



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen

Staats- und Universitätsbibliothek Bremen

DFG Projekt Die Grenzboten

Die Grenzboten

Berlin u.a., 1841 - 1922

Reform der inneren Verwaltung

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

nur natürlich, versinnbildlicht aber gleichzeitig treffend die ionische Kultur und die Vielgestaltigkeit ihrer Wurzeln*).

Der ionischen Kultur entstammt als herrliche Blüte das griechische Epos, das, Erinnerungen der kreisch-mykenischen Heldenzeit bewahrend, vornehmlich die Zustände seiner Entstehungszeit schildert.

Der Bogen des Odysseus, dessen Handhabung den Freiern so große Schwierigkeiten bereitete, erhält überraschenderweise von China aus seine Erklärung. Um die Haltbarkeit des Holzes und seine Elastizität zu steigern, ward der Bogen schon in früher Zeit mit ausgekochten Tiersehnen umwickelt und an der Innenseite mit Horn belegt. Dieser „zusammengesetzte“ oder „verstärkte“ Bogen, dessen Spitzen nach außen gekehrt sind, bedarf zum Spannen einer außerordentlichen Kraft und Übung. Homers Schilderung seiner Aufbewahrung und Handhabung paßt genau auf diese noch jetzt in China verwendete vollkommenste Bogenart, die aus dem westlichsten Asien bereits im zwölften Jahrhundert v. Chr. in China eingeführt wurde.



Reform der inneren Verwaltung



Es liegt nicht in unserer Absicht, mehrere oder wenige der vielen Einzelfragen, welche bei der Reform der Verwaltung des Innern in Betracht kommen, zu erörtern, wie dies schon vielfach geschehen ist. Sollen solche Erörterungen überhaupt Wert haben, so müßten sie auch zu sehr in die Technik der Verwaltung selbst eindringen, was aber nicht geschehen könnte, ohne über den Rahmen dieser allgemeinen haltenden Abhandlung hinauszugehen. Überdies hängt jede Einzelfrage mehr oder weniger mit dem Reformwerk als Ganzem eng zusammen und kann nur dann richtig beurteilt werden, wenn sie sozusagen als Folgerung der für das Ganze maßgebenden Gesichtspunkte erscheint.

Solche Gesichtspunkte allgemeiner Natur sind es aber, welche die Reform einer Verwaltung überhaupt erst rechtfertigen. Es ist daher erforderlich, daß einerseits Mängel prinzipieller Art in den bisherigen Einrichtungen erkannt, andererseits das Bedürfnis gefühlt worden ist, diese Mängel nach bestimmten Prinzipien zu beseitigen, ehe die Voraussetzungen für eine Reform gegeben sind.

*) Für die Kunst siehe F. Poulsen: „Der Orient und die frühgriechische Kunst“, Leipzig und Berlin 1912.

Ohne einen solchen leitenden Gedanken, der für die Neugestaltung der Dinge maßgebend sein soll, kann es sich wohl um mehr oder weniger große Änderungen, nicht aber um eine Reform handeln.

Es soll daher in erster Linie unsere Aufgabe sein, uns mit der Reform der Verwaltung des Innern im allgemeinen zu beschäftigen, um erst dann einige Wege anzudeuten, welche mit Rücksicht auf die allgemeinen Gesichtspunkte gangbar erscheinen.

Ohne Zweifel wird der leitende Gedanke für die Reform der Verwaltung des Innern durch das Wort „Vereinfachung“ am besten seinen Ausdruck finden. Die neue Geschäftsanweisung für die Regierungen gibt dies unzweideutig zu erkennen. Und wo auch immer Mängel der Verwaltung zur Sprache gebracht worden sind, da ist es wohl stets in dem Sinne geschehen, daß Vereinfachung nottut.

Hüten muß man sich, an Stelle des Wortes „Vereinfachung“ „Modernisierung“ zu setzen, wie dies hin und wieder geschehen ist. „Modernisierung“ ist schon vom Standpunkt der Gegenwart ein unbestimmter Begriff, bei dem sich jeder etwas anderes denken kann. Noch bedenklicher ist es, daß dieser Begriff, wie alles, was mit der Mode zu tun hat, recht veränderlich ist. Staatliche Einrichtungen müssen aber für eine längere Dauer berechnet sein und zudem sich auf einer Grundlage aufbauen, für die in der Hauptsache immer die gleichen Gesetze gelten. Es liegt dies im Wesen des stets aus gleichen Ursachen hervorgehenden Staates begründet. Eine Modernisierung würde demnach einen doppelten Nachteil in sich schließen. Einmal dadurch, daß sie durch allzu starke Betonung vorübergehender Zeitanfchauungen den Interessen des Staates, daher auch den Interessen der Allgemeinheit, zuwider wäre; das andere Mal dadurch, daß sie auch den wechselnden Anschauungen des Publikums bald nicht mehr genügen würde.

