

Die Organisation der preußischen Staatseisenbahnen bis zum Kriegsausbruch

Geschichtliche Beiträge

von

F. Sendel

weil. Präsident der Eisenbahndirektion Halle a. S.
Wirklicher Geheimer Rat



Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH

1919

Die Organisation der preussischen Staatseisenbahnen bis zum Kriegsausbruch

Geschichtliche Beiträge

von

F. Sendel

weil. Präsident der Eisenbahndirektion Halle a. S.
Wirklicher Geheimer Rat



Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH
1919

ISBN 978-3-662-42233-5 ISBN 978-3-662-42502-2 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-662-42502-2

Das starke Anwachsen des Eisenbahnverkehrs in den letzten Jahrzehnten und die gewaltigen Aufgaben, welche der Weltkrieg den Eisenbahnen gestellt hat, haben naturgemäß auch an dem Aufbau der Eisenbahnverwaltung in steigendem Maße gerüttelt. Überall regten sich Kräfte, welche auf Mängel des bisherigen Systems hinwiesen und Reformen verlangten. Diese Bestrebungen haben meinen verehrten Mann in den letzten Jahren seines Lebens viel beschäftigt. Als Mitarbeiter an dem großen Werke der Neuorganisation der Staats-Eisenbahnverwaltung vom Jahre 1895 stand er diesen Fragen seit langem ganz besonders nahe. Weit entfernt davon, am Bisherigen festzuhalten, suchte er vielmehr aus allen Vorschlägen den gesunden Fortschritt herauszuarbeiten und zur Geltung zu bringen. Dabei mußte er aber sehen, wie in dem Streben, das Vorhandene zu verändern, immer wieder Vorschläge zur Erörterung gebracht wurden, die auf nichts anderes hinausliefen, als auf die Wiederherstellung von Einrichtungen, deren Unzulänglichkeit und Fehlerhaftigkeit in der Vergangenheit bereits erwiesen war. Dem Wunsche, solche verfehlten Vorschläge durch Vertiefung der Kenntnis der geschichtlichen Entwicklung der Organisation der Staats-Eisenbahnverwaltung zu verhüten und damit die Verwaltung und letzten Endes auch die Allgemeinheit vor Rückschlägen zu bewahren, verdankt die nachstehende Arbeit ihre Entstehung. Infolge der Erkrankung meines Mannes im Sommer 1918 konnte sie von ihm selbst nicht mehr in Druck gegeben werden.

Die Revolution hat die Bestrebungen auf Neuorganisation unseres Staats- und Verwaltungswesens gewaltig verstärkt. So denke ich, daß die vorliegende Arbeit, wenn an ihr auch vielleicht die letzte feilende Hand vermißt wird, dennoch eine freundliche Aufnahme findet, zumal in ihr die Erfahrungen eines Mannes niedergelegt sind, der neben einer zehnjährigen Tätigkeit im Ministerium 6 Jahre als Betriebsdirektor und 24 Jahre als Eisenbahndirektionspräsident der Staats-Eisenbahnverwaltung angehört hat.

Halle, den 7. Mai 1919.

Frida Seydel,
geb. Bordenhagen.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Zur Einführung	1
I. Die Verwaltungseinrichtungen bis zum Jahre 1895	
1. Die Organisationen von 1850 und 1867	3
2. Die Organisation von 1872	8
3. Die Organisation von 1879	12
II. Die Verwaltungsordnung von 1895 und ihre Fortbildung bis 1914	
1. Vorbereitungen	18
2. Dezentralisation	21
3. Direktionen und Betriebsämter	25
4. Bildung der Direktionsbezirke	32
5. Direktionsteilungen	37
6. Die neuen Direktionen	43
7. Zusammenlegung besonderer Verwaltungsgeschäfte. Zentralamt	51
8. Ausführungsorgane	57
9. Zusammenfassung	61
Schlußwort	65
Verzeichnis der allgemeinen Organisationsbestimmungen	67

Zur Einführung.

Die nachfolgende Darstellung der Organisation der preußischen Staatseisenbahnen umfaßt den zwischen den Anfängen des Eisenbahnwesens in Preußen und dem Ausbruch des großen Krieges im Jahre 1914 liegenden, etwa siebenzigjährigen Zeitraum, in dem die jetzige preußische Staatseisenbahnverwaltung aus kleinen Anfängen emporkam, und in dem sich zugleich das Ringen um die Form vollzog, in der diese mächtige Verwaltung sich zweckmäßig und wirksam zu betätigen und zu vollziehen habe.

Für eine so große und ausgedehnte Verkehrsanstalt, wie die preußischen Staatsbahnen es sind, hat die Ausgestaltung ihrer Verwaltungseinrichtungen eine ganz besondere Bedeutung; nur durch eine in jeder Beziehung zweckmäßige Organisation kann eine vollkommene Erfüllung ihrer für unser Wirtschaftsleben so bedeutungsvollen und mächtigen Aufgaben sichergestellt werden. Welche Schwierigkeiten die Schaffung einer dementsprechenden Verwaltungsordnung bereitet, erhellt schon daraus, daß, während beispielsweise die im Jahre 1817 eingeführte Organisation der allgemeinen Landesverwaltung in ihren Grundlagen ein Jahrhundert überdauert hat, die Organisation der preußischen Staatseisenbahnen in einem wesentlich kürzeren Zeitraum nicht weniger als fünfmal neu aufgebaut worden ist.

Bei dem Interesse, welchem die Einrichtungen der Eisenbahnverwaltungen mehr als andere Zweige der Staatsverwaltung über die Kreise der Fachgenossen hinaus naturgemäß begegnen, erschien es angezeigt, einmal in großen Zügen die Entstehungsgeschichte der gegenwärtig bestehenden Organisation darzustellen, um darnach zugleich Ausblicke auf künftige Entwicklungsmöglichkeiten zu gewinnen.

Es ist nicht die Absicht, im folgenden eine vollständige, ins einzelne gehende Darstellung der Organisation der preußischen Staatseisenbahnen in den verschiedenen Zeitabschnitten zu geben. Nur ihr Werden soll unter Hervorhebung der wichtigeren Grundlagen und Leitgedanken übersichtlich geschildert und kritisch beleuchtet werden. Ausführlicher behandelt

ist die im Jahre 1895 geschaffene, im wesentlichen noch heute bestehende Verwaltungsordnung. Dieses dürfte darin seine Rechtfertigung finden, daß diese Organisation, mag sie in der Folge weiter bestehen oder nicht, den erfolgreichen Abschluß einer langen, an mancherlei verfehlten Versuchen reichen Periode gebildet hat.

Wie überall, so muß auch hier auf diesem begrenzten Gebiete die Geschichte eine Lehrmeisterin sein. Aus der Vergangenheit sollen die Lebenden lernen, damit sie das Bestehende voll begreifen und in der Zukunft nicht wieder in Fehler verfallen, die in früheren Zeiten gemacht und oft nur mühselig überwunden sind.

I.

Die Verwaltungseinrichtung bis zum Jahre 1895.

1. Die Organisationen von 1850 und 1867.

Wenn auch das preussische Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen vom 3. 11. 1838 noch davon ausging, daß der Bau und Betrieb von Eisenbahnen der Privatunternehmung zu überlassen und dem Staate nur gewisse Aufsichtsrechte vorzubehalten seien, kam man doch schon nach verhältnismäßig kurzer Zeit zu der Einsicht, daß der Staat auf die Dauer nicht auf eigene Eisenbahnen verzichten könne. So begann man in Preußen allmählig, namentlich in den wirtschaftlich schwächeren östlichen Landesteilen, wo man auf eine wirksame Betätigung der Privatunternehmung kaum rechnen durfte, mit dem staatsseitigen Ausbau neuer Eisenbahnen. Gleichzeitig ging man dazu über, bei sich bietender Gelegenheit bereits bestehende Privatbahnen in den Staatsbetrieb zu übernehmen und dauernd für Rechnung der Gesellschaften zu verwalten. Auf diese Weise verfügte der Staat im Jahre 1850 bereits über etwa 570 km Eisenbahnen. In der Folgezeit wuchs der Staatsbahnbesitz ständig weiter, so daß er im Jahre 1867 rund 4480 km und im Jahre 1872 nahezu 6000 km umfaßte.

Die Art und Weise der Entstehung und Fortentwicklung der preussischen Staats-Eisenbahnen hatte zur Folge, daß diese auf lange Zeit kein in sich abgeschlossenes Netz bildeten. Sie erschienen vielmehr bei ihrer Verbreitung über die ganze Monarchie als gesonderte, fast überall von Privatbahnen umgebene Einzelunternehmungen. Sie wurden ebenso wie die Privatbahnen nach ihrer örtlichen Lage bezeichnet (Direktion der Niederschlesisch-Märkischen Eisenbahn, der Westfälischen Eisenbahn, der Bergisch-Märkischen Eisenbahn, der Ostbahn usw.) und bildeten in gleicher Weise wie die einzelnen Privatbahnunternehmungen Teile des Gesamtnetzes der in Preußen vorhandenen Eisenbahnen, nur mit dem Unterschiede, daß ihre Verwaltung vom Staate geführt wurde. Ihr Verhältnis und

ihre Beziehungen zu den Privatbahnen waren im wesentlichen die gleichen wie diejenigen der Privatbahnen unter sich.

Unter diesen Verhältnissen war damals für eine einheitliche Organisation der Staatseisenbahnverwaltung, wie sie heute besteht, noch kein Raum. Man beschränkte sich deshalb auf den Erlaß einfacher, nur die notwendigsten Bestimmungen enthaltender organisatorischer Vorschriften, die für die einzelnen Verwaltungen die Grundlage ihrer Geschäftsführung zu bilden hatten. So die „Allgemeinen Bestimmungen über die Verwaltung der Staatseisenbahnen und über die Anstellung der dabei erforderlichen Beamten“ vom 6./15. April 1850, und später die „Allgemeinen Bestimmungen über die Verwaltung der Staatseisenbahnen und der vom Staate verwalteten Privatbahnen“ vom 14. November 1867.

Weiter entsprach es dem Gange der Entwicklung, daß die Verwaltungseinrichtungen der Staatseisenbahnen im wesentlichen nach den gleichen Gesichtspunkten wie bei den Privatbahnen, die mit Fug und Recht hierbei zum Vorbilde genommen wurden, gestaltet wurden. Auch die Fortbildung der organisatorischen Einrichtungen bis zum Jahre 1872 vollzog sich in der gleichen Richtung wie bei den Privatbahnen, so daß bei den Staatsbahnen wie bei den Privatbahnen eine gewisse Gleichartigkeit der Verwaltungseinrichtungen bestand, wie sie bei den lebhaften wechselseitigen Beziehungen nur erwünscht sein konnte.

So ergab sich von selbst die grundsätzliche Zusammenfassung der gesamten Verwaltungstätigkeit an einer Stelle, nämlich bei den mit der Verwaltung der einzelnen Bahngebiete unter der oberen Leitung des Ministers für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten betrauten Direktionen. Die Einrichtung der mit den Rechten und Pflichten öffentlicher Behörden ausgestatteten Direktionen geschah in den einfachsten Formen. Ihre Geschäftsführung erfolgte den seit dem Wiederaufbau der preußischen Staatsverwaltung nach den Freiheitskriegen für die Provinzialbehörden maßgebenden Grundsätzen entsprechend nach den Regeln der sogenannten Kollegialverfassung, wonach die schließliche Entscheidung nicht, wie bei der Direktorialverfassung, dem Vorstande der Behörde, sondern dem Kollegium ihrer Mitglieder zustand. Jede Direktion bestand aus der nötigen Anzahl von administrativ oder technisch vorgebildeten, einander nebengeordneten Mitgliedern. Im Bedarfsfalle wurden der Direktion außerdem noch gleichartig vorgebildete Hilfsarbeiter beigegeben, denen nach Umständen auch ein beschränktes Stimmrecht im Kollegium, das sogenannte *Botum* in eigenen Sachen, verliehen werden konnte. Die Leitung der Geschäfte oblag den vom Minister ernannten

„Vorſitzenden“¹⁾, dem aus der Zahl der Mitglieder ein ſtändiger Vertreter beigegeben war.

In dieſer Form haben die Direktionen von Anbeginn bis zu dem, den nächſten Abſchnitt tiefgreifender organiſatorischer Einrichtungen einleitenden Jahr 1872 unverändert fortbeſtanden. Alle bis dahin vorgekommenen bemerkenswerten Änderungen betrafen nur den Ausführungsdienst und ſeine Organe. Bei der Eiſenbahnverwaltung beſtand von vornherein das Bedürfnis, zwiſchen die Direktion als die maßgebende Verwaltungsbehörde und die den örtlichen (äußeren) Dienſt — Bahnhofs- und Streckendienſt, Bahnunterhaltung und Bahnbewachung, Abfertigungsdienſt — verſehenden, zur unmittelbaren Ausführung dieſes Dienſtes nach den direktionſeitig gegebenen Vorſchriften berufenen Dienſtſtellen beſondere höhere Aufſichtsorgane einzuschalten, denen zur Entlaſtung der Direktion die beſondere Überwachung dieſes Dienſtes und die Fürſorge für deſſen einheitliche und geordnete Durchführung übertragen war und denen nach Bedarf auch geeignete einfache Geſchäfte der laufenden Verwaltung unbedenklich anvertraut werden konnten.

Dem entſprachen auch die Allgemeinen Beſtimmungen von 1850, wonach dem Betriebe jeder größeren Eiſenbahnſtrecke (bis zur Länge von etwa 30 Meilen) unter der Leitung der Direktion ein Betriebsinſpektor vorzuſtehen hatte, welchem unter ſeiner perſönlichen Verantwortlichkeit die Ausführung aller Maßregeln zur Sicherung und zweckmäßigen Handhabung des Betriebes oblag und welcher demnach inſbeſondere auch für den guten baulichen Zuſtand der Bahn und die gehörige Inſtandhaltung der Betriebsmittel verantwortlich war. Für die bauliche Unterhaltung der Bahn und ihres Zubehörs und die Verwaltung des Grundeigentums wurden, in der Regel für etwa 15 Meilen Bahnlänge, Eiſenbahnbau-meister angeſtellt, die unmittelbar unter dem Betriebsinſpektor ſtanden und für deren Tätigkeit dieſer die Verantwortlichkeit trug. In gleicher Weiſe wurde dem Betriebsinſpektor ein Maſchinenmeiſter beigegeben, der für die Inſtandhaltung der geſamten Betriebsmittel zu ſorgen und die Werkſtätten mit den zugehörigen Materialendepots ſowie den Betriebsmaſchinendienſt zu beaufſichtigen und zu leiten hatte. Dazu kam endlich noch der Bahnkontrollleur, der nach den Anweiſungen des Betriebsinſpektors den geſamten Abfertigungsdienſt überwachte.

¹⁾ Dieſe Amtsbezeichnung blieb bis 1879 beſtehen. Vorher wurde nur vereinzelt den Vorſitzenden großer Direktionen vom Könige Rang und Titel eines Präſidenten verliehen.

Die Organisationsbestimmungen von 1867 beschränkten sich in der Hauptsache auf einen weiteren Ausbau des Ausführungsdienstes. Die wesentlichste Neuerung bestand in der Einführung einer bereits bei den Privatbahnen bestehenden Einrichtung, wonach bei Direktionen mit ausgedehnter Verwaltung zu deren Entlastung vom Minister besondere an die Direktion angegliederte Organe für die einheitliche Ausführung des Aufsichtsdienstes im ganzen Direktionsbezirk bestellt werden konnten, die sich am Sitze der Direktion befanden und der letzteren wie jede andere Dienststelle unterstanden. Es waren dieses die sogenannten Oberbeamten¹⁾, nämlich:

1. der Oberbetriebsinspektor, dem es oblag, unter der Aufsicht und nach der Bestimmung der Direktion die Sicherheit, Ordnung und Regelmäßigkeit des Fahrdienstes auf der ganzen Bahn und die ordnungsmäßige Benutzung dienstfähiger Betriebsmittel unter persönlicher Verantwortlichkeit der Direktion gegenüber zu überwachen und die Disziplin über das Zugpersonal, ferner die Aufsicht über die Beschaffung und Verwendung der Betriebsmaterialien zu handhaben;

2. der Obermaschinenmeister, der als nächster Vorgesetzter der Maschinenmeister die Verwaltung der Reparaturwerkstätten und der Werkstattsmagazine sowie die Benutzung und Unterhaltung der Maschinen und Wagen und der mechanischen Betriebsanstalten zu beaufsichtigen hatte;

3. der Obergüterverwalter, dem die Aufsicht über die Ordnung und bestimmungsmäßige Handhabung des Gepäc- und Güterabfertigungsdienstes, und zugleich auch die Unterhaltung einer lebendigen Verbindung zwischen der Eisenbahnverwaltung und dem Handels- und Gewerbe-stande innerhalb seines Geschäftsbereichs oblag;

4. der Telegrapheninspektor, für die Beaufsichtigung der Unterhaltung und des technischen Gebrauchs der Eisenbahntelegraphen.

Der bisher in der Person der Betriebsinspektoren zusammengefaßte örtliche Aufsichtsdienst blieb neben dieser Einrichtung bestehen, nur mit der Maßgabe, daß die Obliegenheiten und Befugnisse der Betriebsinspektoren durch die Schaffung der Stellen des Obermaschinenmeisters, des Obergüterverwalters und des Telegrapheninspektors eine gewisse Einschränkung erfuhr. Ihnen oblag die Leitung und Beaufsichtigung des Betriebsdienstes nur noch, soweit diese nicht den Maschinenmeistern und dem Telegrapheninspektor zugeteilt war; dagegen verblieb ihnen un-

¹⁾ Diese Bezeichnung galt ausschließlich für die hier aufgeführten Beamten, nicht etwa allgemein für die höheren Beamten.

verändert die Bahnpolizei und die bauliche Unterhaltung der Strecken mit persönlicher Verantwortlichkeit für die Sicherheit des Betriebes und den guten baulichen Zustand ihrer Strecke. Bezüglich des Fahrdienstes waren sie innerhalb ihres Geschäftsbezirkes ständige Vertreter des Oberbetriebsinspektors. Wie bisher konnten dem Betriebsinspektor ihm untergeordnete Eisenbahnbaumeister für die Überwachung und Erhaltung des baulichen Zustandes der Bahn und ihrer Anlagen beigegeben werden. Entzogen wurden dem Betriebsinspektor der Werkstätten- und Betriebsmaschinen dienst sowie der Abfertigungsdienst. Der Maschinenmeister behielt seine frühere Stellung; er wurde jedoch von dem Betriebsinspektor losgelöst und unmittelbar dem Obermaschinenmeister unterstellt. Da die Überwachung des Abfertigungsdienstes jetzt allgemein dem Obergüterverwalter und seinen Assistenten zustand, entfiel dieser Teil der bisherigen Aufgaben des Betriebsinspektors und damit auch der ihm nach den Vorschriften von 1850 zugeteilte Bahnkontrollleur.

Die im Jahre 1867 eingeführten Neuerungen bedeuteten hiernach vornehmlich eine schärfere Zusammenfassung der Aufsicht der einzelnen Teile des örtlichen Dienstes, ohne daß dabei die eigentlichen Grundlagen der bisherigen Organisation eine Änderung erfuhren.

Der Aufbau der Verwaltung gestaltete sich hiernach dort, wo die Einrichtungen dem Bedürfnisse entsprechend vollständig durchgeführt waren, das ist bei den größeren Verwaltungen, folgendermaßen:

I. Die Direktion für die behördliche Verwaltung und die Leitung des Gesamtdienstes;

II. die Ausführungsstellen (Exekutivorgane) für Beaufsichtigung und Handhabung des Ausführungsdienstes unter der Leitung und nach den Anordnungen der Direktion, und zwar:

a) für den Bereich des ganzen Bezirks:

die Oberbeamten für den Betriebsdienst, den Maschinendienst, den Verkehrsdienst und den Telegraphendienst;

b) für örtlich begrenzte Teile des Bezirks:

1. die Betriebsinspektoren (Betriebsdienst, Bahnunterhaltungs- und Bahnbewachungsdienst, Bahnpolizei); unter dem Betriebsinspektor nach Bedarf Eisenbahnbaumeister für Bahnunterhaltung und Bahnbewachung;

2. die Maschinenmeister (Werkstätten, Betriebsmaschinen dienst), wobei ersterer bezüglich des Betriebsdienstes dem Oberbauinspektor, letzterer allgemein dem Obermaschinenmeister nachgeordnet war.

Bei den kleinen Verwaltungen bewendete es bei den Vorschriften von 1850.

2. Die Organisation von 1872.

Wenn man verstehen will, wie es kommen konnte, daß man sich schon anfangs der siebziger Jahre zu einer vollständigen Neuordnung der Verwaltung entschloß, obwohl erst wenige Jahre vorher eine neue zweckmäßige Grundlage für die Verwaltung der Staatsbahnen geschaffen war, so muß man sich in die damaligen Zeitverhältnisse zurückverlegen. Die hohe Bedeutung der Eisenbahnen war nach dem Kriege 1870/71, wo das Wirtschaftsleben einen ungeahnten Aufschwung genommen und eine gewaltige Verkehrssteigerung zur Folge gehabt hatte, weit mehr als bisher in den Vordergrund getreten. Die preußischen Staatsbahnen verfügten bereits über ein Netz von nahezu 6000 km, und es war mit Sicherheit zu erwarten, daß es in der Folgezeit sich mindestens in dem gleichen Maße wie bisher weiter ausdehnen werde. Dazu kam, daß eine wesentlich größere Geschlossenheit des Staatsbahnbesitzes erwartet werden durfte, nachdem durch den geplanten staatsseitigen Bau einer neuen leistungsfähigen Bahnlinie von Berlin über Gütten—Blankenheim in der Richtung Frankfurt a. M., der sogenannten Kanonenbahn, die bisher schmerzlich vermißte unmittelbare Verbindung zwischen den östlichen und westlichen Staatsbahnen durch eine von den Privatbahnen unabhängige staats-eigene Linie endlich hergestellt sein würde. Und dieses alles fiel in die Zeit, in der in Preußen die Theorie von dem sogenannten „gemischten System“ aufkam und lebhafteste Zustimmung fand; halb Staatsbahnen, halb Privatbahnen, sich gegenseitig die Wage haltend. So war es denn erklärlich, daß die Staatsbahnverwaltung im Hinblick auf dieses Ziel und auf den für sie zu erwartenden Machtzuwachs sich rechtzeitig rüsten zu müssen glaubte, und zu dem Zwecke vorsorglich die Schaffung einer den künftigen Bedürfnissen entsprechenden einheitlichen Verwaltungsordnung ins Auge faßte. Auf diese Weise entstand „Die Organisation der Verwaltung der Staatseisenbahnen und der vom Staate verwalteten Privatbahnen“ vom 16./23. Dezember 1872¹⁾.

Der Kernpunkt der neuen Ordnung war, daß man die bisher stets festgehaltene Vereinigung der behördlichen Verwaltung an einer Stelle, bei der Direktion, aufgab, und die Führung der Verwaltung nunmehr auf zwei Instanzen, die Direktion als Provinzialbehörde und die Eisenbahnenkommissionen als Lokal- oder Bezirksbehörden, verteilte. Ihren Aus-

¹⁾ Diese Organisation wurde zunächst nicht auf diejenigen Direktionen erstreckt, die nach ihrer getrennten Lage und geringen Ausdehnung — „bei der bestehenden Einteilung der Verwaltungsbezirke“ — hierfür nicht geeignet waren.

gangspunkt hatte diese Neuerung in dem Bedürfnisse nach Dezentralisation, also in dem Streben nach möglichst weitgehender Entlastung der oberen Stellen durch Abbürdung aller derjenigen Geschäfte, welche nicht ihrer Natur nach oder aus besonderen Gründen im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltung bei diesen Stellen verbleiben mußten, auf die unteren Stellen, denen dadurch von selbst eine größere Bedeutung in dem Gesamtorganismus erwuchs. Während im bisherigen Verlaufe der Entwicklung die Entlastung der Direktionen immer nur durch einen entsprechenden Ausbau des Ausführungsdienstes angestrebt und erreicht wurde, geschah dieses jetzt durch Einschaltung einer besonderen, mit umfangreichen selbständigen Befugnissen ausgerüsteten neuen Behördengruppe. Die Staatsbahnverwaltung verfügte damit tatsächlich über drei Instanzen: Minister, Direktion, Kommission. Ob man mit dieser tief eingreifenden Änderung das Richtige getroffen und das gesteckte Ziel in brauchbarer Form erreicht hatte, mußte die Zukunft lehren. Immerhin hat die im Jahre 1872 eingeleitete Episode mit den drei Instanzen mehr als zwei Jahrzehnte gedauert; sie erreichte erst im Jahre 1895 ihr Ende.

