



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Die preußische Verwaltungsorganisation jetzt

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



Die preußische Verwaltungsorganisation jetzt



Die Neuordnung der Verwaltung durch die Gesetzgebung der siebziger und achtziger Jahre bezweckte die Durchführung der großen Gedanken der Dezentralisation, der Selbstverwaltung und der Rechtskontrolle der Verwaltung. Sie betraf in der Hauptsache nur die Provinzialbehörden.

Zunächst wurden die Kreise und die Provinzen als Gemeindeverbände vollständig ausgebaut. Ferner wurden die Oberpräsidenten von der Verbindung mit den Regierungen gelöst. Den Regierungspräsidenten wurde die Erledigung der Geschäfte der frühern Regierungsabteilung des Innern unter persönlicher Verantwortung übertragen, während die beiden andern Abteilungen ihre kollegialische Verfassung behielten. Endlich verlieh man den Oberpräsidenten und den Landräten das Polizeiverordnungsrecht, die Entscheidung über Beschwerden gegen die nächst niederen Behörden, Zwangsmittel zur Durchführung ihrer Anordnungen und schließlich die Zuständigkeit für eine Anzahl einzelner Angelegenheiten. Diese beiden Behörden erhielten damit ein eigenes „Imperium“ und wurden förmliche Instanzen. — In allen drei Instanzen (Provinz, Regierungsbezirk, Kreis) wurden den Staatsbehörden Laienausschüsse (Provinzialrat, Bezirksausschuß, Kreisaußchuß) angegliedert, die zusammen mit Staatsbeamten teils als reine Verwaltungsbehörden, teils auch als Verwaltungsgerichte tätig sind.

Es teilen sich so in die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung erster Instanz nunmehr Landrat, Kreisaußchuß, Regierungspräsident, Bezirksregierung, Bezirksaußchuß regelmäßig; ausnahmsweise kommen dazu Minister, Oberpräsident und Provinzialrat. Aufsichts- und Beschwerdeinstanz sind Minister, Oberpräsident, Provinzialrat, Regierungspräsident, Bezirksregierung, Bezirksaußchuß, Landrat, Kreisaußchuß. Der Instanzenzug geht aber nicht mehr, wie früher, an die nächst höhere Behörde, sondern ist mehrfach hiervon abweichend bestimmt. So geht er z. B. in einzelnen Fällen von der Kreisbehörde unmittelbar an den Oberpräsidenten oder auch an den Minister. Besonders und stark von der Regel abweichend sind die Organisation der

(*) Vgl. „Die Not der preußischen Verwaltung“, „Grenzboten“ 1910, Heft 3 und die Fortsetzungen Heft 4, 5, 7, 15.)

Staatsbehörden und der darin begründete Instanzenzug für den Stadtkreis Berlin geordnet.

Alle Kritiker sind darin einig, daß diese neue Organisation mangelhaft ist; im einzelnen sind ihre Ansichten aber geteilt: Freiherr von Zedlitz, Loß, Schwarz und Graf Hue de Grais finden die Mängel in der Zahl, der Gliederung und dem Aufbau der Behörden, während die andern, von Massow, Klönau und von Arnstedt nur die Verteilung der Geschäfte auf die einzelnen Behörden, also die Regelung der Zuständigkeit, für falsch halten.

Der allgemeinste Vorwurf gegen die heutige Organisation im Sinne der an erster Stelle genannten vier Kritiker ist der, daß man die Hauptaufgaben der Reform, die Selbstverwaltung und Dezentralisation, nicht weit genug durchgeführt habe. „Wie man sieht,“ so schließt Freiherr von Zedlitz seine Schilderung der Veränderungen, die die Reform gebracht hat, „sind auf der ganzen Linie bedeutungsvolle Ansätze zur Umwandlung der Verwaltungseinrichtung auf der Grundlage der Selbstverwaltung und Dezentralisation gemacht, aber nirgends ist der Abschluß erreicht, überall ist man auf halbem Wege stehen geblieben.“

