Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte
cn=Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, email=info@mpier.uni-frankfurt.de, o=Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, c=DE

IUS COMMUNE

Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts
für Europäische Rechtsgeschichte
Frankfurt am Main

XII

Herausgegeben von
Dieter Simon und Walter Wilhelm

Vittorio Klostermann Frankfurt am Main
1984

ERK VOLKMAR HEYEN

Professionalisierung und Verwissenschaftlichung: Zur intellektuellen Struktur der deutschen Verwaltungsgeschichte*

In meinem 1982 erschienenen Literaturbericht zur Geschichte der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft hatte ich einen weiteren Literaturbericht zur Geschichte des Verwaltungsrechts angekündigt[1]. Inzwischen sind zwei Jahre vergangen und die ersten beiden Bände der schon lange erwarteten „Deutschen Verwaltungsgeschichte" veröffentlicht worden. Mir erscheint es angesichts der dort höchst eindrucksvoll versammelten rechtsgeschichtlichen Hinweise nunmehr ergiebiger, dieses Werk allein zum Gegenstand der Betrachtung zu machen, es vorzustellen in seiner äußeren Gestalt (I.) und daran die Frage zu knüpfen, ob diese Gestalt — hinsichtlich eines besonderen, aber zentralen Aspektes — der inneren Struktur seines Gegenstandes angemessen ist (II.)[2].

Um es vorweg zu sagen: Dem Verwaltungs- und Rechtshistoriker ist hier ohne Zweifel eine reichhaltige Fundgrube eingerichtet worden, eine fortan unentbehrliche und in Europa zur Zeit einzigartige Arbeitsgrundlage. Für den Mut, ein solches Unternehmen in Angriff genommen zu haben und es beharrlich zu vollenden, hat er in jedem Fall zu danken. Freilich, unter mancherlei Gesichtspunkten besteht auch Anlaß zur deutlichen Kritik. Nur einiges wird im folgenden zur Sprache kommen, und wenn dabei zuweilen der

* Zugleich eine Besprechung von: Deutsche Verwaltungsgeschichte, hrsg. im Auftrag der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e. V. von K. G. A. Jeserich, H. Pohl und G.-Chr. v. Unruh, geplant auf fünf Bände mit einem Registerband (Subskriptionspreis DM 224.– pro Band, späterer Ladenpreis DM 258.– pro Band; das Werk wird nur geschlossen abgegeben; der Abschluß ist derzeit bis Ende 1985 vorgesehen), Deutsche Verlags-Anstalt Stuttgart. Bd. I: Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches, 1983, XXIV u. 941 S.; Bd. II: Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes, 1983, XXI u. 811 S.

[1] E. V. Heyen: Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung, Frankfurt a. M. 1982, S. 29-50 (42 Anm. 35).

[2] Zitiert wird im folgenden mit römischer Ziffer für die Bandzahl und mit arabischer Ziffer für die Seitenzahl.

Anschein von Kleinlichkeit entsteht, so bedenke man, daß ich das Einzelne nicht um seiner selbst willen erwähne, sondern als das Beispiel für ein Allgemeines, das zu beanstanden Nachweise erfordert.

I.

Auffallend ist zunächst der repräsentative, um nicht zu sagen staatstragende Anspruch dieser „Deutschen Verwaltungsgeschichte". Ihr ist nämlich ein Geleitwort des Bundespräsidenten vorangestellt, welches den Titel trägt: „Vom Erfahrungswert der Verwaltungsgeschichte" (I/1 f.). Es scheint mit den Herausgebern insofern abgesprochen worden zu sein, als auch die Absicht des Werkes erläutert wird. Die „Deutsche Verwaltungsgeschichte" verfolge das Ziel, heißt es, „die großen historischen Zusammenhänge aufzuzeigen, insbesondere die Abhängigkeit der Verwaltung von den jeweiligen politischen, verfassungs-, wirtschafts-, sozial- und kulturpolitischen Verhältnissen", und dadurch „Anregung" zu geben „für die vielfach geforderte Reform des öffentlichen Dienstes, die unter Wahrung bewährter Rechtsgrundsätze den sich ändernden gesellschaftlichen Verhältnissen Rechnung tragen muß". Wer das Schicksal der bisherigen Bemühungen um die Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik kennt, ist überrascht über soviel Reformzuversicht[3]. Auch die Schlußsätze des Geleitwortes formulieren einen hohen praktischen Anspruch: „Die Maßstäbe für die Inangriffnahme und Durchführung öffentlicher Aufgaben, für Reformen, schließlich für das Verhältnis des Bürgers zum Staat werden weitgehend durch historische Erfahrungen gesetzt. Trotz allen Wandels politischer und gesellschaftlicher Zustände bleibt eine Vielzahl von Grundsätzen und Erfahrungen gerade auch auf dem Gebiet der Verwaltung über die Zeiten hinaus bestehen. Diese Zusammenhänge darzustellen, die Erfahrungen der Vergangenheit weiterzugeben, durch sinnvolle Reformen mit erprobten Mitteln den jeweiligen Verhältnissen anzupassen, hat sich die ‚Deutsche Verwaltungsgeschichte' zur Aufgabe gesetzt."

Am Schluß der Einleitung der Herausgeber — „Grundzüge, Aufbau und Zielsetzung der Verwaltungsgeschichte" (I/3-20)[4] — wird diese Akzentset-

[3] Vgl. nur H. Siedentopf: Abschied von der Dienstrechtsreform?, in: Die Verwaltung, 12 (1979), S. 457-478, und zuletzt K. König: Zur Reform des öffentlichen Dienstes: Berufszugang und Berufsweg, in: Festschrift für Erwin Melichar, Wien 1983, S. 281-299.

[4] Bedauerlich ist, daß die Herausgeber ihre Einleitung nicht dazu benutzen, den Leser

zung wiederholt und verbreitert: „Aufgabe der hier vorgelegten Deutschen Verwaltungsgeschichte ist es nicht zuletzt, das Geschichtsbewußtsein und durch Vermittlung von Kenntnissen der Entwicklung der öffentlichen Verwaltung die Mitverantwortung des Bürgers an Staat und Gesellschaft zu stärken. Bundespräsident Professor Dr. Karl Carstens hat in seiner Ansprache auf dem Deutschen Historikertag 1982 in Münster hierzu Ortega y Gasset wie folgt zitiert: ‚Historisches Wissen ist eine Technik ersten Ranges zur Erhaltung und Fortsetzung einer gereiften Zivilisation. Nicht weil es positive Lösungen für die neuen Konflikte des Lebens lieferte — das Leben ist immer wieder anders, als es war —, sondern weil es verhindert, daß die naiven Irrtümer früherer Zeiten wieder begangen werden.' Dazu sagt Carstens abschließend: ‚Nur wer die Fehler aus der Geschichte kennt, kann hoffen, sie zu vermeiden. Aber es sind nicht allein die Fehler, über die wir unterrichtet werden wollen. Es geht um das ganze Bild der Vergangenheit, um die ganze Geschichte.'" Zuvor war bereits L. v. Ranke zitiert worden, wohl auch, um die Erwartungen wieder etwas zu dämpfen. Es sollten in der historischen Darstellung, heißt es, nicht die „Wertmaßstäbe der Gegenwart" angelegt werden, sondern im Sinne Rankes[5] „die vergangene Zeit ‚unbekümmert um die Neigungen oder Abneigungen des Tages zu möglichst objektiver

in knapper Weise mit dem Stand der Verwaltungsgeschichtsschreibung bekannt zu machen und die bisherigen in die deutsche Verwaltungsgeschichte einführenden Werke oder programmatischen Stellungnahmen anzugeben, von einer konzeptionellen Auseinandersetzung damit einmal ganz abgesehen. Es werden weder die klassischen Arbeiten eines O. HINTZE oder G. SCHMOLLER gewürdigt noch auf für die Disziplin bedeutsame Sammelbände hingewiesen, etwa R. MORSEY (Hrsg.): Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele, Berlin 1977.

