

Justiz und Verwaltung: Leistung statt Standesprivileg

1. Allgemeines zum Verhältnis von Justiz- und Finanzbehörden

Seit der Errichtung von Generaldirektorium und Kriegs- und Domänenkammern durch Friedrich Wilhelm I. im Jahre 1723 verfügte die preußische Monarchie über eine effiziente Finanz- und Steuerverwaltung. In den Provinzialbehörden arbeiteten je nach Größe und Bedeutung des Landesteils etwa sechs bis zehn Räte und zwei bis drei Chefs. Bei zehn Provinzen waren das im Jahr 1740 ungefähr 125 Räte, Direktoren und Präsidenten. Dazu kamen in der Berliner Zentrale noch fünf Minister und 15 Finanzräte. Als Friedrich II. die Regierung antrat, wurde das Finanzfach somit von rund 150 Beamten dirigiert. Im Zuge der Inbesitznahme von Ostfriesland, Schlesien und Westpreußen wuchs die Zahl der Behörden wie der Beamten an. Im Jahr 1786 waren es dann in jetzt 14 Landesteilen rund 250 Personen, vom Kriegs- und Domänenrat bis zum Minister, davon sieben Ressortchefs und knapp 30 Finanzräte in Berlin.

Etwas ungünstiger sah es dagegen zunächst in der Justiz aus, welche zwar im Hinblick auf die Ausbildung der Beamten und das Prüfungswesen eine Vorreiterrolle spielte, bei der Behördenstruktur wie der personellen Besetzung der Kollegien jedoch anfänglich hinter dem Kameralfach zurückblieb. Hauptursache dafür war der Einfluß der Stände auf die Justizverwaltung der einzelnen Landesteile, insbesondere bei der Besetzung der Ratsstellen. Dazu kam die unter dem Soldatenkönig übliche Praxis, gegen Zahlungen an die Rekrutenkasse Anwartschaften auf bestimmte Posten sowie Ehrenämter zu vergeben. Insofern verwundert es nicht, daß im Jahre 1740 die Justizverwaltung ungleich aufgeblähter war als die Finanzpartie. Gab es in Kleve, Pommern oder Ostpreußen doch nicht nur miteinander konkurrierende Behörden (in Pommern die Regierung in Stettin, die Hofgerichte in Stettin, Stargard und Coeslin), sondern sie waren dazu auch noch überbesetzt. So soll es einem Immediatbericht des Großkanzlers zufolge bis 1748 allein im Königreich Preußen, also im späteren Ostpreußen, zum Nachteil der Justiz insgesamt 70 Räte in vier Behörden gegeben haben – nötig waren jedoch lediglich 20. Um es noch etwas anschaulicher zu machen. Die Kurmark als Zentralprovinz der Monarchie, hinsichtlich ihrer Größe etwa vergleichbar mit dem heutigen Land Brandenburg einschließlich Berlin, hatte um 1800 eine Bevölkerung von

rund 800 000 Personen und wurde administriert von vielleicht 60 mittleren und höheren Finanz- und Justizbeamten, also vom Rat bis zum Minister. Heute sind dafür zwei Landesverwaltungen mit allein zwei Dutzend Senatoren und Ministern vonnöten.

Zu den Verdiensten des großen Königs gehörte es, daß er Ministern wie Cocceji, Carmer, Hagen, Schulenburg, Hoym bei der Umsetzung seiner Vorgaben weitgehend freie Hand ließ. Grundsätzlich intervenierte er ungleich öfter in Belange der Finanz- als in die der Justizverwaltung, und zwar in Personal- wie anderen Fragen. Das hing zum einen mit seiner Gewichtung beider Sparten zusammen, besaß für ihn trotz des Interesses an einer unparteiischen und prompten Justiz doch das Finanzfach die Priorität, weil dieses die für den Unterhalt des Heeres und der Verwaltung nötigen Summen aufbringen mußte. Außerdem meinte er, von dieser Materie mehr Kenntnisse zu besitzen als von der Rechtspflege.

Folgende Ausführungen sollen diese Behauptung dokumentieren. Dazu wurden für die frühen achtziger Jahre die Resolutionen aus den Kopierbüchern des königlichen Kabinetts ausgezählt. Auf die Weise ließ sich das Verhältnis der Ordres ermitteln, die einerseits an die Minister des Generaldirektoriums, an Kammern und einzelne Finanzbeamte, andererseits aber an Justizdepartement und nachgeordnete Landeskollegien ergingen. Hieraus kann geschlossen werden, wieviel Zeit und Aufmerksamkeit der Landesherr jedem der beiden Zweige widmete.

Insgesamt ergingen in 30 Monaten zwischen 1781 und 1786 ungefähr 5000 Resolutionen an beide Verwaltungen, wobei das Militär außerhalb der Betrachtung bleibt. Davon entfielen auf das Finanzfach rund 4 000 oder 80 Prozent und auf die Justiz knapp 1000 oder 20 Prozent. Während bei dieser der Schriftverkehr mit Ministern und Departement unangefochten dominierte, standen die Kammern hinter dem Generaldirektorium nicht weit zurück. D.h. in Finanz- und allgemeinen Landesfragen beschränkte sich der Monarch im Unterschied zur Rechtspflege nicht auf den Meinungs austausch mit der Zentralbehörde, sondern verkehrte auch direkt mit den Beamten vor Ort.

Grundsätzlich unterlag die Korrespondenz zwischen Kabinett und Verwaltung in Abhängigkeit von Kriegs-, Friedens-, Jahreszeiten, von eher normalen oder extraordinären Zeitläuften größeren Schwankungen. So widmete sich der König z.B. im zeitigen Frühjahr in Vorbereitung auf die Revue vornehmlich militärischen Belangen, während im Mai und Dezember wegen der Kassenabschlüsse die zivilen Belange dominierten. Dazu kamen ressortbedingte Unterschiede. So ergingen an den schlesischen Provinzialminister Carl George von Hoym oder an Friedrich Wilhelm von der Schulenburg, zuständig für die Landesteile Magdeburg, Halberstadt, die westfälischen Provinzen, für die königliche Bank, die Nutzholz- und Brennholzadministration, doch ungleich

mehr Reskripte als an Fachminister wie Friedrich Anton von Heinitz, der dem Berg- und Hüttenwesen vorstand.

Die Zurückhaltung des Monarchen gegenüber der Justizpartie zeigte sich auch in seiner Personalpolitik. Während er im Finanzfach alle Minister, die meisten Kammerpräsidenten sowie zahlreiche Direktoren und Räte selbst einsetzte, beschränkte er sich in der Justiz, abgesehen von den Ressortchefs, auf sein Bestätigungsrecht. D.h., der Großkanzler bzw. Chefminister schlug für vakante Posten seine Kandidaten vor, die meist die Zustimmung des Monarchen fanden. Auch gab es in der Justiz eher selten die im Kameralfach gebräuchlichen Audienzen, in deren Verlauf die Anwärter auf ein höheres Amt vom König auf Herz und Nieren geprüft wurden. Auf seine geringere Personalkenntnis in dieser Sparte weist u.a. der Umstand hin, daß er im Februar 1780 von fünf Chefs von Provinzialjustizbehörden (Regierungen bzw. Hofgerichten) einen überhaupt nicht, einen zweiten nur oberflächlich kannte, ein dritter war seiner Ansicht nach keinen Schuß Pulver wert, und die beiden letzten besaßen nach seinem Urteil zwar Fähigkeiten, ließen aber Festigkeit vermissen oder handelten zu bedächtig. Für die Finanzpartie gibt es keine vergleichbare Äußerung. In die gleiche Richtung zielen die Berichte über seine Revue-Reisen nach Pommern, Preußen, Schlesien, in deren Verlauf Friedrich II. regelmäßig mit seinen Kammerpräsidenten zusammentraf, die Chefs der Landesjustizkollegien aber nur sporadisch nach Stargard, Mockerau oder Neisse einbestellte.

Grundsätzlich sind bei der königlichen Personalpolitik mehrere Ebenen zu unterscheiden, und zwar bei der Justiz wie der Finanzverwaltung. Zu Ministern ernannte der Monarch in der Regel nur Männer, die er persönlich kannte, deren fachliche Befähigung er einzuschätzen vermeinte und die sein Vertrauen genossen. Nicht selten ging ihrer Beförderung ein kommissarischer Auftrag voraus, bei deren Erfüllung sie sich auszeichneten. Hingegen besaß der König nicht von jedem Kandidaten für das Amt als Chef einer Landesbehörde ein genaues Bild, sondern folgte vielfach den Vorschlägen der zuständigen Minister. In den von ihm anberaumten Audienzen versuchte Friedrich II. zwar, die Bewerber eingehend zu examinieren, doch blieb es nicht aus, daß er sich von diesem und jenem blenden ließ (Beispiele: der Kammerpräsident Ludolph Wilhelm von Luck und der Minister Friedrich Christoph von Goerne). Die Ernennung der Räte und Direktoren schließlich überließ er fast ausnahmslos dem Ressortchef, behielt sich lediglich das Bestätigungsrecht und gelegentliche Interventionen vor.

