



Staats- und  
Universitätsbibliothek  
Bremen

# **Staats- und Universitätsbibliothek Bremen**

**DFG Projekt Die Grenzboten**

**Die Grenzboten**

**Berlin u.a., 1841 - 1922**

Nochmals der höhere Verwaltungsdienst in Preußen : (Fortsetzung)

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

zu bearbeiten hat, ist es keine Seltenheit, daß drei oder gar vier solcher Prozesse in einer Sitzung verhandelt werden. Eile tut not, sollen nicht noch mehr brave und fleißige Staatsbürger dem Paragraphen 833 zum Opfer fallen, oder wird sich auch hier der alte Satz bewähren, daß der Mensch das Unglück seiner Mitmenschen mit wahrhaft christlicher Geduld zu ertragen pflegt?



## Nochmals der höhere Verwaltungsdienst in Preußen

(Fortsetzung)



Die Weiterentwicklung nach 1806 bis zur Gegenwart ist äußerlich bezeichnet durch die noch von Stein beeinflussten Organisationsgesetze der Jahre 1808 und 1810, namentlich die Geschäftsinstruktion für die Regierungen vom 26. Dezember 1808, die Regierungsinstruktion von 1817, die dazu erlassene Kabinettsorder vom 31. Dezember 1825, das Regulativ über die Befähigung zu den höhern Ämtern der Verwaltung vom 14. (27.) Februar 1846 und schließlich das noch geltende Gesetz über die Befähigung für den höhern Verwaltungsdienst vom 11. März 1879. Für die Landräte kommen noch hinzu verschiedene einzelne Erlasse, das Regulativ über die Prüfungen der Landratsamtskandidaten vom 13. Mai (10. Juli) 1838 und die Kreisordnungen der siebziger und der achtziger Jahre.

Innerlich bedeutet diese Entwicklung ein allmähliches Hinabgleiten von einer stolzen Höhe. Das einzige Erfreuliche an ihr ist, daß wenigstens eine besondere Verwaltungslaufbahn erhalten blieb; anscheinend ist das Stein zu verdanken.

Die Verschlechterung gegen den frühern Zustand zeigt sich in verschiedenen Richtungen.

Zunächst änderte sich die Zuständigkeit für die Personalsachen. Zwar blieb der Anteil der Krone an der Erledigung dieser Angelegenheiten wenigstens in dem Umfang erhalten, den er 1786 angenommen hatte. Aber es traten nun an die Stelle des großen Kollegiums des Generaldirektoriums die beiden neu geschaffnen Minister des Innern und der Finanzen, in deren Ministerien, abgesehen von der Militär- und der Justizverwaltung, die ganze innere Staatsverwaltung zusammengefaßt worden war. Es bestand jedoch anscheinend eine Teilung der Geschäfte dahin, daß für die Personalien der Landräte der Minister des Innern, für die der andern Beamten der Finanzminister ausschließlich zuständig war. Erst später — wenn ich recht unterrichtet bin, unter dem Minister von Puttkamer — wurden wohl aus politischen Gründen sämtliche Personalsachen im Ministerium des Innern vereinigt. Nur bei der Besetzung der Stellen der Domänen- und der Steuerdepartementsräte sind das Landwirtschaftsministerium und das Finanzministerium als solches beteiligt. Endlich hat das gesamte Staatsministerium die Vorschläge für die Besetzung

der höhern Stellen, vom Oberregierungsrat an aufwärts, zu machen. Dies ist aber anscheinend nur eine Form; den Ausschlag gibt auch hier allein der Minister des Innern. In der Provinzialinstanz wurde schon in der Stein'schen Regierungsinstruktion die Bearbeitung aller Personalsachen, namentlich auch die Annahme der Regierungsreferendarien und die Ausfertigung der Konduitenlisten nicht dem Plenum der an die Stelle der Kriegs- und Domänenkammern getretenen Regierungen übertragen, sondern dem Regierungspräsidium, d. h. dem aus dem Präsidenten und den Abteilungsdirigenten der Regierungen bestehenden kleinern Kollegium, das der nächste Vorgesetzte aller Mitglieder und Beamten der Regierung war und den ganzen innern Dienst zu ordnen und zu leiten hatte. Immerhin bot diese Regelung noch einen weitgehenden Schutz gegen Willkür und Ungerechtigkeit. Aber dieses änderte schon bald die Kabinettsorder vom 31. Dezember 1825, die die Befugnisse des Regierungspräsidiums auf den Regierungspräsidenten allein übertrug. Von dieser Zeit an bearbeitete also dieser die Personalangelegenheiten seiner Behörde ganz selbständig. Das Regulativ von 1846 hat dies beibehalten. —