Daraus spricht offenbar die Auffassung, daß Selbstverwaltung und Dezentralisation nicht nur dem Wesen, sondern auch dem Umfang oder der Ausdehnung nach ein für allemal fest bestimmt, also Glaubenssätze oder Selbstwahrheiten sind. Wenigstens können nur so die Wendungen, es sei ein „Ansatz gemacht“, aber nirgends ein „Abschluß erreicht“, man sei überall „auf halbem Wege stehen geblieben“, einen verständigen Sinn haben. Diese Auffassung würde dann verwandt sein mit der früher zurückgewiesenen über das Verhältnis des Staats zu den Gemeinden überhaupt. In Wirklichkeit ist aber Selbstverwaltung nichts anderes als die Erledigung des Aufgabekreises, den der Staat den einzelnen Gemeindeverbänden zugeteilt hat, also mit andern Worten Staatsverwaltung, die nur aus bestimmten Gründen nicht von unmittelbaren Staatsbehörden ausgeübt wird. Die Frage, ob und in welchem Umfang Selbstverwaltung angebracht sei, kann nicht theoretisch und allgemein gültig, sondern nur praktisch für den einzelnen Fall gelöst werden. Sie ist keine Frage der Theorie oder Doktrin, sondern der Praxis, der Verwaltungsmethode oder der Verwaltungstechnik oder schließlich der Politik. Bei ihrer Entscheidung können nur maßgebend sein das Bedürfnis und der Vorteil des Staats, nicht der Nutzen des Gemeindeverbands, sofern beides nicht zusammenfällt, was meistens so sein wird. Alles dies gilt selbstverständlich erst recht von der Dezentralisation, die darin besteht, daß einer untern Staatsbehörde Staatsgeschäfte übertragen werden, die bisher von einer höhern Staatsbehörde zu verwalten waren. Es scheint mir deshalb unzulässig zu sein, allgemein der heutigen Verwaltungsorganisation vorzuwerfen, daß sie bedeutungsvolle Ansätze zur Selbstverwaltung und Dezentralisation enthalte, aber nirgends den Abschluß erreicht habe. Das müßte doch erst im einzelnen nachgewiesen werden.

Aber weder Freiherr von Zedlitz noch einer seiner Gesinnungsgenossen haben diesen Nachweis geliefert.

Überdies ist die Zentralisation als solche doch nicht ohne weiteres verwerflich; sie hat vielmehr zweifellos auch ihre Vorzüge. Oberpräsident v. Ernsthausen weist in seinen Erinnerungen z. B. darauf hin, daß sie sich in Frankreich während des letzten großen Krieges gut bewährt und einen wesentlichen Anteil an den anerkanntswerten Leistungen der französischen Landesverteidigung gehabt habe.

Jedenfalls kann ich also nicht zugeben, daß die Stellung der Reformgesetze gegenüber der Selbstverwaltung und Dezentralisation einen grundsätzlichen Mangel dieser Gesetzgebung darstellt. Höchstens kann es sich darum handeln, daß sie auf einzelnen Gebieten nicht so weit gegangen ist, wie es vom praktischen Standpunkt aus erwünscht gewesen wäre. Außerdem scheint mir gerade für uns eine zu weit ausgebehnte Dezentralisation und Selbstverwaltung politisch bedenklich zu sein. Freiherr von Zedlitz meint zwar, daß der preussische Staat längst so fest zusammengewachsen sei, daß er in einem kräftigen provinziellen Leben keine Gefahr mehr, sondern eine Quelle der Kraft zu erkennen habe. Das dürfte aber doch etwas zu vertrauensfelig sein. Wir haben vielmehr anscheinend allen Grund, auch das äußere Staatsgefüge nicht unnötig zu lockern. Das fordert schon unsere Lage nach außen; aber auch Erscheinungen im Innern sprechen dafür. Ich erinnere an die großen wirtschaftlichen Gegensätze zwischen dem Osten und dem Westen, die schon manches Mal ein einheitliches Vorgehen in wichtigen Fragen des Staatslebens mindestens erschwert haben. Aber auch rein politische Gegensätze sind noch keineswegs überwunden, scheinen sich vielmehr im Gegenteil fortgesetzt zu verstärken. Ich habe dabei nicht allein das Welfentum oder ähnliche Richtungen im Auge. Auch außerhalb dieser Kreise wächst hier und da ein Partikularismus empor, der um so bedenklicher ist, weil er sich als Ausfluß einer angenehm berührenden Heimatliebe gibt, während er in Wirklichkeit der Ausdruck eines tiefen innern Gegensatzes zum preussischen Staat ist. Die Beobachtung, daß an solchen Erscheinungen hauptsächlich die Schwäche oder sonstige Unzulänglichkeiten der Bureaukratie schuld sind, kann uns von der Verpflichtung nicht entbinden, alles zu vermeiden, was dazu dienen könnte, jene Erscheinungen noch zu fördern.

Ein weiterer grundsätzlicher Vorwurf gegen die Reform geht dahin, daß sie die Einheit der Verwaltung überhaupt, und, wie Loß hinzufügt, auch die Universalität der Regierungen zerstört habe.

