

Ernst von Harnack

Die Praxis der
Öffentlichen Verwaltung

Die Praxis der Öffentlichen Verwaltung

Von

Ernst von Harnack



Berlin

Verlag von Julius Springer

1936

ISBN 978-3-642-50606-2 ISBN 978-3-642-50916-2 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-642-50916-2

**Alle Rechte,
insbesondere das der Übersetzung
in fremde Sprachen, vorbehalten.
Softcover reprint of the hardcover 1st edition 1936**

Vorwort.

Anregungen aus der Praxis haben diesem Buch zum Leben verholfen. Junge Menschen, die vor den Toren der Verwaltung standen, und solche, die schon die ersten Schritte im Beruf machten, fragten mich nach einer Wegweisung. Nicht, was geboten und zugelassen, sondern was gebräuchlich und zweckmäßig sei, wollten sie wissen. Da sie mit dem bloßen Straßenneß der Gesetze und Compendien nicht auskamen, forschten sie nach einer Schau, die ihnen die ganze Landschaft erschlösse. Ein solches Werk war nicht ausfindig zu machen, aber dafür keimte in mir der Plan, selbst an die Arbeit zu gehen. Ich begann, Eindrücke und Beobachtungen aus dem Tagesdienst in Stichworten festzuhalten. Halbdienstliche Vortragsverpflichtungen gaben Anlaß zu vorläufiger Formung und Ordnung.

Dem Vorsatz, für die Praxis zu schreiben, bin ich treu geblieben. Ich hege den redlichen Wunsch, dem Lande zu dienen wie es ist, wie es unter dem Wandel der politischen Gestirne geworden ist. Die tiefgreifenden Änderungen der Volks- und Staatsordnung, die mit jenem Wandel verbunden waren, haben Auswahl und Beleuchtung meines Materials bestimmt. Das Material selbst, die Grundtatsachen des Verwaltens und die Grundanlagen des Menschen, auf denen die Darstellung fußt, wahren ihren Bestand im Wechsel der Zeiten.

Die ursprüngliche Arbeitsweise habe ich auch insofern beibehalten, als ich fortfuhr, die Dinge unmittelbar, aus meinem praktischen Anschauungskreise heraus, anzupacken. Wollte ich nur eigene Erfahrungen sprechen lassen, so mußte ich von Problemen absehen, deren Inangriffnahme durch die Verwaltung ich nicht miterlebt hatte. Es sind dies vor allem die Aufgaben, die sich aus der Übernahme der Führung durch die staatstragende Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei ergeben. Der dem Buch als vierter Teil eingefügte Schrifttumsführer möge als Ausgleich dienen. Herr Landrat i. R. Dr. Heinrich Ucker, in Theorie und Praxis bewandert, hat eine Übersicht für alle im Haupttext behandelten Kern- und Grenzgebiete nach dem neuesten Stande geschaffen. Wer seinen Empfehlungen folgt, dem wird die allseitige Verknüpfung des Verwaltungswesens mit dem Leben der Nation aufgehen.

Ich hoffe, durch Einbeziehung der den Leitenden Beamten obliegenden Pflichten auch den in der Verwaltung fest Verwurzelten etwas zu geben, und darüber hinaus allen, die um ihre Probleme mitdenkend und mithandelnd ringen. Schon der Nachwuchs sollte an jene letzten Fragen herangeführt werden. In diesem wie in manchem anderen Punkte waren mir die Grundsätze der Armee vorbildlich: sie macht den jüngsten Leutnant mit dem Wesen der Höheren Führung vertraut.

Meine Arbeit sucht die Gemeinsamkeiten der zu einem Lebenskreise zusammengefaßten Staats- und Gemeindeverwaltung herauszustellen. Bei Sichtung des Stoffes ergab sich, daß für die Fragen der Gestaltung — sollen Gemeinplätze vermieden werden — getrennte Wege zu beschreiten sind. Deshalb habe ich unter den beruflichen Anforderungen (Teil I) die organisatorischen Fähigkeiten nicht behandelt, und deshalb bringt der dritte, grundsätzliche Abschnitt keine organisatorischen Gesichtspunkte. Ich würde es begrüßen, wenn ein gründlicherer Kenner, als ich es bin, die besondere gemeindliche Linie weiterverfolgte. Ich selbst habe den Ausbau nach der staatlichen Seite ins Auge gefaßt.

Denen zu danken bleibt mir übrig, die mich in allen Teilen Preußens, an der Front, in den Besetzten Gebieten und im Rhein-Ruhrkampf Erfahrungen sammeln ließen, und denen, die mir bei der Auswertung mit Rat und Tat zur Hand gegangen sind.

Berlin-Zehlendorf, Am Fischtal 8,
im Juni 1936.

v. Harnack
Regierungspräsident i. R.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Einführung	1
Dienst an Volk und Staat S. 1. — Organisationskreis im Staatskörper S. 1. — Verwaltung als Nervensystem S. 2. — Verwalten S. 3. — Regieren S. 3. — Walten S. 4. — Gesamtgliederung S. 5.	
Erster Abschnitt:	
Die Beamtenschaft.	
I. Kapitel: Mensch und Charakter	6
1. Beruf und Charakter	6
Das landläufige Urteil S. 6. — Vielfältigkeit und Gemeinsamkeit der Wirkung S. 7. — Zwei Gruppen von Einflüssen S. 8. — Verknüpfung mit der Vergangenheit S. 8. — Kollektives Selbstbewußtsein S. 9. — Diener einer höheren Macht S. 9.	
2. Gliederung nach Charaktergruppen	10
Die Vollnaturen S. 10. — Der Mittelschlag S. 11. — Die Schwachen und die nicht Formbaren S. 12.	
3. Der Einfluß der wirtschaftlichen Verhältnisse	14
Verwaltung und Wirtschaft S. 14. — Die wirtschaftlichen Beziehungen zur Anstellungsbehörde S. 15. — Entwicklung einheitlicher Wirtschaftseinstimmung S. 18.	
A. Aufbau	18
II. Kapitel: Auswahl und Vorbildung	18
Sicherung der charakterlichen und fachlichen Substanz S. 18. — Zwei Bildungselemente S. 19. — Die „Außenseiter“ S. 19.	
I. Wege in der Verwaltung	20
1. Wege in den Mittleren Dienst	20
Verwaltungslehrlinge S. 21. — Supernumerare S. 22.	
2. In den höheren Dienst	23
Allgemeines zur Personalpolitik S. 23. — Spät- und Frühauselese S. 26. — Vorschlag zum Ausbau der Vorbildung S. 26.	
II. Die soziale Herkunft der Anwärter für den Höheren Dienst	27
Beamtenschaft ein Stand? S. 28. — Aufstieg aus dem Volke S. 29. — Zugang aus gehobenen Schichten S. 31 (Anwärter aus Beamtenfamilien S. 31. — Anwärter aus den freien Berufen S. 32. — Anwärter aus Industrie und Handel S. 33. — Anwärter vom Lande S. 34).	

	Seite
III. Kapitel: Die Gruppen	35
1. Der Sonderanteil der Gruppen	35
Abgrenzung zwischen Höherem und Mittlerem Dienst E. 35. —	
Gesellschaftliche Wechselwirkungen E. 36. — Militärische Ein-	
flüsse E. 37. — Wurzeln des Höheren Beamtentums E. 37. — Der	
Versorgungsanwärter alter Art E. 38. — Vorkriegsverhältnis zu	
den Technikern E. 39.	
2. Auflockerung und Umbruch als Kriegsfolge	39
Auftrieb der Mittleren Beamtenerschaft E. 40. — Erneuerung des	
Versorgungsanwärterwesens E. 40. — Verselbständigung tech-	
nischer Dienste E. 40. — Schwund der politischen Homogenität	
E. 41. — Das Lebensrecht der Verwaltung und der Verwaltenden	
E. 41.	
3. Folgerungen für die Gestaltung des Höheren Dienstes	42
Durchbildung nach den Prüfungen E. 42. — Grenzen der Schulung	
E. 43. — „Spezialisierung auf das Allgemeine“ E. 43. — Um-	
schau in anderen Wirkungsbereichen E. 44. — Die wirtschaftliche	
Seite E. 45.	
Repräsentation	46
Amtliche Repräsentation E. 46, (Gesellschaftliche Repräsentation	
E. 47. — Sonderlage bei den Leitenden Beamten E. 48. — Die	
wirtschaftlichen Bedingtheiten E. 50).	
4. Blick auf die Gemeinden	51
B. Anforderungen	52
IV. Kapitel: Die Pflichten	52
I. Volk und Staat als Fordernde	52
Der Staat als Treuhänder des Volksurteils E. 52. — Wahrung	
des Lebensspielraums E. 53. — Dienststrafrechtliche und mora-	
lische Bewertung E. 54. — Verwaltung und Persönlichkeit E. 54	
— Vom Wesen der Dienstpflicht E. 55. — Disziplin und Treue	
E. 58.	
II. Die Pflichten	59
1. Grundpflichten	59
Interesse und Streben E. 59 — Zuverlässigkeit E. 62. —	
Ordnung E. 64. — Fleiß E. 65.	
2. Pflichten gegenüber den Mitarbeitern	67
Verantwortung für den Arbeitskameraden E. 68. — Der	
Vorgesetzte als Treuhänder E. 68 — Die Lebenskurve des zu	
Betreuenden E. 70 (Jugendliche Jahre E. 70. — Jahre der	
Vollreife E. 72. — Jahre des Alterns E. 76. — Altersgrenze	
E. 79). — Grenzen der Betreuung E. 81.	
V. Kapitel: Wirtschaftliche Fähigkeiten	81
Die Beamten als Wirtschaftler E. 81.	
I. Die Hauptleistungen der Verwaltung und die Wirtschaftsfähig-	
keit der Beamten	82
1. Leistungen an die Allgemeinheit	83
Mangel unmittelbarer wirtschaftlicher Resonanz E. 83. —	

	Seite
Zusammenwirken des Gestaltenden und des Wahrenden E. 85. — Auswirkung der Treuhänderschaft E. 86.	86
2. Leistungen spezifisch öffentlicher Art	86
Besondere Kostenrechnung E. 86. — Domäne des schöpferischen Beamten E. 87. — Beispielhafte Wirkung der Gemeinwirtschaft E. 88.	
3. Leistungen im freien Wettbewerb	89
II. Privatwirtschaftliche Vorbereitungs- und Hilfs-handlungen . .	90
Technische und kaufmännische Erfordernisse E. 90. — Die Sonderlage der Verwaltung E. 91.	

Zweiter Abschnitt:

Der Arbeitsbereich der Verwaltung.

VI. Kapitel: Die Gesamtschau	93
Von der Vorbildung zur Ausbildung E. 93. — Die Gesamtschau (das innere Bild) E. 95. — Der Weg durch Werkstätte und Arbeitsfeld E. 97. — Die Rolle des anschaulichen Denkens E. 97. — Die Doppelbedeutung des Beherrschens E. 100.	
A. Der innere Kreis	101
VII. Kapitel: Die Einzelbehörde	101
Die Behörde als Organ E. 101.	
I. Die sachlichen Aufgaben	102
Die Wahrung der Zuständigkeit E. 102. — Zuständigkeit und Publikum E. 103.	
II. Die inneren Vorgänge	103
Ablehnung rein biologischer Deutung E. 103.	
Das technische Element	104
Gliederung und Geschäftsgang E. 104. — Schaubild als Hilfsmittel E. 104. —	
Das menschliche Element	105
Gleich-Richtung, nicht Gleich-Ordnung E. 105. — Das Neben- und Miteinander E. 106. — Das Übereinander E. 106. — Die Werkbedingtheit der Überordnung E. 106. — Disziplin und Autorität E. 106. — Tendenz zum Miteinander E. 108. — Gehorsam E. 108.	
III. Die Führung	109
Notwendigkeit äußerer und innerer Bindung E. 110. — Führung und Gefolgschaft E. 110.	
VIII. Kapitel: Die Behörde als Organisationsglied	110
Sonderung nach Staats- und Kommunalbehörden E. 110.	
I. Die organisatorische Umwelt der Staatsbehörde	111
Der persönliche Einschlag E. 111. — Die Richtkraft der Sache (das Miteinander) E. 112.	
1. Verhältnis zu den nachgeordneten Behörden	113
Kenntnis der Zustände bei der Unterbehörde E. 113. — Vertrauensverhältnis zwischen den Chefs E. 115. — Die allgemeine Dienstaufsicht E. 116. — (Die Aufsichtsbeschwerde	

	Seite
§. 116. — Der Grundsatz des Ermessens §. 117. — Beschwerdenachprüfung §. 118. — Innen- und Außenwirkungen des Eingriffs §. 120). — Anzeigen §. 122. — Verleumdungen §. 123. — Querulantenentum §. 124.	
2. Verhältnis zur vorgesetzten Behörde	125
Informationspflicht §. 125. — Folgepflicht §. 127. (Verantwortung für das eigene Tun §. 127. — Verantwortung für den Vorgesetzten §. 129). — Austrag von Meinungsverschiedenheiten §. 130. — Abgrenzung der Verantwortungen §. 131.	
3. Der Dienstweg	132
Bedeutung für Information und Wirkung §. 133. — Dienstweg als Barriere und Sieb §. 134. — Eingaben von Beamten §. 135. — Ausgleich von Abweichungen §. 136.	
II. Die organisatorische Umwelt der Gemeindebehörde	137
Die Gemeindeaufsicht §. 138. — Die Intensität der Aufsicht §. 138. — Verhältnis zum Gemeindeverband §. 139.	
III. Das Miteinander in der Gesamtverwaltung	140
Der freie Dienstverkehr §. 140. — Ungeschriebene Regeln §. 141. — Fühlung mit den Nachbarn und im gemeinsamen Verband §. 141. — Privatwirtschaftlicher Dienstverkehr §. 143. — Ressortpartikularismus und Zusammenspiel der Behörden §. 145.	
B. Der äußere Kreis	145
IX. Kapitel: Das Land	145
1. Vaterland und Heimat	145
Das Land als Vaterland §. 145. — Die Erkundungsaufgabe des Leitenden §. 146. — Dienst in der engeren Heimat §. 146. — Sonderlage der „Heimatlosen“ §. 147.	
2. Das Land als Subjekt und Objekt der Gestaltung	148
Möglichkeiten und Grenzen des Kartenbildes §. 148. — Natürliche Bedingtheiten §. 149. — Menschenwerk §. 150. — Verknüpfung von Natur und Kultur §. 151. — Die lebende Karte §. 151. — Das Große im Kleinen §. 151. — Gebietsgröße und Arbeitsaufwand §. 152.	
3. Studium des Ortsgebundenen	153
Die Besichtigungsreise §. 154. — Persönliche Haltung, Information und Repräsentation §. 154. — Behördenkontrolle und freie Besichtigung §. 155. — Reiseplan §. 156. — Technik des Führens und des Besichtigens §. 156. — Programmlose Stunden §. 158.	
X. Kapitel: Das Volk	158
I. Volk und Volkscharakter	158
1. Volkscharakter als Ansatzpunkt	159
Einarbeitung, Einführung §. 159. — Vorgänger und Nachfolger §. 160.	
2. Frage an die Vergangenheit	161
Landschaften des Volkstums §. 162. — Nachwirkungen der Vergangenheit §. 162.	

	Seite
3. Erforschung der Gegenwart	163
Repräsentanten des Volkstums S. 163. — Volksharakter in Wandlung S. 163. — Majestät der Tatsachen S. 164.	
II. Grundelemente der Volksordnung	164
Vorwiegen stammesmäßiger Gliederung S. 165. — Aufteilung nach Gebietstypen S. 166.	
1. Die Landgemeinde	166
Abhängigkeit von der Natur S. 166. — Zeitgefühl und Hori- zont S. 166. — Einfluß der Agrarverfassungen S. 168.	
2. Die kleine Stadt	168
a) Die Landstadt.	168
(Verknüpfung mit dem Lande S. 168. — Entwicklung öffentlichen Lebens S. 169. — Selbständige Verwaltung bei persönlicher Verknüpfung S. 170).	
b) Die kleine Stadt mit Sonderaufgaben	171
3. Die Mittelstadt	171
a) Die organisch gewachsene Mittelstadt	171
Wirkung gehäufter Sonderaufgaben S. 172. Gesamtwirkung der Industrialisierung	173
(Großbetriebe, Trennung von Arbeits- und Wohnort S. 173. — Überlagerung alter durch neue Organisationsformen S. 175.)	
b) Die mittlere Industriestadt	176
4. Industriebezirk und Großstadt	176
Atomisierung S. 177. — Undurchsichtigkeit des Geschehens S. 178. — Formung, aber keine Sonderung S. 179. — Stadtoberkeit und Großstadtvolk S. 180. — Eigenständige Kräfte S. 180.	

Dritter Abschnitt:

Die Arbeitsweise.

XI. Kapitel: Die Kräfte.	182
1. Lenkung von Kräften durch Kräfte	182
Wirkung auf den menschlichen Willen S. 183. — Macht als um- fassende Wirkung S. 183. — Führung S. 184. — Zustande- kommen der Wirkung S. 184.	
2. Mittlere Persönlichkeitswirkungen	185
Tradition S. 186. — Die Vergangenheit als Mitwirkende S. 186.	
3. Unmittelbare Persönlichkeitswirkungen	188
Die Energie S. 188. — Der Wille S. 189. — Die Tat S. 189.	
A. Formen	190
XII. Kapitel: Schriftwerk und Rede	190
I. Schriftwerk	190
Gedanke — Wort — Sprachwerk S. 190. — Aufgaben der Schule S. 191. — Grundsätze für den Aufbau S. 192.	
Drei Stoffgruppen	192
1. Schau über das Material	193
(Der subjektive Einschlag S. 193. — Beobachtungsgabe und Merkfähigkeit S. 194. — Behandlung der Quellen S. 195.)	

	Seite
2. Beurteilung und Bewertung	195
(Begründung von Ermessensentscheidungen S. 196. — Juristische Darstellung S. 196. — Graphische Methoden S. 196.)	
3. Willensäußerung	197
II. Rede	198
Vortrag S. 199. — Sitzung S. 201. — Ansprache S. 202.	
XIII. Kapitel: Aktenwesen und Verwaltungstechnik	203
I. Aktenwesen	203
1. Bedeutung der Akten	203
Aufgaben der Registratur S. 204. — Sorgfaltspflicht S. 204. — Halbdienstliches Material S. 205. — Bürokratische Tendenzen S. 205.	
2. Aktenführung	106
„Vorgang“ und Lebensvorgang S. 206. — Studium der Vorgeschichte S. 206. — Anstoß zur weitergreifenden Tätigkeit S. 207. — Fristen, Termine und Erinnerungen S. 207. — Büro- und Lebensrhythmus S. 208.	
3. Die Bestände	210
Die abschließende Verfügung S. 210. — Vergegenwärtigung der Vergangenheit S. 211 — Gefahr der Erstarrung und Reaktion S. 212 — Aktenstudium S. 212.	
II. Verwaltungstechnik im engeren Sinn	213
1. Rationalisierung	213
Rückwirkung auf den Arbeitsmarkt S. 214. — Kapitalaufwand S. 214. — Technische Voraussetzungen S. 215.	
2. Hilfsdienste der Technik	216
Maschinelles Schreiben S. 216. — Der selbständige Korrespondent S. 217. — Meisterung von Massenerscheinungen S. 218.	
B. Grundsätze	220
XIV. Kapitel: Die Normen — Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit	220
Rechtmäßigkeit des Verwaltenden S. 220.	
1. Rechtsnormen als vermeintliche Hemmungen	220
Fehlerquellen bei der Konfliktbeurteilung S. 220 (Unzureichender praktischer Überblick S. 221. — Unzulänglicher Zweckmäßigkeitsbegriff S. 221. — Verkennung des Normenursprungs S. 222).	
2. Wandlung des Normensystems als Konfliktgrund	224
Rückschau S. 225. — Wechsel in der Problemstellung S. 226. — Beweglichkeit der Rechtslage S. 227. — Wandel der Spannungen S. 228. — Normentreue als Staatsnotwendigkeit S. 229.	
XV. Kapitel: Das Ermessen — Volkspflege und Staatsfestigung	230
I. Der Raum des freien Ermessens	230
Normenbahnen und Ermessenstraum S. 230. — Ausschaltung von Willkür S. 231. — Ermessen als Handeln nach Maßstäben S. 232. — Dienst an Volk und Staat S. 233. — Politische Richtlinien S. 234. — Niedere und höhere Zweckmäßigkeit S. 234. — Verflechtung von Volk und Staat im Feingefüge S. 235.	

	Seite
II. Volkspflege und Staatsfestigung	235
Volkspflege	235
Ermessensraum als Pflanzstätte der Volkspflege S. 235. —	
Volkspflege und Volkswohlfahrt S. 237. — Ehre S. 238. — Frei-	
heit S. 239. — Volkspflege und Volksstimmung S. 239.	
Staatsfestigung	240
Umfang der Staatsmacht S. 240. — Sinn für Macht S. 241. —	
Polizeigewalt S. 241.	
III. Zusammenfassung	243
Einströmen der Staatsfestigung in die Volkspflege	243
Einströmen der Volkspflege in die Staatsfestigung	244
Seelische und soziale Wirkung von Abwehrmaßnahmen	245
Verantwortlichkeit der Entscheidungen	245
Der Ausgleich	246
Voraussetzungen innerhalb der Beamtenschaft	247
Lage bei der Polizei	248
Eicherung des Ausgleichs durch innere Kräfte	249

Vierter Abschnitt:

Führer durch das Schrifttum.

Einführung: Vom Wesen der Verwaltung	250
1. Abschnitt: Die Beamtenschaft	257
2. Abschnitt: Der Arbeitsbereich	261
A Der innere Kreis — Die Behördenorganisation	261
B. Der äußere Kreis	263
Das Land	263
Das Volk	270
3. Abschnitt: Die Arbeitsweise der Verwaltung	274
Sachverzeichnis	283

Einführung.

Dienst an Volk und Staat. Das deutsche Volk, auf der Grundlage der Abstammungsgemeinschaft geschichtlich und kulturell zur Nation geworden, hat für wesentliche Teile seines Bestandes im Deutschen Reiche staatliche Form gefunden. Um in den Aufbau dieses mächtigen, zum Einheitsstaate reifenden Gebildes einzuführen, vergleichen wir sein Leben mit dem eines Naturwesens. Beide ziehen Kraft aus der Gesundheit ihrer kleinsten Einheiten und aus dem richtigen Arbeiten ihrer Innengliederung. Wie das Leben des Körpers von dem Funktionieren seiner Zellen und dem Miteinander der Kreisläufe abhängt, so kann auch der Staat „Deutsches Reich“ — im folgenden kurz Staat¹ genannt — nur gedeihen, wenn ein jeder seinen Platz ausfüllt und außerdem die Organisationskreise der Verwaltung, der Wehrmacht, des Finanz- und Erziehungswesens planmäßig zusammenwirken. Damit sind schon die beiden Ansatzpunkte für den Dienst an Volk und Staat gekennzeichnet: der private und der öffentliche. Sich auf dem privaten Felde zu bewähren durch rechtes Verhalten in Familie und Haus ist schlechthin jedermann verpflichtet. Es ist ein mittelbarer Dienst am Vaterlande, und daß es um solch hohe Dinge gehe, tritt kaum ins Bewußtsein. Der öffentliche Dienst spielt sich in den genannten Organisationskreisen ab. Sie fordern den unmittelbaren, bewußten Einsatz. Der einzelne Volksgenosse wird dazu nur bei besonderen Gelegenheiten aufgerufen. Zwei Stände aber sind bestimmt, dieser Arbeit das ganze Leben zu weihen: die Beamtenschaft und der Wehrstand.

Organisationskreis im Staatskörper. Aus den im Staate wirkenden und für ihn lebenswichtigen Innengliederungen greift die vorliegende Darstellung die Öffentliche Verwaltung heraus. Die von ihr zu lösenden Aufgaben sind staatlichen und gemeindlichen Behörden anvertraut. Zwei Netze spannen sich auf der untersten Stufe der Verwaltung lückenlos über das Land: das staatliche der ortspolizeilichen Gewalten und das kommunale der Stadt- und Landgemeinden. Beide Netze weisen Dienststellen der verschiedensten Betriebsgröße auf: vom ländlichen Amtsbezirk bis zum Bereich des großstädtischen Polizeipräsidiums und von der Landgemeinde bis zur Weltstadt.

¹ Die organische Einswerdung des Reichs, die Wandlung seiner „Länder“ vom Gliedstaat zum Glied, wird in unserer Darstellung insoweit als vollendet genommen, als Unterschiede zwischen Reichs- und Länderverwaltung nicht gemacht werden. Die Bezugnahme auf preußische Verhältnisse hat nur beispielhafte Bedeutung.

Allen diesen Stellen ist gemeinsam, daß sie unmittelbar in den Volkskörper eingebettet sind. Sie bilden die vorderste Verwaltungsfront und führen den ersten Angriff auf die Probleme.

Die staatliche Organisation, die sich über diesem Unterbau erhebt, ist auch in der Vertikale völlig geschlossen. Die Ortspolizeibehörden sind mit der Staatsspitze durch eine mehrgliedrige Kette staatlicher Mittelbehörden verknüpft. In Preußen zählt sie für ländliche Verhältnisse drei Glieder: Landrat, Regierungspräsident und Oberpräsident. Für selbständige Städte fällt der Landrat fort, für Berlin fungiert nur eine Instanz. Der vertikalen Gliederung entspricht die horizontale Zusammenfassung zu staatlichen Verwaltungsbezirken; in Preußen zu Landkreisen, Regierungsbezirken und Provinzen.

Als das zweite Aufbauelement sind die Gemeinden gemeinhin zu Gemeindeverbänden zusammengefaßt, und zwar in einfacher und doppelter Reihe. In Preußen: Landgemeinden und kleinere Stadtgemeinden zu Landkreisen, Landkreise und Stadtkreise zu Provinzen. Einer gemeinsamen Spitze entbehrt die gemeindliche Organisation².

Die beiden großen Betreuungssysteme — das staatliche und das gemeindliche — stehen schon durch die weitgehende Deckung ihrer örtlichen Bereiche in engster Verbindung. Sie sind überdies durch die staatliche Gemeindeaufsicht und durch Personalunionen (der preußische Landrat als Leiter des Kreis kommunalverbandes, der Bürgermeister als Polizeiverwalter) so fest ineinandergeschmiedet, daß sie als Öffentliche Verwaltung — im folgenden kurz „Verwaltung“ genannt — tatsächlich einen einheitlichen Organisationskreis im Staatskörper darstellen.

Verwaltung als Nervensystem. Um die Aufgabe der Verwaltung zu erfassen, sei der Vergleich des Staates mit einem Lebewesen noch einmal aufgenommen. Die Rolle der Verwaltung kommt der des Nervensystems am nächsten. Hier wie dort geht es um die Steuerung des ganzen Organismus. Diesem Zwecke dienen jeweils ein Kernorgan und zahlreiche, durch besondere Bahnen mit ihm verbundene Außenstellen. Auf den Bahnen vollzieht sich Bewegung in beiderlei Richtung. Im Körper verständigen die Nervenenden das Gehirn; dieses schickt seine Antriebe auf dem gleichen Wege überall hin, wo Bewegung eintreten soll. Im Staate kreuzen sich die Ströme zwischen der Regierung und den nachgeordneten Verwaltungsstellen. Anordnungen und Belehungen gehen von oben nach unten, Berichte, Anregungen und Wünsche von unten nach oben. Beide Systeme genießen gegenüber den anderen, im Organismus wirkenden Funktionskreisen insofern eine Vorzugsstellung, als sie auch an deren Steuerung beteiligt sind. Wie im Körper jeder Kreislauf der Innervation bedarf, so strahlen auch im Staate die über die Bahnen der Verwaltung geleiteten Willensströme in alle Bezirke der Staatstätigkeit hinein.

² Im „Deutschen Gemeindetag“ besitzt sie jedoch eine Zentralstelle auf gesetzlicher Grundlage.

Verwalten. Hüter jener Ströme ist die Verwaltung. Dem Wesen ihrer Arbeit wollen wir dadurch näherzukommen suchen, daß wir den Bedeutungen des Wortes: Verwalten in einer sonstigen Verwendung nachspüren. Denken wir an den — vom Eigentümer unterschiedenen — Verwalter eines Hauses, eines Landgutes oder eines Vermögens. Es handelt sich hier um eine abgeschwächte Form der Herrschaftsausübung: ein dergestalt Verwaltender nimmt nur Teilfunktionen der Herrschaft wahr — die sogenannten laufenden Geschäfte — und seine Arbeit hat einen treuhänderischen Einschlag. Diese Merkmale gelten auch für die Öffentliche Verwaltung. Sie kennzeichnen ihre Eingliederung in die von der Regierung ausgeübte umfassende Herrschaft in dem Sinne, daß die Verwaltung mit der Führung der laufenden Geschäfte treuhänderisch Teilfunktionen der Regierung ausübt³. Eine eigentliche Grenzziehung zwischen Regierungs- und Verwaltungstätigkeit ist deshalb unmöglich. Praktisch sind Regierungsakte in Vorbereitung und Ausführung so eng mit Verwaltungsmaßnahmen verknüpft, daß der Versuch einer Sonderung zu fruchtlosen Haarspaltereien führen müßte. Einen Fingerzeig gibt der Sprachgebrauch, indem er das Zeitwort: regieren auf diejenige Tätigkeit beschränkt, die der Verwaltung — sei es in Form der Gesetze, sei es durch allgemeine Anordnungen — die Richtlinien ihres Handelns gibt. Verwaltungsbeamte „regieren“ nicht!

Regieren. Diese Beobachtung lehrt: Die Regierung (Staatsführung) bestimmt in Wahrnehmung der politischen Leitung den Kurs des Staatsschiffs und auf dem Wege über die Innere Verwaltung die politische Haltung sämtlicher Staatsbehörden. Sie gibt der gesamten Staatsstätigkeit den gesetzlichen Rahmen, den sachlichen Inhalt und die wirtschaftliche Grundlage.

Die Verwaltung leistet in Berichterstattung und Ausführung Hilfsdienst für die Staatsführung. Sie ist dieser für jede ihrer Maßnahmen Rechenschaft schuldig. Praktisch vollzieht sich aber der größte Teil der Verwaltungsarbeit ohne unmittelbare Fühlung mit den Zentralinstanzen. Trotz der festen Eingliederung in den Organismus des Staates werden die allermeisten Einzelfälle von den Unterbehörden selbständig entschieden und auch im Beschwerdewege nicht mehr angegriffen.

Was die Verwaltung jedoch vor allen öffentlichen und privaten Systemen auszeichnet, das ist die Eigenart der Beziehung zu den ihr Anvertrauten: zur Bevölkerung ihres örtlichen Bereichs. Nächst den Anforderungen der Wehrorganisation ist ihr Herrschaftsanspruch der umfassendste. An die Verwaltung werden aber auch von seiten des Volkes die weitestgehenden Einspruchsansprüche gestellt. Es handelt sich um die wechselseitige Bereitschaft zu solcher Inanspruchnahme; sie steht gewissermaßen auf Vorrat zur Verfügung.

³ In gewissen Bereichen kann die „Verwaltung“ sogar zu einer ganz internen, kaum in die äußere Erscheinung tretenden Hilfsfunktion werden. Es sei an Hochschulen, Forschungsinstitute, Museen, Theater gedacht. Bei ihnen beschränkt sich die Verwaltung auf die Aufrechterhaltung des Betriebes im engsten technisch-wirtschaftlichen Sinne, während die Verantwortung für die sachlichen Leistungen auf den Schultern der im Vordergrund stehenden sachlichen Leiter liegt.

Walten. Es wird immer Menschen geben, die sich dieser Beziehung kaum bewußt werden. Aber das ahnen sie doch alle, daß da etwas am Werke ist, daß da etwas — walte. Noch einmal sei dem Vorstellungsgehalt nachgespürt, der sich mit dem Worte verknüpft hat! Mit dem Stammworte des Verwaltens, mit dem Zeitworte walten, beschwören wir eine Herrschafts- und Betreuungsform herauf, die ihr Recht und ihre Kraft aus sittlichen Tiefen schöpft. Der Waltende eint Weisheit und Stärke mit inniger Liebe zu den Betreuten. Vor der inneren Größe dieses Wirkens versinken alle äußeren Maßstäbe. Wo immer Menschengemeinschaften sich gedeihlich entwickeln, da walten verantwortungsbewußte und liebevolle Persönlichkeiten. Sei es nun die Hausfrau, die „drinnen walte“ im häuslichen Kreise, oder sei es der Staatsmann, auf dessen Schultern die Sorge für ein großes Reich lastet. Aber unsere Muttersprache umreißt das Wesen des Waltens noch schärfer. Mit dem Begriffe des Waltens ist die Vorstellung einer gewissen Distanz zwischen dem Waltenden und seinen Schützlingen untrennbar verbunden. Es geht dabei um die Wahrung jenes Abstands, der dem Waltenden die Ruhe der Beobachtung und Entschließung, seinen Schützlingen aber die rechte Freiheit der Entfaltung gewährleistet. Es ist nicht Sache des Waltenden, die Betreuten kleinlich zu reglementieren oder sie gar selbst handelnd zu verdrängen. Das Wort „Walten“ sagt schließlich auch etwas über die Intensität der Wirksamkeit aus. Echtes Walten bedarf nicht der Vielgeschäftigkeit, um seine Daseinsberechtigung zu erweisen. Seine tiefsten Wirkungen beruhen nicht auf stoßweisem Eingreifen, sondern auf der ständigen liebevollen Aufmerksamkeit, die der Waltende seinem Kreise widmet. Wichtigter als manche Einzelhandlung ist die Haltung, das Gesamtverhalten. Schon von dem bloßen Da-Sein können richtunggebende Kräfte ausgehen.

Das Walten in diesem hohen Sinne ist ein Grundelement der Öffentlichen Verwaltung. Man glaube nicht, daß die oben gekennzeichneten Schranken — Wahrnehmung von Teilfunktionen und Treuhänderschaft — Hemmungen echten Waltens bedeuten müßten. Die den Verwaltungsstellen eingeräumte Selbständigkeit ermöglicht immer noch eine tiefgreifende und umfassende Betreuung. Insbesondere vermag die Tatsache der Treuhänderschaft Sinn und Wert der Verwaltung nicht zu mindern. Denken wir daran, daß vor dem höchsten Richterstuhl niemand ein ganz freier Herr ist — nicht einmal der absolute Monarch! Zu allen Zeiten sind religiös bestimmte Führerpersönlichkeiten von dem Gefühl durchdrungen gewesen, nur Haushalter Gottes zu sein. Aber auch die ethisch oder philosophisch begründeten Staatstheorien sehen im Führer durchweg den Beauftragten oder doch den, der im Dienste einer höheren Idee steht. Wenn die Treuhänderschaft des Verwaltenden, um die es hier geht, überhaupt eine Hemmung darstellt, dann ist es eine produktive Hemmung. Sie soll ihn immer wieder daran erinnern, daß seine Arbeit nicht dem eigenen Gewinn und der eigenen Ehre gilt. Wo der Gedanke der Treuhänderschaft lebendig bleibt, da geht auch das Bewußtsein der Verknüpfung mit dem großen Ganzen nicht verloren. Die Verwaltungsarbeit — und werde sie im kleinsten

Bereich ausgeübt — wird dann niemals zu einer ganz mechanischen und subalternen Tätigkeit herabsinken können. Es wird immer noch etwas von echtem Walten zu spüren sein!

Es ist nicht die Aufgabe dieses Buches, die staats- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Inneren Verwaltung, die Fragen der Zuständigkeit und des Rechtszugs darzustellen. Die einschlägige wissenschaftliche Literatur gibt hierüber Auskunft. Auch die Gestaltung des nationalen Lebens im großen, die zentralen Fragen der Staatslenkung, haben wir nicht in den Kreis unserer Betrachtung gezogen. Die Verwaltung ist zwar an der Meisterung dieser Probleme auf das höchste interessiert und nimmt in Vorbereitung und Ausführung an ihrer Lösung teil. Aber sie stellt sich ihre Aufgaben nicht selbst, sondern empfängt sie von der politischen Leitung. Leser, die sich über den staatspolitischen Gehalt der Verwaltungsarbeit unterrichten wollen, seien auf den Schrifttums-Führer im Anhang verwiesen.

Ist eine Würdigung des politischen Gehalts der Verwaltungsarbeit mit der Systematik dieses Buches unvereinbar, so würde andererseits eine Aufzählung und Bewertung ihres sachlichen Inhalts den Rahmen der Darstellung sprengen. Die Lebensgebiete, die von der Verwaltung mittelbar oder unmittelbar ergriffen werden, sind so umfassend und mannigfaltig wie das Leben selbst. Sie reichen vom Wasserbau bis zur Kirchengaufficht und vom Polizeidienst bis zum Museumswesen. Darum können wir nur darüber Auskunft geben, wie diese Arbeit sich abspielt. Am Bilde des Gärtners sei das verdeutlicht! Er wirkt in dem Garten, den sein Herr anlegen ließ, und er pflanzt und pflegt die Blumen, die jener zu sehen wünscht. Aber: die Methoden der Blumenpflege können nicht kommandiert werden. Betreuer und Betreute sind lebende Wesen mit eigenen Lebensgesetzen. Wem darum zu tun ist, daß der Gärtner fördernd auf die Pflanzen einwirke, der wird beider Eigenart kennenlernen und die Methoden studieren müssen, wie sie in jahrhundertelanger Übung entwickelt worden sind.

Gesamtgliederung. Es ist ein Dienst am Leben, den Gartenbau und Verwaltungskunst leisten, — Dienst am Leben der Pflanzen und der Nation. Schon die schöne Luthersche Bezeichnung „Landpfleger“ deutet darauf, welche Rolle dem pflegerischen Element in der Verwaltung zukommt. Das Bild vom Gartenbau hat denn auch dem Verfasser vorgeschwebt bei der Gruppierung des Stoffs in die drei Abschnitte: Beamtenerschaft — Arbeitsbereich — Arbeitsweise. Den drei Teilen, die auf die Fragen: wer — wo — wie antworten, könnte man auch die Überschriften geben: der Gärtner — der Garten — die Gartenkunst.

Erster Abschnitt. Die Beamtenschaft.

Erstes Kapitel. Mensch und Beruf.

1. Beruf und Charakter.

Eigene Lebensgesetze — so erfuhren wir — haben sich für die Menschen herausgebildet, die in der Verwaltungsarbeit stehen. Diesen Lebensgesetzen und ihrer formenden Kraft müssen wir nachspüren, wenn wir das Bild des Beamten erfassen wollen.

Der Beamtenberuf gehört in die Reihe der großen, echten Berufe, die den ganzen Menschen fordern und den ganzen Menschen ausfüllen können. Sein Einfluß auf seine Träger ist tiefgreifend und vielseitig. Ja er ist weit vielfältiger als es in unserer Untersuchung zum Ausdruck kommen kann. Denn diese empfängt durch das Gesamtthema ihre Begrenzung: es geht um die Praxis der Verwaltung. Wir werden deshalb der Eigenart des Beamten nur so weit nachgehen, als sie für die Ausübung des Dienstes und für die Außenwirkung der Verwaltung von Bedeutung ist.

Angeichts dieser Beschränkung konnte nicht daran gedacht werden, ein umfassendes Seelengemälde des Beamten zu entwerfen. Wir haben es auch nicht unternommen, seinen „Typ“ herauszustellen. Solche Versuche, Menschenwesen auf dem kalten Wege der exakten Darstellung nachzugestalten, müssen zu blutlosen Konstruktionen oder zu Karikaturen führen. Verbindet sich doch mit dem „Typ“ eines Berufs von vornherein eine abwertende, karikierende Vorstellung. Nur im Feuer der Dichtung könnten Bild und Schicksal des Beamten Gestalt gewinnen. An dramatischen Abläufen, an tragischen Konflikten fehlt es dem Beamtenleben nicht. Aber noch hat kein echter Dichter den Weg zu dieser Welt gefunden.

Das landläufige Urteil. Andererseits durften wir uns nicht damit begnügen, die gangbaren Urteile über Beamte und Beamtentum zu verzeichnen. Es ist erstaunlich, wie wenig Aufschluß sie gewähren, obwohl sich so viel Verwaltungsarbeit im Lichte der Öffentlichkeit vollzieht und obwohl die Verwaltung mit dem Leben der Nation so eng verflochten ist. Was man gemeinhin über die Beamten hört, sind Werturteile ohne nähere Begründung. Sie lauten auf schwarz oder weiß, schuldig oder unschuldig, doch die Schuldigsprüche überwiegen. Selbst die anerkennenden Urteile können den also Gelobten keine rechte

Freude bereiten, denn sie beschränken sich auf jene Grundtugenden des Fleißes, der Pünktlichkeit und Ordnung, die sich als „das Moralische“ von selbst verstehen sollten. Hingegen ist das Bufett der Mißurteile viel reichhaltiger! Vom krassen Eigennuß über den Hochmut und die Lebensfremdheit bis zur bewußten Volksfeindlichkeit gibt es kaum eine Untugend, die man nicht schon der ganzen Beamtenerschaft zugeschrieben hätte.

Da wir hiernach von keiner Seite ein fertiges Bild beziehen können, müssen wir eigene Wege einschlagen, um der Wechselwirkung zwischen Mensch und Beruf näherzukommen. Dabei beschränken wir uns aus praktischen Gründen auf die — männlichen und weiblichen — Berufsbeamten. Damit sind nicht alle Träger der Verwaltung erfaßt. Sie beschäftigt zahlreiche Angestellte und vertraut ihnen (besonders auf dem wirtschaftlichen Gebiet) wichtige Funktionen an. Ehrenbeamte nehmen in weiten ländlichen Gebieten die kommunale und die staatliche (ortspolizeiliche) Front ein. Sie betätigen sich in der Gemeindeverwaltung bis hinauf zu den Organen der großen Städte und der Provinzen. Aber es bleibt zu beachten, daß die Schlüsselpunkte den Berufsbeamten vorbehalten sind. Auch die ehrenamtliche Verwaltungsfrent auf dem Lande wird durch ein Netz von Berufsbeamten — die Gendarmen — ergänzt.

Vielfältigkeit und Gemeinsamkeit der Wirkung. Die Auswirkung des Berufs auf die Wesensart des Beamten ist nicht mit wenigen Worten zu umreißen. Hier werden nicht Einheitstypen aus einheitlichem Material nach einheitlicher Schablone gestanzt. Nein: ein vielfältiger, feingliedriger Organismus erfaßt und formt die verschiedenartigsten Menschenwesen. Jeder Zweig der Verwaltung, jede ihrer Höhenlagen übt eine besondere Wirkung aus, und abgestuft nach dem Härtegrad des Charakters, nach Art und Maß der geistigen Gaben ist wiederum das Ergebnis beim einzelnen. Mitunter machen sich die Einflüsse des obrigkeitlichen Wesens schon vor dem Dienst Eintritt geltend. Mancher Verwaltungsangehöriger hat die ersten, entscheidenden Einwirkungen durch das Medium der Beamtenfamilie erhalten¹. Eine große Gruppe hat bereits eine tiefgreifende Formung im Öffentlichen Dienst durchgemacht, bevor sie zur Inneren Verwaltung gelangte: die (früheren) Angehörigen der Wehrmacht und der Polizeiezekutive, die sog. Versorgungsanwärter².

Es stände zu erwarten, daß sich aus so vielfältiger Einwirkung auf so vielfältige Charaktere eine unübersehbare Verschiedenartigkeit in der menschlichen Erscheinung des Beamten ergäbe. Und doch sind — aufs Ganze gesehen — Gemeinsamkeiten in seinem Bilde unverkennbar, die auf eine gleichrichtende und vereinheitlichende Wirkung gewisser Grundelemente des Berufs deuten. Sie wirken freilich nicht durchweg in diesem Sinne. Es steht wie in der Heilkunde: das gleiche Mittel kann nach Anlage und augenblicklichem Zustand des Kranken eine anregende oder einschläfernde Wirkung auslösen, es kann sogar sein Leben

¹ Vgl. S. 31.

² Bezüglich der persönlich-dienstlichen Auswirkung dieser Vorbildung vgl. S. 38 u. 40.

gefährden. Beamte, die sich nach Tradition, Erziehung und Auswahl stark voneinander unterscheiden, können auf die gleichen Einwirkungen sehr verschieden antworten.

Mit dem Hinweis auf die Auswahl haben wir einer vereinheitlichenden Kraft gedacht, die bereits an der Schwelle der Beamtenlaufbahn wirksam wird. Unsere Behauptung, daß die Verwaltung die verschiedenartigsten Menschenwesen umfasse, bedarf insoweit der Einschränkung. Die Tatsache, daß schon die Annahme von allerlei Voraussetzungen abhängig gemacht wird, beschränkt die Typenzahl.

Zwei Gruppen von Einflüssen. Die Einflüsse, die das Wesen formen, lassen sich in zwei Gruppen gliedern: die einen entstammen dem Gesamtkreise der Verwaltung und die andern den besonderen, persönlichen Beziehungen, in denen der Beamte zu seiner Anstellungsbehörde steht.

Die Berufsarbeit vermittelt ihm das Gefühl der Unentbehrlichkeit. Je inniger er mit den Hauptnervenbahnen der Verwaltung verbunden ist, umso mehr lebt er in dem Bewußtsein, eine lebensnotwendige, aus dem Organismus des Staates garnicht wegzudenkende Tätigkeit zu entfalten. Dazu eine solche, die ohne Unterbrechung seit vielen Jahrhunderten ausgeübt wird. Wie es in der Verwaltung keine Ferien gibt, sondern nur die Beurlaubung dieses und jenes Beamten, so hat es auch in dem Verwaltungsleben der europäischen Länder kaum je einen vollständigen Bruch gegeben. Dynastien sind gestürzt, Verfassungen geändert, Länder aufgeteilt worden — aber die Tagesarbeit der Verwaltung mußte weitergehen. Stürme, die manchen Oberbau wegrasierten, wirkten sich in den unteren Regionen der Verwaltung weit schwächer aus. —

Verknüpfung mit der Vergangenheit. Das Bewußtsein, im Dienste einer unverwüßlichen, nahezu überzeilichen Organisation zu stehen, wird noch dadurch genährt, daß der Beamte — und auch der fortschrittlichste — ständig genötigt ist, die Verbindung mit der Vergangenheit zu halten. Die Verwaltung eines Kulturstaates beachert keinen jungfräulichen Boden, sondern ein vielfach durchfurchtes, mit Siedlungseresten aller Epochen durchsetztes Land. Soll neue Saat gedeihen, sollen neue Bauten standfest werden, so heißt es den Boden sorgfältig durchforschen. Der Beamte muß also in die Vergangenheit hinabsteigen, und schon der äußere Umstand, daß er ständig von seinen Akten, den „Vorgängen“ aus vergangenen Tagen³ umgeben ist, mag das beharrende Element in ihm stärken. Vergangenheit und Tradition herrschen auch in seiner weiteren Umgebung. Wieviel Verwaltungen arbeiten nicht in historischen Gebäuden, in altersgrauen Räumen, in denen schon die Schreiber der geistlichen und weltlichen Herren des Mittelalters den Gänsekiel führten! Ja die Tradition ehrwürdiger, ständig ausgeübter Verwaltungen hat ganzen Städten ihren Stempel aufgedrückt und wirkt auf diesem Wege auf die

³ Vgl. S. 206, 212.

Sinnesart der Beamten zurück. Und dann die menschliche Verknüpfung mit der Vergangenheit, die durch die langen Dienstzeiten des einzelnen vermittelt wird! Wer 1930 mit der Altersgrenze ausschied, der hatte noch mit dem zusammengearbeitet, der 1850 eingetreten war, und vielleicht war er in dem Behördenstädtchen als junger Mensch dem alten Pensionär begegnet, der 1830 zwischen den gleichen Aktenböcken gefessen hatte⁴.

Ähnliche Wirkungen entspringen der Tatsache, daß die moderne Technik, die so viele Arbeitsgebiete revolutionierte, die Führung der wichtigsten Verwaltungsgeschäfte verhältnismäßig wenig zu beeinflussen vermochte⁵. Hier geht es um den persönlichen Einsatz. Der Behördenbetrieb gipfelt immer wieder in Erlaß und Bericht, in Sitzung und Besichtigung, d. h. in Vorgängen, die sich durch technische Behelfe nicht ersetzen lassen. Die Büromaschinen, Nachrichten- und Verkehrsmittel beschleunigen nur den Rhythmus des Geschehens.

Kollektives Selbstbewußtsein. Die geschilderten Einflüsse geben dem Beamten das Bewußtsein, als Angehöriger eines gelehrten Berufs eine von alters her lebensnotwendige Funktion am Ganzen auszuüben. Hierauf beruht das kollektive Selbstbewußtsein der Beamtenschaft. Dies Bewußtsein hat um der Betonung der Sachausbildung willen wohl einen zünftlerischen Einschlag, man kann jedoch nicht von einem die ganze Beamtenschaft umfassenden Standesbewußtsein sprechen. Soweit sich die alte ständische Ordnung heute noch auswirkt — und diese Auswirkungen sind auf dem gesellschaftlichen Felde nicht gering — gehen ihre Trennungslinien mitten durch die Beamtenschaft⁶.

Diener einer Höheren Macht. Das Selbstbewußtsein des von jeher unentbehrlichen Sacharbeiters „Beamter“ erhält nun aber seine besondere, nach außen in die Erscheinung tretende Prägung durch die Eigenart der Berufsbeziehung zu den übrigen Volksgenossen. Die Verwaltung leistet ihren Dienst am Volke bei voller Wahrung ihrer Autorität über das Volk, und diese beiden Leistungsebenen stehen auch über jeder einzelnen Amtshandlung. Herrschen durch Dienen! Der Beamte dient dem Bürger, der mit einem Anliegen zu ihm kommt, aber er bedient ihn nicht⁷. Und er hilft auch nur so weit, als es das öffentliche Interesse gebietet. So hat selbst seine Hilfeleistung einen autoritären Einschlag, und erst recht gilt das für die beaufsichtigende, richtende und strafende Tätigkeit. Es ist das Gefühl, im Dienste einer höheren Macht zu stehen, das daraufhin im Beamten mit dem Bewußtsein der Lebensnotwendigkeit seiner Arbeit eine enge Verbindung eingeht.

Alle Züge im Anlehn an die Verwaltungsbeamtenschaft — die wertvollen wie die unerfreulichen — können auf die gleiche Quelle, den gleichen Antrieb zurückgeführt werden: auf den in der Verwaltung pulsierenden überpersönlichen

⁴ Über Tradition als Gegenwartswirkung der Vergangenheit vgl. S. 186.

⁵ Näheres zur Technisierung vgl. S. 213.

⁶ Näheres zum Sozialgefüge der Beamtenschaft vgl. S. 35 ff.

⁷ Wie auch der Beamte seinen Vorgesetzten nicht bedient. Er dient ihm im Verfolg seines Dienstes am Staat! — Vgl. S. 131.

Willen. Wenn seine Einflüsse ein so vielfältiges Bild zeitigen, so sei an das erinnert, was über die verschiedenartige Wirkung des gleichen Heilmittels gesagt wurde. Schon die äußeren Formen zwingen alle Diener des Staates sich mit jenem Willen auseinanderzusetzen. Die Behörden aller Grade treten unter der Ich-Form, d. h. als wollende und handelnde Personen, nicht als bloße Einrichtungen in die Erscheinung.

Von dem Tage an, da der Referendar auf die linke obere Ecke eines Konzeptbogens die Worte „Der Regierungspräsident“ setzt und seinen Entwurf anheben läßt: „Ich habe Betanlassung darauf hinzuweisen . . .“ — von diesem Tage an steht er im unmittelbaren Dienste einer solchen erdachten, aber doch sehr gegenständlichen Persönlichkeit. Selbst sein Chef, der Herr Regierungspräsident, muß sich sagen, daß er mit jenem „Der Regierungspräsident“ keineswegs personengleich ist, wenn er auch für die Zeit seiner Amtsdauer eine enge Verbindung mit ihm eingeht. Er ist gewissermaßen der Hauptverantwortliche für das, was „Der Regierungspräsident“ vollbringt. Dieser pflegt in seinen Verlautbarungen von dem leibhaftigen Präsidenten wenig Notiz zu nehmen. Im Amtsblatt tragen seine Verordnungen nur die Unterschrift „Der Regierungspräsident“. Selbst in Zeiten eines Interregnums, wenn gar kein lebender Präsident vorhanden ist, ändert sich der Briefkopf nicht. Über einen Wechsel in der natürlichen Person geht „Der Regierungspräsident“ überhaupt stillschweigend hinweg: er pflegt Anordnungen aus längst vergangenen Tagen als „meine Verfügung vom so und so vielen“ zu bezeichnen. „Der Regierungspräsident“ kennt keinen Vorgänger und keinen Nachfolger — er ist unsterblich!

2. Gliederung nach Charaktergruppen.

In der Auseinandersetzung des eigenen Charakters mit der „Höheren Macht“ liegt die stärkste Formkraft für die Wesensart des Beamten. Nach der Charaktersubstanz, die er jeweils im Ringen mit den überpersönlichen Mächten einzusetzen hat, stuft sich denn auch sein dienstlicher Wert ab. Damit haben wir das ordnende Prinzip gefunden für den Versuch einer Gliederung der Gesamtbeamtenschaft nach Charaktergruppen. Zugugeben ist, daß die Einfügung des einzelnen in eine andere Großorganisation — etwa in ein Wirtschaftsunternehmen — ähnliche charakterliche Wirkungen zeitigen kann, wie wir sie an den Staatsdienern feststellen werden. Aber das Fehlen eines jeden Sonderinteresses und der autoritäre Einschlag des Handelns, — das sind doch einzigartige Vorzeichen des obrigkeitlichen Wesens, die in der Hauptlinie auch einzigartige Auswirkungen erwarten lassen.

Die Vollnaturen. Beginnen wir mit den glücklichen und beglückenden Erscheinungen, jenen Vollnaturen, die mit kräftigen Armen ergreifen, was ihnen an Aufträgen und Aufgaben zufällt. Gegenüber den anstutenden Willensströmen begnügen sie sich nicht mit Echaltung und Weiterleitung. Nein: sie dienen ihnen als ein aus eigenem Kraftvorrat schöpfender Verstärker und sichern so die Durchsetzung des Führerwillens bis zur letzten Zelle ihres Reichs. Aber das Befehlen ist ihnen nicht Selbstzweck, es geht ihnen ums Gestalten! Nicht darum, etwas „groß aufzuziehen“. Sie wollen gesunde, lebensfähige Gebilde schaffen und wachsen lassen. Solche Menschen sind, um mit

des Dichters Worten zu sprechen, „ein lebend' Glied im großen Lebensringe“. Die Eingliederung ihres Willens und ihrer Gestaltungskraft in das große Ganze hat sie nicht zu bloßen Maschinenteilen gemacht. Spannung war und ist vorhanden, aber sie ist zum Motor der Leistung geworden. Männer solcher Art haben Würde in sich; darum fallen sie auch nicht in Versuchung, sich als Diener der höheren Macht selbst für höhere Wesen zu halten und auszugeben. Überheblichkeit oder grämliche Teilnahmslosigkeit ist ihnen fremd. Ihr Ernst ist nicht humorlos, aber ihre Güte auch nicht weichlich⁸.

Der Mittelschlag. Die zweite, zahlenmäßig größte Gruppe umfaßt die Beamten, bei denen sich Geist und Gaben mit den Anforderungen des Dienstes die Waage halten. Sie sind befähigt, den gelieferten Arbeitsstoff nach den Regeln des Verwaltungshandwerks aufzubereiten. Diese Beamten füllen ihren Platz aus, wie es in den Befähigungsberichten heißt. Die laufenden Geschäfte werden gewissenhaft erledigt: es wird zusammengefaßt und aufgeteilt, registriert und reguliert. Dafür reichen die Kräfte aus, aber darin erschöpfen sie sich auch. Die empfangenen Impulse werden nicht verstärkt; eher führt die Aufbereitung zu Reibungsverlusten. Der Hauptunterschied gegenüber den Vollnaturen besteht darin, daß die Arbeit selten eine Neugestaltung anbaut. Das Interesse ist auf den inneren Kreis der Verwaltung beschränkt und erschöpft sich darin, ankommendes Material reibungslos in den Geschäftsgang einzugliedern.

Dieser Arbeitsweise entspricht auch das Verhältnis zum Ganzen der Verwaltung, zur „höheren Macht“. Während der Schöpferische diese Macht als ein organisches Wesen empfindet und im Rhythmus seines Pulschlagel lebt, begnügt sich der Durchschnittsbeamte mit der statischen Vorstellung des großen Verwaltungshauses, in dem er ein Kämmerchen bewohnt. Das ist keine Macht, mit der man ringt oder an der man gar teilnimmt! Man kann sich ihr nur anpassen. Da gilt es allerlei Beschränkungen, Verkürzungen und Verbiegungen zu erdulden, — aber schließlich findet man die Lage heraus, in der man seinen Pflichten gerecht wird und dabei doch einiges Behagen fühlt. Nicht als ob diese Menschen nun im Egoismus versänken. Die Berufsethik erstirbt nicht, aber ihre Objekte schrumpfen zusammen. Der Sinn für die weitergreifende Bedeutung der Arbeit geht verloren, die Gedanken kreisen um das eigene Arbeitspensum und seine Bewältigung, d. h. um den Dienst in dem alltäglicheren Sinne dieses hohen Begriffs.

Männer solcher Art sind brauchbar im Amte und pflegen auch in normalen Beziehungen zur Bevölkerung zu stehen. Gibt es doch in der Verwaltung viele Tausende von Posten, bei denen weder Weitblick noch gestaltende Fähigkeiten verlangt werden, sondern nur die anständige Erledigung eines fest umrissenen Pensums.

⁸ Hier geht es nur um die Wirkung auf den Charakter. Bezüglich der Bedeutung dieser Gruppe für die Kraftversorgung der Gesamtverwaltung vgl. S. 188.

Der Mittelschlag kann auch zum Nährboden für gewisse unerfreuliche Erscheinungen werden. Mancher hat sich zwar seiner Behörde gegenüber damit abgefunden, das Leben eines stillen Spezialarbeiters zu führen und sich reibungslos einzuordnen. Aber übersteigertes Geltungsbedürfnis verführt ihn, seiner außerdienstlichen Umgebung — und manchmal auch sich selbst — eine weit engere Verbindung mit der Höheren Macht, eine weit einflußreichere Stellung vorzuspiegeln. Dem feineren Beobachter kann der Unterschied nicht entgehen zwischen der echten und der angemessenen Würde, die sich des autoritären Gewandes nur zur Verhüllung der persönlichen Bedeutungslosigkeit bedient. Aber die feineren Beobachter sind dünn gefät; darum muß die Verwaltung damit rechnen, daß aus solchem Mißbrauch ihrer Hoheit ungünstige Rückschlüsse auf ihren Geist gezogen werden. Noch stärker wird ihr Ansehen durch Beamte gefährdet, die das, was ihnen der Dienst an Beschränkungen und Hemmungen auferlegt, ihre Klienten aus dem Volke durch Schroffheit und Schikane entgelten lassen. Hier handelt es sich freilich um Charaktermängel, deren Träger der Verwaltung von vornherein ferngehalten werden sollten (vgl. die im folgenden Kapitel behandelten Auswahlgrundsätze!).

Die Schwachen und die nicht Formbaren. Im Zuge unserer Betrachtung der Charakterformungen, die sich aus der Auseinandersetzung der einzelnen Beamtenpersönlichkeit mit den überpersönlichen Mächten ergeben, fassen wir die dritte und letzte Gruppe ins Auge. Es sind die Beamten, die in jene Auseinandersetzung nichts an eigener Substanz und Willenskraft einbringen, oder bei denen sich keine organische Verbindung zwischen den eigenen Kräften und den Zielsetzungen der Obrigkeit herstellen läßt. Diese Männer stellen durchweg eine Belastung der Verwaltung dar und hätten deshalb überhaupt nicht Eingang finden dürfen. Aber selbst die feinsten Ausleseverfahren können versagen. Auch kommt es vor, daß ein Beamter seine Laufbahn wohl ausgerüstet beginnt, daß dann aber — aus körperlichen Gründen oder infolge mangelnder Führung durch den Vorgesetzten⁹ — ein Schwund wertvoller Eigenschaften eintritt.

Es handelt sich um Menschen, denen nicht nur jede innere Berufung fehlt, sondern die tatsächlich ihren Beruf verfehlt haben. Das Mehr oder Minder ihres Versagens bestimmt sich danach, ob sie schwächlich, leichtfertig oder brutal sind.

Die Schwächlichen sind unglückliche Naturen. Sie brauchen zu jedem Dienstgeschäft unverhältnismäßig viel Zeit und müssen obendrein noch geistige Anleihen bei ihren Mitarbeitern oder gar Untergebenen machen. Trotz Verzicht auf Freizeit und Urlaub kommen sie nie mit, sind sie nie fertig; der Restzetteln¹⁰ ist ein ewig drohendes Gespenst. So geraten sie im Betrieb in eine schiefe Stellung, und das Bewußtsein des Mißverhältnisses zwischen Aufgabe und Leistung

⁹ Vgl. E. 68.

¹⁰ Die dem Behördenleiter vorzulegende Zusammenstellung der von einem Beamten nicht rechtzeitig erledigten Stücke.

macht sie schließlich melancholisch und menschenföu. Vor Überheblichkeit sind sie demnach gefeit, aber ihre Unselbständigkeit und Entschlußlosigkeit kann den Verhandlungspartner zur Verzweiflung bringen. Eine Zeit, in der die Auswahl der Höheren Beamten stark von gesellschaftlichen Gesichtspunkten aus bestimmt war, hat eine nicht geringe Zahl solcher Persönlichkeiten in die Verwaltungen des Inneren Eingang finden lassen. Sie sind schwer einzusetzen und zu behandeln. Durch Ermahnungen sind ihre Leistungen nicht zu verbessern, und zur Entfernung im Disziplinarwege liegt keine rechtliche Möglichkeit vor. So bleibt nur übrig, sie weitgehend zu entlasten und mit verhältnismäßig untergeordneten Arbeiten zu beschäftigen. Aber auch dann bedeuten sie für alle Bemühungen, den Typ des Höheren Verwaltungsbeamten im ganzen zu heben¹¹, einen Hemmschuh.

Wenn wir erfahren, daß schon der Mittelschlag unerwünschte Auswirkungen des Geltungsbedürfnisses zeitigen kann, so gilt das erst recht von den Leichtfertigen. Ihnen, den Beamten ohne Tiefgang, ist die Verwaltung der Nährboden. Sie entziehen ihm Kräfte ohne Gegenleistung. In den Behörden richten sie sich häuslich ein, nehmen es aber mit ihren Pflichten gegen den Hausherrn nicht sonderlich ernst. Paart sich doch mit ihrem Geltungsbedürfnis meist ein handfester, naiver Egoismus. Sie finden sich zwar mit einer gewissen Schläue äußerlich im Dienstbetriebe zurecht, gefährden jedoch Ansehen und Wirkung der Verwaltung weit mehr als ihre schwachen, aber immerhin gewissenhaften Kollegen. Da jede Selbstkritik fehlt, haften auch keinerlei Vorhaltungen. Die älteren unter ihnen lieben es, ihre Unfähigkeit hinter dem Schilde Tradition zu verbergen. Damit leisten sie der Erhaltung des wirklich Wertvollen den allererschlechtesten Dienst¹². Berechtigtes Ständesbewußtsein ist in ihnen zu kräftigem Gruppenegoismus entartet und ritterliche Haltung zu falscher Schneidigkeit.

Das Geltungsbedürfnis des Leichtfertigen verfälscht das Anliß der Obrigkeit besonders gern durch Überbetonung des Repräsentativen, Hierarchischen. Er liebt es auch, die Formenstrenge des militärischen Zeremoniells in die Verwaltung hineinzutragen¹³.

Begünstigt der verengte Horizont des Mittelschlages die Entwicklung zum Nachbarn des Spießbürgers, zum Spießbeamten, so beschwört der Leichtfertige ernstere Gefahren herauf. Seine Oberflächlichkeit hemmt den Geschäftsgang, und seine Überheblichkeit untergräbt das Vertrauen des Volkes. Darum bedarf er ständiger Aufsicht und bleibt doch ein Sorgenkind seiner Vorgesetzten. Aufmerksamkeit ist doppelt vonnöten, weil Leichtfertigkeit eine Eingangspforte der Korruption ist.

Die stärkste Belastung der Verwaltung stellen aber die brutalen Egoisten dar. Im Gegensatz zu den eben gekennzeichneten Gruppen bringen sie eigene

¹¹ Vgl. S. 42.

¹² Vgl. S. 187.

¹³ über die damit auftauchenden Grundfragen vgl. S. 108.

Willenskräfte mit, aber diese dienen nicht der Verstärkung des Hauptstroms, sondern der Selbstbehauptung und dem Eigennuß ihres Trägers. Mag ein solcher den starken Mann markieren, — er ist doch nur ein Parasit, der die staatlichen Mittel rücksichtslos für seine persönlichen Ziele einsetzt. Beamte dieser Art sind bisweilen neben ihrer Willenskraft mit guten Gaben und Fähigkeiten ausgerüstet. Aber der Egoismus vereitelt die erspriessliche Auswirkung. In dieser Abschließung droht auch die formende Kraft der Höheren Macht zu versagen. Gelingt es ihr nicht, die Kapsel der Ichsucht in jungen Jahren zu sprengen, dann bleiben diese Männer gefährliche Fremdkörper im Organismus der Verwaltung. Die von ihnen ausgehenden Schädigungen bestehen darin, daß sie ihren Einflusssphäre zum Zwecke der Aufrichtung und Erhaltung persönlicher Macht verbiegen und zersetzen. Jene Egoisten können geradezu forumpierende Wirkungen auslösen, und doch ist es nicht leicht, ihnen das Handwerk zu legen. Verstehen sie es doch, grobe, dienststrafrechtlich zu ahndende Pflichtverletzungen zu vermeiden.

Drei Beamtengruppen haben wir in ihrem Verhalten auf die Einwirkungen der Höheren Macht beobachtet: die Vollmaturen, den Mittelschlag und die — wegen ihrer Schwäche oder Ichsucht — nicht Formbaren. Der menschliche Charakter dürfte kein so verwickeltes Gebilde sein, wie er es ist, wenn die Grenzen dieser Gliederung den Anspruch der Unübersteigbarkeit erheben sollten. Es gibt mancherlei Übergangserscheinungen, auch mögen sich in manchen Persönlichkeiten Eigenschaften aus allen Bereichen mischen.

3. Der Einfluß der wirtschaftlichen Verhältnisse.

Bei der Ausschau nach den gleichrichtenden Kräften, die sich über die ganze Breite des Beamtentums auswirken, gelangen wir abschließend zu Fragen, die in einem durchaus anderen Boden wurzeln und den Beamten von einer anderen Seite her beeinflussen. Wir fassen die Folgeerscheinungen ins Auge, die sich aus der eigenartigen Stellung der Verwaltung im Wirtschaftslieben ergeben. Anschließend werden wir die wirtschaftliche Verknüpfung des Beamten selbst mit seiner Behörde betrachten und damit die Brücke schlagen zu den charakterlichen Auswirkungen dieser Verknüpfung.

Verwaltung und Wirtschaft. Durch tausend Fäden mit dem Wirtschaftsleben verbunden, wirkt die Verwaltung als mächtiger Faktor auf die Wirtschaft ein und ist gleichzeitig in ihrer eigenen Bewegungsfreiheit von der allgemeinen Wirtschaftslage abhängig. Nebengliederungen der Verwaltung wie Sparkassen und Verkehrsunternehmungen sind als Partner mit dem Wirtschaftsleben verwoben. Aber ihr Kern ist nicht Wirtschaftsfaktor im Sinne der Partnerschaft. Sie zielt nicht auf Rentabilität, sondern auf Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben (Wirtschaftlichkeit), und nicht einmal dieser Ausgleich ist für sie Existenzbedingung. Selbst ein Staatsbankrott pflegt

den Verwaltungsbetrieb nicht zum Erliegen zu bringen. Am stärksten unterscheiden sich aber die Finanzgebarung der Verwaltung und die der Privatunternehmungen darin, daß bei ersterer die Hauptposten von Einnahme und Ausgabe nicht in einer organischen, leicht übersehbaren Verbindung miteinander stehen. Gerade die am stärksten zu Buch schlagenden Staatsleistungen, wie die für Polizei, Justiz und Schule, werden nicht unmittelbar durch den Empfänger abgegolten, und andererseits erbringt der Staat seinem Hauptgeldgeber, dem Steuerzahler, keine unmittelbar greifbare Gegenleistung¹⁴. Die Verwaltung beteiligt sich insofern nicht kaufmännisch handelnd, d. h. Einnahme und Ausgabe, Gewinn und Verlust im Einzelfalle gegeneinander abwägend, am Wirtschaftsleben. Das kommt auch äußerlich darin zum Ausdruck, daß die Beamten entweder auf der Einnahme- oder auf der Ausgabeseite beschäftigt sind. In den großen Verwaltungen beherrschen verhältnismäßig wenig Kräfte beide Seiten des Haushaltsplans. Dementsprechend leidet auch die dienstliche Erziehung des Beamten zur Wirtschaftlichkeit an einer gewissen Einseitigkeit: die einen lernen die Einnahmen zu erhöhen, d. h. die Steuerschraube zu handhaben, und die andern die Ausgaben zu vermindern, d. h. zu sparen. Das ist in einem Wirtschaftsunternehmen anders. Dort steht das Wort Bilanz über jeder Abteilung und erinnert auch den letzten Angestellten an die Verknüpfung von Einnahme und Ausgabe. Da man in der Privatwirtschaft keine Geldgeber hat, die auf unmittelbare Gegenleistungen zu verzichten genötigt sind, darf man nur Ausgaben machen, die neue Einnahmen versprechen.

Der geschilderte Unterschied hat zur Folge, daß die Bereiche von Verwaltung und Wirtschaft trotz vielfacher gegenseitiger Beeinflussung wie durch eine gläserne Wand von einander getrennt sind. Der Verwaltung bleibt die Härte des Wettkampfskampfes erspart, aber sie darf sich auch an dem glückhaften Wagen der Wirtschaft nicht beteiligen.

Die besonderen atmosphärischen Verhältnisse haben bestimmenden Einfluß auf Charakter und Haltung der in der Verwaltung tätigen Menschen. Sie erhalten eine Eigenprägung und werden von ihren im freien Wirtschaftsleben stehenden Volksgenossen abgesondert. Diese Sonderung wird noch verstärkt durch die eigenartige wirtschaftliche Verknüpfung des Beamten mit seiner eigenen Verwaltung. Sie ist ganz anderer Natur als die Verbindung des Betriebsangehörigen mit seinem Unternehmen oder die des Freiwirtschaftlers mit dem Wirtschaftsleben im Ganzen.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zur Anstellungsbehörde. Das Gehalt, das ein Privatangestellter bezieht, stellt einen Unkostenfaktor dar, der in einem bestimmten Verhältnis zu der wirtschaftlichen Gesamtwirkung seines Unternehmens steht. Der Einsatz dieses Menschen ist ein wirtschaftlich bewertbarer Vorgang. Ob er „sein Gehalt verdient“, läßt sich nahezu aus der Bilanz ablesen. Diese Bewertbarkeit erstreckt sich bei dem selbständig Wirt-

¹⁴ Näheres hierzu vgl. S. 83 ff.

ſchaftenden ſogar auf einzelne Handlungen, ſoweit es eben Geſchäfte ſind. Er vermag denn auch vielfach den wirtſchaftlichen Erfolg ſeiner Arbeit durch die Art des Einſaßes unmittelbar zu beeinflussen. Er iſt „ſeines Glückes Schmied“, und an dieſem materiellen Glück zu ſchmieden bleibt ein ſtarker Beweggrund ſeines Tuns.

Dagegen beſteht keine Möglichkeit, die Tätigkeit eines Beamten in ein zahlenmäßiges Verhältnis zu der ſeiner Behörde zu ſetzen. Denn für deren Geſamtleiſtung gibt es keine Indezahlen. Noch weniger laſſen ſich einzelne Handlungen des Beamten auf ihren wirtſchaftlichen Wert einſchätzen. Beſchäftigung und Beſoldung ſtehen in einem ſtarren Verhältnis. Der Staatsdiener kann wohl bei krasser Minderleiſtung Amt und Brot verlieren, aber er iſt gemeinhin nicht in der Lage, ſeine wirtſchaftlichen Verhältnisse durch Erhöhung ſeiner Leiſtung zu verbessern. Hiernach gilt das, was wir oben für die ganze Verwaltung ermittelten, auch für den einzelnen Beamten: Feſtbeſoldung und lebenslängliche Anſtellung ſchützen ihn vor Entwurzelung im Sturm des freien Wirtſchaftslebens. Aber er erkaufte dieſe Sicherung durch den Verzicht auf die Gewinnchance des Unternehmers und Freiberuflers. Der Beamte lebt — rein wirtſchaftlich betrachtet — in einer geſchützten, aber reizloſen Gegend. Damit geht es ihm zweifellos immer noch beſſer, als den meiſten Angestellten und Arbeitern, die eben mit einer reizloſen und ungeſchützten Gegend vorlieb nehmen müſſen.

Wir ſahen: die Verwaltung iſt nicht Partnerin im Wirtſchaftsgetriebe, und der einzelne Beamte iſt nicht wirtſchaftlicher Partner der Verwaltung. Das bedeutet beide Male: der ſtarke Antrieb des Gewinnſtrebens iſt aus dieſen Beziehungen ausgeſchaltet. Im kapitaliſtiſchen Sinne iſt der Beamte ebenſowenig „intereffiert“, wie ſeine Verwaltung. Die Beamtenſchaft als ſolche iſt nicht materiell verſtrickt in das Neß der Wirtſchaft, aber es fehlen ihr darum auch jene Antriebe zur Anteilnahme, Beobachtung und Bewertung, die der Beteiligung am wirtſchaftlichen Erfolg zu entſpringen pflegen. Dieſer Zugang zur Sachverſtändigkeit iſt ihr jedenfalls verſchloſſen.

Wir fragen: taten wir recht daran, den wirtſchaftlichen Beziehungen der Beamten eine gleichrichtende, vereinheitlichende Wirkung auf ihre Weſenart zuzuerkennen? Als Hauptmerkmale des Berufsbeamtentums wirken Feſtbeſoldung und lebenslängliche Anſtellung unmittelbar auf den Beamtencharakter ein, indem ſie ordnungsmäßiges Wirtſchaften in einem feſten Rahmen und verantwortungsbewußtes Zukunftsplanen ermöglichen und dazu erziehen. Mittelbar, indem ſie durch Erleichterung und Vereinfachung der Wirtſchaftslage ſeelische Entlaſtung bringen und damit Raum ſchaffen für volle Hingabe an den Beruf und für ein höheres Leben im außerberuflichen Kreiſe.

Zunächſt die unmittelbaren Wirkungen! Die rechte Verwendung des Gehalts iſt keine rein verſtandesmäßig-rechneriſche Aufgabe. Sie erfordert auch den Einſaß ſittlicher Kräfte und gewinnt damit charakterbildende Bedeutung. Das gilt inſbeſondere für den Beamten als Familienvater. Wieviel opfer-

bereite Selbstbescheidung, wieviel liebevolle Voraussicht gehört dazu, um den Haushalt trotz aller Zwischenfälle ohne fremde Hilfe zu bestreiten und dazu die Kinder für die dereinstige Berufsausübung auszurüsten! Dabei dürfen wir nicht versäumen, der Ehefrauen der Beamten zu gedenken. Sie teilen Last und Leistung ihrer Männer, ja oft ist es ihrem stillen, entfagungsvollen Walten allein zu verdanken, wenn die Familie vor dem wirtschaftlichen Abgleiten bewahrt bleibt. Der frei Schaffende kann sich in die Sonderlage des Beamtenhaushalts schwer hineindenken. Er pflegt nur die (ihm selbst fehlenden) Vorteile der Existenz- und Einnahmesicherung zu sehen. Aber er vermag kaum abzuschätzen, was es bedeutet, seine Einnahmen aus eigener Kraft auch nicht um einen Pfennig erhöhen zu können. Da es dem Beamten gemeinhin unmöglich ist, Sonderausgaben durch Sonderleistungen auszugleichen, muß er versuchen, solchen Stößen durch ein kunstvolles System von Rücklagen und Versicherungen zu begegnen. Selbstbescheidung und Voraussicht lassen es tatsächlich meist gelingen, diese Aufgaben zu lösen und damit den Druck jener Fessel weniger fühlbar zu machen.

Als mittelbare Wirkung der Berufsbeamteneigenschaft erkannten wir die seelische Entlastung. Der fest Angestellte beeinflusst nicht mit jeder beruflichen Handlung seine wirtschaftliche Lage, braucht nicht immer wieder seine Existenz aufs Spiel zu setzen. Darum kann er auch die wirtschaftliche Sorge auf einen schmalen Ausschnitt im Gesamtbereich des Denkens und Schaffens beschränken, sich unbeschwert seinen Berufspflichten widmen und die charakterbildenden und seelenstärkenden Kräfte des höheren Lebens auf sich wirken lassen. Ja man wird sagen dürfen, daß so, wie die Menschen im allgemeinen geschaffen sind, die Bewegung in jener höheren Sphäre überhaupt erst möglich wird, wenn die Sorge um die bloße Existenz abgedämpft ist. Die kulturelle Höhe der Beamtenschaft und die Art ihrer Dienstführung zeugen davon, daß sie den gewonnenen Spielraum auszunützen verstanden hat. Hier hat die materielle Sicherung die geistig-seelische Höherentwicklung begünstigt.

Nicht alle Beamten verstehen es, sich in die besonderen wirtschaftlichen Bedingungen ihres Standes hineinzufinden. So die rein kaufmännisch veranlagten Naturen. Sie leiden unter der Unmöglichkeit, ihren Sinn für Profit im Dienst auswirken zu können. Dabei sind sie meist nicht einmal in den gemeinwirtschaftlichen Betrieben mit Vorteil zu verwenden. Denn diese ihre Begabung ist zu sehr an ihren höchst persönlichen Nutzen gebunden. Sie sollten den Weg in das freie Erwerbsleben finden, bevor sie in der Verwaltung verkümmert sind oder Unheil angerichtet haben.

Zahlreicher sind die Beamten, die infolge von Schuld und Schicksal ihren Haushalt garnicht oder nur unter schwersten Bedrängnissen über Wasser halten können. Der ungleiche Kampf mit den Wirtschaftsmächten, in dem sie stehen, stärkt ihren Charakter nicht, sondern zermürbt ihn. Verbitterung und Abstumpfung greifen Platz.

Entwicklung einheitlicher Wirtschaftsgesinnung. Aber wie ist der Einfluß in der großen Zahl der Normalfälle? Macht die wirtschaftliche Sonderstellung des Beamten hier durchweg ihre wohlthätigen Folgen geltend? Ist die Wirkung der in Beruf und Haushalt gesammelten Erfahrungen überhaupt so stark und umfassend, daß er eine einheitliche Wirtschaftsgesinnung schafft? Wir sehen sie im Werden, und zwar sowohl in der Ablehnung überholter Methoden wie in dem Streben nach neuer Gestaltung. Die überkommene Wirtschaftsordnung hat weithin an Autorität verloren, weil sie nicht einmal vermocht hat, den schmalen Lebenspielraum des Beamtenhaushalts zu wahren. Zudem hat sie dem erwähnten System der Sicherungen durch die Inflation einen furchtbaren, bis heute noch nicht verwundenen Schlag versetzt. So ist selbst in den Beamtenfamilien von guter charakterlicher Ausstattung und normalem Aufbau der Sektor „Wirtschaftsnöte“ breiter geworden. Die Pflege höherer Interessen droht durch die Sorge um das tägliche Brot und um die Ausbildung der Kinder überwuchert zu werden. Darum ist auch bei Beamtengruppen, die in nahen beruflichen und gesellschaftlichen Beziehungen zu den Kreisen der freien Wirtschaft stehen, die gesinnungsmäßige Verbundenheit mit jenem System einem „antikapitalistischen Affekt“ gewichen.

Die Brücke, die zur Neugestaltung führt, ist dem Öffentlichen Beamten aus seiner Berufsarbeit wohl vertraut. Sie heißt: „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“. Alle Bestrebungen, diesen Grundsatz in den großen Zusammenhängen der Wirtschaft durch Aufsicht und eingreifende Planung durchzusetzen, finden in der Beamtenchaft Anteilnahme und Zustimmung. Aber das Interesse erstreckt sich — falls nicht ein vollkommener Wechsel in der Sinnesart eintreten sollte — nur auf die großen Zusammenhänge. Sozialismus im Sinne einer völligen wirtschaftlichen Selbstentäußerung ist für den Beamten kein Ideal. Auf den Spielraum, in dem er seine persönliche Wirtschaftlichkeit betätigen kann, will er nicht verzichten. Darin gleicht er dem Bauern, mit dem ihn ähnliche Bedingungen verbinden. Auch der Bauer wacht über der Erhaltung jenes Raumes, innerhalb dessen er sich durch Sparsamkeit und geschickte Einteilung besonders bewähren kann.

Das gemeinsame ökonomische Schicksal vereinheitlicht die Wirtschaftsgesinnung der Beamtenchaft und macht sie einer wirtschaftlichen Neugestaltung im großen geneigt.

A. Aufbau.

Zweites Kapitel.

Auswahl und Vorbildung.

Sicherung der charakterlichen und fachlichen Substanz. Die Berufsarbeit formt den Beamten. Aber nur, wenn er die rechte Substanz mitbringt, kann es zu einer wertvollen Formung kommen (Kap. 1). Es gibt Mängel des Charakters und der geistigen Gaben, die der Dienst auch bei sorg-

fältigster Menschenführung nicht ausgleicht. Damit ist die Frage nach den angeborenen Eigenschaften und Fähigkeiten aufgeworfen. Und es gibt Lücken der Vorbildung, die auch bei fleißigstem Nachstudium nicht ausgefüllt werden können. Damit ist die Frage nach den erworbenen Fähigkeiten und Kenntnissen gestellt. Aufgabe der Beamtenauswahl ist die Sicherung der Substanz in diesem doppelten Sinne.

In Deutschland ist dort, wo hochwertige Arbeit geleistet wird, das Durchlaufen einer Lehre, eines organisierten Vorbildungsganges zur Voraussetzung der Berufsausübung, ja zum Wesensmerkmal des Begriffs „Beruf“ überhaupt geworden. So sind etwa die Bedingungen für Annahme und Fortbildung der Lehrer bei allen Schultypen bis ins einzelne festgelegt. Der Besuch bestimmter Bildungsstätten, die Ablegung bestimmter Prüfungen ist unumgänglich.

Zwei Bildungselemente. Ein Blick auf die Verwaltung zeigt, daß sie dieser Geschlossenheit im Bildungsaufbau entbehrt. In ihr sind gerade an leitenden Stellen Persönlichkeiten tätig, die nicht im Betriebe aufgestiegen sind, sondern den verschiedenartigsten Lebenskreisen entstammen. Ist damit das Berufsprinzip aufgegeben? Das wäre dann der Fall, wenn man die Bezeichnung „Berufsbeamter“ auf diejenigen beschränken wollte, die — innerhalb der Verwaltung ausgebildet — mit ihren wissenschaftlichen Grundlagen, wie mit ihrer Technik durchaus vertraut sind. Eine solche Anschauung würde verkennen, daß die Vorbildungsbedingungen der beiden Elemente, die sich im Berufe des Verwaltungsbeamten einen — des fachlichen (technisch-wissenschaftlichen) und des politischen — ganz verschieden sind. Die Vorbildung für die fachliche Seite liegt in den Stationen und Prüfungen der Verwaltung. Aber der Erwerb politischen Wissens und Könnens vollzieht sich auf einem weit größeren Felde! Das Leben der Nation in seiner ganzen Breite erzeugt und gestaltet politische Charaktere und Intelligenzen.

Politische Fähigkeiten und Kenntnisse sind — ganz gleich, wann und wo sie erworben wurden — zugleich Berufselemente der Verwaltung und verleihen ihrem Träger, wenn er in öffentliche Dienste tritt, ein wesentliches Merkmal des Berufsbeamten. Wer aber ein solches Merkmal mitbringt, ist kein bloßer „Außenseiter“, auch wenn ihm die andere Komponente des Berufs zunächst fehlt.

Die „Außenseiter“. In bewegten Zeiten, in denen die engste Bindung der Verwaltung an die Staatspolitik geboten ist, kann die Regierung gehalten sein, Männer aus der freien politischen Organisation zur Besetzung der Verwaltungsstellen, vornehmlich der sog. politischen Posten, heranzuziehen. Männer, die das Zeug dazu haben, sich auch in die andere Seite ihres neuen Berufs einzuarbeiten und schließlich beide Elemente zur lebensvollen Einheit des politischen Beamten, des Staatspolitikers, zu verschmelzen.

Die Arbeitsbedingungen der Öffentlichen Verwaltung unterscheiden sich insofern von denen anderer hochqualifizierter Berufe, als hier Männer, die

nicht „vom Bau“ sind, die erst im vorgerückten Alter aus ganz anderer Umgebung eintraten, starke Leistungen erbringen können. Darum wäre ein scharfer Junftzwang unerträglich. Das gilt, wie wir noch sehen werden, in besonderem Maße für die höchsten Stellungen. Immerhin hat die Hereinnahme politischer Persönlichkeiten für den Fall, daß die Leistungsfähigkeit des Höheren Dienstes erhalten bleiben soll, ihre Grenzen. Hierüber wird in anderem Zusammenhange zu sprechen sein¹.

I. Wege in die Verwaltung.

Die folgenden Ausführungen gelten dem Berufsbeamtentum im engeren Sinne; sie haben die behördlich organisierte Vorbildung und Ergänzung der Verwaltungsbeamtenchaft zum Gegenstande. Dieser wird auf fünf Hauptwegen frisches Blut zugeführt:

Weg I — Übernahme von Angehörigen der Wehrmacht und der Polizeiregulative als Versorgungsanwärter, — führt in den Unteren^{1a} und Mittleren Dienst.

Weg II — Annahme von Verwaltungslehrlingen mit Volksschulbildung, — führt in den Mittleren Dienst, soweit dessen Stellen nicht den Versorgungsanwärtern (Weg I) vorbehalten sind.

Weg III — Annahme junger Leute mit Primareife oder Abiturium als Supernumerare, — führt in den Mittleren Dienst (mit der gleichen Einschränkung wie zu II).

In den Höheren Dienst führen:

Weg IV — Hereinnahme einzelner Akademiker mit abgeschlossener Ausbildung.

Weg V — Planmäßige Übernahme von Gerichtsreferendaren als Regierungsreferendare (Sonderweg in den Höheren Dienst der Verwaltungen des Inneren).

1. Wege in den Mittleren Dienst.

Was die drei Wege zum Mittleren Dienst angeht (I—III), so werden gerade die Angehörigen der stärksten Gruppe, die Versorgungsanwärter (I), erstmalig nicht nach ihrer Verwendbarkeit im Verwaltungsdienst ausgewählt. Die bei der Einstellung eingeforderten Gutachten der Zivilbehörden erstrecken sich nur auf die polizeiliche und politische Führung. Bei der Annahme ist die Eignung für den Wehrdienst oder die Polizeiregulative entscheidend. Die Verwaltungsbehörden übernehmen diese Anwärter so, wie sie in jenen Organisationen geformt und geschult (z. T. schon für den künftigen Beruf vorgeschult) worden sind. Aus der Verknüpfung mit der Exekutive wachsen der Verwaltung

¹ S. 41.

^{1a} Auf die Verhältnisse im Unteren Dienst kann nicht eingegangen werden; vgl. S. 35.

überaus wertvolle Kräfte zu². Sie haben fast durchweg die Volksschule besucht und dann eine Lehre durchgemacht. Damit stellt die Exekutive eine Pforte zum Öffentlichen Dienst dar, die jeder Sohn des Volkes durchschreiten kann. Die Bedeutung dieser Tatsache für die Volksverbundenheit der Verwaltung liegt auf der Hand.

Die unmittelbare Heranziehung von Nachwuchs für den Mittleren Dienst durch Verwaltungslehrlinge (Weg II) und durch Supernumerare (Weg III) gewährt der Verwaltung die volle Selbständigkeit der Auswahl. Die Einrichtung des Verwaltungslehrlings hat die gleiche soziale Bedeutung, wie die des Zivilanwärters: begabte Volksschüler werden gefördert und in den Dienst der Allgemeinheit gestellt. Beide Vorbildungsarten werden wohl auch in der Weise miteinander verknüpft, daß die späteren Zivilanwärter vor ihrer Exekutivdienstzeit als Verwaltungslehrlinge bzw. -gehilfen arbeiten.

Die Verwaltungslehrlinge. Verwaltungslehrlinge werden nur an mittleren und kleineren Behörden herangezogen, und das ist gut so, denn überschaubare Verhältnisse erleichtern eine sorgfältige und vielseitige Ausbildung. Ein Berufswechsel wegen mangelnder Eignung ist in so jungem Alter noch keine allzu große Härte.

Unter den dergestalt „von der Pike auf gedienten“, mit Land und Leuten verwachsenen Beamten finden sich hervorragende Kräfte, insbesondere bei den Kreiskommunalverwaltungen und den mittleren Städten. Leider haben sich die Aufstiegsmöglichkeiten der Verwaltungslehrlinge verschlechtert. Bedeuten die durch die Wehrorganisation bedingten Vorbehalte für Versorgungsanwärter bereits eine Hemmung, so ist durch die Überspannung des Berechtigungswesens in den letzten Jahren eine weitere Erschwerung eingetreten. Denn für die noch zur Verfügung bleibenden Stellen werden in zunehmendem Maße Absolventen der höheren Schulen herangezogen. Diese zeichnen sich vor den Volksschülern durch bessere Allgemeinbildung und durch gewandteres Auftreten aus. Sie finden sich schneller in den Betrieb hinein; es können ihnen bald selbständige Arbeiten übertragen werden. Aber diese Vorzüge wiegen doch die sozialen Nachteile nicht auf, die mit der Verdrängung der Verwaltungslehrlinge verbunden sind. Denn so wird ein Trennungstrich gezogen gegenüber den Familien, die wirtschaftlich nicht in der Lage waren, einen Sohn — und sei er ein hochbegabter Junge — aufs Gymnasium zu schicken. Das bedeutet auch den Ausschluß weiter bäuerlicher Schichten. Dort reichen die Mittel vielfach nicht aus, um für lange Jahre Schulgeld und Unterbringung in der Stadt zu bestreiten. Damit tritt neben den sozialen noch ein agrarpolitischer Gesichtspunkt. Angesichts der Neuordnung des ländlichen Erbrechts ist es besonders geboten, den nachgeborenen, geistig gut veranlagten Söhnen des Landes den Zutritt zu solchen Berufen freizuhalten, die Vertrautheit mit bäuerlichem Wesen erfordern. Dieser Vertrautheit bedürfen die Verwaltungsorgane in ländlichen Gebieten. Hiernach sollte es den früheren Verwaltungslehrlingen

² Näheres hierzu vgl. S. 38 u. 40.

ermöglicht werden, sich vermittels ergänzender Ausbildungseinrichtungen (d. h. ohne Nachholung von Schulprüfungen) auch für die höheren Aufgaben des Mittleren Dienstes vorzubereiten.

Supernumerare. Die Supernumerare bilden nach Vollendung ihrer Ausbildung zusammen mit den ehemaligen Versorgungsanwärtern den Haupttrupp der Verwaltung; ihnen ist die Ausarbeitung und Ausführung der angeordneten Maßnahmen übertragen. Soweit es sich dabei um verwickelte Verhältnisse, um schwierige Probleme handelt, wird die Bewältigung der Aufgaben durch eine gediegene, über die Ziele der Volksschule hinausführende Bildung wesentlich erleichtert. Unsere Bemerkungen zur Frage der Verwaltungslehrlinge dürfen nicht dahin mißverstanden werden, als ob wir die höhere Schulbildung als eine äußerliche, nicht unmittelbar durch Betriebserfordernisse bedingte Ausstattung betrachteten. Die Anforderungen an die Mittlere Beamtenenschaft sind infolge von Funktionen seitens der Höheren Beamten in ständigem Steigen³. Sie wird ihnen nur bei guter Allgemeinbildung gewachsen sein.

Eine Schwäche weist die Vorbildung des Supernumerars freilich auf: sie liegt im Lehrplan der Höheren Schulen. Diese sind ihrer Anlage nach nicht als Unterbau einer gehobenen Fachbildung, sondern als Vorstufe eines akademischen Studiums gedacht. Die Reifeprüfung ist auch in ihrer jetzigen Gestalt mehr Brücke, als Abschluß. Erst recht verfügt der mit Primareife abgehende nur über einen Bildungstorso. Da für die nächsten Jahre ohnehin mit einer Abwanderung vom akademischen Studium zu den Berufen zu rechnen ist, die unmittelbar auf der Primareife oder dem Abiturium aufbauen, sollte auf Schüler mit solchen Lebenszielen schon im Lehrplan mehr Rücksicht genommen werden. Dazu würde es keiner Senkung des Gesamtniveaus und erst recht keiner neuen Schultypen bedürfen. Es wäre einerseits der Besitz an echten Bildungsgütern besser abzurunden und zum andern (durch Erfassfächer oder in wahlweisen Fächern) bereits eine gewisse unmittelbare Berufsvorbereitung zu ermöglichen. Wir denken dabei u. a. an jene gehobenen angewandten Rechnungsarten, deren der Beamte für die Haushaltsarbeiten und für die Statistik bedarf, und an die Bürger- und Wirtschaftskunde. Gerade diese Fächer würden nicht nur für die künftigen Verwaltungsbeamten, sondern auch für die Anwärtler mancher anderen öffentlichen Dienste von Wert sein⁴.

Um eine freiverdende Supernumerarstelle pflegen sich Duzende von jungen Leuten zu bemühen. Und so liegt denn eines Tages ein kleines Häuflein von Bewerbungspapieren auf dem Schreibtisch des Behördenleiters. Nach peinlichster Auslese sind sie für die engere Wahl übriggeblieben. Bei diesen Bewerbern stimmt aber auch alles: gute Schulzeugnisse, befriedigende Auskünfte der befragten Dienststellen, gefällige Handschrift, ein flüssig geschriebener Lebenslauf. Zur persönlichen Vorstellung gebeten erscheinen sie mit oder ohne Vater — alle gleich wohlherzogen, alle gleich von den besten Absichten beseelt. Das sind Augenblicke, in denen der Chef wohl hinter der Stirnwand seiner jungen Besucher lesen, in denen er den Nebel durchdringen möchte, der ihren

³ Vgl. S. 40.

⁴ Lehrplanwünsche zum Deutschunterricht wird der Verfasser im Kap. „Schriftwerk“, S. 191, aussprechen.

Entwicklungsgang noch verhüllt. Wie manchen hat er gut starten, aber bald ausbrechen sehen, wie manchen vorzeitig ermatten! Bei solchen Gelegenheiten drängen sich die Mängel und Gefahren einer jeden Frühauslese auf. Die hier liegenden Probleme sollen bei der nun folgenden Erörterung des Höheren Dienstes mitbehandelt werden.

2. In den Höheren Dienst.

Allgemeines zur Personalpolitik. Die Auswahl des Nachwuchses für den Höheren Verwaltungsdienst ist ein Kernstück der Personalpolitik, jenes Inbegriffs von Maßnahmen, die den rechten Mann an die rechte Stelle bringen sollen. Über diesen zentralen Verwaltungszweig seien hier einige für den Gesamtumfang der Beamtenschaft gedachte Bemerkungen eingeschoben. Wenn in der Praxis auch nur ein kleiner Kreis zur Beteiligung an den Aufgaben der Personalverwaltung berufen ist, so sollte sich doch ein jeder Beamter in ihre Arbeitsweise hineindenken, schon um Fehler in eigener Sache zu vermeiden. Personalpolitik im eigentlichen Sinne als eine planmäßige, auf lange Sicht angelegte und von Zufälligkeiten unabhängige Disposition über die Kräfte kann nur in weitgespannten Verhältnissen getrieben werden, d. h. in Verwaltungen mit großem Beamtenkörper und mit zahlreichen Stellen. Mit gutem Recht faßt man jene Dispositionen unter der Bezeichnung Personalpolitik zusammen, denn die Verflechtung von Politik und Verwaltung ist hier besonders eng⁵. Ist doch die politische Haltung, die innere Bereitschaft der Beamten von entscheidender Bedeutung für die Durchsetzung des Willens der Regierung, denn sie sollen jene Willensströme weiterleiten und wennmöglich verstärken. Eine Personalabteilung hat aber neben den politischen noch eine Fülle verwaltungstechnischer und rein menschlicher Aufgaben zu lösen. Zunächst schafft sie durch die Regelung der Auswahl das große Reservoir, aus dem sich die normale Ergänzung freierwerdender Stellen vollzieht. Voraussetzung für alle folgenden Maßnahmen ist eine gründliche Kenntnis des Beamtenbestandes. Grundlage hierfür sind die jeden Beamten betreffenden Aktenvorgänge, als „Personalakten“ gesammelt. Sie enthalten insbesondere Befähigungsberichte, die von den Vorgesetzten zu bestimmten Terminen erstattet werden⁶. Die Behördenchefs pflegen ihre Charakteristiken gelegentlich in mündlicher Aussprache zu ergänzen. Oder Beamte, die ihren Platz wechseln sollen oder wollen, sprechen selbst bei der Personalabteilung vor. Bisweilen liefern sie damit einen unfreiwilligen Beitrag zu ihrer Charakteristik. Es muß gewarnt werden vor einer persönlichen Bemühung um höhere oder vorteilhaftere Stellungen. Für die Beamten der Reichs- und Staatsverwaltung sind die im Kommunaldienst üblichen Bewerbungen nicht vorgesehen, deshalb können private Schritte nur schaden. Meist haben die Personalienräte Gott Lob genug menschliches

⁵ Vgl. Einführung E. 3.

⁶ Zur Frage der Einsicht in die Berichte vgl. E. 69.

Verständnis, um zu wissen, daß auch kluge und beherrschte Menschen in eigener Sache merkwürdigen Selbsttäuschungen unterliegen. Im übrigen hat die Verwaltung ein so starkes Interesse an der Arbeitsfreudigkeit ihrer Beamten, daß sie ohnehin versucht, begründeten persönlichen Wünschen Rechnung zu tragen, wenn ihre Erfüllung sich dienstlich rechtfertigt.

Aber damit sind die Rücksichten noch nicht erschöpft, die bei Personalveränderungen innerhalb einer großen Verwaltung zu nehmen sind! Hier erbitten örtliche Instanzen die Abberufung eines Beamten und dort sein Verbleiben. Hier fordert man einen Sohn der engeren Heimat und dort gerade einen Außenstehenden. Dieser Beamte paßt nach Vorbildung und Eigenart an die Behörde in A., — aber mit dem dortigen Chef hat er an anderer Stelle einmal Schwierigkeiten gehabt. Jener wäre ein vortrefflicher Leiter für B., — aber man wird ihm nicht zumuten können, mit vier heranwachsenden Kindern in ein Städtchen ohne höhere Schule zu ziehen.

Ein anderes Mal bleibt dagegen nichts übrig, als über persönliche Wünsche rücksichtslos hinwegzugehen. Etwa wenn der Arbeitsbedarf sich an einer Stelle entscheidend verringert. Dann müssen auch solche Beamte versetzt werden, die in der Stadt mit ihren Familien seit Jahren fest verwurzelt sind.

Die leßterwähnten Fälle lassen erkennen, daß die Personalverwaltung mit dem Aufgabenkreis der einzelnen Behörden und mit ihren örtlichen Verhältnissen ebenso vertraut sein muß, wie mit der Eigenart des einzelnen Beamten. Diese vielseitigen Kenntnisse ermöglichen es auch, in die jeweiligen Laufbahnen ein gewisses System hineinzubringen und sie nicht ganz den Zufälligkeiten des augenblicklichen Kräftebedarfs auszuliefern. So können jüngere Beamte, die eine günstige Entwicklung versprechen, planmäßig durch eine Reihe von Ämtern gesteuert und damit für die Wahrnehmung leitender Stellungen vorgechult werden⁷. Je größer eine Verwaltung ist, umso vielfältiger ist ihr Personalbedarf. Sie kann und darf ihre charakterlichen Anforderungen nicht schablonisieren, ja sie muß es fertigbringen, auch für ein Original, einen eigenwilligen und absonderlichen Beamten eine Verwendung zu finden, aus der beide Partner Gewinn ziehen.

Alle diese Rücksichten machen die Personalverteilung und -betreuung zu einem verwickelten Spiel, bei dem ein einziger falscher Zug an untergeordneter Stelle verhängnisvolle Folgen zeitigen kann. Darum ist es verständlich, wenn Personalienräte auf Anregungen zu Veränderungen, die keine handfeste Begründung haben, mit einem Nein antworten. Sie gehen dabei von dem harten, aber in der Praxis unerläßlichen Grundsatz aus, daß nicht jede Unzuträglichkeit ein Versetzungsbegehren rechtfertigt, sondern daß der Beamte die Männer, mit denen er zu arbeiten hat, zunächst einmal so verbrauchen soll, wie sie sind, — ob es sich nun um Vorgesetzte, Arbeitskameraden oder Untergebene handelt.

Sonderlage in der obersten Sphäre. Wir kehren zu der besonderen personalpolitischen Aufgabe zurück, der wir uns zugewandt hatten: zur Auswahl

⁷ Vgl. E. 69 und E. 46.

der Höheren Beamten. In Anknüpfung an die Eingangsbemerkungen über die beiden Grundelemente — das technisch-wissenschaftliche und das politische — zunächst ein Wort über die Vorbildung!

Wenn in Spitzenstellungen auch solche Männer mit Vorteil verwandt werden, die nicht in dem betreffenden Verwaltungszweige groß geworden sind, so liegt das nur zum Teil an dem politischen Einschlag der leitenden Tätigkeit. Ein weiterer Umstand gewinnt Bedeutung: in allen großen menschlichen Organisationen — seien sie weltlicher oder geistlicher, wirtschaftlicher oder wissenschaftlicher Art — verschiebt sich der Schwerpunkt der Tätigkeit von einer gewissen Höhenlage an nach der menschlichen Seite. Die Auswertung des fachlichen Wissens und Könnens tritt zurück hinter der Fähigkeit, Menschen zu erkennen, und hinter der Kunst, Menschen zu führen. Die Personalfragen höherer Ordnung beherrschen das Feld: die Besetzung der Hauptposten, die Verteilung der Hauptgeschäfte, der Ausgleich unter den oberen Funktionären, die Vereinigung von Disziplinarangelegenheiten und personellen Unglücksfällen. Für Fähigkeiten solcher Art gibt es keine Sonderausbildung, sie können in jeder großen Menschengemeinschaft entwickelt werden. Deshalb braucht der Leitende Beamte nicht in der Organisation aufgestiegen zu sein, die er führt. Die Arbeitsbedingungen der führenden Männer weisen starke Ähnlichkeiten auf. Da sie die gleichen Freuden und Sorgen haben, verständigen sie sich untereinander eigenartig schnell. Hieraus erklärt sich auch die Leichtigkeit des Postentauschs zwischen den Leitern ganz verschiedener Gebilde.

Aber für die Mehrzahl der Stellen des Höheren Dienstes bedarf die Verwaltung der Berufsbeamten im engeren Sinne. Ihre derzeitige Vorbereitung entspricht nach Dauer und wissenschaftlicher Höhe den Bedürfnissen⁸. Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Höheren Beamten sind im Wachsen. Mit Recht werden deshalb abgeschlossenes Hochschulstudium, mehrjährige praktische Ausbildung und Große Staatsprüfung verlangt. Geteilt sind jedoch die Meinungen darüber, zu welchem Zeitpunkt die verwaltungsmäßige Sonderausbildung einsetzen soll. Damit steht die Frage des Auswahlzeitpunktes in engem Zusammenhange. Wir haben die beiden Hauptwege in den Öffentlichen Dienst oben folgendermaßen gekennzeichnet:

Weg IV — Hereinnahme einzelner Akademiker mit abgeschlossener Ausbildung.

Weg V — Planmäßige Übernahme von Gerichtsreferendaren als Regierungsreferendare (Sonderweg in den Höheren Dienst der Verwaltungen des Inneren).

⁸ Was den akademischen Studienplan angeht, so empfehlen wir, dem Vorbilde der alten kameralistischen Ausbildung entsprechend, die stärkere Betonung des volks- und staatswirtschaftlichen Elements, ohne die vollkommene Zurückdrängung der Rechtswissenschaft zu befürworten. Für Geist und Form — für die Herausarbeitung der Staats- und Sozialethik wie für die Technik der geistigen Arbeit — bleibt die Vertiefung in die Rechtsgrundsätze und die juristische Schulung unentbehrlich.

Spät- und Frühauslese. Die beiden vorſtehenden Ergänzungſormen unterſcheiden ſich in doppelter Richtung. Nach IV wird erſt bei eintretendem Bedarf Erſaß geſchaffen, und es werden Kräfte herangezogen, die voll ausgebildet ſind und ſich ſchon eine Zeit lang im Beruf bewährt haben. Weg V nimmt eine feſte Zahl von Anwärtern auf ohne Rückſicht auf den augenblicklichen Bedarf und begnügt ſich als Grundlage mit der akademiſchen und einer kurzen gerichtlichen Ausbildung.

Der Vorteil der Spätauslese (Weg IV) liegt in der ſtärkeren Sicherung der Eignung für den Staatsdienſt. Da es um eine lebenslängliche Widmung geht, wird man es hiermit beſonders ernſt nehmen müſſen. Der Deutſche reift langſam. Oft läßt er erſt in der zweiten Hälfte des dritten Jahrzehnts erkennen, nach welcher Richtung ſich ſein Charakter entwickeln, welche endgültige Geſtalt er annehmen wird. Da zeigt der eine, der als Referendar wenig verſprach, erſt in verantwortlicher Stellung, was an guten Kräften in ihm ſteckt, während ein anderer, der in der Ausbildung durch ſein ſtets bereites Wiſſen blendete, vor den praktiſchen Aufgaben verſagt. Im ganzen ermöglicht die Spätauslese eine beſſere Untermauerung des Urteils, da die Charakterentwicklung abgeſchloſſen oder doch überſehbar iſt, und da poſitive Leiſtungen vorliegen. Die Gefahr einer Auswahl nach äußeren Merkmalen iſt geringer.

Die Frühauslese „auf Vorrat“ bietet ihrerſeits den Vorteil, daß die ſo herangezogenen jungen Leute im bildungsfähigſten Alter ſtehen. Sie gelten von vornherein als „vom Bau“ und werden bald auch in bedeutſame und vertrauliche Geſchäfte eingeweiht. Schon in frühen Ausbildungsſtadien gelangen ſie an ſelbſtändige Vertretungen und finden ſich deſhalb ſchnell in Geiſt und Arbeitsweiſe der Verwaltung hinein. Aus einer großen Zahl von Bewerbern ausgewählt, ſind ſie paſſioniert für ihren Beruf. Das macht ſie beliebt bei den Behörden, denen ſie ſchon manchen wertvollen Dienſt leiſten, und bei den Bezirkseingeſeſſenen, die in ihnen die künftigen Inhaber großer Stellen erblicken. Die gemeinſame Tätigkeit mit Gleichaltrigen und Gleichſtrebenden ſchafft eine ſchöne Kameradſchaft, deren Wirkungen oft Jahrzehnte überdauern.

Die Frühauslese hat hiernach mannigfache Vorzüge, — inſbeſondere für die Anwärter ſelbſt. Ihre Schwäche liegt in der geringeren Sicherung der Eignung. Ein junger Menſch, der eben die Hochſchule verlaſſen hat, kann aus Eigenem kaum mehr aufweiſen, als Zeugniſſe über Lernſtationen. Mangels bewertbarer Berufsleiſtungen wird man bei der Annahme-Entſcheidung eher geneigt ſein, auf äußere, nicht in den perſönlichen Eigenſchaften begründete Merkmale zu achten als bei einem reiferen, in der Praxis erprobten Manne.

Vorſchlag zum Ausbau der Ausbildung. Die vorſtehenden Bedenken gegen die Frühauslese könnte man (unter Wahrung ihrer weſentlichen Vorteile) dadurch ausräumen, daß man das Regierungsreferendariat mit der anſchließenden Großen Staatsprüfung (Regierungsaffeſſorenexamen) zu einem

für die gesamte Öffentliche Verwaltung berechtigenden Bildungsgang ausbaute.

Die Erweiterung des Ziels wäre durch die Bezeichnungen Verwaltungreferendar und Verwaltungsassessor kenntlich zu machen. Die Einrichtung des Regierungreferendars nach dem Preussischen Vorkriegsmuster hat den schwerwiegenden Nachteil, daß die Verwaltung, wenn auch nicht juristisch, so doch moralisch, stark an die im Frühstadium ausgewählten Anwärter gebunden ist. Man wird sie nur im Falle vollkommenen Versagens entlassen, denn sie sind detart auf den Staatsdienst eingespield, daß sie bei Entlassung vor dem zweiten Examen in die größten Schwierigkeiten geraten müßten. Entläßt der Staat sie aber nach der Großen Staatsprüfung, so sind ihre Aussichten kaum bessere. Denn die „Befähigung zum Höheren Verwaltungsdienst“ erschließt neben der Staatsverwaltung nur wenige Tore. Demgegenüber hat die Hereinnahme aller Anwärter, — auch der für den Höheren Kommunaldienst, für den Verwaltungsdienst in technischen Behörden usw., in einen gemeinsamen Ausbildungsgang den Vorteil, daß die Innere Verwaltung damit ihrem eigenen Nachwuchs gegenüber jene Freiheit erlangt, über die u. a. die Justizverwaltung verfügt. Andererseits ist es für den Nachwuchs der nichtstaatlichen Verwaltungszweige von Vorteil, wenn ihm auf diese Weise die Staatsbehörden als Ausbildungsstätten zugänglich gemacht werden. Politische Bedenken, die hiergegen früher bestanden, kommen nicht mehr in Frage⁹.

Die völlige Zusammenlegung der Ausbildungsgänge der künftigen Verwaltungsbeamten und Richter über das Referendarexamen hinaus ist nicht empfehlenswert. Bei einer dreizehnjährigen Schulzeit, mindestens sechssemestrigem Studium, Arbeits- und Wehrdienst kommen die jungen Leute ohnehin erst spät an die praktische Berufsausbildung heran. Darum muß nach der ersten Prüfung hier das Verwalten, dort die Rechtspflege im Mittelpunkt stehen. Durch planmäßige Abkommandierungen wäre darauf hinzuwirken, daß die Anwärter beider Laufbahnen in ihren Nachbarbereichen einigermaßen Bescheid wissen. — Legt man besonderen Wert auf Einheitlichkeit der Großen Staatsprüfung, so könnte sie für den gesamten Höheren Dienst — Verwaltung wie Rechtspflege — nach dem Vorbild des Examens der Studienassessoren gestaltet werden: mit einem für alle verbindlichen Kernbestand und je einer Gruppe besonderer Fächer („Fakultäten“). Wer die Prüfung abgelegt hat, würde sich Beschäftigung nach Maßgabe seiner Sonderfächer suchen, erhielte aber von vornherein die Berechtigung für sämtliche Zweige des Höheren Dienstes. Führen ihn dann Schicksal oder Neigung auf Posten, für die er ursprünglich nicht spezialisiert ist, so muß er das Fehlende auf eigene Verantwortung nachholen. Es besteht kein zureichender Grund, die Gruppen der zum Höheren Verwaltungsdienst und der zum Richteramt Befähigten ständig getrennt zu halten. Die Vereinheitlichung der Berechtigungen würde die zweckmäßige Verteilung der Kräfte ungemein erleichtern.

II. Die soziale Herkunft der Anwärter für den Höheren Dienst.

Bei allen Erörterungen über die Auswahl der Höheren Beamten spielt die Frage ihrer sozialen Herkunft eine besondere Rolle. Wirkt doch der Lebenskreis, in dem der Mensch aufgewachsen ist und in dem er sich außerdienstlich

⁹ Die auch für das Supernumerarwesen geltenden Nachteile der Frühauslese könnten durch den gleichen Ausbau des Vorbildungsganges für die gesamte Verwaltung beseitigt werden.

bewegt, mit ähnlicher Formkraft auf ſeinen Charakter wie ſein Beruf. Und durch das Medium der Einzelpersönlichkeit macht ſich die Sonderart der Lebenskreiſe auf dem dienſtlichen Felde geltend. Bei der Vielfältigkeit und dem ſtetem Wandel in der ſozialen Schichtung unſeres Volkes laſſen ſich dieſe Zusammenhänge nur in Umriffen darſtellen. Wir beginnen mit einem Blick in die Vergangenheit der bedeutendſten Länderverwaltung.

Das Preußen der Vorkriegszeit ſuchte in ſeinen öffentlichen Einrichtungen den Geiſt des Ständestaats zu konſervieren und beließ deshalb der führenden Schicht das (ungeſchriebene) Privileg des Zutritts zur Höheren Verwaltung. Angehörige des Schwertadels bildeten den Kern, allmählich ergänzt durch Söhne des Federadels und durch ſolche aus bürgerlichen Beamten- und Gelehrtenfamilien. In der Wilhelminischen Ära fanden auch Söhne des wiſſenſchaftlich fundierten Großbürgertums Zutritt. Die geſellſchaftliche Verbundenheit knüpfte zugleich dienſtlich wertvolle Fäden und war eine ſtarke Stütze der Autorität nach außen hin. Dieſe Umſtände beeinflusſten ſchon die erſte Auswahl der Beamten. Wenn der Regierungspräſident nicht irgend einen Gerichtsreferendar als Regierungsreferendar annahm, ſondern dem (noch ſtudierenden) Sohne eines im Bezirk anſäſſigen Standesherrn Ausſicht auf Annahme machte, ſo hatte er dafür — ſo wie die Dinge damals lagen — echte dienſtliche Gründe. Der junge Mann war wertvoll als Glied der tonangebenden und mächtigen Gruppe. Seine Beziehungen würden — ſo urteilte der Präſident — der Verwaltung dienlich ſein, und vor der Begehung beſonderer Torheiten würden ihn Erziehung und Tradition ſchützen. Sollte es wirklich nicht gehen, ſo könnte man ihm immer noch nahelegen, ſich auf ſeine Güter zurückzuziehen . . .

Mit dem Verluſt des Weltkrieges, mit dem Zusammenbruch der Monarchie haben die Mächte, die das alte Preußen beherrſchten, ihren Führungsanspruch verwirkt. Sie mußten damit auch ihrem Privileg für die Höhere Verwaltung entſagen. Personalpolitiſches Richtbild der Nachkriegszeit war die Heranziehung aller auf dem Boden der Weimarer Verfaſſung ſtehenden Kreiſe zum Höheren Dienſt. Mit der Umgeſtaltung der Verfaſſung und der politiſchen Gleichſchaltung hat eine Beamtenauswahl unter dieſem Geſichtspunkt ihren Sinn verloren.

Auf der neuen, für alle Volksgenossen gleichermaßen verbindlichen politiſchen Grundlage kommt nur ein Maßſtab in Frage: der des Charakters und der Leiſtung.

Beamtenſchaft ein Stand? Aber — ſo hören wir fragen — wie ſteht es mit den alten Geſchlechtern, die Generationen hindurch Söhne in den Öffentlichen Dienſt ſandten? Erbt ſich in ihnen nicht ſo viel Staatsgeſinnung und Führererfahrung fort, daß ſie auch nach dem Fortfall ihrer ſtändiſchen Machtpoſitionen noch Bevorzugung verdienen? Wäre nicht wenigſtens den eigentlichen Beamtenfamilien mit ihrer wertvollen Tradition ein Vorrang einzuräumen? Bilden ſie nicht einen Stand wie die Bauern oder die Kaufleute,

und gehört es nicht zu den kennzeichnenden, Ehrenhaftigkeit und Leistung verbürgenden Merkmalen der Stände, daß der Beruf sich vom Vater auf den Sohn vererbt?

Auf diese Fragen antworten wir: die besondere Aufgabe, die der Verwaltung als dem Nervensystem im Staatskörper gestellt ist, verbietet es, die Gesamtheit ihrer Mitglieder zu einem besonderen Stande zusammenzufassen. Die Beamten-schaft kann den anderen, im Staate vertretenen Ständen weder als Stand gleichgeordnet werden, noch ist sie ihnen übergeordnet. Sind doch diese Stände selbst nicht mehr zu einer Pyramide übereinandergeführt, sondern wirken als soziale Gebilde gleichen Ranges nebeneinander. Aufgabe der Beamten-schaft ist es, um ihrer aller Gedeihen bemüht zu sein und allen ihren Angehörigen den gleichen (autoritär bestimmten) Dienst zu leisten. Die Beamten-söhne sollen darum nicht etwa ferngehalten werden. Aber die Abstammung darf keinen Anspruch auf Annahme, keinen Vorrang gegenüber gleichbefähigten Bewerber aus anderen Lagern begründen. Insoweit ist jene Eigenart der echten Stände, daß sich der Beruf des Vaters mit einer gewissen Selbstverständlichkeit vererbt, für die Beamten-schaft abzulehnen. Der Zustrom frischen Blutes aus vielfältigen Quellen darf nicht dadurch gehemmt, die Verbundenheit mit allen Volksschichten nicht dadurch gefährdet werden, daß sich die Beamten-schaft vornehmlich aus sich selbst heraus ergänzt und daß sich die Ämter schließlich in einer geschlossenen Beamtenzunft konzentrieren.

Wir wiederholen: der Volksgemeinschaft ist nicht damit gedient, daß die Verknüpfung der Generationen innerhalb der Beamten-schaft zu einer Vererbung der Ämter führt. Vielmehr sollte die Verbundenheit der Verwaltung mit allen Ständen und die Gleichwertigkeit der Stände untereinander gerade darin zum Ausdruck kommen, daß sie alle an der Bestellung des Verwaltungsnachwuchses beteiligt werden, daß keiner grundsätzlich bevorzugt oder zurückgesetzt wird. Allseitigkeit des Zugangs wird die Lebensnähe und den sozialen Gehalt der Verwaltung und damit ihre Volksverbundenheit fördern.

Aufstieg aus dem Volke. Allseitigkeit des Zugangs. Auf den ersten Blick scheinen nur die wirtschaftlichen Verhältnisse diesem gesunden Grundsatz im Wege zu stehen. Tausende von Söhnen des Volkes versprechen bei gleich guten Anlagen gleich gute Leistungen wie ihre Brüder aus sozial und wirtschaftlich gehobenen Familien. Aber sie müssen auf den Zugang zum Höheren Dienst verzichten, da die Mittel für den langen, kostspieligen Ausbildungsgang fehlen. In der Nachkriegszeit setzten planmäßige Bestrebungen ein, jene wirtschaftliche Schwäche dann, wenn ein junger Mensch besondere Erwartungen zu rechtfertigen schien, durch Beihilfen auszugleichen. Das Ergebnis entsprach nicht durchweg den Erwartungen. Anwärter, die nur gleich gute Anlagen mitbrachten, wie ihre vom Schicksal begünstigteren Kameraden, blieben ihnen an Verwendbarkeit unterlegen. Die großen Begabungen hielten freilich Schritt und überflügelten nicht selten die anderen.

Manche Enttäuschungen wären vermieden worden, wenn man sich sorg-

fältiger darüber Rechenschaft abgelegt hätte, auf welchen Voraussetzungen denn die Leistung des Höheren Beamten beruht, jene Leistung, die verbunden mit der charakterlichen Bewährung den eigentlichen Bewertungs- und Auswahlmaßstab abgeben soll. Um seine Berufsleistung zu erbringen, bedarf er einer doppelten Ausrüstung: der Fachschulung und der Allgemeinbildung. Beide müssen eine innige Verbindung miteinander eingehen¹⁰. Allgemeinbildung ist eine Anreicherung solcher geistigen Werte, die auf ihren Träger gestaltende Kraft ausüben und ihn befähigen, mit dem höheren Leben der Nation Schritt zu halten. Dabei ist es mit dem einmaligen, durch Prüfungszeugnisse ausgewiesenen Erwerb der Werte nicht getan. Soll der Gebildete nicht zum Bildungspfeifer herabsinken, so muß der Formungsprozeß im Gange bleiben. Schule und Hochschule können ihn nur einleiten und für den Grundbestand sorgen. Fallen die äußeren Anstöße fort, so müssen Sinn für geistige Werte und Orientierungsvermögen so entwickelt sein, daß der Bildungsvorgang nicht abbricht.

