

Vorbildung und Auslese der höheren Beamten.

Clemens Delbrück über Beamtenbefähigung.

Der frühere Staatssekretär des Inneren Clemens von Delbrück benutzte die vorzeitige Muße, zu der ihn seine geschwächte Gesundheit gezwungen hat, dazu, seine ungewöhnlich reichen staatswirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Erfahrungen in literarischen Erzeugnissen niederzulegen. Eine soeben (im Verlag von Gustav Fischer in Jena) erschienene kleine Schrift beschäftigt sich mit der „Ausbildung für den höheren Verwaltungsdienst in Preußen“. Er begründet die Wahl dieses Themas mit der Erwägung, daß die zukünftigen Wege der inneren Politik nach dem Kriege zwar im Dunklen liegen. „Aber ist, daß mit dem Eintritt friedlicher Verhältnisse die preußische Verwaltung vor neuen, gewaltigen Aufgaben politischer und wirtschaftlicher Natur stehen wird, die sie nur lösen kann, wenn sie über Beamte verfügt, die diesen Aufgaben unbesungen und mit Sachkunde, erfüllt von den Ueberlieferungen des Staates, aber auch mit offenem Auge für die Bedürfnisse einer neuen Zeit gegenüberstehen.“

Delbrück gibt einen historischen Ueberblick der Entwicklung, die zu dem geltenden Gesetz vom 10. August 1906 über die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst führte. Er zeigt, wie um die Mitte des 19. Jahrhunderts die Parlamente „die Widerstände der meist konservativen Bürokratie gegen die neue Ordnung der Dinge am besten überwinden“ zu können glaubten, indem man sie „durch eine stramme juristische Schulung zur Achtung vor dem Gesetze ergog“. Infolgedessen setzte das Gesetz von 1870 fest, daß der künftige Regierungsassessor bis zum Referendarexamen denselben Bildungsgrad zurückzulegen habe, wie sein Kollege von der Justiz, und daß er danach noch wenigstens zwei Jahre bei den Gerichten tätig sein mußte. Die Wirkungen des Gesetzes waren unstig. „Am Ende des 19. Jahrhunderts verflücht die Verwaltung über ein Material, das fleißig und exakt arbeiten gelernt hatte, dem die Grundsätze des Rechtsstaates in Fleisch und Blut übergegangen waren, das wußte, das auch die Verwaltung ihre Ziele nur im Rahmen der geltenden Gesetze erreichen kann.“ Aber auf der anderen Seite hatte nach Delbrücks Ansicht unter dem Vorwiegen der juristischen die staatswissenschaftliche Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten gelitten. Um dem abzuhelfen, ist durch das Gesetz von 1906 die Tätigkeit des Regierungsreferendars bei den Gerichten auf 9 Monate herabgesetzt worden, während die wissenschaftliche Ausbildung bei den Regierungen durch die Bestellung besonderer, hierzu vorzugsweise geeigneter Räte gehoben und gestärkt wurde.

Allein Delbrück ist auch mit dem Ergebnis dieser Reform nicht zufrieden. Er verwirft grundsätzlich die Verkopplung der Vorbildung für den höheren Verwaltungsdienst mit derjenigen für das Richteramt. Beide stellen an ihre Beamten völlig verschiedene Anforderungen. Delbrück formuliert den recht bedenklichen Satz, daß die Tätigkeit des Richters „ein Verständnis für wirtschaftliche und politische Vorgänge nur insoweit erfordere, als es für die richtige Feststellung der Tatbestände notwendig ist“. Er kommt deshalb zu der Forderung einer vollständigen Trennung. Für den Verwaltungsbeamten könne das bürgerliche und das Strafrecht zurücktreten. Die — an sich unentbehrliche — allgemeine juristische Schulung könne jetzt „wo das Verwaltungsrecht längst eine selbständige wissenschaftliche Disziplin geworden ist, wo wir eine umfassende verwaltungsrechtliche Literatur und Judikatur besitzen, auch durch das Studium der einzelnen Zweige des öffentlichen Rechts erworben werden“. Ueber bürgerliches und Strafrecht, Zivil- und Strafprozeß brauche der Verwaltungsbeamte nur kürzere Vorlesungen zu hören. Delbrücks Programm ist deshalb: die Einrichtung eines besonderen akademischen Lehrganges für die Verwaltungsbeamten. Dieser soll aber Bestandteil des Universitätsunterrichtes sein. Mit Entschiedenheit verwirft er den Vorschlag einer besonderen Verwaltungsakademie. „Es liegt weder im politischen noch dienstlichen Interesse, die Verwaltungsbeamten zu einer besonderen Klasse werden zu lassen... Es muß im Gegenteil dringend gewünscht werden, daß der Verwaltungsbeamte seine Ausbildung in derselben geistigen Atmosphäre erhält wie die übrigen akademisch gebildeten Kreise des Volkes.“ Die Beschäftigung bei den Gerichten will Delbrück überhaupt fortfallen lassen.

