



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. 2

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



## Nochmals der höhere Verwaltungsdienst in Preußen

2



ie 1903 hat die Regierung auch jetzt ihr Bestreben, den Eintritt der Juristen in die Verwaltungslaufbahn zu erleichtern, damit begründet, daß es sonst nicht möglich sei, solche Beamte in genügender Anzahl zum Übertritt in die Verwaltung zu bewegen. Demgegenüber muß es eigentümlich berühren, daß amtliche Angaben über die Zahl der höhern Justizbeamten in der allgemeinen Verwaltung nicht bekannt geworden sind. Man hat danach sowohl in der Kommission des Herrenhauses als in der des Abgeordnetenhauses gefragt, aber aus keinem der beiden Kommissionsberichte ergibt sich, daß diese Frage beantwortet worden ist. Wahrscheinlich ist es geschehen, aber man hat dafür gesorgt, daß nichts in den Bericht gekommen ist. Auf alle Fälle läßt also dieser Vorgang tief blicken. Ich muß jedenfalls dabei bleiben, daß die Verwaltung schon bisher mit Juristen geradezu überschwemmt worden ist. In Zukunft wird der Zufluß aber noch weit stärker werden. Man wird schon wegen der Verschlechterung der juristischen Vorbildung der zukünftigen Verwaltungsbeamten später gezwungen sein, mehr Juristen zu übernehmen, wie die Regierung mit anerkennenswerter Offenheit nun selbst zugestanden hat. \*) Und diese Entwicklung wird durch eine Bewegung unter den Juristen selbst sehr gefördert werden. Einem aufmerksamen Beobachter mußte es schon längst auffallen, daß die Herren Kollegen von der Justiz in den letzten Jahren eifrig bemüht waren, die Verwaltung für sich zu erobern — indem man bei jeder Gelegenheit der Verwaltung klar zu machen suchte, daß sie nichts Besseres tun könne, als möglichst viele Juristen unter ihre Beamten aufzunehmen. Dieser Gedanke ging zum Beispiel wie ein roter Faden durch die Verhandlungen des 25. Deutschen Juristentags über die Neuordnung des juristischen Vorbereitungsdienstes in Deutschland. Seiner Begründung war ferner gewidmet ein wissenschaftlicher Vortrag des damaligen Vortragenden Rats im Justizministerium, jetzigen Oberlandesgerichtspräsidenten Vierhaus\*\*), worin er geradezu vorschlug, weniger beschäftigten Amtsrichtern auf dem Lande einzelne Verwaltungsgeschäfte zu übertragen, natürlich nur, um der Bevölkerung entgegenzukommen und die mit Arbeit überhäuften Landräte zu entlasten. Vor allem standen fast alle juristischen Landtagsmitglieder, die sich bei der Beratung der

\*) Begründung des Entwurfs von 1905, S. 10.

\*\*) Gerichtsbarkeit und Verwaltungshoheit. Verwaltungsarchiv, Bd. 11, S. 222 ff.

Entwürfe von 1903 und 1905 hören lassen, auf diesem Standpunkte. Da der Einfluß der Juristen in den Parlamenten sehr groß ist, so kann diesen Bestrebungen nunmehr, wo für sie durch das neue Gesetz ein so günstiger Boden bereitet ist, der Erfolg gar nicht fehlen. Ich sehe jedenfalls sehr schwarz, wenn es nicht gelingen sollte, den drohenden Schlag rechtzeitig abzuwehren.

