



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

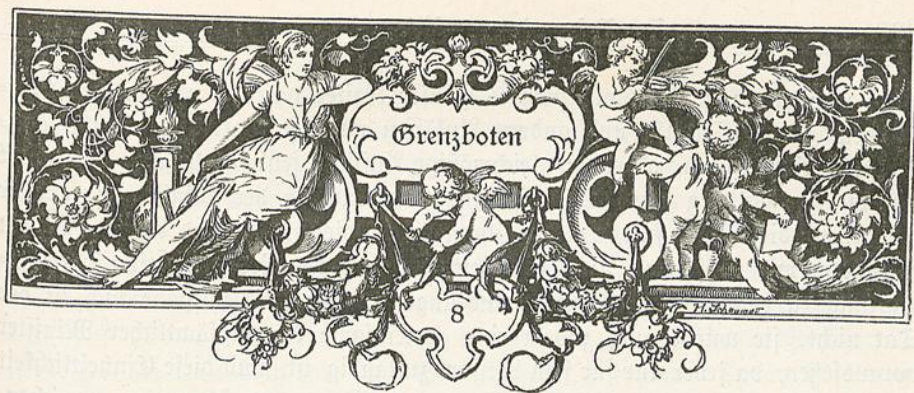
DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Klonau, Carl: Zur Reform der preußischen Verwaltung

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



Zur Reform der preussischen Verwaltung

von Carl Klonau



Als der Geheime Regierungsrat von Massow im Jahre 1894 an den Verhältnissen der allgemeinen Staatsverwaltung Preußens eine herbe Kritik übte,^{*)} die Gründe des herrschenden Bureaokratismus, der Langsamkeit des Geschäftsganges und der nutzlosen Vielschreiberei darlegte und sehr beachtenswerte Vorschläge für eine Reform machte, da hat der Schreiber dieses Aufsatzes und mit ihm vielleicht mancher Wohlmeinende geglaubt, daß diese Anregungen die Veranlassung zu zeitgemäßen Verbesserungen geben würden. In einem Aufsatz der Grenzboten wurde damals sogar gesagt, daß die Gesellschaft von allen guten Geistern verlassen sein müßte, wenn sie an diesem Buche stumpfsinnig vorüberginge. Es ist aber alles beim alten geblieben, nicht einmal der Versuch ist gemacht worden, die preussische Verwaltung den Bedürfnissen der Zeit anzupassen. Die Klagen über die Mängel dieser Verwaltung sind allerdings niemals verstummt, von Zeit zu Zeit gelangen sie in die Presse, aber im allgemeinen beschäftigt man sich nur wenig mit diesen Dingen, die doch eigentlich jeden angehn. Das Publikum erträgt es geduldig, wenn es wochen-, oft monatelang auf einen Bescheid warten muß. Während alles vorwärts drängt, das Leben sich immer intensiver gestaltet, und Zeitersparnis auch bei uns Geld bedeutet, nimmt man es ruhig hin, daß die Staatsverwaltung als ein Anachronismus fortbesteht, als ob das so sein müßte. Im Parlament haben allerdings einige Abgeordnete mehrfach auf die Notwendigkeit einer Reform hingewiesen, besonders Freiherr von Zedlitz ist für eine weitgehende Dezentralisation eingetreten, aber mit besonderm Nachdruck ist auch das nicht geschehn, und jedenfalls hat es keinen Erfolg gehabt. In Preußen sind bisher alle Impulse vom Königtum ausgegangen, die preussischen Könige aber, deren Vorfahren die Verwaltung geschaffen und groß gemacht haben, sind seit einem Jahrhundert etwa neben ihrer vornehmsten Aufgabe, der Sorge für die Wehrhaftigkeit des Volks, durch die Politik und die Fülle von Pflichten, die an sie herantreten, so in Anspruch genommen, daß die Beziehungen zwischen dem Monarchen und der Verwaltung

^{*)} von Massow, Reform oder Revolution, Kap. VII.

nicht mehr so eng sind wie früher. Unser Kaiser hat bei allgemeinen Notständen, großen Streiks und andern Anlässen mit der Tatkraft, die ihn auszeichnet, eingegriffen, aber die gleichmäßige Aufsicht fehlt doch, und das wirkt auf die Verwaltung sehr ungünstig ein! Der Einfluß der Minister ist größer geworden, diese aber finden neben ihren vielen dienstlichen und repräsentativen Pflichten, wie es scheint, nicht die Zeit, sich mit der Reorganisation der Verwaltung zu beschäftigen. Einfach und angenehm ist diese Aufgabe auch in der Tat nicht, sie würde auch zudem eine gemeinsame Aktion sämtlicher Minister voraussetzen, da jeder nur für sein Ressort zuständig ist, und diese Einheitlichkeit wäre wieder ohne bestimmte Anweisung des Monarchen schwer zu erreichen. Dazu kommt noch, daß die Minister oft nur kurze Zeit im Amte bleiben, daß mancher gehn muß, wenn er eben angefangen hat, sich einzuarbeiten. Seit dem Abgange des Herrn von Puttkamer im Sommer 1888 haben wir in Preußen den sechsten Minister des Innern, die durchschnittliche Lebensdauer betrug also noch nicht zweieinhalb Jahre, und es kann nicht anders sein, als daß durch einen so häufigen Wechsel die Verhältnisse der Verwaltung empfindlich beeinflusst werden. Jeder Minister bringt andre Grundsätze mit, keiner findet Zeit, sie durchzusetzen, und das einzig Beständige sind die bureaukratische Verwaltungsmethode und die Vielschreiberei.