Vorbild und Anregung im häuslichen Kreise wie in der unmittelbaren sozialen Umgebung vermitteln am ungezwungensten den Anschluß an das Geistesleben der Zeit. Deshalb haben Söhne aus angeregtem Hause vor jungen Menschen aus einfachen Verhältnissen einen natürlichen Vorsprung, der durch wirtschaftliche Erleichterungen allein nicht ausgeglichen werden kann. Der aus dem Volke Aufsteigende bedarf eines mächtigen Kulturwillens, eines wahren Bildungshungers, um ein Vollbürger im geistigen Leben der Nation zu werden. Man soll diese Schwierigkeiten nicht verschleiern, so schmerzlich sie vom Standpunkt der Sozialverbundenheit aus sein mögen. Man wird auch ihretwillen nicht das Gesamtniveau des Höheren Dienstes senken dürfen. Denn dann würden auch die Leistungen von der Höhe absinken, die um der Bewältigung der schwierigen und verantwortungsvollen Aufgaben willen gefordert werden muß.

So, wie die Dinge liegen, kann nur dem wirklich Hochqualifizierten geraten werden, den Aufstieg zu wagen. Die Notwendigkeit, sich die Bildungswerte ohne Hilfsstellung des Hauses und der sonstigen Umwelt zu erkämpfen, führt erfahrungsgemäß zu einer Belastung von Seele, Geist und Körper, der wenige gewachsen sind. Die Mühen und Opfer des Aufstiegs sind aber nur gerechtfertigt, wenn er zur vollkommenen Vertrautheit mit den beiden Voraussetzungen der Leistung führt: mit der Fachschulung und mit der Allgemeinbildung. Wenn man aus jenen jungen Menschen nicht mehr machen kann, als Höhere Beamte mit dürftiger Allgemeinbildung, d. h. Funktionäre zweiten Ranges, dann hat der ganze Aufwand weder für sie selbst, noch für die Verwaltung Wert. Die Verhinderung solcher Fehlleitungen ist geradezu eine staatspolitische und soziale Pflicht!

Diese Erwägungen dürfen jedoch nicht zu einer ausschließlichen Heran-

¹⁰ Jener doppelten Ausrüstung bedarf es z. B. für einen tieferschürfenden Lagebericht, einen gut gefaßten Privatbrief dienstlichen Inhalts oder einen Glückwunsch aus feierlichem Anlaß.

ziehung der kulturell gehobenen Familien führen. Dazu ist Deutschland nicht reich genug an staatspolitischen und organisatorischen Begabungen, um sie nur jener schmalen Schicht zu entnehmen. Es ist Aufgabe der allgemeinen Bildungsorganisation, unter Vermeidung früher begangener Fehler die starken Begabungen, die vielseitigen und kräftigen Naturen, die einem unmittelbaren Aufstieg gewachsen zu sein versprechen, rechtzeitig zu erkennen und zu fördern. In diesem Zusammenhang sei zurückverwiesen auf den zu Eingang des Kapitels (S. 19) gekennzeichneten politischen Sonderweg in die Verwaltungsstellen. Jene Männer haben kraft ihrer Herkunft vielfach auch eine soziale Sendung. Sie tragen dazu bei, die Minderbeteiligung breiter Volksschichten an der Auswahl für den Höheren Dienst auszugleichen.

Zugang aus gehobenen Schichten. Selbst unter Einrechnung dieser Persönlichkeiten wird der natürliche Vorsprung der gehobenen Schichten und damit ihr starker Anteil an dem Ersatz der Höheren Beamtenchaft andauern. Darum bleibt es von Bedeutung, welche geistige Ausstattung gerade diese Familien ihren Söhnen in die Verwaltung mitgeben, welche wertvollen und welche unwillkommenen Gaben. Da die Familieneinflüsse wohl manches Gemeinsame, aber auch charakteristische Unterschiede aufweisen, wollen wir die ganze Schicht zu vier Lebenskreisen gruppieren und deren Einwirkungen im einzelnen zu erkennen suchen.

Wir fassen die folgenden Gruppen ins Auge:

- den Öffentlichen Dienst,
- die freien geistigen Berufe,
- Industrie und Handel,
- den ländlichen Grundbesitz.

Anwärter aus Beamtenfamilien. Wo der Hausherr im Öffentlichen Dienste steht, sei es als Beamter oder Offizier, als Geistlicher oder Lehrer, da umschließt das Kraftfeld der „Höheren Macht“ auch die Familie und verleiht ihr die Gesamtorientierung, die eigene Atmosphäre. Der junge Mensch, der in ihr aufwuchs, gelangt darum auch mit dem Eintritt in die Verwaltung nicht in ein fremdes Land. Er bringt schon Raumgefühl mit und findet schnell den Platz innerhalb der Organisation und den Weg für seine ersten Schritte. Der Vater mag über seine eigentlichen Dienstgeschäfte noch so tiefes Stillschweigen bewahrt haben, — den kleinen Katechismus der Berufsethik vererbt er doch auf den Sohn, ohne daß die Gebote memoriert worden wären. Durch sein bloßes Vorbild hat er ihn Haltung im dienstlichen und außerdienstlichen Kreise gelehrt. So bleibt den Beamtenföhnen manche Beklemmung, mancher Umweg und Irrweg erspart. Sie ordnen sich schnell ein und schnell unter; — ehe man sich's versieht, sind sie in der Schar ihrer Berufskollegen aufgegangen.

Mit der gleichen Entschiedenheit, mit der wir die Vererbung von Ämtern ablehnten, wollen wir hier den Wert staatspolitischer Familientraditionen für den Geist der Verwaltung anerkennen. Die Beamten haben wie die anderen

Funktionäre des Öffentlichen Dienstes stets ihre Ehre darein gesetzt, auch ihre Häuslichkeit in den Dienst der großen Sache zu stellen, der sie selbst ergeben waren. So wurden die Erfahrungen manches reich erfüllten Beamtenlebens zur Morgengabe für den Sohn und wirkten sich durch ihn wieder auf Volk und Staat aus. Der Sohn mußte freilich verstehen zu erwerben, was er von seinen Vätern ererbt hatte. Bei geistigen Werten sichert der Erbgang den Bestand, aber er gefährdet auch ihre Leucht- und Wirkungskraft, wenn nicht jeder Erbfall mit einer Aktivierung, einer Neuentzündung verbunden ist.

Werfen wir einen Blick auf die Religionsgemeinschaften! Man tut der Kulturbedeutung des Evangelischen Pfarrhauses keinen Abbruch, wenn man daran erinnert, daß die Generationenfolge dem Protestantismus nicht nur Segen gebracht hat. Wo das geistliche Amt vererbt wird zusammen mit Familiensitten und Hausrat, da wird es wohl auch einmal vermengt mit diesen irdischen Dingen und ihnen gleichgesetzt. Es gibt eine Familienseligkeit, ein hausbackenes Aufgehen im häuslichen Kreise, das der Würde des Berufs Abbruch tut. Darüber hinaus droht in den Pastorendynastien Kenntnis und Verständnis der Lebensbedingungen der anderen Stände verlorenzugehen. Ohne der Ehelosigkeit das Wort zu reden, sei auf eine sozial bedeutsame Folge des Zölibats (der priesterlichen Ehelosigkeit) hingewiesen: alle katholischen Geistlichen entstammen profanen Häusern! Ein jeder trägt durch seine Geburt die Überlieferung eines weltlichen Standes oder Berufs mit sich. Hier liegt eine Wurzel der Volksverbundenheit.

Die Nutzenanwendung für das Beamtenwesen heißt: Familienverknüpfung und -bindung darf nicht zu einer Hemmung der beruflichen Hingabe werden. Große Traditionen müssen von einem starken Geist und von einem hohen Ethos weitergetragen werden. Es gibt unter den Beamtenjöhnen auch eine Art von körperlicher und geistiger Blutarmut, die das feste Gehäuse der Amtlichkeit aus dem Gefühl der eigenen Schwäche liebt und aufsucht. In solchen Fällen zeichnen sich andere, weniger erfreuliche Erblinien ab. Auch die subalterne Kunst, „nicht aufzufallen“, kann vererbt werden.

Aber wohl gemerkt: das sind Schatten, die den Blick für die staatspolitische Erziehungsleistung der Beamtenhäuser nicht zu trüben vermögen.

Anwärter aus den freien Berufen. Die Söhne der freien geistigen Berufe haben mit den Beamtenjöhnen gemein, daß der Kampf und Lärm des Wirtschaftslebens nur gedämpft in ihr Heim drang. Wo der Gelehrte forschte und der Künstler schuf, wo der Arzt heilte und der Anwalt half, da konnte sich das Gewinnstreben nicht zum obersten Herrn des Hauses machen. Darum beugen sich die Söhne willig jener höheren Macht, die der Verwaltung das Rückgrat gibt. Junge Menschen aus diesem höheren Kreise können vor den Beamtenjöhnen auch etwas voraushaben: die größere Unbefangtheit, mit der sie an den Verwaltungsbetrieb herangehen. Jene neigen dazu, den ganzen Apparat als etwas Gegebenes, Unveränderliches hinzunehmen und das Muster so weiter zu weben, wie die vorausgehende Generation es begonnen hat. Dagegen ist, wer aus freiberuflichem Kreise in den Öffentlichen Dienst tritt, schneller bereit, das überkommene Gut auf seinen inneren Wert und auf seine praktische Brauchbarkeit hin zu durchleuchten. Hier liegen freilich auch Klippen!

Diese Anwärter sind von hohen Gedanken getragen, finden sich aber nicht ohne weiteres in Lagen hinein, in denen es nur zu gehorchen gilt. Da ist es dann Aufgabe der Vorgesetzten, den Sinn für Disziplin zu stärken und dabei doch jenes Mitdenken mit dem Verwaltungsgeschehen in Kraft zu erhalten, das den Betrieb vor Leerlauf und Erstarrung sichert.

Die jungen Leute, von denen wir sprechen, haben noch eine andere Mission. Wie es ein Aufgehen in der Familie gibt, das den Wirkungsgrad des Beamten schädigt, so gibt es auch ein Aufgehen im Beruf, das den Wert seiner Gesamtleistung herabsetzt. Dann nämlich, wenn er darüber den Anschluß an das höhere Leben der Nation verliert, wenn Personalienklatsch und öde Fachsimpelei die außerdienstliche Sphäre beherrschen. Hier sollen die aus den Elternhäusern der Neueintretenden stammenden Bildungswerte ihre Gegenwirkung ausüben.

Anwärter aus Industrie und Handel. In der Verwaltung herrscht eine andere Atmosphäre als in der Wirtschaft¹¹. Umso wichtiger ist es, daß Söhne aus industriellen und kaufmännischen Familien den Weg in den Staatsdienst finden und damit zu lebendigen Brücken zwischen den beiden Bereichen werden. Worin diese jungen Menschen ihren Kameraden aus den beiden ersten Gruppen überlegen sind, das ist die größere Vertrautheit mit den Mächten und Bräuchen des Wirtschaftslebens. Sie haben seine Gesetze nicht nur erlernt, sondern auch ihre Auswirkung erlebt. Sie kennen nicht nur die „sieben Erfordernisse des Wechsels“, sondern wissen auch, wie ein Wechsel aussieht und was es heißt, einen Wechsel laufen zu haben. Da man in der wirtschaftlichen Welt den Partner nicht kommandieren kann, sondern auf dem Boden der Gleichberechtigung mit ihm verhandeln muß, so lernten sie die Macht der Werbung, der Überredung und Überzeugung kennen. Die väterlichen Geschäftsbeziehungen haben ihren Blick für die wirtschaftlichen Zusammenhänge geschärft und geweitet. Der Wohlstand des Hauses hat es ihnen ermöglicht, selbst zu reisen, draußen zu studieren und sich sonst umzusehen.

Auch diese Bewerber haben ihre Sonderaufgabe innerhalb der Berufsbeamtenschaft. Wo sich im engen Kreise der Sinn verengert, wo die Luft in zunftmäßiger Gebundenheit stockt, da lassen sie einen frischen Windhauch einströmen aus der Weltweite des wirtschaftlichen Lebens.

Bei der Verwendung solcher Kräfte liegen die Gefahrenpunkte nicht dort, wo man sie vermuten möchte: im Hineintragen kaufmännischer Gesichtspunkte in die Verwaltung. Etwa daß die jungen Leute versuchten, für ihre Behörde oder für sich selbst Geschäfte zu machen. Die Gefahr droht aus einer anderen Richtung. In den wohlhabenden Kaufmanns- und Fabrikantenfamilien wird mitunter das gesellschaftliche Moment überbewertet. Man fühlt sich zum Höheren Dienst hingezogen, weil er es seinen Trägern ermöglicht „oben“ zu schwimmen. Bestrebungen solcher Art sind zurückzuweisen. Der Staatsdienst hat nichts gemein mit jenem gesellschaftlichen Schein- und Schattenreich,

¹¹ Vgl. S. 15.

vor dessen Toren die unerbittlichen Erkenntnisse, die echten Probleme ebenso haltmachen müssen, wie die Menschen, deren Äußeres und Inneres nicht den Schnittmustern der Eleganten Welt entspricht.

Wer seinen Lebensmittelpunkt in dieser Umgebung sucht und ihre Mißurteile übernimmt, ist für die Verwaltung unbrauchbar. Diese fühlt sich in der Pflege der guten Sitte mit allen innerlich gesunden Volksschichten verbunden. Aber gesellschaftliche Überkultur wird abgelehnt, weil sie das soziale Gefüge zerseht und zerstört.

Anwärter vom Lande. Bei der vierten und letzten Gruppe unserer Reihe, den Söhnen der ländlichen Grundbesitzer, können sich, wenn sie aus großen Verhältnissen stammen, ähnliche Einflüsse unliebsam geltend machen. Und doch ist es auf das lebhafteste zu wünschen, daß die Kräfte des Landes gut vertreten seien unter der Beamtenchaft. In Deutschland harren große agrarpolitische Aufgaben der Lösung. Um sie zu bewältigen, bedürfen die Beamten der Sachverständigkeit und des Einfühlungsvermögens. Kein Berufskreis erschließt sich aber dem Außenstehenden so schwer wie die Welt des Landmanns. Darum sollten die Behörden von Persönlichkeiten durchsetzt sein, die in der ländlichen Welt wurzeln. Sie sind nicht nur als Kenner landwirtschaftlicher Verhältnisse willkommen. Bringen sie doch aus ihrer naturnahen Umgebung einen Sinn für organisches Wachstum mit, der allen Zweigen der Verwaltung förderlich ist. Es sei an die Einführungsbemerkungen über den pflegerischen, gärtnerischen Beruf des Beamten erinnert¹². Die Stadtkluft, in der die großen Behörden notgedrungen arbeiten müssen, begünstigt eine Treibhausatmosphäre. Dagegen wissen Menschen von Lande, daß auch Verwaltungseinrichtungen nur Bestand haben und wachsen können, wenn sie im Volksboden verwurzelt sind¹³. Darum fehlt ihnen der Ehrgeiz, etwas äußerlich „groß aufzuziehen“, und der Sinn für Aufmachung und Sensation.

Auch den Söhnen aus ländlichen Verhältnissen sind — wie den jungen Menschen aus der freien Wirtschaft — Aufgaben des Brückenschlags gestellt. Wie sie in dem erwählten Beruf um Verständnis für das Wesen des Landmanns zu werben und den Gefahren der Verstädterung zu begegnen haben, so sollen sie in dem Kreise, dem sie durch Abstammung und Geburt angehören, für die Eingliederung in das Ganze der Nation wirken.

Man wird den Menschenbedarf des Höheren Dienstes nicht nach einer Schlüsselzahl umlegen können. Aber man sollte sich bemühen, alle jene Rekrutierungsgebiete nach Bewerber zu mustern, denn der geborenen Verwaltungsbeamten sind nicht viele, und ihre Zahl verteilt sich über alle sozialen Gruppen.

¹² S. 5.

¹³ Es ist nicht von ungefähr, daß der Preussische Landrat als der Verwaltungstyp, der sein eigenes Profil durch den Zeitenwandel am getreuesten bewahrt hat, eben auf dem Lande Gestalt gewann.

Drittes Kapitel. Die Gruppen.

1. Der Sonderanteil der Gruppen.

Die Beamtengruppen, bisher nur unter dem Gesichtspunkt der Fortbildung behandelt, sollen auf ihren Sonderanteil am Werke der Verwaltung untersucht werden. Um zu erfahren, wie und wohin die Beamtenarmee marschiert, sehen wir von der verwickeltesten Gliederung der Befoldungsordnungen ab und fassen nur die großen Formationen ins Auge.

Da die geistigen Arbeitsvorgänge der Höheren und Mittleren Beamtschaft anvertraut sind, mußten die Unterbeamten bei den Auseinandersetzungen des vorliegenden Kapitels außer Betracht bleiben. Ihr Anteil am Werke der Verwaltung bleibt darum bedeutsam genug. Ihre Dienste, wie die Meisterung des Eingang- und Absendegeschäfts und die Hausverwaltung großer Gebäude, führen weit über das Mechanische hinaus. Es geht wohl einem jeden Höheren, Leitenden Beamten so: läßt er die Gedanken zu früheren Stationen seiner Laufbahn zurückeilen, so treten stets und unter den ersten die damaligen Amtsgehilfen, die Boten- und Hausmeister wieder ins Gedächtnis. Bei aller Verschiedenheit der Funktionen knüpfen die Jahre stillen und getreuen Zusammenwirkens, knüpft die wechselseitige Hilfsbereitschaft ein festes Band, — ein festeres manchmal als das zwischen den Gleichgeordneten.

Der Wert des Helfers erweist sich in dem Verständnis, mit dem er sich den Arbeitsgewohnheiten der Behördenmitglieder anpaßt, und in dem Takt, mit dem er seine Mittlerrolle zu den Besuchern wahrnimmt. Der Fernerstehende weiß nicht, welchen Belastungsproben mitunter Charakter und Nervenkraft des Amtsgehilfen ausgesetzt sind. In dem Hüter eines Vorzimmers muß etwas von dem volkspflegerischen Geist zu spüren sein, den wir dem ganzen Organisationskreise wünschen¹. Er soll die Arbeitsruhe seines Herrn wahren und nicht dem Zudringlichen, sondern dem Vordringlichen Raum geben. Manche Bittsteller kommen von weither und wollen es nicht begreifen, daß es sinn- und zwecklos wäre, sie zu empfangen. Ein freundliches Wort des diensttuenden Unterbeamten kann immerhin bewirken, daß solch ein „hoffnungsloser Fall“ Behörde und Stadt nicht ganz verbittert verläßt.

Über den Männern, die im Wehr- und Polizeidienst schon einen herausgehobenen, verantwortlichen Posten bekleidet haben, und denen das Geschick eine äußerlich gleichwertige Zivilstellung versagt, kann eine Tragik eigener Art liegen. Ihnen, die nun mit dem Altkontrakt von Büro zu Büro wandern, muß echte Kameradschaft bewußt machen, daß auch sie berufen sind, als lebendige Zellen im Organismus der Verwaltung zu wirken.

Abgrenzung zwischen Höherem und Mittlerem Dienst. Unter den Ordnungsgrundsätzen, die das deutsche Beamtentum beherrschen, ist die Sonderung der Funktionäre des Höheren von denen des Mittleren Dienstes der umstrittenste. Wenn die Grenze immer wieder als Grenzwall verteidigt oder angegriffen wird, so deutet das darauf hin, daß hier noch andere als dienstliche Anschauungen und Bedürfnisse mitspielen. Die Bitterkeit des Kampfes ist gesellschaftlichen Ursprungs. Bis auf den heutigen Tag sehen viele in jener

¹ Vgl. S. 237.

Grenze mehr als die vertikale Scheidelinie zwischen gleichwertigen, aber auf unterschiedliche Ziele ausgerichteten Berufsgruppen. Für sie ist sie vor allem eine Horizontale, die gesellschaftliche Schichten verschiedenen Wertes oder Geltungsanspruchs voneinander sondert. Also kein Nebeneinander, sondern ein Übereinander, ein wertbetontes Oben und Unten. Jene Beurteiler erblicken — innerlich zustimmend oder widerstrebend — in der Zugehörigkeit des Beamten zum Mittleren oder Höheren Dienst das entscheidende Merkmal für seine Zuteilung zur höheren oder mittleren Gesellschaftsschicht.

Jede Beamten- und Angestelltengruppe — oft bis in ihre feinsten Unterteilungen — wird einer festumrissenen sozialen Umwelt zugewiesen, in die das einzelne Gruppenmitglied „hingehört“. Aus solchen Ordnungsvorstellungen können sich recht überflüssige Reibungen ergeben, z. B. beim vorübergehenden Einsatz von „Werkstudentinnen“ für mechanische Hilfsdienste. An einer überholten sozialen Etufung wird mitunter von unten zäher festgehalten als von oben aus.

Gesellschaftliche Wechselwirkungen. Es gibt Länder, in denen die Volksgemeinschaft unter einer ausgeprägten und zäh festgehaltenen gesellschaftlichen Abstufung nicht merklich leidet. In Deutschland liegen die Dinge anders. Warum wirken sich hier gesellschaftliche Scheidungen so leicht als gefährliche Risse im Volkskörper aus? Weil soziale Unterschiede mit sittlichen Maßstäben gemessen und insbesondere Mängel der formalen Bildung moralisch gewertet werden. Die Ursachen reichen weit in die Vorkriegszeit zurück. Der Abschluß gegen den Krämer, Feldwebel und Sekretär, — das war der Preis, den das gehobene Bürgertum des neunzehnten Jahrhunderts für die Lockerung der Grenze zur Aristokratie zahlen mußte. Wirtschaftlich erstarkt, aber sozial noch wenig gefestigt, zahlte es ihn gern und schnell. Was da neu erstand, war halb wirtschaftliche Klasse, halb gesellschaftliche Kaste. Während für die äußeren Lebensformen der Adel vorbildlich blieb, konnte man sich in kulturellen Dingen auf eine eigene Überlieferung stützen, die dem werdenden Gebilde den Schimmer geistiger Überlegenheit verlieh und die Sicherung der Grenzlinie nach unten durch ein Bildungsmonopol gestattete. Die Kosten für die Schulung wurden auf die Wohlhabenderen zugeschnitten und damit ein neues Vorrecht der Geburt begründet. Soweit den Abkömmlingen kleiner Leute der Zugang glückte, erlagen sie bald der Anziehungskraft der neuen Gruppierung, über deren Toren die Worte: Bildung und Besitz standen.

Die ganze technisch-wissenschaftliche Entwicklung des Zeitalters kam diesen Bestrebungen entgegen. Auf zahlreichen Arbeitsgebieten, die bis dahin unter ungerichteten oder primitiven Vorbildungsbedingungen gestanden hatten, regte sich ein echtes, der Sache entspringendes Bedürfnis nach vertiefter, systematischer Vor- und Ausbildung. Die Einrichtungen und Lehrpläne der Universitäten wurden entsprechend ergänzt, weitere Hochschularten geschaffen, und bald gab es viele neue akademische Berufe. Verlieh ihre Ausübung einmal das Recht zum Eintritt in die bevorzugte Gesellschaftsschicht, so trat diese Folge nunmehr in den Mittelpunkt des Interesses. Soziale und wirtschaftliche Ge-

sichtspunkte fanden und verstärkten einander. Der Akademiker konnte mit einem festen, der gesellschaftlichen Sphäre entnommenen Lohnmaßstabe auftreten: er beanspruchte ein Entgelt, das ihm den standesgemäßen Lebensunterhalt gewährleistete. Kein Wunder, wenn die beiden Magnetpole der gesellschaftlichen und materiellen Förderung ihre anziehende und ordnende Kraft bald weit über die akademischen Berufe hinaus geltend machten!

Militärische Einflüsse. Anstöße von militärischer Seite förderten diese Tendenzen. Das Reserveoffiziers- und Einjährigenwesen verlängerte die Trennungslinie zwischen Offizieren und Unteroffizieren bzw. Mannschaften als soziale Scheidung in den ganzen Volkskörper hinein. Wiederum gaben Regelungen, die ursprünglich rein dienstlich begründet waren, Anlaß zu Sonderungen gesellschaftlicher Art. Zwar lag der für die Zulassung entscheidende Zeitpunkt hier um drei Schuljahre tiefer: es genügte die Reife für Obersekunda. Aber die Wirkung auf eine ganze Reihe von Arbeitsbereichen war die gleiche. Hatte man die Ausbildung früher auf die Bedürfnisse des Berufs zugeschnitten, so richtete man sie jetzt stark nach gesellschaftlichen Mindestforderungen aus. Die Frage lautete etwa: wie hoch müssen wir die Anforderungen schrauben, damit den Trägern dieses Berufs der Dienst als Gemeiner erspart wird, damit sie in das Reserveoffiziersverhältnis übernommen und gesellschaftlich für voll angesehen werden?

Es wäre ungerecht und kurzsichtig, wollte man diesen ganzen Auftrieb in Bausch und Bogen verurteilen. In ihm kam viel gesunde Kraft zum Ausdruck, fand manch echtes Bildungstreiben Erfüllung. Selbst wenn der Schulapparat aus äußerlichen Gründen in Gang gesetzt worden war, blieb er nicht ohne innere Wirkung. Aber so, wie sie sich vollzog, warf die Neuschichtung auch dunkle Schatten. Überheblichkeit auf der einen, Empfindlichkeit und Verbitterung auf der anderen Seite förderten die Entwicklung der Grenze zum Grenzwall. Leidtragende war die Volksgemeinschaft.

Hat dem gegenüber die bindende und zusammenschließende Kraft der Verwaltung versagt, ist sie gar mitschuldig an diesen Schäden? Haben auch bei ihr gesellschaftliche Ansprüche die dienstlichen Bedürfnisse überwuchert und die sozialen Gegensätze ohne Not verschärft? Zur Beantwortung dieser Frage forschen wir nach dem Zustandekommen der entscheidenden Abgrenzung im Öffentlichen Dienst.

Wurzeln des Höheren Beamtentums. Der heutige Höhere Beamte ist keineswegs unmittelbarer und alleiniger Erbe eines Standes der Feudalzeit. Er hat aristokratische und bürgerliche Ahnen. Erst im neunzehnten Jahrhundert haben sich die adligen Ehrenbeamten der Ständeversammlung, die rechtskundigen bzw. kameralistisch vorgebildeten Räte der Kollegialbehörden und die Kabinettssekretäre der Fürsten zu einer geschlossenen Berufsgruppe zusammengefunden. Die Kabinettssekretäre kamen als Letzte dazu, und vielleicht geht es gerade auf sie zurück, wenn der Grenzstrich gegen die Mittleren Beamten bald sehr

scharf gezogen wurde. „Der Letzte macht die Türe zu“ — das Sprichwort kennzeichnet auch gewisse soziologische Vorgänge.

Die drei Urbestandteile ließen sich im Beamtenkörper der Preussischen Verwaltung noch bis in die Kriegszeit hinein erkennen: die Adligen auf den repräsentativen Posten, die Nachfahren der rechtsgelehrten fürstlichen und städtischen Räte bei den Regierungen (und allmählich zu den Landratsämtern vordringend), schließlich die zähen Arbeiter und kühlen Rechner mit der Kabinetts-tradition bei den Zentralbehörden.

Der Versorgungsanwärter alter Art. Eine besondere Heraushebung und Verfestigung erfuhr die Höhere Beamtenenschaft durch die weitgehende, gesetzlich festgelegte Ergänzung des Mittleren Dienstes aus dem Unteroffiziersstande. Die Bedeutung des Versorgungsanwärtertums erschöpfte sich von jeher nicht in der Unterbringung ausgedienter Soldaten. Wirkten auch die beiden großen Organisationskreise des Heeres und der Verwaltung selbständig nebeneinander, so ging doch mit dem Abströmen der Anwärter ein starker Einfluß von der Wehrmacht auf die Zivilbehörden aus. Wer da übertrat, hatte das wichtige dritte Lebensjahrzehnt in der soldatischen Umgebung verbracht. Hier war er zum Manne gereift unter dem Befehl eines Führerkorps von großer beruflicher und altersmäßiger Überlegenheit. Denn die sogenannten alten, d. h. länger als 12 Jahre gedienten Wachmeister standen schon lange vor dem Weltkrieg auf dem Aussterbeetat, und so waren die höheren Altersgruppen nur noch durch Offiziere vertreten. Mochte die Militärszeit für die späteren Beamten lediglich einen Teilabschnitt ihrer Gesamtlaufbahn bedeuten, so wurde doch ihre Anschauungswelt durch das Offizierskorps als den festen, Erfahrung und Tradition wahren Kern der Armee stark beeinflusst. Die Gewöhnung, unter dem Kommando einer so unbestritten führenden Gruppe zu stehen, selbst aber den jüngeren Männern des Volkes, den „Leuten“, als Autoritätsperson entgegenzutreten, mußte sich noch in den Zivilberuf hinein fühlbar machen. In der sozialen Schau des zur Verwaltung Übertretenden rückte auf den Platz des militärischen Vorgesetzten der Höhere Beamte, dem Offizierskorps durch gesellschaftliche Beziehungen und durch den — dem Versorgungsanwärter gemeinhin unerreichbaren — Reserveoffiziersgrad verschwifert. An die Stelle der Mannschaften aber trat das Volk. Der nunmehrige Beamte war in der Nation verwurzelt, ordnete sich jedoch dem Volke in sozialer Hinsicht nicht ohne weiteres gleich. Die Rolle, die der Verwaltungsdienst ihm zuwies, war dazu angetan, die militärischen Erinnerungen wachzuhalten. Der Mittlere Beamte jener Zeit war formell ein unselbständiger, auf den inneren Dienst beschränkter Gehilfe des Höheren Beamten. Die Zeichnung auch der einfachsten schriftlichen Verlautbarung wie die Führung von Verhandlungen mit anderen Stellen blieb ihm grundsätzlich versagt². Dafür war es ihm unbenommen, der Bevölkerung gegenüber die Stellung eines Vorgesetzten zu wahren.

² In Preußen war nur dem Kreissekretär als dem Vertreter des Landrats in staatsdienstlichen Angelegenheiten auf Grund alter Tradition (er hatte lange neben

Vorkriegsverhältnis zu den Technikern. Jenseits der oberen Grenze, bei den Höheren Beamten, war es — so weit größere Behörden in Frage kamen — die Mitgliedschaft im Kollegium, die gleich dem Offizierspatent der Armee das entscheidende Merkmal darstellte. Aber man glaube nicht, daß innerhalb dieser Körperschaften eine vollkommene Gleichordnung geherrscht hätte. Die Höheren Verwaltungsbeamten im engeren Sinne nahmen gegenüber den Justitiaren (den Sachkundigen des Privatrechts) und den Technischen Beamten, den Medizinal-, Schul-, Bau- und anderen Räten eine Vorzugsstellung ein, die auf dem dienstlichen wie dem gesellschaftlichen Felde zur Geltung kam. Nicht anders stand es im Verhältnis des Landrats zum Kreisarzt, Kreisschul- und Kreisbauinspektor. Die Letzteren waren den Dienststellen der Allgemeinen Verwaltung bzw. den dort führenden Höheren Verwaltungsbeamten in einer Weise angegliedert, daß diesen die Auftragserteilung an die „Techniker“³ und die praktische Auswertung der von jenen erarbeiteten Ergebnisse zufiel. Die Überlegenheit wurde noch verstärkt durch die Mannigfaltigkeit der Aufstiegsmöglichkeiten, die sich dem Höheren Verwaltungsbeamten i. e. S. erschlossen. Gab es für die Techniker höchstens zwei Beförderungsstufen, so durften sich die Verwaltungsleute als die alleinigen Anwärter für die Schlüsselstellungen des Staatsaufbaues bis hinauf zu den Ministerposten fühlen.

2. Auflockerung und Umbruch als Kriegsfolge.

Der Ausbruch des Weltkrieges leitete auch für die Öffentliche Verwaltung eine Ära der Erschütterung und Wandlung ein. Wir beschränken uns darauf, die vorläufigen Ergebnisse des neuen Werdens für Lage und Aufgabe der Beamtenschaft festzuhalten und ihnen einige Gedanken zur Fortentwicklung anzufügen.

Sinnfälligste Folge der Umwälzung ist die veränderte Stellung der Höheren Verwaltungsbeamten. Sie macht sich im gesamten Organisationszusammenhang bemerkbar: gegenüber den Untergebenen, den technischen Mitarbeitern und im Verhältnis zur politischen Leitung. Die Auflockerung der Vorgesetzten- und Arbeitsbeziehungen war eine Konsequenz des Werksgedankens, die sich bereits in der Kriegszeit durchzusetzen begann. Die Flut neuer, verantwortungsvoller Aufgaben, die auf die an Zahl verminderte Beamtenschaft eindrang, schwemmte die Säune der Geschäftsordnung hinweg, mit denen man den Wirkungsbereich des Höheren Dienstes zu sichern gesucht hatte. Die Frage, welche Beamtenkategorie zuständig sei, trat zurück hinter den sachlichen Notwendigkeiten. Zugleich lösten die Kriegsverhältnisse eine Bewegung aus, die auf anderen Organisationsgebieten längst in Gang gekommen, in der einem Ehrenbeamten gestanden) ein gewisse Selbstständigkeit eingeräumt. Über die freiere Gesamtgestaltung bei den Kommunen, die auch der Stellung der Mittleren Beamten zugute kam, vgl. unten S. 51.

³ Die Unvollkommenheit dieser Bezeichnung wird uns noch beschäftigen (S. 40).

Verwaltung aber künstlich zurückgehalten worden war: die Abgabe von Funktionen von oben nach unten, von höher an einfacher vorgebildete Kräfte⁴.

Auftrieb der Mittleren Beamtenschaft. Als 1918 die Höheren Verwaltungsbeamten ihren politischen und gesellschaftlichen Rückhalt verloren, erfuhr gleichzeitig die Mittlere Beamtenschaft einen starken Auftrieb. Dabei strebte sie nicht nur nach wirtschaftlicher Besserstellung, sondern auch nach Erweiterung, den neuen Aufgaben gemäßer Ausbildung und Nachschulung. Gefördert durch interne Unterrichtsstunden, Vortragsreihen und Verwaltungsakademien rückten die Spitzengruppen des Mittleren Dienstes dicht an den Bildungsstand des durchschnittlichen Höheren Beamten heran. Das Verforgungsanwärterwesen, durch die Umbildung der Wehrmacht zum Berufsheer nicht geschwächt, sondern gefestigt, hielt mit den wachsenden Anforderungen Schritt.

Erneuerung des Verforgungsanwärterwesens. Den ersten Angehörigen der nunmehrigen Reichswehr war das Fronterlebnis gemeinsam. Das war von nachhaltigem Einfluß auf die innerdienstlichen Verhältnisse. Auch hier trat der Werksgedanke in seine Rechte und ließ gewisse Überspanntheiten im Verhältnis der Gruppen zueinander nicht wieder aufkommen. Beförderungen verdienter Feldweibel zum Offizier wirkten in der gleichen Richtung. Die (anfängliche) Beschränkung auf den lang dienenden Berufsoldaten führte zur Verfeinerung der Auslese- und Erziehungsmethoden. Schließlich war es um der Unterbringung der Ausscheidenden willen geboten, die Vorbereitung auf den bürgerlichen Beruf früher zu beginnen und gründlicher zu betreiben. Deshalb wurde der bescheidene Kapitulantenunterricht der Vorkriegszeit zur leistungsfähigen und vielseitigen Heeresberufsschule entwickelt. Erst heute kann man von einer organischen Verknüpfung von Heeres- und Verwaltungsdienst sprechen; die Anwärter bringen nicht nur Charakterbildung und Schlich, sondern auch solide, im Behördenbetrieb ohne weiteres verwertbare Kenntnisse und Fähigkeiten mit. Sie bedürfen freilich beim Übergang sorgfältiger Anleitung durch die Vorgesetzten und Mitarbeiter, damit sie sich in die andersartigen Befehlsverhältnisse der Zivilverwaltung hineinfinden. Die hier herrschende Tendenz vom Übereinander zum Miteinander erfordert eine erhebliche Umstellung der Arbeitsgewohnung (vgl. S. 108 u. E. 218)

Aus der Nachkriegschöpfung der uniformierten und kasernierten Schutzpolizei wuchs der Verwaltung eine neue, an die Tradition der alten Schutzmannschaft nur lose anknüpfende Gruppe von Verforgungsanwärtern zu. Diese Beamten erfuhren von vornherein eine sorgfältige Schulung für den bürgerlichen Beruf. Gegenüber ihren Kameraden aus der Wehrmacht sind sie bei den Behörden insofern im Vorteil, als sie sich in der Exekutive mit maßgeblichen Rechtsnormen und Verwaltungsbräuchen schon praktisch vertraut machen konnten.

Verseלבständigkeit technischer Dienste. Auch in der unmittelbaren Nachbarschaft der Höheren Verwaltungsbeamten, bei den „Technikern“, regte es sich nach Kriegsende. Auch hier wurden alte Wechsel präsentiert. Schon der verfehlte Name dieser Gruppe bezeugt, daß man bei ihrer bisherigen Eingliederung in den Verwaltungsapparat keine glückliche Hand gehabt hatte. Es waren Wissenschaftler oder doch wissenschaftlich vorgebildete Persönlichkeiten, die bestimmte, vom Staat gepflegte oder kontrollierte Sachgebiete von Grund auf und als Einzige an der betreffenden Behörde beherrschten.

⁴ Die Auswirkungen auf das Entwurfswesen sind E. 218 dargestellt.

Im Zusammenwirken mit dem Verwaltungsbeamten war im Grunde dieser der Techniker, der mit seiner verwaltungstechnischen Erfahrung dafür sorgte, daß die von jenen erdachten Maßnahmen sich dem Geschäftsgang ordnungsgemäß einfügten und sich im Rahmen der Haushaltsvorschriften hielten. Anstatt darauf zu vertrauen, daß sich der Verwaltungsmann mit dem natürlichen Vorsprung des vielseitigen, „mehrsprachigen“ Mittlers und Organisations schon selbst durchsetzen werde, ließ man den Verwaltungsreferenten über den Techniker eine Art von Vormundschaft ausüben. Es konnte nicht ausbleiben, daß mit dem schwindenden Nimbus des Höheren Verwaltungsbeamten auch diese künstlichen Bindungen sich lösten. Das Pendel schwang freilich stark aus. Es kam eine zentrifugale Bewegung in Gang, die weit über geschäftsordnungsmäßige Reformen hinausging und die Loslösung einzelner Referate, bald auch ganzer Dienstzweige aus der allgemeinen Verwaltung begünstigte. So weit der Zusammenhang gewahrt blieb, griff ein besser ausgewogenes Verhältnis zwischen Verwaltungs- und Sachbeamten Maß.

Schwund der politischen Homogenität. Was die Wirkungen der Kriegs- und Nachkriegszeit auf das Verhältnis der Höheren Beamten zur Staatslenkung angeht, so wird man die politischen von den organisatorischen Fragen sondern müssen. Wenn die Stellung der Höheren Verwaltungsbeamtenschaft seit 1918 schwach geblieben ist, so liegt der entscheidende Grund hierfür darin, daß sie mit jenem Zeitpunkt aufhörte, zugleich der geschätzte und einflußreiche politische Vertrauensmännerkörper der Reichs- und Staatsregierungen zu sein. Bereits bei Erörterung der Zugangswege (Kap. 2, S. 19) haben wir bemerkt, daß in Umbruchzeiten kein Regime warten kann, bis die ihm genehmen Beamten für die entscheidenden Stellen von unten auf nachwachsen, gewissermaßen aus dem Samen gezogen sind. Auch hier gilt der Grundsatz: safety first (vor allem Sicherheit!). In welchem Umfang Männer aus anderen Berufs- oder Dienstzweigen in die Verwaltung übernommen werden, das ist eine vorwiegend politische Frage, die sich insoweit der theoretisierenden Betrachtung entzieht. Eine gewisse Beunruhigung unter den „gelernten“ Beamten und gewisse Hemmungen des Zustroms zur Laufbahn müssen in der Voraussicht hingenommen werden, daß sich mit dem Durchschreiten der Übergangszone neue Einschübe erübrigen und dem nunmehr politisch einheitlichen Nachwuchs die alten günstigen Beförderungsaussichten bis hinauf zu den oberen Stellen gemacht werden können. Würde aber ein erheblicher Anteil bevorzugter Posten auf die Dauer mit Persönlichkeiten besetzt, die nicht in der Verwaltung selbst aufgestiegen sind, so wäre mit ernstern Rückwirkungen zu rechnen. Spitzenstellungen üben eine magische Anziehungskraft auf die vorwärtstrebende Jugend aus, wenn es gleich vorerst nur der Marschallstab im Tornister sein kann. Wo dagegen lediglich mittlere Ziele winken, pflegen sich auch nur mittelmäßige Naturen zu bewerben.

Das Lebensrecht der Verwaltung und der Verwaltenden. Hier erwächst die grundsätzliche Frage, ob der Staat im Zeitalter weitgetriebener

Spezialisierung überhaupt noch der Höheren Verwaltungsbeamten bedarf. Ist etwa die zusammenfassende Funktion der Allgemeinen Verwaltung durch die Gesamtentwicklung überholt? Würde es genügen, wenn unter politischer Führung Fachbeamte des Bauwesens, des Schulwesens usw. wirkten, deren Arbeitsergebnisse durch ein paar routinierte Bürokraten in Form gebracht werden? Oder ist die Bedeutung der Allgemeinen Verwaltung ungebrochen und erklärt sich ihre heutige Lage daraus, daß sie während all der Umwälzungsjahre im Lichtschatten der Politik stehen mußte? Ist ihre gegenwärtige Schwäche also nur vorübergehender Natur und darf der Verwaltende den Anspruch auf eine eigene Sachverständigkeit aufrechterhalten? Übt er zwischen der politischen Lenkung und jenen fachlichen Tätigkeiten selbst ein Fach aus? Teil II und III des Werks werden Material zur Entscheidung dieser Frage beibringen. Der Leser wird sie — dessen halten wir uns überzeugt — mit einem Ja für die Verwaltung beantworten, wenn er die Aufgaben erkannt hat, die sich aus Arbeitsbereich und Arbeitsweise ergeben: das Spiel auf der registerreichen Orgel des Behördenapparates, das Ablesen jener Manometer in Land und Volk, von denen der Laie nicht einmal die Zifferblätter erkennt, und die Meisterung scharfsinniger Methoden und tiefschürfender Rechtsgrundsätze.

3. Folgerungen für die Gestaltung des Höheren Dienstes.

Durchbildung nach den Prüfungen. Wir nehmen das Ja vorweg, weil wir schon in diesem Abschnitt Folgerungen für die persönliche Gestaltung des Höheren Dienstes ziehen müssen. Wenn die Allgemeine Verwaltung heute ihr Wirkungsfeld beschränkt sieht, so spielen neben den politischen Gründen noch Mängel der beruflichen Ausrüstung und Haltung der Höheren Beamten mit. Sie liegen weder bei der Vorbildung auf der höheren Schule und der Universität⁵ noch bei den Ausbildungsstationen im engeren Sinne. Diese erfüllen im allgemeinen ihren Zweck. Ihre Verlängerung wäre in jedem Falle abzulehnen, denn sie würde die minderbemittelten Anwärter benachteiligen, die Jugend von den selbständigen Posten absperren und die frühzeitige Eheschließung erschweren. Verbesserungsbefürftig sind dagegen die Verhältnisse in dem Abschnitt nach den Prüfungen. Hier ist auf jene höchste Durchbildung hinzuarbeiten, die heute die einzige Legitimation des Höheren Beamten darstellt. Die Vorkriegszeit konnte auf den oberen Posten noch Männer dulden, denen lediglich ihre soziale Überlegenheit, ihre Zugehörigkeit zur führenden Schicht, Ansehen und Autorität bei Technikern, Sekretären und Volk sicherte. Inzwischen ist die Herrschaftsfunktion der Oberschicht auch innerhalb der Behörden erloschen. Die Überlegenheit des Höheren Beamten⁶ muß heute persönlicher Natur sein,

⁵ Abgesehen von dem E. 25, Anm. 8 geltend gemachten Änderungsvorschlag.

⁶ Schon die Verwendung des Komparativs als Gruppenbezeichnung mutet altmodisch an, sie rückt den Höheren Beamten in die Nähe der Höheren Tochter und des Besseren Herrn.

auf Überblick und Leistung beruhen. Überschneidungen mit dem Niveau mittlerer Gruppen werden sich nicht vermeiden lassen, aber eine dauernde Überflügelung schwacher „Höherer Beamter“ durch gute Sekretäre wäre unerträglich.

Grenzen der Schulung. Der Gedanke, daß die Periode des Lernens mit den Prüfungen nicht abgeschlossen sein darf, ist nicht neu. Schon vor dem Kriege suchte man das Wissen und Können der Höheren Beamten durch staatswissenschaftliche Fortbildungskurse und Besichtigungsfahrten auf dem laufenden zu halten. Umfangreiche Sammelwerke zeugen von der Gründlichkeit, mit der man ans Werk ging. Wenn der Erfolg nicht so war, wie man ihn hätte wünschen mögen, so lag das an zwei Hemmungen: einer unabänderlichen und einer solchen, die zu beheben wäre. Unumstößlich ist die Tatsache, daß gewisse Handlungen und Vorgänge nicht gelehrt werden können, auch wenn die Schüler eigene Anschauungen und Erfahrungen mitbringen. Vielleicht kann man sie in der Praxis, an der Amtsführung eines vorgeschrittenen Arbeitskameraden lernen, aber Feinheiten muß man immer selbst ausprobieren. Mancher kommt überhaupt nicht darauf — „Man hat es oder hat es nicht!“. Und je weiter man in der Verwaltung nach oben dringt, umso weniger greifbar, erklärbar und lehrbar sind die Dinge. Also: der Schulungsstoff ist von vornherein begrenzt: in den höheren Lagen schmilzt er vollends zusammen.

Die andere, von uns als behebbare angesehene Hemmung liegt in dem Widerstreit zwischen vertiefter, wissenschaftlicher Erkenntnis und der Arbeitsweise, wie sie sich im Höheren Dienst herausgebildet hat. Die gebotenen Vortragsreihen blieben vielfach ohne tiefere Wirkung, weil sie auf eine der theoretischen Besinnung entwöhnte Beamtenerschaft stießen. Überspezialisierung, Überwuchern subalternen Geschäfte und, als das Wichtigste: physische Überlastung mit Arbeit mußten allmählich zu einer Verflachung des Verwaltungsbetriebes führen. Dieser banausische, d. h. im schlechten Sinne handwerkerliche Einschlag, unter dem selbst das Schaffen der besten Kräfte leidet, läßt sich nicht durch Kurse beseitigen. Das Niveau sank, nicht weil zu wenig, sondern zu viel gearbeitet, nämlich zuviel Akten geschrieben und Dienststunden abgesehen wurden. „Daß er im innern Herzen spüre, was er erschafft mit seiner Hand“ — dazu blieb dem Höheren Beamten, wenn er an irgendwie verantwortlicher Stelle stand, keine Zeit. Nun gar die jüngeren Hilfsarbeiter in den Zentralbehörden! Wenn sie sich einige Jahre im Tunnel ihres Sonderdienstes abgemüht hatten und wieder ans Licht traten, so waren sie zu fein geschliffenen Spezialwerkzeugen geworden, die man gern im Instrumentarium der Ministeriums behielt. Kamen sie aber (der glücklichere Fall!) ins Land, an die Verwaltungsfrente zurück, dann mußten sie nahezu von vorn anfangen, denn in der großen Linie waren sie nicht weiter gediehen.

„**Spezialisierung auf das Allgemeine**“. Die Parole für den Ansat des Höheren Beamten lautet also: Freistellung nach jeder Seite hin! Keine

Überlastung mit Aktenarbeit, keine Bemessung der Leistung nach der im Dienstzimmer aufgewandten Arbeitszeit, keine übermäßige Reglementierung des Tageslaufs durch Bindung an Dienststunden!⁷. Die Gewähr dafür, daß der einzelne sich solchen Vertrauens würdig erzeigt, muß schon auf der Vorstufe, im Zuge von Auswahl und Vorbildung geschaffen sein. Bei allen unseren Empfehlungen — insbesondere denen, die der wirtschaftlichen Ausstattung gelten — haben wir einen Beamtenkörper im Sinne, der aus sorgfältigster charakterlicher Auslese hervorgegangen ist. Wollte man die ganze Beamtenschaft unter die Kontrollen stellen, mit denen man den einzelnen Unfähigen, Faulen oder Widerspenstigen notdürftig bei der Stange hält, so würde man niemals einen guten Geist in die Verwaltung bringen.

Die Höheren Verwaltungsbeamten bilden die einzige Gruppe des Öffentlichen Dienstes, der es obliegt, sich — so merkwürdig es klingen mag — auf das Allgemeine zu spezialisieren. Schritt zu halten mit dem Leben der Nation in seinen wichtigsten Bereichen (vgl. S. 30!) ist für sie berufliches Gebot. Darum bedeutet auch die geforderte Entlastung keinen Freibrief für ästhetische Privatliebhabereien oder für die Rolle des eleganten Nichtstuers, sondern ein „Frei zum Dienst“. Zwar wird es stets Zeiten der Arbeitsheße, des restlosen Aufgehens in den Tagespflichten geben. Aber es darf nicht so weit kommen, daß die Beamten für die Dauer von der lebendigen Anteilnahme an der wissenschaftlichen und künstlerischen Entwicklung, am Kulturleben in allen seinen Erscheinungen, abgeschnürt werden. Eine Beamtenschaft, die ihre geistige Kost nur noch aus Tageszeitungen und Fachzeitschriften schöpft, muß hinter den Aufgaben zurückbleiben, die ein moderner Großstaat stellt, und kann erst recht nicht dem Volke der Dichter und Denker Genüge tun!

Umschau in anderen Wirkungsbereichen. Die folgenden Blätter werden Zeugnis davon ablegen, was die Landeskennntnis, die Erkundung der Verhältnisse an Ort und Stelle für den Verwaltenden bedeutet. Er muß sich umtun in jedem Sinne. Auf vielen Stufen der Behördenleiter, in vielen deutschen Gauen, in vielen Lebenskreisen soll er heimisch geworden sein, soll womöglich andere Länderverwaltungen und Großorganisationen kennen gelernt haben. Wir denken an längere Kommandos zu öffentlichen und privaten Wirtschafts- und Verkehrsunternehmungen. Auch aus dem inneren Betrieb eines Postschekkamts oder eines großstädtischen Kaufhauses, ja selbst aus dem einer modernen Krankenanstalt läßt sich manches für die Verwaltung lernen. Wir denken an einen planmäßigen Austausch mit Kräften des Auswärtigen Dienstes.

Bei Ländern mit Kolonien ergibt sich die Auslandsverknüpfung zwangloser, denn sie haben in Übersee Verwaltungsstellen zu besetzen. Trotzdem könnten in Deutschland schon im jetzigen Stadium, vor der Wiedergewinnung eigenen Kolonialbesitzes, Versuche in dieser Richtung gemacht werden. Beide Partner würden dabei gewinnen. Die Verwaltungsmänner würden wertvolle Vergleichsmöglichkeiten und Anregungen heimbringen und damit den Horizont des Inneren Dienstes weiten. Dafür würden

⁷ Vorbehaltlich der Innehaltung der notwendigen Anwesenheitszeit.

die Diplomaten und Konsuln nach gründlicherer Betätigung in den Heimatbehörden aus einer besseren Kenntnis der deutschen Verhältnisse heraus urteilen und handeln. Die Beamten des Innendienstes wären unseren Auslandsvertretungen als „Verwaltungsattachés“ zur vorübergehenden Verwendung zuzuteilen. Sie müßten bereits einige Dienstserfahrungen besitzen (jüngere Land- oder Regierungsräte) und soviel theoretisches Vermögen, daß sie Vorträge über die deutschen Einrichtungen halten könnten. Sollte die Beteiligung von Kräften unseres Auswärtigen Dienstes untunlich sein, so käme auch ein Austausch mit Beamten der ausländischen Regierungen in Frage. Wie jetzt schon fremde Offiziere bei der deutschen Wehrmacht als Gäste Dienst tun, so wären fremde Beamte bei den deutschen Behörden informativisch zu beschäftigen (und umgekehrt). Vorträge dieser Persönlichkeiten würden in den beiderseitigen Fachkreisen Interesse finden.

Schließlich sei noch die Frage einer über die normale Wehrpflicht der Beamten hinausgehenden Verknüpfung zwischen Verwaltung und Wehrmacht aufgeworfen. Bei dem eigenartigen Altersaufbau des militärischen Führerkorps — großer Bedarf an jüngeren Kräften, schnelle Verjüngung der Pyramide nach oben — wäre der Armee vermutlich der Einschub jüngerer Herren willkommen, die nach zwei- bis vierjähriger Dienstzeit als Leutnant wieder zu ihrer Zivilbehörde zurücktreten (wie vor dem Kriege mancher Gutsbesitzersohn den Offiziersberuf für einen begrenzten Zeitraum ergriff).

Der Krieg hat gelehrt, daß sich Beamte, wenn sie bereits einen gewissen Fond an Wissen und Können besaßen (vom Referendar aufwärts), selbst nach längerer Unterbrechnung schnell wieder in den Zivilbetrieb hinein finden. Man reißt für den Lebensberuf auch in einem benachbarten Arbeitskreise! Den entscheidenden Gewinn erblicken wir aber in der doppelseitigen Ausbildung dieser Kräfte. Werden doch bei der Eigenart des modernen Krieges Wehrmacht und Verwaltung im Ernstfall weit enger und verständnisvoller zusammenzuwirken haben als 1914/18. Aus diesem Grunde befürworten wir auch die Abkommandierung von Offizieren zum Zivildienst. Dabei wäre beiderseits darauf zu halten, daß den Beschäftigten Einblick in zentrale, bedeutungsvolle Angelegenheiten gewährt wird.

Die wirtschaftliche Seite. Alle diese Vorschläge können nur in die Praxis umgesetzt werden, wenn sie für den Staat und für die Beamten wirtschaftlich tragbar sind. Soll der Höhere Verwaltungsbeamte sich so führen und so geführt werden, wie wir es schilderten, so werden sowohl die Ausgaben steigen, für die er auf sein Gehalt (und etwaige Privateinnahmen) angewiesen ist, wie diejenigen, die der Staat über das Gehalt hinaus für ihn leisten muß. Also auf der einen Seite die Aufwendungen für kulturelle Zwecke, gesellschaftliche Beweglichkeit und Bildungsreisen und auf der anderen die Mittel für behördliche Bildungseinrichtungen (Büchereien usw.), die Umzugsbeihilfen und die Gebühren für Abkommandierungen.

In der Vorkriegszeit erwartete der Staat von den Beamten in leitender Stellung einen Lebenszuschuß, den sie niemals aus ihrem Gehalt bestreiten konnten; daß sie Vermögen hätten, war eine tatsächliche Voraussetzung ihrer Annahme und Beförderung. Eine solche Spekulation wäre heute nicht nur unzeitgemäß, sondern angesichts der veränderten wirtschaftlichen Lage auch sinnlos. Der zahlenmäßige Anteil der vermögenden Beamten ist so ge-

ring, daß diese Quellen des Lebensunterhalts bei unseren auf das Ganze zielenden Erwägungen außer Betracht bleiben müssen. Da es auch keine nennenswerten Nebenverdienste mehr gibt und geben soll, muß der Staat selbst seinen Dienern die Mittel, die sie für die berufliche Förderung zu verwenden haben, zur Verfügung stellen. Kann er dem Beamten zumuten, daß er diesen Bedarf durch Einsparungen an anderen Stellen aus seinen derzeitigen Bezügen deckt? Wir glauben: Nein! Es handelt sich um die Jahre der Familiengründung und Kinderaufzucht. In diesem Lebensabschnitt beanspruchen Nahrung, Kleidung, Ausbildung derartige Summen, daß für die gedachten beruflichen oder halbberuflichen Zwecke nur noch geringfügige Beträge verbleiben. Man wird uns entgegenhalten: auch bei dem Hauptmann, dem Amtsrichter, dem Studienrat sind Bildungsmomente von hoher Bedeutung, aber auch sie müssen sich bescheiden! Darauf wäre zu erwidern: jener Zwang zur Spezialisierung aufs Ganze, von dem wir sprachen, jenes elementare Bedürfnis nach Beweglichkeit und weitgreifender Umschau besteht lediglich bei der Verwaltung. Es geht nicht darum, ob der einzelne sich zu bescheiden hat, sondern ob der Staat mit mangelhaft durchgebildeten Persönlichkeiten vorlieb nehmen darf. Sollen die Höheren Verwaltungsbeamten als hochqualifizierte Betriebsingenieure an der Staatsmaschinerie wirken, so muß man ihnen die dienstwichtigen, früher aus Privatmitteln bestrittenen Aufwendungen nunmehr aus Staatsfonds bewilligen.

In knappen Zeiten ist der Staat berechtigt, von seinen Beamten ein außergewöhnliches Maß von Wirtschaftlichkeit zu fordern. Aber die Probleme müssen lösbar bleiben. Soll etwa — wie es wünschenswert wäre — innerhalb einzelner Laufbahnen nach militärischem Vorbild ein mehrmaliger Wechsel zwischen Zentral- und Außenbehörde (Generalstab und Truppe) stattfinden, so darf weder das Familienleben durch eine Überzahl von Umzügen zerrüttet (vgl. S. 73, Anm. 29) noch die Führung eines doppelten Haushalts durch unzureichende Kommandogelder erschwert werden. Kürzere Kommandos (bis zu einem Jahre) sollten überhaupt ohne Verlegung des Familienwohnsitzes wahrgenommen werden. Weitgehende persönliche Unabhängigkeit vom Familienhaushalt ist vom Höheren Beamten — wie vom Seeoffizier und vom Diplomaten — zu fordern, aber der Staat muß sie auch wirtschaftlich ermöglichen.

Bei Vergleichen mit der Wehrmacht ist stets zu bedenken, wie stark dort die private Wirtschaftsführung von der dienstlichen Seite her gestützt wird. Der Vursche und das Kasino erleichtern es dem verfeßten Offizier ungemein, sich zunächst ohne familiären Rückhalt durchzuhelfen.

Repräsentation.

Ämtliche Repräsentation. Mit der Forderung der Beweglichkeit und vielseitigen Information haben wir uns einem Gebiet genähert, das dem Höheren Verwaltungsbeamten, zumal dem Leitenden, besondere Aufgaben stellt, dem der Repräsentation. Nirgends ist die Wirkung so eng an den finanziellen Aufwand gebunden wie hier. Repräsentation im allgemeinsten Begriffe wird uns noch im Zusammenhang mit den Pflichten des Beamten beschäftigen: aus seinem Auftreten werden Schlüsse auf die ganze Verwaltung

gezogen, man nimmt ihn als ein Stück lebenden Inventars des Staates (S. 52). Als Repräsentation im engeren Sinne hätte die öffentliche Vertretung der „Höheren Macht“ durch einen Beamten bei einer Gedenkfeier, einer Ausstellungseröffnung, einem sportlichen Wettkampf oder dergleichen zu gelten.

Die politischen Verhältnisse spielen hierbei eine so überragende Rolle, daß wir uns auf zwei Richtpunkte beschränken müssen. Es geht einmal um die Eindringlichkeit der Repräsentation. In der Seltenheit des Hervortretens liegt ein Geheimnis der Wirkung. Sinn und Wert des Staates sind im Allgemeinbewußtsein so fest verankert, daß eine allzu häufige Zurschaufstellung ihm nur Abbruch tun könnte. Soll die Obrigkeit aber einmal in der Person eines ihrer Funktionäre sichtbar in die Erscheinung treten, so muß es in einer der Bedeutung und Würde des Staates angemessenen Form geschehen. Die Bemühung des mit der Vertretung betrauten Beamten um die entsprechende Gestaltung des Zeremoniells ist dann nicht Sache seines persönlichen Geltungsbedürfnisses, sondern Dienstpflicht (vgl. S. 61).

Der andere Punkt betrifft das Verhältnis von Person und Sache. Die Aufgabe lautet: den Staat zu repräsentieren, nicht: sich selbst zu präsentieren. Gewiß, — der Repräsentant muß Mittelpunkt werden, muß Auge und Ohr auf sich lenken. Aber er darf nie vergessen, daß er zum Mittler bestellt ist, der die mächtige Erscheinung des Vaterlandes heraufbeschwören und ihm die Herzen der Versammelten erschließen soll.

Eine dienstliche Betätigung, die das repräsentative Gebiet streift, ist das persönliche Erscheinen bei Naturkatastrophen und großen Unglücksfällen. Die Leitenden Beamten des Bereichs werden davon zu jeder Stunde verständigt und eilen unverzüglich zum Schauplatz. Selbst wenn dort die unmittelbar zuständigen Organe von vornherein auf dem Posten waren, dient die Anwesenheit der hohen Funktionäre der Beruhigung der Betroffenen und dem Ansehen der Verwaltung. Diese Wirkung könnte durch eine die Abwehrearbeit mehr hindernde als fördernde Geschäftigkeit nur abgeschwächt werden.

Gesellschaftliche Repräsentation. Neben der amtlichen steht, nur durch eine fließende Grenze getrennt, die gesellschaftliche Repräsentation. Bei der einen tut der Beamte Dienst, bei der anderen ist er aus dienstlichem Anlaß oder mit dienstlichem Hintergrund zugegen und tätig. Wenn der Regierungspräsident nach einer amtlichen Konferenz die Landräte und Bürgermeister des Bezirks zum kalten Abendessen in seine Dienstwohnung lädt, so würde das unter die gesellschaftliche Repräsentation fallen. Der Ausdruck ist nicht glücklich, denn um die repräsentative Stellung des Präsidenten herauszuheben, bedürfte es nicht des Aufwandes von Bier und belegten Brötchen. In Wahrheit handelt es sich darum, die Gastlichkeit und Intimität des Hauses in den Dienst des beruflichen Zusammenhalts zu stellen, die Lösung amtlicher Aufgaben durch die Pflege und Vermittlung gesellig-familiärer Beziehungen zu erleichtern.

Vulkanischen Erschütterungen des Volksbodens pflegen die leicht gezimmerten, dem Zeitgeschmack entsprechenden Aufbauten der Geselligkeit als erste zum Opfer zu fallen. Allgemeine Unsicherheit setzt ein. Man wird es den Angehörigen der Verwaltung nicht verargen dürfen, wenn sie sich in einer solchen Periode zunächst zurückhalten. Folgt ihnen doch, zumal in kleineren Verhältnissen, der Scheinwerfer der Öffentlichen Meinung bis zu den Häusern, in die

sie ihren Fuß als Gäste setzen, und selbst was dort gegessen und getrunken wird, findet seine Interessenten. Mißverständnisse und Mißdeutungen sind die Folge. Treten zu diesen Hemmungen noch allgemeine oder persönliche wirtschaftliche Bedrängnisse, so ist aus der Not schnell eine Tugend gemacht: man beschränkt sich auf den Dienst im allereingsten Sinne und ist geradezu stolz darauf, „nirgendes hinzugehen“.

Die Verwaltung hat ein starkes sachliches Interesse daran, daß dieser Zustand bald überwunden wird. Der Gewinn, daß ihre Beamten durch völlige gesellschaftliche Enthaltbarkeit überhaupt keinen Anlaß zur Kritik mehr bieten, wird durch Schäden an anderer Stelle zu teuer erkauft.

Auf die Dauer bietet jene Enthaltbarkeit nicht einmal vom Standpunkt der Popularität aus Vorteile. Gemeinhin ist der zugeknöpfte, nur zwischen seinen Älten lebende Bürokrat im Volke unbeliebter als der, den man viel — vielleicht auch einmal zu viel — unterwegs sieht. Man hat wohl auch die Erfahrung gemacht, daß, wer sich selbst nichts gönnt, dies seine Klienten im Dienst durch Unliebenswürdigkeit und Härte entgelten läßt.

Soll der Beamte die nötigen Eindrücke sammeln und die nötigen Wirkungen ausüben, so darf er sich weder im Behördenkreise noch draußen, in Land und Volk, auf die rein dienstlichen Gelegenheiten beschränken. Er soll auch außeramtliche Berührungspunkte suchen und Beziehungen pflegen. Die Formen dafür mögen sich wandeln. Ein Zeremoniell, das gestern noch in seiner Würde unerseßlich schien, mußt heute wie ein Kostümscherz an, und vielleicht verfällt, was sich heute an gesellschaftlicher Sitte eingebürgert hat, morgen dem gleichen Schicksal. Wichtig ist nicht wie, sondern daß Verbindung gehalten wird. Wichtig ist freilich auch, daß jene Zeit nie wiederkehrt, in der eine soziale Schicht den Höheren Beamten für sich mit Beschlag belegte und es ihn entgelten ließ, wenn er den Bann zu brechen wagte. Diese Art von Verkehr war ein sozialer Krebschaden⁸. Was gleichfalls nicht wieder aufleben darf, ist das Mißverhältnis des gesellschaftlichen Aufwands zur Wirtschaftskraft des einzelnen. In der Führung des Haushalts, in der sorgfältigen Erziehung und Betreuung der Kinder soll der Beamte vorbildlich sein; diese häuslichen gehen allen gesellschaftlichen Verpflichtungen vor. Eine Repräsentation, die durch Schuldenmachen erkauft oder an der Gesundheit der Angehörigen abgespart wäre, würde das Ansehen des Staates herabsetzen statt es zu erhöhen⁹.

Sonderlage bei den Leitenden Beamten. Die weitverbreitete Unsicherheit des Urteils über die gesellschaftliche Repräsentation mag auf ge-

⁸ Wenn etwa ein junger Assessor, kaum in einen Landkreis mit überwiegender Bauernbevölkerung versetzt, an seine Freunde schrieb: Hier kann man überhaupt nur mit zwei Familien verkehren.

⁹ Innerhalb einzelner Behörden hat man den ungesunden gesellschaftlichen Wettbewerb dadurch hintangehalten, daß man jede Form der Einladung durch jede andere als abgegolten erklärte, z. B. ein reiches Essen durch die Bitte zum „Lichten“, einer einfachen Zusammenkunft nach dem Abendbrot. So kann jeder die seinem Stil und Geldbeutel entsprechende Gastlichkeit üben.

wisse Erzeugnisse der Roman- und Filmfabrikation zurückzuführen sein, die das Leben des hochgestellten Beamten, zumal des Diplomaten, als eine Kette von amtlichen, darum aber nicht weniger vergnüglichen Dinners, garden-parties und Autofahrten durch prächtige Gegenden schildern. So wird die Vorstellung genährt, Repräsentation sei nur ein Vorwand, um sich auf Staatskosten einen guten Tag zu machen, bestenfalls eine unzeitgemäße Schaustellung menschlicher Eitelkeit. Ein Blick hinter die Kulissen erweist jene Urteile als Vorurteile. Es steht bei den Behördenchefs wie bei den Kommandeuren in der Garnison: auch soweit sie ihren amtlichen Aufgaben nicht in Büro und Konferenzzimmer (auf dem Exerzierplatz und in der Kaserne) dienen, sondern im gesellschaftlichen Kreise, spielt ihr persönliches Unterhaltungsbedürfnis die geringste Rolle. Meist ist die Last größer als die Unnehmlichkeit.

Dabei hat manche scheinbare Äußerlichkeit, mancher „Bopf“, mehr Sinn, als es der Fernerstehende vermutet. Z. B. die offiziellen Besuche in den Wohnungen der engeren Mitarbeiter und der Austausch von Einladungen mit ihnen. Will der Chef sie wirklich verstehen lernen, so muß er sie auch innerhalb ihrer vier Wände erleben; manches Beamten Eigenart erschließt sich nur aus der Kenntnis seiner Frau und ihres häuslichen Wirkens¹⁰. Erfahrungen solcher Art sind eine Voraussetzung wirksamer Betreuung (vgl. S. 76). Den Behördenleitern, die über geräumige Dienstwohnungen verfügen, ist es möglich, die Beamten und ihre Familien untereinander bekanntzumachen. Da Einladungen, die der Chef ergehen läßt, nicht erwidert zu werden brauchen, können hier auch diejenigen mithalten, die sich sonst jeden gesellschaftlichen Verkehr versagen müssen.

Der Kreis, in dem alle diese Beziehungen spielen, hat seine natürlichen Grenzen¹¹. Dafür, daß sie nicht wieder zu Grenz-Wällen werden, muß bei anderen Gelegenheiten durch entschiedene Betonung der Gleichwertigkeit aller Behördenmitglieder gesorgt sein. Eindrucksvollste Befundungen solchen sozialen Wollens sind die Gefolgschaftsveranstaltungen.

Zu dem über die einzelne Behörde hinausgreifenden Verkehr läßt sich kaum etwas Allgemeingültiges sagen, — so stark ist er von Größe und Eigenart des Dienstortes abhängig. Man müßte denn all die Siedlungstypen gesondert behandeln, die wir im Kapitel „Volk“ zu einer aufsteigenden Reihe ordnen werden (S. 166 ff.).

Wir greifen nur die ländlichen, kleinstädtischen Verhältnisse heraus, weil sie oft vom Großstadtstandpunkt aus betrachtet und verkannt werden. Wo am Ort nur unzureichende Verpflegungs- und Übernachtungsmöglichkeiten bestehen, wird das Haus des Leitenden Beamten ohne weiteres in die dienstliche Sphäre einbezogen:

¹⁰ „Wir lernen die Menschen nicht kennen, wenn sie zu uns kommen; wir müssen zu ihnen gehen, um zu erfahren, wie es mit ihnen steht.“ Goethe, Wahlverwandtschaften, II, 5.

¹¹ In der Großstadt haben die S. 178 geschilderten Verhältnisse eine besondere Bedeutung.

Vorgesetzte und Behördenbeauftragte steigen bei ihm ab, manche dienstliche Konferenz wird zwanglos in der Wohnung fortgesetzt, und was am grünen Tische nicht gelang, glückt mitunter am weißen. Ein Landrat im deutschen Osten muß ein gastliches Haus führen, und wie hier der steife Grog die Zungen löst, so ist es im Westen der Wein. Aber kein Zuviel im Gebrauch dieser Zaubermittel! Ernste Gedanken klingen an: Alkoholmißbrauch hat wertvolle Kräfte zerstört und dem Ansehen der Verwaltung schweren Schaden zugefügt. Die Versuchungen sind nicht gering, sowohl in den sogenannten „elenden Nestern“ wie in üppiger, weinfroher Umgebung. Der Beamte muß sein eigenes Maß kennen und Entartungen der Geselligkeit nach dieser Seite hin schärfsten Widerstand entgegensetzen. Kulturelle Werte sind das wirksamste Abwehrmittel. Wo man mit dem höheren Leben der Nation Schritt hält, wo edle Hausmusik gepflegt wird, da kann sich der Stumpfsinn des Trunks nicht breitmachen. Ja, die in der abgelegenen, äußerlich reizlosen Kleinstadt verbrachten Jahre leben, von solchem Geiste getragen, in der Erinnerung mancher Beamtenfamilie als die glücklichsten fort. Die Menschen sind hier mehr auf einander angewiesen, aber sie haben auch mehr von einander. Freundschaften werden treuer gepflegt, als im atemlosen Treiben der großen Städte.

Die wirtschaftlichen Bedingtheiten. Die gesellschaftliche Repräsentation, besser: die Einbeziehung des Hauses in den Dienst, fordert selbst in ihren einfachsten Formen einen gewissen wirtschaftlichen Aufwand. Findet er in den Einnahmen des Beamten keine Deckung, so unterbleibt notwendigerweise jede Gastlichkeit, und der Dienst leidet. Die Vermutung, der zu kurz Gehaltene werde versuchen, sich das Fehlende auf krummen Wegen zu verschaffen, ist zurückzuweisen. Zwischen Gehaltshöhe und Korruptionsgefahr bestehen keine eindeutigen, berechenbaren Zusammenhänge, und vor allem: Untreue und Bestechlichkeit um dienstlicher oder halbdienstlicher Zwecke sind ganz selten. Vielleicht, daß die unerfreuliche Neigung wächst, bei der Verfechtung von Ansprüchen gegen den Staat — als Widerspiel zu dessen Fiskalismus — jeden, auch den kleinsten Vorteil wahrzunehmen.

Der zu besonderem Aufwand verpflichtete Beamte sollte Ersatz für seinen und seiner Familie Unterhalt und für sämtliche dienstwichtigen Ausgaben — auch solche gesellschaftlicher Art — als Gehalt in einer Summe empfangen (wobei die Beschränkung der Ruhegehaltsfähigkeit auf einen Grundbetrag beibehalten werden könnte). Bringt man ihm schon den Vertrauensbeweis der lebenslänglichen Anstellung dar, dann muß man ihm auch zutrauen, daß er bei Verwendung seines Gehalts den dienstlichen Interessen Rechnung trägt. Die Abzweigung von Dienstaufwandsentschädigungen und Repräsentationszulagen verleitet zu kleinlichen Kontrollen und gibt Unberufenen Stoff für ein mißgünstiges Nachrechnen. Läßt sich aber das Gehalt repräsentativ beanpruchter Beamten im Hinblick auf unerwünschte Rückwirkungen bei anderen Gruppen nicht in einer Summe auswerfen, so sollten die zu zahlenden Zulagen von vornherein den ganzen notwendigen Aufwand decken. Es ist mißlich, die Beamten für etwaige Mehrausgaben auf Sonderanforderungen unter Rechnungslegung zu verweisen. Die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtenden jähen Sprünge und Abstürze der Wirtschaftskurve (die auch die erwähnte Unbeständigkeit der gesellschaftlichen Formen mitverursachten) haben zu einem ebenso schnellen Wechsel der Anschauungen über die Angemessenheit eines bestimmten Aufwandes geführt. Ist erst eine gewisse Zeit verstrichen, so lassen sich Prüfungsmaßstäbe überhaupt nicht mehr rekonstruieren. Deshalb ist dem Beamten innerhalb des gegebenen Rahmens freie Verfügung einzuräumen.

4. Blick auf die Gemeinden.

Im geschlossenen, zentral gerichteten Sonnensystem der Staatsverwaltung macht sich die Sonderart der Beamtengruppen mit ihren durchlaufenden Trennungslinien schärfer bemerkbar, als am kommunalen Firmament mit seinen selbständigen Einheiten verschiedensten Umfangs. Nur bei den ganz großen Stadtverwaltungen lassen sich die Verhältnisse mit denen des Staates vergleichen, aber selbst dort mildert die Beteiligung des Laienelements die Kontraste. Denn die Stadträte verkörpern ja nicht — wie die Regierungsräte — eine einheitliche Sozialtradition. Sie haben von jeher Männer aller Stände umfaßt, und auch die Würde des Stadtoberhaupts, des Bürgermeisters, hat keinen so eindeutigen sozialen Hintergrund, wie etwa die des Landrats. Im kleinsten Städtchen ist es ein Ackerbürger, der die Stelle ehrenamtlich wahrnimmt, bei einigen Tausend Einwohnern mehr schon eine Berufskraft, vielleicht ein früherer Mittlerer Beamter des Landratamts. Mit steigender Größe schließlich eine rechtskundige Persönlichkeit (die aber zunächst noch die einzige ihrer Art in der städtischen Verwaltung ist). Wo die Funktionäre des Mittleren Dienstes als „gelernte“ Beamte neben ehrenamtlichen Kräften standen, wo ihnen nur wenige Akademiker im Range vorausgingen, da mußten sie mehr Selbständigkeit und Bewegungsfreiheit gewinnen, als ihre Arbeitskameraden im Staatsdienst, bei denen im Verhältnis zu den höheren Beamten noch das alte Gehilfentum nachwirkte.

In den Gemeinden stehen die Betriebe im Mittelpunkt. Das sichert dem Techniker von vornherein Gleichberechtigung mit dem Verwaltungsbeamten und starken Einfluß auf das Gesamtgeschehen. Das Vorwiegen wirtschaftlicher Betätigung bringt die Gemeindefunktionäre in ständige Berührung mit Handel und Gewerbe und mildert bürokratische Trennungstendenzen.

Das Fürsichsein der einzelnen Kommune findet starken Ausdruck in der Vorliebe, mit der sie ihre Arbeitskräfte aus dem eigenen Bereich zieht. Erst mit wachsender Betriebsgröße lockert sich das Monopol der Heimat. In die Stellen der Versorgungsamwärter strömen Auswärtige ein, aber auch sie entstammen noch vielfach dem Gau, der die Gemeinde umschließt. Erst bei den bedeutsameren Posten, den Leitern und Stadt- bzw. Landesräten der volkreichen Städte und der Provinzialverwaltungen, führt die Größe und relative Gleichartigkeit¹² der Aufgaben zur Freizügigkeit über das ganze Reichsgebiet. Hier hat sich eine Sonderklasse von Verwaltungsbeamten herausgebildet, auf die Deutschland stolz sein kann.

¹² Vgl. C. 146.

B. Anforderungen.

Viertes Kapitel.

Die Pflichten.

Nachdem wir den charakterlichen Einfluß der behördlichen Umwelt geschildert und aus den gewonnenen Erkenntnissen Grundsätze für den Aufbau der Beamtenenschaft entwickelt haben, kehren wir zum Ausgangspunkt zurück, fragen jetzt aber nicht nach den Wirkungen des Berufs auf die verschiedenen Charaktere, sondern nach Inhalt und Umfang der sittlichen Forderungen an die Beamten.

I. Volk und Staat als Fordernde.

Die berufliche Stellung des Beamten (und des Wehrmichtsangehörigen) läßt sich weder aus einem anderen Arbeitsverhältnis ableiten noch ihm gleichsetzen. Die ausschließliche, hauptamtliche Befassung mit den öffentlichen Angelegenheiten hebt den Beamten aus seinen Volksgenossen heraus und verleiht ihm ihnen gegenüber Autorität. Andererseits setzt ihn die Tatsache, daß jene Angelegenheiten jedermann angehen, der ständigen Beobachtung und besonders scharfen Beurteilung durch seine nichtbeamteten Mitbürger aus. Diese fragen in richtigem Instinkt für den Zusammenhang von Werk und Persönlichkeit nicht nur nach den Verwaltungsproblemen als solchen, sondern auch nach den Menschen, die zu ihrer Meisterung berufen sind. Zu diesem Instinkt tritt das Gefühl für die innere Einheit des einzelnen Lebenskreises. Das Volk bewertet das Gesamtverhalten des Beamten; die scharfe Sonderung der dienstlichen von der außerdienstlichen Sphäre ist ihm fremd. Insbesondere werden aus dem außeramtlichen Auftreten Schlüsse auf die dienstliche Vertrauenswürdigkeit gezogen.

Solche Schlußfolgerungen beanspruchen Beachtung, denn sie beeinflussen die Haltung des einzelnen Volksgenossen zur Obrigkeit. Der Verwaltungserfolg ist von der verständnis- und vertrauensvollen Mitarbeit des Volkes abhängig. Macht dieses auf dem dienstlichen oder außerdienstlichen Felde ungünstige Erfahrungen mit dem Beamten, so kann ein Vertrauensschwund im großen eintreten, der den Wirkungsgrad der Behörden schädigt und an die Grundfesten des staatlichen Zusammenhalts rührt.

Der Staat als Treuhänder des Volksurteils. In Würdigung dieser Zusammenhänge stellt der Staat an seine Beamten die dienstliche Forderung, daß ihr Verhalten — wo es nur immer in die Erscheinung tritt — den Ansprüchen eines gesunden Volksurteils standhalte. Damit steht dem Volke gestaltender Einfluß auf das Beamtenleben zu, wenn es auch nicht zu unmittelbarer Durchsetzung seiner Anforderungen in der Lage ist. Treuhänder dafür

sind die Behörden. Sie haben in Wahrnehmung der Dienstaufsicht¹ darüber zu wachen, daß der Beamte jene Achtung verdiene, die — wie es die Dienststrafordnungen ausdrücken — sein Beruf von ihm fordert.

Der Staat duldet nur solche Persönlichkeiten in seinem Dienst, die bei ihren Volksgenossen in Achtung und Ansehen stehen. Damit wird die gegenüber dem Nichtbeamteten im allgemeinen unerzwingbare (sittliche) Forderung ehrbarer Lebensführung für den Beamten zum dienstlichen Gebot. Er würde durch ein das Volksurteil herausforderndes Verhalten zugleich eine Dienstpflicht verletzen. Dabei müssen die Behörden damit rechnen, daß das Volk die Beamten nach strengeren als den im Volke selbst gültigen Maßstäben beurteilt. Das zeigt sich z. B. bei der Frage der unehelichen Mutterchaft von Beamtinnen in autoritärer Stellung.

Wahrung des Lebenspielraums. Es könnte hiernach scheinen, als ob der Beamte über sein ganzes Dasein Rechenschaft abzulegen habe, und als ob insofern keine Grenze zwischen dienstlicher und persönlicher Sphäre bestünde. Von einer so umfassenden Einflußnahme hat man jedoch mit guten Gründen abgesehen.

Die Behörde schreitet nur ein, wenn unerfreuliche Vorgänge des Privatlebens Aufsehen erregt und dadurch das Ansehen des Beamten und der Verwaltung herabgesetzt haben. So mag eine Beamtenehe durch Zerwürfnisse gestört sein. Zur Vermahnung oder Bestrafung wäre jedoch erst Anlaß, wenn die Öffentlichkeit Zeugin unwürdiger Szenen würde. Dabei kommt es auf das Maß des Verschuldens nicht einmal entscheidend an. Ein preußisches Dienststrafgericht hatte^{1a} über folgenden Fall zu befinden: ein Polizeibeamter, dessen Nervensystem geschädigt war, geriet nach geringem Alkoholgenuß in einen Dämmerzustand, der aber dem Publikum den Eindruck sinnloser Trunkenheit machte, und verübte Lätlichkeiten unter Waffenmißbrauch. Er erhielt eine empfindliche Disziplinarstrafe, denn er hatte die beschämenden Vorgänge selbst ausgelöst. Die Tatsache, daß er sich während jener Vorgänge in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand befunden hatte, schützte ihn nicht vor der Bestrafung nach dem Disziplinargesetz.

Auch ohne jedes Verschulden kann ein Beamter in eine Lage geraten, deren Weiterbestehen ihn der Gefahr disziplinarer Ahndung aussetzen würde: nimmt ein neu Zuziehender Wohnung in einem Hause, von dem er nicht weiß, daß es in schlechtem Rufe steht, und verbleibt er trotz erfolgter Aufklärung in ihm, so würde das eine Pflichtverletzung bedeuten, da er gehalten ist, für seine angemessene Unterbringung ebenso zu sorgen wie für ordnungsmäßige Kleidung im Dienst.

Auch der Beamte bedarf jener Freiheit des Lebenspielraums, die jedem Volksgenossen erhalten bleiben muß². Eine Beamtenenschaft, die für alle privaten Schritte besondere Vorschriften zu beachten hätte, könnte keine beispielhafte Wirkung innerhalb der Volksgemeinschaft entfalten. Nur was aus eigenem Antriebe geschieht, regt zur Nachäferung an. Freilich: mit positiven Weisungen ist der Staat sparsam. In seinen Gesetzen würde man ver-

¹ Vgl. E. 116.

^{1a} Vor Einfügung des § 330 a in das StGB. (Ges. v. 24. 11. 33, RGBl. 995).

² Sie wird uns noch unter dem volkspflegerischen Gesichtspunkt beschäftigen. Vgl. E. 239.

geblich nach Anordnungen für die Lebensführung des Beamten suchen. Diese Zurückhaltung beruht auf der Einsicht, daß Ehrenhaftigkeit einen unvergänglichen Wert darstellt, ihre Maßstäbe aber immer neu gefunden werden müssen.

Wir brauchen nur an die Hereinnahme sozialer Gesichtspunkte in den Ehrentodex zu denken. Hier ist eine Revolutionierung unverkennbar. Die Anschauung, daß Spielschulden bei einem Standesgenossen die Ehre antasten, unbeglichene Forderungen eines armen Schneiders aber nicht, wird heute überall als unsittlich empfunden, — auch in den feudalen Kreisen, in denen sie entstanden ist und bis in die jüngste Zeit hinein galt.

Dienststrafrechtliche und moralische Bewertung. Aus der gleichen Erkenntnis heraus hat man davon abgesehen, im Negativen, in der gesetzgeberischen Umgrenzung des Unerlaubten, Einzelheiten herauszuarbeiten. Die Dienststrafordnungen stellen bezüglich des achtungswerten Verhaltens keine Sondertatbestände auf, sondern drohen ganz allgemein dem mit Strafe, der sich der Achtung, des Ansehens und Vertrauens unwürdig erzeigt, die sein Beruf von ihm fordert. Das Gesetz beschränkt sich hiernach darauf, um die Beamten neben dem alle Volksgenossen bindenden strafrechtlichen Ringe noch einen engeren, disziplinarischen Schutzwall zu ziehen.

Aber der Wall des Dienststrafrechts sichert nur gegen die verhältnismäßig groben Verstöße. Es gibt Taktlosigkeiten und Entgleisungen, die mit Strafmitteln nicht faßbar sind, aber dem Ansehen des Verwaltenden und der Verwaltung dennoch Abbruch tun. Ein Beamter, der sein Verhalten so einrichten wolle, daß er eben noch um eine Disziplinarstrafe herumkommt, wäre genau so verächtlich wie ein Kaufmann, der sich aus Strafurteilen darüber belehrt, welche Geschäfte er gerade noch riskieren kann. Abgesehen von den sittlichen Hemmungen wird ihn an einem so unerfreulichen Verhalten die Überlegung hindern, daß es — auch ohne disziplinäre Ahndung — jedenfalls Erschmerung der Beförderung, Fernhaltung von erstrebenswerten Posten und bevorzugten Dienstorten bedeutet.

So handeln die folgenden Abschnitte nicht von den Grenzen, die das Erlaubte vom Strafbaeren trennen, sondern sie suchen herauszuarbeiten, wie der Beamte sich zu verhalten hat, um den Idealen seines Dienstes nahezu kommen. Lehrt doch die Praxis, daß die Entscheidung, was man tun dürfe, ohne eine ausgesprochene Pflichtverletzung zu begehen, gemeinhin leichter zu treffen ist als die, ob man dieses oder jenes tun solle. Das Sollen ist der Ausdruck eines sittlichen Gebots. Wenn wir uns nur mit jenen Forderungen der Verwaltung an den Beamten beschäftigen, die sich auf den Einsatz seiner moralischen, charakterlichen Kräfte richten, so muß es uns dabei gleichgültig sein, ob ihre Erfüllung von außen kontrolliert und ihre Nichterfüllung geahndet werden kann.

Verwaltung und Persönlichkeit. Die Verwaltung zieht das Beamtendasein nicht nur mit Dienststunden und Dienstreifen in ihren Bann. Nein, die Volksanschauung von der inneren Einheit des Lebenskreises trifft das richtige: die Obrigkeit erhebt den Anspruch der Ausschließlichkeit: beide

Bereiche, der dienstliche und der außerdienstliche, empfangen Antriebe und Hemmungen von einer Stelle aus, vom Staate. Anders ausgedrückt: der Beamte steht mit seiner ganzen Persönlichkeit im Dienste der Verwaltung.

Die vorstehende Formulierung bejaht bereits die oft gestellte Frage nach der Vereinbarkeit von Persönlichkeit und Verwaltungsdienst. Die überpersönliche Macht des Staates legt dem Volksgenossen, der sich diesem Dienste weihet, die Pflicht zu disziplinierter Amts- und Lebensführung auf. Um ihr zu genügen, muß er eine Persönlichkeit sein³. Es steht nicht so, daß er mit dem Dienstantritt zum willenlosen Werkzeug herabsinken müßte oder dürfte. Soweit der Dienst am Staat wie jeder hohe Dienst Entpersönlichung fordert, zielt er nicht auf Auslöschung der Persönlichkeit, sondern auf Lenkung ihres Einsatzes. Der Beamte soll einen festen Willen entwickeln und bewahren, um Hemmungen aus dem eigenen Innern zu bekämpfen und seine guten Gaben zu lebendiger Wirkung zu bringen. Alle diese Bemühungen gelten nicht dem eigenen Ich, sondern dem Herrn des Beamten: dem Staate. Sie erheischen nicht Selbstvernichtung, sondern Selbstverleugnung um höherer Werte willen und stärken darum die Persönlichkeit.

In dem Gebot disziplinierter Amts- und Lebensführung findet die Einheitlichkeit der staatlichen Forderung an den Beamten sinnfälligen Ausdruck. Disziplin durchdringt die dienstliche und die außerdienstliche Sphäre. Ihre Wahrung gehört (nach dem Schema der Dienststrafordnungen) sowohl zu den Pflichten, die das Amt auferlegt, wie zu jenem achtungswürdigen Verhalten, das der Beruf von seinen Trägern fordert.

Vom Wesen der Dienstpflicht. Schwerere und umfassendere Anforderungen als an das Privatleben richtet der Staat an die Diensttätigkeit seiner Beamten. Dienst an der Allgemeinheit, vom nichtbeamteten Volksgenossen nur ehrenamtlich und vorübergehend geleistet (vgl. Einführung S. 1), bedeutet dem Beamten Haupt- und Lebensberuf. Zwar erwartet das Vaterland von allen seinen Söhnen die gleiche Zuneigung und Einsatzbereitschaft. Aber es ist ebenso natürlich wie notwendig, daß der Staat von den ständig in seinem Hause Tätigen Besonderes verlangt, — läßt er ihnen doch auch seinen besondern Schutz angedeihen. Dabei ist die Arbeit des Beamten wegen ihres Gegenstandes — der öffentlichen Angelegenheiten — die gesteigerte, qualifizierte Leistung eines Volks-Gliedes und als solche wesensverschieden von der Erfüllung irgend eines privatrechtlichen Dienst- oder Werkvertrages. Mag die Anstellungsbehörde ihrem Beamten praktisch noch so eng umrissene Aufgaben stellen, so bleiben dessen Pflichten doch nie auf Einzelfunktionen beschränkt. Er muß ständig gewärtig sein, daß der Staat seinen umfassenden Anspruch geltend macht.

Dem Versuche, jene Anforderungen näher zu bestimmen, seien einige all-

³ Wir nehmen hier jeden Menschen als Persönlichkeit, der sich vom Leben nicht aushöhlen oder erdrücken läßt. Der Begriff wird noch in einem engeren Sinne für Menschen von starkem Willen und besonders eigenartiger Prägung gebraucht.

gemeine Bemerkungen zum Weſen der Dienſtpflicht vorausgeſchickt. Der Begriff beamtlicher Pflichterfüllung begegnet mitunter einer gewiſſen Geringschätzung, inſofern ſich mit ihm die Vorſtellung temperamentloſer Durchſchnittsleiſtungen verbindet. Die Beamten — ſo meint man zu wiſſen — ſehen ſich für ihr Gehalt lediglich verpflichtet, die vorgeſchriebenen Büroſtunden durchzuhalten. Es wäre bedauerlich, wenn in der Beamtenſchaft wirklich eine ſolche Dienſtauffaſſung zu Lage träte. Der Grundſatz, Leiſtung und Entgelt bis ins einzelne auf einander abzuſtimmen, hat ſeine Bedeutung für den gewerblichen Arbeitsvertrag. Aber eine mechanische Übertragung auf das Beamtenverhältnis iſt abzulehnen. Der Beamte dürfte ſeine Leiſtung niemals in einer beſtimmten Höhe abſtoppen, weil der Staat für ſein Geld nicht mehr verlangen könne. Das Wort des Friederizianischen Grenadiers „Für fünfzehn Pfennige iſts heute genug, Majestät!“ wäre auch für den Zivildienſt nicht mehr als ein Scherz. Pflichterfüllung erſchöpft ſich nicht in Durchſchnittsleiſtungen⁴. Der Staat kann ſogar genötigt ſein, die Rückſichten auf Leben und Geſundheit ſeiner Amtsträger beiseite zu ſetzen. Auch in dieſer Beziehung gibt es keine Grenze, keine „Pflichtleiſtung“, bei der ſie es bewenden laſſen dürften. Es gibt nichts, was der Staat nicht verlangen dürfte, wenn er es brauchen und der Beamte es leiſten kann. Höchſtleiſtung iſt Dienſtpflicht; die Sicherung dagegen, daß dem Beamten nichts Unbilliges abgefordert wird, liegt in der Treupflicht des Staates.

Anderer Bedenken richten ſich nicht gegen Art und Umfang der Beamtenarbeit, ſondern gegen ihren inneren, ſittlichen Wert. Es heißt, der Beamte verkaufe mit ſeiner Dienſtleiſtung auch ſich ſelbſt, ſeinen Charakter und ſeine Überzeugung an den Staat. Nicht Paſſion für die Sache, ſondern Angſt um die Stellung beſtimme Geiſt und Inhalt ſeiner Arbeit, die inſoweit nicht auf die Erfüllung höherer Pflichten, ſondern auf die Sicherung des Broterwerbs ziele. Man hört wohl: die Beamten müſſen ſo oder ſo handeln, denn ſie werden ja dafür bezahlt!

Mißtrauen der Umwelt regt ſich leicht (und iſt leicht zu erregen), wenn Dienſte, die beſondere Anforderungen an Geſinnung und Charakter ſtellen, den Gegenſtand bezahlt, hauptberuflicher Tätigkeit bilden. Innere Auflehnung gegen kapitaliſtiſche Rechenhaftigkeit mag im Spiele ſein, wenn aus ſolchem Anlaß Vorſtellungen und Stimmungslagen wiederaufleben, die früheren Sozialzuſtänden eigen (und gemäß) waren; beruflicher Dienſt erſcheint dann ſchon um ſeiner Entgeltlichkeit willen als anrüchig, und der Mann, der ſeine geiſtige Leiſtung „verkauft“, ſelbſt als käuflich.

Die Abhängigkeit der Lebensgrundlage von der Berufstätigkeit kann gelegentlich die Überzeugungstreue der beamteten Forſcher, Lehrer, Weiſtlichen uſw. gefährden, zumal in Zeiten wirtſchaftlicher Bedrängnis, in denen jede Anſtellung Seltenheitswert

⁴ Der Epott des Verſes „Der Bürokrat tut ſeine Pflicht — von neun bis drei, doch länger nicht!“ weiſt in die gleiche Richtung. Das folgende Geſpräch iſt der Praxis abgelauſcht. Beamter zum Vorgeſetzten: Sollte ich bei der nächſten Beförderung wieder übergangen werden, dann tue ich eben nur noch meine Pflicht. Chef: Sollten Sie tatsächlich nur Ihre Pflicht tun, dann werde ich das Diſziplinarverfahren gegen Sie einleiten!

besitzt. Aber es wäre kurzichtig, alle Schuld hierfür bei der Einspannung in ein Dienstverhältnis zu suchen. Auch der im freien Beruf Stehende, der genötigt ist, vom Ertrage seines Schaffens zu leben, muß sich mitunter am „freien Markt“ in drückende, seine Überzeugungstreue bedrohende Abhängigkeit begeben. Am ehesten werden sich unerwünschte Rückwirkungen der materiellen Lage auf die geistige Haltung dort ausschalten lassen, wo Respekt vor Überzeugungen so eingewurzelt ist, daß abweichende Meinungen nicht ohne weiteres mit wirtschaftlichen Nachteilen beantwortet werden.

Verletzende Unterstellungen und Verallgemeinerungen lassen sich nicht durch Worte widerlegen, sondern nur durch die Tat: durch eine Gesamthaltung, die klar erkennen läßt, daß es den Beamten nicht um ihre Posten, ihre „Krippen“, geht, sondern um die Sache, um die Pflicht!

Der Vorbehalt gegen bezahlte Arbeit kann sich zum Argwohn gegen den Wert jeder vertraglich festgelegten (und gegebenenfalls erzwingbaren) Leistung steigern. Man begegnet gerade unter jungen, hochgemuten Menschen einer romantisierenden Gegenüberstellung von Pflicht und Liebe. Da wird vermutet, daß „Pflichtarbeit“ als befohlene, ungeliebte Fron im Mittelpunkt des Beamtenlebens stünde, und daß solch eisernes Muß dem Schaffen den Adel der sittlichen Entscheidung und die Wärme des freien Entschlusses nähme. Auch wähnt man, der Pflichtmensch, der dort als Richtbild gelte, sei im Grunde nur ein Gewohnheitsmensch, in dessen Pflichterfüllung sich nicht leidenschaftliche Hingabe an die Sache, sondern Abstumpfung und Resignation auswirkten. Diese Auffassung wirft die beiden Bedeutungen durcheinander, die dem Müßen zukommen. Es bezeichnet einmal den unentrinnbaren Zwang („der Mensch muß sterben“), zum andern aber die sittliche Notwendigkeit („der Soldat muß gehorchen“). Der Beamte muß nicht in dem Sinne, in dem das Werkzeug der führenden Hand folgen muß. Gleich dem freiwillig Handelnden und Opfernden ist er zum Einsatz seiner sittlichen Kräfte im Kampf gegen ablenkende und hemmende Mächte aufgerufen. Die Überwindung innerer Widerstände, die der freien Tat ihren Wert verleiht, zeichnet auch die in Erfüllung einer Dienstpflicht vollbrachte Handlung aus.

Wer sein Leben einem beamteten Ketter (einem Feuerwehrmanne oder dergl.) verdankt, wird sich durch dessen bescheidene Abwehr, er habe ja nur seine Pflicht getan, im Danken nicht beirren lassen. Auch ein Blick auf die Leistung des Soldaten im Kriege lehrt, daß eine Handlung heroisch sein kann, obwohl ihre Ausführung befohlen und ihre Unterlassung mit Strafe bedroht war. Wer möchte es wagen, Selbstverleugnung und Todesmut in der Durchführung eines Angriffsbefehls deshalb anzuzweifeln, weil Nichtbefolgung kriegsgerichtliche Bestrafung nach sich gezogen hätte? Das hieße die Bedeutung des Befehls für die sittliche Leistung überschätzen. Der Soldat hat den entscheidenden Entschluß meist längst vorher gefaßt und sich in innere Bereitschaft gesetzt. Der Befehl regelt die Form der Verwirklichung des Angriffs; er erzeugt nicht die Kraft, den Willen des Vorgesetzten in die Tat umzusetzen, sondern löst sie aus.

Andererseits beruht die jugendliche Ablehnung des Gewohnheitsmäßigen auf unzureichenden Vorstellungen von der Bedeutung der Gewöhnung für die Charakterentwicklung. Kein Mensch wäre einem unablässigen inneren Ringen gewachsen. Auch im Bereich der sittlichen Kräfte ist Ökonomie vonnöten.

Sie gebietet, das Ringen zu Abschlüssen zu führen, in denen gewisse Entscheidungen ein für alle Mal fallen. Durch Verlagerung ganzer Verhaltensweisen in das Selbstverständliche, nahezu Automatische, erübrigt sich der Aufwand erneuter Entschlüsse, und die ersparte Energie wird für die Lösung höherer Aufgaben frei.

Aus der ständigen Bewegung in seinem Pflichtenkreise kann der Beamte schließlich ein Organgefühl entwickeln, das den angeborenen Instinkten an Stärke und Treffsicherheit gleichkommt⁵. Eine Angleichung tritt auch insofern ein, als die verschiedenartigen Anforderungen des Staates und die ihnen entsprechenden Pflichten als Einheit empfunden werden. Die Katalogisierung der einzelnen Beamtenpflichten verliert mit zunehmender Eingewöhnung ihre praktische Bedeutung. Es erweist sich immer mehr, daß es im Grunde nur eine Pflicht gibt.

Darauf deuten auch die zahlreichen Überschneidungen der Begriffe. Worte wie Pflichttreue, Disziplin, Hingabe, Gewissenhaftigkeit, Treue bezeichnen nicht einzelne Ausschnitte des Pflichtenkreises, sondern durchweg Ansichten des ganzen Gebäudes, — wenn auch von verschiedenen Standpunkten aus aufgenommen.

Darum lasse sich der junge Verwaltungsbeamte durch die Vielzahl der Pflichten in der nun folgenden Übersicht nicht entmutigen! Bald wird er keiner zergliedernden Betrachtung mehr bedürfen, sondern verspüren, daß es ein Strom ist, der ihn trägt, ein Rhythmus, in dem er schwingt.

Disziplin und Treue. Die an das ganze Beamtenleben gerichtete Forderung der Disziplin bedeutet für die dienstliche Sphäre die Ausrichtung auf die staatlichen Ziele. Disziplin fragt nicht nach den Motiven der Beamten, sondern dringt darauf, daß sie tun, was befohlen ist oder was im Gesamtplan liegt; sie sichert den Vorrang des Staatsinteresses und des Staatswillens mit allen Mitteln, selbst mit dem der Vernichtung des Widerstrebenden. Zudem sie Klarheit über die Befehlsverhältnisse schafft und das Befohlene gegen jeden persönlichen Vorbehalt durchsetzt, verkörpert Disziplin die Realität und Härte des überpersönlichen Wesens „Staat“; sie ist das Stahlgerüst der Verwaltung.

Sichert Disziplin den äußeren Bestand und Erfolg, so gewährleistet Treue den inneren Wert der Verwaltungsarbeit. Was sich auch an einzelnen Pflichten herausarbeiten läßt, — eine jede ist mit der Treupflicht verschwistert. „Treupflicht“ — Treue als Pflicht? Ist das nicht ein Widerspruch in sich selbst?

⁵ Er mag dann das Sollen sehr ähnlich wie das (naturgesetzliche) Müssen, d. h. als eine unproblematische Gegebenheit empfinden, ohne doch auf den Gedanken des Gezwungenenseins zu kommen. Wo sich alle Entscheidungen erübrigen, verliert man das Gefühl, überhaupt in Erfüllung einer Pflicht zu handeln. Darum kann das Lob der Pflichterfüllung einen solchen Beamten ebenso befremden, wie eine Mutter der aufdringliche Preis erfüllter Mutterpflichten. Hier liegt der Grund für die Peinlichkeit so mancher wohlgemeinten Beamtenehreng. Sie wird vermieden durch Eingehen auf die Eigenart. Raum ein Beamtenleben ist so arm, daß es nicht die Hervorhebung einer besonderen Leistung durch ein besonderes Lob rechtfertigt.

Fordert Treue nicht einen so starken Einschlag von (unbeeinflussbarer) Neigung, daß sie ebenso wenig als Pflicht dargebracht und gefordert werden kann, wie die Liebe selbst? Tatsächlich ist Beamtentreue nur denkbar auf dem Boden starker Vaterlandsliebe. Auf diesem Boden aber kann Treue geübt, kann sie durch Einfaß des Willens gefestigt und vertieft werden⁶.

II. Die Pflichten.

Die Treupflicht umschließt einmal sittliche Aufgaben, die jedem Beamten unabhängig von seiner Stellung innerhalb der Organisation obliegen (Grundpflichten) und zum andern solche, die sich an die Tatsache der Gemeinschaftsarbeit knüpfen. Wir beginnen mit den Grundpflichten.

1. Grundpflichten.

Interesse und Streben. Treue darf sich nicht auf die Vermeidung von Untreue beschränken, sie muß ihre Kraft erproben, um sie zu erhalten. Eingefrorene, passive Treue ist in Gefahr, fremden Mächten anheimzufallen. Darum kann der Staat sich nicht mit allgemeinen patriotischen Gefühlen seiner Funktionäre begnügen. Er fordert von ihnen aktivierte Treue, Anteilnahme, Interesse!

Ist der Beamte mit seiner ganzen Persönlichkeit zum Organ des Staates geworden, so geht in seinem Interesse am Dienst eine Wandlung vor. Interessierte er sich anfangs für die Verwaltung, so wie man an dem Ergehen eines andern Anteil nimmt, so kommen die beiderseitigen Strebungen allmählich zur vollkommenen Deckung. Man sagt, der Beamte mache die Sache des Staates zu der seinen, und meint damit, er widme sich ihr mit der gleichen Hingabe, die man seinen eigenen Angelegenheiten zuzuwenden pflegt. Treffender hieße es: der Beamte macht seine Sache zu der des Staates, d. h. er richtet sein ganzes Wesen derart auf ihn aus, daß seine Kräfte zu Kräften des Staates werden⁷. Ist jene Wandlung abgeschlossen, hat der Beamte Anteil an der überpersönlichen Einheit gewonnen, so ist er Mitherr. Damit wird Interesse am Staat zum Staatsgefühl. Als lebendes Organ bedarf er keiner Ausrichtung und keines Anstoßes mehr, um recht zu wirken. Auf alles, was

⁶ Dazu gehört auch die Bewährung der Treue gegenüber einem ungeliebten Repräsentanten des Vaterlandes (einem unbequemen Vorgesetzten z. B.). Zugugeben ist, daß gewisse Naturen zur Treue von vornherein unfähig sind. Sie gehören nicht in die Verwaltung und bleiben deshalb hier außer Betracht.

⁷ Selbstverständlich darf es niemals dahin kommen, daß persönliches Geltungsbedürfnis sich auf Kosten sachlicher Interessen breitmacht. Darum hat es seine Bedenken, wenn nachgeordnete Beamte von ihrer Behörde ständig in der Ichform sprechen („Ich werde Ihnen die Baubeihilfe geben“). Das mag nur der naive Ausdruck eines völligen Aufgehens im Amte sein, könnte aber doch irriige Vorstellungen von der Motivierung von Diensthandlungen und von der Verantwortungsverteilung erwecken.

dem Staatskörper widerfährt, reagiert er mit der gleichen Unmittelbarkeit, mit der er Lust und Schmerz am eigenen Leibe verspürt.

Wer dergestalt in den Staat hineinwächst, der fühlt zugleich die eigene Kraft wachsen und nach Betätigung drängen. Das Interesse wird zum Streben. Der Verwaltungs-Beruf gewinnt als Verwaltungs-Laufbahn Bedeutung, als Karriere, in der man vorwärts zu kommen sucht. Aber bei diesem Worte klingt ein Mißton an, eine unerfreuliche Erscheinung taucht auf: der Karriere-macher, der Streber, der den Arbeitskameraden rücksichtslos an die Wand drückt, um die Spitzengruppe zu halten und die letzten Hürden zu nehmen. Hat dieser Drang überhaupt etwas mit Pflichterfüllung zu tun? Wirkt sich im Ehrgeiz nicht die unverhüllte Ichsucht aus?

Raum ein Beweggrund steht so im Helldunkel der Wertungen wie der Ehrgeiz. Die Unsicherheit des Urteils rührt daher, daß dies Wort als Sammelbegriff für eine Reihe menschlicher Strebungen gebraucht wird, die sich in manchen Erscheinungsformen ähneln, aber sehr verschiedene moralische Vorzeichen verdienen. Wir gruppieren sie nach Ehrsucht, Herrschsucht und Wirkungsstreben.

Was den Ehrsuchtigen zum Karrieremacher werden läßt, ist ein überbetontes Geltungstreben: die Aussicht auf den klangvollen Titel, auf das öffentliche Hervortreten und auf die gesellschaftliche Bevorzugung. Soweit er sich mit dem Schein der Macht begnügt, ist er verhältnismäßig ungefährlich (der Ordensjäger der Vorkriegszeit!). Die solchen Leuten eigene Geschäftigkeit läßt sich gelegentlich sogar mit Vorteil verwenden.

Den Herrschsuchtigen dagegen treibt es zu den Schlüsselpunkten der Verwaltung, weil er die großen Machtmittel des Staates seinem persönlichen Machtwillen dienstbar zu machen hofft. Er wird sich niemals mit dem Schein der Macht begnügen, ja er kann ganz auf ihn verzichten und im Verborgenen bleiben, wenn er nur die Hebel des Geschehens in Händen hält.

Auch der nach Wirkung und Gestaltung Strebende geht auf Macht aus, aber ihr Wert erschöpft sich ihm nicht in ihrer bloßen Anwendung, nicht in der Übermächtigung der anderen. Er braucht die Macht für sein Werk. Denn das ist es, was ihn vor den beiden Erstgenannten auszeichnet, — schon der sprachliche Gleichklang deutet darauf: dem, der wirken will, geht es um das Werk⁸. Während er seine Kenntnisse mehrt und seine Kräfte stählt, hält er nach den Kommandohöhen Ausschau, weil dort die großen Aufgaben winken, die ihn reizen und denen er sich gewachsen fühlt⁹.

Dem Nichtbeamteten imponiert an den hohen Verwaltungsstellen vornehmlich die soziale Heraushebung. Darum wertet er den Vorwärts- und

⁸ Vgl. die Kennzeichnung der Vollnaturen E. 10.

⁹ „Was du immer kannst, zu werden,
Arbeit scheue nicht und Wachen;
Aber hüte deine Seele
Vor dem Karriere-Machen.“ (Th. Storm „Für meine Söhne“.)

Aufwärtsdrang nur als den Ausdruck äußeren Ehrgeizes, der dem Beamten persönlich nützt, dem Staate aber bestenfalls nicht schadet. Aber damit wird man dem wahren, inneren Wert des Strebens nicht gerecht. Männer, die das Zeug zu starken Leistungen haben, brauchen ihren Wirkungstrieb nicht zu unterdrücken. Die Menschenkenntnis der Vorgesetzten wird sie vor dem Verdacht bloßer Ehr- und Machtgier zu schützen wissen, Menschenführung sie aus der Verstrickung in Jchsucht zu lösen suchen.

Niemand wird es dem aufstrebenden Beamten verwehren, daß er sich Gedanken über seine Zukunft macht, aber er sollte es sich selbst versagen, irgend einen Posten lediglich als Durchgangsstation anzusehen. Gewiß: er wird sich auch an dieser Stelle bewähren wollen, aber ein Übermaß von Zukunftsbetrachtungen könnte ihm doch die Versenkung in den gegenwärtigen Arbeitskreis erschweren. Kein Laufbahnabschnitt ist nur Vorbereitung, nur Sprungbrett; ein jeder hat zugleich eigenen Sinn und Wert, die es zu erfassen und erleben gilt. Wollte der Beamte gar seine Umwelt ahnen lassen, daß er die gestellten Aufgaben für seiner nicht ganz würdig erachtet und sich zu Höherem berufen fühlt, so würde er sich schnell um jede Wirkung bringen.

Gelegentlich mag auch der rein sachlich Denkende Wert auf auszeichnende Formalitäten und äußere Ehrungen legen. Dann nämlich, wenn sie einen Gradmesser für die Achtung bilden, die man seinem Amte entgegenbringt. Er verteidigt in solchen Fällen die Würde des Staates, aber auch den Wirkungsgrad seiner Arbeit, denn sinkendes Ansehen würde sinkenden Einfluß bedeuten¹⁰. Schwieriger ist die Unterscheidung, ob Macht als Mittel zum Zweck oder als Selbstzweck in Anspruch genommen wird. Im Zuge der Verwaltungsgrundsätze werden wir beobachten, daß der Beamte für die Aufgabe der Staatsfestigung des Sinnes für Macht bedarf¹¹. Genügt Einschaltung in das Kraftfeld des Staates zur Entwicklung dieses Sinnes, oder wird nur der ihn gewinnen, der aus eigenem Vermögen Macht auszuüben vermag? Das sind Fragen der Organverdung, die niemals mit letzter Klarheit zu beantworten sein werden. Praktisch läßt sich mit dem auf Machtgewinn Bedachten — selbst wenn die Jchsucht starken Anteil hat — immer noch mehr erreichen, als mit dem, der jede persönliche Dynamik, jeden Trieb vermissen läßt. Ein mißleiteter Drang läßt sich umlenken, zum Gestaltungswillen läutern. Aber den, der nicht schreitet, kann man auch nicht führen.

Gleichwie es zur Treupflicht des Haushalters gehört, daß er mit seinem Pfunde wuchert, so soll auch der Beamte von den ihm anvertrauten Gaben tatkräftigen Gebrauch machen. Aber Treue zur Sache muß es ihm verbieten, Staatsämter zu Werkzeugen seines Ehrgeizes herabzumwürdigen.

Auf den Ausgleich zwischen Wirkungs- und Geltungstreben sind auch die allgemeinen Zeitströmungen von Einfluß. Die Vorkriegszeit mit ihrer Überspannung der Außerlichkeiten hat die Vorstellung von dem großen Klettergerüst aufkommen lassen, auf dessen unteren und mittleren Sprossen nur die hängen bleiben, denen der Atem zur Erreichung der oberen ausgeht. Je stärker sich demgegenüber der Gedanke durchsetzt, daß ein jeder Posten Aufgaben stellt, die für den Organisationskreis lebens-

¹⁰ Vgl. die Bemerkungen zur Repräsentation E. 47.

¹¹ E. 241.

wichtig sind, um so leichter wird es den Beamten fallen, Selbstbescheidung zu üben und auch an weniger repräsentativer Stelle ihr Bestes zu geben.

Prüffstein für Interesse und Streben ist die Sammlung (Konzentration). Der Beamte trägt zu viel Verantwortung, als daß er sich im Dienst Zerstreuung leisten könnte. Er muß seine Gedanken zusammennehmen wie der Soldat¹² oder der Wirtschaftler, wie der Chirurg oder der Maschinist. Der Zerstreute und Vergessliche müßte damit rechnen, daß die mangelnde Stetigkeit seines Interesses und die Disziplinlosigkeit seines Denkens als Pflichtwidrigkeit, als Untreue im Kleinen gewertet werden¹³. Der Verwaltungsbetrieb steht unter den harten Gesetzen einer jeden praktischen Betätigung. Behörden sind im Gegensatz zu der Erziehungsgemeinschaft der Familie und der Schule Zweckorgane, in deren Dienst „Entschuldigungen“ nur beschränkte Bedeutung haben. Die Schwäche eines Beamten mag menschlich noch so verständlich sein, — schädigt sie den Arbeitserfolg auf die Dauer, so muß ihr Träger weichen! Jedenfalls ist es seine Sache, etwaige Anlagemängel in bezug auf Gedächtnis und Merkfähigkeit durch alle nur denkbaren Hilfsmittel der Gedächtniskunst (Mnemotechnik) auszugleichen. Notfalls müssen Vergnügen und gesellschaftlicher Verkehr aufgegeben werden. Ältere Beamte haben mitunter ihre volle Energie einzusetzen, um häusliche Sorgen nicht zu Störungsquellen für die dienstliche Konzentration werden zu lassen¹⁴.

Zuverlässigkeit. Vergesslichkeit und mangelnde Sammlung beeinträchtigen die Zuverlässigkeit. Damit wenden wir uns zu jener Grundtugend, die über Erfolg oder Mißerfolg jeder Gemeinschaftsarbeit entscheidet. Erst wenn der Beamte seine Funktion am Ganzen unablenkbar und unbeeinflusst durch die Frage der Kontrollierbarkeit ausübt, kann der Vorgang der Organverdung (S. 59) als abgeschlossen gelten. Zuverlässigkeit bewährt sich darin, daß sie den Arbeitserfolg (Güte, Intensität usw.) vor allen Beeinträchtigungen schützt, die von inneren oder äußeren Umständen herrühren. Der Zuverlässige setzt das äußerste daran, um diese Stöße im eigenen Innern auszugleichen, sie mit sich selbst abzumachen. Auf Selbstbeherrschung (innerer Disziplin) beruhend ist Zuverlässigkeit zugleich die stärkste Stütze der äußeren Disziplin. Wo zuverlässige Beamte walten, können die Vorgesetzten darauf vertrauen, daß geschieht, was befohlen ist.

Es muß Vertrauen herrschen unter den Angehörigen der Verwaltung,

¹² Dazu eine Vorkriegserinnerung: in einem Regiment, das nur aus Freiwilligen bestand, galt als schwerstes Geschloß gegen einen Husaren, der sich das Mißfallen seines Reitlehrers zugezogen hatte, nach Erschöpfung aller sonstigen Kraftausdrücke die Wendung „Du interesseloser Bursche!“

¹³ Die einst sprichwörtliche, als liebenswürdige Schwäche hingegenommene Zerstreuung des Professors bezog sich auf die Dinge des praktischen Lebens und war die Rehrseite der Konzentration auf die wissenschaftlichen Aufgaben. Theodor Mommsen hat von einem solchen Manne gesagt: er gilt als zerstreut, weil er immer so gesammelt ist.

¹⁴ Soweit es sich um Alterserscheinungen handelt, wird ihrer bei Erörterung des biologischen Lebensablaufs gedacht werden (unten S. 79).

im inneren Kreise, aber auch Vertraulichkeit im Sinne der Geheimhaltung gegen die Umwelt. Die Zuverlässigkeit, die solchen Abschluß sichert, tritt uns als Dienstverschwiegenheit entgegen. Dem Beamten, der lediglich Innendienst tut, stellt die Erfüllung dieser Pflicht keine Probleme. Für ihn ist jeder Nichtbeamte ein Außenstehender, vor dem es das Dienstgeheimnis zu wahren gilt. Schwerer hat es, wer im Getriebe des öffentlichen Lebens etwas zu schaffen und durchzusetzen sucht. Will er für seine Pläne werben, so muß er andere ins Vertrauen ziehen, ihnen Einblick in vertrauliche Verhältnisse gewähren. Auf derartigen Entschlüssen, die mitunter im Augenblick zu fassen sind, liegt eine große Verantwortung.

Der Beamte, dem Staatsgeheimnisse anvertraut sind, wird bald die Erfahrung machen, daß er zu ihrer unerbüchlichen Wahrung mit Schweigen allein nicht auskommt. Verschwiegenheit ohne Geheimnistuerei erfordert Geschick. Ein durch Geheimhaltungspflicht gebundenes Wissen um bestimmte Vorgänge kann eine Last bedeuten, deren Tragen Charakterstärke voraussetzt. Es gehört z. B. Selbstbeherrschung dazu, dann, wenn jene Vorgänge von anderen entstellt wiedergegeben werden, mit den eigenen, besseren Kenntnissen zurückzuhalten¹⁵. Da heißt es diskret sein, ohne uninformiert oder verschlossen zu erscheinen!

Junge, für ihren Beruf passionierte Beamte müssen sich vor unbeabsichtigten Verstößen gegen die Dienstverschwiegenheit hüten. „Weiß“ das Herz voll ist, deß“ geht der Mund über“. Der Referendar, der beim Mittagstisch einen interessanten aber heißen Fall juristisch zergliedert, glaubt sich gesichert, wenn er keine Namen nennt. Aber Kleinstadtverhältnisse sind durchsichtig! Der Name fällt von anderer Seite, und nun nützt kein Abstreiten mehr, auch nicht die nachträgliche Aufserlegung des sog. Siegels der Verschwiegenheit. Damit wird beim Hörer häufig erst das Bewußtsein, etwas Geheimnisvolles, Illegales erfahren zu haben, und die Neigung, es weiterzutragen, geweckt. Erfahrungsgemäß gibt es im gesellschaftlichen Verkehr keinen wirksamen Schutz der Vertraulichkeit. Den Wert privater Schweigegebote kennzeichnet die Wendung: „Ich sage es Ihnen unter dem Siegel der Verschwiegenheit; bitte beachten Sie das, wenn Sie die Geschichte weitererzählen!“ Selbst gegenüber beamteten Freunden kann Vorsicht geboten sein; es gibt Dinge, deren Kenntnis nicht über die betreffende Behörde, ja nicht einmal über die Abteilung oder das Referat hinausdringen darf. Auch der ausgeschiedene Beamte bleibt zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Zuverlässigkeit in bezug auf die Güte der Leistung erweist sich in der erschöpfenden Aus- und Durcharbeitung des Stoffs. Gründlichkeit und Genauigkeit sind Pflichten, die für den Anwärter mit dem Eintritt in die Verwaltung weitgreifende Bedeutung gewinnen. Während die Schulaufgaben sich auf den Lehrzweck beschränkten (und Leichtfertigkeit des Schülers nur ihn selbst benachteiligte), ist jede Diensthandlung Glied eines größeren Ganzen, Konstruktionsteil eines Bauwerks. Unzureichend vorbereitet oder falsch angelegt, kann sie unermesslichen Schaden verursachen. Der, dem Unterlagen zur dienstlichen Verwertung zugeleitet werden, muß darauf bauen können, daß auf ihre Beschaffung und Ausarbeitung die höchstmögliche Sorgfalt verwandt

¹⁵ Binzers Wort „Wer die Wahrheit kennet und saget sie nicht, der bleibt ein ehrlos erbärmlicher Wicht“ gilt nur, wo eine sittliche Pflicht zur Wahrheitsverkündung besteht.

wurde. Das moderne Behördentempo verbietet die Nachprüfung jeder einzelnen Aufrechnung oder Fundstelle, und nachträgliche Kontrollen können wohl Schuldfragen klären, aber nicht Fehlschläge wieder gut machen. Darum kann einem jungen Beamten kaum etwas Schlimmeres zustoßen, als daß er in den Ruf der Ungründlichkeit oder Ungenauigkeit gerät¹⁶. Da seine Arbeiten Unheil anrichten können, isoliert man ihn selbst wie einen ansteckenden Kranken¹⁷.

