

Das Interesse der bürgerlichen Klassen an der Lokalverwaltung.

Von Karl Renner.

Das nationale Schlagwort, das im Kriege bis zum Fanatismus gesteigert worden ist, hat seit Jahrzehnten die politische Vernunft der österreichischen Bourgeoisien ausgehöhlt. Sonst wäre es nicht verständlich, wie sie sich mit unserer bisherigen Verwaltung begnügen, wie sie fünfzig Jahre lang die Organisation des Staatsdienstes unverändert lassen konnten. Die noch halb ständische, halb kleinbürgerliche Gesellschaft des Vormärz, die sich in den Märztagen 1848 vom patriarchalischen Absolutismus befreit, in den Fünfzigerjahren mit dem bürgerlichen Absolutismus begnügt hatte und in den Sechzigerjahren sich an dem Schmerlingschen Scheinparlamentarismus erbaute, möchte mit dem rein bürokratischen Verwaltungsapparat, mit der dreistufigen Amtshierarchie „Minister, Statthalter, Bezirkshauptmann“ ein Genüge finden. Aber eben nach 1867 setzte die industriestaatliche Entwicklung ein und wälzte alle Bedingungen des Lebens wie des Verwaltens um. Bis dorthin war die staatliche Verwaltung beinahe ausschließlich im Dienste der Macht und des Rechtes gestanden, Heer, Polizei und Justiz waren beinahe die einzigen Verwaltungszweige, alles andere war dem außerstaatlichen und privaten Leben überlassen geblieben. Die Wirtschaft galt als reine Privatsache, die soziale und kulturelle Verwaltung als Sache der Kirche. Erst im Jahre 1869 erfasste der Staat die Aufgabe der Volkserziehung, die bis dorthin dem Elternrecht und bestenfalls dem Kirchenrecht unterstand. Daß der Staat die Volkswirtschaft zu fördern und zu bestimmen habe, dieser Gedanke setzte sich im Widerspruch mit der herrschenden liberalen Staatslehre erst nach 1879 durch. Und erst seit 1888, seit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, und vollends nach der internationalen Arbeiterverschutzkonferenz, die Kaiser Wilhelm im Jahre 1890 veranlaßt hatte, brach die Erkenntnis von den sozialen Aufgaben des Staates allgemein durch. An der Hand unserer Verwaltungsgeetze ließe sich im einzelnen zeigen, in welchen Stufen sich der Staat und seine Verwaltung der neuen Aufgaben bemächtigte, an der Hand unseres Budgets, in welchem Grade die wirtschaftlichen und sozialen Aufwendungen neben den hoheitlichen wachsen. Freilich nimmt das Militärbudget noch den Hauptteil der Staatsmittel in Anspruch, aber die Wirtschaftsverwaltung ist in ständigem Vordringen. Für diese Wirtschaftsverwaltung aber war die bürokratische Hierarchie kein geeigneter Träger mehr. Anstatt einen solchen zu schaffen, griff man bei uns zu mancherlei Auskunftsmitgliedern. Man überwältigte die Förderung der Landeskultur auf die Landtage, man überließ wichtige Wirtschaftsaufgaben den Gemeinden — beide ganz ungeeignete Organe — oder man schuf neben der bürokratischen Hierarchie zusammenhanglose Einzelseinrichtungen, die in ihrer Zerissenheit ebenso kostspielig wie untauglich waren. An Stelle einer wirtschaftlichen Selbstverwaltung sah man mancherlei Beiräte vor, die sich auf Gutachten zu beschränken hatten. Indessen gibt es außer den Handels- und Gewerbeämtern, die auf ältere Zeiten zurückgehen, heute noch keine Wirtschaftskammern. Alle Kammern und Beiräte aber sind nur Berater, haben nicht die Macht und nicht das Recht der Wirtschaftsführung und der Wirtschaftsförderung mit eigenen Mitteln.

