

VIERTELJAHRSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE

6. Jahrgang 1958

2. Heft/April

EBERHARD PIKART

PREUSSISCHE BEAMTENPOLITIK 1918-1933

Vorbemerkung des Herausgebers: Die personalpolitischen Akten des Kaiserreichs standen in den Jahren der Weimarer Republik für die wissenschaftliche Auswertung nicht zur Verfügung, und auch die personalpolitischen Akten der Weimarer Republik selbst, die sich im Besitz der Besatzungsmächte befanden, waren bis vor kurzem für die wissenschaftliche Bearbeitung nicht zugänglich. Daher gibt es so gut wie keine Untersuchungen über die Personalpolitik und damit auch über die Ämterpatronage in dieser Zeit. Die wenigen bisherigen Arbeiten stützen sich auf Pressemeldungen und -berichte, auf Parlamentsprotokolle und Memoiren. Der Verfasser der vorliegenden Skizze über die Beamtenpolitik der preußischen Staatsregierung war in der Lage, amtliches Material, wenn auch in begrenztem Umfang, zu benutzen, so daß aus ihr einige interessante, nunmehr belegte Hinweise zur Personalpolitik und zur Ämterpatronage der Weimarer Zeit zu entnehmen sind. T. E.

Da bei der reibungslosen und wirksamen Erledigung von Verwaltungsgeschäften so viel von den persönlichen Beziehungen zwischen den höheren Beamten abhängt, ist es wirklich von Vorteil, daß sich der höhere öffentliche Dienst hauptsächlich aus Beamten zusammensetzt, die in diesen Dienst auf dem gleichen Wege eintraten, nachdem sie auf ähnliche Weise erzogen worden waren, und die ein Familienleben führen, dessen Stil man als den Lebensstil des höheren und gebildeten Mittelstandes bezeichnen kann. "Diese Bemerkung ist einem in England sehr geschätzten Buch über den höheren Verwaltungsdienst, das 1941 erschien, entnommen. Der Verfasser, H. E. Dale, will allerdings nicht so verstanden werden, als befürworte er irgendeine Art sozialen Monopols; denn er verurteilt entschieden jede Kastenbildung. Der Dienst, so meint er, müsse nach unten offen gehalten werden; aber nichtsdestoweniger sei es vorteilhaft, wenn eine bestimmte Schicht der Gesellschaft das Übergewicht in ihm besitze. Da die innere Einheitlichkeit des höheren Verwaltungsdienstes im Staatsinteresse erwünscht sei, müsse seine soziale Homogenität sozusagen als eine Voraussetzung in Kauf genommen werden¹.

Diese Bemerkungen Dales, die er selbst für strittig hält und die nie Eingang in ein offizielles Dokument gefunden haben, sind auch in England nicht ohne Widerspruch geblieben. Den Erwägungen der Zweckmäßigkeit wurden Forderungen nach „Repräsentativität“ entgegengestellt². Wie es sich aber auch verhalten mochte, der Gedanke war ausgesprochen, daß die Homogenität des höheren Ver-

¹ H. E. Dale, *The Higher Civil Service of Great Britain*, Oxford 1941, S. 176 f.

² Vgl. die Artikel von Robinson in *Public Administration*, Winter 1955, und von Kelsall und Robinson in *Public Administration*, Summer 1956; zum allgemeinen Problem „Soziale Probleme der höheren Beamten“ vgl. Charles Brindillac, *Les Hauts Fonctionnaires*, in *Esprit*, XXI ann., juin 1953, No. 6.

waltungsdienstes eine Sache sein könne, die dem Staat nütze und an die man nicht leichtfertig rühren dürfe. Auch eine Labour-Regierung, so argumentierte man, dürfe diese Frage nicht unüberlegt behandeln, denn der Machtzuwachs, den eine gute Verwaltung einer Regierung gleich welcher Partei einbringe, sei nun einmal nicht zu unterschätzen.

Soll das höhere Verwaltungspersonal homogen sein? Kann man, um diese Homogenität zu erzielen, auf die Voraussetzung einer „sozialen Homogenität“ verzichten? Oder soll es repräsentativ sein? Diese Fragen haben den Kontinent seit dem vergangenen Jahrhundert weit mehr beschäftigt als England. In Deutschland war die Homogenität ein Charakteristikum der Kaiserzeit, die Repräsentativität ein Programm der Weimarer Zeit. Beide Perioden aber litten darunter, daß man nicht verstand oder doch zögerte, diese beiden Forderungen für den höheren Verwaltungsdienst aufeinander abzustimmen.

Vor dem ersten Weltkriege war es im Deutschen Reich und in Preußen gelungen, ein einigermaßen einheitliches Beamtentum des höheren Dienstes zu sichern, indem bestimmte Gruppen von Anwärtern diskriminiert und andere bevorzugt wurden. Sozialisten wurde der Eintritt in die höhere Verwaltungslaufbahn des Reiches oder Preußens unmöglich gemacht; Katholiken, Juden, Demokraten und selbst Liberalen wurde Eintritt oder Aufstieg erschwert. Die Zugehörigkeit zur Oberschicht war weitgehend Voraussetzung für Einstellung und Beförderung. Das positive Ergebnis dieses Ausleseverfahrens war die Homogenität des Beamtenkorps und die weitgehende Übereinstimmung der politischen Auffassungen zwischen Monarch, Ministern und Beamten^{2a}.

Der Adel, dessen Angehörige über die Hälfte der Landratsämter innehatten,

^{2a} Folgende statistische Angaben sind z. B. über die Zusammensetzung des Korps der Landräte bekannt:

1. Anteil des Adels:

1904/05	59 ^o / _o
1916	54 ^o / _o
1925	27 ^o / _o

2. Die Berufsvorbildung:

eheml. Verw.-Assessoren	teilweise Verw.ausbildung	ohne Verw.ausbildung
1904/05	89 ^o / _o	7 ^o / _o
1916	94 ^o / _o	3 ^o / _o
1925	82 ^o / _o	13 ^o / _o

3. Konfessionen

	Protestantisch	Katholisch	ohne Konfession
1904/05	86 ^o / _o	14 ^o / _o	—
1916	85 ^o / _o	15 ^o / _o	—
1925	64 ^o / _o	23 ^o / _o	8 ^o / _o

Gutes noch unbearbeitetes Material zu diesen Fragen befindet sich in Grzesinski's Nachlaß, Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam (IIVSG). Vgl. Verhandlungen des Preußischen Staatsrates, Sitzungsberichte, 7. Sitzg., 20. 2. 1925, Statistik der Landräte, S. 174.

brachte manche Voraussetzungen mit, die ihn für höhere Verwaltungsämter qualifizierten. Neben den Adel aber traten mehr und mehr die sogenannten Prädikatsjuristen, die ihre Studien mit überdurchschnittlichen Noten abgeschlossen hatten. Die Universitäten befanden sich noch auf einem außerordentlich hohen Niveau und gerieten gerade erst in die Anfangsstadien jener Übervölkerung und Anonymität, unter der sie später zu leiden hatten. Preußische Beamtentradition und moderne rechtsstaatliche Gesinnung ergänzten einander weitgehend, und der Verwaltungsdienst war in den unpolitischen oder doch mehr oder weniger unpolitischen Aufgaben des Tages wirksamen Kontrollen durch Verwaltungsgerichte unterworfen, die dem einzelnen ein hohes Maß an Sicherheit gaben. Die Amtsmoral der Beamten stand außer Zweifel; das wurde auch in der Weimarer Zeit von den Parteien der Mitte und der Linken anerkannt. Aber trotz aller Verpflichtung zu Neutralität und Sachlichkeit, die zur deutschen Verwaltungstradition gehörte, wurde es schwer, das dem Obrigkeitsdenken verhaftete Personal dieser Verwaltung in die Verfassungsform der parlamentarischen Demokratie überzuführen.

Die politische Fragwürdigkeit dieser an aristokratischen Gesellschaftsprinzipien orientierten Personalpolitik erkannte man schon während des ersten Weltkrieges. Aber die Maschinerie der Reform arbeitete langsam, und letzten Endes war es für eine Reform überhaupt zu spät³.

