

Die Jakobsleiter.

Wir haben keine Lokalverwaltung, das heißt weder eine staatliche noch eine autonome Verwaltungseinrichtung, welche die örtliche Kraft der Gesellschaft im Rahmen des Heimatgebietes zusammenfaßt. Der Staat besitzt nicht dieses eine Organ der Regierung im Orte, die Gesellschaft nicht das Organ der Mitregierung. Staat und Gesellschaft verwalten, schaffen und leben aneinander vorbei. In jedem Gemeinwesen gibt es eine bestimmte Berührungslinie, wo Staat in Volk und Volk in Staat übergreift. Das ist in Preußen der Kreis, in England die Grafschaft, in Ungarn das Munizipium — bei uns gibt es nur eine feste sichtbare Linie, an der Staat und Gesellschaft auseinandergehen, und das ist die Scheidung zwischen landesfürstlicher und autonomer Verwaltung.

Die landesfürstliche Verwaltung berührt die Bevölkerung an der Schwelle der Bezirkshauptmannschaft. Diese ist die erste Instanz. Von da führt die Leiter der Instanzen über die Statthalterei hinauf zur Regierung.

Untersuchen wir diese Leiter näher. Ihre Einrichtung selbst ist ein einziges großes Mißverständnis und entspringt einer Verwechslung der Aufgaben von Justiz und Verwaltung. Dem Richter unterbreitet die Partei einen bestimmten Tatbestand und fordert, daß er über ihn urteile; sie will nicht, daß er tätig eingreife, schaffe, verwalte, sie will keine Handlung, sondern einen bloßen Spruch: Das ist Rechtens oder nicht Rechtens. Weil der Richter irren kann und gegen seinen Irrtum Abhilfe not tut, muß eine zweite, höhere Stelle eingerichtet sein, die das Urteil überprüft. Das Obergericht steht wieder vor demselben Tatbestand und urteilt wieder. Urteilen diese zwei Instanzen verschieden, so ist die Partei erst recht im Zweifel, denn Urteil steht gegen Urteil. In diesem Falle ermöglicht der Staat den Weg zu einer obersten Instanz, die noch gewissenhafter und weiser ist, deren Urteil endgültig ist. Von Instanz zu Instanz, von Stufe zu Stufe steigt die Zuverlässigkeit des Wahrspruchs, aber der Tatbestand bleibt, in jeder Instanz wird geurteilt.

Nach diesem Muster sind auch unsere Verwaltungsorgane eingerichtet, obschon nicht zu urteilen, sondern zu handeln ihre eigentliche Aufgabe ist. Verwalten ist nicht Richter. Normalerweise stellt sich die Regierung eine bestimmte Verwaltungsaufgabe — die Verwaltung geht nicht von der Partei, sondern vom Staate aus — entwirft für sie den Plan und gibt zu seiner Durchführung einen Befehl an die unterste Instanz, diese hat ihn durchzuführen, wobei die Regierung sie kontrolliert. Die Aufgabe der Regierung ist Befehl und Kontrolle, die des lokalen Amtes Durchführung, konkrete Arbeit. Die zwei Amtsstellen tun nicht mehr dasselbe, haben jede einen anderen Tatbestand vor sich und behandeln ihn anders, sie sind nicht mehr zwei Instanzen in derselben Sache, sondern Ämter verschiedener Art. Hier liegt keine Jakobsleiter mehr vor, von der jede Sprosse der anderen gleich, nur je eine höher und dem Himmel der Gerechtigkeit näher. Hier ist angebracht das Bild des Gehirns, von dem die Nervenstränge auslaufen zu den arbeitenden Muskeln. Die lokalen Ämter sind die Muskeln, die zentrale Regierung aber das Hirn des Ämterorganismus. Aus diesem Grunde sollte man in der Verwaltung eigentlich gar nicht von Instanzen reden, sondern von Zentral- und Lokalverwaltung, von Zentral- und Lokalbehörden.

Freilich ist unser ganzes Verwaltungssystem schon einmal so geordnet, daß die ganze Bevölkerung mit dem bürokratischen Instanzenzug rechnet und denkt, es könne anders ja gar nicht sein! Eine Verwaltung wie zum Beispiel die englische, die einen solchen Instanzenzug gar nicht kennt, vermögen wir uns praktisch gar nicht vorzustellen! Ja — das wäre noch schöner! Das Erkenntnis der Bezirkshauptmannschaft endgültig hinnehmen müssen, das wäre ja furchtbar! Jeder rechnet darauf, allenfalls von der Hauptmannschaft zur Statthalterei, von der Statthalterei zur Regierung zu berufen. Der Effekt ist, daß die Oberstellen vor Ueberprüfung der unteren Stellen gar nicht mehr zu den Aufgaben kommen, die ihnen befohlen gestellt sind, daß

der Staat nur zu oft das, was er sonstwo einmal tut, zweimal oder dreimal tun muß, daß Statthalterei und Regierung eigentlich in Lokalverwaltungsaufgaben sich erschöpfen, daß an Stelle eines weniger informierten Bezirkshauptmannes Statthalter und Minister als bloße besser informierte Bezirkshauptleute angerufen werden. Wenn eine österreichische Regierung das ist, was wir eine bloße Administratorenregierung genannt haben, so erschöpft sich ihre Tätigkeit in der Funktion des bestinformierten Bezirkshauptmannes, als dritte Instanz. Und die auf den Instanzenzug gedrückte Bevölkerung gibt ihr so viel zu tun, daß für das eigentliche Geschäft des Regierens gar keine Zeit übrig bleibt.