Der Genauigkeit bedarf es auch bei der Einfügung des eigenen Handelns in den zeitlichen Ablauf des Verwaltungsgeschehens. Pünktlichkeit, die Höflichkeit der Könige, bedeutet für den Beamten unerbittliche Pflicht, ist Merkmal seiner Zuverlässigkeit. Soll die Verwaltung mit dem Rhythmus des modernen Lebens Schritt halten, so müssen ihre eigenen Kräfte präzise aufeinander eingespielt sein. Dazu gehört, daß ein jeder zum befohlenen Zeitpunkt an der befohlenen Stelle stehe¹⁸. Wiederum ist Unlagemangel — wie die nicht seltene Schwäche des Zeitsinns — keine Entschuldigung. Der damit Behaftete wird versuchen müssen, durch sorgfältigste Zeiteinteilung und ständige Selbstkontrolle darüber hinwegzukommen. Soweit Pünktlichkeit öffentlich in die Erscheinung tritt, wie bei dem morgendlichen Dienstbeginn, berührt sie zugleich das Ansehen der Verwaltung. Die Beobachtung häufigen Zuspätkommens der Beamten legt den Schluß auf allgemeine Schlamperei bei der betreffenden Behörde nahe.

Ordnung. Organverdung — planmäßiges Zusammenspiel — geregelter Ablauf, — alles das läßt sich auf den Generalnenner der Ordnung bringen. Der Begriff Ordnungsliebe ist zu schwach für jenes Maß von Disziplin und Tatkraft, dessen es bedarf, um den Behördenbetrieb durchsichtig und beweglich zu erhalten. Im Mittleren Dienst liegen die Dinge ganz klar. Ordnung-schaffen und Ordnung-halten nehmen hier einen so erheblichen Teil der Gesamtarbeit in Anspruch, daß eine Vernachlässigung dieser Fähigkeiten schnell zum Versagen des Beamten führen müßte. Schon im Anfänger ist ein gesunder Sinn für die Ordnungsaufgaben zu entwickeln, der sich — um der Gefahr der Pedanterie zu entgehen — immer wieder an den sachlichen Verwaltungszielen ausrichtet¹⁹. Unordnung öffnet der Korruption die Tür. Unter den Höheren Beamten erbt

¹⁶ Wenn mancher Anwärter sich nur langsam in die erforderliche Genauigkeit der Tatsachenermittlung hineinfindet, so ist die Höhere Schule daran nicht ganz unschuldig. Gewisse Aufsatzthematika verleiten zur Oberflächlichkeit. Wer etwa gelehrt worden ist, den Einfluß Rousseaus auf Schiller oder die weltpolitische Bedeutung der Römerzüge auf 12 Heftseiten abzuhandeln, dem fällt es begreiflicherweise schwer, die Ursachen der Verschmutzung eines Dorfbrunnens oder den Hergang einer stürmischen Gemeinderatsitzung bis ins letzte zu klären und protokollarisch festzuhalten. Vgl. auch E. 191 — „Aufgaben der Schule“.

¹⁷ Genauigkeit in Geldsachen hat ihre besondere Bedeutung für die Abwehr korruptiver Entartung.

¹⁸ Unpünktlichkeit in der Einhaltung von Erledigungsfristen als Anzeichen von Nervenstörungen vgl. unten E. 75.

¹⁹ Das Verhältnis zwischen Lebens- und Verwaltungsvorgang wird beim Aktenwesen näher behandelt werden E. 208.

sich aus der Zeit der „Kavaliersverwaltung“ noch ein Stück Überheblichkeit gegen den sog. Bürokratismus fort, d. h. gegen jene technischen Ordnungsvorschriften, die den äußeren Hergang regeln. Wir werden im weiteren Verlauf der Darstellung nachweisen, daß im Verwaltungswesen kaum eine Anordnung rein technischer Natur ist. Auch sind die niederen, äußeren Ordnungen Vorstufen der höheren bis hinauf zur Staats-, Rechts- und Volksordnung. Schon das Wort An-Ordnung zeigt, daß alle Verwaltungsmaßnahmen im Grunde auf die Bildung, Wiederherstellung oder Umbildung von Ordnungen abzielen. Es sind wohl Zweifel erlaubt, ob ein Beamter sich in jenen wachsenden Ringen zurechtfinden wird, wenn an seinem Arbeitsplatz, in seiner nächsten Umgebung, ein Chaos herrscht. Unordnung ist nicht einmal — wie man wohl hört — eine notwendige Schattenseite des Genies. Die Verwaltung weiß von überragenden Persönlichkeiten zu berichten, die zugleich Meister der technischen Ordnung waren.

Eine jede Ordnung bedarf zur Wahrung ihres Bestandes fester Formen. Der Beamte soll Persönlichkeit sein und bleiben, aber doch den Sinn für die Form pflegen. Der Zusammenklang von beidem ergibt das, was man als Haltung bezeichnet. Daß der Verwaltende Haltung gewinne und bewähre, ist eine der wichtigsten Forderungen, die an seine Charakterentwicklung zu stellen ist. Wer so vieles zu ordnen, wer so oft andere zur Ordnung zu rufen und die Staatsordnung zu repräsentieren hat, der sollte in der Formenstrenge und persönlichen Einordnung selbst beispielgebend sein!

Um dieser Eigenart des Berufs willen muß den ungebunden Schweißenden und Formlosen der Zutritt zur Verwaltung erschwert werden. Zweifellos sind Hochbegabte unter ihnen, von denen wertvolle Anregungen ausgehen können. Aber es wäre verfehlt, sie in das Beamtenverhältnis einzuspannen. Was sie zu geben haben, ist der Verwaltung auf anderen Wegen nutzbar zu machen.

Fleiß. Fleiß ist die Bewährung der Treupflicht in der Leistung. Aber um sein Wesen ganz zu erfassen, müssen wir noch andere als sittliche Maßstäbe anlegen. Die Bereiche der Freiheit und der Notwendigkeit sind hier so innig miteinander verwoben, daß wir uns nicht länger auf die dem freien Entschluß unterliegenden Vorgänge beschränken können.

Auf dem Gebiete der geistigen Arbeit wurde einst eine festliegende, durch den Willenseinsatz unbeeinflussbare Leistungsfähigkeit als „Anlage“ nur bezüglich der Gaben im engeren Sinne (Klugheit, Gedächtnis, musikalisches Verständnis und dergleichen) anerkannt. Dagegen rechnete man den Fleiß ohne weiteres unter jene Tugenden, zu deren Übung jeder Mann bei einigem guten Willen in der Lage sei. Diesen Willen in beliebiger Stärke zu erzeugen, galt der eigenen oder fremden Bemühung als keineswegs unlösbare Aufgabe. Auch die moderne Seelenforschung sieht in der Arbeitsamkeit eine Auswirkung menschlicher Willensenergie, ist aber bei der Forschung nach den Quellen des Willens auf Gegebenheiten gestoßen, die sich der moralischen Bewertung und Beeinflussung entziehen. Heute wissen wir, daß auch die Möglichkeit der Energieentwicklung anlagemäßigen Bindungen unterliegt. Im Besitze dieses Wissens

können wir den Optimismus vergangener Zeiten hinsichtlich der unbegrenzten Erziehbareit (oder Selbsterziehbareit) zur Willenswirkung nicht mehr teilen. Arbeiten-können ist vornehmlich ein Wollen-können, und die Anlage zu diesem Können ist ebenso unterschiedlich verteilt und tritt in ebenso verschiedenen Formen auf wie andere Anlagen auch²¹.

Es ist nicht von ungefähr, daß gerade Deutschland einen wertvollen Beamtenstand aufweist. Volkscharakter und Berufsanforderung treffen hier in glücklicher Weise zusammen. Jene Anlageform der Willenswirkung, die wir als Fleiß bezeichnen, ist vielen Deutschen eingeboren, und andererseits bedeutet Fleiß bei den meisten Ämtern die Kernforderung, die an den Amtsträger zu richten ist. Fleißige Menschen, für die Arbeit zur zweiten Natur geworden ist und die sich daran gewöhnt haben, den Umfang ihrer Leistung unabhängig von äußeren oder inneren Hemmungen zu halten (S. 62), sind wie geschaffen dafür, die ständige, ordnungsmäßige Funktion des Behördenbetriebes zu wahren. Wir wollen nicht sagen, daß der Fleißige die Arbeit um der Arbeit willen liebt. Aber sein persönlicher Bedarf an Arbeit erzeugt in ihm geradezu ein Ahnungsvermögen für jeden im Betriebe auftretenden sachlichen Arbeitsbedarf. Ist der unmittelbar erstrebte Erfolg eingetreten, so sinkt sein Arbeitswille nicht gleich ab, sondern treibt ihn Seitenlinien zu verfolgen, Gewonnenes zu verfeinern und Kommendem Raum zu schaffen.

Wo der Willensmotor überhaupt nicht anspringt oder wo es nicht möglich ist, seine Kraft auf den Staat zu lenken, da kann sich niemals Leistungsfähigkeit einstellen. Fleiß bedeutet bei den meisten Ämtern die Kernforderung. Wer bei ihnen keine Passion für die eigentliche Aktenarbeit mitbringt, sondern sich das Stillstehen und Durchhalten immer wieder abquälen muß, der hat seinen Beruf verfehlt. Das gilt für den gesamten Mittleren Dienst, aber auch für zahlreiche höhere Stellungen bis hinauf zu den Zentralbehörden. Ohne Fleiß im engeren Sinne kann der Beamte auf diesen Posten nicht zur vollen Leistungsfähigkeit gelangen. Aber Fleiß ist nur eine Anlageform der Willenswirkung und — wie die Erfahrung lehrt — nicht die einzige für das Verwaltungsleben brauchbare.

Manchem Beamten tut das Bewußtsein einsatzbereiter Kraft Genüge; für ihn ist die Arbeit kein Bedürfnis, sondern lediglich Mittel zur Erreichung der dienstlichen Zwecke. Menschen solcher Art sind nicht fleißig in dem geschilderten Sinne, und doch können sie Ausgezeichnetes leisten. Während der Fleißige sich schwer von seinem Werke löst und in Gefahr ist, es durch Übergeschäftigkeit zu schädigen, ist jener andere befriedigt, wenn das von ihm Geschaffene selbständig weiterläuft und weiterwächst.

Der Fleißige liebt es, die Arbeit in gleichmäßige, seinem gleichmäßigen Bedarf entsprechende Abschnitte aufzuteilen. Geht der Stoff einmal unerwartet schnell aus,

²¹ Daß diese Einsicht noch nicht Gemeingut geworden ist, bezeugt die verfehlte Gleichsetzung von Willen und (vergeblicher) Ehnfucht nach Willen in der vielgebrauchten Wendung: er hat ja den besten Willen, aber er ist eben zu schwach!

so erfüllt ihn das mit Unbehagen. Lebt doch in ihm ein leiser Stolz darauf, daß er das Amt als Letzter zu verlassen pflegt. Der andere bleibt keine Minute länger in seinem Dienstzimmer, als es für ihn etwas Dringendes zu tun gibt, unbeschwert durch Minderwertigkeitsgefühle und unbekümmert um den Eindruck auf die Umgebung.

Menschen dieser Willensanlage sind dort willkommen, wo Leitungs- und Anordnungsfunktionen einen erheblichen Teil der Geschäfte ausmachen. Daß ihr Geist nicht schläft, auch wenn es keinen Dienst im engeren Sinne zu leisten gilt, versteht sich von selbst²².

Mit den angedeuteten beiden Typen sind die Formen der Willenswirkung noch nicht erschöpft. Es wäre noch eine Reihe anderer, für den Staatsdienst gleichfalls brauchbarer Anlagegestaltungen zu nennen.

Aber mit der Anlage ist es nicht getan! Sie verbürgt nur Leistungs-Möglichkeit. Um wirkliche Leistungen zu ergeben, muß sie entwickelt und erhalten werden. Hier liegen einmal Pflichten des Beamten gegen sich selbst vor. Es ist der Geist, der sich den Körper baut, — oder ihn schwächt und zerstört! Der Einfluß des Geistes ist auf die Beamtenleistung deshalb von so überragender Bedeutung, weil es sich beim Verwalten als einer geistigen Arbeit weniger um den Aufwand physischer Stärke, als um den Einsatz von Nervenkraft handelt. Keine Körperfunktion ist so gefährdet durch Fehler der Lebensweise wie die der Nerven, aber keine läßt sich auch durch den Geist so stark beeinflussen und von den Mängeln der sonstigen Körperlichkeit unabhängig machen. Darum steht das ganze Leben des Beamten — innerhalb und außerhalb des Dienstes — unter der Verantwortung für den eigenen Körper als den Träger des Geistes.

2. Pflichten gegenüber den Mitarbeitern.

Weitere Pflichten, die sich auf die Pflege der Leistungsfähigkeit des Beamten beziehen, sind den Menschen seiner dienstlichen Umgebung auferlegt: seinen Vorgesetzten, seinen Mitarbeitern, selbst seinen Untergebenen. Die Darstellung bewegt sich damit auf einer internen Vorstufe der sachlichen, nach außen wirkenden Behördenarbeit. Aber die Verknüpfung ist zwingend: der äußere Erfolg der Verwaltung hängt von dem persönlichen Vermögen ihrer Glieder ab.

Es hieße den Verantwortungsbereich zu eng bemessen, wenn man die Pflichten gegenüber den Mitarbeitern auf die Leistungspflege beschränken wollte. Wir müssen tiefer schürfen und auf die Begründung des Beamtenverhältnisses zurückgehen. Der Beamte verschreibt sich dem Staate, er vertraut ihm sein ganzes Lebenswerk an. Der Staat erwidert solche Hingabe mit der Übernahme der Schirmherrschaft, mit der Zusage der Betreuung. Aber als überpersönliche Einheit kann er Treupflichten nur durch Treuhänder erfüllen. Dazu ist er wiederum auf die Beamten angewiesen. In diesem Sinne ist ihnen eine Gemeinbürgerschaft für einander auferlegt. Betreuung und Pflege, Schonung und Förderung des andern ist einem jeden anbefohlen. Alle sind

²² Vgl. die Vorschläge zur Durchbildung des höheren Beamten S. 42 ff.

allen anvertraut, und die Pflicht zu solchem Verhalten leitet sich unmittelbar aus dem Dienstverhältnis her. Das ist der tiefste Sinn des Korpsgeistes. Es steht hier wie bei der außerdienstlichen Lebensführung²³: die an jeden Volksgenossen gerichtete, jedoch nicht erzwingbare (moralische) Forderung kameradschaftlicher Haltung wird für die Beamten zum dienstlichen Gebot.

Verantwortung für den Arbeitskameraden. Geborener Treuhänder ist der Vorgesetzte, aber auch außerhalb der Stufenordnung bietet das Behördenleben reichlich Gelegenheit, Mitverantwortung zu bewähren. Einmal durch gewissenhafte und liebevolle Anleitung der jüngeren Kräfte²⁴. Dann durch Selbstbeherrschung und Verträglichkeit. Die Sonderakten der Behörden über Personalangelegenheiten wissen davon zu berichten, wieviel wertvolle Lebens- und Arbeitskraft durch Unkameradschaftlichkeit zerstört wird. Auch soweit sie sich nicht zu einem „Vorgang“ verdichten, bilden Beamtenstreitigkeiten einen Krebschaden, der ganze Dienststellen lahmlegen kann. Am schlimmsten vielleicht, wenn außeramtliche Reibungen, Eiferfuchteleien zwischen den Beamtenfrauen usw. im Amte ausgetragen werden.

Verträglichkeit ist Dienstpflicht! Demgemäß hat der zur Schlichtung schreitende gemeinsame Vorgesetzte das Recht und die Pflicht, schärfer auf die Zurückstellung persönlicher Gehässigkeiten und Empfindlichkeiten zu drängen als etwa ein Vorsitzender. Aufgabe des Vorgesetzten ist die schnelle Wiederherstellung des Behördenfriedens, nicht die Entwirrung von Privatstreitigkeiten.

Nicht nur Unverträglichkeit, auch Gleichgültigkeit kann Unheil heraufbeschwören. Manches sittliche Abgleiten, mancher körperliche Zusammenbruch läßt sich aufhalten, wenn rechtzeitig eingegriffen wird. Die ersten Anzeichen pflegen sich nicht dem Dienststellenleiter, sondern den Mitarbeitern bemerkbar zu machen. Diese müssen wissen, daß sie, ohne zum Aufpasser oder Vormund bestellt zu sein, Mitverantwortung tragen. Wie sie ihr gerecht werden — durch kameradschaftliche Beratung oder Mahnung, durch Mitteilung an den Vorgesetzten mit oder ohne Verständigung des Gefährdeten, — das bleibt ihrem Lakt überlassen.

Der Vorgesetzte als Treuhänder. Geborener Treuhänder ist der Vorgesetzte. Die Wahrnehmung der Sorgspflicht ist nicht etwa eine von der Befehlsgewalt getrennte, mehr oder weniger seinem guten Herzen überlassene Funktion. Das Vertrauen der Geführten zur Führung und ihre Bereitschaft, auch harten Anforderungen zu genügen, steht in engem Zusammenhang mit dem persönlichen Einsatz des Führers für seine Gefolgschaft.

Der Regimentskommandeur kennt den dienstlichen Wert eines Hauptmanns, der unablässig um die Verpflegung besorgt ist. Er hält es ihm sogar zugute, wenn er im Ringen um einen Ruhetag für die erschöpfte Truppe bis an die Grenze des disziplinarischen Tragbaren geht. Weiß der Oberst doch, daß eine solche Kompagnie für „ihren Hauptmann“ durchs Feuer geht. Für ihren Hauptmann, und damit für die Armee, für das Vaterland!

Coll Betreuung sich in Leistung des Betreuten umsetzen, so muß der

²³ Vgl. oben E. 53. ²⁴ Vgl. E. 101.

Vorgesetzte mit seiner ganzen Persönlichkeit dahinterstehen. Eine Maschine mag man mit ein paar Handgriffen, mit Pußen und Olen in Gang erhalten. Menschen aber wird man nur durch menschliche Anteilnahme, durch opferbereite Hingabe bewegen, ihr Bestes zu geben.

Die Tatsache, daß Betreuung eine der wichtigsten Voraussetzungen wirksamen Befehlens ist, läßt uns die Sorgspflicht vor jenen Vorgesetztenaufgaben behandeln, die sich auf die sachliche Lenkung der Untergebenenarbeit beziehen. Diese und die ihnen entsprechenden Pflichten der Nachgeordneten, die im Gehorsam gipfeln, sind überhaupt aus der vorliegenden Reihe herausgelöst und in den Kapiteln 7 und 8 gesondert behandelt. Denn in der Praxis sind Befehl und Ausführung derart an den Arbeitsbereich gebunden, daß sie nur im Rahmen der Behördenorganisation verdeutlicht werden können.

In großen Organisationen wird der einzelne leicht zur Nummer, zum bloßen Baustein, mit dem man bald da, bald dort eine Lücke ausfüllt, ohne sich viel Gedanken über den Weg zu machen, den er im Laufe seiner Verwendung nimmt. Deshalb muß hier an die Stelle gelegentlicher, zusammenhangsloser Förderung die bewußte Laufbahngestaltung treten.

Ein Behördenchef wird kaum je die Gesamtdienstzeit eines Beamten überblicken und beeinflussen können. Das ist bedauerlich, denn Wertungen, die von Lebenden verkörpert werden, sind stets wirksamer als die im „behördlichen Gedächtnis“ der Personalakten niedergelegten Urteile (§. 23!). Es ist einer der wenigen Vorzüge des vieltufigen Verwaltungsaufbaus, daß er dem einzelnen mehrere Vorgesetzte gibt: mit dem Wechsel an einer Stelle bricht die persönliche Kenntnis und Förderung nicht gleich ganz ab.

Selbst wo mehrere Vorgesetzte walten, kann der Fortfall eines besonderen Förderers schmerzlich genug sein. Es gibt Beamte, die Ausgezeichnetes leisten, aber nichts von sich und ihrem Werk herzumachen verstehen. Verlieren sie den, der ihren Wert in engster Zusammenarbeit zu schätzen lernte, so wird sich nicht ohne weiters ein anderer finden, der ihnen den Weg in ein bedeutsameres Tätigkeitsfeld ebnet.

Wechsellern doch einmal mehrere Vorgesetzte gleichzeitig, so geben nur noch die Zeugnisse Auskunft über die bisherige Leistung und Haltung des Beamten. Hieraus erhellt die große Verantwortung, die auf der Abfassung dieser Charakteristiken liegt. Dazu ein Wort über ihre Bekanntgabe an die Beurteilten! Eröffnungen über Veranlagung, d. h. über die nichtbeeinflussbaren Eigenschaften, sind unter dem Gesichtspunkt der Menschenführung (Erwachsenenpädagogik) heikel. Es wäre jedenfalls kein Zeichen von Führerfähigkeit, wollte der Vorgesetzte seine Untergebenen stets rückhaltlos darüber aufklären, wie er ihre Anlagen einschätzt. Andererseits dürfen Befähigungszeugnisse, sollen sie wirklich aufschlußreich sein, nicht an solchen Feststellungen vorübergehen, deren Kenntnis das Selbstvertrauen des Bewerteten schädigen oder ihm zu Kopf steigen könnte. Um solchen unerwünschten Nebenfolgen vorzubeugen, sind die Zeugnisse, soweit es die Rechtslage gestattet, dem Einblick des Bewerteten zu entziehen.

Alle Bemühungen, die Laufbahn der Untergebenen sinnvoll zu gestalten, sind auch deshalb gerechtfertigt, weil der den örtlichen und zeitlichen Verhältnissen angepasste Verwaltungsaufbau mit seinem unregelmäßigen Personalbedarf keine so fest umrissenen Aufstiegstypen entwickelt hat, wie sie sich bei der Wehrmacht und der Schutzpolizei herausgebildet haben. Dort konnte

man vermittels Höchstaltersbegrenzung und Vorpatentierung, Adjutantur und Generalstabsverwendung eine Gesamtordnung schaffen, die langsame und schnelle Karrieren planmäßig nebeneinander herlaufen läßt.

Wo von Laufbahngestaltung im Wege der persönlichen Förderung gesprochen wird, taucht die Frage auf, ob damit nicht der Willkür, der Bevorzugung von Verwandten und Freunden, das Tor geöffnet wird. Wollte man, um unsachlichen Einflüssen vorzubeugen, in Personalangelegenheiten Passivität walten lassen, so würde man nur den öden Schematismus, die Herrschaft des Dienstaltersprivilegs und der „Dohsentour“ begünstigen. Nein: um einen Beamten so durch die Ämter zu steuern, daß er zu der ihm möglichen Bestleistung gelangt, bedarf es der aktiven Zusammenarbeit seiner Vorgesetzten einschließlich der Personalienbearbeiter. Wer von laueren Absichten getragen ist, braucht sich des kräftigen Einsatzes für einen tüchtigen Untergebenen nicht zu schämen!

Wir beobachten am Betreuenden jene pflegerische Haltung, die uns in der sachlichen Arbeit der Verwaltung, bei der Volkspflege, wieder begegnen wird (S. 237). Nüchterne Erkenntnis der durch die Natur gezogenen Schranken, — tatkräftige Ausnützung der gegebenen Möglichkeiten! Ohne Pessimismus oder Optimismus in landläufiger Bedeutung zu kennen, handelt der Pflegende aus einem warmherzigen Tatsachensinn heraus.

Die Lebenskurve des zu Betreuenden. Dienstliche Leistungsfähigkeit muß aus der anlagemäßigen Leistungs-Möglichkeit durch eigene oder fremde Bemühung entwickelt werden (S. 67). Dagegen bedürfen die körperlichen (biologischen) Lebensvorgänge keines Helfers. Während ein Dienstjahr sich in äußerlich gleichmäßiger Folge an das andere reiht, verläuft darunter die Linie der körperlichen Entwicklung, Reife und Rückbildung in einer großen, an- und absteigenden Kurve. Menschen können sie wohl hemmen und abbrechen, aber nicht wesentlich erhöhen oder verlängern. Die Kurve ist von starkem, aber keineswegs eindeutigem Einfluß auf die Leistungsfähigkeit. Jedenfalls würde man es sich zu leicht machen, wollte man nur einen Kreislauf von unvollkommen über gut zurück zu unvollkommen herauslesen. Beim Durchschreiten der einzelnen Lebensalter verschieben sich die Akzente der Leistung: ein jedes hat seine besonderen Vorzüge und Schwächen.

Um einige Gesichtspunkte für eine planmäßige, den Altersstufen angepasste Gliederung der (dreißig- bis fünfzigjährigen) Gesamtdienstzeit der Beamten zu gewinnen, teilen wir die Lebenskurve in drei Abschnitte: in die jugendlichen Jahre, in die der Vollreife und die des Alterns.

Jugendliche Jahre. In den ersten, jugendlichen Jahren sind Körper- und Nerventräfte unverbraucht, der Geist aufnahmefähig, die Schwungkraft ungebrochen. Die eigenen Fähigkeiten erscheinen unbegrenzt, die Zukunft als ein Land der unbeschränkten Möglichkeiten. Es sind die Jahre der Ausbildung und Einarbeitung. Aus dem mit der Anlernung und Anleitung verbundenen

Pflichtenkreis²⁵ sei hier nur die Sorge um die Schonung der jugendlichen Kräfte hervorgehoben. Die scheinbare Unerschöpflichkeit des Kraftvorrats kann den jungen Beamten und seine Vorgesetzten zum Raubbau verleiten. „Was mich nicht umwirft, macht mich stärker“, — wohl möglich, daß frühzeitige Belastung mit Verantwortung ihren Träger bald zur Vollreife gelangen läßt. Möglich aber auch, daß er sich dereinst schneller erschöpft. So ist es denn vorweg eine Frage der Ökonomie der Kräfte, ob der eben ausgebildete bereits auf einen selbständigen Posten berufen werden soll. Aber die Frage des frühen Aufstiegs ist noch von anderen Seiten her zu betrachten. Auch die hervorragendste Veranlagung und Befähigung kann eines nicht ersetzen: Dienst- und Lebenserfahrung. Dienst-erfahrung ist ein schwer zu entbehrendes Gut, denn die Verwaltung webt — wenn auch mit Änderungen des Musters — einen Teppich weiter, der bereits in der Vergangenheit angeknüpft ward²⁶. Wiederum erschwert ein Mangel an Lebenserfahrung die Erfüllung gerade jener Pflichten, die dem Vorgesetzten eigentümlich sind: die der Menschenbetreuung.

Weiter ist der Einfluß einer früh und steil ansteigenden Beförderungskurve auf die Spannung zu bedenken, unter der die Gesamtdienstzeit steht. Un-erfüllte, aber erfüllbare Wünsche, Fernziele, für deren Erreichung man die eigene Kraft einsetzen kann, sind ein Lebenselixier, denn sie erzeugen eine frucht- bare, leistungsfördernde Spannung.

Es gibt Ämter, die Spannung in sich selbst tragen. Der Landrat, der einen auf- strebenden Kreis entwickelt, der Stadtrat, der die Versorgungsbetriebe einer Stadt organisiert, der Ministerialrat, der die Richtlinien für einen ganz neuen Verwaltungs- zweig ausarbeitet, — sie alle bedürfen, solange ihnen ungelöste Aufgaben gestellt sind, nicht der Anregung durch Aussicht auf größere Wirkungskreise. Und wenn sie einmal einen Abschluß erreicht haben, werden sie vielleicht auf einer Altersstufe stehen, auf der sie sich der Erhaltung des Geschaffenen, aber nicht mehr der Eroberung von Neuland gewachsen fühlen. Anderen Ämtern, zumal solchen der Staatsverwaltung, fehlt diese Eigenspannung. Es sind Schaltstellen, an denen ein vielfädiges Stromnetz zusammenläuft, Führerstände mit zahlreichen Hebeln und Manometern. In den betreffenden Bezirken mag die Selbstverwaltung Großes schaffen, aber die staatlichen Beamten müssen es bei Anregung, Beratung und Aufsicht bewenden lassen. Hier ist die Spannung möglichen Aufstiegs schwer zu entbehren; ihre Erhaltung und Aus- wertung wäre Sache der Laufbahngestaltung. Je niedriger der vermutliche End- punkt einer einzelnen Karriere liegt, umso haushälterischer muß mit der Spannungs- lockerung — d. h. mit den Beförderungen — vorgegangen werden. Unter diesem Gesichtspunkt hatten die sog. Alterstitel der Vorkriegszeit (Geheimer Regierungsrat, Geheimer Baurat usw.) einen gewissen dienstlichen Wert: sie schufen zusätzliche Spannungsmomente.

Nicht nur der vorzeitige Spannungsverlust macht die Beförderung sehr junger Menschen in hohe Verwaltungsämter zum Experiment. Nehmen sie

²⁵ der im Rahmen der Einzelbehörde behandelt werden wird, S. 101.

²⁶ Vgl. S. 8. Anders, wenn eine ganz neue Organisation geschaffen wird. Dann kann man die starke Fantasie und die rücksichtslose Energie junger Menschen gut gebrauchen.

es mit ihrer Aufgabe ernst, so können sie gerade in der Beziehung enttäuschen, in der man Hoffnungen auf sie gesetzt hatte: in der Unbefangenheit und zupackenden Frische. Große Ämter sind wie eiserne Rüstungen, die dem ungeübten Träger schwerfällige, unjugendliche Bewegungen aufzwingen. Schließlich bliebe zu bedenken, daß man solche Beförderungen niemals rückgängig machen kann. Das Beamtenrecht kennt in normalen Zeiten keine Herabstufung (und darf sie um der Autorität willen nicht kennen)²⁷. Wer einmal befördert ist, muß auch im Falle des (unverschuldeten) Versagens in der gleichen Höhe weiterverwandt werden. Es sei denn, man versetze ihn (falls er zu den Politischen Beamten gehört) in den Wartestand. Dann wäre immer noch eine Fehlleitung von Menschenkraft und Staatskredit zu beklagen. Trotz alledem bleibt es dringend erwünscht, daß ein erheblicher Teil der Spitzenstellungen in Staat und Gemeinde mit Männern besetzt wird, die das vierte Lebensjahrzehnt noch nicht abgeschlossen haben²⁸.

Jahre der Vollreife. Nach Erreichung der vollen Reife bis zu den ersten Alterserscheinungen — also etwa während der dreißig Jahre vom fünf- undzwanzigsten bis zum fünfundfünfzigsten Lebensjahr — verläuft nur die Kurve der körperlichen Leistungsfähigkeit als ein schwach gewölbter Höhenrücken. Zwei andere, gleichfalls physiologisch bedingte Linien pflegen ihren steilen Anstieg über jene Reife hinaus fortzusetzen, dafür aber schon vor dem Erlahmen der physischen Kräfte wieder abzusinken. Es sind, nahe miteinander verwandt, die geistige Beweglichkeit und die Produktivität. Beweglichkeit unentbehrlich für jede Verwaltungsarbeit, die sich über die einfachsten Hilfsdienste erhebt, Produktivität Voraussetzung der höheren, gestaltenden Leistung. Beide bestimmt durch körperliche Entwicklungen, die sich ohne äußere Zeichen, gewissermaßen unter der Oberfläche abspielen, beide aber auch in hohem Maße — und jedenfalls stärker als die Kurve der physischen Kraft — beeinflussbar durch die Umwelt. Diese vermag zwar Fehlendes nicht hervorzuzaubern, aber Vorhandenes zu fördern oder zu verschütten.

So ist denn die Sorge um Beweglichkeit und Produktivität in diesem Lebensabschnitt Hauptgegenstand der Laufbahnpflege. Es gibt freilich Lebensläufe, die sich ohne pflegerische Bemühung gedeihlich entwickeln. Starke Naturen, Menschen, die von vornherein ein in sich geschlossenes Ganzes darstellen, können es vertragen, Jahre hindurch in reizloser Umgebung mit undankbaren Arbeiten beschäftigt zu werden. Ihre geistige Verfassung leidet auch bei einseitiger Nahrungszufuhr nicht; ihre Schöpferkraft wird durch einen Mangel an Aufgaben nicht zerstört. Andere hingegen bedürfen des Lebenselixiers der Spannung, und wenn es nicht die des Werks oder des höheren Amtes sein kann, so muß wenigstens ein gelegentlicher Ortswechsel seinen

²⁷ Die Verwaltungsleiter ist einer Zahnstange mit Sperrklinke vergleichbar: es gibt nur ein Aufwärts, kein Abwärts.

²⁸ Auf jeden Fall sollten junge Menschen, falls sie zu Hoffnungen berechtigen, schon frühzeitig mit dem Betriebe einer Zentralbehörde vertraut gemacht werden.

belebenden Reiz ausüben. Die Verwaltung würde sich ins eigene Fleisch schneiden, wollte sie über solche Eigenarten einfach hinweggehen. Erlebt man doch, daß Beeinflußbarkeit durch die Umgebung Hand in Hand geht mit großem Einfluß auf sie. Darum darf man weder einen feinnervigen, vielfach interessierten und mitteilbaren Geist in einem entlegenen Nest versauern lassen noch einen landschaftlich verwurzelten, im kleinen Kreise glücklichen und erfolgreichen Beamten einer großstädtischen Riesenbehörde eingliedern und ihn damit des Gebrauchs seiner besten Kräfte berauben. Versetzungen sind, selbst wenn sie unter Beförderung vor sich gehen, der Entwicklung nicht immer zuträglich. Jedenfalls dürfen sie einander nicht zu schnell folgen. Der Beamte muß in der Lage sein, das in der schweren Einarbeitungszeit Erworbene auch eine angemessene Zeit hindurch auszuwerten. Überschnelle Weiterversetzung wandelt den belebenden Reiz des Ortswechsels in ungesunde Reizung; sie schädigt die Produktivität und begünstigt bestenfalls die Routine im üblen Sinne, d. h. die Kunst, ernstern Aufgaben auszuweichen oder mit einer Scheinlösung über sie hinwegzukommen²⁹.

Zwei Dinge wirken auf die Beweglichkeit und Produktivität mit besonderer Stärke: die Eigenart des Postens, der dem Beamten anvertraut ist, und die Eigenart der Menschen, mit denen er am gleichen Werke steht. Die Aufgabe der Personalverwaltung, den rechten Mann an die rechte Stelle zu bringen (S. 23), erfordert deshalb so viel Feingefühl und Autorität, weil hier persönliche Bedürfnisse und Wünsche dienstlich zu bewerten sind. Nicht als ob es für jeden Beamten stets nur einen Platz gäbe, für den er bestimmt und der für ihn bestimmt ist. Aber die Charaktere lassen doch eine Gruppenbildung erkennen: gewisse Veranlagungstypen eignen sich für gewisse Tätigkeitsformen³⁰. So kommt es, daß der gleiche Mensch in dem einen Pflichtenkreis wächst und aufblüht, während er in dem andern verkümmert und zerbricht. Ausgesprochene Fehlbesetzungen pflegen so handgreifliche Mißerfolge zu zeitigen, daß ihre Rückgängigmachung die geringeren Schwierigkeiten bereitet. Anders, wenn der Eignungsmangel erst allmählich fühlbar wird. Auf das Leben der Verwaltung angewandt müßte das Sprichwort lauten: aller Anfang ist leicht! Der neue Stelleninhaber genießt oft eine Schonzeit. Man läßt ihm Ruhe zur Einarbeitung, bevor man ihm die ungelösten Probleme seines Amtsbereichs näherbringt. Reicht seine Kraft dann nicht aus oder weist seine

²⁹ Näheres zur Routine vgl. unten S. 79.

Die Umzugskostenbestimmungen machen in Verbindung mit der schwachen Finanzkraft der Beamten jede Versetzung zu einer wirtschaftlichen Belastung, mindestens aber zu einem schwierigen Rechenerempel. Zumal die Verpflanzung einer kinderreichen Familie erfordert einen Aufwand an Nervenkraft, der dem Hausherrn im Interesse seiner Arbeitsfähigkeit und seinen Angehörigen in Rücksicht auf ihre gedeihliche Entwicklung nicht zu schnell hintereinander zugemutet werden sollte.

³⁰ z. B. die Menschen mit dem „Sinn für Macht“ für den Polizeidienst, vgl. unten S. 241.

Begabung in eine andere Richtung, so beginnen die Schwierigkeiten. Der Beamte geht mit unzureichenden, unzweckmäßigen Maßnahmen vor und fährt sich fest. Vorgesetzte, die eine solche bedenkliche Entwicklung rechtzeitig erkennen und abbiegen wollen, müssen echtes Walten bewähren.

Soweit Verwaltung Gemeinschaftsarbeit erfordert, hängt der Erfolg von der Harmonie zwischen ihren Gliedern ab. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe der Personalverwaltung, für eine glückliche Zusammenstellung der Persönlichkeiten zu sorgen und die Fortdauer der Übereinstimmung sicherzustellen. Hierbei offenbart sich der ganze Wert solcher Erfahrungen, die in jahrelanger Anteilnahme an der dienstlichen und menschlichen Entwicklung der einzelnen Beamten gewonnen wurden. Ein derart Erfahrener wird insbesondere zu beurteilen vermögen, ob bei zwei Männern, die zusammenarbeiten sollen, (als Präsident und Vizepräsident, Landrat und Kreissekretär usw.) der gemeinsame Besitz so stark ist, daß sie sich in ihren Verschiedenheiten nicht abstoßen, sondern ergänzen³¹.

Ständige Spannungen und Reibungen können die Arbeitskraft der Beteiligten zerrütten. Schafft auch der Versuch einer amtlichen Schlichtung keinen Wandel, dann muß die Trennung der Streitenden durch Versetzung ins Auge gefaßt werden. Der Satz, daß ein Beamter den andern so zu verbrauchen habe, wie er ist (S. 24), stellt eine Richtlinie, kein Dogma dar. Es muß von ihm abgewichen werden, wenn andernfalls Dauerschäden drohen. Gegen den unerwünschten Eindruck, man dürfe die Behörden zum Lummelplatz privater Gefühle machen, wird sich die entscheidende Instanz durch die äußere Gestaltung ihrer Versetzungsaktion sichern.

Man mag bei der Verwendung eines Beamten bezüglich Beschäftigungsart und Mitarbeiterchaft noch so viel Umsicht walten lassen, — die geistige Beweglichkeit kann trotzdem überraschend schnell erlahmen, die Produktivität ganz plötzlich versiegen. Es gibt keine zuverlässige Voraussage der Leistungsdauer! Gewisse Naturen machen zu Beginn ihrer Laufbahn, im Drange der Sicherungs- und Geltungsstriebe, einen überdurchschnittlichen Eindruck und leisten auch wirklich Besonderes. Läßt aber jene Hochspannung nach, dann reicht es eben noch für die laufenden Geschäfte. Andere erfreuen sich ursprünglich einer ungezwungenen, frei strömenden Schöpferkraft, büßen sie aber nach wenigen Jahren ein, ohne daß sich der Verlust aus einem Nachlassen äußerer Antriebe erklären ließe. Solche Abläufe unterliegen nicht selten der Fehlbeurteilung und Fehlbehandlung. Es geht bei ihnen weder um eine schuldhaftige Verletzung übernommener Pflichten noch um eine beginnende „Verkalkung“, d. h. um Alterserscheinungen im engeren Sinne. Diese Menschen sind und bleiben fleißig und gesund. Aber mit dem Abschluß der erwähnten physiologischen Vorgänge haben sich die Voraussetzungen ihrer geistigen Leistungsfähigkeit geändert. Klagen über Verspießerung wären hier ebenso sinnlos wie der Versuch, verlorenes Gestaltungsvermögen durch dienstliche Vorhaltungen oder durch die Empfehlung einer Jodkur wiedererwecken zu wollen.

³¹ Vgl. hierzu auch S. 244, — Ergänzung zwischen Sekretären und pflegerischen Kräften in der Wohlfahrtsverwaltung!

Wohl aber ist zu prüfen, ob die Herabsetzung der Leistungsfähigkeit nicht einen Wechsel des Postens, eine Versetzung im Interesse des Dienstes erheischt. Den leitenden Männern liegt nicht nur die dankbare Aufgabe der Förderung ob, sondern auch die Pflicht, Beamten eine Verantwortung abzunehmen, der sie nicht mehr gewachsen sind. Das ist eine schwere Pflicht, wenn es sich — wie in den gedachten Fällen — um ein unverschuldetes Versagen handelt. Den Betroffenen werden die Vorgänge im eigenen Innern selten bewußt. Da sie nicht einsehen, warum sie weichen sollen, ist es schwierig, aufkeimendes Mißtrauen zu beseitigen und Verbitterung hintanzuhalten. Aber auch die Gewißheit, einen persönlichen Freund zu verlieren, darf den Vorgesetzten nicht hindern, der wertvolleren Kraft die Bahn freizumachen.

Wir stellten fest: vom fünfundzwanzigsten bis etwa zum fünfundfünfzigsten Lebensjahr verläuft die Kurve der körperlichen Leistungsfähigkeit in schwacher Wölbung. Die Entwicklung der dienstlichen Leistung pflegt ihr zu entsprechen. Aber die Gesundheitskurve stellt selten eine ganz glatte Linie dar. Krankheiten, Unfälle, wiederauflebende Kriegsleiden verursachen Einbrüche. Der Beamte wird dadurch entweder vorübergehend arbeitsunfähig, oder er vermag die Störungen in sich selbst auszugleichen. Dann kommt es überhaupt nicht zur Unterbrechung oder Beeinträchtigung des Dienstes. Manchmal ahnt der Vorgesetzte nicht, mit welcher heroischer Selbstverleugnung solch ein Beamter die Pflichten des Tages erfüllt. Die ungeschriebene Geschichte des deutschen Beamtentums weiß von schwächlichen, durch Krankheit heimgesuchten Menschen zu berichten, die ihre Leistung mit dem Einsatz stärkster sittlicher Kräfte auf gleichbleibender Höhe hielten, ja sie durch das innere Kräftepiel der Kompensation steigerten.

Als geistiger Arbeiter ist der Verwaltende vor allem Nervenstörungen ausgesetzt. Soweit diese sich durch die üblichen Anzeichen kundtun, wird der Dienststellenleiter sie unschwer erkennen und im Einvernehmen mit dem Erkrankten der Heilung zuführen können. Aber es gibt Leiden, deren Merkmale anfangs nur dem Arzt wahrnehmbar sind, während sie sich dem Laien lediglich durch Verschlechterung der Leistungen bemerkbar machen. Wiederum liegen Fehlschlüsse nahe: der Vorgesetzte glaubt entweder an Pflichtwidrigkeiten und macht den (zwecklosen) Versuch einer moralischen Beeinflussung, oder er nimmt den Niedergang als die zwangsläufige Folge vorzeitigen Alterns hin und findet sich damit ab. Im ersteren Falle wird die falsche (disziplinare) Einwirkung das Leiden vermutlich noch verschlimmern; in beiden Fällen geht der ärztlichen Behandlung Zeit verloren, und die Gefahr der Unheilbarkeit wächst.

Bergegenwärtigen wir uns einen derartigen Fall! Ein pflichttreuer Beamter vernachlässigt sich zusehends: er kommt verspätet zum Dienst, er läßt Erledigungsfristen verstreichen, und was er schließlich abliefern, erweist sich als mangelhaft. Daß es sich um eine krankhafte Beeinträchtigung der Stärke und Stetigkeit seines Willens handle, kommt ihm nicht zum Bewußtsein. Er wird sich selbst zum Rätsel, und gerade weil er von jeher einen hohen Pflicht- und Ehrenstandpunkt vertrat, empfindet er das plötzliche Mißverhältnis zwischen Wollen und Können als unerträglichen Druck. Vergebens sucht er sich von ihm zu befreien: er schafft das gewohnte Pensum nicht mehr! Der Restzetteln wächst an, auswärtige Behörden erinnern und werden ungeduldig. Wiederholte Vorhaltungen fruchten nichts. Der Beamte verzichtet auf

jeglichen Urlaub, um ja keinem Vertreter Einblick in den durcheinander geratenen Arbeitsbereich zu gewähren³². Dann verschwinden Aktenstücke vollkommen. Der Beamte wird über den Verbleib vernommen und macht unklare Angaben. Der Schreibtisch muß amtlich geöffnet werden, und nun finden sich unbearbeitete Sachen in Haufen, darunter solche, die mit einem Federstrich zu erledigen gewesen wären. Wird der krankhafte Einschlag auch jetzt noch nicht erkannt (und ärztliche Behandlung eingeleitet), so kommt es zum dienststrafrechtlichen Einschreiten. Selbst wenn dann das Disziplinargericht zur Einstellung gemäß § 51 StGB. gelangt, macht ein solcher Grenzfall den Behörden unendliche Arbeit, von dem Leide zu schweigen, das er über den Beamten und seine Familie bringt.

Nicht nur allgemeines menschliches Mitgefühl, sondern auch grundlegende dienstliche Interessen gebieten den Kameraden und Vorgesetzten, der tragischen Zuspitzung vorzubeugen. Manchmal genügt ein rechtzeitig gewährter Erholungsurlaub, um einen wertvollen Mitarbeiter zu retten. Aber wie vorbeugen, wenn nur der Arzt die ersten körperlichen Anzeichen deuten kann? Der Schlüssel liegt im Nahesein, im Miterleben; er liegt in der „ständigen liebevollen Aufmerksamkeit, die der Verwaltende seinem Kreise widmet“ (Einführung S. 4). Wer so zu seinen Untergebenen steht, braucht kein Nervenarzt zu sein, um Störungen, die mit einer Verzerrung der Charakterzüge verbunden sind, frühzeitig als Krankheitsercheinungen zu werten. Ist er über die Lebensumstände der ihm Anvertrauten unterrichtet, weiß er von ihren familiären Sorgen, von Vermögensverlusten und sonstigen Schicksalschlägen, so wird er sich seiner Beamten beim Durchschreiten solcher Gefahrenzonen besonders annehmen können. Er wird die Ursachen von Störungen schneller erraten und in den Gegenmitteln nicht so leicht fehlgreifen. Von hier aus gewinnt der kameradschaftliche und gesellschaftliche Verkehr mit der Gefolgschaft sein tieferes dienstliches Interesse³³.

Jahre des Alterns. In Erörterung der Pflichten, die dem Vorgesetzten gegenüber seinen Untergebenen obliegen, gelangen wir zur dritten und letzten Gruppe. Es geht um Einsatz und Betreuung der Beamten im vorgerückten Lebensalter (vom 55. bis zum 65. Jahre und darüber hinaus). Welche Aufgaben sind ihnen innerhalb des ganzen Organisationskreises eigentümlich?

Am Bestande der deutschen Nation und am inneren Reichtum ihres Wesens haben vergangene Geschlechter geschaffen. Dank für das hohe Vätererbe lebt in unseren Herzen, — selbst abstrahlen können wir ihn nur jenen Gliedern der älteren Generation, die noch unter uns weilen. Ehrerbietung vor dem Alter ist ein Gradmesser gewachsener Volkskultur; auch in der Verwaltung gebührt ihr eine Stätte.

Der Beamte pflegt in seinen letzten Dienstjahren jüngeren Vorgesetzten unterstellt zu sein, d. h. die behördliche Abstufung stimmt nicht mit der Rang-

³² Hier ist doppelte Aufmerksamkeit vonnöten, denn es könnte sich auch um den Versuch handeln, eine Veruntreuung oder dergl. zu verschleiern! Oder misleitetes Ehrgefühl hat den Beamten verführt, ein Aktenstück, mit dem er nicht fertig wurde, kurzweg zu vernichten, und er fürchtet nun die Entdeckung.

³³ Vgl. S. 49.

ordnung der Pietät überein. Sache der Jüngeren ist es, das Mißverhältnis durch unaufdringliche Rücksichtnahme auszugleichen. Damit bereiten sie den Boden, auf dem der Ältere seinen Beitrag zum Werke ungehemmt und unverbittert leisten kann. Dieser Beitrag entstammt der persönlichen Erfahrung, jenem Schätze, der nur in den Wechselfällen des Lebens erworben und so wenig ererbt oder angelesen, wie vererbt oder mechanisch weitergegeben werden kann³⁴. Der Erfahrene hat die Ereignisse langer, im Dienste von Volk und Staat verbrachter Jahrzehnte nicht nur registriert, sondern innerlich verarbeitet (erlebt im tieferen Sinne) und sie dadurch zu geistigem Besitz gewandelt. Durch solche Männer spricht die Vergangenheit anregend und fördernd, aber auch mahnend und warnend zur Gegenwart.

Nicht jeder im Dienste Ergraute kann solche Beiträge spenden. Sei es, daß ihm die Anlage zum echten Erleben fehlt, sei es, daß es veräußert worden ist, sie zu entwickeln (einige Fingerzeige dafür sind in dem der Gesamtschau gewidmeten — sechsten — Kapitel gegeben, S. 96). Nur der vermag seinen Erfahrungsschatz fruchtbar zu machen, der in der Lage ist, bei Beschwörung eines Vorgangs der Vergangenheit auch die bedeutungsvolleren äußeren Umstände wieder ins Licht zu rücken. Mit dem Spezialistentum in der Verwaltung ist leider auch das einseitig auslesende Spezialisten-Gedächtnis verknüpft! Da leben die Ereignisse im Kopfe des einen nur als eine Kette von Rechtsfiguren, in dem des anderen nur als eine Folge finanzpolitischer Rechenexempel. Wiederholt sich eine Figur, ein Exempel, so meldet sich das unfehlbare Gedächtnis, und bald liegt der „Vorgang“ auf dem Arbeitstisch. Aber Vorsicht gegenüber den Schlußfolgerungen und Ratschlägen des Spezialisten! Denn wie er sein Erinnerungsbild nicht im Rahmen der damaligen Zeit zu schauen vermag, so kann er auch die Wirkung innerhalb des gegenwärtigen Geschehens nicht beurteilen. Die äußeren Umstände entscheiden aber meist über den Erfolg. Die gleiche Maßnahme, die sich einst als undurchführbar erwiesen hat, wird unter veränderten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen keinerlei Widerstand mehr finden und die beste Wirkung tun. In solchen Fällen darf sich der Handelnde durch trügerische „Erfahrungen“ nicht beirren lassen. Versucht doch Altersmüdigkeit bisweilen, mit Ben Affbas Weisheit, daß alles schon einmal dagewesen sei, den Latendrang der Jüngeren zu lähmen. Dies wäre eine Rolle, die der älteren Generation nicht zuzubilligen ist³⁵.

An der Gestaltung zweier Fähigkeiten ist die Erfahrung maßgeblich beteiligt: am Urteil (Urteilsfähigkeit, auf dem Rechtsgebiet auch Judiz genannt) und an der Geschäftsgewandtheit (Routine). Der altgediente Beamte hat viele langfristige Abläufe miterlebt. Menschen haben unter seinen Augen ihren Weg durch die Zeit genommen, sind ans Ziel gelangt oder gescheitert. Bescheidene Referate haben sich zu lebenswichtigen Organisations-

³⁴ „ Der schlichste alte Mann,
Der siebzig Jahre zählt und seine Sinne
Behielt, versteht von manchen Dingen mehr,
Als selbst der flügste, der noch Jüngling ist.“

Hebbel, Gyges und sein Ring, 5. Akt.

³⁵ Vgl. auch die Ausführungen zur Problematik des Abwartens, S. 189, und das dort erwähnte Goethezitat von der „minderen Regsamkeit bei Abwendung drohender Übel“!

kreiſen ausgeweitet, während großartig aufgezogene Maßnahmen bald ihr Ende in den Altengriedhöfen der Archive fanden. In jeder Phase dieſer Entwicklungen war der Beamte gehalten, das Geſchehen zu durchleuchten und zu klären, oder er ſtand vor der ſchweren Aufgabe, den Nebel der Zukunft zu durchdringen und den mutmaßlichen Fortgang zu beurteilen. Inzwiſchen mag das fortschreitende Alter ſeine Energie und ſeine ſchöpferiſche Fantasie geſchwächt haben — ſeiner Urteilskraft braucht das keinen Abbruch zu tun, ja ſie kann weit über jede amtliche Altersgrenze hinaus wachſen und reifen. Solche Männer ſind die rechten Schlichter, Richter und Ratgeber. Als Schlichter iſt der Abgeklärte, im Dienſte der Ordnungen Aufgewachſene, am eheſten geeignet, Zwiſtigkeiten zu entgiften und widerſtreitende Ansprüche auf höherer Ebene miteinander auszugleichen. Als Mitglied eines Verwaltungsgerichts, d. h. eines normwahrenden Staatsorgans (vgl. S. 224) wird er kraft ſeiner umfaſſenden Dienſt- und Lebenskenntnis die heikle Aufgabe der Kontrolle anderer Dienſtstellen löſen, ohne öffentliche Interereſſen preiszugeben und ohne die Rechte der Volksgenossen zu verkürzen. Soweit die Verwaltungsgerichte als Beſchlußbehörden tätig werden, ſind ihre Mitglieder nicht nur zum Entwirren und Geraderücken berufen, ſondern auch zum Geſtalten. Kann doch von den Bedingungen, unter denen die Baugenehmigung für ein Waſſerkraftwerk oder eine Chemiſche Fabrik erteilt wird, Geſicht und Wirtſchaftsſchiekſal eines ganzen Landſtrichs abhängen! Mitgeſtalter iſt auch der Ratgeber. Dem viel-erfahrenen, gereiften Berater wird der Wuſch nicht ſo leicht zum Vater des Gedankens; ſtärker als der Handelnde ſelbſt iſt er dagegen geſeit, das Erſtrebte vorſchnell als erreicht anzusehen. Das befähigt ihn zu jener Voraussicht, deren es zur Jngangſetzung eines jeden größeren Werkes bedarf³⁶, und macht ihn zum unentbehrlichen Helfer des Hauptverantwortlichen, auch wenn der Berater ſeinem Herrn an Einfallſreichtum und Geſtaltungskraft unterlegen ſein ſollte. Erfahrung und Augenmaß werden ihn inſtand ſetzen, zu ſagen: die eine Maßnahme wird vermuthlich dieſe, die andere jene Folgen zeitigen³⁷.

In ſolchem Zusammenwirken lebt der Mentor der griechiſchen, der Treue Eckart der deutſchen Sage wieder auf. — Während die Verwaltung dem jungen Präſidenten gern einen älteren Vicepräſidenten beigibt, herrſcht bei den militäriſchen Kommandoſtellen ein anderer Brauch: dem ſtrenger durchgeführten Dienſtaltersgrundsatz ent-

³⁶ Wieder gedenken wir eines viel angeführten, aber auf das Staatsleben nicht ohne weiteres anzuwendenden Dichtervorts:

Der Eine fragt: Was kommt danach?

Der Andere fragt nur: Iſt es recht?

Und alſo unterſcheidet ſich

Der Freie von dem Knecht. (Th. Storm, „Sprüche“.)

Der Verwaltende muß beide Fragen tun; darum dürfte er zu einer Maßnahme, die wohl von hohem ethiſchen Wert iſt, aber vernichtende wirtſchaftliche Folgen beſorgen ließe, nicht die Hand reichen.

³⁷ Wüſchenswert iſt, daß ein ſolches Gutachten über Zukunftswirkungen ſich zu einem Rat im engeren Sinne, zur Empfehlung einer beſtimmten Löſung verdichtet. Näheres hierzu bei Erörterung des Berichts, S. 125, und des Vortrags, S. 199.

sprechend ist der Befehlshaber seinem Chef des Stabes meist auch an Lebensjahren überlegen. Diesen stattet die Dienstordnung jedoch mit einer gewissen Selbständigkeit gegenüber dem Kommandoführer aus.

Nun zu der anderen von der Erfahrung genährten Fähigkeit: zur Geschäftsgewandtheit! Wer einmal den Senseschwung eines alten Schnitters beobachtet hat, weiß, daß es ein solcher Veteran der Arbeit an Ausdauer mit dem Jüngling aufnehmen kann. So vermag auch der Beamte seine Technik im Laufe der Jahre so zu vervollkommen, daß sie die durch den körperlichen Abstieg verursachte Schwächung ausgleicht.

Dazu ein Rückblick auf die Innere Verwaltung des Reiches und der Länder während des Weltkrieges! Infolge der Einziehungen zum Heeresdienst lag die Hauptlast der Verantwortung damals auf den Schultern alter, nach heutigen Begriffen überalterter Beamter. Jeder hatte eine ganze Reihe von Dezernaten zu versehen. (Gewiß: man konnte manches auf sich beruhen lassen und manches vertagen. Aber ohne die Dienst erfahrung und verwaltungstechnische Meisterschaft jener Männer wäre der Behördenbetrieb nicht aufrechtzuerhalten gewesen.)

Neben ihrer die Alterserscheinungen ausgleichenden Wirkung hat die Gewandtheit des Altgedienten noch ihren selbständigen Wert für die Verwaltung. Nur wenn Routine das Feld ausschließlich beherrscht, verdient sie eine abwertende Note. Sie bleibt unentbehrlich, wo es gilt, Raum für die vor- dringlichen, bedeutsamen Angelegenheiten zu gewinnen. Wie eine Hausfrau es büßen müßte, wenn sie mit dem Großreinemachen in allen Zimmern gleichzeitig begänne, so würde eine Verwaltung sich schnell festfahren, wollte sie alle Probleme gleichzeitig anpacken. Da hilft Routine, die laufenden Geschäfte mit einem Mindestaufwand von Zeit und Kraft zu erledigen und für die im Augenblick nicht zu schaffenden Aufgaben vorläufige Lösungen zu finden.

Was sich im Erfahrenen an Urteilskraft und Geschäftsgewandtheit angereichert hat, wird in seiner Wirkung noch gesteigert durch den Zuwachs an Autorität. Wenn wir in der Einführung vermerkten (S. 4), daß schon vom bloßen Da-sein des Waltenden richtunggebende Kräfte ausgehen, so hatten wir dabei vornehmlich die Altersjahre im Sinne. Wie wäre es sonst denkbar, daß dieser Oberbürgermeister über seiner Verwaltung nur „schwebt“, ohne auf irgendwelche Einzelheiten einzugehen, jener Landrat wegen eines körperlichen Leidens seinen Amtssitz überhaupt nicht mehr verläßt, — und daß Stadt- und Kreisverwaltung dabei doch in bester Ordnung sind und mit jeder Lebensäußerung den Geist ihrer Leiter ausstrahlen? Es ist die fest begründete Autorität jener Männer, die im Verhalten ihrer Untergebenen zu Tage tritt und zugleich bei ihren Eingeseffenen die Bereitschaft zur Einordnung erzeugt. Behörden sind eben keine bloßen Aktenfabriken, sondern Menschenkraft-Werke eigener Art (S. 183), und es gibt für den Einsatz der bestimmenden Kraft kein Schema, sondern nur einen Gradmesser: die Wirkung, den Erfolg.

Altersgrenze. So können Gewinn und Verlust der Jahre sich im Verwaltenden lange Zeit die Waage halten, bis schließlich doch die schwächenden und verhärtenden Alterseinflüsse überwiegen. Insbesondere läßt die Fähigkeit

nach, das neue Geschehen dem Anschauungskreise einzufügen³⁸. Damit weicht die innere Schau des Alternden immer stärker von den tatsächlichen Verhältnissen ab. Seine Maßnahmen, auf so unsicherem Grunde ruhend, lassen die gewohnte Treffsicherheit vermissen, und selbst sein Rat verliert an Wert, weil er der Gegenwart nicht mehr gerecht wird. Die unausbleiblichen Fehlschläge werden entweder resigniert hingenommen oder — in Verkennung des eigenen Versagens — dem Übelwollen und der Torheit Anderer zur Last gelegt. Energie entartet zu Eigensinn. Geht die Beamtentradition ohnehin mehr darauf, die Zellwände des staatlichen Organismus zu stützen, als den lebendigen Zellkern — das Volk — zu pflegen³⁹, so verstärkt das Alter diese Einseitigkeit noch. Mit der geistigen Elastizität schwindet auch die Fähigkeit, mit dem Fühlen und Denken des Volkes Schritt zu halten, und die Anteilnahme beschränkt sich schließlich auf den inneren Behördenbetrieb, den „Bau“. Der Beamte beginnt im Verkehr mit der Umwelt verknöchert und volksfremd zu wirken.

Diese Erscheinungen erreichen bei den meisten um die Mitte des siebenten Jahrzehnts einen Grad, der ihr Ausscheiden geboten erscheinen läßt. Dementsprechend ist auch die amtliche Altersgrenze festgelegt. Das Gesetz berechtigt und verpflichtet grundsätzlich einen jeden, ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Leistungsstand, seine Tätigkeit mit dem vollendeten 65. Lebensjahr einzustellen. Indem es dem Scheidenden wie seinen Vorgesetzten besondere Entschlüsse erspart, befreit es den Schlußakt von mancher Peinlichkeit. Der Beamte und seine Behörde können den Übergang in den Ruhestand bzw. die Bestellung des Nachfolgers von langer Hand vorbereiten. Den Versuchen, sich trotz sinkender Kräfte aus wirtschaftlichen Gründen möglichst lange im Amte zu halten, wird ein Kiegel vorgeschoben und damit der Überalterung des ganzen Standes vorgebeugt. Aber über diesen Vorteilen sollte nicht vergessen werden, daß die Altersgrenze wie jedes Schema keine vollkommene Regelung bringt. Der Vorgesetzte darf es sich nicht nehmen lassen, die Amtsführung der älteren Beamten sorgfältig darauf zu beobachten, ob nicht im Einzelfall eine Ausnahme, eine Vorverlegung oder Hinausschiebung der Grenze geboten ist. Zwar wird man um der Wirksamkeit des Grundsatzes willen gewisse Minderleistungen der Gealterten hinnehmen müssen, aber darum kann dem völlig Versagenden kein Anspruch auf Beschäftigung bis zum 65. Lebensjahre eingeräumt werden. Zum mindesten müßte er sich die Veretzung in ein weniger verantwortliches und nicht so stark mit dem öffentlichen Leben verwobenes Amt gefallen lassen. Andererseits darf dem körperlich und geistig rüstig ge-

³⁸ Je tiefgreifender sich die Zeiten wandeln, umso umfangreicher ist auch das Tatsachenmaterial, das der einzelne innerlich neu verarbeiten muß, und umso früher und stärker wird sich die Alterserscheinung des „Nicht mehr mit Könnens“ ausprägen. Hier liegt eine Wurzel für den schnellen Menschenverbrauch in ganz Europa seit dem Beginn des Weltkrieges.

³⁹ Vgl. E. 247.

bliebenen und nach Lage der Dinge vorerst unerseßlichen die Weiterarbeit nicht verwehrt werden. Es gibt Verbindungen zwischen Persönlichkeit und Amt von solch besonderer Harmonie und Festigkeit, daß es vermessen wäre, sie einem Prinzip zum Opfer zu bringen.

Grenzen der Betreuung. Lassen wir die drei Altersgruppen noch einmal an uns vorüberwandern, so werden wir uns auch der Grenzen bewußt, die der Betreuung gesetzt sind. Innerhalb einer Behörde oder Behördenorganisation verdichten sich die Beziehungen zwischen dem Leiter und den Nachgeordneten kaum je derart, daß sie der verschworenen Gemeinschaft des militärischen Befehlshabers und seiner Gefolgschaft gleichkämen⁴⁰. Dazu fehlt sowohl die ständige persönliche Fühlung (man denke an den Regierungspräsidenten und seine über den ganzen Bezirk verteilten Landräte!) wie die zusammenschweißende Wirkung gemeinsamen Kampfes und gemeinsamer Gefahr. In den oberen Lagen der Verwaltung macht sich zudem die Gesamtausrichtung auf den Willen der Regierung weit stärker fühlbar als die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Verwaltungseinheit. Auch die vertikale Gliederung mit ihrer Verschachtelung schwächt die Bindekraft der einzelnen Dienststelle oder Organisationsgruppe.

Die wirtschaftliche Betreuung der Untergebenen ist — wenn wir von der bloßen Beratung absehen — bei der Starrheit des Gehaltsystems auf Unterstützung und Notstandsbeihilfen beschränkt, für deren Bewilligung wiederum ganz bestimmte Richtlinien gelten. Die erzieherische Betreuung im Sinne der Menschenführung ist nur in den ersten Jahren wirksam. Die meisten haben um die Mitte des vierten Jahrzehnts in Dienst und Leben ihre Form gefunden und lassen sich innerlich nicht mehr umgestalten. Man kann ihnen dieses anbefehlen und jenes verwehren, aber im allgemeinen muß man sie nehmen wie sie sind. Für die Betreuung bleiben dann nur zwei Möglichkeiten: die schonende, rücksichtsvolle Behandlung und die Bemühung um den richtigen, der Eigenart angepaßten dienstlichen Einfaß.

Trotz dieser Einschränkungen ist der Betreuungsgedanke als Motiv von stärkster Bedeutung für die Lätigkeit des Vorgesetzten, wie eines jeden in der Verwaltung Lätigen. Unter den Anforderungen des Berufs, von denen dies Kapitel handelte, steht die Sorge um den Mitarbeiter als um einen Anvertrauten an erster Stelle.

Fünftes Kapitel.

Wirtschaftliche Fähigkeiten.

Die Beamten als Wirtschaftler. Sei es, daß die Behörden regelnd, helfend oder gestaltend in das Wirtschaftsleben eingreifen oder an ihm teil-

⁴⁰ Die Bezugnahme auf die Stellung des Kompagnieführers — oben S. 68 — hat insofern nur die Bedeutung eines Gleichnisses.

nehmen, sei es, daß sie sich als Hoheitsträger, als Faktoren des sozialen und kulturellen Lebens betätigen, — stets sind ihre Handlungen auch von wirtschaftlichen Voraussetzungen abhängig. Jeder Verwaltungsvorgang übt — zum mindesten mittelbare — wirtschaftliche Wirkungen aus.

I. Die Hauptleistungen der Verwaltung und die Wirtschaftsfähigkeit der Beamten.

Um zu erforschen, welche Anforderungen an den Verwaltungenden als Wirtschaftler zu stellen sind, haben wir seine Aufgaben nach Maßgabe der Haltung, die jeweils zu ihrer Lösung erforderlich ist, in drei Gruppen gegliedert. Zwischen ihnen gibt es zahlreiche Übergangsformen und Überschneidungen. Aber es war uns nicht so sehr um die haarscharfe Abgrenzung (die Definition) zu tun wie um den Kerngehalt der Gruppen. Eine Teilfrage aus diesem Gesamtbereich: die seelische Einwirkung der wirtschaftlichen Umwelt — hat uns schon bei Betrachtung des Beamtencharakters und seiner Formung beschäftigt (S. 14).

Die erste Gruppe umschließt Leistungen, die der Allgemeinheit im weitesten Sinne dienen. Sie werden erbracht, ohne daß es eines besonderen Anstoßes von Interessenten Seite bedürfte, und aus allgemeinen Steuermitteln bestritten. Hierhin gehören die großen polizeilichen Schutzmaßnahmen und die einem jeden Volksgenossen unentgeltlich zur Verfügung stehenden Kultur-, Sozial- und Wirtschaftsveranstaltungen wie Volksschulen, Wohlfahrtseinrichtungen und Verkehrsbauten (Straßen und Brücken). Alle diese Leistungen wirken gewissermaßen in den freien Raum hinaus. Vom ganzen Volk finanziert, dienen sie einem jeden ohne Rücksicht auf seine persönliche Zustimmung, fordern von ihm aber auch kein besonderes Entgelt.

In der Gruppe II sind solche Leistungen zusammengefaßt, an denen zwar auch die Allgemeinheit interessiert, deren Zustandekommen jedoch von dem Willensakt eines einzelnen abhängig ist. Er nimmt ein Sonderinteresse an der Leistung (er ist durch sie „begünstigt“) und hat dafür eine Gebühr zu entrichten. Nur für einen etwa verbleibenden Fehlbetrag werden allgemeine Mittel in Anspruch genommen. Hierhin gehören: gebührenpflichtige Genehmigungen, Bildungsanstalten mit Studiengelderhebung, Verkehrs- und Versorgungsunternehmungen. Dabei fassen wir hier nur jene Fälle ins Auge, bei denen kein Wettbewerb mit privaten Unternehmungen stattfindet.

Anders bei den Funktionen der dritten Gruppe. Hier begibt sich die Verwaltung in den Wettbewerb des privaten Wirtschaftslebens. Sie bewirtschaftet ein Mietshaus oder ein Landgut, sie betreibt eine Kreditanstalt oder ein Versicherungsunternehmen. Die Geschäfte werden in privatwirtschaftlichen Formen geführt, und diese Formen schließen auch die Notwendigkeit der (bilanzmäßigen) Wirtschaftlichkeit in sich.

1. Leistungen an die Allgemeinheit.

Mangel unmittelbarer wirtschaftlicher Resonanz. Die Durchführung der unter Gruppe I begriffenen, der Allgemeinheit zu erbringenden und von ihr zu finanzierenden Leistungen offenbart den treuhänderischen Charakter der Verwaltung¹ am deutlichsten und stellt damit an das wirtschaftliche Verantwortungsbewußtsein der Beamten Anforderungen ganz eigener Art. Denn für den durch jene Leistungen bedingten finanziellen Aufwand fehlt die natürlichste und wirksamste Kontrolle: es ist nahezu unmöglich, ihren Erfolg nach der wirtschaftlichen Seite hin ziffernmäßig zu schätzen oder gar in Mark und Pfennigen auszurechnen. Alle derartigen Leistungen wirken sich, richtig angelegt, auf lange Sicht in einer Erhöhung des allgemeinen Wohlstandspegels aus. Aber andere Kräfte wirken in der gleichen Richtung, die Arbeit der Behörden ist nur mitverursachend. Vor allem läßt sich niemals errechnen, ob die einzelne Maßnahme ihrem Aufwande nach gerechtfertigt war oder nicht.

Ist etwa die Sicherheitspolizei gut organisiert und drückt sie die Zahl der Eigentumsvergehen herunter, so zeitigt sie wertvolle wirtschaftliche Folgen: die Versicherungsätze ermäßigen sich, Kapitalzufluß und Fremdenverkehr steigen an. Damit ist der Einsatz auch bedeutender Staatsmittel gerechtfertigt. Sehen wir dagegen den Fall, daß es infolge mangelhafter polizeilicher Überwachung in einem Erholungsgebiet zu Raubüberfällen kommt, so geht der Besuch schlagartig zurück, und die Wirtschaftskraft der ganzen Gegend ist empfindlich geschädigt.

Trotz dieser Unübersichtlichkeit in der Verknüpfung von Ursache und Wirkung muß versucht werden, Anhaltspunkte für die Bemessung der Mittel zu gewinnen.

Wie das geschieht, sei an einem Beispiel verdeutlicht! In der Stadt X wird infolge Vermehrung der Polizeikräfte die Forderung nach neuen Unterkünften für die Bereitschaften unabweisbar. Handelte es sich um ein Geschäftsunternehmen, das infolge Betriebserweiterung ein neues Verwaltungsgebäude braucht, so wäre für die Bemessung der Mittel von vornherein ein ziemlich fester Rahmen da. Die Belastung durch den Neubau dürfte einen angemessenen, aus der Bilanzierung ähnlicher Betriebe abzulesenden Anteil an den sonstigen Unkosten nicht überschreiten, und die Summe der Unkosten hätte wiederum in einem bezifferbaren Verhältnis zu dem wirtschaftlichen Gesamteffekt des Unternehmens zu stehen. Ob die Vorausrechnung richtig war, ob der Aufwand für den Neubau die Unkosten nicht übermäßig steigerte, sondern mit den Geschäftserträgen im Einklang stand, ließe sich von Jahr zu Jahr durch die Bilanz überprüfen.

Wieviel schwerer und unsicherer ist es, den Aufwand für unsere Polizeiunterkunft richtig zu bemessen und ihn später auf seine Berechtigung zu kontrollieren! Die Kosten des Neubaus stellen einen Teil der staatlichen Gesamtausgaben für die Sicherheitspolizei dar. Diese ist ein lebenswichtiges Staatsorgan, aber eben darum läßt sich ihr Wert für die Allgemeinheit ebenso wenig in Zahlen angeben, wie der Wert des

¹ Vgl. Einführung S. 3.

Herzens oder des Kopfs für den Menschen. Man könnte es so ausdrücken: die Arbeit der Polizei hat wohl erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen, aber sie hat keine unmittelbare wirtschaftliche Resonanz, der man entnehmen könnte, ob in der Bemessung des Aufwandes das Rechte getroffen wurde.

Die Polizeikosten beeinflussen die Höhe der Steuern, aber diese Wirkung gestattet keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Berechtigung der Kostenhöhe. Die Steuern werden für alle derartigen Staatszwecke in einer Summe erhoben. Die Belastung durch die Polizeikosten tritt nicht gesondert in die Erscheinung. Bleibt als letzter Anhaltspunkt der Vergleich mit dem Polizeiaufwand anderer Länder. Aber die Verschiedenheiten von Staatsorganisation und Bevölkerungsdichtung haben sich immer als zu groß erwiesen, als daß sich zwingende Schlüsse ziehen ließen.

Fehlt somit die Kontrolle am wirtschaftlichen Erfolg, fehlen brauchbare Vergleichsmaßstäbe, so ist die Verwaltung darauf gestellt, auf der Ausgabenseite unmittelbar vom sachlichen Bedürfnis, auf der Einnahmeseite unmittelbar von der Steuerkraft auszugehen. Zu diesem Zwecke stellt sie für die Arbeit der Polizei ein Sachprogramm auf, schätzt die Kosten seiner Durchführung und versucht, sie mit den sonstigen allgemeinen Staatsausgaben so auszugleichen, daß der Gesamtaufwand das dem Volke zumutbare Steueraufkommen und die sonstigen Einnahmen des Staates bzw. sein Kreditvolumen nicht überschreitet.

Wie werden nun die Neubauten allgemein in den Gesamtausgaben für die Polizei untergebracht? Die Verwaltung stellt ein mehrere Jahre in Anspruch nehmendes Bauprogramm auf, für das jährlich eine bestimmte Summe im Polizeihaushalt ausgeworfen wird. Der ungefähre Umfang des Gesamtprogramms und die Höhe der Jahresraten werden zwischen der zentralen Polizeierwaltung (Polizeiabteilung des Innenministeriums) und dem Finanzressort ausgehandelt. Es gilt dabei einen Ausgleich mit den sonstigen Polizeikosten (Personalhaushalt, Fahndung, Motorisierung usw.) zu finden. Erst jetzt kommen wir zu unserem Neubau in X! Wie kann es gelingen, gerade ihn durchzusetzen? Seine Dringlichkeit muß nachgewiesen sein. Nein: seine Vor-Dringlichkeit!² Denn noch manch anderer Polizeipräsident hat Anträge auf bessere Unterbringung seiner Bereitschaften gestellt. Nehmen wir aber an, der Referent des Innenministeriums hätte es fertig gebracht, aus den Sonderverhältnissen in X die Vordringlichkeit gerade dieses Projekts vor anderen Neubauplänen nachzuweisen. Dann wäre immer noch der Kampf um die Höhe der Bausumme zu führen. Die für verschiedene Grundstücke aufgestellten Entwürfe weichen im Ergebnis um mehrere hunderttausend Mark voneinander ab. Vom polizeitaktischen, verkehrspolitischen und hygienischen Standpunkte aus ist der teuerste zugleich der vollkommenste. Polizei- und Regierungspräsident haben ihn aufs wärmste befürwortet; der Sachbearbeiter des Innenministers setzt sich kräftig für ihn ein. Aber der Finanzreferent widerspricht: in den Städten X und Y habe man pro Bereitschaft nur so und so viel aufzuwenden brauchen. Über die dortigen Sätze könne man nicht hinausgehen, wolle man nicht das ganze Neubauprogramm gefährden. Es kommt zur Vertagung. In der Zwischenzeit wird versucht, den Geländeankaufspreis zu drücken und die Bausumme durch Vereinfachungen im Entwurf zu ermäßigen. Nachdem die Polizeiabteilung erwiesen hat, daß es sich bei dem Grundstück um eine Gelegenheit handle, wie sie sich im Stadtkern von X so bald nicht wieder bieten werde, gibt die Finanzverwaltung schließlich ihren Widerstand auf — aber nicht ohne daß sie noch bei einem anderen Bauvorhaben einen erheblichen Abstrich durchgesetzt hätte. Der Neubau wird mit einer ersten Rate unter

² Welche dem Sachreferenten, der in solcher Verhandlung von wünschenswerten Aufwendungen spräche! Von Seiten der Finanzgewaltigen würde es ihm schnell entgegenkommen: für „Wünschenswertes“ haben wir überhaupt kein Geld; höchstens für Lebensnotwendiges!

die außerordentlichen Ausgaben des Staatshaushaltsplanes aufgenommen, und die Durcharbeitung des Projekts für die Ausführung kann beginnen.

Wir haben den Fall in solcher Breite behandelt, um deutlich zu machen, welche hohen Anforderungen die „resonanzlosen“ Aufgaben an das wirtschaftliche Verantwortungsbewußtsein der Beamten stellen. Wieviel verschiedene Gesichtspunkte müssen da berücksichtigt und miteinander ausgeglichen werden! Wieviel Gelegenheiten gäbe das, mit unsachlichen Argumenten zu fordern und mit eben solchen abzulehnen! Von den Reviervorstehern in X, Polizeiinspektion Mitte, die den örtlichen Beamtenbedarf zu schätzen hatten, bis zu den Ministerialdirektoren, die dem Haushaltsplan vor der Beschlussfassung die letzte Gestalt gaben, hatte jeder eine eigene, durch einen anderen kaum nachprüfbare Aufgabe. Sie alle wirkten sich in Fordern und Ablehnen, in Zug und Druck, kurz: in einem Ringen aus. Die Lösung der Aufgabe war hier wirklich die Lösung eines Spannungszustandes.

Zusammenwirken des Gestaltenden und des Wahren. Es scheint zutiefst im Wesen des Menschen begründet, daß sich unter den Partnern eines gemeinsamen Werks von selbst eine Teilung ergibt, und daß ein jeder seine Aufgabe bald als seine Sache versteht, d. h. so, als sei sie die ganze Sache. Spielt sich die Arbeit auf dem wirtschaftlichen Felde ab, so pflegen sich zwei Grundfunktionen herauszubilden, die zwei Grundhaltungen prägen: die eine richtet sich auf Macht-Gewinnung, -Wahrung und -Mehrerung, die andere auf Macht-Anwendung, auf Schöpfung und Gestaltung. Wir finden diese Teilung bei den Mitinhabern des kleinsten Geschäfts, ja wir finden sie (soweit es dort um Wirtschaftliches geht) in vielen Ehen. Wir begegnen ihr wieder bei den Riesenorganisationen der freien Wirtschaft und letztlich beim Staat. Es hat jahrhundertelanger Tradition bedurft, um in Auswahl und Erziehung der Beamtenenschaft wie in den Geseßen und Bräuchen des Verwaltungsganges jenen beiden Grundfunktionen gerecht zu werden und ihre Träger zu fruchtbarer Arbeit zusammenzuschließen. Jede einzelne würde — für sich und ohne die andere ausgeübt — den Staat zerstören: bloße Machtstauung würde ihn veröden, bloße Machtverausgabung ihn an Auszehrung zugrunde gehen lassen. Das Problem stellt sich, von seiner menschlichen Seite her gesehen, folgendermaßen dar: es gilt, die Federkraft der beiderseitigen Funktionsträger zu erhalten. Im Schöpferischen muß das Gefühl wach bleiben, daß etwas voran kommt, und im Bewahrenden, daß die Kraftreserven des Staates nicht erschöpft werden. Spannung zwischen beiden ist unvermeidlich. Aber sie darf weder zum Kampf aller gegen alle ausarten mit dem Erfolg der allgemeinen Lähmung, noch darf sie zur vollkommenen Niederlage des einen von beiden führen.

Ungefihts des Mangels an kontrollierenden Außen-Reaktionen muß in der Verwaltung jede — auch die geringste — Bedarfsanmeldung auf die Gewissensfrage stoßen: handelt es sich wirklich um ein lebensnotwendiges Bedürfnis, ist die Höhe des Aufwandes sachlich gerechtfertigt, — kurz: dürfen und

Können wir uns diese Ausgabe leisten? Andererseits muß jeder lebensnotwendige Bedarf auch seinen Sachwalter finden, der sich durch eine erste Ablehnung nicht geschlagen gibt, sondern ihn zäh weiterzuerfechten weiß. Wir sagten oben: die Funktionsträger sollen zu fruchtbarer Arbeit zusammengeschlossen werden, und hoben den Anteil der Verwaltungstradition am Erfolge dieser Bemühung hervor. Die Tradition bringt System in den Ablauf von Spannung und Lösung. Sie bewirkt, daß die einzelnen Beamten eben doch nicht nur Träger der einen Funktion, Spieler der einen Rolle sind. Die zwischen ihnen obwaltenden Spannungen werden nicht erst und nicht allein durch die obersten Chefs ausgeglichen; der Ausgleich ist bereits in ihnen selbst vorbereitet. Ihr Staatsbewußtsein, ja schon ihr Staatsgefühl macht sie Lösungen geneigt, bei denen die Leistung des Staates in einem gedeihlichen Verhältnis zu seinen Kräften steht.

Auswirkung der Treuhänderschaft. Daß Verwalten Vertrauenssache ist, daß der Verwaltende als Treuhänder fungiert, gilt von den in Gruppe I zusammengefaßten Leistungen in besonderem Maße. Sie werden der Allgemeinheit und damit jedem einzelnen Volksgenossen erbracht, ohne daß man ihm jeweils vorrechnen könnte, daß sein persönlicher Vorteil dem aus Steuermitteln, d. h. aus seiner Tasche, bestrittenen Aufwand entspreche. Ja, diese Beträge werden bisweilen eine seinen Anschauungen und Wünschen entgegen-gesetzte Verwendung finden. Aber eines ist ihm die Verwaltung schuldig: daß sie sich selbst stets Rechenschaft darüber gebe, woher denn die Mittel fließen, die sich in den Kassen des Staats und der Gemeinden ansammeln. Sie stellen den Arbeitsertrag der Schaffenden dar und setzen sich aus Pfennigbeträgen zusammen, deren Aufbringung vom einzelnen schwere Opfer forderte. Deshalb hat der Verwaltende über Steuermittel mit mindestens der gleichen Sorgfalt zu verfügen, die der Spender selbst aufgewandt hätte, wenn ihm die Beträge belassen worden wären.

2. Leistungen spezifisch öffentlicher Art.

Gesonderte Kostenrechnung. Im Unterschied von der Gruppe I mit ihrer resonanzlosen Wirkung sind die Leistungen der Gruppe II mit unmittelbaren wirtschaftlichen Gegenleistungen verkoppelt. Sie finden in der zu erlegenden Gebühr mindestens zum Teil eine geldmäßige Bewertung. Die Finanzgebarung der Behörden gewinnt damit eine wertvolle Stütze und Kontrolle. Der Aufwand für die einzelne Leistung der Gruppe II braucht (soweit sie nicht aus allgemeinen Steuermitteln bestritten wird, vgl. unten S. 87) nicht auf den oben gekennzeichneten verwickelten Wegen mit der Gesamtbilanz ins Verhältnis gesetzt zu werden. Es genügt eine gesonderte Kostenrechnung. Ist die Verwaltung insoweit von der Rücksicht auf die allgemeine Steuerkraft befreit, so hat sie doch immer noch auf das Leistungsvermögen ihres Partners Bedacht zu nehmen. Die gebührenpflichtigen

Leistungen werden dem Empfänger ja im Regelfall nicht aufgenötigt, sondern nur angeboten. Die Verwaltung muß damit rechnen, daß sie ihre Leistungen überhaupt nicht an den Mann bringt, wenn die Interessenten die Gebühr nicht erschwingen können, oder wenn ihnen die Leistung das geforderte Entgelt nicht wert zu sein scheint. Bei der Kalkulation gebührenpflichtiger Leistungen sind deshalb ganz andere Erwägungen anzustellen als bei der Gruppe I. Die Frage der Schonung oder Belastung des Partners wird hier nicht auf dem einen großen Felde „allgemeine Steuerkraft“ ausgetragen, sondern spaltet sich nach dem Interesse und dem wirtschaftlichen Vermögen der einzelnen Gegenspieler in zahlreiche Sonderfragen. Dementsprechend verlangt auch die Veranschlagung der Gebühren — und damit kommen wir zu unserm eigentlichen Gegenstande — wirtschaftlichen und sozialen Überblick. Was das Volk als Geldgeber unter Gruppe I von der Verwaltung fordert, ist eigentlich immer nur eines: Schonung der Wirtschaftskraft, — Sparsamkeit! Dagegen erheischt die Einzelkalkulation nach II Verständnis für die Lage der verschiedenen Interessentenschichten.

3. B. würde die Deckung eines Fehlbetrages im Hochschulhaushalt aus allgemeinen Steuermitteln keine fühlbaren Wirkungen auf das kulturelle Leben ausüben. Aber wie anders stände es, wenn man zu jenem Zwecke die Studiengebühren erhöhte! Dann könnte eine unerwünschte Auslese des Nachwuchses nach dem Reichtum der Eltern, eine Abwanderung minderbemittelter, aber wertvoller Elemente eintreten. Auch die Vorgänge in der wissenschaftlichen und künstlerischen Welt sind an gewisse wirtschaftliche Bedingtheiten gebunden. Dazu gehören die Studiengebühren aller Art. Ihre Bemessung (bzw. die Handhabung der Ausnahmebestimmungen) kann von starkem Einfluß auf die allgemeine Bildungslage sein.

Domäne des schöpferischen Beamten. Die in Gruppe II beschlossenen Wirkungsformen sind eine Domäne des schöpferischen Verwaltungsbeamten. Hier stößt er nicht auf die eiserne Wand der allgemeinen Steuerkraft, die ihn zum Sparen um jeden Preis nötigt. Er kann durch die Güte seiner Leistungen neue Geldquellen erschließen und alte zu kräftigerem Strömen bringen. Dabei gestattet es ihm die Eigenart der nur von der Verwaltung erbrachten Dienste, sich der Atmosphäre des privaten Wettbewerbs fernzuhalten³. Deshalb darf er auch — ohne sich dem Vorwurf der Schmutzkonkurrenz auszusetzen — aus allgemeinen Steuermitteln nachhelfen, wenn die Alleinfinanzierung gewisser Leistungen von höherer Bedeutung aus Gebühren die Wirtschaftskraft der Interessenten übersteigen sollte. Denken wir nochmals an das akademische Studium! Dem höheren Interesse, nämlich der Nachwuchsförderung, trägt der Staat durch Übernahme eines Teiles der Studienkosten auf allgemeine Steuermittel Rechnung (Mischfinanzierung).

Das Mischungsverhältnis weist bei den Leistungen der zweiten Gruppe

³ Wir haben die Versorgungsbetriebe in die Gruppe II einbezogen, weil ihre Hauptleistungen wie die Beleuchtung durch Gas und Elektrizität wettbewerbsfrei sind. In der Kraftwirtschaft stehen sie freilich im Wettbewerb des privaten Wirtschaftslebens (Dieselmotor!).

die mannigfachſten Anteilsätze auf. Ein Flügel dieſer Reihe — der mit den anteilig geringſten Gebühren — gehört in unmittelbare Nachbarschaft zur Gruppe I; der andere Flügel, bei dem die Gebühren den vollen Aufwand decken oder gar noch Überſchüſſe bringen, leitet bereits zur Gruppe III, zu den Wettbewerbsbetrieben über. Bei hohem Allgemeininteresse kann das geforderte Entgelt zur bloßen Anerkennungsgebühr zuſammenschrumpfen (Eintrittsgelder von Muſeen!), während bei Anſtalten, die vorwiegend den einzelnen Intereſſenten dienen (Elektrizitätswerke!), der ganze Betrieb durch die Gebühren im Gange erhalten werden muß. Dieſe Art der Finanzierung ſtampelt bei letzteren die Tätigkeit der Verwaltung zu einem Wirtſchaften im engeren Sinne. Gewiß verlangt auch die Führung eines ganz oder teilweise aus Steuermitteln geſpeisten Betriebes wirtſchaftliche Fähigkeiten. Auch eine Straßenbaubehörde, auch eine Muſeumsverwaltung muß wirtſchaftlich zu arbeiten verſtehen. Aber es iſt ihnen nicht gegeben, mit ihrem Pfunde zu wuchern, ſie müſſen ſich vielmehr damit beſcheiden, gute Verwalter, gute Haushalter zu ſein. Eine geſtaltende Tätigkeit können ſie nur auf der Ausgabeſeite entfalten. Dort müſſen ſie ſuchen, den Wirkungsgrad durch vorausſchauende Planung, geſchickten Einkauf, ſparsamen Materialverbrauch uſw. zu verbeſſern. Was aber die Einnahmeseite angeht, ſo bleibt ihnen nur die ſtändige Bemühung um höhere Haushaltsmittel. Da die Betriebsführung ohne Einfluß auf die Einnahme-Entwicklung iſt, ſind die Leiter jener Veranſtaltungen nicht in der Lage, durch Verbeſſerung der betrieblichen Leiſtungen auch die Einnahmen zu erhöhen⁴. Sie können ihr Werk weder ſelbſt finanzieren, noch können ſie es auf Grund betrieblicher Erfolge ausbauen und erweitern.

Beiſpielhafte Wirkung der Gemeinwirtſchaft. Dagegen iſt die Leitung eines Betriebes mit Selbſtfinanzierung zu verantwortlicher, geſtaltender Arbeit auf der Einnahme- und Ausgabeſeite, d. h. zu echtem Wirtſchaften berufen. Seit den Tagen der Eiſenbahnverſtaatlung hat die Öffentliche Hand in Deutſchland ſtarke Leiſtungen erbracht. Sie hat gezeigt, daß man als Partner des allgemeinen Wirtſchaftslebens auch ohne den Motor: Profit und ohne die Peitsche: Wettbewerb Großes ſchaffen kann. Die Nöte der Kriegs- und Nachkriegszeit haben Staat und Kommunen zu einer verſtärkten Interneſſenahme an der Wirtſchaft gezwungen und zu einer nur vorübergehend aufgehaltenen Vermehrung und Ausdehnung der gemeinwirtſchaftlichen Gebilde geführt. Der ganze Erfolg jener Entwicklung ſteht und fällt mit der Frage, ob die „Auswechſelung des Motors“ gelingt. Finden ſich für die Gemeinwirtſchaft Perſönlichkeiten, die mehr ſind als Regiſtratoren, Lagerhalter und Verteiler, Perſönlichkeiten, die in Umſicht, Vorausſicht und Wagemut den Namen Wirtſchaftler verdienen, ohne doch eines anderen Antriebs als des Gemeinſinns

⁴ Bei den Hoheitsverwaltungen iſt eine Verbeſſerung der Leiſtungen mitunter mit einer Erhöhung der Ausgaben, mit einer Verſchlechterung der Koſtenrechnung verbunden. Z. B. wachſen die Aufwendungen einer Kriminaldirektion mit ihrer Rührigkeit.

und der Passion für das ihnen aufgetragene Werk zu bedürfen? Die Ausbildung starker Wirtschaftsfähigkeiten und echter, d. h. auf Leistung gerichteter Wirtschaftsgesinnung ist hier, bei den Betrieben der Öffentlichen Hand, deshalb von so besonderer Bedeutung, weil von ihnen eine beispielhafte Wirkung auf die Privatwirtschaft erwartet werden muß. Wird doch auch dort eine Veredlung der Motive angestrebt! Würde die öffentliche Wirtschaft in Bürokratie erstarren, würde sie in Überorganisation ersticken, so müßte das von verhängnisvollem Einfluß auf die Durchsetzung des Grundsatzes „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“ im übrigen Wirtschaftsleben sein.

3. Leistungen im freien Wettbewerb.

Bei den Leistungen der letzten, dritten Gruppe ändert sich gegenüber II nur eine Voraussetzung: sie sind in dem betreffenden Bezirk nicht der Öffentlichen Hand vorbehalten, sondern werden auch von Privatunternehmungen erbracht. Die öffentlichen Betriebe stehen mit ihnen im freien Wettbewerb und müssen sich gegen sie durchsetzen. Wir haben es hier mit dem umstrittensten Bereich der Gemeinwirtschaft zu tun, umstritten wegen der Wirkungen auf die privaten Wettbewerber wie auf den Geist der Verwaltung selbst. Nur diese, die Wirkungen auf die Verwaltung, liegen im Rahmen unserer Fragestellung. Welche besonderen Anforderungen stellen die im Wettbewerb stehenden öffentlichen Unternehmungen an ihre Funktionäre? Besonderheiten werden sich hier nur dann ergeben, wenn der Wettbewerb von tiefgehendem Einfluß auf die Art der Betriebsführung ist. Gering wäre er z. B. bei der Vermietung von Wohnungen in Städtischen Gebäuden. Solche Wirkungen des Wettbewerbs können der Wirtschaftsgesinnung der Verwaltenden kaum ein besonderes Gepräge verleihen.

Aber nun wagt sich die Verwaltung auch auf die empfindlicheren, beweglicheren Märkte, um dort mit Privatbetrieben um den Kunden zu kämpfen. Ginge es dabei lediglich um die vollkommenere Arbeit, um die höhere Leistung, so könnte man die öffentlichen Betriebe getrost in einen solchen Wettkampf schicken. Aber im freien Wirtschaftsleben herrschen Konkurrenzmethoden besonderer Art. Der Gedanke von der Volksverantwortung allen Wirtschaftens bricht sich erst langsam Bahn. Darum muß, wer sich in diesem Ringen behaupten will, in Führung und Sozialgestaltung seines Betriebes den Bräuchen der Profitwirtschaft Rechnung tragen. Befätigt sich die Verwaltung auf diesem Felde, so wird sie die ihr eigenen gemeinwirtschaftlichen Tendenzen vor Umbiegung und Hemmung durch jene Mächte zu schützen haben.

Aus unserer kritischen Haltung zu den Wettbewerbsbetrieben wird hervorleuchten, daß wir — was die Zukunft angeht — einer möglichst klaren Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen öffentlichen Betrieben und Privatfirmen zuneigen. Aber nun sind solche Unternehmungen einmal ins Leben getreten, und wir haben auf die Frage nach Betätigung und Haltung ihrer

Funktionäre Antwort zu erteilen. Sie kann nur dahin lauten, daß man hier den richtigen Kaufmann braucht. Aufgabe des Leiters der Körperschaft, als deren Glied der Betrieb arbeitet, wäre es, darüber zu wachen, daß die geschäftlichen und sozialen Methoden sich in den Grenzen halten, die von einem Unternehmen der Öffentlichen Verwaltung zu respektieren sind.

II. Privatwirtschaftliche Vorbereitungs- und Hilfs-handlungen.

Wir haben bisher vornehmlich der Verwaltungsaufgaben im engeren Sinne gedacht, d. h. der Funktionen, die sich aus der sachlichen Zuständigkeit der Behörden ergeben. Diese Funktionen mögen keine unmittelbaren wirtschaftlichen Wirkungen haben, — ihr Zustandekommen ist stets von Vorbereitungs- und Hilfs-handlungen wirtschaftlicher Art abhängig. Zu deren Vollzug müssen sich Staat und Kommunen als Träger von Vermögensrechten (der Staat als „Fiskus“) in das freie Wirtschaftsleben begeben, um dort Geschäfte zu tätigen und Verträge abzuschließen. Wegen dieser ständigen und engen Verknüpfung würde die Verwaltung selbst dann ein Marktfaktor ersten Ranges bleiben, wenn sie sich als Öffentliche Hand völlig aus der Wirtschaft zurückzöge.

Wieviel privatwirtschaftliche Vorgänge müssen nicht eingeleitet werden, um nur die Wacht- und Ordnungsleistungen eines Polizeireviers in Gang zu bringen! Zunächst ist die Unterbringung zu regeln. Da ein staatseigenes Gebäude fehlt, mietet der Polizeipräsident Räume in einem Privathaus. Hilfskräfte zur Reinigung und Heizung werden angenommen, Kohlenvorräte beschafft, Möbel und Vorhänge, Büromaschinen und sonstiges Inventar angekauft. Inzwischen ist für die Uniformierung das Bekleidungs-gewerbe, für die Ausrüstung die Waffen- und Munitionsindustrie in Nahrung gefest worden. Wo staatliche Eigenbetriebe arbeiteten, wurden immerhin Rohstoffe und Halbfabrikate, Werkzeuge und Werkzeugmaschinen durch den Handel bezogen. Nun rollen die Kraftfahrzeuge aus den Fabriken an, die Tanks füllen sich, — und jetzt erst kann der Dienst beginnen⁵.

Abschlüsse mit Privatfirmen, Verträge mit nichtbeamteten Arbeitskräften werden in allen drei Gruppen unserer Übersicht, in jedem Zweige der Verwaltung und bei Dienststellen jeder Größe getätigt, — vom Städtischen Elektrizitätswerk mit seinem Millionenaufwand für Stromerzeugung bis hinunter zum ländlichen Gemeindefschulze, der einmal im Jahre Papiervorrat und Schreib-

⁵ Die Dispositionen über die Beamten wurden in die vorstehende Übersicht nicht aufgenommen, obwohl auch für diese, die Kostenrechnung der Polizei am stärksten belastenden Maßnahmen das Gebot der Wirtschaftlichkeit mitspricht. Es dürften z. B. nicht mehr und nicht höher eingestufte Beamte eingesetzt werden, als dienstlich benötigt werden. Aber das Beamtenverhältnis unterliegt öffentlich-rechtlichen Normen, und jene Dispositionen stellen keine Betätigung in der (hier allein zu behandelnden) privatwirtschaftlichen Sphäre dar. Mittelbar üben Personalmaßnahmen freilich starken Einfluß auf die freie Wirtschaft aus. Die Anzahl und Gehaltshöhe der ortsanwesenden Beamten ist von entscheidender Bedeutung für das gewerbliche Leben so mancher Behördenstadt.

gerät ergänzt. Dabei müssen die zuständigen Beamten Sachkunde und kaufmännische Erfahrung miteinander verbinden.

Technische und kaufmännische Erfordernisse. Die Beschaffungsbehörden sollen einer Fülle von ingenieurwissenschaftlichen und warenkundlichen Anforderungen gewachsen sein. Dem Beispiel vom Revier ließen sich viele andere anreihen. Welche Spezialkenntnisse gehören dazu, eine Entbindungsanstalt oder ein Altersheim, eine Hilfsschule oder ein Gymnasium, einen Waldfriedhof oder eine Feuerbestattungsanlage, eine Müllverbrennung oder eine Abwässerreinigung einzurichten und zu führen! Es gilt, für solche Abschlüsse die technischen Sachverständigen richtig einzusetzen und dabei doch den Überblick von Seiten der Hauptverwaltung zu wahren.

Kaufmännische Erfahrung ist wichtig, weil sich die Abschlüsse Öffentlicher Korporationen von den Geschäften zwischen Privaten in einem Punkte unterscheiden, der die Stellung der Beamten besonders erschwert. Die Beteiligung der Verwaltung übt auf ihre Partner einen so eigenartigen Einfluß aus, daß wir die Vorbereitungs- und Hilfsbehandlungen privatwirtschaftlicher Art noch besonders betrachten müssen.

Die Sonderlage der Verwaltung. Lieferungen und Leistungen an den Fiskus und die Kommunen sind in normalen Zeiten für jede Privatfirma ein erstrebenswertes Ziel. Es geht vielfach um größere Aufträge, um langfristige Abschlüsse. Die Verwaltung zahlt gemeinhin schnell und sicher; Geschäfte mit Öffentlichen Korporationen haben überdies Werbekraft für die Lieferfirma. Das sind die eingestandenen Vorteile solcher Verbindungen. Im Stillen (vielleicht nur im Unterbewußtsein) spielt jedoch noch anderes mit. Man vertraut darauf, selbst in Gestalt des Profitinteresses den stärkeren Motor zu besitzen, als der Partner Verwaltung. Kämpft man doch um den eigenen Vorteil, während drüben die festbesoldeten, finanziell nicht interessierten (und darum — wie man unterstellt — auch sachlich weniger interessierten) Beamten im Dienste der nebelhaften „Allgemeinheit“ stehen.

Da heißt es wohl: man tut für diese Allgemeinheit ja schon ein übriges, indem man die hohen Steuern zahlt, — ist es da nicht mehr als billig, wenn man auch einmal an ihr verdient? Und wem schadet man schließlich, wenn man dem Fiskus ein paar Mark mehr abnimmt? Bei den Millionensummen, die da umgesetzt werden, können solche Beträge doch garnicht ins Gewicht fallen! Die Beamten dürften als Angestellte eines so großen Unternehmens, wie es der Staat ist, überhaupt nicht kleinlich sein. Man sieht eben, daß da kein kaufmännischer Geist herrscht: wenn die Verwaltung ihren Lieferanten nicht richtig zu verdienen gibt, darf sie sich auch nicht wundern, wenn die Steuern zurückgehen!

Spekulationen und Selbsttäuschungen solcher Art werden sich stets geltend machen und die Vertragsgegner der Verwaltung in ihrer Haltung beeinflussen. Die Öffentlichen Korporationen teilen insoweit das Los aller Großen und Reichen: das, was sich ein Mächtiger nach Ansicht der anderen leisten kann und muß, steht im umgekehrten Verhältnis zu dem, was er sich leisten darf, um Macht und Wohlstand zusammenzuhalten. Die großen Verwaltungen

sind nicht umsonst die sparsamsten oder gelten doch dafür⁶. Verhielten sie sich anders, so wäre es mit ihrem Bestande bald dahin. Bei der Öffentlichen Verwaltung knüpft sich die besondere Gegenfäßlichkeit der Tendenzen an den Begriff der Allgemeinheit. Wir deuteten bereits an, daß Mangel an staatsbürgerlicher Verantwortung und Einsicht diese „Allgemeinheit“ leicht als ein wesenloses Etwas erscheinen lasse, mit dessen materiellem Gedeihen man es nicht allzu genau zu nehmen brauche. Der Beamte wiederum muß in ihr pflichtgemäß eine Macht sehen, in deren treuhänderischem Dienst auch nicht auf den Pfennig verzichtet werden darf. Er sagt sich: ein Geschäftsmann mag Entgegenkommen zeigen, denn er handelt in eigener Sache und setzt gegebenenfalls aus eigenen Mitteln zu. Aber ich bin als Sachwalter aller, auch der ärmsten Volksgenossen meinen Auftragsgebern die gleiche Sparsamkeit schuldig, die sie selbst walten lassen müssen.

Wir fassen zusammen: die Verwaltung trifft bei ihren Partnern auf die Neigung, bei ihr besonders viel herauszuholen. Die Beamten müssen deshalb, um ihre Korporationen vor Schaden zu bewahren, die Augen besonders gut aufmachen. Das erfordert immer gründliche technische Kenntnisse der Waren und Leistungen, um die gehandelt wird, kann aber auch ein bedeutendes kaufmännisches Geschick erheischen.

Fähigkeiten solcher Art, die der Beamte durch wirtschaftliches Handeln erwirbt und ausbildet, stärken zugleich sein allgemeines Verständnis und lassen ihn tief in die ökonomischen Verhältnisse seines Wirkungsbereichs eindringen.

⁶ Das gilt auch im Verhältnis zum eigenen Personal. Z. B. kann eine Verwaltung in kleinen, übersehbaren Verhältnissen ihren Beamten unbesorgt Schreibmaterial (Federhalter und Bleistifte) unentgeltlich zur Verfügung stellen. Eine Großorganisation dürfte das nicht, denn die Ausgaben würden schnell ins Unermeßliche steigen.

Zweiter Abschnitt.

Der Arbeitsbereich der Verwaltung.

Sechstes Kapitel.

Die Gesamtschau.

Dieser Abschnitt gilt dem Wirkungsbereich des Verwaltenden. Wir fragen: wie findet er sich in seiner Werkstatt, der Behörde, zurecht, und wie gelingt es ihm, in Land und Volk, denen er bis dahin nur als Volksgenosse und Staatsbürger angehörte, sein berufliches Arbeitsfeld zu erfassen?

Von der Vorbildung zur Ausbildung. Der junge Amtwärter, der unmittelbar von der Schulbank zum Mittleren Dienst übergeht, hat bis dahin einer Gemeinschaft angehört, die ausschließlich im Zeichen des Bildungsgedankens stand. Alles war auf den Schüler ausgerichtet, seine Kenntnisse und Fähigkeiten waren Gegenstand dauernder Aufsicht und Förderung. Er bedurfte keines besonderen Spürsinn, um zu ermitteln, was er lernen sollte. Dagegen ist der künftige Höhere Beamte im Zuge des Universitätsstudiums den Berufsfragen bereits nähergerückt, hat sich sein Wissen schon selbständiger erarbeiten müssen. In Gestalt der praktischen Fälle hat er wenn nicht den Ernstfall, so doch das Manöver kennengelernt. Aber auch auf der Hochschule hat noch die Lehre im Vordergrund gestanden.

Mit dem Überschreiten der Behördenschwelle sehen sich beide — der Schüler wie der Student — vor einer neuen pädagogischen Lage. Sie treten in einen Arbeitsbereich, in dem (wie bei jeder praktischen Betätigung) die Erfüllung der sachlichen Aufgaben oberstes Gesetz ist. Ihm muß sich auch die Ausbildung des Nachwuchses ein- und unterordnen. Selbst wo Verständnis und Muße für die Bedürfnisse der Amtwärter vorhanden sind, kann ihnen der Lehrstoff nicht so systematisch zugeteilt, können ihre Fortschritte nicht so sorgfältig überwacht werden, wie in Schulen und Seminaren. Der Anfänger muß Selbstverantwortung und Selbsttätigkeit entwickeln. Wenige Jahre werden vergehen, und er wird sich überhaupt an keinen andern mehr halten und ihn für etwaige Mängel seiner Erziehung und Ausbildung verantwortlich machen können.

Dem Hineinfinden in den Beruf stellen sich aber noch besondere, im Wesen der Verwaltung beschlossene Schwierigkeiten in den Weg. Zwar fordert sie als Dienst am Leben der Nation eine durchaus praktische Betätigung. Aber ihre Arbeit entzieht sich vielfach der unmittelbaren Anschauung, weil sie weniger in der Hervorbringung greifbarer Erzeugnisse besteht, als in der Wahrung, Beeinflussung und Änderung von Zuständen. Zustände aber, und zumal die wohlgeordneten, normalen, pflegen uns derart in Fleisch und Blut überzugehen, daß sie weit seltener ins Bewußtsein treten als Ereignisse. Demgemäß entziehen sich auch jene Maßnahmen, die zur Formung von Zuständen führen, der Beachtung und dem Verständnis. Die Erkenntnis des Zusammenhangs von Ursache und Wirkung wird noch dadurch erschwert, daß Verwaltungsaktionen meist auf lange Sicht angelegt sind und sich in eine Fülle von Einzelmaßnahmen gliedern, deren jede für sich betrachtet kaum etwas von ihrer weitergreifenden Bedeutung ahnen läßt.

Denken wir an ein Städtchen, das den Besucher schmuck und sauber empfängt. Auf seine Frage, wem der mustergültige Zustand zu danken sei, antwortet man ihm: so war es immer; wir, die tüchtigen Bürger, haben von jeher für Ordnung gesorgt. Forscht er aber tiefer, so erfährt er: hier hat seiner Zeit ein Bürgermeister in jahzehntelanger, zäher Arbeit der Stadt einen neuen Geist und ein neues Gesicht gegeben. Selbst während der Amtszeit jenes Mannes hätte wohl nur der erfahrene Beobachter etwas gespürt von dem zielbewußten Willen, der am Werke war und Bewegung und Entwicklung auslöste.

Auf dem polizeilichen Gebiet steht es nicht anders. Rückgang der Kriminalität, Verbesserung der öffentlichen Sicherheit werden gern hingenommen, aber als ein Erfolg betrachtet, den man niemandem besonders zu danken habe. Wie stark die staatlichen Vorbeugungs- und Sicherungsmaßnahmen an der Stabilisierung der Ordnung beteiligt sind, das wird dem Laien meist nicht bewußt.

Gut funktionierende Verwaltungen haben einen Zug zur Unsichtbarkeit ihres technischen Apparats, welcher für den, der im Betriebe heimisch werden will, eine Hemmung darstellt. Er muß es erst lernen, Zustände, die ihm von Jugend auf vertraut sind, ohne daß er sich um ihr Zustandekommen viel Gedanken gemacht hätte, als das Ergebnis planmäßiger Bemühungen zu erkennen. Weiter muß er, um Wirkung und Verdienst der Verwaltung ermessen zu können, zu vergleichen vermögen, und zwar sowohl mit den zeitlich vorausgehenden Zuständen, wie auch mit den Gegenwartsverhältnissen innerhalb und außerhalb der Grenzen seines Landes.

Wir sahen: obwohl das Werk der Verwaltung ins volle Licht der Öffentlichkeit tritt, fehlt seinem Zustandekommen doch die unmittelbare Anschaulichkeit. Auch die Werkstätten des Verwaltungsbetriebes, die Behörden, bieten dem Auge kaum einen Anhaltspunkt. Beschriebenes Papier wird in ihnen produziert, beschriebenes Papier zwischen ihnen ausgetauscht — darin scheint sich ihre Tätigkeit zu erschöpfen!

Die Gesamtschau (das innere Bild). Es ist die vornehmste Aufgabe des Anfängers und — wie wir gleich hinzufügen wollen — eines jeden, der ein neues Amt übernimmt, jene Hemmungen zu überwinden, die von der Eigenart von Arbeitsstoff und Arbeitsweise herrühren. Der Beamte muß sich ins Bild setzen, er muß im Bilde sein. Diese Wendung zielt auf den Gesichtssinn ab, und tatsächlich spielt die Wahrnehmung durch die Sinne, spielt der persönliche Eindruck eine große Rolle. Der Augenschein, der Ortstermin, die Geschäftsprüfung und Besichtigung, die Aussprache Auge in Auge — all das gehört zum unentbehrlichen Handwerkszeug. Der Beamte erschäft sich seine Weisheit in der Urbedeutung dieses Wortes. Die eigene Anschauung sagt ihm mehr, als die Nachricht aus zweiter Hand, das Miterleben mehr als der schriftliche Bericht. Mit der sinnlichen Wahrnehmung ist es freilich nicht getan. Der Betrachtende muß imstande sein, das Wahrgenommene auf das geistige Gesichtsfeld zu übertragen. Was ihm an Erkenntnisstoff zufließt, das soll er zu einem inneren Bilde, zu einer Gesamtschau verweben. Die Bezeichnung ist uns willkommen, weil sie von der Wirkung jenes Sinnesorganes ausgeht, das dem Verwaltenden die wichtigsten Erfahrungen vermittelt.

Der Bildung und Vervollkommnung einer solchen Schau ist der vorliegende Abschnitt gewidmet. Um sie zu erringen, bedarf es der Veranlagung wie der ernstesten Bemühung. Wer keinen Überblick zu gewinnen vermag, ist für jederlei Verwaltung unbrauchbar — selbst für die des bescheidensten Privat Haushalts!

Mit der Größe und Vielfalt des Arbeitsgebiets wachsen und komplizieren sich die Aufgaben. Ein hohes Verwaltungsamt kann nur aus einer ebenso umfassenden wie detaillierten und farbenreichen Schau heraus gemeistert werden. Schöpferisches Vorstellungsvermögen ist eine notwendige Voraussetzung der schöpferischen Leistung. Wir greifen nicht zu hoch, wenn wir behaupten, daß schon in der plastischen Vergewärtigung des Lebens und Webens einer ortsgebundenen Menschengemeinschaft ein Stück Schöpferkraft steckt.

Warum bedarf gerade der Verwaltende einer solchen besonderen Kraft der Anschauung, warum muß gerade er alle Kräfte des Geistes und des Gemüts an die Gewinnung des inneren Bildes setzen? Benötigen nicht auch der Ingenieur und der Kaufmann, der Lehrer und der Geistliche einer gründlichen Kenntnis des wirklichen Lebens? Die Antwort lautet: alle diese Berufsträger können sich mit Ausschnitten aus dem Gesamtkreise begnügen. Der Beamte, der in alle Bereiche hineinwirken soll, muß auch aus allen Bereichen Erfahrungen sammeln. Es gibt kaum ein Lebensgebiet, das nicht von der Verwaltung berührt würde oder das für sie nicht von Interesse wäre.

Für die Vergewärtigung der Erfahrungen wurde der Begriff der Schau nicht allein deshalb gewählt, weil er die Beteiligung des Auges hervorhebt. Im optischen Bilde liegt auch der Gedanke des Nebeneinander der Gegenstände und der Gleichzeitigkeit ihrer Wahrnehmung. Sie ist die Voraussetzung

eines jeden zielbewußten Handelns. Kenntnisse und Erfahrungen, die zusammenhangslos aufgestapelt wurden und im kritischen Augenblick erst zusammengefaßt werden müssen, beflügeln den Entschluß nicht, sondern verzögern ihn. Das gilt insbesondere, wenn Umdispositionen, wenn schnelle neue Entscheidungen notwendig werden.

Verseßen wir uns, um das an einem Gleichnis zu verdeutlichen, in einen Operationsaal! Der Chirurg findet nach Eröffnung der Bauchhöhle ein anderes Krankheitsbild vor, als die Anzeichen vermuten ließen. Den nunmehr nötigen Eingriff hat er vor Jahren einmal ausgeführt, inzwischen ist die Methode verbessert worden. Blitzschnell schießen die Erinnerungsbilder zusammen. Der ursprüngliche Aktionsplan wird verworfen und ein neuer aufgestellt. Nahezu gleichzeitig gehen die notwendigen Weisungen an die Assistenten und Schwestern. Die Operation kommt in Gang und gelingt.

Die Menschheit verdankt solche Siege über die Krankheit nicht allein der Geistesgegenwart und Handgeschicklichkeit der bedeutenden Operateure, sondern auch ihren „durchgewachten Nächten“, in denen sie das umfangreiche Schrifttum in sich aufnahmen und verarbeiteten.

Das folgende Beispiel führt uns in das Leben der Verwaltung selbst.

Eine Springflut hat in einem dichtbevölkerten Küstenstrich schwere Schäden und Notstände heraufbeschworen. Ein Beauftragter mit besonderen Vollmachten wird entsandt, um nach dem Rechten zu sehen und Hilfe zu bringen. An Ort und Stelle eingetroffen wickelt er sein Programm mit großer Schnelligkeit und Präzision ab: Besprechungen mit den maßgebenden Verwaltungsbeamten und Funktionären, Orientierungsfahrt durch das Gebiet, Besichtigung geschädigter landwirtschaftlicher und gewerblicher Betriebe unter Beteiligung der Organisationsvertreter und der staatlichen Aufsichtsbeamten, Feststellung der Zerstörungen an Verkehrswegen. Unmittelbar anschließend wird eine vorübergehende Verstärkung der Polizeikräfte angeordnet. Verwaltungs- und Polizeibeamte, die versagt haben, werden ausgeschaltet. Wünsche aus dem Bezirk, die auf eine Neugestaltung des Küstenschutzes zielen, werden in einer abschließenden Sitzung entgegengenommen; Übermittlung an die Zentralbehörden wird zugesagt, eine Konferenz am Regierungssitz unter Beteiligung der örtlichen Instanzen vorbereitet. Hilfskräfte aus benachbarten Landesteilen werden zur Verfügung gestellt, Sondermaßnahmen der Wohlfahrtspflege eingeleitet.

Soll eine solche Operation am Volkskörper gelingen, so muß sich auch hier die sichere Hand mit den bereiten Kenntnissen und Erfahrungen einen. Ein jeder Verwaltungsanfänger sollte es sich gesagt sein lassen, daß die vielbewunderten schnellen und richtigen Entschlüsse, die von Leitenden Persönlichkeiten in kritischer Lage gefaßt werden, keineswegs nur geniale Einfälle und Improvisationen sind. Der Fleiß ist an dem glücklichen Ausgang mindestens ebenso beteiligt wie die Intuition (die schöpferische Eingebung). Das Ackerland

muß in Zeiten äußerer Ruhe immer wieder umgegraben und durchforscht werden, damit der erarbeitete Besitz zur Hand ist, wenn er gebraucht wird. In unserm Beispiel von der Betreuung eines Notstandsgebiets wäre der Kommissar über ein Lasten und Experimentieren nicht hinausgekommen, wenn er nicht über volkswirtschaftliche und verkehrstechnische Grundkenntnisse verfügt hätte. Er bedurfte weiter, um über das Verhalten der Beamten zutreffend zu urteilen, der Vertrautheit mit dem Staatsgefüge. Um selbst die richtigen polizeilichen und wohlfahrtspflegerischen Maßnahmen anzugeben, mußte er die staatlichen Wehr- und Pflegemöglichkeiten beherrschen.

Der Weg durch Werkstatt und Arbeitsfeld. Die Kapitel des vorliegenden Abschnitts geben einen Überblick über die Gebiete, deren Kenntnis für die Bildung der Gesamtschau von Wichtigkeit ist. Jedes von ihnen ist zu groß und vielgestaltig, als daß es im einzelnen hätte beschrieben werden können. So mußte der Verfasser sich auf Fingerzeige für die Technik des Durchwanderns und Erforschens beschränken. Was die Anordnung angeht, so wurde der Weg vom Engeren ins Weitere, von der einzelnen Dienststelle über die Behördenorganisation zur Front der Verwaltung in Land und Volk gewählt. Der Neueintretende pflegt seine praktischen Erfahrungen in dieser Reihenfolge zu sammeln. Ständen nicht technische Schwierigkeiten im Wege, so möchte man wohl wünschen, daß die Ausbildung den umgekehrten Weg ginge. Wenn ein Beamter seine ersten, entscheidenden Dienstjahre ausschließlich zwischen den Aktenböckern verbracht hat, so darf man sich nicht wundern, daß er sein Interesse vom wirklichen Leben auf das Aktenwesen verlegt¹. Um das zu verhindern, sollte man den Anwärter nicht zu lange in die Werkstatt einsperren, sondern ihn baldigst mit dem Arbeitsfeld draußen bekanntmachen. Schon im allerersten Ausbildungsstadium ist ihm Gelegenheit zu geben, sich von den tatsächlichen Bedürfnissen des Landes und von der Wirkungsweise der Verwaltung an Ort und Stelle zu überzeugen. Das gilt sinngemäß für die Zeit der Einarbeitung in ein neues Amt, vollends in eine leitende Position. Der neue Landrat sollte sich in seinen ersten Amtsmonaten mehr im Kreise als in seiner Kreisstadt aufhalten. Mag darüber auch einmal eine Aktenentscheidung verzögert werden, — alle Maßnahmen können an Zielsicherheit nur gewinnen, wenn sie aus eingehender Orts- und Menschenkenntnis heraus ergriffen werden.

Die Rolle des anschaulichen Denkens. Die Reihenfolge in der Darstellung der Gebiete verfolgt also den herkömmlichen Weg, darf aber keinesfalls als eine Rangordnung angesehen werden. Aufgabe und Ziel des Verwaltenden bleibt die Erkenntnis aller gleichzeitig wirkenden Kräfte. Er soll zur Zusammen- und Gesamtschau befähigt sein. Wir vereinen die Gedankenoperationen, die zu diesem Ziele führen, unter dem Begriffe des anschaulichen Denkens.

¹ S. 206.

Das Bild, das sich im Wege des anschaulichen Denkens herausgestaltet, soll eine klare Perspektive und richtige Farbwerte aufweisen. Was im Strome der Zeit unverändert blieb, soll auch im inneren Bilde unverlöschlich haften, während eine jede Änderung der äußeren Umstände eine Korrektur oder Ergänzung des Bildes zur Folge haben muß.

Die Forderung der klaren Perspektive stellen wir an die Spitze, weil von ihrer Erfüllung die Brauchbarkeit des ganzen Bildes abhängt. Das innere Bild weist wie das körperliche je nach der Entfernung der Gegenstände vom Betrachtenden Verkürzungen auf. Erst die Erfahrung lehrt die absoluten Größen. Dem Kinde erscheinen die Fliege am Fenster und der Hund auf der Straße nicht nur gleich groß, es hält sie anfangs auch dafür. Der geistig Schauende muß einen ähnlichen Erfahrungsprozeß durchmachen. Er wird von dem Nahen, übergroß erscheinenden, Abstand nehmen und das Ferne, klein und unbedeutend dünkende, aus der Nähe betrachten müssen, um beide in ihren wahren Abmessungen zu erkennen. Kehrt er dann zu seinem ursprünglichen Standort zurück, so werden die gewonnenen Erfahrungen ihn befähigen, die Täuschungen der Perspektive zu korrigieren. Schließlicly wird er selbst dann das Bild „entzerren“ können, wenn es ihm nicht vergönnt war, seinen Standort zu Erkundungszwecken zu verlassen.

