim Wechsel in der Person des Abteilungsdirigenten fühlbar. Den Wert allgemeiner Informations- oder Inspektionsreisen hat Massow eingehend erörtert, und er hat unter Vergleichung mit den militärischen Befichtigungen ihre Unentbehrlichkeit betont. Heute, wo der mit den Verhältnissen in der Regel am besten vertraute Landrat in der Hauptsache nur von Fall zu Fall oder in gelegentlichen ziemlich farblosen „Zeitungsberichten“ zu Worte kommt, geht seine Erfahrung der Gesamtheit verloren: wieviel Anregung könnte von ihm ausgehen, wenn er persönliche Berührung mit den Dezernenten der Regierung hätte! Hat man doch auch mit den Landratskonferenzen, die z. B. bei den periodischen Gebäudesteuerrevisionen stattfinden und vor Einführung des Kommunalabgabengesetzes angeordnet waren, im ganzen recht befriedigende Erfahrungen gemacht. Sollte man nicht auf diesem Wege weitergehen können, periodisch, vielleicht halbjährlich Konferenzen zur Besprechung der Generalberichte und allgemeinen Zustände halten? Wie viel Schreibwerk könnte damit erspart werden!

Kann nun auch im Plenum der Regierung oder in den Abteilungsitzungen nicht alles wichtigere vorgetragen werden, so müßten doch jedenfalls allgemeine Verwaltungsanordnungen und neue Gesetze eingehend vorgetragen und besprochen werden. Nur damit wäre zu erreichen, daß alle Regierungsmitglieder „auf dem Laufenden“ erhalten blieben und nicht der Gesamtverwaltungstätigkeit abstürben, um im eignen Dezernat mehr oder weniger zu verknöchern.

Zu den zu beratenden neuen Gesetzen muß auch der Staatshaushaltsetat gehören, der heute man kann wohl sagen nur wenigen genau oder genügend bekannt ist. Auch von diesen Dingen gilt das, was oben in anderm Zusammenhang über den Wert des mündlichen Vortrags und des mündlichen Gedankenaustauschs gesagt worden ist. Sodann erscheint es wünschenswert, daß bei allen nicht lediglich vorbereitenden und formularmäßigen oder sich auf den innern laufenden Dienstbetrieb beziehenden Verfügungen wieder ein Korreferent neben dem Dezernenten und dem Abteilungsdirigenten mitwirkt (§ 26 a. a. D.) Ist auch eine unbedingte fachliche Abgrenzung der Dezernate im § 22 der Regierungsinstruktion nicht geboten, so ist es doch möglich und schon wegen der Kontinuität der Verwaltung erwünscht, daß in den wichtigeren Angelegenheiten, wie etwa Kommunalaufsicht, Polizei- und Gewerbebezernat je zwei Dezernenten für territoriale Teile des Bezirks als gegenseitige Korreferenten da sind, was sich auch in kleinern Bezirken durch Vereinigung von Kommunal- und Polizeisachen, die ohnehin viele Berührungspunkte haben, erreichen läßt. Damit muß und wird auch zugleich der Grundsatz zur Durchführung kommen, daß die Dezernate im allgemeinen gleich wichtig und ansehnlich sein sollen, um keins als minderwertig erscheinen zu lassen und zur Signatur zu stempeln. Das bloße Zusammenwirken von Dezernent und Oberregierungsrat kann wegen der zahllosen Geschäfte des zweiten, die mindestens in den meisten laufenden, für die beteiligten doch so wichtigen Sachen ein tieferes Eindringen verbieten, natürlich nicht so fruchtbar und sicher sein wie das gemeinsame Arbeiten mit einem Korreferenten.