Letztlich besaß aber Friedrich II. bei der Besetzung der mittleren und höheren Chargen eine glückliche Hand. Dafür stehen besonders die Finanzminister Ludwig Philipp vom Hagen, Friedrich Gottlieb Michaelis, Friedrich Wilhelm

von der Schulenburg und der schlesische Provinzialminister Carl George von Hoym, die ihm langjährige Dienste leisteten und sich vielfältige Meriten erwarben. So dirigierte von der Schulenburg nicht nur erfolgreich ein großes Provinzialdepartement, sondern stand auch an der Spitze der königlichen Bank und rettete nach der Veruntreuung bzw. Zweckentfremdung größerer Geldbeträge durch Friedrich Christoph von Goerne die Seehandlung, die spätere preußische Staatsbank, vor dem Bankrott. Wenn in der Literatur wiederholt behauptet worden ist, Friedrich II. hätte seine Minister lediglich als ausführende Werkzeuge angesehen, so ist das nur bedingt richtig. Denn gerade Personen wie Schulenburg oder Hoym wußten, wie sie ihren Landesherrn zu nehmen hatten. Sie hüteten sich daher vor offenem Widerspruch und fanden andere Wege, Widerstände des Monarchen gegen bestimmte Vorhaben zu überwinden. Und seine glückliche Hand bei der Besetzung der Ministerposten sorgte schließlich auch dafür, daß zu Finanzräten, Kammerpräsidenten und Direktoren fast ausschließlich befähigte Beamte auserkoren wurden. Hierfür kann das Provinzialressort Schulenburgs stehen, aus dem etwa zehn Personen hervorgingen, die bis in die höchsten Ämter aufstiegen. In der Justiz waren es das Berliner Kammergericht und die Magdeburger Regierung, die bereits von Zeitgenossen als eine Art Kadenschmiede angesehen wurden.

2. Zur Reform der Justizlaufbahn

Auf die Mängel in der Justiz wurde Friedrich II. vor allem durch die lange Prozeßdauer aufmerksam, war es doch nicht selten, daß sich Prozesse über mehrere Jahrzehnte hingen. Er beauftragte daher seinen Großkanzler Samuel von Coccej in der Mitte der vierziger Jahre für eine prompte Justiz zu sorgen. Der Minister erarbeitete infolgedessen nicht nur eine neue Prozeßordnung und verkürzte die Verfahren, sondern bereiste mit einigen wenigen Mitarbeitern in den Jahren 1748 bis 1751 die meisten Provinzen der Monarchie, legte auf königliches Geheiß Behörden zusammen und verabschiedete überflüssige Beamte. 1755 errichtete der Großkanzler dann die Immediat-Prüfungskommission und regulierte den sogenannten Vorbereitungsdienst. Der Großkanzler sorgte aber nicht nur für die Entlassung überzähliger und ungeeigneter Amtsträger, sondern verhalf den verbleibenden Räten auch zu einem einigermaßen auskömmlichen Gehalt, wichtige Voraussetzung für eine effiziente und gute Arbeit der Beamten. Die Errichtung der Prüfungskommission von 1755 war dann der zweite Grund dafür, daß sich die Justizpartie zu einem Muster für die anderen Verwaltungszweige in der preußischen Monarchie entwickelte, aber auch beispielhaft für andere deutsche Staaten wurde.

Die Vorgeschichte von Reglement und Kommission reichte freilich bis ins ausgehende 17. Jahrhundert zurück. Es wurde bereits damals gefordert, nur studierte Juristen, die eine einschlägige Prüfung absolviert hatten, mit einem

Ratsamt in einem Landeskollegium, also in einer Regierung oder einem Hofgericht (die Behörden hatte je nach Provinz unterschiedliche Namen, in Schlesien etwa hießen sie Oberamts-Regierung), zu bedenken. Zwar sind diese und andere Vorschriften in den folgenden Jahrzehnten noch mehrfach erneuert worden, dennoch wurden immer wieder Ausnahmen gemacht, erhielten Edelleute ohne fundierte Rechtskenntnisse aufgrund von Zahlungen oder Protektion ein höheres Justizamt.

Das ging so weit, daß um 1740 in der neumärkischen Regierung zu Küstrin zwei bürgerlichen Juristen, welche die ganze Arbeit leisteten, zwei adlige Direktoren, ein Präsident und zwei Kanzler gegenüberstanden, also fünf Vorgesetzte für zwei Untergebene. Ähnlich sah es in den Justizbehörden in Kleve, Stettin oder Königsberg aus, in denen zahlreiche adlige Räte saßen, die freilich weder aktiv mitarbeiteten noch an den Sitzungen teilnahmen, nicht selten sogar überhaupt nicht studiert hatten. Bei ihnen handelte es sich somit lediglich um Personen, die sich allein wegen des hohen Ansehens, das die Mitglieder der Landesgerichte genossen, um eine solche Charge beworben und dafür einen höheren Betrag an die Rekrutenkasse bezahlt hatten. So gehörten der Magdeburger Regierung im Jahr 1745 17 Mitglieder an, nach ihrer Umstrukturierung waren es 1749 aber nur noch acht. Allerdings galt jene Übersetzung nur für die Justiz, denn seit der Errichtung von Generaldirektorium und Kriegs- und Domänenkammern (also der Zentral- und den Provinzialbehörden im Finanzfach) hatte Friedrich Wilhelm I. sorgfältig darauf geachtet, daß nur kompetente Beamte in diese Behörden Eingang fanden. Für seine Ziele, aber noch mehr für die machtpolitischen Ambitionen seines großen Sohnes war eine effiziente Finanzverwaltung unabdingbar. Die vorher erwähnten Ehrenämter gab es hier somit nicht, allenfalls ließ sich Friedrich Wilhelm I. noch unverbindliche Anwartschaften auf Posten gut bezahlen. Nach 1740 war damit indes Schluß, denn es hieß in mehreren Resolutionen Friedrichs II, es würden ab sofort keine Anwartschaften mehr erteilt.

Wie bereits vor mehr als 100 Jahren von Friedrich Holtze in seiner Geschichte des Berliner Kammergerichtes festgestellt worden ist, bestand ein Hauptverdienst der neuen Vorschriften darin, daß fortan für adlige wie bürgerliche Bewerber um ein Ratsamt die nämlichen Kriterien galten, Voraussetzung für das allmähliche Verschwinden des Unterschiedes von adliger und bürgerlicher Bank in den Gerichten wie für den schrittweisen Rückzug der Edelleute aus dem Justizfach. Seit 1755 war es für die gesamte Monarchie verbindlich, daß jeder zukünftige Rat, Direktor, Präsident ein Jurastudium absolviert haben mußte. Meist hatten die Kandidaten drei Jahre auf einer heimischen Universität die Rechte studiert. Wurde die Hochschule gewechselt, gingen die Studenten aufgrund des Verbots des Besuchs fremder Akademien auf eine andere inländische. Frequentiert wurde vor allem die Universität Halle, gefolgt von

Frankfurt und Königsberg. Bei den ausländischen standen für Studenten, die eine Ausnahmegenehmigung bekommen hatten, zunächst Jena und Leipzig an der Spitze, dann Göttingen.

Nach der Rückkehr von der Hochschule meldeten sich die Kandidaten bei einem Landesgericht, legten hier eine erste Prüfung ab und wurden anschließend als Hilfskraft bei einem Stadtgericht angestellt. Etwa ein Jahr später absolvierten sie ein zweites Examen, dem sich das dreijährige Referendariat anschloß. Meist vier bis fünf Jahre nach Abschluß der akademischen Ausbildung machten Adlige wie Bürgerliche das Rigorosum, welches wie die ersten beiden Prüfungen aus einem mündlichen und einem schriftlichen Teil bestand. Alle drei Examen fanden bei den Landesjustizkollegien statt, z.B. beim Hofgericht in Coeslin oder der Regierung in Halberstadt, wobei als Prüfer versierte Beamte fungierten, die theoretische wie praktische Kenntnisse abfragten. Auf das erfolgreiche Rigorosum folgte eine mehrjährige Tätigkeit als Assessor bei einer Regierung dann die Bestallung als Rat. Referendare und Assessoren erhielten kein Gehalt, sondern bekamen lediglich Diäten (bei Reisen) oder anteilig Gerichtsgebühren (Sporteln).