Die Verfassung der Direktionen blieb nach der neuen Ordnung die gleiche wie bisher: eine Kollegialbehörde unter der Leitung des Vorsitzenden mit den erforderlichen Mitgliedern und Hilfsarbeitern. Die Geschäfte, die den Direktionen, unbeschadet der dem Minister als oberster Aufsichtsbehörde vorbehaltenen Gerechtfame, übertragen wurden, waren in den Organisationsvorschriften von vornherein allgemein festgestellt. Alle diejenigen Geschäfte der laufenden Bau- und Betriebsverwaltung, die nicht solchergestalt der Direktion oder dem Minister vorbehalten waren, gehörten zum Geschäftskreis der Eisenbahnkommissionen.

Die für größere Bahnabteilungen innerhalb des Bezirks der Eisenbahndirektion als besondere Behörden eingesetzten Kommissionen bestanden in der Regel aus zwei Mitgliedern, einem technischen und einem administrativen, von denen dem einen der Vorsitz übertragen wurde, und den nötigen, im Bedarfsfalle mit der Befugnis zur selbständigen Erledigung der ihnen zugewiesenen Geschäfte versehenen Hilfsarbeitern.

Das Verhältnis zwischen der Direktion und den Kommissionen war eigenartig und wenig klar geordnet. Während auf der einen Seite die grundsätzliche Unterordnung der Kommissionen unter die Direktion ausgesprochen war, wurde auf der anderen Seite bestimmt, daß die Kommissionen die ihnen zugeteilten Bahnstrecken als „selbständige Abteilungen der Direktion“ zu verwalten hatten. Letzteres fand noch besonders darin seinen Ausdruck, daß der Vorsitzende und der erste Beamte der Kom-

mission, das sogenannte zweite Mitglied, zugleich Mitglieder der Direktion waren, und ferner, daß die Kommissionen in den Angelegenheiten ihres Geschäftsbereiches unmittelbar an den Minister berichteten und die hierauf ergehenden Erlasse ebenso unmittelbar an die Kommissionen ergingen, nur mit der Maßgabe, daß dieser Schriftwechsel durch die Hand der Direktion geleitet wurde. Auch über vorkommende Beschwerden aus dem Geschäftsbereiche der Kommissionen wurde in gleicher Weise unmittelbar vom Minister entschieden. Diese zwitterhafte Ausgestaltung der Kommissionen war darauf zurückzuführen, daß man den dreifachen Instanzenzug nur auf diejenigen Fälle beschränken wollte, wo er nach der Art der Verteilung der Geschäfte auf die Direktion und die Kommissionen notwendig war, um damit eine zu große Weiläufigkeit und Schwerfälligkeit des Verwaltungsapparates hintanzuhalten.

Was die Ausführungssorgane betrifft, so wurden die bisherigen Oberbeamten als Aufsichtsorgane und ständige Assistenten der Direktion unverändert beibehalten, obwohl ihre Funktionen jetzt überwiegend auf die Kommissionen übergegangen waren.

Den Kommissionen wurden zur örtlichen Beaufsichtigung des Abfertigungs- sowie des Fahr- und Stationsdienstes innerhalb ihres Bezirkes besondere Bahn- und Betriebskontrolleure beigegeben. Abgesehen hiervon fungierten unter den Kommissionen die Betriebsinspektoren für Betrieb und Bahnpolizei und die Eisenbahnbauinspektoren für die Unterhaltung und Beaufsichtigung der Bahnanlagen, und zwar mit der Maßgabe, daß diese beiden Stellen tunlichst in einer Person vereinigt sein sollten. Für den Betriebsmaschinendienst einschließlich des Betriebswerkstättendienstes unterstand der Kommission ein Maschinenmeister, dem geeignetenfalls auch die Verwaltung einer Hauptwerkstätte übertragen werden konnte. Letztere wurden aber in der Regel unmittelbar von der Direktion verwaltet, der alsdann auch der Werkstattsmaschinenmeister unterstellt war.

Daß dieser Aufbau des Verwaltungsapparates von vornherein wenig befriedigte, zeigte sich darin, daß man sich genötigt sah, an den kaum geschaffenen neuen Einrichtungen dauernd herumzuändern. So kam man schon bald (1873) zu der Erkenntnis, daß die bisherige Stellung der Oberbeamten mit der selbständigen Verwaltungsbefugnis der Kommissionen nicht vereinbar war. Man übertrug deshalb die Geschäfte des Oberbetriebsinspektors, des Obergüterverwalters und des Obermaschinenmeisters nunmehr auf die für den betreffenden Geschäftsbereich zuständigen Mitglieder der Direktion. Dabei ließ man aber die umfangreichen Bureaus dieser Oberbeamten als Betriebstechnisches Bureau,

„Expeditionsbureau“ und Maschinentechnisches Bureau der Direktion gesondert von den übrigen Bureaueinrichtungen der Direktion bestehen und bestellte die bisherigen Oberbeamten zu Vorständen dieser Bureaus. Gleichzeitig wurde in Erweiterung dieser Einrichtungen auch für das bautechnische Mitglied der Direktion ein gleichartiges Bureau, das Bautechnische Bureau, dem ein höherer bautechnischer Beamter vorstand, geschaffen. Die Vorstände dieser Bureaus waren Assistenten der zuständigen Mitglieder und zugleich ständige Vertreter der letzteren in Abwesenheitsfällen. Die auf diese Weise aus den früheren Einrichtungen herübergenommenen großen und schwerfälligen Sonderbureaus der Direktionen bestanden bis zum Jahre 1895 und wurden erst dann als entbehrlich und überflüssig beseitigt. Im folgenden Jahre (1874) wurden schließlich auch die etatsmäßigen Stellen der vorgenannten drei Oberbeamten und damit diese Beamtenstellen selbst in Wegfall gebracht; dafür wurde für das Betriebstechnische Bureau ein Bau- und Betriebsinspektor, für das Maschinentechnische Bureau ein Maschineninspektor und für das jetzt Verkehrsbureau genannte Expeditionsbureau ein Güterinspektor als Vorstand vorgesehen. Zur Entlastung der Dezerenten war diesen Bureaus in beschränktem Umfange weiterhin die Befugnis belassen, unter der Firma der Direktion mit einem das Bureau kennzeichnenden Zusatz mit der Maßgabe selbständige Verfügungen zu erlassen, daß es ihnen nicht gestattet war, den Kommissionen Auflagen zu machen oder sie zu rektifizieren. Die Stellung des Telegrapheninspektors wurde durch diese Änderungen nicht berührt.

Auch im Bereiche der Kommissionen traten verschiedene Änderungen ein. So wurden die ursprünglich als selbständige Dienststellen unter den Kommissionen eingesetzten Betriebsinspektoren zuerst mit gewissen Einschränkungen und schließlich (1878) vollständig mit den Kommissionen vereinigt. Auch der Eisenbahnbauinspektor und der Maschinenmeister traten, soweit sie sich am Sitze der Kommission befanden, mit der Maßgabe in die letztere ein, daß ihnen fernerhin aus Zweckmäßigkeitsgründen nur einige bestimmte Geschäfte zur selbständigen Erledigung unter eigener Firma belassen wurden.

Abgesehen davon, daß die Verwaltung in den neuen Formen recht weitläufig und verwickelt und damit erheblich schwerfälliger geworden war, gestaltete sich vor allem das Verhältnis zwischen den Direktionen und Kommissionen ganz anders, als man sich gedacht hatte. Schon bald trat bei den Kommissionen ein sehr entschiedenes Bestreben hervor, sich dem Einflusse der Direktion soweit wie möglich zu entziehen und sich ein

möglichst weitgehendes selbständiges Arbeitsgebiet zu schaffen und zu sichern, während auf der anderen Seite die Direktion sich die ihr nach ihrer Meinung zustehenden Rechte nicht schmälern lassen wollte. Die Kommissionen unterstrichen zur Rechtfertigung ihres Standpunktes, daß sie „Selbständige Abteilungen der Direktion“ und innerhalb ihres Geschäftsbereiches ebenso wie die Direktion dem Minister unmittelbar unterstellt waren, wogegen die Direktion sich wiederum darauf berufen konnte, daß die Kommissionen ihr organisationsmäßig unterstellt waren. Da nun eine so genaue Abgrenzung der sachlichen Zuständigkeit der Kommissionen gegen diejenige der Direktion, daß Zweifel hierbei ausgeschlossen blieben, bei der Vielgestaltigkeit der Verhältnisse unmöglich war, ergab sich in der Praxis ein weites Feld für Meinungsverschiedenheiten und Auseinandersetzungen zwischen den beiden Behörden. In der Tat hörten denn auch die Reibungen, die mitunter geradezu zu recht unerfreulichen Konflikten ausarteten, nicht auf. Sie waren und blieben ein sehr erhebliches Hindernis für ein gedeihliches und verständnisvolles Zusammenarbeiten der Behörden, wie es für eine geordnete stetige Verwaltung unerlässlich ist. Es war eine sonderbare Erscheinung, daß bei den in der Regel allmonatlich stattfindenden gemeinsamen Beratungen der Kommissionen des Direktionsbezirks, den sogenannten Kommissionenkonferenzen, für die eine Tagesordnung aufgestellt und der Direktion behufs Entsendung eines oder mehrerer Vertreter vorgelegt wurde — wiewohl dort auch viel treffliche Arbeit geleistet wurde —, einen wesentlichen, oft sogar überwiegenden Teil der Verhandlungsgegenstände die „Besprechung“ von Direktionsverfügungen bildete, für deren Erlaß man, abgesehen von etwaigen sachlichen Einwendungen, der Direktion einfach die Berechtigung absprach, und die man schließlich rundweg als „Übergriffe“ bezeichnete. Diese Konferenzen arteten schließlich geradezu zu einem Tummelplatz für Streitigkeiten über die beiderseitige Zuständigkeit aus, und ließen damit recht gründlich erkennen, welchen Fehlgriff man mit der neuen Einrichtung gemacht hatte. Daß es auf die Dauer so nicht weiterging, darüber konnten diejenigen, denen das Wohl der Verwaltung am Herzen lag, nicht im Zweifel sein.

3. Die Organisation von 1879.

Im Jahre 1878 übernahm der Unterstaatssekretär Maybach die Leitung des Ministeriums für Handel und Gewerbe und öffentliche Arbeiten, das bald darauf, nach Abtrennung der Abteilung für Handel und Gewerbe, die Bezeichnung Ministerium der öffentlichen Arbeiten erhielt. Der neue

Minister hatte als Eisenbahndirektionspräsident vollauf Gelegenheit gehabt, die Schwächen der Organisation von 1872 kennen und würdigen zu lernen, so daß er wohl berufen erschien, hierin Wandel zu schaffen. Gleichwohl sah er von einer durchgreifenden Umgestaltung der bestehenden Verwaltungseinrichtungen aus naheliegenden Gründen ab.

Die erste und wichtigste Aufgabe, die des neuen Ministers harrte, und die auch sofort in Angriff genommen wurde, lag auf einem anderen Gebiete: es war die Verstaatlichung der Privateisenbahnen und die Durchführung des vollen Staatsbahnsystems in Preußen. Ein so gewaltiges Unternehmen, bei dem es eine Überfülle der größten Schwierigkeiten zu überwinden galt, mußte auf lange Zeit die volle Arbeitskraft des Ministers wie auch der ganzen Zentralverwaltung in so hohem Maße in Anspruch nehmen, daß es für Organisationsfragen, wenn man sie mit der nötigen Ruhe und Gründlichkeit behandeln wollte, in der Tat an Zeit und Mühe fehlte. Außerdem hätte man mit Grund die Frage aufwerfen können, ob eine Organisation, die für das damals noch verhältnismäßig kleine Staatsbahngebiet passen mochte, auch dann noch eine ausreichende Grundlage für die Verwaltung der Staats Eisenbahnen bilden würde, wenn die Verstaatlichung gelang und damit dem Staat ein geschlossenes Eisenbahnnetz von größter Ausdehnung entstand. Es konnte indessen nicht verkannt werden, daß die Organisation von 1872 so erhebliche Mängel hatte, daß sie mindestens in einigen Punkten unaufschiebbar einer Korrektur bedurfte. Von diesem Gesichtspunkte aus ordnete der Minister eine Umarbeitung der bestehenden Verwaltungsordnung an und bestimmte dabei zweierlei: erstens die Beseitigung der Kollegialverfassung der Direktionen und ihre Ersetzung durch die Direktorialverfassung, und zweitens die unbedingte Unterordnung der bisherigen Kommissionen unter die Direktion.

So kam in verhältnismäßig kurzer Zeit die am 1. April 1880 eingeführte „Organisation der Staats Eisenbahnen und der vom Staate verwalteten Privatbahnen“ vom 24. November 1879 zustande. Sie sollte, wie in den Erläuterungen gesagt war, eine Reform sein auf der durch die Organisation von 1872 geschaffenen Grundlage „unter angemessener Schonung des Bestehenden und Bewährten“, und den Zweck haben, „die hervortretenden Mängel und Unzuträglichkeiten zu beseitigen, um den an sich richtig erkannten Gedanken zu vollständigerer und korrekterer Durchführung zu bringen“.

Durch die neue, auf dem „Prinzip der Dezentralisation und der persönlichen Verantwortlichkeit“ beruhenden Organisation erfuhren zunächst

die Direktionen eine wesentliche Umgestaltung. Mit der Einführung der Direktorialverfassung verschwand ohne Sang und Klang für immer eine althergebrachte und bis dahin stets aufrechterhaltene altpreussische Einrichtung¹⁾. Und das mit Recht. Für eine moderne Betriebsverwaltung, die wie die Eisenbahnverwaltung schnelle und unbehinderte Entschlüsse und Entscheidungen erfordert, paßte das Kollegialsystem mit seiner unvermeidlichen Schwerfälligkeit und dem Fehlen einer ausgesprochenen persönlichen Verantwortlichkeit nicht mehr. Eine Ausnahme bildeten fortan nur die Beschwerden der Beamten, welche eine unfreiwillige Entlassung nicht lebenslänglich angestellter Beamter oder Geldstrafen sowie Regreßansprüche über eine gewisse Grenze hinaus zum Gegenstande der Direktion nach Analogie der Disziplinarbehörden zu entscheiden.

Eine eingreifende weitere Änderung brachte die Neuordnung damit, daß anschließend an die Einführung der Direktorialverfassung bei den Direktionen besondere Abteilungen gebildet wurden, und zwar in der Weise, daß die Geschäfte der Direktion, mit Ausnahme der sogenannten Präsidialgeschäfte, nach bestimmten Gesichtspunkten in drei Gruppen geteilt und hiernach, soweit sich der Präsident nicht allgemein oder im Einzelfalle die Mitwirkung vorbehalten hatte, den so gebildeten Abteilungen zur selbständigen Erledigung unter persönlicher Verantwortlichkeit des Leiters der Abteilung ein für alle Male zugewiesen wurden. Durch die Bildung der Abteilungen unter der Leitung besonderer Dirigenten sollte dem die Verantwortlichkeit für die Gesamtverwaltung tragenden Präsidenten die Möglichkeit geboten werden, „die ihm über die gesamte Geschäftsleitung obliegende Kontrolle auszuüben, gleichzeitig aber auch der Vorteil einer mehr detaillierten Überwachung und Revision der geschäftlichen Erledigung innerhalb der einzelnen Zweige der Verwaltung gewonnen werden“.

Der Aufbau der Verwaltung gestaltete sich danach im wesentlichen folgendermaßen:

Die Verwaltung der Staatsbahnen erfolgte unter der oberen Leitung des Ressortministers durch die königlichen Eisenbahndirektionen und die ihnen als Bezirksbehörden untergeordneten königlichen Eisenbahnbetriebsämter.

¹⁾ Über die Einführung des Kollegialsystems in die Preussische Staatsverwaltung im Jahre 1815 und über seine damalige Bewertung vgl. Treitschke, Deutsche Geschichte, 3. Aufl. Bd. 2, S. 192 ff.

In gleicher Weise wie bisher, nur von dem Bestreben nach möglichst weitgehender Dezentralisation geleitet, waren diejenigen Geschäfte, die der Zuständigkeit des Ministers verblieben, und ebenso diejenigen, die zum Geschäftsbereiche der Direktion gehören sollten, allgemein bestimmt, wogegen den Betriebsämtern alle nicht der Direktion oder dem Minister vorbehaltenen Geschäfte selbständig unter eigener Verantwortlichkeit übertragen wurden.

Die Direktionen, denen die obere Leitung der Verwaltung ihres Bezirks oblag, bestanden aus einem vom König ernannten Präsidenten und der erforderlichen Zahl von Mitgliedern. Für die Führung der Geschäfte der Direktion wurden drei Abteilungen gebildet:

Die I. Abteilung für allgemeine Verwaltungsangelegenheiten (Organisation, Etats-, Kassen- und Rechnungswesen, Personalien der Beamten der Zentralverwaltung und der sonstigen Bureaubeamten usw.).

Die II. Abteilung für Verkehr und Betrieb (Tarifwesen, Abfertigungsdienst, Fahrpläne, Stations- und Fahrdienst, Telegraphenwesen, Personalien der Verkehrs-, Stations- und Fahrdienstbeamten usw.).

Die III. Abteilung für die Bauverwaltung und die Verwaltung des Grundeigentums (Neu- und Ergänzungsbauten, Grunderwerb, Beschaffung der Bahn-, Betriebs- und Werkstattmaterialien sowie der Betriebsmittel, Personalien der Lokomotiv-, Bahnaufsichts- und Werkstättenbeamten usw.)¹⁾.

Jeder Abteilung stand ein Abteilungsdirigent (Oberregierungsrat, Oberbaurat) vor, von denen der Dienstälteste zugleich die Vertretung des Präsidenten in Abwesenheitsfällen hatte. Die der Direktion überwiesenen Mitglieder wurden auf die einzelnen Abteilungen dem Bedürfnis entsprechend verteilt. Den Abteilungsdirigenten stand, unbeschadet der dem Präsidenten vorbehaltenen Rechte, die Bestimmung über die Erledigung der ihnen überwiesenen Geschäfte zu. Es blieb ihnen überlassen, diese Geschäfte selbst zu erledigen oder die Mitglieder der Abteilung gemäß dem Geschäftsplane damit zu beauftragen.

Die bisherigen Sonderbureaus der Direktion für die Betriebs-, Verkehrs- und Bauverwaltung blieben bestehen; es trat sogar noch ein weiteres Bureau, für die Materialienverwaltung, hinzu. Die Vorstände dieser Bureaus blieben höhere Beamte; sie waren zugleich Hilfsarbeiter der Direktion. Ihnen konnten geeignete Geschäfte zur selbständigen Er-

¹⁾ Für den Bau neuer Eisenbahnen war die Möglichkeit der Einsetzung besonderer Eisenbahnbaukommissionen oder die Errichtung einer besonderen (vierten) Abteilung in der Organisation vorgesehen; hier übergangen, weil nur von geringer praktischer Bedeutung.

ledigung unter der Firma des Bureaus überwiesen werden. Sie galten dann den Betriebsämtern gegenüber im wechselseitigen Geschäftsverkehr als nebengeordnete Organe. Der bisherige Telegrapheninspektor wurde unverändert in die neue Ordnung übernommen, war ebenso ein Organ der Direktion wie der Betriebsämter.

An Stelle der Kommissionen traten als Bezirksbehörden die Eisenbahnbetriebsämter, die den Eisenbahndirektionen in der Weise untergeordnet waren, daß letztere vorgesetzte Behörde nicht allein der Betriebsämter, sondern auch ihres Vorstandes und der bei ihnen angestellten und beschäftigten Hilfsarbeiter war. Die Betriebsämter bestanden aus einem im Range den Direktionsmitgliedern gleichgestellten Betriebsdirektor, der für die Führung der Geschäfte des Betriebsamtes die persönliche Verantwortlichkeit trug, und den erforderlichen „ständigen Hilfsarbeitern“, die später (seit 1892) „Mitglieder der Betriebsämter“ genannt wurden. Einer der ständigen Hilfsarbeiter wurde vom Minister mit der Stellvertretung des Betriebsdirektors betraut. Für die Beaufsichtigung und Revision des Fahr- und Stationsdienstes sowie des Abfertigungs- und Rassen dienstes innerhalb des Bezirks des Betriebsamtes waren dem letzteren Betriebs- und Verkehrskontrolleure beigegeben.

Da die Betriebsämter zugleich zur Leitung und Beaufsichtigung des bei den örtlichen Dienststellen sich abwickelnden Dienstes berufen und zu einer fortgesetzten Kontrolle dieses Dienstes durch regelmäßige Revisionen verpflichtet waren, bedurfte es auch weiterhin einer besonderen Organisation des Ausführungsdienstes, wie er vor 1872 bestanden hatte, nicht mehr. Den Betriebsämtern blieben diejenigen Geschäfte mit übertragen, welche früher von den Betriebsinspektoren, Bauinspektoren und Betriebsmaschinenmeistern wahrzunehmen waren. Diese Beamten traten jetzt als ständige Hilfsarbeiter in die Betriebsämter ein. Eine Ausnahme von dieser Regel blieb nur noch bezüglich derjenigen für die Unterhaltung und Beaufsichtigung der Bahnanlagen eingesetzten Bauinspektoren bestehen, welche sich nicht am Orte der Betriebsämter befanden.

Es ist nicht zu verkennen, daß durch die Organisation von 1879 der Gesamtaufbau der Verwaltung im Vergleich mit der Organisation von 1872 wesentlich einfacher und klarer geworden war, so daß bei ihren Verfassern wohl die Überzeugung bestehen konnte, damit eine brauchbare Handhabe für eine gute und zielbewußte Führung der Geschäfte geschaffen zu haben. Die Eingliederung der vom Staat erworbenen Privatbahnen in das Staatsbahnnetz vollzog sich auf der Grundlage der neuen

Organisation überall außerordentlich glatt. Dabei erwies sich besonders die Einrichtung von Bezirksbehörden insofern als recht zweckmäßig, als sie es ermöglichte, kleinere verstaatlichte Bahnunternehmungen einfach in die Formen von Betriebsämtern überzuführen und als solche den bestehenden oder neugebildeten Eisenbahndirektionen einzuverleiben. In gleicher Weise konnten auch die im Westen noch bestehenden einzelnen kleineren Staatsbahnverwaltungen allmählich in den neuen Organismus eingefügt werden. So erwuchs in dem im Jahre 1879 geschaffenen Rahmen die große Preussische Staatseisenbahnverwaltung, die am Schlusse dieser Periode im Jahre 1895 mehr als 27 000 km umfaßte und von elf großen Direktionen und einigen 70 Betriebsämtern verwaltet wurde.

Der unzweifelhafte Erfolg, den die Organisation von 1879 bei der Eingliederung der verstaatlichten Bahnen in das Staatseisenbahnnetz gehabt hatte, war wohl geeignet, ihren Bestand für die folgende Zeit zu sichern, zumal eine gewisse Gewöhnung an das nun einmal Bestehende die immerhin noch bestehenden Mängel als etwas Unvermeidliches hinzunehmen ließ. Diese Mängel wurden freilich mit der Zeit sehr empfunden und es wurde eine scharfe Kritik an ihnen geübt; aber diese Kritik trat nicht offen hervor; sie nahm keine amtliche Form an, und so war es verständlich, daß die maßgebenden Stellen weiterhin in dem Glauben an die Güte der bestehenden Einrichtungen erhalten blieben.

Die Einrichtungen großer und verzweigter staatlicher Verwaltungsgebiete verfallen erfahrungsmäßig immer einem Bestreben nach Erreichung eines gewissen Beharrungszustandes, einer Neigung zum Verbleiben in den gewohnten Bahnen, die dadurch gefördert wird, daß, auch wenn das Bedürfnis oder die Notwendigkeit, die bessernde Hand anzulegen oder gar tiefgreifende Änderungen vorzunehmen, bereits voll erkannt ist, die Frage, was dann an die Stelle des Bestehenden treten soll, meist so große Schwierigkeiten bereitet, daß die Inangriffnahme einer Neuordnung sich oft länger hinzieht, als es im Interesse der Sache erwünscht ist.

