



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Negenborn, Carl: Die Ausbildung der Verwaltungsbeamten in Preußen

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



Die Ausbildung der Verwaltungsbeamten in Preußen

Von Carl Regenborn



In den Jahren 1902 und 1903 hat die preußische Regierung dem Landtage Gesetzentwürfe über die Befähigung zum höhern Verwaltungsdienste vorgelegt, die beide gescheitert sind. Nach dem Gesetzentwurfe von 1902 sollte das Studium von sechs Semestern auf sieben verlängert werden, und der angehende Verwaltungsbeamte dann acht Monate bei Justizbehörden und zwei Jahre zehn Monate bei der Regierung, darunter mindestens ein Jahr bei einem Landrate, beschäftigt werden. In dem Gesetzentwurfe von 1903 verzichtete die Regierung auf die Ausdehnung der Studienzeit und schlug dafür eine Beschäftigung von neun Monaten beim Amtsgericht und von drei Jahren und drei Monaten im Verwaltungsdienste vor. Die Minister sollten aber berechtigt sein, die Dauer der Beschäftigung beim Amtsgericht unter entsprechender Verlängerung der Vorbereitung im Verwaltungsdienste noch weiter herabzusetzen.

Der Entwurf von 1903 ist deshalb nicht Gesetz geworden, weil sich die Regierung und das Abgeordnetenhaus über eine Bestimmung nicht einigen konnten, die im Vergleich zu dem übrigen Inhalte des Gesetzes nebensächlich war, nämlich darüber, ob die Regierungsreferendare von dem Regierungspräsidenten oder von dem Minister ernannt werden sollen. Bisher war es Rechts in Preußen, daß dem Regierungspräsidenten die Auswahl und die Ernennung der Referendare zustand, aber die vereinigten Liberalen und das Zentrum verlangten, daß dieses Recht künftig nur dem Minister des Innern und dem der Finanzen zustehn solle, und sie begründeten diese Forderung damit, daß die Präsidenten bei der Anstellung der Referendare zu viel persönliche Rücksichten walten ließen oder doch gegen ihren eignen Willen walten lassen mußten. Von den Vertretern der Regierung wurde mit Recht darauf hingewiesen, daß die Minister doch nur nach den Anträgen der Regierungspräsidenten würden entscheiden können, daß die Bestimmung also nur eine Vermehrung des Schreibwerks zur Folge haben würde, und daß im übrigen gerade bei der Ernennung der Referendare durch die Minister die Gefahr einer parlamentarischen Patronage entstehen würde, die unbedingt vermieden werden müsse. Die genannten Parteien bestanden aber auf ihrer Forderung, und man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß bei ihnen Gründe mitgesprochen haben, die mit dem Gegenstande selbst nichts zu tun hatten.

Der Gesetzentwurf war damit gescheitert, er hat aber wenigstens den Nutzen gebracht, daß über alle mit der Ausbildung der Verwaltungsbeamten zusammenhängenden Fragen in beiden Häusern des Landtags eingehend verhandelt worden ist. Die Ansichten gingen natürlich sehr weit auseinander;

aber einig waren die Regierung und die Wortführer aller Parteien darin, daß die Ausbildung, die die Verwaltungsbeamten auf Grund der jetzt geltenden Bestimmungen erhalten, nicht genüge, daß diese Beamten den Anforderungen, die an sie heranträten, vielfach nicht gewachsen seien, und daß deshalb auf einer andern Grundlage für eine bessere Ausbildung gesorgt werden müsse. Da auch außerhalb des Parlaments, besonders von der Presse, diese Auffassung vertreten wird, kann man damit rechnen, daß demnächst noch einmal der Versuch gemacht werden wird, die Ausbildung der Verwaltungsbeamten so zu regeln, daß diese befähigt werden, den vielseitigen Ansprüchen des modernen Lebens zu genügen. Bei der Bedeutung, die die Angelegenheit hat, und bei dem großen Interesse, das für sie auch außerhalb des Parlaments und außerhalb der zunächst beteiligten Kreise hervorgetreten ist, kann es wohl gerechtfertigt erscheinen, wenn hier versucht wird, Klarheit darüber zu erlangen, worauf die Mängel der Ausbildung dieser Beamten beruhen, und auf welchen Wegen und mit welchen Mitteln eine Besserung erreicht werden könnte. Es ist zu diesem Zwecke zunächst notwendig, auf den letzten preussischen Gesetzentwurf einzugehen und die Kritik kennen zu lernen, die ihm zuteil geworden ist.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird darauf hingewiesen, daß die Grundlagen der wissenschaftlichen Vorbildung natürlich auf der Universität gewonnen werden müßten, daß aber bei der ersten Prüfung die für den Verwaltungsbeamten besonders wichtigen Gebiete des öffentlichen Rechts und der Staatswissenschaften hinter den übrigen Rechtsdisziplinen in unerwünschter Weise zurückträten, und daß sich auch eine Erweiterung und Vertiefung der theoretischen Kenntnisse auf den genannten Gebieten während des Vorbereitungsdienstes bei der jetzt geltenden Gestaltung des Dienstes nicht habe erreichen lassen. Der Hauptfehler dieser Gestaltung bestehe in der Teilung des Vorbereitungsdienstes in zwei Hälften, wovon die eine mit zwei Jahren auf den Dienst bei den Gerichtsbehörden, die andre mit derselben Dauer auf den Dienst bei den Verwaltungsbehörden falle. Damit habe weder bei der Justiz noch bei der Verwaltung eine gründliche Ausbildung erreicht werden können, bei der Justiz nicht, weil die Ausbildung nicht abgeschlossen sei, bei der Verwaltung nicht, weil die dafür verbleibende Zeit zu kurz bemessen sei. Es sei erwogen worden, ob es sich nicht empfehle, zu der vor 1878 zehn Jahre lang befolgten Praxis zurückzukehren und das Personal der Verwaltung ausschließlich aus den Richtassessoren zu ergänzen; das würde den Vorzug bieten, daß die zu übernehmenden Beamten eine abgeschlossene Vorbildung auf einem Gebiete mitbrächten, das zwar beschränkt, aber doch besonders geeignet sei, das logische Denken zu schärfen und daran zu gewöhnen, praktische Lebensverhältnisse unter rechtliche Begriffe zu subsumieren, was auch für den Verwaltungsbeamten von großer Wichtigkeit sei. Auch würde die Übernahme zu einer Zeit erfolgen, wo über die Befähigung sichrer ein Urteil gewonnen werden könne, als das bei der Annahme unausgebildeter Referendare möglich sei. Gegen eine solche Regelung falle aber entscheidend ins Gewicht, daß nicht nur die Rechtswissenschaft, sondern auch das Gebiet der Verwaltung eine solche Ausdehnung erhalten habe, daß von einem Beamten die Beherrschung beider Gebiete nicht