[5] Der Zitatnachweis ist kurios: „Vorrede zur 1. Ausgabe der ‚Neun Bücher preußische Geschichte' (1847), in: ders., Preußische Geschichte, Berlin 1847." Richtig wäre gewesen: Neun Bücher Preußischer Geschichte, Bd. 1, Berlin 1847, S. VIII, XII. Die Vorstellung, die „Neun Bücher" seien Teil einer noch größeren „Preußischen Geschichte", ist wohl dadurch zustande gekommen, daß man auf den Buchrücken geschaut hat; da steht nämlich einfach „Preußische Geschichte"! Ein Vergleich der als wörtliche Zitate ausgewiesenen Textteile mit dem Original ergibt übrigens einen bedenklich stimmenden Umgang mit dem Wortlaut. Man vergleiche, S. VIII: „In Bezug auf die innere Verwaltung habe ich künftigen Forschern noch eine reiche Ernte übrig gelassen, von der ich nur wünsche, daß sie einmal in die Scheuern gelange. Welch ein Werk könnte eine Geschichte der preußischen Verwaltung werden, wenn man ihre Schritte nach dem jedesmaligen Bedürfniß und Erfolg ohne theoretische Befangenheit zu würdigen, die lebendigen Momente in ihrem Zusammenhange mit dem gesammten Staatsleben zu ergreifen verstünde, so von den alten auf die neueren Zeiten fortschritte." S. XII: „Die Alten schrieben gleichzeitige Geschichte mit rücksichtsloser Wahrheitsliebe; uns sei der Versuch gestattet, Ereignisse die nun schon ein Jahrhundert hinter uns liegen, unbekümmert um die Neigungen und Abneigungen des Tages, zu so viel möglich objectiver Anschauung zu vergegenwärtigen."

Anschauung gebracht werden'. Auf die Verwaltungsgeschichte bezogen, meinte Ranke, daß man ‚am gerechtesten die lebendigen Momente in ihren Zusammenhängen darzustellen vermöchte', wenn man den Gang ihrer Entwicklung ‚nach dem jeweiligen Bedürfnis und den jeweiligen Zeitumständen berücksichtigt, also ohne theoretische Befangenheit'. Die Herausgeber der Deutschen Verwaltungsgeschichte waren entsprechend bemüht, die Autoren für eine möglichst objektive Darstellung zu gewinnen, die Manuskripte aufeinander abzustimmen, ohne auf Form und Inhalt großen Einfluß zu nehmen. Die Individualität der einzelnen Beiträge sollte bewußt erhalten bleiben."

Man muß sicherlich nicht jede historische Arbeit mit einer wissenschaftstheoretischen Grundlegung beginnen. Wenn man aber Bemerkungen zum Verständnis von Geschichtswissenschaft macht — angesichts der Vielzahl von Mitarbeitern mit höchst unterschiedlichem Ansatz an sich schon problematisch genug —, dann sollten sie nicht irreführend sein: Theorie und Objektivität lassen sich nicht in dieser Weise gegeneinander ausspielen. Ich möchte jedoch darauf verzichten, das hier zum Ausdruck gebrachte Verständnis von Geschichte und Geschichtswissenschaft genauer zu kommentieren[6], und stattdessen darauf schauen, in welcher Weise den Absichten Taten gefolgt sind.

Band I gliedert sich in vier Kapitel: „Organisation und Funktion von Verwaltung im ausgehenden Mittelalter (ca. 1350-1500)" (I/21-213); „Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vom Spätmittelalter bis zum ausgehenden 18. Jahrhundert" (I/214-267); „Die Wirksamkeit von Kaiser und Reich" (I/268-278); „Territoriale Staatsbildung" (I/279-467); „Die Verwaltung in den einzelnen Territorien" (I/468-941). Band II gliedert sich in sieben Kapitel: „Staat und Gesellschaft" (II/1-119); „Beginn der Reorganisation der Verwaltung in Deutschland" (II/120-154); „Ansätze zu einer Verwaltung des Deutschen Bundes (bis 1866)" (II/155-165); „Aufbau, Gliederung und Tätigkeit der Verwaltung in den deutschen Einzelstaaten (1815-1866)" (II/166-198); „Übergreifende Verwaltungsaufgaben" (II/199-300); „Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes (1800-1871)" (II/301-332); „Die Verwaltung in den einzelnen Staaten (ab 1803 bzw. 1815)" (II/333-811).

[6] Wissenschaftliches Sehen geschieht immer in einer, wenn auch nicht unbedingt explizierten theoretischen Perspektive, und auch jede historische Erzählung hat im Grunde eine oder mehrere. Aus der überreichen Literatur vgl. nur K. Repgen: Über Rankes Diktum von 1824: „Bloß sagen, wie es eigentlich gewesen", in: Historisches Jahrbuch, 102 (1982), S. 439-449; J. Rüsen (Hrsg.): Historische Objektivität. Aufsätze zur Geschichtstheorie, Göttingen 1975; J. Kocka/Th. Nipperdey (Hrsg.): Theorie und Erzählung in der Geschichte, München 1979; schließlich das Themenheft zu den „Kontroversen über Historiographie" in: Geschichte und Gesellschaft, 7 (1981), H. 2.

Neben dem Prinzip der chronologischen, an verfassungsgeschichtlichen Zäsuren orientierten Gliederung der Verwaltungsgeschichte ist in den Kapitelüberschriften nur ein weiterer durchgängiger Gliederungsgesichtspunkt klar erkennbar: die detaillierte Darstellung der Verwaltungsverhältnisse in den einzelnen Territorien bzw. Staaten des Reiches. Wenn auch das Bemühen um geographische Vollständigkeit zu begrüßen ist, so hätte es doch angesichts des alle Proportionen sprengenden Umfangs dieser Kapitel (sie nehmen gut bzw. weitaus mehr als die Hälfte des jeweiligen Bandes ein) nahegelegen, jeden Band in zwei Teile zu gliedern, einen, der die Verwaltung des Reiches und die Verwaltungsgemeinsamkeiten der verschiedenen Territorien bzw. Staaten im Reich, und einen, der deren Verwaltungseigenheiten betrifft.