Es gibt glücklich Veranlagte, bei denen sich der Entzerrungsvorgang selbsttätig aus dem Unterbewußtsein heraus vollzieht. Die Sachlichkeit, die Objektivität ihres Urteils, bleibt von der größeren oder geringeren Entfernung der Objekte unbeeinflusst. Die meisten Menschen aber müssen ihr Leben lang um die Ausschaltung störender Einflüsse des subjektiven Standorts ringen. Schwierigkeiten solcher Art dürfen jedoch nie dahin führen, daß ein eigener fester Standpunkt ganz aufgegeben wird. Er ist — wie ausdrücklich vermerkt sei — für die Geschlossenheit und Übersichtlichkeit der geistigen Schau genau so notwendig, wie für die des körperlichen Bildes. Eine Sammlung von Nahbeobachtungen, von mikroskopischen Präparaten, kann niemals ein plastisches Gesamtbild ersetzen.

Mancher wohlgemeinte, aber unausführbare Plan, mancher Fehlschlag in der Praxis, manche Torheit in eigener Sache ist auf Sehfehler zurückzuführen, die bereits bei der Erkundung des Geländes gemacht waren. Sehfehler, die sich aus der Unkenntnis des eigenen Standorts und seiner Wirkungen ergaben.

Wenn wir weiter von Farbwerten sprachen, so dachten wir dabei an die Farbenfotografie. Ein Lichtbild in natürlichen Farben entsteht, wenn mehrere einfarbige Aufnahmen des Gegenstandes gleichzeitig zur Deckung und Wahrnehmung gebracht werden. Die einzelne blaue, rote, gelbe uff. Platte hebt Besonderheiten des Bildes hervor, gibt wohl auch einen ungefähren Überblick über das Ganze. Aber erst die Zusammentragung und Zusammenschau vermittelt den vollen Eindruck. Auch das Leben, in dem sich die Verwaltung aus-

wirkt, erschließt seine ganze Farbigeit nur demjenigen, der mit dem In- und Miteinander der großen Lebenssphären vertraut ist. Die Erziehung und Selbsterziehung zu einer solchen Sehweise dient keineswegs nur dazu, die Berufsarbeit in einem äußeren Sinne vielseitig und „interessant“ zu machen. Die Einsicht in das Ineinander ist vielmehr eine notwendige Voraussetzung für die Beurteilung der Auswirkungen praktischer Verwaltungsmaßnahmen. Hier hat der wahre Verwaltungsbeamte Gelegenheit, sich als Meister zu erweisen. Seine Sachverständigkeit besteht darin, die Vorschläge der Fachleute (die gemeinhin nur ihre eigene Sphäre übersehen und beherrschen) in ihrem Einfluß auf die übrigen Bereiche und schließlich auf das Gesamtbild abzuschätzen².

Aufgabe des anschaulichen Denkens ist es schließlich, das Unveränderte getreulich festzuhalten und das Neue an die richtige Stelle des Gesamtbildes zu projizieren. Augenmaß und Merkfähigkeit sind die beiden Eigenschaften, die der Beamte hierzu ausbilden muß. Augenmaß bedeutet im Bereich der inneren Schau den Sinn für Größen und Spannungsverhältnisse aller Art — von den sichtbaren, greifbaren Dingen bis zur Abschätzung der Stärke von Einzelpersonen und ganzen Gruppen.

Was die greifbaren Dinge angeht, so muß der Verwaltende Freundschaft mit der Zahl schließen, eine Freundschaft, die ihn instand setzt, hinter den Kolonnen des Zahlenwerks die von ihnen repräsentierten tatsächlichen Größen in ihrem Bestand und in ihrer Bewegung zu erkennen. Wer gewisse Grundmaßstäbe beherrscht, für den werden bald auch die astronomischen Ziffern der großen Statistik ihre Schrecken verlieren. Zahlen, denen echte Größenanschauungen zugrunde liegen, haften fest. Hierfür ein Beispiel! Der Satz: „Eine mittlere Bevölkerungsdichte entspricht dem Verhältnis von einem Einwohner auf einen Hektar“ würde — mechanisch auswendiggelernt — bald vergessen sein. Verknüpft man aber erst einmal im Bilde einiger Landkreise deren Bevölkerungsziffer mit ihrer wirtschaftlich-kulturellen Eigenart, d. h. beherrscht man einige Typen, dann wird auch jener Satz fest haften. Mehr noch: bei der Information über ein neues Arbeitsfeld wird der Index der Bevölkerungsdichte zu einer sprechenden Zahl, zu einem wertvollen Erkenntnismittel werden. Die meisten volkswirtschaftlich-statistischen Grundmaßstäbe werden nicht erlesen, sondern — um den aufschlußreichen Ausdruck zu wiederholen — erfahren.

So gewöhnt sich der Geist, aus der verwirrenden Fülle scheinbarer Zufälligkeiten das Kennzeichnende, das Typische herauszulesen. Oben wurde die Abschätzung menschlicher Kräfte als die letzte und höchste Stufe einer Folge von Bewertungsvorgängen genannt. Hier geht es um das mit Worten kaum zu umschreibende Gefühl für die Spannungen, die zwischen Persönlichkeiten und Gruppen, kurz zwischen den Hauptfaktoren des Gesamtbildes obwalten. Es ist der politische Sinn, der zur Orientierung innerhalb jenes Kraftfeldes befähigt. Wir müssen zugestehen, daß wir damit zu Fähigkeiten gelangen,

² Vgl. S. 42 ff.

über deren Besitz oder Nichtbesitz die ursprüngliche Anlage endgültig entscheidet. Politischer Sinn ist eine Gabe, die nicht erarbeitet werden kann. Ist er aber einmal vorhanden, so kann er wohl entwickelt, gestärkt und verfeinert werden. Der Erfolg der Verwaltung ist in hohem Maße davon abhängig, daß in ihr politische Köpfe wirken, und zwar sowohl dort, wo die großen politischen Richtlinien gegeben, wie dort, wo sie durchgeführt werden.

Die hohen Anforderungen, die wir im Vorstehenden an die Lebenswahrheit des inneren Bildes gestellt haben, lassen die Frage nach der geistigen Bewältigung des gewaltigen Tatsachenmaterials auftauchen. Je höher der Verwaltungende steht, umso größer ist die Fülle der Einzelheiten, der Größen- und Wertverhältnisse, deren Beherrschung zu seinem Handwerkszeug gehört. Er kann darauf vertrauen, daß ihm all dies im entscheidenden Augenblick zur Hand sein wird, wenn er es im Zeitpunkt der Kenntnisaufnahme dem inneren Bilde an der richtigen Stelle und im richtigen Größenverhältnis eingeordnet hatte. Was sich bei der Aufnahme organisch mit dem Bestand verknüpfte, das wird von selbst aufleuchten, wenn die Situation die Wiedererhebung jenes ganzen Vorgangs in die Sphäre des Bewußtseins nötig macht.

Aber wir wissen, daß auch dem leistungsfähigsten Merks- und Assoziationsvermögen Grenzen gezogen sind. Ein geschulter Geist wird deshalb schon im Augenblick der Wahrnehmung die rechte Auswahl treffen. Wer behalten will, muß auch vergessen können!

Die Doppelbedeutung des Beherrschens. Der Beamte soll sich nicht mit dem begnügen, was ihm die Zufälle des Geschäftsgangs an Stoff zufragen, sondern er soll um die Ergänzung seiner Informationen bemüht bleiben. Er erhalte jenen Drang nach Wahrheit in sich lebendig, den der Dichter zum Kennzeichen der Jugend erhoben hat. Wissbegier, die sich in ihrer Unaufdringlichkeit von jeder Neugier fernhält, findet schnell die rechten Wege. Wer geschickt zu fragen und interessiert zuzuhören versteht, dem strömt das Material von selbst zu. Über seinen Wert entscheidet freilich die Verarbeitung, die Auswertung. Der Satz „Wissen ist Macht“ gilt nicht für unorganisch angehäuften Bestände. Ein solches Wissen fördert nicht, sondern es belastet, ja es kann seinen Träger zu vollkommener Ohn-Macht verurteilen. Aber jede echte, organisch aufgenommene Ergänzung des Bestandes bringt den Beamten dem Ziele der Beherrschung seines Arbeitsfeldes näher. Das Wort „Beherrschung“ hat für den Verwaltungenden einen besondern Klang. Will er nicht selbst herrschen in dem ihm anvertrauten Bereich, will er nicht Menschen führen und Leben gestalten? Dem doppelten Sinne des Ausdrucks entspricht die Gleichheit der inneren Voraussetzungen. Die Souveränität über ein Fachgebiet wurzelt wie die über ein Hoheitsgebiet in der tiefeschürfenden Kenntnis. Aus Kennen und Können, aus guten Anlagen und starken geistigen Leistungen, erwächst jene lebendige Schau, die zur Beherrschung der Probleme und darüber hinaus zur willig anerkannten Herrschaft gelangen läßt.

A. Der innere Kreis.

Siebentes Kapitel.

Die Einzelbehörde.

Die Behörde als Organ. Der Beamte steht im Dienste der „Höheren Macht“. Er tritt mit ihr in unmittelbare Verbindung durch seine Behörde. Sie ist ein Glied jenes Organismus, mit dem wir die Gesamtverwaltung verglichen. Aus unseren Betrachtungen über „den Regierungspräsidenten“ wissen wir, daß Behörde und Beamtenpersönlichkeit nicht identisch sind¹. Eine vollkommene Deckung tritt selbst dann nicht ein, wenn die Behörde aus einem einzigen Beamten besteht. „Der Amtsvorsteher von A—dorf“ bleibt etwas Besonderes gegenüber dem Bauern Schulze, der dieses Amt gerade wahrnimmt, und „Der Gendarmerieposten B—dorf“ sollte mit dem Gendarmen Müller nicht verwechselt werden, der dort als einziger Dienst tut. Die Funktion der Behörde ist etwas Besonderes, von der Eigenart ihrer menschlichen Träger Unabhängiges, und sie ist in der Außenwirkung stets etwas Einheitliches. Innerhalb einer großen Behörde mögen noch so viele Kräfte an dem Zustandekommen eines Bescheides beteiligt gewesen sein — er ist und bleibt eine Äußerung des einen überpersönlichen Willens!

Deshalb müssen Beschwerden abgelehnt werden, die eine amtliche Verfügung bemängeln, weil sie nicht vom Chef, sondern nur „im Auftrage“ gezeichnet sei. Jede dienstliche Äußerung der Behörde, auch die unscheinbarste Büronachricht, ist ohne Rücksicht auf den Dienstgrad des Unterzeichnenden als vollgültige Auswirkung jenes einheitlichen Willens zu bewerten.

Seiner Behörde als einem Organ der Gesamtverwaltung zur rechten Funktion zu verhelfen, zugleich sich selbst der Werksgemeinschaft der Verwaltenden einzufügen — das ist die Lebensaufgabe des Beamten. Hierzu bedarf er des Überblicks und der Erfahrung in doppelter Richtung: Er muß einmal wissen, welche besonderen Aufgaben seiner Dienststelle im Rahmen des Gesamtorganismus gestellt sind, und er muß zum andern die im Inneren der Behörde spielenden Vorgänge beherrschen, die auf die Lösung jener Aufgaben abzielen.

Das erste Gebot für die Anleitung von Anwärtern heißt: sich Zeit nehmen! Zwölf mal fünf Minuten Beschäftigung mit ihnen sind nur halb so viel wert, wie eine Stunde ruhiger Erörterung. J. B. hat der Brauch, den Neuling die täglichen Eingänge durchsehen zu lassen, nur dann Sinn, wenn der Vorgesetzte sich einige Male die Mühe nimmt, die Eingänge in Gegenwart seines Referendars durchzusehen und ihm Stichworte für Bedeutung und Weiterbehandlung zu geben. — Bedeutsam ist auch die rechte Mischung des Arbeitsstoffs. Es ist falsch, dem Referendar nichts weiter als ein paar „dicke Sachen“ in die Hand zu drücken, gut abgelagerte Aktenfälle, die zwar nicht besonders wichtig, aber schwierig und umständlich zu bearbeiten sind (bei manchen Land-

¹ S. 9.

rats ämtern erben sich derartige Seeschlangen über mehrere Referendare fort). An der Häufung undankbarer Aufgaben kann die größte Passion erlahmen. Leichtere Arbeiten und rein informatorische Tätigkeiten sind einzuschieben. Wie man auch einen Supernumerar, der frisch von der Schulbank kommt, nicht gleich ausschließlich Rechnungsarbeiten machen lassen soll.

Ein Anfänger kann garnicht genug Fragen stellen, und es ist Ehrenpflicht, sie sachgemäß und freundlich zu beantworten. Andererseits darf er keine Minute länger als notwendig gegängelt werden. Bei den ständigen Wandlungen der Rechtslage ist heute Wendigkeit und Fähigkeit zur schnellen, selbständigen Einarbeitung ein vorzügliches Ausbildungsziel. Deshalb muß, wem Anwärter anvertraut sind, die Fähigkeit besitzen oder entwickeln, sich helfen zu lassen! Daß solche „Hilfe“ bisweilen Zeitverlust und Mühe bedeutet, muß in Kauf genommen werden. Ist der Schüler aber einmal so weit, daß er den Auszubildenden fühlbar entlastet, so darf er doch nicht länger festgehalten werden, als es der Ausbildungszweck erheischt. Lehrlingszüchterei, die der Staat dem Gewerbe unter sagt, darf er nicht im eigenen Hause dulden.

I. Die fachlichen Aufgaben.

Die Wahrung der Zuständigkeit. Um über die Aufgaben unterrichtet zu sein, die seiner Behörde obliegen, muß der Beamte ihre Zuständigkeit kennen.

Wenn die Verwaltungsstellen über die Wahrung ihrer Zuständigkeit mit einer dem Außenstehenden bisweilen unverständlichen Peinlichkeit wachen, so geschieht es aus zwei Gründen. Einmal aus der Erfahrung, daß der Organismus nur in rechter Funktion erhalten werden kann, wenn jedes Organ seine, aber auch nur seine Aufgabe erfüllt. Die Verwaltung ist gewiß keine bloße Maschinerie, aber sie ist doch auch „Apparat“ und bedarf als solcher der äußersten Präzision in der Bedienung. Deshalb dürfen Behörden nicht in Nachbarbereiche übergreifen oder Geschäfte wahrnehmen, die ober- oder untergeordneten Dienststellen vorbehalten sind.

Zum andern ist die Innehaltung der Zuständigkeitsgrenzen ein Grundpfeiler der Rechtmäßigkeit. Böse Rückschläge können eintreten, wenn sich im Wege der Rechtskontrolle ergeben sollte, daß eine Verwaltungsbehörde widerrechtlich in Privatrechtsverhältnisse eingegriffen habe, oder daß sie in Angelegenheiten tätig geworden sei, die der behördlichen Regelung überhaupt entzogen sind.

Praktische und rechtliche Erwägungen sind es hiernach, die einem jeden Beamten die Pflicht auferlegen, sich über die Aufgabe (die Zuständigkeit) seiner Behörde mit äußerster Genauigkeit zu unterrichten. Dazu bedarf er vor allem der Kenntnis der großen Organisations- und Zuständigkeitsgesetze. Soweit es sich um die Abgrenzung der Arbeit lediglich dem Gegenstande nach handelt, wird es mit dem Gesetzeswort nicht immer getan sein. In Zweifelsfällen werden wissenschaftliche Kommentare und höchstrichterliche Entscheidungen herangezogen werden müssen. Soweit es sich um die Abgrenzung zwischen den einzelnen Stufen des Behördenaufbaues handelt, sei auf das folgende Kapitel verwiesen, soweit es um örtliche Abgrenzungen geht, auf die Kapitel 9 und 10.

Zuständigkeit und Publikum. Einige Bemerkungen über die Zuständigkeitsfrage vom Standpunkte der rechtsuchenden Volksgenossen aus seien angefügt. Für den Laien verknüpfen sich mit diesem Begriffe meist allerlei unliebsame Vorstellungen. Er erinnert sich an fruchtlose Behördengänge, an Irrfahrten von Dienstzimmer zu Dienstzimmer. Mehr oder weniger höflich hatte es immer wieder geheißen: „Ich bin nicht zuständig“. Hätte nicht wenigstens einer erfolgreich raten können? Man schien sich hinter Kompetenzfragen zu verschanzen, um den Hilfesuchenden müdezumachen und loszuwerden.

Wenn hier die Wurzel mancher herben Kritik liegt, so ist Unverständnis auf beiden Seiten daran beteiligt. Dem Publikum fehlt es oft an den elementarsten Kenntnissen des Staatsaufbaus, und die Beamten verstehen es mitunter nicht, sich in die Lage des Außenstehenden hineinzuversetzen. Es bleibt den Schulen aller Arten noch manches nachzuholen in der Erfüllung ihrer Aufgabe, unserm Volk Verständnis für die Arbeitsweise seiner öffentlichen Einrichtungen zu vermitteln. Aber auch der beste volkspolitische Unterricht wird freundliche Auskunft und Beratung nie ganz entbehrlich machen. Dabei ist auf das schärfste vor einer gedankenlosen Verweisung an andere Dienststellen zu warnen, die mehr dem eigenen Ruhebedürfnis entspringt, als dem Wunsche zu helfen. Die Ausflucht, man sei doch „kein Auskunftsbüro“ und deshalb im Grunde überhaupt nicht zur Beratung verpflichtet, zeugt von irriger Dienst-auffassung. Einfache Auskunftserteilung gehört zur Zuständigkeit und damit zu den Dienstpflichten eines jeden Beamten, der überhaupt mit dem Publikum in Berührung kommt. Er muß mindestens so viel Überblick über die Gesamtorganisation und so viel Interesse an seinem hilfesuchenden Volksgenossen besitzen, daß er ihn an diejenige Stelle verweisen kann, von der eine sachdienliche Auskunft zu erwarten ist. Es darf nicht vorkommen, daß ein Besucher innerhalb der Dienststelle oder gar zwischen mehreren Behörden „auf Reisen“ geschickt wird.

Ob überhaupt eine öffentliche Behörde tätig zu werden hat, und welche, das muß auf dem schnellsten Wege geklärt werden. Ist die Klärung aber erfolgt, dann tritt die strenge Zuständigkeitsregelung in ihre Rechte. Weder durch sein gutes Herz noch durch die Neigung zu planloser Vielgeschäftigkeit darf sich ein Beamter dazu verleiten lassen, Sachen aufzugreifen und in Probleme hineinzusteigen, die ihn dienstlich nichts angehen.

II. Die inneren Vorgänge.

Wir wenden uns nun den Vorgängen zu, die sich im Innern der Behörde abspielen, um den nach außen in die Erscheinung tretenden Arbeitserfolg herbeizuführen.

Ablehnung rein biologischer Deutung. Man könnte versucht sein, den der Biologie entnommenen Vergleich der Verwaltung mit einem Organismus nun auch auf das innere Leben ihrer einzelnen Organe auszudehnen. Stellen doch die großen Einzelbehörden gleich den lebenswichtigen Körperorganen in sich abgeschlossene, kunstvolle Gliederungen dar, die wohl dem Ganzen dienen, aber doch eigener Gesetzmäßigkeit folgen. Wenn wir den biologischen Vergleich trotzdem nicht weiterspinnen, so geschieht es in Erkenntnis der grundsätzlichen Verschiedenheit der beiderseitigen Aufbau-Einheiten. Orga-

nismen bestehen aus Zellen, deren Entwicklung und Zusammenspiel vollkommener naturgesetzlicher Bindung unterworfen ist. Nehmen wir die gesellschaftlich organisierten Tierarten, etwa die Bienen und Ameisen mit ihren Gesamtorganismen hinzu, so folgen auch hier die Einzelwesen immer nur den engen, zwingenden Wegen des Instinkts. Das Feingefüge der Verwaltung hingegen besteht aus Menschen, Wesen mit Kopf und Herz, mit sittlichen Antrieben und freiem Willen. Wohl wünschen wir, daß sich auch in Menschengemeinschaften gesunde Instinkte auswirken. Aber dort, wo es um das bewußte Leben geht, sollte man in der Bezugnahme auf biologische Zusammenhänge nie mehr als einen lehrreichen Vergleich sehen. Vor einer tatsächlichen Gleichsetzung ist aufs ernsteste zu warnen. Könnte sie doch zu dem gefährlichen Unterfangen führen, die höheren Ordnungen nach den Grundsätzen der niederen zu meistern.

Im inneren Verwaltungsgeschehen einen sich technische und menschliche Elemente. Mit beiden muß der Beamte vertraut sein.

Das technische Element.

Gliederung und Geschäftsgang. Das technische Element wirkt sich in der Gliederung des Arbeitsstoffs und in der Regelung des Arbeitsganges aus. In einer größeren Behörde, wie wir sie den folgenden Betrachtungen zugrunde legen, sind demgemäß Geschäftsverteilung und Geschäftsordnung die Grundgesetze des inneren Betriebes. Dabei ist es praktisch unerheblich, ob die betreffenden Vorschriften durch Gesetz oder ministerielle Anordnung für ganze Behördengruppen festgelegt sind, oder ob sie aus den Bedürfnissen des Einzelbetriebes heraus gestaltet werden. Je ein Druckstück der Geschäftsverteilung und der Geschäftsordnung pflegt dem Neueintretenden für seinen „Handgebrauch“, d. h. zur ständigen Benutzung, ausgehändigt zu werden. Er hält damit eine Beschreibung des Aufbaus der Verwaltungsmaschine und eine Vorschrift für das Ineinandergreifen ihrer Teile in Händen. Wichtige, unentbehrliche Kenntnisse werden ihm so vermittelt. Aber sie können nur haften und fruchtbar werden, wenn sie zum Bilde der im Gange befindlichen Maschine beitragen. Daß der Apparat der Verwaltung der unmittelbaren Anschaulichkeit entbehre, haben wir im vorausgegangenen Kapitel erörtert. Es kann sich demnach nur um ein inneres Bild handeln. Die sicherste Brücke dorthin führt, wie meist in technischen Dingen, über die graphische Darstellung, die schematische Zeichnung.

Schaubild als Hilfsmittel. Das Schaubild kann Zustände wie Vorgänge verdeutlichen und sollte deshalb zur Vorbereitung für die Praxis wie zur Erleichterung der praktischen Arbeit selbst herangezogen werden. Frühzeitiger Umgang mit der graphischen Darstellung ist auch deshalb zu empfehlen, weil dies moderne Ausdrucksmittel — wie wir bei Behandlung des

Schriftwerks sehen werden² — zugleich von größter Bedeutung für die sachlichen Aufgaben der Verwaltung ist.

Es bedarf der Erfahrung, um einen Geschäftsverteilungsplan richtig auszuwerten und die Bedeutung der einzelnen Arbeitsabschnitte einzuschätzen. Durch die Zahl der im Verzeichnis aufgeführten Gegenstände darf man sich nicht irreführen lassen. Sie mögen eine ganze Spalte füllen, — handelt es sich dabei aber um unbedeutende oder selten vorkommende Angelegenheiten, so wird der tatsächliche Arbeitsaufwand gering sein. Umgekehrt kann eine kurze Angabe im Verteilungsplan (etwa „Kommunalsachen“ bei einer Preussischen Regierung) auf ein gerütteltes Maß von Arbeit deuten.

Bei der Geschäftsordnung wird es auch dem Anfänger bald deutlich werden, daß sie ein nie ganz erfülltes „Soll“ darstellt. Sie pflegt Bestimmungen zu enthalten, die nicht mehr, und solche, die noch nicht befolgt werden. Trotzdem gilt es, sich mit jeder Einzelheit des Geschäftsgangs in technischer Beziehung vertraut zu machen. Die Zeiten, in denen der Höhere Beamte den „Bürokraten“ mit souveräner Geste seinem Sekretär zuschieben konnte, sind vorüber. Zumal die großen Behörden stellen heute Präzisionsmaschinen dar, die von jedem an ihr Arbeitenden mit Ehrlichkeit bedient werden müssen.

Das menschliche Element.

Wenn es selbst bei Beherrschung des technischen Apparats schwierig bleibt, das Gesamtgeschehen der Verwaltung zu durchleuchten, so liegt das daran, daß das andere, das menschliche Element von so überwiegender Bedeutung ist. Wohl wird der Anfänger aus Verteilungsplan und Geschäftsordnung bald lernen, wer jeweils als Abteilungsleiter, Referent, Korreferent und Expedient zuständig ist, und welchen Lauf das betreffende Aktenstück zu nehmen hat. Aber an der Eigenart menschlichen Zusammenspiels wird er sein Leben lang zu studieren haben. Denn hier geht es eben nicht um das vorausberechenbare Zueinandergreifen von Maschinenteilen oder von niederen, instinktgebundenen Lebewesen. Wie der einzelne Mensch selbst eigenen Gesetzen folgt, so versagen auch vor den Beziehungen der Menschen untereinander alle der Technik oder Naturwissenschaft entstammenden Maßstäbe.

Gleich-Richtung, nicht Gleich-Ordnung. Die Willensanspannung aller Angehörigen einer Dienststelle soll auf ein Ziel ausgerichtet sein: auf die Erfüllung der ihrer Behörde gestellten Aufgabe. Das schlingt ein starkes Band der Gemeinschaft um diese Menschen, das läßt ihren Chef von ihnen als von „seinen Mitarbeitern“ sprechen. Aber schon die Tatsache, daß die Behördenangehörigen ihren Chef nicht als ihren Mitarbeiter bezeichnen könnten und dürften, deutet darauf, daß die Gleich-Richtung nicht auch eine Gleich-Ordnung zur Folge hat. Aus der Verschiedenartigkeit der einzelnen Dienste am gleichen Werk wie aus der organisatorischen Verknüpfung jener Dienste

² E. 196.

miteinander ergibt sich eine stufende Ordnung für die Beziehungen der Dienst-Träger, der Beamten. Sie weist zwei Dimensionen auf, die zunächst einfach räumlich bezeichnet seien: ein Nebeneinander (Miteinander) und ein Übereinander (oben und unten).

Das Neben- und Miteinander. Mit dem Nebeneinander haben wir das gegenseitige Verhältnis jener Beamten im Sinne, die zu gleichen Pflichten und Rechten am gemeinsamen Werk stehen. Wo ihre Arbeitskreise sich schneiden, wo sie Rücksichtnahme oder Zusammenwirken erfordern, da soll das Nebeneinander zum kameradschaftlichen Miteinander werden. Aber keiner ist in der Lage, dem andern seinen Willen aufzuzwingen. Entstehende Unstimmigkeiten sind durch den gemeinsamen Vorgesetzten auszugleichen³.

Das Übereinander. Schwieriger ist es, dem Übereinander die rechte Deutung zu geben. Bisweilen wird das Vorgesetztenverhältnis aus den Vorstellungen überholter Sozialsysteme heraus beurteilt⁴. Man will feudalistische Grenzschneiden verewigen oder wiederaufleben lassen. Solche Versuche, die Beamten in Herren und Knechte zu scheiden, einer Gruppe ein umfassendes Herrschaftsrecht über die andere zu verleihen, sind als unzeitgemäß und werkfremd abzulehnen. Abstufungen sind nur gerechtfertigt, soweit sie sich aus der Eigenart der Dienstleistung ergeben, und die Überordnung des einen Beamten über den anderen verleiht nur so viel Macht über ihn, wie zur Durchsetzung der dienstlichen Zwecke notwendig ist. Wir haben oben die Richtkraft der Sache, des Werks, herausgestellt. Diese Kraft muß im Vorgesetztenverhältnis so wirksam und spürbar bleiben, daß die Macht des einen über den andern niemals zum Selbstzweck werden oder gar zur völligen Nichtachtung und Auslöschung der Persönlichkeit des Untergebenen führen kann.

Die Werkbedingtheit der Überordnung. Halten wir uns diese Werkbedingtheit der Überordnung vor Augen, so finden wir auch die Maßstäbe für die Abstufung der Beamten. Um mit einer Ablehnung zu beginnen: es handelt sich nicht um eine Differenzierung nach dem menschlichen Wert. Mit dieser Werteskala steht die äußere Rangordnung in keiner unmittelbaren Verbindung. Entscheidend für die Abstufung ist vielmehr die Art und Bedeutung der betreffenden Dienstleistung für das der Behörde aufgetragene Werk. Ein wichtiger Maßstab für diese Bedeutung ist wiederum der Umfang des Personenkreises, der den Anordnungen des Beamten innerhalb der Behörde zu folgen hat.

Disziplin und Autorität. Mit Recht hat man der Größe des Einflusses eine solche Bedeutung für die Rangordnung der Beamten eingeräumt. Liegt doch das, was die Verwaltung an Verantwortung, aber auch an Ehre zu vergeben hat, vornehmlich in der Funktion des Vorgesetzten, in der ver-

³ Bezüglich der Zusammenarbeit von Verwaltungsbeamten (Juristen) und Lehrern vgl. die Ausführungen S. 40.

⁴ Vgl. hierzu die Rückschau S. 35 ff.

antwortlichen Führung anderer beschlossen. Mit Recht hat man auch an dem räumlichen Bilde des „Übereinander“ festgehalten. Denn der Vorgesetzte ist herausgehoben über seine Untergebenen. Disziplin ist die Sicherung seiner äußeren, Autorität die seiner inneren Überlegenheit.

Bei Besprechung der Beamtenpflichten⁵ haben wir die Disziplin als das Stahlgerüst der Gesamtverwaltung bezeichnet. Sie schafft Klarheit über die Befehlsverhältnisse und gewährleistet die Durchführung einer Anordnung unabhängig von persönlichen Abneigungen und Vorbehalten. Entgegenstehender Wille kann nötigenfalls gebrochen, Widerstrebende können bestraft und ausgeschaltet werden. Indem die Disziplin den Vorgesetzten berechtigt, den Untergebenen zu übermächtigen, stellt sie den einen tatsächlich über den andern.

Demgegenüber verlegt der Begriff der Autorität das Übereinander in die Welt der seelischen Freiheit. Das echte Autoritätsverhältnis stellt eine freiwillige Bindung dar; es nimmt seinen Ausgang von Leistung und Vorbild des Vorgesetzten. Der Untergebene bleibt ein ganz Freier — und doch „blickt er auf“ zu dem andern. Er ehrt in ihm die größere Erfahrung, das tiefere Eindringen in die Probleme; er vertraut darauf, daß jener sich jederzeit für ihn einsetzen werde. Kurz: er sieht in diesem Vorgesetzten seinen Meister, der den Willen des Untergebenen nicht vernichtet, sondern stärkt und gestaltet.

Eine solche Anerkennung der Autorität kann man dem Nachgeordneten freilich nicht einfach anbefehlen. Mit der bloßen Inanspruchnahme autoritärer Geltung seitens des Übergeordneten ist es nicht getan. Autorität hat mit kaufmännischem Kredit gemein, daß man sie sich durch ein Achtung und Vertrauen einflößendes Verhalten erst erwerben muß. Erinnern wir uns hier der weitergreifenden Bedeutung des „Beherrschens“, die wir zum Schlusse des vorigen Kapitels herausarbeiteten!

Es liegt an der Unvollkommenheit menschlicher Einrichtungen, daß nicht jedes Vorgesetztenverhältnis aus sich heraus tragende Kräfte entwickelt. Es laufen stets Fehlbesetzungen unter, die zu unglücklichen Zusammenstellungen von Persönlichkeiten führen. Überdies ist mit Beamten zu rechnen, die es bei sonst guter Anlage überhaupt nicht verstehen, die ihnen unterstellten innerlich zu gewinnen, und ebenso mit Untergebenen, die jedem Vorgesetzten — auch dem unvoreingenommenen, wohlwollenden — mit Verständnislosigkeit und Mißtrauen entgegentreten. In solchen Fällen bleibt die Disziplin das einzige Bindemittel. Bei Verwaltungen, in denen allgemein ein guter Geist herrscht, wird man damit rechnen dürfen, daß die Klammer der Disziplin auch dann hält, wenn innere Bindungen ausgeblieben oder verlorengegangen sind. Aber Dienststellen, in denen keine echte Autorität waltet, pflegen an einer gewissen Schwäche zu leiden, die zur Eingangspforte für allerlei Gefahren werden kann. Um ihnen vorzubeugen, sollte jede Gelegenheit zu einer Umgruppierung ausgenützt werden.

⁵ S. 58.

Tendenz zum Miteinander. Im Mitarbeits- und im Vorgesetztenverhältnis haben wir die beiden Grundformen des Zusammenwirkens umrissen. In bezeichnendem Gegensatz zu den militärischen Kommandobehörden, bei denen schon der Name auf den Befehl als die entscheidende Lebensäußerung hindeutet, tritt in der Verwaltungspraxis eine Tendenz vom Übereinander zum Miteinander in die Erscheinung. Es sind gerade die besteingespickten Behörden, bei denen nicht viel befohlen zu werden braucht. Die Möglichkeit des Befehls steht nur in Reserve. Das tatsächliche Zusammenwirken vollzieht sich auf Grund allgemeiner Regelungen und ungeschriebener Erfahrungssätze und Bräuche. Bei Erledigung eines Geschäftsvorfalles betätigt sich jeder Beamte ohne weiteres in dem Teilabschnitt, der ihm nach Maßgabe seiner Dienststellung zufällt. Die Abstufung innerhalb der Beamtenschaft kommt fast ausschließlich in der Qualität der Teilarbeit zum Ausdruck, die ein jeder als Glied in der Kette des Gesamtvorgangs leistet. Dabei handelt es sich nicht etwa um eine Erweichung der Disziplin, sondern um jene Gemeinschaftsarbeit der verschiedenen Qualifizierten, die bei Behandlung der bürotechnischen Fragen⁶ näher zu erläutern sein wird. Aus der hiermit angedeuteten Tendenz ergibt sich, daß das Mitarbeits- wie das Vorgesetztenverhältnis in der Praxis tausendfältige Abwandlung, Kombination und Weiterbildung findet. Je nach der Eigenart der Persönlichkeiten, die in der einzelnen Behörde wirken, vollzieht sich das Kräftepiel in besonderer Weise. Der Neueintretende muß es verstehen, sich ihm einzuordnen.

Gehorsam. Damit ist das Feld abgesteckt, auf dem sich der Gehorsam auswirkt, jene Pflicht, die wir aus der Reihe der übrigen Berufsanforderungen⁷ herausgelöst haben, um sie im Zusammenhang des Arbeitsbereichs zu behandeln. Erinnerungen an Elternhaus, Schule und Militärdienst mögen mitspielen, wenn der Fernersiehende den Gehorsam, d. h. die Ausrichtung des Untergebenenwillens auf den im Befehl zu Tage tretenden Willen des Vorgesetzten als das Kernstück der Behördendisziplin, ja als die Kardinaltugend des Verwaltungsangehörigen ansieht. Dementsprechend erachtet er wohl (bisweilen mit einem gewissen Mitleid!) die Niederkämpfung persönlicher Ansichten und Wünsche, die selbstverleugnende, widerspruchslose Befolgung des Befohlenen als die höchste sittliche Leistung des Beamten. Aber so wird man der Praxis nicht gerecht. Gehorsam in dem eben umschriebenen Sinne wird ganz selten zum Problem; um seiner Selbstverständlichkeit willen erscheint er beinahe als nebensächlich. In der Verwaltung steht der Werksgedanke im Mittelpunkt; von ihm empfängt der Gehorsam Inhalt und Bedeutung. Die Werksdisziplin fordert, daß der Beamte dem Gesetz als dem privilegierten Ausdruck des Staatswillens⁸ folge, wie den besonderen Anordnungen, die ihm sein Vorgesetzter zur Förderung des gemeinsamen Werks erteilt.

Die Beugung vor diesen Mächten muß insofern unbedingt sein, als sie

⁶ C. 218.

⁷ C. 69.

⁸ C. 224.

keine persönlichen Vorbehalte machen darf, und der Gehorsam insofern blind, als er keine werkfremden Gesichtspunkte kennt. Wir rücken beide — die Treue gegen das Gesetz und die Treue gegen den Vorgesetzten — in das Licht des Werksgedankens und schmieden sie unlöslich aneinander. Dann bleibt kein Raum für die Auffassung, ein Vorgesetzter dürfe in Forderung unbedingten, blinden Gehorsams auch Ungesetzliches verlangen und über den Widerspruch des Untergebenen wie über eine persönliche (und daher unerlaubte) Bedingung oder einen werkfremden Gesichtspunkt hinweggehen. Gesetzswidrige Befehle dürfen weder erteilt noch befolgt werden; der Gehorsam endet (ja er könnte zur Pflichtverletzung werden), wenn der Untergebene die Rechtswidrigkeit einer Anordnung erkennt.

Solche Fälle sind in der Praxis außerordentlich selten. Wir dürfen uns daher auf die Herausarbeitung des Grundsätzlichen beschränken. Bezüglich der Anschlußprobleme, insbesondere der Frage, ob und inwieweit dem Nachgeordneten das Recht oder die Pflicht zur Nachprüfung empfangener Weisungen zuzuteilen ist, muß auf das staatsrechtliche Schrifttum verwiesen werden.

Anders, verwickelter liegen die Verhältnisse, wenn der Untergebene einen ihm erteilten Befehl zwar nicht für gesetzwidrig, aber für unzweckmäßig und schädlich erachtet. Die hier notwendige Auseinandersetzung der Gehorsamspflicht mit dem Werksgedanken werden wir im größeren Rahmen vornehmen⁹.

III. Die Führung.

Das Erarbeitete sei nunmehr angewandt auf die oberste, in jeder Behörde nur einem Einzigen anvertraute Funktion der Führung. Dem Chef einer Verwaltungsbehörde erwachsen Führungsaufgaben auf zwei Feldern: innerhalb seiner Behörde und ihrer Untergliederungen sowie innerhalb des ihm zugewiesenen Hoheitsbereichs. Hier geht es um die erstgenannte Aufgabe; die zweite wird im anschließenden Unterabschnitt (Der äußere Kreis) behandelt werden.

In diesem Zusammenhang werfen wir einen Blick auf die militärischen Ausbildungsmethoden. Da der Friedensdienst des Heeres seiner Natur nach ganz auf Vorbereitung und Übung abgestellt ist, kann die Wehrmacht unter allen großen Berufsgruppen die planmäßigste Schulung treiben. Dadurch, daß sie im Kriegsspiel schon dem jungen Offizier verantwortliche Rollen überträgt, weckt sie bei ihm das Verständnis für die Aufgaben der höheren Führung.

Im Unterschied zur Wehrmacht befindet sich die Verwaltung durchweg im Ernstfall. Sie kennt keine Kriegsspiele und Manöver und hält sie wohl auch angesichts jener ständigen Berührung mit der Praxis für entbehrlich. Zu Unrecht, wie uns scheinen will. Der Behördenleiter sollte die großen, gesunden Grundsätze des Verwaltens gelegentlich an Beispielen aus dem Leben oder an besonders ausgearbeiteten Lagen erläutern. Ein Fall, wie er S. 96 entwickelt ist (Bekämpfung einer Naturkatastrophe), wäre in Anlehnung an das militärische Vorbild mit verteilten Rollen durchzuspielen. Das würde die Freudigkeit und Verwendbarkeit der jüngeren Kräfte heben.

⁹ Im Zusammenspiel der Behörden S. 130. Eine grundsätzliche, von der Frage der Befehlserteilung gelöste Erörterung des Problems: Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit bringt Kap. 14 — Die Normen.

Auf dem Behördenleiter liegt die Verantwortung für den Arbeitserfolg seines Amtes. Um ihr gerecht zu werden, muß er die inneren Vorgänge aus beherrschender Kenntnis des technischen und menschlichen Elements so steuern, daß die Behörde die ihr gestellten Aufgaben zu erfüllen vermag. Wir brauchen den Ausdruck: „Steuern“ mit Vorbedacht, weil für den Kurs im großen nicht der Chef der Einzelbehörde verantwortlich ist, sondern die oberste Führung. Um diesen Kurs selbständig nachsteuern zu können, bedarf der Nachgeordnete selbst des Spielraums.

Notwendigkeit äußerer und innerer Bindung. Vornehmste Aufgabe des Behördenchefs ist die Beeinflussung der ihm unterstellten Menschen. Er wird vom Vorgesetzten zum Führer, wenn er es versteht, die äußere Klammer der Disziplin durch die innere Bindung der Autorität zu sichern.

Wir bemerkten oben, daß sich aus dem Zusammenwirken der verschiedenen Charaktere innerhalb der Behörde ein Kräftespiel ergibt. Auch die Leitungsfunktion wird in dies Kraftfeld einbezogen, und so mag es kommen, daß Leitpunkte an anderen Stellen liegen, Kraftlinien anders verlaufen, als man es nach dem Schema von Behördengliederung und Geschäftsverteilung erwarten sollte. Steht etwa eine schwache Kraft an der Spitze und findet sich unter den nachgeordneten Beamten eine starke Persönlichkeit, so braucht diese kaum besonders ehrgeizig zu sein, — die tatsächliche Führung wird ohne weiteres in ihre Hände gleiten, der Schwerpunkt der Behörde sich zu ihr hin verlagern. In solchen Fällen müssen weitblickende Personalmaßnahmen dafür sorgen, daß formelle Leitung und wirkliche Führung in einer Hand liegen.

Führung und Gefolgschaft. Vor einer überscharfen Distanzierung des Behördenleiters von seinen Untergebenen und vor einer verletzenden Wertabstufung innerhalb der Beamtengruppen muß die tatkräftige Herausarbeitung des Gefolgschaftsgedankens schützen. Er muß sich sowohl im Geiste der Tagesarbeit ausprägen wie auch in den Veranstaltungen, in denen die Gleichwertigkeit und Verbundenheit aller Behördenangehörigen symbolhaft zum Ausdruck kommt.

Achtes Kapitel.

Die Behörde als Organisationsglied.

War der Beamte zunächst gehalten, sich innerhalb seiner Behörde zurechtzufinden, so soll er nun in ihre organisatorische Umwelt vordringen. Er soll die vielfältigen Beziehungen erkennen und beherrschen lernen, die seine Dienststelle mit den anderen verbinden. Nur aus dieser Doppelkenntnis heraus wird er seiner Behörde zur rechten Funktion verhelfen können.

Sonderung nach Staats- und Gemeindebehörden. In der Einführung¹ wurde dargelegt, daß sich im Organisationskreis „Öffentliche Verwaltung“ zwei Elemente einen: das System der Staatsbehörden und das Netz der Gemeindeverwaltungen. Da staatliche und Gemeindebehörden im inneren Aufbau nicht wesentlich voneinander abweichen, brauchten wir bisher

¹ S. 1.

auf die Zugehörigkeit der einzelnen Dienststelle zu diesem oder jenem Element keine Rücksicht zu nehmen. Aber die beiderseitige Umwelt ist so verschieden, daß wir nunmehr die Gruppen vorerst gesondert betrachten müssen.

I. Die organisatorische Umwelt der Staatsbehörde.

Der Beamte einer Staatsbehörde findet die beiden Dimensionen, die seinen eigenen Platz im Innenbetriebe bestimmten, im Verhältnis seiner Behörde zur Gesamtorganisation wieder. Hier wie dort ein Nebeneinander und ein Übereinander, — hier wie dort kommt die Straffheit des Zusammenschlusses im Vorwalten des Übereinander, der Vertikale, zum Ausdruck. Die Staatsbehörden sind Glieder eines Verwaltungs-Systems, d. h. eines festverankerten Aufbaus, eines lückenlosen Röhrenwerks, innerhalb dessen sich die in der Einführung gekennzeichnete Doppelbewegung (Willenswirkung und Berichterstattung) mit größter Sicherheit und Schnelligkeit vollziehen kann. Zwischen die oberste Leitung und die „Front“ der Verwaltung geschaltet sind jene Behörden Verteilungspunkte für den Willens- und Sammelpunkte für den Berichts-Strom. Zugleich haben sie die Aufgabe, aus Eigenem die ihnen nachgeordneten Behörden und zugeordneten örtlichen Bereiche mit Willensimpulsen zu versehen und über beide (Behörden und Bereiche) zu berichten.

Fassen wir den vorbezeichneten Aufbau näher ins Auge, so erkennen wir, daß dieses „Übereinander“ aus anderen Gliedern besteht als die innere Vertikale. Waren in der inneren Organisation einzelne Menschen als Funktions-träger einander übergeordnet, so sind es in der äußeren Vertikale Behörden. Im Vorgesetztenverhältnis stehen sich zwei Menschen, im Verhältnis zwischen vorgesetzter und nachgeordneter Dienststelle zwei überpersönliche Einheiten gegenüber. Der Chef der einen Behörde braucht nicht einmal der Disziplinar-vorgesetzte des anderen Behördenchefs zu sein. Vertraut damit, daß Behörden den in ihnen wirkenden Menschen nicht gleichzusetzen sind, werden wir für die Wechselbeziehungen der Behörden das an den lebenden Menschen gebundene Element zurücktreten lassen müssen. Eine nachgeordnete Behörde könnte z. B. nicht „aufblicken“ zur übergeordneten; beide können einander weder lieben noch hassen. Eine Behörde kann nur funktionieren, und zu ihren wichtigsten Funktionen gehört es, die Funktionen anderer Behörden maßgeblich zu beeinflussen oder solchen Einflüssen Folge zu geben. Das sind die Aufgaben der vorgeordneten und der nachgeordneten Dienstbehörde. Man hat für diese Beziehung das räumliche Bild der Überordnung gewählt, weil es ganz allgemein für die Herrschaftsausübung, d. h. für die Lenkung und Beschränkung der Macht anderer gebraucht wird.

Der persönliche Einschlag. Freilich läßt sich das persönliche Element aus den Lebensäußerungen der überpersönlichen Einheit „Behörde“ nie ganz aussondern. Bei bedeutsamen Entscheidungen wird hinter der neutralen Hülle der Amtlichkeit stets die Persönlichkeit aufleuchten, deren sittliche Maßstäbe,

deren Fühlen und Wollen in der amtlichen Handlung Gestalt gewonnen haben². Bei solchen Gelegenheiten wird es deutlich, daß die Behörde, ja die ganze Organisation, eine leere Hülse wäre, wenn nicht menschliche Kräfte das Netz der Verwaltung ständig aufluden und unter Spannung hielten.

Trotzdem bleibt es für den Verkehr der übereinander angeordneten Dienststellen von hohem Werte, daß nicht der einzelne Beamte, sondern die Behörde Handlungsträger ist. Es liegt darin eine Neutralisierung, die gleichzeitig der Verfälschung und der Entpersönlichung dient: das amtliche Gewicht dienstlicher Äußerungen wird vermehrt und ihre persönliche Schärfe vermindert.

Die Nichtkraft der Sache (das Miteinander). Wie die Nichtkraft der Sache die im Innern der Behörde spielenden Vorgänge beeinflusst, so wirkt sie auch auf ihre Außenbeziehungen. Ober- und Unterbehörde³ leisten Teilarbeit an dem gleichen Werk. Sie spielen mit verteilten Rollen, aber einer der Mitwirkenden ist zugleich der Spielleiter. Je selbstverständlicher die einzelnen ihre Aufgaben aus dem Geiste des Ganzen heraus gestalten, je weniger ihnen der Mitspieler-Regisseur vorzuschreiben braucht, — umso besser für die Wirkung! Bei Betrachtung der Mittel, durch die von der Ober- auf die Unterbehörde Einfluß ausgeübt werden kann, pflegt das schwere Geschütz der Befehls- und Zwangsmaßnahmen zu unrecht das Hauptinteresse in Anspruch zu nehmen. Förderung und Stützung sind die wichtigsten Funktionen, die der vorgesetzten Behörde obliegen. Häufige Anwendung jener scharfen Eingriffsmittel wäre ein Zeichen dafür, daß in der Grundhaltung (des einen oder beider) irgend etwas nicht in Ordnung ist. Wie es denn auch mit einer Familie nicht mehr weit her zu sein pflegt, wenn sich ihre Glieder auf die Rechte zu berufen beginnen, die ihnen kraft bürgerlichen Rechts gegeneinander zustehen. Eine weitere Parallele zur Familie: dort wie im Vorgesetztenverhältnis besteht keine einseitige Abhängigkeit des einen Partners von dem andern, etwa der Gattin vom Ehemann oder der Kinder von den Eltern. Neben die rechtlich verankerte Verantwortung und Anordnungsgewalt der vorgesetzten Behörde tritt die moralische Verantwortung der in der nachgeordneten Dienststelle Wirkenden für die rechte Funktion der Oberbehörde, eine Verantwortung, die gleichfalls in einer Förderung und Stützung zur Tat wird. Bei voller Wahrung des Leitungsanspruchs der Oberbehörde kann sich das rechte Verhältnis zwischen ihr und ihren Unterbehörden doch nur entwickeln, wenn es auf dem Vertrauen und der ständigen Hilfsbereitschaft der beiderseits Tätigen beruht.

Wir treten nunmehr in eine gesonderte Betrachtung der beiden Partner ein und beginnen mit der vorgesetzten Behörde. Welche Aufgaben erwachsen ihr den nachgeordneten Dienststellen gegenüber?

² Ergehen solche Entscheidungen schriftlich, so werden sie um jener starken Bindung an die Persönlichkeit des Verantwortlichen willen üblicherweise von diesem selbst und nicht von einem Vertreter gezeichnet. Vgl. jedoch auch E. 101, Einschaltung I.

³ So mögen sie verkürzend genannt sein: ihre Leiter: Ober- und Unterchef.

1. Verhältnis zu den nachgeordneten Behörden.

Kenntnis der Zustände bei der Unterbehörde. Erste Voraussetzung ersprießlicher Einwirkung ist Kenntnis der bei den nachgeordneten Dienststellen herrschenden Zustände im weitesten Sinne. Soweit es sich um deren örtliche Verwaltungsbereiche handelt, sei auf den anschließenden Unterschnitt — der äußere Kreis — verwiesen. Hier geht es um die Lage innerhalb jener Behörden selbst. Darüber soll bei der Aufsichtsbehörde das Wesentliche bekannt, und diese Erkenntnis soll an der richtigen Stelle niedergelegt sein. Der Chef wie seine Mitarbeiter müssen wissen, wie es in den Angelegenheiten, die für sie von dienstlichem Interesse sind, bei den Unterbehörden steht.

Die Oberbehörde unterrichtet sich auf mannigfachen Wegen. Zunächst durch Vermittlung des normalen Geschäftsgangs. Die von einer Dienststelle einlaufenden Berichte ermöglichen — längere Zeit hindurch aufmerksam studiert — meist ein zutreffendes Gesamturteil. Wieviele Gesichtspunkte für eine Wertung gibt es da nicht: ob die Berichte pünktlich oder unpünktlich eintreffen, ob sie gründlich oder oberflächlich, bestimmt oder unklar sind. Ob sie selbständige Urteile und brauchbare Vorschläge bringen oder eine eigene Stellungnahme zu vermeiden suchen. Beobachtungen solcher Art ermöglichen sogar Rückschlüsse auf die Eignung der einzelnen Behörden-Mitglieder.

Diese Wertung wird in Preußen dadurch erleichtert, daß bei Berichten der Mittelbehörden die Angabe des Berichterstatters, d. h. des für die Materialbeschaffung und -verarbeitung zuständigen Beamten vorgeschrieben ist. Trägt auch der unterzeichnende Chef (oder sein Vertreter) die Verantwortung für den Inhalt des Berichts, so bleibt praktisch doch dem Berichtersteller einiger Spielraum, innerhalb dessen er angenehm oder unangenehm auffallen kann. Erfahrungsmaterial über die Beamten, das sich auf diesem Wege bei der Oberbehörde ansammelt, wird von Bedeutung für die Entscheidung in Personalangelegenheiten sein.

Im Rahmen des Geschäftsgangs sind solche Vorgänge bei nachgeordneten Dienststellen von besonderem Erkenntniswert, die eine amtliche Nachprüfung erfordern. Wir denken an Beschwerdefälle aller Art. Wie eine angegriffene Behörde sich verhält und rechtfertigt — vor allem dann, wenn sie im Unrecht ist — das läßt manchen Blick in den Charakter der Verantwortlichen tun.

Das zweite Mittel der Information heißt: persönliche Fühlungnahme. Sie soll zwischen allen maßgeblichen Beamten der Ober- und Unterbehörde aufgenommen werden, vornehmlich aber zwischen den beiderseitigen Chefs.

Wie man eine Hausfrau am besten in ihrem Heim kennenlernt, so einen Beamten am besten in seiner Behörde und in seinem Bezirk. Zwei Möglichkeiten (Grundtypen) sind gegeben: der Besuch anläßlich bestimmter Dienstgeschäfte und die offizielle Besichtigungsreise. Beide Formen haben ihre Eigenarten und Vorzüge: beide sollten im Laufe der Jahre Anwendung finden.

Der Besuch um laufender Fragen willen hat den Vorteil der Zwanglosigkeit. Die Unterbehörde ist nicht in den Ausnahmezustand versetzt, und der Vorgesetzte selbst wird alles vermeiden, was zum Ausbruch des bekann-

Besichtigungsfiebers beitragen könnte. Muß ihm doch an einem solchen Tage daran liegen, neben der Förderung seiner besonderen Geschäfte zugleich ein ungetrübtes Bild des normalen Dienstgangs bei der Unterbehörde zu gewinnen. Er wird beobachten, wie deren Chef sich von seinen Beamten Vortrag halten läßt und wie er seine Beratende Körperschaft leitet. Zeugt der Kraftaufwand des Unterchefs von Energie oder nur von Eigensinn? Führt er oder markiert er nur Führung, während die Drähte tatsächlich von anderen gezogen werden? Beherrscht er den Verhandlungsstoff aus der Tiefe oder haftet er an der Oberfläche? Für die Beantwortung all dieser Fragen lassen sich Anhaltspunkte gewinnen.

Die offizielle Besichtigungsreise greift in ihren Zwecken über die Information des Oberchefs hinaus, diese steht aber doch im Mittelpunkt. Die Besichtigung erstreckt sich nach einem von der Unterbehörde vorgeschlagenen Plane über mehrere Tage. Der besichtigende Chef, der von einigen Mitarbeitern begleitet wird, nimmt zunächst Vorträge über den Aufbau der betreffenden Verwaltung, insbesondere über die Haushaltsgestaltung entgegen. Zur Vorbereitung der anschließenden Besichtigungsfahrten in den Bezirk werden die Verhältnisse des örtlichen Bereichs unter den verschiedensten Gesichtspunkten erörtert⁴.

Im Bezirk und bei zwanglosen Zusammenkünften mit den Eingeseffenen erhält der Besichtigende Gelegenheit, das Echo der Verwaltung und ihres Leiters in der Bevölkerung zu erkunden.

Zur Auswertung der bei Besichtigungen gewonnenen Eindrücke gehört Erfahrung. Die Gabe des Auskunfterteilens, Erläuterns und Arrangierens ist unterschiedlich verteilt. Von einem Besichtigungsvirtuosen oder von einem aufgeregten und gehemmten Chef vorgeführt, kann die gleiche Verwaltung bei dem einen in schönstem Glanze erstrahlen, während sie bei dem andern einen kümmerlichen Eindruck macht. Der Besichtigende wird sich durch den Virtuosen nicht bluffen lassen, aber er darf andererseits über die Verwirrung und Ungeschicklichkeit des zweiten nicht ohne weiteres hinwegsehen. Eine Besichtigung ist zugleich (wie jedes Examen, jedes Manöver) eine Prüfung der Nervenkraft. Ruhe und Selbstbeherrschung gehören zu den notwendigen Eigenschaften des Verwaltungsbeamten. Wem schon der Vorgesetzte Schrecken einjagt, der dürfte ernstern Zwischenfällen des praktischen Lebens nicht gewachsen sein.

Zahl und Umfang der Besichtigungsreisen in den Bezirk haben ihre Grenzen. Die Chefs der Mittelbehörden müssen auch die ihnen vorgesezten Dienststellen aufsuchen, und die Reisekostenfonds sind beschränkt. Auch können sich die Chefs nicht allzulange vom Sitze ihrer Behörden entfernen. Deshalb ist es erwünscht, daß die Leiter der Unterbehörden des öfteren bei ihrer Oberbehörde vorsprechen. An unmittelbaren Anlässen wird es nicht fehlen, denn meist sind

⁴ Dieser Teil der Aktion wird E. 154 besonders behandelt.

irgendwelche Dinge im Gange, die mündlich besser vorangebracht oder be-
reinigt werden als schriftlich.

Vertrauensverhältnis zwischen den Chefs. Wo der Oberchef ein Mann von Herz ist, kann er es bei einer bloßen Nachrichtenammlung nicht bewenden lassen. Das dienstliche Interesse wird sich allmählich zu persönlicher Anteilnahme vertiefen, die um das Vertrauen des anderen wirbt. Das Vertrauen der Nachgeordneten ist eine starke Gewähr für die Rückhaltlosigkeit ihrer Berichterstattung wie für ihre Bereitschaft, den Einwirkungen ihrer vorgesetzten Behörde willig und verständnisvoll nachzugeben. Es ist von hoher Bedeutung für den Erfolg der Verwaltung, daß zwischen den Männern, die beiderseits im Brennpunkt ihrer Behörden stehen, ein solches Vertrauensverhältnis besteht. Dann können Spannungen rechtzeitig gelöst, Mißverständnisse schon im Entstehen aufgeklärt werden. Manche zermürbende Personalbeschwerde wäre unterblieben oder hätte sich doch nicht zur Disziplinarangelegenheit entwickelt, wenn zwischen Ober- und Unterchef durchweg Offenheit und Unbefangenheit gewaltet hätte!

Wenn wir die werbende Kraft der persönlichen Anteilnahme hervorhoben, so haben wir damit nicht etwa die Preisgabe sachlicher zugunsten persönlicher Gesichtspunkte befürwortet. Auf Untergebene, die selbst Vollnaturen sind, pflegt gerade unbeirrbare Sachlichkeit die stärkste Wirkung auszuüben. Um dergestalt aus der Tiefe in die Tiefe zu wirken, wird der Vorgesetzte seine persönlichen Abneigungen und Verstimmungen niederzukämpfen haben. Um der Sache willen muß er versuchen, den Nachgeordneten wenn irgend möglich nicht nur „so zu verbrauchen, wie er ist“⁵, sondern auch das menschliche Band fest zu knüpfen. Glücklicher, wenn der Vorgesetzte selbst vertrauen darf! Denn Vertrauen ist der stärkste Werber um Vertrauen.

Ausgerüstet mit guten Kenntnissen von der Lage bei den Unterbehörden und getragen von dem Vertrauen ihrer Leiter — so soll der Chef der Oberbehörde an die Aufgabe der Einwirkung herangehen. Für den Einfluß von Menschen auf Menschen ist das Medium, innerhalb dessen er sich abspielt, der Stoff, an dem er ausgeübt wird, von großer Bedeutung. Tiefere Wirkung bleibt aus, wo die Substanz überhaupt fehlt, wo der andere nur angepredigt und mit papierenen Richtlinien versehen wird. Sie bleibt unsicher dort, wo nur Geringsfügigkeiten zu verhandeln sind. Dagegen ist ein ganz anderer Einfluß des einen auf den anderen möglich, wenn beide zu organischem Zusammenwirken an großen gemeinsamen Aufgaben berufen sind. Der Arbeitskontakt löst die stärksten Wirkungen der Oberbehörde auf die ihr nachgeordneten Dienststellen aus. Im Verwaltungsleben ist wie auf dem Felde der Pädagogik die indirekte Erziehung der direkten überlegen; beispielhaftes Verhalten richtet mehr aus als schulmeisterliche Belehrung. Da die Übertragung von Geist und Kraft dergestalt an die Substanz, an das Vorhandensein gestaltungsfähiger, pro-

⁵ Vgl. E. 24.

duktiver Aufgaben gebunden ist, sollte man sich hüten, die Substanz über Gebühr zu mindern. Dieser Gesichtspunkt ist von erheblichster Bedeutung für die Verwaltungsreform.

Die allgemeine Dienstaufsicht. Die Wirkungsmöglichkeiten der Oberbehörde im Rahmen der sachlichen Zusammenarbeit mit ihren Unterbehörden entsprechen der Vielfalt des innerdeutschen Verwaltungsaufbaus und entziehen sich deshalb der Aufzählung und Kennzeichnung im einzelnen. Eine wichtige, von der jeweiligen Substanz unabhängige Funktion bedarf jedoch der Würdigung: die sogenannte Allgemeine Dienstaufsicht. In ihr prägt sich die Verantwortung der Oberbehörde für die ordnungsmäßige Geschäftsführung der Unterbehörde praktisch aus. Aufsicht führen heißt hier nicht den Aufseher und Aufpasser spielen, sondern die Dinge „im Auge behalten“. Es heißt: in ständiger Hilfsbereitschaft stehen und sich doch nicht reglementierend aufdrängen. Aber auch: augenblicklich eingreifen, wenn die Unterbehörde sich der Lage nicht gewachsen zeigt. Kurz — es gilt jenes Walten zu bewahren, das wir in der Einführung als das vornehmste Element des Verwaltungens kennen gelernt haben.

Die Aufsichtsbeschwerde. Die Aufsicht ist eine ständig im Gange befindliche interne Funktion innerhalb des einen Organisationskreises „Verwaltung“, dem die aufsichtsführende wie die beaufsichtigte Behörde angehören. Den Anstoß zu den einzelnen dienstaufsichtlichen Maßnahmen, zur Aktualisierung der Aufsicht, können Beobachtungen der Oberbehörde aus dem inneren Betriebe geben, er kann aber auch von außen, von dritter Seite kommen. Etwa wenn ein Volksgenosse sich durch vermeintliche Mißgriffe einer Dienststelle (oder eines einzelnen Beamten) beschwert fühlt und diese Vorgänge der Oberbehörde mitteilt, um sie zu seinen Gunsten zum Eingriff von aufsichtswegen zu bestimmen. Wir bezeichnen solche Eingaben als Dienstaufsichtsbeschwerden.

Der informatorische Wert von Beschwerden wurde bereits erwähnt. Aber auch das Urteil des Volkes über die Verwaltung wird stark beeinflusst durch die Art und Weise, in der die Behörden auf Beschwerden zu antworten pflegen. Beschwerden lösen nicht nur interne, dienstliche Vorgänge aus, sondern zeitigen auch Außenwirkungen. Sie haben dem Volke gegenüber ein Gesicht. Es hätte hiernach nahegelegen, die Aufsichtsbeschwerde erst bei der Erörterung der Wechselwirkung Verwaltung-Volk zu behandeln. Wir haben ihr jedoch schon hier Raum gegeben, weil die rechte Einsicht in den Ablauf einer Beschwerdeaktion nur aus dem Verständnis für den inneren Vorgang, für das Zusammenspiel von Ober- und Unterbehörde zu gewinnen ist. Indem wir diese Einsicht stärken, hoffen wir manchen Enttäuschungen, grundlosen Verstimmungen und ungerechtfertigten Angriffen von seiten der Beschwerdeführer vorzubeugen. Dabei soll es an Hinweisen für die rechte Berücksichtigung der Außenwirkung seitens der Behörden nicht fehlen.

Über diejenigen Beschwerdeführer, die sich selbst zum Richter aufwerfen und der Oberbehörde ihre Maßnahmen (etwa die Entfernung eines mißliebigen Beamten) vorschreiben wollen, sei in Kürze hinweggegangen! Wollte die Aufsichtsinstanz solchen Zumutungen kritiklos nachgeben, so wäre es um ihre Autorität und Führung bald geschehen. Deshalb ist entschiedene Ablehnung am Platze.

Ebenso verfehlt wäre es aber, wenn der Beschwerdeführer die Aufsichtsinstanz als ein Gericht ansprechen und demgemäß von ihr erwarten wollte, daß sie das Verhalten der von ihm angegriffenen Behörde nach allen erdenklichen Maßstäben bewerte und ihm ihr Urteil mit den etwa angeordneten Abhilfemaßnahmen vollinhaltlich übermittle. Eine Nachprüfung von Verwaltungsakten durch die Ordentlichen oder die Verwaltungsgerichte ist durch die Organisationsgesetze auf einen festumrissenen Kreis von Vorgängen beschränkt und an bestimmte Formen gebunden⁶. In einem Verfahren solcher Art ist die entscheidende Instanz als Gericht formell aus der Verflechtung in den Verwaltungsapparat herausgelöst und damit von der angegriffenen Behörde distanziert. Letztere tritt dem entscheidenden Gericht wie dem Beschwerdeführer mit einer gewissen Selbständigkeit gegenüber.

Der Grundsatz des Ermessens. In Aufsichtsfachen tritt dagegen die Verwaltungsorganisation dem Beschwerdeführer als ein Ganzes entgegen, verkörpert durch die Oberbehörde, die insofern die angegriffene Dienststelle mit vertritt. Eine bei der Verwaltung angebrachte Beschwerde wird zum Material für die ständig wirkende Funktion der Dienstaufsicht. Ihre amtliche Behandlung richtet sich nach den für die Wahrnehmung dieser Funktion allgemein geltenden Grundsätzen. Das gilt insbesondere hinsichtlich des internen Charakters der Aufsichtsführung. Dieser hat zur Folge, daß dem Beschwerdeführer selbst kein Einfluß auf den Verlauf seiner Beschwerdeaktion eingeräumt werden kann. Es steht vielmehr in dem Ermessen der Oberbehörde, in welcher Richtung und in welchem Umfang sie Ermittlungen anstellt, ob sie daraufhin von aufsichtswegen eingreift und inwieweit sie schließlich den Beschwerdeführer über ihre Maßnahmen und deren Motive unterrichtet.

Ermessen bedeutet jedoch nicht Willkür. Wo immer aus dem Ermessen heraus zu handeln ist, dürfen lediglich dienstliche Erwägungen für den Standpunkt maßgebend sein, den die Behörde innerhalb ihres Ermessensspielraums wählt⁷: Das gilt auch für die Entscheidungen auf Dienstaufsichtsbeschwerden.

Die Aufsichtsführung fordert — so sahen wir — eine gewisse Distanz. Die Oberbehörde muß die notwendige Handlungsfreiheit lassen. Aber wo liegt die Grenze? Wann ist sie gehalten, aus ihrer Reserve herauszutreten, zu mahnen und zu warnen? Wann ist sie genötigt einzugreifen, die Maßnahmen der Unter-

⁶ Näheres hierüber vgl. S. 222 ff.

⁷ Bezüglich der Berücksichtigung dieses Grundsatzes im amtlichen Schriftverkehr vgl. S. 196.

behörde abzuändern oder rückgängig zu machen? Die Antwort lautet: dann, wenn andernfalls das Ansehen der Verwaltung, ihr Erfolg oder ihre Wirtschaftskraft ernstlichen Schaden nehmen würden. Dabei kommt nicht allein das Urteil eines weiteren oder engeren Kreises in Frage, sondern ebenso das eines einzelnen Volksgenossen. Gelangt die Oberbehörde zu der Überzeugung, daß die Unterbehörde einem Beschwerdeführer offensichtlich unrecht tut, so muß sie zur Wahrung des behördlichen Ansehens eingreifen, und zwar auch dann, wenn kein erheblicher materieller Wert auf dem Spiele steht.

Im übrigen soll die Aufsichtsinstanz Zurückhaltung üben und ihren Unterbehörden möglichst freie Hand lassen. Die bloße Tatsache etwa, daß die Oberbehörde — wäre sie selbst zur ersten Entscheidung berufen gewesen — die Sache anders angepackt hätte, darf sie noch nicht veranlassen, ihre abweichende Auffassung aus Anlaß der Beschwerde nachträglich durchzusetzen. Wie bereits dargelegt, ist der Umstand der Beschwerdeerhebung für die Entscheidung der Frage unerheblich, ob und in welchem Umfang eingegriffen werden soll. Jedenfalls dürfen die fraglichen Vorgänge nicht etwa deshalb, weil sie Gegenstand einer Beschwerde geworden sind, nach schärferen Maßstäben bewertet werden, als wenn sie im internen Geschäftsgang zur Kenntnis der Oberbehörde gelangt wären. Durch weitergehende Wünsche der Beschwerdeführer darf sich die Oberbehörde niemals von den gesunden allgemeinen Grundsätzen der Aufsichtsführung abdrängen lassen.

Unter Beobachtung dieser Grenzen wird die Aufsichtsinstanz gewisse Beschwerden schon an der Schwelle abweisen können. Solche nämlich, die bereits ihrem Gegenstande nach keinen Anlaß bieten, den Apparat der Dienstaufsicht in Bewegung zu setzen. Wenn etwa — wie es vorgekommen ist — die sorgliche Ehefrau eines Beamten Einspruch dagegen erhebt, daß man ihren Gatten trotz seines Fleißes habe durchs Examen fallen lassen.

Der Beschwerdeführer wäre in diesen Fällen dahin zu bescheiden, daß seine Mitteilungen keine Veranlassung zu einer amtlichen Nachprüfung böten. Mit dieser Eröffnung wäre die Unterbehörde zu beauftragen oder der Bescheid wäre durch ihre Hand zu leiten. Denn diese sollte stets davon unterrichtet werden, wenn ihre Dienstführung der Oberbehörde irgend welchen Anlaß gegeben hat, sich mit ihr zu beschäftigen.

Beschwerdenachprüfung. Besteht jedoch die Vermutung, daß die Beschwerde nicht ganz grundlos ist, so sind ihre Angaben amtlich nachzuprüfen. Diese Nachprüfung beginnt damit, daß die angegriffene Behörde zum Bericht über die Vorgänge aufgefordert wird⁸. Sie erhält dadurch Gelegenheit sich zu den gegen sie gerichteten Vorwürfen zu äußern. Das ist um des Vertrauensverhältnisses willen gerechtfertigt und notwendig. Jedenfalls muß die Unterbehörde gehört sein, bevor seitens der Aufsichtsinstanz irgend ein Urteil oder gar eine Verurteilung erfolgt.

⁸ Andere Ermittlungswege wären einzuschlagen, wenn Verdacht auf schwere Verfehlungen vorläge und eine direkte Befragung Verdunkelungsgefahr heraufbeschwören würde.

Das klingt einfach und selbstverständlich, erfordert aber in der Praxis bisweilen erhebliche Selbstbeherrschung. Etwa wenn ein Beschwerdeführer von Rang persönlich bei dem Chef der Aufsichtsinstanz erscheint und ihm bewegliche Klagen über das angeblich empörende Verhalten einer seiner Unterbehörden vorträgt. Solange der Chef nicht eigene Ermittlungen angestellt hat, könnte die geringste Zustimmung zu den Schlußfolgerungen und Wünschen des Besuchers das Verhältnis der Ober- zur Unterbehörde schädigen. Schon eine Wendung wie: „Wenn das alles zutrifft, was Sie mir sagen, dann muß ich das Verhalten des Beamten allerdings mißbilligen“ ist gefährlich, denn der Beschwerdeführer wird nur heraushören und weiterverbreiten, was er heraushören will: die Mißbilligung! Aus dem gleichen Grunde sollte man eine fernmündliche Ermittlung bei der Unterbehörde niemals in Abwesenheit des Beschwerdeführers vornehmen. Denn dessen Gegenwart würde jede vertrauliche Frage über seine Person verbieten, auch müßte man sich hüten, ein Entgegenkommen zu empfehlen. Der Besucher würde sofort damit operieren, daß die Oberbehörde seinen Standpunkt teile. Damit hätte man aber die Stellung der Unterbehörde empfindlich geschwächt.

Sind die Ermittlungen abgeschlossen, d. h. ist ein klares Bild von den Vorgängen und von den Beweggründen und Absichten der angegriffenen Behörde gewonnen, dann geht es an die Beurteilung und Auswertung.

Erweist sich die Beschwerde hierbei als unbegründet, findet das Verhalten der angegriffenen Unterbehörde vielmehr vollinhaltliche Billigung, so ergeht ablehnender Bescheid, — diesmal mit der Begründung, daß die amtliche Nachprüfung keinen Anlaß zum Eingreifen von aufsichtswegen gebe⁹. Wie weit sich der Bescheid mit dem Vorbringen des Beschwerdeführers im einzelnen auseinanderzusetzen hat, richtet sich nach der Bedeutsamkeit des Falles. Insofern es sich mit den dienstlichen Rücksichten vereinbaren läßt, sollte der Antragsteller darüber unterrichtet werden, warum die Behörde sich seinen Wünschen ver sagt hat.

Wie ist zu verfahren, wenn sich herausstellt, daß die Beschwerde nicht grundlos war, sondern daß sich gegen das Verhalten der Unterbehörde tatsächliche Einwendungen erheben ließen?

Bergegenwärtigen wir uns zunächst einen leichteren Fall, indem wir annehmen, ein Landrat habe sich in einer noch laufenden Verwaltungsangelegenheit reichlich umständlich und ungeschickt verhalten, und einer seiner Kreis-eingesessenen führe nun über ihn Beschwerde beim Regierungspräsidenten.

Dessen jugendlicher, eben von der Justiz übernommener Sachbearbeiter bemüht sich daraufhin durch Berichtseinholung und persönliche Vernehmungen um eine erschöpfende Klärung der Sachlage, wie sie sich seinerzeit für den Landrat darstellte. Schließlich fertigigt er einen Entwurf, der sich unter sorgfältiger Abwägung des Für und Wider die vom Beschwerdeführer geübte Kritik zu eigen macht. Der Landrat wird darin aufgefordert, seine Maßnahmen teils zurückzunehmen, teils im Sinne einer vom Sachbearbeiter ausgeflügelten Ideallösung abzuändern. Aber dieser schöne Entwurf gelangt nicht einmal bis zum Regierungspräsidenten, denn schon der Vizepräsident streicht ihn durch und entwirft folgenden Bescheid an den Landrat:

„Ich beauftrage Sie, dem Beschwerdeführer in meinem Namen zu eröffnen, daß mir seine Eingabe keine Veranlassung zum Eingreifen von aufsichtswegen bietet.

Die Nachprüfung der Vorgänge hat jedoch ergeben, daß Sie bei Behandlung der fraglichen Angelegenheit nicht durchweg die nötige Umsicht und Tatkraft haben

⁹ Zur dienstlichen Behandlung verleumdender Beschwerden vgl. unten S. 123.

walten lassen (folgen Einzelheiten). Ich ersuche ergebenst, die vorstehenden Gesichtspunkte bei der Bearbeitung ähnlicher Fälle zu beachten. Weiter empfehle ich dringend, den in der vorliegenden Sache entstandenen ungünstigen Eindruck durch eine besonders sorgfältige und entgegenkommende Weiterbehandlung nach Möglichkeit auszugleichen.“

Anschrift: „An den Herrn Landrat in X persönlich!“ Diese Fassung hat zur Folge, daß der Bescheid dem Landrat in besonderem Umschlag zugeht. Damit ist gewährleistet, daß der Adressat ihn selbst zur Kenntnis nimmt¹⁰.

Die vorstehende Formulierung läßt erkennen, daß es sich um einen Grenzfall handelte. Die Beschwerde war nicht völlig grundlos, — und doch waren die Fehler des Landrats nicht so schwerwiegend, daß sie einen Eingriff im engeren Sinne gerechtfertigt hätten und, die Verwaltung war nicht derart bloßgestellt, daß der Regierungspräsident dem Beschwerdeführer ausdrücklich recht geben und vielleicht noch eine Entschuldigung anfügen mußte. Zwar hatte die Beschwerde gewisse Innenwirkungen ausgelöst, nämlich den Regierungspräsidenten gegenüber dem Landrat zu einigen Einwendungen und zu einer autoritativen Empfehlung veranlaßt. Wenn der Präsident sich trotzdem nicht entschließen konnte, in seinem Bescheide auf den sachlichen Inhalt der Beschwerde einzugehen und ihren Verfasser von jenen inneren Wirkungen zu unterrichten, so leitete ihn dabei in erster Reihe die Rücksicht auf das Gesicht der Verwaltung. Der Präsident sagte sich: in den Augen des Beschwerdeführers und vielleicht darüber hinaus mag es das Ansehen meiner Behörde stärken, wenn ich seinen Klagen so gewissenhaft nachgehe und ihnen so energisch abzuhelpen suche. Aber steht dieser Gewinn im rechten Verhältnis zu dem Schaden, den ich damit dem Ansehen des Landratsamts zufüge? Müssen nicht solche Beschwerdeerfolge — zumal wenn sie sich häufen — bei der Bevölkerung das Vertrauen in die Überlegenheit und Sachverständigkeit der Unterbehörden erschüttern und eine allgemeine Besserwisserei erzeugen? Und wird nicht schließlich die ganze Verwaltung — einschließlich des Regierungspräsidiums — unter dieser Erschütterung leiden?

Innen- und Außenwirkungen des Eingriffs. Der Präsident hatte es in unserem Falle abgelehnt, sich die vorgebrachte Kritik an seinem Untergebenen vor der Öffentlichkeit zu eigen zu machen. Er hatte dessen Tätigkeit zwar nicht ausdrücklich gebilligt, aber er hatte es doch vorgezogen, den Landrat — um den üblichen Ausdruck anzuwenden — zu decken. Das Decken eines Nachgeordneten (einer nachgeordneten Behörde) durch einen Vorgesetzten besteht vornehmlich darin, daß man seine Entscheidungen im Beschwerdefalle aufrechtzuerhalten sucht. Dieser Einsatz für den Nachgeordneten begegnet im Volke auch über den Kreis der jeweils Beteiligten hinaus mancher Mißdeutung. Er wird der Aufsichtsinstanz als Parteilichkeit ausgelegt; man vermeint, die Behörden hielten in unzulässiger Weise zusammen. Solche Anklagen entspringen der (von uns bereits zurückgewiesenen) Verwechslung einer Beschwerdeinstanz mit einer Gerichtsbehörde. Die im Beispielsfall vorgenommene Durchleuchtung der Beweggründe zeigt, daß jenes Decken dringenden Bedürfnissen der Gesamtverwaltung entspricht.

Die Gebote des Ansehens werden noch durch praktisch-fiskalische Erwägungen verstärkt. Welche unerträgliche geschäftliche und damit finanzielle

¹⁰ So werden auch solche Mitteilungen versandt, die ausschließlich dem Adressaten gelten.

Mehrbelastung der Gesamtverwaltung wäre die Folge, wenn vermittels einer einfachen Beschwerde die Wiederaufrollung und ins einzelne gehende Nachprüfung eines jeden Verwaltungsvorgangs durchgesetzt werden könnte, durch den sich irgend jemand unangenehm berührt gefühlt hat. Das wäre ein Mißbrauch des Kontrollgedankens und das Ende jeder geordneten Verwaltung!

Damit sind die Voraussetzungen für einen Eingriff der Aufsichtsinstanz gekennzeichnet. Für seine Durchführung werden wir uns wiederum die doppelte Richtung und Wirkung einer jeden Beschwerdeaktion zu vergegenwärtigen haben, die innere und die äußere. Die Maßnahmen, mit denen einer Beschwerde im Innenbetriebe stattgegeben wird, gehen von der einfachen Anweisung an die Unterbehörde, einen erteilten Bescheid abzuändern, bis zur vollkommenen Sanierung und Umstellung eines aus der Ordnung geratenen Verwaltungsbereichs, einschließlich der Bestrafung oder Entfernung der schuldigen Beamten.

Wird einer Aufsichtsbeschwerde stattgegeben, so fordert die rechte Gestaltung der Außenwirkung ein hohes Maß von Umsicht und von Kenntnis der Volksseele. Das gilt besonders dann, wenn die Maßnahmen der Unterbehörde bzw. das Verhalten ihrer Beamten geeignet waren, das behördliche Ansehen zu schädigen. Ohne Ansehen keine echte Autorität, keine tiefere Wirkung auf die Volksgemeinschaft! Deshalb muß die Aufsichtsinstanz darauf bedacht sein, bei ihrer Beschwerdeentscheidung zugleich die eingetretene Ansehensminderung nach Möglichkeit wieder auszugleichen. In leichteren Fällen wird diese Wirkung bereits von der Tatsache des Beschwerde-Erfolges ausgehen. Wird eine unzumutbare Anordnung auf eine Beschwerde hin durch eine bessere ersetzt, so sagen sich die Beteiligten: unsere Behörde ist doch verständiger als wir annahmen, — sie sieht einen Fehler ein und macht ihn wieder gut. War jedoch ein Beamter dabei besonders unerfreulich hervorgetreten und hatte die Behörde ihn deshalb gemäßregelt, so liegt es im Interesse ihres Ansehens, wenn sie den Beschwerdeführer hiervon (ohne Namensnennung, s. u.!) verständigt. Wir wollen es dahingestellt sein lassen, ob er ein Recht auf diese Mitteilung hätte. Maßgebend ist, daß sie bei den Beteiligten entspannend wirkt und daß die Verwaltung hoffen kann, damit ihr Ansehen zu befestigen. Ein solches Zugeständnis wird sich umso mehr rechtfertigen, je größer der Kreis ist, innerhalb dessen die fraglichen Vorgänge Aufsehen erregt haben.

Freilich wäre auch ein jedes zu viel vom Übel. Auch die Autorität der Unterbehörde und ihrer Beamten ist — wie wir an unserem Grenzfall lernten — ein Gut, das pfleglicher Behandlung bedarf. Aus diesem Grunde pflegt dem Beschwerdeführer weder der Name des gemäßregelten Beamten genannt noch näheres über die gegen ihn ergriffenen Maßnahmen mitgeteilt zu werden.

Im Bescheide heißt es dann: „Dem verantwortlichen Beamten ist das Nötige eröffnet worden“ oder: „Es ist gegen ihn das Erforderliche veranlaßt worden“. Der Kundige weiß, daß die Aufsichtsinstanz im ersten Falle eine einfache Rüge erteilt hat, im zweiten aber gegen den Schuldigen im Dienststrafwege vorgegangen ist.

Läßt ein Beamter sich jedoch schwere Dienstverfehlungen gegen einen Dritten zu schulden kommen, so verwirkt er damit jede Rücksichtnahme auf seine Person. Dann fordert das Ansehen der Verwaltung nicht seine Deckung, sondern das Gegenteil: seine Preisgabe! Hat er einen Volksgenossen unverantwortlich gekränkt oder geschädigt, so soll die Behörde auf die Beschwerde des Verletzten hin diesem offen kundtun, ob und wie sie den Schuldigen gemäßregelt hat. Hielte sie damit hinter dem Berge, so würde sie unerwünschten Vermutungen Tür und Tor öffnen und ihrem Ansehen damit einen weiteren Stoß versetzen. Nein: es heißt energisch abrücken von solchen Schädlingen, und die Verwaltung kann das umso eher, als das dienstliche Band, das sie mit dem Schuldigen verknüpfte, nach derartigen Vorfällen ohnehin zerschnitten zu werden pflegt.

Anzeigen. Mit der Beschwerde sucht — so sahen wir — ein in seinem Rechten vermeintlich Gefränkter die Oberbehörde zu bestimmen, daß sie von aufsichtswegen zu seinen Gunsten eingreife. Anregungen und Forderungen auf Eingriff werden der Verwaltung jedoch nicht nur aus Anlaß persönlicher Kränkung oder Benachteiligung nahegebracht. Ist der Einsender durch die von ihm gerügten Vorgänge nicht selbst in Mitleidenschaft gezogen, führt er vielmehr als ein persönlich Unbeteiligter bei der Aufsichtsinstanz Klage über angebliche behördliche Mißgriffe oder Mißstände, so pflegt man von einer Anzeige¹¹ zu sprechen.

Beschwerdeführer und Anzeigender haben gemein, daß sie Kritik üben. Damit machen sie sich leicht unbeliebt. Aber derartige menschliche Regungen dürfen sich bei einer Behörde niemals zum Nachteil der Wahrheitserforschung auswirken. Fühlt sich ein Volksgenosse von staatsbürgerlichem Pflichtbewußtsein getrieben, den Behörden seine Beobachtungen über ernste Dienstwidrigkeiten anzuvertrauen, so soll er wissen, daß er willkommen ist und daß man sein Vertrauen zu würdigen wissen wird. Er darf weder als ungebetener Rater abgetan, noch gar eingeschüchtert werden.

Leider lehrt die Praxis, daß bei Anzeigen vielfach andere, weniger edle Motive obwalten: der Einsender will einer allgemeinen Verärgerung Luft machen, er will einem mißliebigen Beamten oder einem unbequemen Konkurrenten einen Streich spielen, er will einen alten Familienzwist austragen. Hinterlist und Rachsucht bedienen sich der Anzeige als Mittel und degradieren sie zur schmutzigen Denunziation. Die Versuchung liegt nahe, solche Anzeigen um ihrer üblen Beweggründe willen von vornherein beiseite zu schieben, und doch darf sich die Verwaltung die Mühe nicht verdrießen lassen, auch hier nach dem Wahrheitsfern zu fragen, die Spreu vom Weizen zu sondern. Denn auch das ist eine Erfahrung der Praxis: Die Motive mögen unerfreulich, aber die Nachrichten können wertvoll sein. Aus dem gleichen Grunde muß die

¹¹ Der Sprachgebrauch liegt nicht fest. Auch Anzeigen Unbeteiligter werden gelegentlich als Beschwerden bezeichnet. Dem liegt der — hier nicht näher zu erörternde — Gedanke eines allen Staatsbürgern zustehenden Beschwerderechts gegenüber Mißständen öffentlicher Art zu Grunde.

Verwaltung es sich versagen, Einsendungen, die den Namen ihres Verfassers verschweigen, nach dem Grundsatz: Anonym — Papierkorb! zu behandeln. Gewiß tragen solche Anzeigen meist den Stempel der Feigheit: man will einen andern durch Verdächtigung schädigen, ohne selbst ein Risiko einzugehen. Aber erstens sind die so vorgebrachten Anklagen nicht immer grundlos, und zum andern kommt es doch vor, daß ein Anzeigender den Schutz der Namenlosigkeit wählt, weil er irgendwie unter dem Druck dessen steht, gegen den er begründete Anklagen vorzubringen hat. Es sei nur an jene Brutalen innerhalb der Beamten-schaft erinnert, deren Charakterbild wir zeichneten¹².

Es bleibt dem Geschick der Aufsichtsinstanz überlassen, den Anzeigen das für sie Wertvolle zu entnehmen ohne das Denunziantentum zu begünstigen.

Als Beispiel ein Fall aus ländlichen Verhältnissen: Ein Gendarm hat in seiner Dienst- und Lebensführung nachgelassen. Seine schriftlichen Meldungen werden mangelhaft, man sieht ihn allzu häufig im Wirtshaus und selbst sein Äußeres deutet darauf, daß er mehr trinke als ihm zuträglich sei. Da geht beim Landrat eine Anzeige ein, die in die gleiche Richtung deutet: der Gendarm habe sich auf einem Kontrollgang abhalten lassen, im Krug Feierabend zu bieten, und auf Einladung von Gästen über die Polizeistunde hinaus mitgezecht. Nachprüfung bestätigt die Angaben, ergibt aber zugleich, daß der Anzeigende auch der Verföhler war! Er hatte schon lange Gelegenheit gesucht, dem Beamten (der früher einmal mit gutem Grunde gegen ihn eingeschritten war) einen Streich zu spielen. Der Landrat wird die Verfehlung bei der Gesamtbeurteilung des Gendarmen mitberücksichtigen müssen; dem Anzeigenden aber wird er um seiner gemeinen Gesinnung willen nicht einmal den Eingang seines Schreibens bestätigen.

Nur in außergewöhnlichen Fällen sollte die Behörde dem Anzeigenden gegenüber überhaupt nicht reagieren. Form und Umfang der Antwort richten sich nach der Bedeutung der Nachrichten und — hier kann das Motiv berücksichtigt werden — nach dem Geiste, den die Anzeige atmet. Handelt es sich offensichtlich um den besorgten Volksgenossen, den wir eingangs kennzeichneten, so wird ein förmlicher Dank für seine Hinweise in Frage kommen, vielleicht auch eine Andeutung von Maßnahmen, mit denen man Remedur geschaffen hat.

Beschwerde und Anzeige können auch einen kriminellen oder krankhaften Einschlag haben. Wir denken an die wider besseres Wissen erstatteten Meldungen und an das Querulantentum.

Verleumdungen. Die Behandlung einer jeden Beschwerde oder Anzeige kostet die Verwaltung Zeit, Kraft und Geld und bedeutet eine Nervprobe für die angegriffenen Beamten. Auch wenn die erhobenen Vorwürfe sich als grundlos erweisen, können sie der Verwaltung schaden, denn selbst bei denen, die Kenntnis von der Aufklärung erlangen, kann Mißtrauen zurückbleiben. Man sagt sich: wo Rauch ist, da ist auch Feuer gewesen! — Wer im Eisenbahnzuge grundlos die Notbremse zieht, macht sich strafbar, — das weiß jedermann. In gleicher Weise sollte Gemeingut des Volkes werden, daß einem jeden

¹² ©. 13.

ernste Nachteile drohen, der den behördlichen Aufsichtsapparat grundlos in Tätigkeit setzt und die Ehre der Amtsträger antastet. Das Gewicht der behördlichen Abwehrmaßnahmen wird sich nach der Schwere der Störung und Beleidigung und nach den zu Tage getretenen Absichten des Denunzianten richten. Weiter kommen ähnliche Erwägungen in Frage, wie sie der Strafrichter bei Bemessung des Strafmaßes anstellt: war die Urteilsfähigkeit des Schuldigen an sich gering, war sie noch durch unverschuldete Schicksalsschläge getrübt? Befand er sich in einem begreiflichen Erregungszustande?

Wir können den Rahmen, innerhalb dessen sich die Oberbehörde zu bewegen hat, etwa folgendermaßen abstecken: sie soll die Ehre ihrer Beamten nachhaltig schützen, aber sie soll auch die Großmut des Starken bewahren. Daß im Ehrenschuß eine Pflicht der Verwaltung liegt, ergibt sich schon daraus, daß die Aufsichtsbehörde das Recht für sich in Anspruch zu nehmen pflegt, zu bestimmen, ob und welche Schritte ein Beamter zu tun hat, um eine aus dienstlichem Anlaß erlittene Beleidigung oder Verleumdung abzuwehren. Sie kann ihm verbieten, Strafantrag zu stellen, wenn sie besorgt, daß der Verwaltung aus der Durchführung des Verfahrens Nachteile erwachsen würden. Aber die Behörde ist andererseits verpflichtet, sich tatkräftig für ihn einzusetzen, wenn seine Ehre bedroht ist, — schon unter dem Gesichtspunkt, daß mit der Ehre des Beamten auch die der Verwaltung auf dem Spiele steht.

Erscheint ein gerichtliches Verfahren untunlich, so bleibt die Möglichkeit, dem Verfasser einer leichtfertigen Eingabe durch den amtlichen Ablehnungsbescheid eine derbe Abfuhr zu erteilen.

Die Aufsichtsinstanz weist die Angriffe gegen ihren Beamten als grundlos zurück und legt Verwahrung gegen die leichtfertigen Verdächtigungen ein. Sie warnt den Einsender vor einer Wiederholung oder Weiterverbreitung seiner Anwürfe und droht ihm an, daß sie andernfalls mit Strafmaßnahmen gegen ihn vorgehen werde. Ist der Einsender mit seinen Angriffen selbst in die Öffentlichkeit gegangen, so kommt auch eine Veröffentlichung der behördlichen Stellungnahme in Frage.

Meist vergibt die Verwaltung sich nichts, wenn sie es bei einer Verwarnung bewenden läßt. Steht ein Volksgenosse mit der Behörde seit längerem im Streite, so laufen solche Entgleisungen leicht einmal unter. Auch in einem Zivilprozeße pflegt eine temperamentvolle Äußerung des Gegners nicht gleich mit einer Beleidigungsklage beantwortet zu werden.

Querulantentum. Vor allem aber hat sich die Behörde vor jeder Rechtshaberei und Überschreitung der rechtmäßigen Abwehr zu hüten. Wir wenden uns damit der ersten Frage des Querulantentums zu. Es mag verwunderlich erscheinen, daß wir sie von dieser Seite her anpacken. Gilt der Querulant doch als ein Plagegeist, dem es beim besten Willen keine Behörde recht machen kann. Das ist richtig und falsch zugleich. Wer einmal zum Querulanten geworden ist, dessen Urteilsvermögen ist in eigener Sache unheilvoll gestört. Aber bei der Zurückverfolgung von Querulantenschicksalen findet sich meist, daß sie ihren Ausgangspunkt von einer tatsächlich erlittenen Ungerechtigkeit,

von einem behördlichen Mißgriff genommen haben. Zugugeben, daß die Anlage zu querulatorischem Verhalten schon vorhanden, der Eingriff der Behörde insofern nicht verursachend, sondern auslösend war. Um so mehr liegt es im Interesse der Verwaltung, schon eine derartige Auslösung zu vermeiden. Ist in Beschwerdefachen allgemein größte Ruhe und Korrektheit geboten, so gilt dies erst recht Persönlichkeiten gegenüber, deren äußeres Auftreten bereits auf einen psychopathischen Einschlag schließen läßt. Man verhandle mit ihnen möglichst nicht allein!

Fehlt einem Beamten der Blick für die Eigenart eines solchen Besuchers, läßt er sich durch dessen aufgeregte und unsachliche Beschwerden zu einer unvorsichtigen Erwiderung hinreißen, dann ist die Beschwerde beim Chef unvermeidlich. Verkennt nun auch dieser die Situation und ergreift einseitig für seinen Beamten Partei, so kommt die Beschwerdelawine ins Rollen. Die Akten schwellen an, keine Abweisung fruchtet. Allmählich strozen die Eingaben von Beamtenbeleidigungen. Ein Strafverfahren wird seitens der Behörde in Gang gebracht, endet aber mit Freispruch wegen Unzurechnungsfähigkeit des Angeklagten. Mancher Querulant hat seine Familie unglücklich gemacht, ist verarmt und verkommen, bis ihn schließlich das Irrenhaus aufnahm. Aber selbst von dorthier fanden seine Beschwerden noch ihren Weg zu allen möglichen Instanzen!¹³

Hiernach liegt mitunter schon auf der ersten Beschwerdeentscheidung eine große Verantwortung; sie kann eine unheilvolle Entwicklung von vornherein abbiegen! Querulanten nehmen sich selbst ungemein wichtig. Wen sie im Verdacht haben, daß er ihre persönliche Bedeutung nicht gehörig würdige, der versetzt sie in Empörung oder zieht sich ihren heimlich glimmenden Haß zu. Andererseits sind sie unschwer zu lenken, wenn man ihrem übersteigerten Selbstbewußtsein mit ein wenig Güte und Humor (überhaupt schätzenswerte Eigenschaften des Verwaltungsbeamten!) Rechnung zu tragen weiß.

2. Verhältnis zur vorgesezten Behörde.

Wenn wir uns jetzt den Aufgaben zuwenden, die im Übereinander der Behörden der nachgeordneten Dienststelle obliegen, so wird sich vieles als Gegenbild zu unserer Darstellung der vorgesezten Behörde von selbst ergeben. Wir können uns deshalb wesentlich kürzer fassen.

Informationspflicht. Dem dienstlichen Informationsbedürfnis der Oberbehörde, das wir kennengelernt haben, entspricht die Verpflichtung der ihr nachgeordneten Dienststellen, ihr jederzeit Einblick zu gewähren und sie über alles Wissenswerte in Betrieb und Amtsbereich zu unterrichten. Das klassische Mittel, dessen sich die Unterbehörden hierzu bedienen, ist der Bericht oder die „Relation“, wie es dereinst hieß. Das Berichten ist von jeher eine

¹³ Manchmal gelingt es, einen Querulanten zur Vernunft oder wenigstens zum Schweigen zu bringen, indem man ihm — zugleich für alle beteiligten Dienststellen — eröffnet, daß weitere Eingaben in der fraglichen Sache nicht mehr beantwortet werden würden. Ein solcher Bescheid sollte aber nur ergehen, wenn eine wirklich erschöpfende Klarstellung stattgefunden hat.

Hauptarbeit des Beamten gewesen. Schon der Sänger der „Alten Burschenherrlichkeit“ charakterisiert ihn als den, der mit finstrem Amtsgesicht Relationen schreibt.

Der amtliche Sprachgebrauch beschränkt heute den Begriff des Berichts ausdrücklich auf jene Schreiben, die ihren Weg von unten nach oben nehmen. Deshalb wäre es unstatthaft, eine gleichgeordnete oder gar eine höhere Dienststelle um einen „Bericht“ zu ersuchen¹⁴. Andererseits kann der amtliche Bericht inhaltlich weit mehr umschließen, als sein farbloser Name verrät. Er „berichtet“ nicht nur von Tatbeständen und Vorgängen, sondern beurteilt und wertet sie auch. Entschuldigung und Gegenvorstellung, Rateinholung und Bitte um Anweisung, Anregung und Vorschlag, — was die Unterbehörde nur an ihre Oberbehörde zu verlautbaren hat, das kleidet sie in die äußere Form des Berichts. Er kann aus eigener Initiative („von amtswegen“, „ohne Erlaß“) oder in Ausführung eines höheren Auftrags erstattet werden. Der auf letztere Weise zustande gekommene Bericht stellt die Hauptform dar. Seine Gestaltung bietet einen bedeutsamen Prüfstein für die Fähigkeiten eines Verwaltungsbeamten.

Beamte mit Vorkriegserfahrung hört man klagen, die Berichte seien heute nicht mehr so gründlich wie einst. Zieht man alte Akten zu Rate, dann scheint die Klage begründet. Wie sorgfältig durchgeseilt und wie erschöpfend war solch ein Schriftstück! Aber wieviel Zeit konnten sich beide auch nehmen, so stellt man bald fest, — die Oberbehörde für ihre Instruktionen und Mandate und die Unterbehörde für ihre Relationen! Keine Seltenheit, daß sich der Schriftwechsel über eine Angelegenheit von mittlerer Bedeutung im Zweimonats-Rhythmus auf mehrere Jahre erstreckte! Das moderne Tempo hat die Berichtsfristen stark verkürzt und damit auch die Gestaltung des Inhalts beeinflusst. Heute heißt es schnell und knapp und dabei doch präzise berichten.

Es sollte die Mühe lohnen, einmal aus den Archiven eine Mustersammlung interner Berichte zu veröffentlichen. Charakteristische Proben aus dem riesigen Material, das da in stiller, nahezu anonymer Arbeit ohne Rücksicht auf irgendwelche Außenwirkung zusammengetragen worden ist, könnten eine aufschlußreiche Verwaltungsgeschichte in Dokumenten geben. Wieviel zeitgeschichtlich Interessantes mag allein in den sogenannten „Zeitungsberichten“ stecken, jenen Sammel-Relationen, die von den Preussischen Verwaltungsbehörden jahrzehntelang über alle wichtigen Angelegenheiten ihres Bereichs termingemäß erstattet worden sind!

Wer die Archivbestände durchforschte, gewönne freilich auch Einblick in viel vergebens aufgewandte Mühe. Etieße er doch auf umfangreiche Abhandlungen, Gutachten und Denkschriften, die von höherer Stelle angefordert wurden, ohne daß ihre Feststellungen und Vorschläge jemals den Weg ins Leben gefunden hätten. Gedenken wir jener Akten-Friedhöfe, dann werden wir uns der starken Verantwortung bewußt, die schon in der Berichts-Einholung beschlossen liegt. Ein Erlaß von wenigen

¹⁴ Letzterer gegenüber wäre schon das Zeitwort ersuchen fehl am Ort. In der Amtssprache „ersucht“ man nur gleich- oder nachgeordnete Behörden!

Druckzeilen im Ministerialblatt kann ja genügen, um Hunderte von Beamten über das ganze Staatsgebiet hin für Wochen in Tätigkeit zu setzen. Wenn es nur bei der einmaligen Ermittlung, Zusammenstellung und Bewertung bliebe! Es ist eine Folge der modernen Arbeitshege, daß mitunter Berichtsaufforderungen hinausgehen ohne ausreichende Prüfung, ob das vorhandene Material nicht bereits ausreiche zur Beantwortung der gestellten Fragen. Es muß die Dienstfreudigkeit der Unterbehörden lähmen, wenn sie binnen kurzer Frist über Themata berichten sollen, die einander decken oder doch stark überschneiden, ganz abgesehen von der durch solche Fehlleitungen verursachten finanziellen und organisatorischen Mehrbelastung.

Folgepflicht. Was der Oberbehörde an Informationen zufließt, das setzt sie in Wirkung um. Gipfelt die Vorgesetztenstätigkeit in der Einwirkung auf die Unterbehörden, so besteht die vornehmste Pflicht der letzteren darin, jener Einwirkung aus verständnisvoller Bereitschaft heraus Folge zu geben und die empfangenen Antriebe kraftvoll weiterzuleiten. Es gehört zur ordnungsmäßigen Funktion einer Behörde, insoweit sie Unterbehörde ist, daß ihre Dienstführung den Absichten und Anordnungen der Oberbehörde entspricht. Darüber zu wachen, daß alle Behördenmitglieder in diesem Sinne arbeiten, ist der Leiter der Behörde verpflichtet. Diese seine Verpflichtung findet ihren Ausdruck in der Verantwortung gegenüber der Oberbehörde. Behördenführung ohne Verantwortung nach oben würde schnell zur Paskawirtschaft, zur Zerfetzung der Gesamtorganisation führen. Die Heraushebung des Behördenchefs aus dem Kreise seiner Mitarbeiter findet ihr notwendiges Gegengewicht in seiner Bindung an die Weisungen der Oberbehörde.

Verantwortung für das eigene Tun. Verantwortlichkeit — fassen wir dieses Verhältnis zwischen zwei Funktionsträgern näher ins Auge! Der eine trägt dem andern gegenüber die Verantwortung; dieser kann ihn verantwortlich machen. Oder — volkstümlicher ausgedrückt: er kann sich an ihn halten, wenn etwas nicht in Ordnung ist. Einem Vorgesetzten gegenüber Verantwortung tragen heißt: jederzeit bereit sein, ihm über die Lage wie über das eigene Verhalten im übernommenen Pflichtenkreise rückhaltlos Rechenschaft abzulegen und die Folgen etwaiger persönlicher Verfehlungen, Ungeschicklichkeiten oder Irrtümer zu tragen.

Besonderen Verhältnissen begegnen wir bei den Vordergrundspersonen, insbesondere bei den Leitern größerer Behörden. Hier kann Verantwortung die Verpflichtung einschließen, auch dann Nachteile zu dulden, wenn sich im Tätigkeitsbereich des „Verantwortlichen“ — ohne daß ein persönliches Verschulden vorläge — Dinge abgespielt haben, die dem Ansehen der Verwaltung abträglich gewesen sind. Eine derartige Erstreckung der Verantwortung auf Vorgänge, die der Beeinflussung durch den betreffenden Beamten entzogen sind, bedeutet eine Abstellung auf die Außenwirkung, den Erfolg, das Prestige. Diese Erfolgshaftung der Chefs ist in ihrer Bedeutung stark umstritten. Wo sie überspannt wird, deutet sie — wie jede Empfindlichkeit in äußeren Dingen — auf innere Schwäche. Erfolgshaftung lenkt das Interesse der Verantwortlichen leicht von der Sache selbst auf ihr bloßes Ansehen, ihr „Gesicht“

ab. Schwache Charaktere werden versucht sein, die Untadligkeit des äußeren Bildes durch allerlei bedenkliche Praktiken aufrechtzuerhalten.

Manche Mißstände in der alten Armee gingen auf den Überdruck, die überhitzte Atmosphäre zurück, die wiederum eine Wirkung der Erfolgshaftung der Kommandeure war. Dafür ein Beispiel: In einer Kompagnie waren Selbstmordfälle vorgekommen, — unabhängig von einander und ohne Zusammenhang mit dienstlichen Vorgängen. Dem Hauptmann war nicht die geringste Schuld nachzuweisen, aber er mußte weichen; er wurde in eine entlegene Garnison versetzt.

Die Parole: es darf nichts vorkommen! ist irreführend und gefährlich, denn sie wandelt sich unter Druck allzuleicht in die Parole: es darf nichts herauskommen. Das Ansehen der Gesamtverwaltung muß so fest begründet sein, daß ein Beamter, der einmal Pech gehabt hat, nicht gleich fallen gelassen zu werden braucht.

Trotzdem wird man auf die Anwendung der Erfolgshaftung niemals völlig verzichten können. Insbesondere auf dem Felde der internationalen Beziehungen. Hier kann ein Zwischenfall die Opferung einer Vordergrundsfigur gebieten, auch wenn dem Opfer kein persönliches Verschulden, keine Verletzung der Aufsichtspflicht oder dergleichen zur Last fällt¹⁵.

Seit der Kriegszeit, die mit so mancher Überspannung aufgeräumt hat, besteht die Tendenz, die Verantwortung auf die ihrem Träger zurechenbaren Vorgänge zu beschränken. Das ist vom menschlichen wie vom dienstlichen Standpunkt aus zu begrüßen. Wo der Beamte sich auch für das Unverschuldete verantworten soll, wo er nicht nach seiner Leistung gewertet wird, da gerät die persönliche Initiative in Gefahr. Wer ständig gewärtigen muß, ohne sein Verschulden haftbar gemacht zu werden, der wird mürbe und verliert den Mut, Außergewöhnliches zu wagen.

Wir sehen: Aufgabe des Unterchefs ist es, in Wahrung seiner Verantwortlichkeit darüber zu wachen und Rechenschaft abzulegen, daß seine und seiner Beamten Dienstführung den Absichten und Anordnungen der Oberbehörde entspreche. Darin offenbart sich das „Übereinander“ der beiderseitigen Dienststellen. Seiner Festigung dienen (so wie innerhalb der Behörde) Disziplin und Autorität. Das hierzu im vorausgehenden Kapitel Gesagte sei um einen wichtigen Zug ergänzt! Er betrifft die Grundhaltung der im Rahmen der Unterbehörde Tätigen. Es wird von ihnen Loyalität gefordert. Dieser durch ein deutsches Wort nicht ohne weiteres wiederzugebende Begriff kennzeichnet die der Verwaltung eigene Form der Gefolgschaftstreue und umschließt eine innere und äußere Haltung. In ihr kommt das Bewußtsein von der Einheit der Gesamtverwaltung wie die Bereitschaft zur Stützung der Oberbehörde, zum Einfaß für ihre Ziele und für ihr Ansehen zum Ausdruck.

¹⁵ Die Geltendmachung der Erfolgshaftung gegen die sogenannten Politischen Beamten ist dadurch rechtlich ermöglicht, daß diese jederzeit ohne Angabe von Gründen — also ohne auch daß ihrerseits ein Verschulden vorzuliegen brauchte — in den einseitigen Ruhestand versetzt werden können. Dagegen ist es ihnen nicht gestattet, ihr Amt jederzeit niederzulegen.

Bisweilen geht das Verständnis dafür verloren, daß man sich zur Oberbehörde so zu stellen habe, „als wär's ein Stück von mir“. Es handelt sich dabei um die bedenkliche Auswirkung einer an sich schätzenswerten Selbständigkeit und Aktivität des Nachgeordneten. Gerät ein solcher Beamter, der in seiner eigenen Dienststelle völlig aufgeht und ihre Sache wie die eigene versteht, mit seiner Oberbehörde in Meinungsverschiedenheiten, muß er sich von ihr allerlei Mahnungen und Belehrungen gefallen lassen, so kann bei ihm eine Art von Wahn ausbrechen. Er beginnt alles, was von „oben“ kommt, mißtrauisch zu betrachten, und der Verlust der inneren Bereitschaft verleitet ihn schließlich dazu, sogar Außenstehenden Einblick in das bestehende Mißverhältnis zu gewähren. So begleitet er etwa die Ablehnung einer Genehmigung mit den folgenden Worten an den Gesuchsteller: „Ich hatte Ihren Antrag ja befürwortet, aber die Oberbehörde hat sich meine Gründe leider nicht zu eigen gemacht“. Der Grundsatz, behördliche Meinungsverschiedenheiten nicht nach außen dringen zu lassen, greift auch dort durch, wo mehrere Dienststellen zu gleichen Rechten an einem Bescheide mitwirken. Im Interesse der Einheit der Verwaltung ist hier die gleiche Verschwiegenheit zu wahren, wie bezüglich der gerichtlichen Beratungen (Beratungsgeheimnis).

Verantwortung für den Vorgesetzten. Erinnern wir uns an dieser Stelle, daß das Übereinander der Behörden ein Verantwortungsverhältnis auf Gegenseitigkeit darstellt! Wir nehmen den Faden wieder auf mit der Feststellung, daß in der Loyalität die Verantwortung von unten nach oben den ihr gemäßen Ausdruck findet. Diese ihre Verantwortung verbietet es der Unterbehörde, die Autorität der vorgesetzten Stelle durch eine nach außen dringende Meinungsabweichung zu schwächen. Sie ist vielmehr gehalten, der Oberbehörde den Boden zu bereiten und um Verständnis und Vertrauen für sie zu werben. „Alles zum besten kehren“ ist ihre Aufgabe, wenn Maßnahmen der Oberbehörde zunächst auf Verständnislosigkeit und Mißtrauen stoßen. Erste Voraussetzung für das Gelingen solcher Bemühungen ist wiederum — wie in der Richtung von oben nach unten — die Bereitschaft, innerlich mitzugehen und sich in den andern hineinzuversetzen. Das kann auch hier die bewußte Unterdrückung persönlicher Abneigungen und Verstimmungen erfordern.

Loyalität des Nachgeordneten schafft eine Atmosphäre des Vertrauens und erleichtert die Einwirkung des Vorgesetzten auf seine Untergebenen. Ja sie gestattet auch eine Wirkung von unten nach oben! Aber da springt die Frage auf: ist denn eine solche Wirkung wünschenswert, ist sie mit der Strenge des Vorgesetztenverhältnisses überhaupt vereinbar? Wir antworten mit einem runden Ja! Nicht als ob nachgeordnete Dienststellen ihre Oberbehörde ins Schlepptau nehmen dürften. Aber sie sollen darauf vertrauen können, daß man sie in Angelegenheiten ihres Dienstbereichs um Gutachten und Vorschlag ersucht, und daß die Oberbehörde über solche aus örtlicher Nähe und Sachkenntnis erwachsenen Äußerungen nicht ohne Not hinweggeht. Das ist der gesunde Einfluß, den man jeder Unterbehörde wünschen möchte. Er dient dem sachlichen Erfolg der vorgesetzten Dienststelle, ohne doch ihre Autorität nach innen oder außen zu beeinträchtigen. Aber an der vorgeschriebenen Rollenverteilung darf nicht gerüttelt werden! Die Oberbehörde ist und bleibt in der Vorhand. Die Verwaltung kennt keinen Kriegsrat, kein Palaver mit den Unter-

gebenen, in dem man sich schließlich auf irgend eine Lösung einigt. Was etwa Untergebene und Nachgeordnete in Besprechungen unter sich erarbeiten, ist immer nur Vorschlag, Material für die verantwortliche Entscheidung des Chefs¹⁶.

Vorstehendes erhärtet die ungemeine Bedeutung der Berichterstattung. Sie bietet den Unterbehörden eine rechtmäßige Möglichkeit der Einflußnahme. Die Gelegenheiten müssen freilich ausgenützt werden! Dazu gehört Unvoreingenommenheit von oben und Freimut von unten. Je sicherer und stärker der Oberchef sich fühlt, umso willkommener werden ihm sachgemäße Vorschläge seiner Unterführer sein. Er wird sie zur Verantwortungsfreudigkeit zu erziehen suchen, indem er stets auf wertende Stellungnahme und auf praktische Vorschläge drängt. Bleibt nur die Atmosphäre des Vertrauens gewahrt, dann kann ein Unterchef seinem Vorgesetzten gegenüber sogar Autorität gewinnen, ohne daß die Disziplin zu leiden brauchte. So mag der gleiche Landrat, der von der Autorität seines Regierungspräsidenten durchdrungen ist, bei diesem als Autorität in Angelegenheiten der Kreis Kommunalverwaltung gelten. Es steht mit der Autorität wie mit dem Einfluß zwischen zwei Menschen: er kann wechselseitig sein.

Austrag von Meinungsverschiedenheiten. Unbeirrbar Loyalität erweist ihren vollen Wert dann, wenn die Folgepflicht des Nachgeordneten einer Belastungsprobe ausgesetzt wird. Setzen wir folgenden Fall: Die Oberbehörde hat, ohne der Unterbehörde vorher Gelegenheit zur Stellungnahme geben zu können, Maßnahmen ergriffen, die für deren fernere Dienstführung von weittragender Bedeutung sind. Nach gewissenhafter Prüfung kommt der Unterchef zu der Überzeugung, daß die Anordnungen dem sachlichen Erfolg und dem Ansehen der Verwaltung abträglich, ja gefährlich seien. Nun steht er vor der ernstesten Frage: Soll ich der Oberbehörde meine Bedenken zur Kenntnis bringen, soll ich versuchen, sie zur Änderung ihrer Haltung, zu bewegen? Er wird es wagen können, wenn er durch sein Gesamtverhalten die Atmosphäre für einen solchen Schritt geschaffen hat. Kann die Oberbehörde darauf bauen, daß sein Urteil nicht von Nebenabsichten getrübt ist, daß seine Bedenken rein sachlichen Erwägungen entspringen, — weiß sie weiter, daß er um ihrer Autorität willen um die Geschlossenheit des äußeren Bildes bemüht bleiben wird, dann wird sie jenen Schritt ihres Untergebenen verstehen, ja sie wird ihn willkommen heißen. Inwieweit sie den vorgetragenen Bedenken Rechnung trägt, bleibt allerdings ihre Sache. Auf's Ganze gesehen liegt es im Interesse der Oberbehörde, sich durch eine großzügige Führung des Vorgesetztenamtes den Freimut der Nachgeordneten zu erhalten. Wird der Freimütige als unbequemer Untergebener behandelt, werden seine wohlgemeinten Vorstellungen als Disziplinwidrigkeiten abgewiesen, dann wird zugleich eine Quelle wertvoller Erkenntnis verschüttet. Keine Oberbehörde ist so allwissend und allweise, daß sie der wertenden Mitarbeit ihrer Nachgeordneten entbehren könnte.

¹⁶ Vgl. hierzu die Erörterungen über Vortrag und Sitzung S. 199.

Wer in der Verwaltung zu diktatorischem Auftreten neigt, kann damit allerlei durchsetzen. Aber auf eines wird er nicht rechnen dürfen: auf den freiwilligen und freimütigen Vortrag gegenteiliger Ansichten. Wer seine Beamten zurückstößt und reglementiert, gefährdet ihre Loyalität und mindert überdies ihre Verantwortung im eigenen Arbeitsbereich. Er sollte sich auch sagen, daß herrisches Wesen, wo es auf charakterschwache Untergebene stößt, gewisse Entartungserscheinungen der Subordination begünstigt: das Nach-dem-Munde-Reden und die Unaufrichtigkeit¹⁷.

Kommt ein Nachgeordneter zu der Überzeugung, eine Maßnahme seiner Oberbehörde richte Unheil an, so ist er es seiner doppelten Verantwortung — der für seine eigene Arbeit und der für seinen Vorgesetzten — schuldig, daß er seine Bedenken rechtzeitig zur Sprache bringt. Werden diese dann nicht geteilt, beharrt der Vorgesetzte vielmehr auf seiner Anordnung, dann ist der Nachgeordnete gehalten, sie nunmehr bedingungslos auszuführen. Dann ist er aber auch jeder Verantwortung ledig. Es kommt nicht in Frage, daß er sie noch besonders ablehnt. Das wäre sinnlos, weil ihm der Vorgesetzte — wie dargelegt — mit der Wiederholung der Anordnung jede Verantwortung, die sachliche und moralische, bereits abgenommen hat.

In der ausdrücklichen Ablehnung der Verantwortung könnte sogar eine Disziplinwidrigkeit erblickt werden, nämlich eine Kritik daran, daß der Vorgesetzte es über sich gewinne, bei einer derartigen Lage überhaupt auf seinen Anordnungen zu beharren. Andererseits wird man es in solchem Falle dem Untergebenen nicht verwehren dürfen, daß er seine abweichende Auffassung in einem Aktenvermerk festlegt oder sie auf dem Entwurf durch den Vermerk „Auf Anordnung“ kundtut. Nicht, um damit die Entscheidung des Vorgesetzten zu bemängeln, sondern um für den Fall späterer Nachprüfung die durch den Vorgesetzten herbeigeführte Regelung der Verantwortung festzuhalten.

Aus den gleichen Erwägungen kann keinem nachgeordneten Beamten das Recht eingeräumt werden, die Abfassung oder Zeichnung eines Entwurfs, der ihn unzumutbar dünkt oder dessen Tendenz ihm nicht behagt, abzulehnen. Wie oben (S. 113) bemerkt, trägt selbst der ausdrücklich als Berichterstatter namhaft Gemachte die Verantwortung nur für die Vollständigkeit des Materials und für seine verwaltungsmäßig einwandfreie Verarbeitung. „Berichterstatter“ (die Bezeichnung stammt aus der Zeit der Kollegialbehörden) ist er eben nicht der Oberbehörde, sondern seinem eigenen Chef gegenüber. Auf diesem liegt die Verantwortung nach oben. Freilich wird auch der Berichterstatter ein Recht darauf geltend machen können, sein abweichendes Votum zwecks Feststellung der Verantwortung schriftlich niederzulegen oder auf dem Entwurf wenigstens den Vermerk: Auf Anordnung! (A. A.!) anzubringen.

Anders, wenn ein zur Mitzeichnung Berufener die Funktion einer besonderen Dienststelle wahrnimmt, z. B. der Besoldungsreferent in einem Ministerium, der Kassencrat in einem Regierungspräsidium. Diese Amtsträger können und müssen die Zeichnung ablehnen, wenn die Fassung eines Entwurfs mit den von ihnen zu vertretenden besonderen Belangen nicht in Einklang steht. In welcher Form dann die Lösung erfolgt, kann hier nicht erörtert werden.

Abgrenzung der Verantwortungen. Es war im Vorstehenden so viel von Verantwortung die Rede, daß wir ihrer Abgrenzung noch einmal

¹⁷ Solche Beamte dienen nicht ihrem Herrn, sondern sie bedienen ihn, wobei sich die bekannten Bedienteninstinkte entwickeln.

nachspüren wollen. Es geht tatsächlich um ein Nachspüren, denn aus den Organisationsgesetzen läßt sich die Lage der Grenzen nicht einfach ablesen. Sie verlaufen unübersichtlich und verschieben sich zudem nach Maßgabe der jeweiligen Einwirkung des einen auf den andern. Zwei Paare von Verantwortungen kommen in Frage: jeder der beiden Chefs trägt Verantwortung für seinen eigenen Wirkungsbereich und für den des anderen. Maßgebend für die Grenzen ist jedoch nur der Chef der Oberbehörde. Er kann einmal die — nur moralische — Verantwortung des Unterchefs für die Oberbehörde ganz ablehnen und ausschalten. Und er kann zum andern die Verantwortung des Unterchefs für dessen eigene Behörde dadurch einschränken, daß er (um seiner, des Oberchefs, Verantwortung für die Unterbehörde gerecht zu werden) in ihren Dienstbetrieb eingreift und damit ihren Spielraum und ihre Handlungsfähigkeit einschränkt. Wo dem Unterchef die „Entscheidung“ vorgeschrieben wird, geht die Verantwortung selbsttätig auf den Vorschreibenden — und in Wahrheit Entscheidenden — über. Erstrecken sich dessen Anordnungen auch auf Einzelheiten, so belastet er sich auch mit der Verantwortung für diese. Insofern macht er den Unterchef zu seinem unverantwortlichen Werkzeug.

Wäre diese Rückwirkung des Befehls auf die Verantwortung beiden Seiten stets gegenseitig, so würde manche Bevormundung seitens der Oberbehörde, aber auch mancher Einwand von seiten der Unterbehörde unterbleiben. Denn eine Oberbehörde, die sich bewußt ist, mit einer eingreifenden Anordnung zugleich ihre eigene Verantwortung stärker zu engagieren, wäre damit nicht so schnell bei der Hand, und die Unterbehörde würde — dergestalt von eigener Verantwortung entlastet — eher hinnehmen, was sie doch nicht zu ändern in der Lage ist.

Leider versagt mitunter die bremsende und korrigierende Kraft jener Verknüpfung von Anordnung und Verantwortung. Ohne Rücksicht auf die Zunahme der eigenen Belastung greift die Oberbehörde so tief in das Leben der Unterbehörde ein, daß dieser überhaupt kein Spielraum mehr bleibt. Sollte die Stellung des Unterchefs auf diese Weise völlig ausgehöhlt werden, so wird er um seiner Wirkung und seines Ansehens willen auf Abhilfe dringen müssen, — sei es durch Vorstellungen bei der Oberbehörde, sei es durch eine Beschwerde bei der nächsthöheren Instanz, falls eine solche noch gegeben ist.