Die Grundlage der sozialen Homogenität des höheren Verwaltungsdienstes aber brach vollends nach der Revolution von 1918 zusammen, und es bestand die Gefahr, daß auch die Einheitlichkeit der Amtsauffassung dadurch beeinträchtigt würde. Wohl schuf der Notstand nach der Niederlage von 1918 neue Vorstellungen allgemeinverbindlicher Verpflichtungen, vor allem gegenüber dem gesetzten Recht, denen sich auch die Mehrheitssozialisten nicht entzogen. Der Gedanke an Gehorsamsverweigerung gegenüber der neugeschaffenen, aber nunmehr rechtmäßigen Staatsgewalt kam innerhalb der Beamenschaft, selbst innerhalb der höheren, streng monarchisch orientierten, selten auf. Aber all das reichte nicht aus: das Arbeitsklima in den Verwaltungen hatte sich geändert, die Arbeit selbst litt unter politischen Differenzen zwischen den Beamten, es kam zu Mißverständnissen und Verleumdungen; die sozialdemokratischen Minister litten unter diesen Verhältnissen ebenso sehr wie manche ihrer konservativen Beamten. Das aristokratisch ausgelesene, monarchistisch gesinnte Beamtentum aus der Kaiserzeit wirkte gerade wegen seiner Homogenität wie ein Fremdkörper in der parlamentarischen Demokratie. Alle persönlichen Bemühungen, etwa der preußischen Minister Braun und Severing, einen Ausgleich zu finden und das Klima der Zusammenarbeit zu verbessern, waren belastet durch Ereignisse, wie den Kapp-Putsch, den Rathenau-Mord, die Inflation, und durch die permanenten Gefahren extremistischer Tendenzen von rechts und links.

³ Vgl. Nachlaß Drews im Bundesarchiv, Koblenz (BA); G. Anschütz, Gedanken über die künftige Staatsform, in: Thimme/Legien, Die Arbeiterschaft im neuen Deutschland, Leipzig 1915, S. 56; Stier-Somlo, Grund- und Zukunftsfragen deutscher Politik, Bonn 1917, S. 121.

Ganz abgesehen davon, daß infolge der Sicherung des Beamtenrechts durch die Verfassung die Beamten mit Ausnahme der „politischen“ nicht ohne weiteres abgesetzt werden konnten, verfügten die demokratischen Verfassungsparteien (Zentrum, Demokraten und Sozialdemokraten) in keinem auch nur einigermaßen ausreichenden Umfang über ausgebildete Ersatz- oder Nachwuchskräfte. Sie konnten sich nur mit Außenseitern behelfen. Ein großer Teil der Presse aber griff immer wieder die „Außenseiterpolitik“ der Preußischen Staatsregierung an und sprach von der „Futterkrippen- oder Beutepolitik“ Severings. Die Außenseiterfrage soll im folgenden im Zusammenhang mit dem Problem des „politischen“ Beamten untersucht werden. Gegenstand dieser Untersuchung sind die politischen Beamten des Freistaates Preußen, nicht des Reiches, in der Weimarer Zeit. Auch hier mußte insofern eine Lücke in Kauf genommen werden, als für die höheren Ministerialbeamten (Staatssekretäre und Ministerialdirektoren) weniger Material verfügbar war als etwa für Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Landräte.

Die politischen Beamten – im 19. Jahrhundert nannte man sie präziser: die disponiblen Beamten – konnten von der Staatsregierung aus Zweckmäßigkeitserwägungen jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden; sie genossen also keinen allgemeinen Entlassungsschutz. Auch die institutionelle Garantie für die Beamtenrechte in der Weimarer Verfassung beseitigte diesen Vorbehalt nicht. Das Institut der politischen Beamten war in Preußen 1918/19 übernommen und bestätigt worden⁴. Schon seit dem vergangenen Jahrhundert in Geltung, bedeutete es, verglichen mit der außergewöhnlich gefestigten und rechtsstaatlich verankerten Position der Berufsbeamten, einen Ermessensvorbehalt der Staatsregierung für die Besetzung einiger wichtiger Ämter. Politische Beamte waren – wobei in diesem Zusammenhang von der Staatsanwaltschaft und vom auswärtigen Dienst abgesehen werden soll – die Landräte, die Regierungs- und Oberpräsidenten, die Leiter der Polizeibehörden, sowie die Ministerialdirektoren und Staatssekretäre. Diese Beamten konnte also die Staatsregierung beliebig abberufen, ohne daß sie verpflichtet war, ihre Maßnahmen zu begründen oder zu rechtfertigen. Mit den genannten Ämtern konnten überdies Personen betraut werden, die nicht die im höheren Verwaltungsdienst streng geltenden Bedingungen entsprechender Vorbildung für Zugang oder Beförderung erfüllten^{4a}.

Von diesem Ermessensspielraum wurde seit 1918 zur Demokratisierung der Spitzen der regionalen und teilweise auch der zentralen Verwaltungen Gebrauch gemacht. Einige der alten Beamten schieden freiwillig aus ihren Ämtern, nachdem

⁴ Vgl. Preuß. Disz. G. über die nichtrichterlichen Beamten v. 21. 7. 1852 § 87, Abs. 2; Preußische Gesetzessammlung (GS) S. 485 ff. und Übernahmeverordnung vom 26. 2. 1919 § 3, GS S. 35 ff.

^{4a} Berliner Haupt-Archiv, Berlin-Dahlem, ehemaliges Preußisches Geheimes Staatsarchiv (BHA) Rep. 90 No. 484, Gesetzliche Vorschriften für die für einzelne Staatsämter erforderliche Befähigung, Schreiben des Ministers des Innern (MdI) an den Preußischen Ministerpräsidenten (MPräs) v. 2. 7. 1921.

sie um Entlassung „auf Grund der Umbildung des Staatswesens“ nachgesucht hatten, wofür ihnen die Regierung einen „ausnahmsweisen, freiwilligen Eintritt in den Ruhestand“ gewährte (Febr. 1919)⁵. Andere wurden zur Disposition gestellt. Jedenfalls zeigen die Listen der preußischen Landräte, der Regierungs- und Oberpräsidenten, daß 1919 hier ein Beamtenschub stattgefunden hat. Unter den neu ernannten Beamten findet man bereits einige von den politischen Parteien vorgeschlagene Außenseiter, zu einem geringeren Prozentsatz bei den Landräten, zu einem höheren bei den Regierungs- und Oberpräsidenten⁶.

Eine so weitgehende Besetzung dieser Ämter durch Außenseiter war für preußische Verhältnisse ungewohnt, denn obgleich die Staatsregierung auch vor 1918 berechtigt gewesen sein mochte, Außenseiter für derartige Ämter zu benennen, so hatte sie sich dieser Möglichkeit doch nur in sehr geringem Umfang bedient. Die neue Politik aber stand im Zeichen der Demokratisierung. Der preußische Innenminister Severing erklärte 1920, er wolle „Sozialdemokraten und Arbeiter in die Verwaltung bringen“⁷; das Zentrum wollte die katholischen Volksteile vertreten wissen. Eine Akzentverschiebung trat hinsichtlich dieser Forderungen nach dem Rathenau-Mord ein, als die Parteien der Weimarer Koalition ihre Minister zu drängen begannen, neben diese mehr friedliche Politik der Demokratisierung eine militantere zum Schutz der Republik zu stellen. Die Personalreferate sollten „unbedingt zuverlässigen Republikanern“ übertragen, die Kategorie der politischen Beamten sollte auch auf Ministerialräte, Abteilungsleiter bei den Bezirksregierungen, Präsidenten der Landeskulturämter und Direktoren der Provinzialschulkollegien ausgedehnt werden.

Die Regierung, so sehr sie politisch mit diesen Ansprüchen sympathisieren mochte, mußte an die Funktionsfähigkeit der Verwaltung denken und daher Forderungen der Koalitionsparteien dämpfen. Das Gesetz vom 31. Dezember 1922 verfügte deshalb nur, daß „im Interesse der Festigung der verfassungsmäßigen republikanischen Staatsform . . . jederzeit einstweilen in den Ruhestand versetzt werden“ könnten: Ministerialdirigenten, Oberpräsidialräte, Oberregierungsräte bei den Regierungen als erste Vertreter der Regierungspräsidenten und der Oberregierungsrat als erster Vertreter des Polizeipräsidenten von Berlin⁸. Diese Bestimmungen hoben jedoch keineswegs die Vorbildungsanforderungen für diese Ämter auf.

Bis 1932 setzte die Preußische Staatsregierung ihre Bemühungen fort, einen Teil der Stellen für politische Beamte mit Außenseitern zu besetzen. Bei Versetzungen

⁵ Verordnung (V) v. 26. 2. 1919 § 13, GS S. 33 ff.