Die Struktur der die Verwaltung des Reiches und die Verwaltungsgemeinsamkeiten betreffenden Kapitel ist nicht ohne weiteres ablesbar. Nach der Absicht der Herausgeber, wie sie sich in deren Einleitung zu erkennen gibt, sollten zu Beginn jeden Bandes „einleitende Abschnitte über die jeweiligen allgemein-politischen, verfassungs-, sozial- und wirtschaftsgeschichtlichen Grundlagen" stehen (I/7): „Die Deutsche Verwaltungsgeschichte schildert die Entwicklung der inneren Verwaltung in all ihren Zweigen und Spezialisierungen auf der Zentral-, Territorial- und Lokalebene. Dabei werden sowohl Gemeinsamkeiten wie Besonderheiten der Verwaltungsorganisation und ihrer Verwaltungsaufgaben in den deutschen Staaten berücksichtigt. Für die sachliche oder territoriale Auswahl des Stoffes war maßgebend, diesen möglichst als Beispiel über mehrere Epochen verfolgen zu können, um eine Vergleichbarkeit und das Verständnis für die Entwicklung der Staatlichkeit in Deutschland und seinen Teilen zu ermöglichen. Daneben wurden die Fachverwaltungen, die kirchliche Verwaltung und die berufsständische Selbstverwaltung in die Darstellung einbezogen. Besondere Abschnitte wurden jeweils dem Beamtentum bzw. dem öffentlichen Dienst und dessen Stellung im Staat und in der Gesellschaft gewidmet." Wenn ein maßgebender Gesichtspunkt für die „Auswahl des Stoffes" in der Herstellung der „Vergleichbarkeit" historischer Verwaltungsstrukturen bestand, dann hätte man zur besseren Führung des Lesers in „Wissenschaft und Praxis" (I/8) mit der Formulierung vergleichbarer Kapitelüberschriften beginnen dürfen. Nun könnte man sagen, was die Überschriften der Kapitel nicht leisten, vermag deren Binnengliederung nachzuliefern. Leider trägt diese zur Erhöhung der „Vergleichbarkeit" nur wenig bei.

Recht übersichtlich ist die Gliederung des ersten Kapitels von Band I. Die

ersten vier Paragraphen (I/21-65), verfaßt von P. Moraw, sind überschrieben: „Die Verwaltung des Königtums und des Reiches und ihre Rahmenbedingungen"; „Die königliche Verwaltung im einzelnen"; „Die Kurfürsten, der Hoftag, der Reichstag und die Anfänge der Reichsverwaltung"; „Die Reichsreform und ihr verwaltungsgeschichtliches Ergebnis". Es folgen: § 5 von D. Willoweit, der umfangreicher ist als das zweite und dritte Kapitel zusammengenommen: „Die Entwicklung und Verwaltung der spätmittelalterlichen Landesherrschaft" (I/66-143), § 6 über „Die Verwaltung der Kirche" von W. Reinhard (I/143-176), sowie drei insgesamt sehr kurze Paragraphen von G. Droege: „Die Stellung der Städte", „Die Bedeutung des Bündischen Elements", „Gemeindliche Selbstverwaltung und Grundherrschaft" (I/177-213). Das zweite Kapitel, von H. Pohl allein verantwortet, gliedert sich in zwei Paragraphen über die „Wirtschaftliche Entwicklung" (I/215-243) und die „Soziale Entwicklung" (I/244-267). Das dritte Kapitel ist so winzig, daß sein Verfasser, G. Chr. von Unruh, verständlicherweise auf eine Unterteilung in Paragraphen verzichtet hat. Das vierte Kapitel schließlich bildet ein Konglomerat aus neun Paragraphen. Den Anfang macht ein Beitrag von K. Kroeschell über „Die Rezeption der gelehrten Rechte und ihre Bedeutung für die Bildung des Territorialstaates" (I/279-288). Es folgen vier Paragraphen von D. Willoweit: „Allgemeine Merkmale der Verwaltungsorganisation in den Territorien" (I/289-346); „Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes" (I/346-360); „Das landesherrliche Kirchenregiment" (I/361-369); „Die Universitäten" (I/369-383). § 6 und § 7 über „Das Schulwesen" (I/383-387) bzw. „Polizei, Polizeiwissenschaft und Kameralistik" (I/388-427) sind von G. Chr. von Unruh verfaßt. Den Abschluß bilden zwei Beiträge zur „Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverwaltung" von F. Blaich (I/428-447) und zum „Verkehrs- und Nachrichtenwesen" von E. Schilly (I/448-467).

Zum Vergleich seien daneben die Paragraphen der ersten sechs Kapitel von Band II gestellt. Das erste Kapitel beginnt mit der „Suche nach dem Glück: Staatsvernunft und Utopie" von M. Stürmer (II/1-19). Anschließend werden die folgenden Themen behandelt: „Sozialer und wirtschaftlicher Wandel" von W. Conze (II/19-56), „Verwaltungslehre und Verwaltungsrechtswissenschaft 1803-1866"[7] von M. Stolleis (II/56-94), „Die rechtlichen und pragmatischen Beziehungen zwischen Regierung, Parlament und Ver-

[7] Hier hat sich ein ärgerlicher Druckfehler eingeschlichen: statt „Verwaltungsrechtswissenschaft", wie es der „terminologischen Vorbemerkung" entspricht, steht im Titel „Verwaltungswissenschaft".

waltung" von R. Mußgnug (II/95-119). Das von ihm allein verantwortete zweite Kapitel gliedert F.-L. Knemeyer in drei Paragraphen: „Reformbestrebungen vor 1803" (II/122-130), „Reformanlässe, Pläne und Prinzipien" (II/130-146), „Die Realisierung der Reformen" (II/146-154.) Trotz des schmalen Umfangs wird das dritte Kapitel von H. J. Schenk noch einmal geteilt. § 1 betrifft die „Institutionen zur Erfüllung des Bundeszwecks bis 1848" (II/155-162), § 2 die „Verwaltungsaufgaben der Provisorischen Zentralgewalt und der Bundesversammlung nach ihrer Restitution" (II/162-165). Das vierte Kapitel, von W. Hubatsch geschrieben, zerfällt in sechs Paragraphen: „Zentralverwaltung und Äußere Verwaltung" (II/168-172), „Innere Staatsverwaltung und regionale Verwaltung" (II/172-181), „Finanz- und Wirtschaftsverwaltung" (II/181-185), „Justiz" (II/185-186), „Kirchen und Unterrichtswesen" (II/186-190), „Militärverwaltung" (II/190-195). Nach dieser Darstellung der gemeinsamen Grundzüge der Verwaltung in den Einzelstaaten werden im fünften Kapitel in vier Paragraphen die raumübergreifenden Verwaltungsaufgaben beschrieben: „Wege, Straßen und Wasserwege" von J. Salzwedel (II/199-226), „Eisenbahnwesen" von H. St. Seidenfus (II/227-257), „Nachrichtenwesen" von E. Schilly (II/257-285), „Aufgaben des Zollvereins" von F. Schönert-Röhlk (II/286-300). Das von K. G. A. Jeserich bearbeitete sechste Kapitel über den öffentlichen Dienst schließlich gliedert sich, obwohl nicht gerade umfangreich, nochmal in sechs Paragraphen: „Vom Fürstendiener zum Staatsdiener" (II/302-309), „Der Verwaltungs- und Beamtenstaat" (II/309-311), „Opposition gegen den Verwaltungsstaat und Bürokratiekritik" (II/312-315), „Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in anderen [!; gemeint ist: außerhalb Preußens] Bundesstaaten und im Deutschen Reich" (II/315-322), „Die Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten" (II/322-325), „Beamte und Politik" (II/326-332).

Man wird nicht behaupten können, daß die Kapitel- und Paragraphenüberschriften die deutsche Verwaltungsgeschichte so klar und aufschlußreich strukturieren, wie man es von einem Handbuch erwarten darf, das Kenntnis der Geschichte für die Lösung von Gegenwartsproblemen anbietet. Neben den regional orientierten Abschnitten fehlen die klar konturierten systematischen Abschnitte, deren Fragestellungen über die Epochen hinweg durchgehalten werden und damit die beabsichtigte „Vergleichbarkeit" erst gewährleisten. Ein historisch bewanderter Leser vermag aufgrund seiner Kenntnisse diesen Mangel an gedanklicher Führung auszugleichen. Die „Deutsche Verwaltungsgeschichte" wendet sich aber an eine breite Leserschaft und erhebt einen prak-

tischen Anspruch, und an diesem Anspruch muß sie sich messen lassen. Gewiß, man findet relevante Strukturstichworte wie Organisation, Aufgaben, öffentlicher Dienst, Wissenschaft, aber auf sehr unterschiedlichen Ebenen. Sie treten nicht als wegleitend in die Augen (der noch ausstehende Registerband kann hier nur verhältnismäßig wenig helfen, so wichtig er sein wird). Auch die Kapitel über die Verwaltungsentwicklung in den Territorien bzw. Einzelstaaten des Reiches übrigens sind insofern durchaus unterschiedlich angelegt: Obwohl die Geschichte des öffentlichen Dienstes ein Schwerpunkt des Handbuchs sein soll, haben sie keineswegs alle einen solchen Abschnitt, und oft sind die Angaben sehr knapp und pauschal.