Dieses dreigliedrige Prüfungssystem und die Regulierung des Vorbereitungsdienstes wurden seit 1755 im Justizfach konsequent durchgesetzt. Sie dienten als Muster für die anderen Verwaltungszweige, die mit einer zeitlichen Verzögerung folgten und hatten bis weit ins 19. Jahrhundert Bestand. Die einschlägigen Reformen des Ministers Ludwig Philipp vom Hagen für das Kameralwesen datieren aus dem Jahr 1771, in der Bau-, Forst- und Akziseverwaltung (Verwaltung der indirekten Steuern) kam es zu derartigen Veränderungen erst nach dem Tod des großen Königs.

Die Vorschriften von 1755 führten dazu, daß sich in der mittleren und höheren Justizverwaltung das Leistungsprinzip endgültig gegenüber Standesprivileg und Protektion durchsetzte. Indiz dafür ist neben dem Bedeutungsverlust der adligen Beamten vor allem der Umstand, daß in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts adlige wie bürgerliche Kandidaten in etwa dem gleichen Alter in ein Ratsamt gelangten, es auf dieser Ebene also keine Favorisierung des ersten Standes mehr gab. Aufgrund der königlichen Personalpolitik wurden Edelleute lediglich noch bevorzugt mit Präsidenten- oder Minister-Ämtern bedacht. Aber selbst hierbei zeichnete sich allmählich ein Umdenken ab.

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts gelangten knapp 400 bürgerliche Juristen im Alter von ungefähr 29 Jahren in ein Amt als Regierungs- oder Hofgerichtsrat, das war etwa drei Jahre nach der Absolvierung des großen Examens. Für ca. 150 Adlige konnte ein Bestallungsalter von 28 Jahren errechnet werden, was nicht wesentlich unter dem der Konkurrenten lag. Aber auch sie mußten sich drei Jahre gedulden, ehe sie nach der letzten Prüfung einen bezahlten Ratsposten erhielten. Dabei gab es bei beiden Teilgruppen

eine sehr breite Streuung, was mit den unterschiedlichen Laufbahnvarianten zusammenhing, also damit, ob sie den direkten oder einen Umweg nahmen. Wichtiger als die Standeszugehörigkeit war jedoch bei Edelleuten wie bei Bürgerlichen die Tätigkeit des Vaters, insbesondere der Umstand, ob dieser bereits ein Verwaltungsamt innehatte. Denn beamtete Väter nahmen frühzeitig Einfluß auf die Karriere ihrer Söhne, d.h., sie wirkten an der Auswahl von Gymnasium und Universität mit, bestimmten die Fächerkombination auf der Akademie, nutzten ihre Kontakte, um das Referendariat an einem bestimmten Justizkollegium zu bekommen und halfen bei der Vorbereitung der Prüfungen. Nicht zuletzt deshalb erreichten 75 Söhne bürgerlicher Amtsträger bereits mit 26 Jahren ein Ratsamt, avancierten also drei Jahre früher als die anderen Assessoren. Bei den Edelleuten betrug dieser Unterschied ebenfalls drei Jahre, um die ein Drittel der erfaßten Personen eher aufrücken konnte.

Direkt nachweisen ließ sich außerdem der Zusammenhang von Prüfungsergebnissen und Beförderung, eindeutiger Beleg dafür, daß seit der Mitte des 18. Jahrhunderts in der preußischen Monarchie bei der Besetzung vakanter Posten in erster Linie nach dem Leistungsprinzip entschieden wurde. Denn diejenigen bürgerlichen Assessoren, die das große Examen mit gutem bis sehr gutem Ergebnis bestanden hatten, rückten erheblich früher in ein Amt ein als die übrigen Kandidaten. Bei den Edelleuten gab es ebenfalls einen solchen Unterschied. Auf der anderen Seite brauchten Personen mit mäßigem Attest entsprechend länger für das Aufrücken.

Dennoch wurden freilich auch in der Regierungszeit des großen Königs insbesondere Angehörige namhafter Adelsgeschlechter sowie die Söhne von preußischen Generälen noch begünstigt. Das zeigte sich aber weniger bei der Beförderung zum Rat, sondern vornehmlich bei der Ernennung von Präsidenten und Ministern. Beide Ämter sollten gemäß der königlichen Personalpolitik eigentlich Edelleuten vorbehalten bleiben. Mangels geeigneter Kandidaten ließ sich das Prinzip jedoch nicht immer umsetzen. So konnten immerhin zwei Dutzend bürgerliche Räte bis an die Spitze eines Landesjustizkollegiums aufrücken, was ihnen mit durchschnittlich 50 Jahren gelang. Andererseits aber besaß nahezu jeder zweite Adlige eine solche Aufstiegschance; zudem wurden letztere bereits mit 37 Jahren zu Präsidenten ernannt. Die Bestallungsakten liefern anschauliche Beispiele dafür, daß die Chefposten der Justizbehörden weniger nach der fachlichen Befähigung, sondern vorrangig nach der Standeszugehörigkeit vergeben wurden. Hieß es doch über etliche Räte, sie besäßen die erforderliche Qualifikation für die Direktion eines Kollegiums, könnten aufgrund ihrer bürgerlichen Herkunft indes nicht berücksichtigt werden. Umgekehrt bekamen eher durchschnittlich befähigte Adlige ein Patent als Präsident, darunter solche, die sich weder als Referendar noch im großen Examen hervorgetan hatten. Da die Hauptlast der

Arbeit auf den meist bürgerlichen Direktoren ruhte, war trotz jener Einschränkung des Leistungsprinzips dafür gesorgt, daß die Landesjustizbehörden zur Zufriedenheit des Monarchen arbeiteten. Konnten König und Justizminister nicht umhin, einen Bürgerlichen zum Behördenchef zu ernennen, wurde dieser meist nobilitiert.

3. Personelle Veränderungen in den Justizbehörden seit 1740

Im Jahre 1750 gab es in 15 Landesjustizbehörden der Monarchie insgesamt 140 Räte, Direktoren und Präsidenten. Einschließlich der Nobilitierten gehörten davon rund 56 Prozent dem ersten Stand an. Trotz unübersehbarer Positionsverluste gegenüber der Zeit des Regierungswechsels von 1740 besaßen die Adligen somit immer noch das Übergewicht. Um 1800 wurden in den preußischen Staaten dann etwa 325 Juristen in zwei Dutzend Behörden gezählt. Lediglich noch ein knappes Viertel, unter Hinzurechnung der Nobilitierten ein Drittel, war adligen Standes.

Um mögliche Verzerrungen auszuschließen, die sich durch die Einbeziehung der neuen Behörden in West-, Süd- und Neu-Ostpreußen ergeben haben können, sollen jetzt noch 17 Kollegien des Jahres 1764 mit 16 des Jahres 1804 miteinander verglichen werden. Nach dem Ende des Siebenjährigen Krieges wirkten in diesen Behörden knapp 150 Juristen, die zu etwa gleichen Teilen aus beiden Sozialgruppen kamen. 40 Jahre später waren es dann 180 Beamte, davon jetzt aber zwei Drittel bürgerlicher Herkunft, einschließlich der Nobilitierten sogar rund drei Viertel. Somit ist eindeutig dokumentiert, daß es in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts einen Rückzug des ersten Standes aus der Justizverwaltung gegeben hat. Und das, obwohl Friedrich II. wie seine Justizminister wiederholt zum Ausdruck brachten, vakante Posten bevorzugt mit qualifizierten Edelleuten besetzt haben wollte. So trat der Großkanzler in den fünfziger und sechziger Jahren mehrfach an die kurmärkischen Stände heran und bat um Vorschläge für die Besetzung offener Posten beim Berliner Kammergericht. Zwar wurden daraufhin Recherchen angestellt, meist hieß es dann jedoch, die jungen Edelleute hätten nur geringes Interesse am Besuch einer Universität, würden sich eher den galanten als den juristischen Studien widmen und präferierten grundsätzlich den Militärdienst. Derartige Klagen über die wenig verbreitete Neigung, ein Studium aufzunehmen, trugen Eltern, Landräte, ständische Gremien wie Justizminister vor, und zwar bis zum Ende des Alten Reiches.