Und doch muß Wandel geschafft werden. Das hat kürzlich auch Regierungsrat Loß, Mitglied des Abgeordnetenhauses, mit Nachdruck in einem Aufsatze betont, der in Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft erschienen ist. (XVI. Jahrgang, 1. Heft.) Loß hat die Grundzüge zu einem Gesetzentwurf ausgearbeitet, und im Anschluß an die von ihm und früher von Massow gemachten Vorschläge möge es erlaubt sein, auf die Ursachen der in der Verwaltung bestehenden Übelstände und auf die für ihre Beseitigung anzuwendenden Mittel näher einzugehn.

Über die Ursachen kann kaum ein Zweifel bestehen. Im Jahre 1821 arbeiteten in den neun preussischen Ministerien 10 Unterstaatssekretäre und Direktoren und 76 Vortragende Räte. Im Jahre 1901 waren 18 Unterstaatssekretäre und Direktoren, 140 Vortragende Räte und 53 Hilfsarbeiter vorhanden, ihre Gesamtzahl ist also in achtzig Jahren von 86 auf 211 gestiegen. Die Ministerien haben einen Umfang angenommen, den weder die Minister noch die Unterstaatssekretäre und Direktoren vollkommen zu übersehen vermögen. Verschiedne Ministerialabteilungen, sagt Massow, stehn sich mitunter kaum näher als Cis- und Transleithanien. Daraus ergibt sich eine große Selbständigkeit der einzelnen Referenten. Daß in den Ministerien ungewöhnlich viele tüchtige Männer arbeiten, wird niemand leugnen, aber die meisten kommen schon in jüngern Jahren in ihre Stellung, und ein großer Teil von ihnen hat niemals Gelegenheit gehabt, die Kreis- und die Gemeindeverwaltung gründlich kennen zu lernen und zu beobachten, wie die vielen gutgemeinten Anordnungen, die von oben kommen, in der untersten Instanz wirken, wie viel überflüssige Arbeit aufgewandt werden muß, um die fast täglich eingehenden Anfragen zu beantworten. Sind die Herren aber in einem Ministerium, so kommen sie nicht wieder heraus. Regierungspräsidenten werden nur wenige, da für diese

Stellungen auch viele andre Beamte in Betracht kommen, Oberregierungsräte können sie nicht werden, da diese Räte vierter Klasse sind, und die Stellung des Oberpräsidialrats scheint für Vortragende Räte keine Anziehungskraft zu haben, was wohl damit zusammenhängt, daß bei ihr die sichere Aussicht, Rat zweiter Klasse zu werden und im Gehalt aufzusteigen, wegfällt. So bleiben die Räte der Ministerien bis an ihr Lebensende in demselben Amte, haben nie mehr Gelegenheit, die wechselnden Bedürfnisse des Lebens kennen zu lernen, und sind für ihre Beurteilung auf die bei ihnen eingehenden Berichte angewiesen, die eben doch nur ihr eignes Referat berühren. Daran ändern gelegentliche Dienstreisen nicht viel, bei denen es sich auch nur um die Erledigung von Spezialfällen handelt. Nur sehr glücklich und vielseitig begabte Menschen werden sich bei dieser Art der Arbeit vor Einseitigkeit bewahren, die meisten erliegen der Gefahr, Spezialisten zu werden, und das Gesamtergebnis der Arbeit in der Ministerialinstanz ist der Bureaukratismus, über den so allgemein geklagt wird. Hier sitzt die Wurzel des Übels. Denn der auf Aktenarbeit angewiesene Referent glaubt sich nicht besser betätigen zu können, als indem er möglichst viele Sachen an sich zieht, verfügt und Berichte einfordert.

Wieviel ist nicht schon über die Verminderung des Schreibwerks geschrieben worden! Herr von Köller, der frühere Präsident des Abgeordnetenhauses, hat einmal erzählt, ein ihm bekannter Beamter habe einen ganzen Schrank voll Akten über die Verminderung des Schreibwerks. Vor einigen Jahren hat man sich dann aufgerafft und hat einige alte Zöpfe abgeschnitten, indem man anordnete, daß die bei Berichten bis dahin übliche Einleitungsformel und ebenso die Worte hochgeneigtest, gehorsamst, sowie die Titulaturen Hochwohlgeboren, Hochgeboren usw. wegfallen sollen. Diese erlösende Tat wurde dann vor allem Volke laut gepriesen. Es ist ja nun auch wirklich anerkennenswert, daß man auf diese Weise die Berichtsform vereinfacht und verbessert hat; wenn man aber geglaubt hat, durch diese Maßregel das Schreibwerk zu vermindern, so ist das doch eine große Überschätzung ihrer Bedeutung. Ob Hochwohlgeboren oder gehorsamst einigemal mehr oder weniger geschrieben werden, darauf kommt es nicht an, sondern allein darauf, daß möglichst wenig Verfügungen erlassen und möglichst wenig Berichte eingefordert werden. Man muß sich nur klar darüber sein, wieviel Arbeit jeder Bericht macht, der von einem Minister eingefordert wird. Vom Regierungspräsidenten geht er an den Landrat und von diesem an die unterste Instanz, den Amtsvorsteher oder Bürgermeister. Wenn es sich aber um Angelegenheiten allgemeiner Natur handelt, dann werden alle Regierungen, alle Landräte, Amtsvorsteher und Bürgermeister der Monarchie in Bewegung gesetzt, und vom Memel bis zum Rhein wird geschrieben, daß es eine Lust ist. Das ereignet sich aber nicht etwa von Zeit zu Zeit, sondern sozusagen alle Tage, denn jedes Spezialfach der Verwaltung hat sein Spezialzentrum in irgend einem Ministerium, und in dem einen oder dem andern gibt es immer etwas zu fragen oder anzuordnen. Trotz aller Zentralisation, sagt Massow sehr richtig, fehlt uns die zentrale Arbeit. Wollte man das Wesen unsrer Verwaltung mit drei Worten bezeichnen, so müßte man sagen: Spezialiter zentralisierter Spezialismus.