Auf diese Weise überlebte die Organisation von 1879 das Ministerium Maybach. Erst unter Maybachs Nachfolger gestalteten sich die Verhältnisse wesentlich günstiger für eine gründliche Nachprüfung der bestehenden Einrichtungen, zumal inzwischen auch in der Zentralstelle die Erkenntnis der diesen anhaftenden erheblichen Fehler durchgedrungen war und man sich immer weniger der Einsicht verschließen konnte, daß etwas geschehen müsse, um den viel zu weitläufigen und schwerfälligen Verwaltungsapparat einfacher und beweglicher zu gestalten. Dieses war das Ziel der im Anfange der neunziger Jahre einsetzenden Aktion.

II.

Die Verwaltungsordnung von 1895, ihre Entstehung und Fortbildung bis 1914.

1. Vorbereitungen.

Eine große und verzweigte Verwaltung so zu „organisieren“, daß ihre Aufgaben einfach, schnell und zweckmäßig erfüllt, ist eine Kunst, die nicht jedermann gegeben ist und nicht selten sogar hervorragenden und bedeutenden Männern abgeht. Zum Organisieren gehört vor allem Talent, außerdem aber praktische Erfahrung und eine gründliche allseitige Kenntnis der zu organisierenden Verwaltung, ihrer Einrichtungen und Ziele. Fehlt eine von diesen beiden Voraussetzungen, so wird selten etwas wirklich Gutes herauskommen. Den Männern, die die Organisation von 1872 und 1879 verfaßt und die materielle Verantwortlichkeit dafür zu tragen hatten, gebrach es an jener unentbehrlichen praktischen Erfahrung, die nur in längerer und vielseitiger Betätigung im unmittelbaren Verwaltungsdienst gewonnen werden kann, da sie nahezu ihre ganze Dienstlaufbahn ohne Unterbrechung in der Zentralstelle zurückgelegt hatten. So durchaus hervorragend sie auch sonst waren, ihre fein durchdachte und formgerecht aufgebaute Arbeit ließ die praktische Grundlage vermissen, sie blieb Arbeit vom grünen Tische. So erklärt es sich, daß die Organisationen von 1872 und 1879 schließlich versagten.

Es war für die Staatsbahnverwaltung ein besonderer Glücksfall, daß sie, als anfangs der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts die Frage einer Umgestaltung der Verwaltungseinrichtungen von neuem in den Vordergrund trat, in der Zentralstelle über eine Anzahl von Männern verfügte, bei denen die angegebenen Voraussetzungen in vollem Maße zutrafen, und daß sie namentlich in dem späteren Ministerialdirektor Dr. Mücke eine Kraft besaß, die wie kein anderer berufen schien, das große Werk in Angriff zu nehmen und durchzuführen. Mücke und mit ihm die Männer, die sich zuerst aus freien Stücken zu stiller vorbereitender

Arbeit mit ihm vereinigen, waren auf Grund ihrer vielfach in leitenden Verwaltungsstellen und sonst gewonnenen Erfahrungen schon längst zu der Überzeugung gekommen, daß es mit der bestehenden Organisation nicht weiterging. In zahlreichen zwanglosen gemeinsamen Besprechungen über das, was zu geschehen habe, bei denen die in vielen Einzelfragen hervortretende Verschiedenartigkeit der Auffassungen oft zu den lebhaftesten Auseinandersetzungen führte, wurde schließlich in allen wesentlichen Punkten Übereinstimmung erzielt und damit eine Grundlage gewonnen, auf welcher Mücke nunmehr mit bestimmten Vorschlägen an den Minister herantreten konnte.

Der Minister Thielen, der im Jahre 1891 als Nachfolger Maybachs die Leitung des Ministeriums der öffentlichen Arbeiten übernommen hatte, war nach den Erfahrungen, die er als Präsident großer Eisenbahndirektionen gemacht hatte, über die erheblichen Mängel der bestehenden Organisation durchaus im Klaren und von der Notwendigkeit einer Umgestaltung der bisherigen Einrichtungen voll überzeugt, ohne indessen zu der Frage, welcher Art diese sein müßte, bisher schon Stellung genommen zu haben. Im Hinblick auf die Schwierigkeiten, die einer befriedigenden Lösung zweifellos entgegenstanden, und zugleich mit Rücksicht auf die Einwendungen und Widerstände, die von Seiten der Männer der alten Richtung gegen etwaige grundlegende Änderungen zu erwarten waren, stellte er in einer zu dem Zwecke angeordneten Konferenz im engeren Kreise zunächst die Frage zur Erörterung, ob die Notwendigkeit einer Organisationsänderung grundsätzlich anzuerkennen sei und in welcher Richtung diese sich ungefähr zu bewegen hätte. Nach dieser Besprechung, bei der die bestehenden Gegensätze bereits deutlich hervortraten, entschied der Minister, daß eine Neuordnung als notwendig anzuerkennen sei und daß dabei tunlichst auf die Beseitigung einer der beiden in der provinziellen Verwaltung vorhandenen Instanzen Bedacht zu nehmen sei. Damit begann für Mücke als den zuständigen Ministerialreferenten die Arbeit. Zu ihrer sachgemäßen Förderung wurde alsbald die Beteiligung einer Anzahl anderer Referenten angeordnet. Auch ward die Heranziehung erfahrener Beamter der praktischen Verwaltung bei der Erörterung der grundlegenden Fragen als zweckmäßig erachtet. Die große Schwierigkeit der Aufgabe an sich, die unvermeidliche Verschiedenartigkeit der Auffassung in vielen wichtigen Fragen und nicht zum wenigsten das grundsätzliche, auf sachliche Bedenken gegründete Widerstreben der Männer der alten Richtung stellten an die Arbeitskraft und Widerstandsfähigkeit, die Umsicht und das persönliche Geschick des mit seltener Tatkraft aus-

gerüsteten leitenden Referenten die denkbar größten Anforderungen. Aber er war der Mann dazu, das Werk schließlich zu einem glücklichen Ende zu führen und eine Organisation schaffen zu helfen, welche sich in ihren Grundlagen in der Folge voll bewährt hat. Es dürfte nicht zuviel gesagt sein, wenn man behauptet, daß dank der Neuordnung von 1895 die preußische Staatsbahnverwaltung in den Stand gesetzt worden ist, die gewaltigen Aufgaben, die ihr sowohl in den Jahren vor dem großen Kriege infolge des mächtigen wirtschaftlichen Aufschwunges als auch nachher im Kriege selbst in geradzuhörten Anforderungen erwachsen, trotz aller Schwierigkeiten so wie geschehen zu erfüllen.

Das Werk, das schließlich — nicht wie in früheren Fällen in wenigen Monaten, sondern in mehrjähriger angestrenzter Arbeit — zustande kam, war nicht das Erzeugnis der stillen Arbeitsstube, nicht eine Arbeit allein der zuständigen Referenten, sondern es wurde unter weitest gehender Mitwirkung aller derjenigen geschaffen, deren Arbeitsgebiet auch nur mittelbar dabei in Frage kam und die sonst durch Erfahrung, Sachkunde und persönliches Interesse für das bedeutungsvolle Unternehmen hierzu berufen erschienen. Jede nur einigermaßen wichtige Frage wurde in gemeinsamen Konferenzen, die vielfach von dem Minister selbst geleitet wurden, in freier Aussprache erörtert, wobei das Für und Wider sorgfältig abgewogen und auch den Gegnern ausgiebige Gelegenheit zur Vertretung ihres Standpunktes gegeben war. Das Arbeitsgebiet war sehr weit gesteckt. Man beschränkte sich nicht darauf, eine neue Verwaltungsordnung und etwa die Geschäftsanweisung für die Behörden nebst Ausführungserlaß festzustellen, sondern es wurden alle Zweige des Verwaltungs- und des Ausführungsdienstes behandelt und in weitestem Umfange durch sorgfältig durchgearbeitete Geschäfts- und Dienstsanweisungen sowie sonstige allgemeine Vorschriften bis ins einzelne erschöpfend den neuen Verhältnissen entsprechend geordnet.

Daneben wurde im Einvernehmen mit der Oberrechnungskammer in der sogenannten Finanzordnung, wiederum in jahrelanger Arbeit, die gesamte Wirtschaftsgebarung, das Buch-, Kassen- und Rechnungswesen im allgemeinen und im besonderen für die einzelnen Verwaltungszweige (Werkstättenwesen, Materialverwaltung, Drucksachenverwaltung, Hauptkassen- und sonstige Kassenverwaltung usw.) umfassend geordnet und die neuen Vorschriften in einem mehrbändigen, nach Form und Inhalt geradzuhollendeten Werke niedergelegt.

Die auf diese Weise geschaffenen umfassenden Grundlagen der Neu-

ordnung wurden so gefördert, daß sie allen beteiligten Organen der Verwaltung rechtzeitig vor ihrer Einführung überwiesen werden konnten, um sich damit vertraut zu machen und die mühevollen Vorbereitungen zu ihrer Durchführung zu treffen. So wurde es erreicht, daß die Überleitung der Verwaltung aus der alten in die neue Ordnung sich anstandslos vollzog und die ganze Verwaltung wie aus einem Gusse neu erstand.

2. Dezentralisation.

Ein so großes und ausgedehntes Unternehmen wie die preußischen Staatseisenbahnen, die die ganze Monarchie umspannen und darüber hinaus vielfach in die Gebiete benachbarter Bundesstaaten hinübergreifen, kann nun und nimmer von einer Stelle aus verwaltet werden. Es bedarf zur Erfüllung seiner Aufgaben mit weitgehenden selbständigen Befugnissen ausgerüsteter, von eigener Verantwortlichkeit getragener Verwaltungsbehörden, die damit den eigentlichen Schwerpunkt der ganzen Verwaltung bilden müssen. Mit überwiegend von der Zentralstelle aus geleiteten, der erforderlichen Selbständigkeit und eigenen Entscheidungsfähigkeit mehr oder weniger entbehrenden sogenannten „Ausführungsbehörden“ kann eine Verwaltung wie die der preußischen Staatseisenbahnen niemals gedeihen.

Diese Erkenntnis hat von jeher bestanden und tritt auch bei den Organisationen von 1872 und 1879 deutlich zutage. Es ist das besondere Verdienst der Verfasser namentlich der Organisation von 1879, die Notwendigkeit einer möglichst weit gehenden Dezentralisation scharf erkannt und für eine Entbürdung der oberen Stellen, namentlich der Zentralstelle, durch Übertragung weitgehender selbständiger Rechte und Pflichten auf die nachgeordneten Stellen in der Weise Fürsorge getroffen zu haben, daß den ersteren nur das verblieb, was ihnen im Interesse der Einheitlichkeit und Geschlossenheit der Verwaltung verbleiben mußte.

Aber diese anerkannten Grundsätze haben nur dann Wert, wenn der Gedanke der Dezentralisation nicht nur in den Vorschriften zum Ausdruck kommt, sondern zugleich in der praktischen Verwaltung lebendig erhalten wird. Es ist leider nicht zu verkennen, daß die Möglichkeit, in der Praxis im Widerspruch mit Geist und Sinn der gegebenen Vorschriften zentralistische Neigungen zu verwirklichen, nirgends so wie gerade in der Eisenbahnverwaltung besteht, im Kleinen wie im Großen. Es mag dieses durch Einschaltung einer Erinnerung an Geschehnisse unter dem Mini-

sterium Achenbach (bis 1878), die eine deutliche Warnung enthalten, hier näher dargelegt werden.

Der Minister Achenbach, der von Hause aus nicht Eisenbahnsachmann, sondern aus der Bergverwaltung hervorgegangen war, überließ die Leitung der Eisenbahnverwaltung in den letzten Jahren seiner Amtsführung zumeist dem Ministerial- und Oberbaudirektor Weizhaupt, einem hervorragenden Fachmanne, der allmählich in der Verwaltung der einflußreichste und mächtigste Mann wurde. So Bedeutendes er aber auch sonst geleistet hat, so fehlte ihm doch das richtige Verständnis, der nötige staatsmännische Instinkt dafür, wie man eine große Verwaltung leiten muß. Und so ließ er sich, persönlicher Veranlagung und bureaukratischer Neigung folgend, dazu verleiten, die Führung der Verwaltung mehr und mehr den Verwaltungsbehörden zu entwenden und in die Zentralstelle zu ziehen. Man meinte, alles allein zu wissen und zu können. Ohne zwingende Gründe wurde durch unmittelbare Eingriffe oder Anordnungen aller Art, die eine Flut von Berichten zur Folge hatten, den organisatorisch zuständigen Behörden die Freiheit der Bewegung beschränkt. Wünsche und Beschwerden der Verkehrsinteressenten wurden derartig zentralistisch behandelt, daß schließlich diejenigen, die mit der Eisenbahn zu tun hatten oder etwas von ihr beanspruchen wollten, sich unter Übergehung der zuständigen Behörden unmittelbar an das Ministerium wandten oder zwar ihre Eingaben an jene richteten, aber sogleich die Drohung hinzufügten, daß sie sich, wenn man ihnen nicht zu Willen sei, an die höhere Stelle wenden würden. Ebenso ging es mit den nachgeordneten Beamten und Arbeitern, bei denen die Anrufung der Ministerialinstanz gegen die Verfügungen der vorgesetzten Behörde zum Schaden von Ordnung und Disziplin geradezu zur Regel wurde und ein Übermaß von weitläufigem Schreibwerk mit sich brachte. Dabei ließ man allgemein ein überaus weit gehendes Maß von „Billigkeit“ walten, so daß der Anreiz zur Anrufung der Zentralstelle gegenüber den Verwaltungsbehörden immer größer wurde. Die Folgen konnten nicht ausbleiben. Das Ansehen der Behörden nach außen und innen sank; die Schaffensfreude machte einer verbreiteten Unlust und Müdigkeit Platz, Entschlußfähigkeit und eigenes Verantwortlichkeitsgefühl erfuhren eine empfindliche Minderung. Um schwierigere Entscheidungen drückte man sich möglichst herum oder gab der üblen Gewohnheit schwächerer Verwaltungen nach und holte sich Rat bei den Nachbarn oder bat gar den Minister unter Verzicht auf eigene Stellungnahme selbst in Angelegenheiten der eigenen Zuständigkeit um Verhaltensmaßregeln. Das waren

die Folgen einer falsch geleiteten Praxis, alles sehr unerfreuliche Erscheinungen, die ein allmähliches Sinken der Güte und Leistungsfähigkeit der Verwaltung deutlich erkennen ließen und bei längerer Dauer schweren Schaden im Gefolge haben mußten. Diesem für eine gesunde Fortentwicklung der Staatseisenbahnverwaltung geradezu verhängnisvollen Zustande wurde sofort ein Ende gemacht, als der Minister Achenbach aus dem Amte schied und der Minister Maybach (1878) sein Nachfolger wurde. Es war eine seiner ersten Amtshandlungen, daß er das bisher beliebte Verfahren unverzüglich abstellte und den Ministerialdirektor Weishaupt rücksichtslos aus seiner Stellung entfernte. Er vertrat dabei wiederholt ausdrücklich den Standpunkt, daß der Minister die ihm obliegende Verantwortlichkeit für eine ordnungsmäßige Verwaltung der Staatseisenbahnen nicht aus sich allein, sondern nur dann zu tragen vermöge, wenn er sich auf selbständige, entschlußfähige, sich ihrer eigenen Verantwortlichkeit bewußte und mit der nötigen Autorität ausgestattete Behörden stützen könne. Den Eisenbahndirektionen eine entsprechende Stellung zu geben und zu wahren, war denn auch stets Gegenstand seiner besonderen Fürsorge. „Man muß den Direktionen einmal wieder den Rücken stärken“, das war ein oft gehörtes Wort, wenn die Behörden die erforderliche Selbständigkeit und Entschlußfähigkeit vermissen ließen. Es ist dies um so bemerkenswerter, als hier die Überzeugung eines über reiche praktische Erfahrungen verfügenden Mannes scharf und nachdrücklich zum Ausdruck kam, der nicht nur ein überragender Staatsmann und der bedeutendste Eisenbahnminister, sondern zugleich persönlich der ausgesprochenste und rücksichtsloseste Autokrat gewesen ist!

Es war selbstverständlich, daß die Männer, die mit der Durchführung der neuen Organisation betraut und die alle aus der trefflichen Maybachschen Schule hervorgegangen waren, die Erhaltung und Sicherung der altbewährten und nur während einer vorübergehenden Episode außer acht gebliebenen wichtigen Grundsätze als eine ihrer wichtigsten Aufgaben ansahen. Sie gingen zutreffend davon aus, daß entgegen der landläufigen bürokratischen Auffassung wie den Verwaltungsbehörden so auch den ihnen nachgeordneten Stellen Vertrauen geschenkt werden könne und müsse und daß gerade darin ein wesentlicher Ansporn zu tüchtigen Leistungen, ein Mittel zur Stärkung der Selbständigkeit und des Verantwortlichkeitsgefühls zu finden ist.

Die Dezentralisation wurde danach in der neuen Verwaltung im weitesten Umfange durchgeführt. Sie wurde nicht nur auf das Verhältnis zwischen Zentralstelle und Verwaltungsbehörden, sondern auch auf das-

jenige zwischen den letzteren und den Ausführungsorganen erstreckt, wie es zum Teil schon in den früheren Organisationen geschehen war¹⁾. Viele einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung, die nicht notwendig in der Hand der Verwaltungsbehörde zu liegen brauchten, wurden ohne unnötige Engherzigkeit und Kleinlichkeit von den Behörden, die auf diese Weise die gebotene Entlastung erfuhren, losgelöst und auf die Ausführungsorgane, in beschränktem Umfange auch auf die örtlichen Dienststellen übertragen.

An dem einmal als richtig erkannten Grundsatz wurde auch in den nachfolgenden Jahren festgehalten. Fast jede Ergänzung der Organisationsbestimmungen brachte neue Erleichterungen.

Bei der Entlastung der Direktion hat man allerdings auf ein früher vielfach angewandtes Mittel, nämlich auf die Übertragung einfacher laufender Geschäfte zur selbständigen Erledigung auf die Direktionsbureaus, grundsätzlich verzichtet. Dabei kamen selbstverständlich nicht die in Wirklichkeit besondere selbständige Dienststellen darstellenden Sonderbureaus, wie Verkehrskontrolle, Fundbureau, Abrechnungsbureau usw., sondern lediglich die normalen Bureaus in Frage, aus denen man früher z. B. sogenannte Reklamations- oder Kontrollierbureaus herauschnitt, um die Direktionsmitglieder von einer übergroßen Fülle laufender kleinerer Geschäfte, deren Bearbeitung ohnehin in den Bureaus ihren Schwerpunkt hatte, zu befreien und für wichtigere Aufgaben frei zu machen. Die Abneigung, ähnliche Einrichtungen zuzulassen, findet ihre Erklärung in den ungünstigen Erfahrungen, die man mit den aus den ehemaligen „Oberbeamten“ stellen hervorgegangenen schwerfälligen und kostspieligen, im Grunde durchaus entbehrlichen großen Direktionsbureaus gemacht hatte. Diese gründlich zu beseitigen und zugleich zu verhindern, daß in der Folge etwa auf Umwegen ähnliche Auswüchse in die Erscheinung träten, war die das Verhalten der Verfasser der neuen Organisation erklärende Absicht. Auf andere, früher bestandene Einrichtungen zurückzugreifen, lehnte man ab, weil auch hier die Erfahrungen nicht gerade ermutigend waren, zumal da diese Bureaus sich von der Direktion zu sehr lösteten und sich der wirklichen Kontrolle entzogen. Aber man hat, allerdings nur in einem Falle, den Bedürfnissen in anderer bemerkenswerter

¹⁾ Man hat die im Jahre 1872 eingeleitete Schaffung von Lokalbehörden später ebenfalls als einen Ausfluß der „Dezentralisation“ betrachtet. Das ist falsch. Die Teilung der behördlichen Verwaltung nach Provinz- und Lokalbehörden war eine Maßnahme für sich, die lediglich die Voraussetzung für eine dezentralisierende Entbürdung der Provinzialbehörden zu Lasten der Lokalbehörden bildete.

Weise Rechnung getragen. Bisher war es üblich, daß das die Finanzverwaltung und die Wirtschaftsgebarung der Direktion leitende Mitglied der Direktion zugleich die sogenannte Kassenkuratel, d. h. die Leitung und Überwachung des gesamten formellen Kassen- und Rechnungsdienstes wahrzunehmen hatte. Bei der außerordentlichen Fülle der hier in Frage kommenden Arbeit wurde dieser Beamte allein durch diese Geschäfte meist so weitgehend in Anspruch genommen, daß ihm für die ihm übertragenen wichtigen Aufgaben keine ausreichende Zeit blieb. Dem ist man nunmehr entgegengetreten dadurch, daß man das Kassen- und Rechnungswesen von jenem Dezernat abtrennte und einem aus den mittleren Beamten hervorgegangenen erfahrenen „Rechnungsdirektor“ übertrug. Der letztere sollte, ohne Mitglied der Behörde zu sein, die ihm hiernach zugewiesene Arbeit selbständig als Dezernat bearbeiten, war aber zugleich Vorstand des Rechnungsbureaus der Direktion. Man hat also damit das, was die ehemalige Beteiligung der Bureaus schaffen sollte, auf anderen Wegen erreicht. Allerdings nur auf einem einzigen Gebiete. Der außerordentliche Erfolg dieser Maßnahmen könnte indessen wohl Anlaß geben, der Frage näherzutreten, ob diese Einrichtung sich nicht auf andere Gebiete ausdehnen läßt. Die Mitglieder der Direktion, namentlich die im Verkehr und Betrieb tätigen, werden tatsächlich vielfach durch eine Fülle kleinerer Geschäfte so unverhältnismäßig in Anspruch genommen, daß ihre Entlastung hiervon durchaus anzustreben ist. Das würde zugleich ein Mittel sein, um einerseits die Tätigkeit der Direktionen auf die wirklich wichtigen Verwaltungsgeschäfte zu beschränken und zugleich die Zahl ihrer Mitglieder in angemessenen Grenzen zu halten, wenigstens ein allzu starkes Anwachsen dieser Zahl zu vermeiden, und um andererseits für die mittleren Beamten die Zahl der gehobenen Stellen zu vermehren.

3. Direktionen und Betriebsämter.

Die Eisenbahnverwaltung ist ein unentbehrliches und wichtiges Instrument für das gesamte Wirtschaftsleben. Mit diesem muß sie, wenn sie ihre Aufgaben voll erfüllen soll, fortgesetzt in engster Fühlung stehen; in sich selbst muß sie so gegliedert sein, daß sie sich seinen vielgestaltigen und wechselnden Bedürfnissen mit ihren Einrichtungen und Maßnahmen unverzüglich anzupassen imstande ist. Sie muß schlagfertig sein, ihre Kräfte müssen richtig verteilt und auf ein enges, zielbewußtes Zusammenarbeiten eingestellt sein.

Schon von diesem allgemeinen Gesichtspunkte aus mußte die im Jahre

1872 eingeführte und in die Organisation von 1879 übernommene Teilung der bis dahin in der Direktion vereinigten Verwaltungsgeschäfte durch Abzweigung lokaler Bezirksbehörden Bedenken erregen. Und das um so mehr, als es an einem sich von selbst ergebenden, natürlichen Maßstabe für eine solche Teilung gebrach, diese vielmehr eine mehr oder weniger willkürliche Trennung an sich zusammengehöriger, zumeist in enger Wechselwirkung stehender Geschäfte darstellte. Wenn man gleichwohl an der Einrichtung festhielt, so geschah dieses hauptsächlich deshalb, weil man es nicht für möglich hielt, daß die recht groß gewordenen und stark belasteten Direktionen zur alleinigen Führung der Verwaltung dauernd imstande sein würden. Der Erfolg zeigte aber, daß die Einrichtung trotz den 1879 eingeführten Verbesserungen keine glückliche und für die Verwaltung wenig ersprießliche war. Daß der Verwaltungsapparat dadurch wesentlich verwickelter, kostspieliger und schwerfälliger wurde, liegt auf der Hand und war vorauszusehen. Schnelle Entscheidungen zu treffen, war in den Fällen, wo beide Instanzen beteiligt waren, kaum möglich; im Gegenteil, es dauerte meist viel länger als nötig. Der Schriftwechsel zwischen den oberen und unteren Instanzen wuchs unmäßig an und trug auch dazu bei, die Schlagfertigkeit der Behörde zu lähmen. Das Bedenklichste aber lag in der Entwicklung, die das Verhältnis zwischen der Direktion und den nachgeordneten Betriebsämtern nahm, und die man geradezu als Minderung und Schwächung der Stellung und des Einflusses der Direktionen und damit der Gesamtverwaltung bezeichnen kann. Es war nicht zuviel gesagt, wenn später behauptet wurde, daß niemand Bescheid mußte.