⁶ Vgl. Taschenkalender für Verwaltungsbeamte, C. Heymanns Berlin, versch. Jahrgänge, und K. H. Behrend, Die Besetzung der Landratsstellen in Ostpreußen, Brandenburg, Pommern und der Grenzmark von 1919 bis 1933, Diss. Phil. Fak. Freie Universität, Berlin 1956.

⁷ Severing am 2. 12. 1920 vor der verfassungsgebenden preußischen Landesversammlung (PrLV), 187. Sitzg., Spalte 14 416.

⁸ Änderung zur Verordnung betr. die einstweilige Versetzung der unmittelbaren Staatsbeamten in den Ruhestand v. 26. 2. 1919, durch Gesetz vom 21. 12. 1922, GS 1923, S. 1 ff.

und Beförderungen wurde die Parteizugehörigkeit in steigendem Maße berücksichtigt. War es noch um 1919 ungewöhnlich gewesen, bei Ernennungsvorschlägen die Parteizugehörigkeit oder die politischen Sympathien der Vorgeschlagenen zu erwähnen, so setzte nach 1922 die Übung ein, diese Merkmale z. B. bei Landräten oder Oberregierungsräten darin zu verzeichnen⁹.

Aus dem Jahre 1929 liegen Statistiken über Parteizugehörigkeit oder offenbarte Sympathien vor. Sie verzeichnen allerdings nur den Anteil der Regierungsparteien. Von den 540 politischen Beamten Preußens, so hieß es, gehörten 450 den Parteien der Weimarer Koalition an und davon 150 der SPD.

Von den	12	Oberpräsidenten	gehörten	9	der WK,	davon	5	der SPD	an
„	„	32 Reg.-Präs.	„	21	„	„	8	„	„
„	„	44 Reg.-Viz.-Präs.	„	31	„	„	9	„	„
„	„	44 Pol.-Präs.	„	38	„	„	23	„	„
„	„	408 Landräten	„	194	„	„	64	„	„
„	„	8 Staatssekr.	„	7	„	„	2	„	„
„	„	40 Min.-Direktoren	„	30	„	„	4	„	„

Indes blieb diese für den Handgebrauch des preußischen Innenministers Grzesinski (SPD) bestimmte Statistik recht ungenau. Erstens stimmten die Summen der allgemeinen mit der der aufgeschlüsselten Übersicht nicht überein, zum anderen gab die Statistik keine Auskunft über den Anteil der Außenseiter, denn eine Reihe von Karriere-Beamten trat während ihrer Laufbahn einer Partei bei.

Für das Außenseiterproblem sind jedoch einige Listen aufschlußreich, die für die Festsetzung der Ruhegehälter angelegt wurden. 1930 umfaßten diese Listen rund 190 Personen. Sie schließen allerdings nicht jene Personen ein, die aus dem gehobenen und dem mittleren Verwaltungsdienst, also aus vorhergehendem Beamtenverhältnis, in den höheren Verwaltungsdienst übernommen worden sind.

Eine dieser Ruhegehaltslisten konnte der Verfasser einsehen, sie enthält 86 Namen¹¹. Von den hier aufgeführten Außenseitern waren vor ihrer Übernahme in den Verwaltungsdienst gewesen:

- 44 Gewerkschafts- oder Arbeitersekretäre, bzw. Leiter oder Angestellte von Konsumgenossenschaften,
- 13 Parteisekretäre und Redakteure,
- 9 Rechtsanwälte, Syndici oder Justitiare,
- 5 Schriftsteller oder Redakteure,
- 4 Arbeiter oder Angestellte ohne nähere Bezeichnung,

⁹ BHA, Rep. 90, No. 1000, Spezialakten über die Oberregierungsräte bei den Regierungen passim.

¹⁰ Nachlaß Grzesinski, (IIvSG), Bd. No. 99, Notiz „Personalpolitik nach 1929“.

¹¹ Nachlaß Grzesinski, (IIvSG), Bd. No. 105, Nachweisungen derjenigen aus den freien Berufen hervorgegangenen Beamten des höheren Dienstes der allgemeinen und inneren Verwaltung einschließlich der Landräte und staatlichen Polizeiverwaltung, bei denen im Rahmen des § 19 Abs. 1 Ziff. 2 des Zivilruhegehaltsgesetzes nach den mit dem Finanzminister getroffenen Vereinbarungen eine Berücksichtigung nichtstaatlicher Tätigkeiten stattgefunden hat. Stand vom 1. 5. 1930.

- 2 Landwirte,
- 2 Zigarrenfabrikanten, es wird sich hier um Konsumbetriebe gehandelt haben,
- 1 Lehrer,
- 1 Friseur,
- 1 Zahnarzt.

Von diesen wirkten in der Verwaltung:

- 46 als Landräte oder kommissarische Landräte,
- 6 als Regierungspräsidenten oder komm. RP,
- 9 als Oberpräsidenten oder komm. OP,
- 19 als Polizeipräsidenten oder komm. PP, Polizeidirektoren oder komm. PD,
- 5 als Regierungsräte oder Justitiare,
- 1 als Ministerialrat.

Das Durchschnittsalter bei ihrer Übernahme in die Verwaltung betrug 46 Jahre, der jüngste zählte 35 Jahre, der Älteste 60. Bei 12 von ihnen ist eine vorhergehende Mitgliedschaft in einem Gemeinde- oder Stadtrat nachgewiesen, bei einem eine Mitgliedschaft im Parlament. Fünf waren zuvor Landes- oder Reichsminister.

Die hohe Zahl der Gewerkschafts- und Parteisekretäre läßt darauf schließen, daß es sich bei dem Außenseiterproblem wohl vornehmlich um ein Problem der SPD handelte. Aber auch das Zentrum war direkt interessiert, obwohl ihm neben einem Stab vorzüglicher Kommunalbeamter mehr Lehrer und Richter zur Verfügung standen als der SPD. Noch mehr traf letzteres auf die DDP zu.

Die SPD suchte Beamte zu ernennen, die praktische Verwaltungserfahrung besaßen, auch wenn diese nicht im öffentlichen Dienst erworben war. Sie stützte sich dabei zuerst auf die Partei- und Gewerkschaftssekretäre und nahm dabei deren hohes Alter in Kauf. Zu einem geringeren Prozentsatz stellte sie als Kandidaten Parteiangehörige auf, die ihre Verwaltungserfahrung in der Gemeinde- oder Stadtverwaltung erworben hatten. Versorgungsgedanken mögen bei einigen der Ernennungen eine Rolle gespielt haben, besonders wenn die Ernannten schon älter waren. Eine Art ehrenvoller Versorgung, wie sie in Preußen seit jeher üblich war, wurde aus dem Amt geschiedenen Ministern zuteil; der bekannteste Fall ist die Ernennung des ehemaligen Reichswehrministers Noske zum Oberpräsidenten von Hannover.

Der Einfluß der Gewerkschaften auf die Personalpolitik der Preußischen Staatsregierung war erheblich. In Grzesinski darf der Führer des Gewerkschaftsflügels der SPD gesehen werden. Unter den Gewerkschaftlern wieder führten die Metallarbeiter.

Die Außenseiter wurden vor allem zu politischen Beamten ernannt; damit war zwar ihre Versorgung gesichert, aber sie konnten jederzeit von einer anders zusammengesetzten Regierung entlassen werden.

Demokratisierung der Verwaltung bedeutete aber ferner, den unteren oder allen Schichten des Volkes auch ohne organisatorische Unterstützung durch politische Parteien oder Verbände den Zugang zum höheren Verwaltungsdienst zu öffnen und

fähigen Außenseitern den Eintritt in jene Laufbahnen zu ermöglichen, für welche die „Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst“ Voraussetzung war.

Ein solcher Einbruch in das Juristenmonopol wurde 1920 von der Demokratischen Partei versucht. Sie brachte eine Novelle zum Gesetz vom 10. 8. 1906 ein, die „Bürgermeistern, Ingenieuren und Landwirten“, also Begabungen, woher sie auch kommen mochten, den Eintritt in die höhere Verwaltungslaufbahn möglich machen sollte¹². Die SPD unterstützte diesen Antrag sofort, um fähigen mittleren Beamten einen Aufstieg zu ermöglichen¹³. Das Zentrum schloß sich im Hinblick auf die „Schulmänner“ an¹⁴. Aber auch die Deutschnationale Volkspartei stand diesen Plänen nicht ablehnend gegenüber; jedenfalls konnte sie in der ganzen anschließenden Debatte keine einheitliche Stellungnahme ihrer Parlamentarier erzielen, denn es gab auch in diesem Lager einige, die für das Prinzip „freie Bahn dem Tüchtigen“ eintraten¹⁵. Mochten nun diese Voraussetzungen auch glücklich erscheinen, im Augenblick der Konkretisierung der Wünsche traten dennoch Schwierigkeiten auf, von denen später die Rede sein wird. Das Parlament beschränkte sich darauf, einige Ausnahmen zu schaffen.