Wird etwa in dieser Weise die Regierungsinstruktion wieder angewendet, so würde das, was der Abgeordnete Freiherr von Zedlitz und Neukirch seinerzeit im Deutschen Wochenblatt als notwendig erklärt hat, zum guten Teil erreicht werden; das *minima non curat praetor* würde praktisch wieder geübt, viel Schreibwerk würde vermieden, dem Regieren vom grünen Tisch würde der Boden abgegraben werden; der von vornherein aufs Praktische, auf die wirkliche Wohlfahrtspflege gerichtete Sinn würde auch der Thätigkeit der Zentralstellen fruchtbaren, wohl vorbereiteten Boden schaffen zum Heile des Ganzen, der Regierungsapparat würde wieder auf der Höhe seiner Aufgaben stehen, und wir hätten im besten Sinne eine volkstümliche Verwaltung. Um dazu zu gelangen, ist aber die informatorische Beschäftigung in landwirtschaftlichen, Fabrik- oder Bankbetrieben weder nötig, noch geeignet. Wer in dem so gestalteten Verwaltungsdienst das praktische Leben nicht erfaßt und kennen gelernt hat, den wird auch solche volontärmäßige Thätigkeit nicht von der grauen Theorie weg unter des Lebens grünen Baum versetzen; die Erfahrung in diesen Kreisen kann die Kenntnis der kleinen unscheinbaren Verhältnisse der breiten Schichten nicht ersetzen.

Kommen wir zu diesem Ziele, dann wird sich zeigen, daß die Bezirks-

regierungen noch heute ihrer Aufgabe zu genügen vermögen, daß sie entgegen den Ausführungen in der Post vom 11. April dieses Jahres weit entfernt sind, eine überlebte Institution zu sein, daß sie nicht durch Ausgestaltung der Landratsämter zu Bezirkshauptmannschaften nach österreichischem Vorbilde ersetzt zu werden brauchen — übrigens eine Maßregel, die abgesehen von andern Schwierigkeiten und Nachteilen die Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit der Verwaltung sehr erschweren, ja unmöglich machen und eine vollständige Umänderung aller Zuständigkeiten mit sich bringen würde.

Das freilich erscheint wünschenswert, die Regierungsbezirke auf etwa zwölf Landkreise und die in ihrem Bereiche liegenden Stadtkreise zu beschränken, um den Kollegien und namentlich den Präsidenten und Oberregierungsräten die Übersichtlichkeit, Freudigkeit und Fruchtbarkeit ihrer Thätigkeit zu gewährleisten. Das sollte sich, wenn die Mittel zu der allerdings wünschenswerten, langverheißenen und langeverschobnen Beamtengehaltserhöhung vorhanden sind, zugleich mit dieser erreichen lassen; sonst würde es, als sachlich für die Allgemeinheit wichtiger, vorgehen müssen.

Nimmt man die Zahl von zwölf Kreisen als Normalzahl an, so würden im ganzen zehn neue Regierungen, je eine in Ostpreußen (etwa Allenstein), Brandenburg (Neuruppin?), Posen (Pissa?), Sachsen (Stendal oder Halle?), Schleswig (Kiel), Westfalen (Dortmund?), Rheinland (Eleve) und Hessen-Nassau (Hanau?) und zwei in Schlesien (Reichenbach und Reife?) zu errichten sein. Die Kosten würden sich im ganzen bei Zugrundelegung der bisherigen Gehaltsätze ohne die Kosten der Gebäude und der Dienstwohnungen der Präsidenten auf etwa $1\frac{1}{10}$ Millionen Mark belaufen.*)

Fassen wir die hiernach erwünschten Neuerungen zusammen, so bedarf es erstens der Vertiefung des akademischen Studiums, der Vermehrung der staats- und verwaltungsrechtlichen theoretischen und praktischen Vorlesungen,