Die Betriebsämter hatten einen recht ausgedehnten Geschäftskreis; sie waren diejenigen Behörden, unter deren unmittelbarer Leitung und Aufsicht sich der gesamte örtliche Dienst vollzog und die auf vielen Gebieten der Verwaltung allein in unmittelbarer Berührung und Beziehung mit dem praktischen Leben standen. Abgesehen von einer ziemlich selbständigen Finanz- und Wirtschaftsverwaltung, waren die Bedienung des Verkehrs, der Betrieb, die Unterhaltung und weitere Ausgestaltung der Bahnanlagen, der Abfertigungsdienst usw. in der Hauptsache in ihre Hand gelegt. Es war unausbleiblich, daß die Direktionen allen diesen nunmehr ihrer unmittelbaren Einwirkung fast ganz entzogenen umfangreichen und verwickelten Verhältnissen mehr oder weniger entrückt wurden. Der Umfang der Geschäfte der Betriebsämter war überdies, zumal in den verkehrreichen Bezirken, so groß und vielgestaltig, daß die vorgesetzte Behörde die Tätigkeit und Geschäftsführung der Betriebsämter auch

nicht entfernt zu übersehen vermochte. Die Direktionen hatten zwar die Verpflichtung zur Vornahme regelmäßiger Revisionen, aber diese beschränkten sich immer mehr auf Außerlichkeiten und vermochten daher ihren Zweck kaum zu erfüllen. Die Betriebsämter auf der anderen Seite empfanden die kontrollierende Betätigung der ihrer Meinung nach einer ausreichenden Kenntnis der Verhältnisse und daher des richtigen Urteils entbehrenden Direktionen als eine sie in ihrer freien Bewegung unnötig behindernde Last. So entstand nach und nach, hier mehr, dort weniger hervortretend, ein unerwünschter Gegensatz zwischen Direktion und Betriebsamt, der häufig noch durch persönliche Momente verschärft wurde: bei den Betriebsämtern die jungen, aufstrebenden und arbeitsfreudigen Kräfte, bei den Direktionen dagegen viele ältere und nicht mehr voll leistungsfähige Beamte, denen das Streben und Drängen der ersteren nicht bequem war und die vielfach zu bürokratischer Schwerfälligkeit hinneigten, dabei aber von einer gewissen Eifersucht gegenüber den stets auf ihre Selbständigkeit bedachten Betriebsämtern erfüllt waren und dieses die Ämter zum Schaden der Sache oft recht empfindlich fühlen ließen.

Alle diese Verhältnisse waren sehr wohl dazu angetan, den lebhaften Drang der Betriebsämter nach Selbständigkeit, ihr Bestreben, sich dem Einfluß der Direktion möglichst zu entziehen und ihre eigenen Wege zu gehen, ausgiebig zu unterstützen. Es wiederholte sich hier also daselbe Spiel wie bei den ehemaligen Eisenbahnkommissionen. Gewiß ist das Bestreben einer Behörde nach möglichst freier und ungehinderter Betätigung in der Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben ebenso berechtigt wie erwünscht, aber es wird zum Schaden für die Verwaltung, wenn dadurch das organische Zusammenwirken aller Teile und damit die Führung der Gesamtverwaltung beeinträchtigt wird. Wenn das hier geschah, so trifft der Vorwurf nicht sowohl die beteiligten Behörden als vielmehr in erster Linie die organisatorischen Einrichtungen, aus denen solche Zustände erwachsen konnten.

Bei der grundlegenden Bedeutung, welche die hier erörterte Frage für die künftige Gestaltung der Organisation der Staatseisenbahnverwaltung haben mußte, erscheint es zweckmäßig, die Folgen der Zwiespältigkeit der Verwaltung, wie sie die Organisation von 1879 geschaffen hatte, an der Hand einiger aus der Praxis entnommenen Beispiele näher darzulegen, um daraus zu erkennen, in welchem Maße das einmütige und zielbewußte Zusammenarbeiten der beiden Instanzen Abbruch erlitt und erleiden mußte.

1. Es bestand die dringende Notwendigkeit, einen unzulänglich gewordenen großen Bahnhof umzubauen und zu erweitern. Das mit den Verhältnissen vertraute Betriebsamt stellte einen sorgfältig den Bedürfnissen angepaßten Entwurf auf und legte ihn der Direktion zur Prüfung und mit dem Antrage vor, die ministerielle Genehmigung und die Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel herbeizuführen. Die von der Direktion gegen den Entwurf gezogenen Erinnerungen wurden im Schriftwege erledigt. Nach längerer Zeit erhielt das Betriebsamt einen in der Direktion aufgestellten ganz neuen Entwurf zur Prüfung und Außerung, den aber das Betriebsamt nicht als brauchbar anzuerkennen vermochte, weil damit nicht das erreicht wurde, was die Bedürfnisse des Bahnhofes dringend erforderten. Dann ruhte die Angelegenheit, bis eines Tages dem Betriebsamt ein ihm bis dahin ganz unbekannter dritter Entwurf, der bereits auf Antrag der Direktion die ministerielle Genehmigung gefunden hatte, mit dem Auftrage zur Ausführung zugeing. Eine sorgfältige Prüfung ergab nun aber, daß der Bahnhof, wenn dieser Entwurf ausgeführt wurde, seine Aufgaben schlechthin nicht mehr erfüllen konnte. Das Betriebsamt kam damit in einige Verlegenheit: Die Ausführung des genehmigten Entwurfes war praktisch nicht möglich, eine nachträgliche Änderung aber, nachdem die ministerielle Genehmigung erfolgt war, schon deshalb ausgeschlossen, weil die Direktion sich niemals bereit gefunden haben würde, ihre Arbeit hinterher zu verleugnen. Das Betriebsamt zog sich notgedrungen folgendermaßen aus der Verlegenheit: Die Ausführung des Entwurfes machte, da sie unter Aufrechterhaltung des Bahnhofsbetriebes, unter den Rädern, erfolgen mußte, vorerst umfangreiche provisorische Anlagen erforderlich. Für diese Anlagen konnte ohne besondere Schwierigkeiten der seinerzeit vom Betriebsamt vorgelegte erste Bauentwurf zur Grundlage genommen werden. Man baute also die Provisorien nach diesem Entwurf, ließ diese dann aber bestehen und sah von dem weiteren entwurfsmäßigen Ausbau ab! Wie vorgeschrieben, wurde der Direktion ein „mit der Wirklichkeit übereinstimmender Plan“ vorgelegt, und — die Sache war erledigt, ohne daß die Eigenmächtigkeit des Betriebsamtes auch nur bemerkt wurde.

2. Auf einem größeren Bahnhofs reichten die bei der Güterabfertigung vorhandenen Gleise nicht mehr aus, um die täglich dort unterzubringenden Wagen aufzustellen, so daß dem Bahnhof empfindliche Verlegenheiten erwuchsen. Das Betriebsamt beantragte vorchriftsmäßig bei der Direktion die Genehmigung zur Herstellung eines weiteren Aufstellungsgleises, das sich ohne weiteres ausführen ließ. Die Entscheidung der

Direktion blieb trotz wiederholter dringender Erinnerungen monatelang aus und hätte wohl noch lange auf sich warten lassen, wenn nicht durch Eingreifen zufällig auf dem Bahnhofe anwesender Ministerialkommissare die Angelegenheit wunschgemäß erledigt worden wäre. Und der Grund der Verzögerung? Der betreffende Bahnhof sei eine ziemlich alte Anlage und werde voraussichtlich in absehbarer Zeit einem Umbau unterworfen werden müssen; da man bei der Prüfung des Antrages (man bedenke: es handelte sich um ein einfaches Aufstellungsgleis!) hierauf gebührend zu rücksichtigen habe, habe man erst einmal eine Entwurfsfzisse für einen solchen Umbau entwerfen müssen, um danach zu prüfen, ob das beantragte Gleis in den Rahmen dieses Entwurfs hineinpasse und nicht etwa später wieder abgebrochen werden müsse! Andere Betriebsämter vermieden solche Weitläufigkeiten, indem sie, trotz entgegenstehender Vorschrift, nicht erst fragten, sondern das Notwendige ohne weiteres eigenmächtig ausführten und damit den Bedürfnissen auf kürzestem Wege gerecht wurden.

3. Ein Betriebsamt, auf dessen Hauptstrecke ein starker Güterverkehr zu bewältigen war, hatte die damals noch wenig bekannte und gelübte Einrichtung getroffen, daß Stückgüter, die in größeren Mengen für entfernte Zielstationen aufkamen, im Interesse der Vereinfachung und Beschleunigung der Beförderung zusammengefaßt und so weit wie möglich geschlossen dem Ziele zugeführt wurden. Gelegentlich einer Revision wurde diese Einrichtung den Vertretern der Direktion mit einem gewissen Stolze vorgeführt, die auch gebührend davon zu Protokoll Bemerkungen nahmen. Und der Erfolg war: Es wurde gerügt, daß das Betriebsamt eigenmächtig solche in den allgemeinen Vorschriften nicht vorgesehene Einrichtungen getroffen hatte, und die alsbaldige Abstellung des Verfahrens angeordnet. Das Betriebsamt gab dem aber einfach nicht Folge und das bewährte Verfahren blieb dauernd und unbehindert bestehen.

4. Auf einem Rangierbahnhofe im Binnenlande lief täglich in unregelmäßiger Folge eine größere Zahl von Wagen ein, welche von zwei Seehäfen Einfuhrgüter für Süddeutschland und die Schweiz brachten. Der nicht mehr voll zureichende Rangierbahnhof wurde dadurch unnötig belastet, daß diese Wagen nach und nach mit den auf den beiden Zufahrtsstrecken verkehrenden, sämtlich auf jeder Station zum Ein- und Aussetzen von Wagen haltenden ungeordneten Güterzügen einliefen und daher eine umständliche Behandlung erforderten. Das Betriebsamt stellte fest, daß die von den beiden Hafensplätzen täglich kommenden Wagen je einen halben Zug ausmachten und daß, wenn sie geschlossen auf beiden Zufahr-

linien angebracht wurden, auf dem Rangierbahnhofe ohne weiteres durch Zusammenstellung der beiden Hälften ein voller Zug gebildet und geschlossen in wesentlich kürzerer Zeit dem Ziele zugeführt werden konnte. Da hierbei mehrere Betriebsamtsbezirke in Frage kamen, wurde der Direktion ein entsprechender Antrag unterbreitet. Der Bescheid war: Das Betriebsamt solle sich nicht um Dinge kümmern, die außerhalb seiner Zuständigkeit lägen. In der Sache geschah nichts. Nun das Nachspiel: Nach Jahr und Tag liefen bei der Direktion Mitteilungen der westlichen Verwaltungen ein, daß der bisher den deutschen Plätzen zugefallene Seehafenverkehr für Süddeutschland und die Schweiz sich neuerdings nach den holländischen und belgischen Plätzen zöge, und damit auch dem fremdländischen Eisenbahnverkehr zufließe, weil, wie man festgestellt habe, das Gut auf diesem Wege erheblich schneller seinem Ziele zugeführt werde, als über die deutschen Länder. Darauf wurde nun endlich — aber aus eigenem Antriebe! — von der Direktion das, was damals vom Betriebsamte vorgeschlagen war, und zwar mit vollstem Erfolge ausgeführt.

Diese wenigen Beispiele lassen erkennen, wie sehr es an einem harmonischen und zielbewußten Zusammengehen der Direktion und der Betriebsämter fehlte und wie die Direktion selbst durch ihr Verhalten sich die Betriebsämter gewissermaßen entfremdete und damit ihre Neigung, sich von dem Einflusse der Direktion möglichst loszulösen und sich, um „unnötige Weitläufigkeit zu vermeiden“, eigenmächtig über die bestehenden Bestimmungen hinwegzusetzen, geradezu förderte. In der Tat trieb diese Neigung mit der Zeit recht sonderbare Blüten. So war es, und zwar vornehmlich bei sonst gut verwalteten Betriebsämtern, verbreitete Übung geworden, die Verfügungen und Anordnungen der Direktion vorerst betriebsamtsseitig allgemein einer kritischen Prüfung zu unterziehen, ob sie zweckmäßig und zur Ausführung geeignet seien oder nicht. Im letzteren Falle wurden sie einfach beiseite gelegt, oft gar nicht einmal in den Geschäftsgang gebracht, und wenn dann eine Nachfrage erging oder sonst Bericht zu erstatten war, half man sich mit einem entsprechend zurechtgelegten, oft mit der Wahrheit nicht zu vereinbarenden Berichte mühelos aus der Verlegenheit. Ein besonders tüchtiger und erfahrener Betriebsdirektor hatte durch Jahre regelmäßig so verfahren und sprach sich einem darob etwas erstaunten jüngeren Amtsgenossen dahin aus, daß sich dieses Verfahren, mit dem man sich viel unnütze Schreiberei und Verdrießlichkeiten spare, bei ihm „außerordentlich bewährt“ habe, und daß ihm noch niemals Ungelegenheiten daraus erwachsen seien. Und nun das Gegenstück dazu: Ein anderer Betriebsdirektor verhielt sich den Anordnungen

der Direktion gegenüber streng korrekt; er trug entweder seine Bedenken sofort vor oder führte die Anordnungen aus und erstattete im Falle der Nichtbewährung begründeten Bericht. Beides war recht oft nötig. Der Erfolg war, daß diesem Betriebsdirektor schließlich in aller Form vorgehalten wurde, sein Betriebsamt habe im Gegensatz zu allen anderen Ämtern des Direktionsbezirks, die ohne weiteres das täten, was verlangt werde, immer an den ergehenden Anordnungen zu mäkeln; es sei darin geradezu eine nicht zu duldenbe Widerspenstigkeit gegen die vorgeetzte Behörde zu erblicken, die eine Rüge verdiene. Als der zu Unrecht getadelte Betriebsdirektor dieses Erlebnis gelegentlich einer Konferenz von Amtsgenossen betrübt erzählte, wurde er — ausgelacht! Ihnen, die es eben anders machten, passiere so etwas nicht. Kein Wunder, daß auch er die Zweckmäßigkeit seiner bisherigen Korrektheit einer Nachprüfung unterzog.

Die Verteilung der an sich zusammengehörigen und mit Erfolg nur von einer Stelle zu führenden Verwaltungsgeschäfte auf zwei behördliche Instanzen hatte hiernach zu Zuständen geführt und führen müssen, die man nicht anders als unerträglich bezeichnen kann. Aber wie es in der Verwaltung wirklich ausah, das entzog sich der Kenntnis weiterer Kreise. Die Betriebsämter hatten alle Veranlassung, einen Schleier darüber zu ziehen; bei den Direktionen fühlte man wohl, daß vieles nicht in Ordnung war, aber man vermochte der Sache nicht auf den Grund zu kommen. In der den Verhältnissen ungleich ferner stehenden Zentralstelle dagegen konnte man füglich der Meinung bleiben, daß die organisatorischen Einrichtungen im allgemeinen einwandfrei funktionierten. Dieses wurde erst anders, nachdem eine Anzahl von Männern in das Ministerium eingetreten war, die selbst große Betriebsämter geleitet oder sonst bei ihrer Tätigkeit in der Provinz Gelegenheit gehabt hatten, zu erfahren, wie es in Wirklichkeit draußen ausah. Diese waren es denn auch, die auf die Notwendigkeit einer grundlegenden Neuordnung hinwiesen und dabei mit Nachdruck die Forderung einer völligen Beseitigung der Betriebsämter als erstes und wichtigstes Erfordernis an die Spitze stellten.

Daß eine solche Maßnahme keine einfache Sache war, sondern zu einer tiefgreifenden Umwälzung des gesamten Verwaltungsapparates führen mußte, konnte niemandem zweifelhaft sein. Es war ausgeschlossen, die Geschäfte der Betriebsämter einfach auf die bestehenden Direktionen zu übertragen, da diese damit eine Mehrbelastung erfahren hätten, die sie unmöglich tragen konnten. Ebensovienig war eine Aufhebung der Direktionen und eine Vereinigung der Verwaltungsgeschäfte bei den Be-

triebsämtern wegen der großen Zahl der letzteren möglich. Es blieb deshalb gegebenenfalls kein anderer Ausweg, als die Verwaltung unter wesentlicher Erhöhung der Zahl der Direktionen und gleichzeitiger durchgreifender Umgestaltung dieser letzteren selbst vollständig neu aufzubauen. Erschwerend mußte dabei ins Gewicht fallen, daß eine sich so vollziehende Umgestaltung der ganzen Verwaltung im Interesse der Aufrechterhaltung eines geordneten Dienstbetriebes, der bei der Natur des Eisenbahndienstes selbstverständlich keine Unterbrechung duldet, in kürzester Frist, zum Teil schon an dem Einführungstage durchgeführt werden mußte. Das waren allerdings gewichtige Bedenken. Die Gegner der geplanten Neuordnung ließen sich diese denn auch nicht entgehen und gaben dabei dem an sich gewiß nicht unberechtigten Zweifel Ausdruck, ob das denn überhaupt möglich sei. Aber ein anderer Ausweg ließ sich nicht finden. Noch in einer der letzten entscheidenden Sitzungen wurde dem Minister vorgestellt, ein wie großes Wagnis das Vorhaben sei, daß es sich um einen „Sprung ins Dunkle“ handele und viel Mut dazu gehöre, ein solches Wagnis zu unternehmen. Der Minister erklärte jedoch, daß er diesen Mut habe, zumal er das Vertrauen zu der Verwaltung hege, daß sie zur Lösung der gewaltigen Aufgabe imstande sein werde. Dieses Vertrauen ist denn auch nachher, trotz der unerhörten Schwierigkeiten, die namentlich bei der Einrichtung der ganz neu geschaffenen Direktionen zu überwinden waren, nicht getäuscht worden.

Damit war die Entscheidung zugunsten der Aufhebung der Doppelinstanzen gefallen und die bei weitem wichtigste und bedeutungsvollste Frage, die es zu lösen galt, endgültig erledigt.

4. Bildung der Direktionsbezirke.

In früheren Jahren stand im Bereiche der Verwaltung die Frage, nach welchen Gesichtspunkten die Bezirke der Eisenbahndirektionen zweckmäßig zu bilden seien, mehr als heute im Vordergrund des Interesses. Auf der einen Seite wollte man die großen durchgehenden Verkehrslinien grundsätzlich in ihrer ganzen Ausdehnung in eine Hand gelegt sehen, während auf der anderen Seite die Meinung vertreten wurde, daß die Bildung möglichst in sich abgerundeter übersichtlicher Bezirke den Vorzug verdiene. In der Praxis war vor dem Jahre 1895 mehrfach der erste Gedanke weitgehend verwirklicht. So erstreckte sich zum Beispiel der Bezirk der Direktion Frankfurt am Main von Frankfurt über Webra und Nordhausen bis nach Halle und Berlin; auch die Hauptwerkstatt in Halle

gehörte zu dieser Direktion. Ebenso dehnte sich der Bezirk der Direktion Erfurt von ihrem natürlichen Arbeitsgebiete in den sächsisch-thüringischen Landesteilen bis weit nach Osten, nach Sorau und Kohnfurt aus.

Bei der durch die geplante Neuordnung erforderlich werdenden Umbildung der Verwaltungsbezirke gewann diese Frage erneut Bedeutung, und es mußte daher Stellung zu ihr genommen werden. Die Entscheidung fiel schließlich zugunsten der zweiten Auffassung. Man erkannte zwar an, daß die einheitliche Leitung des Betriebes auf den großen Durchgangstrecken unzweifelhaft an sich sehr erwünscht sei. Aber es handle sich dabei doch immer nur um das Betriebsinteresse, also um einen einzelnen Zweig der Verwaltungstätigkeit, während die überwiegenden Interessen der Gesamtverwaltung einer darnach durchgeführten Bildung der Direktionsbezirke durchaus entgegenständen. Um die Eisenbahnverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu befähigen, sei es nötig, die Bezirke der Verwaltungsbehörden so zu bilden, daß jede Direktion die Verhältnisse ihres ganzen Bezirks stets voll zu übersehen und in allen Beziehungen gründlich kennen zu lernen vermöge, um überall den Bedürfnissen des Verkehrs und Wirtschaftslebens schnell und sachgemäß gerecht werden zu können. Es sei durchaus beachtenswert, daß gerade seitens der Verkehrsinteressenten allgemein auf die Möglichkeit ungehinderter näher und tunlichst persönlicher Beziehungen zu der zuständigen Eisenbahndirektion besonderer Wert gelegt werde. Aus einer solcher-gestalt gewonnenen und lebendig erhaltenen eingehenden Kenntnis aller Verhältnisse heraus könnten ebenso auch die Bedürfnisse des Betriebes und die Ausgestaltung und Ruhbarmachung der Bahnanlage und ihres Zubehörs schnell und richtig erfaßt und damit auch diese Aufgaben der Verwaltung überall prompt und zweckentsprechend erfüllt werden. Dagegen habe die Erfahrung gelehrt, daß in den unter Zugrundelegung der langen Durchgangstrecken gebildeten Bezirken eine wirklich fruchtbringende und erschöpfende Tätigkeit der Direktion sich eigentlich immer nur in dem engeren natürlichen Arbeitsgebiete entwickle, während die meist ganz

¹⁾ Die Richtigkeit dieser Wahrnehmungen wurde durch die Erfahrung bestätigt, welche die im Jahre 1895 neugebildeten Direktionen, deren Bezirk solche auslaufenden Strecken zugeteilt wurden, gemacht haben. Es hat lange Zeit erfordert, um die Rückständigkeiten auszugleichen, die infolge der unzweckmäßigen Betriebsabgrenzung dort bestanden. Wer dabei tätig war, hat sich stets gern dessen erinnert, wie erfreut und dankbar die Verkehrsinteressenten waren, als ihren Bedürfnissen endlich eine bis dahin ungewohnte Fürsorge, auf die sie doch von jeher einen Anspruch gehabt hätten, zuteil wurde.

anders gearteten Interessen der weit entfernt vom Sitze der Direktion auslaufenden, ihrem Auge mehr oder weniger entrichteten Linien tatsächlich zumeist eine auffällige Vernachlässigung erführen¹⁾. Dieses alles weist darauf hin, die Verwaltungsbezirke so weit wie möglich in sich abgerundet und abgeschlossen zu formen und sie so zu gestalten, daß auch die entfernteren Strecken ohne zu großen Zeitverlust erreichbar bleiben¹⁾.

Diesen allgemeinen Gesichtspunkten weiter folgend, kam man zu dem Ergebnisse, daß der Bezirk einer Eisenbahndirektion im Durchschnitt etwa 1400—1500 km Streckenlänge zu umfassen habe. Hieraus sei indessen nur ein allgemeiner Anhalt zu entnehmen. Bezirke mit sehr dichtem und verzweigten Verkehr und entsprechenden Betriebsverhältnissen, namentlich in den großen Industriegebieten, würden wesentlich hinter dem Durchschnitte zurückbleiben müssen, wogegen es keinen Bedenken unterliege, in den verkehrsärmeren Gegenden, die vielfach nur durch Nebeneisenbahnen bedient werden, mehr oder weniger darüber hinauszugehen. Auch dürfe man sich nicht zu sehr an die Zahl binden, wenn es darauf ankomme, größere, gleichartige und in sich geschlossene Verkehrsgebiete, wie z. B. Kohlenreviere, in einer Hand zu vereinigen, um den Beteiligten die Möglichkeit einer Wahrnehmung ihrer durch die Eisenbahnen berührten gemeinsamen Interessen an einer Stelle zu verschaffen. Die Streckenlänge der nach diesen Gesichtspunkten gebildeten neuen Direktionen bewegte sich in runder Zahl zwischen 600 und 2000 km.

