



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Die Methode und die Technik der preußischen Verwaltung

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

— der Dichter. Ersetzt er gar noch durch Mangel an Gedanken und Unklarheit des Ausdruckes, was ihm an Form fehlt, so braucht ihm um seine Zukunft nicht bange zu sein. Zunächst versichern wir vom Bau ihm zehn Jahre oder noch länger bei jedem neuen Werk, daß es „zwar als Ganzes mißlungen genannt werden müßte, aber voll hoher, dichterischer Schönheit sei“. Und mit dieser Abschlagszahlung auf den Ruhm zieht er dann in den Vorhof der Unsterblichkeit, in die Literaturgeschichte ein.



Die Methode und die Technik der preussischen Verwaltung^{*)}



ine sehr weitgehende Einwirkung auf die Verhältnisse in unsrer heutigen Verwaltung mißt von Massow einer Veränderung der Verwaltungsmethode bei, die in den letzten Jahrzehnten eingetreten ist. Er erblickt darin sogar die Hauptursache der jetzigen unerfreulichen Zustände.

Wie er richtig bemerkt, beruht unsre Verwaltung noch heute durchaus auf den Grundlagen, die Friedrich Wilhelm der Erste und Friedrich der Zweite gelegt haben; alle noch geltenden Vorschriften über den Dienstbetrieb gehen inhaltlich auf sie oder ihre Zeit zurück. Eine der wichtigsten Forderungen, die diese beiden Könige aber an ihre Verwaltungsbeamten richteten, war die genaueste Kenntnis des Landes und seiner Verhältnisse. Die ganze Verwaltung war auf dieser Grundlage aufgebaut. So schrieb z. B. schon die Instruktion für das Generaldirektorium vom 20. Dezember 1722 vor, daß die Präsidenten der Provinzialverwaltungsbehörden ihre Departements so genau kennen sollten, wie ein Kapitän seine Kompagnie. Ähnlich verlangte Friedrich der Große, daß seine Kriegsräte die Provinzen „aus- und inwendig kannten“. Demgemäß sollten nach der Instruktion für die Kurmärkische Kriegs- und Domänenkammer vom 22. Juli 1748 die Kammermitglieder über alle Angelegenheiten ihrer Provinz so unterrichtet sein, daß sie ohne Rückfragen sofort berichten könnten.

Das Hauptmittel zur Erwerbung so genauer Kenntnisse waren regelmäßige und planmäßige Bereisungen der Amtsbezirke. Alle Beamten, von den Präsidenten bis zu den Ortsbeamten hinunter, waren angewiesen, ihre Amtsbezirke im ganzen Umfang regelmäßig zu bereisen, der Steuerrat z. B. jährlich zweimal. Dabei hatten sie nicht bloß die grade schwebenden Angelegenheiten zu unter-

^{*)} Vgl. Die Not der preuß. Bew. Grenzboten 1910, Nr. 3 u. 4.

suchen und zu regeln, sondern sie mußten ihre Aufmerksamkeit auf alles richten, was zur Förderung der Interessen des Staats und der Allgemeinheit dienen konnte. Daneben hatten die Vorgesetzten auf ihren Reisen die Geschäftsführung der ihnen unterstellten Behörden und Beamten regelmäßig genau zu prüfen und zu überwachen. Diese so gewonnenen Orts- und Personalkenntnisse sollten vor allem auch weitgehenden Anregungen des Staats und seiner Organe zur Hebung der Volkswirtschaft dienen, und wehe dem Beamten, der auf diesem Gebiet keine Leistungen aufweisen konnte!