*) An neuen Beamten wären erforderlich 10 Präsidenten mit 11400 Mark Gehalt = 114000 Mark, 20 Oberregierungsräte mit 10. Verwaltungsgerichtsdirektoren mit 6000 Mark Gehalt und 900 Mark Dirigentenzulage und ferner 10 Zulagen zu 900 Mark für die Vertretung des Präsidenten = 216000 Mark — für die zehn Finanzabteilungen würden die im Jahre 1895 errichteten 10 Stellen von Oberregierungsräten als Mitdirigenten der bestehenden Finanzabteilungen in Angelegenheiten der direkten Steuern zu verwenden sein — etwa 5 Oberforstmeister mit je 6900 Mark Gehalt = 34500 Mark, 10 Hauptkassenrendanten mit 4800 Mark = 48000 Mark, 10 Kassirer mit 3600 Mark = 36000 Mark, 30 Sekretäre mit 3600 Mark = 108000 Mark, 30 Kanzlisten mit 2700 Mark = 81000 Mark, 30 Kassendiener und Boten mit 1500 Mark = 45000 Mark. Im übrigen würde der Personalbedarf der neuen Regierungen durch Verminderung des Personals der alten verkleinerten Regierungen gedeckt werden. Es würde hinzukommen der Bedarf für die Wohnungsgeldzuschüsse mit etwa 62000 Mark und die sächlichen Kosten mit je 35000 Mark = 350000 Mark. Dieser Bedarf ist keinesfalls zu niedrig gegriffen, da die höchsten Gehalte und bei den Wohnungsgeldzuschüssen die der ersten Servisklasse der Berechnung zu Grunde gelegt sind.

sowie der Einführung von Zwangskollegien; zweitens einer besondern Prüfung über staatswissenschaftliche Kenntnisse beim Übertritt zur Verwaltung; drittens eingehenderer Anleitung der Referendare in den einzelnen Geschäftszweigen, Beschäftigung bei den Landräten im Winterhalbjahre; viertens der Wiederanwendung der Regierungsinstruktion in Beziehung auf Gegenstände und Umfang der Plenar- und Abteilungsitzungen, durchgängigen Bestellung von Korreferenten, Informations- und Inspektionsreisen, Erstattung und Beratung von Jahresberichten über die Lage der einzelnen Geschäftszweige, sowie Einführung von periodischen Konferenzen mit den Landräten; und eventuell fünftens der Verkleinerung der Regierungsbezirke auf etwa zwölf Kreise.



Eine französische Hochschule für Staatswissenschaften

Von J. G. Sprengel



u einer Zeit, wo die wissenschaftliche Ausbildung unsrer Juristen, aus denen auch die Beamten der höhern Verwaltung hervorgehen, andauernd Gegenstand vielfacher und lebhafter Erörterung ist, entspricht es zweifellos nicht nur einem fachmännischen, sondern auch einem allgemeineren Interesse; das Bild einer ausländischen Hochschule vorzuführen, in der die Frage einer geeigneten wissenschaftlichen Vorbildung der höhern Staatsbeamten eine praktische Lösung gefunden hat. Wir meinen die École libre des Sciences politiques in Paris, die in diesem Sommer ihr fünfundzwanzigjähriges Bestehen gefeiert hat, also bereits einen genügenden Zeitraum hinter sich hat, um ein Gesamtbild ihrer Thätigkeit wie der Ergebnisse ihres Wirkens zu gestalten.

Frankreich hat keine Universitäten wie unsre deutschen, über deren neuerdings freilich durchbrochenen Grundgedanken der litterarum universitas der gemüthvolle Venedix seinem alten Studenten so begeisterte Worte in den Mund legt. Wenn man auch neuerdings jenseits des Wasgaus die Vorzüge der deutschen Universitäten erkannt hat und wiederholt von berufener Seite die Umgestaltung des dortigen Hochschulwesens nach deutschem Muster verlangt worden ist, so bestehen doch einstweilen die Fakultäten und Fachschulen in ihrer Vereinzelung noch fort. In Paris, wo man allein ein vollständiges Bild erhält, giebt es neben den alten Fakultäten, wie der Sorbonne und der École de Droit, sowie dem Collège de France, das man als Hochschule für