

Die Kreiseinteilung.

Von Professor Dr. Heinrich Rauchberg.

Prag, 5. Februar.

Keine von den vielen Einzelfragen der Verwaltungsreform ist so reif zur Lösung durch die Gesetzgebung wie die Frage der Kreiseinteilung. Die Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform hat sie sorgsam beraten, wichtige literarische Äußerungen — ich erinnere nur an die Aufsätze Professor Brochhausens in der „Neuen Freien Presse“ und an Dr. Renner's Studie über „Oesterreichs Neugestaltung“ — sowie die Ausarbeitungen der politischen Parteien liegen vor, und auch die Professoren, deren Gutachten über die Länderautonomie die „Oesterreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht“ veröffentlicht hat (man vergleiche meinen Aufsatz über „Länderautonomie“ in Nummer 18822 der „Neuen Freien Presse“ vom 16. Januar 1917), haben sich ganz überwiegend für die Kreise ausgesprochen. Um was handelt es sich bei der Kreiseinteilung?

Die Kreiseinteilung bezweckt: 1. Die Verbesserung der Verwaltung und 2. die nationale Auseinandersetzung in den national gemischten Ländern. Unter den Vorteilen für die Verwaltung steht obenan die richtige Größengestaltung der höheren Verwaltungsbezirke. Zwischen dem Aufgabenkreise der Behörden und der Ausdehnung und Volkszahl ihres Gebietes besteht ein notwendiger Zusammenhang. Dieser Zusammenhang ist bei der gegenwärtigen Gebieteinteilung Oesterreichs unbeachtet geblieben. Trotz der gewaltigen Unterschiede in der räumlichen Größe und in der Einwohnerzahl der österreichischen Länder sind allen politischen Landesbehörden unterschiedslos die gleichen Geschäfte zugewiesen. Man vergleiche zum Beispiel Salzburg und Böhmen. Der Landespräsident in Salzburg verwaltet nur 715 Quadratkilometer mit knapp einer Viertelmillion Einwohner und er beaufsichtigt bloß sechs politische Bezirke; der Statthalter in Böhmen ist über 5195 Quadratkilometer mit sieben Millionen Einwohner und über 106 politische Bezirke gesetzt; sein Sprengel übertrifft an Fläche wie an Bevölkerung das ganze Königreich Bayern. Zerlegte man Böhmen in zehn oder zwölf Kreise, so kämen Verwaltungsgebiete heraus, die sich etwa mit Salzburg oder Schlesien vergleichen lassen. Solche brauchen wir. Das gleiche gilt von den Ländern als Selbstverwaltungskörpern. Die Kreiseinteilung ist also das richtige Mittel, um die Landesbehörden der großen Länder zu entlasten. Den Statthaltereien und Landesauschüssen kann und soll ein erheblicher Teil ihrer Geschäfte abgenommen werden, die an die neu zu errichtenden Kreisbehörden abzugeben wären. Diese werden auch manche Obliegenheiten der Bezirkshauptmannschaften übernehmen können, besonders solche, die Beamte mit technischer Fachbildung erfordern. Die Kreisbehörde muß arbeitsteilig ausgestattet, die Bezirkshauptmannschaft vereinfacht werden. Diese Verschiebung ist mit der Abkürzung des Instanzenzuges und einer Dezentralisation der Verwaltungsgliederbarkeit zu verbinden. Die der Justiz nachgebildete Gliederung der Verwaltung in drei Instanzen, über denen noch die außerordentliche Rechtshilfe durch den Verwaltungsgerichtshof schwebt, ist ebenso überflüssig als kostspielig. Es wird in der Regel die Ueberprüfung durch eine einzige Oberinstanz genügen, über welcher allerdings der Verwaltungsgerichtshof als Hüter der Rechtseinheit stehen muß. Diese Instanz wäre für die Entscheidungen der Bezirksbehörde die Kreisbehörde, für die Entscheidungen der Kreisbehörde die Landesbehörde, für die Entscheidungen der Landesbehörde das sachlich zuständige Ministerium. Dadurch wird der größte Teil des Aktenmaterials, das gegenwärtig die Ministerien überschwemmt, abgedämmt werden. Die Ministerien aber werden ihrem eigentlichen Verufe wiedergegeben werden, die Verwaltungspolitik zu leiten und für die Fortbildung der Verwaltung zu sorgen.