Wer vom „Erfahrungswert der Verwaltungsgeschichte" überzeugt ist, kann nur in Grenzen jedem der über hundert Mitarbeiter des Gesamtwerks freie Hand lassen in der Gestaltung seines Beitrags; die Gefahr des Zerfließens ist zu groß. In der Tat hat ja schon die Präsentation der Kapitel und Paragraphen eines an den Tag gebracht: Disproportionalität und Heterogenität in der äußeren Anlage, mithin einen Mangel an gestalterischer und inhaltlicher Koordination[8], weswegen denn auch die Gesamtkonzeption eher verschwommen und blaß erscheint und trotz guter Vorsätze, was die Einbeziehung von Rechts-, Verfassungs-, Wirtschafts- und Sozialgeschichte betrifft, doch eher den behördengeschichtlichen Weg geht (vor allem in den regionalen Kapiteln), wie es der bisherigen Forschungstradition in der Ver-

[8] Leider erwecken die Herausgeber schon auf den ersten beiden Seiten ihrer Einleitung den Anschein eines Laissez-faire-Stils, welcher gegenüber den Standards der Gesamtredaktion skeptisch machen muß. Beispiele dafür auf der ersten Seite (I/3): Die Schrift von ALTHUSIUS heißt „Politica methodice [nicht: methodica] digesta"; sie erschien 1603, nicht 1614 (Erscheinungsdatum der 3. Aufl.). Das folgende lateinische Zitat zur Definition von Verwaltung unterschiebt ALTHUSIUS einen grammatischen Fehler; statt „vinculum quod res publica cohaeret" muß es „... quo ..." heißen. Der Aufsatz von P. J. WINTERS erschien nicht 1972, sondern 1977; E. WOLFS „Große Rechtsdenker" nach der 2. Aufl. von 1944 zu zitieren, ist auch nicht gerade leserfreundlich. Auf der zweiten Seite (I/4): L. v. STEINS „Handbuch der Verwaltungslehre" erschien in der 3. Aufl. mit seinem ersten Band nicht 1888, sondern 1887; das als wörtlich gekennzeichnete Zitat findet sich auf der angegebenen Seite nicht. Das „Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts" erschien in 2. Aufl. mit dem zitierten dritten Band nicht 1911, sondern 1914. Zu beanstanden ist bei dieser Gelegenheit auch eine inhaltliche Unrichtigkeit: Als Beleg für die sog. negative Bestimmung des Verwaltungsbegriffs auf O. MAYER: Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, Leipzig 1895, S. 9 zu verweisen, zeugt von einer nur flüchtigen Kenntnisnahme des Textes. Zwar sagt MAYER, daß sich Verwaltung „nur verneinend" bestimmen lasse. Aber er sagt es nur im Hinblick auf den Versuch, Verwaltung von der „besonderen Art ihrer Geschäfte" her zu definieren, und mit diesem Versuch mag er sich, nicht zuletzt in Rücksicht auf Regierungsfunktionen, nicht begnügen, so daß er dann auch eine positive Bestimmung versucht. Man lese einmal den ganzen Abschnitt, bes. S. 6 f. und 13.

waltungsgeschichte ja auch entspricht. Es überrascht daher nicht, daß der Fortschritt, den die „Deutsche Verwaltungsgeschichte" ja zweifellos bedeutet, dort am sichtbarsten ist, wo einem Autor Gelegenheit gegeben wird, eine eigene Synthese eines nicht zu kleinen Stückes der Verwaltungsgeschichte vorzulegen (vgl. namentlich die Beiträge von D. Willoweit).

Das inhaltliche Defizit, das mit dem Mangel an äußerer Koordination einhergeht, liegt darin, daß jeder Autor mit seinem Beitrag allein steht und die Anschlüsse zwischen ihnen rein formal bleiben, anders ausgedrückt: ein jeder legt seine eigenen Wege in der Verwaltungsgeschichte an, und der Leser kann nicht sicher sein, auf ihnen durch die Epochen laufen zu können und ans Ziel zu gelangen. Da die „Deutsche Verwaltungsgeschichte" an dieser Stelle natürlich dem Inhalte nach in keiner Weise umfassend vorgestellt werden kann, möchte ich zur Veranschaulichung meiner Kritik eine Frage herausgreifen. Da das Werk nach der Absicht seiner Herausgeber insbesondere Einblick in die Entwicklung des öffentlichen Dienstes geben soll und der vorliegende Band von „Ius Commune" einen thematischen Schwerpunkt in Fragen der Verwissenschaftlichung des Umgangs mit dem Recht hat, werde ich die beiden Bände der „Deutschen Verwaltungsgeschichte" danach befragen, was sie zum Zusammenhang zwischen der Entwicklung des öffentlichen Dienstes und der Entwicklung der Verwaltungswissenschaften zu sagen haben. Hierfür ist zwar nicht „theoretische Befangenheit", wohl aber eine theoriegeleitete Perspektive erkenntnisfördernd.

II.

Es ist keineswegs so, daß dieser Zusammenhang von Beamtentum und Wissenschaft gar nicht thematisiert würde. Im Gegenteil, er wird schon früh deutlich, nämlich im ersten Paragraphen überhaupt. Moraw gibt einem Gliederungspunkt die Überschrift: „Verschriftlichung, Verwissenschaftlichung, Bürokratisierung" (I/30 f.). Im Zusammenhang mit der (noch bescheidenen) Stellung gelehrter Juristen in der Verwaltung fällt auch das Stichwort „Professionalisierung"; ferner ist von „Elite" und „Rationalität" die Rede. Das Thema wird anschließend von Willoweit aufgenommen (I/106): „Das Schreibwesen ist die erste und älteste Verwaltungsaufgabe, die der Landesherr regelmäßig Helfern überlassen mußte." Die Ausbildung von „Fachwissen" und die Ausbildung einer „echten Behördenstruktur" gehören zusammen (I/107 f.): „Mit qualifiziertem Personal, archiviertem Schriftenbestand

und den in der Mitte des 15. Jahrhunderts aufkommenden Verfahrensregeln sind die Kanzleien als die Keimzelle der neuzeitlichen Verwaltung anzusprechen." Dieser Zusammenhang von Arbeitsteilung, Ämterorganisation, Professionalisierung des Verwaltungswissens (unter maßgeblichem Einfluß des juristischen Denkstils) und Personaldifferenzierung bleibt dann auch in den folgenden Darlegungen Reinhards zur Verwaltung der Kirche gewahrt, und es ist nur konsequent, wenn er — unter Berufung auf Max Weber namentlich (I/145, 164) — unter dem Gesichtspunkt der „Rationalität", der gesellschaftlichen Rationalisierung, erörtert wird.