3. Der Dienstweg.

Führung und Front sind durch die Kette der übereinander angeordneten Behörden miteinander verknüpft. Im Verhältnis der Ober- zur Unterbehörde haben wir das einzelne Kettengelenk aus der Nähe betrachtet. Jetzt wollen wir einen weiferen Abstand nehmen, um die ganze Kette ins Auge zu fassen!¹⁸.

¹⁸ Es ist tatsächlich ein ganzes System von Ketten in fächerförmiger Ausbreitung von oben nach unten.

In der Kapitel-Einführung hatten wir die Staatsbehörden als Verteilungspunkte für den Willens- und als Sammelpunkte für den Berichts-Strom bezeichnet. Inzwischen haben wir aus unserer Untersuchung des „Einzelgelenks“ ersehen, daß die Beziehungen der einander übergeordneten Behörden damit noch nicht erschöpfend gekennzeichnet sind — sie stehen in einer weit reicheren Wechselwirkung. Diese Wirkungen überspringen mitunter eines oder mehrere Zwischenglieder, ja gerade die stärksten spielen sich unmittelbar zwischen Führung und Front ab. Aber die Verwaltung hat das Bestreben, alles, was zur dienstlichen Behandlung heransteht, auf jene Wege zu lenken, die über die Stufengliederung des Verwaltungsaufbaus führen. Es sind die in beiderlei Richtung verlaufenden Bahnen des Dienstweges. Der Begriff pflegt bei Außenstehenden ähnliche Gefühle heraufzubeschwören wie das Wort: Zuständigkeit.

Man erinnert sich, daß der Bescheid auf eine einfache Anfrage bei einer Zentralbehörde zwei Wochen auf sich warten ließ, weil Frage und Antwort eine Reihe von Zwischenstationen passieren mußten, die scheinbar nichts anderes zu tun hatten, als ihren Stempel aufzudrücken. Oder wie man voll Groll zu dem (persönlich bekannten) Regierungspräsidenten fuhr, um über einen Amtsvorsteher Klage zu führen — und der hatte einen, höflich aber bestimmt, an den zuständigen Landrat verwiesen (mit dem man doch verfrachtet war!). Der Dienstweg müsse eingehalten werden! Wenn man sich durch die Entscheidung des Landrats nicht befriedigt fühle, dann könne man noch einmal an den Regierungspräsidenten herantreten!

Zu diesen Beklemmungen wäre zu sagen: sie sind nicht immer unberechtigt. Der vertikale Verwaltungsaufbau zählt zu viele Glieder. Dadurch wird der Dienstweg über Gebühr verlängert und die Geschäftsabwicklung unliebsam verzögert. Eine Verwaltungsreform mit dem Ziele der Vereinfachung des Geschäftsganges findet hier große Aufgaben. Die Verwaltungs-Praxis, der unsere Darstellung gilt, muß die Organisation so nehmen, wie sie ist. Das bedeutet: Sie darf es nicht dulden, daß die einmal vorhandenen Zwischeninstanzen übergangen werden.

Bedeutung für Information und Wirkung. Wir kennen den Wert der Information für jede erspriessliche Verwaltungsarbeit und wissen, daß die wichtigsten Informationen den Berichten der nachgeordneten Dienststellen entstammen. Diese Berichte behalten ihre Informationsbedeutung für die unmittelbar vorgesezte Behörde, auch wenn die Entscheidung zur Sache in den Händen einer noch höheren Behörde liegt.

Die vorgesezte Behörde ist in diesem Falle nur Zwischeninstanz, und trotzdem hat sie ein Interesse daran zu wissen, was die ihr nachgeordnete Dienststelle an die Oberbehörde zu berichten hat. Von gleichem Interesse ist es für sie, zu erfahren, in welchem Sinne schließlich entschieden worden ist. Denn die ganze Aktion kann ihr Veranlassung geben, in Wahrnehmung der Dienstaufsicht ergänzende Maßnahmen zu ergreifen. Insbesondere könnte die Zwischenbehörde beim jeweiligen Durchgang des Aktenstücks Zusätze vornehmen: beim Wege nach oben auf Grund überörtlicher Erfahrungen, beim Wege nach unten, indem sie Berichterstattung über die Durchführung der von der Oberbehörde getroffenen Anordnungen fordert. Wir sehen: diese „Durchgangssachen“, wie sie genannt werden, sind nicht nur von Informationsbedeutung, sondern geben auch Anlaß zur Wirkung nach oben und nach unten.

Ein Chef, an dessen Behörde wichtige Angelegenheiten seines örtlichen Bereichs ständig vorbei geleitet würden, um zwischen Ober- und Unterbehörde unmittelbar verhandelt zu werden, müßte bald Fühlung und Wirkung einbüßen und wäre damit seiner Verantwortung nicht mehr gewachsen. Hieraus rechtfertigen sich die Bemühungen um Einhaltung des Dienstweges, die dem Verwaltungsanfänger oft ebenso pedantisch erscheinen wie dem Laien.

Selbst wenn eine starke Verkürzung der Verwaltungsvertikale gelingen sollte, wird es sich nie ganz vermeiden lassen, bestimmte Behörden mit den Funktionen einer Durchgangsstanz zu betrauen. Wird die Staatsorganisation doch stets Stellen brauchen, die eine beobachtende und im großen regulierende Tätigkeit ausüben. Es gehört zu den schwierigsten organisatorischen Aufgaben, solchen Behörden die nötige laufende Kenntnis der Dinge zu verschaffen und dabei doch den Geschäftsgang vor Stöckung und Überlastung zu schützen.

Der Dienstverkehr der Preussischen Oberpräsidien hat in diesem Sinne einige Varianten des Dienstweges entwickelt. „Grundsätzlich“ (d. h. nach dem heutigen Sprachgebrauch: „Ausnahmen sind zugelassen“) — also grundsätzlich geht der Schriftverkehr zwischen den Zentralbehörden und den Regierungspräsidenten in beiden Richtungen durch die Hand der Oberpräsidenten. Tatsächlich werden aber viele und gerade recht eilige und wichtige Berichte von den Regierungspräsidenten unmittelbar an die Ministerien erstattet. Aber die Information des Oberpräsidenten bleibt doch insofern gewahrt, als die allermeisten Ministerialerlasse durch seine Hand heruntergeleitet werden. Er kann dann beim Durchgang anordnen, daß ein etwa daraufhin vom Regierungspräsidenten zu erstattender Bericht beim Wege nach oben durch seine Hand gehe. Dann kann er dem Minister seine eigene Stellungnahme durch einen Begleitbericht kundtun. In Eilfällen beschränkt sich der Oberpräsident darauf, vom Regierungspräsidenten eine Abschrift des dem Minister zu erstattenden Berichts anzufordern. Dann bleibt er wenigstens über den Fortgang der Sache im Bilde, würde aber mit dem Versuch einer Einwirkung auf eine zu treffende weitere Entscheidung vermutlich zu spät kommen. Gehen Erlasse der Minister direkt an die Regierungspräsidenten, so erhält der Oberpräsident zu seiner Information gleichzeitig Abschrift.

Die letztere Methode, nämlich die gleichzeitige Erfassung mehrerer Behörden ohne Rücksicht auf ihr gegenseitiges Unterordnungsverhältnis, ist heute für die Ausgabe allgemeiner Anordnungen üblich. Die obersten Behörden lassen solche Anordnungen nicht mehr langsam herunterfließen und womöglich auf jeder Stufe des Dienstweges neu abschreiben, sondern übermitteln sie durch das gedruckte Amtsblatt allen ihren Dienststellen im Postwege unmittelbar. Wird eine Berichterstattung gefordert, so ordnet der Erlaß zugleich Erledigungstermine bei den Zwischenbehörden an. Damit werden diese Berichte auf den normalen Dienstweg gelenkt.

Dienstweg als Barriere und Sieb. Einhaltung des Dienstweges ist schließlich erforderlich, damit die Zwischenbehörden ihrer Aufgabe als Barriere und Sieb gerecht werden können. Solche Aufgaben liegen ihnen in ihrer Eigenschaft als Instanz ob. Beschwerden von minderer, örtlicher Bedeutung sollen bei ihnen erledigt und den Obersten Behörden ferngehalten werden. Diese sollen sich nur mit den Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, den Haupt- und Staatsaktionen, befassen. Wir knüpfen an oben zur Beschwerdefrage Gesagtes an, wenn wir als Argument hierfür nicht nur die Entlastung

der Oberbehörden erwähnen, sondern auch die auf örtlicher Nähe beruhende größere Sachkenntnis der Mittelbehörden. Welch' eines Apparates bedürfte es, wollten sich die Zentralbehörden eine ähnliche Sachkenntnis durch eigene, selbständige Ermittlungen verschaffen! Deshalb müssen zunächst die unteren Beschwerdeinstanzen ihren Spruch tun, in welcher Höhenlage auch die erste Beschwerde angebracht gewesen sein mag. Der von uns gewählte Beispielsfall — Beschwerde über einen Amtsvorsteher beim Regierungspräsidenten, d. h. eine Stufe zu hoch — wiederholt sich täglich Hunderte von Malen. Ebenso häufig ist denn auch die Enttäuschung, wenn eine solche Beschwerde zunächst nur eine nüchterne Abgabennachricht zur Folge hat, durch die der Einsender erfährt, seine Beschwerde sei zuständigkeithalber dieser oder jener Mittelinstanz zugeleitet worden. Die Gewöhnung, gleich an die höchstmögliche Stelle zu gehen, stammt aus den Zeiten des patriarchalisch-absoluten Regiments mit seinen Bittschriften und mag als ein Zeichen rührenden Vertrauens gewertet werden, aber sie ist keinesfalls ein Erweis staatsbürgerlicher Erziehung. Bittschriften im engeren Sinne, d. h. Eingaben, die einen Ausgleich außergewöhnlicher Härten auf außergewöhnlichem Wege anstreben, sind auch heute mitunter angebracht. Dagegen gehören Anstände in laufenden Verwaltungssachen vor die nächste Instanz, und je eher sie dort behandelt und erledigt werden, umso besser. Auf manchen Sachgebieten ist ja auch den Entscheidungen der Mittelbehörden eine abschließende Kraft verliehen. Sie sind endgültig, d. h. sie können durch eine fernere Beschwerde nicht mehr umgestoßen werden. Aufgabe der Verwaltung ist es, durch eine gerechte und weitblickende Behandlung der örtlichen Beschwerdefälle jenen verfehlten Drang nach oben allmählich abzuschwächen. Verständnissvolle Beratung wird dazu beitragen. Grundverkehrt wäre es aber, irgend jemanden durch Einschüchterung oder Drohung von der Anbringung einer Beschwerde abhalten zu wollen. Auch falls dieser die Beschwerdeankündigung selbst als Druckmittel benützt („Wenn ich hier mein Recht nicht bekomme, dann gehe ich direkt zum Minister. Sie sollen mal sehen, wie der aufräumt!“), sollte man ihm stets nur mit einem höflichen „bitte sehr!“ antworten. Schwierigkeiten, die der Einlegung einer Beschwerde gemacht werden, können dem Rufe der Verwaltung schaden. Es heißt dann, sie verhindere die Nachprüfung, weil sie Übles zu verbergen habe.

Eingaben von Beamten. Für die Eingaben und Beschwerden der Beamten hat der Dienstweg noch eine besondere, disziplinarische Bedeutung. Dem menschlich verständlichen Bestreben, in eigener Sache unter Ausnützung privater Beziehungen und Querverbindungen gleich die obersten, zur letzten Entscheidung berufenen Stellen anzugehen, muß im Interesse der Autorität der Zwischeninstanzen entgegengetreten werden. Einmal wegen der Informationsbedeutung dieser Vorgänge und zum andern, weil in Beschwerdefällen eine Beilegung durch die nächststehende und deshalb von vornherein gut unterrichtete Instanz nicht unversucht bleiben darf. Sie hat die verantwortungsvolle Aufgabe, dort, wo Beschwerden gegen einen Vorgesetzten geführt werden,

die Autorität zu wahren, aber doch den einzelnen Beamten vor Übergriffen zu schützen. Liegen Beschwerden gleichgeordneter Beamter übereinander vor, so kann ein gewisser amtlicher Druck, sich zu vertragen, nichts schaden. Die Behörde ist nicht dazu da, um in Kleinigkeiten den Kadi zu spielen, — Verträglichkeit gehört zu den Dienstplichten!¹⁹ Korrektheit, Ruhe und Güte muß die Oberbehörde freilich immer walten lassen, und beamteten Beschwerdeführern gegenüber erst recht. Der Beamte, der durch sinnlose Beschwerden viel zu leiden hat, läuft selbst Gefahr, sich zum Querulanten zu entwickeln. In Ergänzung unserer Ausführungen zum Querulantenwesen sei deshalb auf die große Verantwortung der zunächst berufenen Instanz für das Schicksal der Beamtenbeschwerden hingewiesen. Mancher scheinbar nebensächliche Vorfall hätte sich nicht zur riesigen Beschwerdeaktion entwickelt, zahllose Federn in Bewegung gesetzt und ein ganzes Beamtenleben vergiftet, wenn er im Anfangsstadium richtig behandelt worden wäre.

Ausgleich von Abweichungen. Wir bemerkten zur Frage des Dienstweges, daß die Einflüsse innerhalb der Behördenvertikale mitunter eines oder mehrere Zwischenglieder überspringen, ja daß gerade die stärksten unmittelbar zwischen Führung und Front spielen. Um hiermit zu beginnen: die großen Richtlinien der obersten Führung bedürfen keines Dienstweges. Wie sie unmittelbar zu Kopf und Herz eines jeden Beamten sprechen, so verpflichten sie ihn auch unmittelbar. Aber diese Unmittelbarkeit kann auch in entgegengesetzter Richtung Ereignis werden! Etwa dann, wenn ein glücklicher Zufall es einem einfachen Frontangehörigen der Verwaltung ermöglicht, sich mit seinem höchsten Chef direkt auszusprechen und ihn dabei über gewisse örtliche Mißstände aufzuklären. Wer wollte leugnen, daß solche Unterredungen trotz des Verstoßes gegen das Zeremoniell des Dienstweges nicht schon sehr wohltätige Folgen gehabt hätten? Wirkt doch mitunter eine Zwischeninstanz in jenem bösen Sinne als Barriere, daß sie von unten kommende Sachdarstellungen und berechtigte Beschwerden unterdrückt und damit das Bild nach oben verfälscht. Da kann ein plötzlicher Kontakt zwischen Führung und Front wie ein Blitz die Lage erhellen und die Atmosphäre reinigen. Darüber, wie die Zustände dann zu sanieren sind, lassen sich keine allgemeinen Regeln aufstellen. Die schuldigen Beamten der Zwischeninstanzen werden nicht auf Schonung ihrer Autorität rechnen dürfen. Man wird vielmehr einen ganz neuen Grund legen müssen.

Weit häufiger und harmloser sind die Fälle, in denen Beamte verschiedener Behörden unter Überspringung von Zwischeninstanzen miteinander verhandeln. Während im Schriftverkehr die Stufenleiter des Dienstweges noch einigermaßen eingehalten werden kann, ist das bei den zahllosen Besprechungen zwischen den Behörden aller Höhenlagen völlig unmöglich.

So gibt es z. B. bei der Staatlichen Polizei technische Fragen, die zweckmäßigerweise zwischen dem Ministerium (Polizeiabteilung) und den Polizeipräsidien unmittel-

¹⁹ Vgl. E. 68.

bar besprochen werden. Der Regierungspräsident als direkter Vorgesetzter der Polizeipräsidenten hat kein Interesse an der Mitkenntnis, auch wäre eine jedesmalige Kommissarentsendung zu kostspielig. Nicht einmal an dem Ergebnis dieser Verhandlungen wird er immer interessiert sein. Anders, wenn das Gespräch sich auch wichtigen Personalien des Präsidiums, der Besetzung von Oberbeamten- und Polizeioffizierstellen zuwenden sollte. Dann muß der Regierungspräsident erwarten dürfen, daß er unterrichtet wird²⁰.

Aus solchen Fällen erhellt wiederum die Bedeutung, die dem Vertrauen gebührt. Vertrauen ist die Voraussetzung dafür, daß trotz aller Querverbindungen und unmittelbaren Berührungen jede Behörde die Beachtung und Information erfährt, deren sie um ihres Ansehens und um ihrer Wirkung willen bedarf.

Abschließend vergegenwärtigen wir uns noch einmal den organisatorischen Rückhalt der Staatsbehörde. Sie ist in den von einem Punkte aus gesteuerten, einheitlichen Verwaltungsapparat eingegliedert. Ihre Tätigkeit bleibt immer Funktion des Ganzen. In ihrem örtlichen Bereich besitzt sie eine geographische Grundlage, hat aber ihren eigentlichen Standort innerhalb der unsichtbaren, der freien Gestaltung unterworfenen Staatsorganisation. Diesem geschlossenen System ist die Staatsbehörde stärker verhaftet, als ihrem Ortsbezirk, dessen Grenzen jederzeitiger Änderung unterliegen.

II. Die organisatorische Umwelt der Gemeindebehörde.

Anders die Gemeindebehörde! Sie ist unlösbar verbunden mit der Gemeinde als der ortsgebundenen Menschengemeinschaft, aus der sie herausgewachsen ist und der sie dient. Erscheint die Staatsorganisation als etwas bewußt Gewolltes, durch den menschlichen Geist Geformtes, so liegt die Stärke der Gemeinde in ihrem naturhaften Werden und Weben. Ihre Kraft ist im wesentlichen auf die Selbsterhaltung gerichtet und reicht über das Weichbild nur insoweit hinaus, als bestimmte Aufgaben besser im Wege des Zusammenschlusses mit anderen gelöst werden. Darin erschöpft sich die organisatorische Bedeutung der Gemeindeverbände. Im übrigen liegen die Gemeinden zunächst als einzelne Steine im Mosaikbild des Staates unverbunden nebeneinander. Jeder Stein aber wird gehalten und mit dem Ganzen verbunden durch die ordnende und anordnende Staatsmacht. Von jeder einzelnen Gemeinde aus — sei sie groß oder klein — führt der Weg aufs Staatsganze hin unmittelbar zu einer staatlichen Instanz. Den Gemeinden bleibt ihr Eigenleben und der Zusammenschluß mit Nachbarn zur Regelung gemeinsamer gemeindlicher Angelegenheiten, aber die Durchorganisation für die staatlichen, zentral zu verfolgenden Zwecke ist von der Grundfläche bis zur Spitze der Pyramide, von der Front bis zur obersten Führung dem Staate vorbehalten.

²⁰ Der privatschriftliche Dienstverkehr, der gleichfalls zu manchen Abweichungen vom Dienstwege führt, ist unten S. 143. im Zusammenhang mit dem freien Dienstverkehr behandelt.

Die Gemeindeaufsicht. Aus dem eigenartigen Verhältnis, in dem hiernach innerhalb der Öffentlichen Verwaltung das gemeindliche zum staatlichen Element steht, ergeben sich die Unterschiede in der organisatorischen Umwelt der beiderseitigen Einzelbehörden. Während die Staatsbehörden gleichwertige Glieder innerhalb der zur Spitze führenden Vertikale darstellen, Wirkung von oben empfangend und (soweit sie Zwischeninstanz sind) nach unten ausübend, ist die Gemeindebehörde jeweils nur an einer Stelle mit dem Zentralsystem des Staates verbunden, und zwar formell nur als Objekt der Staatstätigkeit: sie wird durch eine Staatsbehörde beaufsichtigt.

Die Kette, um die es sich jetzt handelt, zählt nur zwei Glieder: Staatsaufsichtsbehörde und Gemeinde, und nur ein Gelenk gilt es zu betrachten: die Gemeindeaufsicht. Da die Gemeindeverwaltung auch als Selbstverwaltung bezeichnet wird, liegt hier zugleich die Verbindungsstelle zwischen Staats- und Selbstverwaltung. „Der Staat beaufsichtigt die Gemeinde, um sicherzustellen, daß sie im Einklang mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung verwaltet wird. Die Aufsicht soll so gehandhabt werden, daß die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der Gemeindeverwaltung gefördert und nicht beeinträchtigt wird“ (Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 35, RGBl. I, 49, § 106). Es geht hiernach darum, das gemeindliche so auf das staatliche Element abzustimmen, daß beide sich zum Organisationskreis: Öffentliche Verwaltung einen.

Die Intensität der Aufsicht. Manche Grundsätze, denen wir bei der Allgemeinen Dienstaufsicht über Staatsbehörden begegnet sind, gelten auch für die Gemeindeaufsicht. Aber die Tatsache, daß die Aufsichtsinstanz hier Gebilden gegenübersteht, die selbständig von unten auf gewachsen sind, daß in den Gemeinden nicht von Staatsbeamten mit Staatsmitteln gearbeitet wird, schafft von vornherein eine größere Distanz und verleiht der Gemeindeaufsicht eine vergleichsweise geringere Intensität. Diese Intensität ist in sich von jeher Schwankungen unterworfen gewesen. Je nachdem das gemeindliche oder das staatliche Element der bevorzugten Pflege zu bedürfen schien, wurde die Aufsicht gelockert oder verstärkt. Seit dem Weltkrieg mit seiner Zusammenfassung aller nationalen Kräfte waltet eine unverkennbare Tendenz zur Intensivierung der Gemeindeaufsicht vor, eine Tendenz, deren Wirkung noch durch die weitgehende Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Gemeinden vertieft wurde. In der gleichen Richtung wirkte die Betrauung von Staatsbeamten mit der Leitung von Gemeindeverbänden (so ist in Preußen neuerdings die Führung der provinziellen Selbstverwaltung dem [staatlichen] Oberpräsidenten übertragen worden). Wo der Staat die Gemeinden nicht nur beaufsichtigt, sondern auch zu steuern beginnt, nähert sich die Gemeindeaufsicht der „Allgemeinen Dienstaufsicht“. Aber die von uns aufgezeigte Rückwirkung der Anordnung auf die Verantwortung (oben S. 131) bewährt auch im Verhältnis zu den Gemeinden ihre korrigierende und ausgleichende Kraft. Man muß einmal erlebt haben, welche unerträgliche Mehrbelastung sich für

die Aufsichtsbehörde ergeben kann, wenn sie genötigt ist, auch nur eine kleine Landgemeinde in eigene Regie zu nehmen (eingetretene Mißstände können eine solche Maßnahme fordern).

Die Gemeindeaufsicht beschäftigt sich vornehmlich mit der Finanzgebarung der Gemeinden. Am wenigsten werden die Betriebe von ihr berührt, da sie wegen ihrer eigenen Einnahmen sehr selbständig dastehen. Anders liegt es bei den Aufgaben, zu deren Lösung Steuermittel notwendig sind. Hier muß der Staat eingreifen, wenn die Gemeinde aus Steuerscheu die Mindestanforderungen nicht erfüllt, aber auch dann, wenn sie die gebotene Sparsamkeit beiseite setzt und zu weitgehende Leistungen gewährt. Das Wertvollste an der kommunalen Tätigkeit ist, daß sie probieren, die Initiative zu Neuerungen ergreifen und damit bahnbrechend wirken kann. Die jeweiligen Mehrleistungen der Städte und Gemeindeverbände über das bis dahin Übliche und Notwendige hinaus sind die stärksten Motoren der kulturellen Entwicklung. Der Staat mit seiner Riesenorganisation kann schwerer experimentieren, darf auch nicht einzelne seiner Glieder bevorzugen.

Aus diesen Gründen verbietet sich eine vollkommene Zwangssteuerung der Gemeinden durch den Staat. Der dazu benötigte Beamtenstab würde die Aufsichtsbehörden zu wahren Wasserköpfen anschwellen lassen. Trotzdem bliebe der Nutzeffekt stets hinter dem Einsatz ortskundiger, im eigenen Wirkungskreis verantwortlicher Kräfte zurück. Die erzieherische Weisheit des Sprichworts „Wie man sich bettet, so liegt man“ gilt auch für das Verwaltungsleben. Aus dem Bewußtsein des Einflusses des eigenen Verhaltens auf die eigene Lage erwächst der stärkste Antrieb, sich durch eigene Leistung selbst zu helfen. Jeder Eingriff in das Gemeindeleben wäre vom Übel, der die ursächliche Verknüpfung zwischen Leistung und Lage verdunkelte oder aufhobe und damit jenen heilsamen Trieb zur Selbsterhaltung schwächte.

Verhältnis zum Gemeindeverband. Bezüglich der Staatsaufsicht ist die einzelne Gemeinde Objekt, aber ihrem Gemeindeverbande tritt sie als Genossin, als Glied seiner horizontalen Organisation entgegen. Gewiß ist die Gemeinde auch von staatswegen horizontal organisiert, nämlich als Glied eines staatlichen Verwaltungsbezirks. Aber diese Bezirke haben keine verknüpfende Kraft in der Horizontale. Anders die gemeindlichen Zusammenschlüsse! Hier werden die Einzelgemeinden überlagert durch eine von ihnen gebildete, aber von ihnen unterschiedene selbständige gemeindliche Einheit: durch den Gemeindeverband. Während die Aufsichtsinstanz als Trägerin des anderen, des staatlichen Verwaltungselements auf die Gemeinde einwirkt, sind die Organe des Gemeindeverbandes selbst gemeindlicher Natur, also Fleisch vom Fleische der Gemeinde.

Bei den kreisangehörigen Gemeinden tritt diese Wesensverschiedenheit in Preußen nicht so deutlich in die Erscheinung, weil die Aufsicht über sie dem (staatlichen) Landrat obliegt, der zugleich der Führer ihres Gemeindeverbandes (des Landkreises) ist. Bei den Provinzialverbänden dagegen liegt die Gemeindeaufsicht über ihre Glieder, die Stadt- und Landkreise, in anderen Händen, als die Führung des Verbandes selbst (Aufsicht bei den Regierungspräsidenten, Verbandsführung — neuerdings — beim Oberpräsidenten).

Nach dem Gefagten hat das Verhältnis Gemeinde-Gemeindeverband keinen obrigkeitlichen, sondern einen treuhänderischen Charakter. Es ähnelt den Beziehungen eines Genossen zu seiner Genossenschaft. Der Führung des Gemeindeverbandes ist wie der Genossenschaftsführung die Doppelaufgabe gestellt, die gemeinsamen Interessen der Gliedgemeinden wahrzunehmen und jeder einzelnen Rat und Hilfe angedeihen zu lassen, soweit sie deren bedarf. Die Verbandsleitung ist ihren Gliedgemeinden hiernach nicht unterstellt, aber deren Wunsch und Wille wird von starkem Einfluß auf ihre Geschäftsführung sein.

Wo beide Funktionen — Gemeindeaufsicht und Verbandsführung — in einer Hand liegen (wie bei den Landgemeinden in der des Landrats), da beeinflusst der treuhänderische Einschlag der Verbandsführung auch die Gestaltung der Aufsicht. Denn solche Dinge lassen sich wohl auf dem Papier trennen, aber der lebende Mensch kann nur einheitlich fühlen und handeln. Darüber hinaus walten heute bei der Wahrnehmung der Gemeindeaufsicht auch dort treuhänderische Gesichtspunkte, wo keine derartige Personalunion besteht. Das ist den Nöten und Stürmen der Nachkriegszeit zu verdanken.

In jenen Jahren hatte man für Nörgeleien keine Zeit; die Behörden waren mit der Abwehr der dringendsten Gefahren beschäftigt. Es ging wie feinerzeit im Felde, wo das friedensmäßige Geschimpfe schwieg, wenn „dicke Luft“ herrschte. Da erlebte man wohl, daß ein unleidlicher Vorgesetzter plötzlich recht bescheiden wurde. Der echte militärische Führer aber bewies durch seinen persönlichen Einsatz, daß er diesen Ehrentitel verdiente. Je länger die Wirkung der schweren Jahre vorhält, umso sicherer wird die Verwaltung vor der Wiederkehr gewisser Überspanntheiten und krampfigen Außerlichkeiten der Vorkriegszeit bewahrt bleiben.

Der umfassende Einsatz für die Gemeinden, den die Notzeiten immer wieder von den Trägern der Staatsaufsicht erheischten, hat den inneren Wert der Aufsicht erhöht: von der bloßen Beaufsichtigung hat sie sich zu einer gestaltenden, schöpferischen Funktion gewandelt.

III. Das Miteinander in der Gesamtverwaltung.

Der freie Dienstverkehr. In der Umwelt der staatlichen und kommunalen Einzelbehörde haben wir ihre aktiven und passiven Bindungen durch Vorgesetzten- und Aufsichts-Verhältnisse kennen gelernt. Jetzt fragen wir: Wie gestaltet sich das Zusammenspiel der Behörde mit jenen Verwaltungsstellen, zu denen sie in lockereren Beziehungen, im sogenannten freien Dienstverkehr steht? Dabei geben wir die Sonderung nach dem staatlichen und kommunalen Element wieder auf und fassen die Öffentliche Verwaltung im ganzen ins Auge.

Der Dienstverkehr der Verwaltungsbehörden beschränkt sich nicht auf den Umfang der Inneren Verwaltung. Sie stehen mit vielen Spezialverwaltungen in ständiger Verbindung. Unter ihnen sind die Justiz- und die Finanzverwaltung um der Lebhaftigkeit ihrer Beziehungen willen an erster Stelle zu nennen. Beide

haben ein gesetzlich verankertes Recht der Auftragserteilung an die Innere Verwaltung, und beide nehmen deren Arbeitsaufwand (zumal den der örtlichen Dienststellen) zu einem erheblichen Teil für sich in Anspruch. Wir müssen uns jedoch im vorliegenden Zusammenhang auf die Erörterung des Behördenverkehrs innerhalb der Verwaltung beschränken.

Das Netz, das da gesponnen wird, ist dicht genug, und es hat nicht an Stimmen gefehlt, die das gewaltige Ausmaß des Behördenchriftwechsels als ein Symptom der Überorganisation bezeichneten. Nicht ganz mit Unrecht!

Schon die Erfahrungen mittlerer Privatbetriebe besagen, daß bei Neueinstellungen der Organisationsaufwand für das Personal pro Kopf keineswegs so schnell absinkt, wie man es erwarten könnte. Anders ausgedrückt: bei Personalvermehrungen nimmt meist auch die Schwerfälligkeit des Organisationsapparates unverhältnismäßig schnell zu. Welcher Aufwand an Schreibwerk ist schon erforderlich, um auch nur ein paar Menschen in Arbeit und Brot zu halten! So ergibt denn auch die Durchprüfung des internen Verwaltungsschriftwerks, daß ein ganz großer Anteil nicht der Erfüllung der nach außen wirkenden sachlichen Aufgaben dient, sondern der bloßen Aufrechterhaltung des Apparates. Selbstverständlich gäbe es ohne Apparat keine Wirkung, — und doch bedarf die Zurückschraubung dieses Organisationsaufwandes immer erneuter Bemühungen.

Ungeschriebene Regeln. Der freie Dienstverkehr spielt sich nach ungeschriebenen Regeln ab, und selbst da, wo eine Verwaltungsbehörde von der anderen gewisse Leistungen erheischt, wie Zusammenstellungen und Gutachten, steht ihr kein gesetzlich verbrieftter Anspruch darauf zu, wie ihn die Justiz im Rechtshilfeverfahren festgelegt hat. Sie könnte, falls sie einmal auf Ablehnung stößt, nur auf dem umständlichen Wege der Aufsichtsbeschwerde zum Ziele kommen. Aber solche Fälle sind selten, denn das Miteinander findet darin erfreulichen Ausdruck, daß die Behörden sich vor einem Mißbrauch des Ersuchens hüten und selbst bereitwillig zur Verfügung stehen, wenn sie angegangen werden. Da alle Verwaltungsbehörden Glieder eines Organisationskreises sind, haben sie im allgemeinen²¹ keine Geheimnisse voreinander, sind aber durch ein gemeinsames Dienstgeheimnis nach außen geschützt.

Die von der Einzelbehörde zu leistenden Dienste finden ihre Grenze in den bestehenden Zuständigkeitsregelungen. So wäre eine Mittelinstanz nicht befugt, über grundsätzliche Fragen der Staatsverwaltung Erklärungen abzugeben; die anfragende Stelle wäre an die Zentralbehörde zu verweisen. Gleichermaßen wäre zu verfahren, wenn die Mittelbehörde um Auskunft über einen bei ihr beschäftigten höheren Beamten gebeten würde, dessen Personalien im Ministerium bearbeitet werden.

Fühlung mit den Nachbarn und im gemeinsamen Verband. Versetzen wir uns wieder in die Lage einer bestimmten Einzelbehörde! Was ihr räumlich am nächsten liegt, sind ihre Nachbarbehörden und deren örtliche Bereiche. Zu ihnen die Fühlung aufzunehmen ist tatsächlich das „Nächstliegende“. In der Nachbarschaft als unter den nächsten, greifbar in die Erscheinung tretenden Gliedern der horizontalen Organisation, findet sich der Verwaltungs-

²¹ Vgl. jedoch die S. 63 erwähnten Sonderfälle!

Neuling schneller zurecht, als in dem unsichtbaren Räderwerk der Vertikale. Nachbarschaft bedeutet in der Verwaltung immer ein Stück Gemeinschaft. Wird doch der lebende Teppich des Landes durch die Grenzen der Bezirke nicht zerschnitten, sondern nur gegliedert. Wurzeln und Äste greifen von beiden Seiten her ineinander, Leben strömt hinüber und herüber. Darum ist ein harmonisches Verhältnis mit den in der Nachbarschaft amtierenden Persönlichkeiten anzustreben. Abweichende Auffassungen und widerstrebende Stimmungen dürfen keine Rolle spielen! In diesem Sinne ist es ein guter, dienstlichen Bedürfnissen entsprungener Brauch, daß ein neu antretender Amtsträger sich mit seinen dienstlichen Nachbarn persönlich bekanntmacht und sie bittet, ihn zu führen und zu unterrichten²². Da geht es einmal um ausgesprochene Grenzfragen: um die Vorflutverhältnisse eines beide Bezirke durchquerenden Wasserlaufs, um eine zweckmäßige Verknüpfung der beiderseitigen Wegeneße, um die Abgrenzung der Sparkassenbereiche und dergleichen. Dann gibt es Probleme, die sich aus der Gemeinsamkeit der Bodengestaltung, des Volkscharakters wie der wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnisse in beiden Bezirken ergeben. Naturkatastrophen und Missernten, die ganze Landstriche heimsuchen, erfordern nachbarliche Beratung.

Die Fühlungnahme mit den unmittelbaren Nachbarn wird in den letztgenannten Fällen meist nicht ausreichen. Sie muß ergänzt und erweitert werden durch eine Verständigung mit allen Gliedern der gleichen Ordnung. Also etwa von einer Landgemeinde aus gesehen: mit allen Gemeinden des durch das Unheil betroffenen Kreises, oder von einem Landkreise aus: mit allen Kreisen des Bezirks oder der Provinz. Die Beziehung zwischen den Gliedern eines Gemeindeverbandes beruht — wie angedeutet — auf treuhänderische Verknüpfung. Die um den gleichen Treuhänder gruppierten Glieder müssen sich nicht nur mit diesem, sondern auch untereinander über die im Rahmen des Verbandes zu lösenden Fragen verständigen.

Aber die Praxis zeitigt weitergehende Bedürfnisse nach Fühlungnahme in der Horizontale! Auch für nichtgemeindliche Angelegenheiten bedarf es der Querverbindung. Das Wort läßt aufhorchen. Lauern da nicht Gefahren für die Disziplin? Wer in der militärischen Vorstellungswelt befangen ist, wird eine selbständige Querverbindung der Nachgeordneten grundsätzlich ablehnen und höchstens eine lose Fühlungnahme mit den Nachbarverbänden dulden wollen. In der Tat: wollten sich die Regimentskommandeure hinter dem Rücken ihres Divisionärs zu einer Dienstbesprechung zusammenfinden, so wäre das disziplinwidrig. Aber die Dinge liegen zu verschieden, als daß

²² Nach welchem Zeremoniell eine solche Aufnahme der Verbindung vor sich geht, insbesondere ob damit auch ein Besuch in der Häuslichkeit des Nachbarn verbunden wird, bleibt dem persönlichen Lebensstil der Beteiligten und der örtlichen Übung vorbehalten. Im allgemeinen ist ein zwangloser Verkehr von Haus zu Haus auch dienstlich erwünscht, denn mit dem persönlichen wird auch das berufliche Band fester geknüpft.

man die Grundsätze der Armee ohne weiteres auf die Verwaltung übertragen könnte. Die militärische Organisation kennt nur ein bewegendes Prinzip: der Befehl. Er übt seine Wirkung in der Vertikale, von oben nach unten aus. Die Tätigkeit der Kommandobehörden besteht wesentlich in der Ausarbeitung und Aufgliederung der zentralen Anordnungen. Solche ergehen auch in der Verwaltung, und sie müssen mit der gleichen Präzision befolgt werden wie militärische Befehle. Aber sie steuern stets nur einen Teil der Arbeit. Der Verwaltung sind auf allen ihren Stufen Aufgaben gestellt, zu deren Lösung sie keine Anweisungen, ja nicht einmal Richtlinien zu gewärtigen hat. Da es in diesen Dingen eine durchgängige Vertikale überhaupt nicht gibt, kann sie auch durch Querverbindungen weder gestört noch unterbrochen werden. Die Fühlungnahme in der Horizontale ist vielmehr notwendig, um eine Verständigung über die einheitliche und zweckmäßige Lösung jener Sonderfragen herbeizuführen. Sind die Beamten richtig ausgewählt und von loyalen Geist erfüllt, so braucht ihr gemeinsamer Vorgesetzter keine Gefährdung der Disziplin zu besorgen, — auch wenn weder er noch einer seiner Beauftragten an den Besprechungen teilnimmt.

Es sei daran erinnert, daß die Verstärkung der Querverbindungen in Form von Landrats- und Bürgermeisterkonferenzen zu einer Zeit erfolgte, in der gegnerische Strömungen aus der Verwaltung überhaupt nicht in Frage kamen, nämlich in den Kriegsjahren. Ohne jene Konferenzen mit ihrem ständigen Austausch praktischer Erfahrungen wären die kriegswirtschaftlichen Maßnahmen auf dem Papier stehen geblieben.

Privatschriftlicher Dienstverkehr. Der Reichtum der Lebensbeziehungen, in denen die Verwaltung steht, prägt sich in der Vielfalt der Formen des freien Dienstverkehrs aus. So ist denn auch die Grenze zwischen der dienstlichen und der außerdienstlichen Sphäre hier so fließend wie in keinem anderen Öffentlichen Beruf (außer dem des Diplomaten). Konferenzen am grünen werden am weißen Tisch fortgesetzt, aber nicht nur die Besprechung, auch der Schriftwechsel kleidet sich in private Formen. Man spricht dann wohl von dienstlichen Privatbriefen, aber die Bezeichnung ist irreführend, denn ihr Inhalt stempelt sie meist zu amtlichen Schriftstücken.

Sie pflegen am Kopf den Namen des absendenden Beamten mit einer neutralisierten Behördenbezeichnung (Ministerium statt: Der Minister) zu tragen und weisen die Höflichkeitsformeln des Privatverkehrs auf. Der Schreiber unterzeichnet ohne Angabe eines Auftragsverhältnisses.

Mancherlei Umstände begünstigen die Führung dienstlicher Privatkorrespondenzen. Einmal die Schwerfälligkeit des Geschäftsgangs. Da braucht z. B. ein Beamter eine eilige Auskunft von einer entfernten Behörde. Für die Behandlung im (vereinfachten) Büroverkehr eignet sich der Gegenstand nicht; ein Ferngespräch wäre, da Akten nachgeschlagen werden müssen, zu kostspielig. Darauf richtet der Beamte seine Anfrage als Privatbrief an den ihm bekannten Sachbearbeiter der anderen Dienststelle. Binnen zwei Tagen hat er auf dem gleichen Wege die Antwort. Hätten beiderseits amtliche Schreiben

entworfen, gegengezeichnet, geschrieben und unterschrieben werden müssen, so hätte der Vorgang vielleicht sechs Tage in Anspruch genommen.

Ein weiterer Beispielsfall: der Ministerialreferent plant eine Dienstreife. Das Vorhaben als solches wird den aufzufuchenden Behörden durch amtlichen Erlaß mitgeteilt, aber die Einzelheiten seines Reiseplans vereinbart der Rat mit den Dienststellenleitern im Wege der dienstlichen Privatkorrespondenz, und er tut recht daran, den Geschäftsgang von diesen Dingen zu entlasten.

Ändern wir aber einmal diesen Fall dahin ab, daß der Rat nicht mit den Behördenleitern, sondern mit ihren Referenten in Verbindung tritt, und daß er mit ihnen die ganze Anlage der Reise, insbesondere die zu besichtigenden Anstalten und Persönlichkeiten, schon vereinbart hat, bevor der amtliche Erlaß herausgeht, ja bevor er überhaupt entworfen wird. Nehmen wir weiter an, daß der Briefwechsel nach Abschluß der Fahrt fortgesetzt wird, indem man sich auf Grund der Reiseergebnisse darüber verständigt, welche Vorschläge dem Minister zu machen sind: Änderung der Dienstvorschriften, Personalverschiebungen, Neubauten usw. Ein solcher Briefwechsel stellt eine Abweichung vom Dienstwege dar. Zwar keine Überspringung von Instanzen, aber eine Verlagerung des Geschäftsverkehrs in schwer kontrollierbare Seitenkanäle. Austrocknung des Hauptstromes ist die Folge. Das amtliche Aktenmaterial läßt die Beweggründe für Erlasse und Berichte nicht mehr erkennen, die Akten veröden²³. Die an der Referentenkorrespondenz unbeteiligten, aber formell verantwortlichen Korreferenten, Abteilungsleiter und Chefs verlieren den Überblick, und darunter leiden schließlich Einheitlichkeit und Wirkung der Gesamtverwaltung.

Ein derartiges Überwuchern des privatschriftlichen Verkehrs läßt sich vornehmlich bei technischen Sonderzweigen beobachten. Aber man glaube nicht, diese Gefahren durch ein einfaches Verbot solcher Briefbeziehungen beschwören zu können! Das größere Problem, auf das diese Schwierigkeiten deuten, heißt: Wie kann es gelingen, jene Sonderzweige an die Zwischeninstanzen der Allgemeinen Verwaltung zu binden²⁴ und ihnen dabei doch ein Höchstmaß von Selbstbestimmung und Bewegungsfreiheit zu belassen? Die Überhandnahme der Referentenkorrespondenz kann — wie hier bemerkt sei — ein Anzeichen dafür sein, daß auf Seiten der Allgemeinen Verwaltung nicht das volle Verständnis für die Bedürfnisse des Sonderzweiges obwaltet. Dann muß bei ihr der Hebel angefaßt werden. Es kommt aber wohl auch vor, daß eine Ministerialabteilung — oder ein einzelner Ministerialreferent! — sich im Wege eines lebhaften Privatbriefwechsels das zu schaffen sucht, was auf dem unmittelbaren, gesetzmäßigen Wege nicht gelingen will: nämlich einen selbständigen, von der Allgemeinen Verwaltung losgelösten Behördenunterbau im Lande. Wollte man einer solchen Entwicklung Raum geben, so wäre es um

²³ Vgl. E. 205.

²⁴ der Verwaltung Substanz zu geben, vgl. oben E. 115.

die Geschlossenheit und den Einfluß der Gesamtverwaltung bald geschehen. Deshalb ist schärfster Widerstand geboten!

Zu den Verwaltungsangelegenheiten, bei denen der privatschriftliche Dienstverkehr unentbehrlich bleibt, gehören die Personalien der für den Öffentlichen Dienst zu verpflichtenden Gelehrten und Künstler. Die Vorverhandlungen bedürfen der leichten, unverbindlichen Form des Referentenbriefes. Sie werden unter Vorbehalt der Entscheidung des Chefs geführt. Ein Zuviel kann freilich auch hier Schwierigkeiten verursachen, vor allem bezüglich des endgültigen Verbleibs der sich ansammelnden Briefbestände (vgl. Kap. 13). Unzuträglichkeiten solcher Art haben sich auch im auswärtigen Dienst ergeben.

Resortpartikularismus und Zusammenspiel der Behörden. Bestrebungen, wie wir sie zuletzt schilderten, sind ein Ausfluß jener einseitigen, nur auf die eigene Wirkung und Geltung bedachten Behördenhaltung, die unter der Bezeichnung Resortpartikularismus bekannt ist. Sie deuten auf einen Mangel an Orientierungsvermögen im Gesamttraume der Verwaltung. Wie der einzelne Beamte ein Gefühl ausbilden muß für Platz und Aufgabe innerhalb seiner Behörde²⁵, so muß diese, so muß der ganze Verwaltungszweig sich einzufügen verstehen in das Zusammenspiel des Organisationskreises „Öffentliche Verwaltung“.

B. Der äußere Kreis.

Neuntes Kapitel.

Das Land.

1. Vaterland und Heimat.

Das Land als Vater-Land. Aus den drei Elementen des Staates — dem Volk, dem Land und der Volksordnung — hat der Sprachgebrauch eines herausgegriffen und zum Repräsentanten des Ganzen gemacht: das Land. Der Begriff des Landes umschließt im übertragenen Sinne auch die Landeseinwohnerschaft in ihrer rechtlich-sozialen Verfassung. Die sprachliche Heraushebung des Elementes „Land“ deutet auf seinen hohen Rang: es ist der Schauplatz des nationalen Lebens und wirkt zugleich mit gestaltender Kraft auf das Leben selbst ein. Als Vater-Land spricht es unmittelbar zum Herzen seiner Söhne, und wiederum gefällt die Sprache nur dem Vaterlande — nicht dem Volke und nicht dem Staate — das Höchste zu, was das Herz geben kann: die Liebe, die Vaterlands-Liebe.

In seiner Liebe zum deutschen Vaterlande beansprucht der Beamte keinen Vorrang vor den anderen Volksgenossen. Er ist dankbar, daß er sie an einem Stück heimischen Bodens zur Tat werden lassen darf. So gerät er nicht in Versuchung, sich mit Gefühlen und Worten zufrieden zu geben. Selbst weder

²⁵ Vgl. S. 101.

Eigentümer noch willenloser Diener der Scholle, hütet der Verwaltende das Land, in dessen Hut er selbst steht. Diese Gegenseitigkeit erhebt seine Beziehung in den Kreis der innigsten menschlichen Bindungen. Wir denken an die Vaterschaft. Wenn es sowohl mein Vater heißt wie mein Sohn, so bedeutet dies Mein mehr als ein besitzanzeigendes Fürwort. Hinter ihm leuchten starke und reine, von Besizinstinkten ungetrübte Gefühle. Auf solcher Wechselwirkung beruht auch die eigenartige Verbundenheit des Verwaltenden mit seinem Bereich. Mag dies Stück Land schön und fruchtbar erscheinen oder reizlos und karg, mag es ein Liebling oder ein Stiefkind der Natur sein, — immer hat es im Verwaltenden seinen Vater, der gerade ihm zu dienen und über ihm zu wachen berufen ist.

Die Erkundungsaufgabe des Leitenden. Wie entsteht eine solche Verbundenheit, wie wächst man in sie hinein? Während unsere Betrachtungen bisher auf alle in den Behördenwerkstätten Tätigen abgestellt waren, haben wir jetzt die verantwortlichen Leiter von Verwaltungseinheiten im Sinne. Wir denken auch an die ihnen unmittelbar zur Seite Stehenden. Sie müssen gleichfalls jene Kunst lernen, von der das vorliegende und das ihm folgende Kapitel handeln: die Kunst des systematischen Sich-zurecht-Findens. Sei es, um dem Amtsleiter verständnisvoll zur Hand zu gehen, sei es, um späterhin einen eigenen Arbeitsbereich schnell zu überschauen und zu meistern.

Dienst in der engeren Heimat. Der Beamte, der einen Posten in seiner Heimat übernimmt, dort, wo er durch Abstammung und Geburt verwurzelt ist, bedarf keiner besonderen seelischen Anpassung und geistigen Bemühung, um sich einzuarbeiten. Das gilt vor allem für die Ehrenbeamtenschaft. Darum ist auf dem Lande, wo diese überwiegt, das Hineinfinden kein Problem. Anders steht es bei den Berufsbeamten, zumal in den oberen Höhenlagen der Verwaltung. Sie werden oft fern von ihrer Heimat eingesetzt und haben es dann anfänglich schwerer. Da fragen wir: dauern diese Schwierigkeiten an? Haben es dagegen Beamte, die in ihrer engeren Heimat Dienst tun, ihr Leben lang leichter, werden sie ihren Aufgaben durchweg besser gerecht? Die Erfahrungen der Praxis antworten hierauf: Je weiter man nach oben dringt in der Verwaltungspyramide, um so stärker tritt die Bedeutung heimatlich-stammesmäßiger Verknüpfung zurück hinter dem Werte von Charakter, Können und Erfahrung im allgemeinen. Von den Chefs der großen Einheiten wissen wir bereits aus anderem Zusammenhang¹, daß sie keineswegs in dem betreffenden Verwaltungszweige aufgestiegen zu sein brauchen. Das gilt auch bezüglich der Abstammung aus dem Bezirk.

Wenn wir insbesondere zwischen den leitenden Stellen der Großstädte innerhalb des ganzen Reichs eine alle Binnengrenzen überspringende Freizügigkeit beobachten, so hat es damit noch eine besondere Verwandnis: je größer die Stadtgemeinden sind, um so stärker ähneln sie einander in organi-

¹ Vgl. S. 25.

fatorischer und kommunalwirtschaftlicher Beziehung. Auf dem Lande dagegen sind die Verhältnisse und die von ihnen gestellten Aufgaben grundverschieden. Darum findet sich auch der Oberbürgermeister einer östlichen leichter in einer westlichen Großstadt zurecht als der Landrat eines östlichen in einem westlichen Kreise. Die Frage, ob bei Handhabung des Besetzungs- und Bestätigungsrechtes die „Landeskinder“ den Vorzug verdienen, gehört bereits in das Gebiet der Staatspolitik und kann deshalb hier nur gestreift werden.

Grundsätzlich ist in Deutschland kein Platz mehr für irgendwelche Krähwinkerei. Kein Lüchtiger sollte ferngehalten werden, weil er „nicht von hier“, weil er ein „Herigeloffener“ ist, wie es in Süddeutschland heißt. Der Beamtenaustausch zwischen den einzelnen Gauen fördert die verwaltungsmäßige und damit auch die nationale Einheit. Andererseits sind Auswärtige nicht bewußt zu bevorzugen, denn das könnte von der Bevölkerung des Bezirks als Beweis des Mißtrauens und der Zurücksetzung aufgefaßt werden und partikularistische Strömungen wiedererwecken. Bleibt doch auch zu beachten, daß Beamte, denen ihr Dienstbereich zugleich die engere Heimat bedeutet, besonders wertvolle Mittlerdienste zwischen Regierung und Volk, und zwar in beiderlei Richtung, leisten können.

Der Einarbeitungsvorsprung, den der Heimatverbundene vor dem Auswärtigen hat, kann sich schnell ausgleichen. Viele haben sich am fremden Dienstort ausgezeichnet entwickelt; vielen ist er zur zweiten Heimat geworden in dem doppelten Sinne, daß sie sich selbst vollkommen heimisch fühlten und von ihrer neuen Umwelt als Glied der heimatlichen Umwelt empfunden wurden. Unter ihnen sind solche, für die der Dienstort die erste Heimat wurde. Wir haben die Beamten- und Offiziersöhne im Sinne, die infolge der vielen Versetzungen bis dahin nirgends länger verweilen, nirgends Wurzel schlagen konnten.

Sonderlage der „Heimatlosen“. Welch' wertvolles Erbgut jene ganze Anwärtergruppe mitbringt, haben wir bereits bei Erörterung des Zugangs zur Verwaltungslaufbahn festgestellt². Ihre Angehörigen sind von starkem Staatsbewußtsein erfüllt, aber oft teilen sie insofern das Los der nachgeborenen Auslandsdeutschen, als ihnen das Glück der engeren Heimat im großen Vaterlande versagt geblieben ist. Echte Heimat kann nur in ununterbrochenem Aufenthalt in einer übersehbaren, naturnahen Umgebung erworben werden. Sie fehlt den Söhnen vielfach verfehter Väter, und sie fehlt — wie wir gleich hinzufügen wollen — den in der Großstadt Aufgewachsenen. Wer in seiner Jugend von Ort zu Ort gezogen ist oder wer von der Natur durch den Steinpanger der Stadt abgesperrt war, der muß die Werte erst erwerben, die eine Heimat ihren Söhnen unerbeten mitgibt. Freilich: die Heimat als Jugenderlebnis kann niemals vollkommen ersetzt werden. Die Eingliederung des jungen Menschen in eine örtliche Gemeinschaft mit ihrer doppelten Bindung an Volk und Boden, an Natur und Kultur, läßt sich nicht nachholen.

Hieraus erklärt es sich, daß die Heimatlosigkeit manchem Beamtensohn sein Leben lang anzumerken ist. Sein Staatsgefühl ist unverkennbar, aber er

² Vgl. S. 31.

vermag es nicht in warme Anteilnahme an den Freuden und Leiden eines engeren Lebenskreises umzusetzen. Im Grunde fühlt er sich nur innerhalb der Behördenwerkstatt, an der Verwaltungsmaschine wohl, und deshalb bleibt ihm eine tiefergreifende Wirkung auf die ihm anvertrauten Volksgenossen versagt.

Darum sollten junge Menschen, die des echten Heimatelebnisses entbehren müssen, frühzeitig alle anderen Wege beschreiten, die zu unmittelbarer Berührung mit der Natur und mit gewachsener Volkskultur führen. Eine rechte Freizeit- und Feriengestaltung kann Wahlheimaten schaffen. Was man dem künftigen Verwaltungsbeamten wünschen möchte ist, daß ihm aus der innigen Vertrautheit mit einem bestimmten Landstrich gewisse Grundtatsachen heimatgebundenen Lebens in Fleisch und Blut übergehen. Dazu muß er seine Wanderfahrten so lange in dieselbe Gegend lenken, bis er sich völlig in ihr auskennt und Freundschaft mit ihren Bewohnern geschlossen hat. Für ihn sind Ferien in einem Fischer- oder Bauernhause, auf einem Gut oder einer Försterei besser angewandt als in einem Hotelbetriebe der Fremdenindustrie. Auch hier liegt der Wert in der Wiederkehr, in der dauernden Fühlung. Dabei darf es nicht nur die „schöne“ Jahreszeit sein! Man muß Herbststürme am Meer, man muß Wintertage in einer Siedlung des deutschen Ostens durchgemacht haben, um die Menschen zu verstehen, die dort leben. Die Schaffung der Jugendherbergen hat die Erwanderung einer Heimat erleichtert. So lernt der junge Mensch geistig von einer Landschaft Besitz zu ergreifen, lange bevor er die eigentliche Werkstatt der Verwaltung betrifft.

2. Das Land als Subjekt und Objekt der Gestaltung.

Möglichkeiten und Grenzen des Kartenbildes. Wir sind der Bedeutung der Herkunft für den Erkundenden nachgegangen und wenden uns nunmehr der Praxis des Erkundens selbst zu. Ihr wichtigstes Handwerkzeug ist die Landkarte. Alles Erreichbare an alten und neuen Karten, Meßtischblättern und Plänen sollte zusammengetragen und studiert werden. Auf Grund häufigen Kartengebrauchs in der Natur muß der Beamte aus diesem Material herausholen können, was nur irgend möglich ist. Aber er soll sich auch der Grenzen bewußt bleiben, die der kartographischen Darstellung gezogen sind. Sie verwandelt Raum in Fläche und betont die Einwirkung des Menschen auf das Land. Nun mag dies Land noch so flach sein: mit Wolken, Luft und Winden, die darüber hingehen, wie mit den Schätzen und Kräften, die in seinem Boden ruhen, ist es mehr als ein Stück Erdoberfläche, ist es ein Raum, dessen Gestalt und natürliche Bedingtheiten es zunächst zu erkennen gilt. Das erfordert in einem Kulturlande Erfahrung und Beobachtungsvermögen. Denn hier hat der Mensch von altersher in den Bestand der Natur eingegriffen und damit auch das äußere Bild weithin verändert. Ständen uns etwa Luftbildaufnahmen und meteorologische Beobachtungen aus der Zeit der Völkerwanderung zur Verfügung, so würden wir unser Deutschland nur in seinen

Moor- und Heidegebieten, an der Meeresküste und im Hochgebirge wiedererkennen. Allen anderen Landschaften haben Acker- und Forstkultur, Wasserbau und städtische Siedlung ein neues Gesicht gegeben und selbst ihre klimatischen Verhältnisse geändert. Aber es handelt sich doch nur um die Oberfläche, die der Mensch aus Urwald und Sumpf in Acker und Wiese verwandelte. Das geologische Knochengerüst und das Adergeflecht der Ströme, — sie sind die gleichen geblieben. Wir kennzeichneten bereits die Doppelfunktion des Landes als die des Schauplatzes und des Gestalters menschlichen Lebens. Als Schauplatz hat das Land — wie wir soeben sahen — durch den Menschen selbst manche Veränderung erfahren. Aber die an das Land gebundenen Naturkräfte bleiben darum doch von gestaltendem Einfluß. Diese Kräfte gilt es zu erkennen unter der Decke, die menschliche Kulturarbeit über die Erde gebreitet hat; zu ihnen gilt es durchzustößen!

Natürliche Bedingtheiten. Ein Verwaltungsbezirk pflegt in seinen natürlichen Gegebenheiten nur den Teil eines größeren Ganzen darzustellen, dessen Grenzen sich keineswegs mit denen der politischen Gliederung zu decken brauchen. Es mag an der geringen Eindringlichkeit des Schulunterrichts in der physikalischen Geographie liegen, wenn der Verwaltungspraktiker sich für diese Zusammenhänge gemeinhin weniger interessiert als für die verwaltungsmäßige Gebietsaufteilung. Im Geiste sieht er die Weichbilds-, Kreis- und Bezirksgrenzen als dicke Balken über das Land gezogen. Sind sie doch die unüberschreitbaren Hürden der örtlichen Zuständigkeit. Aber mit der Beherrschung dieses Schemas darf er sich nicht zufrieden geben!

Wer Naturzusammenhänge erfassen will, muß sich vom Netze der politischen Grenzen freimachen und das Land so zu schauen suchen, wie es ohne menschliche Zutaten aussähe. Die neue Zeit hat hierfür ein unvergleichliches Mittel geschaffen: das Flugzeug. Bisher war man zur Bergegenwärtigung großer Landstriche auf das Kartenbild beschränkt. Heute erschließen sie sich dem Flugreisenden unmittelbar. Die Landkarte kennt jeweils nur einen Maßstab und kann deshalb nur das Ganze oder die Einzelheiten darstellen. Aber die gleitende Änderung der Flughöhe vermag den organischen Zusammenhang der Großformen mit dem Feingefüge der Landschaft zu verdeutlichen. Es gibt kein wirksameres Mittel gegen Umwandlungen des Verwaltungs-Partikularismus als die Vogelschau: die Binnengrenzen versinken und die Zusammenhänge treten hervor. Da sieht man den eigenen Bereich aufgereiht mit anderen am Bande des Stromes, am Gebirgshang oder an der Seeküste. Man sucht ihn als Stück der Tiefebene, aber dort bleibt er mangels natürlicher Grenzen gestaltlos. Große Waldgebiete wahren ihren eigenen Zusammenhang und überlagern die Bezirksgrenzen. Jetzt tauchen vereinzelt Schloten und Schächte auf: wir geraten in die Ausstrahlung des Bergbauzentrums, und schon liegt sie unter uns, die „Industrieprovinz“. Auf dem Nährboden der natürlichen Lagerstätten ist sie herangewachsen als ein mächtiges Lebewesen, — quer durch die Verwaltungsgrenzen, die den Riesen zu bändigen suchten.

Nicht alles läßt sich im Fluge erhaschen, was wir von der Naturbühne „Land“ zu wissen begehren. Es gilt auch hinter ihre Kulissen, und es gilt in ihre Vergangenheit zu schauen. Wollen wir Gestalt und Gehalt des uns anvertrauten Bodens recht erfassen, wollen wir erfahren, was er dem Menschengeschlechte zu geben vermag, so müssen wir in seine Tiefe gehen, müssen seinem erdgeschichtlichen Werden nachspüren. Aber auch aus der Höhe, aus der Atmosphäre, wirken gestaltende Kräfte auf ihn ein. Im Rhythmus der Jahreszeiten lockern und zersetzen Frost und Hitze, Wasser und Wind die von unten andrängenden Massen. Der Verwaltende wird diesen Vorgängen niemals mit der Sachverständigkeit des Geologen, Chemikers und Meteorologen, des Bergmanns, Tiefbauers und Landwirts nachgehen können. Aber er sollte doch die großen Grundtatsachen beherrschen, die Boden und Klima seines Bezirks schufen und fortwirkend beeinflussen: die Struktur und den Verlauf der Erdschichten und Wasseradern; die Eigenschaften der zutage tretenden Schichten; die Kulturfähigkeit der Böden; die Temperaturen und Niederschläge, Luftdruck und Luftfeuchtigkeit, Windrichtungen und -stärken. Und schließlich, wurzelnd in der Tiefe und hineingreifend in die Atmosphäre, die Welt des Organischen von den Kleinstwesen an, die den Boden zu fruchtbarer Erde wandeln, über die frei wachsende Flora und Fauna bis zu den hochgezüchteten Kulturpflanzen und Haustieren. Solche Betrachtung ist dem Verwaltenden nicht Selbstzweck. Es geht ihm nicht um die systematische Vollständigkeit der Erkenntnis. Auch forscht er in der anorganischen und organischen Natur nicht nach Seltenheiten oder Seltsamkeiten, sondern nach dem Typischen. Es geht ihm um die Kräfte, die das Leben der von ihm zu betreuenden Menschengemeinschaft bedingen, formen und fördern.

Menschenwerk. Diese Kräfte schaffen die natürliche Atmosphäre, beeinflussen darüber hinaus aber auch die Gemüts- und Geisteslage der Menschen, d. h. die Atmosphäre im übertragenen Sinne. Darum kann nur der eine tiefere und feinere Wirkung auf das Volk ausüben, der sich in seine natürlichen Lebensbedingungen einzufühlen versteht. Doch bevor wir diesen Zusammenhängen nachgehen, sei das Land noch einmal so überschaut, wie es sich dem Auge darbietet! Wir steigen zum zweiten Fluge auf, diesmal, um uns die sichtbaren Eingriffe des Menschen in den natürlichen Bestand zu vergegenwärtigen. Wir beobachten: die Struktur der Landschaft ist unangetastet geblieben mit ihren Höhenzügen und Ebenen, ihren Wasserläufen und Seen. Aber der Erdkörper ist weithin mit einer neuen, von Menschen geschaffenen Haut aus Feldern, Wiesen und Forsten bedeckt und geometrisch aufgeteilt. Das Ganze durchsetzt mit Siedlungen aller Größen, und in wechselnder Maschen-dichte überwoben vom Netz der Verkehrswege und künstlichen Wasserstraßen. Politische Grenzen? Wir vermögen sie nur zu verfolgen, soweit sie mit natürlichen Scheidungen — Flüssen und Gebirgen — zusammenfallen. Doch halt! Ändern sich nicht die Feldesgrößen und -formen, über die wir dahinziehen? Die Ackerbreiten dehnen sich, je mehr wir nach Osten vordringen. Die Dörfer

werden seltener und schrumpfen zusammen, Gutshöfe und Vorwerke beginnen die Weite zu beherrschen. Wir passieren keine scharf gezogene Grenze, sondern ein Grenz-Gebiet und gelangen so beinahe unversehens vom Bauernland in den Bereich der Gutsherrschaft.

Verknüpfung von Natur und Kultur Auch hinsichtlich der von Menschen geschaffenen Verhältnisse — das ist das Ergebnis unseres zweiten Fluges — sind die Kerne leichter zu erfassen als die Grenzen. Sie fügen sich der natürlichen Struktur des Landes ein und stehen unter ihrem bestimmenden Einfluß. Aber sie wirken auch über ihren geographischen Standort hinaus; da und dort sind ihre Kraftfelder ineinander verschränkt. Wir sahen, daß der Industriebezirk seine Vorposten ausstellt; wir sahen, daß die Bereiche zweier Agrarverfassungen fließend ineinander übergehen. Das bleibt zu beachten, wenn die Atmosphäre eines bestimmten Landesteiles zur Untersuchung steht. Der gleiche Landstrich kann seiner Umwelt Wirkung spenden und dabei selbst Empfänger nachbarlicher Einflüsse sein.

Die lebende Karte. Will der Verwaltende der geheimnisvollen Verknüpfung von Mensch und Land näherkommen, so muß er jene einander überschneidenden Zonen auf das feste geographische Bild zu übertragen wissen. Die moderne Kartographie hat eine Reihe solcher Strahlungsvorgänge im Bilde festgehalten. Die Versuche geben einen Anstoß zum Ringen um die „Lebende Karte“. Wir meinen damit das Zusammendenken von Land und menschlicher Wirkung, d. h. die Bemühung um eine geistige Schau im Sinne des sechsten Kapitels. Diese Betrachtungsweise erschließt das Verständnis der großen wie der kleinsten Zusammenhänge. Jedes Landstädtchen hat für das geistige Auge seinen Strahlungskreis, seine „Aura“, die weit über die Weichbildsgrenzen hinausgehen kann.

Man glaube nicht, daß es sich dabei um müßige Spekulationen handelt. Es gibt praktische Gelegenheiten, bei denen das Vermögen, in Wirkungskreisen und nicht nur in (politischen) Bezirken zu denken, von ausschlaggebender Bedeutung ist. Es sind die Fragen der Neugliederung, der territorialen Verwaltungsreform. Die Schwierigkeiten neuer Grenzziehungen pflegen von der Vielfalt und gegenseitigen Überschneidung der Einflusssphären herzurühren.

Das Große im Kleinen. Was wir als Fernziel aufstellten, war die lebende Karte, war die Schau über die ortsgebundenen Lebensvorgänge. Auf die Gefahr hin, eine Binsenwahrheit auszusprechen, wollen wir aber doch daran erinnern, daß es zunächst gilt, Anatomie zu studieren, bevor physiologische Zusammenhänge erkundet werden. Auf unseren Fall angewandt: wer den Weg zu jener Lebensschau sucht, soll sich vorerst die einfache Ortskenntnis verschaffen. Da muß sich Zug um Zug zum Bilde fügen, da darf keine charakteristische Einzelheit übersehen werden. Glückliche, wer aus seinen Jugendjahren die Technik des Erwanderns mitbrachte, glücklich, wer die ersten Ausbildungsstationen in übersehbaren Verhältnissen durchlebte! Er ist dagegen gefeit, sich vorschnell zufrieden zu geben mit seiner Landeskenntnis. Er weiß, wieviel

liebvoller, hingebender Bemühung es bedarf, ehe man sagen kann: ich kenne dieses Stück deutschen Bodens. Trotzdem wird, wer es mit dem Verwaltungsberuf ernst nimmt, im Bilde seines Bezirks immer wieder Lücken entdecken, die ihn zu tieferem Eindringen spornen. Es ist etwas Großes um das vollkommene Aufgehen in einem Bereich, um das Verwachsen sein mit ihm — auch wenn das Wirkungsfeld räumlich klein erscheint. Denken wir an die Treue, mit der Albrecht Dürer sich in das „Rasensstück“ versenkt hat³. Ihm ward es zu einer Welt!

Gebietsgröße und Arbeitsaufwand. Mit den letzten Sätzen haben wir eine Frage angechnitten, die sich bei jedem Amtsantritt von selbst erhebt, nämlich die Frage nach dem persönlichen Arbeitsaufwand des Leitenden. Wird die neue Aufgabe ihn bis zur Grenze seiner Leistungsfähigkeit belasten oder wird ihm Zeit zu vertiefenden Studien und zur Pflege von Liebhabereien bleiben? Es wäre irrig zu glauben: in einem kleinen Bezirk ist man schnell daheim, er verursacht wenig Arbeit, dagegen vervielfältigt sich mit zunehmender Größe auch die Leistung. Die Gebietsgröße stellt nur einen unter den Faktoren dar, der den Arbeitsaufwand bestimmt. Von mindestens der gleichen Bedeutung ist die Intensität der Verwaltung, d. h. die auf Rechtsnorm und Herkommen beruhende Dichte ihrer Beziehungen zum Volke⁴. Dabei stellen wir den Faktor „Intensität“ bewußt vor den Faktor „Bevölkerungszahl“. Denn im Wege der Abstoßung von Zuständigkeiten nach unten kann die Steuerung eines volkreichen Bezirks einfacher sein als die eines menschenarmen, aber stärker zentralisierten.

An den Haupttypen der preußischen Landkreisorganisation sei das verdeutlicht! Eine Reihe von Kreisen in der Provinz Hannover weist eine auffällig geringe Flächengröße und Bevölkerungszahl auf. Sie stellen trotzdem keine Einekuren dar, denn das landrätliche Amt ist hier von vorpreussischen Zeiten her weit enger mit der „Front“ der Verwaltung verknüpft als anderwärts. Der Landrat ist alleiniger Träger der Ortspolizeigewalt. Als solcher nimmt er eine Fülle von Geschäften wahr, die in anderen Landesteilen Zwischeninstanzen oder den Gemeindevorstehern obliegen. Dadurch ist er relativ stärker beschäftigt. Dagegen liegt die Ortspolizei im Regierungsbezirk Kassel entsprechend der alten kurhessischen Verwaltungsorganisation bei den Bürgermeistern (ländlichen Gemeindevorstehern). Hier ist der Landrat zwar von ortspolizeilichen Geschäften entlastet, aber ihm fehlt — wie seinem hannöverschen Kollegen — eine helfende und ausübende polizeiliche oder kommunalpolitische Mittelinanz. Will er sich einmal mit den verantwortlichen Männern seines Kreises persönlich aussprechen, so muß er mit einer vielköpfigen Bürgermeisterversammlung rechnen. Coll

³ Lufschzeichnung in der Albertina zu Wien.

⁴ Dazu ein geschichtlicher Rückblick: Man ist gewöhnt, in den Kleinstaatsregierungen der Vorkriegszeit nicht viel mehr als eine Fundgrube für Film- und Operettenstoffe zu sehen. Tatsächlich lag ihre Hauptarbeit vielfach nicht im „Regieren“, sondern in der Verwaltung des fürstlichen Privatbesitzes, der Güter und Forsten im eigenen Ländchen, aber auch jenseits seiner Grenzen und im Ausland umfaßte. Die Regierung eines Gebiets von ein paar Duzend Quadratkilometern mutet lächerlich an, aber die Verwaltung der gleichen Fläche namens des Eigentümers stellt — selbst wenn ein Großteil der Flächen verpachtet ist — große und lohnende Aufgaben.

in so einfach aufgebauten Landkreisen die herkömmliche enge Fühlung zwischen Landrat und Kreisbevölkerung erhalten bleiben, so dürfen die Kreise nach Flächenumfang und Bevölkerungszahl eine gewisse Größe nicht überschreiten.

Elastischer, d. h. bei Bevölkerungsvermehrung und wirtschaftlichem Strukturwandel leichter dezentralisierbar ist der östliche Landkreis mit seinen Amtsvorstehern. Hier kann ein erhöhter Arbeitsbedarf durch den Ausbau der Amtsverwaltungen befriedigt werden. Dann läßt die Besetzung der Amtsbezirke mit Berufsbeamten und die Vereinigung der Ämter des Amts- und des Gemeindevorstehers miteinander mandrierfähige Einheiten entstehen, die zahlreiche Verwaltungsfälle einwandfrei in sich erledigen und die einheitliche Steuerung des Gesamtkreises erleichtern. So kann der persönliche Arbeitsaufwand des Landrats infolge Industrialisierung eines Kreisteiles heraufgehen, nach Ausbau der Innenorganisation aber wieder fühlbar absinken. Das gilt erst recht bei dem Bürgermeisterstystem der Westkreise. Gewisse industriell durchgesetzte Landkreise des Westens wären von der Spitze aus überhaupt nicht zu meistern, wenn sie nicht über das Innengerüst gutorganisierter Bürgermeistereien verfügten, die auch schwierigen polizeilichen und kommunalpolitischen Aufgaben gewachsen sind. Nur eine derartige Entlastung gestattet es dem Landrat, sich auf die großen überörtlichen Fragen zu konzentrieren. Gestützt auf ein hervorragend geschultes Büro wird er über seine Zeit vielleicht freier verfügen können, als sein Kollege auf dem flachen Lande, in dessen Dienstzimmer sich tagein tagaus die bäuerlichen Befucher drängen.

Im allgemeinen kann man sagen, daß die Leitenden Posten eine volle Arbeitskraft erfordern. Entlastung, die bei kleineren Bereichen eintreten könnte, pflegt durch vermehrte Intensität wettgemacht zu werden. Auch ist zu beachten, daß die weniger vollkommenen Büroverhältnisse kleinerer Verwaltungen den Leiter zu vermehrtem persönlichen Einsatz nötigen.

Die Intensität, die hiernach das Arbeitsmaß vornehmlich bestimmt, beruht auf der geglätteten Zuständigkeitsverteilung wie auf der hergebrachten Verwaltungsgewöhnung der Bevölkerung. Diese Gewöhnung an persönliche Anhörung und Beratung, an Teilnahme für die Leiden und Freuden des einzelnen Volksgenossen, ist keineswegs nur Verwöhnung, mit der man leichten Herzens brechen dürfte. Als Unterpfand der Verbundenheit zwischen Verwaltung und Volk ist sie ein wertvolles Aktivum der Staatsorganisation. Wiederum sind es die Neugliederungsfragen, bei denen jene Zusammenhänge von praktischer Bedeutung werden. Auf dem Papiere ist es nicht schwer, aus ein paar kleinen Landkreisen einen großen zu machen. Aber es sollte nicht übersehen werden, daß das neu geschaffene umfangreiche Amt qualitativ etwas ganz anderes wäre, als es die aufgehobenen Landratsämter waren, und daß ein solcher Wandel die Beziehungen zum Volke stark beeinflussen müßte⁵.

3. Studium des Ortsgebundenen.

Echtes Walten bedarf nicht der Vielgeschäftigkeit, um seine Daseinsberechtigung zu erweisen — das wissen wir aus der Einführung. So bedeutet

⁵ Läßt es sich um der Leistungs- und Tragfähigkeit des Kreis-kommunalverbandes willen nicht vermeiden, daß Landkreise vergrößert oder zwecks Vergrößerung zusammengelegt werden, so ist zur fortdauernden Befriedigung jener Betreuungsbedürfnisse jedenfalls die Zwischenorganisation (Bürgermeistereien, Amtsvorsteher) auszubauen oder neu zu schaffen.

denn auch Intensität nicht, daß immerzu etwas geschieht und daß alles in einem fieberhaften Tempo abläuft. Intensität heißt, daß der Verwaltende dem nahe ist, was da vor sich geht, daß er das Leben so miterlebt, wie es sich in den Grenzen seines Bereichs abspielt⁶. Dabei wird die Urbedeutung des Naheseins im Sinne der räumlichen Nähe immer wieder durchschlagen. Ein ungeschriebenes Gesetz der Verwaltung lautet: alles Ortsgebundene ist auch an Ort und Stelle aufzusuchen. Diesen Tribut an Kraft und Zeit muß der Verwaltende dem mächtigen Faktor „Land“ darbringen. Durch den Gewinn an Überblick und Handlungsfähigkeit erhält er ihn hundertfach zurück. Tritt irgendwo etwas Neues, Beachtenswertes in die Erscheinung, so erklingt im echten Verwaltungsbeamten ganz von selbst die Parole „Hinfahren, ansehen!“ Nicht immer bedarf er eines solchen besonderen Anstoßes. War er einem Bezirksteil lange fern, so regt sich wohl ein Gefühl wie unter Freunden nach einer Trennungszeit: man muß sich wiedersehen!

Die Ortsgebundenheit einer Angelegenheit, ihre Beeinflussung durch örtliche Kräfte bedarf sorgfältigster Beobachtung. Darum bildet die Ortsbesichtigung, während sie in der Justiz eine Sondermaßnahme darstellt, bei der Verwaltung die Regel. Freilich: so groß die Fülle der beachtlichen Erscheinungen ist, ebenso mannigfaltig sind auch die Formen der Beobachtung. Wer etwa von der Justiz kommt, muß sich von dem Schema der gerichtlichen Inaugenscheinnahme frei machen. Bewegt sich der Verwaltungsbeamte in seinem Bereich, so ist seine Antenne ständig empfangsbereit, — von der Abfahrt bis zur Heimkehr in den Dienstort und nicht nur bei dem amtlichen Ortstermin, der vielleicht den Anlaß zur Reise gab. Ein Referendar, der nach der Rückkehr von solcher Fahrt seinem Landrat nicht sagen könnte, wie der Winterroggen steht und ob die neuen Siedlungshäuser unter Dach sind, müßte noch viel zulernen.

Wir wissen, wie wichtig es ist, einen Nachgeordneten an seinem Arbeitsort kennenzulernen⁷. Das gilt auch für die Nichtbeamteten. Zwischen den Führenden Persönlichkeiten eines Bereichs spannt sich ein Kraftfeld. Da es in der geistigen und nicht in der räumlichen Sphäre liegt und da der einzelne frei beweglich ist, könnte der Verwaltende sich damit begnügen, ihn in sein Dienstzimmer zu bitten und dort zu sprechen. Aber er zieht es vor, jene Männer in ihren Häuslichkeiten und Betrieben aufzusuchen, denn er weiß, daß die Eigenart der Örtlichkeit, der genius loci, auch die geistigen Beziehungen beeinflusst.

Die Besichtigungsreise. Die folgenden Winke gelten der Anlage und Durchführung größerer, allgemein unterrichtender Besichtigungsreisen.

Persönliche Haltung, Information und Repräsentation. Die persönliche Haltung des Besichtigenden muß auf den Zweck der Fahrt abgestellt

⁶ Es ist das gleiche Nahesein, das den Schlüssel zum Verständnis der dem Vorgesetzten anvertrauten Menschen bietet und die Grundlage jeder Betreuung darstellt; vgl. S. 76.

⁷ S. 113.

sein: er will Einblick in das Leben des Bereichs gewinnen. Darum heißt es alles meiden, was die Eingesehenen hindern könnte, ihm freimütig Einblick zu gewähren, und alles abstreifen, was die vorurteilslose Aufnahme des Geschehens hemmen könnte. In Rücksicht hierauf haben wir den repräsentativen Veranstaltungen bereits bei den Beamtenfragen⁸ Raum gewährt. Repräsentieren und sich Belehren, — das sind zwei Tätigkeiten, die sich schwer vereinigen lassen. Denn einmal pflegt das äußere Drum und Dran repräsentativer Anlässe den normalen Geschehensablauf (der doch gerade studiert werden soll!) zu stören, und zum andern beeinträchtigt der mit jeder Repräsentation verbundene Zwang zur Selbstdarstellung die eigene Aufnahmefähigkeit. In der Praxis lassen sich beide Funktionen nicht immer trennen. Aber es muß dem Besichtigenden wenigstens bewußt sein, daß eine jede Verstärkung der Repräsentation auf Kosten seiner Information geht.

Behördenkontrolle und freie Besichtigung. Wir haben oben Erkenntnisse verwertet, die im Behördenbetriebe gewonnen wurden. Aber über den Ähnlichkeiten dürfen wir die Unterschiede nicht übersehen, die zwischen dem Besuch einer Dienststelle und einer Besichtigung im freien wirtschaftlichen und kulturellen Leben walten. Das farblose Wort „Besichtigung“ hat im militärischen Sprachgebrauch die Bedeutung von Prüfung angenommen, d. h. von kritischer Betrachtung mit anschließender Bekanntgabe der Kritik an den „Besichtigten“. Die Verwaltung braucht das Wort im gleichen Sinne. Hält sich die Prüfung im Rahmen der Behördenorganisation, handelt es sich beiderseits um Beamte, so ist gegen die Verknüpfung von Information und Kritik nichts einzuwenden⁹. Der Höhere Vorgesetzte, der eine Untergliederung besucht, kann dort sehr wohl gleichzeitig lernen, was ihm neu ist, und lehren und fordern, wozu er auf Grund seiner Beobachtungen und Erfahrungen Anlaß findet. Aber sowie der Beamte die Behördenwerkstätte verläßt, um sich draußen umzusehen, tut er gut daran, sich von dem Gedanken der amtlichen Nachprüfung oder gar der Examinierung seiner Bezirkseingesehenen¹⁰ ganz freizumachen. Hier ist er nicht Vorgesetzter, sondern Gast.

Besichtigungsfahrten fordern ein fein abgestimmtes Zusammenspiel zwischen dem besichtigenden Chef und den Leitern der zu besuchenden Unterbezirke, also etwa — bei der Vereisung von Landkreisen — eine Verständigung zwischen dem Regierungspräsidenten und den Landräten. Eine Besichtigung zweckmäßig zu organisieren ist so gut eine Kunst, oder doch eine ernste Arbeit wie das richtige Besichtigen selbst. Zunächst bedarf der Untergebene, um seinen Vorgesetzten sachverständig führen zu können, selbst gründlichster Ortskenntnis.

⁸ S. 46.

⁹ Über die Sonderlage bei der Einarbeitung auf dem eigenen Wirkungsfeld vgl. unten S. 159.

¹⁰ Auch dergleichen kann zu den Aufgaben des Verwaltungsbeamten zählen, aber dann handelt es sich eben nicht um eine freie, informatorische Besichtigung, sondern um einen amtlichen Termin.

Wie überall, wo es ums Unterrichten geht, muß er zehnmal mehr im Kopfe haben, als er zunächst zu zeigen und vorzutragen beabsichtigt. Denn weder der Verlauf der Fahrt noch der Gang der Erörterung läßt sich festlegen. Deshalb sollten auch die Höheren Vorgesetzten einen in seinem Amte neuen Mann erst dann zu Besichtigungszwecken aufsuchen, wenn er Zeit gehabt hat, sich selbst umzutun und auf die Führungsaufgabe vorzubereiten¹¹.

Reiseplan. Bei Aufstellung des Reiseplans, der meist Behörden- und Betriebsbesichtigungen umfaßt, wären in unserem Falle zunächst etwaige besonders ausgesprochene Wünsche des Regierungspräsidenten zu berücksichtigen. Im übrigen bestünde die Aufgabe des Landrats darin, einen allgemeinen Überblick über die Verhältnisse des Kreises zu geben. Blättert man in alten Verwaltungserinnerungen, so empfängt man wohl den Eindruck, daß in jenen geruhigeren Tagen der Wunsch, dem Hohen Herrn einen recht angenehmen Aufenthalt zu bereiten, die Programmgestaltung stark beeinflusste. Der Präsident wurde „herumgereicht“ bei den Honoratioren des Kreises. Quartier und Geselligkeit, Küche und Keller, Ausfahrt und Jagd spielten eine erhebliche Rolle. Da zwischen gesellschaftlicher und dienstlicher Sphäre kaum eine Scheidung bestand, war es nur natürlich, daß auch die Besichtigungsfahrten gesellschaftlichen Charakter trugen. Der Wandel der Zeiten führte zu einer Verflachung, aber Fehler blieben auch jetzt nicht aus. Hatte man bis dahin zur physischen Überfütterung des Besichtigenden geneigt, so überschätzte man jetzt seine geistige Aufnahmefähigkeit und Spannkraft. Der Kraftwagen ließ die Entfernungen zusammenschmelzen und verleitete dazu, den Tag in Zehn-Minuten-Stationen aufzuteilen. Der Chef wurde durch die verschiedenartigsten Anstalten und Betriebe gejagt, bis sich in seinem Kopfe ein Wust unzusammenhängender Eindrücke angesammelt hatte. Aber der Führende konnte sich immerhin rühmen, alles gezeigt zu haben, was er und seine Verwaltung im Bezirk geleistet und angeregt hätten. Das war gewiß nicht ohne Interesse für den Besichtigenden, der ja zugleich einen Eindruck von den Fähigkeiten seines Untergebenen gewinnen wollte. Aber vor allem war es ihm doch um die allgemeinen Zustände zu tun, zumal das bereifte Gebiet gleichzeitig seiner eigenen amtlichen Zuständigkeit unterlag.

Technik des Führens und des Besichtigens. Demgegenüber hat sich allmählich eine verfeinerte Technik des Führens durchgesetzt. Sie steht unter zwei Leitgedanken: das für den Bereich Charakteristische zu zeigen, und es so zu zeigen, daß es im Gedächtnis des Besichtigenden haften bleibt.

Der Vortrag des zur Führung berufenen Beamten im Angesicht einer großen Karte schlägt den Grundakkord an. Hier ist Gelegenheit zu vertraulichen Bemerkungen über die einzelnen Besichtigungsobjekte. Dann wird jedem einzelnen Teilnehmer eine Karte mit eingezeichneter Strecke ausgehändigt und

¹¹ Es braucht nicht die unten S. 159 erwähnte dreijährige Einarbeitungsfrist abgewartet zu werden. Aber man sollte mindestens ein Jahr Frist gewähren!

die Fahrt beginnt. Es hat sich als zweckmäßig erwiesen, auch die nun folgenden Einzelbesichtigungen jeweils mit einer kurzen Besprechung im geschlossenen Raume zu beginnen. Das erleichtert dem Chef die Um- und Einschaltung auf den neuen Gegenstand und gibt dem Betriebsinhaber, Anstaltsleiter usw. das beruhigende und sicher machende Gefühl, daß der Ankömmling Zeit und Interesse für ihn habe. Dies Gefühl ist die Voraussetzung für das Gelingen einer jeden Besichtigung!

Wir greifen das Wort vom Gast wieder auf. Wie der Wirt auf den Gast, so soll sich auch der Gast auf seinen Wirt einstellen und ihm Anteilnahme entgegenbringen, ohne die feine Grenze zwischen Wißbegier und Neugier zu überschreiten. Vor allem, — der Wirt muß wissen: jetzt ist mein Gast nur für mich da. So machen sich die paar Minuten reich bezahlt, die man zum Eingang einer Besichtigung mit dem Bauern an seinem Holztisch oder mit dem Fabrikanten in seinem Kontor gegessen hat. „Zeit lassen“ heißt die Parole erst recht während des Durchwanderns. Freilich: der Führende muß dafür gesorgt haben, daß die kostbare Zeit nicht verschwendet wird! Am besten, er hat schon einmal vorbeisichtigt. Dann kann es nicht vorkommen, daß eine begeisterte Haushaltsschulleiterin alle Bodenkammern und Kellerräume einzeln aufschließt und vorführt, oder daß bei der Kraftanlage einer Fabrik mehr Zeit verbraucht wird als bei ihren Werkstätten¹². Geschwindmärsche durch Werkzeugmaschinenhallen sind nicht nur sinnlos vom Standpunkte der Belehrung aus. Sie können sogar dem Ansehen des Besichtigenden bei der Belegschaft Abbruch tun, denn diese wird in einem solchen Besuch nichts als eine leere Geste sehen. Besser ist es, in einer Halle an einer Maschine länger zu verweilen, um sich einen verwickelten Herstellungsvorgang von Ingenieur, Meister und Arbeiter in aller Ruhe erläutern zu lassen.

Schon als wir vom Holztisch des Bauern sprachen, wird es klar geworden sein, daß die Zahl der Teilnehmer an einer solchen Fahrt möglichst gering gehalten werden muß. Ein großer Schwarm von Begleitern wirkt störend und ablenkend. Kommt es doch dem Chef — im Gegensatz zu den rein repräsentativen Anlässen — nicht so sehr auf das Gesehen werden, wie auf das Sehen an. Die stärkste Beschränkung des äußeren Apparats ist bei dem Besuch von Unterrichtsanstalten geboten. Da wünscht der Besichtigende wohl, selbst unter einer

¹² Zur Vermeidung solcher Fehlleitungen trägt es bei, wenn die zuständigen Sachbeamten (Schulrat, Gewerberat usw.) zugezogen werden. Das liegt im Interesse ihres Ansehens und ihrer Dienstfreudigkeit; zugleich darf der Besichtigende von ihnen wertvolle (ev. vertrauliche) Erläuterungen zu dem Gesehenen erwarten. Schon die Gegenwart dieser Persönlichkeiten wird es den Betriebsleitern nicht ratsam erscheinen lassen, Potemkinsche Dörfer aufzubauen. Sollten doch Besorgnisse nach dieser Richtung bestehen, so wird der Sachbeamte im Einzelfall empfehlen, den Betrieb ohne vorherige Ansage anzusehen. Aber man muß sich klar sein, daß ein unermuteter Besuch leicht den Charakter der amtlichen Kontrolle annimmt und sich dann in einer ganz anderen Atmosphäre abspielt. Darum sollte die Anmeldung bei Informationsreisen die Regel bilden.

Larnkappe verschwinden zu können. Denn er erinnert sich aus eigenem Jugenderleben, wie leicht ein Fremder im Schulzimmer „atmosphärische Störungen“ heraufbeschwört, die den wahren Zustand der Lehr- und Lerngemeinschaft vernebeln.

Programmlose Stunden. Gelegentlich gelingt es, auch ohne Larnkappe alle Störungsquellen auszuschalten, die vom eigenen Auftreten herühren könnten. Gedenken wir des weisen Kalifen, der sich als ein Unbekannter unter sein Volk mischte! Es ist das Kennzeichen eines guten Reiseprogramms, daß es auch programmlose Stunden kennt, Stunden, in denen der Besichtigende die fremde Umgebung ohne Führung und Begleitung (auch unter Zurücklassung des Wagens!) ganz unmittelbar auf sich wirken lassen kann. Für eine solche Weiträumigkeit des Reiseplans muß er allerdings selbst die Voraussetzung schaffen, indem er von vornherein die nötige Zeit zur Verfügung stellt.

Ohne Opfer an Zeit keine Einfühlung in den Rhythmus des Bereichs, den man kennenlernen will! Wenn wir empfehlen, möglichst auch eine Nacht im Gebiet zuzubringen, so tun wir es aus der Erfahrung heraus, daß der Besichtigende dann am ehesten hoffen darf, dem Lande in seiner Urbedeutung nahezu kommen und es als Träger und Mitgestalter alles Lebens zu erfassen. Die Morgen- und Abendstunden lassen uns der Natur ins Auge blicken. Das Schaffen des Verwaltenden empfängt neue Antriebe, wenn er sich dort ein Atemholen gönnt, „. . . wo wir, dem erdgeborenen Riesen gleich, von der Berührung unsrer Mutter kräftiger uns in die Höhe reißen . . .“

Zehntes Kapitel.

Das Volk.

I. Volk und Volkscharakter.

Wir suchten das Land zu begreifen als Schöpfung und fortdauernde Wirkungsstätte der Naturkräfte. Wir beobachteten die Veränderungen, die menschliche Tätigkeit an Farbe und Zeichnung der Erdoberfläche vorgenommen hat und stellten die „lebende Karte“ als Richtbild auf. Jetzt gilt es, das menschliche Leben selbst zu erfassen. Gewaltig ist das Tatsachenmaterial, das auch ein kleiner Bereich bietet, und hoffnungslos wäre das Bemühen, alles in sich aufnehmen zu wollen, was da ist und vor sich geht. Wir erinnern uns eifriger Beamter, die ihr Büro monatelang an Statistiken arbeiten ließen, um sich dann mit einem Ringwall von Handakten voller Zahlen, Daten und Kurven zu umgeben. Wenn es gut ging, verstaubten diese Akten allmählich, während ihr Herr sich draußen umtat. Andernfalls wuchs der Wall an und sperrte ihn vom wirklichen Leben ab.

Entscheidend ist die stete Besinnung auf den Zweck der Arbeit. Der Verwaltende strebt nach Erkenntnis, um dem Volke seines Bereichs recht zu helfen

und um dies Volk zum rechten Helfer des Staates zu machen. Bleibt er sich dieses festen Kerns seiner Wirksamkeit bewußt, dann tritt er auch mit der richtigen Fragestellung an das Tatsachenmaterial heran. Er soll sich — so sehen wir — eine Reihe naturwissenschaftlicher Erkenntnisse und Beobachtungsweisen zu eigen machen, und wir werden ihn bitten, sich bei der Rassen- und Volkskunde, der Gesellschaftslehre, der politischen Geschichte und Geographie, der Wirtschafts- und Kulturgeschichte und der Volkswirtschaftslehre Rats zu holen. Vor Oberflächlichkeit und Dilettantismus wird ihn dabei die Zweckbestimmung schützen. Ohne die Verwertung wissenschaftlicher Erkenntnisse und ohne die Anwendung wissenschaftlicher Methoden (es sei nur an die Statistik erinnert!) gibt es in Deutschland kein Verwalten im höheren Sinne¹.

1. Volkscharakter als Anknüpfungspunkt.

„Helfen und zum Helfen erziehen!“ Hilfe kann nur wirksam, Erziehung nur erfolgreich sein, wenn sie auf einem tiefen Wissen um Geist und Gemüt der Menschen beruht, denen man dienen will, — seien es nun einzelne oder das ganze Volk. Das Technische Zeitalter hat den unglücklichen, irreführenden Ausdruck vom „Menschenmaterial“ geprägt. Menschen sind kein Werkstoff wie Eisen oder Leder, sie dürfen nicht bearbeitet, sondern es darf nur an ihnen gearbeitet werden. Dazu aber gehört mehr als einige oberflächliche „Materialkenntnis“. Es gehört Kenntnis des Charakters, in unserem Falle des Volkscharakters dazu. Dabei sind dem Verwaltenden nicht alle Eigenschaften von gleichem Interesse. Aus den Bedürfnissen seiner Arbeit heraus stellt er zwei Hauptfragen: wie steht es um den Gemein Sinn und um die Beständigkeit? Der Verwaltungserfolg ist davon abhängig, daß die Menschen den überpersönlichen Einheiten, denen sie zugeordnet sind, daß sie dem Wohle der Allgemeinheit echte Anteilnahme entgegenbringen, und daß sie einen „langen Atem“ haben, d. h. daß sie eine Sache auch unter Opfern und gegen Widerstände durchstehen.

Einarbeitung, Einfühlung. Kenntnisse solcher Art gewinnt man nicht von heute auf morgen. Man kann sie nicht zwingen, man muß sich Zeit nehmen und Gelegenheit suchen, sie zu erwerben. Auf dieser Einsicht beruht der Erfahrungsatz der Verwaltung, daß man zur Einarbeitung in einen neuen Wirkungsbereich drei Jahre brauche².

Innere und äußere Gründe sprechen dafür, den Geist nach Übernahme eines Amtes solange wie eben möglich auf „Empfang“ und nicht auf „Senden“

¹ Die Tatsache, daß der Verwaltungsmann bei so zahlreichen Wissenschaften Anleihen machen, sich Stücke aus ihnen herauschneiden muß, läßt darauf schließen, daß zwischen den so zusammengetragenen Elementen ein besonderer innerer Zusammenhang besteht. Mit dem Wandel des Öffentlichen Lebens bedarf auch die Systematik der Staatswissenschaften der Erneuerung.

² Daß es bedenklich ist, einen Posten lediglich als Durchgangsstation anzusehen und sich das gar merken zu lassen, wurde bereits S. 61 erwähnt.

zu stellen. Wenn der Beamte Außenstehenden gegenüber mit Urteilen und Meinungen obnehin sparsam sein soll, so gilt das erst recht von der Einarbeitungszeit. Mit Interesse und freundlicher Anteilnahme an dem, was ihm entgegen gebracht wird, kommt er meistens durch, und wenn schon geurteilt werden muß, dann lieber einmal mehr gelobt als getadelt³. Eine unbedacht ausgesprochene und vergrößert weitergetragene Kritik kann — selbst wenn sie sachlich das Richtige traf — aufkeimendes Vertrauen im Nu wieder zerstören.

Vorgänger und Nachfolger. Besonders heikel ist die Befassung mit der Tätigkeit des Amtsvorgängers. „De mortuis nil nisi bene“ — über etwaige Mängel sollte der Nachfolger den Mantel der Kameradschaft breiten und sich darauf beschränken, die Dinge selbst anders anzufassen und somit durch die Tat von dem abzurücken, was ihm verfehlt erscheint.

Unter welchen Umständen auch der Wechsel erfolgte, der Neuantretende ist zunächst stets in der Vorhand, denn er gewinnt Macht, während der Vorgänger Macht abgibt. Diese Vorzugsstellung berechtigt und verpflichtet ihn zur Ritterlichkeit. Auch die Bevölkerung pflegt solcher Haltung Verständnis entgegenzubringen. Voraussetzung ist freilich, daß auch der Scheidende Zurückhaltung übt. Bisweilen vermag er sich nicht darein zu finden, daß er für sein altes Amt wirklich ein mortuus ist, daß die Abberufung einen Schlußstrich bedeutet⁴. Dann entwickelt er den sogenannten Nachfolgerkomplex. Mit mißgünstiger Aufmerksamkeit verfolgt er die Amtsführung des neuen Mannes und empfindet jede Änderung, die jener vornimmt, als einen persönlichen Angriff. Läßt er seine Kritik gar nach außen dringen, so beschwört er unerquickliche Auseinandersetzungen herauf, die weder ihm noch der Sache dienen. Die Sache aber, das Staatsinteresse, muß der Leitstern bleiben! Darum soll der Beamte das, was er etwa gegen seinen Nachfolger auf dem Herzen hat, in seinem Herzen begraben . . .

Wir lenken zurück zum Neuantretenden. Sollte ich mir — so wird er vielleicht fragen — das Studium des Volkscharakters nicht vereinfachen und abkürzen können, indem ich das Urteil anderer, länger im Bezirk tätiger oder in ihm aufgewachsener Männer übernehme? Die Versuchung dazu ist nicht gering, denn solche Urteile werden überall billig abgegeben. Aber sie sind auch danach! Wenn ungerechte und lieblose Wertungen über ganze Volksteile und -gruppen umlaufen und für wahr gehalten werden, so deutet das auf Mängel unserer inneren Verbundenheit. Vollends der Verwaltende muß sich peinlichst vor ihnen hüten, weil ein zutreffendes Charakterurteil zu den Grundlagen seines beruflichen Handelns gehört. Auf unzuverlässigem Fundament aber läßt sich nicht aufbauen. Also Vorsicht, wenn etwa gleich beim Amtsantritt ein ungebetener Warner sich vernehmen läßt: hier dürfen Sie niemandem trauen, die Leute sind alle falsch!

³ Das gilt nicht für unzweideutige Schäden und Mißbräuche. Diese werden am wirksamsten sofort gerügt und abgestellt.

⁴ Er sollte des Hauptmanns in Goethes Wahlverwandtschaften gedenken, der diejenigen verachtete, „die, um ihren Abgang fühlbar zu machen, erst noch Verwirrung in ihrem Kreise anrichten, indem sie als ungebildete Selbstler das zu zerstören wünschen, wobei sie nicht mehr fortwirken sollen“ (I, 14).

2. Frage an die Vergangenheit.

Gewiß wird auch der nicht weit kommen, der seinen Bezirkseingesessenen mit einem vorbehaltlosen „Der Mensch ist gut“ gegenübertritt. Schmerzliche Erfahrungen, Einblicke in Nachtseiten des Volkscharakters bleiben niemandem erspart. Entscheidend ist, daß man sich nicht entmutigen oder verärgern läßt, sondern gerade solchen Erscheinungen mit jenem warmherzigen Realismus nachgeht, den wir der Verwaltung im ganzen wünschen⁵. Dies Nachgehen führt von selbst in die Vergangenheit, in die Geschichte. Liegt doch der Schlüssel zum Sein des Volkscharakters wie der zum menschlichen Einzelwesen in der Kenntnis seines Werdens. Aber dies Werden erschließt sich nur der eindringenden Bemühung, denn gewaltige Zeiträume gilt es wertend zu überschauen, und bei alledem fehlt ein wichtiges Erkenntnismittel, über das die Einzel-Charakterkunde verfügt: die Selbstaussage, ja überhaupt die bewußte Vergewärtigung der Vergangenheit auf Seiten des zu Charakterisierenden. Was in den breiten Volksschichten an greifbarer Kenntnis der eigenen Geschichte lebt, ist äußerst dürftig. Der alte Fris zählt bereits zu den sagenhaften, ins Märchen verwobenen Gestalten, und jenseits der „Schwedenzeit“ liegt vollständiges Dunkel. Und doch wäre die Annahme grundfalsch, die Erlebnisse der Vorfäter seien ohne Einfluß auf das Wesen des heutigen Geschlechts. Geschichtliche Kräfte prägen Eigenarten, rufen bestimmte Eigenschaften hervor. Auch solche erworbenen Eigentümlichkeiten vererben sich von Generation zu Generation, wenn gleich nicht auf dem biologischen Wege, so doch durch ihr Fortwirken innerhalb der Lebensatmosphäre. Damit ist bereits die besondere Frage gestellt, mit der der Verwaltende den Weg in die Vergangenheit antritt. Was er dort sucht, das sind jene Kräfte und Strömungen, jene Ereignisse und Zustände, die auf den Volkscharakter eingewirkt haben und für seinen gegenwärtigen Zustand mitverantwortlich sind.

Dazu bedarf er zunächst des Überblicks über die äußere Geschichte des eigenen Bereichs, wie sie sich im gesamtdeutschen Rahmen abgepielt hat. Er wird dort nach Fingerzeigen suchen für das rassische Erbgut, das in der Bevölkerung des Bezirks fortlebt. Denkmäler aus vorgeschichtlicher Zeit gewinnen damit Gegenwartsbedeutung. Stammes- und Wanderungsforschung liefern das Grundmaterial für eine Geographie des Volkstums und des Volkscharakters, die — wenngleich verschwifert mit der politischen Geographie — doch eigenen Gesetzen folgt. Neben der ursprünglichen biologischen Ausstattung der Bevölkerung sind es die allgemeinen Zustände, die langdauernden Einwirkungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Art, unter denen sich die „Landschaften des Volkstums“ gegeneinander abgegrenzt haben. Deshalb wird der Verwaltende auf solche Zeugnisse besonderen Wert legen, die den Ablauf der äußeren Ereignisse durch Darstellung der jeweiligen Zustände ergänzen. Das Tagebuch eines Pfarrers aus dem Dreißigjährigen Kriege

⁵ Vgl. E. 237.

v. Sarnack, Die Praxis der Öffentlichen Verwaltung.

wird ihm mehr sagen als strategische Erörterungen, und die Lebensschilderung einer Dorfgemeinschaft oder einer Handwerksinnung mehr als die Wiedergabe genealogischer Verwicklungen.

Landschaften des Volkstums. Wer sie in ihrer Sonderart erfassen und die Zugehörigkeit des eigenen Bezirks ermitteln will, der wird sich vorweg jene Charakterzüge verdeutlichen müssen, die dem ganzen deutschen Volke zu eigen sind. Als Auswirkung des gemeindeutschen Schicksals können sie überall studiert werden, wo die deutsche Zunge klingt, und ihre Kenntnis gehört zu den Grundvoraussetzungen der Wirkung auf das Volk. Neben diese Ähnlichkeiten zwischen den Gliedern der großen Volksfamilie treten dann die besonderen Züge, die Abstammung, Landschaft und Geschichtsverlauf dem Volkscharakter der einzelnen Gaue aufgeprägt haben. Aber die Differenzierung kann innerhalb der Gaue noch weitergehen, ja sie kann sich bis auf die kleinsten Einheiten erstrecken. Es gibt Gegenden, in denen jedes einzelne Dorf kennzeichnende Eigenarten ausgebildet hat.

Der Versuch, die Verknüpfung zwischen Land und Volkstum im Kartenbilde festzuhalten, würde ähnliche Ergebnisse zeitigen, wie wir sie bei Betrachtung der Naturfaktoren gewonnen haben: Einzelne Flächen wären einheitlich anzulegen, andere mit einer äußerst verfeinerten Aufteilung zu versehen, und zwischen den unzweideutigen Kernen wäre noch eine Reihe von Misch- und Ausstrahlungsgebieten zu markieren. Die alten Stammesgrenzen würden meist als allmähliche Übergänge in die Erscheinung treten; die Volkstumscheidungen dagegen, die auf politischer Grundlage beruhen (wie die Konfessionsgrenzen), als scharf gezogene, dem politischen Bilde folgende Linien.

Nachwirkungen der Vergangenheit. Was die Gelegenheiten zum Studium des Volkstums angeht, so hat der an der Verwaltungsfrente stehende einen Vorsprung vor den Leitern der Mittel- und Oberbehörden. Denn durch sein Amtszimmer wandern Vertreter aller Volksschichten, während jene mit dem Leben da draußen vielfach nur durch das Medium der Akten oder des Beamtenvortrags in Berührung treten. Aber auch die dem unmittelbaren Verkehr mit der Bevölkerung entstammenden Eindrücke bedürfen — zumal wenn sie im Amtszimmer gewonnen wurden — der Ergänzung und Korrektur durch anderweite Beobachtungen. Erinnern wir uns an das, was wir über den fortwirkenden Einfluß vergangener Zustände auf den Volkscharakter gesagt haben! Nachwirkungen solcher Art sind auch an der Haltung spürbar, die das Volk zu dem einnimmt, was von „oben“, von Regierung und Verwaltung herkommt. Jahrhunderte der Mißwirtschaft und Unterdrückung haben in einzelnen Landesteilen Unverständnis und Gleichgültigkeit gegenüber allem obrigkeitlichen Wesen, ja heimliche Feindschaft erzeugt, die den Wechsel der tatsächlichen Herrschaftsformen überdauern. Man schließt sich mit dem Mißtrauen des schlecht Behandelten, nichts Gutes gewöhnten, gegen Verwaltungs-

einwirkungen ab und läßt es an Aufrichtigkeit und Freimut fehlen. So kann eine Bevölkerung, die sonst über ausgezeichnete Eigenschaften verfügt, von der Behördenseite aus gesehen zunächst ein unerfreuliches Bild bieten, — ein Bild, das dann oberflächliche Beobachter zu verallgemeinernden Mißurteilen verführt. Auch die dem Beamten gegenüber halb ängstlich, halb stolz vorgebrachte Beteuerung, man habe „noch nie etwas mit einer Behörde zu tun gehabt“, hat ihre Wurzel in Zeiten, in denen „mit Großen Herren nicht gut Kirichen essen“ war, Zeiten, zu denen Maul halten und Steuern zahlen als die vornehmsten Tugenden des „Untertanen“ galten.

3. Erforschung der Gegenwart.

Repräsentanten des Volkstums. Selbst wenn es gelingt, solche Hemmungen zu beseitigen und den Menschen ins Herz zu sehen, bleibt doch noch zu prüfen, ob die beobachteten Erscheinungen tatsächlich Züge des Volkstums darstellen, oder ob sie nur den betreffenden Einzelnen kennzeichnen. Auch gibt es Merkmale, die als Ergebnisse eines politischen oder sozialen Sondergeschicks gewissen Gruppen anhaften, aber eben nicht der Gesamtbevölkerung. Da müssen uns Erfahrung und Ahnungsvermögen den Weg zu Menschen finden lassen, die den Geist ihres Volkstums rein und lebensvoll in sich verkörpern. Es brauchen ihrer nicht viele zu sein. Für die Volkserforschung kann die enge, sorgfältig gepflegte Verbindung mit einer Persönlichkeit aufschlußreicher sein, als hundert vereinzelt Beobachtungen an ebenso viel Versuchspersonen. Wem es gelingt, einen vollblütigen Repräsentanten seiner Stammesart von Grund auf kennenzulernen, dem kann damit das Verständnis für den ganzen Volksschlag aufgehen.

Volksscharakter in Wandlung. Im Beginn dieses dem Volke gewidmeten Kapitels sind wir gleich zur innersten Zelle, zum Charakter vorgestoßen, weil hier der eigentliche Ansatzpunkt für die helfende und zum Helfen erziehende Arbeit der Verwaltung liegt. Das Erarbeitete soll uns leiten, soll als Unterton mitschwingen, wenn wir uns jetzt den äußeren Formen zuwenden, unter denen sich das menschliche Leben im Rahmen eines Verwaltungsbereichs abspielt. Der Volksscharakter weist — so sahen wir — veränderliche Züge auf; er empfängt einen Teil seiner Prägung durch äußere Ereignisse und Zustände. Um dieser Einflüsse willen muß, wer auf dem laufenden bleiben will, auch das äußere Bild im Auge behalten und seinen Wandlungen folgen. Beanspruchen jene Wandlungen lange Zeiträume, gehen sie schrittweise, in kaum merklichen Übergängen vor sich, so gestalten sie auch den Volksscharakter allmählich, aber umso eindeutiger und nachhaltiger. Schwerer zu beurteilen sind dagegen die Auswirkungen der schnellen und sprunghaften Veränderungen, die der abendländische Kulturkreis in den letzten 150 Jahren durchgemacht hat. Antriebe aus der einen wurden durch solche aus der entgegengesetzten Richtung so unvermittelt abgelöst, daß keiner von ihnen zu einer klaren Gestaltung führen

konnte. In der allgemeinen Erschütterung des Volksgefüges brachen wohl Urinstinkte wieder auf, aber es wurden auch wertvolle Eigenschaften verschüttet, an deren Formung Jahrhunderte gearbeitet hatten.

Majestät der Tatsachen. Seien es Dinge des äußeren oder inneren Lebens, — immer geht es um Tatsachen, die der Verwaltende zunächst so nehmen muß, wie sie sind, denen er mit Mut und Selbstbeherrschung ins Auge blicken soll. Je leidenschaftlicher ihn der Wille treibt, in seinem Bereich Ordnung zu schaffen und Ordnung zu halten, alles Gute zu pflegen und allem Bösen zu wehren, umso heißer muß er um die klare, leidenschaftslose Erkenntnis dessen ringen, was ist. Wer nicht nur räsonnieren und moralisieren, sondern in die Wirklichkeit eingreifen und sie ändern will, bedarf der Beherrschung der Wirklichkeit⁶. Sonst baut er auf Sand! Dieses aus dem Tatwillen geborene Bemühen um unverfälschte Erkenntnis verbindet die Verwaltung mit der Wissenschaft und erklärt die fruchtbare Wechselwirkung zwischen beiden.

Unbestechlichkeit des Urteils ist ein Grundgebot des Verwaltens, — auch den eigenen Zu- und Abneigungen gegenüber! Leider steht das unvoreingenommene Studium der Tatsachen nicht so hoch im Kurse, wie man es angesichts der Vermehrung und Verfeinerung der Erkenntnismittel vermuten sollte. Um so beliebter und verbreiteter ist dafür die Neigung zum Wertem! Dabei wird die Wertung, abweichend von der natürlichen Reihenfolge, allzu leicht vor die Erkenntnis gestellt⁷.

Was nur von ungefähr, noch kaum im Umriss erkennbar, in den Gesichtskreis tritt, das wird von einem Latendrang, der seine Zeit nicht erwarten kann, sogleich „bejaht“ oder „abgelehnt“. Und die einmal bejahnte Erscheinung wird dann nicht aus der Beobachtung, sondern aus dem Schatz der vorgefaßten Meinungen mit allerlei liebenswerten Zügen versehen. Der abgelehnte Tatbestand aber erhält die Etikette: Vorsicht, Gift! Ja, solche Voreingenommenheit kann zu der Selbsttäuschung führen, die bloße Bejahung oder Ablehnung ändere bereits die Welt der Tatsachen! So werden unversehens Hirngespinnste zu Realitäten erhoben, unerwünschte Dinge dagegen fortgezaubert („daß nicht sein kann, was nicht sein darf“, um mit Christian Morgensterns Palmström zu folgern). Da sich die auf der geistigen Ebene liegenden Wirklichkeiten leichter vernebeln lassen, als die Dinge des äußeren Lebens, werden persönliche Hoffnungen und Befürchtungen am ehesten das Bild der inneren Tatbestände trüben. Aber Sehfehler sind hier erst recht gefährlich, denn der Erfolg der wichtigsten Verwaltungsmaßnahmen beruht auf der zutreffenden Beurteilung der seitlichen Voraussetzungen.

II. Grundelemente der Volksordnung.

Dem Verwaltenden, der das Volksleben in seinem Amtsbereich erkundet, ist es niemals möglich, jeden Pfad zu verfolgen und in jede Hütte zu blicken. Wie ein Forschungsreisender wird er — wenngleich mitten in seinem Vater-

⁶ Vgl. oben S. 100.

⁷ Bezüglich der Abgrenzung von Erkenntnis und Wertung im amtlichen Schriftwerk s. S. 195!

lande — einen Weg ausfindigzumachen suchen, der an die Schlüsselpunkte führt, stichprobenartige Abschweifungen ermöglicht und unbetretbares Gebiet wenigstens im Fernblick zeigt. Kurz: er wird sich bemühen, die Grundelemente, das Typische zu erfassen. Kommt dann zu ihm ein Bauer aus einem seiner Dörfer, ein Bergarbeiter aus der Industriesiedlung oder ein Kaufmann aus der Stadt, um Schmerzen und Wünsche bei ihm abzuladen, so weiß der nunmehr „Erfahrene“, wie es bei diesem und jenem in Haus und Beruf aussieht. Er hat einen Begriff von der landschaftlichen, aber auch von der sozialen und kulturellen Umwelt der Dinge, die er dienstlich zu beurteilen und zu behandeln hat.

In diesem Sinne forscht der Leitende Beamte nach der zahlenmäßigen Verteilung der Bevölkerung auf die Gemeinden seines Bereichs, nach ihrer beruflichen Gliederung und nach der Eigenart ihrer Siedlungen, Wohnungen und Betriebsstätten. Er erkundet Art und Umfang der Gütererzeugung und fragt dann nach Verteilung und Austausch der Erzeugnisse und Dienste. Daneben studiert er die sittliche, weltanschauliche, religiöse und kirchliche Haltung in der Familie, in der örtlichen und bezirklichen Gemeinschaft wie im gesamten Volksleben. Hat er sich einen Schatz wirtschaftlicher und kultureller Beobachtungen erarbeitet, dann beginnt Bewegung rings um die Festpunkte der Landschaft: Vor dem geistigen Auge wandelt sich das tote Kartenbild zum lebenden Wesen, seine einzelnen Teile zu Gliedern mit bestimmten Aufgaben. Zwischen ihnen hebt auf Straßen, Bahnen und Wasserwegen der Menschen- und Güterverkehr an zu strömen: er fördert Massen in gewaltigem Rhythmus durch die Hauptadern, während er an der Peripherie nur als leiser Pulsschlag spürbar ist.

Auch in der geistigen Sphäre offenbart sich organische Verknüpfung, Mittelpunkts- und Gruppenbildung. Kultstätten, Bildungsanstalten und Theater strahlen Wirkungen aus, die einander überlagern, fördern oder hemmen. Aber ihren vollen Sinn gewinnt all diese Bewegung und Spannung erst, wenn sie im größeren Zusammenhang begriffen, wenn der Bezirk selbst als Organ des Lebensens „Deutsches Reich“ geschaut wird. Die Lebende Karte, auf die wir abzielen, greift insofern über die Bezirksgrenzen hinaus, als sie Lage und Funktion im Reichsganzen und dessen Einflüsse auf das eigene Arbeitsfeld erkennen läßt.

Vorwiegen stammesmäßiger Gliederung. Das sind die Elemente, aus denen der Leitende Beamte sich selbst einen Führer durch seinen Bereich zusammenstellen muß. Was wir dazu geben können, sind nur Fingerzeige für die Technik des Durchwanderns und Durchforschens. Da sie Gültigkeit für das gesamte Reichsgebiet besitzen sollen, darf man von ihnen keine letzten Aufschlüsse erwarten. Dazu ist die absondernde Kraft des landschaftlich-stammesmäßigen Elements zu stark, dazu liegen die volksmäßigen Voraussetzungen des Verwaltens in Deutschland zu verschieden. Wer das Volk als den Baugrund der Verwaltung schildern wollte, müßte für Ost-, Mittel-, Süd-, West- und Niederdeutschland Einzeluntersuchungen anstellen und jeder eine besondere

Einführung vorausschicken. Noch fehlt es an Persönlichkeiten, die ein solches Werk aus eigenem Erleben, bei allseitiger Vergleichsmöglichkeit, schaffen könnten. Hat es doch der Verbleib der Inneren Verwaltung bei den Ländern (Bundesstaaten) bisher nicht dahin kommen lassen, daß sich in einer Persönlichkeit Verwaltungserfahrungen aus allen deutschen Gauen einten. Möge die Reichsvereinheitlichung dem einzelnen Verwaltungsbeamten bald das ganze Vaterland zugänglich machen!

Aufteilung nach Gebietstypen. Vor der Hand müssen wir uns damit begnügen, unsere Bemerkungen nach Gebietstypen zu gliedern, die von der Siedlungsform in Verbindung mit den vorwiegenden Berufsgruppen bestimmt sind. Vom Dorfe bis zur Großstadt aufsteigend soll ein jeder Typ darauf geprüft werden, wie es bei ihm um die volksmäßigen Grundlagen des Verwaltungens steht. Dabei werden wir auf halbem Wege haltmachen, um die Gesamtwirkungen der Industrialisierung im Rückblick und Ausblick zu erfassen.

1. Die Landgemeinde.

Abhängigkeit von der Natur. Ländliche Bezirke, d. h. solche, deren Bevölkerung überwiegend landwirtschaftlich tätig ist, stehen im Gegensatz zu allen anderen Typen unter dem beherrschenden Rhythmus der Natur. Der Wechsel der Jahreszeiten und der Wetterlage bestimmt den Jahres- und Tageslauf des Landvolks. Der gemeinsamen Abhängigkeit von jenen großen, menschlicher Beeinflussung unzugänglichen Mächten entsprechen gemeinsame Züge im Charakter der Landleute. Aufgewachsen in engster Verbindung mit Boden und Landschaft, mit Tier und Pflanze sind sie selbst ein Stück Natur geblieben. Darum empfinden sie auch die Scheidung zwischen Natur und Kultur, zwischen dem Walten elementarer Mächte und der menschlichen Gestaltungsarbeit nicht so stark, wie der Städter, sondern übertragen die Unabänderlichkeit der umgebenden Natur auf die von Menschen geschaffenen Verhältnisse ihres engeren und weiteren Kreises. Sie werden zu problemlosen Gegebenheiten, an denen rütteln zu wollen in ihren Augen ebenso schädlich und gefährlich wäre wie jede Wendung wider die Natur.

Zeitgefühl und Horizont. Dort, wo der Mensch sich den natürlichen Verhältnissen mehr einfügt, als daß er in sie eingriffe, wird dieses Zueinander besonders deutlich. Man sollte einmal in die abseitige Welt eines entlegenen Hochtals eintauchen, um das Zeitgefühl des naturnahen Menschen als eine starke Wurzel seines Lebensgefühls verstehen zu lernen. Gerät ein Städter unversehens in einen solchen Bereich, so kann ihm der Mangel erkennbaren Fortschritts Beklemmungen verursachen. Ihm ist, als stünde die Zeit still, und vorschnell urteilt er: hier stehen auch die Menschen still, hier gibt es kein sinnvolles, erfülltes Leben. Zwei grundverschiedene Zeitgefühle stoßen aufeinander! Der moderne Mensch reißt mit der Zeit aus der abgetanen Vergangenheit über die lebendige Gegenwart in das Neuland der Zukunft. Die Umbieder-

bringlichkeit des Gewesenen, der stete Wandel des Seienden, die Ungewißheit des Kommenden, — das sind für ihn die Kennzeichen des Zeitablaufs. Auch der Naturverbundene empfindet die Zeit als Bewegung. Aber all das Werden und Vergehen, das auch er beobachtet, stellt sich ihm als die ständige Selbsterneuerung eines gegebenen, im Grunde unvergänglichen Bestandes dar. Und was er an der unveränderlichen Gestalt von Tier und Pflanze erlebt, das überträgt er auf Mensch und Menschenwerk seiner Umgebung. So wird der Rhythmus der Zeit nicht als Wanderschritt, sondern als der ewig wiederkehrende Pulsschlag eines Kreislaufs empfunden. Das Leben rückt nicht erkennbar vor, sondern ruht in sich selbst. Und doch kann es stark und wahrhaft lebendig sein.