Das Gesetz vom 10. August 1906¹⁶ hatte den Befähigungsnachweis in § 10 enumerativ für den Zugang zu bestimmten Ämtern gefordert und in § 13 Ausnahmebestimmungen festgelegt.

Der § 10 lautete in der alten Fassung:

„Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst ist die Voraussetzung für die Berufung zu den Stellen:

1. der Abteilungsdirigenten und der Mitglieder einer Regierung sowie der dem Oberpräsidenten und dem Regierungspräsidenten zugeordneten höheren Verwaltungsbeamten mit Ausnahme der Justitiare und der technischen Beamten.“

Diesem Paragraphen wollte die Regierung die folgende Fassung geben:

(wie oben) „... mit Ausnahme der Dirigenten der Kirchen- und Schulabteilungen der Regierung, der Justitiare und der technischen Beamten¹⁷.“

Die Deutschnationalen beantragten dann eine Änderung dieser Regierungsvorlage, die auch angenommen wurde. Das Gesetz erhielt damit die endgültige Fassung:

(wie oben) „... mit Ausnahme der Justitiare und der technischen Beamten. Die Stellen der Dirigenten bei den Kirchen- und Schulabteilungen sind mit Persönlichkeiten zu besetzen, die entweder aus dem Schulfach hervorgegangen sind oder die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst erworben haben¹⁸.“

Das Juristenmonopol wurde also, was die Kirchen- und Schulverwaltungen an-

¹² Meyer (DDP) am 23. 6. 1920 vor der verf. geb. Preußischen Landesversammlung (PrLV), 145. Sitzg., Spalte 11 487.

¹³ Lichtenstein (USPD) am 23. 6. 1920 vor der verf. geb. PrLV, 145. Sitzg., Spalte 11 490.

¹⁴ Linz (Z) am 23. 6. 1920 vor der verf. geb. PrLV, 145. Sitzg., Spalte 11 485 ff.

¹⁵ Weisärmel (DNVP) am 8. 7. 1920 vor der verf. geb. PrLV, 150. Sitzg., Spalte 11 793 ff.

¹⁶ GS, S. 378 ff.

¹⁷ Drucks. No. 2480 v. 30. 4. 1920.

¹⁸ GS, S. 388 ff.

ging, eingeschränkt, ebenso das Akademikermonopol, denn zwischen Studienräten und Volksschullehrern wurde nicht unterschieden.

Wichtiger aber war § 13. In seiner alten Fassung lautete er:

„Die Minister der Finanzen und des Innern sind ermächtigt, Personen, welche die Befähigung zum höheren Justizdienst erlangt haben und mindestens ein Jahr als Justitiar oder anderweit bei einer Behörde beschäftigt worden sind, sowie Landräte, die eine mindestens fünfjährige Dienstzeit in dieser Stellung zurückgelegt haben, als befähigt zum höheren Verwaltungsdienst zu erklären¹⁹.“

„Bei Personen, welche die Befähigung zum höheren Justizdienst länger als 10 Jahre besitzen, sind die Minister an die einjährige Frist nicht gebunden.“

Auf Antrag der DDP wurde dieser Paragraph folgendermaßen geändert (endgültige Fassung):

„Die Minister der Finanzen und des Innern sind ermächtigt, Personen, welche die Befähigung zum höheren Justizdienst erlangt haben, in Ausnahmefällen auch andere Personen, die auf Grund ihrer fachlichen Vorbildung und mindestens dreijähriger Tätigkeit in einem öffentlichen Verwaltungsdienste für die Stellung eines höheren Verwaltungsbeamten besonders geeignet erscheinen, als befähigt zum höheren Verwaltungsdienste zu erklären²⁰.“

Hier hatte das Parlament sehr weitgehende Befugnisse den Beamtenministern in die Hände gelegt, und es wird später darauf zurückzukommen sein, warum davon eigentlich nur wenig Gebrauch gemacht worden ist.

Während diese Novellen beraten wurden, beschäftigte sich auch die breitere Öffentlichkeit mit der Vorbildung der Beamten. Professor Lotz veröffentlichte im „Roten Tag“ am 6.3.1920 einen Artikel, in dem er eine „grundsätzlich anzuerkennende Gleichwertigkeit des akademischen Studiums“ für die Zulassung zur ersten Verwaltungsprüfung forderte. Einige Zeit später nahm Bill Drews in der Deutschen Allgemeinen Zeitung zum gleichen Thema Stellung²¹. Er wies die Forderungen von Lotz als zu weitgehend zurück, trat aber für eine größere Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Kenntnisse bei den Prüfungen ein. Damit waren Fragen aufgeworfen, die schon bei den Gesetzesberatungen 1906 eine Rolle gespielt hatten, wie sie in der Weimarer und auch in der NS-Zeit häufig wieder aufgegriffen wurden und uns auch heute wieder beschäftigen.

Die Staatsregierung zögerte aber, sich in so weitgehende Pläne einzulassen, zumal es fraglich war, ob sich hier die Koalitionspartner auf ein einheitliches Programm einigen konnten. Man ließ also die Regeln, die das Fundament der Beamtenpyramide bestimmten, im Prinzip unangetastet. Andererseits verschaffte sich die Regierung das Recht, in Ausnahmefällen von Fall zu Fall Korrekturen vorzunehmen. „Man wußte einerseits nicht genau, wie man bei den für die Corps (der Beamten) bestehenden Regeln deren Auflockerung ohne ihre Zerstörung vornehmen könne, und zum anderen glaubte man, nicht genug Zeit zu haben, um auf eine sich als

¹⁹ S. o., Anm. 16.

²⁰ S. o., Anm. 18.

²¹ Deutsche Allgemeine Zeitung v. 27. und 29. 6. 1920.

Folge der erweiterten Bildungsmöglichkeiten ja von selbst einstellende Verbreiterung des soziologischen Fundaments warten zu können²²."

Die Parteien warteten ungeduldiger als je auf die Demokratisierung. Ein Sprecher des Zentrums formulierte in einer leidenschaftlichen Rede im Parlament die Wünsche seiner Partei. Im Königreich Preußen, so sagte er, habe man Katholiken ungerechterweise aus Regierung und Verwaltung ferngehalten, deswegen sei es nun notwendig, dies wiedergutzumachen, um einen „würdigen und entsprechenden Einfluß des Volksteiles zu ermöglichen, den wir hier zu vertreten haben“²³. In gleicher Weise sprach die SPD im Namen der Arbeiterschaft. Die Rechte aber faßte diese Angriffe als eine Herausforderung auf und beschuldigte die Koalitionsparteien, daß sie parteiegoistische Ziele verträten, an einer Ausbildungsreform dagegen nicht interessiert seien²⁴.

Der Abgeordnete von Richter erklärte für die Deutsche Volkspartei, daß die Gefahr bestehe, daß man nun die Erklärung der Befähigung auf Grund der politischen Gesinnung vornähme, denn das Gesetz lege den Ministern einen Freibrief dafür in die Hände. Die Deutschnationalen sahen in den Ausnahmebestimmungen die Grundlage für eine Art „doppelter Rekrutierung“; es entstände also die Gefahr, daß ein zweiter auf den üblichen nicht abgestimmter Zugang zum öffentlichen Dienst geschaffen würde. Aber auch Anhänger der Koalition unterstützten diese Bedenken in der Presse²⁵.

Es ist nun nicht genau zu übersehen, wie weit die Minister ihre Vollmachten gebrauchten. Die Akten, die der Verfasser einsehen konnte, berichten von der Übernahme einiger mittlerer Beamter in den höheren Verwaltungsdienst²⁶. Aber auch diese Fälle lassen noch nicht den Schluß zu, daß sich hierdurch in der so außergewöhnlich strengen Abkapselung des höheren Dienstes nach unten viel geändert hätte. Weiter wurden einige Schulabteilungen in den Regierungsbezirken an Lehrer übertragen. Aus der zitierten Pensionsliste der Außenseiter ist nur zu ersehen, daß zwei der 46 Außenseiterlandräte der Liste später als Regierungsräte übernommen wurden. Ein umfassender Gebrauch aus politischen Motiven scheint also von diesen Möglichkeiten nicht gemacht worden zu sein.