Getreu seiner gelegentlich ausgesprochenen Überzeugung, daß Kenntnis der Örtlichkeit die Seele des Dienstes sei, hat Stein dafür gesorgt, daß diese Verwaltungsgrundsätze des alten Staats in die von ihm beeinflussten Instruktionen von 1808 übergangen, aus denen sie dann in die spätern Geschäftsinstruktionen übernommen wurden. So heißt es in der Instruktion für die Oberpräsidenten von 1817: „Es ist überhaupt unser Wille, daß die Tätigkeit der Oberpräsidenten sich mehr auf eigne Anschauung und örtliche Untersuchung, als auf tote Berichterstattung gründen soll, und wir machen es ihnen zur besondern Pflicht, alle Jahre wenigstens einmal die ganze Provinz zu bereisen.“ Die jetzt geltende Instruktion vom 31. Dezember 1825 enthält eine solche Bestimmung allerdings nicht mehr, aber sie schreibt den Oberpräsidenten vor, „die Verwaltung im ganzen zu beobachten, deren Gang vorzüglich durch öftere Gegenwart und durch Beibehaltung der Sitzungen der ihnen unterstellten Behörden kennen zu lernen und auf diesem Wege besonders für die Übereinstimmung der Verwaltungsgrundsätze und die Konsequenz der Ausführungsmaßregeln zu wirken“, also auch sie verlangt wenigstens stillschweigend planmäßiges Reisen und Studieren. Und wenn man sich vor Augen hält, welche Ortskenntnisse nach Treitschke die Oberpräsidenten Vincke, Schön und Bassowitz besaßen, dann sind diese Vorschriften nicht auf unfruchtbaren Boden gefallen. Noch ausführlicher ist die immer noch geltende Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817. Sie bestimmt, daß der Präsident und die Abteilungsdirigenten alljährlich nach näherer Anordnung des Präsidenten einen Teil des Regierungsbezirks zu bereisen hätten, „nicht nur, um sich Orts- und Personalkennntnis zu erwerben, sondern auch, um die Dienstführung der Unterbehörden und Departementsräte (d. h. der Mitglieder der Regierung) an Ort und Stelle zu prüfen“. Auch die Departementsräte mußten jährlich einen Teil ihres Departements, die Domänenräte aber ihr ganzes Departement bereisen. Dabei waren sie u. a. befugt und schuldig, die Dienstführung der Kreis- und Ortsbehörden in den Angelegenheiten ihres Departements, sowie die von der Regierung abhängigen Kreis- und Ortskassen zu revidieren. Wie man sieht, handelt es sich dabei überall nicht bloß um die Erledigung einzelner Geschäfte, sondern um planmäßiges Studium von Land und Leuten. Diesem Zweck entspricht es, daß der Präsident und die Abteilungsdirigenten das Ergebnis ihrer Reisen schriftlich niederlegen, die Departementsräte aber vollständige Reisetagebücher führen mußten. Diese Nieder-

schriften wurden im Plenum vorgetragen und so zur Kenntnis aller andern Angehörigen der Regierung gebracht, sowie schließlich den vorgesetzten Behörden vorgelegt. Ähnlich planmäßig muß nach den Mitteilungen des Ministers von Delbrück in seinen Erinnerungen bis in die vierziger Jahre des vorigen Jahrhunderts auch die Reiseübung in den Ministerien gewesen sein.

Für die Provinzialbehörden bestand daneben eine andre vortreffliche Einrichtung, nämlich die Verpflichtung, regelmäßige Berichte allgemeiner Art nach oben zu erstatten. Die Oberpräsidenten hatten nach der Instruktion von 1808 alljährlich einen allgemeinen Bericht vorzulegen über „den Zustand der ganzen Administration des Innern und der Finanzen und deren Hauptzweige, was darin in dem verflossenen Jahr Erhebliches geschehen, und das, was darin noch zu tun übrig bleibt, mit rasonierenden Vorschlägen zur Verbesserung der Administration“. Auch die jetzt noch formell geltende Oberpräsidialinstruktion von 1825 trägt den Oberpräsidenten auf, alljährlich einen allgemeinen Bericht über den Zustand der ihnen anvertrauten Provinzen an das Staatsministerium zu erstatten. Bei den Regierungen hatte jedes Mitglied am Jahreschluß „über den Zustand und die Geschäftslage seines Departements, von dem, was während dem Laufe des Jahres in demselben von Erheblichkeit geschehen und noch zu tun übrig bleibt, einen allgemeinen übersichtlichen und beurteilenden Bericht“ abzustatten, der im Kollegium vorgetragen wurde. Ebenso mußte die Regierung selbst alljährlich über den Zustand der Verwaltung ihres Bezirks im ganzen und die darin im verflossenen Jahr gemachten Fortschritte durch die Hand des Oberpräsidenten an die Ministerien berichten. Diesem Bericht, der vorher im Plenum vorzulegen war, wurden die Berichte der einzelnen Departementsräte beigelegt.

Eine dritte Gruppe von Vorschriften ging dahin, daß alle wichtigeren grundsätzlichen Entscheidungen und allgemeinen Verfügungen der Regierung durch Kollegialbeschluß, und zwar, wenn mehr als eine Abteilung beteiligt war, im Plenum, zu treffen waren, daß alle neuen Gesetze, Gesetzentwürfe, Ministerialverordnungen im Plenum, sowie endlich zahlreiche andre wichtige Sachen je nachdem im Plenum oder in den Abteilungssitzungen vorgetragen werden mußten.

Berücksichtigt man alles dieses, dann wird man nicht leugnen können, daß bei zweckentsprechender Beobachtung dieser Vorschriften nicht nur die obern Behörden über die Verhältnisse im Lande vorzüglich unterrichtet sein mußten, sondern daß auch die Provinzialbehörden, namentlich die Regierungen und ihre einzelnen Mitglieder eine gleichmäßige, umfassende Kenntnis der Verhältnisse ihres Amtsbezirks und seiner Bewohner haben mußten und befähigt waren, richtige Entscheidungen zu treffen.