Die Bestimmung der Sitze der neuen Behörden und ebenso die Zuteilung der einzelnen Strecken erfolgte nach längeren Verhandlungen mit den Behörden der eignen wie der allgemeinen Landesverwaltung, ohne daß dabei unüberwindliche Schwierigkeiten hervortraten. Im allgemeinen ging man davon aus, daß dort, wo bisher die Direktionen ihren Sitz gehabt hatten, selbstverständlich auch die neuen Behörden ihren Platz finden mußten, während im übrigen diejenigen Städte zu berücksichtigen seien, die als die natürlichen Mittel- und Schwerpunkte der einzelnen Verkehrsgebiete anzusprechen waren. Das Bekanntwerden des Planes einer wesentlichen Vermehrung der Zahl der Eisenbahndirektionen hatte eine Flut von Eingaben aller möglichen Städte zur Folge, in denen um

¹⁾ Dem Bedürfnisse nach Einheitlichkeit der Betriebsführung auf den sich über mehrere Direktionsbezirke erstreckenden langen durchgehenden Linien ist später (1908) dadurch Rechnung getragen, daß einer der daran beteiligten Direktionen die Geschäftsführung für den Betrieb in bestimmten Grenzen übertragen worden ist, ohne daß dabei an der Selbständigkeit und Verantwortlichkeit der übrigen beteiligten Direktionen etwas geändert ist.

vorzugsweise Berücksichtigung gebeten und gleichzeitig wertvolle Gegenleistungen, wie unentgeltliche Bereitstellung von Dienstgebäuden und Diensträumen u. dgl. in Aussicht gestellt wurden. Besonders solche Städte, die bisher der Sitz mehrerer Betriebsämter gewesen waren, und in dem Wegfall dieser Behörden eine Schädigung ihrer Interessen erblickten, glaubten hieraus von vornherein einen Anspruch auf vorzugsweise Berücksichtigung herleiten zu dürfen. Wenn auch diese vielen Wünsche nur zum Teil erfüllt werden konnten, so gelang doch schließlich ein den allgemeinen öffentlichen Interessen entsprechender Ausgleich und damit eine Einteilung der Verwaltungsbezirke, die sich trotz einiger unvermeidlichen Unebenheiten in der Folge im wesentlichen als zweckmäßig erwiesen hat¹⁾.

In den ersten Jahren nach Einführung der neuen Ordnung hat die ursprünglich vorgenommene Bezirkseinteilung zwar noch verschiedentlich, je nach den im Laufe der Zeit hervorgetretenen Bedürfnissen, dadurch einige Änderungen erfahren, daß einzelne Strecken anderweitig verteilt und die beteiligten Bezirke entsprechend umgeformt wurden. Aber der bewährte Gesamtaufbau ist dadurch unberührt geblieben.

Einige Schwierigkeiten bereiteten die Berliner Verhältnisse. Die Direktion Berlin umfaßte bis zum Jahre 1895 in der Hauptsache die alte Niederschlesisch-Märkische Stammbahn mit der später erbauten schlesischen Gebirgsbahn, die frühere Berlin—Stettiner und die Berliner Nordbahn sowie die ehemalige Berlin—Dresdener, Berlin—Görlitzer und Kottbus—Großenhainer Bahn. In Berlin selbst verfügte sie über die Stadt- und Ringbahn sowie über diejenigen Endbahnhöfe, in welche die ihr zugehörigen Fernbahnen ausliefen. Die übrigen in Berlin einmündenden Fernbahnen mit Einschluß der dazugehörigen Berliner Endbahnhöfe unterstanden dagegen vollständig den außerhalb Berlins befindlichen Direktionen (Magdeburg, Erfurt, Altona), denen die betreffenden Fernbahnstrecken zugehörten, so daß beispielsweise der Berlin—Potsdamer Vorortverkehr von Magdeburg aus geleitet wurde. Die Berliner Verkehrsinteressenten hatten daher ihre örtlichen Schmerzen zum Teil mit der Direktion Berlin, zum Teil je nach der in Frage kommenden Bahn-

¹⁾ Neben die bisherigen Eisenbahndirektionen in Bromberg, Breslau, Berlin, Altona, Hannover, Magdeburg, Erfurt, Frankfurt a. M., Elberfeld und die zu einer Direktion vereinigten Eisenbahndirektionen Cöln links- und Cöln rechtsrheinisch traten die neuen Direktionen Königsberg i. Pr., Danzig, Posen, Stettin, Rattowitz, Halle a. d. Saale, Cassel, Münster, Essen, Saarbrücken und im Jahre 1896 die Eisenbahndirektion Mainz.

strecke mit einer Anzahl fern von Berlin sitzender Behörden auszutragen. Wenn man sich auch an diesen aus der Entstehung der Staatsbahnverwaltung erklärlichen Zustand im Laufe der Jahre gewöhnt hatte, so konnte es doch keinem Zweifel unterliegen, daß diese Verhältnisse sehr unbefriedigend waren, und daß man es in den beteiligten Kreisen nicht verstanden haben würde, wenn man es bei einer so umfassenden Neuordnung der Staatsbahnverwaltung, wie sie in Aussicht stand, unterlassen hätte, hier die bessernde Hand anzulegen. Die Notwendigkeit, den gesamten Eisenbahnverkehr der Stadt Berlin und ihrer Umgebung in der Weise zusammenzufassen, daß außer dem Stadt- und Ringbahnverkehr auch die dem Vorortverkehr dienenden Strecken der Fernbahnen einschließlich der großen Endbahnhöfe in der Direktion Berlin vereinigt wurden, mußte hiernach grundsätzlich anerkannt werden. Freilich bestanden hiergegen zum Teil nicht unerhebliche Bedenken. Da der Fernbetrieb auf den in Berlin einmündenden großen Eisenbahnlinien, soweit er von außerhalb Berlins sitzenden Behörden geführt wurde, nicht vor den Toren Berlins eine Grenzunterbrechung erfahren konnte, vielmehr auch ferner auf der ganzen Strecke einheitlich durchgeführt werden mußte, so ergab sich daraus auf den künftig dem Bezirk Berlin zuzuteilenden Teilstrecken (Vorortstrecken) ein Gemeinschaftsbetrieb zweier Verwaltungen, der es zugleich mit sich brachte, daß der Berliner Endbahnhof von den Fernverwaltungen mitbenutzt und Betriebsmittel und Personal der letzteren auf diesem Bahnhofe in nicht unerheblichem Umfange stationiert werden mußten. Aus dem daraus sich ergebenden Mit- und Nebeneinanderarbeiten verschiedener Behörden würden sich, wie man meinte, allerlei Schwierigkeiten und Reibereien ergeben, die der Sache nicht förderlich sein würden. Man glaubte indessen, sich hiermit abfinden zu müssen, da man, wenn die Behörden sich erst in die neuen Verhältnisse eingelebt haben würden, über die Schwierigkeiten schon hinwegkommen würde. Diese Erwartung hat sich denn auch im Laufe der Zeit allmählich erfüllt. Weiter wurde gegen die in Aussicht genommene Bildung des Berliner Bezirks geltend gemacht, daß eine Direktion, die nur den Berliner Stadt-, Ring- und Vorortverkehr zu bedienen habe, keine vollwertige Eisenbahndirektion sei, und daß diejenigen Beamten, die dort beschäftigt würden, mit der Zeit gerade den wichtigsten Aufgaben der Verwaltung entrückt und entfremdet, also auch kein Verständnis für die Bedürfnisse der angrenzenden Fernbahnen haben würden. Darin, daß der Direktion Berlin die Verwaltung aller Berliner Bahnhöfe übertragen werde, könne man einen Ausgleich hierfür kaum erblicken. Diese letztere Maßnahme habe zudem

noch das Bedenken gegen sich, daß eine solche Anhäufung großer Bahnhöfe mit den zugehörigen oder angeschlossenen sonstigen Anlagen, wie Hauptwerkstätten usw., und einem riesigen Personalbestande bei einer einzigen Direktion große Schwierigkeiten und eine Belastung der letzteren mit einer ganz außerordentlichen Arbeitsfülle mit sich bringen müsse. Alldem hätte man indessen in der Tat nur begegnen können, wenn man, wie es von der Gegenseite auch befürwortet wurde, den ganzen Plan fallen lassen und von der Einrichtung einer den gesamten Berliner Verkehr umfassenden Direktion überhaupt absehen wollte. Da man dieses als ausgeschlossen erachtete, blieb nichts weiter übrig, als alle diese Bedenken zurückzustellen. Nur in einem Punkte wurde man ihnen gerecht: Um die neue Behörde nicht ganz von dem Fernbetriebe auszuschließen und zu entwöhnen, legte man ihrem Bezirk einen Teil der alten Niederschlesisch-Märkischen Bahn hinzu. Dieses blieb aber nur eine vorübergehende Erscheinung. Da der fortgesetzt wachsende Geschäftsumfang eine Entlastung der Berliner Direktion unabweislich machte, nahm man ihr diese Strecke demnächst wieder ab. Seitdem ist die Berliner Direktion stets grundsätzlich auf den Stadt-, Ring- und Vorortverkehr beschränkt geblieben.

Im Laufe der letzten Jahre ist gelegentlich auch die Frage aufgetaucht, ob nicht mit Rücksicht auf das fortgesetzte Anwachsen des Verkehrs und die Vergrößerung, die viele Bezirke im Laufe der Jahre besonders durch neuerbauete Eisenbahnen erfahren hatten, eine Vermehrung der Zahl der Verwaltungsbezirke geboten sei. Es wurde indessen festgestellt, daß, obwohl die Mehrzahl der Bezirke im Laufe der Zeit das im Jahre 1895 aufgestellte Normalmaß zum Teil erheblich überschritten hatte, ein dringendes Bedürfnis hierfür nicht anzuerkennen sei. Man beließ es deshalb um so mehr bei dem Bestehenden, als eine Vermehrung der ohnehin schon recht großen Zahl der Direktionen, auch abgesehen von den daraus erwachsenden, fortlaufenden erheblichen Mehrkosten, sehr unerwünscht sei und ohne durchaus zwingende Gründe vermieden werden müsse. Den Bedürfnissen, welche sich aus der späteren Vergrößerung und Mehrbelastung der Direktionen ergaben, hat man, wie später dargelegt werden wird, durch andere Maßnahmen abzuhelpfen vermocht.

5. Direktionsabteilungen.

Bei der Prüfung der Frage der künftigen inneren Ausgestaltung der Verwaltungsbehörden mußte vorzugsweise zu der im Jahre 1879 geschaffenen Einrichtung von Direktionsabteilungen Stellung genommen werden. Als man diese einführte, hatte man sich darauf berufen, daß

ähnliche, auf eine Entlastung des Präsidenten der Behörde abzielende Einrichtungen auch anderwärts bestanden und sich bewährt hätten, ohne indessen erkennen zu lassen, inwieweit hier wirklich vergleichsfähige Verhältnisse in Betracht kamen. Wenn man dabei an die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung, der Bezirksregierungen, gedacht haben sollte, so würde der Vergleich zweifellos nicht passen. Denn die Regierungsabteilungen stellen, genau betrachtet, gesonderte Behörden mit gesonderten Aufgaben dar, deren obere Leitung nur in Personalunion in der Hand des Regierungspräsidenten vereinigt ist. Bei der Eisenbahnverwaltung dagegen bedeuteten die Abteilungen nichts anderes, als gruppenweise Scheidung und Verteilung von Geschäften, welche im engsten Zusammenhange miteinander stehen und ohne fortgesetzte lebendige Wechselwirkung niemals gedeihlich geführt werden können. Dieses hat man damals auch keineswegs übersehen, vielmehr die Notwendigkeit engen Zusammenarbeitens und einer überall das Interesse der Gesamtverwaltung währenden gemeinsamen Betätigung der Abteilungen wiederholt nachdrücklich betont. Aber die Erwartungen, die man daran knüpfte, haben sich nicht erfüllt. Es hat sich vielmehr auch hier wieder gezeigt, daß Einrichtungen, die nicht auf einer natürlichen gefunden Grundlage aufgebaut sind, in der Praxis ganz anders wirken, als man sich gedacht hat.

Von Anfang an machte sich in den Abteilungen ein ausgesprochener Selbstständigkeitsdrang geltend, der aber insofern auf falsche Wege geriet, als er sich vornehmlich den übrigen Abteilungen gegenüber betätigte. Jede Abteilung war eifersüchtig darauf bedacht, sich dem Einfluß oder der Mitwirkung der anderen Abteilungen möglichst zu entziehen. War eine solche Mitwirkung unvermeidlich, so verlangte jede Abteilung, daß ihre Ansicht und ihr Wille ohne weiteres als maßgebend anerkannt würden. Da eine Verständigung hierbei immer nur schwer und umständlich zu erreichen war, suchte man, um unbequeme Auseinandersetzungen zu vermeiden, nach Mitteln und Wegen, erlaubten oder unerlaubten, die andere Abteilung auf irgendeine Weise auszuschalten, auch wenn es sachlich nicht gerechtfertigt war. Das brachte aber auch wieder Kompetenzstreitigkeiten und sonstige Reibereien mit sich, die nicht selten, selbst in den Plenarsitzungen der Direktion, einen breiten Raum einnahmen. Ein unmittelbarer persönlicher Verkehr der beiderseitigen Dezernten zum Zwecke der Verständigung über gemeinsame Angelegenheiten hatte unter solchen Verhältnissen kaum noch Raum, zumal die Dezernten in wichtigen Sachen ohne Zustimmung ihrer Abteilungs-

dirigenten keine Entschlüsse fassen konnten, die letzteren überdies auch solche unmittelbaren Verhandlungen meist nicht liebten. Der Verkehr zwischen den Abteilungen, also innerhalb der eigenen Behörde, vollzog sich schließlich überwiegend im Wege wechselseitigen Schriftwechsels und es zog damit eine Übung ein, die am allerwenigsten gerade für die Eisenbahnverwaltung paßte.

So entwickelten sich die Abteilungen anstatt zu organischen lebendigen Gliedern der Gesamtverwaltung zu einander nebengeordneten Sondergebilden, die möglichst unabhängig voneinander ihr Dasein zu führen suchten. Dieses lief selbstverständlich den Interessen der Verwaltung durchaus zuwider; die Güte der Arbeit mußte überall da, wo das unentbehrliche Zusammenwirken der verschiedenen Teile der Verwaltung infolge der Trennung der Gewalten entfiel, beträchtlich Schaden erleiden. Da diese Entwicklung sich überall in gleicher Weise vollzog, nur je nach den beteiligten Persönlichkeiten mehr oder weniger scharf, so ist der Schluß voll berechtigt, daß sie eine unvermeidliche Folge der Einrichtung selbst waren.

Wohin diese Zustände führten, zeigt unter anderem die Gestaltung des Verhältnisses zwischen Bau und Betrieb. Neubauten sowie größere Um- und Erweiterungsbauten gehörten zum Bereich der III. Abteilung. Bei dem wesentlichen, oft geradezu entscheidenden Interesse, das Betrieb und Verkehr hierbei hatten, wäre es selbstverständlich gewesen, die Bearbeitung der erforderlichen Bauentwürfe im engen Einvernehmen mit der II. Abteilung zu bewirken. Dieses unterblieb aber fast immer; die II. Abteilung wußte oft gar nicht, was im Gange war. Die bearbeitende Abteilung beschränkte sich auf eine Prüfung und Verwertung der Unterlagen, die sie von dem zuständigen Betriebsamt erhielt, an die sie sich aber meist nur so weit band, als es ihr zweckmäßig erschien. In bureaukratischer Weitschweifigkeit, vielfach mit stark theoretisierendem Einschlag, wurden dann in den Büreaus ohne ausreichende Kenntnis der durch das Betriebsinteresse gewiesenen Ziele Entwürfe aufgestellt, nachgeprüft, wieder aufgegeben und nochmals probiert, bis endlich mit vieler Mühe nach langer Zeit ein Bauplan fertig war, dessen Güte und Brauchbarkeit zu dem Aufwande von Zeit und Arbeit meist in keinem angemessenen Verhältnis stand. Als einmal bei einer Direktion der Plan für einen umfangreichen Bahnhofsbau bearbeitet wurde, ließ man im Hinblick auf das in Fachkreisen dafür bestehende Interesse gelegentlich einer am Sitz der Direktion stattfindenden Konferenz die bis dahin ausgeführten Vorentwürfe an den Wänden des Sitzungssaales zur Einsichtnahme auf-

hängen. Der Platz reichte aber dazu nicht aus; man mußte noch die langen Flure mit zu Hilfe nehmen. Denn es lagen nicht weniger als zwanzig umfassende Entwürfe vor, zu denen noch eine Reihe sogenannter „Varianten“ hinzukam. Für die Ausführung geeignet aber war von diesen Entwürfen keiner! Gewiß war dieses ein besonders krasser Fall, aber ähnliches konnte man überall erleben, weil es nun einmal an dem unentbehrlichen verständnisvollen Zusammenwirken der in den verschiedenen Verwaltungszweigen tätigen Organe fehlte. Man pflegte zu sagen, was die anderen können, können wir auch. Dabei kam fast immer der Betrieb zu kurz. Wenn eine neue Bahn in Benutzung genommen wurde, bedurfte es erst mehr oder weniger großer Änderungen und Ergänzungen, um sie für den Betrieb voll brauchbar zu machen. Vielfach waren, um billig zu bauen, so ungünstige Steigungs- und Krümmungsverhältnisse geschaffen, daß der Betrieb dauernd große Schwierigkeiten hatte und zugleich erheblich verteuert wurde. Solche Mängel haben sogar wiederholt zu einem nachträglichen, äußerst kostspieligen Umbau von neuen Bahnstrecken genötigt, der sich hätte vermeiden lassen, wenn man den Organen der Betriebsverwaltung von vornherein ihr Recht gelassen hätte. Daß diese Erscheinungen keine Zufälligkeiten waren, sondern in den Einrichtungen selbst ihre Quellen hatten, wird nicht nur dadurch bestätigt, daß sie allgemein verbreitet waren, sondern ganz besonders dadurch, daß sie nach Einführung der neuen Verwaltungsordnung mit geradezu überraschender Schnelligkeit verschwanden. Nachdem die Möglichkeit gegeben war, in einfachster Weise durch ein verständiges Zusammenarbeiten von Bau, Betrieb und Verkehr unter Beteiligung der örtlichen Stellen die Bedürfnisse und das, was zu ihrer Befriedigung geschehen mußte, schnell, klar und erschöpfend festzustellen, wurde es nunmehr die Regel, daß in verhältnismäßig kurzer Frist und ohne Kräftevergeudung wirklich brauchbare Bauentwürfe aufgestellt und ausgeführt werden konnten. Man wird daher gewiß denen recht geben müssen, welche behaupten, daß die gewaltigen Bauaufgaben, die in der Folgezeit an die Staatsbahnbahnverwaltung gestellt wurden, beim Fortbestehen der alten Einrichtungen niemals so schnell und so gut, vielleicht sogar überhaupt nicht hätten erfüllt werden können.

Daß das Verhältnis der Direktion zu den Betriebsämtern durch die dargelegten Umstände auch nicht gerade günstig beeinflusst wurde, vielmehr oftmals die zentrifugalen Bestrebungen der Betriebsämter geradezu zu fördern geeignet war, ist bereits an anderen Stellen dargelegt. Wenn es vorkommen konnte, daß ein Betriebsamt von der Direktion (II. Ab-

teilung) wegen einer von ihm getroffenen angeblich unzulässigen Einrichtung „zur Rechtfertigung“ aufgefordert wurde, und darauf nur antworten konnte, daß die Einrichtung von der Direktion selbst (III. Abteilung) ausdrücklich angeordnet worden sei, so war es nicht zu verwundern, wenn das Ansehen der vorgesetzten Behörde dadurch keine Stärkung erfuhr.

Aber auch der Dienstbetrieb innerhalb der Abteilungen selbst ließ sehr zu wünschen übrig. Da der Dirigent in allen der Abteilung zur selbstständigen Erledigung überwiesenen Angelegenheiten die schließliche Entscheidung hatte und zugleich in der Lage war, jede Sache an sich zu ziehen und sich auch sonst mit Einzelheiten, besonders wenn es sich um Sachen handelte, denen er persönliches Interesse entgegenbrachte, recht eingehend zu befassen, erfuhr die selbstständige und freie Betätigung der der Abteilung zugeteilten Dezerenten in der Regel eine empfindliche Beschränkung. Viele Abteilungsdirigenten pflegten, anstatt zunächst dem Dezerenten freie Hand zu lassen, von vornherein die Art der Erledigung ihrerseits zu bestimmen und die Dezerenten unter Umständen oftmals zu einer ihrer Überzeugung widerstrebenden Bearbeitung zu nötigen. Es konnte nicht ausbleiben, daß die Schaffensfreudigkeit der Dezerenten auf diese Weise erheblich Abbruch erlitt. Besonders die tüchtigen und tatkräftigen unter ihnen empfanden den Mangel an Selbständigkeit sehr, konnten aber daran nichts ändern, wenn sie sich nicht der Gefahr aussetzen wollten, als widerspenstig zu gelten. So war man unzufrieden und klagte: wir sind nicht „Dezerenten der Direktion“, sondern „Expedienten oder Schreiber der Dirigenten“. Daß durch alles das auch einer häßlichen Streberei die Wege geebnet wurden, war eine unerfreuliche Nebenerscheinung.

Das Vorhandensein der Abteilungen bildete endlich aber auch noch für die Gesamtleitung der Behörde ein erhebliches Hindernis. Die Abteilungsdirigenten fühlten in der Regel gar nicht das Bedürfnis, den Präsidenten über den Verlauf der Dinge über das Maß dessen, was allgemein oder besonders vorgeschrieben war, hinaus auf dem laufenden zu halten, und so kam es, daß der Präsident gar nicht in der Lage war, das, was in den Abteilungen vorging, wirklich so zu übersehen, wie es für die Leitung der Geschäfte nötig gewesen wäre. Wiederholt klagten die Präsidenten, daß sie die Verhältnisse immer nur durch die Brille der Abteilungsdirigenten zu sehen bekämen und daß ihnen ein unmittelbarer Verkehr mit den Dezerenten durch die Dirigenten sehr erschwert und oft unmöglich gemacht werde. Daher denn auch die befremdliche Erscheinung, daß damals der Präsident oft über nicht unwichtige Vorkommnisse in seinem Bezirke

ger nicht oder nicht rechtzeitig unterrichtet war, und daß ein Präsident, als er zur persönlichen Teilnahme an einer dienstlichen Besprechung eingeladen wurde, offen aussprach, daß seine Anwesenheit eigentlich nicht nötig sei, das Geschäft ginge ja auch sonst ohne ihn! Besonders bezeichnend und zugleich treffend ist aber eine Äußerung des Ministers Thielen bei Gelegenheit der Beratung der Frage, ob bei der Neuordnung der Verwaltung die Abteilungen beizubehalten seien oder nicht: er habe in seinen Stellungen als Präsident großer Eisenbahndirektionen stets das Gefühl gehabt, hinter einem Wandschirm zu sitzen, über den er nur habe hinaussehen können, wenn es den Abteilungsdirigenten genehm gewesen sei. Gewiß ein hartes, aber ein gerechtes Urteil!