Wer wissen will, wie alles dieses auf einen Verwaltungsbeamten einwirken muß, lese einmal in dem zweiten Abschnitt dieses Artikels (Seite 336) nach, was die Regierung schon Mitte der sechziger Jahre gegen die Besetzung der höhern Verwaltungsbehörden mit Juristen alles einzuwenden hatte. Der erinnere sich der kräftigen Worte, die die Begründung des Entwurfs von 1903 gegen die Verwendung einseitiger Juristen in der Verwaltung zu sagen mußte. \*) Der berücksichtige, daß die Verhandlungen über den Entwurf von 1905 in allen Abschnitten auf denselben Ton gestimmt waren: die Begründung des Entwurfs führt in dreizehn Zeilen aus, daß die einseitige juristische Ausbildung der Juristen unter den gegenwärtigen Verhältnissen ihre Übernahme in die Verwaltung nicht mehr ratsam mache. Dasselbe klang aus den Erklärungen der Regierungsvertreter in den Plenar- und Kommissionsberatungen und aus den Ausführungen fast aller Redner aus dem Landtag heraus. Besonders lebhaft betonte der frühere Oberlandesgerichtspräsident Hamm die Unzulänglichkeit der juristischen Vorbildung für die Verwaltungstätigkeit. Der Landeshauptmann von Dziembowski brachte aus seinen Erfahrungen als Leiter der Kommunalverwaltung der Provinz Posen Belege dafür bei, wie schwer es sogar ausgesucht tüchtigen Juristen falle, sich in dem beschränkten Kreise der Verwaltung eines Provinzialverbandes nur einigermaßen zurechtzufinden. Ein Mitglied des Abgeordnetenhauses erzählte, daß sich nach den Mitteilungen berufener Männer, von denen er den verstorbenen Minister Herrfurth nannte, die Leistungen der Regierungen nach der Wiedereinführung einer besondern Verwaltungsausbildung wesentlich gebessert hätten. Kurz, man war auch jetzt wieder darin einig, daß der Jurist für die Verwaltung unbrauchbar sei, und dennoch machte man ihm wieder so und so viele neue Türen dorthin auf. Soll man da weinen oder lachen?

Die Vorschriften des Gesetzes vom 10. August 1906 über die Ausbildung der eigentlichen Verwaltungsbeamten und die Ausführungsbestimmungen dazu leiden an dem großen Mangel, daß sie die Studienzeit und das erste Examen gar nicht berühren. Man hat dies damit begründet, daß einer solchen Reform zurzeit zu große Schwierigkeiten entgegenstünden; wir werden später sehen, welcher Art diese Schwierigkeiten sind.

Im übrigen sollen die neuen Vorschriften hauptsächlich eine bessere wissenschaftliche Durchbildung der zukünftigen Verwaltungsbeamten sichern, und zwar dadurch, daß die Ausbildung des Regierungsreferendars während seiner

\*) Grenzboten 1903, Heft 4, S. 208.

praktischen Tätigkeit in besondrer Weise neu geregelt wird. Dieser Ausgangspunkt der Neuordnung scheint mir verfehlt zu sein. Wissenschaftliche und praktische Ausbildung müssen grundsätzlich getrennt sein. Hiervon ging das Gesetz von 1879 aus, und alle Welt hielt dies damals für eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem Regulativ von 1846, das ebenfalls die praktische Ausbildung mit der wissenschaftlichen verquicht hatte. Das neue Gesetz bedeutet also in diesem Punkt jedenfalls einen Rückschritt.

Im einzelnen ist es zunächst sehr zu bedauern, daß die praktische juristische Ausbildung der Referendare künftig vollkommen ungenügend sein wird. Sie soll nur neun Monate dauern, und der zukünftige Verwaltungsbeamte macht infolgedessen nur die erste amtsgerichtliche Station des zukünftigen Richters durch, die natürlich ganz nach dessen Bedürfnissen zugeschnitten ist. Daß dies nicht ausreicht, hat die Regierung nicht leugnen können; die Gründe, die man für die Notwendigkeit dieser Verkürzung der praktischen juristischen Tätigkeit der spätern Verwaltungsbeamten vorbrachte, können einer schärfern Prüfung aber nicht standhalten, einer kommt geradezu auf einen Trugschluß hinaus.