Die industriellen und die agrarischen Unternehmer klagen allerdings seit vielen Jahren darüber, daß unsere Verwaltung nicht tauglich und die Zwecke, die sie ihr stellen, nicht zu erfüllen vermöge. Mit Recht betonen sie, daß die Bürokratie auch dort nicht zu lange, wo sie die bloße Wirtschaftspolizei zu übernehmen habe, geschweige denn dort, wo sie selbst wirtschaftlich zu verwalten habe. Man erinnert sich an die schweren Vorwürfe, die man gegen die Gewerbeverwaltung erhob, die bei der Genehmigung gewerblicher Betriebsanlagen die industrielle Entwicklung auf das unerträglichste hemme. Ein formaljuristisch gebildeter Bezirkshauptmann habe die Entscheidung über die Anlage von Fabriken und fälle sie in einem Verfahren, das so langwierig und kostspielig ist, daß selbst tatkräftige Unternehmer lieber auf das Unternehmen verzichten, als sich solcher Drangsal aussetzen. Die Landwirte beschwerten sich tausendfach, daß die Beamten, die zumeist aus bürgerlichen Häusern stammen, von der Bedingung der Bodenkultur keine klare Vorstellung haben. Die viel zu spät herablangenden Entscheidungen der Behörden strogen im besten Falle von formaler Juristengelehrsamkeit, aber widersprechen ganz und gar den Voraussetzungen praktischen Wirtschaftens. Die Verwaltungsgelehrten suchen dem Uebel, das sie nicht leugnen, beizukommen, indem sie von den Beamten eine gründlichere nationalökonomische Vorbildung verlangen. Alle Erhebungen und Vernehmungen, welche die Verwaltungsreform zum Gegenstand haben, laufen auf die Forderung einer anderen und besseren Vorbildung der Beamten hinaus. Höchst selten aber ist die Erkenntnis anzutreffen, daß die Bürokratie an sich das hier verlangte niemals mehr erreichen und erfüllen kann. Man will sich nicht einbekennen, daß die Aufgaben der Verwaltung selbst über die bürokratische Ordnung hinausgewachsen sind.

Vor allem wendet die Bürokratie selbst ein: Wie, der für den Staatsdienst beruflich vorgeschulte Beamte sollte nicht zulangend? Er sollte schlechter verwalten als der Laie, der vom Gange des Rechtes und Staates keine ausreichende Kenntnis besitzt, der den Einflüssen privater Interessen ohne Zweifel leichter zugänglich ist? Die Bürokratie, welche in den letzten Jahrhunderten den Staaten so ausgezeichnete Dienste geleistet hat, sollte hinter den Privaten zurückstehen? Heißt das nicht den Fachmann durch den Laien, den Berufsspezialisten durch den Sachunkundigen, den Selbstlos-Objektiven durch den privaten Interessenten ersetzen? Dieser Einwand stellt eine falsche Frage und beantwortet sie schlecht. Denn erstens handelt es sich bei der Municipalisierung der Verwaltung gar nicht um die Beseitigung und Ersetzung des Berufsbeamten, eher um das Gegenteil; und zweitens gibt die bürokratische Ordnung gar nicht die Möglichkeit, Spezialisten in der Lokalverwaltung zu beschäftigen.