Dies soll hauptsächlich durch die große Zahl der neuen Behörden verschuldet worden sein. Im einzelnen soll mitgewirkt haben, daß die Oberpräsidenten und die Landräte ein eignes Imperium erhalten hätten, sowie, daß die Oberpräsidenten als Zwischeninstanz jetzt stärker hervorträten, indem sie eine Beschwerdeinstanz über den Regierungspräsidenten und Regierungen geworden seien. Da anderseits die Bezirksregierung nicht aufgehört habe, entscheidende

Behörde erster Instanz zu sein, die sich als solche immer noch der Landräte als ihrer Organe bediene und gegen deren Verfügungen die Beschwerde, wenn auch zum Teil durch die Hand der Oberpräsidenten, an die Minister gehe, so habe die neue Gesetzgebung dahin geführt, daß über den Ortsbehörden nicht weniger als vier Oberinstanzen aufgebaut seien und daß wir nicht mehr, wie früher, zwei, sondern vier Brennpunkte der innern Verwaltung hätten. Außerdem habe man aber das Gefüge der Bezirksbehörde selbst gesprengt, indem man einen Teil der Regierung unter dem Regierungspräsidenten bürokratisch eingerichtet habe — wie Freiherr von Zedlitz meint, in richtigerer Würdigung der Verwaltung durch Einzelbeamte, während Loß darin den Ausdruck einer Ideologie erblickt. Als eine nachteilige Folge dieser Maßnahme hebt Freiherr v. Zedlitz allerdings hervor, daß bei den Bezirksregierungen nunmehr zwei Garnituren von Räten vorhanden seien, selbständige Dezernenten der Kollegialabteilungen, die sachlich nur den Kollegialbeschlüssen unterstünden, und unselbständige Hilfsarbeiter der Regierungspräsidenten. Die Zerstörung der Universalität der Regierungen, in der von Haus aus nicht zum wenigsten deren Stärke gelegen habe, ist nach Loß außer in den bisher berührten Änderungen noch darin zu erblicken, daß man wichtige Landeskultursachen den Generalkommissionen übertragen habe.

Von diesen Behauptungen der Kritiker ist nach meinen früheren Ausführungen zunächst die unzutreffend, daß die Zahl der Instanzen vermehrt worden sei. Wie wir gesehen haben, gab es vielmehr früher über der Gemeinde tatsächlich ebenfalls schon vier Instanzen und ebenfalls schon vier Brennpunkte der Verwaltung, denn die frühern Oberpräsidenten und Landräte waren keineswegs bloße Statisten.

Richtig ist allerdings, daß der Instanzenzug heute recht bunt, verwickelt und unklar ist. Früher ging er immer an die nächste höhere Stelle bis zum Ministerium. Diese einfache Regel ist nur beibehalten für die Sachen, wo die form- und fristlose Beschwerde im Aufsichtswege noch zulässig ist. Sonst endigt er bald in der Bezirksinstanz, bald in der Provinzialinstanz, bald beim Ministerium. Dazu kommen dann die bereits erwähnten besondern Ausnahmen. Die Behördengliederung und der Instanzenzug für Berlin sind einfach ungeheuerlich. Aber auch andres auf diesem Gebiet ist entzückend. So darf der Landrat die größte Landgemeinde — und wir haben allein sechzehn, die sofort Stadtkreise werden und dann aus dem Kreis überhaupt ausscheiden würden, wenn sie die Stadtverfassung erhielten — ohne weiteres beaufsichtigen, aber er ist unfähig, die Aufsicht über ein kleines Ackerstädtchen von einigen hundert Einwohnern zu führen. Und während er nicht geeignet ist, die Gemeindeverwaltung der städtischen Bürgermeister seines Kreises zu überwachen, kann er doch wieder die allgemeine Dienstaufsicht über die Polizeiverwaltung derselben Selbstverwaltungsbeamten führen. Über Beschwerden gegen Verfügungen der städtischen Polizeiverwalter seines Kreises darf er jedoch nur entscheiden, wenn die Stadt

nicht mehr als zehntausend Einwohner hat, sonst geht die Beschwerde an den Regierungspräsidenten. Handelt es sich aber um eine Beschwerde gegen die Durchführung eines polizeilichen Zwangsmittels, dann ist wiederum der Landrat ohne Rücksicht auf die Einwohnerzahl zuständig! Ich habe geschulte Verwaltungsbeamte kennen gelernt, die sich durch dieses Gestrüpp nicht durchfinden konnten. Wie muß es da erst dem kleinen Mann aus dem Volke gehn! Nur wenig gemildert werden die Mängel dieses bunten Instanzenzugs dadurch, daß in manchen Fällen Rechtsmittel, die zunächst an falsche Stellen gelangt sind, als rechtzeitig angebracht behandelt werden müssen, auch wenn etwa in dem Augenblick, wo sie an die richtige Stelle kommen, die Frist zur Einlegung abgelaufen sein sollte.