Ein Fehler scheint mir ferner gewesen zu sein, daß man die Regierungsreferendare bei einzelnen bestimmten Regierungen zusammengezogen hat. Zudem gehören von den fünfzehn Regierungen, die man mit diesem Auftrag beglückt hat, allerhöchstens fünf zu den mittlern, die andern zehn aber zu den größern und größten Behörden ihrer Art, zum Beispiel Breslau, Potsdam, Oppeln, Düsseldorf. Man hat die kleinern Regierungen ausgeschlossen, weil sie für Referendare nicht lehrreich genug seien. Das mag für einzelne Zwergregierungen wie Sigmaringen, Stralsund, Aurich vielleicht gelten, im allgemeinen dürfte es aber nicht zutreffen. Dagegen haben wiederum die größern und größten Regierungen große Nachteile für die Ausbildung der Referendare. Zunächst den, daß es ihnen bei der großen Zersplitterung der Dezernate an diesen Behörden unnötig erschwert wird, das vorgeschriebne Ziel des praktischen Vorbereitungsdienstes zu erreichen, nämlich einen Überblick über den ganzen Geschäftskreis der Regierungen zu gewinnen. Das größte Bedenken gegen die großen Behörden ist aber, daß die Präsidenten hier bei der heutigen Geschäftslage — man denke nur an Oppeln oder Düsseldorf — ganz außerstande sind, sich so um die Referendare zu bekümmern, wie sie es nach den ministeriellen Anordnungen sollen und auch unbedingt müssen, wenn der Zweck dieser Einrichtung erfüllt werden soll.

Aus verschiedenen Gründen kann ich es auch nicht für zweckmäßig halten, daß die praktische Beschäftigung des Referendars in der Verwaltung mit einer einjährigen Tätigkeit beim Landrat beginnen soll. Ich kann hier nur eins hervorheben. Die Beschäftigung beim Landrat hat unter anderm den Zweck, dem Referendar Gelegenheit zu geben, das praktische Leben kennen zu lernen. Aber logischerweise kann die Beschäftigung eines Referendars bei einer Behörde doch nur das Ziel haben, die Tätigkeit dieser Behörde kennen zu lernen.

Soll er daneben noch etwas anderes treiben, dann wird er sich zersplittern. Und dann kann die Tätigkeit beim Landrat den Referendar gar nicht in dem wünschenswerten Maße mit dem praktischen Leben in Berührung bringen, wie ich schon in meinem ersten Artikel behauptet habe und nun auch das Herrenhausmitglied Dr. von Burgsdorf mit Zustimmung des Ministers des Innern bestätigt hat. \*) Dr. von Burgsdorf verlangte deshalb, daß die Referendare während der Landratszeit auch bei Amts- und Gemeindevorstehern beschäftigt würden. Aber dagegen spricht neben dem eben erwähnten grundsätzlichen Bedenken das praktische, daß dadurch die Beschäftigung beim Landrat selbst wiederum verkürzt werden muß, wenn die Tätigkeit bei den untern Behörden Nutzen bringen soll.

Erfreulich ist, daß die Ausbildung der Regierungsreferendare in Zukunft unter der Oberaufsicht, und soweit sie sich bei der Regierung selbst vollzieht, auch unter der unmittelbaren Leitung eines für allemal bestimmten Regierungsmitglieds stehen soll, dessen Aufgabe ist, „die Tätigkeit der Referendare zu überwachen und durch regelmäßige Abhaltung von Übungen und Kursen ihre praktische Schulung und wissenschaftliche Fortbildung auf dem Gebiete des Staats- und Verwaltungsrechts sowie der Volks- und Staatswirtschaftslehre zu fördern“. Diese Maßnahme ist ein bedeutender Fortschritt, der einen wesentlichen Mangel des bisherigen Zustands beseitigt und eine Forderung in meinem ersten Artikel erfüllt. Gegen einzelnes habe ich allerdings verschiedene Bedenken.