Wir sprachen von einer abseitigen Welt, und eine solche Hochtalbevölkerung lebt tatsächlich in ihrer eigenen Welt, wenn man darunter das Vorhandensein eines besonderen, eben nur dieser Gruppe eigentümlichen Horizonts versteht. Er läßt sich mit der landschaftlichen Umwelt der Äpler vergleichen: wie dort die Berge das Gesichtsfeld beherrschen und nur schmale Durchblicke in die Ferne freigeben, so ist auch der geistige Horizont von den Angelegenheiten des eigenen, engsten Lebenskreises nahezu vollkommen ausgefüllt.

Die örtliche Gemeinschaft der Landleute stellt eine starke Realität dar. Sie kommt nicht immer in inniger Liebe zum Ausdruck. Gerade in Zwerggemeinden können sich erbitterte Familienzwistigkeiten Generationen hindurch vererben. Aber in der Instandhaltung der Wege und Weiden ist man voneinander abhängig, bleibt man aufeinander angewiesen. Man hält zusammen bei Bedrohung durch Lawine und Bergsturz, durch Wasser und Feuer. Wie der Pfiff des Murreltiers die Artgenossen vor dem herannahenden Fremden warnt, so wird ein jeder Dörfler Lärm schlagen, der von unerwünschtem Zuzug Wind bekommt. Verbundenheit im Innern und Abwehrhaltung gegen die Außenwelt stehen in enger Wechselwirkung.

Solch abseitige Welten sind selten geworden, und es könnte befremden, daß wir gerade sie zum Ausgangspunkt gewählt haben. Wir taten es, weil die Kenntnis primitiver das Verständnis komplizierter Zustände erschließt. Grundgefühle, wie sie sich fern der großen Heerstraße noch ungebrochen auswirken, bestimmen auch in entwickelteren und verwickelteren Verhältnissen die Grundhaltung des Landvolks. Mögen sich Siedlungsformen und Arbeitsweisen unter dem Einfluß von Handel und Verkehr, von Wissenschaft und Technik noch so tiefgreifend ändern, — immer bleibt das ländliche Gemeinwesen ein Mikrokosmos, eine eigene, in sich ruhende Welt, nach innen verschlochten, nach außen geschlossen.

Angesichts dieser Grundhaltung mußte die Entwicklung der letzten hundert Jahre mit ihrer Industrialisierung, ihrer sprunghaften Bevölkerungsvermehrung und ausgedehnten Binnenwanderung gerade auf dem Lande gefährliche Spannungen zeitigen. Die Verwaltung vermag zu ihrer Lösung beizutragen, indem sie — anknüpfend an die vorhandenen naturhaften Vorstellungen —

bloße Bewegung in Wachstum wandelt. Der Erfolg solcher Bemühung hängt ab von der Einfühlung in die ländliche Welt, genauer: in die einzelnen Mikrokosmen. Dort liegen die Ansatzpunkte für Entfaltung und Wachstum. Dabei darf man sich von unmittelbarem Befragen nicht viel versprechen. Wir sehen bereits: der Landmann ist selbst ein Stück Natur geblieben. Der Natur kommt man durch liebevolle Beobachtung nahe. Dazu braucht man Zeit, immer wieder Zeit! Wenn wir uns für den Leitenden Beamten eine dreijährige Anlaufszeit wünschten, so hatten wir dabei vornehmlich die langsamen, organischen Geschehensabläufe im Sinne. Um etwa die Wirkung und Fortwirkung guter und schlechter Jahre auf dem Lande zu beurteilen, muß man weite Zeiträume überblicken können.

Einfluß der Agrarverfassungen. Die ländliche Bevölkerung tritt dem Verwaltenden nicht nur im Rahmen des Dorfs, in der geschlossenen Siedlung Gleichstehender gegenüber. Einzelhöfe können ohne festen Siedlungskern austreut sein; an die Stelle gleichgeordneter Bauern kann die herrschaftlich organisierte Einheit des Guts rücken. Jede dieser drei Formen — Dorf, Streusiedlung und Gutsbetrieb — prägt ihren Trägern, Großen und Kleinen, Herren und Knechten, besondere Züge auf und beeinflusst ihre Haltung zu den Fragen des Öffentlichen Wesens in besonderer Weise; zugleich aber bestimmt der Anteil der einzelnen Verfassungstypen am Gesamtbestande und ihr jeweiliges geschichtliches Werden die Gestalt des ganzen Bereichs. Der biologische und der geschichtlich-kulturelle Erbgang hat den Volkscharakter in den einzelnen deutschen Landbezirken durchaus eigenartig und selbständig geformt, — so selbständig, daß ihn auch die nivellierenden Einflüsse des neunzehnten Jahrhunderts nicht zu einem Einheitstyp abschleifen konnten. Darum gelten unsere Bemerkungen über das Durchschlagen der landschaftlichen Eigenart (oben S. 165) ganz besonders für das Land, darum führen gerade hier allgemeine Betrachtungen nicht weiter. Sonderart fordert Sonderbemühung!

2. Die Kleine Stadt.

a) Die Landstadt.

Verknüpfung mit dem Lande. Nun zur Stadt! Wollten wir nicht Typen herausarbeiten, sondern Reihen bilden, so würden wir in kaum merklichen Übergängen vom ländlichen zum städtischen Gemeinwesen gelangen und dabei feststellen, daß Dorf und Stadt sich in einer Grenzzone überschneiden: ein behäbiges Bauerndorf kann ein verbauertes Landstädtchen an Lebendigkeit und Kraft übertreffen. Wir würden weiter in Gegenden, denen die Industrie fehlt, städtisches Wesen äußerlicher Art nur dort beobachten, wo die Fünftausend Einwohner-Grenze überschritten ist. Da taucht die Frage auf, ob nicht die gemeinsamen Merkmale bei allen Gemeinden unterhalb jener Einwohnerzahl derart überwiegen, daß man sie im Sinne unserer Fragestellung als einheitlichen Typ behandeln sollte. Sind diese kleinen Städte nicht nur ver-

größte Dörfer, die zusammen mit den echten Dörfern „das Land“ bilden? Betätigen sich nicht viele ihrer Bewohner als Ackerbürger und trägt nicht auch der Haushalt ihrer Handwerker und Gewerbetreibenden mit seiner weitgehenden Selbstversorgung ländliche Züge? Schaffen nicht die engen Beziehungen zu den benachbarten Landbewohnern eine starke soziale und kulturelle Gemeinschaft mit ihnen?

Wir antworten: Ja, die gewachsenen, historischen Kleinstädte gehören zum Lande, zählen zu seinen notwendigen Bestandteilen. Das Gewebe „Land“ würde zerfallen ohne solche Knotenpunkte⁸.

Trotzdem stellt die „Stadt auf dem Lande“ unter den für uns maßgeblichen Gesichtspunkten ihren eigenen Typus dar. Es ist das Verhältnis zur Umwelt, in dem sich eine solche Stadt selbst von der kräftigsten Dorfgemeinde unterscheidet. Der Kuppelhorizont, der sich über dem Dorfe wölbt, gibt — so sahen wir — nur schmale Durchblicke nach außen frei. Auch der Kleinstadthorizont hat seine Grenzen, aber er schließt doch nicht mit der eigenen Gemarkung ab, sondern umfaßt das ganze Landgebiet, dem die Stadt als Mittelpunkt mannigfacher Beziehungen dient.

Entwicklung öffentlichen Lebens. Nahezu alle in der Stadt vertretenen Stände haben berufliche Verbindung mit dem Lande. Darum wirken die Naturkräfte, die über das Schicksal des Landvolks entscheiden, darum wirken fette und magere Jahre auch in die Land-Stadt hinein. Zwar ist auch der Landmann, angewiesen auf Marktordnung und Marktlage, mit Mächten außerhalb seiner Dorfgemeinschaft verknüpft. Aber beim Stadtbürger gehören Verknüpfung und Angewiesensein zu den beherrschenden Bewußtseinstatsfachen. Die praktische Verbindung mit den Menschen draußen führt ihn zu einer gewissen Einsicht in das Zusammenspiel der großen Berufsstände, der sozialen und politischen Kräfte. Erst die Stadt bietet ihren Bewohnern brauchbares Anschauungsmaterial für den Sinn des Begriffes „Öffentliches Leben“. Dem Dorfe ist eine Trennung zwischen privatem und öffentlichem Wesen nahezu fremd. Alle wissen voneinander alles. Die wenigen öffentlichen Einrichtungen werden gleich einer Erbschaft als gemeinsamer Besitz empfunden: sie gehören eben „uns“. Die Gemarkung hat trotz weitgehender Aufteilung etwas von der gemeinsamen Arbeitsstätte behalten. Gewisse Grenzen zwischen Einzel-, Interessenten- und Gemeindegut bleiben lange unklar; ergebende Teilungsentscheide sind offensichtlich „gegriffen“. Daß die Gemeinde eine überpersönliche, von ihren jeweiligen Einwohnern zu trennende Größe ist, wird kaum bemerkt. Fehlt ihr auf dem Dorfe doch auch das eindringlichste Wahrzeichen: der durch seine Hauptamtlichkeit von den übrigen Gemeindegliedern unterschiedene Leiter. Der ehrenamtliche Dorfschulze mag die Obrigkeit würdig

⁸ Darum ist auch die Vorstellung abwegig, man könne neu gewonnenes Siedlungsland ohne weiteres mit einem Netz blühender Bauerndörfer überziehen. Es gehören immer auch blühende Städte dazu!

vertreten, aber mit seiner einfachen Aktenkiste und seinen bescheidenen Zuständigkeiten wird er kaum einen Begriff von der selbständig gestaltenden Macht der Verwaltung vermitteln.

Selbständige Verwaltung bei persönlicher Verknüpfung. Der Städter hingegen weiß aus den Erfahrungen mit seinem größeren, hauptamtlich geführten Gemeinwesen, welche Bedeutung der Verwaltung zukommt, und er weiß ihren Einfluß auf das ihm vertraute Öffentliche Leben zu würdigen. „Die Stadt“, und zwar schon die kleine Stadt, hebt sich als selbständiges Wesen aus dem Kreise ihrer Bürger heraus. Als Städtische Verwaltung tritt sie handelnd und schaffend in die Erscheinung. Öffentliche Einrichtungen zeugen von der überpersönlichen, den Generationenwechsel überdauernden Kraft ihres Wirkens. Der Bürgersinn erwacht und ergänzt ihr Werk durch freiwillige Leistungen. Dabei spielt sich das Walten dieser überpersönlichen Macht noch unter durchaus persönlichen Vorzeichen ab. Darin unterscheidet sich die Kleinstadt von ihren größeren Schwestergebilden. Mag es in einem solchen Städtchen manche gesellschaftliche Trennungslinie geben, — man kennt sich doch und kann vor einander keine Geheimnisse haben. In der Grundschule haben sie alle zusammengesessen, und die Namen der zum Gymnasium Abgeschwenkten erscheinen im Heimatblatt. Dort liest man auch von denen, die es draußen zu etwas gebracht haben und dann wohl einmal heimkehren und „in unseren Mauern weilen“. Die Verwaltung wiederum ist, eingebettet in eine so fest verwobene Gemeinschaft, vor Lebensfremdheit und Schematismus, den Berufskrankheiten der Großorganisation, geschützt. Wo die Gesamtverhältnisse der Familien von zahllosen dienstlichen und außerdienstlichen Gelegenheiten her amtlich bekannt sind, da können Entscheidungen ohne weiteres auf die Eigenart des Einzelfalles abgestellt werden.

Die Festigkeit des Volkszusammenhalts und die Durchsichtigkeit der Volksordnung zeichnen die kleine Stadt vor unseren anderen Gebietstypen aus. Das Beieinander mit Menschen aller Schichten und Berufe ist hier — und nur hier — noch so eng, die Wirkung der Obrigkeit noch so unmittelbar, daß beide Mächte den Lebensinhalt des einzelnen Volksgenossen mitbestimmen. Wo jeder seinen festen Standort hat, da gibt es weder soziale Pflanzgangst noch politische Entwurzelung. Kleinstadt und Großstadt sind in der Beeinflussung und Prägung ihrer Bewohner himmelweit von einander unterschieden. Dem Stettiner oder Breslauer, dem Leipziger oder Essener tritt der Mitbürger als gestaltloses „Publikum“, seine Stadtverwaltung als namenlose, unpersönliche Behörde gegenüber. Als bloßer Wohnsitz übt solche Stadt keine prägende und sondernde Kraft aus. Wer dagegen in Verdauen oder Bernkastel, in Plön oder Traunstein aufgewachsen ist, hat einen character indelebilis, eine unzerstörbare Grundeigenschaft empfangen. Er ist in eine Gemeinschaft von starker Organisationsdichte aufgenommen, in eine Gemeinschaft, die sich der Großstädter aus eigener Bemühung schaffen muß und die bei diesem niemals mit dem ganzen Gemeinwesen zusammenfallen kann.

Die Kleinstadt ermöglicht ihren Bürgern hiernach die Bildung eines gesunden Sozialbewußtseins und gibt ihnen gewisse Maßstäbe mit für die Beurteilung der weitergreifenden Zusammenhänge in Volk und Staat. Freilich, — auch die kleine Stadt muß gut und kraftvoll geleitet sein. Sonst wandelt sich zum Verhängnis, was wir als Vorzug herausarbeiteten: der persönliche Einschlag. Aus der ständigen nahen Berührung mit der Einwohnerschaft können sich unerwünschte Einflüsse auf die Beamten entwickeln; andererseits können diese ihre intime Kenntnis aller Lebensverhältnisse zum Anlaß von unsachlichen Maßnahmen machen. Um Verstrickung in Bürgerkliquen und alte Familienstreitigkeiten zu vermeiden, an denen es in kleinen Städten niemals zu fehlen pflegt, muß insbesondere der Leiter der Stadtverwaltung energisch und geschickt sein. Denn: gelingt es ihm nicht, sich herauszuhalten, so wird er das Ansehen der Obrigkeit schnell verwirrschaften. Ein solcher Niedergang erfaßt die Gemeinschaftsmoral der ganzen Stadt wie eine ansteckende Krankheit. Der Volksboden wird sumpfig und bietet auch der Staatsgewalt keine Stütze mehr. Ihn wieder zu festigen ist ein schwieriges und zeitraubendes Werk.

b) Die Kleine Stadt mit Sonderaufgabe.

Eine kleine Stadt kann mitunter mehr bedeuten als das ruhig pulsierende Herz eines ländlichen Bereichs, es können ihr weitere Ziele gesteckt sein als der einfachen Landstadt. Orte wie Marburg oder Detmold, Lüneburg oder Jngolstadt, Naumburg oder Bad Kissingen lehren, daß man von geringer Einwohnerzahl nicht ohne weiteres auf Kleinstadtcharakter schließen darf. Zugleich kann der Verwaltungsbeamte an ihnen das Frühstadium mancher größeren Stadtgemeinde studieren und Anhaltspunkte für die deutsche Stadtentwicklung im ganzen gewinnen. Diese läßt sich nicht restlos aus der Industrialisierung erklären. Gewiß: die durch Anlage von Betrieben und Zuzug von Arbeitern zur Industriestadt emporgeschnellte Landgemeinde oder Landstadt ist ein Merkzeichen der neuesten Zeit. Aber das Werden der gewachsenen, historischen Städte ist ein verwickelterer Vorgang. Sie verdanken die Mannigfaltigkeit ihres Lebens und die verhältnismäßige Festigkeit ihre sozialen Gewebes der allmählichen Anreicherung mehrerer Sonderaufgaben, wie sie sich an den beispielsweise genannten kleinen Städten einzeln mit formender Kraft ausgewirkt haben: es sind Hochschulorte oder ehemalige Residenzen, Garnisonen oder Festungen, Pensionsstädte oder Bäder.

3. Die Mittelstadt.

a) Die organisch gewachsene Mittelstadt.

Damit haben wir aus der Gruppe der Mittelstädte, der wir uns nunmehr zuwenden, bereits einen besonderen Typ ins Auge gefaßt: die organisch gewachsenen Stadtgemeinden. Wenn wir oben feststellten, daß geringe Einwohnerzahl nicht immer zur Vermutung kleinstädtischen Charakters berechtigt,

so fahren wir jetzt fort: und große Zahlen brauchen noch nicht auf eine hochentwickelte städtische Kultur zu deuten. Es steht mit den Städten ähnlich wie mit den Bäumen: ihr äußerer Umfang besagt noch nichts Endgültiges über ihre inneren Eigenschaften. Wo sich, allen Wettern trotzend, in langsamem Wachstum ein schmaler Ring um den andern legte, da ist gesundes, festes und doch elastisches Holz entstanden. Dagegen sind die schnell aufgeschossenen Stämme mit ihrem lockeren, porösen Gefüge durch Bruch und Krankheit stärker gefährdet. Stadtgemeinden gleicher Bevölkerungszahl können innerlich grundverschieden sein. Die Bergarbeiterstädte Herne und Wanne-Eickel sind ebenso groß wie die Hochschulstädte Bonn und Darmstadt!

Wirkung gehäufter Sonderaufgaben. Die Frage nach dem Verhalten der Bürger zu den Angelegenheiten des Gemeinschaftslebens stellen wir nun auch an die gewachsene Mittelstadt als an das größere Gemeinwesen mit ausgesprochen städtischem Charakter, dem mehrere weitergreifende Aufgaben obliegen. Wichtigster Unterschied gegenüber der Kleinstadt: die bloße Zugehörigkeit zur Stadtgemeinde hat keine Prägestkraft mehr. Die Verknüpfung durch eine alle umfassende persönliche Bekanntschaft ist fortgefallen. Die Mittelstadt ist nicht für jedermann ein Verein mit hoher Organisationsdichte. Die Bindungen beschränken sich auf engere Kreise: Verwandtschaft, Freundschaft und Nachbarschaft, berufliche und gefellige Beziehungen der verschiedensten Art. Die Städtische Verwaltung, nun schon ein vielgliedriger, technisch hochstehender Apparat, tritt als selbständige, aber namenlose Macht auf, wird jedenfalls mit der Person des (in der Kleinstadt noch einem jeden bekannten) Bürgermeister nicht ohne weiteres gleichgesetzt. Was die Stadt unternimmt, ist verwickelt in Planung, Finanzierung und Durchführung. Es gehören Fachkenntnisse und besondere Informationen dazu, um die Zusammenhänge zu überschauen. Aber selbst die wenigen, die dazu in der Lage wären, nehmen nicht durchweg Anteil am kommunalen Geschehen. Das Berufsleben, das in der Mittelstadt schon ein erhebliches Tempo einschlägt, läßt ihnen keine Zeit dazu.

Es besteht also nicht jene höchst persönliche Verknüpfung unter den Mitbürgern und ihrerseits mit der Verwaltung, wie wir sie in der Kleinstadt beobachtet haben. Weder Stadtgemeinschaft noch kommunale Führung wird mit solcher Selbstverständlichkeit erlebt, wie dort. Und doch sind diese Stadtgemeinden immer noch stärker in sich verstrebt als die Großstädte, und doch entwickeln ihre Bürger einen kräftigeren Heimatstimm. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der Verschiedenartigkeit, mit der sich die Sonderaufgaben in der Mittel- und in der Großstadt auswirken. Einrichtungen und Menschen, die solcher Sonderaufgabe dienen, gehen in der Mittelstadt eine enge Verbindung mit ihrer Umwelt ein. Dagegen ist die Großstadt ein gewaltiges Becken, in dem die Funktionsträger unverbunden nebeneinanderher schwimmen. Wie anders in der Mittelstadt! Sie bedeutet für jene Einrichtungen mehr als der bloße Sitz: sie wird ihnen zum Mutterboden! Die Menschen, die in ihnen

wirken, kommen durch Vermittlung des gemeinsamen Standorts, in dem ihre Organisationen wurzeln, einander auch persönlich näher. So bleibt auf dem Wege über die Einrichtungen und Unternehmungen immerhin ein Teil der Bindekraft erhalten, die in kleinen Orten von der bloßen Mitbürgererschaft ausgeht. Das gilt in besonderem Maße von den lehrenden und bildenden Anstalten und Veranstaltungen. Sie sind zugleich gemeinschaftsbildend; sei es, daß sich die allgemeine Anteilnahme den in der Stadt wirkenden Persönlichkeiten zuwendet, sei es, daß bei Darbietungen auswärtiger Kräfte schon der Gemeinschaftsempfang seelische Verbindungen zwischen den Hörern schafft. Bedenken wir überdies, daß alle diese Werte in der Mittelstadt mit geringeren Opfern an Geld, Zeit und Nervenkraft erworben werden können als in der Großstadt und daß sie damit weiteren Bevölkerungskreisen zugute kommen!⁹ Dann haben wir die Quellen des vertieften Heimatbewußtseins breiter mittelstädtischer Schichten aufgespürt. Stadt und geistiges Erlebnis sind bei ihnen zur Einheit verschmolzen. Die Stadt ist ihnen mehr als zufälliger Schauplatz: sie verdanken ihr Erlebnis gerade dieser Stadt. In solchen Gemeinwesen üben kulturpolitische Leistungen der Verwaltung mitunter stärkere Wirkungen auf die Bürgerschaft aus als wirtschaftliche und organisatorische Maßnahmen. Das städtische Theater- und Konzertwesen, städtische Museen und Ausstellungen schaffen das Gesicht der Stadtoberigkeit, und Menschen wie Obriheiten pflegen nach ihrem Gesicht beurteilt zu werden.

Gesamtwirkung der Industrialisierung.

Großbetriebe, Trennung von Arbeits- und Wohnort. Indem wir uns von den historisch gewachsenen Stadtgemeinden zu den Industriestädten im engeren Sinne wenden, stoßen wir erstmalig auf Schöpfungen des neuen, des Industrie-Zeitalters. Das veranlaßt uns, im Rückblick und Ausblick über alle unsere Gebietstypen den Einfluß der Industrialisierung auf Gemeinschaftsleben und -bewußtsein zu beleuchten. Zwei Erscheinungen sind es, die hier umwälzend gewirkt haben und fortwirken: das Entstehen der Großbetriebe und die Trennung zwischen Wohn- und Arbeitsort.

Die Großbetriebe höhlen den Raum der Gemeinde aus oder sie sprengen ihn. Im Industriegebiet schaffen die Werke und nicht die Gemeinden das Kraftfeld, dessen Bedürfnisse und Tendenzen das Öffentliche Leben beherrschen. Um die Werke kreist die Anteilnahme der Bevölkerung weit mehr als um die Kommunalverwaltungen. Wollte man die „Lebende Karte“ wiedergeben, die sich im Kopfe eines westfälischen Industriearbeiters malt, so würden die Zechen und Eisenwerke als rotglühende Punkte, die Gemeinden dagegen nur als schwache Lichter erscheinen. Denn ihm ist es ziemlich gleichgültig, wo er wohnt, — wenn

⁹ Je kleiner die Stadt, um so größer ist erfahrungsgemäß der Anteil der Einwohner, die an einer Feier, einer politischen Veranstaltung, einer Theateraufführung oder einem Konzert teilnehmen.

nur Arbeitsstätten in der Nähe liegen, die für ihn in Frage kommen! Mögen nun die Betriebe selbst innerhalb der Gemarkung der Städte oder innerhalb des umgrenzten Gebietes natürlicher Lagerstätten verbleiben, — niemals kommen sie mit den dort unmitttelbar beheimateten Arbeitskräften aus. Industriestadt wie Industriegebiet ziehen im Pendelverkehr Arbeiter aus ihrer Umgebung heran oder veranlassen Kräfte von fernher zur Binnenwanderung. So steigert sich der Einfluß der Industrie zur Flächen- und Großraumwirkung. Bauerndörfer, vor kurzem noch die ausschließliche Arbeitsstätte ihrer Bewohner, ändern durch die Industrietätigkeit der nachgeborenen Söhne ihren Charakter in der Richtung der Arbeiterwohnsitzgemeinde.

Bisher war die Stadt einziger Gegenpartner des Landes. Jetzt entwickelt sich ein neuer Gegensatz: der zum industriellen Ausstrahlungsbereich. Hier die rein landwirtschaftlich gerichtete Gegend, an deren Wesen einige Brennereien, Sägewerke und Ziegeleien nichts ändern, und dort das von Industriearbeitern durchsetzte Land. Hier die Dörfer und Städtchen als einzige Kristallisationspunkte des Gemeinschaftslebens, und dort die Werke als die gewaltigen Magnete, die Männer und Frauen aus den verschiedenartigsten sozialen Zusammenhängen an sich reißen und ihr Gemeinschaftsbewußtsein beeinflussen. Mögen die Landstriche, aus denen jene Menschen stammen, selbst keinerlei Industriebetriebe aufweisen, mag die Landwirtschaft dort auch weiterhin das äußere Bild beherrschen — es ist doch nicht mehr Land im eigentlichen Sinne. Wo der Berufsverkehr die Menschen täglich über die Gemarkungsgrenzen hinaus trägt, da zerbricht der geistige Kuppelhorizont des Dorfes. Wo die Arbeitsstätte außerhalb liegt und das dörfliche Haus zur bloßen Wohnung, das Dorf zum bloßen Wohnsitz wird, da beginnen auch Interesse und Anteilnahme sich nach außen zu verlagern. Der Einfluß der Dorfgemeinschaft lockert sich; ihre prägende Kraft läßt nach, bei Neuanziehenden wird sie überhaupt nicht mehr wirksam. Daß aus der industriellen Werksgemeinschaft neue Bindungen erwachsen, bleibt ungewisser als die negative Seite des Gesamtvorgangs.

Wir sahen: zu dem geschichtlichen Gegensatz zwischen Land (im engeren Sinne) und Stadt tritt der neuere zwischen Land und industrieller Ausstrahlungsfläche. Gleichzeitig vollzieht sich eine Artangleichung zwischen den Bewohnern der Stadt¹⁰ und des Strahlungsbereichs. Nicht von heute auf morgen. In den Betrieben kann der Unterschied zwischen den aus der Stadt und den vom Lande stammenden Arbeitern noch lange fühlbar sein, vielleicht wird er niemals ganz verschwinden. Aber die aus der Gleichheit der Arbeitsstätte und der Arbeitsbedingungen (reine Geldentlohnung!) stammende vereinheitlichende Tendenz setzt sich schließlich doch durch. In den ganz großen Schmelztiegeln wie im Industriegebiet Berlin oder im Rheinisch-Westfälischen Kohlenbezirk können sogar die stammesmäßigen Merkmale der eingeseffenen Bevölkerung verblaffen und verlorengehen. Es tritt dann die gemeinsame Angleichung an

¹⁰ und des engeren Industriegebiets, s. unten S. 177.

einen neuen, aus einer bestimmten Stammesart nicht herzuleitenden Typus ein. So hat etwa der heutige Berliner Industriearbeiter mit seinem Brandenburger Nachbar-Kameraden wenig Gemeinsames und ist zugleich von seinem Berufsgenossen vor hundert Jahren stark unterschieden¹¹.

Überlagerung alter durch neue Organisationsformen. Nach dem Dargelegten hätten wir unter dem Gesichtspunkt der Industrialisierung drei Flächentypen zu unterscheiden: Industriestadt bzw. Industriegebiet, Ausstrahlungsbereich und reines Agrarland. Das Wesen des Ausstrahlungsbereichs ist am schwierigsten herauszuarbeiten, denn er stellt nichts Abgeschlossenes dar. Die alten und die neuen Mächte überlagern sich auf ihm und befinden sich in ständiger Auseinandersetzung. Unter dem Netz, das die Arbeiterschaft als Wohnbevölkerung über das Gebiet spannt, neben den neuen Fest- und Nichtpunkten der Großbetriebe bleiben ja die alten kommunalen Kristallisationskerne bestehen, — seien es Städte oder Landgemeinden. Bestehen bleiben die meisten landwirtschaftlichen Betriebe, bestehen bleiben Handwerk und Kleingewerbe mit ihrer engen, geschichtlich gewordenen Bindung an diese Gemeinwesen. Die hier tätigen Menschen bilden auch nach dem Einbruch der Industrie noch lange Zeit das kommunale Knochengerüst. Aber schließlich vermag dies Gerüst der Erschütterung durch die andrängenden Massen der Wohnbevölkerung nicht mehr standhalten. Eine gewisse Ergänzung der verfestigenden Kräfte bringen die hauptamtlichen Gemeindebeamten, deren Eintritt sich mit dem zunehmenden Umfang der Verwaltungsgeschäfte als notwendig erweist. Von außerhalb kommend und damit ohne örtliche Belastungen sind diese Beamten aufgeschlossen für die Bedürfnisse der neu auftretenden Bevölkerungsgruppen. Unter diesen nehmen die Arbeiter zahlenmäßig den Vorrang ein, aber im Gefolge der Industrie tauchen noch manche andere Berufsträger auf. Ihnen allen ist der Wunsch nach einem erträglichen Wohnen und Leben in den Ortschaften gemeinsam. Die Aufgaben, die sich daraus ergeben, ähneln einander bei den Gemeinwesen aller Größen — von der Landgemeinde, die vor kurzem noch ein reines Bauerndorf war, bis zur angehenden Großstadt: es geht um Wohnsiedlung, Straßen- und Verkehrsverbesserung, Versorgungsbetriebe, Schulbauten, Krankenanstalten. Dabei greift die Planung von vornherein über das eigene Weichbild hinaus. Man denkt „doppelschichtig“, sieht die Kommune im Rahmen des Gesamtbezirks. Großraumvorstellungen erobern die Geister. Darum ist man zu Zusammenschlüssen mit Nachbarorten oder in größeren Verbänden geneigt, ja zum „kommunalen Selbstmord“, zum völligen Aufgehen in einer größeren Einheit, wenn davon Erleichterungen oder Verbesserungen zu erwarten sind.

Die Erbitterung, mit der die alteingesessene Bevölkerung gegen solche Pläne kämpft, wird verständlich, wenn man bedenkt, daß vor deren in-

¹¹ Lehrt doch auch das mundartliche Schrifttum, daß sich die Berliner Volkssprache in diesem Zeitraum weit stärker gewandelt hat als die deutsche Sprache im ganzen.

nerem Auge die Gesamtfläche in ganz anderer Gliederung erscheint, als in der Schau der neuen Gruppen. Die „Ureinwohner“ sehen die bestehenden Gemeinden als Wesen von naturgesetzlicher Gegebenheit an, die man vor Überwucherung und Zersetzung durch das Pilzgewebe des Industrievolks schützen muß. Die Neuen wollen dagegen den Forderungen des Tages in Entwurf und Gestaltung genüge tun. Ihnen kann der Stoff, das Land als Material, gar nicht formbar genug sein. Darum mögen ihnen alte Siedlungskerne bisweilen so lästig erscheinen, wie überständige Bäume bei der Neugestaltung eines Parks.

Nach diesem Einblick in die gleichartige, gleichrichtende Wirkung der Industrialisierung auf die Gemeinden aller Größen wird es verständlich sein, daß wir dem Industriedorf und der kleinen Industriestadt in unserer Typenreihe keine besondere Betrachtung widmeten. Die moderne Wirtschaftsentwicklung prägt die einzelne Kommune nicht, sondern lockert sie auf und schleift sie ab. Soweit eine industrialisierte Landgemeinde noch inneren Zusammenhang hat, beruht er vornehmlich auf den Resten des dörflichen Gefüges. Ähnlich liegt es bei den Industriestädtchen. Sie behalten kulturell Kleinstadtcharakter, und nur eine schmale Schicht wächst in größere Zusammenhänge hinein.

b) Die mittlere Industriestadt.

Selbst die jüngeren Schwestern der historischen Mittelstädte, die mittleren Industriestädte, mit denen wir (nach Abschluß der Sonderbetrachtung) den Faden unserer Reihe wieder aufnehmen, haben keine Eigenprägung. Mitunter sind sie nichts anderes als Arbeiterdörfer von ungeheuerlichen Ausmaßen oder aufgeschwemmte Kleinstädte. Freilich: es kann vorkommen, daß schließlich doch Quantität in Qualität umschlägt, daß sich Sonderorgane mit Sonderfunktionen bilden, Knochengeriüst und Nervensystem sich entwickeln und die ungliederte Masse allmählich zum Organismus wird. Eine solche soziale Umbildung und Aufwärtsbewegung wird umso eher in Gang kommen, je weiter das Gemeinwesen dem Bannkreise älterer und mächtigerer Zentren entrückt ist. Am ungünstigsten sind die Ausichten für jene Trabantenstädte, die der Großstadt benachbart liegen oder gar (im Rahmen des Industriebezirks) zwischen Großstädte eingekleilt sind. Bei ihnen kann der Funktionschwund soweit gehen, daß sie zum bloßen Wohnbezirk für ihre größeren Nachbarn werden. Das Bürgerbewußtsein ihrer Bevölkerung pflegt dann ebenso schwach entwickelt zu sein wie das der Menschen im Großstadt-Vorort. Soweit überhaupt eine Bindung entsteht, heftet sie sich (wie dort an die Großstadt) an den Industriebezirk im ganzen.

4. Industriebezirk und Großstadt.

Die beiden Gebilde, die wir eben miteinander in Verbindung brachten — Industriegebiet und Großstadt — gehören auch im Sinne unserer Hauptfragestellung zusammen. Außerlich bieten sie den gleichen Anblick des mit

Wohnstätten und Betrieben überfüllt, von Straßen und Bahnen durchfurchten Landstrichs, nur daß die Großstadt einen, der Industriebezirk aber mehrere Kerne aufweist. Im übrigen treten dessen Einzelgemeinden ebenso wenig in Erscheinung wie die (z. T. aus Einzelgemeinden entstandenen) Verwaltungsbezirke der großen Stadt. Bebauung und Verkehr überschneiden ihre Grenzen und lassen sie damit für das Auge verschwinden. Der flüchtige Besucher ahnt nichts von ihnen, und selbst im Bewußtsein des ständigen Bewohners beginnen sie zu verblaffen. Da sich beide Typen auch in den seelischen Wirkungen auf ihre Angehörigen gleichen, dürfen wir sie im folgenden unter „Großstadt“ gemeinsam behandeln.

Die großen Städte der alten Zeit waren Residenzen und Handelsplätze oder beides. Aber erst die moderne Industrieentwicklung hat die Großstadt im heutigen Sinne geschaffen; kaum eine deutsche Großstadt ohne Industriebetriebe und ohne Industriearbeiterschaft! Der höchstgesteigerte Großstadttyp wiederum hat sich dort entwickelt, wo die Industrialisierung städtische Gemeinwesen ergriff, die im Laufe der Jahrhunderte bereits mannigfache Sonderaufgaben übernommen hatten.

Atomisierung. Staunend stehen wir vor den mächtigen Schöpfungen des neuen Zeitalters. Staunend, aber auch ernst gestimmt im Bewußtsein der schweren, verantwortungsvollen Aufgabe, die sie dem Verwaltenden stellen. Das Wort des Historikers, daß die großen Reiche an ihren großen Städten zugrunde gegangen sind, ist uns Mahnung und Warnung. Gleich dem Kohlenstaub im Bergwerk ist das atomisierte Großstadtvolk eine explosive Mischung; bestenfalls ist es loser Sand, der besonderer Bindemittel bedarf, um eine tragfähige Schicht abzugeben.

Denn wir brauchen nicht tief zu schürfen, um zu erkennen, daß hier die Enge des räumlichen Beieinander der Menschen im umgekehrten Verhältnis steht zu der Dichte ihrer inneren Verbundenheit und ihres Gemeinschaftsbewußtseins. Blicken wir zurück zum Beginn unserer Typenreihe, zum Dorf! Da wohnte ein jeder in seinem eigenen Hause, da hatte er Ellenbogenfreiheit im eigentlichen Sinne des Wortes. Aber zugleich war er mit allen Fasern des Seins verflochten in den Arbeits- und Lebenskreis seiner Gemeinde. Und nun die Menschen im großstädtischen Siedlungsbereich! Sie sind auf schmalstem Raum zusammengedrückt, ihre Behausungen in endlosen Reihen aneinandergesügt und übereinander getümt. Aber gerade dies erzwungene massenhafte Beieinander in Heim und Arbeitsraum scheint die Großstädter innerlich voneinander zu entfernen. Vielleicht ist die Neigung, sich fernzuhaltend und andere fernzuhaltend, kurz: für sich zu sein, ein gewisser Selbstschutz des Einzelwesens, das sonst all den Einflüssen und Reizungen erliegen müßte. So sehen wir denn die Lebensbahnen der Großstädter nebeneinander herziehen wie die Kupferadern innerhalb eines mächtigen Kabelstrangs: es lassen sich wohl Gruppenbildungen feststellen, aber jeder einzelne Draht bleibt sorgfältig gegen die Masse der anderen isoliert.

Undurchsichtigkeit des Geschehens. Wir haben bereits darauf hingewiesen, daß von den in der Großstadt wirkenden Anstalten usw. keine verfestigenden Kräfte ausgehen¹². Sie schwimmen — so drückten wir es aus — in dem großen Becken unverbunden nebeneinander her. Zugleich sei daran erinnert, wie wir in der Abschnittseinführung¹³ das Zustandekommen der Gesamtschau zu verdeutlichen suchten: wir verglichen sie mit dem Entstehen eines Bildes in natürlichen Farben aus der Deckung mehrerer einfarbiger (blauer, roter, gelber usw.) Aufnahmen des gleichen Gegenstandes. Nicht nur der Verwaltende, — ein jeder muß etwas von dieser Kunst verstehen, wenn er das Leben eines größeren Gemeinwesens in seiner Farbigkeit erfassen will. Wie aber, wenn auf dem Blickfeld nicht nur einige wenige, sondern Duzende von Farbwerten übereinander erscheinen? Dann gehört — um mit Goethe zu sprechen — ein sonnenhaftes Auge dazu, ein Auge, das selbst Lichtträger ist, um die Schichten zu durchdringen und zum Abbild des wahren Lebens zu eilen.

Damit ist Verständnis gewonnen für die Schwierigkeiten, die der Erfassung des Tatbestandes „Großstadt“ durch den Verwaltenden wie durch den Großstädter selbst entgegenstehen. Nur wenigen ist jenes sonnenhafte Auge zu eigen, das sie all' die Funktionen, die da ausgeübt werden, im Zusammenhange schauen läßt. Die meisten müssen sich damit begnügen, die eine Farbschicht zu überblicken, die ihrem eigenen Lebenskreise entspricht. So erscheint denn die gleiche Stadt diesem ausschließlich als Sitz der Industrie, jenem als Mittelpunkt eines hochstehenden Handwerks. Dieser lebt in der großen Finanz, jener kennt nur die Welt des Kleinhandels. Wo der eine nur Behörden und Gerichte sieht, da ist die Stadt dem andern lediglich der Schauplatz wissenschaftlichen Lebens. Möglich, daß noch irgend eine Liebhaberei eine weitere Farbe aufleuchten läßt, — darüber hinaus bleiben die Vorgänge undurchsichtig!

Es wäre ungerecht, diese Beschränkung auf den eigenen Kreis nur auf die Schwäche der Erkenntnisfähigkeit zurückzuführen. Die Lebensbedingungen der Großstadt wirken im gleichen verengenden Sinne. Sie ist für die allermeisten ihrer Bewohner keineswegs ein Land der unbegrenzten Möglichkeiten. Der Beruf holt das Letzte aus ihnen heraus und zwingt ihren Tageslauf in schmale, genau vorgeschriebene Bahnen. Gemeinhin fehlt es dem Großstädter an Kraft, Zeit und Geld, um sich in andern Bereichen gründlich umzusehen.

Die Abschließung der einzelnen Stände und Berufe gegeneinander, in der kleineren Stadt vornehmlich auf gesellschaftliche Gründe zurückzuführen, ergibt sich in der Großstadt vor allem aus der praktischen Unmöglichkeit, den Kreis weiter auszudehnen. Man mag den anderen noch so unvoreingenommen gegenüberstehen, — es reicht eben höchstens dazu, die Fühlung mit der nächsten Verwandtschaft und mit einigen wenigen Freunden und Berufsgenossen aufrechtzuerhalten.

¹² c. 172. ¹³ c. 98.

Wenn es so schwierig ist, dem Sinn des großstädtischen Betriebes auf den Grund zu kommen, im Beieinander der Menschen das Mit- und füreinander zu erkennen, so rührt das schließlich auch von der Bauweise gerade der modern gestalteten Städte her. Die Zonengliederung nach Wohn-, Geschäfts- und Industrievierteln ist ein Gebot der Volkshygiene, aber die Anschaulichkeit des Gesamtgeschehens muß darunter ebenso leiden, wie die Verständlichkeit eines Fabrikationsvorgangs unter der neuzeitlichen Arbeitsteilung. Vielleicht erwächst hier aber auch eine Hoffnung! Noch liegen zwar keine langjährigen Erfahrungen vor über die gesellschaftlich-erzieherischen Wirkungen der reinen Wohnsiedlungen, wie sie insbesondere Berlin aufweist, d. h. solcher Bezirke, die der City wie den Industriestätten kilometerweit entrückt sind. Die Erwachsenen gehen von hier aus auf ihre getrennten Berufswege. Dafür findet die Jugend alles, was sie für Geist und Körper braucht, im grünen Bereich der Siedlung. Dort entwickelt sich eine Gemeinsamkeit, wie sie sonst nur kleineren Orten eigen ist. Man darf hoffen, daß diese Gemeinschaft der jungen Generation nachwirkt, wenn ihre Träger selbst den Weg in die Ferne, zu ihren getrennten Wirkungsstätten angetreten haben.

Formung, aber keine Sonderung. Aber außerhalb solcher Däsen ist die unbekannte Menge das tägliche Erlebnis des Großstädtlers. Er trifft so selten einen Bekannten, wie der Dörfler einen Fremden. Das Kino, für Hunderttausende die einzige Stätte, an der sie außerhalb von Beruf und Berufsverkehr mit anderen zusammenkommen, wirkt mit der Dunkelheit seines Zuschauerraums und der Pausenlosigkeit seines Programms keineswegs gemeinschaftsbildend. Bild und Ton treffen nur den einzelnen. In den Gast- und Vergnügungsstätten bedarf es des Alkohols oder anderer Reizmittel, um Kontakt zwischen den Anwesenden zu schaffen. Im übrigen ist der Großstädtler namenloses Mitglied des namenlosen Publikums, jener Gruppierung, die es in kleineren Verhältnissen überhaupt nicht gibt. Nun fragen wir: hebt der Mangel an persönlichen Bekanntschaften und Bindungen jede Wirkung dieser Form des Beieinander auf den einzelnen auf? Die Antwort lautet: keineswegs! Da ist einmal die Wirkung des äußeren Schiffs, des gleichen Schiffs, dem das einzelne Korn im rieselnden Sande ausgesetzt ist. Wo nicht besondere Ereignisse die Gemüter erhitzen, ist das Großstadtpublikum diszipliniert und geduldig, und es zwingt diese Haltung auch dem einzelnen auf. Selbst eine gewisse seelische Wirkung der Umwelt ist spürbar. Sie reicht von der freundlichen Straßenauskunft bis zur hingebenden Bemühung um einen Verunglückten. Man erlebt in der Großstadt manches Beispiel der Kameradschaft zwischen Unbekannten, aber, — und das ist das Entscheidende, — die Antriebe zu solchem Verhalten entspringen nicht der Bindung an dieses eine Gemeinwesen, und die Hilfe gilt nicht eigentlich dem „Mitbürger“. Darum prägen auch diese Erfahrungen nicht den Berliner, den Kölner oder den Hamburger im besonderen, sondern den Großstädtler schlechthin, und dieser wird sich mit seiner Prägung in allen anderen Großstädten zurechtfinden.

Wohlgemerkt: es soll den Bewohnern einer bestimmten Großstadt keineswegs jede Eigenprägung abgesprochen werden, und auch nicht die Gefühle der Anhänglichkeit an die Vaterstadt und des Stolzes auf ihre Größe und Leistung. Es gibt begeisterte Kölner, Berliner und Hamburger genug, und aufs Ganze gesehen unterscheiden sie sich schon um ihres biologischen und geschichtlichen Erbguts willen in sehr charakteristischer Weise voneinander¹⁴. Aber der Rahmen der Großstadt ist zu weit gespannt, als daß er all' die Anhänglichen zu einer persönlich gefärbten Gemeinschaft zusammenschließen könnte, ganz abgesehen davon, daß ein erheblicher Prozentsatz der großstädtischen Bevölkerung ohne jede innere Beziehung zum Wohnsitz dahinlebt.

Stadtobrigkeit und Großstadtvolk. Damit haben wir bereits die zweite Frage an den Gebietstyp „Großstadt“ angeschnitten, die Frage nach dem Verhältnis zwischen Verwaltung und Volk. Wir vergegenwärtigen uns dazu zunächst noch einmal das Ermittlungsergebnis zum Thema „Mittelstadt“. Wir sahen, daß dort Stadtgemeinschaft und Gemeindeleitung mangels Übersehbarkeit der Verwaltung und mangels persönlicher Fühlung nicht mehr mit der Selbstverständlichkeit erlebt werden wie in der Kleinstadt, daß aber die Stadtobrigkeit in der Lage ist, ihrer Verwaltung ein kulturelles Gesicht zu geben und dadurch mit den Bürgern Verbindung zu halten. Verfolgen wir diese Linien in die Großstadt, so müssen wir erkennen: hier wird die Verwaltung vollends unübersehbar. Die Zahl der Menschen, die in persönlichen Beziehungen zur Stadtleitung stehen, ist zu klein, als daß ihre Eindrücke die Haltung der Gesamtbevölkerung beeinflussen könnten. Immerhin bilden die zivilisatorischen und kulturellen Schöpfungen, die Verkehrsmittel, Versorgungsbetriebe, Bäder, Grünanlagen, Kunstwerke, Bildungs- und Kunststätten ein Band der Gemeinschaft. Der Bürger ist stolz auf sie; seine etwaige Kritik hat die Tendenz zur Verbesserung. Aber jenes Band verknüpft ihn nur mit den Einrichtungen selbst, nicht mit den Behörden und Amtspersonen, die sie geschaffen haben. Bedenkt man, daß das Polizeirevier als die einzige Dienststelle, die einem jeden Einwohner aus persönlicher Erfahrung ein Begriff ist, nicht der städtischen, sondern der staatlichen Organisation angehört, so begreift man, daß für die Polizeipräsidenten mit ihrer weitgehenden Zuständigkeit noch eher Interesse besteht, als für die Gemeindebehörden. Es ist der Disziplin des großstädtischen Publikums zu danken, daß obrigkeitlichen Anordnungen im allgemeinen willig Folge geleistet wird. Aber innere Bindungen verknüpfen den Durchschnittsgroßstädter mit keiner Amtsstelle, auch nicht mit seiner Gemeindebehörde. Darum können von ihr keine formenden und einenden Kräfte ausgehen.

Eigenständige Kräfte. Wir stehen am Ende unserer Folge von Siedlungstypen. Sie stellt hinsichtlich der Organisationsdichte ihrer Glieder zugleich eine Reihe dar. Zwischen den beiden Polen Dorf und Großstadt nimmt die

¹⁴ Vgl. oben S. 161. Partikularismus und Kosmopolitismus sind im geborenen Großstädter eigenartig gemischt.

gemeinschaftsbildende Kraft ständig ab¹⁵. Es stünde schlimm um die großen Gemeinwesen, ja sie wären längst im Chaos versunken, wenn sie sonst keine Stützen hätten. Tatsächlich dienen ihrem Zusammenhalt noch eine Reihe weiterer Mächte. Zwar wird der Verwaltende zunächst sein Augenmerk auf die Kräfte lenken, die seinem eigenen Organisationskreis entspringen. Aber er darf darüber nicht vergessen, jenen anderen sozial und staatspolitisch verfestigenden Mächten nachzuspüren, insbesondere den Wirkungen der politischen Organisation. Eine Würdigung dieser Faktoren liegt nicht im Rahmen unserer Darstellung. Daß der Einsatz solcher eigenständigen Kräfte für Volk und Staat lebensnotwendig ist, sei jedoch ausdrücklich vermerkt.

¹⁵ Auch im Sinne des Führergrundsatzes erkennen wir eine absinkende Kurve: die Einwohnerschaft der kleinsten Typen wäre wegen ihrer engen Bindung an die Gemeindeleitung noch als Gefolgschaft anzusprechen, aber in der Großstadt könnte davon nicht mehr die Rede sein, zumal es dort zwei führende Persönlichkeiten gibt, den Oberbürgermeister und den Polizeipräsidenten. Dafür taucht im Zuge unserer Folge eine andere Gefolgschaft, die der Beamten und Angestellten, als ansteigende Reihe auf.

Dritter Abschnitt. Die Arbeitsweise.

Elftes Kapitel. Die Kräfte.

1. Lenkung von Kräften durch Kräfte.

Die Beamten als Träger, Land und Volk als Arbeitsbereiche der Verwaltung sind uns vertraut. Jetzt geht es um das Geschehen selbst. Aus den Formen und Grundsätzen der Verwaltung soll das Bild ihrer Arbeitsweise erstehen. Um das einführende Gleichnis wieder aufzunehmen: der Abschnitt gilt der Kunst des Gärtners, der — ohne selbst Schöpfer seiner Pflanzen zu sein — wesentliche Voraussetzungen ihres Werdens und Gedeihens gestaltet. Pflegend und wehrend greift er ein in das wuchernde Leben der Natur, um es menschlichen Zwecken dienstbar zu machen.

Auch die Verwaltung darf sich nicht vermessen, die Menschen sich zum Bilde zu schaffen. Wollte sie dem Schöpfer ins Handwerk pfeuschen, — sie würde es nur zu erbärmlichen Kreaturen bringen. Und doch ist ihr eine schöpferische Aufgabe gestellt. Sie heißt: in Ehrfurcht vor dem Leben den Boden dafür bereiten, daß die ihr Unbefohlenen sich nach dem Gesetz zu entfalten vermögen, das ihnen eingeboren ist.

Ehrfurcht vor dem Leben bedeutet nicht tatenloses Geschehenlassen. Wie der ordnende und gestaltende Eingriff des Gärtners die Wildnis zum Garten wandelt, so zielt der Verwaltende mit Ordnung und Gestaltung auf ein sinn- und wertvolles Sicheinander in der Menschenwelt. Er muß es verstehen, Kräfte aller Art — politische, wirtschaftliche, erzieherische, künstlerische — so zu lenken, daß sie einander nicht hemmen oder gar aufheben, sondern fördern und verstärken. Dazu wird er schlummernde Kräfte zu wecken suchen, aber auch genötigt sein, widerstrebende lahmzulegen.

Um dergestalt auf Kräfte wirken zu können, muß die Verwaltung selbst über Kräfte verfügen. Was sind das für Kräfte — so fragen wir zum Eingang dieser Kapitelfolge —, die das Verwaltungsgetriebe im Gange erhalten und von ihm ausstrahlen?

Wirkung auf den menschlichen Willen. Art und Stärke einer Kraft lassen sich nicht unmittelbar erkennen, sondern nur aus ihren Wirkungen ablesen. Wo setzt die Wirkung der Verwaltung an? Bei den Menschen als den Trägern all der Kräfte, deren Lenkung ihr obliegt. Man hat wohl versucht, die der Verwaltung eigene Kraft aus ihren greifbaren Werken, etwa aus der Zahl der erstellten Wohnungen, der verlegten Straßenkilometer oder der gelieferten Kilowattstunden zu errechnen. Aber ihre Kraft ist artverschieden von den mechanischen Kräften, die zur Herstellung von Ziegeln, zur Bewegung von Erdmassen und zur Erzeugung von elektrischem Strom erforderlich sind. Zwischen der Verwaltung und ihren Siedlungen, Straßen und Kraftwerken findet keine rein technische Kupplung statt. Die beiderseitigen Kräfte können deshalb niemals in ein direktes Verhältnis zueinander gebracht werden. Ebenso verfehlt wäre es, die Kraft der Verwaltung mit ihrer Wirtschaftskraft gleichzusetzen und sie lediglich nach Maßgabe der geschaffenen wirtschaftlichen Werte einzuschätzen. So manche bedeutsame Verwaltungsmaßnahme — z. B. auf dem polizeilichen Gebiet — entbehrt der meßbaren wirtschaftlichen Auswirkung¹.

Entscheidend bleibt die Wirkung auf Menschen. Die Vielseitigkeit der Zwecke, denen die Verwaltung nachgeht, und die Verschiedenartigkeit der Menschen, auf die sie dabei trifft, zeitigen eine schier unübersehbare Fülle von Einwirkungsarten und -stärken. Die Beeinflussung setzt in all den Bereichen der menschlichen Natur an, aus deren geheimnisvollem Zusammenspiel der Wille erwächst: in der Sphäre des Geistigen und Sittlichen wie im Gefühls- und Lieblesben. Dabei handelt es sich, wie wir noch sehen werden, keineswegs nur um Wirkungen gegenwärtiger, sondern auch um Nachwirkungen vergangener Handlungen.

Macht als umfassende Wirkung. Als Trägerin dieses umfassenden, durch die Jahrhunderte geführten Angriffs auf den ganzen Menschen rückt die Verwaltung in die Reihe der großen Lebensmächte, wird sie selbst zu einer Macht. Als jene „Höhere Macht“, die wir aus der Betrachtung des Beamtenverhältnisses kennen, umfaßt sie Trägerschaft und Wirkung der Kräfte zugleich. Der Begriff entspricht damit auch der deutschen Grundvorstellung von der Obrigkeit als einem eigenständigen Wesen. Macht ist mehr als physische Kraft oder als Gewalt: sie ist der Inbegriff aller Kräfte und Mittel, mit denen auf Menschen gewirkt werden kann, und die Fähigkeit, diese Mittel so einzusetzen, daß die gewünschte Wirkung eintritt.

Der Dichter des „Faust“ scheint ähnlich empfunden zu haben. Im Vorspiel auf dem Theater läßt er den alternden Dichter sich „des Hasses Kraft, die Macht der Liebe“ zurückwünschen. Offensichtlich will er die Liebe gegenüber dem Haß mit dem stärkeren Einfluß ausstatten. Schon vor dem weltlichen hatte der geistliche Dichter (Tersteegen) der Macht im Reiche des Religiösen Raum gegeben, indem er sich vor der „Macht der Liebe“ beugte.

¹ Vgl. S. 83 ff.

Führung. Der Einsatz vielfältiger Machtmittel zum Zwecke der Verfügung über die Kräfte anderer läßt sich auch unter dem Begriff der Führung zusammenfassen. Echtes Führertum schützt die Verwaltung vor Rückfällen in die Praxis des Obrigkeitsstaates. Diesem war jegliche Regelung selbständiger Kräfte bei seinen „Untertanen“ verdächtig; er ließ in Anwendung eines mechanischen Machtbegriffes nur einen Motor gelten: den seinen. Ihm allein sollte es vorbehalten sein, das Staatsgetriebe in Gang zu erhalten. Suchen wir demgegenüber die Wirkungsweise der Führung am technischen Bilde zu erläutern, so sehen wir hier die Kraftübertragung vom Führer auf die Geführten ergänzt durch Vorgänge der Kraftauslösung und Kraftlenkung. Der Führende wünscht gar nicht, als einzige Kraftquelle zu dienen, sondern ist aufs stärkste daran interessiert, daß in seinem Bereich recht viele und recht leistungsfähige Motoren laufen. Orthopädisch ausgedrückt: dem Führenden ist es nicht um die passive, sondern um die aktive Beweglichkeit der Volks-Glieder zu tun. Dabei geht er von einer Grundeinsicht in das Wesen der Führung aus: eine Gemeinschaft kann nur dann auf dem rechten Kurs gehalten werden, wenn ihre einzelnen Glieder steuerbar sind. Steuern aber läßt sich nur der energiegeladene Mensch, nur das fahrende Schiff! Ist seine Maschinerie in Unordnung, so kann es nur noch mühsam geschleppt werden, — oder es wird zum Spielball der Wogen.²

Zustandekommen der Wirkung. Wir haben eingangs davon gesprochen, daß die Wirkung der Verwaltung auf das Volk bei den Willensquellen im Innern des einzelnen ansetzt. Auch der „Wille der Verwaltung“, der Kraftstrom, der sie selbst im Gange erhält und von ihr ausgeht, wird aus mancherlei Quellen gespeist. Man sollte nicht zu viel nach den Motiven fragen, sondern zufrieden sein, wenn sich nur die rechte Wirkung ergibt. Andererseits unterschätze man die Feinfühligkeit des Volkes nicht! Es besteht immer die Gefahr, daß selbstsüchtige Motive auch in die Ausführung hineinschwingen. Das mag ganz ohne Wissen und Willen des Handelnden geschehen, kann aber eine sonst einwandfreie Aktion um jeden Erfolg bringen. Die letzte und tiefste Wirkung entspringt inniger Liebe zu den Betreuten. Darum bleibt dem nur Ehrgeizigen die Gabe echten Waltens versagt³.

Es ist ein Gebot der Lebensklugheit, im Einzelfall nicht viel nach den Beweggründen zu fragen. Erfahrung lehrt aber auch, daß auf lange Sicht nur die edleren Quellen, nur die höheren Motive Stärke und Nachhaltigkeit

² Die kleine Fläche des Glettner-Hilfsruders zwingt das Ruderblatt des großen Dampfers zum Einschwenken und schreibt ihm seine Bahn vor. Aber auch dazu muß sich das Schiff in Fahrt befinden. — Die politische Gleichschaltung zielt ebenfalls nicht auf Willensvernichtung ab, sondern sucht den Willenskräften der einzelnen eine gemeinsame, den Zielen der Regierung entsprechende Richtung zu geben. Entscheidend für den Erfolg ist, daß sich diese innere Wende vollziehe.

³ Welche Folgerungen hieraus bei der Personalauswahl für die Posten mit pflegerischem Einschlag zu ziehen sind, wird S. 237 und 244 erörtert werden.

der Willenswirkung verbürgen. Ein Wille, der lediglich durch die Ich-gebundenen Triebe in Gang erhalten wird, wird allzu leicht versagen, wenn jene Triebe Befriedigung gefunden haben: der Sicherungstrieb durch die feste Anstellung, das Geltungstreben durch einen bevorzugten Posten.

Liebe zum Volke als Quelle des Handelns offenbart sich schließlich auch im Geiste, und zwar in zwiefachem Sinne. Einmal wirkt sie mit an der Gestaltung des ungreifbaren, aber umso fühlbareren Fluidums, das wir als „Geist der Verwaltung“ zu bezeichnen pflegen. Nur wo die Verwaltenden den Strom ihrer Energien aus der Liebe für ihre Volksgenossen speisen, herrscht ein guter Geist. Zum andern aber beflügelt die Liebe den Geist als den Lenker des menschlichen Willens. Die Verwaltung bedarf der Kraft, um sich gegenüber Menschen wie gegenüber sachlichen Gegebenheiten durchzusetzen. Aber bloße Kraft müßte verpuffen, wenn sie nicht mit sachlicher Erfahrung und Menschenkenntnis, mit Anpassungsfähigkeit und Voraussicht, kurz mit Geist gepaart wäre. Der Volksmund sagt „Liebe macht erfinderisch“, und wirklich spornt sie den guten Haushalter, über neue Hilfsmittel, neue Auswege für die ihm Unbefohlenen zu sinnen.

2. Mittelbare Persönlichkeitswirkungen.

Wie kann die Verwaltung in einem so durchgeistigten Sinne Macht sein und Macht ausüben, wie kann sie auf Herz und Gemüt wirken, wenn sie selbst nur Einrichtung (Institution), d. h. ein von seinen menschlichen Trägern losgelöstes, grundsätzlich von ihnen verschiedenes Ding darstellt? Haben wir nicht in anderem Zusammenhang⁴ gezeigt, daß Behörden nicht lieben und hassen, sondern nur funktionieren können? Muß das, was sich dort für die Einzelbehörde ergab, nicht erst recht für die ganze Verwaltung gelten? Der scheinbare Widerspruch löst sich, wenn wir tiefer in das Wesen der großen alten Einrichtungen weltlicher und geistlicher Art eindringen. Dann erkennen wir: es sind stets Persönlichkeiten, auf deren Schaffen das Ansehen und der Einfluß der Institutionen beruhen. Aber das Band zwischen Ursache und Wirkung kann sich der Sicht entziehen. Jene Männer können so vollkommen in ihren Institutionen aufgehen und hinter ihnen zurücktreten, daß ihr Anteil an der Wirkung überhaupt nicht in das Bewußtsein der Beeinflussten tritt. Eine Wirkungsreihe kann das Leben dessen überdauern, der sie in Gang brachte, und auch dann noch Kräfte spenden, wenn der Name ihres Urhebers dem Gedächtnis der Nachwelt entschwunden ist. Schließlich wandelt sich persönlicher Einfluß noch auf dem folgenden Wege zu institutioneller Wirkung auf die Menschen: Erfahrungen, die das Volk mit den einander ablösenden Trägern eines Amtes — etwa des Landratsamtes — macht, verdichten sich im Volksbewußtsein zu einem festumrissenen Bilde, zu einem Typus. Ohne sich an eine bestimmte Person zu heften, wird „der Landrat“ zu einem lebendigen Begriff,

⁴ © 111.

nicht zu einem bloßen Schema. Diese Erhebung ins Typische wird noch dadurch befördert, daß selbst die von dem gegenwärtigen Vertreter des Amtes ausgehenden Eindrücke vielfach nicht unmittelbar, sondern durch Mittelsmänner empfangen werden.

Tradition. Mit solchen Betrachtungen tritt noch einmal die Vergangenheit, Beachtung und Berücksichtigung fordernd, in unseren Gesichtskreis. Wir sahen, daß der Beamte genötigt ist, ständige Verbindung mit ihr zu halten, weil er keinen unerschlossenen, sondern einen mit Siedlungsresten aller Epochen durchsetzten Boden bearbeitet. Wir sahen weiter, daß historische Zustände noch jahrhundertlang nachwirken können. Bereits hierbei gedachten wir des Verhaltens früherer Hoheitssträger. Wir nehmen diesen Faden wieder auf und knüpfen gleichzeitig an das im letzten Absatz Gesagte an, wenn wir jetzt die von vergangenen Obrikeiten ausgehenden Gegenwartswirkungen ins Auge fassen. Auf Kräfte solcher Art stoßen wir sowohl im Hause der Verwaltung selbst wie auch im Volke. In beiden Bereichen beeinflussen sie als Tradition Haltung und Handlung. Wenn man sagt: Traditionen vererben sich, so hat dieser Ausdruck als Analogie zum rechtlichen wie zum biologischen Vorgang Berechtigung. Manche Kenntnis, Erfahrung und Methode wird als wertvolles Erbstück in der Verwaltung bewußt gepflegt und durch die Zeiten weitergegeben. In anderen Fällen ähnelt die Traditionsvererbung mehr dem biologischen Vorgang. Besonders in den großen Behörden mit ihrem Nebeneinander von Beamten verschiedenen Lebensalters braucht es dem einzelnen garnicht ins Bewußtsein zu treten, wenn er etwas aus der Vergangenheit übernimmt, etwas „erbt“. Es geht dem Jüngeren in der Zusammenarbeit mit dem Älteren ganz von selbst „in Fleisch und Blut“ über. Häufiger noch ist man im Volke Erbe ohne es zu wissen und zu wollen. Insbesondere spielt sich der erwähnte Vorgang der Typenbildung durchaus im Unbewußten ab. Jene Vorstellungen setzen sich auf Grund bestimmter Erlebnisse fest und werden durch weitere, gleichartige Eindrücke genährt und befestigt. Richtbilder, die so im Volke entstehen, können eigenartige Rückwirkungen auf den lebenden Vertreter eines Amtes haben: man wünscht, daß er dem gewohnten Typus entspreche, und sucht in diesem Sinne auf ihn einzuwirken⁵.

Die Vergangenheit als Mit-Wirkende. Hiernach sind die Kräfte der Vergangenheit für den Verwaltungenden, der selbst auf Wirkung ausgeht, Mit-Wirkende, die er erforschen und mit denen er rechnen, ja mit denen er ringen muß, um sie niederzukämpfen oder als Bundesgenossen zu gewinnen. Damit ist bereits gesagt, daß Traditionen sich nicht immer als wertvoll er-

⁵ Ähnliche Erfahrungen machen wohl auch Schauspieler, die in der Verkörperung eines Charakters von der sog. Bühnentradition abweichen. Diese springt mit den Gestalten oft in einer Weise um, die den Absichten des Verfassers in keiner Weise entspricht. Aber das Publikum mißt den Darsteller an der aus der Bühnenpraxis gewohnten Auffassung, und Spielleiter wie Schauspieler haben alle Mühe, dem Dichter wieder zu seinem Rechte zu verhelfen.

weisen. Auch hier gibt es manchen „Bruch, von dem der Bruch mehr ehrt als die Befolgung“. Anschauungen und Verhaltensweisen, die einst Kraft und Ansehen spendeten, können, wenn die Zeiten sich wandeln, schwächend und schädigend wirken⁶. Freilich mögen hier auch echte Konflikte auftauchen d. h. solche, bei denen beiderseits Werte auf dem Spiele stehen. In den großen Verwaltungen lebt das Bestreben, die Einheitlichkeit ihrer Entscheidungen im Zeitablauf zu wahren. Diese Einheitlichkeit ist als Pfeiler der Rechtsicherheit ein hohes Gut. So weiß der einzelne, wessen er sich von den Behörden zu gewärtigen hat, und kann daraufhin selbst mit Sicherheit planen. Bei der Darstellung des Aktenwesens⁷ werden wir zeigen, wie das Schriftgut als das „unauslöschliche Gedächtnis“ die Obrigkeit instandsetzt, das Handeln der Gegenwart immer wieder auf seine Übereinstimmung mit den früheren Entscheidungen nachzuprüfen und nach ihm auszurichten. Die Neigung zum kontrollierenden Rückblick hat demnach ihre innere Berechtigung. Umso schwerer und verantwortungsvoller ist es, die Entscheidungspraxis einer ganzen Verwaltung in bewusster Auseinandersetzung mit den Kräften der Vergangenheit umzufeuern, neuen Kräften planmäßig Raum zu geben und mit der Wiederherstellung eines dauernden Rechtszustandes neue Traditionen zu schaffen.

Andere Traditionen sind von vornherein schädlich. Deshalb beschwört ihre Beseitigung keine echten Konflikte herauf, kann aber doch mühsam genug sein. Wir haben jene Verwaltungsbräuche im Sinne, die sich nicht im Zuge fortwirkender Kräfte, sondern nach dem Gesetz der Trägheit vererben. Man hält an ihnen fest, obwohl sie längst Sinn und Wert verloren haben. So manches schmückt sich mit dem Ehrentitel der Tradition, was seine Verewigung doch nur der Pedanterie, der Gedankenlosigkeit oder der Bequemlichkeit verdankt⁸.

Auf der anderen Seite, beim Volke, mag es ähnlich aussehen. Die Normalvorstellungen, die sich hier vom Wesen der Obrigkeit gebildet haben, können (nicht ohne Schuld vergangener Beamtengenerationen) mit den Grundsätzen einer geordneten und hochstehenden Verwaltung unvereinbar sein. Einflüssen, die solch unzeitgemäßen Meinungen und Wertungen entspringen, dürfen die Behörden auf keinen Fall nachgeben.

Gelingt es dem Verwaltenden, mit den hemmenden Überlieferungen zu brechen, so werden ihm dafür die edlen, überzeitlichen Traditionen als ein „Schatz der guten Werke“ doppelt wertvolle Dienste erweisen. Ja, es sind wirklich Werke, Leistungen von Persönlichkeiten, die in jenen Schatzkammern aufgehäuft liegen. Es ist das Geheimnis der großen Institutionen, daß ihnen die typenhaften Vorstellungs- und Gefühlswelt der Menschen⁹ als Ausgleichsbecken dient. Über den Mittler der Institution setzt sich die einmalige, höchst persönliche Leistung bedeutender Männer in einen gleichmäßig flutenden Strom

⁶ Vgl. auch die einschränkenden Bemerkungen zum Werte der Erfahrung S. 77.

⁷ S. 211.

⁸ Vgl. auch hierzu die Ausführungen zum Aktenwesen S. 212.

⁹ und zwar sowohl der Organisationsangehörigen wie ihrer Klientel.

der Wirkung um. Auch wenn zeitweise keine überragende Persönlichkeit Energien spendet, läßt der Kraftspeicher der Tradition die Gesamtwirkung nicht gleich absinken. Aber allzulange darf die Zufuhr nicht stocken! Sonst werden doch jene Vertrauens- und Kraftreserven im Volke angegriffen, deren das Land zumal in ernsten Zeiten bedarf. Darum ist es eine Schicksalsfrage für die Verwaltung, daß ihr immer wieder Menschen geschenkt werden, die das Kraftnetz unter Spannung zu halten vermögen.

3. Unmittelbare Persönlichkeitswirkungen.

Man wird möglicherweise einwenden, wir hätten Kräfte in Anspruch genommen, die der Sphäre des Politischen vorbehalten sind, und damit die selbstgezogenen Grenzen¹⁰ überschritten. Laten wir recht daran, der Verwaltung Persönlichkeiten zu wünschen, die das Kraftnetz aus eigenem aufladen? Ist die Energiezufuhr nicht Sache der politischen Leitung?

Die Energie. Die Anschauung, daß der Verwaltung lediglich eine ausführende, keine führende Tätigkeit zuzubilligen sei, hat unter den Politikern von jeher Vertreter gefunden. In Zeiten der politischen Wende pflegt sie an Boden zu gewinnen. Hemmungen, die bei der Umsteuerung des Staatsapparats auftreten, führen dann wohl dazu, die Verwaltungsorganisation ausschließlich danach zu bewerten, ob sie (elektrotechnisch ausgedrückt) einen „guten Leiter“ abgebe, d. h. einen guten Weiter-Leiter von Regierungsanordnungen. Aber eine solche Auffassung würde den Bedürfnissen großer Gemeinwesen auf die Dauer nicht gerecht. Dabei liegt es uns fern, die Verwaltung zu einer völlig selbständigen Kraftzentrale zu erheben. Eine besondere, ihr übergeordnete politische Leitung ist unentbehrlich. Wir verbleiben dabei¹¹, daß die Regierung der gesamten Staatstätigkeit den gesetzlichen Rahmen, den sachlichen Inhalt und die wirtschaftliche Grundlage gibt. Die Verwaltenden vermögen niemals alle zur Führung erforderlichen Kräfte aus sich selbst heraus zu entwickeln. „Beamtenregierungen“ sind nur Not- und Übergangslösungen.

Stärkster Motor der Verwaltung ist hiernach die Regierung. Aber sie darf nicht der einzige bleiben! Sonst müßte sie gewärtigen, daß ihre Weisungen nicht mit der nötigen Kraft bis zum Volke durchdringen. Auch wäre zu besorgen, daß dort, wo zentrale Anordnungen fehlen, wo aus dem Geiste heraus gestaltet werden muß, Geistlosigkeit und Schwäche platzgreifen. Die Grundsätze der Führung, der Menschensteuerung, die wir oben am Verhältnis der Verwaltung zum Volk erläutert haben, gelten auch für die Beziehung zwischen Regierung und Verwaltung. Nehmen wir hinzu, was wir über die Bedeutung der Vollnaturen für die Kraftversorgung wissen, so erkennen wir: auch die Einheiten der Verwaltung können Kurs und Tempo nur halten, wenn ihre eigenen Kraftmaschinen einwandfrei laufen. Andernfalls wird das Ganze zu einem langsam dahinschleichenden und dabei schwer zu steuernden Schlepptzug.

¹⁰ Einführung E. 5. ¹¹ Einführung E. 3.

Der Wille. Von unserer Suche nach den Kräften, die das Verwaltungsgetriebe in Gang erhalten und von ihm ausstrahlen, bringen wir die Erkenntnis heim, daß der menschliche Wille in seiner mittelbaren und unmittelbaren Wirkung die Triebfeder des Geschehens ist. Der Wille ist von ausschlaggebender Bedeutung für Initiative und Aktivität, d. h. für die aus eigenem Antriebe und auf eigene Verantwortung zupackende und gestaltende Verwaltungstätigkeit.

Wir sprachen vom Geschehen, und gewiß geht in den Behörden ständig irgend etwas vor. Aber trotzdem mag bisweilen nichts „geschehen“, nämlich nichts weiterkommen oder neu ins Leben treten. Forschen wir nach dem Grunde, so beobachten wir bei den Verwaltungen von alter Tradition eine ähnliche Haltung zu den Lebenserscheinungen, wie bei alten, abgeklärten Menschen: es ist die Neigung abzuwarten¹².

Alte Akten erzählen nicht nur von der tatkräftigen Meisterung der Probleme ihrer Zeit. Sie berichten auch von manchem Notschrei, auf den die Obrigkeit keine Antwort fand, von Mißständen, zu deren Behebung sie — außer einiger Papierarbeit — garnichts unternahm. Geht man aber der Weiterentwicklung nach, so kann man mitunter feststellen: die Bittsteller sind darum nicht zugrundegegangen. Sie haben sich selbst geholfen oder die Dinge haben sich sonst irgendwie eingereckt; die Zeit hat ihre heilende Wirkung ausgeübt. Solche Erfahrungen legen Zurückhaltung nahe, solange noch Hoffnung auf Besserung aus eigener Kraft besteht. Aber hinter dem Vorgeben wohlervogenen Abwartens dürfen sich niemals die Alterserscheinungen der Teilnahmslosigkeit und des Ruhebedürfnisses verbergen.

Schon Goethe erkannte, daß übergroßes Vertrauen auf Selbstheilung die Aktivität beeinträchtigen könne. Er bemerkt, „daß ein Fürst, der lange regiere, so vieles sich von selbst wiederherstellen sehe, daß notwendig dadurch eine mindere Regsamkeit bei Abwendung drohender Übel entstehe.“ (Biedermann, Goethes Gespräche II, 572, Gespräch mit J. v. Müller 1822).

Die Tat. Heute würde „mindere Regsamkeit“ Stillstand, Rückschritt und Tod bedeuten. Wenn wir eingangs darlegten, die Kraft der Verwaltung könne nicht aus ihren greifbaren Werken errechnet werden, so sollte damit nicht der Wert der Tat, des schöpferischen Zugriffs, herabgesetzt werden. Der ganze Verwaltungsapparat ist nur das Rüstzeug zur Tat. Die Willenskräfte der Verwaltenden müssen erhalten, gepflegt und immer wieder erneuert werden, damit die Verwaltung selbst in ungebrochener Kraft zu schaffen und zu gestalten vermöge.

¹² wie auch beide gewöhnt sind, neu Auftretendes an der Erfahrung zu messen, wobei in der Verwaltung die Akten das amtliche, jedes persönliche weit übertreffende Gedächtnis darstellen.

A. Formen.

Zwölftes Kapitel. Schriftwerk und Rede.

I. Schriftwerk.

Gedanke — Wort — Sprachwerk. Was immer lebendig ist im Verwaltenden an Geist und Gefühl, — um ihm wirkende Kraft zu verleihen, bedarf es der Formung und Mitteilung. So wird die deutsche Muttersprache zum vornehmsten Werkzeuge. Zu ihrem pfleglichen Gebrauch verpflichtet den Beamten die hohe Aufgabe der Treuhänderschaft am Volke. Das Bewußtsein solcher Verantwortung sollte aus jeder Lebensäußerung hervorleuchten.

Schriftsatz wie Rede sind das Ergebnis einer Bemühung, an der die geistige Persönlichkeit als Ganzes beteiligt ist. Dem Verstand kommt die leitende Aufgabe zu. Er steckt die Grenzen ab für die Erfassung der Einzelaufgabe und läßt Gefühl und Willen im rechten Maße einströmen.

Während die Entstehung des inneren Bildes — als ein sprachlich noch nicht geformter Vorgang — in diesem Zusammenhang nicht weiterverfolgt werden kann, ist eine kritische Betrachtung der Umsetzungsarbeit unumgänglich. Hier, bei der Kristallisation des Gedankens zum Wort, liegen die Wurzeln des Gelingens. Hier liegen aber auch die Ursachen einiger Krankheiten des Sprachwerks, die zu unrecht als bloße Stilmängel gelten.

Ist sich der Verfasser über sein Vorhaben in den Hauptlinien und im Umriss klar, schwebt ihm der Gedankeninhalt vor (wie es so bezeichnend heißt), so beginnt er dem Ausdruck zu verleihen, was ihm vorschwebt. Dabei wird er darauf achten müssen, daß Gedanke und Wort auch ihren Platz in der Vorstellungswelt und im Sprachschatz des Empfängers haben. Soll doch sein Werk zu Kopf und Herz derer sprechen, die es angeht. Um die Sinnerfüllung braucht es ihm nicht bange zu sein. Unsere Sprache ist so reich, daß sie der feinsten Besonderheit eines Satzbestandes und dem verwickeltsten Gedankengang gerecht werden kann. Man muß die Ausdrucksmittel nur beherrschen und es sich nicht verdrießen lassen, alle Möglichkeiten so lange gegeneinander abzuwägen, bis Gedanke und Wort sich genauestens decken. Die Sorgfalt kommt nicht nur dem fertigen Werke zugute, sie offenbart auch Ursprungsmängel des gedanklichen Aufbaus. Was sich beim besten Willen nicht klar ausdrücken läßt, ist meist schon nicht klar gedacht, leidet an inneren Widersprüchen. Gewissenhafte Spracharbeit ist von klärender Kraft.

In der Praxis spielt sich die Konzeption in verschiedenstem Zeitmaß ab. Für den Anfänger ist es meist ein mühsames Mosaikspiel. Auf neuen Tätigkeitsgebieten, mit umfangreichen Stoffmassen kann es aber auch für den Geübten

ein schweres Ringen geben. Andererseits rücken bei dem erfahrenen, gewandten Beamten gedankliche Erfassung und sprachliche Formgebung so nahe aneinander, daß sie in einem Arbeitsgang erfolgen. Da wird etwa ein Erlaß oder Bericht glatt herunterdiktirt und verläßt das Haus in einer Gestalt, die dem formalen Verständnis keine Schwierigkeiten bereitet. Bewunderung verdient solch schnellfertiges Sprachwerk aber nur, wenn die überlegene Anordnung des Stoffs und die Treffsicherheit des Ausdrucks gewahrt bleiben. Tatsächlich können hervorragend Veranlagte Gedankenaufbau und Umsetzung ins Wort gelegentlich mit unvorstellbarer Schnelligkeit und Genauigkeit vollziehen. Allzuoft geht jedoch die Fügigkeit auf Kosten der Richtigkeit oder doch jener Gewissenhaftigkeit in der Gestaltung, die man intellektuelle Redlichkeit nennt. Die Erzeugnisse der durchschnittlichen Schnellschreiber und Schnellredner weisen einen kümmerlichen Sprachschatz auf. Der Stoff ist auf ein paar amtsgewohnte oder landläufige Formeln gebracht, und diese sind mit einigen Allerweltswendungen verknüpft. Ein Sprachwerk, dem die Kraft der Vorstellung und Prägung fehlt, kann keine klaren Vorstellungen erwecken und keine Energien auslösen. Es bleibt ohne echte Wirkung.

Aufgaben der Schule. Aufgabe der Höheren Schule als der Vorbereiterin für die geistigen Berufe sollte es sein, ihre Zöglinge zum Erwerb des sprachlichen Rüstzeugs so sicher anzuleiten, daß sie sich selbst weiterhelfen können. Sache der Hochschule wäre es dann, bei schriftlichen Arbeiten und Vorträgen die Weiterbildung zu fördern. Würden unsere Bildungseinrichtungen diesen Aufgaben gerecht, so hätte hier manches ungeschrieben bleiben können. Leider erweisen sich die Verwaltungsanwärter — Abiturienten und Referendare — meist als unvollkommen ausgerüstet. Eine Besserung ist nur insoweit festzustellen, als der Einfluß der lateinischen Syntax nachgelassen hat. Die Sätze sind nicht mehr so lang und verschachtelt. Die Erlebnisthemem beim deutschen Aufsatz haben die Darstellung frischer und anschaulicher gemacht. Bei aller Freude an einer wirkungsvollen Darstellung des Erlebnisses¹ muß der junge Mensch es jedoch lernen, die Sprache als Präzisionsinstrument zu führen und bei der Wahl des Ausdrucks ebenso sachverständig und verantwortungsbewußt zu Werke zu gehen wie die Handwerker und Künstler auf ihren Schaffensgebieten.

Nach Erfahrungen des Verfassers mit Referendaren war diesen die hingebende Suche nach der treffendsten Wendung, nach der schlüssigsten Verbindung oft eine ungewohnte Beschäftigung. Sie waren schon zufrieden, wenn das gewählte Wort eben so „hinhaute“ in die gewünschte Richtung. War alles schlecht und recht aneinandergereiht, dann gab es höchstens noch eine äußerliche Stilglättung. Ein Wort, das „man nicht sagen kann“, wurde durch ein anderes ersetzt, ein Wort das sich wiederholte, irgendwie abgewandelt. Die unlösliche Verknüpfung von Inhalt und Form schien unbekannt, die Gestaltung der Form aus dem Inhalt war jedenfalls nicht geübt. Kein Wunder, wenn der Ehrgeiz des Anwärters sich darin erschöpfte, sich die äußeren Merkmale des ledernsten Bürostils anzueignen.

¹ bei der er im Aufsatz auch ein wenig nachfärben und ausschmücken durfte!

Grundsätze für den Aufbau. Man hat verdienstvolle Versuche angestellt, das Amtsdeutsch (das eben kein Deutsch ist) durch Aufstellung allgemeiner und besonderer Regeln zu verbessern. Aber zum Kern des Übels dringt man damit nicht vor. Es gibt Vorgesetzte, die jene Regeln auf dem Schreibtisch liegen haben und danach die Entwürfe verbessern. Andere haben — wie gewisse Studienräte — bestimmte stilistische Ab- und Zuneigungen. Ihre Untergebenen richten sich danach, aber es bleiben oberflächliche Schönheitsreparaturen. Der Hebel ist tiefer anzusetzen. Was die Schulen versäumten, müssen die Behörden bei ihren Anwärtern nachholen.

Für den Aufbau eines amtlichen Sprachwerks kann der Anfänger mit den von der Schule mitgebrachten Gliederungsgrundsätzen nicht viel beginnen, er kann das bei der Justiz Erlernte nicht ohne weiteres verwerten, und er findet im neuen Beruf keine allgemeingültigen Schemata vor. Die Schwierigkeiten rühren daher, daß er in einen geschlossenen Wirkungskreis eintritt, innerhalb dessen das einzelne Schriftstück kein Eigenleben führen, sondern eine durch das Ganze bestimmte Aufgabe, eine Funktion erfüllen soll. Demgegenüber tragen Schulaufsatz und wissenschaftliche Arbeit ihren Zweck in sich selbst (oder sollen es doch), beide folgen ihrem eigenen Gesetz. Ähnlich liegt es auf dem Kerngebiet der Justiz, bei den Entscheidungen in Zivil- und Strafsachen. Sie sind wohl Teilstücke in dem großen System der Rechtspflege, aber die Bindung ist doch weit loser, als bei der Verwaltung, und jede über den Sonderfall hinausgehende Zweckhaftigkeit im sachlichen Inhalt ist ja gerade verpönt.

Nach gutem Brauch tritt der Jurist mit einer bestimmten Fragestellung an das Tatsachenmaterial heran. Der Ziviljurist fragt: welches Rechtsverhältnis liegt vor?, der Strafsachjurist: sind die Tatbestandsmerkmale einer strafbaren Handlung gegeben? — und dann beginnt die Durchleuchtung und Sichtung. Vieles wird als juristisch unerheblich beiseite geschoben, und oft bleiben nur ganz wenige Umstände von Bedeutung. Der Verwaltungsmann kennt keine so scharf umrissenen Fragen. Auch für ihn spielt der juristische Gesichtspunkt eine Rolle, aber selten wird es der einzige sein. Dementsprechend ist auch der Kreis der Erscheinungen vielseitiger, auf die der Beamte sein Augenmerk richtet. Da gibt es nicht so viel Abfall, wie bei der Sonderungsarbeit des Juristen. Ja die unscheinbarsten Dinge geben mitunter die wichtigsten Fingerzeige. Eine umlaufende Anekdote kann aufschlußreicher sein als eine umfangreiche Statistik.

Drei Stoffgruppen.

Angesichts der Vielfalt der Aufgaben und Gelegenheiten muß die Frage, mit der der Verwaltungsbeamte an sein Material herantritt, weiter gefaßt werden, als in der Justiz. Sie muß den Zweck im Sinne haben, dem das Sprachwerk dient, und sie muß alle Wege zu seiner Erfüllung offen lassen. Die Frage würde hiernach etwa lauten: Welcher besonderen Aufgabe dient mein Vorhaben im Rahmen der Gesamtarbeit, und mit welchen Mitteln komme ich dem Ziele näher? Für den Aufbau kann es keine so allgemein-

gültige Anweisung geben, wie das Schema des Urteils: Tenor — Tatbestand — Entscheidungsgründe. Mangels eines solchen Univerfalschemas müssen wir uns darauf beschränken, die wichtigsten Stoffgruppen zu ermitteln und Richtlinien für ihre Behandlung zu geben.

- Wir scheiden:
1. Schau über das Material,
 2. Beurteilung und Bewertung,
 3. Willensäußerung.

1. Schau über das Material.

Unter Gruppe 1 ist alles einbegriffen, was an Tatsächlichem gebracht wird, während die Bewertung den beiden anderen Gruppen vorbehalten bleibt. Die Tatsachendarstellung ist recht eigentlich das Feld für die Auswirkung der intellektuellen Redlichkeit. Der Drang nach Gründlichkeit und Genauigkeit ist der Motor, der den Beamten nicht eher ruhen läßt, bis er dem ihm vor-schwebenden Bild die vollkommenste, photographisch getreue Sprachgestalt verliehen hat.

Der subjektive Einschlag. Das Tatsachenmaterial umfaßt nicht nur äußere Geschehnisse und Verhältnisse, sondern innere, seelische Zustände ebenso wie Abläufe seelischer Bewegungen. Damit taucht die Frage des Einflusses der eigenen Persönlichkeit, des subjektiven Einschlages auf. Er läßt sich auch bei stärkstem Sachlichkeitsbemühen nicht ausschalten. Um im Vergleich mit der Photographie zu bleiben: kein Mensch verfügt über die gleiche geistige Optik wie der andere. Die Unterschiede werden sich dann am stärksten bemerkbar machen, wenn der Gegenstand der Aufnahme vielgestaltig und reich an Hintergründen ist. Die Tatsache, daß das Berichtsmaterial durch das Medium einer Persönlichkeit gegangen ist, mindert den Wert des Schriftwerks nicht.

Besonderer Sorgfalt bedarf die Formulierung von Feststellungen, die praktisch nicht nachgeprüft werden können, weil sie überwiegend auf persönlichen Eindrücken des Berichterstatters beruhen. An anderer Stelle² wird die Bedeutung von Sinnesart und Seelenlage des Volkes zu erörtern sein. Dieser Bedeutung entspricht die Verantwortung des Darstellenden. Für die Gestaltung jener inneren Tatsachen gelten die gleichen strengen Gesetze, wie für die äußeren Geschehnisse. Dadurch, daß der Verfasser dabei ganz auf sich selbst gestellt ist, darf er sich nicht zum Fantasierer verleiten lassen. Erfahrungsgemäß machen sich hier, auf unkontrollierbarem Gebiet, am leichtesten verfälschende Einflüsse von außen geltend. Etwa jene Entartungserscheinungen der Subordination, deren wir bei Würdigung des Vorgesetztenverhältnisses gedacht haben³. Die Rücksicht auf das, was ein Vorgesetzter — tatsächlich oder vermeintlich — zu hören wünscht, darf den Beamten niemals veranlassen, bei der Wiedergabe von Tatsachen auch nur im geringsten von seiner wohlbegründeten Über-

² S. 239. ³ S. 131.

zeugung abzuweichen. „Tatsachen sind heilig!“ Peinliche Selbstprüfung ist erforderlich, um Störungsquellen aus dem eigenen Unterbewußtsein zu verstopfen. Da gilt es, jene Wünsche im Zaum zu halten, die zum Vater des Gedankens und des Worts werden wollen. Es gibt Beamte, die sich scheuen, eine bedrohliche Lage ungeschminkt darzustellen, weil sie fürchten, dabei selbst den Mut zu verlieren oder für nutzlos gehalten zu werden. Wer sich selbst und seine Vorgesetzten derart täuscht, pflegt zu versagen, wenn es ernst wird und ans Handeln geht.

Beobachtungsgabe und Merkfähigkeit. Überall dort, wo der Beamte nicht nur aus den Akten für die Akten, für den inneren Dienst schafft, sondern in Berührung mit der Umwelt steht, hängt der Wert des Werks ab von seiner Fähigkeit, die Erscheinungen getreu zu erfassen und wiederzugeben, von seiner Beobachtungsgabe und Merkfähigkeit. Das gilt insbesondere für Geschehensabläufe. Sei es, daß sie selbst wahrgenommen wurden, sei es, daß der Beamte sich bei einer Vernehmung um die Wiedererweckung und Gestaltung fremden Erlebens bemüht. In der Formulierung, zumal in der verkürzenden und zusammenfassenden, liegt schon Willensbetätigung und Machtausübung — und ein entsprechendes Stück Verantwortung⁴. Die Grenze zur Stoffgruppe III — Willensäußerung — ist insoweit fließend, oder richtiger: Der Wille ist als sammelnde und gestaltende Kraft schon an der Materialbeschaffung beteiligt. Nicht immer ist der Beamte in der glücklichen Lage, Zustände aus eigener Beobachtung, Vorgänge aus eigenem Erleben schildern zu können. Für manche Feststellungen wird er auf Nachrichten aus zweiter Hand, auf mehr oder weniger zuverlässige Auskunftspersonen oder auf bloße Gerüchte angewiesen sein. Er muß dann entscheiden, ob und inwieweit er sich über die Tragfähigkeit seiner Unterlagen ausdrücklich aussprechen soll. Im allgemeinen geht schon aus dem Stoff hervor, ob eine zuverlässige Darstellung möglich ist, oder ob nur Anhaltspunkte geliefert werden können. Handelt es sich z. B. um einen Lagebericht, so wird der Vorgesetzte als Empfänger selbst zu beurteilen vermögen, ob er ihn zur Grundlage seiner Entschlüsse machen, oder nur als Material für einen Gesamtüberblick verwenden darf. Der Empfänger wird vor allem wissen, daß es in solchen Fragen keine mathematische Genauigkeit gibt und daß der subjektive Einschlag eine ganz besondere Bedeutung hat. Ein Vorgesetzter, der so vernünftig denkt und verfährt, wird nicht erleben, daß seine Untergebenen überhaupt keine klare Behauptung mehr wagen, sondern alles mit Einschränkungen und Fragezeichen versehen. Derartige Zusätze haben nur dann ihre Berechtigung, wenn andernfalls falsche Schlüsse gezogen und Entschlüsse gefaßt werden könnten. So ist auch die Hervorhebung, daß es sich um ein „diesseitiges Ermessen“ handle, meist überflüssig. Allgemein gehaltene Abschwächungen wie „ich möchte glauben“ oder „ich glaube zu

⁴ Aus diesem Grunde gehört es zu den anerkannten Spielregeln der Verwaltung, daß von der Niederschrift über eine Verhandlung nur dann ein erkennbarer Gebrauch gemacht wird, wenn sämtliche Beteiligte mit der Fassung einverstanden sind.

sollen“ sind sprachlich wie sachlich vom Übel. Was nützt es dem Vorgesetzten, wenn er lediglich merkt, der Berichterstatter habe seiner eigenen Behauptung nicht recht getraut? Jede Einschränkung soll erkennen lassen, aus welchem Grunde, in welcher Richtung sie erfolgt.

Behandlung der Quellen. Das gilt auch für die Quellen. Der bloße Zusatz „wie ich erfahre“ ist wertlos. Er erlangt erst durch eine Herkunftsangabe Bedeutung. Wenn andererseits eine Quelle angegeben wird, so ist Sorgfalt am Platze. Wer z. B. von einem zuverlässigen Metallindustriellen eine bestimmte Nachricht erhält, der mag schreiben: „Aus Kreisen der Metallindustrie erfahre ich . . .“ Gibt der Gewährsmann dagegen gewisse Stimmungen zum besten, so wird man sie nur dann als „Stimmung in der Metallindustrie“ bezeichnen dürfen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß es sich wirklich um typische Vorgänge handelt.

2. Beurteilung und Bewertung.

Die Erwähnung des subjektiven Einschlags deutete bereits darauf, daß die Grenze zur zweiten Gruppe fließend verläuft. Insbesondere die inneren Tatsachen bedürfen vielfach einer Vorbeurteilung, bevor sie zusammen mit dem eindeutigen Tatsachenmaterial der Gesamtbewertung unterzogen werden. Im Verwaltungsschriftwerk lassen sich Tatsachenvielergabe und Bewertungsarbeit nicht so scharf scheiden wie Tatbestand und Urteilsgründe im gerichtlichen Erkenntnis. Immerhin sollte man um eine möglichst sorgfältige Grenzziehung bemüht bleiben. Der Begriff des Bodens der Tatsachen hat in der Verwaltung einen Ehrenplatz. Der Beamte muß erst auf die Fragen: Was weiß ich? Was liegt mir vor? eine klare Antwort haben, ehe er weiter fragt: Wie bewerte ich es? Wie stelle ich mich dazu? oder gar schon: Was tue ich? Vorzeitige, ungeordnete Bewertung droht zur Trübung der Tatsachenerkenntnis zu führen. Werden Tatsachen und Erwägungen miteinander vermengt und machen sich dann allerlei außerhalb der Sache liegende Rücksichten und Wünsche geltend, dann sind Spekulationen und Hoffnungen schnell in Realitäten umgedeutet. Auf einem solchen Durcheinander von Richtigem und Falschem lassen sich keine folgerichtigen und wirksamen Entschlüsse aufbauen⁶.

Um die Lebenserscheinungen, an denen sie Anteil nimmt, für ihre Zwecke aufzubereiten, handhabt die Verwaltung eine Reihe wissenschaftlicher und technischer Methoden. Wir beginnen mit der juristischen. Normen des Öffentlichen wie des Privatrechts kommen in Frage. Die ersteren bilden den festen Rahmen, innerhalb dessen sich die Verwaltung bewegt, die Schienen, auf denen sie läuft. An anderer Stelle⁷ wird darzulegen sein, daß mitunter ein unzulänglicher Zweckmäßigkeitsbegriff den Wagen vom festen Schienenwege abzudrängen sucht. Will der Verwaltungsdienst dagegen ernstlichen Widerstand leisten, so darf er sich an der einwandfreien Klärung der Rechtsfrage nicht

⁶ Vgl. auch die Bemerkungen zur Majestät der Tatsachen in der Volkserkenntnis, S. 164. ⁷ Vgl. S. 221.

vorbeidrücken oder sie gar bewußt verschleiern. Nichtachtung des Rechts rächt sich immer. Findet eine rechtliche Beurteilung statt, so ist auf die einschlägigen Normen deutlich Bezug zu nehmen; der Verfasser hat sich mit ihnen klar auseinanderzusetzen.

Begründung von Ermessensentscheidungen. Insbesondere ist bei Ermessensentscheidungen größte Sorgfalt zu fordern. Die Gründe, die den Beamten innerhalb seines Ermessensspielraums gerade so und nicht anders handeln lassen, müssen aus der Sache geboren sein und im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Verwaltung stehen⁸. Neben den schon erwähnten Störungsquellen können sich auch Selbstsucht und Lust an der Schikane als Motive einschleichen. Selbst die Korruption wählt bisweilen die Tarnung des Ermessens. Handelt es sich um grundsätzliche, weittragende Entschlüsse, so ist auf schriftliche Festlegung der Gründe (wenn auch nur für den internen Gebrauch) zu dringen. Unfachliche oder gar unlautere Motive scheuen die Fixierung. Vom Zwang zur sprachlichen Gestaltung geht nicht nur eine klärende, sondern auch eine reinigende Kraft aus.

Juristische Darstellung. Solche Arbeiten fordern ein verfeinertes Gliederungs- und Darstellungsvermögen. Deshalb kann man nur wünschen, die Juristen, die in die Verwaltung eintreten, möchten nicht alles verlernen, was sie bei der Justiz erworben haben. Die Zivilgerichtsbarkeit bleibt die Hohe Schule der Rechtsfindung. Die dort ausgebildeten Methoden gelten auch für die Handhabung des Öffentlichen Rechts. Die Verwaltung sollte sich für ihre juristischen Arbeiten die Präzision der guten Zivilurteile zum Vorbild nehmen. Der logisch-juristische Schlendrian, der vielfach bei ihr herrscht, gereicht ihr nicht zur Ehre. Selbst für rein zivilrechtliche Erörterungen, bei denen Ausdrucksängel geradezu unvermeidbar und unheilbar erscheinen, wird sich bei einwandfreier Gedankenarbeit auch die rechte Form finden lassen.

Freilich darf man nichts Unmögliches verlangen an Leichtverständlichkeit. Die Darstellung und Auswertung verwickelter Tatbestände wird niemals in dem Sinne gemeinverständlich sein, daß sie von jedermann ohne alle juristische Vorkenntnisse aufgenommen werden könnte. Es müßte denn das gesamte begriffliche Handwerkszeug mitgeliefert werden, was wiederum zu einer unerträglichen Langatmigkeit führen würde. Man erhoffe auch nicht zuviel an Gemeinverständlichkeit von dem Ersatz von Fremdwörtern juristisch-technischer Art durch deutsche Wendungen. Die Verdienste der Sprachreinigung in allen Ehren! — Die Schwierigkeiten für das Verständnis liegen oft nur scheinbar im fremden Wort, tatsächlich aber in der begrifflichen Verdichtung und Verknüpfung, ohne die man der Vielfalt der Erscheinungen nicht gerecht werden kann.

Graphische Methoden. Unter den sonstigen Methoden, mit denen die Verwaltung den Tatsachenstoff zu durchleuchten sucht, stehen die volkswirtschaftlich-statistischen an erster Stelle. Hier gewinnen neben dem sprachlichen Ausdruck zwei weitere Darstellungsmittel wachsende Bedeutung: Zahl und

⁸ Grundsätzliches zum Ermessen vgl. S. 230 ff.

Zeichnung, Tabellen und graphische Darstellungen. Die Mittel der Statistik sind für die moderne Verwaltung unentbehrlich nicht nur zur Meisterung der Massenerscheinungen⁹, sondern auch zur Aufbereitung des Stoffs für die Entscheidung. Manche verwickelte Angelegenheit wird durch ein paar gut gewählte Kurven schneller verständlich und spruchreif gemacht als durch seitenlange Erörterungen. Insofern bedürfen die Eingangsbemerkungen zum Wort als dem Ausdruck der Gedanken noch der Ergänzung. Gewisse Größenvorstellungen und Denkfiguren leben nicht als ungesprochene Worte, sondern in einer anderen Gestalt im Bewußtsein: als Zeichen und Bilder. Um sie zu übermitteln, bedarf es denn auch nicht der sprachlichen Brücke, sondern nur der Zeichen-Wiedergabe. Diese Art der Übermittlung vollzieht sich meist schneller und vollständiger als über das Wort. Nach einer jahrhundertelangen Vorherrschaft von Wort und Schrift erkämpft sich jene Form der Gedankenübertragung allmählich wieder ihren Platz. Die graphische Darstellung beugt der bloßen Begriffsspielerei vor und fügt sich damit dem Rahmen des anschaulichen Denkens ein, dessen Übung für die Bildung der Gesamtschau¹⁰ so wertvoll ist.

3. Willensäußerung.

Gruppe 3 umfaßt alles, worin sich die Willensrichtung des Werks ausdrückt. Der Verwaltende tritt — wie wir zeigten — mit der Frage nach der Aufgabe an seine Arbeit heran. Jetzt geht es um die Lösung. Jedes Sprachwerk ist ein Teilstück im Gesamthandeln des Organisationskreises. Motor des Handelns ist der menschliche Wille; der Schaltvorgang, der ihn in die Erscheinung treten läßt, heißt Entschluß.

Die fruchtbarsten Gedanken über den Weg von Willen über den Entschluß zur Tat finden sich in den Werken über Strategie. Aus dem, was dort über Rechtzeitigkeit, Folgerichtigkeit und Klarheit des Entschlusses gesagt ist, kann die Verwaltung viel lernen.

Prüfstein dafür, ob ein Sprachwerk wirklich eine wortgewordene Tat darstellt, ist die Deutlichkeit, mit der Richtung und Inhalt des eingesezten Willens aus ihm hervorleuchten. Mag der Schriftsatz noch so umfangreich und verwickelt sein, — auf die Frage: Was will die Behörde? muß er eine ohne weiteres abzulesende Antwort erteilen.

Der räumliche Anteil der Willensäußerung am einzelnen Stück unterliegt großen Verschiedenheiten. Ein Erlaß, der von Feststellungen und Bewertungen ganz absieht, sondern nur Anordnungen enthält, ist von der ersten bis zur letzten Zeile eine erkennbare Bekundung des Willens. Wird dagegen eine Angelegenheit zwischen mehreren Dienststellen in langwierigem Schriftwechsel verhandelt, so kann der Willensanteil zusammenschmelzen und sich schließlich ganz verflüchtigen. Dann wird nur noch herumgeredet um die Sache.

Solcher Mißbrauch kann, soweit es sich um nachgeordnete Behörden handelt, durch die Anordnung erschwert werden, daß die Willensbekundung (der Vorschlag oder Antrag) einzurücken und dadurch im Schriftbild hervorzuheben ist. Das bedeutet einen heilsamen Zwang, Farbe zu bekennen.

⁹ Vgl. S. 218. ¹⁰ Vgl. S. 97.

Bei manchen Gelegenheiten pflegt es dem Schreibenden kaum bewußt zu werden, daß auch sein Wille aufgerufen ist. So, wenn er dem Vorgesetzten über einen Vorgang zu berichten hat. In solchem Falle ist er keineswegs nur Werkzeug. Zumal wenn es um verwickelte, umfangreiche Tatbestände geht, hat er Gelegenheit, sich in der Ermittlung wie in der Stoffverarbeitung als Persönlichkeit zu bewähren. Sein Willenseinsatz bleibt unentbehrlich für das Gelingen, wenn auch der Anstoß dazu vom Vorgesetzten gekommen ist und wenn auch die — durch den Bericht vorbereitete — Umsetzung in die Tat wiederum in dessen Händen liegt¹¹.

II. Rede.

„Eine Rede ist keine Schreibe“, — das volkstümliche Wort zielt auf die Anordnung eines gesprochenen Gedankengebildes wie auf die Eigenart seiner Übermittlung.

Ein jedes Gedankenwerk — Schriftsatz wie Rede — ist eine Folge, es reiht die Gedanken zu einem Nacheinander auf. Beim Schriftwerk vermag das Auge diesen Ablauf durch räumliche Vorstellungen zu ergänzen: in der klaren Druckseite, in der übersichtlichen Disposition, in Tabelle und Kurve vermittelt es ein Nebeneinander. Der Redner entbehrt solcher optischen Hilfsmittel und muß dem Mangel bei der Stoffanordnung Rechnung tragen. Das bedeutet: Verzicht auf kunstvolle, vornehmlich dem Auge eingängige Gliederungen. Selbst das einfachste Schema muß dem Hörer fortlaufend durch allerlei — bei einer „Schreibe“ überflüssige — Kunstgriffe gegenwärtig gehalten werden. Weitläufige Satzbauten, deren das Schriftwerk bei der Darstellung verwickelter Gedankengänge kaum entraten kann, kommen für die Rede nicht in Frage. Die Sätze müssen kurz sein und schon aus ihren ersten Worten erkennen lassen, worauf der Sprecher hinaus will. Auch ist die Rede weit sorgfältiger auf das Fassungsvermögen des Adressaten abzustimmen.

Dafür ein Gleichnis: Der Schreibende legt mit seinem Werk einen Weg durch die Landschaft des Stoffs und läßt ihn dann vom Empfänger mit dessen Wagen durchfahren. Der mag das Tempo einschlagen, das ihm gemäß ist, mag diesen Abschnitt mehrmals durchmessen und an jenem Punkte des längeren verweilen. Der Leser kann beliebig zurückblättern, kann Wort für Wort prüfen. Dagegen wird der Hörer genötigt, die Strecke im Wagen des Redners zurückzulegen, und dieser ist für das Tempo verantwortlich. Sache des Sprechers ist es, daß die Fahrt langsam genug geht, um seinen Hörer-Gast alles Notwendige erfassen und behalten zu lassen, und schnell genug, damit er nicht ermattet und teilnahmslos werde. Um ihm unübersichtliche Gebietssteile ohne mechanische Wiederholung zu erschließen, muß der Redner sie gegebenenfalls mehrfach, aber in verschiedenen Richtungen durchfahren.

Die Verantwortung für die Wirkung eines Schriftstücks erschöpft sich in seiner Fassung. Auf den abgeschickten Brief steht dem Schreiber ebenso wenig Einfluß zu, wie dem Schützen auf den abgeschandten Pfeil. So wie er

¹¹ Über die Erhaltung des Mitverantwortungsbewußtseins und der Entschlußfreudigkeit auf Seiten des Berichtenden vgl. S. 130.

geschrieben ist, muß er bleiben und wirken, ob nun dem Absender hernach Bedenken gekommen oder bessere Lösungen eingefallen sind, ob der Brief den Empfänger in aufnahmebereiter oder in ablehnender Stimmung antrifft. Dagegen bestimmt der Redner die Wirkung seines Werks nicht nur durch die Worte, in die er es faßt, sondern auch durch die Art des Vortrags. Sie beeinflusst den Erfolg während des ganzen Übermittlungsvorgangs. Das bedeutet Gefahr und Vorteil. In der Stille des Dienstzimmers ausgearbeitet mag der schriftliche Entwurf allen an den Aufbau einer Rede zu stellenden Anforderungen entsprechen, — läßt der Vortragende sich unsicher machen und aus dem Konzept bringen, so bleibt die gewünschte Wirkung aus. Er darf aber auch nicht an seinem Konzept kleben. Selbst bei guter Wiedergabe muß die Rede ihren Zweck verfehlen, wenn in den Verhältnissen, auf die sie abgestellt war, nachträglich Änderungen eingetreten sind, auf die der Redner sich nicht umzustellen versteht. Damit erschließt sich bereits der Vorteil, den der persönliche Einsatz gewähren kann: der geistesgegenwärtige, wendige Redner vermag auch einer ganz unvorhersehbaren Lage und Stimmung zu begegnen und ihren Wandlungen zu folgen; er hält seine Wirkung bis zum letzten Worte in der Hand.

Vortrag. Wer immer an den geistigen Arbeitsvorgängen beteiligt ist, d. h. ein jeder Höhere und Mittlere Beamte, muß das Wort beherrschen, muß in der Lage sein, einen Gedankengang an der Hand von Notizen in freier Rede zu entwickeln. Häufigste Gelegenheit hierzu bietet der Vortrag bei einem Vorgesetzten. Er bedeutet eine Form der geistigen Gemeinschaftsarbeit, die an beide Partner besondere Anforderungen stellt. Inhaltlich ist der Vortrag das mündliche Gegenstück zum Bericht¹². Er umfaßt, falls die Aufgabe nicht ausdrücklich eingeschränkt wird, Ausbreitung des Tatsachenstoffs, Erörterung der Rechtslage, Aufzählung und Bewertung der Entscheidungsmöglichkeiten und Bezeichnung der empfehlenswerten Lösung (Vorschlag).

Aufforderung zum Vortrag ergeht durch ein z. g. R. (zur gefl. Rücksprache!) auf dem Aktenstück. In eiligen, einfach liegenden Fällen verweist der Vermerk „Erbitte Anruf!“ die Besprechung auf den fernmündlichen Weg. — Zwischenvorgesetzte haben Anspruch darauf, bei Rücksprachen des Chefs mit einem ihrer Untergebenen zugezogen oder über das Ergebnis unterrichtet zu werden. — Die Initiative zum Vortrag kann auch von einem Behördenmitglied ausgehen. Bei großen Ämtern liegt im Vorzimmer des Chefs eine Liste auf, in der die täglichen Meldungen zum Vortrag gesammelt werden.

Wird in den normalen Gang der Entwurfsbearbeitung ein Vortrag eingeschoben, so bedeutet das fast immer erhöhten Zeitaufwand für die Beteiligten und Verzögerung der Entscheidung. Deshalb ist die mündliche Erörterung auf die wichtigen, grundsätzlichen Dinge zu beschränken. Hat ein neuer Chef erst einmal seine Mitarbeiter mit seinen Wünschen und Absichten im großen Umriss vertrautgemacht, so wird er sich in vielen Einzelfällen damit begnügen können, sich die Schlüsselzeichnung und damit die letzte Entscheidung durch „Ankreuzen“¹³ des Stücks vorzubehalten und abzuwarten, wie der Entwurf ausfällt. Unselbständige Referenten wird er daran zu gewöhnen suchen, daß sie die Entwürfe zunächst ohne Sonderinstruktion absetzen.

¹² Vgl. S. 125 ff. ¹³ Der Vorgang ist unten S. 215 erläutert.

Die Bedeutsamkeit des Vortrags kam früher schon in der Amtsbezeichnung zum Ausdruck: die ordentlichen Referenten der Zentralbehörden waren die „Vortragenden Räte“. Wenn es von einem einflußreichen Beamten heißt: er hat das Ohr seines Chefs, so zeigt das, welche Überzeugungskraft man der Rede zumißt.

Je höher ein Chef steht, umso schwerer wird es ihm, unmittelbare Erfahrungen zu sammeln, umso stärker ist er auf das angewiesen, was ihm seine Mitarbeiter unterbreiten und wie sie es bringen. Vorträge, die in einen Vorschlag, d. h. in einen Rat münden, führen den Nachgeordneten auf die Höhe der Verantwortung. Der Berater ist das Auge und das Ohr seines Herrn. Was er schließlich aus tausend selbstgewonnenen Eindrücken auswählt und ihm zuführt, muß ein vereinfachtes, aber richtiges Bild der Lage, der äußeren und inneren Tatsachen ergeben. Strengste Redlichkeit in der Tatsachenviedergabe ist um so mehr geboten, als Zustandsschilderung und Ratsschlag im mündlichen Vortrag schwerer auseinanderzuhalten sind, als im schriftlichen Bericht. Eigenwillig gefärbte Tatbestandsmerkmale werden unversehens in den Vorschlag verwoben, um der Sache ein besseres Ansehen zu geben. Wer einen Vorschlag macht, soll seine Gründe klar und überzeugend entwickeln, aber zugleich größte Disziplin und Sauberkeit im Gebrauch der rednerischen Mittel bewahren. Die Öffentliche Verwaltung steht unter dem Gebot der Wahrhaftigkeit, darum ist jede „Bearbeitung“ des Vorgesetzten abzulehnen.

Der Referent, der einen Vortrag vorbereitet, soll in der verfügbaren Zeit alles erreichbare Material zusammentaffen und jede zweckdienliche Erwägung anstellen, beides aber nur in knappster Auswahl vorbringen. Er soll Nebendinge vorerst beiseite lassen, muß sich jedoch, wie jeder Unterrichtende¹⁴, für die Beantwortung von Ergänzungsfragen rüsten. Vielleicht wird ihm sogar das Eingreifen des Vorgesetzten seine Disposition über den Haufen werfen. Dann muß er den Stoff aus dem Stegreif umordnen und versuchen, auch in der neuen Gruppierung alles Wesentliche zu sagen. Aber selbst der Beharrlichste und Geschickteste ist machtlos, wenn ihm der Chef das Heft aus der Hand nimmt, nur noch selbst spricht, selbst doziert und schließlich auf Grund unzureichender Unterlagen entscheidet. „Vorträge entgegennehmen“, — eine den Adepten der Verwaltung ebenso repräsentativ wie mühelos dünkende Beschäftigung, — fordert Konzentration und Selbstbeherrschung. Während der Referent sich bei der Vorbereitung allmählich in den Stoff hineindenken und -arbeiten kann, muß der Chef mit kurzem Anlauf hineinspringen. Er beschleunigt den Anschluß, wenn er vor Beginn des Vortrags und ohne ihm entscheidungsmäßig vorzugreifen, kurz wiedergibt, was er selbst zu dem Gegenstande weiß. Dann muß er aber — den Vorgesetzten vergessend — der Führung durch den Referenten vertrauen und ihn — vorbehaltlich kurzer Zwischenfragen — selbständig gewähren lassen. Die vorzeitigen Unterbrechungen, die so manchen gut angelegten Vortrag um den Erfolg bringen, gehen auf zwei

¹⁴ und jeder bei Besichtigungen Führende, vgl. S. 155.

verschiedene Ursachen zurück: Nervosität und ungezügelter Energie. Der Überlastete, Abgeheftete vermag nicht mehr ruhig zuzuhören. Er kann seine Anteilnahme nur durch Selbstbetätigung wachhalten, darum fällt er dem Vortragenden bald ins Wort und drängt unter Kurzschlüssen zum Ende. Der Andere, der Gebieterische, schnell Entschlossene, gerät in die gleiche Versuchung, wenn er seine Kraft nicht im Zaum zu halten versteht. Gerade der willensstarke Chef muß sich hüten, Meinung oder Entschluß vorzeitig zu offenbaren; er darf sich auch durch einen schleppenden, weiterschweifigen Vortrag nicht dazu verleiten lassen¹⁵. Er würde andernfalls seine Berater unter einen Druck setzen, dem nur starke Naturen gewachsen sind. Denn diese sollen sich mit ihren Vorschlägen wohl den allgemeinen Absichten ihres Vorgesetzten anpassen, aber doch nicht kleinlich darauf spannen, was er gerade zu hören wünscht. Tritt dagegen ein weniger willensmächtiger Vorgesetzter verfrüht mit seiner Ansicht hervor, so macht er die Besprechung möglicherweise zu einem „Kriegsrat“, bei dem ihm die Führung entgleitet, da seine Meinung diskutiert wird wie die der übrigen Teilnehmer. Darum handelt der Chef richtig, wenn er sie alle — Referenten wie Zwischenvorgesetzte — ihren Spruch vorweg tun läßt und sich die Entscheidung bis zuletzt vorbehält. Er muß aber auch die Nerven haben, seinen Entschluß auszusetzen, wenn er das Problem noch einmal in Ruhe überdenken will. Dazu gehört mitunter mehr Charakterstärke und Umsicht als zur vorbehaltlosen Annahme unterbreiteter Vorschläge. Der Überlegende muß sich nur hüten, Unsicherheit in seine Umgebung zu tragen. Darum darf er den anfänglichen Widerstreit im eigenen Innern nicht irgendwie in die Erscheinung treten lassen. Hat er sich zu einer Lösung durchgerungen, so ist dieser Entschluß, und nur dieser, kundzutun und in die Tat umzusetzen.

Sigung. Was die Besprechung unter dem gemeinsamen Vorgesetzten bereits besitzt, das muß die Sitzung Gleichgeordneter sich im gegenseitigen Einvernehmen schaffen: die feste Führung. Sie wird meist dem Anreger oder dem Einberufer gebühren, aber auch dieser kann nichts Positives schaffen, wenn die Angelegenheit überhaupt noch nicht reif ist zur Erörterung im größeren Kreise. Von einer Sitzung sind keine Erleuchtungen zu erwarten; sie erdenkt und schafft nichts Neues, — das bleibt dem einzelnen und seiner stillen Gedankenarbeit vorbehalten. Wer Sitzungen veranstaltet, um die Lösung eines schwierigen Problems oder den Ausweg aus einer verfahrenen Lage zu finden, wird sich meist enttäuscht sehen. Also: es muß eine ausreichende Vorklärung erfolgt sein, und zum mindesten der Verhandlungsleiter oder der Hauptreferent muß wissen, worauf er hinaus will. Sind diese Bedingungen erfüllt, dann läßt sich Vorhandenes kontrollieren, pflegen, fördern und ausbauen, lassen sich neue

¹⁵ Von solchen Vortragenden gilt das Wort eines temperamentvollen Vorgesetzten: „Ich kann garnicht so langsam zuhören, wie der Mann redet.“ Und doch richten Vermahnungen zur Knappheit und Konzentration bei ihnen wenig aus. Es gibt auch im Geistigen ein „persönliches Tempo“, das dem einzelnen eingeboren und kaum beeinflusbar ist.

Gedanken prüfen und der Verwirklichung zuführen. Zu beteiligen ist nur, wer in der Sache eine bestimmte Funktion hat (als Ressortvertreter, freier Sachverständiger, örtlich zuständiger Beamter oder dergleichen), und selbst wer schlecht hin als Berater mitwirkt, sollte seinen Beitrag in jeden Falle auf die Fragen beschränken, für die gerade er besondere Sachkunde mitbringt.

Beratung als geistige Bemühung um einen gemeinsamen Stoff, ein gemeinsames Ziel, fordert angespannte Teilnahme am Gang der Verhandlung. Jene Immer-Sprecher, die nur darauf spitzeln, eine fertig mitgebrachte Weisheit von sich zu geben, sind der Schrecken der Sitzungen. Zuhören ist wichtiger, als Mitreden, am schlimmsten aber ist Mitreden ohne Zuhören! Besser einmal stummer Beobachter geblieben, als unnötigerweise das Wort ergriffen! Nach langen und schwierigen Referaten sollte eine Denkpause eingeschoben werden. Mit lebenswürdiger Energie muß der Verhandlungsleiter die Erörterung immer wieder auf das Werkstück zurücklenken, dessen Bearbeitung Gegenstand der Tagesordnung ist. In Zwischenbilanzen scheidet er Erledigtes aus und hält er Gewonnenes fest, bis der Stoff erschöpft und ein praktisches Ergebnis erreicht ist. Auf ihm liegt auch die Hauptverantwortung für die Fassung der Sitzungsniederschrift. Welche Einflußmöglichkeiten sich hier eröffnen, wurde bereits bemerkt (oben S. 194).

Ansprache. Erweitert sich die Sitzung zur Konferenz mit großer Teilnehmerzahl, so steht der Redner unter anderen seelischen Bedingungen. Er muß Anforderungen genügen, die sich nicht nur auf das Sprechen-Können, sondern auf die Gesamthaltung beziehen. Es geht — um einen militärischen Begriff zu verwenden — um die Sicherheit des „Auftretens vor der Front“. Auf allen Stufen der Verwaltungsleiter gibt es Posten, bei denen dies Vermögen zu den notwendigen Voraussetzungen der Dienstausbübung zählt. Rednergabe im engeren Sinne braucht damit bei den unteren Funktionären nicht einmal verbunden zu sein. Wohl aber die Fähigkeit, sich gegenüber einer Menschenmehrheit durchzusetzen und ihr klare Anordnungen zu erteilen. Alle Exekutivbeamten bedürfen ihrer. Aber auch der Regierungspräsident, wenn er z. B. die Bekämpfung eines großen Waldbrandes in die Hand nimmt¹⁶. Bei den leitenden Posten muß sich jene Sicherheit mit der Gabe zur freien Rede einen. Der Bürgermeister und der Landrat, der Regierungspräsident und der Ministerialdirektor müssen in der Lage sein, Dienstangelegenheiten vor einem großen Kreise zu behandeln. Auch mancher Referent wird als Ressortvertreter bei Wirtschaftsorganisationen, als Beauftragter der Aufsichtsbehörde oder dergleichen vor diese Situation gestellt. Beamte, die hierbei Hemmungen nicht zu überwinden vermögen, sind nur beschränkt verwendungsfähig.

Von der Beteiligung an Dienstbesprechungen zur repräsentativen Ansprache ist es nur ein Schritt. Und doch mißlingt er manchem, — wissentlich

¹⁶ Vgl. auch das S. 96 gegebene Beispiel einer Naturkatastrophe!

oder ohne daß er es selbst ahnt. Formlosigkeit und Humorlosigkeit sind die beiden Hauptgefahren. Jede Ansprache bedeutet zugleich einen Akt der kulturellen Repräsentation. Daß der Vertreter eines hochstehenden, wohlgeordneten Gemeinwesens spricht, soll im durchsichtigen Aufbau der Gedanken wie in der Sorgfalt des Ausdrucks und Vortrags zum Ausdruck kommen. Es muß ein gewisser Sinn für Feierlichkeit oder doch für Würde walten. Aber darum keine Steifheit und Langatmigkeit! Der Staat umschließt das Volk, die große Lebensgemeinschaft, und wer ihn verkörpert, soll sich als lebendiger Mensch geben¹⁷. Von Herzen kommend, aber gut abgewogen, — eine solche Rede wird nie ihren Zweck verfehlen. Wenn wir die Seltenheit des Hervortretens als ein Geheimnis der Wirkung bezeichnen¹⁸, so beruht das andere Geheimnis in der Sparsamkeit der Mittel. Drei Sätze mit einem charakteristischen, auf die besondere Lage zugeschnittenen Gedanken sind wertvoller als eine halbe Stunde allgemeiner Festphrasen.