Fragen wir uns nun, nach welcher Richtung die anzustrebende Vereinfachung möglich wäre, so muß zunächst der Ansicht entgegengetreten werden, als gelte es bei der Reform die Verwaltung von einem Jopf aus uralter Zeit, der an allem bösen Bürokratismus und den oft gerügten Schwerefällen schuld sein soll, zu befreien. Nichts ist wohl unrichtiger als eine derartige Anschauung. Geht man ein Jahrhundert zurück und blättert in der alten noch heute zum Teil gültigen Regierungsinstruktion zum 23. Oktober 1817, so kann man sich leicht überzeugen, daß sie im Grunde recht einfach und vor allen Dingen ein einheitlich und folgerichtig durchdachtes Ganze war. Da waren zwei, später drei Abteilungen, in denen gleichmäßig durch Abstimmung die Entscheidung herbeigeführt wurde, während dem Präsidenten der Regierung gewisse Sonderrechte zustamen. Auf diese Weise lag der Schwerpunkt bei den Dezernenten, die mit Recht ihren Namen führten. Sie waren sozusagen die Seele der Regierung, und es war eben der große Vorzug jener Instruktion, daß es eine solche Seele überhaupt gab. Heute arbeiten zwei Abteilungen der Regierung

noch ähnlich wie einst. Aber bei der einen, der bei weitem am größten und vielseitigsten, ersten Abteilung gibt der Präsident jetzt allein den Ausschlag, obwohl die gewaltig angewachsene Arbeit ein gründliches Eindringen in die Geschäfte seitens einer einzelnen Persönlichkeit weniger denn je gestattet. Daneben wirkt der Bezirksausschuß als Beschlußbehörde und Verwaltungsgericht unter Zuziehung von Laien. Aus der ehemaligen einheitlich wirkenden Verwaltungsbehörde ist somit eine Maschinerie geworden, die von Kräften in Bewegung gesetzt wird, die so verschiedenartig wie nur möglich sind.

Aber weit mehr noch als dieser Gegensatz kommt bei dem Vergleich von einst und jetzt in Betracht, daß über unserer ganzen heutigen Verwaltung gleichsam wie ein lähmender Schatten die Anschauung liegt, daß in letzter Linie überall das Recht zu entscheiden hat, sei es, daß es von ordentlichen Gerichten, von Verwaltungsgerichten oder Beschlußbehörden gesprochen wird.

Daß das Recht die Bewegungsfreiheit der Verwaltung in gewissem Sinne hemmt, ist ja beabsichtigt und erscheint, rein theoretisch gedacht, wohl auch segensreich. In der Praxis der Verwaltung aber dürfen solche Hemmungen zum wenigsten über ein gewisses Maß nicht hinausgehen. Tun sie es dennoch, so wirkt jedes Zuviel hier gleich doppelt unheilvoll. Denn diese Hemmungen sind für die Verwaltung nicht nur dann bedenklich, wenn der direkte Einfluß des Rechts auf die Verwaltung allzu groß wird, indem er hindernd, verbietend wirkt. Weit schlimmer sind die indirekten Hemmungen, die eintreten in Folge der Unmöglichkeit des Rechts über die mannigfachen Fragen der praktischen Verwaltung erschöpfend und schnell genug vom rechtlichen Standpunkt eine Antwort zu geben. Das Recht ist zu sehr an allgemeine Sätze gebunden, daher schwerfällig und in seinem Wirkungsbereich beschränkt. Eine Ausdehnung über gewisse Grenzen verträgt es nicht. Weiß doch schon jeder junge Rechtsstudierende, daß *summum ius summa iniuria* bedeutet. So kann das Recht nur langsam, sporadisch, meist nur auf Veranlassung von interessierter Seite seine Anschauungen kundgeben. Es kann jahrelang dauern, ehe ein Verwaltungsgesetz von Rechts wegen nach allen Seiten hin genügend beleuchtet ist. Andererseits kann eine Verwaltungspraxis jahrelang in Übung gewesen sein, um dann plötzlich durch einen Rechtspruch als ungültig bezeichnet zu werden. Und alles, worüber das Recht noch nicht entschieden hat, ist im Grunde unbestimmt.

So hilft das Recht, die Unsicherheit, die es eigentlich beseitigen will, in vieler Hinsicht schaffen. Der Verwaltungsbeamte aber wird gezwungen, allzuviel Zeit und Mühe zur Lösung von Rechtsfragen aufzuwenden, was für seine praktischen Ziele oft recht geringen Wert hat. Im übrigen macht ihn die stete Ungewißheit, was das Recht schließlich zu dem, was er vorhat, sagen wird, in seinen Maßnahmen allzu vorsichtig, tastend, unsicher und schwankend. Die unter dem Einfluß des Rechts erforderlichen vielen Bestimmungen über Zuständigkeit und Rechtsmittel zwingen ihn auf außerordentlich verschlungenen Pfaden zu wandeln. Es kommt hinzu, daß die häufige Aufhebung von

Anordnungen der Verwaltungsbehörden durch die sich um praktische Ziele nicht kümmernden Gerichtsbehörden das Publikum in immer gesteigertem Maße veranlaßt, von Rechtsmitteln Gebrauch zu machen, wie dies durch die Erfahrung genugsam bestätigt wird.