Die spätere Entwicklung hat nur eins geändert, indem die Geschäfte der früheren Abteilung des Innern auf den Regierungspräsidenten übertragen wurden, womit die kollegialische Erledigung dieser Angelegenheiten grundsätzlich beseitigt war, so daß für diese neue sogenannte Präsidialabteilung Sitzungen gesetzlich

nicht mehr vorgeschrieben sind. Aber die Ressortminister haben, zuletzt durch neue Rundverfügung vom 9. Februar 1884, den Regierungspräsidenten empfohlen, solche Sitzungen noch weiter abzuhalten, damit sie bei wichtigeren Fragen das Urteil der ihnen beigegebenen Beamten hören könnten, besonders aber, damit diese die Kenntnis des Zusammenhangs der Geschäfte nicht verlören und nicht durch die Beschränkung auf ein engbegrenztes Dezernat in ihrer Arbeitsfreudigkeit gelähmt und insolgedessen in ihrer Leistungsfähigkeit gemindert würden. Abgesehen hiervon gelten aber alle jene Bestimmungen noch heute unverändert, sie werden jedoch nicht mehr beobachtet, sie sind einfach eingeschlafen.

Man reist also nicht mehr planmäßig wie früher, sondern nur noch gelegentlich zur Erledigung einzelner, ganz bestimmter Geschäfte und zur Wahrnehmung einzelner besondrer Termine. Es ist demnach ganz dem Zufall überlassen, ob ein Regierungsbeamter mit der nötigen Schnelligkeit oder gar überhaupt Land und Leute seines Bezirks kennen lernt. Ebenso wenig kümmern sich die vorgesetzten Behörden um den Geschäftsbetrieb der untern. Höchstens findet einmal eine Prüfung statt, wenn ein ganz besondrer Grund vorliegt, etwa eine Behörde die Zuweisung neuer Beamten beantragt. Aber eine solche Prüfung erstreckt sich nur auf den äußern Geschäftsgang und geht nicht auf die Erledigung der Geschäfte selbst ein. Alles das gilt von den Zentralbehörden so gut wie von allen Provinzialbehörden. Gefördert wurde diese Entwicklung bei den Regierungen durch die wenig glückliche Ordnung des Reisekostenwesens.

Ganz außer Übung gekommen sind die Reisebemerkungen und Reisetagebücher und mit ihnen die allgemeinen Berichte der Oberpräsidenten, der Regierungen und der einzelnen Regierungsmitglieder.

Fast ganz verschwunden sind die Sitzungen bei den Präsidialabteilungen der Regierungen; in den andern Abteilungen finden sie nur noch selten statt. Ebenso kommen Plenarsitzungen nur noch selten vor. Wird einmal eine Sitzung abgehalten, dann dient sie einer ganz bestimmten Angelegenheit, eine Plenarsitzung etwa der Einführung neuer Mitglieder oder der Erhebung eines Konflikts, niemals der Besprechung allgemeiner Fragen, neuer Gesetze oder dergleichen, niemals „groß angelegter Kollegialarbeit“, wie es Loz gut bezeichnet.

Für die Landräte gibt es aus der Zeit nach 1806 ähnliche Bestimmungen über Reisen und allgemeine Berichte meines Wissens nicht. Man wird angenommen haben, daß sie als Kreiseingeseffene eine genaue Kenntnis der Verhältnisse ihres Kreises in ihr Amt mitbrächten oder, sofern sie Berufsbeamte waren, von selbst bald erwerben würden. Ob eine solche Annahme jemals allgemein gerechtfertigt war, ist mir nicht bekannt. In der neuern Zeit hat es jedenfalls manchen Landrat gegeben, der seinen Kreis nicht genau kennen gelernt hat. Geheimer Rat von Massow erzählt von einem Landrat, daß er dem seinen Kreis bereisenden Oberpräsidenten den Namen eines Dorfs nicht habe nennen können. Ähnliches ist auch mir bekannt geworden. In einzelnen Fällen mag bei einem Landrat eine solche unzureichende Bekanntschaft mit den Verhältnissen des Kreises auf

Überlastung mit Bureaugeschäften zurückzuführen sein. Im allgemeinen aber hat sie andre Gründe: mangelndes Verständniß für die Notwendigkeit genauer Orts- und Personalkenntnisse oder dergleichen und bis vor kurzem die ungenügende Bemessung der Reiseentschädigung.