Welche Früchte diese Verwaltungsmethode zeitigt, über was für geringfügige und gleichgültige Dinge oft berichtet werden muß, das sollte man kaum glauben. In manchen Verwaltungszweigen scheint man die Regierungspräsidenten nicht für fähig zu halten, nach allgemeinen Direktiven selbständig zu handeln, und behält der Zentralinstanz fast in allen Fällen die Entscheidung vor. So wächst das Schreibwerk, das man angeblich vermindern will, von Jahr zu Jahr, geschafft wird aber doch eigentlich sehr wenig, und wo es sich um organisatorische Fragen großen Stils handelt, da versagt der Verwaltungsapparat bisweilen vollkommen. Damit das nicht als Übertreibung angesehen werde, sei hier ein Beispiel angeführt. Auf dem Gebiete der Schulunterhaltung bestehn Zustände, die als geradezu unhaltbar bezeichnet werden müssen. Nicht nur in den einzelnen Provinzen, sondern auch innerhalb derselben Provinz ist die Unterhaltungspflicht sehr verschieden, überall aber so drückend, daß seit Jahren laute Klagen ertönen. In Schlesien sind die Verhältnisse ganz besonders schlimm, und hauptsächlich schlesische Abgeordnete sind es denn auch, die jährlich im Abgeordnetenhaus auf eine Neuregelung dieser wichtigen Materie dringen. Auch die Vertreter der konservativen Partei haben anerkannt, daß man auf diesem Gebiete nicht bis zum Erlasse des allgemeinen Schulgesetzes warten dürfe; die parlamentarische Lage ist also so günstig wie möglich. Der Minister hat denn auch die Notwendigkeit, die Schulunterhaltungslast gesetzlich neu zu regeln, unumwunden anerkannt, er und seine Räte erklärten aber jahraus jahrein, die Materie sei sehr schwierig, die Erwägungen seien noch nicht abgeschlossen; demnächst werde ein Gesetzentwurf vorgelegt werden. In diesem Sinne lautete auch die im Winter 1900/1901 abgegebene Erklärung. Der Sommer verging ungenutzt, und im Herbst 1901, nicht lange vor der Eröffnung der Session des Abgeordnetenhauses, erhielten dann die Provinzialbehörden Grundzüge zu einem Gesetzentwurf mit vielen Fragen zur Äußerung. Es wurde sehr eifrig darüber verhandelt und an den Minister berichtet, gehört hat man aber von der Sache nichts mehr. Sollte die an dem Entwurf geübte Kritik gar zu herbe gewesen sein? In Jahren war also im Ministerium die Angelegenheit nicht im geringsten gefördert worden, und jetzt ist man wohl wieder mit Erwägungen beschäftigt. Merkwürdig ist nur, daß sich die Abgeordneten immer wieder so hinhalten lassen. Auf andern Gebieten liegen übrigens die Verhältnisse nicht besser.

So ergibt sich also als Gesamtbild, daß die Ministerien mit einer Überfülle von Geschäften belastet sind, die die einzelnen Ressorts unüberschaubar machen und zur Vielschreiberei führen, daß das Zusammenwirken der Ressorts und die Kontrolle der gesamten Staatsverwaltung durch das Staatsministerium erschwert sind, und daß durch dieses alles die gesetzgeberische und organisatorische Tätigkeit stark beeinträchtigt wird.

In den Provinzen wird die Verwaltung von den Regierungen geführt, da die Oberpräsidenten in den meisten Fällen nur Durchgangsinstanzen sind. Bei den Regierungen liegen die Verhältnisse insofern günstiger, als sie dem um sie flutenden Leben niemals ganz entfremdet werden können, aber der Übelstände bleiben doch genug übrig! Der beste Teil der Zeit wird auch hier