Die englischen Grafschaften beschäftigen erstklassige Spezialisten und bezahlen sie glänzend. Das tun selbst unsere größeren Städte schon zum Teil. Der Wirkungskreis und die Besoldung der Municipalbeamten befriedigen heute vielfach schon mehr als jene des Staates. Was aber den Spezialisten der Verwaltung betrifft, so gibt die bürokratische Ordnung für ihn gerade in der Lokalverwaltung keinen Raum. Da der Beamte in jüngeren Jahren und als noch unerfahrener Anfänger in der Lokalstelle eintritt und, wenn er Tüchtigkeit und Ehrgeiz besitzt, zur Staatshalterei oder ins Ministerium emporstrebt, so bleibt der staatliche Lokaldienst immer ein bloßer Durchgang und nur für den Minderbefähigten die Endstation der Karriere. Außerdem aber muß gerade die Bezirkshauptmannschaft als die eine sämtlichen Ministerien unterstellte Lokalstelle einen universalen und nicht fachlichen Dienst leisten, muß also zugleich die Staatspolizei, die militärischen, die Schul- und Unterrichtsangelegenheiten, die Ackerbau-, Gewerbe-, Industrie- und Arbeiterverwaltung, Verkehrsweisen, Wasserrechtsstreitigkeiten und so fort in einem führen. Sie kann sich nicht spezialisieren, kann Spezialisten nicht ausbilden und nicht ausreichend beschäftigen. Da ein und derselbe Mensch, und wäre er noch so gelehrt, nicht zugleich Berufsmilitär, Schulmann, Agronom, Techniker, Mediziner und so weiter sein kann, muß sich der Verwaltungsbeamte bescheiden, Jurist und nichts als Jurist zu sein, das heißt also in allen Verwaltungszweigen bloß das Formalrechtliche des Falles ins Auge zu fassen, um sich nach oben juristisch zu decken. Daher kommt es, daß unsere Verwaltungsbehörde erster Instanz im Grunde gar nicht verwaltet, das heißt persönliche und sachliche Mittel zu bestimmtem Erfolg verwendet, sondern bloß Verwaltungsjurist ausübt. In wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fragen haben wir daher im Grunde überhaupt keine Verwaltung, sondern bloße Verwaltungspolizei und Verwaltungsjustiz. In diesen Dingen sind wir niemals verwaltet, sondern polizeilich überwacht und juristisch eingeschränkt worden. Das ist kein Vorwurf gegen die Verwaltungsbeamten, sondern die notwendige Folge unserer Verwaltungseinrichtungen selbst. Wollte aber der Verwaltungsbeamte erster Instanz wirklich verwalten, so würde es sofort offenbar, daß er bei den besten persönlichen Fähigkeiten hierzu gar nicht berufen ist. Denn außerhalb der Mauern des Amtes überwiegt heute schon auch in dem gottverlassensten Bezirk die Laienintelligenz den Amtsverstand. Der nächste Gutsverwalter ist ein besserer Agronom, der nächste Fabrikdirektor ein besserer Techniker, der nächste Privatarzt ein besserer Sanitätsverwalter und so fort als der jugendliche Beamte der ersten Instanz, der eben daran ist, einige Erfahrungen zu sammeln. Und selbst in Rechtsfragen ist ihm der nächste Advokat oder Notar selbstverständlich überlegen. Es ist aus diesen Gründen irgend eine bürokratische Ordnung gar nicht mehr denkbar, die eine geeignete Lokalverwaltung schaffen könnte. Das bürgerliche Leben außerhalb des Amtes ist weit über das Amt hinausgewachsen. Dazu kommt, daß die technische Differenzierung der Wirtschaft heute auch weitaus ihre rechtliche Seite überwiegt. Daraus folgt: Die Lokalverwaltung kann bürokratisch nicht mehr bewältigt werden. Also bleibt nichts anderes übrig, als die Gesellschaft selbst ins Amt zu führen, ihre geistigen Kräfte unter der Kontrolle von Wahlen innerhalb der Amtsmauern zu verlegen und ihnen, damit der Zusammenhang mit dem Ganzen des Staates und Rechtes aufrecht erhalten werde, verantwortliche Berufsbeamte beizugeben. Die Lokalverwaltung muß municipalisiert werden, wenn sie sachlich tüchtig und praktisch wirksam sein soll.

Gilt das schon für die Aufgaben, die die Verwaltung bisher zu führen hatte, so umso mehr nach dem Kriege. Durch seine lange Dauer zehrt dieser den Wirtschaftskörper der Länder aus und also wird die Wiederherstellung der Volkswirtschaft, die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geradezu die erste und höchste Aufgabe der inneren Staatsverwaltung. Das Problem ist mit aller Deutlichkeit wie folgt gestellt: Wie soll der Staat von einer Volkswirtschaft, die dermaßen geschwächt und auf einen Bruchteil ihrer alten Leistung zurückgeschraubt ist, das Vielfache an Steuern und sonstigen Diensten eintreiben? Es erübrigt sich wohl, das im einzelnen zu veranschaulichen. Gut bürgerliche Denker wie Walter Rathenau kommen zu

dem Schluß: Wir müssen gut das Doppelte produzieren, um fortzubestehen. Ohne unsere allgemein-wirtschaftliche Erleichterung können wir einem Zusammenbruch gar nicht entkommen! Wir können uns nicht fassen, wenn Ackerbau und Viehzucht ihre Leistungen nicht ins Ungemessene steigern, wir können uns nicht kleiden und einrichten, wenn unsere industrielle Erzeugung nicht vervielfacht wird. Wir können vor allem unsere Schulden nicht bezahlen, wenn wir nicht viel gewaltigere Warenmengen ausführen als vor dem Kriege. Wie aber wäre das alles zu bewerkstelligen? Ob es überhaupt gelingt, ist fraglich; aber wenn es gelingen soll, so kann es nur durch die Kraft staatlicher Einwirkung geschehen. Für diese bieten sich mancherlei Wege; aber was immer der Staat anfängt und betreibt, immer braucht er dazu einen lokalen Akteur, das in erster Linie das Wirtschaftsamtsamt ist, das alle wirtschaftlichen Energien der Bevölkerung entbindet und zusammenfaßt, das jeden Antrieb, der vom Staate ausgeht, aufnimmt und in Volkstätigkeit umsetzt. Geseht den Fall, unsere zentralen Ämter wären ebenso vorzüglich, ebenso reich an Ideen, an Initiative, an hinreichender Kraft, als sie es nicht sind, das alles genügt nicht, denn dann hätten wir wohl einen Kopf der Wirtschaftsverwaltung, die arbeitenden Hände aber fehlten ihr. Die vollziehende Arbeit des Staates geht immer dort vor sich, wo der Staat und der Bürger, wo Verwaltung und Wirtschaft sich berühren, das ist in der Lokalstelle. Dort aber haben wir heute eine Juristenbehörde und kein Wirtschaftsamtsamt, Befehlsgewalt, aber keine eigene Besteuerung und Wirtschaftsgebarung, dort haben wir eine Instanz über dem Volke und wider den Bezirk, aber keine Zusammenfassung der Kräfte des Volkes selbst.