Indessen kann ich nicht zugeben, daß durch solche und ähnliche Mängel die Einheit der Verwaltung notwendig zerstört wird. Einheit ist in der Verwaltung nach einem treffenden Worte Wilhelms von Humboldt gleichbedeutend mit Unterordnung. Und diese ist auch jetzt noch überall vorhanden. Es beruht dies darauf, daß man nicht nur in der Kreisinstanz, die Freiherr von Zedlitz in diesem Zusammenhang allein erwähnt, sondern überall Staatsverwaltung, Verwaltungsrechtsprechung und, soweit dies praktisch möglich war, auch Selbstverwaltung gradezu meisterhaft miteinander verbunden hat. Denn diese Verbindung wird hergestellt durch die Landräte, die Regierungspräsidenten und die Oberpräsidenten, also durch Staatsbeamte, die einander untergeordnet sind und letzten Endes den Anweisungen der Minister zu gehorchen haben. Am engsten und stärksten konnte allerdings diese Verbindung in der Kreisinstanz sein; der Landrat ist hier nicht bloß zuständig für alle staatlichen Verwaltungsgeschäfte, sondern auch Leiter der Kreiskommunalverwaltung. In der Bezirksinstanz bedeutet es von diesem Standpunkt aus eine Verstärkung und nicht die Zerreißung der Einheit, daß man den Regierungspräsidenten den wichtigsten Teil der Geschäfte der alten Regierungen zur eignen, selbstverantwortlichen Erledigung übertragen hat, zumal da man, was manchem nicht bekannt zu sein scheint, gleichzeitig ihren Einfluß auf die Geschäfte der beiden Kollegialabteilungen der Regierung durch Verstärkung ihrer Machtmittel gegenüber diesen Behörden gegen früher wesentlich erhöht hat. Nur auf die Steuerveranlagung haben sie keinen unmittelbaren Einfluß mehr, aber niemand kann ihnen verwehren, Bedenken, die sie gegen das Vorgehn der Veranlagungsbehörden im allgemeinen haben, beispielsweise wegen Überspannung der Fiskalität, im Ministerium zur Sprache zu bringen. Als Vorsitzende des Bezirksausschusses haben die Regierungspräsidenten eine weitgehende Einwirkung auf die Verwaltungsrechtsprechung und das Beschlußverfahren vor dieser Behörde. Ihre Verbindung mit der Selbstverwaltung besteht darin, daß sie Aufsichtsbehörde erster Instanz über die Kommunalverwaltung der Städte und der Kreise und solche zweiter Instanz über die andern Gemeindeverbände des Bezirks sind, also alle diese Gemeindeverwaltungen im Rahmen der staatlichen Aufsichtsrechte einheitlich beeinflussen können. Endlich wird auch

dadurch nicht die Einheit in der Bezirksinstanz zerstört, daß die Mitarbeiter der Regierungspräsidenten eine andre Stellung haben als die Mitglieder der Kollegialabteilungen; dieser Unterschied tritt nur auf dem Papier hervor, nicht im praktischen Betrieb. Wie dann endlich die Verleihung des „Imperiums“ und der selbständigen förmlichen Entscheidung auf Beschwerden gegen die Bezirksbehörden an die Oberpräsidenten die Einheit zerstört haben soll, ist mir unverständlich, da auch die Oberpräsidenten bei der Ausübung dieser Befugnisse ebenso an die höhern Weisungen gebunden sind, wie bei der Beaufsichtigung der Provinzialverwaltung.

Berücksichtigt man außer dem Vorstehenden noch, daß alle diese Beamten vielleicht nicht überall, aber doch im allgemeinen ausreichende Machtmittel haben, um die Forderungen des Staatsgedankens und des Staatswohls auch gegenüber den ihnen beigegebenen Laienausschüssen und den Behörden und Vertretungen der Selbstverwaltungskörperschaften durchzusetzen, dann wird man nicht leugnen können, daß auch unsre heutige Verwaltungsorganisation der weitem Forderung Wilhelm von Humboldts entspricht, daß die Verwaltung von ihrem höchsten Punkt bis zum untersten eine ununterbrochene Reihe bilden und die oberste Hand noch in dem untersten Druck fühlbar sein müsse. Wenn sich also irgendwo einmal ein Mangel an Einheit bemerkbar machen sollte, dann kann dies nicht an der Verwaltungsorganisation, sondern nur an persönlichen Verhältnissen liegen.