Kurz, die Methode der Verwaltung hat sich überall gegen früher vollständig geändert und nicht zum Besseren. Nach von Massow sollen an dieser Veränderung der Methode die Verhältnisse schuld sein. Das ist aber nicht zu beweisen. Die gegen den Anfang des vorigen Jahrhunderts allerdings wesentlich veränderten Verhältnisse hätten vielmehr doch wohl gerade umgekehrt dazu veranlassen müssen, die alte bewährte Methode beizubehalten und z. B. unter Benützung der außerordentlich verbesserten Verkehrsmittel zeitgemäß weiter auszubilden. Je schwieriger und verwickelter die Verhältnisse im Lande sind, desto genauer müssen sie doch den Verwaltungsbehörden bekannt sein. Nein! Menschen haben jene Methode geschaffen und ausgebildet und Menschen sind dafür verantwortlich, daß sie verkümmerte und jetzt ganz verschwunden ist. Daran ist nicht zu rütteln.

Die nächste Folge dieser Entwicklung ist, daß heutzutage fast überall in der allgemeinen Verwaltung, in den Zentralbehörden wie in den Provinzialbehörden, die unentbehrliche eigene lebendige Anschauung von Land und Leuten fehlt. Ebenso fehlt wegen des Wegfalls der Revisionen den obern Behörden auch eine ausreichende Kenntnis von der Tätigkeit der untern. Ja, manchem Beamten kommt die Bedeutung solcher Kenntnisse gar nicht zum Bewußtsein, für ihn sind die Akten alles. Daraus erwächst dann ein großer Teil der unerfreulichen Erscheinungen, die in unsrer Verwaltung zu beklagen sind, unnötige Schreibereien, Verzögerung der Entscheidungen durch sonst entbehrliche Rückfragen, Mißgriffe schon bei der Einleitung mancher Verwaltungsmaßnahmen oder bei den Entscheidungen selbst, ein Aktenregiment, das es als Hauptsache ansieht, Papier mit Tinte zu füllen und dergleichen mehr. Man bedenke nur, welche Folgen das Einschlafen der regelmäßigen Jahresberichte bei den Regierungen für die Entwicklung der Geschäfte haben mußte. Früher konnte sich ein Regierungsdezernent, der ein Dezernat neu übernahm, aus den allgemeinen Jahresberichten des Vorgängers in kurzer Zeit von dem Stand des Dezernats unterrichten und dann ohne weiteres die Arbeit da wieder aufnehmen, wo sie der Vorgänger aufgegeben hatte. Jetzt muß er sich erst mühsam aus den einzelnen Spezialakten eine Übersicht über die Geschäftslage zu verschaffen suchen, die natürlich oft lange Zeit lückenhaft bleiben muß. Wechseln die Dezernenten häufiger, dann kann es vorkommen, daß ganze Reihen von Inhabern desselben Dezernats aus dem „Sichinarbeiten“ nicht herauskommen. —

Eine weitere unerwünschte Erscheinung im innern Geschäftsbetrieb ist das Spezialistentum, das die allgemeine Verwaltung immer mehr überwuchert. Schwarz sieht freilich in einer Spezialisierung der Verwaltungsgeschäfte einen Vorzug; ich glaube aber nicht, daß ihm viele darin zustimmen werden.

Diese Entwicklung hängt am letzten Ende mit den mehrfach erwähnten Veränderungen in den allgemeinen Verhältnissen zusammen, die die Verwaltungsgeschäfte stark vermehrten, erschwerten und verfeinerten. Das zwang zur Vergrößerung der Behörden durch Vermehrung der Beamten und damit natürlich auch zur Zerspaltung der Referate und Dezernate und weiter zur Vermehrung der technischen Beamten. Während die Regierungsinstruktion von 1817 nur Forst-, Schul-, Medizinal- und Bauräte kennt, gibt es jetzt bei allen Regierungen noch Gewerberäte und Departementsärzte und an mehreren außerdem noch Gewerbeschulräte für das gewerbliche Schulwesen und Rasseninspektoren für die Bearbeitung der technischen Rassenfachen. Es ist nur eine Frage einer kurzen Zeit, daß diese neuen Beamten auch an allen andern Regierungen vertreten sein werden. Insofern liegen also bis zu einem gewissen Grade sachliche Gründe für die Entstehung und Weiterbildung des Spezialistentums vor. Aber ganz läßt es sich so nicht erklären; es haben auch persönliche Gründe mitgewirkt. Namentlich waren solche für die Einführung der Rasseninspektoren maßgebend, womit den höhern Beamten ein Tätigkeitsgebiet entzogen wurde, auf dem Hervorragendes zu leisten immerdar der Stolz und der Ruhm unsrer Amtsvorgänger gewesen waren.