mehr erwartet werden könne. Auch dürfe nicht außer Betracht bleiben, daß die wichtigen Aufgaben, die der Verwaltung in steigendem Maße aus der Entwicklung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens erwüchsen, Ansprüche an die Initiative und die Tätigkeit der Verwaltungsbeamten stellten, für die die mehr nach der formalen Seite hinneigende juristische Ausbildung nicht ausreiche, vielmehr eine besondere Vorbildung vorausgesetzt werden müsse, die nur auf der Grundlage eines eigens gearteten Ausbildungsganges unter besondrer Pflege der Staatswissenschaften und des volkswissenschaftlichen Denkens gewonnen werden könne.

Diese Erwägungen hätten dazu geführt, es bei dem in Preußen altbewährten Verfahren der besondern administrativen Vorbildung zu lassen, mit gemeinschaftlicher Ausbildung der Juristen und der Verwaltungsbeamten auf der Universität. Nachdem die Vorschläge für eine bessere Regelung des Rechtsstudiums und der ersten juristischen Prüfung die Zustimmung des Landtags nicht gefunden hätten, bleibe nur übrig, es in dieser Beziehung einstweilen bei den Vorschriften des Gesetzes vom 11. März 1879 zu lassen und die Reform der Vorbildung der Verwaltungsbeamten zunächst auf die nicht minder wichtige Neugestaltung des zwischen beiden Prüfungen zurückzulegenden Vorbereitungsdienstes zu beschränken. Den Mängeln in der theoretischen Vorbildung werde man abhelfen, indem die Referendare namentlich während ihrer Beschäftigung bei der Regierung veranlaßt werden würden, ihre wissenschaftlichen Kenntnisse zu vertiefen. Das werde um so leichter zu erreichen sein, als zugunsten einer ausreichenden Vorbildung im Verwaltungsdienst eine wesentliche Beschränkung der zweijährigen Vorbereitung bei den Gerichten unbedenklich erfolgen könne. Denn da die prozessualische Ausbildung auch bei den Verwaltungsgerichten zu erreichen sei, so genüge es für den Verwaltungsbeamten, bei einem Amtsgerichte die Organisation, den Geschäftsgang und die äußern Formen des Dienstes, die Behandlung der Grundbuch-, der Nachlaß- und der Vormundschaftssachen, sowie das Verfahren bei den Schöffengerichten kennen zu lernen.

Hiernach wurde also eine Beschäftigung von höchstens neun Monaten bei einem Amtsgerichte vorgeschlagen, der die Ausbildung an einem Landratsamte (nicht unter einem Jahre), bei der Regierung, dem Bezirksausschusse und bei einer Selbstverwaltungsbehörde (Bürgermeister, Amtsvorsteher, Vorstand einer Landwirtschaftskammer oder Handelskammer, Provinzialverwaltung) folgen sollte. Außerdem war vorgesehen, den Referendaren auch die Beschäftigung in landwirtschaftlichen Betrieben, bei Banken und industriellen Unternehmungen auf den Vorbereitungsdienst anzurechnen.

Eine wesentliche Bestimmung enthielt der Gesetzentwurf noch, die besonders hervorgehoben werden muß. Juristen, die in die Verwaltung übernommen werden, können jetzt erst nach einer dreijährigen Dienstzeit als befähigt für den höhern Verwaltungsdienst erklärt werden. Nach Paragraph 12 des Entwurfs sollten die Minister berechtigt sein, Juristen ohne weiteres als befähigt für den höhern Verwaltungsdienst zu erklären, und in der Begründung heißt es, daß es nach den gemachten Erfahrungen durchaus erwünscht sei, die Verwaltung durch tüchtige Beamte mit juristischer Ausbildung in fruchtbringender Weise zu

ergänzen, während die Beschaffung der unentbehrlichen rechtskundigen Mitglieder bei den jetzt geltenden Bestimmungen nahezu unmöglich geworden sei. Auch würde eine solche Regelung es möglich machen, Beamte mit der Befähigung für den Verwaltungs- oder den Justizdienst aus den Reichslanden zu übernehmen.