Daß aber die Möglichkeit der politischen Ausnutzung bestand, zeigt eine Maßnahme Grzesinskis, der durch die Anstellung von 10 Außenseitern auf Privatdienstvertrag der SPD eine Beamtenreserve verschaffen wollte. Er beabsichtigte, nach dreijähriger Beschäftigung diese Anwärter in den höheren Verwaltungsdienst zu übernehmen. In dem Schreiben Grzesinskis vom 25. Dezember 1927, in dem er seinen Antrag begründete, hieß es^{26a}:

²² Anregungen und Formulierungen verdankt der Verfasser einer Korrespondenz mit Herrn W. v. Buch, Duisburg.

²³ Sprenger (Z) am 8. 7. 1920 vor der verf.geb. PrLV, 150. Sitzg., Spalte 11756.

²⁴ v. Richter (DVP) am 8. 7. 1920 vor der verf.geb. PrLV, 150. Sitzg., Spalte 11794ff.

²⁵ Vgl. Bill Drews in Deutsche Allgemeine Zeitung v. 27. u. 29. 6. 1920.

²⁶ BHA Rep. 90, No. 1000.

^{26a} Ehemaliges Preußisches Geheimes Staatsarchiv, heute: Deutsches Zentralarchiv, Abt. Merseburg (DZA-Merseburg) Rep. 77 Tit. 184 (Beamtenachen) Nr. 276 Eingaben zu allgemeinen Beamtenfragen, Notiz des Mdl v. 23. 12. 1927.

„Immer wieder bin ich gezwungen, für Stellen des höheren Dienstes, bei deren Besetzung auch die politische Einstellung des künftigen Stelleninhabers für seine Eignung von maßgebender Bedeutung ist, Personen in Aussicht zu nehmen, die bisher noch nicht im staatlichen Verwaltungsdienste tätig waren. In erster Linie tritt diese Notwendigkeit immer wieder auf bei der Besetzung von Stellen, für die nach der politischen Zusammensetzung des fraglichen Gebietsteiles zweckmäßigerweise nur Personen in Frage kommen, die auf dem Boden der Sozialdemokratischen Partei stehen. Naturgemäß wird Personen, die bisher noch nicht im staatlichen Verwaltungsdienst tätig waren, durch das Fehlen hinreichender Erfahrung in der Verwaltungspraxis die Führung ihres Amtes zunächst für längere Zeit außerordentlich erschwert. Auch löst die unmittelbare Übertragung von begehrenswerten Ämtern an solche Personen bei der höheren und mittleren Beamtenschaft regelmäßig eine starke Verstimmung aus. Ich halte es daher im Interesse einer leichteren und reibungsloseren Durchführung der Personalpolitik des Staatsministeriums, die den billigen Ansprüchen aller Bevölkerungsteile gerecht werden soll, für erforderlich, einzelnen Personen, welche auf Grund ihrer Befähigung, ihrer bisherigen Tätigkeit und ihrer politischen Einstellung, andererseits im Staatsinteresse aus bedeutensamen Gründen zur späteren Bekleidung der fraglichen politischen Stellen in Betracht kommen, Gelegenheit zu geben, sich bei einem Landratsamte oder einer Regierung im Angestelltenverhältnis als Hilfsarbeiter für den höheren Dienst mit den Verwaltungsaufgaben und der Verwaltungspraxis sowie den gesetzlichen Bestimmungen näher vertraut zu machen und hierbei zu zeigen, ob sie wirklich für wichtigere politische Stellen geeignet sind.“

Diese Maßnahme Grzesinskis blieb jedoch ein Einzelfall.

Die politischen Beamten wurden von den zuständigen Ministern dem Staatsministerium zur Ernennung vorgeschlagen. Wer aber entdeckte die Außenseiter, wer befürwortete ihre Kandidatur vor dem zuständigen Minister – denn der Minister konnte nicht alle Anwärter persönlich kennen –, und welche Kontrollmittel gab es gegen möglichen Mißbrauch? Severing selbst hielt jede Ernennung für „einen Sprung ins Dunkle“²⁷.

Die Besetzung von Spitzenämtern der Verwaltung ist meist ein langwieriger und komplizierter Vorgang. Wurde ein ordentlicher Beamter in ein Spitzenamt berufen, so löste seine Ernennung eine Kette von Umbesetzungen in den untergeordneten Ämtern aus, und andere Beamte rückten entsprechend ihrer Anciennität oder besonderen Befähigung in die frei gewordenen Ämter nach. Wurde ein Außenseiter benannt, so stieß dies meist auf das Mißfallen der ordentlichen Beamten, die sich um ihre Chancen des Aufrückens gebracht sahen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Frage, in welchem Stadium der Beratung über die Neubesetzung eines Amtes der Minister in diesen Prozeß der Bildung einer Entscheidung einbezogen wurde. Es ist z. B. nicht uninteressant, darauf hinzuweisen, daß in England der Minister erst sehr spät an diesem Prozeß der Benennung von Spitzenbeamten beteiligt wird, obwohl er mit dem Ministerpräsidenten zu guter letzt über die Berufung entscheidet²⁸. Der preußische Minister hingegen scheint von Anfang an und im Detail mit diesem Prozeß befaßt gewesen zu sein.

²⁷ Carl Severing, *Mein Lebensweg*, Köln 1950 Bd. 1, S. 284.

²⁸ Herbert Morrison, *Government and Parliament*, Oxford 1954, S. 326 f.

Professor Eschenburg hat darauf hingewiesen, daß es in der Weimarer Zeit den Länderparlamenten an politischen Aufgaben fehlte und daß sie das Vakuum, das so entstand, durch intensivere Beschäftigung mit Ämterpatronage auszufüllen versuchten²⁹.

Die Minister hielten sich jedenfalls nicht von den Personalangelegenheiten zurück, und sie wurden auch von den Parteien, oder die der SPD auch von den Gewerkschaften, aufgefordert, sich hier sehr zeitig einzumischen.

Das Verfahren der Besetzung eines Spitzenamtes läßt sich aus den Akten im allgemeinen sehr schwer feststellen. Die Verhandlungen wurden meist mündlich geführt und hinterließen deshalb kaum Spuren, denen der Historiker folgen kann. Schieden die Minister aus den Ämtern, so nahmen sie die in diesen Angelegenheiten geführten Korrespondenzen meist mit nach Hause, und die Dokumente gingen damit oft für die Forschung verloren.

Fällige Vakanzen waren meistens längere Zeit im voraus bekannt. Auf dem Dienstweg oder privat wurden dann an den Minister oder seinen Personalreferenten Vorschläge herangetragen. Die größte Beachtung wird unter diesen Vorschlägen jener des vorschlagsberechtigten Vorgesetzten, also für die Kandidatur eines Landrates etwa der des Regierungspräsidenten, gefunden haben. Der Minister besprach diese Vorschläge mit seinem Referenten, aber auch mit seinen Kollegen, zumal er für manche Benennungen die Zustimmung eines anderen Ministers brauchte, für die Besetzung der Schulabteilungsleiter etwa des Kultusministers, für Außenseiter allgemein des Finanzministers usw. Aber er besprach sie auch mit den Fraktionen, und meist befanden sich darin Spezialisten für Personalfragen der Verwaltung, die die Koalitionswünsche aushandelten und aufeinander abstimmten. War dann einigermaßen Einigkeit erzielt und wurde die Neubesetzung fällig, so beschloß das gesamte Staatsministerium über die Angelegenheit. Auch das war nicht nur eine Formalität, sondern hier waren noch durchaus Möglichkeiten des Einspruchs gegeben³⁰.

Wurde z. B. ein Landratsamt vakant, so schlug im allgemeinen der Regierungspräsident dafür einen seiner tüchtigen Assessoren vor. Der Präsident oder seine Referenten kannten die Assessoren, und so war hier das Risiko gering. Bei Außenseitern lagen die Dinge jedoch anders. Für ihre Kandidatur waren, wie Severing schrieb, die Ministerien auf Auskünfte „nichtamtlicher Stellen“ angewiesen³¹, d. h. auf Referenzen einer Partei oder der Gewerkschaften. (Außenseiter, die ohne Hilfe einer Partei in die Verwaltung aufgenommen wurden, sind dem Verfasser nicht bekannt.)