Alles in allem bedeutet daher das Recht in der Verwaltung Mehrarbeit, die auch in Zukunft in stetigem Wachsen begriffen sein wird, im übrigen bis zu einem gewissen Grade einen schwerfälligen, schwankenden Gang des ganzen Verwaltungsapparates.

Ist es nun sicher, daß die jetzt vorhandenen Verhältnisse in unserer Verwaltung sich erst in den letzten Jahrzehnten allmählich herausgebildet haben und von den Anschauungen der neuesten Zeit mehr denn je getragen werden, so liegt es auf der Hand, daß der Glaube, es könne sich bei der Reform unserer Verwaltung nur um Beseitigung veralteter Mängel handeln, um dadurch zu einer Art Ideal von Verwaltungseinrichtungen zu gelangen, sich als trügerisch erweisen muß. Im Gegenteil, die Einfachheit von einst ist durch die neuzeitlichen Anschauungen zu Grunde getragen worden. Und ohne Aufgabe dieser Anschauungen, ohne durchgreifende Umbildung wird sie in ähnlicher Weise nicht wiederzuerlangen sein. Gewiß wird nach der einen oder der anderen Richtung die bessernde Hand angelegt werden können; vieles wird im Sinne der Vereinfachung abgeändert werden können. Aber man erwarte hiervon keine Wunder. Bei Aufrechterhaltung der vorhandenen grundsätzlichen Anschauungen wird im großen und ganzen alles beim alten bleiben müssen.

Unter diesem Gesichtspunkt sieht es daher mit einem nachhaltigen Erfolg der Verwaltungsreform trübe aus.

Und wohl aus diesem Empfinden heraus ist von vielen Seiten die Reform nach einer anderen Richtung gedacht worden, die ihrer allgemeinen Bedeutung nach mit „Dezentralisation“ bezeichnet worden ist.

Man glaubt zu dem erwünschten Ziele zu gelangen, wenn die Entscheidung weit mehr als bisher den höheren, namentlich den Zentralbehörden entzogen und den unteren Behörden überlassen wird.

An und für sich ist es keine Frage, daß eine solches anstrebende Organisation eine bedeutende Vereinfachung herbeiführen könnte. Aber Vereinfachung ist schließlich doch nicht das erste und letzte Ziel einer staatlichen Verwaltung. Und es ist die Frage, ob nicht im staatlichen Interesse einer weitgehenden Dezentralisation gegenüber große Vorsicht am Platze sein dürfte.

Je mehr die Entscheidung in den Händen der unteren Behörden ruht, um so mehr muß die Zentralstelle den Materien, bei denen sie gar zu wenig praktisch mitzuwirken hat, fremd werden. Die Kenntnis einer Fülle von Einzelheiten, jener Details, wie sie unser großer Verwaltungskönig nannte, muß ihr mehr und mehr verloren gehen, damit zugleich aber die für eine freie Entschliebung erforderliche vollständige Beherrschung des Gegenstandes. Statt dessen werden sich theoretische Erwägungen vordrängen. Vor allen Dingen wird aber eine

unerwünschte Abhängigkeit von den Berichten der unteren Behörden eintreten müssen. Dies wird aber dazu führen, daß der Ton in unserer ganzen Verwaltung immer mehr von unten herauf angegeben wird, während das Interesse des Staates es unbedingt erfordert, daß er von oben kommt. Und was hier von der Zentralstelle gilt, gilt in entsprechender Weise auch von jeder Provinzialbehörde gegenüber den niederen Behörden. Bei allen oberen Behörden würde aber die Tatsache, daß sie auch bei ausgedehnter Dezentralisation jedenfalls Beschwerdeinstanzen bleiben müßten, an den geschilderten Wirkungen kaum etwas ändern, sie höchstens mehr oder weniger verlangsamen.

Doch ist es dies nicht allein, was in die Waagschale zu werfen ist. Wichtiger ist noch der Umstand, daß es den allzu sehr mit der erstinstanzlichen Entscheidung betrauten Unterbehörden für die Dauer nicht möglich sein wird, dem Publikum gegenüber die erforderliche Unabhängigkeit zu wahren. Letzterem steht der untere Beamte viel zu nahe gegenüber, als daß er sich den Einflüssen, die unmittelbar auf ihn wirken, entziehen könnte. Wird der Versuch hierzu zunächst auch gemacht werden, so liegt es doch in der Natur der Sache, daß die Neigung zu derartigen Versuchen abnehmen muß. Bei ablehnendem Verhalten gegenüber den Wünschen des Publikums — und ohnedem ist ein Regieren nicht denkbar — wird gar zu leicht Stellung gegen den Beamten genommen werden können. Man wird versuchen, ihm, von dem so viel abhängt, das Leben schwer zu machen, und er wird schließlich zum Entgegenkommen gedrängt werden, wenn er nicht gar das Feld räumen will. So gewiß ein Entgegenkommen unter Umständen nicht von der Hand zu weisen ist, so würde der Fehler jedoch hier im Prinzip liegen; denn des Entgegenkommens wird kein Ende sein und immer wieder zu weiteren, größeren Wünschen führen. Das würde aber nichts anderes bedeuten, als daß der Wille und die Autorität des Staates immer mehr beiseite geschoben wird.