Eine weitere verhängnisvolle Änderung gegen früher war, daß die Anforderungen an die Tüchtigkeit und die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbeamten herabgesetzt wurden. So findet sich von jetzt ab keine Andeutung mehr davon, daß ein Verwaltungsbeamter einen hellen, offenen Kopf oder gesunden natürlichen Verstand haben müsse, wie die beiden großen Könige des achtzehnten Jahrhunderts nicht müde wurden, zu wiederholen. Man war inzwischen höflicher geworden und wollte es, wie Winke in der schon erwähnten Denkschrift beklagte, mit niemand verderben und niemand verletzen. Die Vorbildung der zukünftigen höhern Verwaltungsbeamten mußte jetzt allerdings besser sein. Sekretäre und Schreiber konnten nun nicht mehr in die höhere Laufbahn kommen. Vielmehr mußte schon nach der Instruktion von 1808 jeder zukünftige Regierungsreferendar auf einer Universität gründliche Studien auf allen für die Verwaltung wichtigen Gebieten getrieben haben. Die Instruktion von 1817 fügte Bestimmungen hinzu, die an sich geeignet gewesen wären, eine bessere juristische Vorbildung der zukünftigen Verwaltungsbeamten zu sichern; sie verlangte, daß der Regierungsreferendar womöglich als Auskultator bei Gerichten gearbeitet habe. Das Regulativ von 1846 ging noch weiter; es schrieb vor, daß der zukünftige Regierungsreferendar entweder die zweite juristische Prüfung zum Referendar bei einem Obergericht genügend bestanden oder doch das Zeugnis der Reise für diese Prüfung erlangt und eine vom Obergericht für probemäßig erklärte Proberelation geliefert haben müsse. Dies alles bedeutete jedoch nicht sehr viel. Wie ich von ältern Juristen erfahren habe, waren vor 1869 die juristischen Prüfungen durchweg leicht und kaum zu verfehlen. Auch die Prüfung über volkswirtschaftliche und staatswissenschaftliche Gebiete, die der Regierungsreferendar nach den Instruktionen von 1808, 1817 und dem Regulativ von 1846 vor der endgiltigen Übernahme zur Verwaltung vor einer aus Mitgliedern der Regierung bestehenden Kommission ablegen mußte, soll eine bloße Form gewesen sein. Und schließlich wurden diese, wie man sieht, zweifelhaften Fortschritte gegen früher aber reichlich dadurch aufgewogen, daß den

Verwaltungsbeamten im Laufe der Zeit immer mehr die Sachkenntnis und namentlich die Kenntnis des praktischen Lebens verloren ging. Die Steinische Instruktion von 1808 verlangte noch, in offener Anlehnung an die Instruktion Friedrichs des Großen von 1748, von jedem Regierungsreferendar, daß er wenigstens ein Jahr hindurch Gelegenheit gehabt habe, praktische Kenntnisse von den vorzüglichsten Gewerben, besonders der Landwirtschaft, zu erwerben. Aber schon nach der Regierungsinstruktion von 1817 sollte der Regierungsreferendar nur womöglich praktische Kenntnisse von der Landwirtschaft oder einem andern Hauptgewerbe erlangt haben; auch war die Zeit nicht bestimmt, die er diesem Zweige der Ausbildung widmen sollte. Deshalb kam die praktische Beschäftigung der zukünftigen Verwaltungsbeamten auf dem Lande allmählich außer Übung; sie scheint schon vor 1840 verschwunden zu sein. Das Regulativ von 1846 kannte eine solche praktische Beschäftigung überhaupt nicht mehr, sondern forderte nur noch eine allgemeine theoretische Bekanntschaft mit den kameralistischen Hilfswissenschaften, „insbesondre auch mit der Landwirtschaftslehre.“ So war ein Jahrhundert nach der Instruktion von 1748 an die Stelle praktischer Sachkunde oberflächliches theoretisches Wissen getreten. —

Während auf diese Weise einerseits die Leistungsfähigkeit der eigentlichen Verwaltungsbeamten allmählich bedenklich abnahm, drangen andererseits immer mehr Juristen in die Verwaltungsstellen ein, also Beamte, denen jede besondere Schulung für den Verwaltungsdienst fehlte. Ermöglicht wurde dies dadurch, daß es früher keine Stellen gab, die den Verwaltungsbeamten ausschließlich vorbehalten waren, sodaß der Jurist ohne weiteres für jede nicht technische Verwaltungsstelle befähigt war. Allerdings wurden Juristen in der Zeit bis 1869 anscheinend nicht unmittelbar in die Verwaltungsstellen übernommen, vielmehr mußten sie sich erst als Justitiare oder in besondern Verwaltungszweigen „bewährt“ haben. Die zeitlich erste Einfallsforte des Juristen in die Verwaltung war das Justitiariat. Nach den Instruktionen von 1808 und von 1817 sollte jede Regierung die nötige Anzahl Justitiare haben, die als Rechtsgutachter ihrer Behörde darauf zu sehen hatten, daß nichts gesetzwidriges beschlossen werde, und daß die fiskalischen Prozesse gründlich geführt würden. Ein Unterschied zwischen privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Fragen wird dabei nicht gemacht. Dadurch waren die Verwaltungsbeamten in die Stelle von Technikern zurückgedrängt. Daneben haben die Justitiaren aber von Anfang an ebenso wie die andern Mitglieder der Regierung ein besonderes Departement. Sie wurden also überall von vornherein in Verwaltungssachen beschäftigt; ein Übertritt aus der Justitiarstellung in die eines reinen Verwaltungsdezernenten war infolgedessen leicht, und viele werden ihn vollzogen haben. Von den besondern Verwaltungen hat namentlich die sogenannte landwirtschaftliche Verwaltung, der die Durchführung der Agrargesetzgebung des vorigen Jahrhunderts oblag und noch obliegt, viele Juristen an die allgemeine Verwaltung abgegeben, da manche dieser Behörden, die durchweg mit Juristen besetzt waren, entweder von vornherein mit Regierungen verbunden waren oder später unter Übernahme des gesamten Beamtenpersonals mit solchen vereinigt wurden. Auch gab es eine Zeit, wo man die höhern Beamten der landwirtschaftlichen Verwaltung