mit unnützer Schreiberei hingebracht. Zunächst müssen die vielen Berichte an die Minister erledigt werden, und dann wirkt das Schreiben ansteckend. Auch hier werden überflüssige Berichte eingefordert, auch hier fehlt es nicht an Dezermenten, die das Bedürfnis fühlen, möglichst viele Sachen an sich zu ziehen. Das Spezialistentum blüht auch bei den Regierungen, und die Entscheidungen werden gar zu oft nur auf Grund der vorliegenden Berichte und der Akten getroffen. Weiter kommt bei den Regierungen der merkwürdige Übelstand in Betracht, daß bei ihnen nicht etwa zu wenig, sondern viel zu viel höhere Beamte beschäftigt sind. Es muß das einmal klar und scharf ausgesprochen werden. Im Jahre 1885 gab es 180 Regierungsassessoren, nach dem Verwaltungskalender von 1903 gibt es deren 580. Davon arbeiten 136 an Landratsämtern und 444 bei den Regierungen, den Oberpräsidien und an einigen wenigen andern Stellen. Da auch die Zahl der etatsmäßigen Stellen bei den Regierungen seit 1895 um etwa hundert vermehrt worden ist, so ergibt sich daraus eine sehr große Zunahme der bei den Regierungen beschäftigten Beamten. Daß die Geschäfte in entsprechendem Umfange gewachsen seien, ist ausgeschlossen, und es folgt daraus, daß bei den Regierungen sehr viel mehr Beamte beschäftigt sind, als dem Bedürfnis entspricht. Daß das tatsächlich so ist, davon kann sich jeder Unbefangene jeden Tag überzeugen. Die Mehrzahl der Dezermenten bei den Regierungen ist nicht voll beschäftigt, und es kommt oft vor, daß Beamte darum bitten, ihnen mehr Arbeit zu geben, daß aber dem Wunsche nicht entsprochen werden kann, weil diese Arbeit eben nicht vorhanden ist. Zu diesem Zustande hat es nur deshalb kommen können, weil sich um die Angelegenheiten der Verwaltung auch die nicht kümmern, die dazu berufen sind. In der letzten Zeit des Ministers von Puttkamer und besonders unter dem Minister Herrfurth war der Andrang zur Verwaltung sehr groß, weil man bis dahin sehr schnell zur etatsmäßigen Anstellung gelangte, die Regierungspräsidenten durften so viele Referendare in den Verwaltungsdienst übernehmen, als ihnen beliebte, und so wuchs die Zahl der Assessoren in wenig Jahren von 1885 bis 1892 sehr schnell von 180 auf 455, und bis 1895 auf 562. Als es zu spät war, beschränkte man die Zahl der Referendare, aber auch jetzt werden noch zu viel angenommen, und das Ergebnis ist eben, daß bei den Regierungen viel mehr Beamte sind, als nötig ist. Die notwendige Folge davon ist, daß die jüngern Beamten sehr schlecht besoldet werden, daß sie spät in eine etatsmäßige Stelle aufrücken (zur Zeit im elften Jahre nach dem Examen), und daß sie in den besten Jahren des Lebens keine ausreichende Beschäftigung haben. Die Gründlichkeit der Arbeit nimmt aber bekanntlich nicht zu, wenn das Arbeitspensum klein ist, wohl aber wird die Neigung zu unnützer Vielschreiberei gefördert.

Dazu kommt endlich ein Geschäftsgang, der geradezu ungeheuerlich ist. Maffow hat nachgerechnet, daß jedes Stück vom Tage des Eingangs bis zu der Stunde, wo es wieder zur Post getragen wird, durch dreißig Hände geht. Für die Erledigung der einfachsten Sache sind unter diesen Umständen mehrere Tage nötig, denn vor dem dritten Tage nach der Präsentation kommt ein Stück selten zum Dezermenten, und ebensoviel Zeit ist nötig, bis es nach der

Erledigung wieder zur Post geht. Sind nun aber andre Mitglieder der Regierung als Kodezernenten beteiligt, und deren gibt es bisweilen zwei, drei oder gar noch mehr, so erhalten diese das Stück zuerst, und bei eiligen Angelegenheiten kommt es wohl vor, daß der Dezerent das eingegangne Gesuch so spät erhält, daß die Antwort gar nicht mehr rechtzeitig abgehn kann. Wird statt der urschriftlichen Erledigung durch den Dezerenten ein Sekretär mit der Bearbeitung beauftragt, hat die Kanzlei eine umfangreiche Abschrift anzufertigen, so entsteht ein weiterer Zeitverlust von vielen Tagen. Der Dezerent muß sich schon sehr viel Mühe geben, wenn er erreichen will, daß ein Stück am Tage der Erledigung oder wenigstens am folgenden Tage zur Post kommt. Dienststunden gibt es nicht für die höhern Beamten, und das ist gut, aber die den Einzelnen gewährte Freiheit wird doch auch oft mißbraucht; manche Beamte betrachten es als ihr angebornes Menschenrecht, zu einer Stunde auf die Regierungen zu kommen, wo der Vormittagsdienst erledigt sein mußte. Die Grundsätze des modernen Geschäftsverkehrs bestehn eben leider nicht bei preussischen Behörden, und daraus ergibt sich die Langsamkeit bei der Erledigung der Dienstgeschäfte, über die so oft mit Recht geklagt wird.

Bei den Landratsämtern ist der Geschäftsgang sehr viel einfacher und schneller, aber die Landräte werden an dem besten Teile ihrer Wirksamkeit durch die unselige Vielschreiberei gehindert. An sie kommen alle die vielen Anfragen aus den Ministerien, von den Oberpräsidenten und den Regierungen, sie müssen schreiben und immer wieder schreiben, um das Material zu liefern, das die obern Instanzen für die Abfassung ihrer Berichte gebrauchen. Die Landräte sollten alle wichtigen Angelegenheiten persönlich an Ort und Stelle erledigen, sie können das aber nicht, wenn sie durch die Schreibarbeit an das Bureau gefesselt sind, und schließlich werden auch von ihnen viele zu Schreiberseelen, die an die Amtsvorsteher und Bürgermeister verfügen und befriedigt sind, wenn ihnen berichtet wird, daß die Verfügung ausgeführt worden sei.

Das ist in großen Zügen das Bild, das die preussische Verwaltung bietet. Erfreulich ist es nicht. Lebendige Anschauung und Initiative fehlen, das Schreibwerk nimmt den größten Teil der Zeit in Anspruch, die Tätigkeit besteht im wesentlichen in der Verfügung und im Bericht. Daß es nicht so bleiben könne, ist denen, die sich um solche Dinge überhaupt noch kümmern, völlig klar, über den Weg aber, der eingeschlagen werden muß, die Verwaltung den Bedürfnissen der Zeit anzupassen, gehn die Anschauungen weit auseinander.