In einer jüngst abgeschlossenen Untersuchung wurden mindestens drei Gründe für dieses Dilemma herausgearbeitet: 1. Das wirtschaftliche Unvermögen der adligen Gutsbesitzer, einem oder mehreren Söhnen die akademische Ausbildung zu finanzieren. Zeitgenössischen Erhebungen zufolge waren die meisten Güter bis zur Hälfte oder bis zu zwei Dritteln ihres Wertes verschuldet, so daß

ihren Eigentümern nur wenige hundert Taler jährlich zuflossen. Ein Betrag, der kaum hinreichend für die Bestreitung eines standesgemäßen Lebens war, geschweige denn für die Finanzierung einer recht kostspieligen Ausbildung. 2. Die von Friedrich II. selbst forcierte Affinität der jungen Edelleute zum Militärdienst, hatte sich der große König doch mehrfach dafür ausgesprochen, letztere sollten ihr Glück mit dem Schwert und nicht mit der Feder machen. Und 3. schließlich die geringe Neigung der Adligen, sich den langwierigen Mühen von Schulbesuch, Studium, Prüfungen, Referendariat zu unterziehen, ehe sie in ein einträgliches Ratsamt einrücken konnten. Zudem mußten sie sich hierbei mit einer ständig wachsenden Anzahl bürgerlicher Konkurrenten auseinandersetzen, die hochmotiviert und ehrgeizig waren. Dazu kam, daß auch an die Arbeit der Räte hohe Anforderungen gestellt wurden, daß mit dem Einrücken in ein bezahltes Amt die Mühen kein Ende hatten. Offenbar führten selbst die guten Karriereaussichten für adlige Rechtskandidaten nicht zu einem Umdenken, gaben die Edelleute der militärischen Charge Leutnant, Capitain den Vorzug vor der eines Regierungsrates und begnügten sich mit ungleich geringeren Bezügen. Daß viele derjenigen, welche die Militärlaufbahn einschlugen, mangels Aufstiegschancen nach 15 bis 20 Jahren resignierten und zumeist als Premier-Leutnant (Oberleutnant) aus der Armee ausschieden, änderte an der distanzierten Haltung gegenüber dem Justizfach nichts.

Wird schließlich noch ein kurzer Blick auf die Tätigkeit in den Landesjustizkollegien geworfen, so ist zu konstatieren, daß diejenigen Räte aus Kleve, Breslau oder Königsberg am ehesten mit einer Versetzung zum Berliner Kammergericht, dem vielfach erstrebten Karriereziel, rechnen konnten, die sich nach Ausweis der jährlichen Konduitenliste (Führungszeugnis) durch fundierte Rechtskenntnisse, Verstand, Fleiß, Ordnung und kollegiales Verhalten auszeichneten. Auch hierbei spielte die Standeszugehörigkeit wiederum nur eine untergeordnete Rolle. Denn auf vier bürgerliche Beamte, die aus einer Justizbehörde in der Provinz nach Berlin wechselten, kam gerade ein Edelmann. Zudem erfolgte beider Umsetzung nach einer etwa dreijährigen Tätigkeit in Stettin oder Magdeburg und in ungefähr gleichem Lebensalter. Im Unterschied zur Beförderung zum Behördenchef wurden die adligen Räte bei der Versetzung zum Kammergericht gegenüber den Bürgerlichen somit nicht bevorzugt, weil in dieser Instanz tatsächlich überdurchschnittlich befähigte, versierte und agile Personen gefragt waren und weniger solche, die hauptsächlich zu repräsentieren verstanden.

Lediglich in den drei schlesischen Justizkollegien (den Oberamts-Regierungen) in Breslau, Glogau und Brieg kam den Adligen um 1800 noch eine größere Rolle zu, geschuldet der Personalpolitik der dortigen Justizminister, der besonderen Rolle der Provinz im Gefüge der Monarchie und der starken Stellung des Adels. Eher typisch waren dagegen die Verhältnisse in Pommern

oder Magdeburg, wo nicht nur die bürgerlichen Räte überwogen, sondern sogar Nobilitierte die Spitzen der Verwaltung besetzten.

4. Zur Situation im Finanzfach

Das Kameralfach zeichnete sich um 1740 gegenüber der Justiz dadurch aus, daß es hier bereits kleine und effizient arbeitende Kollegien gab. Hier wie da hatte sich das Prüfungswesen und die Regulierung des Vorbereitungsdienstes noch nicht voll durchgesetzt, gleichwohl spielte die Standeszugehörigkeit bei der Rekrutierung der Kriegs- und Domänenräte im Unterschied zur Justiz nur eine untergeordnete Rolle. Denn für die Kammern waren Leute mit wirtschaftlichem Sachverstand, Kenntnissen im Kassen- und Rechnungswesen sowie einem Blick für das Detail gefragt, weshalb Friedrich Wilhelm I. gern auf frühere Domänenpächter, Militärrichter (Auditeure) und Regimentsquartiermeister zurückgriff. In den Landesfinanzkollegien gab es weder eine adlige noch eine bürgerliche Bank, auch waren hier extraordinäre Räte wie in der Justiz eher die Ausnahme. Infolgedessen dominierten beim Regierungswechsel von 1740 in den Kammern bereits die bürgerlichen Beamten. Friedrich II. knüpfte an diese Orientierung seines Vaters an und ernannte zu Kriegsräten am liebsten frühere Domänenpächter, verabschiedete Militärs oder andere Männer der Praxis. Mehrfach hat er explizit die Meinung geäußert, daß sich Söhne von Pfarrern, Lehrern, Beamten eher für das Finanzfach eigneten als Edelleute. Wenn es zwischen 1740 und 1786 im Finanzfach keine Klagen von König, Ministern und Ständen über einen Mangel an Adligen gab, resultierte das daraus, daß es hier keine adlige Bank zu besetzen galt. Zweitens engagierten sich studierte Edelleute nicht selten lieber bei einer Kammer als in einer Landesjustizbehörde, was mit der irrigen Ansicht zusammenhing, hier ließe sich leichter Karriere machen. Und drittens rekrutierte Friedrich II. Kammerpräsidenten bevorzugt aus dem Kreis der adligen Landräte. Kam es ihm für die Führung der Behörden doch weniger auf fundierte wissenschaftliche Kenntnisse als vielmehr auf Autorität, Durchsetzungsvermögen, natürlichen Verstand an. Die Chefs sollten in erster Linie repräsentieren, während die eigentliche Arbeit auf den Schultern der zumeist bürgerlichen Direktoren und Räte ruhte.

Ungeachtet der Orientierung auf Männer des praktischen Geschäfts überwogen aber bereits zu Beginn der Regierungszeit des großen Königs auch unter den Kriegs- und Domänenräten solche mit akademischer Ausbildung. Es gibt somit eine scheinbare Diskrepanz zwischen den Verfügungen aus dem Kabinett und der historischen Wirklichkeit. Zwar erließ Friedrich II. in den vierziger und fünfziger Jahren etwa zehn Kabinettsbefehle, in denen er sich gegen die Annahme von Referendaren bei den Kammern und gegen deren spätere Beförderung zum Rat aussprach, doch das hinderte ihn nicht, eben genau das

zu tun. So wurden allein bei der kurmärkischen Kammer zwischen 1740 und 1756 ungefähr zwei Dutzend Universitätsabsolventen angesetzt, von denen mindestens jeder zweite später erfolgreich die Finanzlaufbahn einschlug. Des Königs Kritik zielte also weniger auf die akademischen Kenntnisse der Referendare, als auf deren Mangel an wirtschaftlicher Erfahrung. Umgekehrt zeigen die für 1770 überlieferten Konduitenlisten, daß vom Landesherrn keineswegs nur frühere Pächter und Militärrichter plaziert worden waren. Denn beide Teilgruppen dominierten weder im Königsberger noch im Magdeburger oder Berliner Kollegium; bei der Beförderung hatten also andere Kandidaten den Vorzug erhalten. Frühere Amtmänner waren zwar bestens geeignet für die Bearbeitung der land- und forstwirtschaftlichen Ressorts in den Kammern, sie verstanden aber weniger von den städtischen Materien.

Einem Irrtum sind daher die Autoren erlegen, die, wie jüngst wieder in zwei Monographien geschehen, die Kabinettsordres einfach für bare Münze nehmen, ohne sie an der damaligen Wirklichkeit zu messen und sie in den größeren Rahmen der vom König verfolgten Politik zu stellen. So ist unlängst aus der Bevorzugung von Domänenpächtern, Kammersekretären, Regimentsquartiermeistern bei der Besetzung offener Ämter durch den Monarchen darauf geschlossen worden, daß bis ins letzte Drittel des 18. Jahrhunderts wenig Wert auf akademische Kenntnisse gelegt worden sei. Diese Annahme ist jedoch in zweifacher Hinsicht falsch. Denn zum einen wurde, wie oben gezeigt, schon vor dem Siebenjährigen Krieg ein erheblicher Teil der Kriegs- und Domänenräte aus den Reihen der Referendare rekrutiert. Andererseits aber hatte auch eine größere Zahl der Pächter und Domänenbeamten ein Studium absolviert, bei den Militärrichtern und Regimentsquartiermeistern traf das sogar auf fast alle zu.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle noch der Befund, wonach die meisten Finanzbeamten sich gleich den Juristen im Hauptstudium auf die Rechte und nur ergänzend auf die Kameralia gelegt hatten, ein Untersuchungsergebnis, das ebenfalls herkömmliche Ansichten korrigiert. Diese Studienwahl wurde vor allem deshalb vorgenommen, weil sie eine frühzeitige Festlegung vermied und sich den angehenden Beamten hierdurch mehrere Laufbahnvarianten eröffneten. Sie konnten sich nach dem Abgang von der Universität nämlich für die Justiz- oder die Finanzpartie, für den gehobenen oder den nachgeordneten Dienst (unterhalb der Ratsebene) entscheiden; ihnen boten sich Möglichkeiten im Militär wie im Zivildienst. Nach Ausweis der überlieferten Lebensläufe hat sich tatsächlich mancher Kandidat der Rechte nach Sondierung der Lage gegen die ursprüngliche Lebensplanung entschieden und sich bei einer Kammer engagiert. Umgekehrt arbeiteten andere Akademiker zunächst jahrelang als Schreiber auf einem Domänenjustizamt, ehe ihnen der Sprung in ein Landesjustizkollegium gelang.