mit besondrer Vorliebe in die allgemeine Verwaltung übernahm, da man ihnen eine große praktische Erfahrung zuschrieb. Aber auch die juristisch gebildeten Mitglieder andrer Verwaltungen, z. B. der Provinzialschulkollegien, der Konfistorien, der Regierungsabteilungen für indirekte Steuern, die früher hier und da bestanden, fanden recht häufig ein dauerndes Unterkommen bei der allgemeinen Verwaltung.

Schließlich wurde dann Ende der sechziger Jahre die Verwaltung fast für ein halbes Menschenalter dem Gerichtsassessor einfach ausgeliefert. Wie dies kam, ist sehr bezeichnend für den Einfluß, den die Justiz allmählich über die Verwaltung gewonnen hatte. Durch einen Erlaß der Minister des Innern und der Finanzen vom 30. Mai 1868 wurde nämlich mit einem Federstrich die besondre Verwaltungsausbildung geschlossen. Man begründete diese Maßregel damit, daß sich bei dem bisherigen Verfahren allerhand Mißstände ergeben hätten, mit deren Beseitigung man sich beschäftige. Außerdem sei durch die Übernahme der Verwaltungsbeamten aus den neu erworbenen Provinzen eine solche Überfüllung der Verwaltungslaufbahn entstanden, daß ein weiterer Zufluß aufgehalten werden müsse. Wie man sich an maßgebender Stelle die Beseitigung der angeblichen Mißstände dachte, zeigte der etwa zu derselben Zeit vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die Befähigung zum höhern Justizdienst, aus dem das noch geltende Gesetz vom 6. Mai 1869 hervorging. Darin war für die Gerichtsreferendarien neben einer dreijährigen Beschäftigung bei Gerichten und bei Rechtsanwälten eine einjährige Beschäftigung bei Verwaltungsbehörden vorgesehen. Es war demnach offenbar die Absicht, in Zukunft die höhern Verwaltungsbeamten einfach aus den so vorgebildeten Gerichtsassessoren zu entnehmen. Jedenfalls glaubte es der Landtag, der deshalb diesen Vorschlag aus politischen Gründen ablehnte. Im übrigen wurde der Entwurf angenommen. Es wurde dadurch namentlich die frühere Referendarprüfung beseitigt. Damit fiel aber eine wesentliche Voraussetzung für die Übernahme der Gerichtsreferendarien in die Verwaltung, und es blieb dieser nichts andres übrig, als ihre höhern Beamten durch Gerichtsassessoren zu ergänzen. Dieser Zustand hat bestanden bis zu dem vollständigen Inkrafttreten des Gesetzes vom 11. März 1879, also bis in den Anfang der achtziger Jahre hinein. Die Folgen dieser Entwicklung sind aber jetzt noch nicht überwunden. Namentlich hängt damit zusammen, daß eine ganze Anzahl der noch tätigen ältern Verwaltungsbeamten, besonders solche, die sich jetzt in den leitenden Stellungen der Zentral- oder Provinzialbehörden befinden, aus der Justiz hervorgegangen ist. —

Von dem durch die starke Vermehrung der Juristen in der Verwaltung bezeichneten Standpunkt, daß keine besondre Schulung für den Verwaltungsbeamten mehr nötig sei, zu dem weitern, daß es einer Fachbildung überhaupt nicht bedürfe, sondern daß irgendwelche allgemeine Bildung und im übrigen der „gesunde Menschenverstand“ genügen, in der Verwaltung tüchtiges zu leisten, ist nur ein kleiner Schritt. Die preußische Verwaltung vollzog diesen Übergang zum Dilettantismus schlechthin auch bald. Die ersten Ansätze dazu finden sich schon unter Friedrich Wilhelm dem Dritten. Zur vollen Blüte kommt diese Entwicklung aber unter seinem Nachfolger, der zum Beispiel, wie Treitschke

erzählt, womöglich alle Oberpräsidentenstellen des Staates mit vornehmen Grundherren besetzen wollte, die nach dem Vorbilde der englischen Lordleutnants den Adel ihrer Provinz in ihrem gastfreien Hause vereinigen sollten. Treitschke nennt in einem andern Zusammenhang den Dilettantismus geradezu den Fluch der Regierung Friedrich Wilhelms des Vierten.