Noch ein weiterer, sehr wichtiger Faktor ist bei der Dezentralisation zu berücksichtigen. Nämlich die schließlich unvermeidlich sich entwickelnde verschiedenartige Handhabung der Gesetze. Kann dies zunächst lediglich die Folge der Tatsache sein, daß eben so und so viele Behörden mehr über ein und dieselbe Materie selbständig zu entscheiden haben, so kommt hinzu, daß, je mehr man bereit ist, der Stimmung im Publikum entgegenzukommen, der verschiedenartigen Auslegung der Gesetze noch mehr Vorschub geleistet werden muß.

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß eine Dezentralisation nach verschiedenen Richtungen hin möglich ist. Die Zentralbehörde kann freiwillig die erstinstanzliche Entscheidung auf die untere Behörde übertragen, so daß sie nötigenfalls diese Übertragung wieder zurücknehmen kann, oder es kann die Zuständigkeit der Unterbehörde gesetzlich festgelegt werden. Auch kann die Dezentralisation sich auf eine bestimmte einzelne Materie erstrecken, oder sie kann in dem Sinne erfolgen, daß die Selbständigkeit der unteren Behörde prinzipiell beabsichtigt ist, so daß es lediglich der Bestimmung bedarf, was ihrer Entscheidung nicht unterliegt.

Letztere Art der Dezentralisation — die sogenannte Selbstverwaltung — ist natürlich die weitgehendste, ganz besonders dann, wenn sie gesetzlich festgelegt ist. Von ihr muß daher auch alles, was überhaupt hinsichtlich der Dezentralisation gilt, in gesteigertem Maße gelten.

So dürfte die Frage der Dezentralisation eine recht schwierige sein. Und es wird einer eingehenden Prüfung bedürfen, ehe man eine Materie zur erstinstanzlichen Entscheidung den unteren Behörden überweist. Ganz besondere Vorsicht wird dann am Platze sein, wenn es sich darum handelt, die Zuständigkeit im Sinne der Dezentralisation gesetzlich festzulegen.

Man darf nicht übersehen, daß die Frage der Dezentralisation zugleich eine Frage von weitgehender politischer Bedeutung ist.

Wir haben bereits angedeutet, daß eine weitgehende Dezentralisation ein Schwinden des staatlichen Einflusses, der staatlichen Autorität bedeutet, was sich beim einzelnen Individuum als Nichtachtung der staatlichen Anordnungen, als Unterordnung des Gesamtinteresses unter das Einzelinteresse zeigen muß. Es ist daher eine wichtige innerpolitische Angelegenheit, zu prüfen, welches Maß der Dezentralisation für unser Volk in Anbetracht der Aufgaben, welche ihm obliegen, zulässig erscheint. Dieses Maß braucht bei dem einen Volke nicht das gleiche zu sein wie bei dem anderen. Es ist etwas anderes, wenn es sich nur darum handelt, in Ruhe seinen Wohl zu bauen und lediglich wirtschaftlichen Interessen nachzugehen, oder wenn man von Gefahren rings umgeben ist, große Errungenschaften zu verteidigen hat, nicht nur diese erhalten, sondern sie wo möglich erweitern, überhaupt sich ausdehnen, fortschreiten, gar Weltpolitik betreiben will. Ob und wie weit große, schwierige Aufgaben von einem Volke gelöst werden können, wird im wesentlichen davon abhängen, in welchem Maße es hierfür vorbereitet und geschult worden ist. Diese Schulung vorzunehmen, ist hauptsächlich Sache einer zweckentsprechenden Verwaltung.

Es ist gut, sich zu vergegenwärtigen, daß Verwaltungen nur allmählich wirken können. So schleichen sich auch Fehler der Verwaltung im allgemeinen langsam, dafür um so sicherer ein. Mit den Wirkungen einer weitgehenden Dezentralisation kann es nicht anders sein. Gerade hierin liegt eine Gefahr. Man sieht kaum, woher es kam und wohin es geht. Es scheint fast immer so, als ob der gegenwärtige Zustand der normale ist. Wegen der hieraus sich ergebenden Befangenheit ist die objektive Beurteilung der wahren Natur der durch Dezentralisation geschaffenen Verhältnisse im Stadium der Entwicklung außerordentlich schwer. Haben die Dinge sich aber erst einmal so gestaltet, daß sie notgedrungen zur Erkenntnis zwingen, dann ist es eine schwere und langwierige Arbeit, die Verhältnisse anders zu gestalten.