Unterschieden sich Justiz- und Kammerbeamte somit hinsichtlich des Anteils Studierter um 1770 nur um wenige Prozentpunkte, so gab es anfänglich freilich einen anderen wichtigen Unterschied. Nahmen nämlich die Juristen (Regierungs-, Hofgerichtsräte) in der Regel den direkten Weg, d.h., sie engagierten sich nach der Rückkehr von der Universität direkt bei einem Gericht, schlug jeder zweite bis dritte Krieger zunächst einen Umweg ein, wurde also Auditeur oder Domänenpächter und wechselte erst nach dem Verlauf von zehn bis 15 Jahren in eine Kammer. Dementsprechend fiel auch ihr Bestallungsalter um vier bis fünf Jahre höher aus als das der Juristen.

Ein Grund für den hohen Anteil der sogenannter Quereinsteiger bestand darin, daß Pfarrer, Lehrer, Fabrikanten ihren Söhnen zwar den Besuch von Gymnasium und Universität finanzieren konnten, sich aber außerstande sahen, sie auch noch in der rund zehnjährigen Zeit bis zum Einrücken in ein bezahltes Amt zu unterhalten. Viele der bürgerlichen Kandidaten engagierten sich daher vorübergehend als Regimentsquartiermeister oder Militärrichter, war ihnen doch in Aussicht gestellt worden, daß sie nach einer zehnjährigen, bezahlten Tätigkeit in der Armee und einem guten Ergebnis im großen Examen mit einer bevorzugten Bestallung als Kriegs- und Domänenrat rechnen konnten. Sorgen die Vorschriften von 1755 im Justizfach für die Durchsetzung allgemeinverbindlicher Laufbahnkriterien, geschah das in der Finanzpartie erst 16 Jahre später mit den Reformen des Ministers Ludwig Philipp vom Hagen. Allerdings ist an dieser Stelle zu betonen, daß dessen Forderungen so neu nicht waren. In den Kammern zu Königsberg, Magdeburg und Berlin mußten nämlich bereits um 1730 Kandidaten vor ihrer Einstellung eine akademische Ausbildung nachweisen und mehrere Prüfungen ablegen. Neu war jetzt lediglich, daß die bereits existierenden Einzelvorschriften gebündelt, zusammengefaßt und ausnahmslos für die Kandidaten aller Behörden verbindlich gemacht wurden. Neu war aber auch das große Examen. Hatte die Justiz bis 1771 damit einen Vorlauf gegenüber der Finanzpartie, so glichen sich die Gegebenheiten nunmehr rasch an.

Wenn es den in der neueren Literatur vielfach behaupteten Unterschied zwischen alter und neuer Bürokratie denn überhaupt in Preußen gegeben hat, nach dem Siebenjährigen Krieg spielte er vollends keine Rolle mehr. Ein Beleg dafür ist der nicht eben seltene Wechsel von beamteten Juristen (Regierungsräten) in die Finanzpartie. Gegen die Existenz zweier solcher Fraktionen spricht auch der Umstand, daß sich die Rekrutierungsquellen von Justiz- und Finanzbeamten stark ähnelten, daß für beide Gruppen der Besuch von Gymnasium und Hoher Schule typisch war und schließlich die Laufbahnstufen große Analogien aufwiesen.

Im Zuge der Durchsetzung des Leistungsprinzips ging nach 1763 auch im Finanzfach die Bedeutung der Quereinsteiger rasch zurück, nahmen immer

mehr Kandidaten den direkten Weg. Nach der Rückkehr von der Universität meldeten sie sich also zunächst bei einer Landesbehörde, machten dann ein praktisches Jahr bei einem Stellerrat oder auf einem Domänenamt, legten die erste Prüfung ab, arbeiteten mehrere Jahre als Referendar, bestanden ein zweites Examen bei der Kammer und gingen schließlich zum großen Examen nach Berlin. Nach dessen Absolvierung folgte die mehrjährige Arbeit als Assessor und schließlich die Bestallung zum Rat. Damit traten im Kameral- wie im Justizfach nach 1771 die Standeszugehörigkeit, Protektion und die königliche Vorliebe für diese oder jene Berufsgruppe endgültig hinter der geforderten Qualifikation und den fixierten Laufbahnkriterien zurück. Zwar setzte der Landesherr gelegentlich noch einen Rat ein oder erließ einem Günstling das Rigorosum, jedoch handelte es sich dabei um wirkliche Ausnahmen. Somit hing das Bestallungsalter der Räte jetzt in erster Linie vom eigenen Leistungsvermögen und weniger vom Stand ab. Die fachliche Befähigung bestimmte auch die weitere Karriere, die bis zum Amt eines Kammerdirektors oder Finanzrates im Generaldirektorium führen konnte. Zwar dominierten aufgrund der friderizianischen Personalpolitik die Edelleute unter den Ministern und Kammerpräsidenten, unter den Finanzräten und Kammerdirektoren, also unter denen, welche die Entscheidungen vorbereiteten und einen Großteil der Arbeit bewältigten, überwogen die bürgerlichen Amtsträger.

5. Beispiele für die Leistungsfähigkeit der friderizianischen Verwaltung

Die Leistungsfähigkeit und Effizienz der friderizianischen Verwaltung zeigte sich nicht nur an dem überschaubaren Personal der Provinzial- und Zentralkollegien, an der zügigen Bearbeitung vieler Materien, sondern auch daran, wie relativ reibungslos die preußische Administration auf die neuen Provinzen Schlesien, Ostfriesland, Westpreußen übertragen werden konnte. In kurzer Zeit wurden deren tradierte Steuersysteme an das der Kernlande angepaßt, alte Behörden aufgelöst und durch neue ersetzt. Und gerade hierbei zeigte sich die Flexibilität des Monarchen wie die fachliche Befähigung seiner Beamten. So verzichtete man in Ostfriesland aus praktischen Erwägungen auf die Einführung des Amtes Landrat und schrieb die damit verbundenen Aufgaben den bisherigen Amtsträgern bzw. den neuen Stellerräten zu. In Schlesien griff der Monarch bei dem Personal der drei Landesjustizkollegien vornehmlich auf heimische Edelleute zurück, um auf die Weise den schlesischen Adel rasch an sich zu binden und Vorbehalte gegen die neue Herrschaft abzubauen. Zwar kamen in den fünf Finanz- und Landesjustizkollegien der neuen Provinz zahlreiche Schlesier zum Zuge, gleichwohl verzichtete der Monarch im Interesse einer raschen Eingliederung und Nivellierung der Verhältnisse nicht auf den Rückgriff auf befähigte Beamte aus den Kernlanden, die hier ihre langjährigen Erfahrungen einbringen sollten.

Gingen die einen nach dem Verlauf mehrerer Monate oder Jahre auf ihren angestammten Platz zurück, machten andere nach der Umsetzung weiter Karriere. Genannt seien nur der aus Halberstadt stammende Glogauer Oberamts-Präsident Lucanus oder der spätere Breslauer Kammerdirektor Busse. Die Abschiebung ungeeigneter oder mäßig befähigter Amtsträger in den nicht selten unbeliebten Osten, konkret: in das spätere Süd- und Neu-Ostpreußen, wurde erst unter den Nachfolgern des großen Königs praktiziert.