Bedauerlicherweise machte sich dieser Dilettantismus gerade in einem Amte breit, das inzwischen sehr wichtig geworden war, dem Landratsamte.

Im alten Staat erstreckte sich die Wirksamkeit des Landrats allein auf das platte Land ohne die Domänenämter. Im Jahre 1809 wurde ihm jedoch auch die polizeiliche Aufsicht über die Domänenämter und die Städte übertragen, in denen keine eigne Polizeibehörde bestand. Diesen Städten gegenüber trat er also an die Stelle des Steuerrats, der von selbst verschwand.

Schon im alten Staate hatten der Minister von Schrötter und die Chefs des niedersächsischen und des pommerschen Departements eine ähnliche Maßnahme geplant. Schrötter war sich aber bewußt, daß zur Durchführung einer solchen Organisation höhere Anforderungen an die Befähigung der Landräte gestellt werden müßten. Er erwirkte deshalb eine Kabinettsorder vom 18. Mai 1806, durch die bestimmt wurde, daß die kameralistische Obergexaminationskommission die Kandidaten für die Landratsämter in seinem Departement ebenso gründlich prüfen solle wie die angehenden Kriegs- und Domänenräte, und daß deshalb die Prüfung nicht, wie bisher vielfach, auf einzelne besondere, für einen Landrat wichtigere Gegenstände beschränkt werden dürfe, sondern auf alle wichtigen Zweige der Staatswissenschaften ausgedehnt werden müsse. Auch wurde der Minister ermächtigt, nötigenfalls auch nicht angeessene Personen zu Landräten vorzuschlagen. Man erwartet nach diesem Vorgang, daß man auf diese strengern Anforderungen an die Befähigung der Landräte zurückgekommen wäre, nachdem durch die eben erwähnte Anordnung von 1809, dann durch das Gendarmerieedikt von 1812 und schließlich endgiltig durch die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden vom 30. April 1815 die Kreise zu einem Stadt und Land gemeinsam umfassenden staatlichen Verwaltungsbezirk geworden waren. Ein Anlauf dazu wurde auch gemacht. Eine Verordnung vom 11. Juni 1816 bestimmte zwar, daß auch in Zukunft die Landräte allenthalben von den Kreisständen aus der Zahl der Rittergutsbesitzer oder andrer notabler Gutsbesitzer zu wählen seien, aber sie verlangte doch von diesen Landräten eine besondere Befähigung. Und zwar sollten diese Befähigung nach der vorläufigen Instruktion für die Landräte vom 31. Dezember 1816 nur haben Regierungsassessoren, Oberlandesgerichtsassessoren oder solche Personen, die nach einer praktischen Tätigkeit als Hilfsarbeiter oder Referendarien bei Provinzialbehörden oder auf einem Landratsamte die vorgeschriebne Prüfung vor der kameralistischen Obergexaminationskommission bestanden hatten. Nur dann konnte ausnahmsweise auch die Prüfung vor einer Provinzialkommission abgelegt werden, wenn die Obergexaminationskommission wenigstens die Proberelation anerkannt hatte. Dabei wurden die Regierungen noch ausdrücklich angewiesen, sich von den bisher allein im Justizfach beschäftigten Subjekten die Überzeugung zu verschaffen, daß es diesen auch an den nötigen ökonomischen, technischen und

militärischen Kenntnissen nicht fehle. Aber diese Instruktion hat niemals Gesetzeskraft erlangt, und so konnte denn schon ein Ministerialerlaß von 1818 bestimmen, daß für einen Landratsamtskandidaten das Bestehen einer Prüfung vor dem Regierungspräsidium genüge, die außerdem sehr viel einfacher war als die Prüfung der Instruktion von 1816, da sie nicht auf die gelehrten Kenntnisse, sondern nur auf die praktische Brauchbarkeit der Kandidaten gerichtet werden sollte. Außerdem konnte aber von ihr dispensiert werden, und das ist für die ganze spätere Zeit verhängnisvoll geworden. Denn diese Dispensationsbefugnis ist vor allem in das Regulativ von 1838 übergegangen und hat von dieser Zeit an bis jetzt für alle von den Kreisvertretungen gewählten oder vorgeschlagenen Landratsamtskandidaten gegolten, die nicht höhere Verwaltungs- oder Justizbeamte oder Regierungsreferendare mit der Reife zur zweiten kameralistischen Prüfung waren. Und von dieser Dispensationsbefugnis muß in weitem Umfange Gebrauch gemacht worden sein. Es hätten zum Beispiel alle die vielen Herren, die im Laufe des letzten Menschenalters auf Vorschlag ihrer Kreistage, ohne Assessoren oder voll ausgebildete Referendare zu sein, Landräte in ihren Heimatskreisen geworden sind, diese Prüfung machen müssen. Meines Wissens ist dies aber niemals von einem dieser Herren verlangt worden. Und dabei war diese Prüfung sehr einseitig und leicht, eine vollständige Komödie. So durfte zum Beispiel ein Prüfling von der mündlichen Prüfung nur dann zurückgewiesen werden, wenn der Ausfall der schriftlichen Prüfung den gänzlichen Mangel der nötigen Vorbildung dargetan hatte.