Die Kurse und Übungen, die der Mentor unserer Referendare abzuhalten hat, sollen die wissenschaftliche Fortbildung auf Gebieten fördern, mit denen sich der Durchschnittsstudent entweder überhaupt nicht oder nur ganz oberflächlich beschäftigt. In Wirklichkeit wird es sich bei jenen Kursen und Übungen also nicht um eine Fortbildung, sondern um die erste Beschäftigung mit jenen Gegenständen, also um Ausbildung handeln.

Der Leiter der Kurse tritt so an die Stelle des Universitätslehrers, oder richtiger zweier solcher Lehrer, des Staats- und Verwaltungsrechtlers und des Nationalökonomens. Das steht nun aber wieder in einem für mich wenigstens unentwerrbaren Widerspruch mit dem Ausgangspunkt der ganzen Reform. Diese soll, wie ich schon erwähnt habe, namentlich auch eine bessere wissenschaftliche Ausbildung sichern. Nach den Ausführungen der Vertreter der Königl. Staatsregierung bei den Verhandlungen im Landtag haben sich die Verwaltungsbeamten bisher nach Abschluß der praktischen Tätigkeit bei einem gewerbsmäßigen Repetitor in Berlin rein gedächtnismäßig das für die Schlußprüfung nötige Wissen „eingepaukt“. Das soll nun anders werden, das Einpauken soll ersetzt werden durch planmäßige wissenschaftliche Arbeit. In Wirklichkeit hat nun von den beiden Männern, denen die meisten der nach dem Gesetz von 1879 ausgebildeten höhern Verwaltungsbeamten ihre Vorbereitung auf die zweite Prüfung zu danken haben, der eine überhaupt nicht, der andre

\*) Stenographische Berichte des Herrenhauses 1905/06, S. 57.

nur so weit „gepaukt“, als er dazu durch die — ich drücke mich höflich aus — nicht fachgemäße Art des Fragens einiger Mitglieder der Prüfungskommission geradezu gezwungen war. Aber sei es, wie es sei — wie können jene Beamten, die ihr Wissen selbst nur der Einpaukere, das heißt nicht wissenschaftlicher Arbeit verdanken, nun ihrerseits andre wissenschaftlich weiterbringen, oder vielmehr ganz von vornherein ausbilden! Nun hat man allerdings vorgesehn, auch Universitätslehrer heranzuziehen. Das wird jedoch nur in geringem Umfang möglich sein. (Und ist es nicht überhaupt niedlich, daß man mit vielen Kosten Universitätslehrer herbeiholt, um Referendaren Kenntnisse beizubringen, die sie als Studenten im Rahmen ihrer sonstigen Studien bequem erworben hätten, wenn sie durch verständige Einrichtung des Studiums und vor allem der ersten Prüfung dazu gezwungen worden wären?) Die Hauptarbeit wird also immer dem Kursusleitenden Verwaltungsbeamten obliegen, der, ich wiederhole, seine eignen Kenntnisse nur dem „Einpauken“ verdanken soll. Wird er da nicht unwillkürlich selbst dazu neigen, einzupauken, zumal da er in einer solchen Neigung durch eine Reihe äußerer Umstände bestärkt werden wird, zum Beispiel dadurch, daß man nun in ihm jemand hat, den man für etwaige geringe Leistungen der Regierungsreferendare seiner Behörde in der großen Prüfung verantwortlich machen kann? Das hat man sich denn auch nicht verhehlt und den Kursusleitern empfohlen, die Kurse gegen den Schluß des Vorbereitungsdienstes zu einer Art Kontrolle über die für die mündliche Prüfung nötigen Kenntnisse zu gestalten, also mit einem Wort „einzupauken“ — oder etwa nicht?