Merklich anders als in Schlesien wurde bereits in Westpreußen verfahren, in erster Linie geschuldet der überwiegend polnischen Bevölkerung, den tradierten Defiziten im Justiz-, Finanzfach, in der sogenannten Landeskultur. Hier mußten erst völlig neue Behörden aufgebaut und mit versierten Beamten besetzt werden. Dabei wurden aufgrund ihrer fehlenden Kenntnisse in der deutschen Sprache wie in den Rechts- und Finanzwissenschaften nur wenige Einheimische berücksichtigt, stattdessen vornehmlich Räte aus dem angrenzenden Ostpreußen wie aus Schlesien rekrutiert, die nach Möglichkeit mit den polnischen Verhältnissen vertraut sein sollten. Wie pragmatisch der große König hier verfuhr, zeigen die westpreußischen Landräte. Wurden diese Amtsträger in den alten Landesteilen von den Ständen gewählt und sollten aus den Reihen der im Kreis angesessenen Gutsbesitzer kommen, so galten beide Maximen hier nicht. Bis weit in die achtziger Jahre wurden die Landräte von oben mit der Begründung gesetzt, die westpreußischen Vasallen müßten erst mit den neuen Gegebenheiten vertraut gemacht werden. Die dortigen Landräte besaßen vielfach kein eigenes Gut in den ihnen anvertrauten Landkreisen, da es sich um ehemalige Offiziere oder Edelleute aus anderen Regionen handelte. Gleichwohl waren auch in dieser neuen Provinz nach Verlauf von zwei bis drei Jahren die nötigen Provinzialkollegien errichtet und mit geeigneten Beamten besetzt, die Steuer- und Militärverfassung eingeführt. Daß es dabei nicht ohne Friktionen abging, versteht sich von selbst. So schritt der große König in Westpreußen ungleich öfter zu Amtsenthebungen als in den Kernlanden. Beispielhaft genannt sei der Steuerrat und Elbinger Oberbürgermeister von Lindenowski. Probleme gab es bis 1786 auch mit den polnischen Adligen, die in Westpreußen Güter besaßen, ihren Wohnsitz aber in Warschau hatten. Diese galten folgerichtig als unsichere Kantonisten und sollten deshalb ausgekauft werden. Ähnliche Maßnahmen regte der große König für die Grafschaft Glatz an, wo er die österreichisch gesinnten Vasallen gern los sein wollte.

An dieser Stelle sei noch kurz auf die königliche Anweisung verwiesen, möglichst keine Landeskinder in den Behörden der Provinz anzustellen, weder als Referendar noch als Rat oder Direktor. Gebürtige Pommern sollten also nicht in die Stettiner Kammer oder das Coesliner Hofgericht einrücken, Ostpreußen nicht in Königsberg. Auf die Weise glaubte der Landesherr, die Arbeit der Kollegien von der Einflußnahme durch Familienangehörige, Ver-

wandte, Freunde oder Bekannte frei zu halten. Dieses Prinzip sollte in den Kernlanden vorbehaltlos gelten und in den Neuerwerbungen nur zeitweilig außer Kraft gesetzt werden. Freilich sah die Praxis dort, also in der Kurmark, Pommern, Magdeburg oder Kleve, ebenfalls merklich anders aus. So machte doch mindestens jeder zweite Rat in seiner Heimatprovinz Karriere. Dem König war dies sehr wohl bekannt, er wußte um die Vor- wie Nachteile einer derartigen regionalen Rekrutierung. Dennoch griff er nur ein, wenn ihm die wechselseitigen Verbindungen zwischen Räten und anderen Untertanen zu eng wurden. Ansonsten duldete er solche Verstöße, sofern die Tätigkeit der Kollegien nicht darunter litt.

Und schließlich sei noch kurz auf ein letztes Beispiel für die Effizienz der alt-preußischen Verwaltung verwiesen, nämlich auf das Retablisement sowie den Landesausbau in Pommern und der Neumark nach 1763, die maßgeblich in den Händen des Finanzrates Franz Balthasar von Brenckenhoff lagen. Unterstützt von lediglich drei bis vier Mitarbeitern, organisierte er den Wiederaufbau der im Krieg verwüsteten Landesteile, leitete die Trockenlegung von Morästen an Warthe und Netze sowie in Hinterpommern, betrieb maßgeblich den Bau des Bromberger Kanals, assistierte bei Bewallungsarbeiten, gründete mit Hilfe angeworbener Kolonisten neue Dörfer und errichtete Manufakturen. Brenckenhoff konnte das aber nur, weil er vom König mit weitreichenden Vollmachten und Geldmitteln ausgestattet worden und nur diesem unterstellt war. Zwar gab es infolgedessen Kompetenzkonflikte mit der pommerschen Kammer, außerdem setzte der Finanzrat einen Teil der ihm zur Verfügung gestellten Gelder nicht für die genehmigten Projekte ein, sondern kaufte sich dafür Güter, gleichwohl schmälert das nicht die erbrachten Leistungen. Oft waren es eben solche kommissarischen Tätigkeiten einzelner Minister oder Räte, die bestimmte Projekte voranbrachten und verfahrenere Situationen bereinigten.

Gerade die pommerschen Meliorations- wie die Manufakturpläne für die verschiedenen Provinzen zeigen, daß Friedrich II. in langen Zeiträumen und nicht wie heute in Legislaturperioden dachte. Denn seine Investitionen begannen erst nach fünf bis zehn Jahren erste Früchte zu tragen. Das hinderte ihn jedoch nicht, allein für das Retablisement von Pommern und der Neumark rund 1,5 Millionen und für die Förderung von Handel und Gewerbe in seiner Regierungszeit mehr als 2,5 Millionen Taler auszugeben. Gemessen an den jährlichen Aufwendungen für den Unterhalt der Armee war das zwar nicht sehr viel, aber es handelte sich bei jenen Beträgen nur um einen Teil der für landeskulturelle Zwecke verausgabten Mittel; es befanden sich unter jenen 2,5 Millionen Talern weder die einschlägigen Aufwendungen für Schlesien noch die für Bergbau und Hüttenwesen oder infrastrukturelle Maßnahmen. Dies Geld war gut angewandt, denn im zweiten Drittel des 18. Jahrhunderts

konnte die preußische Monarchie auch hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft in den Kreis der europäischen Großmächte aufrücken. Damals wurden in Schlesien, in Teilen Mitteldeutschlands und des Ruhrgebietes die Grundlagen für die Industrialisierung des deutschen Reiches gelegt.

Und nicht nur das: in der Regierungszeit des großen Königs wurden bereits viele Gedanken und Pläne erörtert, die dann in die preußischen Reformen des frühen 19. Jahrhunderts einmündeten. Dazu gehörten die Aufhebung der Zünfte, die Gewährung freien Handels, die Bauernbefreiung und die Abschaffung der Vorrechte des Adels.

6. Resümee

Im zweiten Drittel des 18. Jahrhunderts wurden für die preußische Verwaltung Vorschriften und Prüfungsordnungen erlassen, in deren Ergebnis das Leistungsprinzip endgültig gegenüber der Standesprivileg die Oberhand gewann. Damit setzte die friderizianische Monarchie zugleich Maßstäbe für die meisten anderen deutschen Territorialstaaten und für die Zukunft. Bereits von Zeitgenossen wurden die neuen Einrichtungen als vorbildlich angesehen, weshalb die Herrscher von Anhalt-Dessau, Sachsen-Gotha und Braunschweig-Lüneburg Beamte nach Berlin entsandten, die sich mit den dortigen Einrichtungen vertraut machen sollten, um möglichst viel davon für das eigene Land zu übernehmen. Auch gab es einen permanenten Zustrom von Rechtskandidaten aus dem deutschen Ausland, die in der friderizianischen Monarchie Karriere machen wollten.

Das Justizfach diente für etwa zwei Jahrzehnte als Muster für die anderen Verwaltungszweige der Monarchie, grundsätzlich aber gab es weder in Bezug auf die fachlichen Anforderungen noch auf die soziale, regionale Rekrutierung der Beamten einen nennenswerten Unterschied zwischen der Justiz- und der Finanzpartie.

Die Durchsetzung des Leistungsprinzips führte dazu, daß die Angehörigen des ersten Standes vornehmlich ihr Engagement im Justizfach verringerten, ein Prozeß, von dem die Finanzpartie kaum betroffen war. Gründe für diese zunehmende Abstinenz sind benannt worden, hervorgehoben sei nur noch einmal der Umstand, daß die Abneigung gegenüber Studium und juristischer Laufbahn einherging mit einer zeitweilig erhöhten Affinität zum Militärdienst. Wohl auch mit Blick auf dieses Verhalten ist bereits von Zeitgenossen nicht zu Unrecht von einer Krise des Adels gesprochen worden.

Fragezeit

Frage

Sie haben uns gesagt, dass man in der preußischen Verwaltung nach Bewährung aufstieg, nach einer Ochsentour. Ist es nicht ein schlimmes Zeichen unserer Zeit, dass dies heute nicht mehr so ist? Aus Niedersachsen weiß ich ganz bestimmt: Sie können hier in einer Kommune Hauptverwaltungsbeamter u.ä. werden, wenn Sie einer Partei angehören. Ich kann Ihnen drei Großgemeinden nennen, in denen Personen Leiter einer Verwaltung nach A16 oder B1 geworden sind, die vorher Landwirt, Gastwirt oder Bestattungsunternehmer waren. Es wird nicht danach gefragt, ob sie eine Ausbildung haben. Für Niedersachsen wurde das von allen Parteien im Landtag beschlossen. Vermutlich gilt solches auch für die anderen Bundesländer. Ich halte das für ein schlimmes Zeichen.