So ist es gekommen, daß im vorigen Jahrhundert, namentlich im Osten der Monarchie, viele Landratsämter, sicherlich oft die Mehrzahl, mit Landräten besetzt waren, denen eine berufsmäßige Vorbildung fehlte. \*) Welchen Einfluß diese Tatsache auf die wirtschaftliche und die sonstige Entwicklung gerade des Ostens gehabt haben muß, habe ich in meinem ersten Aufsatz schon angedeutet. —

In engem innerem Zusammenhang mit der eben geschilderten Entwicklung steht es, daß man in dieser Zeit in vielen Fällen in wichtige leitende Verwaltungsstellen Männer nahm, die in sie ihrer Jugend wegen, oder weil sie bisher der Verwaltung ganz fern gestanden hatten, günstigstenfalls gewisse allgemeine Kenntnisse oder formale Fertigkeiten, nimmer aber die nötigen Fachkenntnisse oder die für ein gedeihliches Wirken in der neuen Stellung unentbehrlichen praktischen Erfahrungen mitbringen konnten. So wurden zum Beispiel

\*) Nach dem Bericht der Kommission des Abgeordnetenhauses zur Vorberatung des gleich zu erwähnenden Gesetzentwurfs vom 15. Januar 1875 wurden seit dem 1. Januar 1865 bis zum 31. Dezember 1874 321 Landräte angestellt. Davon waren 213 (= 66,4 vom Hundert) höhere Justizbeamte, 32 (= 10 v. H.) frühere Referendare, 51 (= 15,6 v. H.) ohne besondere Befähigung oder überhaupt 108 (= 29,7 v. H.) nicht höhere Verwaltungsbeamte. Hiernach könnte es scheinen, als ob die Zahl der nicht ausreichend ausgebildeten Landräte nicht so groß gewesen sein könnte. Aber diese Zahlen geben ein falsches Bild; denn in ihnen sind offenbar alle die Landräte enthalten, die in den 1866 neu erworbenen Landesteilen angestellt wurden. Und diese Landräte waren wohl ausnahmslos Berufsbeamte mit der Befähigung für die höhere Verwaltung. Auch reicht ein Zeitraum von zehn Jahren nicht aus. Man müßte bis 1815 zurückgehen und dabei die alten und die neuen Provinzen auseinanderhalten und auch die Provinz Posen besonders behandeln, wenn man brauchbare Zahlen bekommen will.

Juristen, die in der Justizverwaltung alt und grau geworden waren, plötzlich Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Vortragende Räte, Direktoren oder Unterstaatssekretäre in Verwaltungsministerien oder dergleichen. Oder man nahm junge Assessoren, womöglich Gerichtsassessoren, häufig unmittelbar aus dem Examen heraus in die Ministerien oder in andre Zentralbehörden, wo sie dann zu Vortragenden Räten, Direktoren oder Unterstaatssekretären aufstiegen. Und nicht wenige dieser Herren wurden später, nachdem sie lange Jahre am grünen Tische, fern vom praktischen Leben, in ganz einseitigen Referaten tätig gewesen waren, eines schönen Tags Regierungspräsidenten oder Oberpräsidenten und damit zur Entscheidung der schwierigsten und vielseitigsten Fragen der praktischen Verwaltung berufen.

Nur zwei Beispiele aus meiner reichen Sammlung: Als Nachfolger Schöns, der, was man auch gegen den Politiker sagen mag, doch ein hervorragender praktischer Verwaltungsbeamter war, wurde ein Oberlandesgerichtspräsident berufen, der zwar ein tüchtiger Jurist gewesen sein soll, die Verwaltung aber gar nicht kannte und deshalb in ihr auch nichts leistete. Das andre Beispiel ist der Oberpräsident von Beumann in Posen. Er erscheint zum erstenmal im Jahre 1832 im Staatshandbuch als Regierungsrat bei der Abteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten in Potsdam und war wahrscheinlich Jurist. \*) Im Jahre 1836 trat er in die bei derselben Regierung bestehende Abteilung für indirekte Steuern über. Zwei Jahre später wurde er Vortragender Rat in der Steuerabteilung des Finanzministeriums, und dies blieb er auch in den beiden folgenden Jahren. Obgleich er also in der Verwaltung nur ganz einseitig beschäftigt und ausgebildet worden war, wurde er 1841 Vizepresident, 1843 aber Chefpräsident der Regierung in Posen und schon im nächsten Jahre Oberpräsident der Provinz Posen. In dieser Stellung erlebte er den Polenaufbruch von 1846 bis 1848. Aber er zeigte sich seiner Aufgabe als leitender Verwaltungsbeamter der Provinz nicht gewachsen. Nach dem Urteil des bekannten Generals Heinrich von Brandt und des Verfassers des Büchleins „Im Polenaufbruch,“ \*\*) des spätern Regierungspräsidenten Freiherrn von Zunder, der den Aufbruch als Landrat eines posenschen Kreises durchmachen mußte, also eines urteilsfähigen Mannes, fehlten ihm vor allem die Initiative und die nötige Entschlossenheit des Handelns. Kein Wunder! Wie hätte er diese Eigenschaften am grünen Tische der Steuerverwaltung erwerben oder ausbilden können?