Für jeden Kenner der Verhältnisse konnte es hiernach keinem Zweifel unterliegen, daß die Abteilungen eine verfehlte Einrichtung waren, und so wurde denn bei der Vorbereitung der neuen Verwaltungsordnung nächst der Beseitigung der Betriebsämter als die dringendste Notwendigkeit die Beseitigung der Abteilungen hingestellt¹⁾. Aber auch hier galt es erhebliche Widerstände zu beseitigen. Wenn man auch auf der Gegenseite nicht in Abrede stellen konnte, daß durch die räumliche Einschränkung der Direktionsbezirke das Bedürfnis zu einer Entlastung des Präsidenten, das für die Einrichtung der Abteilungen maßgebend gewesen war, nicht mehr bestehen möge, so glaubte man doch darauf hinweisen zu müssen, daß man die spätere Entwicklung der Verhältnisse nicht im voraus übersehen könne und deshalb der Zukunft nicht durch einfache Beseitigung der Abteilungen vorgreifen dürfe. Auch wurde geltend gemacht, daß es, wenn in einem Direktionsbezirk einmal eine ausgedehnte Neubautätigkeit bestehen sollte, sehr wohl zweckmäßig sein könne, hierfür eine besondere Abteilung einzurichten, weil der Präsident voraussichtlich gar nicht in der Lage sein werde, auch diese besonderen Geschäfte ausreichend zu übersehen, und daher einer Entlastung bedürfen werde. Da diesem letzteren Gesichtspunkt eine gewisse Berechtigung nicht von vornherein abgesprochen werden konnte, man außerdem aber zu einem Entgegenkommen

¹⁾ Daß es sich bei den ungünstigen Erfahrungen, die bei den preussischen Staatsbahnen mit den Direktions-Abteilungen gemacht worden sind, nicht etwa nur um eine Eigentümlichkeit dieser Verwaltung handelt, wird dadurch bestätigt, daß, wie dem aufmerksamen Beobachter nicht entgehen kann, überall da, wo es sich um gleichartige oder ähnliche Verwaltungsbetriebe handelt, die Abteilungen immer in mehr oder weniger ausgeprägter Form die gleichen Mängel und Schäden im Gefolge haben. Es braucht nur auf die während des Krieges in den besetzten Landesteilen eingerichteten Militär-Eisenbahnbehörden und auf das Kriegsministerium hingewiesen zu werden.

gegen die bisher in den wichtigen Fragen unterlegenen Gegner der Neuordnung neigte, wurde schließlich in die neue Verwaltungsordnung die leider recht allgemein gefaßte Bestimmung aufgenommen wonach es dem Minister vorbehalten bleibt, für die Erledigung der Geschäfte der Eisenbahndirektion Abteilungen zu bilden, deren Geschäftsbereich zu bestimmen und die Abteilungsdirigenten zu bestellen. Daß in dieser Bestimmung eine gewisse Gefahr für die Zukunft lag, zumal wenn erst längere Zeit vergangen und das, was die Erfahrung bisher gelehrt hatte, vergessen oder überhaupt nicht mehr bekannt sein würde, konnte den Vertretern der neuen Richtung nicht entgehen. In der Tat ist denn auch später gelegentlich das Gespenst der Abteilungen wieder aufgetaucht, aber die Verwaltung ist doch glücklicherweise bisher grundsätzlich davor bewahrt geblieben¹⁾.

So war denn auch in dieser bedeutungsvollen Frage freie Bahn geschaffen, das Ziel zu erreichen: Einfachheit, Geschlossenheit und Schlagfertigkeit der Verwaltung²⁾.

6. Die neuen Direktionen.

Nachdem die Frage der Bildung und des Umfanges der künftigen Direktionsbezirke geklärt war und der Wegfall der bisherigen Direktionsabteilungen feststand, war der Weg für die Bestimmung des inneren Ausbaues der Eisenbahndirektionen frei. Das Streben nach möglichst einfacher Gestaltung des Verwaltungsapparates blieb auch hier leitend. Die neuen Direktionen sollten daher künftig nur aus dem Präsidenten

¹⁾ Eine einzige Ausnahme bestand in der im Jahre 1914 für den Bau einer zweiten Moselbahn in Coblenz eingerichteten besonderen Abteilung der Eisenbahndirektion Saarbrücken. Aber hier handelte es sich um besonders geartete Verhältnisse, so daß die grundsätzliche Frage dadurch nicht berührt wird.

²⁾ Wenn auch die Einrichtungen der Zentralstelle außerhalb des Rahmens dieser Darstellungen liegen, so darf doch kurz bemerkt werden, daß, während damals die Beseitigung der Abteilungen bei den Provinzialbehörden aus guten Gründen nachdrücklich betrieben wurde, gleichzeitig ganz ebenso gebildete Abteilungen in den Eisenbahnabteilungen des Ministeriums aus hier nicht zu erörternden Rücksichten eingeführt worden sind. Bis dahin hatten zwar die Ministerialdirektoren für die ihnen zugewiesenen Geschäftsbereiche die sachliche Kontrolle auszuüben, aber der Schwerpunkt der ministeriellen Arbeit lag doch stets bei den sich einer großen Selbständigkeit erfreuenden „vortragenden Räten“. Wenn Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Referenten und dem Direktor nicht ausgeglichen werden konnten, war es dem Referenten unbenommen, die Entscheidung des Ministers herbeizuführen.

und der erforderlichen Zahl einander nebengeordneter Mitglieder (Dezernenten) bestehen, die den Bedürfnissen entsprechend aus administrativ, bautechnisch oder maschinentechnisch vorgebildeten höheren Beamten zusammengesetzt waren. Nach Bedarf konnten einzelnen Dezernenten höhere Hilfsarbeiter zu ihrer Unterstützung beigegeben werden, denen aber die Berechtigung zur selbständigen Erledigung von Geschäften gar nicht oder nur in beschränktem Umfange beigelegt werden durfte. Die Geschäfte der früheren Vorstände der großen Direktionsbureaus wurden vollständig auf die zuständigen Dezernenten übertragen; diese Bureaus selbst gingen in dem normalen Bureauapparat der Behörde auf. Die Leitung der Geschäfte lag allein und unmittelbar in der Hand des Prääsidenten. Zu seiner ständigen Vertretung wurden zwei Mitglieder der Direktion, ein administratives und ein technisches (Oberregierungsrat, Oberbaurat) berufen. Um den Prääsidenten von einfacheren laufenden Verwaltungsgeschäften allgemein zu entlasten, wurde vorgeschrieben, daß den beiden Vertretern bestimmte sogenannte Präsidialgeschäfte, wie Urlaubs- und Unterstützungsangelegenheiten, Ausbildung der Anwärter für höhere Beamtenstellen usw., in der Weise ein für allemal zu übertragen seien, daß sie diese Geschäfte in Vertretung des Prääsidenten auch bei dessen Anwesenheit nach den von ihm bezeichneten allgemeinen Gesichtspunkten selbständig zu erledigen hatten. Abgesehen hiervon hatten diese Beamten den Prääsidenten grundsätzlich nur in Abwesenheits- oder sonstigen Behinderungsfällen zu vertreten. Sie waren und blieben in der Hauptsache ebenso mit einem ihrer Fachrichtung entsprechenden Dezernate betraute Mitglieder der Direktion wie alle übrigen Dezernenten.

Um eine gewisse Einheitlichkeit in der formalen Verwaltungsführung im ganzen Staatsbahnbereich und zugleich auch die uneingeschränkte Durchführung der für den Dienstbetrieb der Behörden vorgeschriebenen allgemeinen Grundsätze dauernd sicherzustellen, überließ man die Einteilung der Dezernate und die Verteilung der Geschäfte auf die einzelnen Mitglieder der Direktion nicht wie bisher schlechtthin dem freien Ermessen des Prääsidenten, sondern es wurden in einer besonderen „Anleitung“ feste Richtlinien hierfür verbindlich aufgestellt, so daß dem Prääsidenten nur noch oblag, in dem Rahmen dieser Normen den für die von ihm geleitete Direktion maßgebenden „Geschäftsplan“ im einzelnen festzustellen. Hiernach waren besondere Dezernatsgruppen zu bilden, und zwar so, daß die in diesen Gruppen tätigen Dezernenten die ihnen zugeordneten Geschäfte entweder für den ganzen Bereich des Direktions-

bezirktes oder je für bestimmte Teile (Strecken) des letzteren zu führen hatten. Zu den ersteren gehörte das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen einschließlich der Fürsorge für die Wirtschaftlichkeit; ferner die Personalverwaltung und die Wohlfahrtspflege; sodann der Verkehrsdienst (Tarifwesen, Beförderungs- und Wagendienst); der Lokomotivdienst und die Werkstättenverwaltung; der Personen- und Güterfahrplan; endlich das technische Sicherungs- und Telegraphenwesen¹⁾. In gleicher Weise sollten tunlichst auch die Geschäfte der Betriebsleitung²⁾ sowie bestimmter technischer Sondergebiete (Eisenkonstruktion, Neubauverwaltung³⁾ usw.) für den ganzen Direktionsbezirk in einer Hand vereinigt werden. Für die übrigen Verwaltungszweige dagegen — innerer Dienst der Stationen, Bahnmeisterei usw., Abfertigungsdienst, Verwaltung des Grundeigentums und Rechtsangelegenheiten, ferner Bahnunterhaltung und Bahnaufsicht sowie Ausführung von Neu- und Ergänzungsbauten — wurden die Direktionsbezirke ihrer Ausdehnung und Belastung entsprechend in sogenannte „Streckenbezirke“ geteilt und die

¹⁾ Ein Dezernat für das technische Sicherungs- und Telegraphenwesen ist erst später geschaffen worden. Ursprünglich wurde das Sicherungswesen in den Streckenbezirken bearbeitet, während für das technische Telegraphenwesen noch der aus der alten Ordnung übernommene Telegrapheninspektor beibehalten war. Erst im Jahre 1902 wurde bei der wachsenden Bedeutung des Sicherungswesens ein besonderes Dezernat hierfür eingerichtet, dem gleichzeitig bei Wegfall des bisherigen Telegrapheninspektors auch das Telegraphenwesen zugeteilt wurde.

²⁾ Die Betriebsleitung war anfänglich mit den Fahrplandezernaten verbunden; es wurde erst 1906 von diesen losgelöst und einem besonderen Dezernate zugeteilt. In großen Bezirken wurden ausnahmsweise zwei Betriebsleitungsdezernate eingerichtet. Wo zwei Betriebsleiter vorgesehen waren, wurde für den Fall des Eintretens größerer Betriebschwierigkeiten (Störungen und Störungen), die nicht lediglich örtlicher oder vorübergehender Natur waren, im Interesse der Einheitlichkeit die Anordnung getroffen, daß dem einen der beiden Betriebsleiter als Oberbetriebsleiter die Gesamtleitung der betreffenden Geschäfte vorübergehend zu übertragen sei.

³⁾ Die Neubauverwaltung einschließlich des Baues von Eisenbahnen gehört regelmäßig zum Geschäftsbereich der Direktionen, denen hierfür nach Bedarf besondere Dezernate zugeteilt werden können. Nach der Verwaltungsordnung können für besonders umfangreiche Bauausführungen ausnahmsweise durch landesherrlichen Erlaß Eisenbahnbaukommissionen, also besondere Behörden, eingesetzt werden. Über die Stellung dieser Baukommission im Organismus waren keine Vorschriften in der Verwaltungsordnung enthalten. Von dieser Befugnis ist indessen bisher kein Gebrauch gemacht worden. Bereits in der Organisation von 1879 war übrigens die Einsetzung besonderer Eisenbahnbaukommissionen vorgesehen, die der Regel nach (soweit nicht bei ihrer Errichtung eine abweichende Bestimmung getroffen wird) der Eisenbahndirektion instanzmäßig untergeordnet waren.

Verwaltung jedes dieser Teile einem administrativen und einem bautechnischen Dezernenten als sogenannten „Streckendezernenten“ mit der Maßgabe übertragen, daß diese beiden Dezernenten alle vorkommenden Angelegenheiten in enger Fühlung miteinander gemeinsam zu bearbeiten hatten. Später wurden die maßgebenden Vorschriften noch dahin erweitert, daß für die Bezeichnung der Dezernate überall den Gruppen entsprechende gleichmäßige Dezernatsnummern eingeführt wurden.

Aus der Vereinigung der gesamten Verwaltungstätigkeit bei der Direktion ergab sich von selbst, daß eine große Menge von Geschäftsfachen der laufenden Verwaltung dort einging und erledigt werden mußte, denen eine allgemeine und grundsätzliche Bedeutung regelmäßig nicht beizumessen und deren Bearbeitung nach ein für allemal gegebenen Richtlinien unschwer erfolgen konnte. Wenn der Präsident stets auch mit diesen, einen erheblichen Bruchteil des täglichen Gesamteinganges bildenden Geschäftsfachen hätte befaßt werden sollen, so würde dieses für ihn eine unverhältnismäßig große Belastung bedeutet haben, von der ihn frei zu halten im Interesse der Gesamtleitung lag. Zu dem Zwecke wurde dem Präsidenten die Befugnis beigelegt, bestimmte, planmäßig festzulegende Geschäftsfachen den einzelnen Mitgliedern für ihren Geschäftsbereich ein für allemal in der Weise zur selbständigen Erledigung zu übertragen, daß auch die Eingänge dem Präsidenten, abweichend von der Regel, nicht vorgelegt zu werden brauchten. Mit Rücksicht auf den Wert, der dieser Maßnahme beizulegen war, wurde es für geboten erachtet, daß seitens der Präsidenten von der ihnen hierdurch erteilten Befugnis ohne unnötige Angftlichkeit möglichst weitgehender Gebrauch gemacht werde. Den Dezernenten dagegen wurde die Verpflichtung auferlegt, alle solche ihnen zur selbständigen Erledigung übertragenen Geschäftsfachen, deren Bearbeitung zu allgemeinen Anordnungen oder zu Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung führte oder denen sonst eine besondere Wichtigkeit beizumessen war, jedesmal dem Präsidenten mit vorzulegen oder vorzutragen. Wenn man berücksichtigt, daß die Dezernenten der Direktion außerdem auch in allen denjenigen Fällen allein die Entscheidung zu treffen und damit selbständig die Behörde zu vertreten haben, in denen zwar die betreffenden Eingänge dem Präsidenten vorgelegen haben, seine Mitwirkung aber weder allgemein noch im Einzelfalle vorbehalten ist, so erhellt, daß den Mitgliedern der Eisenbahndirektion damit eine Selbständigkeit übertragen wurde, wie sie in diesem Umfange bisher kaum jemals zugebilligt worden war.

Das widersprach allerdings vollkommen der herkömmlichen engherzigen bureaukratischen Auffassung. Der leider nie aussterbende echte Bureokrat, der immer nur alles allein richtig verstehen und machen zu können meint, der unbefehen bei den unter ihm Stehenden Trägheit und Interesselosigkeit voraussetzt, vornehmlich ihre Schwächen und Fehler sieht, dabei seine eigenen Schwächen und Fehler vergißt, der am liebsten eine Kontrolle über die andere setzt, wird für eine so weitgehende Dezentralisation — und um etwas anderes handelt es sich doch auch hier schließlich nicht — kaum je das richtige Verständnis haben. Hier galt es, dem einzelnen nicht mit Mißtrauen zu begegnen, sondern ihm volles Vertrauen zu schenken, in der sicheren Erwartung, daß er dieses Vertrauen auch rechtfertigen würde. Und darin hat man sich nicht getäuscht. Denn aus der gewährten weitgehenden Selbständigkeit erwuchs ein starkes Pflicht- und Verantwortlichkeitsgefühl, ein lebhaftes Interesse für den Dienst und eine oft geradezu erquickende Freude an der Arbeit und am eignen Schaffen. Selbst Beamte, denen man sonst nicht allzubiell zugestraft hätte, verstanden es, ihren Platz überraschend gut auszufüllen. Die Vorschrift, wonach der Dezerent in bestimmten Fällen den Präsidenten zu beteiligen hatte, wurde loyal befolgt, nicht weil es so vorgeschrieben, sondern weil es selbstverständlich war, und auch sonst haben es die Dezerenten nicht unterlassen, den Präsidenten über die Vorgänge in ihrem Geschäftsbereiche stets so auf dem laufenden zu halten, daß es einem erfahrenen und geschäftskundigen Präsidenten nicht schwer werden konnte, die Geschäfte überall so zu übersehen, wie es die Gesamtleitung erforderte. Gewiß kam es auch vor, daß es einmal nicht so nach Wunsch ging, aber das waren immer nur durch die einzelnen Persönlichkeiten bedingte Ausnahmen, wie sie unvermeidlich sind, die sich aber meist unschwer ausgleichen ließen. So läßt sich das Urteil über die getroffene Einrichtung sehr wohl dahin zusammenfassen, daß sie sich bewährt hat und der Verwaltung von wesentlichem Nutzen gewesen ist¹⁾.

Schließlich darf noch bemerkt werden, daß auch die Einrichtung der erforderlichen Bureaus, der Bureaubetrieb selbst sowie die Formen der

1) Wenn jemand, der fast 25 Jahre eine Eisenbahndirektion geleitet hat, nach den Erfahrungen, die er in so langer Zeit mit zahlreichen, oft wechselnden Beamten gemacht hat, zu einer solchen Beurteilung gelangt, so wird man kaum den Einwand erheben können, daß sein Urteil zu günstig sei. Voraussetzung für den Erfolg ist freilich, daß die Leitung der Behörde im Geiste der bestehenden organisatorischen Einrichtungen und Vorschriften erfolgt und sich von bureaukratischer Engherzigkeit frei zu halten versteht.

geschäftlichen Erledigung in mustergültiger Einfachheit durch besondere Vorschriften so geregelt wurde, daß die Staatseisenbahnverwaltung überall über einen durchaus modern ausgestatteten Verwaltungsapparat verfügte. Bei der Neuordnung war man darauf bedacht, einerseits alle einer schnellen und einfachen Erledigung der Geschäfte dienlichen modernen Einrichtungen einzuführen und voll auszunutzen, andererseits altgewohnte Formen und Kontrolleinrichtungen, soweit ihr Wert in keinem Verhältnisse zu den daraus erwachsenden persönlichen und sachlichen Kosten stand, rücksichtslos auch auf die Gefahr hin zu beseitigen, daß hier und da Unbequemlichkeiten daraus erwachsen könnten. Die in den letzten Jahren in Fachzeitschriften für die allgemeine Staats- wie für die Kommunalverwaltung geforderte Vereinfachung des Bureaudienstes sind bei der Staatseisenbahnverwaltung längst eingebürgert. Dasselbe gilt von der von Außenstehenden immer wieder geforderten mehr „kaufmännischen“ Geschäftsführung. Eine vor einigen Jahren vorgenommene eingehende kommissarische Untersuchung hat ergeben, daß die Staatseisenbahnverwaltung von kaufmännischen Betrieben nichts lernen kann.

Wenn auch in der Zeit seit Einführung der neuen Verwaltungsordnung an den vorstehend behandelten Einrichtungen, den veränderten Bedürfnissen folgend, verschiedentlich kleine Änderungen und Ergänzungen vorgenommen wurden, so ist doch der grundsätzliche Aufbau der Eisenbahndirektionen unverändert bestehen geblieben. Nur in einer Beziehung hat sich eine zwar nicht grundsätzliche, aber doch für die Weiterentwicklung der Verwaltung wesentliche Erweiterung der ursprünglichen Einrichtungen als notwendig erwiesen. Sie betrifft die Stellung des Präsidenten.

Nicht nur die zunehmende Ausdehnung des Netzes der Staatseisenbahnverwaltung, sondern besonders das um die Jahrhundertwende einsetzende außerordentliche Aufblühen des ganzen Wirtschaftslebens, die mächtig emporwachsende und sich immer mehr auf bisher wesentlich landwirtschaftliche Gebiete ausdehnende Industrie stellte an die Eisenbahnverwaltung stets sich steigende gewaltige Anforderungen, wie sie zur Zeit der Neuordnung der Verwaltung nicht entfernt vorhergesehen werden konnten. Der Geschäftsumfang der Direktion erfuhr dadurch eine sehr viel größere Ausdehnung. Wenn dem auch durch eine Vermehrung der Zahl der Mitglieder Rechnung getragen werden konnte, so über sah man doch anfänglich, daß auch die Leitung der Behörde unter diesen Umständen immer schwieriger wurde und allmählich ganz außerordentliche, über ein angemessenes Maß erheblich hinausgehende Anforderungen an die

Präsidenten stellte. Es gab, wie an maßgebender Stelle zutreffend bemerkt wurde, wohl kaum eine Behörde, deren Vorstand so übermäßig belastet war, wie der Präsident einer großen Eisenbahndirektion. Es unterlag keinem Zweifel, daß hier Abhilfe geschaffen werden mußte, und dies geschah denn auch (1905/1906). Es war nicht zu verwundern, daß man dabei zuerst wieder auf die Abteilungen verfiel, zu deren Einrichtung ja die Vorschriften der Verwaltungsordnung bereits eine Handhabe boten. Aber die Erfahrungen, die man früher damit gemacht hatte, waren noch nicht vergessen, und so gelang es, diese Gefahr glücklich abzuwenden.

Das Ziel, das man im Auge hatte, war: Ein Mittel zu finden, um dem Präsidenten bei der ihm obliegenden Leitung der Geschäfte der Direktion eine Hilfe zu geben, ohne dadurch einerseits die Einheitlichkeit der Leitung zu gefährden und andererseits auch die den Direktionsdezernenten mit Erfolg eingeräumte Selbständigkeit zu beeinträchtigen. Dieses Mittel wurde schließlich darin gefunden, daß man den Vertretern des Präsidenten außer in den ihnen bereits zugewiesenen wenigen Präsidialgeschäften auch für bestimmte Geschäfte der Direktion, die in dem Geschäftsplan ein für allemal festzulegen waren, die Vertretung des Präsidenten auch bei dessen Anwesenheit übertrug. An der Einrichtung, daß die Vertreter des Präsidenten zugleich ein Dezernat zu verwalten hatten, wurde nichts geändert; es wurde nur bei der Zumeßung der Dezernatsgeschäfte Fürsorge getroffen, daß für die Vertretung der nötige Raum blieb. Hieran hat man mit Vorbedacht grundsätzlich festgehalten, um zu verhindern, daß die Vertreter des Präsidenten einen übermäßigen Einfluß auf die Geschäftserledigung in den verschiedenen Dezernaten ausübten und damit die Selbständigkeit der Dezernenten eine unliebsame Einschränkung erführe. Deshalb wurde es auch für unzulässig erklärt, den Vertretern des Präsidenten die vertretende Mitwirkung bei ganzen Dezernaten zu übertragen, vielmehr dürfen ihnen nur bestimmte Geschäfte aus verschiedenen Dezernaten als Vertretern des Präsidenten überwiesen werden¹⁾. Für die Wahrung der Einheitlichkeit in der Leitung der Geschäfte wurde dadurch gesorgt, daß einmal alle eingehenden Geschäftsfachen in demselben Umfange wie bisher dem Präsidenten vorgelegt werden, und dann weiterhin durch die Vorschrift, daß die Oberräte den Präsidenten über alle besonderen Wahrnehmungen und wich-

¹⁾ Dabei kann sich ergeben, daß für gewisse Angelegenheiten des Dezernats eines Oberrats ein anderer Oberrat den Präsidenten vertritt.

tigeren Vorkommnisse innerhalb ihres Vertretungsbereiches fortlaufend und rechtzeitig zu unterrichten und sich außerdem in wichtigeren Angelegenheiten oder bei wesentlichen Meinungsverschiedenheiten vorher der Zustimmung des Präsidenten zu der in Aussicht genommenen Erledigung der Angelegenheit zu versichern haben. Soweit der Präsident sich nicht im Einzelfall oder allgemein die persönliche Mitwirkung vorbehalten hat, liegt allerdings die schließliche Entscheidung bei dem berufenen Vertreter, der also auch bei Meinungsverschiedenheiten in der Regel den Ausschlag zu geben hat. Es hat sich indessen meist die zweckmäßige und verständige Praxis herausgebildet, daß bei wesentlichen Meinungsverschiedenheiten, die sich nicht ausgleichen lassen, gemäß einer Verständigung zwischen dem Vertreter und dem Dezernten ein gemeinsamer Vortrag beim Präsidenten erfolgt, um auf diese Weise dessen persönliche Entscheidung herbeizuführen¹⁾.

Gleichzeitig erfuhr die so geschaffene Einrichtung noch dadurch eine zweckmäßige und notwendige Erweiterung, daß die Zahl der Oberräte allmählich vermehrt wurde, so daß bei normaler Besetzung jede Direktion über fünf Oberräte, zwei administrative und je einen bautechnischen, betriebstechnischen und maschinentechnischen, verfügte.

Die Einrichtung hat damit ihren Zweck, unter Vermeidung der Nachteile, die mit der Bildung von gesonderten Abteilungen unvermeidlich verbunden sind, voll erfüllt. Sie hatte zugleich den großen Vorteil, daß die Gesamtleitung durch sie eine wesentliche Stärkung erfuhr, so daß die Direktionen, trotz der nicht unbeträchtlichen Vergrößerung, die die meisten Bezirke im Laufe der Zeit erfahren hatten, und trotz des dauernd anwachsenden Geschäftsumfanges, ihre Aufgaben voll zu erfüllen imstande geblieben sind, und voraussichtlich auch bei weiterem Anwachsen des Staatseisenbahnnetzes ohne weiteres imstande bleiben werden.