Junge Beamte sollten auch die kürzeste Ansprache sorgfältig vorbereiten. Reicht die Zeit nicht dafür, so ist wenigstens der Anfang und der Schluß festzulegen. Das mühelose freie Sprechen erfahrener Redner ist wirklich „unnachahmlich“, es kann nur auf dem schweren Wege erworben werden, auf dem es jene Männer selbst zu ihrer Kunst gebracht haben: durch geistiges Training und ständige praktische Übung. — Gute Vorbereitung darf freilich nicht dazu verleiten, das Formuliert auf jeden Fall an den Mann zu bringen. Wie bei der Sitzung heißt es auch bei einem Festakt allen Vorrednern zuhören! Ist ein Gedankengang verbraucht, den man selbst einflechten wollte, dann muß etwas Neues aus dem Stegreif gestaltet werden.

Der Ausbildung zum Volksredner, zum Propagandisten und Agitator bietet die Verwaltung keinen günstigen Boden. Die Behördenluft ist zu trocken für das freie Gewächs der Volksrede mit ihrer starken Gefühlsbetonung und notwendigen Einseitigkeit. Dagegen führt der Weg von der dienstlichen Erörterung und der repräsentativen Ansprache auf eine andere Höhe: zur rednerischen Leistung des Staatsmanns.

Dreizehntes Kapitel.

Aktenwesen und Verwaltungstechnik.

I. Aktenwesen.

1. Bedeutung der Akten.

Akten sind der schriftliche Niederschlag von Lebensvorgängen und zugleich Hilfsmittel für den Dienst am Leben, den die Verwaltung leistet. Die Methoden ihrer Handhabung lassen sich über die Kanzleien des Mittelalters bis ins Altertum zurückverfolgen. Noch zu Beginn des Zwanzigsten Jahrhunderts

¹⁷ Aber Vorsicht mit Witz, die den einen auf Kosten des andern belustigen! Pointe heißt zu deutsch „Spitze“ — das sollte nie vergessen werden!

¹⁸ Vgl. S. 47.

trugen die Aktenbände deutscher Behörden Aufschriften in lateinischer Sprache, die gangbarsten Verfügungen enthielten lateinische Wendungen. Seitdem ist eine gründliche Sprachreinigung erfolgt, die sich nur bei dem Worte „Akten“ selbst nicht durchgesetzt hat („Blattsammlung“). Es entstammt gleichfalls dem Lateinischen und bedeutet sowohl: Handlungen wie: geschehene, vollendete Dinge.

Aufgaben der Registratur. Wie jede auf lange Sicht angelegte menschliche Tätigkeit bedarf die Verwaltung der Ordnung und Kontrolle. Diese Arbeiten sind Sache der Registratur. Indem sie für Anlage, Führung und Aufbewahrung der Akten sorgt, leistet sie einen inneren, häuslichen Hilfsdienst für die eigentlichen Sachaufgaben der Behörden. Die Registraturgeschäfte werden von besonderen Beamten geführt oder von den Kräften mitversehen, denen die büromäßige (ausführende) Bearbeitung des Schriftwerks obliegt. Registraturarbeit hat einen starken technisch-mechanischen Einschlag und bietet deshalb (wie das Rechnungswesen) dem Neuling wenig Reize. Trotzdem muß er mit ihr vertraut werden. Denn: nur wer den technischen Apparat beherrscht, kann das Räderwerk der Verwaltung im Gang erhalten. Nur der wird es auch umzubauen vermögen, wenn es den Anforderungen nicht mehr genügt.

Sorgfaltspflicht. Akten sind meist Beweisurkunden für die Vorgänge, über die sie berichten. Von einem schmalen Blatt können Menschenchicksale, können Millionenwerte abhängig sein. Das bedingt größte Sorgfalt im Umgang.

Jeder haftet für den Verbleib anvertrauten Aktenguts. Wer etwas fahrlässig abhanden kommen läßt, muß mit dienststrafrechtlichen Folgen rechnen. Arbeitsüberlastung oder Gedankenlosigkeit sind keine Entschuldigung! Aktenstücke gehören nicht in Mäntel, die an der Theatergarderobe abgegeben werden. Wer dazu neigt, seine Mappe in der Bahn liegen zu lassen, möge sie mit einer Kette am Anzug befestigen. Die Vorschriften für den Aktenlauf bedürfen genauester Beachtung: in großen Behörden kann eine Fehlleitung ein Stück für Jahre unauffindbar machen. Auf dem Beamten liegt auch die Verantwortung für die Geheimhaltung (Pflicht zur Dienstverschwiegenheit, vgl. S. 62). Kein Unberufener darf Einsicht in die Stücke nehmen oder sie abschreiben. Man lasse sich beim Aktenstudium in der Bahn nicht über die Schulter blicken!

Wegen der erhöhten Feuers- und Einbruchgefahr dürfen Urkunden meist nur mit besonderer Erlaubnis in die Privatwohnung mitgenommen werden. Der Beamte trägt hier die Verantwortung für die Geheimhaltung vor sämtlichen Angehörigen des Hausstandes. In der eigenen Häuslichkeit droht noch eine andere Gefahr: die der Vermengung mit Privatpapieren. Manche groben Verfehlungen haben mit verhältnismäßig harmlosen Nachlässigkeiten bei der Aktenaufbewahrung begonnen. Die Stücke gerieten unter Privatbriefe und kamen in Vergessenheit. Schließlich forschte die Behörde doch nach, der Beamte erinnerte sich dunkel und begann zu suchen. Er fand es und beging nun aus Charakterschwäche und falschem Stolz das zweite, schwerere Vergehen: er leugnete den Besitz oder vernichtete gar das Aktenstück¹. Vor dem Beiseitebringen oder eigenmächtigen Vernichten amtlichen Materials kann nicht genug gewarnt werden.

¹ Vgl. hierzu den S. 75 dargestellten pathologischen Fall!

Halbdienstliches Material. Nicht so einfach sind die Pflichten zu umreißen, wenn der amtliche Charakter der Stücke zweifelhaft ist. Bisweilen werden Dienstangelegenheiten in der äußeren Form eines privaten Briefwechsels behandelt². Darüber besteht kein Zweifel, daß solche Briefe inhaltlich der Geheimhaltungspflicht unterliegen. Aber werden sie selbst zum Bestandteil des Aktenmaterials? Der Umstand, daß hier verwickelte Rechtsfragen auftauchen, deutet in die gleiche Richtung, die wir a. a. O. bei Behandlung des halbdienstlichen Behördenverkehrs gewiesen haben: Korrespondenz solcher Art ist aufs äußerste zu beschränken. Werden die Schriftstücke als Privateigentum der Beteiligten anerkannt und diesen zum Verbleib überlassen, dann veröden die Akten und ergeben kein klares Bild mehr von den Motiven des behördlichen Handelns. Das erschwert einem neuen Sachbearbeiter das Hineinfinden und ist auch im Hinblick auf die spätere Geschichtsschreibung unerwünscht. Es müßten zum mindesten Auszüge aus dem Briefwechsel zu den Akten gebracht werden.

Selbst Aufzeichnungen über Dienstangelegenheiten, die ein Beamter von vornherein für sich anfertigt, können der amtlichen Behandlung unterliegen. Die Grenzen des Erlaubten sind fließend. Ein Anfänger darf sich unbedenklich Abschrift eines Entwurfs machen, mit dem er den besonderen Beifall seiner Vorgesetzten gefunden hat. Unstatthaft wäre die Zusammenstellung ganzer Privataktenbände. Mögen sie auch nur dem Wunsche entspringen, sich dereinst über die eigene Lebensarbeit Rechenschaft abzulegen, so beschwören sie doch zwei Gefahren herauf: die der unbeabsichtigten Indiskretion und die Gefahr, daß der Besitzer seine Aufzeichnungen in einer dunklen Stunde zu einem persönlichen Angriff ausnützt.

Bürokratische Tendenzen. Als ihr handgreiflichstes Erzeugnis sind die Akten zum Symbol der Verwaltung überhaupt geworden. Ihre Arbeitsstätte, das Büro, hat im Begriffe „Bürokratie“ gleichfalls symbolische Bedeutung gewonnen. Man versteht darunter jene Entartung des Behördenwesens, bei der die nur technischen, geschäftsordnungsmäßigen Gesichtspunkte sich die Herrschaft über Inhalt und Geist der Arbeit anmaßen. Einen ähnlichen Beigeschmack hat der Begriff des Aktenmenschen, des Beamten, der sich hinter seinen Akten verschanzt. In diesen Wendungen kommt die Ansicht zum Ausdruck, die Akten seien nicht Hilfsmittel, sondern Selbstzweck. Sie lägen in einem ständigen und meist siegreichen Kampfe mit dem Leben. Es ist zuzugeben, daß in dieser für die Verwaltung wenig schmeichelhaften Vorstellung ein Wahrheitskern steckt. Bürokratie neigt dazu, nur von dem Kenntnis zu nehmen, was im Rahmen des Schalterfensters erscheint. Sie will ein eigenes, d. h. ein Scheinleben führen und nach dessen Bedürfnissen das wirkliche Leben reglementieren. Solche Tendenzen bevorzugen das Feld des Aktenwesens. Die im Folgenden dargestellten Grundsätze der Aktenführung sollen zugleich bürokratischem Mißbrauch vorbeugen.

² Vgl. S. 143.

2. Aktenführung.

„Vorgang“ und Lebensvorgang. Die Verwaltung dient dem Leben. Wer sich das vor Augen hält, kann nie vergessen, daß auch der einzelne Gegenstand der Aktenarbeit ein Lebensvorgang ist, der sich nicht auf dem Papier und im Büro, sondern draußen, im Bezirk, an der Front der Verwaltung abspielt. Es hat manchen Antwärter in eine falsche Richtung gedrängt, daß das Wort „Vorgang“ in der Amtssprache noch eine zweite, technische Bedeutung erlangt hat. Man begreift darunter die Aktenstücke, die sich bei Behandlung einer Angelegenheit angesammelt haben³. Diese Zusammenstellung von Einzelblättern, dieser Vorgang, mag noch so umfangreich sein, — zur Erfassung des Lebensvorgangs wird er niemals ausreichen. Akten sind nur ein Werkzeug — eines unter vielen, — das die Erfassung der Lebensvorgänge erleichtert. Jede Gleichsetzung von Lebens- und Aktenvorgang, jede Beschränkung des Interesses auf die Akten wäre vom Übel. Hier liegt zugleich der wesentliche Unterschied gegenüber dem Verfahren des Prozeßrichters. Während dort gemeinhin Parteivorbringen und Akteninhalt Umfang und Richtung der Tätigkeit bestimmen, empfängt der Verwaltende durch die Akten höchstens den Anstoß zur Anteilnahme und Gestaltung.

Studium der Vorgeschichte. Es gilt also, den Blick für die Lebensvorgänge zu schärfen und mit ihnen Schritt zu halten. Dabei wird man des Aktenstudiums nie ganz entraten können, zumal bei größeren Projekten. Der Erfahrene veranlaßt auf einen neuen Eingang oder eine neue Anregung hin nichts, bevor er nach etwaigen Aktenvorgängen geforscht hat. (Verfügung: Vorgänge beifügen!). Das will mitunter philisterhaft erscheinen, ist aber unerläßlich. Es wäre leichtsinnig, wenn man sich gleich an die Entscheidung machen wollte, ohne zu prüfen, ob in der Angelegenheit nicht schon etwas geschehen ist.

Besondere Vorsicht ist nach dem Wechsel Leitender Persönlichkeiten geboten, um Spekulationen auf ein Aussetzen des „behördlichen Gedächtnisses“ zu vereiteln: Bei dem neuen, jungen Landrat läßt sich ein Ingenieur melden. Daß der Kreisamtsgehilfe bereits bei der Meldung ein eigentümliches Gesicht macht, fällt dem eifrigen Landrat nicht auf. Und nun bricht ein Redestrom los. Der Besucher trägt ein Bahnbauprojekt vor. Seit Jahren habe er daran gearbeitet, seit Jahren im Kampfe mit Torheit und Bosheit gestanden. Karten werden ausgebreitet, der Landrat beginnt sich zu erwärmen, ein halbes Stündchen ist herum. Schließlich fragt er doch: Hat sich denn mein Herr Amtsvorgänger nicht für die Sache interessiert? Hierauf erwidert der Besucher mit einigen unliebenswürdigen Bemerkungen über jenen Herrn, muß aber gestehen, daß bereits früher etwas bei der Behörde „geschwebt“ habe. Jetzt wird der Landrat hellhörig. Er bittet den Ingenieur im Vorzimmer zu warten, läßt sich den Vorgang aus der Registratur kommen und beginnt zu lesen. Das Ergebnis ist katastrophal: es handelt sich um einen stadtbekanntem (siehe das Gesicht des Amtsgehilfen!), patho-

³ Zur gleichen Sache können bei mehreren Behörden Vorgänge vorhanden sein. Sie bestehen dann jeweils aus den Entwürfen der eigenen Schreiben und aus den Originalschriftstücken der anderen Dienststellen.

logischen Projektmacher. Gutachten bei den Akten erweisen die Unbrauchbarkeit seiner Pläne. Fazit: Der Landrat hat eine Stunde Arbeitszeit verloren! Das nächste Mal wird er besser im Gesicht seines Amtsgehilfen zu lesen verstehen und, bevor er einen solchen Unbekannten empfängt, den Kreissekretär oder Kreisbaumeister anrufen. Vielleicht braucht er dann den Vorgang garnicht mehr zu studieren.

Anstoß zur weitergreifenden Tätigkeit. Gewisse Fälle haben zwar keinen behördlichen Vorgang, aber eine örtliche Vorgeschichte, deren Kenntnis für die Entscheidung unentbehrlich ist. Oft erweist es sich, daß die anhängig gemachte Sache nur das untergeordnete Glied eines seit Jahrzehnten laufenden Geschehens bildet. Dann wird gegebenenfalls eine weit über den Anlaß hinausgreifende Tätigkeit notwendig.

Auf dem Landratsamt läuft eine Baubeschwerde ein: ein Bauer führt Klage über seinen Nachbarn, der an der Seitenwand seines Hauses ein polizeiwidriges Fenster angebracht habe. Der Bauer hat sich seine Beschwerde etwas kosten lassen. Er hat einen Rechtsanwalt aus der Stadt bemüht, der mit einem Schriftsatz voller juristischer Deduktionen aufwartet. Der Nachbar verläßt sich auf sein eigenes Ingenium. Wegen des Fensters weiß er nicht viel zu erwidern. Man erfährt nur, daß das Fenster schon seit Jahren ausgebrochen ist. Aber der Beschwerdeführer habe ja ganz andere Sachen auf dem Kerbholz! Und nun folgt eine Fülle von Beschuldigungen. Nachsuche in der Registratur ergibt, daß zwischen den beiden Nachbarn niemals eine Baubeschwerde geschwebt hat.

Behandlung dieses Falles nach Schema F wäre: Ortstermin durch den Techniker, Entscheidung auf Grund von dessen Gutachten nach Maßgabe der baupolizeilichen Bestimmungen. Der erfahrene Landrat wird sich mit einer solchen formalen, ver-, einzelnden Behandlung nicht zufrieden geben. Sagen ihm doch die Anzeichen, daß mit jener Beschwerde zunächst nur eine Phase aus einem alten Nachbarstreit, vielleicht aus einem ganzen Dorfkrieg, zu seiner Kenntnis gelangt sei. So gewinnt das schmale Aktenstück „Baubeschwerde X“ für ihn lediglich den Wert der Brücke, die ihm ein Eingreifen mit dem Ziele der endgültigen Befriedung ermöglicht. Das liegt auch im Interesse der Behörde selbst, denn der Landrat weiß, daß er bei einer Entscheidung nach der bloßen Aktenlage nicht lange Ruhe hätte; binnen kurzem würde vom Unterlegenen die Beschwerde wegen des Übertretens der Hühner kommen und als Entgegnung dann die Klage über den Akerwagen, der nachts auf fremdem Boden stehe. Der Landrat geht also der ganzen Sache nach und stellt fest, daß jenes Fenster erst eine Rolle zu spielen begann, als die Parteien sich bereits wegen ganz anderer Streitpunkte befehdeten. Es gelingt ihm, diese zu bereinigen — und nun erledigt sich die Fensterbeschwerde mit einem Schlage: sie wird vom Beschwerdeführer zurückgezogen, und der Landrat erteilt die für das Grenzfenster notwendige Ausnahmegenehmigung.

Fristen, Termine und Erinnerungen. War es bisher die amtliche und außeramtliche Vorgeschichte, deren Berücksichtigung notwendig wurde, so ist es in anderen Fällen die Gegentwertsentwicklung, deren laufende Beobachtung besondere Maßnahmen erfordert. Selbst ein so einfach gelagerter Fall wie der eben besprochene ist nicht in einem Zuge zu erledigen. Es sind mehrere Arbeitsgänge erforderlich, und diese können wiederum nicht unmittelbar aufeinander folgen. Wenn der Gendarm sich zu der vorgebrachten Baubeschwerde äußern, wenn der Kreisbaumeister sein Gutachten abgeben soll, so muß ihnen dazu Zeit gelassen werden. Aber jene Zeiträume dürfen nicht ins Ungemessene wachsen! Dem Gendarmen wie dem Kreisbaumeister sind

Fristen zu setzen, innerhalb derer die Behörde die Erledigung ihrer Aufträge erwartet.

Hier würde der amtliche Auftrag den Vermerk: Frist 2 Wochen! erhalten. Gleichzeitig sichert die Behörde die Innehaltung der Frist durch eine innerdienstliche Maßnahme: durch die Wiedervorlageverfügung (in der alten Amtssprache Reproduktion genannt). Mit einer solchen Verfügung, die auf einen Zeitraum (Wiedervorlegen nach 1 Monat!) oder — besser — auf ein Datum (Wiedervorlegen am 1. Juli!) abgestellt wird, macht die Verwaltung aktenkundig, daß sie abzuwarten und die Sache erst zu dem angegebenen Termin — aber auch nicht später! — wieder aufzunehmen gedenke.

Die Registratur hat dann dafür zu sorgen, daß zu jenem Zeitpunkt das Aktenstück selbst oder (falls es verfaßt ist) ein Hinweis auf dem Arbeitsplatz des für den Fortgang Verantwortlichen liegt. Steht der Bericht noch aus, so veranlaßt der Beamte eine schriftliche Mahnung, eine Erinnerung. Bei weiterer Säumnis folgt eine zweite und dritte Erinnerung. Nützen auch sie nichts, so müssen disziplinarische Maßnahmen ergriffen werden.

Büro- und Lebens-Rhythmus. Solange eine Wiedervorlagefrist läuft, ist die betreffende Sache vom Bürostandpunkte aus ohne Interesse, gewissermaßen scheinot. Sie erwacht erst wieder zum Leben, wenn ein äußerer Anstoß erfolgt oder wenn die Frist abgelaufen ist. Nun besteht die Gefahr, daß der (berechtigte) Bürostandpunkt die Behörde auch in ihrer sachlichen Haltung beeinflusst, d. h. es kann der Sinn dafür verloren gehen, daß die Angelegenheit trotz des Büroscheintodes draußen ihr Leben weiterführt. Oder der gegenteilige Fall tritt ein: die Sache verläuft im Sande, sie stirbt ganz ab, und kann zu dem vorgesehenen Termin auch durch einen behördlichen Eingriff nicht mehr lebendig gemacht werden. Zu den Entartungserscheinungen der Bürokratie gehört — wie oben dargelegt — die Neigung, ein schattenhaftes Eigenleben zu führen. Diese Neigung würde sich hier darin offenbaren, daß das behördliche Interesse nur im Rhythmus des Registraturbetriebes, nur „termingemäß“ zu spüren ist. Ein Beamter, der nur stoßweise, nach der Aktenlage, an den Dingen Anteil nimmt, die ihm nahegebracht werden, ein Beamter, dem man alles wieder von vorn erzählen muß, erwirbt kein Vertrauen. Schlimmer noch, wenn er der bürokratischen Reglementierungstendenz dadurch Folge gibt, daß er nicht den besonderen Rhythmus der von ihm zu betreuenden Lebensvorgänge beachtet, sondern ihnen den eigenen, den Büro-Rhythmus, aufzuzwingen sucht. Zumal der Leitende Beamte darf sich durch das Vorlagewesen, das aus dem Nebeneinander der Dinge ein Nacheinander macht, niemals darüber hinwegtäuschen lassen, daß es sich doch nur um technische Behelfe handelt, die den Arbeitsplatz vor Überlastung schützen und die Aktenübersicht erleichtern sollen. Er muß in der Lage sein, dem tatsächlichen Nebeneinander der für seinen Dienstbereich wesentlichen Angelegenheiten und dem eigenen Rhythmus einer jeden Sache gerechtzuwerden.

Die vorstehenden Grundsätze seien an der behördlichen Behandlung eines privaten Bauvorhabens verdeutlicht! Zur Planung und Durchführung hat der Bauherr eine Fülle von Geschäften zu erledigen. Er faßt sie in einem

Programm zusammen, dessen Abschnitte und Fristen nach den Erfahrungen des Bauwesens festgelegt werden. Es heißt dann, Bestellung, Arbeit und Abnahme programmgemäß abwickeln. Jede Stockung würde Zeit- und damit Geldverlust bedeuten. Das Vorhaben hat also seinen eigenen Rhythmus. Aufgabe der Baupolizeibehörde ist es nun, sich mit den drei von ihr vorzunehmenden Hoheitsakten — Baugenehmigung, Rohbauabnahme und Schlußabnahme — jenem Rhythmus anzupassen. Fügen sich die Hoheitsakte nicht rechtzeitig dem Programm des Bauherrn ein, so ist der Schaden der gleiche, wie wenn ein Handwerker seine Arbeit nicht zum vereinbarten Termin geliefert hätte.

Um die Anpassung an den Rhythmus des Bauvorhabens zu gewährleisten, muß der Aktenlauf richtig gesteuert werden, und diese Steuerung erfolgt wiederum durch das Wiedervorlagewesen. Zunächst ein Wort zur Bemessung der Berichts- und Wiedervorlagefristen. Es wird nötig sein, sie in diesen Angelegenheiten, bei denen nicht nur wirtschaftliche Werte, sondern auch Interessen der Volkshygiene und Wohlfahrtspflege auf dem Spiele stehen, möglichst knapp zu halten. Der Sachbearbeiter muß sich klarmachen, was für Unheil er anrichten kann, wenn er zum Frühjahr, bei einsetzendem Bauwetter, einem Amtsvorsteher nicht 2, sondern 4 Wochen Frist gibt zur Äußerung über die Voraussetzungen einer Neusiedlung (Straßenbau, Schulversorgung usw.). Inzwischen kann schon ein Geldgeber abgesprungen sein! Ist es doch eine Verwaltungserfahrung, daß einmal gesetzte Fristen auch dann in Anspruch genommen werden, wenn das Geschäft schneller erledigt werden könnte. Andererseits heißt es den Maßstab für das Mögliche behalten! Unvollkommene Befehlserteilung schädigt die Autorität, darum dürfen Fristen nicht so kurz bemessen werden, daß sie bei bestem Willen nicht gewahrt werden können. Zur rechten Fristbemessung gehört Vertrautheit mit Organisation und Arbeitsweise der nachgeordneten Stellen. Haben diese zunächst umfangreiche Ermittlungen bei Unterbehörden anzustellen, so ist die Schwerfälligkeit einer in ländlichen Verhältnissen mit ehrenamtlichen Kräften arbeitenden Verwaltung zu berücksichtigen.

Um zu unserem Beispiel zurückzukehren: hier wäre die bevorzugte Behandlung vorweg durch Rundverfügung an sämtliche Dienststellen zu sichern. Dadurch, daß alle Neubauvorhaben zu Sofort- oder Eilsachen erklärt werden, wird eine allgemeine Tempobeschleunigung angebahnt.

Hat die Behörde zahlreiche Baugesuche gleichzeitig zu erledigen, so wird sie zur zeitlichen Gliederung des Arbeitsstoffs durch Anordnung innerdienstlicher Wiedervorlageterminen genötigt sein.

Es wird etwa ein Wochentag zum amtlichen Sprechtag gemacht. Auf ihn werden alle Bauherren (bzw. ihre Baumeister) geladen, deren Vorhaben noch der mündlichen Erörterung bedürfen. Dafür wird das Büro an anderen Wochentagen für den Interessentenverkehr ganz gesperrt, um dem Bearbeiter Ruhe für die Erledigung der spruchreifen Gesuche zu verschaffen. Für den Baubeamten wird ein nach Monatstagen und Bezirksabschnitten gegliederter Dienstkreisplan aufgestellt. Projekte, die eine Orts-

beschäftigung erfordern, werden gesammelt und zurückgestellt, bis der für den betreffenden Abschnitt vorgesehene Reisetag da ist. Die Beispiele zeigen, daß solche Termine die Gründlichkeit und Sorgfalt der Arbeitsausführung sichern sollen. Für die Anberaumung fester Reisetage sprechen daneben wirtschaftliche Erwägungen: wollte man für jedes Vorhaben, ohne Rücksicht auf seinen Standplatz, kurzfristig Ortstermin anberaumen, so würde das zu einem unerfühlbaren Aufwand an technischem Personal und Reisekosten führen.

Die Gefahren der internen Termine bestehen darin, daß ihr Rhythmus in Widerstreit mit dem des Lebens gerät. Stockungen und Geldverluste, Verärgerung und Vertrauensschwund sind die Folge! Hier liegen ureigentliche Aufgaben des Leitenden Beamten: aus der Anschauung der wirtschaftlichen Verhältnisse und der Beherrschung des behördlichen Apparats heraus dahin zu wirken, daß sich die obrigkeitlichen Akte zielsicher dem Ablauf der Lebensvorgänge einfügen.

3. Die Bestände.

Die abschließende Verfügung. Führt eine Wiedervorlageverfügung, vom Standpunkte des Büros aus gesehen, vorerst zum Scheintode der Angelegenheit, so bedeutet die Anordnung: Zu den Akten! meist ein endgültiges Todesurteil. Die Formel hat denn auch Eingang in die Umgangssprache gefunden. Was ad acta gelegt ist, gilt als überholt und erledigt. Auch hier heißt es jedoch, Verständnis für die Grenzen der Verwaltungseinwirkung wahren. Dinge, deren Leben draußen, außerhalb der Amtsstube, noch aus anderen, vielleicht stärkeren Quellen gespeist wurde, als den behördlichen, können auch durch ein „Z. d. A.!“ nicht totgemacht werden. In solchen Fällen bekundet die Verfügung nicht mehr als das Aufhören des amtlichen Interesses. Der Beamte darf an der praktischen Fortexistenz eines zu den Akten gelegten Tatbestandes genau so wenig Anstoß nehmen, wie der Arzt an dem Weiterleben eines von ihm als Todeskandidaten bezeichneten Kranken.

Meist besiegelt aber das Zu-den-Akten-Schreiben ein tatsächliches Zu-Ende-Gehen; die Sache ist abgeschlossen, — im Guten oder Bösen. Ein Erfolg ist gesichert oder eine Hoffnung begraben. Ein Beamter hat seinen dienstlichen Lauf vollendet, oder eine ganze Behörde hat ihre Tätigkeit eingestellt. Auf der abschließenden Verfügung ruht hiernach eine große Verantwortung. Würde eine Sache vor ordnungsgemäßer Abwicklung und Durchprüfung zu den Akten genommen, so könnten der Behörde Rechtsnachteile, wirtschaftliche Schäden und andere Ungelegenheiten erwachsen. Der Abschluß wird deshalb geschäftsordnungsmäßig dem Chef, bei großen Behörden den Abteilungsleitern vorbehalten. Damit soll gleichzeitig verhindert werden, daß ein Beamter dienstliche Nachlässigkeiten oder Verfehlungen durch Verbringung des Aktenstücks unter die erledigten Sachen verschleiert.

Mit der Verfügung „Z. d. A.!“ wird zweierlei angeordnet: der Abschluß der Angelegenheit und die ordnungsmäßige Einverleibung des ganzen Schrift-

wechsels in die vorhandenen Bestände. Dieser Vorgang führt uns auf das Arbeitsfeld der Registratur zurück. Sie hält die Werkstatte der Verwaltung in Ordnung, indem sie ihr Handwerkszeug, die Akten, betreut. Die Behörde stellt mit der Abschlußverfügung wohl die Beteiligung an dem zu Grunde liegenden Lebensvorgang ein, bringt ihn auch meist zum Erlöschen. Aber sein schriftlicher Niederschlag, die von ihm handelnden Akten, können noch weit über den Abschluß der Sache hinaus von Bedeutung sein, sei es für die Verwaltung selbst, für die beteiligten Parteien oder für die wissenschaftliche Forschung. Damit der Aktenbestand diese vielfältigen Dienste leisten kann, muß seine Gliederung, der Aktenplan, dem sachlichen Aufgabenkreis der Behörde (bzw. des ganzen Verwaltungszweiges) sorgfältig angepaßt sein und mit dessen Entwicklung Schritt halten. In größeren Verhältnissen stellt die Schaffung des Aktenplans, aber auch die laufende Registraturführung erhebliche Ansprüche an die Beamten. Der Plan mag noch so fein aufgestellt sein, — es werden immer Einzelstücke auftauchen, deren Zuteilung Kopfzerbrechen macht. Das Wiederauffinden müßte die gleichen Schwierigkeiten zeitigen, wenn es nicht Persönlichkeiten mit der besonderen registratorischen Gedächtnisanlage gäbe, die einen gesuchten Vorgang noch nach Jahrzehnten aufspüren, ohne daß ihnen ein äußeres Merkmal bekannt wäre. Freilich muß der Registrator, um solche Leistungen zu erbringen, auch in den Inhalt des ihm anvertrauten Aktengutes eindringen.

Vergegenwärtigung der Vergangenheit. Die Zwecke, denen Akten noch nach ihrem formellen Abschluß dienen, lassen sich unter dem Gedanken der Vergegenwärtigung der Vergangenheit zusammenfassen. Wir wissen: ohne Rückbeziehung auf die Entscheidungen und Behandlungsmethoden früherer Tage kann keine Obrigkeit ordnungsgemäß walten. Die mit der Behörde arbeitenden, von ihren Maßnahmen betroffenen Kreise haben einen Anspruch darauf zu wissen, wessen sie sich zu gewärtigen haben⁴. Das können sie nur, wenn die Einheitlichkeit der behördlichen Lebensäußerungen gewährleistet ist. Sie ist für die gleichzeitigen Akte unbedingt zu fordern. In den einander ablösenden Maßnahmen mögen Abweichungen eintreten. Aber sie dürfen nicht ohne Kenntnis des Voraufgegangenen erfolgen und müssen sich mit ihm ausdrücklich auseinandersetzen. Es muß inhaltlich eine klare Linie erkennbar sein, — auch wenn sie in einer Kurve verläuft.

Noch während sich die Lebensvorgänge abspielen, muß darauf Bedacht genommen werden, daß die Akten ein klares Bild der Geschehnisse geben. Die Gefahr, daß sie veröden und die Motive des Handelns nicht mehr erkennen lassen, droht nicht nur von einem Überwuchern des halbdienstlichen Schriftverkehrs (oben S. 205). Während Verwaltungsmaßnahmen früher durch einen ausgedehnten Schriftwechsel zwischen Ober- und Unterbehörde oder durch umfangreiche Voten der Abteilungsmitglieder vorbereitet wurden, haben die neuzeitlichen Verkehrs- und Nachrichtenmittel dahin geführt, daß weit mehr verabredet wird (Auge in Auge oder fernmündlich). Da der Hergang der Besprechungen selten schriftlich festgehalten wird, geben die Akten

⁴ Die Berechenbarkeit der Entscheidungen als Element der Rechtsicherheit ist unten S. 227 behandelt.

zunächst weder das ursprüngliche Für und Wider, noch die Beweggründe der tatsächlich gefällten Entscheidung, sondern nur diese selbst wieder. In solchen Fällen muß durch besondere Aktenvermerke dafür gesorgt werden, daß die Vorgänge rekonstruierbar bleiben.

Gefahr der Erstarrung und Reaktion. Die Heraufbeschwörung der Vergangenheit zeitigt auch ihre Gefahren. In den großen, auf einen jahrhundertelangen Werdegang zurückblickenden Verwaltungen besteht die Neigung, die Einheitlichkeit auch im Zeitablauf zu wahren. Damit werden leicht Entscheidungsgrundsätze und Methoden aufrechterhalten, die den Verhältnissen der gewandelten Gegenwart nicht mehr gerecht werden. Reaktionäre Entartung kann die Gegenwart geradezu unter das Diktat der Vergangenheit zwingen. Dabei sind es oft keineswegs bewußt reaktionäre Vorstellungen und Tendenzen, die am Überholten festhalten lassen, sondern die beiden Berufsgefahren jeder Großorganisation: Geistlosigkeit und Pedanterie⁵. Kennzeichnend dafür ist die Rolle, die das Simile in den unteren, gelegentlich auch in den oberen Sphären der Verwaltung spielt: die Benutzung eines früheren Vorgangs als Modell für einen neuen Fall.

Daß ein Beamter, und zumal ein Anfänger, vor der büromäßigen Ausarbeitung einer Verfügung die Akten daraufhin durchsieht, ob sie ähnliche Geschäftsvorfälle enthalten und was man bei der Erledigung zu beachten habe, ist unbedenklich. Es mögen technische Einzelheiten in Frage kommen, die unmöglich zu erraten sind. Aber die alte Amtssprache hat für das Vorbild wohlweislich das Wort Simile, d. h. ähnliches Stück gewählt. Wie kein grünes Blatt dem andern völlig gleicht, so liegt im Verwaltungsleben kein Fall genau wie der andere. Selbst wenn die äußeren Tatbestandsmerkmale bis aufs letzte übereinstimmen, wird immer noch zu prüfen sein, ob nicht allgemeine Änderungen der Zeitlage und des Zeitgeistes eine veränderte sachliche Behandlung erheischen⁶. Hier heißt es also der Gedankenlosigkeit bei der Benutzung eines Simile entgegenwirken und der Pedanterie, die sich noch etwas darauf zugute tut, die Vorlage bis auf den T-Punkt zu kopieren. Es ist schon viel gewonnen, wenn der junge Beamte lernt, ein Muster verständig zu benutzen, d. h. unter Beachtung obwaltender Verschiedenheiten. Die Entscheidung, ob es überhaupt noch brauchbar ist, fordert schon einen weiteren Blick.

Zusammenfassend sei das Problem der Aktenbefragung noch einmal umrissen: es gilt, die in den Beständen niedergelegte praktische und wissenschaftliche Erfahrung für die tägliche Arbeit auszuwerten, ohne daß die Gegenwart zur Sklavin der Vergangenheit wird.

Aktenstudium. Wie liest man Akten? Der Neuling geht manchen Irrweg, ehe es ihm gelingt, sich den Lebensvorgang zu vergegenwärtigen, der im Aktenstück seinen Niederschlag gefunden hat. Aktenbände sind keine systematisch aufgebauten Bücher, für ihr Studium gelten besondere Methoden.

Das zeigt sich bereits bei der Wahl des Ausgangspunkts. Ein wissenschaftliches Werk will mit der ersten Seite begonnen und bis zum Schluß durchgearbeitet sein.

⁵ Auch die unechten, trägerischen Erfahrungen überalterter Beamter (vgl. S. 77), wirken in dieser Richtung.

⁶ Vgl. S. 229.

Dagegen gilt für Akten die entgegengesetzte Richtung. Der Verwaltungsbeamte forscht nach früheren Vorgängen nur, insoweit er ihrer für seine Gegenwartsaufgabe bedarf. Darum tastet er sich, vom zeitlich jüngsten Stück ausgehend, in die Vergangenheit zurück.

Dem Beobachter kann sich das als ein scheinbar müheloses Blättern darstellen. Tatsächlich erfordert aber die schnelle Ermittlung einer verwickelten Vorgeschichte und ihre knappe Zusammenfassung in Vortrag oder Bericht viel Berufserfahrung und Gedächtnischulung. Hier gilt vor allem, was wir über die Kunst der Auswahl im Augenblick der Wahrnehmung sagten⁷.

II. Verwaltungstechnik im engeren Sinne.

Nimmt man Technik im allgemeinsten Begriff als Kenntnis und Beherrschung der Mittel, die zur Ausübung eines Berufs notwendig sind, so haben wir im Aktenwesen bereits die wichtigsten technischen Hilfsmittel der Verwaltung betrachtet. Um sie zu handhaben, bedarf es keines nennenswerten Apparats, es genügt der Federhalter. Die Arbeit der Hoheitsbehörden gipfelt nach wie vor in Erlaß und Bericht, in Sitzung und Besichtigung, also in Vorgängen, die den Einfluß der Persönlichkeit fordern und durch keinen Mechanismus zu ersetzen sind. Deshalb hat auch die Technik im engeren Sinne mit ihren Büromaschinen, Nachrichten- und Verkehrsmitteln den Verwaltungsbetrieb nicht völlig umzugestalten, sondern nur zu beschleunigen vermocht.

1. Rationalisierung.

Mit Kriegsausgang erfuhr die wissenschaftlich exakte Untersuchung der Arbeitsvorgänge auf ihre seelischen, körperlichen und technischen Bedingungen einen starken Antrieb. Von der gewerblichen Fertigung ausgehend, griff das Interesse auf die Landwirtschaft und schließlich auf die Kontore und Büros über. Die Auswertung der Ergebnisse blieb anfangs dem Ingenieur — und nur ihm — überlassen. Unter seiner Führung wurde die Wirtschaftlichkeit zum einzigen Zielpunkt erklärt, dem man mit Regulierung der menschlichen Arbeit und mit ihrem Erlaß durch die Maschine, mit Typisierung der Erzeugnisse, Arbeitsteilung und Serienfabrikation zustrebte. Unter dem Schlagwort der Rationalisierung begann eine große Revolution der Arbeitsmethoden. Die Schäden ingenieurwissenschaftlicher Einseitigkeit, in Nordamerika, dem Mutterlande jener Bestrebungen, zunächst durch die Prosperity-Jahre verhüllt, wirkten sich bald in der kaufmännischen wie in der sozialen und politischen Bilanz aus. Die ruckartige Technisierung ließ die Betriebe in eine Schere geraten: der Kapitalaufwand für die Maschinenbeschaffung trieb die festen Kosten herauf, und die Freisetzung großer Arbeitermassen machte weite Kundenschichten kaufunfähig. Schwere Krisen waren die Folge. Trotz aller Fehlleitungen und Rückschläge läßt sich nicht verkennen, daß im Rationalisierungsgedanken ein Stück Vernunft und Notwendigkeit steckt. Insoweit ist

⁷ C. 100.

sein Vordringen unaufhaltfam. Aber die Führung darf dem Ingenieur, dem „Hersteller“, nicht allein überlassen werden. Weitblickende Wirtschaftler und Sozialpolitiker müssen ihm zur Seite treten.

Auch die Verwaltung wurde von dieser Welle erfaßt. Zwar kamen hier, wie bemerkt, Ummwälzungen nicht in Frage, aber die Behörden empfingen doch manchen heilsamen Anstoß, ihren Gesamtbetrieb zu durchdenken, und konnten sich manche Erfahrungen und Errungenschaften der Wirtschaft zunutze machen.

Durchprüfung der Bürotätigkeit auf ihre hygienischen Bedingungen ergab, daß sie nicht uneingeschränkt als leichte Arbeit anzusprechen ist. Ihre Einseitigkeit beschwört besondere Gesundheitsgefahren herauf. Soll die Schaffenskraft nicht vorzeitig erliegen, so muß arbeitshygienische Vor Sorge walten. Die Anforderungen, die an die Ausstattung eines einwandfreien, auch den Bedürfnissen der Besucher genügenden Behördenbüros zu stellen sind, entsprechen den für alle Büroräume geltenden, deshalb erübrigt sich hier eine besondere Darstellung. Mangel an Mitteln mag die Verbesserung des Vorhandenen verlangsamen, aber Unwissenheit und Gedankenlosigkeit dürfen nicht zur Verewigung bestehender Unvollkommenheiten führen. Wer etwa Büromöbel zu beschaffen hat, muß wissen, daß die Maschinenschreiberin einen anderen Stuhl braucht als der am Schreibtisch Arbeitende. Belichtung und Belüftung der Arbeitsplätze, Lage und Einrichtung der Waschräume und Kleiderablagen, zweckmäßige und rücksichtsvolle Unterbringung des wartenden Publikums, — alles das fordert Sachverständnis und Aufmerksamkeit.

Rückwirkung auf den Arbeitsmarkt. In ihrem Bestreben, anderweit begangene Fehler zu vermeiden, brauchte sich die Verwaltung um eine etwaige Überlastung des Arbeitsmarktes von vornherein keine ernstliche Sorge zu machen. Einmal pflegt selbst eine weitgetriebene Maschinenverwendung in Hoheitsbehörden keine nennenswerte Zahl von Kräften freizusetzen, und zum andern widerstrebt es dem öffentlichen Interesse, die Beamtenzahl der Öffentlichen Verwaltung nach Arbeitsbeschaffungsgesichtspunkten zu bemessen.

In weitesten Volkskreisen wie unter den Beamten selbst waltet ein gesundes Gefühl dafür, daß eine uferlose Zunahme der Beschäftigten die Funktion des Organisationskreises stören müßte. Wachsende Beamtenmengen sind noch kein Zeichen wachsenden Gedeihens. Der Menschenaufwand muß im angemessenen Verhältnis zur Größe und Kulturhöhe des Gemeinwesens bleiben. Überlastung mit Beamten bedeutet für den Volkskörper daselbe wie Herzerweiterung oder Leberschwellung für den einzelnen Menschen.

Kapitalaufwand. Dagegen besteht die Gefahr des übermäßigen Kapitalaufwandes (der Überinvestition) auch für die Verwaltung. Sie wird hier verstärkt durch den Mangel an unmittelbarer wirtschaftlicher Resonanz, unter dem die Maßnahmen der Hoheitsbehörden leiden⁸. Wo ohne Zins- und Amortisationsrechnung mit festbesoldeten Kräften gearbeitet wird, ist es schwierig zu ermitteln, von welchem Geschäftsumfange (Beschäftigungsgrade) an sich die Benützung mechanischer Hilfsmittel rechtfertigt.

Die Schwierigkeiten wachsen, wenn es um den technisch so bedeutsamen äußeren Rahmen geht: um die Bestimmung des Verwaltungssitzes im Amtsbereich, um die Verkehrslage des Gebäudes innerhalb der Stadt und um seine Innengestaltung.

⁸ Vgl. C. 83.

Manche Staatsbehörde ist in jeder dieser Beziehungen unglücklich daran: der Ort, an dem sie wirkt, ist von den Eingefessenen schlecht erreichbar, das Amt liegt innerhalb des Orts weit ab vom Bahnhof und seine altertümlichen Räume sind für einen modernen Betrieb denkbar ungeeignet. Überschlägt man aber einmal die Kosten der Verlegung in ein neues, einwandfreies und gut gelegenes Gebäude am bestgeeigneten Ort, so ergibt sich wohl, daß die Höhe des einmaligen Aufwands außer Verhältnis zu den zu erwartenden laufenden Ersparnissen stehen würde, abgesehen von den einschneidenden kommunal- und privatwirtschaftlichen Folgen, die von dem Fortzuge einer alteingewurzelten Behörde zu besorgen wären.

Zu hundertprozentigen, technisch vollauf befriedigenden Lösungen ist der Verwaltende noch seltener in der Lage, als der Mann der Freien Wirtschaft. Meist muß er sich daran genügen lassen, sein Organisationsgeschick im Ausgleich vorhandener Unvollkommenheiten zu erweisen.

Technische Voraussetzungen. Die Frage, was denn von den modernen Arbeitsmethoden zu übernehmen sei, fordert Besinnung auf das Werk der Verwaltung. Es besteht in Siedlungen und Anstalten, Straßen und Bahnen und — über diese greifbaren Dinge hinaus — im Zustande der Ordnung, Sicherheit und Wohlfahrt⁹. In den Behörden vollzieht sich die geistige Organisation des Werks: Menschen arbeiten zu gemeinsamer Willenswirkung zusammen. Die Maschinentchnik kann diesem Geschehen nur Hilfsdienste leisten. Typisierung, Serienfabrikation, Arbeitsteilung haben so, wie sie bei der industriellen Rationalisierung gehandhabt werden, keine Stätte in den Verwaltungsbehörden.

An einem Einzelschreiben läßt sich nichts normen außer dem Format und der Gestaltung des Briefkopfs. Es gibt keine Serien unveränderter Erzeugnisse und keine Arbeitserlegung in dem Sinne, daß ein jeder Beteiligte ständig das Gleiche wiederholte. Zwar kennt auch die Verwaltung Arbeitsteilung: sie läßt an dem mehrere Bereiche berührenden Vorgang mehrere Sachverständige teilnehmen (Referent, Korreferenten, mitzeichnende Abteilungen und Ressorts), und sie verteilt den Formungsprozess unter eine aufsteigende Reihe von Beamten (Sekretär, Referent, Abteilungsleiter, Chef). Aber diese Gliederung entspringt inhaltlichen Bedürfnissen und hat auf das Tempo der Abwicklung gerade den entgegengesetzten Einfluß wie die industrielle Arbeitsteilung: sie wirkt verzögernd. Der Einsatz technischer Mittel wird noch dadurch erschwert, daß nicht ein Aktenstrom in gleichmäßiger Geschwindigkeit dahinzieht. Die einzelnen Vorgänge sind nach ihrer Dringlichkeit Schnelligkeitsstufen zugeteilt, die sich schon in der Farbe der Außenumschläge unterscheiden: blaue, gelbe und rote Mappen für gewöhnliche, Eil- und Eosofortsachen. Es handelt sich also um mehrere Ströme, die ihren Weg in verschiedenem Zeitmaß nehmen. Und selbst was inhaltlich und tempomäßig zusammengehört, läuft nicht durchweg die gleichen Stationen an. Während die täglichen Neueingänge vom Chef bis zum Sekretär hinunterfließen, wird auf dem einzelnen Stück durch allerlei Zeichen und Vermerke angeordnet, welchen Bearbeitungsweg es nach Maßgabe seiner Bedeutung nehmen soll. Die höheren Funktionäre — Chef, Vizepräsident usw. — führen Buntstifte in besonderen Farben; was sie damit ankreuzen, bleibt ihnen zur Schlußzeichnung vorbehalten. So wird in der gleichen Angelegenheit einmal nur das Büro mit einer formalen, noch am selben Tage hinausgehenden Antwort tätig, während das andere Mal, wo es um die Entscheidung zur Hauptsache geht, die ganze Kette in den beiden oben angedeuteten

⁹ Vgl. E. 94.

Dimensionen in wochenlangem Arbeitswege durchgemacht werden muß. Es wird einleuchten, daß unter solchen Umständen kein Gedanke an „Fließarbeit“ sein kann.

2. Hilfsdienste der Technik.

Maschinelles Schreiben. Die Hilfsdienste, die der Technik verbleiben, bestehen im Schreiben (Vielfältigen), Rechnen (Zählen), Ordnen und Befördern. Von diesen Funktionen greift das maschinelle Schreiben unmittelbar in den Vorgang der geistigen Arbeit ein und muß deshalb von jedem an der Gestaltung Beteiligten durchdacht werden. Die Abstimmung des Büro-rythmus auf den des Lebens (oben S. 208) hängt nicht zuletzt von der technischen Bestgestaltung des amtlichen Schriftwerks ab.

Die Schreibmaschine hat bei den Behörden von zwei verschiedenen Seiten her und zu verschiedenen Zwecken Eingang gefunden: zur Erleichterung hochqualifizierter Kopfarbeit und zum Ersatz unvollkommener Handarbeit. Im ersteren Falle boten die Sekretariate der Wirtschaftsunternehmungen das Vorbild. Leitende, vielbeschäftigte Persönlichkeiten können ihre Briefe nicht selbst schreiben. Sie diktieren in die Maschine oder — wenn das zu langsam geht und zu viel Lärm macht — ins Stenogramm. In letzterem Falle können sie sich zwecks weiterer Beschleunigung auf Stichworte beschränken. Das Aufgenommene wird (bei Stichwortdiktat nach Formung des vollständigen Textes) von der Sekretärin in Maschinenschrift übertragen. Nach dem Diktat ins Stenogramm kann sich der Chef anderen Geschäften zuwenden, während die technische Ausarbeitung im Sekretariat gegebenenfalls noch viele Stunden in Anspruch nimmt. Die ersten Stenotypistinnen, die vor dem Kriege bei großen Behörden eingestellt wurden, standen lediglich zur Verfügung des Leiters. Die andere Eingangspforte war die Kanzlei. Als typische Behördendienststelle hatte sie bei der Wirtschaft kein Muster. Hier werden die durchgeprüften und unterzeichneten Entwürfe in Reinschrift übertragen. Das ist keine bloße Abschreibearbeit. Schon das Entziffern eines handschriftlichen, vielfach überarbeiteten Entwurfs fordert vom Kanzlisten ähnliche Fähigkeiten, wie sie der Schriftsetzer ausbilden muß. Stellen aus anderen Aktenstücken sind richtig einzufügen, Abschriften und Anschreiben zu verknüpfen. Die Übereinstimmung mit der Urschrift wird in einem besonderen Arbeitsgang, dem Vergleichen (auch Lesen oder — einst — Kollationieren genannt) nachgeprüft und vermerkt. Der Ersatz der handschriftlichen durch die maschinelle Herstellung verbesserte Leserlichkeit und Übersichtlichkeit der Reinschriften, besonders im Zahlenwerk. Dazu verminderte die Maschine mit ihren Durchschlägen die abstumpfende Arbeit des Abschreibens¹⁰ und machte, da die Durchschläge mit dem Hauptstück zwangs-

¹⁰ Das Bestreben der Industrie, halbautomatische Menschenarbeit durch ganz automatische Abläufe zu ersetzen, gilt auch für die Verwaltungsbetriebe. Zwei Weggründe wirken in der gleichen Richtung: die Sicherung des Arbeitserfolgs vor den Unvollkommenheiten des Apparats „Mensch“ und die Beschränkung des Menscheneinsatzes auf die durch die Maschine unerfügbaren, geistbedingten Funktionen. Es

läufig übereinstimmen, den Sonderdienst des Vergleichens der Abschriften entbehrlieh. Der mühelos hergestellte Durchschlag ermöglichte es, von jedem abgehenden Schreiben ein Doppelstück für die eigenen Akten zurückzuhalten (das Kopierverfahren mit der Presse hatte sich für die Behörden als unbrauchbar erwiesen). So wurde die Unübersichtlichkeit des urschriftlichen Verkehrs vermieden, aber seine Beweglichkeit gewahrt.

Durch die geschilderten Verwendungsarten der Maschine wird Menschenkraft gespart und Zeit gewonnen. Der eingearbeitete Maschinenschreiber ist dem Handkanzlisten an Schnelligkeit überlegen; in der Kanzlei nimmt die Last des Abschreibens und Vergleichens ab. Wo das Diktierverfahren eingeführt ist, wird schon durch den Fortfall von Beförderungswegen Zeit gespart. Während die Hauptkanzlei meist in einem entlegenen Teil der großen Dienstgebäude untergebracht ist, werden die Arbeitsplätze der Stenotypistinnen überall dorthin verlegt, wo sie unmittelbar gebraucht werden. Falls in die Maschine diktiert wird, schieben sich zwei Arbeitsvorgänge — Formung und Fertigung — zeitlich übereinander. Der Gesamtprozeß braucht nicht um eine technische Einrichtung, die Übertragung in Maschinenschrift, verlängert zu werden; der Brief bedarf nur noch der Unterschrift, um absendefähig zu sein. Der Diktierende selbst spart stets Zeit, wenn er sich auf die Angabe von Stichworten beschränkt. Diktiert er dagegen den genauen Wortlaut ins Stenogramm, so kommt er nur dann schneller fort, wenn er bei eigenhändiger Abfassung (in Hand- oder Maschinenschrift) langsamer arbeiten würde. Ob das der Fall ist, hängt von seiner Handgeschicklichkeit und von der inhaltlichen Schwierigkeit des einzelnen Geschäftsvorfalles ab. Je umständlicher die anzustellenden Gedankenoperationen sind, umso unwirtschaftlicher ist die Beteiligung einer Stenotypistin: sie sitzt die längste Zeit unbefehligt daneben. Selbst wer die Maschine selbst nur unbeholfen bedient, schreibt immer noch schnell genug, um mit dem eigenen, langsam vorwärts schreitenden Formungsprozeß Schritt zu halten.

Der selbständige Korrespondent. Ihren vollen Wirkungsgrad erreicht die Maschine erst dann, wenn der Formende sie selbst bedient, und wenn die erste Fassung des Schreibens auch die endgültige, höchstens noch der Unterschrift des Vorgesetzten bedürftige ist. Diese rationellste Form der Maschinenverwendung genießt in Handel und Industrie den Vorzug. Dort waren besondere Kanzleien von jeher unbekannt. Der Selbständige Korrespondent schreibt auch eigenhändig, was er formt, — früher in kopierfähiger Handschrift, heute mit der Maschine.

Warum hat sich dieser Typ in der Verwaltung nicht durchgesetzt, warum herrscht hier noch der Entwurf vor, der zum Abschluß einer langen Stationenreihe von der Kanzlei in Reinschrift übertragen wird¹¹? Um zu verstehen, warum die Technisierung des Verwaltungsschriftwerks an diesem wichtigen Punkt zu versagen droht, müssen

liegt im Sinne dieser Tendenz, daß ein (vermittels Durchschlag nicht zu befriedigender) Bedarf nach Doppelstücken nicht durch die Abschreibarbeit der Kanzlisten gedeckt wird, sondern durch das photomechanische Kopierverfahren. Voraussetzung dafür ist, daß jenes Verfahren vereinfacht und verbilligt wird, und daß die Aktenstücke der Verwaltung ein klares Schriftbild aufweisen.

¹¹ Man begegnet wohl auch der besonders unwirtschaftlichen Doppelverwendung der Maschine: es werden Entwürfe ins Stenogramm diktiert, die mit der Maschine geschrieben, durchkorrigiert und von der Kanzlei nochmals (als Reinschriften) in Maschinenschrift übertragen werden!

wir zurückgreifen auf früher dargestellte Änderungen im Sozialgefüge der Beamten-schaft und im Innenbetriebe der Behörden¹². In der „Gehilfenzeit“ hatten die geistigen Erzeugnisse des Büros (vielfach auch die der Referenten) normalerweise nur die Bedeutung eines unverbindlichen Entwurfs. Es war die Regel, daß sie bei ihrem Aufstieg durch die Stationen bis zum Chef irgendwie abgeändert wurden. Die Fortsetzung dieser Praxis würde der heutigen Tendenz zur Gemeinschaftsarbeit der verschiedenen Qualifizierten zuwiderlaufen. Sie kommt darin zum Ausdruck, — so bemerken wir, — daß sich ein jeder bei Erledigung eines Geschäftsvorfalles ohne weiteres in dem Abschnitt betätigt, der ihm nach seiner Dienststellung zukommt, und daß in gut eingespielten Behörden nicht viel befohlen zu werden braucht. Wir fügen hinzu: und daß nicht viel korrigiert wird! Richtlinien des Chefs und der Abteilungsleiter, ungeschriebene Erfahrungssätze und Bräuche sollen sich dahin auswirken, daß die erste Gestalt eines Schreibens allen Anforderungen genügt und keiner Änderung mehr bedarf. Das Verhältnis muß sich gegen früher umkehren, die Endgültigkeit zur Regel, die Korrektur zur Ausnahme werden. Ist einmal entschieden, wer zur Gestaltung eines Schriftstücks berufen ist — Referent oder Sekretär — so fertigt dieser es auf seiner Maschine selbst an¹³. Voraussetzung dafür ist — abgesehen von der Endgültigkeit der Fassung —, daß über die Din-Vorschriften hinaus keine übertriebenen Ansprüche an die äußere Form des Schriftwerks gestellt werden. Fensterbriefe müssen das Schreiben besonderer Umschläge ersparen. Für die Übergangszeit ist ein Investitions- und Anlernungsplan aufzustellen. Auch die Heeres- und Polizei-Berufsschulen haben sich darauf einzurichten. Fertigkeit im Maschinenschreiben ist für den (männlichen) Beamten nützlicher als Kursive. In den Behörden wird es vielfach genügen, eine Maschine zur Benützung durch mehrere Beamte zur Verfügung zu halten.

Löst man die Stenotypistinnen aus der unwirtschaftlichen Verknüpfung mit der langsame geistigen Produktion, so stehen sie uneingeschränkt für die Aufnahme schnell geformter und gesprochener Texte zur Verfügung. Das ist keine halbautomatische, durch technische Mittel ersetzbare Tätigkeit. Es gehört ein hohes Maß von Konzentrationsfähigkeit, Geistesgegenwart und Handgeschicklichkeit dazu, um solche Diktate schnell und fehlerlos wiederzugeben.

Meisterung von Massenerscheinungen. Die übrigen Verrichtungen, denen die Technik ihre Dienste leiht, — das Rechnen, Zählen, Ordnen und Befördern — greifen nicht so tief in den geistigen Gestaltungsvorgang ein wie das maschinelle Schreiben. Beamte, die auf Grund individueller Tatbestände Einzelentscheidungen zu treffen haben, brauchen sich nicht um die Beherrschung jener Apparate und Maschinen zu bemühen. Anders, wenn die Leistung nicht in der Bewältigung des Einzelfalles, sondern in der organisatorischen Meisterung gehäufte gleichartiger Angelegenheiten besteht.

Bevölkerungsvermehrung und Verwaltungsintensivierung haben eine technische Entwicklung in Gang gebracht, an deren Beginn das einfache, mit Blei-

¹² E. 38 und E. 108.

¹³ Ob der Brief dann zur Unterschrift noch einmal nach oben wandert, mag dahingestellt bleiben; zur Hebung der Dienstfreudigkeit und zur Vermeidung von Zeitverlust sollte dem Absendenden wenn möglich auch die Schlußzeichnung überlassen werden. In zahlreichen Fällen genügt es, wenn den Mitbeteiligten nach Abgang Kenntnis gegeben wird. — Unzeitgemäß wäre es auch, wenn ein Referent im Einzelfall dem Büro in langen Ausführungen wörtlich vorschreiben wollte, wie der Entwurf lauten solle. Sekretäre sind keine Abschreiber; in solcher Lage soll der Referent den Entwurf selbst absetzen.

stift und lineal hergestellte Formular und an deren — vorläufigem — Ende die moderne Lochkarte steht. Während das Simile (oben S. 212) nur eine lose Verknüpfung ähnlicher Tatbestände bringt, lenkt das Formular das Geschehen von vornherein in feste Bahnen. Was nur immer gleich liegt, soll in gleicher Weise gehandhabt werden, sei es, um das Abweichende herauszuheben, sei es, um das Einzelne einem größeren Ganzen einzupassen. Das Schema, die Richtlinie, das Formblatt, die Kartei, — alles das sind Dinge, die untrennbar mit der steigenden Zahl der Menschen und Vorgänge verbunden sind. Die Behörden wären längst zusammengebrochen, wenn die Methoden der Zusammenfassung und Normalisierung nicht mit der wachsenden Vielfalt des öffentlichen Lebens Schritt gehalten hätten. Ein jeder ist heute durch einige Duzende von Karteien und Registern erfasst und in seinen wichtigsten Lebensbeziehungen überwacht. Politische und ständische Organisation, Personenstands- und Liegenschaftskontrolle, Schule und Kirche, Steuererhebung und Wohlfahrtspflege, Wehrordnung und Arbeitsdienst, — sie alle sind angewiesen auf diese Hilfsmittel. Sie sind unentbehrlich, und die immer neu und mit zunehmender Technisierung immer dringlicher gestellte Aufgabe lautet nur: dafür zu sorgen, daß die Mittel Hilfsmittel bleiben und nicht zum Selbstzweck werden. In dem Maße, in dem Einrichtungen ins Ganz- oder Halbautomatische verlagert werden, wächst an den Leitstellen die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Sinnhaftigkeit und Zweckmäßigkeit des ganzen Apparats. Die gleiche Entwicklung, die unvollkommene Menschenarbeit durch die Präzision und Schnelligkeit der Maschine ersetzt, stellt den Menschen als den Herrn der Maschine vor neue, ernste Denkaufgaben.

Wem es beim Kasseln der Lochkartenmaschinen bange werden will um den Geist, der sollte bedenken, daß jenes Element der Gerechtigkeit, das in der gleichmäßigen Behandlung der gleich liegenden Fälle besteht, im Zeitalter der Massenhaftigkeit nur auf dem Wege über das Schema gewahrt werden kann. Das gilt vor allem für die Befriedigung von Rechtsansprüchen. Der Erwerbslose mag bereit sein, sich mit dem geltenden Unterstützungsfaß abzufinden, aber er könnte es nicht verwinden, wenn er im Bezirk Wedding fünf Pfennige weniger erhielte als sein Kamerad in Neukölln. Der Kassenanstellte, der die Beihilfe für einen Beamtenumzug zwischen Gumbinnen und Saarbrücken berechnet, muß in Saarbrücken wie in Gumbinnen zu genau dem gleichen zahlenmäßigen Ergebnis kommen. Mit Salomonischen Entscheidungen und Radi-Urteilen wäre da nichts ausgerichtet; sie würden als Planlosigkeit oder Willkür empfunden werden. Soll Beunruhigung vermieden werden, so darf der verwickelteste Fall — bei welcher Dienststelle er auch zur Entscheidung steht — nur eine Lösung zulassen.

Die Technik Dienerin der Gerechtigkeit, — diese Einsicht offenbart wieder das unlösliche Ineinander von Form und Inhalt im Leben der Verwaltung und öffnet zugleich das Tor zum letzten, der Auseinandersetzung mit dem Rechtsgedanken gewidmeten Abschnitt.

B. Grundsätze.

Vierzehntes Kapitel.

Die Normen — Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit.

Rechtmäßigkeit des Verwaltungenden. Der Beamte übt durch sein Verhalten stets Einfluß auf das Rechtsleben aus, ob er nun Rechts-handlungen im engeren Sinne vollzieht oder Geschäfte allgemeiner Art führt. Schon aus der Verpflichtung, die Beachtung von Rechtsnormen zu überwachen, erwächst ihm die Notwendigkeit, in seiner Gesamthaltung ein Vorbild rechtlicher Gesinnung zu bieten. Beruht doch die Staatsautorität nicht zuletzt darauf, daß das Volk am Staatsfunktionär die gleiche Achtung vor dem Gesetz wahrnimmt, zu der es selbst angehalten wird. Für den Beamten darf eine Maßnahme erst dann als die richtige gelten, wenn er sich von ihrer Rechtmäßigkeit überzeugt hat. Daß er vom Werte des Rechts durchdrungen sei, daß er gerecht denke und handle, ist eine Grundforderung; kann oder will er Recht und Unrecht nicht unterscheiden, so gehört er nicht in die Verwaltung.

1. Rechtsnormen als vermeintliche Hemmungen.

Wir dürften uns mit diesen Sätzen begnügen, wenn Verstöße des Verwaltungenden gegen die Rechtsordnung ausschließlich auf Geringschätzung des Rechts, auf Eignungssucht, Hemmungslosigkeit oder Schwäche zurückzuführen wären. Aber es gibt noch andere, echte Konflikte, schwerer zu lösende Spannungen! Mit ihrem Auftreten muß gerade der Handelnde, um die Gestaltung einer neuen Volksordnung Ringende rechnen. In dem Gefühl, sowohl zweckmäßig wie sittlich einwandfrei vorzugehen, zugleich auf dem richtigen und dem rechtmäßigen Wege zu sein, sieht er sich plötzlich durch eine Rechtsnorm gehemmt und — sollte er weiterschreiten — ins Unrecht gesetzt. Eine seiner Verfügungen wird durch ein Verwaltungsgericht als unvereinbar mit einer bestehenden Gesetzesvorschrift wieder aufgehoben; eine ganze Polizeiverordnung, die er im Interesse der ihm Anvertrauten erlassen hat, durch ein ordentliches Gericht für rechtsungültig erklärt. Das empfindet er als eine unerträgliche Lähmung seiner Amtsausübung. Er hat in Wahrung seiner Verantwortung vor der Führung gehandelt, und nun soll ihm ein von jener Führung unabhängiges Gericht in den Arm fallen dürfen? Läßt sich unter solchen Umständen überhaupt Verantwortung übernehmen und fragen?

Fehlerquellen bei der Konfliktbeurteilung. Wir sagten: derartige Konflikte stellen sich dem Verwaltungenden als echt dar. Aber diese seine Vermutung hält näherer Prüfung häufig nicht stand. Drei Fehlerquellen kommen in Frage, nämlich:

Unzureichender Überblick über die im gesetzmäßigen Rahmen liegenden Handlungsmöglichkeiten.

Unzulängliche Vorstellungen vom Wesen der Zweckmäßigkeit.

Mangelndes Verständnis für die Rechtsnorm als den privilegierten Ausdruck des Staatswillens.

Alles das kann in einem inneren Zusammenhange stehen: Unverständnis für das „Paragrafenrecht“ und Verengung des Blickfeldes lähmen den Willen, eine im Rahmen der Normen bleibende Lösung ausfindig zu machen.

Unzureichender praktischer Überblick. Gewiß ist die rechtliche Tragweite einer Verwaltungshandlung in unserem dichtbevölkerten, hochentwickeltesten Lande nicht immer leicht einzuschätzen. Bei der scheinbar einfachsten Maßnahme mögen neben dem beabsichtigten Erfolg noch allerlei Neben- und Rückwirkungen eintreten. Die eine einzige Handlung kann von verwaltungs- und disziplinarrechtlicher, straf- und zivilrechtlicher Bedeutung sein und die Beachtung der entsprechenden Normen erheischen. Unsere verwickelten Rechtszustände müssen als Folge unserer verwickelten Lebensumstände in Kauf genommen werden. Darum bedarf, wer etwas Neues schaffen will, geradezu juristischer Fantasie, um jedem Widerstreit mit einer Rechtsnorm vorzubeugen.

Unzulänglicher Zweckmäßigkeitsbegriff. Nicht immer will es gelingen, solchen Widerstreit durch Anpassung der Verfahrensweise an die Besonderheiten der Rechtslage zu vermeiden und das Geplante vollinhaltlich zu verwirklichen. Ein Gesetz (bzw. seine Auslegung durch höchstgerichtlichen Spruch) kann sich als unübersteigbares Hindernis erweisen und die Durchführung eines Verwaltungsvorhabens ganz vereiteln. Den Beamten, der sich dergestalt gehemmt sieht, hört man wohl klagen, es habe hier die formale Gesetzmäßigkeit einen Sieg über die Zweckmäßigkeit davongetragen. Diese Gegenüberstellung ist von vornherein unglücklich, denn zwischen beiden Begriffen besteht kein wirklicher Gegensatz. Einmal schwingt im zweckhaften Handeln des Verwaltenden stets die Rechtsidee mit, — sein ganzes Schaffen soll ja der Verwirklichung rechtmäßiger Zustände dienen! Und zum andern begnügt sich der Gesetzgeber keineswegs mit der Aufstellung zweckfreier sittlicher Grundsätze, sondern verfolgt eine Reihe sehr gegenständlicher Zwecksetzungen. Wollte der Betroffene, statt nur auf sein Vorhaben zu starren, die durch die Rechtsnorm angebahnte Gesamtregelung ins Auge fassen, so müßte er erkennen: hier geht es um einen der (unvermeidlichen) Fälle, in denen die für die Mehrzahl der Anlässe zweckmäßige Bestimmung auch dann zu beachten ist, wenn sie einen Einzeltatbestand unbefriedigend regelt.

Lehrreich sind in diesem Zusammenhang die reinen Ordnungsvorschriften, etwa das Gebot des Rechtsfahrens. Seine Bedeutung besteht nicht darin, wie die Entscheidung zwischen Rechts und Links fällt, sondern daß überhaupt eine allgemeinverbindliche Regelung erfolgt. So oder so bleiben kleine Gruppen von Fällen übrig, bei denen die entgegengesetzte Lösung wegetechnisch glücklicher wäre. Ist die Entscheidung aber für Rechts gefallen, so wird sie auch für jene Lagen verbindlich, die bei isolierender Betrachtung ihrer technischen Umstände besser mit Links gelöst würden.

Sonst gäbe es allgemeine Verwirrung und die Gesamtregelung wäre um ihren Erfolg gebracht.

Aber auch eine solche rein technische Anordnung wird zum Gliede des großen, im Sittlichen verankerten Rechtsgebäudes. Das erweist sich im Falle der Zuwendung: sie wäre ein Zeichen von Leichtfertigkeit, wenn nicht von verwerflicher, afozialer Gesinnung.

Also kein Widerstreit zwischen Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit, sondern eine Spannung zwischen Einzel- und Allgemeinbetrachtung. Sie ergibt sich aus der Mittlerrolle, die der Rechtssetzung wie der Rechtsanwendung zwischen der Idee und dem Leben zugeteilt ist.

Die Rechtssetzung greift in die Welt der Ideen und sucht ihnen mit den Mitteln der menschlichen Vernunft Gestalt zu verleihen, und die Rechtsanwendung greift in die Welt der Lebensvorgänge, um sie mit den gleichen Mitteln an den Gesetz-gewordenen Ideen zu messen. Beide teilen die Unvollkommenheit, die jeder durch die Vernunft bestimmten Meisterung von Idee und Leben anhaftet. Jeder Lebensvorgang — auch der unscheinbarste — umschließt ein vielseitiges, durch Begriffe niemals zu erschöpfendes Geschehen. Dagegen ist die Norm ein Begriffsgebilde, ein der geistigen Sphäre angehöriges Schema. Lebensvorgänge lassen sich erst nach einer logischen Vorbehandlung und Aufbereitung an ihm messen. Es muß eine Auslese aus dem im „Fall“ dargebotenen Tatsachenstoff stattfinden. Ist das Material dergestalt gesiebt, so erfolgt die Subsumtion, d. h. die Einpassung der ermittelten Merkmale in das Modell des Gesetzes. Erst dann sind Rechtsidee und Lebensvorgang miteinander verbunden. Diese Verknüpfung geht nicht über Zahnräder und Drähte, sondern wird von lebendigen Menschen geschaffen. So wird es verständlich, daß es weder der Normsetzung gelingt, mit ihrer Fassung alle Lebensvorgänge zu treffen, die nur in den Bereich der zu verkörpernden Rechtsidee gehören, noch der Rechtsanwendung, die getroffenen Vorgänge durchweg einwandfrei zu regeln.

Verkennung des Normenursprungs. Wir kommen zur dritten Quelle der Fehlbeurteilung von Konflikten mit der Rechtsnorm. Hatten wir es im Vorstehenden mit der abwegigen Gegenüberstellung von Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit zu tun, so haben wir jetzt gegen eine Unterschätzung des gesetzten Rechts anzukämpfen, die von der Verkennung seines Ursprungs herrührt. Der Wille des Staates offenbart sich nicht nur in einzelnen Handlungen und Anordnungen seiner Verwaltungsorgane. Auch die Normen sind Ausdruck dieses Willens, ja sie sind auf den gesetzgeberisch geregelten Gebieten sein privilegierter Ausdruck. Aus diesem Grunde sind denn auch beide Organisationskreise — Verwaltung und Rechtspflege — an der Durchsetzung des Staatswillens beteiligt. Für den Fall, daß eine Norm nicht nur das Verhalten der Volksgenossen, sondern auch das der Behörden regeln und binden soll, sind die Gerichte — einschließlich der Verwaltungsgerichte — berufen, auch bei den Verwaltungsbehörden über die Innehaltung jener Normen zu wachen.

Die Gerichte, in deren Hände damit der Staat das Schicksal gewisser Verwaltungsanordnungen legt, sind unabhängig. Was ist der Sinn dieses Privilegs? Geht die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit etwa so weit, daß man sie darum als eine dem Staate (der Staatsführung) fremde Macht ansprechen dürfte? Keineswegs! Auch die Gerichtsbarkeit ist zur Verwirklichung des einen, unteilbaren Staatswillens eingesetzt. Der Staat beruft die Richter in ihr Amt und verpflichtet sie auf die Wahrung der von ihm erlassenen Normen. Ihre Unabhängigkeit erweist sich darin, daß der Staat ihnen gegenüber eine Selbstbindung eingeht: er verzichtet darauf, die richterliche Tätigkeit durch Einzelakt zu beeinflussen. Die Selbstbescheidung bezüglich des Einzelakts als der einen Form der obrigkeitlichen Willensäußerung entspringt dem Bestreben, der anderen, normativen Form ein besonderes Schwergewicht zu verleihen. Indem der Staat sich jeder zusätzlichen, auf den Einzelfall abgestellten Weisung enthält und den Richter gewissermaßen mit der Norm allein läßt, will er die einheitliche, klare und vertiefte Durchsetzung des in den Normen ausgeprägten Staatswillens sicherstellen. Die Normen erhalten somit einen doppelten Vorrang vor dem Einzelakt: sie geben den Maßstab ab für die Nachprüfung des Einzelakts, und die Anlegung dieses Maßstabes ist der Beeinflussung durch Einzelakt entzogen.

Der Staat räumt den Gerichten eine ähnliche Stellung ein, wie sie in umfangreichen Unternehmungen der Revisionsabteilung zukommt. Wo wachsende Größe und Vielfalt eines Betriebes seinen Angehörigen den Überblick nehmen, da wacht die Revisionsabteilung darüber, daß jede Einzelmaßnahme im Einklang mit der Arbeitsordnung und dem Arbeitsprogramm des Werkes stehe. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe ist sie den anderen Abteilungen gegenüber mit weitgehender Selbständigkeit ausgestattet. Diesen wird die Revisionsabteilung mit ihren Rückfragen und Beanstandungen wohl bisweilen unbehaglich. Aber niemand würde darauf verfallen, sie darum als „betriebsfremd“ zu betrachten. Die Mitarbeiter eines solchen Unternehmens müßten allwissend und unfehlbar sein, wenn sie ohne eine derartige Hilfseinrichtung stets das Richtige treffen wollten.

Die Erkenntnis, daß die gerichtliche Rechtskontrolle dem Staatswillen entspringt und für den Staat wirkt, wird nicht nur durch eine falsche Einschätzung der richterlichen Unabhängigkeit erschwert. Auch die Tatsache, daß eine Privatpartei als Klägerin aufzutreten pflegt, kann zu Fehlschlüssen führen. Bietet das Gericht hier etwa die Hand dazu, private gegen öffentliche Interessen durchzusetzen? Eine solche Annahme wäre unzutreffend. Der Staat hat an der Behebung etwaiger Normwidrigkeiten seiner Verwaltungsorgane ein mindestens so großes Interesse, wie der klageerhebende Private¹. Die Dinge liegen ähnlich wie bei der Aufsichtsbeschwerde². Die Rechtskontrolle steht, wie die Allgemeine Dienstaufsicht, in ständiger Bereitschaft. Indem der Private

¹ oft das nachhaltigere, denn das Interesse des Klägers pflegt zu erlöschen, wenn er (etwa durch Rücknahme der beanstandeten Maßnahme) „flaglos“ gestellt ist, während der Staat Vorkehrungen zu treffen hat, daß sich ein solcher Verstoß nicht wiederhole. Vgl. unten Anm. 4.

² S. 117.

den (vermeintlichen) behördlichen Normenverstoß durch den er sich beschwert fühlt, zur Kenntnis des Gerichts bringt, schiebt er lediglich Arbeitsstoff in das Räderwerk des Prüfungsapparats und setzt ihn dadurch in Bewegung. Er aktualisiert die Kontrolle, wie wir es bei der Aufsichtsbeschwerde ausdrückten.

Macht sich das Gericht in seinem Erkenntnis die Auffassung des Klägers zu eigen, so darf dieser Vorgang nicht als Sieg der privaten über die staatlichen Interessen gewertet werden. Sein innerer Sinn ist vielmehr der: der Staat stellt durch sein normwahrendes Organ, das Gericht, fest, daß die vom Kläger beanstandete Maßnahme³ der Verwaltungsbehörde sich nicht mit den Normen decke, die von jener Behörde zu beachten waren, vielmehr im Widerspruch zu ihnen ergriffen sei und deshalb keinen zutreffenden Ausdruck des Staatswillens darstelle. In Verfolg dieser autoritären Beurteilung sagt sich der Staat (durch den Mund des Gerichts) von der fraglichen Maßnahme — als der Fehlleistung seines Verwaltungsorgans — los und entzieht ihr die Eigenschaft der amtlichen Handlung.

Was dann etwa noch geschehen muß, um alle Folgen der Fehlleistung zu beseitigen, steht hier nicht zur Erörterung⁴. Nur das eine war herauszuarbeiten: wengleich eine Verwaltungsbehörde in der Parteirolle (der des Beklagten) erscheint, so wird doch der Staat nicht zur privaten Prozeßpartei herabgedrückt, sondern bleibt Herr der Lage. Er gibt lediglich der klagenden Privatpartei die Möglichkeit, den staatsdienstlichen Vorgang des Selbstreinigungsprozesses auszulösen, nämlich die Nachprüfung der Tätigkeit eines einfachen Staatsorgans (der Verwaltungsbehörde) durch ein privilegiertes (das Gericht).

Wir fassen zusammen: nicht als fremde Macht, nicht als Anwalt von Privatinteressen bricht die Gerichtsbarkeit in die Verwaltung ein, sondern sie wirkt im Dienste des Staatswillens planmäßig mit ihr zusammen. Durch die Verwaltung handelt der Staat, und durch die Justiz überwacht er gewisse Handlungsgruppen auf ihre Übereinstimmung mit dem auf lange Sicht angelegten Programm, das er sich in Gestalt der Rechtsnormen selbst gegeben hat.

2. Wandlung des Normensystems als Konfliktgrund.

Es sollte nicht schwer sein — so vermutet der Außenstehende — bei gehörigem Überblick über die praktischen Möglichkeiten und bei gehörigem Einblick in die inneren Zusammenhänge die Geschäfte streng im Rahmen der Normen zu führen. Aber die Berufserfahrung bestätigt diese Vermutung nicht, sondern weiß von Spannungen zwischen Verwaltungshandlung und Norm

³ die selbst in einer Normsetzung bestehen könnte (Polizeiverordnung!)

⁴ Es kommen — wie bei der Aufsichtsbeschwerde — auch weitgehende innerdienstliche, dem Einfluß des Klägers vollkommen entzogene Folgerungen in Frage, wie Maßregelungen von Beamten usw.

zu berichten. Wir sehen den Hauptgrund für Unsicherheit und Widerstreit in jener weitgehenden Wandlung und Auflockerung des Normensystems, die unsere Zeit kennzeichnet. Um Fingerzeige für die Lösung der Spannungen zu gewinnen, wollen wir dem Werden des gegenwärtigen Zustandes eine kurze Betrachtung widmen.

Rückschau. In Erfüllung ihrer Mittleraufgabe⁵ bewegt sich die Rechtssetzung von jeher zwischen zwei Grenzmöglichkeiten, die man mit den Stichworten: allgemein, aber nicht genau genug und: genau, aber nicht allgemein genug kennzeichnen könnte. Hält sich die Norm auf der Höhe der Idee, bringt sie nur Grundmotive (General Klauseln) zum Ausdruck, so spendet sie ihr Licht wohl großen Lebensgebieten, aber dies Licht bleibt schwach, seine Grenzen verlaufen ungewiß und die Feststellung, ob ein einzelner Vorgang getroffen sei oder nicht, ist schwierig. Steigt die Norm jedoch zu den Lebensstatsachen hernieder, paßt sie sich ihnen durch Aufstellung zahlreicher Einzelstatbestände an (kasuistische Methode), so wird sie wohl bestimmte Gruppen von Vorgängen scharf und unzweideutig anstrahlen, muß dafür aber andere (insbesondere solche, die sich erst im Laufe der Entwicklung ergeben) im Dunklen lassen.

Das Öffentliche Recht hat in Deutschland früher den erstgenannten Gesetzestyp bevorzugt. Man begnügte sich mit einem kleinen Bestande weitgespannter Normen. Ihre Anwendung folgte dem Wandel der Lebensverhältnisse auf dem Wege der schöpferischen Rechtsfindung. Es blieb der Rechtsprechung überlassen, durch erweiternde Auslegung und Analogieschluß Unklarheiten zu beseitigen und entstandene Lücken auszufüllen. Ein Musterbeispiel ist die Entfaltung des neuzeitlichen Polizeirechts aus einer Bestimmung des Preussischen Allgemeinen Landrechts von 1794 (§ 10 II 17). Diese sog. Polizeiklausel war ursprünglich als bloße Definition gedacht und nur für die alten Landesteile bestimmt. Aber sie wurde zur Ermächtigung für das gesamte Polizeiwesen erhoben und allmählich auf das ganze Staatsgebiet ausgedehnt. Unter sinngemäßer Anwendung dieses ehrwürdigen Paragraphen wurden schließlich Fragen geregelt, die sich aus der modernsten technischen Entwicklung ergaben, Fragen, deren Auftauchen die Väter des Gesetzes nicht einmal hatten ahnen können.

Wo der Rechtsfindung ein solcher Spielraum gewährt ward, hielten die Gesetze lange vor. Erst wenn sich ihre äußeren und inneren Voraussetzungen so tiefgreifend gewandelt hatten, daß die alten Normen auch bei freier Auslegung keine befriedigenden Entscheidungen mehr hergaben, schritt man zu neuer Prägung und Zusammenfassung (Kodifikation). Sie bestätigte das, was inzwischen im Rechtsbewußtsein herangereift war, indem sie ihm Gestalt und verbindliche Kraft des Gesetzes verlieh. So blieb die Rechtsentwicklung von Tagesströmungen unberührt, folgte aber den Wendungen des geistigen und politischen Lebens im Großen.

⁵ Vgl. oben S. 222

Schon das ausgehende Neunzehnte Jahrhundert kam mit den allgemein gehaltenen Normen nicht mehr aus. Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung, Zunahme und Strukturwandel der Bevölkerung zeitigten Notstände, die nach schneller und kräftiger Abwehr riefen. Die Staatsakte, die zu diesem Zweck erfolgten, ergingen in Gesetzesform, erschöpften sich jedoch nicht in der Normsetzung. Zwar fanden auch hier Rechtsideen ihre Verkörperung (zum mindesten die Idee, daß die eingerissenen Zustände ein Unrecht darstellten, das beseitigt werden müsse). Aber was da auskristallisierte, das waren doch erst in zweiter Linie Rechtsätze, die kommendem Geschehen als Maßstab dienen sollten. Nein, diese Gesetze waren vor allem Taten! Ihr Gegenstand war Schöpfung; sie leiteten selbst Lebensvorgänge ein.

Die großen Versicherungsgesetze der achtziger und neunziger Jahre mit ihrem Abschluß durch die Reichsversicherungsordnung (1911) sind Beispiele solcher gesetzgeberischer Neuschöpfung. Wider Erwarten fand sie starke Förderung durch den Krieg. Um ihn trotz Feindesübermacht und Blockade führen und dabei die Volkskraft erhalten zu können, mußte das Reich tief in das wirtschaftliche und soziale Gefüge eingreifen. Nach Kriegsende machten es die Folgen des Gewaltfriedens unmöglich, diese Entwicklung kurzerhand abzubauen. Die Weltwirtschaftskrise, durch Weltkrieg und Friedensdiktat mit heraufbeschworen, wirkte in der gleichen Richtung und ließ die Reihe der Gesetze und Verordnungen, die im Zeichen der Abwehr durch Neugestaltung standen, nicht abreißen. Sie reicht mit wirtschafts- und währungspolitischen Maßnahmen bis in die jüngsten Tage.

Wechsel der Problemstellung. Wir wollen versuchen, den Unterschied in der Problemstellung zwischen Einst und Jetzt durch ein Gleichnis aus dem Eisenbahnwesen zu verdeutlichen. Der Gesetzgeber früherer Zeit durfte die Welt, in die er hinauswirken wollte, als etwas in sich Ruhendes betrachten. Er war in der Lage des Ingenieurs, der es unternimmt, eine weit gedehnte, gut übersehbare Fläche dem Verkehr zu erschließen. Dafür genügt ein einfaches, grobmaschiges Liniennetz. Weil Verschiebungen nicht zu erwarten sind, können die Schienenstränge von vornherein fest mit dem Boden verbunden werden. Mag sich der Verkehr dann entwickeln wie er will, — das Grundschema bleibt unverrückt. Mit ihm haben wir den Inbegriff der Rechtsnormen (die Rechtslage), mit dem „Verkehr“ das (normgerechte) Verwaltungshandeln im Sinne.

Heute dagegen, in drängender Zeit, steht der Gesetzgeber vor Aufgaben, wie sie dem Eisenbahnbauer in unerschlossenen Erdteilen gestellt sind. Er muß seine Strecke vortreiben, noch bevor Klarheit über den zweckmäßigsten Gesamtverlauf geschaffen ist. So mag es geschehen, daß fertige Abschnitte sich mit fortschreitender Aufklärung als Umwege oder Sackgassen erweisen. In solcher Lage verbietet es sich von selbst, die Geleise starr mit dem Boden zu verbinden. Vielmehr muß die ganze Strecke beweglich gehalten werden, um sich jederzeit den veränderten Einsichten und Notwendigkeiten anpassen zu können.

Beweglichkeit der Rechtslage. Auch der Staat, der sich anschießt, neue Gebiete — Rechtsgebiete — gesetzgeberisch zu erschließen, muß zunächst auf die Beweglichkeit des normativen Unterbaues Wert legen. In diesem Sinne behält er sich die Abänderung oder Aufhebung der zu erlassenden Gesetze und damit die Verschiebung der Rechtslage vor. Wo Notstände drängen, wo plötzlich auftretende Gefahren schnelle und zielsichere Abwehr erheischen, da kann er weder darauf warten, bis die Gerichte Lücken im Normensystem durch erweiternde Auslegung schließen, noch kann er untätig bleiben, wenn die Rechtskontrolle Lücken in diesem System aufdeckt und damit schutzwürdige Interessen vorerst des Schutzes beraubt⁶. Beobachtet der Staat, daß tatsächliche oder rechtliche Umstände die Verwirklichung der in seinen Normen verkörperten Rechtsideen zu vereiteln drohen, so wird er sich zur Änderung der Rechtslage, zum Griff nach der „Klinke der Gesetzgebung“ entschließen müssen. Je beweglicher er das Normensystem hält, je schneller er bereit ist, überholte Bestimmungen und gesetzestechnische Fehlleistungen auszumerzen oder zu ersetzen, um so enger kann der Staat die Fassung seiner Normen den durch das Leben gebotenen Tatbeständen anpassen. Der Fortentwicklung der Lebensvorgänge bleibt er mit Ergänzungsgesetzen, Durchführungsverordnungen, obrigkeitlichen Auslegungen (authentischen Interpretationen) und halbamtlichen Kommentaren hart auf den Fersen.

Waren die Gesetze einst eherne Tafeln, auf denen eingetragen wurde, was für Generationen Bestand haben sollte, so werden sie jetzt zu äußerst verfeinerten Spielregeln, die jedoch nur solange und insoweit in Geltung belassen werden, als sie ihrem Zweck — der Durchsetzung des Staatswillens — genügen.

Gewinn an der einen Stelle pflügt mit Verlust an einer anderen verbunden zu sein. Hier kann der Gewinn an Schlagkraft und Treffsicherheit die Rechtssicherheit beeinträchtigen. Dabei geht es um eine äußere und eine innere Sicherheit. Mit der äußeren haben wir die Gewißheit über den sachlichen Inhalt der Normen und Verfahrensvorschriften, die Berechenbarkeit der Entscheidungen im Auge. Greifen wir noch einmal auf unser Gleichnis vom Verkehrswesen zurück: sich auf einem Bahnnetz zurechtzufinden, in dem nicht nur der Fahrplan, sondern auch die Streckenführung schnellem Wechsel unterliegt, ist für die Bahnbediensteten ebenso schwierig wie für die Reisenden. Irrtümer, Fehlauskünfte, Beschwerden werden zunehmen. Was uns jedoch hier noch näher angeht, ist die Frage nach der inneren Sicherheit des Volkes. Wie antwortet sein Rechtsbewußtsein auf die geschilderte Änderung der Gesetzestechnik? Was wir hierzu ermitteln, wird richtunggebend sein für die Haltung des Verwaltenden im Falle seines Konfliktes mit der gewandelten Rechtsnorm.

⁶ Über die unmittelbaren Veränderungen im Normengut infolge großer Wandlungen der Volks- und Staatsordnung vgl. unten S. 229.

Wir haben dargelegt, daß Gesetzgebungswerke dereinst heranreifen und einen Wachstumsvorgang abschließen. Man könnte auch von einer Häutung sprechen: in großen Abständen warf das Recht sein altes Normengewand ab und erschien in einem neuen, das sich bereits in der Stille gebildet hatte. Wenn wir bedenken, daß die stärkste Gewähr für die Normentreue des Volkes in der Verankerung der Normen in seinem Rechtsbewußtsein liegt, so wird uns der hohe Wert solcher organischen Normwerdung bewußt. Die Stützung und Erleichterung des obrigkeitlichen Handelns, die von der Aufnahme der Normen in das Rechtsbewußtsein ausgeht, ist weder durch Tatkraft von Regierung und Verwaltung noch durch Androhung schwerer Strafen vollkommen zu ersetzen. Wir brauchen uns nur der Kriegszeit zu erinnern! Die Durchführung bedeutsamer gemeinwirtschaftlicher Maßnahmen wurde erschwert, weil es damals eben nicht gelang, sie im Rechtsbewußtsein zu verankern, ihre Befolgung zu einer Gewissensangelegenheit zu machen. Aber die Erinnerung an jene Zeit mit ihrer Notwendigkeit schlagartiger Bekämpfung schlagartig auftretender Schwierigkeiten belehrt uns auch über die Zwangsläufigkeit dieses Geschehens. Die Normsicherung durch Entwicklung aus dem Rechtsbewußtsein ist seitdem nicht leichter geworden; auf weiten Gebieten des Rechtslebens scheint die organische Normwerdung aus rein technischen Gründen unmöglich. Schon die großen Versicherungsgesetze des zweiten Kaiserreichs konnten sich insofern lediglich auf das negative Gefühl von der Unhaltbarkeit der bisherigen Zustände stützen und auf die allgemeine Forderung, es müsse „etwas geschehen“. Heute erheischt mitunter schon die bloße Bedrohung nationaler Interessen eine gesetzgeberische Abwehrmaßnahme. Der ganze Vorgang kann sich so rasch abspielen, daß weder die Tatsache der Bedrohung noch die Notwendigkeit, ihr gerade so zu begegnen, in das öffentliche Bewußtsein dringt — geschweige denn in das Rechtsbewußtsein. Schlägt aber einmal äußere in innere Unsicherheit um, so kann das zu Störungen des Rechtsbewußtseins führen.

Der Verwaltungende kann weder darauf warten, bis Neukodifikation jene Hemmungen der Rechtsficherheit durch Verankerung der Rechtslage wieder beseitigt hat, noch darf er glauben, daß ihm durch die amtliche Propaganda jede volkspädagogische Verantwortung abgenommen sei. Er muß auch an seinem Teile, in seiner täglichen Arbeit, für die Festigung des Rechtsgedankens wirken. Dieses Ziel soll ihm vor Augen schweben, wenn er um die Lösung der zwischen Verwaltungshandlung und Norm auftretenden Spannungen ringt.

Wandel der Spannungen. Freilich haben sich Art und Gegenstand der Konflikte mit dem Wandel des Normensystems gleichfalls geändert. Kennzeichnend für die Zeit der allgemein gehaltenen Normen war es, daß der Verwaltungende mit ihnen in Widerstreit geraten konnte, ohne es selbst zu merken. Er befand sich unversehens auf verbotenen Wege. Die neueren Gesetze sind nicht so sehr Rahmen des Verwaltungshandelns, wie leicht bewegliche, schneidige Instrumente, die dem Verwaltungenden zur Erreichung fest umrissener Ziele

in die Hand gedrückt sind. Es liegt nahe, daß er in den einzelnen Gesetzesbestimmungen nicht mehr sieht als eine Gebrauchsanweisung für die Führung des ganzen Instruments. Ließen frühere Konflikte mit der Norm (oder heutige Konflikte mit älteren Normen) diese als eine „fremde Macht“ erscheinen, so steht es jetzt gerade umgekehrt: der Beamte ist versucht, die Zwecke des Gesetzes gegen einen seiner einzelnen Paragraphen (oder an ihm vorbei) zu verfolgen, weil er im Paragraphen nur eine Formalität erblickt, eine selbstgeschaffene Bindung, von der er sich lösen zu können glaubt, sobald sie der Erreichung des Hauptzwecks irgendwie hinderlich zu werden scheint⁷. Die stete Bereitschaft des rechtssetzenden Staates, Erfahrungen der ausführenden Behörden kurzfristig zu Änderungen der Rechtslage auszuwerten (sozusagen auf Bestellung der Exekutive zu arbeiten), kann beide Staatstätigkeiten so nahe aneinanderrücken, daß die Grenzen zwischen ihnen fließend werden. Bei so enger Nachbarschaft mag wohl der Zweckgedanke, der die Gestaltungsfreiheit der Rechtssetzung rechtfertigt, auf die Exekutive überschlagen und sie zur Willkür in der Anwendung der Normen verleiten. Aber vor einer solchen Grenzüberschreitung, vor der Brechung der Selbstbindung, ist zu warnen. Der Versuch, auf gesetzgeberisch geregeltm Gebiet die Normen beiseite zu setzen, und Rechtsidee und Praxis unmittelbar miteinander zu verbinden, führt zu Kurzschlüssen. Treue zu den selbstgeschaffenen Gesetzen ist ein Wesensmerkmal des Staates. Selbst wenn es der von ihren eigenen Normen abweichenden Obrigkeit gelänge, das Eindringen staatsfremder Zwecke und Ausbrüche der Willkür zu vermeiden, müßte Bindungslosigkeit der Staatsorgane das Rechtsbewußtsein des Volkes zerstören.

Grundsätzlich anderer Beurteilung als jene Eigenmächtigkeiten unterliegen die Bemühungen, den durch die Wendezeit bedingten unmittelbaren Wandlungen des vorhandenen Normenguts gerecht zu werden. Über dem einzelnen Gesetz wölbt sich das Firmament der Volks- und Staatsordnung, und wenn dort die Gestirne ins Wandern kommen, alte versinken und neue auftauchen, so wird damit manche Norm ohne weiteres hinfällig oder bedarf einer anderen Auslegung. Da gilt kein Festhalten an der gewohnten Deutung. Wo es um diese letzten Dinge geht, darf die Verwaltung vom Gesetzgeber kein besonderes Kommando zur Kursänderung erwarten, sondern muß ihre Fahrt ohne weiteres nach dem neuen Stand der Dinge ausrichten.

Normentreue als Staatsnotwendigkeit. Wir haben den Gefahren ins Auge gesehen, die von der (zwangsläufigen) Unübersichtlichkeit und Kurzfristigkeit des neueren Normensystems her drohen. Einsicht in diese Zusammenhänge gebietet dem Verwaltenden, in seinem Arbeitskreise alles daran zu

⁷ Hierzu sei bemerkt: nichts ist nur Form; in jeder Form steckt auch ein Stück Inhalt. Ebenso wenig bleibt eine Maßnahme jemals nur Mittel zum Zweck. Jedes Mittel wirkt (wenngleich unterirdisch) über den Eintritt des zur Hauptsache erstrebten Erfolges hinaus und beeinflusst damit auch das Wesen des herbeigeführten Zustandes. Darum beruht die allgemeine Ablehnung des Grundsatzes „Der Zweck heiligt die Mittel“ nicht nur auf sittlichen Erwägungen, sondern auch auf praktischer Erfahrung. Diese lehrt: „Böse Mittel schädigen gute Zwecke“. Der hier angesprochene Gedanke wird bei Besprechung des Polizeiwesens (S. 248) weitergeführt werden.

setzen, um das Rechtsbewußtsein des Volkes zu festigen. Damit ist Klarheit über seine Haltung im Falle des eigenen Konflikts geschaffen. Der Beamte darf nicht vom Gesetze abweichen, — auch wenn der Schienenweg der Normen dem Boden noch so locker aufliegt! Normentreue der Behörden bleibt Staatsnotwendigkeit.

Fünfzehntes Kapitel.

Das Ermessen — Volkspflege und Staatsfestigung.

I. Der Raum des freien Ermessens.

Normenbahnen und Ermessensraum. Das vorausgehende Kapitel galt den gesetzgeberisch geregelten Sachgebieten. Auf ihnen werden Ideen nicht unmittelbar in die Tat umgesetzt und Lebensvorgänge nicht unmittelbar an Rechtsideen gemessen, sondern die Rechtsidee verwirklicht sich über das zwischengeschaltete Schema der Norm. Ein ausschließlich normativ verfaßtes Gebiet wäre etwa die Sparkassenaufsicht. Wenn das Gesetz vorschreibt, daß Sparkassen unter Wahrung gewisser Formen zu prüfen sind, so wird damit der Aufsichtsbehörde eine fest und erschöpfend bestimmte Verpflichtung auferlegt. Für eine selbständige, von der vorgesehenen Regelung irgendwie abweichende Gestaltung des Prüfungsverfahrens bliebe ihr kein Raum. Aber in anderen, nicht minder wichtigen Sparkassenangelegenheiten würde man die Normen vergeblich um Anweisung angehen. Etwa in der Frage, ob an einem bestimmten Orte überhaupt eine Kasse gegründet werden soll, ob eine Neugründung angebracht ist. Die Tatsache, daß eine Kasse unter Zugrundelegung der Musterfassung errichtet ward und geführt wird, rechtfertigt noch nicht den Schluß, daß ihre Schöpfung ein Meisterstück der Verwaltungskunst war. Hätte sich der erstrebte Zweck — die Befriedigung bestimmter Kreditbedürfnisse — auf anderem Wege mit besserem Wirkungsgrad erreichen lassen, so wäre die Gründung ein Fehler gewesen. Wir sehen: nicht rechtliche, sondern wirtschaftlich-organisatorische Gesichtspunkte waren hier vorherrschend.

Das Beispiel läßt erkennen, daß der Beamte nur einen Teil seiner Arbeit auf dem normativ geordneten Felde verrichtet, im Rahmen des auf lange Sicht angelegten Programms, das der Staat sich in Gestalt der Rechtsnormen selbst gegeben hat (S. 224). Ein weiterer Teil umfaßt die Ausführung von unmittelbaren Anordnungen vorgesehener Stellen. Aber eine dritte Gruppe von Dienstgeschäften ragt vom Boden der Normen aus in einen besonderen Raum hinein oder wurzelt ausschließlich in ihm: es ist der Raum des freien Ermessens. Betreten wir damit ein Land der unbegrenzten Möglichkeiten? Oder gibt es auch hier Bahnen, die nicht verlassen, Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen?

Ausschaltung von Willkür. Soweit der Beamte überhaupt aus amtlichem Anlaß tätig wird, tut er Dienst, — ob er sich nun auf dem Boden der Normen oder im Raume des freien Ermessens bewegt. Darum hat auch das Handeln im Ermessensraum unter dem beherrschenden Gesichtspunkt des Dienstes zu stehen. Gedankenlosigkeit, Bequemlichkeit und Geltungsbedürfnis, persönliche Zu- oder Abneigungen um außeramtlicher Umstände willen, — all das darf den Verwaltenden nicht von seinem dienstlichen Ziele abdrängen. Willkür ist dem sachlichen Inhalt der Maßnahmen ebenso fernzuhalten wie der Form ihrer Erledigung. Hierhin wäre zu rechnen: die Verzögerung einer Entscheidung, weil ihr Gegenstand dem Beamten unangenehm ist, oder die Ablehnung eines — sonst üblichen — Empfangs, weil der Vorgesprechende den Beamten unsympathisch dünkt. Nehmen wir einmal an, der Gegenspieler der Verwaltung fühle sich durch die Empfangsverweigerung derart verletzt, daß er daraufhin einen für die Behörde günstigen Vertragsabschluß ablehnt, so erkennen wir: Willkür kann zu ernststen Störungen der Verwaltung führen. Als Auswirkung der Eidsucht ist sie in amtlichen Angelegenheiten immer dienstwidrig. Vergrößern sich die Motive zum materiellen Eigennuß, so muß im Wege der Dienstzucht, wenn nicht mit strafrechtlichen Mitteln eingegriffen werden.

Wir bleiben bei dem Beispiel des „sonst üblichen“ Empfanges, um an ihm das Wesen der normfreien Handlung zu erläutern und die Brücke zum positiven Inhalt des Ermessens zu schlagen. Verlegen wir den Fall in einen kleineren Landkreis! Der Wunsch eines jeden Eingefessenen auf persönlichen Empfang durch den Landrat findet dort von jeher Gehör. Nun mag wohl der Landrat aus der Tatsache, daß es sich um einen normfreien Vorgang, daß es sich nur um einen Brauch handle, den Schluß ziehen, er sei zur Ablehnung eines Empfangs aus einem privaten Grunde berechtigt. Andererseits mag der Kreiseingefessene der Meinung sein, ihm stehe — falls ihm nichts Ehrenrühriges vorzuwerfen sei — ein Anspruch auf Empfang zu, den er gegebenen Falls im Beschwerdewege geltend machen könne. Denn hier handle es sich nicht um einen gesondert zu behandelnden Vorgang, sondern um mehr: um einen eingeführten Brauch, dessen Bruch durch den Landrat eine Zurücksetzung bedeute.

Gehen wir diesen Auffassungen auf den Grund, so müssen wir feststellen: beide, Landrat und Kreiseingefessener, sind im Unrecht. Da eine dienstliche Beziehung vorliegt, dürfte der Landrat die Entscheidung über den Empfang nur von dienstlichen Erwägungen abhängig machen. Aber auch der Eingefessene irrt, wenn er vermutet, nur eine grobe Verfehlung seinerseits könne ihn des Anspruchs auf den Empfang berauben. Der Landrat wäre durchaus berechtigt, die Frage im größeren Zusammenhang seiner Amtsführung zu prüfen und zwecks Vermeidung gewisser unerwünschter Nebenwirkungen ein dienstliches Zusammentreffen abzulehnen. Ja er dürfte es darauf anlegen, dem Gesuchsteller, falls sich dieser bei anderer Gelegenheit unliebsam bemerkbar gemacht

hätte, durch den Nichtempfang eine Lektion zu erteilen, — immer unter der Voraussetzung, daß amtliche Interessen ausschlaggebend bleiben¹. Das Ganze wäre kein Willkürakt, sondern Ergebnis der dienstlichen Erwägung, daß es in diesem Falle wichtiger sei, den Störenfried in seine Schranken zu verweisen, als die Erledigung eines Einzelfalles zu erleichtern. Freilich: auch für die dienstlich begründete Unfreundlichkeit gibt es Grenzen².

Ermeßen als Handeln nach Maßstäben. Vergleichen wir den Verwaltenden mit einem Kapitän, so hätten wir ihm mit der Ausschaltung der Willkür jede Privatfahrt untersagt. Seine ganze Tätigkeit stände unter dem beherrschenden Auftrag: Erreichung des vorgeschriebenen Reisezieles. Es werden ihm hierfür zwei Arten von Weisungen mitgegeben. Einmal solche allgemeiner Art. Sie werden auf Vorrat, hilfsweise erteilt. Im Falle der Havarie, der Seuchengefahr, der Abladeschwierigkeiten soll er sich nach Maßgabe der Befehle und Dienstvorschriften (Normen) verhalten. Dann ganz bestimmte Anordnungen: dieser Hauptkurs muß gesteuert, jene Häfen müssen angelaufen werden (dies wären die Einzelanweisungen des Vorgesetzten). Für eine dritte Gruppe von Maßnahmen aber wird der Kapitän weder an Normen noch an ausdrückliche Befehle gebunden, sondern mit seinem Auftrag allein gelassen (ähnlich wie der Richter mit der Norm, vgl. S. 223). Hier muß er die unmittelbare Verknüpfung zwischen Auftrag und Ausführung finden. Er handelt im freien Raume, d. h. ohne die Bindung, aber auch ohne die Stütze von Norm und Weisung. Wie er mit widrigen Winden fertig wird, wie er vorhandene Strömungen ausnützt, wie er seine Mannschaft bei Kräften und seine Passagiere bei Laune erhält, — das mag er selbst abschätzen, selbst ermeßen!

Ziehen wir die Nutzenanwendung aus diesem Vergleich, so haben wir Anhaltspunkte für die Bedeutung des freien Ermessens gewonnen. Die Bewegung des Verwaltenden in diesem seinem dienstlichen Bereich ist nicht in dem Sinne frei, daß er seiner Fantasie völlig die Zügel schießen lassen dürfte. Aber in den Mitteln und Formen, mit denen er auf sein Ziel zustrebt, ist ihm weitgehende Freiheit geschenkt. Hieraus erklärt es sich, daß für die Lösung eines und desselben Verwaltungsproblems mehrere gleichwertige Lösungen in Frage kommen können³. Darauf, daß Zügellosigkeit in diesem Raume keine Stätte hat, deutet schon der Wortsinne des Ermessens. Maß steckt darin, d. h. Maße abschätzen, Maßstäbe anlegen; Eigenes, Neues dem Vorhandenen mit rechtem Augenmaß für die Größenordnungen und Spannungsverhältnisse eingliedern.

¹ Hier liegt ein kennzeichnender Unterschied gegenüber der Tätigkeit des Richters. Dieser dürfte mit einer Diensthandlung niemals derart manövrieren wie der Verwaltungsbeamte.

² Vgl. unten S. 248.

³ Auch hier ein Gegensatz zur richterlichen Tätigkeit, wengleich kein absoluter: bei der Mehrzahl der Rechtsprobleme gibt es nur eine einwandfreie Lösung.

Erinnern wir uns hier der Ausführungen zur Gesamtschau!⁴ Die Ermessenshandlungen bilden die Probe darauf, ob jene Schau gewonnen und auf dem laufenden gehalten wurde. Wer sich Maßstäbe erarbeitet hat und gewöhnt ist, sie im dienstlichen Wirken anzulegen, der lernt es, maßvoll zu handeln. Es ist ein hohes Lob, das dem Manne der Verwaltung mit dem Prädikat „maßvoll“ gespendet wird. Der Begriff sagt mehr, als: Übertreibungen abhold, bedeutet nicht: mittelmäßig und leidenschaftslos. Durch die unscheinbare Worthülle schimmert der edle Kern der *mâze*, jenes von unseren Altvorderen gepriesenen Sinnes für Zucht und Harmonie. Die Dichtung der deutschen Frühe preist ihn am Schaffenden und Waltenden.

Ein gesunder, dem Tatkräftigen willkommener Ausgleich für die Gestaltungsfreiheit des Ermessens liegt darin beschlossen, daß ihr eine höhere Verantwortung vor dem Vorgesetzten (der Führung) entspricht. Am Zusammenspiel zwischen Ober- und Unterbehörde wurde diese Wechselwirkung bereits aufgezeigt⁵.

Wir sahen, daß ein Verwaltungsproblem meist mehrere Lösungen zuläßt. Um den seemannischen Vergleich wieder aufzunehmen: die Fahrtrinne durch das Meer des Ermessens weist eine gewisse Breite auf, innerhalb deren Bewegungsfreiheit besteht. Aber wo findet der Verwaltende Weisungen für den rechten Gebrauch jener Freiheit? Wo findet er Seezeichen, die ihm die Grenzen sichtbar machen?

Der Neuling glaubt, solcher Sicherungen entbehren zu können, weil sich die Grenzen von selbst ergeben bei der Bemühung um die positiven Ziele des Verwaltens: um das öffentliche Interesse, um das Wohl der Allgemeinheit, um die Wohlfahrt des Volkes, um die Festigung und das Ansehen des Staates. Es will ihm nicht schwer dünken, diese Richtpunkte ständig im Auge zu behalten. Aber bald geht es ihm wie dem Wanderer, der aus der Ebene dem Gebirge zuschreitet. Was aus der Ferne als eine mächtige Bergkette erschien, das löst sich bei der Annäherung in zahlreiche Höhenzüge auf. Gebirge und Ebene gehen unmerklich ineinander über, sind mannigfach verschränkt.

Es ist schwerer, das Handeln im Ermessensraum auf die großen Ziele des Verwaltens auszurichten, als Gesetze zu befolgen. Denn während gewisse Erwägungen und Gedankenoperationen im Gesetz bereits auskristallisiert sind, muß der Ermessende sie ganz selbständig vornehmen. Es ist seine Aufgabe, eine frei tragende, von keinem Pfeiler des gesetzten Rechts gestützte Brücke zwischen Idee und Leben zu schlagen.

Dienst an Volk und Staat. Wo das zwischengeschaltete Schema fehlt, werden wir für jenen Brückenschlag nur dann brauchbare Ratsschläge erteilen können, wenn wir unser Augenmerk selbst auf die letzten Ziele lenken. Zwei Begriffe, zwei beherrschende Werte lösen sich aus allen Zielvorstellungen heraus. Sie heißen Volk und Staat. Wir können das *Jneinander* dieser beiden

⁴ S. 95. ⁵ S. 127 ff.

großen Lebensstatsachen nicht erschöpfend deuten⁶, sondern müssen uns für den praktischen Zweck auf die folgenden kurzen Sätze beschränken: das Volk ist Urgrund und Auftraggeber des Staates und zugleich — in seinen einzelnen Gliedern — Gegenstand der Betreuung durch die Staatsbehörden. Volk und Staat drängen zur Einheit. Aufgabe des Verwaltenden ist es, dies Einheitsstreben durch Ausgleich entstehender Spannungen zu fördern. Dabei empfängt er jedoch seine Aufträge nicht vom Volke, sondern (unmittelbar oder mittelbar) von der Regierung.

Politische Richtlinien. Die Regierung (Staatsführung) ist es auch, die im Raume des Ermessens durch Verkündung ihrer politischen Grundsätze die wichtigsten Grenz- und Richtpunkte festlegt. Sich mit ihnen vertraut zu machen und die eigene Tätigkeit mit ihnen in Einklang zu halten, — das zählt zu den vornehmsten Pflichten des Verwaltungsbeamten. Es würde ihm nichts nützen, wollte er seine unpolitische Einstellung, seine Abneigung gegen jede Politik beteuern. Soweit die Verwaltungsarbeit einen politischen Einschlag hat — und er wird ihr selten fehlen, — muß sie in bewußter Übereinstimmung mit den bekanntgegebenen Grundsätzen der Führung geleistet werden.

Niedere und höhere Zweckmäßigkeit. Der Verwaltungsbeamte findet für die große Linie seines Kurses politische Richtungsweisen vor, darf aber nicht für jede einzelne Wendung ein helfendes Zeichen erwarten. Im allgemeinen ist er darauf gestellt, dem Zwecke der jeweiligen Aufgabe gemäß zu handeln und die Lösung anzubahnen, die der Sache am vollkommensten zu dienen verspricht. Aber welch' schmerzliche Überraschungen können sich da ergeben! Die gleiche Maßnahme, die dem Volkswohl förderlich erschien, erweist sich als unvereinbar mit den harten Forderungen der Staatsnotwendigkeit. Und das Gegenbild: die gleiche Klammer, die das Staatsgerüst verankern sollte, reißt schwere Wunden in den Volkskörper!

Solche Erfahrungen nötigen den Verwaltenden zu ähnlichen Erwägungen, wie er sie bei der Auseinandersetzung mit der Rechtsnorm anstellen mußte⁷. Auch im Raume des freien Ermessens kommt er mit einer vereinzelden Betrachtung und Zwecksetzung nicht aus. Auch hier ist der nächstliegende Weg bisweilen um höherer Interessen willen ungangbar. Dabei ist die Abstimmung der Einzel- auf die Allgemeinzweckmäßigkeit im Ermessensspielraum schwieriger, als die Beseitigung der Spannungen zwischen Einzelhandlung und Rechtsnorm. In der Norm hat die Rechtsidee sichtbare Gestalt gewonnen, darum läßt sich der Einzelfall unschwer nach ihr ausrichten. Das Ermessen aber trifft unmittelbar auf die naturhaft gewachsenen und wirkenden Mächte. Mit logischer Zergliederung und Subsumtion ist da wenig anzufangen. Es gilt vielmehr, sich mit dem eignen Tun einzufühlen und einzufügen in das flutende

⁶ Darauf, daß zwischen beiden keine absolute Einheit, keine Identität besteht, deutet schon der häufige Gebrauch des Begriffspaares: „Volk und Staat“ in Gesetzgebung und Schrifttum.

⁷ E. 221.

Leben. Dazu gehören Veranlagung und Erfahrung. Beides läßt sich nicht aus Büchern gewinnen, — und doch sei versucht, gewisse Hauptlinien in das Reich des Bewußtseins zu heben.

Verflechtung von Volk und Staat im Feingefüge. Vorweg müssen wir unseren kurzen Sätzen über Volk und Staat (S. 234) noch eine Ergänzung geben. Hatten wir dort beide Größen einander als geschlossene Einheiten gegenübergestellt, — Volk als Auftraggeber des Staates wie als Gegenstand staatlicher Betreuung — so gedenken wir jetzt ihrer Verflechtung. Nehmen wir „Staat“ als Sammelbegriff für die Gesamtorganisation bis hinunter zum kleinsten Dorf, so erkennen wir: von der Spitze bis zum Fuße der Pyramide, in allen vorhandenen Größenordnungen, sind Volk und Staat unlöslich mit einander verbunden. Das viel gebrauchte Bild vom Staate als dem Knochengeriüst des Volkes macht das Verhältnis noch nicht deutlich genug. Wir müssen bis ins Feingefüge gehen: die einzelne Zelle im Aufbau des Organismus ist nur lebensfähig, wenn sich beide Elemente — Kern und Wand, Volk und Staat — in ihr zusammenfinden und ergänzen. Staat ohne Volk — das wäre ein dürerer Aft, in dem sich kein Leben mehr regt. Volk ohne Staat — das wäre eine Masse, die keiner Gestaltung fähig ist. Die meisten Fehlgriffe im Ermessenraume und die meisten Fehlbeurteilungen von Ermessenshandlungen rühren daher, daß es nicht gelingen will, Volk und Staat in ihrer gegenseitigen Bedingtheit als die Erscheinungsformen eines Tatbestandes zu würdigen. Freilich macht es das moderne Organisationsleben mit der Massenhaftigkeit seiner Vorgänge und der Spezialisierung seiner Tätigkeiten dem einzelnen nicht leicht, sich der inneren Verbundenheit jener beiden Größen stets bewußt zu bleiben. Da steht der eine an der Werkzeugmaschine seiner Sonderbehörde und sieht vom Volke nur, was ihm das Fließband des Geschäftsganges an Fällen zuführt. Der Nichtbeamtete aber hört das Räderwerk der Riesenbehörden sausen, und es will ihm nicht in den Kopf, was er als Volksgenosse damit zu schaffen haben soll.

II. Volkspflege und Staatsfestigung.

Volk und Staat sind die Kerne, die beiden Mittelpunkte, um die sich das Verwaltungsgeschehen im Ermessenraume wie in einer Ellipse ordnet. Dem entsprechend sei unsere Betrachtung unter die Gesichtspunkte der Volkspflege und der Staatsfestigung gestellt. Wir behandeln beide zunächst getrennt, um dann die Wechselwirkungen zu erforschen, die sich aus dem inneren Zusammenhang von Volk und Staat ergeben.

Volkspflege.

Ermessenraum als Pflanzstätte der Volkspflege. Will der Verwaltende seiner volkspflegerischen Aufgabe gerecht werden, so muß er sich von rein juristischen Auffassungen frei machen. Ein pflegerisches Verhältnis läßt sich nicht restlos in ein System von gegenseitigen Ansprüchen, von Rechten

und Pflichten auflösen. Rechtsnormen mögen im Hintergrunde stehen, aber was einem Betreuungsverhältnis Reiz und Wert verleiht, fängt erst da an, wo der Paragraph aufhört, wo man nicht mehr fragt: muß ich dieses tun und jenes dulden? Weil hier mit dem Schema der Norm auch jede Schematisierung fortfällt, ist der Bereich des Ermessens die eigentliche Pflanzstätte der Volkspflege. Der Verwaltende wäre schlecht beraten, wollte er in diesem Raum einen staatsrechtlichen Zweikampf, einen ständigen Prozeß mit dem Volke führen nach dem Schema: Welches Recht steht mir gegen das Volk zu, welche Ansprüche muß ich wohl, oder übel dem Volke gegen den Staat zubilligen? Auch der Pflegende sieht sich gelegentlich vor solche Fragen gestellt, aber er darf nicht glauben, seiner Pflicht genügt zu haben, wenn er seine Beziehungen zum Pflegebefohlenen in juristische Einzelprobleme zerlegt und ein jedes paragrafengetreu gelöst hat. Pflegen heißt: mit den vorhandenen Mitteln und bei gegebener Gelegenheit Hilfsstellung leisten für ein gesundes Werden und Sein der Anvertrauten. Ein solcher Einsatz kann zwischen den Beteiligten nicht ausgehandelt werden. Nicht das gegenseitige Macht- und Druckverhältnis darf für den Grad der pflegerischen Bemühung maßgebend sein, sondern lediglich das Lebensgesetz, die Entfaltungsmöglichkeit des Betreuten. Die Frage, die im Lebenskampfe sonst eine so große Rolle spielt: ob der andere gewillt ist, eine Handlung zu dulden, oder ob er nicht in der Lage ist, sie zu verhindern, tritt auf dem pflegerischen Gebiet zurück hinter die Frage, ob die Handlung wirklich dem wohlverstandenen Interesse des Betreuten dient, ob sie sich jener höheren Zweckmäßigkeit einfügt, die den Ermessensspielraum beherrschen soll⁸. Dem wahren Pfleger ist advokatorische Haltung fremd; es liegt ihm ebenso wenig am Recht-behalten, wie an der Macht um der Macht willen. Darum wird er auch ruhigen Herzens eine Chance der Machtausübung fahren lassen, wenn ihre Ausnützung nicht dem Wohle seines Pflegebefohlenen dienen würde.

Wir sehen: bei der Pflege geht es nicht um das, was dem Betreuten im Wege des Machtkampfes abgerungen, was ihm im Wege des Diktats aufgezwungen werden kann. Nein, Gefundung und Gesunderhaltung des Volkes stehen als große positive Ziele vor dem geistigen Auge des Verwaltenden. Ohne solche Ziele würde die Verwaltung nur von kümmerlichen Aushilfen leben und keiner tieferen Wirkung fähig sein.

Es wird jetzt einleuchten, warum wir eine so gründliche Befassung mit Land und Leuten empfohlen haben (Kapitel 9 und 10). Was der Beamte sich da erarbeitet hat, soll die Zielgestaltung versachlichen, soll sie im Rahmen des Wirklichen und Möglichen halten. Verwaltungsziele dürfen nicht in einem Märchenlande liegen! Das Kennen ist eine wesentliche Voraussetzung des Könnens. Nur um das soll der Wille ringen, nur das zum Gegenstande des Sollens erheben, was Aussicht auf Verwirklichung hat.

⁸ Darum kann es auch nicht entscheidend sein, ob bestimmte Maßnahmen bei dem zu betreuenden beliebt sind. Popularität von Entschlüssen steht oft in umgekehrtem Verhältnis zu ihrer Heilsamkeit; — diese aber bleibt maßgeblich.

Volkspflege und Volkswohlfahrt. Den Verwaltenden verbindet es mit den pflegerischen Berufen des Lehrers und des Arztes, daß er seine Arbeitsziele nicht von außen an sein Werk heranträgt, sondern aus dem Wesen der Pflegebefohlenen entwickelt. Er schaltet sich in einen Werdegang, in eine Entfaltung ein. Er handelt in nüchternem Erkenntnis der durch die Natur gezogenen Schranken, aber auch in tatkräftiger Ausnützung der von ihr gebotenen Möglichkeiten. Es ist eine Haltung, die weder Pessimismus noch Optimismus im landläufigen Sinne kennt. Der Pflegende schafft aus einem warmherzigen Tatsachensinn heraus.