Das Gesetz vom 11. März 1879 über die Befähigung für den höhern Verwaltungsdienst ist aus einem Gesetzentwurf hervorgegangen, den die Staatsregierung, vertreten durch die Minister des Innern und der Finanzen, auf das wiederholte Drängen des Abgeordnetenhauses diesem endlich unter dem 15. Januar 1875 vorgelegt hatte. Der Entwurf schloß sich nach der ihm bei-

\*) Ich schließe dies daraus, daß er bis dahin im Staatshandbuch überhaupt nicht erwähnt wird, während Regierungsassessoren auch schon damals dort aufgeführt wurden. Er wird also Gerichtsassessor gewesen sein, der 1832 als Regierungsrat in die Verwaltung übernommen wurde.

\*\*) Gotha, 1894.

gegebenen Begründung dem Regulativ von 1846 so weit an, als sich dieses bewährt habe. Im übrigen wollte er versuchen, die Mängel dieses Regulativs zu beseitigen und „in Festhaltung an den guten Traditionen der preussischen Verwaltung den gegenwärtigen Bedürfnissen des Staates Rechnung tragen.“

Demgemäß ging er vor allem von der Notwendigkeit einer besondern Ausbildung der Verwaltungsbeamten aus. Die Begründung legt unter Berufung auf Männer wie Hoffmann, Beuth, Kühne umständlich dar, daß das Studium der Volkswirtschaft und der Finanzwissenschaft ein Lebenselement für die wissenschaftliche Vorbildung der Verwaltungsbeamten sei und bleiben müsse, daß dazu aber noch während der praktischen Vorbereitungszeit die genauere Bekanntschaft mit den Formen und den Bedingungen des öffentlichen Lebens, des Verwaltungsrechts und der Verwaltungspraxis treten müsse. Den Vorschlag, die Mitglieder der höhern Verwaltungsbehörden aus den Juristen zu entnehmen, lehnt die Begründung ab. Es müsse dahingestellt bleiben, ob sich die Juristen in der Verwaltung überhaupt immer als tüchtiger erwiesen hätten als die andern Mitglieder und als geeigneter erachtet worden wären, in höhere Stellen befördert zu werden, da jedenfalls immer in den obersten Stellungen Männer gewesen wären, die aus der Verwaltungslaufbahn hervorgegangen seien. Auch seien die höhern Verwaltungsbehörden seit einem Zeitraum von mehr als hundert\*) Jahren vorwiegend mit Beamten besetzt gewesen, die nur die Verwaltungslaufbahn durchgemacht hätten, denen deshalb ein großer Anteil der Anerkennung zugeschrieben werden müsse, die sich die Verwaltung im Laufe der Zeiten erworben habe. Wenn die Befähigung für den höhern Justizdienst allein den Anspruch verleihen solle, auch im Verwaltungsfache angestellt zu werden, so würde die Verwaltung gegen das bisherige System bedeutend schlechter gestellt sein. Es würde auf einer Illusion beruhen, die Leistungen der bisher zur Verwaltung übernommenen Juristen von allen zu erwarten, die die juristischen Prüfungen bestanden hätten. Denn diese beförderten ausschließlich die juristische Bildung; der Jurist erlange keine Kenntnis von den Verwaltungseinrichtungen und dem Verwaltungsrecht. Es liege also die Gefahr nahe, daß ein solcher in die Verwaltung übernommener Jurist die praktischen Anforderungen des Lebens mit der Anwendung des geschriebenen Rechts um so schwerer in Übereinstimmung zu bringen wissen werde, je weniger er jene aus eigener Erfahrung kennen gelernt habe. Auch könne er sich eine gründliche Kenntnis der Volkswirtschaftslehre und der Finanzwissenschaft, die zur befriedigenden Wahrnehmung der Pflichten des Verwaltungsbeamten unerlässlich sei, aber nur durch früh beginnendes Studium erlangt werden könne, auf diesem Wege nicht mehr aneignen.

Treffliche Worte! Sehen wir nun zu, wie sie verwirklicht worden sind!