Kurz, die Kurse werden in Wirklichkeit Einpaukere werden, deren Erfolg zudem noch zweifelhaft ist. Die berufsmäßigen Repetitoren pflegten wenigstens ihre Sache gründlich zu verstehn, was man von den Leitern jener Kurse mindestens in den ersten Jahren nicht erwarten kann. Hätte man den Herren, denen man das dornenvolle und unerquickliche Amt eines Repetitors — meist wohl gegen ihren Willen — übertragen hat, Zeit gelassen, sich vorzubereiten, sie etwa in Berlin oder sonstwo zusammen genommen und ihnen durch Vorträge von Universitätslehrern oder andern besonders tüchtigen Fachmännern das nötige Wissen beigebracht und vor allem durch praktische Übungen gezeigt, wie sie die Kurse anzulegen und durchzuführen hätten, dann würden die Aussichten auf Erfolg besser sein. Inzwischen hätten auch die alten Referendare die Vorbereitung nach den frühern Bestimmungen zu Ende führen können. Statt dessen hat man diese im allgemeinen schon den neuen Bestimmungen unterworfen und den neuen Ausbildungsregierungen zugeteilt, sodaß zum Beispiel bei einer westlichen Regierung sechsundzwanzig Referendare zusammengekommen sind, die nun alle von einem Beamten „wissenschaftlich weitergebildet“ werden müssen. Ich bezweifle nicht, daß dieser Herr hierzu hervorragend befähigt ist, aber ich weiß, daß trotzdem eine solche Massenausbildung von Regierungsreferendaren mit „Wissenschaft“ nichts zu tun haben kann.

Die zweite Prüfung zerfällt, wie bisher, in einen schriftlichen und einen mündlichen Teil. Sie soll sich erstrecken „auf das in Preußen geltende öffentliche und Privatrecht, insbesondre auf das Verfassungs- und Verwaltungsrecht, sowie auf die Volks- und Staatswirtschaftslehre“. Dabei erhebt sich sofort die Frage, was das Privatrecht in diesem Programm solle. Die privatrechtlichen Kenntnisse, die der Regierungsreferendar von der Universität und aus seiner oberflächlichen praktischen Tätigkeit beim Amtsgericht mitgebracht hat, sind längst vergessen. Während des Vorbereitungsdienstes in der Verwaltung wird er sich mit Privatrecht nicht mehr beschäftigen können, auch soll dieses nach der früher hier wörtlich mitgeteilten Vorschrift des Regulativs ja auch kein Gegenstand der Kurse sein. Inwieweit es also in der Assessorprüfung gefragt werden kann, ist mir nicht klar geworden.

Die schriftliche Prüfung besteht in einer größeren freien schriftlichen Arbeit, die während des Vorbereitungsdienstes anzufertigen ist, und aus zwei Klausurarbeiten in der Prüfung selbst. Die freie Arbeit ist sehr wichtig für das Bestehen der Prüfung, deren spätere Abschnitte auch mit Rücksicht auf sie bedeutend verkürzt und erleichtert worden sind. Die Aufgabe zu dieser freien Arbeit wird von dem Regierungspräsidenten gestellt. Sie kann rein praktisch sein oder einen mehr wissenschaftlichen Charakter haben, auch ein Bericht aus der Tätigkeit des Regierungsreferendars beim Landrat oder bei der Gemeindeverwaltung sein. Die Arbeit ist von dem Leiter des Vorbereitungsdienstes eingehend zu zensurieren und von dem Regierungspräsidenten einzusehen. Diese Bestimmung scheint mir den Wert dieser neuen Anordnung zum großen Teil wieder aufzuheben. Eingehend zensurieren kann man eine Arbeit nur dann, wenn man den Gegenstand, den sie behandelt, eingehend kennt. Deshalb wird es dem Leiter des Vorbereitungsdienstes wahrscheinlich sehr schwer fallen, geeignete Aufgaben zu finden. Er wird wohl überall kein praktisches Dezernat mehr haben und deshalb darauf angewiesen, jedenfalls aber geneigt sein, einseitige theoretische Doktorfragen zusammen zu fikteln. Besser wäre es gewesen, die Auswahl der Aufgaben und zum mindesten die erste Beurteilung der Arbeiten den einzelnen Dezernenten, bei denen die Referendare praktisch arbeiten, zu überlassen. Abgesehen hiervon enthalten die Vorschriften über die zweite Prüfung wichtige Verbesserungen. Aber ein grundsätzliches Bedenken habe ich doch noch. Die Prüfung wird im ganzen wesentlich erleichtert, jedenfalls bequemer gemacht. Ich fürchte, daß dies auf das Verhältnis zwischen Justiz und Verwaltung zurückwirken wird, und glaube darum, daß es besser gewesen wäre, nicht auf einmal mit der Vergangenheit so vollständig zu brechen.