Freiherr von Zedlitz ist immer dafür eingetreten, den Schwerpunkt der Verwaltung in die Landratsämter zu verlegen, jedem Landrat einen Assessor beizugeben und ihn so von der Bureauarbeit zu entlasten. Regierungsrat Loß sagt von den Regierungen sogar, daß sie sich überlebt hätten, und ruft ihnen zu: Der Mohr hat seine Arbeit getan, der Mohr kann gehn. Er schlägt vor, alle wesentlichen Befugnisse der Regierungspräsidenten in jeder Provinz an einem Punkte zusammenzufassen und an die Spitze der Provinz einen Statthalter zu stellen, dem ein Statthaltereidirektor, ein Oberregierungs-

rat und die erforderliche Zahl von Räten und Assessoren beigegeben werden. Unter dem Statthalter sollen nach Loß folgende Behörden arbeiten: 1. das Provinzialschulkollegium, 2. der Oberschulrat für die bisher von den Regierungen bearbeiteten Unterrichtsangelegenheiten, 3. die Provinzialsteuere-direktion, 4. das Finanzkollegium für die Verwaltung der direkten Steuern, 5. das Domänen- und Forstamt, 6. das Landeskulturamt, auf das die Zuständigkeit der Regierungspräsidenten in Sachen der Landwirtschaft, der Meliorationen, der Wasserpolizei und des Deichwesens übergehn. Bei dem Landeskulturamt wird ein Spruchsenat eingerichtet, der an die Stelle der Generalkommission tritt, soweit diese eine rechtssprechende Tätigkeit ausübt, und außerdem ein zum Teil aus Laien bestehender Landeskulturrat, von dessen Zustimmung die Genehmigung von Genossenschaftsstatuten abhängt.

Als Organ des Landeskulturamts und als Meliorationsbehörden schlägt Loß vor, Kreis Kulturkommissionen zu bilden für Teile des Regierungsbezirks, auf die die Befugnisse der Spezialkommissionen, der Meliorationsbauinspektoren und auch die der Landräte in landwirtschaftlichen Angelegenheiten übergehn.

7. Die Strombaudirektion, 8. die Baudirektion für die staatlichen Bauangelegenheiten der Provinz, 9. das Medizinalkollegium, 10. der Kurator der Strafanstalten und Gefängnisse, 11. das Gewerbeinspektorium für die Leitung des gewerblichen Unterrichts, 12. das Fabrikaufsichtsamt für die Gewerbeinspektion in der Provinz.

Den Regierungspräsidenten sollen verbleiben die Landespolizei, die Aufsicht über die Kommunalverwaltung und die Gewerbepolizei.

Die Landratsämter bleiben unverändert, doch wird bei ihnen ein Kreis-schulamt errichtet, auf das von den Regierungsabteilungen für Kirchen- und Schulfachen die Aufsicht über das Schulvermögen und die Schulgebäude, die Beschlussfassung über die Bildung neuer Schulbezirke, über den Umbau von Schulhäusern, die Errichtung neuer Lehrerstellen und das Lehrerbefoldungs-wesen übergehn.

Mindestens einmal im Jahre soll der Statthalter die Vorsitzenden der Provinzialbehörden und Regierungen zu gemeinsamer Erörterung der Ver-waltungsangelegenheiten versammeln. Die Mitglieder dieser Behörden sollen nach Möglichkeit zugezogen, die Mitglieder des Provinzialrats, des Provinzial-ausschusses und der Landesdirektor können eingeladen werden.

Soweit die Vorschläge von Loß. Er nennt sie einfach und erwartet von ihnen, daß die Ministerien, die man jetzt als Wasserköpfe bezeichne, ihrer ur-sprünglichen Aufgabe der Gesetzgebung und der Beaufsichtigung der Verwaltung zurückgegeben werden würden. In der Provinzialverwaltung aber werde alles, was man unter Bureaukratismus verstehe, dadurch beseitigt werden, daß zwischen den vereinfachten Behörden ein regelmäßiger mündlicher Meinungsaustausch stattfinden könne.

Dieser Optimismus von Loß ist beneidenswert, aber teilen kann ich ihn nicht. Durch die Vereinigung so vieler Behörden unter einem Statthalter würde ein Wasserkopf allerschlimmster Art geschaffen werden. Wenn jetzt schon bei den Regierungen die drei Abteilungen und der Bezirksauschuß schriftlich

untereinander verkehren, so werden diese zwölf von Log vorgeschlagenen Behörden, die doch kaum unter einem Dache untergebracht werden können, das erst recht nicht tun. Sie werden sich kaum noch gegenseitig kennen. Bei den einmal im Jahre vorkommenden gemeinsamen Beratungen würden so viele Menschen zusammenkommen, daß sie ein Parlament im kleinen ausmachten. Das nachfolgende Festessen wäre wohl das einzig Erfreuliche daran.

Aus dem Oberpräsidenten einen Statthalter machen zu wollen ist aber ganz verfehlt. Jetzt haben wir Beamte, die ihrem Dienste leben, und die wollen wir auch behalten. Den Posten des Statthalters würden bald nur große Herren bekleiden, die ihre repräsentativen Verpflichtungen mit Anstand erfüllen, um den Dienst aber sich sehr wenig kümmern würden, was man ihnen auch gar nicht so sehr verübeln könnte, da zwölf Behörden ein Einzelner doch nicht übersehen, geschweige denn leiten kann. Principiis obsta. Die Neigung, die höhern Verwaltungsämter mit Provinzialmagnaten zu besetzen, ist so schon groß genug.