Richtig ist es dagegen, daß die Generalkommissionen mit ihrer heutigen ausgedehnten Zuständigkeit, oder vielmehr überhaupt das Vorhandensein einer besondern landwirtschaftlichen Verwaltung mit besondern Behörden, die so gut wie keine Fühlung mit der allgemeinen Verwaltung haben, aber fortgesetzt in deren Geschäftskreis geraten, die Einheitlichkeit der Landesverwaltung stören. Die ursprüngliche Aufgabe dieser Behörden, die sogenannte Regulierung der gutherrlichen und bäuerlichen Verhältnisse, mußte im allgemeinen Interesse möglichst schnell gelöst werden. Daher war es praktisch, daß man dafür besondre Behörden einsetzte. Aber man hätte sie wieder aufheben sollen, nachdem sie ihren Auftrag erledigt hatten. Statt dessen hat man sie noch ausgebaut, indem man ihnen weitere Geschäfte übertrug, die mit ihrer ursprünglichen Aufgabe nur in losem Zusammenhang standen. Sachliche Gründe werden bei dieser Entwicklung wohl nicht den Ausschlag gegeben haben, sondern der Umstand, daß in dem Ressortministerium von jeher bis in die neueste Zeit hinein Beamte, die aus der landwirtschaftlichen Verwaltung hervorgegangen waren, einen maßgebenden Einfluß hatten.

Einen dritten Hauptmangel der heutigen Verwaltungsorganisation erblicken Graf Sue de Grais und Schwarz in der unrichtigen Abgrenzung mancher Verwaltungsbezirke. Diese seien häufig zerstückelt, von ungleicher Größe, namentlich der Bevölkerungszahl nach, teils zu groß, teils, wie Schwarz von den Regierungsbezirken meint, zu klein. Auch lägen manche Regierungshauptorte

unzweckmäßig außerhalb des Verkehrs. Vor allem soll es aber ein Mißstand sein, daß die Amtsbezirke der Regierungen, die im Grunde immer noch die Hauptträger der provinziellen Verwaltung seien, nicht ebenfalls mit einem höhern Gemeindeverband zusammenfielen.

Davon ist gewiß manches zutreffend und man wird zugeben müssen, daß diese Mängel nachteilige Wirkungen für die Verwaltungstätigkeit haben können. Aber manches hängt grade hier mit den bereits erörterten Veränderungen der allgemeinen Verhältnisse zusammen, z. B. mit der Zunahme der Bevölkerung, und andres, wie die unrichtige Abgrenzung der Regierungsbezirke oder die unzweckmäßige Lage ihrer Hauptstädte war schon früher vorhanden, ohne die Regierungen zu hindern, Hervorragendes zu leisten. Man bedenke nur, was es in den zwanziger, dreißiger, ja noch in den vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts für die Mitglieder der östlichen Regierungen, etwa der in Marienwerder, Posen, Königsberg, aber auch mancher Regierung im Westen, bedeutete, den Bezirk zu bereisen, oder umgekehrt für die Eingefessenen, die Regierung aufzusuchen, und wie bequem und leicht dies jetzt überall ist.

Besser wäre es ferner, daß auch die Regierungsbezirke mit Gemeindeverbänden zusammenfielen. Schwarz findet den Hauptvorteil der Verbindung zwischen einer Staatsbehörde und einem Selbstverwaltungskörper nicht mit Unrecht darin, daß sie eine enge Fühlung mit der Bevölkerung und ihren Wünschen durch die Vertretungen und Ausschüsse der Verbände gewähre. Diese fehlt jetzt den Regierungen im allgemeinen. Namentlich ist es schon aus diesem Grunde bedauerlich, daß die Regierungen und ihre Mitglieder in der Regel kaum mit den Vertretungen der Provinz in Berührung kommen. Da die Provinzen außerdem durch die Hergabe von Mitteln an zahlreichen Geschäften der Regierungsinstanz beteiligt sind, so wäre eine persönliche Fühlung zwischen den Regierungsmitgliedern und den Organen und Beamten des Provinzialverbands allerdings doppelt wünschenswert. Aber sie könnte auch unter der jetzigen Organisation leicht geschaffen werden. Anderseits haben die Regierungen wieder nähere Beziehungen zu den großen Stadtgemeinden als andre Behörden. Das gleicht bis zu einem gewissen Grad jenen Mangel wieder aus.