Die Dezentralisation der Verwaltung in den Kreisen ermöglicht zugleich die nationale Auseinandersetzung. In den Ländern mit hinlänglich gesonderten Siedlungsgebieten der einzelnen Volksstämme können die Kreise unschwer dem Laufe der Sprachgrenze angepaßt werden, so daß sie im großen und ganzen einsprachig ausfallen. Damit ist die Frage der äußern Amtssprache von selbst gelöst und es kann dem Wunsche der Bevölkerung nach konnationalen Beamten ohne weiteres Rechnung getragen werden, soweit dem nicht andere und höhere Rücksichten entgegenstehen. Es erübrigen dann zwar noch immer die Fragen der nationalen Minderheiten und eines nationalen Schlüssels für die Besetzung der Landeszentralstellen; aber diese Fragen werden durch die Aussonderung der Kreise doch merklich eingeschränkt werden und danach unschwer zu lösen sein.

Das alles gilt für die Selbstverwaltung nicht minder als für die Staatsverwaltung. Ja für die Selbstverwaltung sogar noch mehr, weil hier die nationale Empfindlichkeit besonders rege und die Gefahr nicht ausgeschlossen ist, daß die Verwaltungsbefugnisse zu nationalen oder politischen Parteizwecken mißbraucht werden. Dazu kommt noch, daß die Selbstverwaltungskörper grundsätzlich als Wirtschaftsgemeinschaften gedacht sind, als welche sie die Kosten der Verwaltung auf den gleichen Personenkreis beschränken und aufteilen sollen, dem ihre Leistungen zustatten kommen. In einer Zeit regen nationalen Bewußtseins ist es begreiflich, daß jeder Volksstamm die Steuergelder, die er für die Selbstverwaltung aufbringt, für sich selbst verwenden und dies dadurch sichern will, daß er die Verwaltung nur Volksgenossen anvertraut. Das entspricht auch dem Grundgedanken der Selbstverwaltung. Das Wort „Selbstverwaltung“ drückt den Gegensatz aus zu „verwaltet werden“, nicht nur zum verwaltet werden durch die staatliche Bureaucratie, sondern auch durch volksfremde Ehrenbeamte und deren Untergebene. Denn solches ist nicht Selbstverwaltung, sondern Fremdverwaltung, die mit Recht als Fremdherrschaft empfunden wird. Daher der allgemeine Wunsch, die Selbstverwaltungskörper zu nationalen Wirtschaftsgemeinschaften auszugestalten, in denen jeder Volksstamm für seine eigenen Kultur- und Wohlfahrtsbedürfnisse aufkommt, soweit sie nicht ohnedies vom Staate wahrgenommen werden. Dazu verhilft die Kreiseinteilung wenigstens hinsichtlich der örtlichen Bedürfnisse. Im übrigen muß sie durch nationale Landtagskurien, nationale Selektionierung der Landesauschüsse und die Aufteilung der

Landesbeamtenstellen auf die beteiligten Volksstämme ergänzt werden.