Man sollte meinen, daß dieser Zusammenhang dem Leser erhalten bleibt und in seiner historischen Ausfaltung genauer beleuchtet und dargestellt wird. Stattdessen verflüchtigt er sich. Er ist jedoch von größter Wichtigkeit für ein angemessenes Verständnis der Verwaltungsgeschichte und betrifft eine noch heute wirksame Struktur der Verwaltungsentwicklung.

Öffentliche Verwaltung ist als solche bereits ein Phänomen gesellschaftlicher Rationalisierung, ein Stück institutionalisierter Arbeitsteilung in der Ausübung von Herrschaft. Mit jeder Arbeitsteilung entsteht im Laufe der Zeit eine Vielzahl ähnlicher Erfahrungsbestände, „die eine Grundlage jeweils mehr oder minder einheitlicher Interessenlagen und Auffassungsperspektiven bilden"[9]: „Diese durch die Sozialstruktur bedingten Perspektiven werden ihrerseits gesellschaftlich verfestigt, so z. B. als gemeinsame Relevanzstrukturen mehr oder minder ausgeprägter sozialer Schichten. . . . Bei fortschreitender ‚Theoretisierung' und ‚Spezialisierung' gewinnen jedoch die verschiedenen Bereiche des Sonderwissens eine gewisse, wenn auch beschränkte ‚Autonomie'. Die verschiedenen Bereiche des Sonderwissens ‚entfernen' sich immer deutlicher vom allgemeinen Wissen. Der Abstand zwischen ‚Laien' und ‚Experten' wird größer. Einerseits schieben sich verhältnismäßig verwickelte und mehr oder minder langwierige Lernsequenzen vor den Erwerb des Sonderwissens. Andererseits beruht immer mehr auch schon die Vermittlung des Sonderwissens auf (kognitiven und motivationsmäßigen) rollen-

[9] Th. Luckmann: Vorüberlegungen zum Verhältnis von Alltagswissen und Wissenschaft, in: P. Janich (Hrsg.), Wissenschaftstheorie und Wissenschaftsforschung, München 1981, S. 39-51 (46 f.); zur Unterscheidung von „subjektiven" und „gesellschaftlichen Wissensvorräten" und ihrer Struktur s. ebd., S. 40 ff. bzw. 42 ff. Vgl. des weiteren W. M. Sprondel: „Experte" und „Laie". Zur Entwicklung von Typenbegriffen in der Wissenssoziologie, in: ders./R. Grathoff (Hrsg.), Alfred Schütz und die Idee des Alltags in den Sozialwissenschaften, Stuttgart 1979, S. 140-154; C. Seyfarth: Gesellschaftliche Rationalisierung und die Entwicklung der Intellektuellenschichten. Zur Weiterführung eines zentralen Themas Max Webers, in: W. M. Sprondel/C. Seyfarth (Hrsg.), Max Weber und die Rationalisierung sozialen Handelns, Stuttgart 1981, S. 189-223.

spezifischen Voraussetzungen. Das heißt also sowohl, daß die verschiedenen Bereiche des Sonderwissens als Sinnstrukturen ‚spezialisiert' werden, als auch, daß die faktische Vermittlung des Wissens selbst institutionell spezialisiert wird. Daraus folgt, daß der Erwerb von Sonderwissen notwendig immer mehr zur ‚Karriere' wird."

Das Sonderwissen, das sich zusammen mit der öffentlichen Verwaltung als deren intellektuelle Seite institutionalisiert, schlägt sich zunächst nieder in mündlicher Tradierung guten und schlechten Verwaltungshandelns, in Sammlungen von Problemlösungsvorgängen (Urkunden, Registern, Büchern, Bibliotheken). Mit der im Gefolge von Vermehrung und Verkomplizierung der Verwaltungsaufgaben eintretenden Professionalisierung[10] dieses Verwaltungswissens, d. h. seiner Standardisierung (hinsichtlich relevanter Probleme und relevanter Lösungen) und Umsetzung in Bildungs- und Ausbildungsanforderungen, beginnt ein langer Weg der Ausdifferenzierung des noch ganzheitlichen Weisheitswissens politischer Berater in das fragmentarische, zunehmend technische Fachwissen von Funktionären. Es ist ein Weg der Entpersönlichung: Schreibkunst ist Technik, neutral im Verhältnis zur politischen Moral, der sie sich zur Verfügung stellt; Schreibfehler sind demgemäß technische Fehler, die nicht mehr moralisch zugerechnet werden, vergleichbar den wissenschaftlichen Irrtümern, die mit Galilei ihres häretischen Charakters entkleidet werden. An die Stelle der Erlernung eines ständisch orientierten inneren und äußeren Lebensführungsstils tritt die fachlich-rationale Instrumentalität des Erwerbs von Wissen und der aus diesem Wissen folgenden Fertigkeiten; beides funktionale Äquivalente in der Regelung des Zugangs zu Verwaltungsämtern, aber durchaus unterschiedlichen Verwaltungssystemen zugewachsen und daher nicht austauschbar, was ihre Leistungsfähigkeit hinsichtlich der effektiven Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben betrifft.

Verwissenschaftlichung des Berufswissens (ein Routine- und Rezeptwissen) tritt dort ein, wo die Eigenreflexion der Rollenträger dem Innovationsbedarf nicht gerecht zu werden vermag, wo also mehr verlangt wird als die Tradierung kollektiver intellektueller Identität[11]. Gerade die Verwaltungs-

[10] Vgl. dazu H. J. DAHEIM: Professionalisierung. Begriff und einige latente Makrofunktionen, in: G. v. ALBRECHT et al. (Hrsg.), Soziologie. Festschrift für René König, Opladen 1973, S. 232-249; D. RÜSCHEMEYER: Professionalisierung, in: Geschichte und Gesellschaft, 6 (1980), S. 311-325 (H. 3 insgesamt ist der „Professionalisierung" gewidmet).

[11] Wie schon bei der Professionalisierung, so sind auch bei der Verwissenschaftlichung Rechts- und Verwaltungswissen natürlich nicht allein betroffen. In der allgemeinen Diskussion spielen insbesondere Ärzte eine Rolle, vgl. etwa G. BÖHME: Wissenschaftliches und

aduce el autor que la verdadera distinción se base en la relación del Derecho con los deberes morales, pues mientras los derechos patrimoniales sirven a la satisfacción de las necesidades propias y tienen su más próximo fin en la misma persona del titular, los de familia se dirigen a una relación duradera de vida con otra persona, y se conceden al titular en razón a los deberes morales impuestos al mismo hacia esa otra persona.

El largo capítulo que trata de los sujetos de Derecho es tan interesante o más que por el texto traducido, por las adiciones de Derecho español que lo acompañan. Con relación a las personas naturales, los anotadores exponen el estado actual de nuestro Derecho en orden a las diversas condiciones y estados jurídicos, y resuelven en cada caso, prudentemente, el problema de si los enunciados de la nueva Constitución envuelven una proposición de doctrina o son todavía extraños a ellas. Las indicaciones de texto y notas acerca de las partes integrantes, de las pertenencias, del patrimonio, de los patrimonios separados, de la empresa y del valor, han de tener para nuestros juristas gran novedad e interés.

Esperamos los sucesivos volúmenes de esta obra, que, sin hipérbole, puede ser considerada como un monumento jurídico, y estamos seguros que, al concordar y contrastar tan magistral y escrupulosamente las direcciones de la legislación y la jurisprudencia españolas con las formaciones jurídicas, tan técnicas y sistemáticas, de la doctrina y del Código germánicos, ha de contribuir no poco a abrir nuevos y más amplios derroteros a la evolución de nuestro Derecho civil.