Jedenfalls sind die Folgen dieses Spezialistentums unerfreulich. Es ist klar, daß die Beschäftigung mit einem engbegrenzten Gebiet einseitig machen muß und das Verständnis für andres einschränkt, die Arbeitsfreudigkeit beeinträchtigt und damit die Arbeitsleistungen verschlechtert, auch den inneren Zusammenhang der Behörden lockert und so an die Stelle der frühern groß angelegten Gesamtarbeit zersplitterte Einzelarbeit setzt. Auch führt ein solches ausartendes Spezialistentum häufig für manche Beamte zu einer weitern Verminderung der lebendigen Anschauung von Land und Leuten, da kurzsichtige Vorgesetzte nur zu leicht geneigt sind, die Dienstreisen der Verwaltungsbeamten zugunsten ihrer technischen Mitarbeiter mehr einzuschränken, als nötig und gut ist. Diese Gefahren des Spezialistentums drohen selbst solchen Beamten, die durch eine allseitige Ausbildung und Schulung den ganzen Umkreis der Verwaltung einmal kennen gelernt haben. Man kann sich also denken, wie es den Beamten ergeht, die eine solche Ausbildung nicht hatten, sondern von vornherein in engbegrenzten Wirkungskreisen tätig sein müssen, z. B. den Juristen, die aus der Justizverwaltung unmittelbar in Zentral- oder sonstige höhere Behörden kommen. —

Einen andern Mißstand findet von Massow darin, daß der heutigen Verwaltung die Initiative und Offensive vollständig verloren gegangen sei. Sie leite und führe nicht mehr, sie sei vielmehr nur noch Geschäftsstelle. Wie die Post auf Briefe und Pakete, so warte sie, bis Wünsche und Anträge an sie heranträten. Und es ist in der Tat so, daß diese unentbehrliche Voraussetzung einer gedeihlichen Verwaltungstätigkeit fast vollständig zu vermissen ist.

Geheimrat von Massow findet den Grund dafür in der Unbekanntheit mit den Verhältnissen, die durch die Veränderung in der Verwaltungsmethode

verschuldet ist. Zweifellos hat er damit bis zu einem gewissen Grade recht. Wenn man nicht weiß, wie die Dinge draußen liegen, dann empfindet man auch nicht das Bedürfnis, auf ihre Gestaltung einzuwirken. Und tatsächlich war das planmäßige Studium der Verhältnisse des Landes durch die Beamten des alten Staats die Grundlage für ihre gewaltigen Leistungen. Aber diese Verkümmern der Verwaltungsmethode kann nicht die einzige Ursache gewesen sein. Wie man aus den Erinnerungen des Ministers von Delbrück und der Darstellung von Treitschke ersehen kann, trat der Mangel an schöpferischem Unternehmungsgeist in der preussischen Verwaltung schon früh, in den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts hervor, oder in einer Zeit, wo die alte Verwaltungsmethode noch geübt wurde. Andererseits ist ein kräftiges schöpferisches Vorgehen zwar so selten geworden, daß man in dieser Erscheinung ein allgemeines Gebrechen erblicken darf und muß. Indessen gab und gibt es glücklicherweise immer noch Ausnahmen. Derartige Beobachtungen weisen auf die letzte Ursache dieser Erscheinung hin; es sind wiederum persönliche Unzulänglichkeiten, die den Mangel an schöpferischer Tatkraft erklären und herbeiführen.

Erst recht gilt dies von einer weiteren Erscheinung, die unsrer Verwaltung wahrlich nicht zum Ruhme gereicht, aber für die Verhältnisse darin besonders bezeichnend ist. Es fehlt der Verwaltung nicht nur an selbständiger Unternehmungskraft, sondern überhaupt an Tatkraft auch gegenüber den Dingen, die an sie ohne ihr Zutun herantreten. Es ist gradezu unheimlich, welche Schwäche jetzt überall herrscht, nicht bloß im Wollen und Handeln, sondern auch in der Auffassung. Daran, daß die Verwaltung vor allem den Staatsgedanken zu verkörpern und zu vertreten hat und daß der Staat Macht ist, merkt man bei uns nicht viel. Man ist ängstlich bemüht, eigne Ansichten zu unterdrücken, — nach oben und nach unten und erst recht nach außen. Über die größten Beschimpfungen der Verwaltung und ihrer Vertreter geht man hinweg. Die Fähigkeit, einmal an der rechten Stelle grob zu werden oder unerfüllbaren Ansprüchen gegenüber ein festes Nein zu sprechen, ist längst verschwunden. Anscheinend hat man in den weitesten Kreisen der Verwaltung kein Gefühl mehr dafür, daß, wie ein bekanntes Wort Wilhelms von Humboldt sagt, die Energie die erste aller Tugenden ist, und daß, um mit Ranke zu reden, nichts echtes Leben hat, das nicht von der Energie ausgeht. Unser Ideal ist jetzt „die mittlere Linie“.