Der Gesetzentwurf wäre wahrscheinlich in beiden Häusern des Landtags angenommen worden, wenn nicht die Meinungsverschiedenheit darüber entstanden wäre, ob die Referendare von den Ministern oder den Regierungspräsidenten anzustellen seien, und doch hat der Entwurf eigentlich niemand ganz befriedigt. Er hat sogar gerade bei den Mitgliedern der beiden Häuser, denen man wohl ein Urteil auf diesem Gebiete zutrauen darf, eine sehr herbe Kritik erfahren.

Die Herabsetzung der Ausbildungszeit bei den Justizbehörden auf neun Monate, die wesentlichste Neuerung, wurde besonders bemängelt. Die Juristen unter den Mitgliedern beider Häuser betonten die Notwendigkeit einer gründlichen juristischen Bildung, und auch Verwaltungsbeamte vertraten diese Auffassung sehr nachdrücklich. So der Abgeordnete von Savigny und besonders Freiherr von Richthofen, der im Namen der Mehrheit seiner Parteigenossen forderte, daß die künftigen Verwaltungsbeamten in der Urteilsfindung und der Urteilsbildung genügend geschult werden müßten, was sich bei den Bezirksausschüssen nicht werde erreichen lassen. Wenn die Minister sogar die Befugnis erhalten sollten, die Zeit von neun Monaten noch weiter herabzusetzen, so würde es sich schließlich nur noch um die Kenntnisaufnahme von äußern Formalien handeln können, wofür dann auch drei Monate genug wären.

Andere Abgeordnete, so die Herren von Gynern und Graf Wartensleben, warnten vor zu großer Zersplitterung im Vorbereitungsdienste; ein Referendar, der zu vielseitig beschäftigt werde, könne zu keiner festen, abgeschlossenen Bildung gelangen. Und auch der Abgeordnete von Savigny war der Ansicht, daß die Arbeit bei Landwirtschafts- und Handelskammern, bei Banken und in der Industrie vor dem Assessorexamen nicht sehr nutzbringend sein werde, weil in dieser Zeit der Referendar mit seiner praktischen und wissenschaftlichen Vorbildung vollauf beschäftigt sei. Auch fehle in dieser Zeit der Überblick über die praktischen Verhältnisse des Lebens. Diese Auffassung wurde auch von andern geteilt, insbesondre hob Herr von Richthofen hervor, daß die Spezialisierung der Ausbildung und die Vertiefung der wissenschaftlichen Kenntnisse erst nach gründlicher Ausbildung in den Lokalinstanzen, also nach dem Assessorexamen werde erfolgen können. Und Freiherr von Zedlitz forderte aus demselben Grunde, daß den Beamten nach dem zweiten Examen Gelegenheit gegeben werden müsse, ihre formale Vorbildung wissenschaftlich und praktisch zu erweitern und zu vertiefen. Im Zusammenhange damit wurde die Errichtung einer Verwaltungsakademie befürwortet, unter Berufung darauf, daß auch der verstorbene Minister Boffe, der sich viel mit diesen Fragen beschäftigt habe, die Errichtung einer solchen Akademie für nützlich erklärt habe. Graf Moltke forderte, daß den Assessoren und namentlich den Räten mehr als bisher Urlaub bewilligt werde für Reisen ins Ausland, auf denen man mehr lernen könne als zuhause in Jahren, und er sprach den Wunsch aus, daß es den Verwaltungsbeamten möglich gemacht werde, das Leben aus dem Leben kennen zu lernen.

Gegen die Bestimmung, die den Ministern das Recht einräumen sollte, jedem Juristen ohne weiteres die Befähigung zum Verwaltungsdienste zu erteilen, wandten sich sehr nachdrücklich die Abgeordneten von Bockelberg und von Ditzfurth. Sie wiesen darauf hin, daß der Jurist nicht nur Richter und Anwalt werden, sondern auch sonst in allen Zweigen des Staats- und des Kommunaldienstes verwandt werden könne und also vor dem einseitig ausgebildeten Verwaltungsbeamten einen großen Vorsprung habe. Wenn den Juristen nun auch noch die Möglichkeit eröffnet werde, nach dem Examen ohne weiteres in den Verwaltungsdienst übernommen zu werden, so sei nicht einzusehen, wie ein Vater seinen Sohn noch Regierungsreferendar werden lassen könne.

Natürlich wurde auch die Verlängerung und die bessere Regelung des Studiums besprochen, da sonst das Fundament der weiteren Ausbildung fehle, und eine Reihe von Abgeordneten bezeichnete den Gesetzentwurf als einen Notbehelf, als ein Fragment, als einen Bau in die Luft hinein. Professor Löning ging so weit, zu behaupten, daß die Halbbildung, die die Verwaltungsbeamten jetzt erhielten, auf Grund des Gesetzentwurfs in eine Viertelbildung verwandelt werden würde. Er wies darauf hin, daß die Verwaltung des Staats und der Gemeinden nicht nur geführt werde nach den Normen des öffentlichen Rechts, sondern ebenso nach denen des privaten Rechts, und daß ein Verwaltungsbeamter, der von dem privaten Rechte keine Kenntnis habe, seiner Stellung unmöglich gerecht werden könne.