Rolf Straubel

Da haben Sie zweifellos Recht. Wie ich ausgeführt habe, hätte es das sicher unter dem großen König nicht gegeben. Denn spätestens seit der Reform von 1755 und 1771 wurden wirklich nur ausgebildete Leute für bestimmte Positionen vorgeschlagen und eingesetzt. Insofern ist es sicherlich ein Rückschritt.

Frage

Können Sie uns in kurzen Worten grob sagen, wie das Verhältnis der Zahl der Beamten zur Bevölkerung Preußens damals aussah, und welches Verhältnis heute herrscht?

Noch eine kleine Anmerkung: Vor kurzem habe ich gelesen: Fragt man, wo es pro Kopf der Bevölkerung mehr Beamte gibt, in Deutschland oder in den USA, dann würde wahrscheinlich jeder automatisch sagen: in Deutschland. Es ist aber genau umgekehrt. Selbst wenn Sie bei uns, so stand da, die Bundeswehrangehörigen zur Beamtschaft hinzuzählen, und in USA das Berufsheer abziehen, dann entfällt in den USA immer noch ein größerer Anteil pro Kopf der Wohnbevölkerung auf Beamte als in Deutschland.

Rolf Straubel

Ein Vergleich mit der heutigen Zeit fällt schwer, denn im Prinzip müsste man erst einmal Kriterien aufstellen: was ist ein Beamter heute, zu welcher Gruppe zählen wir den heutigen Beamten im Vergleich zu den damaligen. Für die Zeit um 1786 gab es ungefähr 750 mittlere und höhere Beamte in der preußischen Monarchie, bei einer Bevölkerung von 4,5 Millionen. Es ist die Frage: welche Gruppen von mittleren und höheren Beamten heute in den Vergleich zu den

damaligen zu setzen sind. Was ist heute vergleichbar mit dem damaligen Kriegs- und Domänen- oder Finanzrat? Das ist die Ministerialbürokratie. Für die Verwaltung in den einzelnen Ländern müsste man auch erst einmal Zahlen erheben und bestimmen, welche zu damals vergleichbar sind. Erst dann, wenn man Kriterien für den Vergleich festgemacht hätte, könnte man Prozentsätze ausrechnen und miteinander vergleichen.

Für das Preußen Friedrichs des II. lässt sich der Anteil höherer Beamter beziffern: etwa 700, 800 Räte auf 4,5 Mio. Einwohner.

Veranstalter

Wenn ich da ergänzen darf: Gerd Heinrich, hat Ende 2009 eine Biografie veröffentlicht: „Friedrich der II. von Preußen - Leben und Leistung eines großen Königs“. Er geht da ziemlich ins Detail und kommt zum Ergebnis, dass in den Zentral- und Provinzbehörden nur „wenig mehr als 800 Beamte und sonstige Amtsträger“ dienten, im öffentlichen Dienst insgesamt bis zum zum letzten Stadtschreiber „kaum mehr als 5.000 Personen ... grob gerechnet 0,1 Prozent der Bevölkerung.“ Aber dabei muss man natürlich bedenken, dass damals viele Aufgaben der heutigen staatlichen und kommunalen Verwaltung von Gutsherren erledigt oder überhaupt nicht wahrgenommen wurden. Man kann also nur in der Zeit vergleichen, doch leider bringt Gerd Heinrich keinen Vergleich zum damaligen Frankreich oder zu Österreich. Man kann nur abschätzen: Wahrscheinlich war die Verwaltung in Preußen damals erheblich effizienter als unsere heutige.

Beitrag

Nur ein kleiner Hinweis: der ehemalige Bankier Ehrhardt Bödecker, der Gründer und Betreiber des Preußenmuseums in Wustrau, hat ja über Preußen eine ganze Menge geschrieben, unter anderem das kleine Buch „Preußen und die Marktwirtschaft“, das ich gerade lese. Da gibt er auch mit statistischen Zahlen Auskunft auf Ihre Frage. Ich empfehle Ihnen sehr das Buch zu lesen. Die Tendenz der Aussage Bödeckers ist: Wir haben heute ein riesiges Heer von öffentlich Bediensteten, einschließlich diesen Sonderbeauftragten, den Gleichstellungsmädchen, und denen für Gender Mainstreaming und was weiß ich noch alles, die alle später natürlich Anspruch auf eine Pension haben, ein immenses Problem. Wir haben gleichzeitig eine Inflation der Dienstgrade und Ränge im gehobenen und höheren Dienst mit zum Teil sehr hohen Pensionen – dazu gehöre ich übrigens auch, die werden alle uralt – ich werde im nächsten Jahr 80 – und kosten den Staat astronomische Summen. Deshalb sagt Bödecker auch, wenn man sparen will, dann muss man oben anfangen, und nicht unten, an der Front, wo die eigentliche Arbeit geleistet wird, sondern oben in den Ministerien. Bei der Bundeswehr scheint

das jetzt der Fall zu sein. Es gibt ja, um nur ein Beispiel zu nennen, allein im Bundesministerium der Verteidigung vier Staatssekretäre! Da lässt sich also sehr vieles sparen.

Veranstalter

Dankeschön, Herr General. In Bezug auf die Dienstgradinflation haben Sie sich aber zu schlecht gemacht. Beim deutschen Militär sind im Vergleich zu dem der Franzosen, Engländer, Amerikaner die hohen Dienstgrade niedriger gehalten, man kann ruhig sagen: oft um einen Dienstgrad niedriger für vergleichbare Posten. Die Bundeswehr ist jedenfalls da bisher nicht zu freigiebig gewesen.

Beitrag

Nur eine Anmerkung: Bei den Engländern hängen die Dienstgrade in der Armee ja auch damit zusammen, dass sie ihre Offiziere aus den Kolonialtruppen übernehmen mussten und sich deshalb ein riesiger Wasserkopf bildete.

Ein Beitrag zum Anteil des öffentlichen Dienstes an der Bevölkerung mit Zahlen für Schleswig-Holstein. Schleswig-Holstein hat ungefähr 2,5 Mio. Einwohner und knapp 70.000 Landesbedienstete. Das ist pro Kopf fast dreimal so viel, wie in Bayern!

Veranstalter

Da war doch zumindest noch eine ganz wichtige Frage zur Justiz.

Frage

Schön, dass ich die Frage schon jetzt stellen kann. Wir haben vorhin über die Unabhängigkeit von Richtern gesprochen, und ich denke, es wäre wesentlich interessanter, wenn Sie eine Aussage dazu machen könnten, Herr Prof. Macke, in welcher Weise denn die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft, bzw. der bestellten Vertreter für die Verteidigung von Angeklagten zu bewerkstelligen wäre. Ich denke, dort liegt viel mehr im Argen. Da kann die Politik wesentlich mehr Einfluss nehmen, weil die Staatsanwaltschaft an die Weisungen der Politik gebunden ist.

Ein Richter kann nur über das entscheiden, was ihm vorgelegt wird. Sicherlich hat er auch eine Ermittlungspflicht, aber das ist doch in der Praxis begrenzt. Wenn die Staatsanwaltschaften weisungsgebunden sind an die Politik oder an die Verwaltung, und natürlich auch die öffentlich bestellten Verteidiger Staatsangestellte sind, wie ist denn da überhaupt eine Unabhängigkeit dieser Institutionen sicherzustellen?,

Meine zusätzliche Frage: Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang die Institution des Volksanwalts in Österreich? Welche Aufgaben könnte der hier übernehmen?

Peter Macke

Das gilt naturgemäß nur für Strafsachen. Die Staatsanwälte sind in diesem Bereich tätig, und es ist ein Problem, das heftig in den Landesorganisationen der Richter und Staatsanwälte diskutiert wird, mit der Tendenz, die sich auch Raum verschafft, die Staatsanwälte vergleichbar den Richtern unabhängig zu stellen, sie auch parallel zu besolden, also, der Staatsanwalt und der Amtsgerichtsrat, der Richter am Amtsgericht, verdienen dasselbe am Beginn ihrer Laufbahn. Die Weisungsgebundenheit als solche und innerhalb der Behörde wird nicht infrage gestellt, im allgemeinen jedenfalls nicht, weil die Möglichkeit, in einem Ermittlungsverfahren Maßnahmen der Überwachung anzuordnen, in der Hand des Generalstaatsanwalts bleiben muss. Aber was die Beeinflussung durch allgemeines Führungspersonal der Regierung angeht, sind sowohl die Richterorganisationen als auch die Staatsanwälte mit ihren Vereinigungen der Auffassung: Hier muss Unabhängigkeit sein, auch der Staatsanwalt soll nicht von außen kommandiert werden können, sondern richterähnlich gestellt sein und deshalb auch richterähnlich besoldet werden.