Ich bin wirklich kein Verfechter und weiß genau, daß wir heutzutage nicht mehr verfahren könnten wie Friedrich Wilhelm der Erste. Aber Rücksichten und Nachgiebigkeit müssen doch da, wo das Staatswohl auf dem Spiele steht, ihre Grenzen haben; hier sind sie schon weit überschritten. Wer es nicht selbst erlebt hat, glaubt z. B. gar nicht, was sich oft Beamte in untergeordneten Stellungen, etwa kleine Bürgermeister, und nun gar erst Landräte oder Oberbürgermeister, die irgendwelchen Rückhalt haben, vielleicht dem Landtag angehören, gegen ihre nächsten Vorgesetzten, oder sonstige Abgeordnete oder Vertreter

der großen Interessentenvereinigungen gegen die Staatsbehörden, mit denen sie zu tun haben, herausnehmen können. Begünstigt wird das durch den leichten Zutritt, den solche Herren über die unmittelbaren Vorgesetzten oder die Provinzialbehörden hinweg leider bei den Zentralbehörden finden. Mancher kleine Provinzialbeamte erfährt so von den Absichten und Grundsätzen der Zentralbehörden früher etwas und Genaueres als sein vorgesetzter Regierungspräsident und dessen Dezernenten. —

An der Verwaltungstechnik tadelt man vor allem den Geschäftsgang oder den Gang, den die einzelne Sache bei einer Behörde von der ersten Anregung bis zur vollständigen Erledigung zu gehn hat. Er soll langsam, schwerfällig, un gelenk, umständlich, weit schweifig sein. Geheimer Rat von Massow hat ausgerechnet, daß bei den Regierungen jedes Stück vom Eingang bis zur Beförderung der Entscheidung auf die Post mindestens dreißig Stellen durchlaufen müsse. Die Verwaltung stehe hier immer noch auf einem Standpunkt, der wohl in die Zeit der Postkutsche gepaßt habe, aber nicht in eine Welt, die unter dem Zeichen des Verkehrs lebe. Unendlich lange, oft wochen- oder monatelang, müsse das Publikum die Antwort auf seine Eingaben erwarten. Davon, daß Zeit Geld sei und daß dies namentlich auch für die Personen gelte, die mit den Verwaltungsbehörden zu tun hätten und von ihren Entscheidungen abhängen, scheine man in der Verwaltung keine Ahnung zu haben. Diese Langsamkeit steche auch, wie Loß behauptet, wesentlich ab von der schnellen Abwicklung der Geschäfte in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten und stehe vollends im schärfsten Gegensatz zu der Schnelligkeit, mit der sich der Geschäftsbetrieb im gewerblichen und wirtschaftlichen Leben vollziehe.

Zunächst bedarf es aber doch noch sehr des Beweises, daß die Verwaltungsbehörden der Mittel- und Kleinstaaten wirklich schneller gearbeitet hätten oder arbeiteten als die preussischen. Nach dem, was ich davon kennen gelernt habe, muß ich es bestreiten. So wurden, wie Ernst von Meier erzählt, in dem Musterstaat Hannover Sachen, die „förderfamst“ zu erledigen waren, frühestens in einem halben, auch erst in einem ganzen Jahr zurück erwartet; für solche, die „unverzüglich“ abgemacht werden sollten, war die Erledigungsfrist mindestens sechs Wochen; „angesichts dieses“ bedeutete eine Frist von einer Woche. Er behauptet in diesem Zusammenhang, daß der bekannte hannoversche Staatsmann Rehberg Preußen wegen der guten Ordnung im innern Dienst der preussischen Behörden gradezu gehaßt habe.

Daß ferner unsere Verwaltungsbehörden im großen ganzen langsamer arbeiten als kaufmännische Geschäfte von annähernd ähnlichem Betrieb und Umfang, ist freilich nicht zu bestreiten. Aber schon Loß selbst hat in diesem Zusammenhang gegen Klönau mit Recht darauf hingewiesen, daß zwischen der Abwicklung eines Kaufgeschäfts, nach dem niemand mehr fragt, sobald es durch Lieferung der Ware und deren Bezahlung erledigt ist, bei dem ferner zwei rechtlich gleichstehende Parteien einander gegenübertreten, und zwischen obrig-