Beklagenswerte Menschen würden bei der Durchführung dieser Organisation die Regierungspräsidenten sein, noch beklagenswerter aber die Regierten, denn die Präsidenten würden sich aus Langerweile mit der Polizei und der Kommunalaufsicht wahrscheinlich so eingehend beschäftigen, daß die jetzt schon weitgehende Bevormundung als ein beneidenswerter Zustand zurückgeführt werden würde. Die Landräte, die mit der Zentralstelle der Provinz gar keine Fühlung mehr haben würden, müßten noch mehr schreiben, und die ganze Organisation könnte nur dann empfohlen werden, wenn man den Bureaokratismus von einer geduldeten zu einer offiziellen Staatseinrichtung machen wollte. Dagegen würde die Einrichtung des Kreis Schulamts wahrscheinlich zu einem brauchbaren Ergebnis führen. Massow ist ungleich vorsichtiger und konservativer. Er will keine Änderung der Behördenorganisation, sondern im wesentlichen nur eine solche der Verwaltung, und schlägt zur Erreichung dieses Ziels folgendes vor:

1. Entlastung der Gemeinde- und der Amtsvorsteher von Bureauarbeiten durch Einsetzung von Bezirkssekretären für mehrere Ortschaften, nach Analogie der Bezirksfeldwebel.

2. Ausstattung des Landratsamts mit den nötigen Arbeitskräften, einem Assessor, einem zweiten Sekretär, einem Registrator und einem Kanzlisten mit der Tendenz, den Landrat zu entlasten und zugleich die Stellen für Zivilversorgungsberechtigte zu vermehren.

3. Umbau der meisten Regierungsgebäude in der Weise, daß jeder Dezerent sein Sekretariat, seine Registratur und einen Kanzlisten neben seinem Arbeitszimmer zur Hand hat. Telephonische Verbindung der einzelnen Geschäftsräume miteinander, Zuordnung von Stenographen an die höhern Beamten. Vereinfachung des Geschäftsganges bei den Regierungen.

4. Dezentralisation der gesamten Verwaltung durch die Erweiterung der Kompetenz der Lokal- und der Bezirksbehörden.

Massow befürwortet die Prüfung der Kompetenzfrage für alle Behörden aller Ressorts mit der Tendenz, daß überall, wo die untere Behörde gut entscheiden könne, die Berichterstattung nach oben abzuschaffen sei. Dabei müsse

als Grundsatz gelten, daß der Bericht immer dann wegzufallen habe, wenn die Entscheidung tatsächlich nicht bei dem Chef der obern Behörde, sondern bei seinen Unterarbeitern liege. Das Ministerium solle die Grundsätze aufstellen, nach denen zu regieren sei, und Direktiven geben. Ob diese befolgt würden, müsse durch Revisionen und Inspektionen an Ort und Stelle festgestellt werden, die zugleich den Zweck hätten, die obern und die obersten Instanzen zu informieren.

5. Aufhebung der geltenden Einrichtung, daß das Amt dem Zivilbeamten den Rang gibt, Verleihung des persönlichen Ranges, unabhängig von der Dienststelle in gleicher Weise wie in der Armee. Damit soll erreicht werden, daß die Beamten nicht mehr durch Rang und Gehalt an bestimmte Stellen gefesselt sind, daß vielmehr ein Wechsel und Austausch zwischen Lokal-, Bezirks- und Zentralinstanzen geschehn kann.

In diesem Punkte stimmt Massow mit Loz überein, der ebenfalls die Einrichtung weniger großer Unterkategorien befürwortet und in ihnen gleiche Befoldung für alle Beamten von demselben Dienstalter fordert.

6. Schaffung eines Verwaltungsstabs nach Art des Generalstabs der Armee mit der Aufgabe, das gesamte Staatswesen einer wissenschaftlichen Bearbeitung zu unterziehen, die Einrichtungen anderer Länder zu studieren und so der Gesetzgebung vorzuarbeiten. Der unmittelbar unter dem König stehenden Behörde soll nach Massows Vorschlag auch die Befugnis eingeräumt werden, durch Kommissare alle Behörden zu revidieren und sowohl dem Ressortchef und dem Staatsministerium Mitteilungen über die gemachten Wahrnehmungen zu machen, als an den König zu berichten.

Man sieht, daß die von Massow gemachten Vorschläge, abgesehen von der zu weit gehenden Forderung, Bezirkssekretäre anzustellen, durchaus maßvoll sind, daß er nur soweit ändern will, als notwendig ist, die Verwaltung den Bedürfnissen der Zeit gemäß umzugestalten. Auf einen Punkt, der nicht übergangen werden darf, haben aber weder er noch Loz hingewiesen. Mit einer Reform der Verwaltung muß, wie vorhin schon gesagt worden ist, die Verringerung der Zahl der Beamten angestrebt werden.