Es trat aber auch noch ein anderes Problem auf. In Oberschlesien z. B. wurden die evangelischen Landräte durch katholische abgelöst. Die Kreistage verfügten

²⁹ T. Eschenburg, *Politik und Verwaltung im Verfassungsrecht*, in: *Universitas* 3 (1948), S. 917 ff.

³⁰ Vgl. Grundsätze für die Erledigung von Geschäften des Staatsministeriums vom 16. 12. 1921, BHA Rep. 90, No. 396.

³¹ Severing a. a. O. (Anm. 27), S. 284.

schon in der Monarchie über ein Vorschlagsrecht für die Besetzung der Landratsämter; von diesem versuchten sie nach der Demokratisierung des Wahlrechts im Sinne einer heimlichen Kommunalisierung Gebrauch zu machen. Besonders dem Zentrum gelang es, seinen Wünschen im Innenministerium Gehör zu verschaffen. Der Druck, den es dabei auf den Innenminister ausübte, löste oftmals Verstimmungen und in der Presse sichtbar werdende Konflikte zwischen den Koalitionspartnern aus. Aber nicht allen Wünschen der Kreistage konnte stattgegeben werden, und die relativ hohe Anzahl der kommissarisch verwalteten Landkreise läßt darauf schließen, daß das Arrangement zwischen dem Vorschlagsrecht der Kreistage und der Ernennungsbefugnis des Staatsministeriums noch keine befriedigende Lösung der strittigen Frage der Landratsämter darstellte. Ähnliche Unstimmigkeiten, die teils zu einer heimlichen Kommunalisierung, teils zu dem Provisorium einer kommissarischen Übernahme von Ämtern führen konnten, ergaben sich aus Art. 86 der preußischen Verfassung, der zur Ernennung der Oberpräsidenten, der Regierungspräsidenten, der Vorsitzenden des Provinzialschulkollegiums und des Landeskulturamtes das Einvernehmen mit den Provinzialausschüssen voraussetzte³².

Das altpreußische Prinzip, katholische Gebietsteile durch evangelische Beamte verwalten zu lassen, wurde jetzt vollständig aufgegeben (in den Rheinlanden war es z. T. schon früher aufgegeben worden), und den Wünschen katholischer Mehrheiten wurde meist stattgegeben. Diese Anpassungsbereitschaft der Ämterpolitik trug nicht zuletzt dazu bei, daß die katholischen Gebietsteile Preußens sich nicht aus dem Staatsverband lösten, obwohl in dieser Richtung Versuche unternommen wurden. Die Überschneidungen, die in katholischen Industriebezirken zwischen dem Zentrum und der SPD auftraten, oder die Differenzen zwischen dem Parteiinteresse des Zentrums und den Interessen des preußischen Staates gelang es immer wieder auszugleichen, wenn auch Severing dabei manchmal mit dem Rücktritt zu drohen hatte.

Die Einmütigkeit der Koalition in Preußen in diesen Angelegenheiten war auch größer, als man nach den Wortgefechten bei Wahlen oder in der Tagespresse vermuten konnte. Besonders nachdem Drews vorgeschlagen hatte, die Landratsämter zu kommunalisieren, schien auch die preußische Staatsregierung nicht abgeneigt zu sein, zumindest in der Praxis solche Tendenzen zu respektieren. Die Demokraten und das Zentrum begrüßten derartige Absichten. Severing aber erklärte vor dem preußischen Landtag, daß er den Grundsatz der Kommunalisierung nicht als für die Regierung bindend anerkennen könne, „solange nicht das junge Gemeinwesen vor allen reaktionären Anschlägen geschützt ist“³³. Er befürchtete, daß das agrarische Übergewicht auf der Landkreisebene neben dem nach dem Verhältniswahlrecht gewählten Landtage eine Art zweiter Repräsentation konstituieren könne, die mit der gesetzgebenden in Konflikt käme. Aber damit blieb die preußische Verwaltung im

³² Severing a. a. O. (Anm. 27), S. 352 ff. (Provinziallandtage) und S. 352 ff. (Kreistage).

³³ Severing am 7. 7. 1920 vor der verf. geb. PrLV, Spalte 11672.

Schatten jener Vergangenheit, die die Parteien der Weimarer Koalition so heftig angegriffen hatten, und neue Arten von Diskriminierungen waren geschaffen. Die Verwaltung wurde politisiert, und diese Politisierung erfaßte insbesondere auch die Schulabteilungen der Regierungspräsidien und die Polizei. Wie es an einem Schulgesetz fehlte – und aus diesem Notstand konnte man nur im Partei-, nicht aber im Staatsinteresse Nutzen ziehen –, so fehlte es auch an einer Verwaltungsreform.

Der Personalpolitik kam in dieser Lage eine immer größere Bedeutung zu. Wenn das Innenministerium zu einem vergrößerten Verfassungsschutzamt zu werden drohte – und es mußte das wegen der angespannten politischen Lage und der strukturellen Unstimmigkeiten im Verwaltungsaufbau werden –, wenn weiter der Innenminister für sehr wichtige Benennungen auf die Vorschläge von Parteien zu hören hatte, dann bestand die dringende Gefahr, daß ein gut Teil der personalpolitischen Kompetenz der Minister in die Hände der Personalreferenten der Regierungsparteien überging. Daß Tendenzen in dieser Richtung bestanden, geht aus einem Vorschlag Grzesinskis hervor, die Regierungsparteien an der personalpolitischen Kompetenz des Staatsministeriums und auch an den auf untere Verwaltungen delegierten Kompetenzen zu beteiligen. Dieser Vorschlag wurde jedoch am 24. Mai 1922 in einem interfraktionellen Ausschuß besprochen und abgelehnt. Er lautete²⁴:

„I. Unbeschadet des Rechts des Staatsministeriums und der Ressortminister, die Beamten zu ernennen, kommen die die jetzige Preußische Regierung bildenden Parteien überein, bei der Besetzung der Stellen der Oberbeamten nach folgenden Gesichtspunkten mitzuwirken:

1. Dem Obmann der Regierungsparteien im Landtag werden durch den Ministerpräsidenten ständig alle für eine Wieder- oder Neubesetzung in Frage kommenden Oberbeamtenstellen in den Zentral-, Provinzial-, Bezirks- und Kreisbehörden frühzeitig bezeichnet. Falls der zuständige Ressortminister eine Stellungnahme für die Besetzung der Stelle bereits in Aussicht genommen hat, soll dieselbe mitgeteilt werden.

2. Eine Besetzung der Stellen der politischen Beamten, Staatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Landräte und der diesen etwa gleichzustellenden Abteilungsleiter in den Oberpräsidien, Regierungspräsidien und der Kreisschulräte erfolgt im Benehmen mit dem interfraktionellen Ausschuß der Regierungsparteien.

3. Eine Stellenbesetzung der übrigen Oberbeamten erfolgt nach Anhören des interfraktionellen Ausschusses.

II. In Zukunft erfolgt die Einstellung von Regierungsreferendaren durch den Minister des Innern auf Vorschlag des Regierungspräsidenten. Dem interfraktionellen Ausschuß ist laufend ein Bericht über die erfolgten Einstellungen zu geben.

III. Dem Obmann der Regierungsparteien ist tunlichst bald eine Übersicht über die Oberbeamten mit ihren Amtsbezeichnungen zu geben, die sich gliedert nach den Behörden, an welchen sie beschäftigt sind, und nach Arbeitsgebieten.

IV. Für die Zeit, während welcher der Landtag nicht versammelt ist, bestimmen die Regierungsparteien mindestens je zwei von ihren in Berlin wohnenden Mit-

²⁴ Nachlaß Grzesinski, HVSG Bd. No. 99, Entwurf vorgelegt am 24. 5. 1922, der interfraktionellen Besprechung wohnten bei: Oeser, Hess, Braun und v. Campe.

gliedern, welche alle zusammen während dieser Zeit die Befugnisse des interfraktionellen Ausschusses haben.“

Durch die Tatsache, daß die Regierungen Preußens in der Weimarer Zeit Koalitionsregierungen waren, war einer willkürlichen Patronagepolitik amerikanischen Stils eine scharfe Grenze gesetzt. Übermäßige Forderungen einer Partei blieben immer dem Risiko des Koalitionsbruchs ausgesetzt. So wurden die Parteien gezwungen, aufeinander Rücksicht zu nehmen, was im allgemeinen einer Einschränkung ihrer Wünsche gleichkam⁸⁵. Gegenüber mehreren politischen Bewerbern konnte auch der „unpolitische“ Dritte den Vorzug erhalten. Neben die Berufsbeamten trat nur ein kleiner Prozentsatz von Außenseitern. Diese aber sollten das Berufsbeamtentum nicht sprengen, sondern in ihm aufgehen, wenn sie auch darin einen bewußt verfassungstreuen Kern zu bilden hatten.