Ich muß meine Ausführungen dahin zusammenfassen, daß die Neuordnung der Ausbildung der jungen Verwaltungsbeamten kein wesentlicher Fortschritt im ganzen ist, sondern ein Rückschritt. Namentlich hat sie gerade das nicht gebracht, was man vor allem erstrebt hat: eine bessere wissenschaftliche Ausbildung der Verwaltungsbeamten. Man hat eben nicht berücksichtigt, daß

die Wissenschaft auf die Universität gehört und nicht in die Referendarzeit. In dieser muß man auch noch theoretisch arbeiten, aber das scheint mir etwas anderes zu sein als wissenschaftliche Tätigkeit.

Es ist mir deshalb auch nur ein Verwaltungsbeamter bekannt geworden, der mit der neuen Ordnung zufrieden war, dagegen kenne ich viele, die gleich mir die größten Bedenken hatten, und darunter waren recht hochstehende, erfahrene und urteilsfähige Beamte. Ja ich habe Grund anzunehmen, daß man jetzt auch an maßgebender Stelle nicht mehr ganz so sicher ist, das Richtige getroffen zu haben.

Alles in allem wird man also leider sagen müssen, daß das Gesetz vom 10. August 1906 den Niedergang, in dem sich der Verwaltungsdienst seit den Glanzzeiten der preussischen Verwaltung unter den beiden großen Königen des achtzehnten Jahrhunderts und in der Stein-Hardenbergischen Zeit befand, nicht aufhalten, sondern fortsetzen wird. Bedauerlich ist namentlich auch, daß es nicht möglich war, die Personalienverwaltung neu zu ordnen. Die Vorschläge, die verschiedene Fraktionen des Abgeordnetenhauses bei den Verhandlungen über die Entwürfe von 1903 und 1905 zu diesem Zweck machten, trafen allerdings nicht den Kern der Frage. Aber wenn sie verwirklicht worden wären, hätten sie doch vielleicht den Anstoß zu einer Prüfung geben können, ob auf diesem Gebiet alles in Ordnung sei. Eine solche Prüfung scheint vielen Verwaltungsbeamten nach verschiedenen Vorkommnissen der letzten Zeit doch dringend nötig zu sein.



## Frankreichs Allianzversuche 1868 bis 1870

3



och alle Berechnungen sind durch die spanische Thronkandidatur des Hohenzollernprinzen über den Haufen geworfen worden. Durch dieses plötzliche Ereignis wurde eine ganz neue Lage geschaffen, und es ist vollkommen richtig, daß der Krieg, der sich jetzt unaufhaltsam aus diesem Ereignis entwickelte, keinen unmittelbaren Zusammenhang mit den bisher zwischen den drei Mächten insgeheim geführten Verhandlungen hatte. Ganz anders brach er herein, als er gedacht und geplant worden war. Aber man darf wohl sagen: er wäre nicht mit so unaufhaltsamer Gewalt hereingebrochen, wenn er nicht vorbereitet gewesen wäre in der öffentlichen Meinung und in der Diplomatie, in den Generalstäben und in den Allianzverhandlungen, wenn nicht vorher mit tausend Zungen gepredigt worden wäre, daß Preußen für Sadowa der französischen Nation eine Sühne schuldig sei. Busch hat ohne Zweifel Recht, wenn er sagt, daß erst die durch die Hohenzollernsche Kandidatur geschaffene Lage die Allianz=