Es liegt offenbar im Zuge unsrer Zeit, die Beamtenstellen zu vermehren, und zwar in allen Zweigen des Staatsdienstes. Als kürzlich der preussische Justizminister seinen siebenzigsten Geburtstag feierte, rühmte ihm eine große liberale Zeitung als besonderes Verdienst nach, daß er bei den Oberlandesgerichten, den Land- und den Amtsgerichten und bei der Staatsanwaltschaft eine große Zahl neuer Stellen geschaffen habe. Sie hätte ihm eigentlich zum Vorwurf machen müssen, daß er nicht versucht hat, durch Änderung der Gesetzgebung das Gerichtsverfahren zu vereinfachen und die Arbeitslast zu vermindern, um eine Vermehrung der Richterstellen zu vermeiden. Wenn man sich nicht dazu entschließt, diesen Weg zu beschreiten, dann wird man jedes Jahr neue Stellen schaffen müssen, und die Klagen über die Langsamkeit unsrer Rechtssprechung werden doch niemals verstummen. Bei uns legt sich anscheinend niemand die Frage vor, ob es notwendig und wirtschaftlich zu rechtfertigen ist, daß das Beamtenheer jährlich vergrößert wird, und es ist ein Zeichen

politischer Unreife, daß sich auch das Abgeordnetenhaus nur zu oft berufen fühlt, die Schaffung neuer Beamtenstellen bei der Regierung zu befürworten, anstatt darauf zu drängen, daß endlich einmal durch Änderungen der Organisation auf eine Verminderung der Zahl der Beamten hingewirkt wird. Bei einer so ungünstigen Finanzlage, wie wir sie jetzt haben, wäre umsomehr Veranlassung vorhanden, über diese Dinge einmal gründlich nachzudenken. Bei der Vorlegung des Etats für 1903 hat der Finanzminister Freiherr von Rheinbaben erklärt, daß die Gehaltsaufbesserungen des letzten Jahrzehnts allein eine jährliche Mehrausgabe von 84 Millionen erforderten, und doch sind manche Kategorien von Beamten, namentlich die Subaltern- und Unterbeamten so schlecht gestellt, daß sie bei der ständigen Preissteigerung der Lebensmittel und besonders der Wohnungsmieten auch bei der einfachsten Lebensführung ihren Haushalt kaum bestreiten können. Würde man alle überflüssigen Behörden beseitigen und die Zahl der Beamten auf das Notwendige beschränken, so könnte der Staat die Gehalte erhöhen, und er würde wahrscheinlich doch noch Ersparnisse machen. Fürst Bismarck hat einmal die Beamten mit Drohnen verglichen. Das war bitter und wohl auch nicht ganz gerecht; wenn man aber fortfährt, immer wieder neue Beamtenstellen zu schaffen und Millionen für Besoldungen festzulegen, die für andre Kulturbedürfnisse sehr viel nutzbringender verwandt werden könnten, so könnte es doch einmal dahin kommen, daß das Volk die Beamten als Drohnen betrachtet.

Eine Organisation ist dann gut, wenn die zu leistende Arbeit ohne Reibungen leicht und scheinbar spielend von einer möglichst geringen Zahl von Personen bewältigt wird. Wenn man sämtliche Staatseinrichtungen daraufhin prüfen wollte, ob sie dieser Forderung genügen, so würde sich wahrscheinlich ergeben, daß das nur bei wenigen der Fall ist. Eine Reform der Verwaltung müßte also davon ausgehen, daß die Behördenorganisation möglichst einfach gestaltet, die Verwaltungsmethode den Bedürfnissen des modernen Lebens angepaßt, und die Zahl der Beamten auf das Notwendige beschränkt wird.

Da ist denn zunächst die Frage zu beantworten, ob in der Anordnung der Verwaltungsbehörden eine wesentliche Änderung wünschenswert ist. Daß die von Loß gemachten Vorschläge zu weit gehen, und die von ihm gewünschte Anhäufung von Behörden bei den Oberpräsidien nur den Bürokratismus stärken würde, ist schon gesagt worden. Es ist aber doch überhaupt sehr zweifelhaft, ob es richtig ist, daß die Regierungen ihre Arbeit getan haben und gehen können, wie Loß und manche andre annehmen. In einem Staate wie Baden, das etwa die Größe einer preussischen Provinz hat, läßt sich die Verwaltung wohl von einem Punkt aus übersehen und leiten, weil die Verhältnisse des Landes überall im wesentlichen gleichartig sind. In Preußen bestehen auch innerhalb der Provinzen sehr große Verschiedenheiten, es sind größere Kulturaufgaben zu lösen, als in den von der Natur mehr begünstigten Staaten Süddeutschlands, und es wird deshalb wohl immer dabei bleiben, daß zwischen den Oberpräsidenten und der Lokalinstanz der Landräte die Regierungen nicht entbehrt werden können. Der Weg vom Landrat zum Oberpräsidenten wäre zu weit, die Regierungspräsidenten stehn der Bevölkerung näher, können die

mannigfaltigen und immer wechselnden Bedürfnisse des täglichen Lebens besser übersehen. Die Regierungen werden aber umso nützlicher wirken, wenn man in sie den Schwerpunkt der Verwaltung verlegt und ihnen damit die Stellung wiedergibt, die sie nach dem Sinne der Verwaltungsorganisation aus dem Anfange des vorigen Jahrhunderts haben sollen. Eine Änderung ist bei den Regierungen insofern nötig, als die Kirchen- und Schulabteilungen in ihrer gegenwärtigen Verfassung nicht bestehen bleiben können. Sie sind der Schrecken aller derer, die mit ihnen zu tun haben, und der Sitz der nutzlosen Velschreiberei. Geordnete Verhältnisse müssen auf dem Gebiete des Schulwesens in absehbarer Zeit doch durch Änderung der Gesetzgebung geschafft werden, und dann sollte man die Schulabteilungen über Bord werfen, die äußern Schulangelegenheiten auf die Landräte übertragen unter Mitwirkung eines Kreis schulamts in Beschlusssachen, und die noch übrigen Schulsachen sowie die Kirchensachen den Regierungspräsidenten zuweisen. Von einer Selbständigkeit der Schulabteilungen ist doch keine Rede, gegen den Willen der Regierungspräsidenten werden Beschlüsse wohl niemals gefaßt.