¹⁾ Die geschäftliche Handhabung der Einrichtung erfolgt in der Weise, daß bei Vorlage der Eingänge beim Präsidenten diejenigen Geschäftssachen, die planmäßig demnächst den Vertretern zuzuleiten sind, dem Präsidenten für jeden Oberrat gesondert vorgelegt werden. Der Präsident bezeichnet diejenigen Sachen, bei denen er sich die persönliche Mitwirkung vorbehalten will oder die Mitwirkung seines Vertreters ausdrücklich wünscht. Die Oberräte, an die die ihnen zugehörigen Eingänge dann weitergehen, können ihrerseits noch die Sachen bezeichnen, bei denen sie in Vertretung des Präsidenten weiterhin mitwirken wollen. Je nach der Art der zu behandelnden Angelegenheit können auch mehrere Oberräte gleichzeitig zur Mitwirkung berufen sein. Wenn sich der Präsident in Angelegenheiten, die in den Vertretungsbereich eines Oberrats fallen, seinerseits die Mitwirkung vorbehalten hat, so beschränkt sich die Mitwirkung des Oberrats auf ein Vorprüfen der formgerechten und sachgemäßen Erledigung.

7. Zusammenlegung besonderer Verwaltungsgeschäfte. Zentralamt.

Der Entwicklungsgang der preussischen Staatsseisenbahnen hatte es mit sich gebracht, daß die einzelnen Direktionen anfänglich selbständig nebeneinander hergehende, nur in der oberen Leitung des Ministers zusammengefaßte Unternehmungen darstellten, die in gleicher Weise wie jedes Privatbahnunternehmen mit dem vollständigen normalen Verwaltungsapparat ausgestattet waren. Für eine gemeinsame Führung von Geschäften durch ihre Loslösung von den einzelnen Direktionen und gruppenweise Zusammenfassung war damals kein Raum. Aber auch später, als die Staatsseisenbahnen schon mehr ein geschlossenes Netz bildeten, blieb es hierin beim alten. Noch nach den organisatorischen Vorschriften von 1872 und 1879 hatte beispielsweise jede Direktion noch ebenso wie früher den für ihre Zwecke erforderlichen Jahresbedarf an Oberbau-, Betriebs- und Werkstättenmaterialien und sogar die benötigten Betriebsmittel (Lokomotiven, Tender und Wagen) für sich zu beschaffen, nur mit der Einschränkung, daß die Genehmigung des Ministers vorbehalten blieb, wenn die Werte der zu beschaffenden Materialmengen einen bestimmten Geldbetrag überschritten, oder bei den Betriebsmitteln, wenn Änderungen in der vorgeschriebenen oder gebräuchlichen Konstruktion beabsichtigt waren. Erst nachdem die Verstaatlichung der Privatbahnen im wesentlichen abgeschlossen war, drängte die natürliche Entwicklung immer mehr dahin, hierin Wandel zu schaffen. Besonders auf dem Gebiete des Beschaffungswesens, der Benutzung und Verteilung der Güterwagen — auch die Einführung der sogenannten Freizügigkeit der bis dahin den einzelnen Direktionen zugehörigen Staatsbahngüterwagen fällt in diese Zeit — und des Abrechnungswesens fand eine mehr oder weniger weitgehende Zusammenfassung von Geschäften behufs gemeinsamer Erledigung von einer Stelle aus statt, ohne daß indessen besondere organisatorische Einrichtungen hierfür getroffen worden wären.

Bei der Vorbereitung der Organisation von 1895 gewann diese Frage schon deshalb eine erhöhte Bedeutung, weil es bei der in Aussicht genommenen erheblichen Vermehrung der Direktionen eine unzweckmäßige und kostspielige Zersplitterung der Kräfte zur Folge gehabt hätte, wenn man auf diesem Gebiete der Einheitlichkeit der Verwaltung nicht organisatorisch ausreichende Rechnung getragen hätte. Es kam daher darauf an, zunächst diejenigen Verwaltungsgeschäfte zu ermitteln und festzustellen, welche für die Erfüllung der eigentlichen Aufgaben der Direktion nur eine mehr mittelbare oder formale Bedeutung haben, und deshalb unbedenk-

lich gruppenweise für eine Anzahl von Direktionen oder auch für den ganzen Staatsbahnbereich gemeinsam geführt werden können, ohne daß dadurch die Direktionen in der freien und wirksamen Entfaltung ihrer Kräfte beeinträchtigt würden.

Bei den hierüber stattgehabten Beratungen wurde vornehmlich auf das Tarifwesen einschließlich des Abrechnungswesens, die Verwaltung der Hauptwerkstätten, die Konstruktion und Beschaffung der Betriebsmittel und größeren mechanischen Einrichtungen, die Beschaffung der Oberbau- und Betriebsmaterialien, die Verteilung der Güterwagen, die Anstellung der mittleren Beamten, sowie auf das Drucksachen- und Formularwesen hingewiesen. Dieses fand im allgemeinen Zustimmung; nur der Einbeziehung des Werkstättenwesens und des Tarifwesens in jene Geschäfte wurde widersprochen.

Zugunsten einer gruppenweisen, von der Direktion losgelösten selbständigen Verwaltung der Hauptwerkstätten durch besondere Organe wurde namentlich die ungleichmäßige Ausstattung der einzelnen Direktionsbezirke mit Werkstätten und die dadurch bedingte Erschwernis ihrer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Ausnutzung hervorgehoben. Demgegenüber wurde auf den engen Zusammenhang des Betriebes mit der Werkstättenverwaltung und die Notwendigkeit einer mit den Einrichtungen in den Direktionsbezirken übereinstimmenden Behandlung der Werkstätten in Lohn-, Wohlfahrts- und ähnlichen Angelegenheiten hingewiesen und hervorgehoben, daß eine so einschneidende Maßnahme gar nicht nötig sei; denn das Ziel lasse sich schon durch eine von den Direktionsgrenzen unabhängige, lediglich nach den Bedürfnissen des Werkstättenbetriebes vorzunehmende Festsetzung des Arbeitsbereiches der einzelnen Hauptwerkstätten, der sogenannten Zuführungsgebiete, sowie durch möglichst einheitliche Gestaltung der Betriebsmittel und durch Erlass gemeinsamer Dienstvorschriften im wesentlichen erreichen. Dem wurde denn auch beigetreten und von der vorgeschlagenen gesonderten Werkstättenverwaltung abgesehen.

Was das Tarifwesen betrifft, so war vorgeschlagen worden, für die Bearbeitung der Tarifangelegenheiten und der die Auslegung der Tarife betreffenden Reklamationen einschließlich des Abrechnungswesens unter Ausschaltung der Direktionen drei Gruppen, eine östliche, eine mittlere und eine westliche zu bilden. Dieser Vorschlag begegnete indessen energischem Widerspruche. Es sei nicht angängig, die Bearbeitung der Tarifachen von derjenigen Behörde zu trennen, welche durch fortgesetzte unmittelbare Berührung die Verkehrsinteressen ihres Bezirkes genau kenne.

Nur aus der genauen Kenntnis und steten Beobachtung des Verkehrs und seiner Bedürfnisse und der engen persönlichen Fühlung mit den wirtschaftlichen Kreisen in den einzelnen Bezirken, insbesondere in den großen Handelsplätzen und Industriebezirken, sowie aus den bei der Anwendung der Tarife und sonstigen Verkehrsvorschriften gewonnenen Erfahrungen könnten die Unterlagen für sachgemäße Tarifvorschläge gewonnen werden. Die unentbehrliche Kenntnis der wirtschaftlichen Bedürfnisse lasse sich nicht von einer Gruppenstelle aus, sondern nur und ausschließlich in der täglichen Berührung mit den tatsächlichen Verhältnissen und dem wirklichen Leben erwerben. Die Gruppenstelle würde sich die für ihre Zwecke erforderlichen Unterlagen erst auf Umwegen verschaffen müssen, ohne dabei auf eine wirksame Unterstützung durch die Direktionen rechnen zu können. Denn in dem Augenblick, mit dem die Tarife aus der Bearbeitung der einzelnen Direktionen ausgeschieden, würde hier auch das Interesse für die tarifarischen Bedürfnisse aufhören. Insbesondere aber würde, wie der Minister selbst hervorhob, bei den Verkehrsinteressenten eine solche Maßregel auf Schwierigkeiten stoßen; ein Hamburger Kaufmann z. B. würde es nicht verstehen, wenn man ihn mit diesen wichtigen Angelegenheiten etwa nach Hannover verweisen wollte, obwohl die Direktion Altona unmittelbar benachbart sei¹⁾. Wenn darnach der vorgeschlagenen Maßnahme entschieden widerraten werden müsse, so unterliege es gleichwohl keinem Bedenken, den formellen Teil der Tarifarbeiten, wie Aufstellung und Drucklegung der Tarife, Berechnung von Anteilssahlen, Abrechnung der Verkehrseinnahmen, die Arbeiten der Verkehrskontrollen usw. gruppenweise zusammenzulegen und ebenso, wie das schon bisher geschehen sei, für einzelne Gebiete, wie für den Verkehr mit Rußland, den Levanteverkehr, die Tarife für Baumwolle und Petroleum, den besonders beteiligten und am besten unterrichteten Direktionen eine Art Geschäftsführung zu übertragen. Diesen Vorschlägen wurde denn auch schließlich zugestimmt und von einer gesonderten Führung der Tarifgeschäfte Abstand genommen.

Nachdem auf diese Weise der Kreis der in Betracht kommenden Geschäfte umgrenzt war, entstand die weitere Frage, in welcher Weise die Zuteilung der gemeinschaftlich zu führenden Geschäfte an die einzelnen Verwaltungszorgane zu erfolgen habe. Der anfänglich aufgetauchte Gedanke, hierfür besondere, als Generaldirektionen zu bezeichnende Behörden zu schaffen, wurde alsbald wieder fallen gelassen. Eine solche Einrichtung

¹⁾ Einspruch der Handelskammern!

würde nicht nur einen erheblichen Kostenaufwand bedingen, sondern auch die Gefahr in sich schließen, daß die Generaldirektionen sich nach und nach wieder zu besonderen Instanzen ausbilden würden. Außerdem würden die in Betracht kommenden Geschäfte zumeist besser und zweckmäßiger von einer mit dem Betriebe befaßten Behörde erledigt werden, als von einer Behörde, die mit dem Betriebe nichts zu tun habe. Man entschied sich deshalb dafür, für die fraglichen Geschäfte aus mehreren Direktionen Gruppen zu bilden und innerhalb jeder Gruppe einer Direktion die Geschäftsführung zu übertragen. Es wurde dabei besonders darauf hingewiesen, daß bei der Bildung solcher Gruppen stets die Möglichkeit offen bliebe, jene Geschäfte im Bedarfsfalle von der geschäftsführenden Direktion loszulösen und bei einer neu zu schaffenden Zentralbehörde zu vereinigen.

Wenn somit auch bestimmte Richtlinien für das weitere Vorgehen auf diesem Gebiete gewonnen waren, so war doch nicht zu verkennen, daß eine Festlegung aller Einzelheiten bei der verwickelten Materie im voraus erhebliche Schwierigkeiten bereiten würde. Es wurde deshalb beschlossen, davon abzusehen, eine Gruppenbildung in der vorgeschlagenen Form in der Organisation festzulegen, vielmehr dem Minister nur die Befugnis vorzubehalten, die Bildung von Gruppen jederzeit anordnen und die Geschäfte auswählen zu können, welche er für eine gemeinsame Bearbeitung geeignet halte. In die neue Verwaltungsorganisation wurde demgemäß die Bestimmung aufgenommen, daß es dem Minister vorbehalten bleibt, die Erledigung bestimmter, hierzu geeigneter Geschäfte für mehrere Eisenbahndirektionsbezirke einer Eisenbahndirektion zu übertragen.

In Ausführung dieser Bestimmung wurden alsbald Direktionsgruppen gebildet für die Geschäfte der Verkehrskontrollen, der Fahrkartenverwaltungen, der Beschaffung und Verwaltung der Drucksachen, Schreib- und Zeichenmaterialien, der Fundbureaus, sowie der Anstellung und Beförderung bestimmter Beamtenklassen. Im übrigen erfolgte der Ausbau der neuen Einrichtungen gemäß den gegebenen Richtlinien allmählich auf allen dafür in Frage kommenden Gebieten durch entsprechende Verwaltungsanordnungen. Bemerkenswert sind hierbei vor allem die Einrichtungen zur Förderung einer einheitlichen Ausgestaltung und Fortbildung administrativer und technischer Bedürfnisse und Einrichtungen im Bereiche der Staatsbahnverwaltung durch Bildung „ständiger Ausschüsse“, deren Leitung einer Eisenbahndirektion übertragen wurde, während zu Mitgliedern teils die zuständigen Dezernenten einer Anzahl anderer

Direktionen, teils, und zwar überwiegend, bestimmte durch Kenntnisse und Erfahrungen hierfür besonders geeignete Beamte der Staatsbahnverwaltung bestellt wurden. Die Zahl dieser Ausschüsse wurde im Laufe der Zeit auf vierzehn vermehrt; es bestand damals ein Oberbauauschuß, ein Bloc- und Stellwerksauschuß, ein Fahrdienstauschuß, ein Lokomotivauschuß, ein Personenwagenauschuß, Güterwagenauschuß, Bremsauschuß, Werkstättenauschuß, Finanzauschuß (in dem im Jahre 1909 der frühere Drucksachenauschuß aufging), ein Materialien- und Geräteauschuß, Verkehrskontrollauschuß, Dienstabweisungsauschuß, Personalienauschuß und Wohlfahrtsauschuß.

Wenn somit auch die Ziele, die man sich bei der Vorbereitung der neuen Verwaltung auf diesem Gebiete gesteckt hatte, sachlich überall erreicht waren, so war doch nicht zu verkennen, daß die so geschaffenen Einrichtungen organisatorisch keineswegs vollkommen waren, zumal eine gleichmäßige und in gleicher Weise wirksame Verteilung der in Frage kommenden Geschäfte auf die einzelnen Direktionen aus verschiedenen Gründen nicht möglich war. Eine Anzahl von Direktionen wurde durch die ihnen zugewiesenen Aufgaben so erheblich in Anspruch genommen, daß sie diese „Nebenarbeit“ als eine Last empfanden und den betreffenden Geschäften vielfach nicht die ihrer Bedeutung entsprechende fürsorgliche Behandlung zuteil werden lassen konnte. Aber erst nach Verlauf eines Jahrzehnts, als die Anforderungen, die infolge der außerordentlichen Entwicklung des Wirtschaftslebens an die Verwaltungsbehörden gestellt wurden, immer größer geworden waren und die Notwendigkeit einer Entlastung der Direktionen von allen nicht mit ihren eigentlichen Aufgaben im unmittelbaren Zusammenhange stehenden Geschäften erkannt wurde, wurde Wandel geschaffen. Es war dieses um so dringender geworden, als die fraglichen Geschäfte selbst im Laufe der Zeit einen solchen Umfang angenommen und eine so große Bedeutung in wirtschaftlicher Hinsicht wie auch für die Fortentwicklung des Eisenbahnwesens gewonnen hatten, daß ihre gewissermaßen nebensächliche Behandlung bei den Direktionen nicht mehr angängig war. Man kam deshalb wieder auf den Gedanken zurück, dem bei der Vorberatung der Verwaltungsordnung von 1895 bereits für den künftigen Bedarfsfall Ausdruck gegeben war: die Loslösung der fraglichen Geschäfte von den Direktionen und ihre Vereinigung bei einer neuen Zentralbehörde.

Eine solche Regelung, durch die den Eisenbahndirektionen nichts von ihrer Zuständigkeit und von ihrer Verantwortlichkeit in Beziehung auf die gesamten Verkehrs- und Betriebsaufgaben genommen wurde, fand

unter der Voraussetzung allgemeine Zustimmung, daß die neue Behörde den Direktionen auf alle Fälle gleich- und nebengeordnet bleiben würde, damit sich nicht etwa auf Umwegen wieder eine besondere Instanz mit den üblen Folgen, die sich erfahrungsgemäß daraus ergeben, herantilde. Als Sitz der Behörde wurde Berlin bestimmt, um damit zugleich der Zentralstelle den Einfluß und die Mitwirkung, die sie notwendigerweise in erheblichem Umfange haben mußte, zu sichern und zu erleichtern.

Auf Grund der unter dem 25. März 1907 erteilten Königl. Genehmigung wurde am 1. April 1907 das Eisenbahn-Zentralamt errichtet. Es besteht gleichwie die Direktionen aus einem Präsidenten und der erforderlichen Zahl von Mitgliedern, von denen mehrere als Oberregierungs- und Oberbauräte in bestimmten Grenzen zur Vertretung des Präsidenten auch bei dessen Anwesenheit berufen sind.

Die dem Zentralamt übertragenen Geschäfte sind im wesentlichen:

1. Güterwagenausgleich, einschließlich der Abrechnung mit fremden Eisenbahnverwaltungen; Ausgleich der Personen- und Gepäckwagen bei besonderen Anlässen, Überwachung des Umlaufs dieser Wagen sowie Abrechnung und Naturalausgleich mit fremden Eisenbahnverwaltungen; Überwachung des Bestandes und Anmeldung des Bedarfs an Güterwagen. (Den Wagenausgleich in den einzelnen Ausgleichsgruppen besorgt das mit dem Zentralamt verbundene Hauptwagenamt.)

2. Beschaffung der Oberbaumaterialien, der Lokomotiven und Wagen, von Steinkohle, Koks und Steinkohlenbriketts, sowie anderer wichtiger Materialien, einschließlich der Bauüberwachung und Abnahme auf den Werken.

3. Leitung der zur Vorberatung wichtiger Fragen der Technik und Verwaltung gebildeten Ausschüsse und die Bearbeitung der damit zusammenhängenden Angelegenheiten.

4. Personalien- und Wohlfahrtsfachen (Vermittlung der Besetzung der mittleren Beamtenstellen innerhalb des Staatsbahnbereichs, Verwaltung der Beamtenleiderkasse, Aufsicht über die Arbeiterpensionskasse und die Eisenbahn-Verbandskrankenkasse).

An Ausführungsorganen sind dem Zentralamt für die Zwecke der Bauüberwachung und Abnahme auf den Werken die Abnahmeämter mit den dazugehörigen örtlich verteilten Abnahmebeamten unterstellt. Außerdem werden von dem Zentralamt die Versuchsanstalt für Oberbaumaterialien und Bettungstoffe, die staatliche Schwellentränkungsanstalt und die Eisenbahn-Versuchsanstalt geleitet und verwaltet.

Hiermit konnte die Organisation auch auf diesem Gebiete im wesentlichen als abgeschlossen gelten.

8. Ausführungsorgane.

Infolge des Wegfalles der Betriebsämter, denen neben den ihnen zugewiesenen Verwaltungsgeschäften zugleich die Leitung und Beaufsichtigung des von den äußeren Dienststellen wahrgenommenen örtlichen Dienstes unmittelbar oblag, war eine vollständige Neuordnung des Ausführungsdienstes in ähnlicher Weise, wie es bereits in der Zeit vor der Einsetzung besonderer örtlicher Verwaltungsbehörden bestanden hatte, notwendig geworden. Die Gesamtleitung und die allgemeine Beaufsichtigung dieses Dienstes blieb allerdings wie bisher Aufgabe der Verwaltungsbehörden, jetzt also der Direktionen, denen zu dem Zwecke eine umfassende planmäßige Revisionsstätigkeit zur besonderen Pflicht gemacht wurde. Auch wurde für die besonderen Kontrollen des Betriebsdienstes den Direktionen in gleicher Weise wie bisher den Betriebsämtern zur Hilfeleistung mit den örtlichen Verhältnissen vertraute Betriebskontrolleure beigegeben, eine Einrichtung, die später durch Bestellung von Kontrolleuren für den Verkehrsdienst, den Betriebsmaschinendienst, die Oberbau-erhaltung und den technischen Sicherungsdienst eine weitere zweckmäßige Ausdehnung erfuhr. Der Schwerpunkt der Neuordnung lag aber in der Wiedereinführung der zwischen die Direktionen und die örtlichen (äußeren) Dienststellen eingeschalteten oberen Aufsichtsorgane als der Direktion unmittelbar unterstellte Dienststellen.

Schon bei der ersten Beratung der Reformpläne bestand Einverständnis darüber, daß die einfachste und zweckmäßigste Lösung dieser Frage in der Bestellung einander gleichgeordneter, je für sich selbständiger Organe für die einzelnen in Betracht kommenden Dienstzweige zu finden sei, nämlich für die Bahnunterhaltung und den stationären Betriebsdienst: Bau- und Betriebsinspektoren, für den Betriebsmaschinendienst: Maschineninspektoren, für den Verkehrsdienst: Verkehrsinspektoren. Die Zusammenfassung dieser Organe unter einer Spitze wurde von keiner Seite befürwortet, da nur dann eine ersprießliche und erfolgreiche Tätigkeit der genannten Dienststellen zu erwarten sei, wenn sie unter eigener Verantwortung unmittelbar unter der betriebsleitenden Direktion die ihnen übertragenen Geschäfte erledigten.

Diese Vorschläge wurden bei den weiteren Verhandlungen im allgemeinen nicht beanstandet, nur vom Standpunkte des Betriebsdienstes wurden Bedenken erhoben. Der Zusammenlegung der Bahnunterhaltung und des stationären Betriebsdienstes in einer Hand wurde zwar nicht widersprochen; denn sie entsprach einem damals allgemein gehegten

Wünsche, weil es in der Praxis als ein Mangel empfunden worden war, daß der bisherige Bauinspektor, obwohl er sehr wohl in der Lage und berufen gewesen wäre, neben seinen sonstigen Dienstobliegenheiten für eine ordnungsmäßige Handhabung des Betriebes in seinem Bezirke zu sorgen, hierbei gänzlich ausgeschaltet war. Auch dem Einwande, daß die Amtsbezirke der Bau- und Betriebsinspektoren bei der Vereinigung von Bau und Betrieb für die Zwecke des Betriebes zu klein sein würden, wurde durch die Feststellung begegnet, daß den Inspektionen lediglich die Beaufsichtigung des stationären Betriebsdienstes übertragen, die eigentliche Betriebsleitung dagegen allein in der Hand der Direktionen zusammengefaßt werden solle. Hiergegen wurde aber geltend gemacht, daß eine solche Organisation nicht ausreichend sein würde, um den Bedürfnissen des Betriebes allseitig und vollkommen Rechnung zu tragen. Denn die Direktion würde, wenn sie im Betriebsdienste lediglich auf die Unterstützung der Bau- und Betriebsinspektoren angewiesen sei, schwerlich imstande sein, die ihr auf dem Gebiete der Betriebsleitung zugewiesenen umfassenden Aufgaben voll zu erfüllen. Sie bedürfe dazu noch einer besonderen Hilfe, die dadurch zu schaffen sei, daß die Bau- und Betriebsinspektoren gruppenweise unter der Leitung eines besonderen Organes, eines Betriebsdirektors, zusammengefaßt würden, dem ein Teil der sonst auf die Direktion entfallenden Geschäfte zu deren Entlastung zu übertragen wäre. Diesem sehr energisch vertretenen Standpunkte wurde indessen von anderer Seite auf das nachdrücklichste entgegengetreten. Zunächst wurde entschieden bestritten, daß zu einer solchen Maßnahme überhaupt ein Bedürfnis bestehe, da die Direktionen, zumal bei der so wesentlichen Verkleinerung ihrer Bezirke, den an sie gestellten Anforderungen vollkommen gewachsen sein würden. Dann aber wurde vor allem geltend gemacht, daß es im vollen Widerspruche mit der auf möglichste Einfachheit des Verwaltungsapparates abzielenden Absichten der Neuordnung stehen würde, wenn auf solche Weise innerhalb des Ausführungsdienstes nicht weniger als drei Instanzen, Betriebsdirektor, Bau- und Betriebsinspektor, örtliche Dienststelle, übereinander aufgebaut und damit wiederum Einrichtungen geschaffen würden, die zu beseitigen eine der wichtigsten Aufgaben der Neuordnung sei. Dazu komme endlich, daß die damit verbundene Kürzung der Selbständigkeit der Bau- und Betriebsinspektoren nur ein Anlaß zu Unzufriedenheit und verminderter Leistung sein würde. Der Antrag wurde darnach abgelehnt. Dagegen wurde anerkannt, daß die Vielseitigkeit der Geschäfte des Bau- und Betriebsinspektors es notwendig mache, ihm einen aus dem mittleren

Dienste herorgegangenen Gehilfen und ständigen Vertreter in der Person eines Strecken- oder Bahningenieurs beizugeben, ähnlich wie es für die Verkehrsämter mit der Bestellung von Verkehrskontrollleuten (für den Kassenrevisionsdienst usw.) in Aussicht genommen sei. So blieb es denn nach längeren Verhandlungen bei dem ursprünglichen Vorschlage.