Es ist hiernach wohl gerechtfertigt, wenn vorher gesagt wurde, daß der Gesetzentwurf auf keiner Seite recht befriedigt habe, und der Abgeordnete Gläsel hat dieser Empfindung auch Ausdruck gegeben mit den Worten: „Ein starkes inneres Engagement fühlt keiner von uns gegenüber diesem Gesetz,“ und weiter: „Es scheint eine große Wärme dafür hier im hohen Hause überhaupt nicht zu herrschen.“ Es kann danach zweifelhaft sein, ob man bei einer künftigen Regelung des Vorbereitungsdienstes der Verwaltungsbeamten noch einmal versuchen wird, die jetzt vorhandene Halbbildung dadurch zu beseitigen, daß die Ausbildungszeit bei den Gerichten so weit herabgesetzt wird. Vielleicht sucht man andre Wege, und um die Möglichkeiten kennen zu lernen, die sonst noch für die Ausbildung der Verwaltungsbeamten bestehen, wird es nützlich sein, kurz auf die Bestimmungen*) einzugehen, die in andern Staaten über die Vorbildung zum höhern Verwaltungsdienst erlassen sind.

In Sachsen ist nach gemeinschaftlichem Studiengange und einer in der Regel zweijährigen Dienstzeit bei den Gerichten eine besondere Ausbildung bei Verwaltungsbehörden vorgeschrieben, also ähnlich wie in Preußen. Nach den Verordnungen vom 22. Dezember 1902 und vom 26. Februar 1904 beginnt in Sachsen der Vorbereitungsdienst mit einer sechsmonatigen Probepflichtleistung bei einer Amtshauptmannschaft. Will der Referendar nach Ablauf der Probezeit den Vorbereitungsdienst in der inneren Verwaltung fortsetzen, so muß er um Verlängerung nachsuchen. Die Bewilligung hängt außer von der Befähigung, dem Fleiß und dem sittlichen Verhalten des Nachsuchenden auch davon ab, ob

*) Siehe für das Folgende Band 34 der Schriften des Vereins für Sozialpolitik: Die Vorbildung zum höhern Verwaltungsdienste.

ihn seine persönlichen Eigenschaften und Verhältnisse zu einer spätern Anstellung im höhern Verwaltungsdienste geeignet erscheinen lassen.

Nach einem insgesamt vierjährigen Vorbereitungsdienste bei Justiz- und Verwaltungsbehörden wird der Referendar zur Prüfung für den höhern Verwaltungsdienst zugelassen. Bemerkenswert sind dabei die Bestimmungen über die schriftliche Prüfung. Dem Referendar werden nacheinander fünf Aufgaben aus den Gebieten des Privatrechts, des öffentlichen Rechts, einschließlich des Strafrechts und des Prozeßrechts, und der Staatswissenschaften gestellt. Mindestens eine dieser Aufgaben soll praktischer Art sein (Revision einer Landgemeindeverwaltung, eines Standesamts, einer Krankenkasse und schriftlicher Bericht darüber). Die Gesamtdauer der schriftlichen Prüfung darf acht Wochen nicht übersteigen.

In Oesterreich haben Juristen und Verwaltungsbeamte dieselben rechts- und staatswissenschaftlichen Studien zu machen, nach deren Beendigung für die Anwärter des Dienstes in der innern Verwaltung und in der Finanzverwaltung eine besondere, mindestens einjährige Ausbildung beginnt. Anders in Bayern und in Baden. In beiden Staaten ist der Vorbereitungsdienst einheitlich so geregelt, daß sämtliche Referendare (Rechtspraktikanten) zwei Jahre bei Gerichten und beim Anwalt, ein Jahr bei Verwaltungsbehörden zu arbeiten haben. Erst nach dem zweiten Examen wählen die jungen Beamten je nach Neigungen und Fähigkeiten zwischen der Justiz- und der Verwaltungslaufbahn. Ähnlich ist in den Reichslanden der Vorbereitungsdienst gestaltet. Auch dort müssen sämtliche Referendare eine Zeit lang bei Verwaltungsbehörden arbeiten und brauchen sich erst nach bestandnem Examen für einen Beruf zu entscheiden. Ein besonderer Studiengang für die Verwaltungsbeamten besteht nur in Württemberg, der sich dort aber nicht bewährt zu haben scheint. Hervorgehoben werden muß bei dieser Gelegenheit, daß in Preußen die gesonderte Vorbildung der Verwaltungsbeamten schon seit dem Regulativ vom 14. Februar 1846 Rechtens war, daß sich aber vom 1. Juli 1868 bis 1879 die Verwaltung durch Übernahme von Gerichtsassessoren ergänzt hat und ergänzen mußte, weil nach dem Regulativ von 1846 jeder, der sich zum Übertritt in die Verwaltung meldete, die zweite juristische Prüfung bestanden haben mußte, und diese Prüfung durch das Gesetz über die Vorbildung zum höhern Justizdienste vom 6. Mai 1869 beseitigt worden war. In den Entwurf zu diesem Gesetz hatte übrigens die Regierung die Bestimmung aufgenommen, daß alle Gerichtsreferendare ein Jahr bei Verwaltungsbehörden arbeiten sollten, das Haus der Abgeordneten hatte aber diese Bestimmung aus dem Gesetzentwurfe beseitigt, weil man nach der Erklärung des Referenten, Abgeordneten Lasler, verhüten wollte, daß die Staatsregierung auf der Grundlage dieses Gesetzes einseitig über die Verwaltungsexamina Verfügung treffe.

Besondere Erwähnung verdienen die Bestimmungen, die im Königreich Hannover über die Ausbildung der Verwaltungsbeamten bestanden, und zwar deshalb, weil Hannover nach allgemeinem Urtheil besonders gut verwaltet worden ist, und weil aus dem hannöverschen Dienste so viele bedeutende Männer hervorgegangen sind, die sich später auch in Preußen glänzend bewährt haben. Es sei nur an Bennigsen und den Minister von Miquel erinnert.