keitlichen Rechtsentscheidungen und Anordnungen der Verwaltungsbehörden, die tief in die öffentlichen und privaten Rechte der Staatsangehörigen eingreifen, von denen vielleicht das Lebensschicksal zahlreicher Personen abhängt, wirklich kein Vergleich möglich ist. Ähnlich hat sich vor kurzem der scheidende Oberpräsident der Provinz Schlesien, Graf Zedlitz, geäußert. Die Verwaltungsbehörden können in der Tat niemals von einer genauen Prüfung der tatsächlichen Verhältnisse und der Rechtslage absehen. Das sind sie nicht nur der Allgemeinheit, sondern nach alter preussischer Auffassung grade auch den Einzelnen schuldig, die jeweilig mit ihr in Verbindung treten. Dazu sind aber unter Umständen langwierige Ermittlungen und Rückfragen bei andern Behörden, genaue Durchsicht von Akten, Gesetzen, Gerichtsentscheidungen, literarischen Hilfsmitteln nötig, was alles Zeit fordert. Das liegt auf der flachen Hand und kann keinen Vorwurf begründen. Im Gegenteil, solche Gründlichkeit und Sorgfalt sind eine heilsame, dem Staat und seinen einzelnen Bürgern nur zum Vorteil gereichende Errungenschaft aus der harten Lehrzeit der preussischen Verwaltung unter den beiden großen Königen des achtzehnten Jahrhunderts. Wo im Geschäftsleben ähnliche Verhältnisse vorliegen, da werden die Geschäfte auch nicht so schnell abgewickelt, da dauert es auch oft geraume Zeit, bis die Entscheidung fällt.

Andres, wie die getadelte Umständlichkeit des Geschäftsgangs im engeren technischen Sinne, ist eine Folge der Logik der Tatsachen und wiederholt sich unter denselben Voraussetzungen auch sonst. Ich möchte den Tadlern dieses Geschäftsgangs dringend empfehlen, sich einmal den innern Betrieb in einem größern kaufmännischen Geschäft, etwa in einer großen Bank, anzusehen. Sie werden dann wahrscheinlich zu ihrem Erstaunen bemerken, daß dieser Betrieb mindestens ebenso umständlich, teilweise sogar noch umständlicher ist, als der Geschäftsbetrieb der Verwaltungsbehörden, obwohl die Männer, die an der Spitze solcher Unternehmungen stehen und gänzlich erhaben sind über den Verdacht bürokratischer Neigungen, sicherlich unablässig bemüht sind, unnötige Umständlichkeiten zu vermeiden, weil sie wissen, daß diese Zeit und Arbeit und damit Geld kosten. Sie müssen also ihre Gründe für ihr Verfahren haben. Und diese liegen denn auch recht nahe. Nur mit solcher Umständlichkeit lassen sich Ordnung und Überblick und damit die nötige Aufsicht und Leitung aufrecht erhalten. Derselbe Grund besteht auch für die Verwaltungsbehörden. Wohin würde man dort kommen, wenn nicht jedes Rad genau in das andre griffe? In die größte Unordnung, und unendlicher Schaden, auch für die Staatsbürger, würde die Folge sein. Ich glaube daher, der Direktor von Krupp oder der Disponent von Herzog, die von Massow zur Neuordnung des Geschäftsgangs bei den preussischen Verwaltungsbehörden berufen möchte, würden im allgemeinen keine wesentliche Vereinfachung vorschlagen können. Im einzelnen könnte allerdings manches gebessert werden. Aber dazu brauchen wir keine Hilfe von auswärts. Auch der Hinweis auf die Vereinfachungen des innern Geschäftsbetriebs und Geschäftsgangs der Eisenbahnbehörden, dem man gelegentlich

begegnet, ist nicht ganz zwingend. Diese Vereinfachung bezieht sich hauptsächlich auf die kleineren Geschäfte des täglichen laufenden Verkehrs, der viel Ähnlichkeit mit dem Geschäftsverkehr eines kaufmännischen Unternehmens hat. In der Behandlung der großen, wichtigen Angelegenheiten ist keine wesentliche Änderung eingetreten.

Wo Verzögerungen in der Erledigung einzelner Sachen vorkommen, die sich nicht durch die vorgetragenen Umstände erklären und rechtfertigen lassen, kann man ruhig annehmen, daß persönliche Gründe vorliegen.