Die deutsche Geschichte bietet lehrreiche Beispiele dafür, wie die Dezentralisation der staatlichen Gewalt verderblich werden kann, obwohl sie dort, wo sie die Unabhängigkeit bringt, scheinbar segensreiche Zustände schafft. Viele der deutschen Städte blühten und bargen in ihren Mauern gewaltige Reichtümer zu einer

Zeit, als das Deutsche Reich seine Grenzen nicht mehr gegen auswärtige Feinde verteidigen konnte. Und diese Tatsache brachte schließlich Zustände, unter welchen der Glanz der Städte schließlich doch zum Opfer fallen mußte.

So glauben wir denn, daß es nach der Richtung, nach welcher es im Interesse unserer Verwaltung an und für sich wünschenswert erscheinen mußte, für das Reformwerk kaum möglich sein wird, wesentliches zu erreichen; daß aber nach der Richtung, nach welcher es wohl möglich wäre, wesentliche Änderungen schwerlich erwünscht sein könnten.

Immerhin wird sich, wie wir bereits an anderer Stelle hervorgehoben hatten, auch ohne durchgreifende Umbildung manches im Sinne der Vereinfachung reformieren lassen, so daß der Wert der Reform auch unter diesem Gesichtspunkte nicht gerade gering eingeschätzt zu werden braucht.

Was unseres Erachtens in dieser Hinsicht möglich erscheint, soll in dem folgenden Abschnitt besprochen werden.

I.

Behörden

Jede Behörde, soll sie für die Dauer Gutes zeitigen, muß einen ausgesprochenen Charakter haben. Es ist das für die meisten Behörden so selbstverständlich, daß sie ihren Charakter sozusagen mit auf die Welt bringen. Bei den Ministerien, den obersten und leitenden Verwaltungsbehörden, ist es z. B. ohne weiteres klar, welche Bedeutung ihnen zukommt. Ihnen wichtige Befugnisse nehmen, hieße sie zu einem Scheindasein verurteilen. Hinsichtlich der Ministerien wird daher auch bei der Reformfrage kaum viel zu sagen sein.

Ähnlich wie mit den obersten liegt es mit den untersten Verwaltungsbehörden. Auch sie haben von vornherein einen ausgesprochenen Charakter — müssen ihn wenigstens haben. Liegt den ersteren das allgemeine Anordnen ob, so ist es Sache der letzteren, diese Anordnungen zur Ausführung zu bringen und die hierbei gemachten Erfahrungen wieder den Zentralstellen zu melden. Um dieser Aufgabe genügen zu können, müssen sie im Gegensatz zu den ihr spezielles Fach vertretenden Ministerien möglichst vielseitig sein, da ohnedem brauchbare Erfahrungen nicht denkbar sind. Zudem müssen die untersten Verwaltungsbehörden schnell und praktisch arbeiten können. Um dies zu ermöglichen, werden sie nur klein sein dürfen und von einem den ganzen Geschäftsbetrieb übersehenden Beamten geleitet werden müssen. Naturgemäß werden solche Behörden nicht besonders gründlich sein, noch auch über einen weiten Gesichtskreis verfügen können. Dies führt zur Notwendigkeit einer weiteren, mittleren Behörde als Bindeglied nach oben und nach unten.

Was wir hier als wesentliche Merkmale für die unterste Verwaltungsstelle hervorgehoben haben, traf ehemals für unsere preussischen Landratsämter im großen und ganzen zu, zumal ihre Verwaltung meist als Lebensaufgabe ohne Verlangen nach weiterer Beförderung angesehen wurde und daher sowohl unter

großer Vertrautheit der einschlägigen Verhältnisse als Unabhängigkeit der Auffassung geführt werden konnte.

Inzwischen ist es hiermit allerdings in mancher Hinsicht anders geworden. Schon Bismarck hebt in seinen „Gedanken und Erinnerungen“ hervor, daß der Landratsposten hauptsächlich als unterste Stufe der Verwaltungslaufbahn aufgesucht wird, um Karriere zu machen. Und seitdem haben sich die Auffassungen mehr und mehr in diesem Sinne entwickelt. Im übrigen haben die Landratsämter zum Teil eine solche Ausdehnung gewonnen, daß ihre Geschäfte nur noch mit Hilfe eines Assessors oder gar deren zwei sowie eines übergroßen Bureau-personals bewältigt werden können. Solche Ämter ähneln mehr oder weniger bereits kleinen Regierungen. Von einer Geschäftsbehandlung, wie sie für die unterste Verwaltungsbehörde die Regel bilden soll, kann bei ihnen kaum mehr die Rede sein. In Anbetracht der sich stets vermehrenden Arbeitslast werden sie immer weniger in der Lage sein, das Material selbständig und einheitlich zu verarbeiten, vielmehr sich zum großen Teil darauf angewiesen sehen, jenes, wie es von den unter ihnen stehenden Organen beigebracht wird, weiterzugeben. Damit verlieren die Landratsämter aber ihren so wesentlichen Charakter als unterste Verwaltungsbehörden, über deren Existenzberechtigung sich zum mindesten streiten läßt.