Volksanwälte? Wir sind mit dem bisherigen System jahrzehntelang gut gefahren. Es gibt, glaube ich, nur noch ein Bundesland, in dem der Generalstaatsanwalt politischer Beamter ist. In den anderen Ländern hat sich durchgesetzt, dass der Staatsanwalt von außen, auch von seinem Justizministerium nicht beeinflusst werden kann. Das ist ein Punkt, dem auch der Personalumfang gerecht werden muss. Wenn, das sagen Sie ja völlig zu recht, die Staatsanwaltschaft nicht ermittelt, keine Anklage schreibt und vorlegt, kann es kein Strafverfahren geben. Deshalb dürfen die Staatsanwälte aus ähnlichen Gründen wie die Richter nicht im Arbeitsdruck stecken bleiben, sondern sie müssen unabhängig, etwa auch von politischer Einflussnahme, das, was sie rechtlich für geboten halten, verfolgen können. Ich bin kein Staatsanwalt; Staatsanwälte sind Beamte, anders als Richter, die einen eigenen Status haben. Die Richterschaft schwankt in der Frage, wie weit die Loslösung der Staatsanwälte von der Exekutive gehen sollte; jedenfalls sollte es keine eigenmächtige Weisungsbefugnis an die Staatsanwaltschaft geben. Die Tendenz der Diskussion geht also dahin: Staatsanwälte sind keine politischen Beamte, sondern ähnlich wie die Richter: unabhängig in ihren Entscheidungen.

Veranstalter

Wir haben ja bei Friedrich gesehen – ich nannte zwei Beispiele –, dass er tatsächlich der Justiz manchmal auch auf die Sprünge geholfen hat. Auch bei uns hat man den Eindruck, dass ihr auf die Sprünge geholfen werden muss – entweder wegen der Dauer der Prozesse, die ja z. T. unglaublich ist, und z. T. auch, weil bei Taten, die eigentlich belangt werden müssten, wie z.

B. in Dresden das Zeigen von Bannern mit der Aufforderung „Bomber Harris, do it again!“, nichts geschieht. Nun sagen Sie: Für ein Urteil, das nicht in Ordnung ist, haben wir die nächste Instanz. Aber das, was ich empfinde, entspricht einem allgemeinen Gefühl, dass vieles nicht in Ordnung ist. Wäre da nicht gelegentlich so ein Friedrich gut, der die Justiz anstößt, und ihr sagt, wo sie etwas tun hat oder sich wenigstens drum kümmern müsste? Das fehlt heute. Da ist nicht der Gesetzgeber gefragt, denn die Gesetzte sind ja meistens da. Sie werden nur nicht oder nicht ordnungsgemäß angewandt, jedenfalls empfinden das viele so.

Peter Macke

Ich persönlich habe keine Probleme damit, die Staatsanwaltschaft zu verstärken, wenn die verlangsamte Gangart mancher Staatsanwaltschaften darauf zurückzuführen ist, dass sie zu wenig Personal haben. Da hilft nichts, da muss man das Personal verstärken. Die Kriminalität geht nach oben. Alle wollen, dass Kriminalität bekämpft wird. Das kostet auch Staatsanwälte mit den daran hängenden Gehältern.

Frage

Wenn ich den Frager richtig verstanden habe, dann habe ich den Eindruck, dass man aneinander vorbei redet. Ich darf die Fragen aus meiner Sicht wiederholen: Sie haben von einer Tendenz gesprochen, dass die Staatsanwälte auch unabhängig werden sollten. Aber was heißt Tendenz? Entweder haben wir eine Gewaltenteilung, und das ist ein entscheidender Teil unserer Demokratie, oder wir haben sie nicht. Wenn ein Generalstaatsanwalt ein politischer Beamter ist und damit weisungsgebunden den Wünschen des Ministers folgen muss oder gefeuert wird, dann haben wir dort keine Gewaltenteilung. Konkretes Beispiel: nach dem Tode von Uwe Barschel wurde der schleswig-holsteinische Generalstaatsanwalt entlassen und durch einen anderen, der SPD zugeneigten Staatsanwalt ersetzt, ganz einfach aus dem Grunde: der alte Staatsanwalt wollte die Sache weiter verfolgen, der neue sollte es nicht; es war abgemachte Sache bis heute: das war ein Selbstmord usw. Da kann herauskommen an einzelnen Tatsachen was will – es soll alles so bleiben, weil andere Gründe dahinter stehen, aus denen das nicht weiter verfolgt wird. Das ist doch ein Fehler im System. Das muss doch geändert werden! Eigentlich sollte jeder von uns, der die Gelegenheit hat, mit Abgeordneten aus dem Bundestag zu sprechen, sie daraufhin festnageln, eine Korrektur zu betreiben und auch erkennbar nachzuweisen, dass sie es tun. Es ist doch keine rechtsstaatliche Demokratie, wenn in dieser Weise in Strafverfolgungen eingegriffen werden kann. Dies gilt auch für die Vorgänge in Dresden usw. Im Grunde genommen müsste doch ein Staatsanwalt das verfolgen. Es kann

doch nicht sein, dass dies nicht geschieht. Ich erspare mir weitere Beispiele dieser Art, ich will es nicht zu lang machen.

Peter Macke

Sie brauchen es deshalb nicht zu verlängern, weil ich in dem Ziel mit Ihnen völlig einig gehe. Die Justiz ist nicht unabhängig, wenn die staatsanwaltliche Hierarchie in der Führung von Untersuchungen, die zur Anklage vor einem Strafgericht führen sollen, aus dem Justizministerium politisch angewiesen werden können. Nur sind wir noch nicht so weit. Das ist eine Forderung, die Sie und viele, viele andere erheben, und es entspricht meiner Auffassung, dass die Justiz auch, soweit es die Staatsanwaltschaften angeht, von außen nicht angewiesen werden darf. Etwas anderes ist – da hakt die öffentliche Diskussion ein bisschen –, ob die staatsanwaltschaftlichen Behörden Weisungen an die Staatsanwälte in einem ganzen Bundesland geben können, weil der oberste Dienstvorgesetzte der Minister ist. Das brächte die Gefahr mit sich, dass nicht nur Ermittlungsverfahren angeordnet werden dürfen, sondern auch, dass davon Abstand genommen wird. Das kann nach der heutigen Rechtslage die Staatsanwaltschaft eine Etage höher machen, und das zeigt, wie nötig es ist, die Staatsanwaltschaften jedenfalls in den inneren Justizabläufen so unabhängig zu stellen wie die Richter. Der Generalstaatsanwalt darf kein politischer Beamter sein, der quasi im Auftrag der CDU oder der SPD oder anderer Parteien tätig wird. Darüber besteht Einigkeit. Dass der Staatsanwalt so unabhängig sein könnte, wie etwa der Amtsrichter, der mit jedem Fall macht, was er rechtlich für richtig hält, was auch respektiert wird – diese Arbeit ist für die Staatsanwälte noch zu tun durch sachgerechte Abgrenzungen. In den Staatsanwaltschaften gibt es z.B. Fachleute für Wirtschaftsrecht – ungeheuer kompliziert –, da kann nicht nach dem Aktenzeichen entschieden werden, ob das dieser oder jener Staatsanwalt in der Ermittlungsphase in die Hand nimmt, sondern da muss man in der Staatsanwaltschaft, etwa durch den Chef der Staatsanwaltschaft, einen Spezialisten der Staatsanwaltschaft für zuständig erklären und anordnen, dass dieses Ermittlungsverfahren der so qualifizieren Staatsanwalt X übernimmt und nicht ein Staatsanwalt, der buchstabenmäßig an der Reihe wäre. Da ist der Königsweg noch nicht gefunden. Der Generalstaatsanwalt ist in mindestens 15 wenn nicht in 16 Bundesländern heute kein politischer Beamter mehr. Er kann aber für die Effizienz der Ermittlungsverfahren, die oft kompliziert sind, einen bestimmten Staatsanwalt beauftragen.

Dagegen darf es das nie im Leben geben, dass Richter, Amtsrichter und Landrichter, diesen oder jenen Fall führen oder nicht führen dürfen, weil sie mit der Materie besser oder schlechter vertraut sind oder ein besseres oder schlechteres Examen haben. Das kann dann nämlich andere als Sachgründe haben, die nicht bemerkt werden.

Die Politisierung der Tätigkeit des Staatsanwalts muss auf einem anderen Weg und eleganter verhindert werden. Die Staatsanwälte müssen so unabhängig sein wie nötig aber nicht unter allen Umständen und nicht für jede Frage. Die Staatsanwälte sollen sich, wenn sie Fachanwälte im Steuerrecht sind, mit Steuersachen befassen; andere wiederum sind gut für Ermittlungsverfahren wegen Diebstahls, Einbruchs und Kassenschwindels. Aber das kann man nichts ins Gesetzbuch schreiben, das muss der Chef der Staatsanwaltschaft entscheiden und anordnen.