Abgesehen von dieser Änderung könnte aber die jetzt vorhandne Behördenorganisation wohl bestehen bleiben, wenn man ihr durch eine weitgehende Dezentralisation neues Leben gibt. Das kann nur geschehn, indem man nach Massows Vorschlägen die Kompetenz sämtlicher Behörden prüft und zu diesem Zweck einer Kommission von praktischen Verwaltungsbeamten unter Zuziehung einiger Abgeordneten die Aufgabe stellt, in allen Ressorts zu untersuchen, welche Dienstgeschäfte von den Regierungen bearbeitet werden können, ohne daß diese an die Genehmigung der Minister gebunden sind. Dabei wird es aber sehr wesentlich darauf ankommen, die Regierungspräsidenten auch dort selbständiger zu stellen, wo es sich um finanzielle Abmachungen und Bewilligungen handelt. Setzt wird oft um winzige Beträge durch alle Instanzen berichtet, weil die Furcht vor der Oberrechnungskammer allen Beamten in den Gliedern steckt. Wie diese an sich so notwendige und nützliche Behörde auf lokalen Gebieten der Verwaltung durch ihre ins einzelne gehende Kontrolle einen oft geradezu lähmenden Einfluß ausübt, an den bei ihrer Einrichtung wohl niemand gedacht hat, so hat ihre Einwirkung auch die Folge gehabt, daß sich die Minister die Entscheidung fast immer vorbehalten, wo die Verwendung von Staatsmitteln in Frage kommt. Die Zahl der Fonds, die in Berlin verwaltet werden, ist sehr groß, und so wird denn jahraus jahrein von allen Behörden geschrieben und berichtet, da jede möglichst viel für sich heraus schlagen will. Wenn man das Schreibwerk ernstlich vermindern will, um Zeit für produktive Arbeit zu gewinnen, so muß man auch auf diesem Gebiete reformieren und die Provinzialbehörden unabhängiger machen. Zugleich müssen alte Böpfe rücksichtslos abgeschnitten werden. In jedem Vierteljahr muß jeder Regierungspräsident einen großen Bericht erstatten, der mit dem Wetter anfängt und sich dann über alle Zweige der Verwaltung erstreckt, den sogenannten Zeitungsbericht. Diese Berichte sind völlig wertlos, weil ihr Inhalt den Ereignissen nachhinkt; sie werden offenbar auch von niemand gelesen, da niemals Rückfragen kommen, und sie werden deshalb bei den Regierungen meist von

den jüngsten Referendaren gemacht. Diese und manche andre regelmäßig zu erstattende Berichte, die viel Arbeit verursachen, müßten beseitigt oder doch auf das notwendigste Maß beschränkt werden, wie zum Beispiel die vielen statistischen Mitteilungen. Auf manchen Gebieten wäre auch eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen nötig.

(Schluß folgt)



Die Irrtümer der Demokratie

Von Julius Pagelt in Wien

(Schluß)



gleich fast alle Verfassungen nur ein „instruktionsloses Mandat“ kennen, gibt es tatsächlich heute keine Wahl mehr ohne Instruktion. Gerade das auf dem Gebiete des Erwerbslebens immer mehr um sich greifende Streben nach „Vergesellschaftung,“ das einerseits zu der irrigen Annahme geführt hat, daß der politische Kollektivismus, durch einen wirtschaftlichen Kollektivismus ergänzt, die vollkommenste Ordnung der menschlichen Gesellschaft gebe, hat am meisten dazu beigetragen, die Idee des politischen Kollektivismus als einen Irrtum zu erweisen. Heute haben sich beinahe alle ständischen Elemente der modernen Verfassungen in Interessenvertretungen umgewandelt, während zugleich neben ihnen ähnliche Gebilde neu emporwuchsen. Die wahrrechtlich privilegierten Großgrundbesitzer haben sich mit den Bauern zur Wahrnehmung der agrarischen Interessen vereinigt; die Börse hat große parlamentarische Parteien in ihrem Dienste; die Lohnarbeiter haben sich in der Sozialdemokratie eine Vertretung ihrer besondern Interessen geschaffen, und wo die Kraft der einzelnen Stände zur Herstellung einer parlamentarischen Organisation nicht ausreicht, hört man häufig den Ruf nach einer gesetzlichen Sicherung parlamentarischer Vertretung, sodaß heute fast jeder Stand einige Parlamentssitze verlangt. Natürlich fordern aber diese Interessenten von ihrem Vertreter im Parlament nicht einen möglichst weiten, sondern im Gegenteil einen möglichst engen Gesichtskreis. Von ihrem Standpunkt aus ist dies durchaus berechtigt, denn es steht außer allem Zweifel, daß der Schuhmacher am besten Bescheid weiß über die Verhältnisse und die Bedürfnisse seines Gewerbes, der Landwirt über die der Landwirtschaft, der Fabrikarbeiter über die Lage der Lohnarbeiter usw. Aber wäre eine solche Versammlung, auch wenn sie die fähigsten und intelligentesten Vertreter aller dieser Interessengruppen umfaßte, imstande, Gesetze zu geben, zu regieren? Nein! Ein Interessenvertreter hat die Verpflichtung, die Interessen seiner Auftraggeber unter allen Umständen zur Geltung zu bringen, ohne Rücksicht auf die übrigen Gruppen, ohne Rücksicht auf das Ganze. Zugegeben, daß die Forderungen einer Gruppe durchaus berechtigt seien, so ist es doch ganz gut möglich, daß aus Rücksicht auf das allgemeine Wohl diese Forderungen augenblicklich zurücktreten müssen. In