Gut ist eine Staatsverwaltung dann, wenn sie sofort bei der ersten Berührung mit dem Volke vollkommen und endgültig handelt. Je nötiger und je zahlreicher die Instanzen werden, um so schlechter ist die Verwaltung. Daraus folgt unbestreitbar: Der Lokalverwaltung muß die größte Sorgfalt zugewendet werden, sie ist sachlich und sachlich so auszustatten, daß eine Nachprüfung ihrer Tätigkeit nur ausnahmsweise not tut. Das Schwergewicht der Verwaltung ist also — österreichisch gesprochen — in die erste Instanz, richtig gesprochen, in die Lokalverwaltung zu verlegen. Dort braucht man erfahrene, reife, fachkundige Verwaltungler!

Das ist der Punkt, wo das rein-bürokratische System scheitern muß — nicht wegen irgend einer Minderwertigkeit der Menschen, des Volkes, des Staates, sondern weil das System selbst nicht ausreicht!

Eine Jakobsleiter stellt die Bürokratie noch aus persönlichem Gesichtspunkt dar. Sie ist — und kann gar nichts anderes sein — eine Stufenfolge von Rangklassen, von der ersten bis zur ersten Rangklasse. Man tritt mit fünf und zwanzig bis dreißig Jahren in der untersten Stufe ein und steigt auf, man kommt bis zur sechsten, fünften, wenn man Glück hat, selbst bis zur zweiten oder ersten Stufe empor. Natürlich kann das gar nicht anders sein. Bei diesem Aufstieg durchläuft man auch die „Instanzen“. Man fängt jung und unerfahren bei der Lokalstelle an und hört beharrlich und kenntnisreich in der Zentralstelle auf. Man beginnt mit den mannigfachen Ideen der Jugend ohne Erfahrung unten und hört mit Routine, aber ohne den Ideenreichtum der Jugend oben auf. Es liegt in dem System, daß man Ideen und Initiative dann und dort hat, wo nichts wünschenswerter ist als eine gesicherte Routine, und Routine, wo Initiative und Ideen gefordert werden.

Die Verwaltung eines Bezirkes oder Kreises fordert inniges Bewachsenheit mit Land und Leuten. Die Lokalverwaltung wird am besten besorgt, wenn auch sie Lebensaufgabe und Lebensinhalt wird, wenn sie insbesondere getragen ist von Heimatsliebe. Die Jakobsleiter des Gehaltschemas steht dem entgegen. Wem kann zugemutet werden, sein ganzes Leben in untergeordneter Stellung im Bezirk zu bleiben? Wie soll ein bürokratischer Beamtenkörper fachlich durchgebildet werden, wenn seine Angehörigen nicht oft und oft Stellung und Verwendung wechseln?

Man sieht deutlich, zwei Organisationsprinzipien liegen miteinander im Widerstreit, es ist keine eingebilte, künstliche oder durch schlechten Verstand und bösen Willen hervorgerufene, sondern eine natürliche Schwierigkeit — ihre Lösung verbürgt eben nur das gemischte System, das bürokratische kann es nicht lösen!

Unvermeidlich ist, daß die Bezirkshauptmannschaften mit jungen Beamten besetzt sind, daß diese Beamten wie ihr Leiter oft wechseln, daß eine organische Zusammenarbeit schwer erzielbar ist. Unvermeidlich ist, daß dieses Personal im ganzen genommen mit Land und Leuten des Bezirkes nicht vertraut werden kann, daß es mit ihm nicht verwächst. Die erste Instanzstufe fällt zusammen mit den ersten Sprossen der Jakobsleiter des Gehaltschemas: Will man eine achtenswerte Bürgerstellung und einen eigenen bürgerlichen Hausstand gründen, so muß man wohl trachten, durch diese Anfangsstadien möglichst rasch durchzukommen. Und so steht man denn immer unter der Zwangsvorstellung: Nur vorwärts! Nur fort!

Hierzu kommt, daß die Bezirkshauptmannschaft Amt für alles ist, die unterste Instanz aller Ministerien. Sie erfordert also Universaljuristen, das heißt Männer allseitigster Ausbildung. Es gibt in den Zentralstellen Spezialisten, die nur wenige Paragraphen der Gewerbe-