Zwang so die gegenseitige Rücksichtnahme aus Koalitionsgründen zur Mäßigung, so verwuchs diese Koalitionspraxis zur gleichen Zeit mit den alten Geschäftsgewohnheiten des kollegialen Preußischen Staatsministeriums. Es zeigte sich in der Praxis die Tendenz, daß Koalitionsolidarität und Ministerkollegialität mehr und mehr einander entsprachen. Andererseits darf aber nicht übersehen werden, daß das Drängen der Sozialdemokratischen Partei, der Gewerkschaften, aber auch des Zentrums, besonders in ihren lokalen Gruppen, auf Berücksichtigung viel größer war als das, was die Minister am Ende gewährten. Die Verhandlungen der SPD-Parteitage zeigen freilich, wie schwer es den Ministern dieser Partei wurde, die personalpolitische Mäßigung vor ihrer Partei zu rechtfertigen, und wie schwer es den Anhängern der SPD fiel, ihre Minister zu verstehen. Wenn nur ein sehr beschränkter Gebrauch der Ermessensfreiheiten zur Durchsetzung politischer Wünsche gemacht wurde, so wirkte dahin zuallererst jene Selbstkontrolle des Staatsministeriums.

Einigen der Minister waren in diesen Angelegenheiten noch Sonderstellungen eingeräumt. Innen- und Finanzminister hatten über die Aufnahme von Außenseitern gemeinsam zu befinden, bei der Besetzung von Stellen der Schulverwaltung wurde der Unterrichtsminister zugezogen. Man kann sagen, daß die meisten Fälle sehr sorgfältig geprüft wurden und daß unklare Fälle zu langwierigen Korrespondenzen innerhalb des Kabinetts Anlaß gaben, an denen auch das Justizministerium aufmerksam und kritisch teilnahm. Die beiden wichtigsten Beamtenministerien, die der Finanzen und des Innern, wurden seit 1921 von Ministern verschiedener Parteien verwaltet⁸⁶.

Da die Regierung über Ernennung, Beförderung und Entlassung der Beamten

⁸⁵ Anregungen und Formulierungen verdankt der Verfasser einer Korrespondenz mit Herrn Dr. G. Schulz, Berlin.

⁸⁶ Übersicht über die Besetzung wichtiger Ministerien:

	Min.-Präs.	Inn.	Fin.	Kult.
25. 3. 19–29. 5. 20 (Weimarer Koalition)	SPD	SPD	SPD	SPD
29. 5. 20–21. 4. 21 (Weimarer Koalition)	SPD	SPD	SPD	SPD
21. 4. 21–7. 11. 21 (DDP und Zentrum)	Z	DDP	o. P.	o. P.

entschied, bestand theoretisch die Möglichkeit, daß beide für Beamtenfragen zuständigen Minister (oder einer von beiden) in personalpolitischen Fragen durch einen Beschluß des gesamten Staatsministeriums majorisiert und dadurch in der Ausübung der gesetzlich vorgesehenen Kontrollfunktionen gehemmt wurden. Solche Mehrheitsbeschlüsse hätten aber sowohl dem Prinzip der Einzelverantwortlichkeit der Minister vor dem Parlament („der Ressortminister ist nicht dem Staatsministerium verantwortlich, sondern dem Parlament“³⁷) als auch der speziellen Verantwortlichkeit bestimmter Ministerien in Beamtenfragen widersprochen. Diese Prinzipien standen nicht im Widerspruch mit der „Kollegialität“ des Staatsministeriums. Es kam denn auch hier zu einem Kompromiß, der darin bestand, daß gegen den Willen des hauptsächlich mit einer Sache befaßten Ministeriums keine Kabinettsbeschlüsse gefaßt wurden. Zwischen den wichtigsten Ministerien bemühte man sich daher um weitgehende Übereinstimmung, was einerseits den Koalitionsbruch vermied, andererseits aber die Verantwortlichkeit des Ressortministers vor dem Parlament nicht illusorisch machte. Der Ministerpräsident hatte in diesen Dingen wohl eine Vermittlerrolle, jedoch keine Weisungsbefugnis. In Beamtenfragen hielt Braun sich deshalb zurück und sah nur darauf, daß streitende Parteien unter sich einig würden³⁸.

Für einen Streitfall zwischen dem Innen- und dem Finanzministerium um die Grundsatzfrage der Kompetenz des Staatsministeriums sei ein Beispiel angeführt. Das Finanzministerium wehrte sich gegen jede Überstimmung mit folgender Begründung³⁹:

„Die zwingende Vorschrift im Art. I des Gesetzes vom 8. 7. 1920 ermächtigte lediglich ‚die Minister der Finanzen und des Innern‘, die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienste zu verleihen. Es handelt sich nicht um eine reine Verwaltungsmaßnahme, sondern um einen nur auf Grund ausdrücklicher Delegation möglichen Akt zur Ergänzung der Gesetzgebung, und eine (bejahende) Beschlußfassung des Staatsministeriums würde die Ausübung einer ihm nicht zugebilligten Delegationsbefugnis darstellen, mithin dem Gesetz widersprechen.“

Wie jedoch im Einzelfall die Kontrolle ausgeübt wurde, mag folgendes Beispiel erläutern. Ein Schulrat, der noch nicht die vorgeschriebenen drei Jahre im Verwal-

	Min.-Präs.	Inn.	Fin.	Kult.
7. 11. 21–18. 2. 25 (Große Koalition)	SPD	SPD	DVP	DVP
18. 2. 25–4. 4. 25 (DDP und Zentrum)	Z	(SPD)*	DDP	o. P.
4. 4. 25–20. 7. 32 (Weimarer Koalition)	SPD	SPD	DDP**	o. P.***

o. P. = parteilos, * Severing als Fachminister, ** später parteilos, *** später SPD

³⁷ Vgl. BHA Rep. 90 Nr. 1000, Schreiben des Berufsvereins höherer Verwaltungsbeamter an das Preußische Staatsministerium vom 28. 1. 1924 und anschließende interministerielle Korrespondenzen.

³⁸ Zu Geschäftsordnungsgewohnheiten des Preußischen Staatsministeriums vgl. BHA Rep. 90 Nr. 395 passim.

³⁹ BHA Rep. 90 Nr. 1000. Der Finanzminister an den Ministerpräsidenten v. 50. 6. 1922.

tungsdienst tätig war, sollte zum zweiten Stellvertreter eines Regierungspräsidenten ernannt werden. Die Tatsache, daß der Innenminister einen Teil der Lehr- amtszeit des Bewerbers als vorherige Tätigkeit in einem Verwaltungsdienste anrechnen wollte, warf eine Grundsatzfrage auf. Das Finanzministerium erhob Einspruch mit folgender Begründung⁴⁰:

„... darf ich darauf hinweisen, daß nach den Bestimmungen (§ 13 des Gesetzes v. 1920) lediglich in Ausnahmefällen, in denen sowohl auf Grund fachlicher Vorbildung als mindestens dreijähriger Verwaltungstätigkeit eine ganz besondere Eignung gegeben erscheint, eine Verleihung der Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst erfolgen kann. Die Vorschrift bezweckt die Zulassung nur wirklich im Verwaltungsfach erfahrener Männer und kann daher meines Erachtens nur dahin verstanden werden, daß lediglich eine verwaltende Beschäftigung bei einer wirklichen Verwaltungsbehörde, sei es des Staates, sei es der Selbstverwaltungsbehörden, als hinreichende Vorbereitung für den höheren Verwaltungsdienst angesehen werden darf, nicht aber eine technische Tätigkeit bei einer technischen Behörde. Als eine solche muß die Tätigkeit im Lehrerberuf angesehen werden. . . .

Die entgegengesetzte Auffassung würde dahin führen, daß auch der öffentliche Dienst im Forstfach, im Baufach, in der amtlichen Ärzelaufbahn nicht als technischer, sondern als Verwaltungsdienst angesehen werden müsse. . . .