J. CASTAN
Magistrado del T. S.

I. EL DERECHO CIVIL Y LA CONSTI CION, por Federico DE CASTRO, páginas a 48.

II. LA IMPOSICION DE COSTAS AL V CEDOR, por Santiago SENTÍS MELENDO, p nas 48 a 53.

III. JURISPRUDENCIA DEL T. S.: ENJU MIENTO CIVIL, por Manuel DE LA PLAZA.—SOC

El Derecho civil y l Constitución

Ninguna cuestión de Derecho ha tenido España tan amplia y extensa resonancia co esta del influjo de la nueva Constitución bre las relaciones jurídicas civiles. Las aca radas discusiones a que había dado lugar recían irse olvidando; las opiniones de prir ra hora (1) se dulcificaban con el transc so del tiempo y se podía pensar en que práctica y el uso judicial permitirían bas nos en la vigencia inalterada del Código vil (2).

(1) Es fenómeno curioso, pero indudable, la fa de fijeza y precisión de los primeros comentarios un texto legislativo; el movimiento emocional en c nacen, especialmente en épocas de transformación cial e inquietud política, alcanza y arrastra al int prete, haciendo difícil, si no imposible, la contemp ción serena y la interpretación correcta de los nuev preceptos; otras veces, la necesaria actitud de imp visación ante la nueva ley origina descuidos de le guaje que deforman el propio pensamiento. Así, en gunas frases aisladas de mi estudio *La Constituci española y el Derecho internacional privado*, REVIS DE DERECHO PRIVADO, 1932.

(2) Las previsoras disposiciones de los artículos

wissenschaften halten engsten Kontakt zur Verwaltungsprofession. Sie folgen weithin dem anerkannten Wissensbedarf der Praxis und spiegeln damit die Anforderungen wider, die man im Laufe der Geschichte mit der Beamtenrolle verbindet: Im 16./17. Jahrhundert ist die ganze Vielfalt der aristotelischen Politik gefragt, im 18. eine absolutistisch-bürokratische Variante politischen Denkens: die Polizei- und Kameralwissenschaften, Ende des 19. schließlich die Verwaltungsrechtswissenschaft als Verwaltungswissenschaft des liberalen Bürgertums[12].

Dieser grob skizzierte Zusammenhang von Verwaltungsaufgabe, Verwaltungsprofession und Verwaltungswissenschaft bestimmt und gewährleistet die intellektuelle Identität einer Verwaltung. Man könnte auch von einer Tripelhelix der geistigen Reproduktion sprechen, aus der sich zugleich die Rahmenbedingungen für potentiellen Wandel ergeben: Kein Teil hat sich auf Dauer wesentlich geändert und läßt sich wesentlich ändern, ohne entsprechende Änderungen in den anderen Teilen zu erzeugen, und kein Teil läßt sich — sobald der Schritt von der Arbeitsteilung zur Professionalisierung und Verwissenschaftlichung einmal getan ist — ohne die anderen erklären (sie wirken untereinander als Filter und Katalysatoren der gesellschaftlichen Umwelt). Es genügt also nicht, Aufgabenwandel aus den Funktionsanforderungen des politischen Systems, Ausbildungswandel aus den Funktionsanforderungen des administrativen Systems und Wissenschaftswandel aus den Funktionsanforderungen des universitären Systems zu erklären. Verwaltungsaufgabe, Verwaltungsprofession und Verwaltungswissenschaft stehen in einem Steuerungsverbund untereinander, wobei die Verwaltungsaufgabe den kürzesten Zugang zur gesellschaftlichen Umwelt hat. Aber man täusche sich nicht: eine Reform der Verwaltungsaufgaben ist, wie etwa auch die Implementierungsdiskussion der letzten Jahre[13] gezeigt hat, gegen den

lebensweltliches Wissen am Beispiel der Verwissenschaftlichung der Geburtshilfe, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 32 (1980), S. 445-463. Es sind Struktureigentümlichkeiten okzidentaler Gesellschaftssysteme, die freilich nicht erst von Max Weber thematisiert worden sind; vgl. E. H. Flitner: Revolte gegen den Rationalismus. Beziehungen zwischen Max Webers und Hegels Analysen zur Dialektik der Verwissenschaftlichung, in: ebd., 35 (1983), S. 230-254. Man kennt auch eine Professionalisierung der Wissenschaft. Inzwischen werden allerdings schon wieder Deprofessionalisierungsmomente beobachtet, vgl. P. Weingart: Verwissenschaftlichung der Gesellschaft — Politisierung der Wissenschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, 12 (1983), S. 225-241.

[12] Der Entwicklungszusammenhang von Verwaltungsrechtswissenschaft und verwaltungsjuristischem Beruf ist selbst für so akademisch erscheinende Fragen wie die der wissenschaftlichen Methode bedeutsam, vgl. E. V. Heyen: Entwicklungsbedingungen der Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Der Staat, 22 (1983), S. 21-32.

[13] Vgl. R. Mayntz (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Empirische For-

Widerstand von Verwaltungsprofession und Verwaltungswissenschaft nicht möglich. Auf der anderen Seite mag manchem die Wissenschaft als jeden äußeren Druckes enthoben erscheinen. Doch selbst wenn die Gedanken frei sein sollten: als Institution zeigt die Wissenschaft von der Verwaltung in ihren verschiedenen Ausformungen (Politik, Ökonomie, Jurisprudenz, Soziologie) eine erstaunliche Anpassung an den Wissensbedarf der Verwaltungsprofession, d. h. an ein Wissen, wie es vom Personal der vielfältigen Verwaltungen (einschließlich ihres abgesonderten Kontrollorgans: der Verwaltungsgerichtsbarkeit) benötigt wird oder werden könnte. Die Profession ihrerseits ist angepaßt an das, was die Verwaltungsaufgabe erfordert oder erfordern könnte. Man erkennt hier deutlich die möglichen Spannungen zwischen den genannten drei Teilen, an welchen sich die Schwerfälligkeit oder Beweglichkeit einer Verwaltung, d. h. ihr intellektuelles Evolutionspotential ablesen läßt.

Trotz hoffnungsvoll stimmender Ansätze in I/Kap. 1 verflüchtigen sich, wie gesagt, diese Zusammenhänge im weiteren Verlauf der Darstellung. Es fehlt die durchgängige Perspektive, durch welche sie in den Blick genommen und die Aufmerksamkeit des Lesers erregt werden könnten. Man muß sich selbst auf die Suche begeben. In I/Kap. 2 (Wirtschafts- und Sozialgeschichte) findet man etwas über die Stellung der Juristen im Bürgertum der mittelalterlichen Städte, über den „Beruf" als „Statussymbol der bürgerlichen Gesellschaft" im 17. und 18. Jahrhundert, über die Jurisprudenz als „populärstes Studienfach" in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts (I/249 ff.). I/Kap. 4/§ 4 beläßt die Frage nach den Ausbildungsinhalten in ihrer Abhängigkeit von Verwaltungsaufgabe und Verwaltungswissenschaft im Hintergrund (vgl. immerhin 348-350). Der folgende Paragraph über die Universitäten konzentriert sich auf deren Verwaltungsorganisation und geht auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des Studiums sowie auf die für die Beamtenausbildung bedeutsamen Lehrinhalte nicht genauer ein[14]. Von

schungsberichte, Königstein/Ts. 1980; DIES. (Hrsg.): Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen 1983.