Begründeter als der bisher behandelte Vorwurf ist der, daß die Verwaltungsbehörden von Stenographie, Telephon, Schreibmaschine und ähnlichen Errungenschaften der neuen Zeit keinen ausreichenden Gebrauch machten. Das hat aber wiederum persönliche Gründe. Bereits ein Runderlaß der Minister des Innern und der Finanzen vom 12. August 1897 hat allen Behörden der allgemeinen Verwaltung die weitestgehende Benutzung solcher Hilfsmittel dringend empfohlen. Geholfen hat es aber nur recht wenig, weil viele Vorgesetzte an solche Neuerungen nicht herantreten wollten. Ebenso wenig wird andres, das dieser Erlaß empfiehlt, beachtet: so die Vermeidung aller unnötigen Weiterschweifigkeiten im Geschäftsstil z. B. der gänzlich inhaltlosen, ja geradezu törichten Wörter: ergebenst, gefälligst, hochwohlgeboren usw., dann die Anordnung, von Verfügungen, die von der empfangenden Behörde an die ihr unterstellten Behörden weitergegeben werden müssen, gleich eine entsprechende Anzahl Abdrücke beizugeben, damit die erste Empfängerin diese Abschriften nicht selbst herstellen muß, um so Arbeit, Zeit und Geld zu ersparen. Gerade diese so überaus zweckmäßige Anordnung wird nach meinen vielfältigen Beobachtungen kaum beachtet, und namentlich niemals von den Zentralbehörden, die doch vor allem dazu berufen wären. Auch für solche Mißgriffe sind lediglich die beteiligten Beamten verantwortlich zu machen, die entweder nicht aufpassen, oder vielleicht auch gar nicht wissen, was die untern Behörden mit derartigen Verfügungen anzufangen haben. Eine andre, manchmal komisch anmutende Erscheinung ähnlicher Art beruht allerdings zunächst auf einem Mangel der Organisation. Es kommt oft vor, daß das Staatsministerium einen Beschluß faßt, der in der ganzen Staatsverwaltung gleichmäßig zu beachten ist, etwa wegen der Berechnung des Besoldungs- oder Pensionsdienstalters der Beamten. Oder ein Minister schreibt etwas für seinen Geschäftskreis vor, das auch in den andern Ressorts gelten kann, wie die Vorschriften des Arbeitsministeriums über die Beschaffung von Lieferungen und Leistungen. Ein harmloses Gemüt würde nun annehmen, daß derartige Anordnungen von einer Stelle aus den untern Behörden zuginen. Das würde aber weit gefehlt sein. Vielmehr werden solche Anordnungen in der Regel von jedem einzelnen Minister für jedes einzelne Ressort erlassen, und an die unglückseligen Provinzialbehörden kommt so ein halbes Duzend Erlasse oder mehr, die inhaltlich genau dasselbe besagen und bis auf einen, auf den verfügt wird, einfach zu den Akten genommen werden, die so mit ganzen Stößen Papier zwecklos angefüllt werden, der Ver-

geudung von Arbeit, Zeit und Geld durch die Herstellung dieser gänzlich unnötigen Ausfertigungen nicht zu gedenken.

Ein anderer technischer Mangel ist die oft sehr unpraktische Einrichtung der Geschäftsgebäude und der Geschäftsräume, wie von Massow richtig bemerkt.

Bei diesen technischen Fragen handelt es sich freilich überall nicht um Dinge, deren Vermeidung mit einem Schlag alle Übelstände beseitigen würde; darin hat Loß recht. Aber man könnte durch solche technischen Verbesserungen doch den ganzen Geschäftsbetrieb außerordentlich fördern und beschleunigen und die höhern Beamten von großer und zeitraubender mechanischer Arbeit befreien. So könnte mancher Bericht, an dem der Dezerent jetzt stundenlang selbst schreibt, einem Stenographen bei einiger Übung in einer halben Stunde diktirt werden. Das würde doch ein großer Gewinn sein.

Andererseits haben alle Verbesserungen der Methode und der Technik der Verwaltung freilich auch eine finanzielle Seite. Das vergessen die häufig, die in einem Atemzug über Aktienregiment, also Unbekanntheit der Behörden mit Land und Leuten, und über Verschwendung mit Dienststreifen schimpfen.



Amerikanische Grubenkatastrophen

Von Dr. Ernst Schulze-Großborstel



In keinem Lande der Welt werden mehr Menschenleben verschwendet als in den Vereinigten Staaten von Nordamerika. Jährlich sterben dort (nach dem amtlichen Bericht, den Mr. Paul Pierce über die Abteilung für Nahrungsmittel-Hygiene der Weltausstellung von Saint Louis erstattete) 350 000 Kinder an Krankheiten, die mittelbar oder unmittelbar von Nahrungsmittelverfälschungen herühren. Die Zahl der bei Eisenbahnunfällen getöteten oder verwundeten Personen beläuft sich für die Vereinigten Staaten jährlich auf 80- bis 90 000 Menschen. Bei Bränden gehen etwa 7000 Menschen jährlich zugrunde: man braucht, um Beispiele für größere Katastrophen zu geben, nur an die Schulbrandkatastrophe in Cleveland vom März 1908 zu erinnern, bei der von 300 Schulkindern nur 80 ohne Verletzungen davorkamen; oder an den Brand des Froquois-Theaters in Chicago am 26. November 1903, bei welchem fast 600 Menschen verbrannten. Auf dem Schlachtfelde der Arbeit ferner bleiben nach der Schätzung des Präsidenten Roosevelt in den Vereinigten Staaten jährlich 20 000 Menschen als Leichen — eine Zahl, die, um seine eigenen Worte anzuführen, „die Zahl der in allen ausländischen Kriegen Umgekommenen vergleichsweise höchst unbedeutend erscheinen läßt“.