In Hannover trat nach der Trennung der Rechtspflege von der Verwaltung auch eine Trennung in der Ausbildung der jungen Beamten ein. Gemeinsam blieb das dreijährige juristische Studium und die erste juristische Prüfung, jedoch wurde von dem angehenden Verwaltungsbeamten neben dem Studium der Rechtswissenschaft der Nachweis des Studiums der Staatswissenschaften verlangt. Nach dem ersten Examen mußte dann der Verwaltungsauditor vier Jahre lang tätig sein, und zwar ein und ein halbes Jahr in der Verwaltung und ebenso lange bei der Justiz. Das vierte Jahr konnte „auf sonst geeignete Weise“ zur Ausbildung verwandt werden, wurde aber meist bei einem Amte zugebracht.

Das Charakteristische der Ausbildung in Hannover bestand darin, daß die der Universität erwachsenen jungen Leute ausschließlich in der untersten Instanz bei den lokalen Behörden, bei den Ämtern und den Amtsgerichten im steten unmittelbaren Verkehr mit der Bevölkerung beschäftigt wurden, nicht bei den Regierungsbehörden. Diese Ämter, mit rechtskundigen Amtmännern besetzt, waren, wie der frühere Oberbürgermeister Meckel von Göttingen in seinem Referate (a. a. O. S. 79) sagt, von einem örtlichen Umfange, daß alle Verwaltungsgeschäfte möglichst in der Hand eines Mannes vereinigt waren und dieser imstande war, der Regel nach alles durch direkte Verhandlung mit den Amtseingefessenen zu erledigen. Es war, wie Meckel sich ausdrückt, diesen Beamten möglich, sich durch eigne Anschauung von den Verhältnissen und Bedürfnissen der Untergebenen zu unterrichten, deren Vertrauen zu erwerben und weniger durch Zwang als durch geistigen und sittlichen Antrieb, durch Überzeugung und Förderung eigener Einsicht und freier Tätigkeit zu wirken. In der Teilnahme an dieser Wirksamkeit der untersten Instanz, in stetiger Berührung mit der Bevölkerung erhielten also in Hannover die jungen Verwaltungsbeamten ihre Ausbildung.

Hiernach ergeben sich also für die Regelung der Ausbildung drei Möglichkeiten. Man kann für die angehenden Verwaltungsbeamten von der Zeit an, wo sie die Schule verlassen, einen besondern Bildungsgang vorschreiben; man kann Juristen und Verwaltungsbeamte bis zum zweiten Examen auf derselben Grundlage ausbilden wie in Bayern, Baden und in den Reichslanden und dann die Verwaltung aus den juristisch gebildeten Beamten ergänzen, und man kann drittens die Ausbildungszeit der Regierungsreferendare in eine juristische und eine administrative teilen, wobei dann die Frage zu entscheiden ist, wie viel Zeit auf die juristische Ausbildung verwandt werden soll.

Für einen besondern Bildungsgang von dem Abiturientenexamen an ist nicht nur ein ungenannter Verwaltungsbeamter in den Grenzboten eingetreten,^{*)} sondern auch der Abgeordnete Eugen Richter. Anklang hat dieser Gedanke anscheinend nicht gefunden, und er gibt doch auch zu Bedenken Anlaß. Auch wenn man annehmen wollte, daß die Verwirklichung dieses Vorschlages ohne eine Änderung der Organisation unserer Universitäten möglich ist, was doch zweifelhaft erscheint, so könnte es doch kaum als nützlich angesehen werden, daß sich die jungen Leute sofort nach Beendigung der Schulzeit für die Verwaltungslaufbahn

^{*)} Heft 4, 5 des Jahrgangs 1903 der Grenzboten.

entscheiden müssen, und die Verwaltung würde außerdem den Nachteil haben, daß sie die Fähigkeiten der zu Übernehmenden schlechterdings nicht beurteilen könnte. Vielleicht kommt man in einer spätern Zeit auf diesen Gedanken zurück, vorläufig hat er wohl keine Aussicht auf Verwirklichung, und so ist es auch zwecklos, sich näher mit ihm zu beschäftigen. Es bleiben also nur die beiden Möglichkeiten einer gemeinsamen juristischen Ausbildung und einer teils juristischen, teils administrativen Ausbildung in der Zeit des Referendariats, und um die Vorzüge der einen und der andern abwägen zu können, wird der Versuch gemacht werden müssen, Klarheit darüber zu gewinnen, inwieweit der Verwaltungsbeamte juristischer Kenntnisse bedarf, und wie er die für seinen Beruf nötigen staatswissenschaftlichen Kenntnisse am besten erwerben kann. Ich weiß wohl, daß die meisten Verwaltungsbeamten schon bei dem Gedanken erschrecken, es könnte die Verwaltung einmal wieder aus den juristisch vorgebildeten Beamten ausschließlich ergänzt werden, aber es gibt auch einsichtsvolle und einflußreiche Männer, die anderer Ansicht sind, wie die Verhandlungen über den Gesetzentwurf von 1903 in beiden Häusern des Landtags gezeigt haben, und eine fachliche Prüfung der Frage wird deshalb gerechtfertigt erscheinen.