[14] Folgende, insofern wichtige Literatur fehlt daher z. B.: H.-G. HERRLITZ: Studium als Standesprivileg. Die Entstehung des Maturitätsproblems im 18. Jahrhundert. Lehrplan- und gesellschaftsgeschichtliche Untersuchungen, Frankfurt a. M. 1973; E. MASCHKE/J. SYDOW (Hrsg.): Stadt und Universität im Mittelalter und in der frühen Neuzeit, Sigmaringen 1977; R. LIEBERWIRTH: Der Staat als Gegenstand des Hochschulunterrichts in Deutschland vom 16. bis zum 18. Jahrhundert, Berlin (Ost) 1978; Ch. E. MCCLELLAND: State, Society, and University in Germany 1700-1914, Cambridge 1980. Nicht mehr berücksichtigt werden konnten etwa B. MOELLER et al. (Hrsg.): Studien zum städtischen Bildungswesen des späten Mittelalters und der frühen Neuzeit, Göttingen 1983; J. FRIED (Hrsg.): Schulen und Studium

daher wird verständlich, daß die neben den Universitäten stehenden besonderen Ausbildungsstätten der Beamten außer Betracht bleiben[15].

Was in I/Kap. 4/§ 6 zum Schulwesen ausgeführt wird, macht den Eindruck, als hätten hier die Herausgeber kurzfristig eine behelfsmäßige Aufgabenlösung arrangieren müssen. Im vorangestellten „Schrifttum" wird nur ein Werk von F. Paulsen aufgeführt. Sicherlich ist Paulsen auch heute noch ein klangvoller Name, aber warum wird nicht auch auf die Tradition der Verwaltungsgeschichtsschreibung zurückgegriffen und jene groß angelegte, mehrbändige Darstellung zumindest erwähnt, die L. v. Stein in seiner „Verwaltungslehre" der Geschichte des Bildungswesens gewidmet hat? Warum kein Hinweis auf die nützliche Quellensammlung von L. Froese und W. Krawietz[16]? Nichts von der reichen schulgeschichtlichen Literatur der letzten zehn Jahre, die doch in den Einzelheiten wesentlich über Paulsen hinausführt, scheint der Beachtung wert[17]. So kann man der Bedeutung der Schulen für die Beamtenausbildung wie für Gesellschaft und Staat insgesamt nicht gerecht werden. Und dieser Mangel ist um so gewichtiger, als in den regional orientierten Kapiteln des ersten Bandes die Schulgeschichte nicht mehr zu Wort kommt[18].

im sozialen Wandel des hohen und späten Mittelalters, Sigmaringen 1983; Themenheft „Universität und Gesellschaft", in: Geschichte und Gesellschaft, 10 (1984), H. 1.

[15] Vgl. etwa O. Poller: Schicksal der ersten Kaiserslauterer Hochschule und ihrer Studierenden. Kameral-Hohe-Schule zu Lautern 1774-1784. Staatswirtschafts-Hohe-Schule zu Heidelberg 1784-1804. Lebensbeschreibung und Abstammung der Professoren und Studierenden, Ludwigshafen/Rh. 1979.

[16] Deutsche Schulgesetzgebung. Bd. I: Brandenburg, Preußen und Deutsches Reich bis 1945, Weinheim 1968.

[17] Es fehlen insbesondere K. Hartmann et al. (Hrsg.): Schule und Staat im 18. und 19. Jahrhundert. Zur Sozialgeschichte der Schule in Deutschland, Frankfurt a. M. 1974; A. Leschinsky/P. M. Roeder: Schule im historischen Prozeß. Zum Wechselverhältnis von institutioneller Erziehung und gesellschaftlicher Entwicklung, Stuttgart 1976; Ch. Berg (Hrsg.): Staat und Schule oder Staatsschule? Stellungnahmen von Pädagogen und Schulpolitikern zu einem unerledigten Problem 1787-1889, Königstein/Ts. 1980; D. Kurtz: Zur Geschichte der Schulaufsicht im deutschsprachigen Raum, Diss. iur. Tübingen 1982; N. Conrads: Ritterakademien der Frühen Neuzeit. Bildung als Standesprivileg im 16. und 17. Jahrhundert, Göttingen 1982. Vgl. auch FN 20.

[18] Aus der sehr ergiebigen Regionalliteratur vgl. z. B. K.-E. Jeismann: Das preußische Gymnasium in Staat und Gesellschaft. Die Entstehung des Gymnasiums als Schule des Staates und der Gebildeten 1787 bis 1817, Stuttgart 1974; M. Heinemann: Schule im Vorfeld der Verwaltung. Die Entwicklung der preußischen Unterrichtsverwaltung von 1771-1800, Göttingen 1974; J. Stanzel: Schulaufsicht im Reformwerk des Johann Ignaz von Felbinger (1724-1788). Schule, Kirche und Staat in Recht und Praxis des aufgeklärten Absolutismus, Paderborn 1976; W. Pietsch: Die Theresianische Schulreform in der Steiermark (1775-1805), Graz 1976; K. Bleek: Adelserziehung auf deutschen Ritterakademien. Die Lüneburger

Zur Verflüchtigung des Zusammenhanges von Verwaltungsaufgabe, -profession und -wissenschaft trägt nicht unerheblich bei, daß der Wissenschaft in Band I im Gegensatz zu Band II kein eigenständiger Abschnitt eingeräumt worden ist. In I/Kap. 4/§ 1 wird sie im Kontext der „Rezeption der gelehrten Rechte" angesprochen. Über Zielsetzung und Verfahren der dazugehörigen Rechtswissenschaft erfährt man dabei wenig. Die Formierungskraft des legistisch-kanonistischen Rechtsdenkens für den Denkstil der Verwaltung kommt nicht zur Sprache. § 7 desselben Kapitels betrifft „Polizei, Polizeiwissenschaft und Kameralistik", davon Polizeiwissenschaft und Kameralistik nur zum kleineren Teil[19]. Anders als man vielleicht erwarten möchte, wird zu deren Entstehungsfaktoren kaum etwas gesagt. Bei der Behandlung der Polizei wird dann übrigens auch wieder die man-

Adelsschulen 1655-1850, Frankfurt a. M. 1977. Es gibt auch veröffentlichte Bibliographien, vgl. nur K. J. Lorenzen-Schmidt: Bibliographie zur schleswig-holsteinischen Schulgeschichte bis 1900, in: F. Kopitzsch (Hrsg.), Erziehungs- und Bildungsgeschichte Schleswig-Holsteins von der Aufklärung bis zum Kaiserreich, Neumünster 1981, S. 235-264.