Genau den entgegengesetzten Standpunkt nimmt ein anderer hervorragender Praktiker der Verwaltung ein, dem auch wissenschaftliche Bedeutung nicht abzuspochen ist. Oberverwaltungsgerichtsrat Professor Dr. Albert Loh, der Historiker des deutschen Beamtentums, hat soeben in einem von Adolf Grabowsky herausgegebenen Sammelbande „Die Reform des deutschen Beamtentums“ einen Aufsatz veröffentlicht, der auch diese Fragen streift. Er hebt zwar auch die „Schattenseiten der zünftigen juristischen Ausbildung“ hervor, betont aber andererseits, daß für den Verwaltungsbeamten der Gegenwart „ein gründliches Rechtsstudium und eine mehr als nur oberflächliche Einführung in die Praxis der Gerichte unentbehrlich“ sei. Er lehnt deshalb den Gedanken eines besonderen Studienganges für die höheren Verwaltungsbeamten ab, der auf die privatrechtlichen Fächer fast völlig verzichtete.

Auch uns erscheint der Vorschlag Delbrücks bedenklich. Mag auch nicht alles, was der juristische Unterricht bietet, für den künftigen Regierungsbeamten von Wert sein, die privatrechtliche Schulung ist so leicht nicht zu ersetzen. So hervorragend sich auch die Wissenschaft des öffentlichen Rechts in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat, diesen Dienst vermag sie schwerlich zu leisten. Zuoral sie vielfach selbst die Begriffe und Lehren des Privatrechts voraussetzt. Delbrück scheint auch eine Methode des privatrechtlichen Unterrichts im Auge zu haben, die zum mindesten die Zukunft nicht für sich hat. Wird doch auch für ihn eine wesentlich stärkere Heranziehung der wirtschaftlichen Momente immer mehr gefordert und bereits hier und da erreicht. Nicht eine Trennung, sondern eine möglichst nahe Verührung des staatswissenschaftlich-wirtschaftlichen und des rechtswissenschaftlichen Unterrichts dürfte beiden zum Segen gereichen. Selbst für ein so spezielles Gebiet der Verwaltung, wie die Steuerachen, hat Senatspräsident Struz den Wert der juristischen Bildung wiederholt betont. Im übrigen scheinen uns die Mängel, die unserem höheren Beamtentum anhaften, vorzugsweise eine Ursache zu haben, die

Delbrück kaum berührt: das ist ihre Rekrutierung aus einer allzu engen Bevölkerungsschicht. Hier wird die Zukunft vor allem neue Wege einzuschlagen haben. Es darf nicht dabei bleiben, daß der Regierungspräsident nur diejenigen Anwärter gnädigst als Regierungsreferendare aufnimmt, die ihm auf Grund ihrer Familienherkunft oder ihrer akademischen Verbindung genehm sind. Hier gilt es, das Wort Bethmann Hollwegs zur Wahrheit zu machen: Freie Bahn jedem Tüchtigen! Dann wird der Bevölkerung das Gefühl schwinden, von den „Regierenden“ durch eine weite Kluft getrennt zu sein. „Wir wollen nicht mehr von Junkern und Korpsstudenten regiert werden“, hat kein Beringerer als Friedrich Meinecke gesagt.

Im Sommer 1866, während jener großen Krise des deutschen Staatswesens, veröffentlichte der allzu früh verstorbene Karl Twesten, einer der besten und fähigsten Männer, die der deutsche Liberalismus überhaupt gehabt hat, in den Preussischen Jahrbüchern eine politische Studie über den „preussischen Beamtenstaat“. Manches, was er dort ausführte, ist in der Zwischenzeit überholt, aber ihre Schlüssätze könnten auch heute geschrieben sein:

„Vergötterung der Gewalt und ihrer augenblicklichen Erfolge, Verstimmung über fehlgeschlagene Erwartungen, Ungeduld und Blasiertheit wenden sich jetzt vielfach gegen den Parlamentarismus. Und doch ist ein aufrichtig konstitutionelles System die einzige Regierungsform, welche in den modernen Staaten auf Dauer rechnen kann und ein gemäßigtes, stetiges Fortschreiten verbürgt... Trotz ihrer Unzulänglichkeit muß die bestehende parlamentarische Verfassung in ihrer Rechtskontinuität erhalten werden, damit nicht die Achtung vor dem Recht mehr und mehr erschüttert werde und um mit ihr die notwendigen Unterlagen der Selbstverwaltung zu schaffen... Organischen Umgestaltungen so durchgreifender Art werden sehr große Schwierigkeiten entgegenstehen. Ihre Durchführung wird die Macht gewohnter Anschauungen und geschlossener Einrichtungen, wesentliche Bedenken und starke Interessen zu überwinden haben. Sie werden nicht durch königliche Diktatur oder durch eine mächtige Bürokratie in das Leben gerufen werden, sondern nur, vom öffentlichen Geiste getragen, vielleicht nur in Zeiten äußerster Not durchzusetzen sein. Aber gelingt es nicht, so wird es vergeblich bleiben, in unserm Staat von Recht und Freiheit zu reden.“

Diese Zusammenhänge von Parlamentarismus, Selbstverwaltung und Beamtenstaat — sie bestehen auch heute noch. E. E.