Daß kein Verwaltungsbeamter der juristischen Ausbildung entbehren könne, darüber waren die Vertreter aller Parteien in beiden Häusern des Landtags einig. Der Abgeordnete Freiherr von Richthofen trat energisch dafür ein, daß die Zeit bei den Gerichten nicht zu kurz bemessen werde, und der Abgeordnete Schmitz sagte: „Auf Schritt und Tritt ist in unserm Bürgerlichen Gesetzbuche Privatrecht und öffentliches Recht miteinander verwoben. Diesen Stoff muß der künftige Verwaltungsbeamte kennen, sonst verliert er die Sicherheit unter den Füßen. Ich erlaube mir zu erinnern an das Bergrecht, Wasserrecht, Fischereirecht, Vereinsrecht, an zahllose andre Institute, die in den Rahmen des Vereinsrechts eingefügt sind und dem öffentlichen Recht angehören, Gebiete, die der höhere Verwaltungsbeamte kennen muß.“ Professor Böning sagte im Herrenhause: „Es handelt sich für den Verwaltungsbeamten nicht allein um das öffentliche Recht, um das Verwaltungsrecht. Es wäre durchaus ein Irrtum, zu glauben, daß die Staatsregierung und die Kommunalverwaltung nur geführt werden nach den Normen des Verwaltungsrechts, nein, meine Herren, Sie alle wissen es, ein großer Teil unsrer Verwaltung wird nicht geführt nach Maßgabe des öffentlichen Rechts, sondern nach Maßgabe des privaten Rechts. Ein Verwaltungsbeamter, der von dem privaten Rechte keine Kenntnis hat, kann unmöglich seiner Stellung gerecht werden.“ Oberbürgermeister Fuß betonte, daß er sich keinen gut vorgebildeten höhern Verwaltungsbeamten denken könne, dem eine gründliche Schulung auf juristischem Gebiete fehle, und andre Mitglieder der beiden Häuser sprachen sich in demselben Sinne aus.

Hinzufügen könnte man, daß es doch eigentlich ein Widerspruch ist, ein kompliziertes Verwaltungsgerichtsverfahren zu schaffen mit dem ausgesprochenen Zwecke, die Bevölkerung nicht nur gegen Übergriffe, sondern auch gegen rechtliche Irrtümer der Verwaltung zu schützen und zugleich die Verwaltungsbeamten mit so geringen juristischen Kenntnissen auszurüsten, daß sie in die Gefahr kommen, den Ansprüchen, die die Auslegung und Handhabung der Gesetze an

sie stellt, nicht mehr genügen zu können. Aber nicht nur in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, nicht nur auf den von dem Abgeordneten Schmitz genannten Gebieten, sondern auf allen Gebieten des öffentlichen Rechts bedarf der Verwaltungsbeamte juristischer Kenntnisse. Man denke nur an die Beaufsichtigung der Kommunalverwaltung und der Polizei, an das besonders im Osten der Monarchie so schwierige Schulrecht, an die Steuerveranlagung. Freiherr Karl von Lemayer hat in seinem dem Verein für Sozialpolitik erstatteten Referate über die Ausbildung zum höhern Verwaltungsdienst in Österreich (a. a. O. S. 40) dieser Auffassung in so ausgezeichnete Weise Ausdruck gegeben, daß es erlaubt sei, seine Worte hier wiederzugeben:

„Genau erwogen ist es auch nicht bloß die Verwaltungsgerichtsbarkeit, um die es sich hierbei handelt. Diese erscheint doch nur als ein einzelner Ausdruck, als besondere Emanation einer Wandlung unsrer ganzen Staatsauffassung, vermöge deren in der politischen Aktion das Moment der Legalität immer gewichtiger hervortritt. In unserm heutigen Staatsideale, dem Rechtsstaate, dem Verfassungsstaate erscheint das ganze System der Staatsgewalten als ein gesetzlich geordnetes, die staatliche Funktion durch ein ineinandergreifendes Gefüge von rechtlichen Normen und Formen bestimmt, das Verhältnis des Einzelnen zur Gesamtheit nach Art eines Rechtsverhältnisses gestaltet. Alle formellen Momente der administrativen Tätigkeit: Zuständigkeit, Verfahren, Exekution usw. haben dadurch nicht allein in dem eigentlichen Bezirke der Verwaltungsrechtssprechung, sondern für die ganze öffentliche Wirksamkeit eine früher ungeahnte Bedeutung erlangt: der im öffentlichen Auftrage Handelnde muß an jeder Stelle seiner Tätigkeit vor allem der vollständigen Legalität seines Vorgehens versichert sein.“

Ob der künftige Verwaltungsbeamte in neun oder gar in sechs Monaten beim Amtsgerichte so viel lernen würde, daß er diesen Ansprüchen genügt, kann doch wohl zweifelhaft sein. Es könnte die Gefahr eintreten, daß Professor Löning Recht behält, der im Herrenhause sagte: „Er wird zwar etwas lernen, zum Beispiel die äußern Formen, aber in den Kern der Jurisprudenz, in die juristische Behandlung der schwierigen Verhältnisse des Lebens wird er unmöglich eindringen können. So wird er nach Ablauf der vier Jahre, ohne das wichtigste gelernt zu haben, ohne gelernt zu haben, wissenschaftlich zu arbeiten, zum Assessorexamen gelangen.“

Wenn sich aber diese von Professor Löning ausgesprochene Befürchtung verwirklichen sollte, so würde die Folge nicht nur die sein, daß der Dienst Schaden leidet, und daß die alten Klagen über die ungenügende Ausbildung der Verwaltungsbeamten in verstärktem Maße ertönen, sondern es würde mit Sicherheit auch die weitere Folge eintreten, daß diese Beamten in die zweite Reihe zurücktreten müssen, daß die Juristen in der Verwaltung ihnen vorgezogen werden. Man kann, wie ich glaube, schon jetzt beobachten, daß im Verwaltungsdienst aller Instanzen die Beamten bevorzugt werden, die administrativ und juristisch zugleich geschult sind, und die Neigung, Juristen vorzuziehen, die im Verwaltungsdienste Gelegenheit gehabt haben, sich auch auf administrativem Gebiet auszubilden und zu bewähren, würde in demselben Maße wachsen, wie

die juristische Ausbildung verschlechtert wird. Es würde also die Gefahr entstehen, daß die Verwaltung auf Umwegen den Juristen ausgeliefert wird, was man doch gerade vermeiden will. Besser wäre es dann jedenfalls, die Verwaltung grundsätzlich aus den Gerichtsbeamten zu ergänzen und für die gründliche administrative Ausbildung der Übernommenen zu sorgen.