Wenn unter diesen Umständen noch Stimmen laut geworden sind, welche, dem Gedanken der Dezentralisation folgend, den Landratsämtern noch weitere Geschäfte übertragen wollen, so hieße dies, die ungünstige Entwicklung, welche die Dinge genommen haben, nur noch beschleunigen und ein für allemal festlegen.

Andererseits wäre nicht einzusehen, welchen Nutzen die grundsätzliche Ausdehnung der landrätlichen Tätigkeit für die Verwaltung haben könnte. Briefe, telephonische oder telegraphische Nachrichten gelangen auf das Landratsamt kaum schneller als zu der Regierung. Und auch an der Kenntnis der örtlichen Verhältnisse braucht es dem Regierungsbeamten im speziellen Falle nicht zu fehlen. Er kann sie sich aus eigener Anschauung ebensogut wie der Lokalbeamte verschaffen. Im übrigen steht ihm der Landrat als Berater, soweit es erforderlich sein sollte, zur Seite.

Gibt es daher an den Landratsämtern etwas zu ändern, so könnte dies unseres Erachtens nur in dem Sinne geschehen, daß ihr Geschäftsumfang überall, wo es not tut, auf ein dem Charakter des Amtes entsprechendes Maß herabgesetzt und erhalten wird. Zum wenigstens müßte dafür Sorge getragen werden, daß der weiteren übermäßigen Ausdehnung der landrätlichen Tätigkeit Schranken gesetzt wird.

Was wir von den Landratsämtern gesagt haben, kann allerdings hinsichtlich der unteren Verwaltungsbehörden, soweit sie kreisfreie Städte sind, kaum Anwendung finden. Bei den Städten handelt es sich naturgemäß um gegebene Verwaltungsbezirke, welche weder nach dem Geschäftsumfange noch

räumlich nach Belieben teilbar erscheinen. Man muß daher notgedrungen damit rechnen, daß sie zum Teil übergroß geworden sind und fast alle die Neigung haben, sich fortgesetzt auszudehnen, sowohl durch Zunahme der eigenen Bevölkerung als durch Einverleibung der nächstgelegenen Vororte. Es läßt sich auch kaum gegen diesen Prozeß etwas einwenden, denn überall, wo nun einmal für die räumlich nahe beieinander gelegenen Teile gemeinsame Interessen vorhanden sind, ist die gemeinsame Verwaltung schließlich auch das Einfachste und das Beste.

Man darf aber nicht verkennen, daß wenigstens die größeren Städte eben wegen ihrer Größe keine guten unteren Verwaltungsbehörden sein können, wenn auch in den Stadtverwaltungen wegen des engen Zusammenwohnens der Bevölkerung der Überblick verhältnismäßig leichter als in den räumlich ausgedehnten Landkreisen zu gewinnen sein dürfte. Im übrigen unterscheiden sich die Leiter der städtischen Verwaltungen von denen der Landkreise dadurch wesentlich, daß sie lediglich kommunale Beamte und nicht zugleich Staatsbeamte sind.

Unter diesem Gesichtspunkte erscheinen die Städte innerhalb des Verwaltungsorganismus im gewissen Sinne als Fremdkörper, mindestens dem Apparat der staatlichen Behörden recht lose angefügt. Und es entsteht die Frage, ob hier nicht im Wege der Reform Verbesserungen zu schaffen möglich sein sollte. Wir möchten diese Frage bejahen und glauben, daß durch geeignete Umgestaltung der Polizeiverwaltung Zweckmäßiges zu erreichen sein wird.

Schon jetzt ist es ja möglich, die Polizeiverwaltung in den Städten staatlichen Organen zu übertragen. Und in allen größeren Städten wird hiervon auch tatsächlich Gebrauch gemacht. Nun brauchte die Reform es sich nur zur Aufgabe zu stellen, die bereits vorhandene Möglichkeit zur Regel zu erweitern und damit zugleich die Polizeiverwaltung zu einer für den ganzen Staat, das Land einbegriffen, einheitlichen zu gestalten. An Stelle von dreierlei Polizeiorganen, auf dem Lande die Gendarmen, in den Städten staatliche und städtische Polizisten mit verschiedenen Uniformen und verschiedenen Vorgesetzten, würde nur eine Kategorie von Beamten in der gleichen Uniform und mit gleichartigen Vorgesetzten treten. Es bedarf kaum des Beweises, daß eine derartige Organisation nicht nur eine große Vereinfachung bedeuten, sondern auch die ganze Polizeiverwaltung zu einem festeren Gefüge gestalten würde, welches im Interesse der staatlichen Verwaltung nur sehr erwünscht sein muß.

Es kommt hinzu, daß die Einführung einer solchen Organisation keine allzu großen Schwierigkeiten verursachen könnte. Sozusagen aus den bestehenden Einrichtungen ließe sie sich herausarbeiten. Es käme nur darauf an, Vorhandenes umzugestalten und zu vereinfachen.