Erreicht wurde zunächst, daß die besondre Verwaltungslaufbahn wieder eingeführt wurde. Auch sind jetzt zum erstenmal die Verwaltungsstellen genau bestimmt, die nur mit solchen Beamten besetzt werden dürfen, die die durch das Gesetz vorgeschriebene Befähigung haben. Nach dem Entwurf sollten dies nur die Stellen der Regierungsmitglieder sein. Die Kommission des Abgeordneten-

\*) Wie meine frühere Darstellung zeigt, hätte man sagen müssen: hundertundfünfzig Jahre.

hauses hat noch die Stellen der Abteilungsdirigenten der Regierungen, der Regierungspräsidenten und der Landräte hinzugefügt. Gegen die Aufnahme der Regierungspräsidentenstellen erhoben die Kommissare Widerspruch, da diese eminent politische Beamte seien, bei deren Auswahl die Regierung volle Bewegungsfreiheit haben müsse. Die Mehrheit der Kommission meinte jedoch, daß diese Begründung höchstens auf die Oberpräsidenten zutreffe. In diese Stellen müsse die Staatsregierung allerdings hervorragende Männer berufen können, die ihr Vertrauen hätten und sich, ohne berufsmäßige Beamte zu sein, im Leben bewährt hätten. Die Regierungspräsidenten seien aber mehr Verwaltungsbeamte geworden, für die eine berufsmäßige Schulung äußerst erwünscht sei. Die Regierungspräsidentenstellen sind später aus dem Gesetz gestrichen worden. Der Zugang zu den Landratsstellen ist aber, soweit im einzelnen Falle nicht die verschiedenen Kreisordnungen und das Regulativ von 1838 maßgebend sind, auch Gerichtsassessoren eröffnet worden.

Über die körperlichen und die geistigen Eigenschaften der zukünftigen Verwaltungsbeamten enthalten weder das Gesetz (wo nach unsern heutigen Anschauungen dafür allerdings auch kein Platz gewesen wäre) noch auch die Ausführungsbestimmungen ein Wort.

Die Ausbildung sollte nach dem Entwurf folgendermaßen verlaufen: Zunächst ein dreijähriges Studium der Rechte und der Staatswissenschaften auf einer Universität, dann das erste juristische Examen nach dem Gesetz über die Befähigung für den höhern Justizdienst, darauf eine zweijährige Beschäftigung bei Justizbehörden, ebenfalls ganz nach den für die Gerichtsreferendarien geltenden Bestimmungen, dann, vor der Übernahme zur Verwaltung, Ablegung eines Tentamens vor einer besonders sorgfältig zusammengesetzten Prüfungsbehörde zum Nachweise, daß sich der Bewerber mit den Staatswissenschaften vertraut gemacht, sich die Hauptgrundsätze der Nationalökonomie, der Polizei- und der Finanzwissenschaft angeeignet und wenigstens allgemeine Bekanntschaft mit den kameralistischen Hilfswissenschaften erlangt habe, dann eine zweijährige Beschäftigung bei einer Regierung, einem Bezirksverwaltungsgericht, einem Landrat und einer Stadtgemeinde und schließlich die zweite große Prüfung über das gesamte in Preußen geltende öffentliche und private Recht und über die Volkswirtschafts- und Finanzpolitik. Das Tentamen wurde schon von der Kommission des Abgeordnetenhauses gestrichen, aber nur aus praktischen Gründen, und ersetzt durch eine Prüfung in den Staatswissenschaften und in der Nationalökonomie, die mit dem ersten juristischen Examen verbunden werden sollte — trotz dem Widerspruch der Regierungskommissare, die geltend machten, daß der Kandidat durch diese Abänderung gezwungen werde, sich schon beim Verlassen der Universität zu entscheiden, ob er sich der Verwaltung zuwenden wolle. Die Kommission blieb aber bei ihrem Beschluß, da die juristische und die Verwaltungslaufbahn schon deshalb unmittelbar nach der Universitätszeit getrennt werden müßten, weil die Beschäftigung des künftigen Verwaltungsbeamten bei den Gerichten anders sein müsse als die des künftigen Richters. Bei den spätern Verhandlungen über den Gesetzentwurf wurde die von der Kommission beschlossene Prüfung ebenfalls wieder beseitigt; es blieb als Abschluß der Universitätsstudien

nur die erste juristische Prüfung der Anwärter für den höhern Justizdienst. Sonst wurde der Entwurf angenommen. Namentlich wurde ein Antrag, den Vorbereitungsdienst bei den Gerichtsbehörden auf ein Jahr zu verkürzen und dafür den bei den Verwaltungsbehörden auf drei Jahre zu verlängern, auf den Widerspruch der Vertreter der Staatsregierung abgelehnt, weil der Vorbereitungsdienst bei den Gerichten erst im zweiten Jahre für den Referendar recht fruchtbar werde, und weil die Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit die richterliche Ausbildung für die Verwaltungsbeamten künftig noch wichtiger mache als bisher.

Eine wichtige Aufgabe des Gesetzes war, die Befähigung der Juristen für die Verwaltungsstellen grundsätzlich zu regeln. Der Entwurf schlug zu diesem Zweck dreierlei vor. Es sollten 1. Substituierten nach dreijähriger Beschäftigung als solche bei Verwaltungsbehörden von den Ministern des Innern und der Finanzen „auch ausschließlich mit der Bearbeitung von Verwaltungssachen beauftragt werden“ können, 2. dieselben Minister berechtigt sein, die Stelle eines Mitglieds einer Regierung solchen Juristen zu übertragen, die wenigstens fünf Jahre in der landwirtschaftlichen Verwaltung oder als Landräte oder in ähnlichen praktischen Stellungen tätig gewesen seien, 3. Juristen nach fünfjähriger Tätigkeit in der Justizverwaltung zur großen Verwaltungsprüfung zugelassen werden können. Der dritte Vorschlag, der einen bedenklichen Mangel an Folgerichtigkeit befandete, wurde in der Kommission ohne weiteres abgelehnt. Aus den beiden ersten Vorschlägen ging die jetzt geltende Bestimmung des Paragraphen 12 des Gesetzes hervor. Danach sind die genannten Minister ermächtigt, Juristen, die drei Jahre lang in der angegebenen Weise in der Verwaltung beschäftigt gewesen sind, für befähigt für den höhern Verwaltungsdienst zu erklären.