Wer mir ohne Vorurteil gefolgt ist, wird zugeben müssen, daß von den behaupteten Mängeln in der jetzigen Organisation unsrer Provinzialbehörden eigentlich nicht viel übrig geblieben ist. Der größte von den wirklich begründeten Vorwürfen betraf den jetzigen Instanzenzug. Daneben waren als solche von geringerer Bedeutung anzuerkennen das Vorhandensein der besondern landwirtschaftlichen Verwaltung und ihrer Behörden und die nicht überall zweckmäßige Abgrenzung mancher Verwaltungsbezirke. Aber wenn man diese Mängel noch so scharf beurteilt, dann wird man höchstens zugeben müssen, daß sie einige der früher besprochenen unerwünschten Erscheinungen im Geschäftsbetrieb verstärkten, z. B. die Vielschreiberei, aber unmöglich behaupten können, daß sie andre, viel gefährlichere erklärten, wie die Zerstörung der Einheit in der Ver-

waltung selbst, den Mangel an schöpferischer Tatkraft, die Schwäche, vor allem aber die unerhörte Rückständigkeit unsrer Gesetzgebung. Das alles muß andre Gründe haben und als solche können nur die persönlichen Verhältnisse in Frage kommen. —

Persönliche Gründe hat auch ein anderer Mißstand, den die Kritiker entweder nicht oder nur gelegentlich berühren, der mir aber von großer Bedeutung zu sein scheint — ich meine die Verschiebung der verfassungsmäßigen Zuständigkeit der Provinzialbehörden durch die laufende Geschäftsführung. Darunter verstehe ich, daß mit einzelnen Geschäften von oben her nicht die zuständige Behörde betraut wird, sondern irgendeine andre. Besonders sind so die Oberpräsidenten zu einer Zwischeninstanz zwischen den Ministern und den Regierungen geworden, ohne daß in den meisten Fällen eine Veranlassung dafür vorliegt. Den ersten Anstoß zu dieser Entwicklung haben wohl die Herren selbst gegeben. Bezeichnend dafür ist der sehr kräftig in die Tat umgesetzte Ausspruch eines frühern Oberpräsidenten, daß er nicht der Oberpräsident, sondern der Regierungspräsident seiner Provinz sein wolle. Aber leider kommen auch die Zentralbehörden solchen Neigungen weiter entgegen, als für die Verwaltung gut sein dürfte, und außerdem gehen sie in dieser Richtung auch selbständig vor. Sie richten z. B. Verfügungen an die Oberpräsidenten, die von diesen selbst gar nicht ausgeführt werden können, sondern sofort an die Bezirksbehörden oder andre Behörden weitergegeben werden müssen. Ja, es kommt vor, daß Verfügungen, die unmittelbar in den Geschäftskreis einer bestimmten Bezirksbehörde fallen, nicht an diese, sondern an den Oberpräsidenten geschickt werden, der dann natürlich nichts andres tun kann, als den Erlaß an die untre Behörde zur Erledigung weiterzugeben. Günstigstenfalls erwächst so eine unnötige Arbeit für den Oberpräsidenten, nicht selten aber auch noch für die Bezirksbehörde. Dabei gehen sowieso jeder Erlaß und jeder Bericht durch die Oberpräsidenten, so daß diese reichlich Gelegenheit haben, auf die Erledigung und die Entscheidung einzuwirken, wenn sie dies für nötig halten. Daß es sich in solchen Fällen gelegentlich um die Beteiligung der Provinz oder andrer, dem Oberpräsidenten näher als der Regierung stehenden Stellen handelt, scheint mir kein ausreichender Grund für dieses Verfahren zu sein. Denn es ist nirgendwo verboten, daß die Bezirksbehörden mit der Provinz oder ähnlichen Stellen verhandeln. Noch weniger erfreulich ist, daß Zentralbehörden gelegentlich die Bezirksbehörden einfach ausschalten, indem sie über ihre Köpfe hinweg in wichtigen Angelegenheiten mit den untern Behörden unmittelbar in Verbindung treten, so daß die Bezirksbehörden von diesen Sachen überhaupt nichts erfahren.

Schwarz sieht in derartigen Erscheinungen den Ausdruck einer innern Berechtigung. Mir scheinen sie wiederum auf persönlichen Gründen verschiedenster Art zu beruhen, die je nachdem oben oder unten zu suchen sind. Jedenfalls stört ein solches Verfahren die ohnehin schon lockere Einheit der Verwaltung, macht den Behörden, wie ich noch in diesen Tagen selbst erlebt

habe, unter Umständen unnötige Arbeit, und deutet darauf hin, daß nicht überall das richtige Verständnis für das Wesen und die Aufgabe der Staatsverwaltung vorhanden ist. —

Dagegen werden allerdings manche Mißstände, die im Bereiche der Zentralbehörden hervortreten, hauptsächlich durch organisatorische Mängel hervorgerufen.