Nun wäre es unseres Erachtens wohl der Erwägung wert, ob nicht auch unter Umständen die Chefs städtischer Verwaltungen in Zukunft zu Leitern der staatlichen Polizeiverwaltungen zu ernennen wären. In den Fällen, wo

die Erwägung zu einem bejahenden Ergebnis führt, würde dies praktisch meist darauf hinauskommen, daß dem betreffenden Bürgermeister die bereits innegehabte Polizeiverwaltung eben belassen wird, nur mit dem Unterschiede, daß er als Polizeiverwalter nunmehr staatlicher Beamter geworden ist. Damit wäre zwischen staatlicher und städtischer Verwaltung ein wichtiges Bindemittel geschaffen, welches bei zweckentsprechender Benutzung — dies wäre allerdings notwendig — für die gesamte Verwaltung nur von Vorteil sein könnte. . . .

Im Gegensatz zu den untersten Verwaltungsbehörden, für welche wir grundsätzlich einen möglichst geringen Geschäftsumfang für erwünscht halten mußten, erscheint es für die Regierungen durchaus nicht nachteilig, eher vorteilhaft, wenn sie innerhalb gewisser Grenzen einen möglichst umfangreichen Geschäftskreis aufweisen.

Schon vom Standpunkt der formellen Erledigung der Geschäfte arbeiten kleine Regierungen unvorteilhafter als große, da ihre Geschäftsanweisungen, dem Charakter der Behörde entsprechend, grundsätzlich für den Großbetrieb eingerichtet werden müssen. Die Vorteile desselben müssen ihnen daher um so mehr verloren gehen, je kleiner sie sind.

Aber auch die zweckmäßige sachliche Erledigung der Geschäfte verlangt einen gewissen Umfang, bedingt durch die Größe des zu verwaltenden Bezirks einerseits, sowie durch die Vielseitigkeit der Geschäfte anderseits. Das größere Gebiet ist im Interesse der Einheitlichkeit, der Übersicht über das Verschiedenartige, der reicheren Erfahrung, überhaupt des freieren Blicks nach jeder Richtung unbedingt erforderlich. Möglichste Vielseitigkeit der Geschäfte ist aber nicht zu entbehren, soll die Verwaltung vor einseitigen Anschauungen bewahrt werden und stets in der Lage sein, aus dem Ganzen heraus für das Ganze fruchtbringend zu wirken. Innerhalb der Regierungen muß ein möglichst großer Teil der Verwaltungsmaschinerie übersehen werden können. Um dies zu erreichen, müssen ihre Beamten in der Gesamtheit in möglichst vielen Verwaltungsgebieten geschult sein, so daß sie einer dem anderen leicht und schnell über alle vorkommenden Fragen Auskunft geben können. Im übrigen müssen die Beamten Spezialisten auf den ihnen besonders zugewiesenen Gebieten sein, um dadurch eine nach jeder Richtung vollständige und erschöpfende Erledigung der Geschäfte zu ermöglichen.

Auf diese Weise haben die Regierungen, als die in der Mitte des Verwaltungsorganismus stehenden Behörden, mit den Ministerien das Spezialistentum und die Gründlichkeit, mit den untersten Verwaltungsbehörden die Vielseitigkeit und die mehr oder weniger unmittelbare Berührung mit der Bevölkerung gemein. Diese doppelte Eigenschaft stellt in angemessener Weise die Verbindung nach oben und unten her und verleiht eben dadurch den Regierungen den für sie wesentlichen Charakter. Wie schon ihr Name besagt, bilden sie den eigentlichen Mittelpunkt für das praktische Regieren und sind vor allen Dingen wie keine andere Behörde geeignet, die Einheit in der Verwaltung zu wahren.

Ihnen gegenüber bedeuten die Landratsämter gewissermaßen die Arme, welche von den Sätzen der Regierung bis zum Publikum herunterreichen, soweit nicht jene selber die Anschauung an Ort und Stelle zu gewinnen trachtet.

Dies Verhältnis wesentlich ändern, etwa in der Weise, daß die Entscheidungsbefugnis der Regierungen zugunsten der Landratsämter in weitgehendem Maße geschmälert wird, hieße unseres Erachtens, beiden Behörden das Gute, das sie hatten, nehmen. . . .

In den Rahmen der bisher besprochenen Behörden scheint eine weitere Behörde kaum mehr hineinzupassen. Und wenn man heute die Aufgabe hätte, unseren Verwaltungsapparat erst neu zu schaffen, so würde man sich sicher mit den besprochenen drei Behördenkategorien begnügen. Es kann daher niemand wundernehmen, daß die Abschaffung der Oberpräsidien, die sich als vierte Behörden zwischen Ministerien und Regierungen einschieben, oft erwogen und auch befürwortet worden ist. Mit veralteten Einrichtungen aufzuräumen, soll man sich nun nicht scheuen. Andererseits erscheint es angemessen, der historischen Entwicklung mit einer gewissen Achtung zu begegnen. Und in diesem Sinne ist die Frage aufzuwerfen, ob den Oberpräsidien nicht auch noch heute wesentliche, charakteristische Aufgaben überwiesen werden könnten, deren Lösung von anderen Behörden in der gleichen befriedigenden Weise nicht zu erwarten steht und welche deshalb die Beibehaltung dieser obersten Provinzialbehörden rechtfertigen.