Nun neigen allerdings, wie schon gesagt worden ist, zurzeit die meisten Verwaltungsbeamten der Auffassung zu, daß der juristische Geist für die Verwaltung schädlich sei, daß die juristische Ausbildung die Entwicklung der Fähigkeiten hindere, die der Verwaltungsbeamte besonders brauche, Initiative und Entschlußfähigkeit, und daß bei der Ergänzung der Verwaltung aus den Gerichtsbeamten die staatswissenschaftliche Ausbildung der Verwaltungsbeamten ungenügend sein werde. Diese Einwendungen sind gewiß nicht leicht zu nehmen, aber ich möchte doch annehmen, daß ihre Bedeutung überschätzt wird. Zunächst ist es mit den Juristen überhaupt eine eigne Sache. Schon 1755 meinte der Kameralist Justi, die Zeiten, da die Rechtsgelehrten zu allen Bedienungen des Staats brauchbar waren, seien nicht mehr vorhanden; es seien zehnmal mehr Bedienungen vorhanden, wozu eine Kenntnis in Kameral-, Polizei-, Kommerzien- und Ökonomiefachen gefordert werde. Wie oft sind seit der Zeit die Juristen totgesagt worden, und sie leben immer noch und leben vor allen Dingen in der preußischen Verwaltung. Es sind seit Jahren in diese Verwaltung nicht etwa nur so viele Juristen übernommen worden, als zur Aufrechterhaltung des Dienstes unbedingt nötig war, sondern meist werden die als Justitiare Übernommenen nach wenig Jahren ausschließlich im Verwaltungsdienste beschäftigt, oder sie werden befördert, und andre Juristen treten an ihre Stelle. So arbeiten in allen Instanzen der Verwaltung Juristen in großer Zahl bis hinauf in die Ministerien. Die Vorsitzenden der Veranlagungskommissionen sind der Mehrzahl nach Juristen, die in die Verwaltung übernommen wurden, als diese Stellen neu geschaffen wurden. Es ist leider nicht bekannt, wie viele juristisch vorgebildete Beamte in der preußischen Verwaltung tätig sind, aber ihre Zahl ist sicherlich sehr groß.

Wenn man gegen die juristische Ausbildung einwendet, daß diese mehr nach der formalen Seite hinneige, so ist das gewiß richtig; aber ich möchte annehmen, daß Beamte, die gleich nach dem Staatsexamen übernommen werden, diesen Mangel in der Praxis des Verwaltungsdienstes in kurzer Zeit überwinden würden, während bei Juristen, die jahrelang Richter gewesen sind, in der That die Gefahr besteht, daß sie die juristische Art, zu denken und zu entscheiden, auch in der Verwaltung beibehalten. Gerade solche ältere Juristen werden jetzt aber der Regel nach übernommen. Zu denken gibt es ferner, daß in den großen städtischen Gemeinwesen, die im allgemeinen doch sicherlich gut verwaltet werden, fast ausschließlich juristisch gebildete Beamte tätig sind. Schon aus dieser Tatsache allein könnte man den Schluß ziehen, daß es möglich sein müßte, auch in der Staatsverwaltung mit Juristen auszukommen.

Daß für die Verwaltungsbeamten die juristische Ausbildung allein nicht genügt, daß sie außerdem nicht nur gründliche staatswissenschaftliche Kenntnisse erwerben, sondern auch die Bedürfnisse und die Lebensbedingungen der Be-

völkerung auf dem Lande, im Handel und in der Industrie möglichst genau kennen lernen müssen, ist selbstverständlich. Es fragt sich nur, welches Maß von Kenntnissen auf diesen Gebieten man billigerweise von dem Verwaltungsbeamten erwarten darf, und in welchem Lebensabschnitte man glaubt, diese Kenntnisse dem Beamten am besten vermitteln zu können. Man ist heute geneigt, in den Anforderungen an die wissenschaftliche und praktische Ausbildung der Verwaltungsbeamten sehr weit zu gehn. Die einen verlangen gründliche Kenntnisse der Landwirtschaft, andre des Bank- und des Versicherungswesens. Ein bekannter Abgeordneter beschwerte sich einmal, daß ein Regierungsassessor die Konstruktion eines Hochofens und den Betrieb eines Walzwerks nicht gekannt habe. Staatsrecht und Nationalökonomie soll er natürlich beherrschen. Er soll also eigentlich alles wissen, während von keinem Bankier erwartet wird, daß er auch zugleich ein tüchtiger Landwirt sei, und von keinem Landwirt, daß er den technischen Betrieb der Eisenindustrie kenne. Man wird sich also doch wohl bescheiden und sich damit begnügen müssen, dem Verwaltungsbeamten eine gute allgemeine Bildung zu geben, die ihn befähigt, aus dem Leben für das Leben zu lernen. Diese allgemeine Bildung wird sich aber zusammensetzen müssen aus theoretischen Kenntnissen und praktischer Erfahrung auf dem einen oder andern Gebiete.