Im vorliegenden Fall sind die Bedenken umso größer, als der in Frage stehende Beamte nicht als Dezernent übernommen werden soll, sondern in der wichtigen Stellung eines Stellvertreters des Regierungspräsidenten Verwendung finden soll, in der er den dem Regierungspräsidenten beigegebenen und bestimmungsmäßig ausgebildeten Verwaltungsbeamten übergeordnet ist und deren Verfügungsentwürfe dem Regierungspräsidenten gegenüber verantwortlich zu zeichnen hat. . . .“

Abgesehen von diesen Versuchen zur Demokratisierung der Verwaltung blieb die preußische Beamtenpolitik der Weimarer Zeit im wesentlichen unverändert und gehorchte den gleichen Grundsätzen, die sich seit dem späten 19. Jahrhundert ausgebildet hatten. Die Unstimmigkeiten, die sich aus dieser Lage ergaben, blieben ungelöst.

Bill Drews z. B. hatte gefordert, die Beamtenpolitik nach einheitlichen Gesichtspunkten neu zu ordnen, um sie Demokratie und Parlamentarismus anzupassen und um in der neuen Verfassungsordnung die Traditionen des alten Berufsbeamtentums fortzuführen. Vor allem sollte hierbei die Beamtenschaft politisch neutral bleiben. Auch die politischen Beamten sollten nicht agitatorisch für eine Partei wirken, „weil hierdurch das Mißverständnis erweckt werden kann, daß sich die Ziele der Staatsregierung mit den Zielen jener Partei (des Beamten) unter allen Umständen decken⁴¹“.

In der Weimarer Zeit aber nahmen besonders einige der Regierungs- und Oberpräsidenten aktiv am Wahlkampf teil, zumal wenn sie selbst kandidierten oder Abgeordnete waren. Indem sie für ihre Partei eintraten, setzten sie sich der Gefahr aus, in politischen Konflikt mit ihren Dienstvorgesetzten zu geraten, wenn diese einer

⁴⁰ Siehe Anm. 39.

⁴¹ DZA-Merseburg Rep. 77 Tit. 184 Nr. 205, Vol. 7 (Politisches Verhalten der Beamten), Verf. d. Preuß. Staatsministeriums vom 23. 9. 1918.

anderen Koalitionspartei angehörten. Der Regierungspräsident z. B. war nicht nur der „Untergebene“ des Innenministers, sondern ebenso des Finanz- oder Kultusministers. Ergab sich hier also grundsätzlich eine Verpflichtung – ganz besonders der leitenden Beamten – zu persönlicher politischer Zurückhaltung und politischer Neutralität gegenüber der Öffentlichkeit, so wurde sie doch in der Praxis nicht anerkannt. Das Verhalten mancher politischer Beamten wurde besonders von den Beamtenverbänden oft als Verstoß gegen die Tradition des deutschen Berufsbeamtentums angesehen. Gleiche Unstimmigkeiten erkannte man im Beförderungswesen. Die Einführung der parteipolitischen Qualifikation schien einen neuen Maßstab zu schaffen, der der früheren Übung nicht entsprach und dem Leistungsprinzip nicht gerecht wurde.

Einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit diesen Fragen ging die preußische Staatsregierung aus dem Wege; dafür schlug sie den Weg des geringsten Widerstandes ein und versuchte, das Problem der Demokratisierung durch Bestellung einer relativ kleinen Zahl von Außenseitern oder die Begünstigung von Freunden der Koalition zu lösen.

Dieses Verfahren wurde in der Weimarer Zeit als das „Severingsche System“ bezeichnet. Severing war Sozialdemokrat und befürwortete deswegen eine Berücksichtigung von aus dem Arbeiterstand hervorgegangenen Außenseitern im Verwaltungsdienst. Jedoch sah er darauf, daß diese Außenseiter tüchtige Leute waren, und widersetzte sich unbilligen Forderungen seiner eigenen Parteigenossen. Ständig war er um einen Ausgleich und eine Verständigung zwischen der alten Beamtenschaft – oder den Karriere-Beamten – und den Außenseitern bemüht und achtete auf ein gutes und sachliches Verhältnis zu den Beamtenverbänden. Diese Rolle des unermüdlchen Vermittlers war aber mehr ein persönliches Verdienst als ein System. Eine Politik, die eine Reform des Beamtentums in Preußen anstrebte, vertrat Severing nicht.

Grzesinski vertrat eine militantere Richtung sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Politik. Er geriet oft in Gefahr, Verwaltungsangelegenheiten allzu politisch zu sehen. Dazu mag ihn einmal sein Temperament verleitet haben, zum anderen hatte er wohl die Verwaltung allzusehr im Bereich der Polizei kennengelernt. Er machte einen größeren Gebrauch von der Macht seines Amtes als preußischer Innenminister zur Politisierung der Verwaltung als Severing. Auch belasteten seine temperamentvollen Reden allzuoft das Verhältnis zu den Beamtenverbänden. Aber er vertrat insofern eine einheitlichere Politik als Severing, als er das Personalwesen der Verwaltung ganz dem Kampf um die Republik unterordnen wollte und hierbei auch an starke Eingriffe in das Berufsbeamtentum dachte. Er war aber zu kurze Zeit Minister, um sich in der Koalition durchsetzen zu können.

Über die Rolle, die andere mit Beamten- und Personalfragen eng vertraute Parteiführer wie Heilmann von der SPD, Hess vom Zentrum oder von Richter von der DVP in der preußischen Beamtenpolitik spielten, kann der Verfasser leider nicht Genaueres berichten, weil hierüber Unterlagen sich nicht gefunden haben.

In der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre kann man an einer Reihe von personalpolitischen Entscheidungen, so u. a. an Ernennungen von Regierungspräsidenten, feststellen, daß die Bestellung von Außenseitern nur als eine vorübergehende Hilfsmaßnahme gedacht war, bis ausreichende, verfassungspolitisch zuverlässige Karriere-Beamten für die wichtigen Ämter zur Verfügung ständen. So wurden zu dieser Zeit und auch zu Anfang der dreißiger Jahre junge sozialdemokratische Berufsbeamte unter Überspringung einer größeren Reihe von dienstälteren, politisch indifferenten Beamten zu Regierungspräsidenten ernannt.

Da in Preußen von der Gründung des Freistaates bis zur Absetzung der Regierung durch Papen im Juli 1932 die Regierungskoalition konstant aus Zentrum, Demokratie und Sozialdemokratie bestand, zu denen nur kurzfristig die Deutsche Volkspartei als Regierungspartei hinzutrat, ist das Problem der Auswechslung der politischen Beamten im Falle eines Regierungswechsels nicht akut geworden.

Zu einer grundlegenden institutionellen Reform der Personalpolitik hat sich weder der Landtag noch die Regierung aufrufen können. Es fehlte ihnen auch an einer Konzeption, diese schwierige Aufgabe zu lösen, nämlich ein permanentes, aber verfassungspolitisch zuverlässiges Beamtentum in einer parlamentarischen Demokratie mit der Möglichkeit häufiger Regierungswechsel zu schaffen, da sie von Anfang an unter scharfen Verfassungsgegensätzen litt. Infolge dieser Verfassungsgegensätze gab es kein neutrales Beamtentum, das vorbehaltlos bereit war, jeder Regierung zu dienen. Der alte, von der Monarchie übernommene Beamte war zwar kein antidemokratischer Revolutionär, aber insofern nicht immer zuverlässig, als er kein überzeugter Anhänger einer demokratischen Staatsordnung war. Den verfassungspolitisch zuverlässigen Beamten glaubte man in erster Linie an seiner Parteizugehörigkeit zu erkennen und konnte ihn wohl zunächst auch nur so erkennen. Das aber hatte eine wachsende Rivalität der drei verfassungstreuen Parteien um die Ämterbesetzung zur Folge, wodurch noch stärker der parteipolitische Charakter der nicht sehr zahlreichen, nach dem Kriterium der Verfassungstreue ausgewählten Beamten in Erscheinung trat. Die personalpolitische Rivalität der verfassungstreuen Parteien erschwerte eine Beamtenauslese, die sich an der Verfassungszuverlässigkeit orientierte. Den bürgerlichen verfassungstreuen Parteien, Demokraten und Zentrum, lag bei ihrer Einwirkung auf die Personalpolitik daran, daß das Berufsbeamtentum als solches erhalten blieb. Ihre Kandidaten waren daher vor allem Lehrer, Anwälte und Beamte des gehobenen oder auch mittleren Dienstes, während die Sozialdemokratie, vor allem ihr extremer Flügel, den Charakter des Beamtentums überhaupt zu ändern suchte, indem sie die hohe Beamtenschaft mit in erster Linie aus dem Arbeiterstand hervorgegangenen Partei- und Gewerkschaftssekretären zu durchsetzen strebte.