Wir möchten diese Frage bejahen.

Zunächst wäre den Oberpräsidenten die provinzielle Landesverwaltung zu übertragen. Gleich den Landräten würden sie dann die Eigenschaft eines kommunalen und eines Staatsbeamten in ihrer Person vereinigen. Und damit wäre diese Vereinigung, wenn wir auf das, was wir hinsichtlich der Stadtverwaltungen an anderer Stelle gesagt haben, bezugnehmen dürfen, für alle kommunalen Verwaltungen durchgeführt. Wir glauben, daß dies im Interesse der einheitlichen Gestaltung unseres Verwaltungsapparats nur von günstiger Wirkung sein kann. Im übrigen dürfte die Durchführung dieses Gedankens auch für die Provinz kaum von großen Schwierigkeiten begleitet sein.

Eine weitere amtliche Tätigkeit bei den Oberpräsidien könnte nach Beseitigung des Provinzialrates und der Umgestaltung des Bezirksausschusses erreicht werden. Beide Behörden treffen Entscheidungen im Beschlußverfahren unter Mitwirkung von Laien. Dabei befinden sich diese Beschlußbehörden in ziemlich losem Zusammenhang mit ihren Hauptbehörden. Den Leitern der letzteren ist es kaum möglich, sich in wesentlicher Weise um die zufassenden Beschlüsse zu kümmern, wie es wohl in der Theorie gedacht war. Keine Frage aber ist es — es liegt dies in der Natur der Sache —, daß solche Beschlußbehörden den Geschäftsgang recht sehr verlangsamten und erschweren. Andererseits ist es nicht einzusehen, welchen besonderen Nutzen sie haben könnten, wenn man die Regierungen und Oberpräsidien überhaupt zu kollegialen Behörden umgestaltet, wovon weiter

unten die Rede sein soll, und wenn man sich von gewissen Auffassungen über den Wert der Mitwirkung von Laien einigermaßen frei gemacht hat.

Wir sind daher der Meinung, daß sowohl der Provinzialrat wie der Bezirksausschuß als Beschlußbehörden recht gut beseitigt werden könnten. Soweit man das Beschlußverfahren auch fernerhin beibehalten will, könnte es drei bis fünf Mitgliedern des Oberpräsidiums und der Regierung übertragen werden. Auf diese Weise bliebe der Bezirksausschuß nur noch in seiner Eigenschaft als Verwaltungsgericht bestehen und würde unseres Erachtens als solches besser bei den Oberpräsidien als Gericht erster und zweiter Instanz für die ganze Provinz eingerichtet. Zugleich könnte er dann die Tätigkeit des bisherigen Provinzialausschusses übernehmen und schließlich auch den Titel dieser Behörde führen. Die hierbei etwa erforderlichen Umgestaltungen ergeben sich ganz von selbst. Auf diese Weise würde der Provinzialausschuß eine Einrichtung erhalten, wie sie in ähnlicher Weise bereits der Kreisausschuß hat, und wie sie sich bei dieser Behörde bewährt hat.

Alles in allem würden die besprochenen, für die Oberpräsidien gedachten Neuerungen eine Ersparnis von Behörden und Beamten bedeuten, ohne daß die bisherige geschäftliche Tätigkeit irgendwie eine Einbuße zu erleiden brauchte. . . .

Im übrigen müßten die Oberpräsidien, wie es schon bisher der Fall war, Beschwerde- und Aufsichtsinstanzen bleiben und sich vor allen Dingen die Verwaltung der Personalangelegenheiten aller unter ihnen stehenden Beamten angelegen sein lassen. Gerade letzteres halten wir für besonders wichtig, weshalb hiervon noch in einem besonderen Abschnitt die Rede sein soll.

Ob auch Angelegenheiten zur sachlichen Entscheidung in erster Instanz den Oberpräsidien zu belassen sein werden, muß der Prüfung in jedem besonderen Falle vorbehalten bleiben. Erwünscht kann dies jedenfalls im allgemeinen nicht sein, um die vorhandenen und völlig ausreichenden drei Verwaltungsinstanzen nicht unnötigerweise um eine weitere Instanz zu vermehren.

Wie die Regelung aber auch vorgenommen werden mag, für sehr wichtig halten wir es, daß die Befugnisse hinsichtlich der sachlichen Einwirkung der Oberpräsidien auf die Verwaltungsgeschäfte scharf und klar begrenzt werden, da anderenfalls die Tätigkeit der Regierungen in unerwünschter Weise behindert werden könnte. . . .

(Fortsetzung folgt)