Mit diesen Behörden befassen sich nur Schwarz, Loß und Graf Hue de Grais. Schwarz rechnet zu den Krankheitsercheinungen unserer jetzigen Zustände die vielfachen Klagen über die Überlastung einzelner Ministerialressorts mit erstinstanzlichen Entscheidungen. Er schließt daraus, daß die provinziellen Behördenbezirke nicht entsprechend abgegrenzt seien, um den Behörden den nötigen Überblick und genügende Vergleichsmomente zu verschaffen, ohne die ihnen eine selbständige Entscheidungsbefugnis in vielen Fällen nicht eingeräumt werden könne. Soweit ich diese etwas dunklen Worte verstehe, können sie sich nur auf die Verwaltung des Ministerialfonds beziehen; andre Fälle, wo die Zentralbehörden verfassungsmäßig in erster Instanz zu entscheiden hätten, (z. B. Schiffsahrtspolizei usw.) sind so selten, daß sie ohne Bedeutung sind. Unter dieser Voraussetzung kann ich aber Schwarz nicht zustimmen. Er möchte die obern provinziellen Verwaltungsbezirke möglichst groß haben. Je größer aber ein Bezirk ist, desto schwieriger ist es doch, den Überblick und „Vergleichsmomente“ zu erwerben. Deshalb bietet die Kleinheit mancher der jetzt bestehenden provinziellen Verwaltungsbezirke kein Hindernis, die Ministerialfonds jetzt schon in weitem Umfang zu verteilen. Das wirkliche Hindernis haben bisher wohl auch nicht tatsächliche, sondern persönliche Verhältnisse gebildet. Man möchte eben die Entscheidung — in manchen Fällen sicherlich mit vollem Recht — nicht aus der Hand geben. Daneben wirken mit die Macht der bestehenden Einrichtungen und die Unbekanntschaft mit den Verhältnissen in der Provinz. Zahlreiche Ministerialräte wissen nicht, wie es unten zugeht, und können sich nicht vorstellen, wie die Verteilung des Ministerialfonds durchzuführen wäre.

Loß spricht von einer allgemeinen Überlastung der Ministerialressorts. Er führt es auf diesen Umstand zurück, daß es für Fragen, die für spruchreif gälten, jahrelanger Arbeit bedürfe, um alle Köpfe unter einen Hut zu bringen. Beispielsweise erinnert er daran, wie lange es gedauert habe, bis die viel-erörterte Medizinalreform zu dem ersten Schritt des Kreisarztgesetzes vorgeschritten sei, und wie zögernd man ihn gemacht habe, wie lange die Lösung der Schuldotationsfrage auf sich habe warten lassen, wie viele Jahre die Neuregelung der Vorbildung der höhern Verwaltungsbeamten erwogen und immer wieder zurückgestellt worden sei. Er stimmt deshalb denen zu, die glauben, daß es wieder der Zentralstelle an „Homogenität und Aktionsfähigkeit“ fehle, ganz wie am Anfang des vorigen Jahrhunderts. Nur sei damals eine grundstürzende Reform im Zentrum das Wichtigste und Entscheidende gewesen, während jetzt die Provinzialbehörden einer durchgreifenden Umgestaltung bedürften und es

sich für die Zentralbehörden vorzugsweise um quantitative Entlastung handeln werde. Also, da die Zentralbehörden häufig nicht oder nur schwer unter einen Hut zu bringen sind, so müssen sie quantitativ überlastet sein! Eine wunderliche Logik. Mir scheint, daß für die Uneinigkeit der Zentralbehörden schon rein theoretisch andre Gründe näher liegen als Überlastung. Das ist auch so. Den Hauptgrund kennen wir schon: er ist die persönliche Uneinigkeit, von der ich schon früher gesprochen habe. Zudem hat uns Geheimer Rat Freiherr von Zedlitz gesagt, daß neun Zehntel aller Arbeit der Ministerien durch die langwierigen, oft unfruchtbaren und erfolglosen Verhandlungen der einzelnen Ressorts über ein gemeinsames Vorgehn verursacht werden. Die Uneinigkeit der Zentralbehörden ist demnach nicht die Folge, sondern die Ursache der Überlastung.