Die Dezentralisation der Selbstverwaltung der größeren Länder ist aber nicht nur aus nationalen, sondern auch aus sachlichen Gründen geboten. Der Selbstverwaltung sind mancherlei Aufgaben gestellt, für welche die Länder zu groß, die Gemeinden zu klein, die Bezirke, wo solche bestehen, zu wenig leistungsfähig sind. Ich erinnere nur an die modernen sozialpolitischen Aufgaben wie Mutter- und Kinderschutz, Jugendfürsorge, Siedlungs- und Wohnungsreform, Tuberkulosebekämpfung, Kriegerheimstätten und andere mehr. Da sich ihrer die Landesverwaltungen bisher nicht oder doch nur ungenügend angenommen haben, sind für dieselben besondere Organisationen entstanden, die zwar vielfach aus öffentlichen Mitteln unterstüzt werden, aber doch zumeist ohne engere Verbindung mit der ihnen wesensgleichen öffentlichen Verwaltung dastehen. Der Kreis wäre der richtige Rahmen für alle derartigen Wohlfahrts- und Fürsorgebestrebungen. Er soll sie zwar nicht auffangen, aber doch einheitlich zusammenfassen und durch die anderen Zweige der Wohlfahrtspflege ergänzen, die von der gesellschaftlichen Bewegung noch nicht erfaßt worden sind. Allerdings wird seine Eignung dazu mit davon abhängen, ob die breiten Schichten, um deren Wohl und Wehe es sich dabei handelt, in der Kreisvertretung und -verwaltung zur Geltung gelangen. Sie dürfen nicht nur Objekt, sondern sollen auch Träger einer Verwaltung sein, die zunächst sie selbst betrifft. Selbstverwaltung!

Werden solchermaßen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach Kreisen gegliedert, so halte ich es für selbstverständlich, daß die staatlichen und die autonomen Kreise nicht etwa zusammenhanglos nebeneinander gestellt, sondern durch staatlichen Vorsitz und gemeinsame Beamtenschaft in organische Verbindung miteinander gebracht werden. Die Initiative, die Lebenserfahrung und das Ansehen der gewählten Ehrenbeamten muß auch der Staatsverwaltung, die fachliche Schulung, die geschäftliche Erfahrung und die pflichtgemäße Unparteilichkeit der Staatsbeamten muß der Selbstverwaltung nutzbar gemacht werden. Nur vereint entfalten beide Systeme ihre Vorzüge; getrennt arten sie leicht aus: das ehrenamtliche in Dilettantismus und Parteilichkeit, das berufsamtliche in bürokratische Weltfremdheit und Pedanterie. Im Kreise muß an die Stelle der viel beklagten „Doppelverwaltung“ eine einheitliche Verwaltung mit doppelten Kräften, mit staatlichen und mit gesellschaftlichen Kräften treten. Bewährt sich ihr Zusammenwirken im Kreise, so wird es eine spätere Verwaltungsreform nach oben und nach unten hin erweitern und ausdehnen: auf die Landesverwaltungen und auf die Bezirksverwaltungen. Die engere Verbindung zwischen Staats- und Selbstverwaltung und der ehrenamtliche Einschlag in die erstere werden es weiterhin ermöglichen, die nachgeordneten Selbstverwaltungskörper gemeinsam und wirksam zu beaufsichtigen, die sinnlose Unterscheidung zwischen dem selbständigen und dem übertragenen Wirkungskreise der Gemeinden aufzulassen und den bisher zwiespältigen Instanzenzug zusammenzulegen, andererseits aber die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu zentralisieren und sie der Bevölkerung näher zu bringen.

Ich muß mich darauf beschränken, diese Gesichtspunkte einer zukünftigen Verwaltungsreform kurz anzudeuten, ohne sie hier weiter verfolgen zu können. Die Kreiseinteilung ist der erste Schritt zur Verwaltungsreform, aber sie darf nicht der einzige bleiben. Das große Werk kann nicht mit einem einzigen Wurf gelingen; es wird mehrjähriger sorgsam nachbessernder Arbeit bedürfen. Aber schon beim ersten Schritte muß das Ziel ausgesteckt, muß ein wohlbedachter Plan vorhanden sein, der jedes Einzelne zum Ganzen fügt. Beginnt die Regierung mit den Kreisen, so wird sie keinen Fehlgriff tun.