[19] Daß der Akzent nicht auf der Wissenschaftsgeschichte liegt, sieht man u. a. an der insofern nicht überzeugenden Auswahl der Sekundärliteratur; vgl. dagegen die Bibliographie in H. Maier: Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, 2. Aufl., München 1980, S. 303 ff. Ihr gegenüber nachzutragen wären zunächst ältere historische Darstellungen und Bibliographien, namentlich J. S. Ersch: Literatur der Jurisprudenz und Politik, mit Einschluss der Cameralwissenschaften, seit der Mitte des 18. Jahrh. bis auf die neueste Zeit. Neue Ausgabe von J. Ch. Koppe, Leipzig 1823; F. Schmitthenner: Zwölf Bücher vom Staate. Bd. 1: Grundlinien der Geschichte der Staatswissenschaften, der Ethnologie, des Naturrechtes und der Nationalökonomie, 2. Aufl., Gießen 1839; R. v. Mohl: Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. In Monographien dargestellt, 3 Bde., Erlangen 1855/58. Sodann auch Schrifttum der jüngsten Zeit, z. B. G. K. Schmelzeisen: Die Rechtsfrage in J. H. G. von Justis Polizeiwissenschaft, in: Festschrift Hermann Eichler, Wien 1977, S. 617-644; H. Wessel: Zweckmäßigkeit als Handlungsprinzip in der deutschen Regierungs- und Verwaltungslehre der frühen Neuzeit, Berlin 1978; G. Valera (Hrsg.): Scienza dello Stato e metodo storiografico nella Scuola storica di Gottinga, Neapel 1980; M. Rassem/J. Stagl (Hrsg.): Statistik und Staatsbeschreibung in der Neuzeit, vornehmlich im 16.-18. Jahrhundert, Paderborn 1980, und drei Aufsätze in der Zeitschrift „Berichte zur Wissenschaftsgeschichte", nämlich V. Hentschel: Die Staatswissenschaften an den deutschen Universitäten im 18. und frühen 19. Jahrhundert, in: ebd., 1 (1978), S. 181-200 (mit ausführlichen Literaturhinweisen und Bibliographie); I. Bog: Ist die Kameralistik eine untergegangene Wissenschaft?, in: ebd., 4 (1981), S. 61-72; V. Hentschel: Zwecksetzungen und Zielvorstellungen in den Wirtschafts- und Soziallehren des 18. und 19. Jahrhunderts, in: ebd., 5 (1982), S. 107-130. Kleine Ergänzungen zur Polizeiwissenschaft und Kameralistik des 18. Jahrhunderts finden sich in II/58, 83 f. (Kap. 1/§ 3). Vgl. ferner die Göttinger Dissertation von P. Preu: Polizeibegriff und Staatszwecklehre, 1981 (inzwischen auch als Buch erschienen, Göttingen 1983), und neuerdings die Münchener, noch unveröffentlichte Habilitationsschrift von R. v. Bruch: Von der Kameralistik zur Wirtschaftswissenschaft. Studien zur Sozial- und Verfassungsgestalt der Nationalökonomie als Universitätsdisziplin in Deutschland zwischen 1727 und 1922.

gelnde Parallelität in Fragestellung und Aufbau zwischen den beiden Bänden überdeutlich. Ist der Polizei in I/Kap. 4 zusammen mit der Polizeiwissenschaft ein eigener Paragraph gewidmet, so muß man sie in Band II an mehreren Stellen suchen.

Ähnliches gilt vom Universitäts- und Schulwesen. In Band I sind ihnen in Kap. 4 eigene Paragraphen gewidmet. Nicht so in Band II: Kap. 4/§ 5 (186-190) betrifft „Kirchen und Unterrichtswesen", dabei weitaus mehr die ersteren. Was über das Unterrichtswesen gesagt wird (S. 189 f.), ist für ein übergreifendes, systematisches Kapitel zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts völlig unzureichend, weil allein an einigen Organisationsformen interessiert und ohne Bezug zu den Inhalten (von einer Kenntnisnahme neuerer Literatur kann keine Rede sein[20]). Das meiste steht dann wieder in dem regionalen Kap. 7/§ 3 über Preußen (441 f., 487-491), wobei Reform und Ausbau der Universitäten eher erwähnt als behandelt werden. Zum allgemeinen Bildungswesen findet man im Inhaltsverzeichnis dann einen kleinen Abschnitt in Kap. 7/§ 7, der die Volksschulen im Königreich Sachsen betrifft (II/622). Das ist bereits alles! Es ist sehr bezeichnend, daß man wichtige neuere Literatur zur Schulgeschichte[21] nicht unter einschlägigen Paragraphenüberschriften, sondern dort findet, wo man sie nicht unbedingt vermutet (immerhin erscheint sie aber in einem systematisch sehr bedeutsamen Zusammenhang, auf den es auch mir ankommt und der den Grund dafür bildet, daß ich auf diese Literatur überhaupt eingehe): Conze zitiert sie in seinen sozialgeschichtlichen Darlegungen zur Umgestaltung des Beamtenstandes (II/37 f.). Dort findet sich denn auch das Stichwort „Professionalisierung" wieder. Was soll, kann man hier nur fragen, das lobenswerte Programm der Zusammenarbeit von Verwaltungsgeschichte und Sozialgeschichte, wenn auf die Einsicht keine Taten folgen und die Möglichkeiten wechselseitiger Belehrung nicht genützt werden?

Dieselbe Frage ließe sich angesichts von II/Kap. 6 über die Entwicklung des öffentlichen Dienstes stellen. Bedenkt man, daß dessen Geschichte einen

[20] Vgl. in Ergänzung zu FN 16-18 P. LUNDGREEN: Bildung und Wirtschaftswachstum im Industrialisierungsprozeß des 19. Jahrhunderts. Methodische Ansätze, empirische Studien und internationale Vergleiche, Berlin 1973; U. HERRMANN (Hrsg.): Schule und Gesellschaft im 19. Jahrhundert. Sozialgeschichte der Schule im Übergang zur Industriegesellschaft, Weinheim/Basel 1977; D. K. MÜLLER: Sozialstruktur und Schulsystem. Aspekte zum Strukturwandel des Schulwesens im 19. Jahrhundert, Göttingen 1977 (stark gekürzte Studienausgabe 1981); P. LUNDGREEN: Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick, 2 Teile: 1770-1980, Göttingen 1980/81.

[21] JEISMANN (FN 18), HERRMANN (FN 20).

Schwerpunkt der „Deutschen Verwaltungsgeschichte" bilden soll, so vermögen die dafür eingeräumten 30 Seiten nicht zu befriedigen. Dies schon rein umfangsmäßig nicht, aber auch inhaltlich nicht. Die bekannten Schriften von Bleek, Wunder und Hattenhauer[22] werden zwar zitiert, in ihrem Ertrag aber nicht entfernt genutzt, geschweige denn vorgestellt[23]. Über die Ausbildung der Beamten gibt es zwar, nach einigen vorgängigen Andeutungen, einen eigenen § 5 (322-325), aber dieser betrifft erstens im wesentlichen nur Preußen, und zweitens erfährt man kaum etwas über die Inhalte und die Gründe und Ursachen des Inhaltswandels.

Glücklicherweise weist Band II in Kap. 1 einen gediegen gearbeiteten Paragraphen zur Geschichte der Verwaltungswissenschaften auf. Es ist ihm jedoch angesichts der wissenschaftlichen Lücken in Band I nicht gerade viel Platz eingeräumt worden, so daß er im wesentlichen eine Disziplingeschichte im Sinne einer Literaturgeschichte entfaltet, welche den hier angesprochenen Zusammenhängen natürlich nicht gerecht werden kann (vgl. immerhin die Überlegungen zu Bedeutung des Verwaltungsrechts in der Juristenausbildung, II/92 ff.).

Die Kritik zusammenfassend läßt sich folgendes sagen: Die ersten beiden Bände der „Deutschen Verwaltungsgeschichte" sind nicht so angelegt, daß es dem Leser leicht gemacht wird, den behaupteten „Erfahrungswert" der Verwaltungsgeschichte einzusehen. Gemessen an den praktischen und pädagogischen Ansprüchen des Geleitwortes und der Einleitung der Herausgeber, erscheint das Werk — als Ganzes betrachtet — noch zu unausgereift.

[22] W. Bleek: Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert, Berlin 1972; B. Wunder: Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg (1780-1825), München 1978; H. Hattenhauer: Geschichte des Beamtentums, Köln 1980.

[23] Angesichts des knappen Raums ist es doch recht ärgerlich, wenn über die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Bayern in Band II an drei Stellen weithin Ähnliches zu lesen ist: Kap. 2/§ 3 (152-154); Kap. 6/§ 4 (315 f.); Kap. 7/§ 4 (548-550).