Die drei Ausführungsorgane, der Bau- und Betriebsinspektor, der Maschineninspektor und der Verkehrsinspektor, waren dabei als selbständig nebeneinander bestehende, mit eigenem Bureaupersonal ausgerüstete Dienststellen gedacht, die mit Rücksicht auf die zwischen den einzelnen Dienstzweigen bestehenden regen Wechselbeziehungen im unmittelbaren gegenseitigen Zusammenwirken ihre Obliegenheiten zu erfüllen haben. Im Interesse eines solchen, möglichst formlos sich vollziehenden Zusammenwirkens wurde es als sehr erwünscht erachtet, die Inspektionen so weit wie irgend möglich an einem Orte zu vereinigen, eine Maßnahme, deren Bedeutung für die dienstlichen Interessen später nicht immer gewürdigt worden ist.

Zu den erwähnten Ausführungsorganen traten ferner noch die auf Grund der Neuordnung der Werkstättenverwaltung eingesetzten, mit der Leitung der Hauptwerkstätten betrauten Werkstätteninspektionen, die nach gleichen Gesichtspunkten wie die übrigen Inspektionen eingerichtet wurden. Die Leitung des Dienstes in den Neben- und Betriebswerkstätten wurde den Maschineninspektoren mitübertragen.

Endlich kam als Ausführungsorgan noch der aus der früheren Organisation übernommene Telegrapheninspektor in Betracht, dem die Angelegenheiten des Telegraphendienstes und der sonstigen elektrotechnischen Anlagen übertragen wurden. Die Telegrapheninspektion wurde indessen später wieder aufgehoben; ihre Geschäfte gingen vom 1. April 1902 ab auf die Eisenbahndirektionen und die Eisenbahnbetriebsinspektionen über.

Die Bezeichnung der Ausführungsorgane als „Inspektionen“ wurde nachträglich durch Kgl. Erlaß vom 23. November 1910 durch die Bezeichnung „Ämter“ ersetzt. Somit bestehen zur Zeit für die Ausführung und Überwachung des örtlichen Dienstes:

Betriebsämter (Betriebsdienst, Unterhaltung und Beaufichtigung der Bahnanlagen, Verwaltung der Bahnpolizei),

Maschinenämter (Maschinen- und Betriebswerkstättendienst),

Verkehrsämter (Verkehrs-, Abfertigungs- und Kassendienst),

Werkstättenämter (Werkstätten- und Werkstättenmaterialdienst).

Die Rechte und Pflichten der Ämter wurden durch besondere, vom Minister erlassene Geschäftsanweisungen festgesetzt und umgrenzt, wobei

auch der Übertragung einfacher laufender Verwaltungsgeschäfte auf die Ämter ausgiebig Raum gelassen wurde. Den Vorständen der Ämter sind, gemäß dem bereits bei der Vorbereitung der neuen Verwaltungsordnung für die Bau- und Betriebsinspektionen gemachten Vorschläge, im Laufe der Zeit allgemein besondere Gehilfen und ständige Vertreter beigegeben worden, die später bei den Betriebs-, Maschinen- und Werkstättenämtern die Amtsbezeichnung eines Betriebsingenieurs, bei den Verkehrsämtern diejenige eines Verkehrskontrolleurs erhielten.

Im Durchschnitt bestehen im Direktionsbezirke etwa 14—15 Betriebsämter und je 4—5 Maschinen- und Werkstättenämter; die Zahl der Werkstättenämter richtet sich nach der Zahl der vorhandenen Hauptwerkstätten. Im Interesse der Erleichterung des geschäftlichen Verkehrs ist die Bildung der Amtsbezirke so erfolgt, daß sich die Bezirke der Maschinen- und Verkehrsämter mit den Bezirken der in ihren Bereich fallenden Betriebsämter decken.

Wenn man auch im Rückblick auf ein mehr als zwanzigjähriges Bestehen der Einrichtung des Ausführungsdienstes gewiß nicht behaupten kann, daß diese Organisation sich nicht bewährt hätte, so hat es doch an Zweifeln an ihrer Vollkommenheit nicht gefehlt. Diese Zweifel richteten sich namentlich gegen die vereint als geradezu selbstverständliches Erfordernis angesehene Vereinigung von Bau und Betrieb bei den Betriebsämtern. Es seien das zwei Dienstzweige, die zwar in enger Wechselbeziehung zueinander stünden, indessen doch in sich so durchaus verschieden seien, daß die Besorgung berechtigt sei, es möchte der eine oder andere Zweig dabei zu kurz kommen. Und das könne, zumal bei der natürlichen und an sich berechtigten Vorliebe der aus dem Bauingenieurfach hervorgegangenen Vorstände für den gewählten Beruf, schließlich nur der Betrieb sein. Es mag dahingestellt bleiben, ob dieses Bedenken nach den praktischen Erfahrungen begründet ist; denn es ist bisher kein gangbarer Weg gewiesen worden, um dem abzuhelpen. Jeder andere Vorschlag hatte neue Schwierigkeiten im Gefolge, und man wird sich daher wohl auch hier einstweilen damit abfinden müssen, daß das Bessere der Feind des Guten ist. Bemerkenswert ist übrigens, daß die Befürchtungen, die seinerzeit zu dem Vorschlage der Einschaltung eines Betriebsdirektors zwischen Direktion und Betriebsamt Anlaß gaben, sich in der Folge als unbegründet erwiesen haben.

Schließlich sind noch diejenigen Ausführungsorgane zu erwähnen, welche für die von der Direktion geleiteten Neubauten vorgesehen sind, nämlich die für diese Zwecke von Fall zu Fall vorübergehend einzurich-

tenden Bauabteilungen. Während für den Bau neuer Eisenbahnen stets besondere, selbständige Bauabteilungen errichtet zu werden pflegen, wurden anfänglich größere Um- oder Erweiterungsbauten der im Betriebe befindlichen Bahnanlagen den Vorständen der Betriebsämter durch sogenannte Angliederung der Bauabteilungen an das Betriebsamt, d. h. durch gleichzeitige Übertragung der Rechte und Pflichten des Vorstandes einer Bauabteilung auf den Vorstand des Betriebsamts, unter Zuweisung des zu dem Zwecke erforderlichen Personals mitübertragen. Diese Einrichtung wurde indessen wegen der damit verbundenen außerordentlichen Belastung der Betriebsämter mit Baugeschäften im Jahre 1908 aufgegeben; seitdem werden auch für solche Bauten im Bedarfsfall gesonderte Bauabteilungen eingesetzt, die, soweit der Betrieb dadurch berührt wird, im engen Einvernehmen mit dem Betriebsamte zu handeln haben. Die Bauabteilungen bestehen aus einem Vorstande und dem erforderlichen Bureau- und sonstigem Hilfspersonal; dem Vorstande können, wenn nötig, zur örtlichen Leitung und Beaufsichtigung größerer Neubauten „Streckenbaumeister“ beigegeben werden. Stellung, Befugnisse und Obliegenheiten der Vorstände der Bauabteilungen wie der Streckenbaumeister sind durch besondere Geschäftsantweisungen geregelt.

9. Zusammenfassung.

Das Ergebnis der anfangs der neunziger Jahre eingeleiteten, auf eine Änderung der Organisation der Eisenbahnverwaltung abzielenden Arbeiten war die neue „Verwaltungsordnung der Staatseisenbahnen“, die zufolge Allerhöchsten Erlasses vom 15. Dezember 1894 in der Gesetzsammlung veröffentlicht und am 1. April 1895 eingeführt wurde. Die Ziele, die man sich dabei gesteckt hatte, waren überall erreicht; es war eine Organisation geschaffen, welche an Einfachheit, Klarheit und Übersichtlichkeit nichts zu wünschen übrigließ und damit die Gewähr für eine prompte und ungehinderte Erfüllung der Aufgaben der Eisenbahnverwaltung bieten konnte.

Die Verwaltung der Staatseisenbahnen, deren Netz im Jahre 1895 etwa 27 000 km umfaßte und im Jahre 1914 rund 40 000 km erreichte, erfolgte darnach unter der oberen Leitung des Ressortministers durch zwanzig Eisenbahndirektionen. Jede Eisenbahndirektion bestand aus einem vom König ernannten Präsidenten und der erforderlichen Zahl von Mitgliedern, von denen zwei, ein Oberregierungsrat und ein Oberbaurat, mit der ständigen Vertretung des Präsidenten betraut wurden. Über

die Erledigung der Geschäfte der Eisenbahndirektionen hatte der Präsident nach Maßgabe der vom Minister zu erlassenden Geschäftsordnung zu bestimmen.

Organe des Ausführungsdienstes waren zunächst der Telegrapheninspektor, dessen Tätigkeit sich über den ganzen Bezirk erstreckte, und dann für örtlich begrenzte Teile des Bezirks die einander gleichgeordneten Inspektionen für Betriebs- und Bahnunterhaltungsdienst, Betriebsmaschinen dienst, Werkstätten dienst und Verkehrsdienst (Betriebsinspektionen, Maschineninspektionen, Werkstätteninspektionen, Verkehrsinspektionen), die in ihrem Geschäftsbereiche für die Ausführung und Überwachung des Dienstes nach den Anordnungen der Direktion zu sorgen haben, endlich die Bauabteilungen für die Leitung der Neubausausführungen.

Die so geschaffenen Einrichtungen erfuhren in der Folgezeit mehrere Änderungen und Ergänzungen. Zunächst wurde am 1. Februar 1897 infolge der Übernahme der hessischen Eisenbahnen eine weitere Eisenbahndirektion, die „Preussische und hessische Eisenbahndirektion“ in Mainz, eingesetzt, womit die Zahl der Direktionen auf einundzwanzig stieg. Sodann wurden am 1. April 1902 die Telegrapheninspektionen aufgehoben und ihre Geschäfte, soweit sie nicht auf die Direktionen übergingen, auf die Betriebsämter übertragen. Die wesentlichsten Änderungen traten darauf im Jahre 1907 durch die anderweite Regelung der Vertretung des Präsidenten sowie durch die Einsetzung des Eisenbahn-Zentralamts ein. Diese letzteren Änderungen wurden durch Allerhöchsten Erlaß vom 25. März 1907 genehmigt, wobei der Minister zugleich ermächtigt wurde, die Verwaltungsordnung nach Maßgabe der in Vorschlag gebrachten Ergänzungen und der seit dem Allerhöchsten Erlaß vom 15. Dezember 1894 bereits genehmigten Änderungen im Wortlaut festzusetzen und zu veröffentlichen. Die so ergänzte Verwaltungsordnung trat am 1. April 1907 in Kraft.

Die Leitung der Betriebs-, Maschinen- und Werkstättenämter wurde allgemein entsprechend vorgebildeten höheren Beamten übertragen, während die Verkehrsämter planmäßig mit Vorständen, die aus den mittleren Beamten hervorgegangen waren, besetzt wurden. Erst (seit 1909) ist man dazu übergegangen, Betriebs-, Maschinen- und Werkstättenämter mit einfachen Verhältnissen anstatt der höheren Beamten in ähnlicher Weise wie die Verkehrsämter durch erprobte mittlere Beamte leiten zu lassen. Überflüssigerweise hat man diesen Ämtern die besondere Bezeichnung „Nebenamt“ beigelegt, obwohl ihre Rechte und Pflichten

sich in keiner Weise von denen der übrigen Ämter unterschieden, die Art und Weise ihrer Besetzung vielmehr nur eine jeder organisatorischen Bedeutung entbehrende innere Verwaltungsmaßnahme darstellt, die nach außen erkennbar zu machen kein Grund vorliegt, wie denn auch z. B. die Reichspost nur Postämter kennt, ohne Unterschied, ob sie von höheren oder mittleren Beamten geleitet werden. Obgleich jene Maßnahme sich voll bewährt hat, ist sie leider in ihren Anfängen steckengeblieben. Es ist dieses um so mehr zu bedauern, als es eine sehr beträchtliche Zahl an Ämtern gibt, welche so einfache Verhältnisse aufweisen, daß ihre Besetzung mit höheren Beamten dem Wert der letzteren nicht entspricht, gewissermaßen als ein Luxus angesehen werden kann. Auch besteht an tüchtigen, für die Verwaltung dieser Ämter geeigneten mittleren Beamten keineswegs Mangel, ganz abgesehen davon, daß mit der Schaffung solcher Beförderungstellen erfahrungsgemäß auch die Zahl geeigneter Bewerber wächst und gleichzeitig die Beförderungsaussichten der höheren Beamten prozentual vermehrt werden. Endlich sollte auch eine auf Sparsamkeit angewiesene Verwaltung sich dieses Mittel zur Herabminderung der Ausgaben nicht entgehen lassen.

Alle bisherigen Änderungen haben die Grundlagen der Organisation von 1895 vollkommen unberührt gelassen. Sie stellen lediglich eine durch die veränderten Verhältnisse und Bedürfnisse notwendig gewordene natürliche und folgerichtige Fortentwicklung der damals geschaffenen Einrichtungen dar.

Daß die auf der geltenden Verwaltungsordnung aufgebaute Organisation sich in den langen Jahren ihres Bestehens bewährt und die daran geknüpften Erwartungen erfüllt hat, kann füglich nicht in Zweifel gezogen werden und ist wiederholt von maßgebendster Stelle öffentlich bekundet worden. Daß bei der Ausführung und Handhabung der Bestimmungen sich nicht immer alles so ideal vollzieht, wie es gedacht war, ist menschlich und verständlich¹⁾, aber Klagen und Mißstände, wie sie die Organisationen von 1872 und 1879 hervorgerufen hatten, und die auf

1) Wenn z. B. das notwendige Zusammenarbeiten der verschiedenen Stellen, wie der beteiligten Direktionsdezernenten oder der Ämter der verschiedenen Fachrichtungen, gelegentlich vermißt ist, oder etwa die zur Entlastung des Präsidenten vorgesehene Beteiligung der Oberräte bei der Leitung der Geschäfte nicht zweckentsprechend gehandhabt wird, oder wenn sich irgendwo zentralistische Neigungen breitmachen, so sind das lediglich Mängel der Ausführung, denen eine verständnisvolle und sachkundige Leitung begegnen kann, die aber niemals die Einrichtungen als solche treffen.

grundsätzliche Mängel zurückzuführen waren, sind unter der neuen Verwaltung in keinem wesentlichen Belange hervorgetreten. In der Tat hat sich die Staatseisenbahnverwaltung im Rahmen der bestehenden organisatorischen Vorschriften trotz erheblich gesteigerter Anforderungen auch in schwersten Zeiten den an sie gestellten Ansprüchen gewachsen gezeigt. Daß gelegentlich, wie im Jahre 1912 im rheinisch-westfälischen Industriegebiete, vorübergehend besondere Maßnahmen getroffen werden mußten, um einen ganz außergewöhnlich starken und hauptsächlich durch die Unzulänglichkeit der zur Verfügung stehenden Bahnanlagen aufs äußerste erschwerten Betrieb zu bewältigen und in Ordnung zu bringen, vermag an dem Gesamturteil nichts zu ändern. Es ist deshalb mit Recht den vereinzelt von außenstehender Seite gegebenen Anregungen, z. B. auf Schaffung von Generaldirektionen, Ablehnung entgegengesetzt worden, da kein Bedürfnis hierfür anzuerkennen ist, vor allem aber jedes Durchbrechen des bewährten Systems die bedenklichsten Folgen haben würde. Experimente auf organisatorischem Gebiete darf man bei einer so großen Verwaltung nicht machen; jeder Fehlgriff wirkt wie eine schleichende Krankheit, die man erst spät, vielleicht zu spät erkennt und dann um so schwerer beheben kann.

Von den gelegentlich gemachten Vorschlägen spricht wohl am meisten derjenige an, der Bau und Betrieb wieder trennen will. Es würden darnach für jeden Direktionsbezirk etwa drei bis vier besondere Betriebsämter zu bilden und die bisherigen Betriebsämter in reine Bauämter umzuwandeln sein. Da die Bezirke der letzteren dabei zugleich eine große Ausdehnung erhalten könnten, würde eine solche Maßnahme ohne Mehrbedarf an Personal, vielleicht sogar mit weniger Personal, durchzuführen sein. Die Einrichtung solcher Betriebsämter würde es voraussichtlich ermöglichen, in jeder Direktion nur mit einem Dezernenten als Betriebsleiter auszukommen, der bei einfachen Verhältnissen unter Umständen sogar noch Fahrplan- und sonstige Angelegenheiten mit übernehmen könnte. Sehr vorteilhaft würde dabei sein, daß die Betriebsämter möglichst weit mit erfahrenen und erprobten Beamten des Bahnhofsz- und Kontrolldienstes besetzt würden und nur so viele Stellen für höhere Beamte vorbehalten blieben, als zur Heranbildung tüchtiger Betriebsbeamter nötig wären. Der mittlere Dienst stellt so ausgezeichnete Kräfte auf diesem eine technische Vorbildung nicht erfordernden Dienstgebiete, daß die Verwaltung von ihrer Verwendung in der angegebenen Weise nur Vorteile haben würde.

Schlußwort.

Die vorliegende Darstellung der Entwicklung der Organisation der preußischen Staatseisenbahnverwaltung schließt ab mit dem Ausbruche des in alle bestehenden Verhältnisse so überaus tief einschneidenden großen Krieges im Jahre 1914. Welche Einwirkungen der Krieg auf die Eisenbahnverwaltung gehabt hat und inwieweit ihre organisatorischen Einrichtungen dadurch berührt worden sind, kann hier nicht näher erörtert werden; es liegt das außerhalb des Rahmens der gestellten Aufgabe. Nur einige kurze Bemerkungen mögen zum Schlusse hier noch gestattet sein.

Daß die Staatseisenbahnverwaltung den gewaltigen Aufgaben, welche die Mobilmachung und der Aufmarsch des Heeres sowie die allmähliche Wiederaufnahme des öffentlichen Verkehrs neben den unbegrenzten Anforderungen, die unausgesetzt seitens der Heeresverwaltung an sie gestellt werden mußten, in den ersten Kriegsjahren ohne alle außergewöhnlichen Maßnahmen gerecht werden konnte, ist gewiß ein vollgültiger Beweis dafür, daß sie dank ihrer organisatorischen Einrichtungen zur vollen Höhe ihrer Leistungsfähigkeit entwickelt war. Erst als im weiteren Verlaufe des Krieges der Verwaltung infolge der außerordentlichen Schwächung ihres Personal- und Materialbestandes durch die Abgabe ihrer leistungsfähigsten Kräfte und zahlloser Betriebsmittel für die Zwecke der Heeresverwaltung immer größere Schwierigkeiten erwuchsen, die durch die immer höher gespannten unmittelbaren und mittelbaren militärischen und sonstigen Anforderungen noch weiter verschärft wurden, ist man auf dem Gebiete des Betriebs- und Beförderungsdienstes zu besonderen Maßnahmen geschritten, die im wesentlichen darauf hinausliefen, für größere, mehrere Direktionen umfassende Bezirke eine einheitliche Leitung zu schaffen. Es war dieses schon deshalb unvermeidlich, weil die einzelnen Direktionen den stets wechselnden dringenden Bedürfnissen, soweit deren Befriedigung ein Zusammenwirken und vorheriges Benehmen mit den Nachbarverwaltungen erheischte, für sich allein und auf dem sonst üblichen Wege der Verständigung nicht so schnell und zweckmäßig gerecht

werden konnten, wie es die Verhältnisse erforderten. Es war dies eine durch die Kriegsverhältnisse gebotene, aus der Not geborene Maßnahme, deren Unentbehrlichkeit als eine vorübergehende Kriegsmaßnahme wohl von keiner Seite bezweifelt worden ist. Aber dabei hat man es nicht bewenden lassen. Darüber hinaus hat man die Gesamtleitung des sogenannten technischen Betriebsdienstes im ganzen Staatsbahnbereiche in weitem Umfange zentralisiert, ein Verfahren, welches in seiner Handhabung und seinen Folgewirkungen an ähnliche in der Vergangenheit liegende Vorkommnisse (vgl. oben Abschnitt II 2) gemahnt. Man kann nur wünschen, daß es sich auch hier nur um eine vorübergehende Erscheinung handelt. Denn die Staatseisenbahnverwaltung kann und wird nach den reichen Erfahrungen langer Jahre nur gedeihen, wenn der treffliche Maybachsche Geist, der auch in der im Jahre 1895 geschaffenen Organisation seinen Ausdruck gefunden hat, in ihr lebendig erhalten, wenn sie frei von jedem überflüssigen Instanzenzeug von mit weitgehender Selbständigkeit ausgestatteten und dementsprechend entscheidungsfähigen und sich ihrer eigenen Verantwortlichkeit voll bewußten Behörden verwaltet wird.

Verzeichnis

der für die Organisation der preussischen Staatsbahnverwaltung in den einzelnen Zeitabschnitten maßgebenden allgemeinen Bestimmungen.

Allgemeine Bestimmungen über die Verwaltung der Staatsseisenbahnen und über die Anstellung der dabei erforderlichen Beamten vom 6. April 1850, genehmigt durch Allerhöchste Kabinettsordre vom 15. April 1850

abgedruckt in „Die Rechts- und Dienstverhältnisse der Beamten und Arbeiter im Ressort der Preussischen Staats-Eisenbahn-Verwaltung“, Elberfeld 1881 (sogen. Elberfelder Sammlung) Band I, Seite 1 ff.

Allgemeine Bestimmungen über die Verwaltung der Staatsseisenbahnen und der vom Staat verwalteten Privatbahnen vom 14. November 1867

abgedruckt in der Elberfelder Sammlung Band I, Seite 4 ff.

Organisation der Verwaltung der Staatsseisenbahnen und der vom Staat verwalteten Privatbahnen vom 16. bezw. 23. Dezember 1872

abgedruckt in der Elberfelder Sammlung Band I, Seite 11 ff.

Allerhöchster Erlaß, betr. die Organisation der Verwaltung der Staatsseisenbahnen und der vom Staat verwalteten Privatbahnen, vom 24. November 1879

abgedruckt im Deutschen Reichs- und Königl. Preussischen Staatsanzeiger vom 26. Februar 1880, im Eisenbahn-Verordnungsblatt für 1880 Seite 85 ff. sowie in der Elberfelder Sammlung Band I, Seite 43 ff.

Allerhöchster Erlaß vom 15. Dezember 1894, betr. Umgestaltung der Eisenbahnbehörden,

abgedruckt in der Preussischen Gesetz-Sammlung für 1895 Seite 11 ff., im Eisenbahn-Verordnungsblatt für 1895 Seite 25 ff., im Ministerial-Blatt der inneren Verwaltung für 1895 Seite 93 ff. und in der Elberfelder Sammlung Band IV, Seite 1 ff.

Allerhöchster Erlaß vom 25. März 1907, betr. Abänderungen und Ergänzungen der Verwaltungsordnung für die Staatsseisenbahnen und Errichtung des Eisenbahn-Zentralamts

abgedruckt in der Preussischen Gesetz-Sammlung für 1907 Seite 79 ff., im Eisenbahn-Verordnungsblatt für 1907 Seite 131 und in der Elberfelder Sammlung Band V 1, Seite 3 ff.

Verlag von Julius Springer in Berlin W 9

Die Reichseisenbahnen

Gedanken und Vorschläge zur Finanzwirtschaft und
Organisation des deutschen Verkehrswesens

Von

Regierungsrat **R. Quast**
in Köln

Preis etwa M. 3.20

Ein Kapitel preußischer Verkehrspolitik

Regierungsrat **R. Quast**

1909. Preis M. 1.—

Die wirtschaftliche Entwicklung
der preußischen Staatseisenbahnen
veranschaulicht in Tabellen und graphischen Darstellungen

Von

Ernst Biedermann
Eisenbahnbau- und Betriebsinspektor in Magdeburg

Mit 3 farbigen Tafeln

1906. Preis M. 3.—

Die Verwaltung der Eisenbahnen

Die Verwaltungstätigkeit der preußischen Staatsbahn in der
Gesetzgebung, der Aufsicht und dem Betriebe unter Vergleich
mit anderen Eisenbahnen

Von

L. Wehrmann
Wirklicher Geheimer Rat

1913. Preis M. 7.—; gebunden M. 7.80

Die Eisenbahnpolitik des Fürsten Bismarck

Von

Dr. Alfred von der Leyen
Wirklicher Geheimer Rat, ord. Honorar-Professor an der Universität Berlin

1914. Preis M. 6.—; gebunden M. 7.—

Hierzu Teuerungszuschläge