Daß für die theoretischen Kenntnisse die Grundlage am besten schon auf der Universität gelegt wird, darüber ist man allgemein einig; aber bis jetzt ist es nicht gelungen, einen Weg zu finden, auf dem das in geeigneter Weise geschehn kann. Es wird immer wieder darüber geklagt, daß die Studenten die Zeit auf der Universität nicht ausnutzen, und zugleich wird die Forderung erhoben, daß die Studienzzeit um ein Semester verlängert werden müsse. Die Ausnutzung der Universitätszeit wird man schließlich nur erreichen können, wenn man sich entschließt, nach dem dritten oder dem vierten Semester ein Zwischenexamen einzuführen, wie es bei den Medizinem besteht; sehr beachtenswert ist ferner der Vorschlag, den Kirchheim und der Minister Bosse gemacht haben, die erste Prüfung in zwei Abteilungen zu zerlegen, von denen die erste sich auf das Privatrecht und den Zivilprozeß, die zweite auf das öffentliche Recht und die Nationalökonomie zu erstrecken hätte. Gegen die Einführung des Zwischenexamens ist eingewandt worden, daß man die Zahl der Examina nicht vermehren dürfe, aber so recht stichhaltig scheint mir dieser Einwand nicht zu sein. Treitschke erzählt, ein Engländer habe einmal sein Erstaunen darüber ausgedrückt, daß in Deutschland immer die eine Hälfte des Volkes damit beschäftigt sei, die andre Hälfte zu prüfen; wenn man aber die Prüfungen einmal hat und sie, da unsre Verhältnisse nun einmal anders sind als die englischen, auch wohl nicht entbehren kann, so ist eigentlich nicht recht einzusehen, warum nicht noch einmal mehr geprüft werden soll, wenn man damit etwas Vernünftiges erreichen kann. Die Teilung des ersten Examens in der angegebenen Weise würde aber die große Bedeutung haben, daß den Staatswissenschaften die ihnen gebührende Stellung zugewiesen wird, während sie jetzt trotz allen Versuchen, ihnen Geltung zu verschaffen, im ersten Examen doch niemals eine ausschlaggebende Rolle spielen. Wenn sich die Justizverwaltung gegen diese Teilung sträuben sollte, so könnte der staatswissenschaftliche Teil des Examens ja fakultativ ein-

gerichtet werden, sodaß nur die diese Prüfung abzulegen hätten, die später in den Dienst der Verwaltung übernommen werden wollen. Ob dagegen die Verlängerung der Studienzzeit wirklich notwendig ist, erscheint doch sehr zweifelhaft. Wer sechs Semester ausnutzt und arbeitet, wird bei normaler Begabung die nötigen juristischen und staatswissenschaftlichen Kenntnisse erwerben können, wer aber sechs Semester bummelt, wird sich freuen, noch ein siebentes Bummelsemester geschenkt zu erhalten. (Schluß folgt)



Auf rätischen Alpenstraßen

Von Otto Kaemmel

(Fortsetzung)

2



n einem Lande von einer so reichen und wechselvollen Geschichte wie Graubünden zu reisen, hat ein um so größeres Interesse, je großartiger die Gebirgswelt ist, die es umschließt, und die allein weitaus die größte Masse der Reisenden anlockt. Ihr Ziel ist fast immer das Engadin; durch das Vorland eilen sie flüchtig hindurch, die alten, früher so belebten Paßstraßen sind bis auf einige wenige, die nach dem Engadin führen, verödet und vermitteln nur noch einen sehr geringen Warenverkehr, da dieser selbst auf weiten Umwegen die Eisenbahnen bevorzugt. Und doch bietet der Weg das Rheintal hinauf überhaupt den schönsten Eintritt in die Alpenwelt der Schweiz. Denn er führt entweder um den Bodensee herum über Bregenz oder von der Inselstadt Lindau aus in kurzer Fahrt nach Korschach über das „Schwäbische Meer,“ das noch im vierten nachchristlichen Jahrhundert, nach dreiundeinhalb Jahrhunderten römischer Herrschaft, „unzugänglich war durch den Schrecken starrender Wälder, außer da, wo die alte besonnene römische Tüchtigkeit eine breite Straße gebaut hat“ (Ammian. Marc. XV, 4, 2). Wie anders heute, wenn von der „Römerschanze“ am Hafen von Lindau aus gesehen, das noch einen alten „Römerturm“ am andern Ende der Stadt besitzt, sich unter klarem Himmel der bald lichtgrüne, bald tiefblaue, in fortwährend wechselndem Farbenspiel schimmernde breite Seespiegel entfaltet, der sich nach Westen userlos ausdehnt! Da heben sich über der nahen blaugrünen Bergkette vom Pfänder bis Romanshorn hin und über dem hellschimmernden Bregenz, das in seinem ältesten Stadtteil, dem Hügel von Alt-Bregenz, noch das regelmäßige Viereck des Römerkastells Brigantium bewahrt, im feinen Blaugrau zur Linken die zackige Kette der Vorarlberger Alpen mit der schneebedeckten Scesaplana am Ende, zur Rechten die kühnen Spitzen der Säntisgruppe, und mitten inne öffnet sich hinter niedrigem, grünem Vorlande das breite Rheintal, die natürliche Straße nach dem rätischen Hochgebirge, dessen zackige Formen sich bei hellem Wetter schon am Horizont vom Himmel abzeichnen.