Wir werden Straßen, Wege, Lokalbahnen, elektrische Anlagen bauen, den Boden meliorieren, den Ackerbau fördern, Vieh züchten, das Saatgut verbessern, Kunstdünger fabrizieren müssen und so fort. Verfehlt wäre es, zu erwarten, daß die Landwirte aus eigenem Ansporn ihre Betriebsweise ändern, wir werden sie dazu anlernen müssen. Wir werden mit öffentlicher Hilfe Werkstätten und Fabriken ins Leben rufen, Wohnhäuser bauen, den Verkehr beschleunigen, den inneren Markt pflegen müssen. Auch hierbei haben wir nicht Zeit, die private Initiative abzuwarten. Von dem raschen Zugriff, von der planmäßigen Durchführung, von der machtvollen Geschlossenheit im Vorgehen im ganzen Umfang unseres Staatsgebietes wird unsere wirtschaftliche Zukunft abhängen. Zentralen tun es nicht, wenn ihnen ein lokaler Unterbau von Wirtschaftsamtsämtern fehlt. Jedenfalls haben wir keine Zeit zu verlieren, denn die Welt ist daran, uns vorzujucken. Wie soll unser wirtschaftlicher Wiederaufbau bewerkstelligt werden, wenn die Genehmigung der nächsten Betriebsanlage zwei bis drei Jahre dauert, wenn der Staat dem ringenden, schaffenden Bürger keinen anderen Beistand leistet als — die engherzigen Schranken formalen Rechtes und eine allerdings sehr weitherzige Besteuerung?

Der Staat! Er taugt wenig zur Wirtschaftsförderung und nichts zur Wirtschaftsführung, wenn man ihn als abstrakte Gewalt über den Bürger aufsaßt. Aber sobald diese Gewalt den Bürgern nur den Dienst tut, sie in der Lokalverwaltung zusammenzufassen und mit der Rechtsmacht der Verwaltung auszurufen, besorgen sie sich selbst, was sie brauchen. Das beweisen die englischen Grafschaftsräte: sie verwalten nicht bloß die Polizei, die Besteuerung und jene Angelegenheiten, die unsere Hauptmannschaften beschäftigen, sondern auch die Volksschulen (seit 1902) bauen und verwalten gewerbliche, technische und landwirtschaftliche Fachschulen, errichten Volksbibliotheken (Public Libraries Act) und Anstalten des Kinderschutzes (Gesetz von 1908), Sanitätsanstalten, Besserungsanstalten für Jugendliche, Irrenanstalten, ferner bauen sie Straßen, Wege, Kleinbahnen, elektrische Ueberlandzentralen, fördern den Ackerbau durch Vieh- und Samenstationen, durch innere Kolonisation (Small Holdings Act), handhaben die Tierseuchengesetze, pflegen den Arbeitsmarkt und bekämpfen die Arbeitslosigkeit, schaffen Wasserwerke, kanalisieren, regulieren Bäche und Flüsse, kurz sie führen Gemeinwirtschaft jeder Art und befruchten so und steigern die Privatwirtschaft. Im Kriege ist die Wirtschaftstätigkeit der Grafschaften noch überaus gesteigert worden. Ein Blick in den Jahresbericht einer rührigen englischen Grafschaft erschließt uns eine andere Welt, wir erkennen bescheiden, daß uns für diese höchst wichtigen, das ganze Volksleben ergreifenden Aufgaben einfach der Träger fehlt.

Die bürgerlichen Klassen werden auch bei uns den Kreis als den Träger der municipalen Lokalverwaltung fordern, sobald sie's nur verstehen. Kame es auf sie allein an, dann käme die Reform freilich zu spät. Denn niemals haben sie in Oesterreich ihre Pflicht zur rechten Zeit erfüllt. Zum Glück gibt es noch andere Interessenten.