Zu erwähnen sind schließlich noch die Bestimmungen des Gesetzes über die Zuständigkeit in den Angelegenheiten, die in seinen Rahmen fallen. Der Entwurf hatte die Entscheidung in allen diesen Sachen ganz den Ministern des Innern und der Finanzen übertragen. Diese Minister sollten die Ausführungsbestimmungen zu dem Gesetz erlassen. An sie mußte der Gerichtsreferendar den Antrag auf Übernahme in die Verwaltung richten. Dieselben Minister ernannten ihn zum Regierungsreferendar bei einer von ihnen bestimmten Regierung, gaben später der Prüfungskommission den Auftrag zur Prüfung und ernannten ihn nach bestandener Prüfung zum Regierungsassessor. Diese Vorschläge wurden aber nicht durchweg angenommen. So übertrug die Kommission des Abgeordnetenhauses den Erlaß der zur Ausführung des Gesetzes nötigen Anordnungen dem Staatsministerium, weil sie glaubte, daß kein Grund vorliege, von dem Regulativ von 1846 abzugehen, das vom Staatsministerium erlassen sei und die Oberexaminationskommission dem Staatsministerium unterordne. Andererseits übertrug die Kommission die Annahme und die Ernennung der Regierungsreferendarien dem Oberpräsidenten. Die große Mehrheit der Kommission ging davon aus, daß ebenso, wie die Gerichtsreferendarien nicht vom Justizminister, sondern von dem Präsidenten des Oberappellationsgerichts ernannt würden, bei dem sie sich zur Beschäftigung meldeten, so auch kein

Grund vorliege, mit der Ernennung der Regierungsreferendarien die betreffenden Ressortminister zu beauftragen. Die Regierungsvorlage widerspreche in dieser Hinsicht dem Grundsatz, daß die Zentralregierung im Staate von allen ihr nicht notwendig zukommenden Geschäften möglichst zu entlasten sei. Bei den spätern Verhandlungen wurden dann anstatt der Oberpräsidenten die Regierungspräsidenten mit der Ernennung der Regierungsreferendarien betraut, sodaß diesen nunmehr nicht nur die Ausbildung, sondern auch die noch viel schwierigere Aufgabe der Auswahl des Nachwuchses der Verwaltung obliegt.

(Fortsetzung folgt)



## Eine Verspottung der radikalen Demokratie im Altertum

(Schluß)



leon bediente sich mit Vorliebe technischer Ausdrücke aus der Handwerkersprache, wie hier „zimmern“ und „leimen,“ weil diese der großen Menge immer am verständlichsten sind. Aber auch der Wursthändler kann mit dergleichen dienen:

Ich weiß es wohl, was du mit den Spartanern  
Geschmiedet; die gefangnen Spartiaten  
Hast du gestrebt zu lösen, zu befreien  
Und die Athener schnöde zu verraten.

Das sind die Vorspiele. Da der Paphlagonier in keinem Gange des Zweikampfes einen Vorteil errungen hat, so eilt er hinweg, um seine Feinde vor dem Räte der Fünfhundert zu verklagen. Der Wursthändler legt seine Messer und Därme beiseite, verschluckt, als ob er ein Hahn wäre, der zu einem Hahnengefecht gefüttert wird, auf den Rat des Chors etwas Knoblauch, damit er hitziger zum Kampfe werde, und folgt dann seinem Gegner. Die Bühne wird leer, der Chor bleibt allein in der Orchestra zurück.

Es folgt die sogenannte Parabase, in der sich der Dichter durch den Mund des Chorführers direkt an das Publikum wendet. Er setzt auseinander, weshalb er jetzt zum erstenmal mit einer Komödie unter eigenem Namen aufgetreten sei. Daran schließt sich eine Anrufung der Götter, Preis der Vorfahren der Athener und ihres uneigennütigen Patriotismus, sowie andres. Eine engere Beziehung zwischen dem Gange der Handlung und der Parabase besteht nicht.

Nun kehrt der Wursthändler zurück und erzählt, wie er vor dem Räte den Sieg errungen habe. Der Paphlagonier sei mit seinen Verleumdungen gegen die Ritter zunächst freilich nicht ohne Eindruck geblieben. Er selbst habe indessen in der Stille alle die Götter der Gasse angerufen, ihm Unverschämtheit zu verleihen, und sei dann, ohne auf die Anklage einzugehn, mit der Nachricht herausgeplatzt, daß noch nie die Sardellen so wohlfeil gewesen wären. (Die