Ein weiterer Grund ist aber, wie auch Graf Hue de Grais zu fühlen scheint, die mangelhafte Organisation, der Mangel einer festen, auch äußerlichen Zusammenfassung der Zentralbehörden. Wie wir gesehen haben, hatte das preußische Staatsministerium in den ersten Jahren nach seiner Gründung eine solche Zusammenfassung unter dem Fürsten Hardenberg als Staatskanzler. Mit dem Tode des Fürsten hörte das Staatskanzleramt aber tatsächlich auf, wenn auch seine gesetzliche Grundlage noch jetzt vorhanden ist. Die sogenannten Kabinettsminister, die nun für den Verkehr zwischen dem König und dem Staatsministerium geschaffen wurden, sind etwas andres. Die Verfassung weist dem Staatsministerium als einem Ganzen nur zwei engbegrenzte besondere Aufgaben zu; sonst kennt sie nur die einzelnen Minister. Freilich wurde alsbald nach dem Eintritt Preußens in die Reihe der Verfassungsstaaten ein Ministerpräsident eingesetzt, um so die Regierungen gegenüber der Volksvertretung wirkungsvoller zusammenzufassen. Aber er war zunächst nur *primus inter pares*, und hatte nur eine gewisse formelle Leitung. Erst durch die bekannte Kabinettsorder vom 8. September 1852 erhielt er größere Machtbefugnisse. Sie kommen darauf hinaus, daß nunmehr alle Maßnahmen von Wichtigkeit der Mitwirkung des Ministerpräsidenten oder nach seiner Anordnung des Staatsministeriums bedurften. Zu diesem Zweck stellte die Kabinettsorder die Kontrolle des Ministerpräsidenten über den Verkehr der Staatsminister mit dem König in derselben Weise wieder her, wie sie unter dem Fürsten Hardenberg bestanden hatte. Diese Kabinettsorder ist später bekanntlich aufgehoben und durch eine nicht genauer bekannt gewordene Anordnung ersetzt worden, die nach einer Mitteilung des Grafen Caprivi im Abgeordnetenhaus die kollegialische Verfassung des Staatsministeriums wieder mehr zur Geltung bringen sollte. Demnach scheinen wieder die bereits mitgeteilten Bestimmungen über die Stellung der Staatsminister aus der Zeit vor der Kabinettsorder von 1852 maßgebend zu sein. Der Ministerpräsident hat demgemäß jetzt nach dem Zeugnis des Grafen Caprivi sachlich nicht mehr zu sagen als jeder andre Minister; er hat nur die formelle Leitung. Die einzelnen Ministerien stehen also ganz selbständig und

gleichberechtigt einander gegenüber. Ja, es fehlt anscheinend selbst eine Stelle, die rein äußerlich den Verkehr zwischen den einzelnen Ministerien vermittelte. Der Ministerpräsident hat Leitungsbefugnisse wohl nur in Angelegenheiten, die das Staatsministerium als Ganzes betreffen. Will also ein einzelnes Ministerium Sachen anregen, die ein andres Ressort berühren, dann ist es auf Verhandlungen wie von Macht zu Macht angewiesen. Ob, wann und wie das andre Ressort auf die Anregung eingehen will, steht lediglich bei ihm. Daß ein solches Gegenteil einer einheitlichen Verfassung, wie es das preussische Staatsministerium aufweist, schon rein verwaltungstechnisch und erst recht politisch zu den größten Übelständen führen muß, liegt auf der Hand und wird wohl auch nicht ernstlich bestritten. —

Endlich macht sich auch auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation überall wiederum der Einfluß der wiederholt erwähnten Veränderungen in den allgemeinen Verhältnissen geltend. Freiherr von Zedlitz vergleicht gelegentlich die heutige Verwaltung mit einer Mühle, die zwar noch wie früher klappere, aber nicht mehr entsprechendes Mehl liefere. Er schließt daraus ohne weiteres, daß der Bau der Mühle veraltet sei. In Wirklichkeit ist die Mühle im allgemeinen noch ganz gut imstande, aber es wird ihr jetzt mehr Mahlgut zugeführt, als sie nach dem Umfang ihres Werks verarbeiten kann, und vor allem können die Meister die Arbeit nicht mehr richtig einteilen und leiten. Oder ohne Bild: Behörden von dem heutigen Umfang des Kultusministeriums oder des Arbeitsministeriums oder der Regierungen in Düsseldorf, Arnberg, Potsdam, Oppeln, Posen können unmöglich mehr von einem Mann übersehen, geschweige denn geleitet werden, auch wenn er ein Titane an Geistes- und Arbeitskraft wäre. Aber dieser Zustand besteht schon lange, und daß dem so ist, kann, wie ich früher bemerkt habe, nur persönliche Gründe haben. Es ist also in der Tat insofern ein Zusammenhang zwischen den Mißständen auf den Gebieten des Geschäftsbetriebs und der Verwaltungsorganisation vorhanden, als sie auf denselben Grundlagen erwachsen, den persönlichen Verhältnissen. Jeden andern Zusammenhang muß ich leugnen.