Damit klingt wieder jener Ton an, der als Orgelpunkt in aller Verwaltungsarbeit mitschwingt: der Ton der Liebe. Sie hat die Stimmführung im Bereiche der Volkspflege, und zwar die Liebe zu den Menschen wie sie sind. Der Verwaltende kann sich nicht daran genügen lassen, dem Volke im Ganzen als einer über den Einzelnen hinausgreifenden Idee zu dienen. Mag es bei der Staatsfestigung ausreichen, daß Neigung und Hingabe sich an Einrichtungen und überpersönliche Einheiten heften, — der Pflegende käme mit solchen Gefühlen nicht aus! Nicht, daß ihm unterschiedsloses Vertrauen anzuempfehlen wäre. Aber er muß bereit sein, sich in die ihm Unvertrauten hineinzuversetzen, ihre Freuden und Leiden mitzuerleben. Darum dürfen Menschenverächter oder Zyniker (wenn sie überhaupt Eingang in die Verwaltung gefunden haben) nicht in Stellungen mit pflegerischem Einschlag verwendet werden, vor allem nicht in der eigentlichen Sozialarbeit. Sie könnten dort schweres Unheil anrichten⁹.

Liebe zum Volke als Liebe zum einzelnen Volksgenossen findet auch instinktiv heraus, was zum Besten des Volkes dient. Sie ist der stärkste Helfer, wenn es gilt, die großen Begriffe des Wohles der Allgemeinheit und der Volkswohlfahrt zu positiven Zielen zu erheben, sie mit Blut und Leben zu erfüllen. Wie denn auch Goethes Egmont vor dem Herzog von Alba zum Preise seines Volkes keine allgemeinen Betrachtungen über niederländisches Volkstum anstellt, sondern von seinen Landsleuten rühmt: „... ein jeder rund für sich ein kleiner König, fest, rührig, fähig, treu, an alten Sitten hangend...“

Seitdem Jesus Christus ausgesprochen hat, daß der Mensch nicht vom Brot allein lebe, ist die Frage nach den Voraussetzungen menschlichen Lebens und menschlicher Wohlfahrt nicht mehr verstummt. Was ist lebensnotwendig, d. h. was muß geschehen, was muß beschafft werden, um eine sonst drohende Lebensnot zu wenden, um die Wohlfahrt des einzelnen und des ganzen Volkes zu gewährleisten?

Die intuitive Erkenntnis, daß der Mensch nicht nur durch die Nahrungszufuhr am Leben erhalten werde, ist durch die moderne Forschung, insbesondere durch Seelenkunde und Gesellschaftslehre ins Bewußtsein gehoben worden.

⁹ Bezüglich der Ergänzung pflegerischer und organisatorischer Arbeitskräfte im Dienst vgl. unten S. 244.

Darum kann und darf es heute keine Volkspflege geben, die über der Sorge um die materielle Wohlfahrt die sozialen und seelischen Bedürfnisse vernachlässigte. Dabei wäre es nicht mit einer zusätzlichen Pflege jener Bedürfnisse getan. Zunehmende Erkenntnis von der Ganzheit, der inneren Verbundenheit des Lebensablaufes gebietet, alle pflegerische Arbeit, selbst eine scheinbar rein wirtschaftliche oder technische, in Berücksichtigung von Seelenlage und sozialer Verknüpfung zu leisten. Keine wahre Wohlfahrt ohne seelische Wohlfahrt, darum auch keine wirksame Volkspflege ohne Seelenpflege.

Ehre. „... Ein jeder rund für sich ein kleiner König...“ — diese auf den einzelnen bezogene, ihn scheinbar von seiner Umwelt absondernde Charakteristik soll offenbar vom Werte des ganzen niederländischen Volkes zeugen. Der Besitz persönlichen Lebensspielraums und das stolze Wissen um diesen Besitz, — das ist ein Grundpfeiler der Wohlfahrt des einzelnen Volksgenossen und damit des ganzen Volkes. Das Gefühl für den Wert der eigenen Sphäre und die Bereitschaft, sie gegen jede Beeinträchtigung zu schützen, gipfelt im Bewußtsein der persönlichen Ehre. Dies Bewußtsein zu stärken, diesen Stolz zu erhalten, ja ihn erst zu erwecken, wo er fehlen sollte, — das ist das höchste Ziel der pflegenden Verwaltung wie jeder Menschenführung. Unseren Satz „Keine Volkspflege ohne Seelenpflege“ können wir durch die Worte ergänzen: „und keine Seelenpflege ohne Ehrenpflege!“

Zur Erhärtung dieser Behauptung sei auf einen Verwaltungszweig hingewiesen, bei dem der Gedanke der Ehrenpflege sich erst im letzten Menschenalter allgemein durchgesetzt hat: die Fürsorge für die wirtschaftlich Schwachen, die Wohlfahrtspflege im engeren Sinne. Es hat mancher Irrwege bedurft, ehe man erkannte, wie bedeutsam die Erhaltung der Selbstachtung, des persönlichen und sozialen Ehrgefühls bei den Betreuten ist. Wo man durch die Art der Versorgung den seelischen Rückhalt der Ehre zerstörte, da versagten die also Behandelten ihren Dienst als gesunde Zellen im sozialen Organismus. Sie versanken in Vereinzelung und Verzweiflung, oder sie wurden das Opfer asozialer Instinkte.

Kann schon die lieblos oder taktlos gewährte Gabe das Ehrgefühl schädigen, so erst recht die bewußte Einengung und Störung der persönlichen Sphäre. Wenn das Strafgesetz Rechtsgüter wie die körperliche Unversehrtheit, die Geschlechtslehre und den Hausfrieden unter Schutz stellt, so macht sich der Staat damit keineswegs zum Anwalt bloßer Privatinteressen. Wohl hat er auf diesem Felde (durch die Abhängigmachung seiner richtenden Tätigkeit von Anträgen) der Verfügungsgewalt der Verletzten einen gewissen Spielraum gelassen. Aber die Gesamtheit jener Bestimmungen legt doch Zeugnis davon ab, wie sehr dem Staate daran gelegen ist, daß der einzelne über seine Ehre wache. Einer staatspolitischen Rückwirkung solchen ehrenfesten Wesens haben wir schon gedacht: nur ehrbewußte Menschen können ein tragfähiges Sozialgefüge bilden. Die zweite Erwägung greift über die Grenzen des Vaterlandes hinaus. „Nichtswürdig ist die Nation, die nicht ihr Alles freudig setzt an ihre Ehre!“ Die Ehrenhaftigkeit einer Nation hängt von ihrem Bestande

an Ehrenmännern ab. Wem der Sinn für die persönliche Ehre verkümmert ist, von dem wird man vergeblich ein hochentwickeltes Gefühl für die Ehre seines Volkes und Landes erwarten.

Freiheit. Eng verschwistert mit der Ehre ist die Freiheit, — eng verschwistert die Liebe zu beiden im unverbildeten Menschen. Auch im Verhältnis zur Freiheit besteht ein organischer Zusammenhang zwischen persönlicher und nationaler Sphäre. Der eigene Lebensspielraum, der fest geschlossene Kreis des Hauses, — sie sind die Vorschule, das allgemein verständliche Gleichnis für die Freiheit und Unantastbarkeit der Nation. Wer die persönliche Freiheit zu schätzen gelernt hat, wagt auch den Einsatz für die Freiheit seines Vaterlandes. Nur das Volk hat im Ringen der Nationen Bestand, bei dem Ehrenhaftigkeit und Freiheitsliebe Wesensmerkmale des einzelnen Volksgenossen geworden sind.

Welche Folgerungen hat die Verwaltung zu ziehen aus dieser Einsicht in den staatspolitischen Wert ehrenhafter und freiheitlicher Gesinnung? Gibt es auch eine Freiheitspflege? Wir antworten: keine unmittelbare, wohl aber eine mittelbare! Sie liegt in der Selbstbescheidung des Pflegenden. Wenn wir versprochen, jene Grenzen des Ermessensspielraums sichtbar zu machen, die nicht ungestraft überschritten werden dürfen, so stehen wir jetzt an der Grenze, die sich aus der Rücksicht auf die Eigensphäre der Volksgenossen ergibt. Mag diese Sphäre um überragender Staatsinteressen willen noch so starker Einschränkungen bedürfen, — sie muß vorhanden sein, und jede pflegerische Bemühung muß sie achten. Es liegt im höchsten staatspolitischen Interesse, daß der Mensch in dieser Zelle mit sich allein sei.

Volkspflege und Volksstimmung. Volkspflege hat starken Einfluß auf die Stimmung. Das Wort ist mehrdeutig. Wir haben nicht die Stimmungen im Auge, die im einzelnen oder in einer Gemeinschaft auftauchen, und vorüberziehen wie Wolken am Horizont. Sondern jene Stimmung, auf die ein Mensch abgestimmt ist, die Grundstimmung, die ihn beherrscht. Sie „bestimmt“ die Haltung ihres Trägers und — wenn auslösende Momente hinzukommen — auch sein Verhalten und Handeln. Volksstimmung in diesem Sinne ist ein Politikum allerersten Ranges¹⁰; ihr Studium und ihre Beeinflussung gehören zu den verantwortlichsten Aufgaben der Staatsführung. Die pflegerischen Maßnahmen, die in der Hand der Verwaltung liegen, räumen ihr unter den an der Stimmungsbildung beteiligten Kräften einen besonderen Rang ein. Stimmung als Urgrund der Zu- und Abneigungen ist im Gemüt verankert. Was könnte hier stärker wirken als die gleichfalls gemütsbetonten, mit dem Einsatz des Herzens erbrachten pflegerischen Leistungen? Mancher Volksgenosse vermag in die Fragen der großen Politik nicht einzudringen

¹⁰ Auch die moderne Medizin arbeitet mit diesem Begriff; der Arzt sucht den kranken Organismus umzustimmen. Man denke auch an die Stimmung eines Musikinstrumentes!

und kann deshalb auf diesem Wege nicht umgestimmt werden. Aber Wärme und Takt in der persönlichen Betreuung gewinnen ihn für Volksgemeinschaft und Staat.

Staatsfestigung.

Umfang der Staatsmacht. Mit dem Hinweis auf die staatspolitische Auswirkung volkspflegerischer Tätigkeit haben wir bereits Richtung auf das zweite Zentrum der Verwaltungsarbeit genommen: auf die Staatsfestigung, die Sicherung der Staatsmacht. Das Gemüt der Volksgenossen ist zugleich Arbeitsfeld der Volkspflege und Baugrund der Staatsmacht. Bei Erörterung der in der Verwaltung wirkenden Kräfte¹¹ sagten wir: Macht ist mehr als physische Kraft oder als Gewalt; sie ist der Inbegriff aller Kräfte und Mittel, mit denen auf Menschen gewirkt werden kann, und die Fähigkeit, über die Mittel so zu verfügen, daß die gewünschte Wirkung eintritt. — Damit war die Verfehlbarkeit der Machtmittel und ihre Gleichsetzung mit der Macht selbst abgelehnt. Der Wert der Mittel steht und fällt mit ihrer Eignung, Menschen auf die Erfüllung der Staatszwecke auszurichten. Hiernach gibt es nur einen Prüfstein für die Maßnahmen der Staatsfestigung, — auch für die internen, scheinbar rein technischen: Wie beeinflussen sie das Verhalten der Volksgenossen zum Staat? Beflügeln sie den Gutwilligen, stärken sie den Schwankenden, hemmen sie den Widerstrebenden, machen sie den Schädling unschädlich?

Der Begriff des Ausrichtens wurde hier im weitesten Sinne gebraucht. Obrikeitliche Machtausübung umfaßt auch die Gewaltanwendung. Das Recht und die Fähigkeit des Staates hierzu gibt seiner Macht die besondere Note, das besondere Schwergewicht. So spricht man denn auch — einen charakteristischen Teil für das Ganze setzend — von der Staats-Gewalt, wo man die gesamte Staats-Macht im Sinne hat. Doch sollte darüber nicht vergessen werden, daß Gewalt wohl ein einzigartiger, aber nicht der einzige und — wie wir sehen werden — nicht der nächstliegende Faktor der Staatsmacht ist.

Mit der Erwähnung des Schädlings wurde bereits darauf hingedeutet, daß nicht das Volk in seiner Ganzheit, nicht das Gemüt aller seiner Glieder als Baugrund der Staatsmacht anzusprechen ist. Aus dem Schoße des Volkes steigen Gegenkräfte auf, die es zu erkennen und zu beobachten gilt. Lassen sie sich nicht gleichrichten mit den Zielen der Staatsführung, bedrohen sie Funktion und Bestand des Staates, so muß die Verwaltung zu Abwehr und Gegenwehr bereit sein, ja sie darf vor der Vernichtung des eigenen Volksgenossen nicht zurückschrecken. Was die Macht im Innern angeht, so fordert der Staat die absolute Herrschaft und stellt insofern weitergehende Ansprüche als in der Auseinandersetzung mit auswärtigen Mächten. Während er sich dort mit der Verteidigung der Grenzen und der Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der

¹¹ E. 183.

Kräfte begnügen kann, darf er im eigenen Lande keine Machtansammlung dulden, die der legalen Staatsgewalt gefährlich werden könnte. Ein Staat, der sein Machtmonopol nicht zu wahren versteht, müßte in Verfall geraten.

Sinn für Macht. Die (unvermeidliche) Gegenfälligkeit zu gewissen Volksteilen und das Schwergewicht der Mittel rechtfertigen es, den Bemühungen um die Staatsfestigung innerhalb der Gesamtverwaltung eine Sonderstellung einzuräumen. Wer auf diesem Felde etwas leisten will, muß den Sinn für Macht mitbringen, d. h. das Verständnis für die Bedingungen der Macht und die Fähigkeit, Macht durchzusetzen und zu behaupten. Die Wirkungsweise dieses Sinnes läßt sich nicht zergliedern und beschreiben. Es handelt sich um ein dem statischen Gefühl des geborenen Baumeisters vergleichbares Ahnungsvermögen für die Festigkeits- und Druckverhältnisse im Machtbereich.

Polizeigewalt. Wo der Staat seinen Bürgern als Machthaber entgegentritt, wo er ihnen Anordnungen erteilt und erkennen läßt, daß er seinen Willen mit allen Machtmitteln durchzusetzen entschlossen sei, — da handelt er in Ausübung der Polizeigewalt. Mag die Verwaltung in Wahrnehmung der Politischen oder Staats-Polizei die Existenz des Staates sichern, oder mag sie durch die Aufklärung von Verbrechen und durch den Ausgleich von Spannungen zwischen einzelnen Volksgenossen den Rechtsfrieden schützen, — was sie auch in rechtmäßiger Amtsausübung angreift, das wird Gegenstand des Staatsinteresses. Jede polizeiliche Handlung dient mittelbar oder unmittelbar der Festigung des Staates.

Bei dem Worte Polizei denkt der Laie meist an die Sicherheitspolizei: an die Tätigkeit des Polizisten, an Revier und Präsidium. Er ahnt kaum, wieviel unsichtbare Arbeit geleistet wird, und welche verwickelten Lebensvorgänge durch polizeiliche Bestimmungen und Verfügungen gesteuert werden. Da betraut die Baupolizei ein ingenieurwissenschaftliches Forschungsinstitut mit der Begutachtung einer Brückenplanung. Die Gewerbepolizei hört führende Gelehrte über die mutmaßliche Beeinträchtigung der Landeskultur durch ein Projekt der chemischen Großindustrie. Die Gesundheitspolizei berät mit Hygienikern über eine städtische Abwässerreinigung. Die Veterinärpolizei beauftragt ein bakteriologisches Institut mit Reihenuntersuchungen zwecks Festlegung der amtlichen Maßnahmen gegen eine neu auftretende Tierseuche. Die Anordnungen, die auf Grund solcher Vorarbeiten getroffen werden, lesen sich oft selbst wie wissenschaftliche Abhandlungen. Nur die kurze Schlusswendung, die den Rechtsgrund angibt und auf die Folgen etwaiger Zuwiderhandlungen hinweist, offenbart den polizeilichen Charakter. Es ist wie das Aufblitzen eines Schwertes, wie ein Signal: hinter dieser Verlautbarung steht der Staat in seiner vollen Rüstung!

Wenn wir im folgenden versuchen, die Fahrtrinne des Verwaltungenden im Ermessensraume nach der Seite der Staatsfestigung abzugrenzen, so greifen wir aus dem Arbeitskreis der Polizei nur solche Wirkungen heraus, die sich den Menschen unmittelbar fühlbar machen, ihren Lebensspielraum einengen oder sonst entscheidend beeinflussen: die Zwangs- und Strafmaßnahmen. Sie kommen auf allen polizeilichen Gebieten in Frage, vornehmlich aber auf dem der Sicherheitspolizei.

Legt der Staat die Hand ans Schwert, kündigt er den Einsatz seiner Machtmittel an, so ähnelt das dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen zwei Ländern: der Kriegsfall ist da. Der Anlaß zum Einschreiten mag gewichtig oder gering sein, — der diensttuende Beamte muß sich den Ernst der Lage vor Augen halten und ihn allen Beteiligten zu Gemüte führen. Dazu ist einmal Klarheit bezüglich des Inhalts der Anordnungen zu schaffen und zum andern Gewißheit darüber, daß ein unbeugsamer Wille und unererschöpfliche Kraftreserven ihre Durchsetzung gewährleisten. Ist es einmal so weit, dann hört jede Gemüthlichkeit auf und jede Möglichkeit, dem Beamten etwas von seinem Vorhaben abzuwinden. Das Warnungssignal, das der Kommandoführer vor dem Waffengebrauch ertönen läßt, soll ernüchternd wirken. Es soll dem einen das Gewissen schlagen lassen und dem andern einen Begriff von der organisierten Macht geben, gegen die er anzulaufen wagt. Möglich, daß die klare und scharfe Luft des Ernstfalls jeden Gedanken an Widerstand ertötet. Der Beamte, dem es durch sein besonnenes und energisches Verhalten gelingt, ein Rechtsgut ohne Gewaltanwendung und ohne Opfer zu sichern, verdient Anerkennung. Denn er hat die beiden Gesichtspunkte miteinander vereinigt, die den Polizeidienst beherrschen: die uneingeschränkte Erreichung der staatlichen Zwecke und die möglichste Schonung der Volksgenossen. Die der Polizei eigentümliche Spannung zwischen jenen beiden Gesichtspunkten wird im Vergleich mit der Wehrmacht deutlich.

Wir bemerkten bereits, daß der Staat neben sich keine Gewaltausübung dulden, daß er seine Gewalt mit niemanden teilen darf. Darum ist die Staatsverwaltung als Wächterin des inneren Friedens auch immer in Bewegung, darum kennt sie die scharfe Abgrenzung zwischen Kriegs- und Friedenszustand nicht¹². Um die Beseitigung der Gefahren für die Existenz des Staates und für die Rechtsordnung muß die Polizei ständig bemüht bleiben. Der Ernstfall ist für sie tägliches Ereignis. Aber ihr Gegner ist gemeinhin nur ein Feind auf Zeit. Ihn machen nicht objektive, von seinem persönlichen Verhalten unabhängige Merkmale zum Ziele polizeilicher Einwirkung, sondern seine rechtswidrige Tätigkeit. Verbrecherische Neigung muß sich erst zur Straftat, staatsfeindliche Gesinnung zur staatsfeindlichen Handlung verdichtet haben, ehe ihre Träger als Gegner behandelt werden dürfen. Ist ein Fall polizeilich-gerichtlich abgewickelt, so tritt der Betreffende in die Reihen der gleichberechtigten Volksgenossen zurück. Die Aktivität der Polizei stuft sich nach dem Grade des Widerstandes ab, auf den sie trifft. Die Möglichkeiten gehen von leichten Beobachtungs- und Sicherungsmaßnahmen bis zur großen Polizeiaktion mit Panzerwagen und Minenwerfern. Bezüglich der Schwere der einzusetzenden Machtmittel besteht kein grundsätzlicher Unterschied gegenüber der Wehrmacht. Die Polizei ist zu allen Maßnahmen berechtigt und verpflichtet, die ihr erforderlich erscheinen, um die staatsgefährlichen Folgen feindseligen Verhaltens zu beseitigen, — mögen dazu auch Mittel gehören, die sonst dem Kriegsgebrauch vorbehalten sind.

Demgegenüber ist das Angriffsobjekt der Wehrmacht zeitlich und staatsrechtlich fest umgrenzt. Es tritt nur im Kriege in die Erscheinung und besteht aus dem Heere des Staates, mit dem Krieg geführt wird. Das Heer des Kriegsgegners ist der

¹² Die Folgerungen für das Ausbildungswesen sind oben S. 109 gezogen.

Feind schlechthin, den es zu vernichten gilt¹³. Hier handelt es sich nicht um verlorene Söhne, die aus einem Betreuungsverhältnis ausgebrochen sind und denen die Heimkehr offengehalten werden mußte. Jeder gegnerische Heeresangehörige ist ein Feind, ganz ohne Rücksicht auf seine persönliche Einstellung und Betätigung. Erhebt er den Kopf über den Grabenrand, so wird er ohne Warnung abgeschossen. Bei taktischen Entscheidungen erhält die Lösung den Vorzug, die — bei sonst gleichen Bedingungen — dem Feinde die stärksten Verluste zuzufügen verspricht¹⁴.

Der Vergleich lehrt: die staatsfestigende Tätigkeit der Polizei kann sich zu kriegsähnlichen Aktionen steigern, aber ihre Arbeit im und am eigenen Volke bedingt im übrigen tiefgreifende Unterschiede gegenüber dem Vorgehen der Wehrmacht im Kriege.

III. Zusammenfassung.

Wir wollen die durch den Vergleich gewonnene Erkenntnis vertiefen, indem wir nunmehr die Richtpunkte Volkspflege und Staatsfestigung miteinander verbinden. Jeder von beiden ist für das Ganze lebensnotwendig, — das wird nach dem Gesagten einleuchten. Keiner steht dem andern an Bedeutung nach, — das gilt es noch darzutun!

Einströmen der Staatsfestigung in die Volkspflege.

In unserer Darstellung sind bereits die Punkte angedeutet, an denen das eine Element mit dem anderen in Berührung tritt. Die Eintrittsstelle der Staatsfestigung in die Volkspflege liegt bei den Betrachtungen zur persönlichen Sphäre. Überragende Staatsinteressen nötigen im gegebenen Falle, die Bewegungsfreiheit einzuschränken (oben S. 239). Seitdem sich der Gedanke der Allgemeinen Wehrpflicht durchgesetzt hat, ist die Frage, wie weit der Staat die Einschränkung treiben und wie fest er den einzelnen in den vaterländischen Dienst einspannen dürfe, kein Problem mehr. Zweifel über Art und Umfang des obrigkeitlichen Einwirkungsrechts, die etwa noch obwalteten, hat die Sozial- und Wirtschaftsgesetzgebung des Weltkriegs beseitigt. Aber auch die Opfer an Leben, Gesundheit und persönlicher Freiheit erreichten in diesem Kriege ein vorher undorstellbares Maß. Millionen von deutschen Männern mußten Jahre hindurch eine Existenz in geistiger Öde, ein Leben voller Schrecknisse und Entbehrungen führen, wie man es in Friedenszeiten niemandem zuzumuten gewagt hätte. Mancher ist an diesen Opfern zerbrochen, mancher hat sich ihnen eigensüchtig entzogen, aber die überwiegende Zahl der Volksgenossen hat sie in Anerkennung ihrer Notwendigkeit dargebracht. Vor allem: jene Verhältnisse in Notquartier und Graben haben die Würde

¹³ Die gegebenenfalls nebenher laufenden Bemühungen der Regierungen um einen politischen Ausgleich mit dem Gegner können hier außer Betracht bleiben.

¹⁴ Bei der Einwirkung auf feindliches Privateigentum spielt bereits der Gedanke der Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck eine Rolle, — Haager Landkriegsordnung von 1909, Art. 23, Abs. 9.

der Kriegsteilnehmer nicht angetastet. Das Bewußtsein, durch den persönlichen Einsatz zum unentbehrlichen Gliede des Ganzen zu werden, ließ die Vorstellung einer Ehrenminderung nicht aufkommen, sondern stärkte das Selbstgefühl. Aus dem gleichen Grunde konnte Mißstimmung gegen die Offiziere nicht Wurzel fassen. Der Gedanke, daß auch sie im Dienste der einen, allen gemeinsamen Idee gestanden hatten, schlug durch. Die durch den Dienst bedingte Einengung des persönlichen Spielraums schädigt die Ehre des Soldaten ebensowenig wie das arktische Höhlenleben die des Polarforschers. Auch für die im Frieden erforderlichen Einschränkungen der privaten Sphäre ist das Vorzeichen maßgeblich, unter dem sie erfolgen, nicht ihre tatsächliche Härte. Darum braucht auch die Beachtung härtester Staatsnotwendigkeiten den Erfolg pflegerischer Tätigkeit nicht in Frage zu stellen. Auch der Pflegende muß Eisen im Blute haben, um die Liebe zum einzelnen Volksgenossen, der wir die Stimmführung im Reiche der Volkspflege anvertrauen, nicht in Weichlichkeit, uferloses Nachgeben und unhaltbare Versprechungen ausarten zu lassen.

Aus der Erörterung der wirtschaftlichen Bedingtheiten des Verwaltens wissen wir, daß sich im Zusammenwirken am gemeinsamen Werk meist die Funktionen des Gestaltenden und des Wahrenden herausbilden (S. 85). Wohlfahrtsverwaltungen glauben mitunter, diese organische Differenzierung von vornherein durch eine vollkommene Rollentrennung ersetzen zu können: sie entlasten die Pflegekräfte von aller wirtschaftlich-organisatorischen Verantwortung und spannen sie dafür mit rein fiskalisch eingestellten Sekretären zusammen. Dies System kann keine guten Früchte tragen, denn zur Ergänzung gehört immer ein Stück Gemeinsamkeit. Auch der Pflegende muß Staatsgefühl, auch der Sekretär muß soziales Empfinden mitbringen. Sonst gibt es keine Ergänzung, sondern nur endlose Reibungen.

Einströmen der Volkspflege in die Staatsfestigung.

Forschen wir nach der Eintrittsstelle des volkspfegerischen Gedankens in die Staatsfestigung, so finden wir sie dort, wo die Schonung der Volksgenossen (die Vermeidung von Opfern) als einer der beiden Grundsätze des Dienstes bezeichnet wurde. Wir fragen: warum war in unserm sicherheitspolizeilichen Fall das Bemühen des Beamten um eine unblutige Lösung mehr als ein Ausfluß seiner (privaten) menschenfreundlichen Gesinnung, warum war es ein dienstliches Gebot? Doch wohl deshalb, weil die Opfer, die da vermieden werden sollten, nicht rein privater Natur gewesen wären. Weil die Gefahr bestand, es möchte mit Durchführung des Staatsnotwendigen, d. h. der Anordnungen, die eine Not des Staates zu wenden bestimmt waren, zugleich eine neue (und vielleicht schwere) Not des Volkes heraufbeschworen werden. Der Beamte war gehalten, bei unbedingter Wahrung der Ordnung und der Behördenautorität (Wendung der Staatsnot!) dem Entstehen einer Volksnot nach Möglichkeit vorzubeugen.

Auch bei den Maßnahmen, die in erster Reihe auf die Staatsfestigung abzielen, hat die Sorge um die Volkswohlfahrt mitzusprechen. Wir nehmen den Begriff dabei in dem über das Materielle hinausführenden Sinne, der

auch die Erhaltung der persönlichen Sphäre, die Seelen- und Ehrenpflege umfaßt.

Seelische und soziale Wirkung von Abwehrmaßnahmen. Das Beispiel des Krieges ließ uns erkennen, daß staatliche Maßnahmen mit tiefen Eingriffen in den Lebenskreis des einzelnen verbunden sein können, ohne seinem Ehrgefühl Abbruch zu tun. Harte, entbehrungsreiche Zeiten, im Dienste einer großen Sache verlebt, werden das Bewußtsein der persönlichen Würde sogar festigen. Die Wirkung des Eingriffs hängt, wie wir sagten, nicht von dem Grade seiner Härte ab, sondern von dem Vorzeichen, unter dem er erfolgt: es kommt darauf an, ob der Eingriff unter Einschaltung oder Ausschaltung des Betroffenen aus dem die Maßnahme fordernden Ideenkreise vorgenommen wird. Läßt die Anordnung erkennen, daß man auf seine — wenn auch bescheidenste — Mitwirkung rechnet, oder liegt ihre festigende Wirkung gerade darin, daß sich der Staat des Betroffenen erwehrt, daß er ihn nicht als Freund, sondern als Feind behandelt?

Wer als Feind genommen wird, sieht damit sein ganzes Verhältnis zu Staat und Recht in Frage gestellt. Hat er noch einen Funken Ehrgefühl, so trifft ihn das ins Mark, denn die unlösliche, vertrauensvolle Bindung an das eigene Land und an seine Rechtsordnung ist eine starke Wurzel der Ehre. Aber mit dieser persönlichen, das Innenleben treffenden Wirkung obrigkeitlicher Abwehr ist es noch nicht getan. Sie pflegt auch eine gesellschaftliche Absonderungsbewegung heraufzubeschwören. Diese Auskreisung des Betroffenen wird nicht erst durch ein rechtskräftiges Strafurteil, sondern schon durch vorbeugende und vorbereitende polizeiliche Maßnahmen in Gang gebracht. Schreitet der Staat erkennbar zur Überwachung und Sicherung, so verfeßt er gleichzeitig dem Rufe des Volksgenossen einen Stoß. Die Umwelt des Überwachten erwartet Enthüllungen und macht sich darauf gefaßt, das soziale Band lösen zu müssen. Man hält sich ihm gegenüber zurück, läßt ihn vielleicht schon Geringschätzung spüren. Diese Wirkungen brauchen mit der Aufhebung der amtlichen Maßnahmen, ja selbst mit einem Freispruch noch nicht abzuklingen. Einer, für den sich die Behörde dergestalt interessiert hat, kann noch jahrelang auf gesellschaftliche und in deren Verfolg auf wirtschaftliche Schwierigkeiten stoßen.

Verantwortlichkeit der Entscheidungen. Wir fragen: handelt es sich bei den geschilderten Vorgängen um Nebenfolgen, die für die Verwaltung ohne Interesse sind, oder kommen auch sie der Erreichung des Hauptzwecks, der Staatsfestigung, zugute? Voraussetzung für das Ingangkommen der gesellschaftlichen Auskreisungsbewegung ist das Vertrauen des Volks darauf, daß die Behörde bei polizeilichen Anordnungen in Würdigung ihrer menschlichen und sozialen Auswirkungen das rechte Augenmaß walten läßt und einen Volksgenossen erst dann als Feind der Staats- und Rechtsordnung behandelt, wenn die Schwere des Eingriffs in einem angemessenen Verhältnis zur Größe

der Gefahr für die öffentliche Ordnung steht¹⁵. Wo dies Vertrauen unerschütterter ist, wird man geneigt sein, sich der obrigkeitlichen Kriegserklärung gegen den Abtrünnigen anzuschließen. Mögen dabei Selbstgerechtigkeit und Pharisäismus ihre Rolle spielen, — aufs Ganze gesehen muß dem Staat eine solche Resonanz seiner Abwehrmaßnahmen willkommen sein. Wird die Umwelt des Schuldigen zum verlängerten Arm der Staatsführung, gibt sie den empfangenen Impuls mit hundertfacher Stärke weiter, so kommt der Staat mit einem Mindestmaß tatsächlichen Zwanges aus. Denn er kann darauf zählen, daß hier eine Form der Abschreckung wirksam wird, bei der hemmende Wirkungen weniger von dem Gedanken an die körperlichen Unannehmlichkeiten der Zwangsmaßnahmen ausgehen, als von der Sorge um den Verlust der Selbstachtung und sozialen Geltung. Es waltet nicht die bleiche Angst vor Gefängnisstrafe und Holzpritsche, sondern die heilige Scheu davor, sich durch einen Rechtsbruch außerhalb der Volksgemeinschaft zu stellen.

Aber es darf nicht übersehen werden, daß jene soziale Verstärkung der staatlichen Machtwirkung auch die Verantwortung verdoppelt, die auf dem Eingriff liegt. Er entscheidet auch über die subjektive Stellung des Betroffenen zum Staat. Wenn wir uns die Erwägungen über Machtausübung und Führertum ins Gedächtnis zurückrufen, die den vorliegenden Abschnitt einleiten¹⁶, so müssen wir feststellen: wen die Polizei einmal — zu recht oder unrecht — seiner Freiheit beraubt hat, der wird leicht für die anderen, feineren Mittel der staatlichen Machtausübung unzugänglich. Diese Erkenntnis rechtfertigt es, daß „der karge Staat mit seinen Kindern geize“ und daß er die auf den Krieg gemünzte Devise der Geschützrohre: *ultima ratio regis* (letzter Ratsschluß des Königs) auch für den inneren Dienst gelten lasse.

Der Ausgleich.

Angesichts der zahlreichen Verbindungen, die wir kennen gelernt haben, müssen wir zugeben: das einfache Gleichnis vom Kapitän, der seinen Kurs im Ermessenraum zwischen Volkspflege und Staatsfestigung hält, wird dem Problem der Verknüpfung von Volk und Staat nur unvollkommen gerecht. Wahrscheinlich versagen alle Vergleiche vor dem unlösblichen Jneinander jener beiden Größen. So weiß denn auch die innere Geschichte der Nationen von einem ständigen Ringen um das rechte Verhältnis zwischen ihnen zu berichten. Zeiten, in denen das Staatsschiff scharf auf die eine oder die andere Seite gedrängt wird, wechseln ab mit Zeiten eines mittleren Kurses. Dann hält der Volkstribun dem Staatsmann die Waage, oder beider Fähigkeiten finden in der Brust starker und reicher Persönlichkeiten ihren Ausgleich.

¹⁵ Der preisgekrönte Film „Traumulus“ bietet ein Musterbeispiel der Unverhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck: die Festnahme und den öffentlichen Abtransport der Kneipenden Gymnasiasten.

¹⁶ S. 183.

Voraussetzungen innerhalb der Beamtenerschaft. Diese Grundfragen des Staatslebens wirken sich bis in die Kleinarbeit der Verwaltung aus. Der Einklang zwischen Volk und Staat ist ihr eine täglich neu und täglich anders gestellte Aufgabe. Dabei entwickelt der Beamte, von Jugend auf damit vertraut, die Zellwände des staatlichen Organismus zu stützen und auszubauen, gemeinhin die größere Fähigkeit und die stärkere Neigung für die unmittelbare Staatsfestigung. So gerät er wohl in Gefahr, Verständnis und Interesse für die lebendigen Zellkerne einzubüßen, um deren Willen das ganze Gefüge geschaffen ist. An diesem Punkt setzen die Klagen über die Volksfremdheit der Beamtenerschaft an. Sie sind vielfach berechtigt, wenngleich die Klagenden selten zu ermessen vermögen, welche geistige Spannkraft dazu gehört, über der ständigen Befassung mit dem Organisatorischen¹⁷ den Zusammenhang mit den wechselnden Erscheinungen des Volkslebens zu wahren¹⁸.

Volksfremdheit gefährdet nicht nur den Berufsbeamten. Auch Praktiker, Menschen, die aus einem mitten im Volke ausgeübten Berufe kommen, ändern bisweilen mit dem Übergang zur Verwaltung nicht allein ihren Stand-Ort, sondern auch recht unvermittelt ihren Stand-Punkt zum Volke. Es gebricht ihnen an jenem Vermögen, das wir bei Erörterung der Gesamtschau (S. 98) als die Fähigkeit zur Entzerrung einer Perspektive bezeichnen. Nun sie selbst der Verwaltung angehören, nehmen sie die scheinbare (perspektivische) für eine tatsächliche Änderung der Größenordnung und richten unversehens auch ihre Werturteile danach. Der neue, behördliche Vordergrund gewinnt beherrschende Bedeutung, während die Lebens- und Volkstumswerte verblasen. Hier liegt eine Wurzel für die Enttäuschungen, die so mancher Freiberufler aus Wissenschaft, Technik und Wirtschaft seinen früheren Kameraden nach Übernahme eines Amtes bereitet hat (eine andere Wurzel liegt in den abwegigen Vorstellungen, die sich die Kameraden über die Möglichkeiten und Notwendigkeiten amtlichen Wirkens machen).

Es hängt wohl mit jener einseitig organisatorischen Betrachtungsweise zusammen, wenn manche Beamte sich mit der formellen Rechtmäßigkeit ihrer Maßnahmen begnügen und den volkspflegerischen Gesichtspunkt vernachlässigen. Sie verkennen dabei, daß ein Verwaltungsakt rechtlich einwandfrei sein mag, aber trotzdem die Stimmung (in dem S. 239 erörterten Sinne) unverhältnismäßig schwer schädigen kann. Ungünstige Volkswirkungen gehen nicht nur von den ausgesprochenen Fehlhandlungen aus, sondern auch von solchen Mißgriffen im Ermessenraum, gegen die der Betroffene sich nicht mit Erfolg beschweren könnte und die auch zu einem formellen Eingriff der Aufsichtsbehörde keinen Anlaß geben würden. Für die tatsächliche Volksresonanz von Ermessenshandlungen wird die Zahl der Beschwerden ohnehin nur einen unvollkommenen Anhalt bieten, weil so manche Beschwerdemöglichkeit aus Gründen nicht ausgenützt wird, die außerhalb des betreffenden Falles liegen.

So ist es immer wieder die Maße, das Gefühl für das rechte Verhältnis

¹⁷ dem Institutionellen im Sinne unserer Ausführungen zur Tradition S. 187.

¹⁸ Bei Betrachtung der Lebensleistung des Beamten (S. 80) haben wir bereits die Gefährdung jener Elastizität durch das Altern vermerkt.

von Staatsfestigung und Volkspflege, das den Beamten leiten muß. Seine ausgleichende Tätigkeit kann nicht bis ins Letzte von außen gesteuert werden, — weder vom Volke aus durch Vorstellungen und Beschwerden, noch vom Vorgesetzten aus durch Vermahnungen und Anweisungen. Insofern bleibt die Arbeit des Verwaltenden Vertrauenssache. Vermag er in dies Vertrauen nicht hineinzuwachsen, so steht er nicht am richtigen Platz.

Bewußte Zurücksetzung volkspflegerischer Gesichtspunkte beschwört die Gefahr der Schikane herauf, d. h. der Überdosierung amtlicher Zwangs- und Druckmittel zu dienstlichen Zwecken. Überdosierung in dem Sinne, daß der Verwaltungserfolg außer Verhältnis steht zu der durch die Machtmittel verursachten Schädigung des Gemaßregelten, zu dem Einbruch in seine (erweitert gefaßte) Wohlfahrt. Solche Maßnahmen stellen zwar keine Willkür im engeren Sinne dar (Einströmen unzulässiger Motive, vgl. S. 231), können aber ebenso nachteilig auf die Stimmung wirken.

Zu den bedenklichen Einwirkungsmethoden solcher Art würden gehören: Die Verweigerung oder unvollkommene Erteilung von amtlichen Auskünften, rücksichtsloses Wartenlassen, Verursachung zweckloser Wege zur Behörde, Verschleppung entscheidungsreifer Anträge, die nicht durch Betriebsverhältnisse bedingte ungewöhnlich häufige und scharfe Kontrolle eines gewerblichen Unternehmens.

Um die ernststen Folgen solcher Methoden zu verdeutlichen, greifen wir auf unsere Darstellung der sozialen Auswirkung staatlicher Abwehrhandlungen zurück (oben S. 245). Wo im Volke Vertrauen in die Sorgfalt der Abwägung besteht — so sagen wir dort, — ist man geneigt, die staatliche durch die gesellschaftliche Abstosung zu verschärfen. Verschärzen sich jedoch die Behörden dieses Vertrauen durch schikanöses Verhalten, so wird jene im Sinne der Staatsfestigung liegende soziale Folgewirkung ausbleiben, wenn sich nicht gar eine (dem Ansehen der Obrigkeit abträgliche) Sympathie mit dem Betroffenen entwickelt.

Lage bei der Polizei. Der Satz, daß Ermessenstätigkeit um ihrer Freiheit von Norm und Weisung willen Vertrauenssache ist, gilt in besonderem Maße für die Polizei. Denn sie soll selbständig zu handeln verstehen und ohne viele Rückfragen das Richtige treffen. Ja die Aufsichtsinstanz will und darf mitunter garnicht wissen, mit welchen Persönlichkeiten die nachgeordnete Stelle in Verbindung steht und wie sie mit ihnen arbeitet. Neben die weitgehende Geheimhaltung gegenüber dem Publikum tritt also eine gewisse, dienstlich bedingte, Abschließung nach oben. Die höhere Verantwortung, die mit dem Handeln im Ermessenraum verbunden ist (vgl. oben S. 233), bleibt gewissensmäßig bestehen, aber die Kontrollmöglichkeiten vermindern sich. Weiter: in einem so hochorganisierten Staate wie dem Deutschen Reiche sind der Polizei außerordentlich große Machtmittel anvertraut. Wo zahlreiche Lebensgebiete geregelt und beaufsichtigt werden, bestehen überdies mannigfache Kombinationsmöglichkeiten: Zugeständnisse auf dem einen können durch Druckmittel auf dem anderen Gebiet durchgesetzt werden.

Ein Beispiel: Vor dem Weltkrieg hing in den Gastwirtschaften einer Großstadt selbst in den radikalsten Arbeitervierteln das Kaiserbild an der Wand des Vereinszimmers. Des Rätsels Lösung hieß: ohne Kaiserbild keine Polizeistundenverlängerung!

Die feine Verästelung der obrigkeitlichen Vorschriften hat schließlich zur Folge, daß die Polizei über eine große soziale Reichweite verfügt, daß sie in alle Stände und Berufe hineinwirkt. Es gibt kaum jemand, der nicht schon mit ihr in Berührung gekommen ist, oder den sie nicht in ihren Bann ziehen könnte, wenn sie es darauf anlegt.

Wer am Staate mitarbeitet, muß den Sinn für Macht besitzen, d. h. das Verständnis für die Bedingungen der Macht und die Fähigkeit zu ihrer Durchsetzung. Es mag dahingestellt bleiben, ob Menschen diesen Sinn ohne jedes Streben nach eigener Macht entwickeln können¹⁹. Das aber steht fest: wer mit dem Einsatz persönlicher Macht wirkt, muß sie einströmen lassen in die des Staates, dem er dient, und sie mit der Staatsmacht gleichrichten. In den abgeschlossenen, mit vielseitigen und weitreichenden Machtmitteln ausgestatteten Polizeibehörden ist der Beamte in nicht geringer Versuchung, Kraftströme des Staates auf den eigenen Motor zu leiten oder zu vergessen, daß es bei der Machtausübung um Volksgenossen geht.

Sicherung des Ausgleichs durch innere Kräfte. Keinerlei Einwirkungen von außen, sondern nur Kräfte, die dem Innern des Machtträgers selbst entstammen, vermögen ihn gegen solche Versuchungen zu sichern. Das bloße Staatsgefühl bedarf der Verwurzelung im Sittlichen. Wo die Geseßnorm fehlt, muß die Majestät der sittlichen Norm den Ermessensraum beherrschen. Sie läutert den Sinn für Macht zur Staatsgefinnung und durchdringt ihn mit dem Feuer der Liebe zum Volk. Sie läßt die Federkraft der Nächstenliebe auch unter dem Zwange der Staatsnotwendigkeit nicht erlahmen, sie läßt die Bereitschaft zum Helfen und Heilen nicht ermatten.

So leuchtet neben der mätze jene andere, von unseren Vorvätern gerühmte Tugend auf, in der sich Christentum und Deutschtum einen: die Milde, die Güte des Starken.

¹⁹ Vgl. S. 61.

Vierter Abschnitt.

Führer durch das Schrifttum.

Einführung: Vom Wesen der Verwaltung.

Das Schrifttum über die Öffentliche Verwaltung gliedert sich in zwei Hauptgruppen. Die eine Gruppe umfaßt die verwaltungsrechtlichen Schriften, die andere die Darstellungen der Verwaltungsinhalte. Typ der verwaltungsrechtlichen Schrift ist Walter Jellinek's „Verwaltungsrecht“, Julius Springer, Berlin 1931. Dagegen gibt es für die Fülle und Verschiedenartigkeit der Verwaltungsinhalte kein zusammenfassendes Werk. Wir nennen als besten Typ auf dem Gebiete des Finanzwesens Wilhelm Gerloff und Franz Meißel, Handbuch der Finanzwissenschaft, 3 Bde., Mohr, Tübingen 1926/1929 und, um noch ein Sachgebiet ganz anderer Art zu erwähnen, die Gesundheitsfürsorge: Adolf Gottstein, Artur Schloßmann und Ludwig Teleky, Handbuch der sozialen Hygiene und Gesundheitsfürsorge, 6 Bde., Julius Springer, Berlin 1925 ff. Unsere Arbeit wäre unter das Schrifttum der Verwaltungslehre einzureihen, wenn man darunter jene Art verwaltungswissenschaftlicher Betrachtung versteht, die die Verwaltung als Lebenserscheinung in ihrem psychologischen und soziologischen Zusammenhängen erfaßt. Wir erinnern an Lorenz von Stein „Die Verwaltungslehre“ (1866—1884) und verweisen auf die neuen Versuche in Fr. Giese, „Die Beamtenhochschule“: Eberhard Frhr. von Scheurl, Staatsverwaltungslehre und E. Walz, Kommunalverwaltungslehre, Spaeth u. Linde, Berlin. Der allgemeine Charakter, der Grundton verbindet unsere Studie mit Eberhard Friedrich Schäffle's Bau und Leben des sozialen Körpers, 4 Bde., Laupp, Tübingen 1881 und mit J. von Uexküll's Staatsbiologie, Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg 1933. Im besonderen aber kann sie als Systematisierung von Erinnerungen, Erfahrungen und Erkenntnissen gelten, wie sie sonst von Männern der Verwaltung in Memoirenform niedergelegt wurden.

Wer vom wissenschaftlichen Standort unserer Studie aus zum Wesen der öffentlichen Verwaltung vordringen will, wird die verschiedensten Sachgebiete durchstreifen müssen. Da das Wesen der Verwaltung vor allem aus ihrer Stellung im Staate zu erkennen ist, wird als erstes die allgemeine Staatslehre heranzuziehen sein. Zu ihrem Studium ist auch heute noch die „Allgemeine Staatslehre“ von Georg Jellinek, Julius Springer, Berlin 1929 zu emp-

fehlen; sie ist auf vielseitigem Grunde aufgebaut und löst ihre Aufgabe beschreibend, historisch, soziologisch, rechtsdogmatisch und rechtsphilosophisch. Theoretisch nicht so weit gespannt ist der auf der Rechts- und Staatsauffassung des Nationalsozialismus aufgebaute „Grundriß der Allgemeinen Staatslehre“ von Otto Koellreutter, Mohr, Tübingen 1934. Einen Beitrag zur Staatslehre nennt Franz W. Jerusalem sein Buch: Der Staat, Fischer, Jena 1935. Sein Werk ist ein sehr unterrichtender Versuch, die rechtssoziologischen Grundlagen des Staates zu erkennen; zudem sind die von ihm aufgestellten Staatsgrundformen am Gedankengut der neuen Zeit orientiert und dem Gestalten unserer Tage zugewendet. Da die Staatslehre ihrerseits wiederum aus dem Ideengut der allgemeinen Gesellschaftstheorie schöpft, sei auch ein ideengeschichtlicher Überblick über die Gesellschaftstheorie verzeichnet: Karl Vorländer hat mit seinem Buche „Von Machiavelli bis Lenin, Neuzeitliche Staats- und Gesellschaftstheorien“ (Quelle u. Meyer, Leipzig 1926) einen einführenden Überblick gegeben; das beigefügte Schrifttumsverzeichnis bahnt weiterem Interesse den Weg. Während dieses Buch die neueste deutsche Philosophie nicht behandelt, zeigt Karl Larenz: „Rechts- und Staatsphilosophie der Gegenwart“, (Junker u. Dünhaupt, Berlin 1935) das gedankliche Ringen unserer Zeit. Obgleich streng wissenschaftlichen Charakters, ist seine Schrift dennoch auch in ihren Beziehungen zur reinen Philosophie leicht verständlich. Da sie insofern einem dringenden Bedürfnis entspricht, sei ausdrücklich auf sie hingewiesen. Der Erkenntnis des Wesens unseres neuen Staates dient insbesondere ferner die Schriftenreihe: Der deutsche Staat der Gegenwart, Herausgeber Carl Schmitt, Hanseatische Verlagsanstalt Hamburg. Wenn auch nicht alle Hefte zur Allgemeinen Staatslehre zu rechnen sein werden, so gebührt doch in diesem Zusammenhange dem von Herausgeber verfaßten Heft 1: Staat, Bewegung, Volk (1933) besondere Bedeutung; die Eigenarten des nationalsozialistischen Staatsgefüges werden in großen Zügen lehrmäßig geordnet. Die in der gleichen Schriftenreihe erschienene Schrift von Gottfried Neefze, „Partei und Staat“, Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg 1936, ergänzt Schmitt's Schrift durch Weiterbehandlung des besonders wichtigen Teilproblems, das in diesem Umfange zum ersten Male behandelt wird. Das Bild wird durch die Schriften von Helmut Nicolai ergänzt, es seien genannt: „Rassengesetzliche Rechtslehre“, Nationalsozialistische Bibliothek Frz. Eber, München, Heft 39, und „Der Staat im nationalsozialistischen Weltbild“, Schaeffer Verlag, Leipzig 1934.

Das Schrifttum der allgemeinen Staatslehre leitet fließend über zu dem des allgemeinen Staats- und Verwaltungsrechts. Während Hans Helfrig' „Allgemeines Staatsrecht als Einführung in das öffentliche Recht und Grundlage politischen Denkens“, Heymann, Berlin 1928 einführenden Charakter hat und ein Lehrbuch sein will, wendet sich Carl Schmitt's „Verfassungslehre“, „Duncker u. Humblot, München 1928“ an ein entwickelteres Verständnis; die Verfassung des Staates wird als willensmäßige Grundentscheidung über Art

und Form der politischen Einheit begriffen, darauf aufgebaut entsteht eine juristische Wirklichkeitslehre des Staates und seines Gefüges, die der Erfassung des dynamischen Wesens der Verwaltung dienlich ist. Ein kleines, aber sehr inhaltreiches Werk von Rudolf Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker u. Humblot, München 1928, stützt sich auf Theodor Litt's philosophische Soziologie und versucht sie für eine Erneuerung der Staats- und Verfassungstheorie nutzbar zu machen. In der Integration als Betätigung, Erneuerung und Fortbildung eines geistigen Gesamtzusammenhanges sieht Smend den grundlegenden Lebensvorgang des Staates. Seine Grundschau ist gerade für die Erkenntnis vom Wesen der Verwaltung und ihrer Arbeit außerordentlich nützlich. Wenn auch durch die Entwicklung überholt, sei dennoch das „Handbuch des Deutschen Staatsrechts“, herausgegeben von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Mohr, Tübingen 1930/1932, 2 Bde., verzeichnet; es enthält eine gründliche, theoretisch vertiefte Darstellung des Staatsrechtes des Deutschen Reichs der Weimarer Zeit. Das neue, werdende Staatsrecht konnte eine solche zugleich umfassende und abschließende Behandlung noch nicht erfahren. Das Schrifttum darüber entspricht dem Charakter einer Werdezeit. Wir nennen das Buch von Edgar Latazin-Larnheyden: *Werdendes Staatsrecht*, Gedanken zu einem organischen und deutschen Verfassungsneubau, Heymann, Berlin 1934. Das Buch führt in die Problematik des neueren Staatsrechts ein, sucht auch Wege zu weisen, entspricht den tatsächlichen Strebungen aber wohl nicht vollkommen. Weiter gespannt ist das Buch von Helmut Nicolai: *Grundlagen der kommenden Verfassung, Über den staatsrechtlichen Aufbau des Dritten Reiches*, Hobbhing, Berlin 1933. Auf seiner obengenannten Allgemeinen Staatslehre aufbauend, hat Otto Koellreutter ein „Deutsches Verfassungsrecht“ erscheinen lassen (Junfer u. Dünnhaupt, Berlin 1935).

Führten diese Werke über die theoretische Erkenntnis des Staates an das Wesen der Verwaltung heran, so seien nunmehr verwaltungsrechtliche Darstellungen genannt, aus denen uns die Verwaltung unmittelbar entgegentritt. Zunächst die allgemeinen Lehren des Verwaltungsrechts! An erster Stelle: Otto Mayer: *Deutsches Verwaltungsrecht*, 2 Bde., Duncker u. Humblot, München 1924. Dieses Werk ist für das neuere Verwaltungsrecht grundlegend geworden. Zu den unvergänglichen Darstellungen der Grundlehren der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft gehört weiter Fritz Fleiner: *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Mohr, Tübingen 1928. Ludwig von Köhler: *Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts*, Kohlhammer, Stuttgart 1935 hat dem ein Lehrbuch hinzugefügt, das den neuesten Stand der Entwicklung berücksichtigt und die Lehre vom Verwaltungsrecht dem nationalsozialistischen Ideengut anpaßt. Das Buch ist auch insofern wichtig, als es das Schrifttum bis in die jüngste Zeit bringt. Arnold Röttgen hat in der Reihe „Neue Rechtsbücher für das Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften“ (Deutsches Druck- und Verlagshaus GmbH, Mannheim) 1936 eine „Deutsche Verwaltung“ erscheinen lassen. Das Buch, das vornehmlich auf die Bedürfnisse

des Studierenden zugeschnitten ist, enthält den allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts. Es entspricht dem neuesten Stande der Lehre und ist als Ergänzung der größeren, z. T. veralteten Werke zu empfehlen. Für die neueren Auffassungen sind noch folgende Abhandlungen bedeutsam: Hans Gerber, Die Grundsätze eines allgemeinen Teils des öffentlichen Rechts in der jüngsten Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichtes, Verwaltungs-Archiv Bd. 36, S. 1 ff., H. W. Zinser, Der allgemeine Teil des öffentlichen Rechts in der jüngsten Rechtsprechung des badischen, bayerischen, sächsischen und württembergischen Verwaltungsgerichtshofes bzw. Oberverwaltungsgerichtes, Verwaltungs-Archiv Bd. 39, S. 1 ff., Edgar Latazin-Larnheyden, Grundlagen des Verwaltungsrechtes im neuen Staat, Archiv für öffentliches Recht, Neue Folge Bd. 24, 1934 S. 345, sowie Theodor Maunz, Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts, Heft 9 der Schriftenreihe: Der deutsche Staat der Gegenwart, Hanseatische Verlagsanstalt Hamburg 1934.

Die der Praxis nächststehenden Schriften zeigen uns die Fülle der Verwaltungsinhalte im rechtlichen Kleide und bringen uns so die Lebensbedeutung der Verwaltung nahe. Das wichtigste Buch dieser Art ist Walter Jellinek's bereits genanntes „Verwaltungsrecht“, Springer, Berlin 1931; das Werk, das gut gegliedert und trotz seines weitgespannten Programms gründlich ist, bringt ein ausgezeichnetes Schrifttumsverzeichnis. Daneben nennen wir Julius Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, Deichert, Leipzig 1931 und Friedrich Giese u. a.: Deutsches Verwaltungsrecht (Sonderband aus dem Lehr- und Handbuch: Die Beamtenhochschule) Spaeth u. Linde, Berlin 1930. Diese Schriften sind durch den Gang der Entwicklung in vielem überholt. Die neueren Verwaltungsinhalte und die organisatorischen Neuerungen behandeln Otto Meißner und Georg Kaisenberg in ihrem „Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich“, Verlag für Sozialpolitik, Wirtschaft und Statistik, Berlin 1935. Das Buch weist gegenüber der seitherigen Gliederung des Stoffes entscheidende Unterschiede auf. Es sieht von theoretischen Betrachtungen ab, verschafft aber einen guten Überblick über das neue Werden. Für die von jenem Geschehen nicht berührten Rechtsgebiete bleibt das allbekannteste, noch nicht neuerlegte Buch von Graf R. Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reich, Springer, Berlin 1930, von Bedeutung.

An Sammelwerken, die neben anderen Gebieten des Rechtes auch den Staat und die Verwaltung behandeln, nennen wir das „Handwörterbuch der Rechtswissenschaft“, herausgegeben von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster, Walter de Gruyter, Berlin 1926/1931, ferner das „Handwörterbuch der preußischen Verwaltung“ von v. Bitter, herausgegeben von Drews und Hoffmann, Heymann, Berlin 1928. Wenn auch weitgehend veraltet, so doch immer noch wertvoll ist weiter das „Handbuch für preußische Verwaltungsbeamte“ von Jilling-Kauff, 4 Bde., Haack, Berlin 1912/1916. Das „Hand-

wörterbuch der Verwaltungspraxis, in Verbindung mit dem Ausschuss für wirtschaftliche Verwaltung und dem Deutschen Institut für wirtschaftliche Arbeit in der öffentlichen Verwaltung“, herausgegeben von Gärtner, Löfer und Schneider, Reichsdruckerei Berlin 1930, ist vorwiegend staatswissenschaftlich und verwaltungstechnisch aufgebaut und den Bestrebungen nach Modernisierung und Rationalisierung der Verwaltung zugewendet; es ist für die Betrachtungen unserer Studie besonders wichtig und sehr zu empfehlen. Stark an den Charakter eines Handwörterbuches erinnert auch das Buch von W. v. Lympius: Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich, Heymann, Berlin 1928. Unter die Sammelwerke ist auch einzureihen die Sammlung gut kommentierter preußischer Gesetze von v. Brauchitsch, Heymann, Berlin, fortlaufend nach Bedarf. Alle diese Werke stammen noch aus der Zeit des Weimarer Staates. Es ist daher zu begrüßen, das nunmehr mit dem großen Werk „Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung“, herausgegeben vom Reichsjuristenführer Reichsminister Dr. Hans Frank (Verlag Frz. Eher, München 1935), ein autoritatives Werk über die Neuordnung des Rechtslebens in Deutschland vorliegt. Das Handbuch enthält auch eine Darstellung des Verwaltungsrechts. Neben ihm ist für den Beamten bedeutsam: „Die Verwaltungsakademie. Ein Handbuch für den Beamten im nationalsozialistischen Staat“, herausgegeben von H. H. Lammer s und H. Pfundtner unter Mitwirkung von D. Koellreutter, 1934 ff., Verlag Spaeth u. Linde, Berlin. Der Abschnitt: Deutsches Verwaltungsrecht ist von Oberbürgermeister Dr. Dr. Johannes Weidemann bearbeitet. Die Gesetzgebung im Reich und in Preußen wird zudem noch in zwei fortlaufenden Werken wiedergegeben und erläutert, deren Herausgeber maßgebliche Männer des gegenwärtigen Rechts- und Verwaltungslebens sind: Hans Pfundtner — Reinhard Neubert „Das neue deutsche Reichsrecht“ und Roland Freisler — Ludwig Brauert „Das neue Recht in Preußen“, beide Spaeth und Linde, Berlin 1933 ff.

Wer Staat und Verwaltung in ihrer Verflochtenheit mit dem Volks- und Weltleben sehen will, muß zum historischen, soziologischen und politischen Schrifttum greifen. Erst dann ergibt sich ein geschlossenes Bild.

An die Spitze der Geschichtswerke stellen wir zwei kleinere, aber ausgezeichnete Schriften aus dem „Grundriß der Geschichtswissenschaft“, Teubner, Leipzig, einmal Aloys Meister: „Deutsche Verfassungsgeschichte von den Anfängen bis ins 15. Jahrhundert“, 1922, und Fritz Hartung: „Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart 1933“. Diese Schriften enthalten auch wertvolle Literaturnachweise. Dem rechtswissenschaftlich interessierten Leser sei die Deutsche Rechtsgeschichte des Altmeisters H. Brunner empfohlen (2 Bde., Duncker u. Humblot, München 1906/1928). Vom gleichen Verfasser liegen „Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte“ vor, Duncker u. Humblot, München 1930. Mit Recht viel gebraucht wird ferner Richard Schröder: Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, de Gruyter,

Berlin 1932. Gustav Schmoller, der große Nationalökonom der historischen Schule, hat sich auch mit der preußischen Verwaltungsgeschichte befaßt. In dem Buche „Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte“ (Tägliche Rundschau, Berlin 1921) finden sich die im Wintersemester 1886/87 gehaltenen Vorlesungen, von Schmoller noch selbst durchgesehen. Dazu seine Schrift „Über Behördenorganisation, Amtswesen und Beamtentum im allgemeinen und speziell in Deutschland und Preußen bis zum Jahre 1713“ (Acta Borussica, Behördenorganisation Bd. 1, 1894, Einleitung). Auch die Meisterwerke von Otto Gierke „Das deutsche Genossenschaftsrecht“, 4 Bde., Weidmannsche Buchhandlung, Berlin 1868/1913, und G. Waig „Deutsche Verfassungsgeschichte“, 8 Bde., 1876/1893 haben ihren Wert für Geschichte und Rechtsgeschichte der Verwaltung nicht verloren.

Aus dem umfangreichen soziologischen Schrifttum über den Staat können wir nur wenige wichtige Werke nennen. Vor allem Rudolf Kjellén, Der Staat als Lebensform, Hirzel, Leipzig 1917; der Staat wird in seiner Naturhaftigkeit als Träger kraftvollen Lebenswillens gezeigt. Bedeutsam sind die Artikel „Staat“ im Handwörterbuch der Staatswissenschaften von Adolph Wagner und Franz Oppenheimer (Ergänzung) und die beiden Schriften des letzteren über den Staat: die kleinere „Der Staat“, Fischer, Jena 1929, und eine größere als zweiter Band seines Hauptwerkes, des Systems der Soziologie: „Der Staat“, Fischer, Jena 1926. Auch Max Weber's großes Werk: Wirtschaft und Gesellschaft, Mohr, Tübingen 1922, betrachtet den Staat und ist seiner eindringlichen Untersuchungsart wegen zu empfehlen. In der Erinnerungsgabe für Max Weber: Hauptprobleme der Soziologie, Duncker u. Humblot, München 1923, findet sich in Bd. II ein Abschnitt: Strukturprobleme des modernen Staates, der in die Problematik modernen Staatslebens einführt. Von der philosophisch orientierten Soziologie her schaut Othmar Spann den Staat in seiner Schrift: Der wahre Staat, Fischer, Jena 1931.

Die „Staat“ betitelte Betrachtung von Oswald Spengler im 2. Band seines Werkes: Der Untergang des Abendlandes (auch als Sonderdruck erschienen bei Beck, München 1924) sieht den Staat im großen geschichtlichen Geschehen, aber nicht nur soziologisch, philosophisch und weltgeschichtlich, sondern bereits politisch. Dieses Werk möge zum politischen Schrifttum hinüberleiten.

Als politisches Zeugnis des vergangenen Weimarer Staates bzw. der Grundgedanken seines Werdens seien die Schriften von Hugo Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung, Stilke, Berlin 1923, und: Staat, Recht und Freiheit, Mohr, Tübingen, 1926 genannt. Auch Max Weber's Gesammelte politische Schriften, Dreimasken-Verlag, München 1921, sind Zeitdokumente dieser Art.

Für den Staat des Dritten Reiches ist grundlegend das Werk Adolf Hitler's: Mein Kampf, Eher, München, das dem neuen Staate den Weg gebahnt hat.

Die seit der Machtübernahme gehaltenen öffentlichen Reden des Führers und Reichskanzlers geben die autoritative Fortbildung der im „Kampf“ niedergelegten Ideen und sind deshalb zu ergänzendem Studium heranzuziehen. Gottfried Feder's Schrift „Der deutsche Staat auf nationaler und sozialer Grundlage“ (Eher, München, Heft 35 der Nationalsozialistischen Bibliothek) ist von Adolf Hitler selbst als Katechismus der nationalsozialistischen Bewegung bezeichnet worden; es behandelt neue Wege in Staat, Finanz und Wirtschaft.

Bücher sind als Querschnitte durch ein Wissensgebiet an einen bestimmten Zeitpunkt gebunden und können deshalb das Leben nicht laufend erfassen. Diesem Bedürfnis dienen die Zeitschriften. Es seien genannt:

1. Reichsministerialblatt (Zentralblatt für das deutsche Reich).
2. Ministerialblatt für das Preussische Reichs- und Ministerium des Innern.
3. Deutsche Verwaltung, Organ der Sachgruppe Verwaltungsjuristen des Bundes Nationalsozialistischer Deutscher Juristen.
Deutsche Rechts- und Wirtschaftswissenschaft Verlags-Ges. m. b. H. Berlin.
4. Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht. Verlag Schweitzer, München.
5. Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt. Heymann, Berlin.
6. Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Heymann, Berlin.
7. Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht. Rogberg'sche Verlagsbuchhandlung, Leipzig.
8. Deutsche Verwaltungsblätter. Blätter für administrative Praxis. Beck, München.
9. Reich und Länder. Monatschrift für die Entwicklung der deutschen Gesetzgebung, Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft. Bahlen, Berlin.
10. Deutsche Staats- und Selbstverwaltung, Zeitschrift für Staats- und Kommunalverwaltungen und Beamte. Versbach u. Sohn, Berlin.
11. Archiv des öffentlichen Rechts. Mohr Tübingen.
12. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Mohr, Tübingen.
13. Deutsches Recht. Zentralorgan des Bundes Nationalsozialistischer Deutscher Juristen. Deutsche Rechts- und Wirtschafts-Wissenschaft Verlags-Ges. m. b. H., Berlin.
14. Die nationalsozialistische Gemeinde. Eher, München.
15. Die Landgemeinde. Neuer Kommunalverlag, Berlin.
16. Der Gemeindetag. Kohlhammer, Berlin.
17. Die Polizei. Kameradschafts-Verlags-Ges., Berlin.
18. Deutsche Polizei-Archiv. Deutscher Polizei-Verlag, Lübeck.
19. Reichsarbeitsblatt.
20. Amtsblatt der Reichsfinanzverwaltung.
21. Finanzarchiv. Mohr, Tübingen.

22. Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden aus dem Rechtsgebiete der inneren Verwaltung. Beck, München.
23. Deutsche Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung, Amtsblatt des Reichs- und Preuß. Ministeriums für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung. Weidmannsche Buchhandlung, Berlin.

Erster Abschnitt.

Die Beamtenschaft.

Die Eigenart des Beamten ist nur aus dem geistigen Wesen des Menschen überhaupt zu verstehen. An die Spitze der zu empfehlenden Werke stellen wir zwei Schriften: Ludwig Klages, Grundlagen der Charakterkunde, Barth, Leipzig 1928, und Eduard Spranger, Lebensformen, Geisteswissenschaftliche Psychologie und Ethik der Persönlichkeit, Niemeyer, Halle a. S. 1930. Klages geht von der Ablehnung der analytischen Psychologie aus, die nur den rationalen Menschen behandle, auch Biologie und Physiologie erscheinen ihm zur Erkenntnis der menschlichen Seele ungeeignet; methodisch sieht er in Carus und Nietzsche Vorläufer einer wirklichen Seelenkunde, die nur aus unmittelbarer Betrachtung erwachsen könne. Spranger fußt auf der geisteswissenschaftlichen Psychologie und denkt die individuelle Seele als einen sinnvollen Zusammenhang von Funktionen, in dem verschiedene Wertrichtungen durch die Einheit des Ichbewußtseins aufeinander bezogen sind; für uns besonders interessant ist der Abschnitt über die idealen Grundtypen der Individualität, die er im theoretischen, ökonomischen, ästhetischen, sozialen, religiösen Menschen und im Machtmenschen sieht. Das Buch von E. Kretschmer, Geniale Menschen, Julius Springer, Berlin 1931, legt dar, welche dunklen Schatten auch auf dem Charakter großer Menschen liegen. Der Gelehrte wertet hier Ergebnisse seines Werks „Körperbau und Charakter“ aus (Springer, Berlin 1931). Die aus ihm erhellende Erkenntnis des Charakters aus dem Äußerlichen des Menschen ist von unmittelbarer praktischer Bedeutung. Naturwissenschaftlich, biologisch und analytisch gerichtet geht O. Ewald in seinem — gleichfalls zu praktischen Ergebnissen führenden — Buche „Temperament und Charakter“ (Julius Springer, Berlin 1924) an das Charakterproblem heran. Während Kretschmer und Ewald ihre Ergebnisse auf naturwissenschaftlichen Grundlagen aufbauen, beschreitet Ludwig Klages in „Ausdrucksbewegung und Gestaltungskraft“ (Engelmann, Leipzig 1921) den rein geisteswissenschaftlichen Weg. Er zeigt an graphologischem Material, daß in jeder Willkürbewegung die persönliche Ausdrucksform steckt. Klages ist stark beeinflusst von Carl Gustav Carus, der in seinem Werke „Symbolik der menschlichen Gestalt“, (Madaus u. Co., Radebeul-Dresden 1921) mit Anklängen an die Goethe'sche Betrachtungsweise die Anlagen des Menschen in seiner äußeren Form ausgedrückt findet. Schon hier sei auf das Schrift-

tum über die rassistischen Grundlagen des Volkes hingewiesen. Für das Beamtenproblem interessieren die Studien zum seelischen Charakter der Rassenelemente. Wir empfehlen L. F. Claus, „Rasse und Seele“ und „Die nordische Seele“, beide Lehmann, München 1934.

Alle diese Werke sind dem Menschen schlechthin gewidmet. Einen sehr beachtlichen Versuch einer spezifischen Beamtenpsychologie aber hat Herbert Conrad in seiner Schrift „Beamtencharakter und Beamtenrecht“ (Börsenzeitung, Berlin 1927) geliefert. Ein feinsinniger Praktiker untersucht darin u. a. das Verhältnis der Beamten zueinander und zum Publikum. Neben den charakterlichen Anlagen ist die Ausbildung für das soziologische Gesicht der Beamtenenschaft von Bedeutung. Praktisch geht es dabei um die rein juristische, die staatswissenschaftliche und die technische Durchbildung. Hierzu empfiehlt sich auch heute noch zu lesen das von Christian Eckert herausgegebene Sammelwerk „Der Eintritt der erfahrungswissenschaftlichen Intelligenz in die Verwaltung“, Enke, Stuttgart 1919. Es gilt dem Problem, wie man der Verwaltung im ganzen die nötigen Sacharbeiter zuführen kann, wenn es schon unmöglich ist, daß der einzelne noch die Gesamtheit der Verwaltungsaufgaben meistert. Im Jahre 1928 erschien hierzu das Schriftchen von Fritz Winters „Das Beamtenbildungsproblem in seiner Bedeutung für Volk, Staat und Beamtenenschaft“ (Verlag des Deutschen Beamtenbundes). Werner Sombart verdanken wir eine Studie „Beamtenenschaft und Wirtschaft“, Verlag des Deutschen Beamtenbundes, Berlin 1927, die auf dem Boden seiner umfassenden Wirtschaftssoziologie dartut, wie sehr der Beamte zur Wirtschaft gehört, ihr gegenüber keineswegs etwa Fremdkörper oder Belastung ist und wie sehr er, der in der Geschichte der Wirtschaft sogar schon frühzeitig eine hervorragende Rolle spielte, auch seiner echten Geistesart nach berufen ist, Einfluß auszuüben. So gesehen wird auch die Schrift verständlich, die Bill Drews unter dem Titel: „Verwaltungsreform und Berufsbildung der Volkswirte, Verwaltungsassessor oder Wirtschaftsassessor“ 1930 bei Duncker u. Humblot, München, erscheinen ließ.

Am Beamtenproblem ist das Verhältnis zum Staat unserer Zeit besonders wichtig. Um es zu klären, bedarf es beamtengeschichtlicher Studien. Wir empfehlen hierzu: Albert Loß, „Geschichte des Deutschen Beamtentums“, v. Decker, Berlin 1914. In umfassender, glänzender Darstellung gibt dieses Werk nicht nur eine Beamtengeschichte, sondern zugleich auch eine Geschichte der Verwaltung in der Form der Ämtergeschichte. Lebendige Darstellung und gute Bilder machen das Buch zu einem bedeutsamen kulturgeschichtlichen Werke. Von der neuen Staatsauffassung ausgehend umreißt Hans Fabricius „Der Beamte einst und im Neuen Reich“ (Nationaler Freiheitsverlag, Berlin 1933) die Stellung des Beamten im neuen Staate. Auf historischem Vergleich baut er auf und zeigt, daß der Beamte, anders als seither, nicht nur ein Diener des Volkes, sondern zugleich auch ein entscheidender Träger des Staates gegenüber dem Volk ist. Auch Johannes Weidemann widmet der Neubegründung

des Verhältnisses zwischen Beamtenschaft und Volk eine fesselnde Studie „Führertum in der Verwaltung“ (Spaeth u. Linde, Berlin 1936). Hatto Gynther Bölling streift in seinem lebendig geschriebenen Aufsatz „Probleme der Bürokratie“ manches bedeutsame Problem der Verwaltungsorganisation in personeller Hinsicht und bringt treffende psychologische Bemerkungen („Lat“, 27. Jahrg., März 1936). Für die Auffassung des Nationalsozialismus ist aus der Schriftenreihe der Nationalsozialistischen Bibliothek noch zu verzeichnen: Heft 30, Dr. Müller, Beamtentum und Nationalsozialismus.

Auch in älteren Werken ist manches zur Beamtenfrage zu finden, was heute noch wissenschaftlich interessiert. Wir erwähnen die eindringliche Studie von Arnold Röttgen „Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie“ (de Gruyter, Berlin 1928), die sich kritisch mit den Problemen jener Zeit — auch im Vergleich zum Ausland — auseinandersetzt. Gerhard Leibholz: „Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems“ (de Gruyter, Berlin 1929) und Carl Schmitt's bereits oben erwähnte Verfassungslehre streifen gleichfalls das Beamtenproblem; ergänzend weisen wir auch hier auf Schmitt's „Staat, Bewegung, Volk“ hin. Staatsminister Johannes Popitz bringt in seinem großen Gutachten „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden“ (Liebmann, Berlin 1932) auch beamtenpolitische Gesichtspunkte. Noch immer lohnt es sich, den Aufsatz des Soziologen Max Weber „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“ zu lesen, insbesondere Abschnitt II „Beamtenherrschaft und politisches Führertum“ (in den Gesammelten Politischen Schriften, Drei Masken Verlag, München 1921). Es findet sich darin ein bedeutsamer soziologischer Aufriß der Dynamik des Staatslebens mit Bezug auf das Beamtentum, der über die damaligen Zeitverhältnisse hinaus wissenschaftlich wertvoll bleibt. Max Weber's großes Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ (Mohr, Tübingen 1925), das Abschluß und Zusammenfassung seines Lebenswerks darstellt, gilt auch dem Beamtenproblem. Seine Auffassung vom Fehlen eines Unterschiedes zwischen privatem und öffentlichem Dienstverhältnis, die lange Zeit im Widerspruch zur herrschenden Auffassung stand, gewinnt neue Bedeutung in einem Sozialismus, der alle Leistung nach ihrem Werte für das Volk bemißt. Wir verweisen ferner auf die Abhandlung von Eberhard Frhr. v. Scheurl: „Die Persönlichkeit in der deutschen Verwaltung, eine verwaltungspolitische Untersuchung“, Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge, 25. Bd., 1. Heft, S. 1 ff. Nicht vergessen soll ein bedeutendes Werk allgemeinerer Art sein: Friedrich Wolters, „Herrschaft und Dienst“, Bondi, Berlin 1920. Mit Hans Gerber's Aufsatz: „Vom Begriff und Wesen des Beamtentums“ im Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 18, S. 8 ff. leiten wir hinüber zur rechtlichen Betrachtung des Beamtenverhältnisses. Erschöpfende rechtliche Auskunft gibt Arthur Brand, „Das Beamtenrecht“, das in vielen Auflagen (zuletzt 1928) bei Heymann, Berlin erschienen ist. Der gleiche Autor hat im Verlage Julius Springer, Berlin 1929 erscheinen lassen:

Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten mit Erläuterungen. Die neue Gesetzgebung ist den Schriften von Hans Seel zu entnehmen: „Die Neuordnung des Beamtenrechts“, „Erneuerung des Berufsbeamtentums“, beide Schriften Heymann, Berlin 1933 und: „Der Beamte im neuen Staat“, Spaeth u. Linde, Berlin 1933. Aus diesen Schriften, aus denen der ministerielle Sachbearbeiter der neuen Gesetze spricht, ist alles Wesentliche zur Neuordnung zu entnehmen. Praktisch überholt, aber wissenschaftlich wertvoll ist auch jetzt noch die Darstellung des Beamtenrechts im Vierten Hauptstück des (schon erwähnten) Handbuchs des Deutschen Staatsrechts von Thoma-Anschütz, Bd. 2. In ihm kommen Praktiker mit Abhandlungen über das Befoldungs-, Versorgungs- und Disziplinarrecht zu Worte (gute Schrifttumsangaben!). Unter dem Titel: „Beamtenrecht für Reichsbeamte und preussische Landes- und Kommunalbeamte“ hat Landrat Dr. U. Vogels eine Sammlung von Bestimmungen des Beamtenrechts im Verlage E. W. Haarfeld, Essen erscheinen lassen. Das Buch gibt im Loseblattsystem eine übersichtliche Zusammenstellung der wichtigsten Bestimmungen aus allen Zweigen des Beamtenrechts nach dem jeweiligen Stande der Gesetzgebung. In Hinsicht auf das Fehlen einer rechts-systematischen Darstellung des jetzt geltenden Rechtes ist dieses Buch im Zusammenhang mit den Büchern von Brand und Seel der beste Weg zum Eindringen in dieses umfangreiche Rechtsgebiet.

Ein rechtes Bild vom Leben und Schaffen der Beamten wird man erst erhalten, wenn man neben allen diesen Schriften auch zu den Erinnerungen greift, in denen die Summe so manchen reich erfüllten Beamtenlebens gezogen ist. Wir nennen an erster Stelle das Buch des Regierungspräsidenten Gustav von Dieß: „Aus dem Leben eines Glücklichen“, Mittler u. Sohn, Berlin 1904. Während v. Dieß viel Privates bringt, verlegt U. Ernst von Ernsthausen in seinen „Erinnerungen eines Preussischen Beamten“ (Bielefeld 1894) den Schwerpunkt auf die Verwaltungsarbeit. Jede dieser Schriften atmet den Geist der Persönlichkeit, die sie schuf. Der Landrat (spätere Doppelner Regierungspräsident) Friedrich Ernst von Schwerin gibt in seinem Erfahrungsbericht „Aus landrätlicher Praxis“ (Parey, Berlin 1905) ein lebendiges Bild der Verwaltungsarbeit auf dem Lande. Wie sich dort die Probleme der Kriegs- und Nachkriegszeit auswirkten, erkennen wir aus Landrat Dr. Max Kiepert's Erinnerungsbuch „Die Arbeit des Landrats“, in dem das Wirken des Verfassers im Landkreise Plön dargestellt ist.

An Lebensbeschreibungen bedeutender Verwaltungsmänner nennen wir Oskar Groffe: „Stephan, vom Postschreiber zum Minister“, Mittler u. Sohn, Berlin 1931, die feine und flotte Schilderung eines Beamtenlebens von größter schöpferischer Leistung. Arnold Sachse „Friedrich Althoff und sein Werk“ (Berlin Mittler 1928) schildert die Arbeit dieses in der preussischen Kulturverwaltung so einflußreichen Mannes. Für unsere Art der Betrachtung finden wir viel Interessantes in Karl Schneider: Ein halbes Jahrhundert im Dienst von Kirche und Staat, Cotta, Berlin 1901. Gerade aus

diesem Buche leuchtet die Bedeutung der Persönlichkeit für die Lösung der praktischen Verwaltungsaufgaben hervor.

In den folgenden Zeitschriften werden laufend Beamtenfragen behandelt:

1. Nationalsozialistische Beamtenzeitung. Nationalsozialistische-Beamtenzeitung Verlags-Ges. Berlin.
2. Der Deutsche Reichsverwaltungsbeamte. Verlag Beamtenpresse Berlin.
3. Der Deutsche Länderverwaltungsbeamte. Verlag Beamtenpresse Berlin.
4. Zeitschrift für Beamtenrecht. Heymann Berlin.
5. Deutsches Beamtenarchiv. Arthur Sudau, Berlin-Wilhelmshagen.
6. Beamten-Jahrbuch, Wissenschaftliche Monatschrift für das deutsche Berufsbeamtentum, herausgegeben vom Reichsbund der deutschen Beamten und Reichsverband Deutscher Verwaltungsakademien.
7. Preussisches Besoldungsblatt. v. Decker's Verlag Berlin.

Zweiter Abschnitt.

Der Arbeitsbereich.

Die einleitende Betrachtung zeigt, daß der Verwaltungsbeamte nur dann schöpferische, mit Volk und Land verbindende Arbeit leisten wird, wenn er die Elemente seines Bereiches im Wege der Gesamtschau zusammenzufügen vermag. Über das Wesen der Gesamtschau als einer allgemeinen geistigen Methode unterrichtet das psychologische Schrifttum. Zur Einführung empfehlen wir H. Henning: Psychologie der Gegenwart, Kröner, Leipzig 1932, ein Schriftchen, das einen gedrängten Überblick gewährt und ein umfassendes, sehr brauchbares Schrifttumsverzeichnis besitzt. Weiter greife man zu den bekannten einführenden Werken: August Messer, Psychologie, Meiner, Leipzig 1934, Wilhelm Wundt, Grundriß der Psychologie, Kröner, Leipzig 1922, Hans Driesch, Grundprobleme der Psychologie, Reinicke, Leipzig 1929, und E. Saupe, Einführung in die neuere Psychologie (Handbücher der neueren Erziehungswissenschaft 3), A. W. Zickfeldt, Ofterwieck 1931.

A. Der innere Kreis — Die Behördenorganisation.

In einer Zeit werdenden Staatsaufbaues ist Kenntnis des Vorhandenen besonders nötig. Ludwig Münz hat im Verlag der Weidmannschen Buchhandlung, Berlin 1936, einen „Führer durch die Behörden und Organisationen“ erscheinen lassen, der einen guten Überblick über den Behördenaufbau gibt und auch die Partei, die Deutsche Arbeitsfront und die Reichsstände umfaßt.

Ähnliche Ziele verfolgt das Werk von Hans Fabricius und Kurt Stamm, „Bewegung, Staat und Volk in ihren Organisationen, Führerkalender“, Verlag für Recht und Verwaltung 1935. Z. T. überholt sind die umfassenden, nicht nur reihenmäßig darstellenden Übersichten im Handwörterbuch des Deutschen Staatsrechtes von Thoma-Anschütz: § 50 Übersicht über die Behördenorganisation des Reiches, § 51 Übersicht über die reichsunmittel-

baren Anstalten und Körperschaften, § 59 Die Organisation der Staatsbehörden und § 60 die Selbstverwaltungskörper, alle von Ottmar Bühler. Im Jahrbuch des öffentlichen Rechts erschien ferner 1926 „Bd. XIV“ ein großer Beitrag von Gerhard Lassar: Reichseigene Verwaltung. Eine interessante Studie über ein Sondergebiet der Behördenorganisation, die so recht die Beziehung zwischen Gebiet und Verwaltung offenbart, ist Ottmar Bühler-Christian Kerstiens, Die Behördenorganisation des Ruhrgebietes und die Verwaltungsreform, Baedeker, Essen 1926. Die praktische Auswertung dieser Arbeiten müßte die inzwischen eingetretenen organisatorischen Änderungen berücksichtigen. Wir verweisen hierfür nochmals auf Meißner-Kaisenberg's „Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich“.

Träger der Behörden sind die Beamten; Auskunft über Personalbestand und inneren Aufbau der Behörden geben: Handbuch für das deutsche Reich, Heymann Berlin (zuletzt 1931), Handbuch über den Preussischen Staat, R. v. Decker's Verlag, Berlin, Taschenkalender für Verwaltungsbeamte, Heymann Berlin, (letzte beide alljährlich).

Das alte Organisationsproblem „Bürokratische Verwaltung oder Kollegialsystem?“ gewinnt heute, im Zeichen des Führergrundsatzes, neue Bedeutung. Es ist reizvoll, diese Frage in einer bereits 1840 bei Ritter in Arnberg anonym erschienenen (von Wilhelm bzw. Ludwig Marcus verfaßten) Schrift ansprechend und eindringlich dargelegt zu finden: „Geschichte und Darstellung des Organismus der Preussischen Behörden mit besonderer Rücksicht auf die Begriffe Bürokratie und Collegialverwaltung“. Auch hierzu sei auf Weidemann's „Führertum in der Verwaltung“ verwiesen.

Der Verwaltungsaufbau kann nur aus seiner Geschichte verstanden werden. Außer den erwähnten historischen Schriften verzeichnen wir hier Ernst von Meier's bedeutendes Werk „Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX Jahrhundert, Duncker u. Humblot, München 1907/1908“. Es interessiert heute mehr denn je wegen seiner Untersuchung der eigenen und fremden Wachstumslinien.

Die Behörden stehen in rechtlicher, technischer und psychologischer Verbindung miteinander. Der rechtliche Zusammenhang ergibt sich aus den Organisationsgesetzen. Die preussischen Gesetze finden sich gut kommentiert in der Sammlung: M. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, Heymann, Berlin. Keine Lesetausgaben recht handlicher Art und guter Zusammenstellung sind: Carl Sartorius, Sammlung von Reichsgesetzen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 1933, und Stier-Somlo-Röttgen, Sammlung preussischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlicher Inhalts, 1932, mit Nachtrag 1933, beide in der Sammlung deutscher und preussischer Gesetze, Beck, München. Ein wichtiges Teilproblem behandelt Minister Prof. Dr. Apelt's Schrift „Der Instanzenzug der Verwaltung in Reich und Ländern, Referat über Angleichung von Organisation und Verfahren in der Verwaltung von Reich und Ländern, Teubner, Leipzig 1929“ (reiche Material-

sammlung und ausgezeichnete reihenmäßige Übersicht!). Tiefen Einblick in Aufbau und inneres Leben der praktischen Verwaltung vermitteln die Gutachten des Reichssparkommissars. Da sie auch die Arbeitsweise der Behörden behandeln, sind sie zugleich für den folgenden Abschnitt von Bedeutung. Wir nennen die folgenden Gutachten über Länderverwaltungen:*

Moritz Gaemisch, Reichssparkommissar:

Gutachten über die Landesverwaltung Thüringens, Weimarer Verlag, Weimar 1929.

Gutachten des Reichssparkommissars über die Staatsverwaltung des Volksstaats Hessen, Genossenschaftsdruckerei, Darmstadt 1929.

Gutachten des Reichssparkommissars über die Landesverwaltung Mecklenburg-Schwerins, Reichsdruckerei, Berlin 1930.

Gutachten des Reichssparkommissars über die Landesverwaltung Württembergs, 2 Bände, 2 Anlagebände, Klett, Stuttgart 1930.

Gutachten des Reichssparkommissars über die Landesverwaltung Lipptes. Meyer, Detmold 1930.

Die technische Zusammenarbeit der Behörden regelt sich nach den auf gesetzlicher Grundlage erlassenen Dienstanweisungen. Es ist unmöglich, die Fülle dieser Bestimmungen hier auch nur anzudeuten. Wir erwähnen als preussische Beispiele: Die Dienstanweisung für die Kreisärzte vom 1. 9. 1909 und die Dienstanweisung für die Hochbauämter vom 1. 10. 1910 und verweisen im übrigen auf die Nachweise bei W. v. Lympius, a. a. O. Umfassende und bedeutungsvolle Reichsdienstanweisungen sind: Die Reichskassenordnung und die Wirtschaftsbestimmungen für die Reichsbehörden, beide erläutert von Ernst Reichard, Heymann, Berlin 1928 bzw. 1929.

Der psychologische Zusammenhang der Behörden hat unfres Wissens eine literarische Behandlung noch nicht erfahren. Den Gegenstand berührt W. Scheffer: Einführung der Mündlichkeit in die innere Verwaltung, erster Teil, Verkehr der Behörden untereinander, Berlin 1898, ein Büchlein, das schon damals für eine methodische Einschränkung des Schreibwerks warb.

Die S. 256 aufgeführten Zeitschriften behandeln auch das Problem der Behördenorganisation.

B. Der äußere Kreis.

Das Land.

Der Verwaltende muß über die Grenzen seines Bezirkes blicken, um sich der großen Zusammenhänge bewußt zu werden, und er muß den Bezirk selbst durchstreifen, um sein Sein gefügt zu beherrschen. Im folgenden ist das Schrifttum entsprechend dieser Doppelaufgabe gruppiert.

* Die Gutachten über die Kommunalverwaltungen sind im nächsten Abschnitt aufgeführt.

Die erste Gruppe beginnen wir mit Werken, die das Erdganze zum Gegenstand haben. An ihrer Spitze steht auch heute noch die E. von Seydlitzsche Geographie (Hundertjahrausgabe), Hirt, Breslau 1925 ff. Ihr erster, auch das geographische Erkennen lehrender Band bringt u. a. einen Überblick über die raumgeschichtliche Entwicklung der deutschen Länder und eine (jetzt zum Teil überholte) Darstellung der Verwaltung und Wirtschaft des Reichs und seiner Teile. Daneben steht das Werk von Hermann Lautensach: Allgemeine Geographie, Zur Einführung in die Länderkunde, Perthes, Gotha 1926; es vermittelt die grundlegenden geographischen Kenntnisse. Hierauf fußend beschreibt der gleiche Autor die einzelnen Länder in seiner „Länderkunde“ (Perthes, Gotha 1926). Sein Werk ist im engeren Sinne geographisch als das Seydlitzsche.

Zur Abrundung der Gesamtschau bedürfen die erd- und landeskundlichen Studien des Verwaltenden der Vertiefung nach der politischen und wirtschaftlichen Seite hin. Arthur Dix hat in seiner „Politischen Geographie“, Welt-politisches Handbuch, Oldenburg, München 1923, die weltpolitischen Linien und Zusammenhänge herausgearbeitet. Walther Vogel: Das neue Europa und seine historisch-geographischen Grundlagen, Jahr, Leipzig 1925, lehrt die Struktur Europas aus den geschichtlichen und geographischen Kräften heraus verstehen. Joseph Partsch's „Geographie des Welthandels“ (Hirt, Leipzig 1927) erleichtert mit ihrer Darstellung der geographischen Ordnung der Welt-erzeugnisse das Verständnis für die gegenwärtige Auflösung bzw. Umstellung der politisch-wirtschaftlichen Allgemeinverflechtung. Daneben bleibt Paul Rohrbach's Schrift „Die Länder und Völker der Erde“ (Langewiesche Königstein, Blaue Bücher) lesenswert. Vom Geographischen aus in das Politische und Volkskundliche hineingreifend ist das Büchlein bei aller Knappheit umfassend und trotz mancher Aufzählung lebendig.

Auch monographische Werke über andere Länder bringen wertvolle Aufschlüsse und Anregungen. Besonders dann, wenn es sich um Staaten handelt, die zur politischen Einheit streben. Manches was wir im eigenen Lande als ein Gewordenes, Erstarrtes hinnehmen, erscheint uns im neuen Lichte, wenn wir es jenseits unserer Grenzen noch im Werden beobachten. In diesem Sinne empfehlen wir die gut unterrichtende Schrift von Gerhard Schacher: Der Balkan und seine wirtschaftlichen Kräfte, Enke, Stuttgart 1930. Lebensvolle Einblicke in politisch-wirtschaftliche Neugestaltung auf jungfräulichem Boden gewähren zwei Bücher von Georg Kleinow: Neusibirien, eine Studie zum Aufmarsch der Sowjetmacht in Asien, Hobbins, Berlin 1928 und: Roter Imperialismus, eine Studie über die Verkehrsprobleme der Sowjetunion, Julius Springer, Berlin 1931. Kleinow schildert die willensmäßige Auswirkung der politischen Kräfte, bringt aber zugleich den Einfluß der räumlichen Bedingtheiten zum Ausdruck und leitet damit zu geopolitischer Betrachtungsweise über. Zur allgemeinen Orientierung über Geopolitik verweisen wir auf Richard Hennig: Geopolitik, Die Lehre vom Staat als Lebewesen, Teubner, Leipzig 1931. Aus

den beiden dem geopolitischen Denken zugrunde liegenden Kräftegruppen erwächst „Das Bild der Erde in seiner Gestaltung durch den Menschen“; das ist der Untertitel des Bilderatlas „Kultur im Spiegel der Landschaft“ von Nikolaus Kreuzburg, Bibliographisches Institut, Leipzig 1930. Der Atlas ist als eine schöpferische Leistung hohen Ranges dazu angetan, uns den Zusammenhang von Erde, Landschaft und Mensch durch die Vermittlung des Auges erleben zu lassen. P. Schulze-Naumburg behandelt die gleiche Aufgabe. Dort schreibt der Geograph, hier der Künstler; es ist gerade vom Standpunkt unserer Studie aus interessant, beide Arbeiten zu vergleichen. Das Werk von Schulze-Naumburg ist unter dem Titel: Kulturarbeiten, Die Gestaltung der Landschaft durch den Menschen, Callwey, Bd. I—III, München 1928 erschienen. Gleichfalls aus der Landschaft heraus geht Albert von Hofmann dem Werden der deutschen Geschichte nach: Das deutsche Land und die deutsche Geschichte, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart 1930, 3 Bde., und eine kurzgefaßte Ausgabe in einem Bande 1934. Um der Mannigfaltigkeit der deutschen Stammes- und Wanderungsgeschichte willen sind die Beziehungen zwischen Landschaft und Siedlung besonders aufschlußreich. In Robert Mielke's: Siedlungskunde des deutschen Volkes, Lehmann, München 1927, findet der Verwaltungsbeamte ein reiches Material zur Deutung der Landschaft, in der er zu schaffen berufen ist.

Von solchen Werken ist der Weg nicht weit zu den Versuchen einer Gesamtschau, d. h. zu den Stoff und Geist, Natur und Kultur einbeziehenden Darstellungen eines örtlich umgrenzten Bereichs. In dem Werke von Wilhelm Dibelius: „England“, und Ernst Robert Curtius und Arnold Bergsträßer „Frankreich“, beide je 2 Bände, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart 1931 bzw. 1930 liegen Werke solcher Art für die beiden bedeutendsten Nachbarländer vor, wenngleich in ihnen der geographisch-naturwissenschaftliche Einschlag für unsere Zwecke etwas zu knapp bemessen ist. Für Deutschland fehlt eine solche umfassende, aus einem Guß gestaltete Monographie noch. Immerhin finden sich wertvolle Teile zu einem solchen Werke in dem später aufzuweisenden Schrifttum zur Volkskunde.

Zwei Werke von Eugen Diesel können ein solches Werk fast ersetzen. Sie heißen „Das Land der Deutschen“ (Bibliographisches Institut, Leipzig 1931) und „Die deutsche Wandlung, Das Bild eines Volkes“ (Cotta, Stuttgart 1931). Mit frommer Hingabe an das Land geht der feinsinnig beobachtende und erlebende Verfasser der Wechselwirkung zwischen Landschaft und Volk nach. Mit Recht bezeichnet der Verfasser sein Büchlein vom Volke als den Versuch einer künstlerischen oder philosophischen Geographie, einer „Geophilosophie“.

Ganz anderer Art ist der Versuch von Willy Hellpach, die Beziehungen zwischen Land und Volk aufzuhellen; sein Werk: Geopsych. Menschenseele unterm Einfluß von Wetter und Klima, Boden und Landschaft (Engelmann, Leipzig 1935), ist das Buch eines Psychologen, der weit über das übliche Blickfeld hinausschaut; es ist eines der wenigen Bücher zur Geopsychologie.

Zwischen die — hiermit abgeschlossene — vom Ganzen zum Einzelnen füh-

rende Schriftengruppe und die nun vom Einzelnen zum Ganzen aufsteigenden Werke stellen wir die Städtebilder von Ricarda Huch: *Im alten Reich, Lebensbilder deutscher Städte* (drei Teile: *Der Norden, Die Mitte des Reichs, Der Süden*), Schünemann, Bremen 1927. Hier ist der geschichtliche Rohstoff mit dichterischer Kraft zu erlesenen Gebilden geformt.

Bei der vom Einzelnen ausgehenden Reihe knüpfen wir bei den in großer Zahl vorliegenden Darstellungen deutscher Städte und Landkreise an. In den Monographien des Dari-Verlages Berlin und des Deutschen Kommunalverlages Berlin sind Groß-, Mittel- und Kleinstädte, Landgemeinden und Landkreise mit den Augen des Verwaltungsbeamten gesehen. Von Selbstdarstellungen der unmittelbar Beteiligten durchsetzt und meist in propagandistischer Absicht verfaßt, sind sie z. T. unkritisch gehalten. Ähnlicher Art sind auch die Schriften aus der Sammlung „Die Stadt, Monographien entwicklungsfähiger Städte und Ortschaften“ (Burkhard, Berlin). Der mannigfache Inhalt dieser Einzeldarstellungen gibt einen Gesamtüberblick über die Verwaltungsart in den Gemeinden, aber auch über ihre Beziehungen zur Nachbarschaft und Umgebung und darüber hinaus zu dem betreffenden Wirtschaftsgebiet, zum Lande und zum ganzen Reich. Diese Beziehungen sind kultureller (Kultur- und Sozialpflege) und technisch-wirtschaftlicher Art (Städtebau und Dorfgestaltung, Landeskultur und Landesplanung). Bei voller Anerkennung der Bedeutung kulturellen Wirkens müssen wir uns hier auf die letztere Beziehungsgruppe beschränken.

Bewußte Planung und Gestaltung von Gemeinden, Gemeindeverbänden und ganzen Landstrichen, ja eines ganzen Landes und schließlich des ganzen Reiches ist Aufgabe des Städtebaues und der Landesplanung (Raumordnung). Über deren Grundlagen unterrichtet gemeinverständlich Jürgen Brandt's ausgezeichnete kleine Schrift: *Landesplanung*, Heymann, Berlin 1929. Zur Einführung sei auf die Artikel „Landesplanung“ im *Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, 1918/1924*, und dem *Handwörterbuch des Wohnungswesens* (1930), beide Fischer, Jena, hingewiesen. Wer tiefere Blicke in diese Arbeit tun will, greife zu dem Werk „Landesplanung im engeren mitteldeutschen Industriebezirk, ihre Grundlagen, Aufgaben und Ergebnisse“, Verlag Landesplanung Merseburg, 1932 (Kartenband, Textband steht noch aus). Der erschiene Band enthält u. a. Karten über die klimatischen Verhältnisse, die Verteilung der Bodenschätze, die Waldverbreitung im historischen Vergleich. Weiter Verkehrskarten, Übersichten über die Standorte der Industrie und Zonenpläne, aus denen die Aufteilung des Weichbildes einzelner Gemeinden in Gewerbe-, Wohn- und Grünflächen zu ersehen ist.

Entsprechend ihrer älteren Geschichte verfügt die Lehre vom Städtebau bereits über ein reicheres Schrifttum. Dem Verwaltungsmanne sei außer dem Werke von Roman Heiligenthal „*Deutscher Städtebau, ein Handbuch für Architekten, Ingenieure, Verwaltungsbeamte und Volkswirte*“ (Winter, Heidelberg 1921) besonders empfohlen Karl Hoepfner: *Grundbegriffe*

des Städtebaues, Julius Springer, Berlin, 2 Bde., 1921/1928. Führende Werke auf dem Gebiete des Städtebaues sind weiter Cornelius Gurlitt „Handbuch des Städtebaues“ (Der Zirkel, Architektenverlag, Berlin 1920) und J. Stübgen „Der Städtebau“ (= Handbuch der Architektur, Viertes Teil, 9. Halbband, Gebhardt's Verlag, Leipzig 1924). Ein außerordentlich interessanter Beitrag ist Ludwig Sierk's „Grundriß der sicheren, reichen, ruhigen Stadt“ (Kaden u. Co., Dresden 1929). Des gleichen Verfassers „Wirtschaftlicher Städtebau“, Kaden u. Co., Dresden 1926, setzt schon erhebliches technisches Verständnis voraus. Einen völlig anderen Typ stellt der Le Corbusier's Werk „Die Grundprobleme des neuzeitlichen Städtebaues“ (überfetzt von Hans Hildebrandt, Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart 1929). Mit dem Esprit unseres französischen Nachbarn gestaltend zeigt Le Corbusier die Stadt in der Schau des künstlerischen Städtebauers. Es braucht dem Verwaltungsmann, der unsere Studie aufmerksam gelesen hat, nicht noch bewiesen zu werden, daß auch der Städtebau aus einer inneren Schau gestaltet werden muß. Darum ist es zu begrüßen, daß aus dem Geiste eines neuen Denkens über die sozialen Dinge ein zeitgemäßes Werk entstanden ist: Wilhelm Heilig, Stadt- und Landwirtschaftslehre, Meißner, Berlin 1935. Grundgedanke des Werkes ist die Notwendigkeit, Städte und Dörfer so zu bauen, daß eine wirkliche Ortsgemeinschaft entstehen kann, denn auf der Ortsgemeinschaft baut sich die Volksgemeinschaft auf. Das Werk von Heilig ist umso empfehlenswerter, als es auch das Dorf als Aufgabe mitumfaßt. Die Baukunde des Dorfs ist im übrigen im Schrifttum kaum behandelt. Wir können nur auf ein allgemeines Werk der ländlichen Heimatpflege verweisen: Heinrich Schreyer, Kunst auf dem Lande, Velhagen u. Klasing, Bielefeld 1929.

In Ergänzung unserer Ausführungen über die Landeserkundung aus der Luft (s. Seite 149) haben wir auch der Bedeutung des Luftbildes zu gedenken. Zu näherer Unterrichtung hierüber dienen zwei Schriften: Erich Ewald „Deutschland aus der Vogelschau“ (Stollberg u. Co., Berlin 1925) und Karl Brunner „Weisungen aus der Vogelschau“ (Callwey, München 1928). Das Buch von Brunner, das den Untertitel „Flugbilder aus Deutschland und Österreich und ihre Lehren für Kultur, Siedlung und Städtebau“ trägt, dient gerade der von uns gewünschten Ganzheitsbetrachtung. Die Luftbilder werden auch vielfach kartographisch zu Luftbildkarten ausgewertet; darüber unterrichtet: Luftbild und Luftmessung, Berlin, Hansalufbild.

Wir schlagen damit die Brücke zu den technisch-mathematischen Verwaltungszweigen. Die Fähigkeit, Fluchtlinienpläne und Flurfarten zu lesen, überhaupt eine gewisse Kenntnis der stillen, aber wichtigen Arbeit der Katasterverwaltung sind für den Verwaltungsbeamten unentbehrlich. Wer diesen Dingen auf den Grund gehen will, studiere: Paul Haserodt, Die Fortschreibungs- und Abschlußarbeiten in der Katasterverwaltung, Selbstverlag, Wildungen 1929, und J. Leopold, Die Veränderung des Eigentums an Grundstücken und ihre Fortschreibung im Kataster, Reif, Liebenwerda 1915.

Kenntnisse solcher Art werden insbesondere bei der städtischen und bei der ländlichen Planung benötigt. Die Planung beiderlei Art schließt auch die Fluchtliniengestaltung ein: Straßenfluchten, Bebauungsblöcke, Grünflächen. Die fraglichen Normen bilden einen Teil des Baupolizeirechtes; siehe hierzu Const. Balß — F. W. Fischer, Preussisches Baupolizeirecht, Heymann, Berlin 1934.

Die ländliche Planung umfaßt die Schaffung ländlicher Siedlungen und die Flurbereinigung. Über deren rechtliche und wirtschaftliche Grundlagen unterrichtet Walter Hoster, Die Flurregulierung, insbesondere ihre verstärkte Förderung und ihr gegenwärtiger Stand in Preußen und Bayern, Parey, Berlin 1930. Eine ausgezeichnete kleinere Schrift ist Otto Bartenstein, Die Zusammenlegung der Grundstücke, herausgegeben vom Landeshauptmann, Merseburg 1932.

Neben der Flurbereinigung dient die Bodenverbesserung der Stärkung des Bauerntums. Einblick in die Fülle der gestaltenden Verwaltungsarbeit, die auf diesem Gebiete geleistet werden kann, gewährt die vorzügliche Denkschrift des Landeshauptmanns der Provinz Sachsen: Landeskultur und Provinzialverwaltung, Stollberg, Merseburg 1931. Die ländliche Siedlung, der alle diese Arbeiten zugute kommen, wird jedoch seitens der öffentlichen Verwaltung auch unmittelbar gefördert. Einen guten Überblick hierüber verschafft das amtliche Buch: Die deutsche ländliche Siedlung. Formen, Aufgaben, Ziele, herausgegeben vom Preussischen Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, Parey, Berlin 1931. Wer tiefer eindringen will, studiere „Die neue Preussische Agrargesetzgebung, herausgegeben von Mitgliedern des Ministeriums für Landwirtschaft, Domänen und Forsten“ (4 Bde., Parey, Berlin) und Richard Haack „Grundriß des in Preußen geltenden Agrarrechtes“ (Parey, Berlin 1927). Volles Verständnis für diese Dinge ist jedoch von der Bemühung um die Problematik der Landwirtschaft selbst abhängig. Lebendigste Quelle hierfür bleibt Max Sering, Die deutsche Landwirtschaft unter volks- und weltwirtschaftlichen Gesichtspunkten, Parey, Berlin 1932.

Im Text (Seite 148) ist vermerkt, daß der Beamte in der Lage sein soll, aus dem zur Verfügung stehenden Kartenmaterial soviel herauszuholen, wie nur möglich. Wir empfehlen, Vorkenntnisse hierzu aus dem auch für Verwaltungsbeamte interessantesten Werke von Max Eckert „Die Kartenwissenschaft“ (2 Bde., de Gruyter, Berlin 1921/1925) zu schöpfen. Die „Kartenkunde“ von M. Groll und D. Graf, zwei Bändchen der Sammlung Götschen, drängt den Stoff auf engerem Raum zusammen.

Von den Kartenwerken selbst seien zunächst die bedeutendsten Atlanten verzeichnet:

Stieler, Handatlas, Hundertjahrausgabe, Perthes, Gotha.

Folgende Atlanten aus dem Bibliographischen Institut, Leipzig:

Meyers Großer Handatlas. Herausgegeben von N. Creutzburg.

Meyers Handatlas von E. Lehmann.

Meyers Volksatlas. Große Ausgabe von E. Lehmann.

Meyers Volksatlas. Kleine Ausgabe von E. Lehmann.

Der Große Weltatlas, bearbeitet von E. Lehmann (Großraumkarten).

Andree, Allgemeiner Handatlas, Velhagen u. Klasing, Bielefeld.

Westermanns Weltatlas, Westermann, Braunschweig.

Kartenband zu Meyers Lexikon. Bibliographisches Institut, Leipzig.

Herders Welt- und Wirtschafts atlas, (Der große Herder, Ergänzungsband) Herder, Freiburg.

Für ein weitergehendes Studium sind Karten kleineren Maßstabs erforderlich.

Hauptwerk ist „Die Karte des Deutschen Reiches“ im Maßstab 1:100000 in 674 Blättern, herausgegeben vom Reichsamt für Landesaufnahme. Seine Grundlage bilden die Messtischblätter, die als topographische Karten die Gestaltung der Erdoberfläche mit ihren Natur- und Kulturgegenständen darstellen (1:25000). Dies Grundmaterial ist ausgewertet für:

Deutsche Landschaften in topographischen Aufnahmen 1923.

Topographische Grundkarte des Deutschen Reiches 1924.

Topographische Übersichtskarte des Deutschen Reiches 1929.

Bürokarte des Deutschen Reiches, gegliedert in Ost- und Westhälfte 1929. (alle vom Reichsamt für Landesaufnahme, Reichskartenstelle).

Daneben gibt es manche für den Verwaltungsbeamten wichtige Spezialwerke, vor allem die geologischen Karten. Ihr Gebrauch fordert jedoch gewisse Grundkenntnisse. Die erwähnten Werke von Seydlitz und Lautensach bringen entsprechende Anleitungen. Wer mehr wissen will, greife zu G. Kayser „Ubrigg der allgemeinen und stratigraphischen Geologie“ (Enke, Stuttgart 1925), das einen Extrait aus dem großen Werke des gleichen Verfassers „Lehrbuch der Geologie“ (4 Bde., Enke, Stuttgart 1923/1924) darstellt. Im übrigen finden sich sowohl in der Sammlung Göschen (von Edg. Daqué) wie in der Sammlung Natur und Geisteswelt (von Prof. Frech) brauchbare Einführungen. Die Preußische Geologische Landesanstalt hat ein großes geologisches Kartenwerk geschaffen: Lagerstättenkarten des Deutschen Reiches 1:200000.

Für die vielen anderen Interessen des Verwaltungsbeamten nennen wir: Karten über Anbauflächen, herausgegeben von der Landesanstalt für Bodenz-, Wasser- und Lufthygiene.

Die Arbeitsverteilung in der deutschen Industrie 1921, Kartenwerk der Reichsarbeitsverwaltung, Berlin 1924. (Dazu den statistischen Beitrag in „Wirtschaft und Statistik“ 1926, S. 302: Die deutschen Großstädte als Standorte der Großindustrie.

Industriestandortskarte für Mitteldeutschland, herausgegeben von der Reichsbahndirektion Halle a. S.

Eisenbahnkarte der Reichsbahndirektion Essen mit sämtlichen Zechen und Werken, herausgegeben von der Reichsbahndirektion Essen 1926.

Zuckerindustriefarte, herausgegeben vom Verlag Albert Rathke, Magdeburg.

Die Rheinhäfen, darunter die Duisburg-Ruhrorter Häfen, Sonderdruck des Vereins zur Wahrung der Rheinschiffahrtsinteressen Duisburg. Kartenammlung des Landesplanungsverbandes Düsseldorf über die Einteilung des Regierungsbezirkes Düsseldorf in Verwaltungsbezirke. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, hergestellt von Reichsamt für Landesaufnahme 1930.

Organisations- und Bürokarte von Deutschland mit farbigen Länder-, Provinz- und Regierungsbezirksgrenzen. Bearbeitet und gezeichnet von J. G. Jensen, Berlin, Verlag R. Schwarz 1925.

Das Volk.

Die von uns empfohlenen beiden Bücher von Eugen Diesel „Das Land der Deutschen“ und „Die deutsche Wandlung, Das Bild eines Volkes“ behandeln Land und Volk im Zusammenhange und wenden damit eine Betrachtungsweise an, die sich von der in der Verwaltung bisher bevorzugten juristischen unterscheidet. Die beiden folgenden Verfasser schauen Land und Volk unter dem juristischen Gesichtspunkt zusammen: Walter Hamel „Das Wesen des Staatsgebietes“ („Öffentlich rechtliche Abhandlungen“, herausgegeben von Heinrich Triepel und anderen, 14. Heft Liebmann, Berlin 1933) und Hans Liermann „Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichsstaatsrecht der Gegenwart“, Dümmler, Berlin 1927. Beides sind staatsrechtlich-theoretische Schriften von Gründlichkeit und Weite.

Zur Einführung in die Entstehungsgeschichte des deutschen Volkes empfehlen wir: „Volk und Reich der Deutschen“, herausgegeben von Bernhard Harms, 3 Bde., Hobbings, Berlin 1929. Der erste Band enthält Aufsätze von Hermann Aubin, Das deutsche Volk in seinen Stämmen (Überblick über die Geschichte der Besiedlung des deutschen Bodens), Josef Nadler, Das geistige Eigenleben der deutschen Stämme, Fritz Röhrig, Staatenbildung auf deutschem Boden, Fritz Hartung, Die Entstehung und Gründung des deutschen Reiches. In den Verhandlungen des VII. Deutschen Soziologentages, 1931, Mohr, Tübingen 1931, finden sich zudem Seite 257 ff. Erörterungen über die geschichtlichen Grundlagen der deutschen Stämme. Josef Nadler „Das stammhafte Gefüge des Deutschen Volkes“ (Kösel u. Pustet, München 1934) bringt eine vorzügliche Darstellung des geistigen Gesichtes der deutschen Stämme. Das Werden unseres Volkes und sein Gefüge wird aber erst völlig verständlich, wenn wir einen eingehenden Einblick in seinen rassistischen Aufbau tun. An die Spitze des Rassenchrifttums setzen wir die verbreiteten Werke von Hans F. K. Günther „Rassenkunde des deutschen Volkes“ (Lehmann, München 1933) und „Rassenkunde Europas“ (daselbst 1929). Eine ausgezeichnete Einführung gibt Walter Scheidt: Allgemeine Rassenkunde als Einführung in das

Studium der Menschenrassen, Lehmann, München 1925. Zum Rassenstudium ist als hervorragendes und streng wissenschaftliches Werk noch zu nennen: Egon Frh. von Eickstedt, Rassenkunde und Rassen Geschichte der Menschheit, Enke, Stuttgart 1934. Dieser Autor hat auch ein kleines Büchlein: „Die rassistischen Grundlagen des deutschen Volkstums“ (Schaffstein, Köln 1934) erscheinen lassen. Die seelischen Eigenarten der Rassen bieten für die wissenschaftliche Behandlung noch erhebliche Schwierigkeiten. Eickstedt hat dem Problem sein — gleichfalls sorgsam abgewogenes — Buch „Grundlagen der Rassenpsychologie“ gewidmet (Enke, Stuttgart 1935). L. F. Claus hat die Frage in zwei Schriften behandelt: „Rasse und Seele“ und „Die nordische Seele“ (beide Lehmann, München 1934). Der Verfasser geht den Weg der wertenden Kulturbetrachtung. R. Walther Darré, der Reichsbauernführer, hat gleichfalls Beiträge zur Rassenfrage erbracht. Sein Hauptwerk „Das Bauertum als Lebensquell der nordischen Rasse“ (Lehmann, München 1933) ist auch vom Verwaltungsbeamten zu studieren. Über das innere Gefüge der völkischen Substanz geben zwei grundlegende Werke Aufschluß: E. Baur — E. Fischer — F. Lenz, Grundriß der menschlichen Erblichkeitslehre und Rassenhygiene, 2 Bde. (Lehmann, München 1936/1932) und Fr. Burgdörfer, Volk ohne Jugend (Wowinkel, Berlin 1934). „Aufbau und Bewegung der Bevölkerung, ein Führer durch die deutsche Bevölkerungsstatistik und Bevölkerungsbewegung“ nennt Burgdörfer sein neuestes, bei Barth, Leipzig 1935 erschienenenes Buch. Der Grundriß von Baur-Fischer-Lenz wertet die Substanz nach der biologischen Seite, Burgdörfer zeigt dazu den zahlenmäßigen Aufbau unseres Volkes. Lehrreich ist des gleichen Verfassers Beitrag „Bevölkerungsstatistik“ im Ergänzungsband des Handwörterbuches der Staatswissenschaften. Der zweite Band dieses Werks enthält den großen Beitrag „Bevölkerungswesen“ von Winkler, Kahrstedt, Häpke, Elster und Döring. Das statistische Material wird laufend verarbeitet und eindrucksvoll dargestellt in der amtlichen Zeitschrift des Statistischen Reichsamtes: Wirtschaft und Statistik. Eine buchmäßige Zusammenfassung von besonderem Wert ist die gleichfalls vom Statistischen Reichsamt herausgegebene „Deutsche Wirtschaftskunde“ 1933. Betont dieses Werk vor allem die wirtschaftliche Seite, so führt das Buch von Otto Heinz v. d. Gablenz und Karl Mennicke „Deutsche Berufskunde“ (Bibliographisches Institut Leipzig 1930) in das Soziale hinein. Das Buch bietet einen Querschnitt durch die Berufe und Arbeitsweisen der Gegenwart. Es will die Eingliederung des Einzelnen und des Gruppenlebens in größere Zusammenhänge aufzeigen, eine Aufgabe, die Wilhelm Heinrich Riehl, der Altmeister der Volkskunde, für seine Zeit in klassischer Weise gelöst hat. Sein Hauptwerk „Die Naturgeschichte des Volkes als Grundlage einer deutschen Sozialpolitik“ (4 Bde., Cotta, Stuttgart, 1. Aufl. 1851/55, letzte 1925) setzt sich praktische Ziele und verfolgt sie in anziehender Weise. Es ist zugleich Ausgangspunkt der heute neu erblühenden Volkskunde. Erfreulicherweise ist das Werk nunmehr auszugsweise in den Krönerschen Taschenausgaben (Herausgeber Gunther

Ipsen, 1935) erschienen. Riehl's meisterhafte Darstellungskunst offenbart sich auch in seinem kleineren Buche „Die Pfälzer, ein rheinisches Volksbild“.

Von den neueren volkskundlichen Werken nennen wir Adolf Spamer „Die deutsche Volkskunde“ (2 Bde., Bibliographisches Institut, Leipzig 1934/35) und Richard Beitzl „Deutsche Volkskunde“ (Deutsche Buchgemeinschaft, Berlin 1933). Die Volkskunde unterrichtet über Siedlung, Haus, Ackerflur, Glaube, Sage, Wort und Lied des deutschen Volkes. Über die Welt des deutschen Dorfes erfahren wir Wichtiges durch Robert Mielke's „Der deutsche Bauer und sein Dorf“ (Duncker, Weimar 1935). Eine theoretische Volkskunde haben wir in dem Buche von Max Hildebert Boehm: Das eigenständige Volk, Vandenhoeck u. Ruprecht, Göttingen 1932. Der Verfasser will damit eine Theorie des eigenständigen Volkes als dem großen Bundesgenossen und Gegenspieler der politischen und religiösen Mächte geben. Das Buch hat einen guten Schrifttumsnachweis. Ein seines weiterführenden Inhaltes wegen wertvolles Werk volkskundlicher Art sei noch genannt: Wilhelm Pefler, Deutsche Volkstumsgeographie, Westermann, Braunschweig 1931. Das Buch enthält ein umfassendes Verzeichnis von volkstumsgeographischen Karten des Deutschtums, wobei unter Volkstum die Summe der im Volke typisch und allgemeingültig vorhandenen Erscheinungen verstanden wird. Im Anhang des Buches finden sich auch eine Reihe von Karten der Festbräuche, Siedlungsformen, Spurweiten des Ackerwagens, Harkenformen, Siebelzieren, Herdschmuck, Nationalgerichte, Haus- und Sprachgrenzen usw. Schließlich wird der Verwaltungsbeamte, durch die Volkskunde angeregt, sich der allgemeinen Kulturgeschichte zuwenden. An einschlägigem Schrifttum nennen wir: J. Scherr, Deutsche Kultur- und Sittengeschichte, 2 Bde., Hesse u. Becker, Leipzig. Für den Volksgebrauch bestimmt ist G. Steinhausen „Geschichte der deutschen Kultur“ in 4. Aufl. 1936, neubearbeitet von Eugen Diesel, mit einem von Friedrich Schulze und Werner Schulze gestalteten Bilderatlas (Bibliographisches Institut Leipzig). Eines der schönsten Werke ist heute noch Henne am Rhyn: Illustrierte Kultur- und Sittengeschichte des deutschen Sprachgebietes, Streckel u. Schröder, Stuttgart 1918. Gustav Freytag's unvergängliche „Bilder aus der deutschen Vergangenheit“ gehören zu dem ansprechendsten auf dem Gebiete der Kulturgeschichte, umso erfreulicher, daß sie auch in einem Auswahlbände in den Blauen Büchern (Langerwiesche Königstein) von Kurt Schmidt herausgegeben wurden.

Der Erfolg der Arbeit des Verwaltungsbeamten hängt nicht nur von seinem Verständnis für das Volk, sondern auch von seiner Verbindung mit dem Volke ab. Dazu bedarf es im heutigen Großstaat massenpsychologischer Kenntnisse. Wir nennen: G. Le Bon „Psychologie der Massen“ (Kröners Taschenausgaben, Leipzig) sowie Robert Michels „Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie“ (Kröner, Leipzig 1925). Das modernste Mittel zur Wirkung auf das Volk ist die Propaganda; sie bedient sich der öffentlichen Verständigungsmittel: der Zeitung, der Zeitschrift, des Plakats,

des Rundfunks und der Volksversammlung. Während das Zeitungswesen seit langem wissenschaftlicher Betrachtung unterzogen ist, fehlt bisher noch eine umfassende Darstellung der Propaganda. Nur die Verhältnisse der Kriegszeit behandelt E. Stern-Rubarth's Schrift „Die Propaganda als politisches Instrument“ (Trowitsch, Berlin 1921). Altmeister der Zeitungswissenschaft ist der Nationalökonom Karl Bücher. Deshalb gehören an die Spitze seine „Gesammelten Aufsätze zur Zeitungskunde“ (Laupp, Tübingen 1926). Otto Groth hat im Verlage Bensheimer, Mannheim 1930, ein vierbändiges Werk „Die Zeitung, Ein System der Zeitungskunde (Journalistik)“, herausgegeben. Der gleiche Autor hat im Ergänzungsband des Handwörterbuches der Staatswissenschaften einen Aufsatz „Zeitungen“ verfaßt. Eine Einführung in die zeitungswissenschaftliche Systematik nennt Hans Traub sein Buch „Grundbegriffe des Zeitungswesens“ (Voeschel, Stuttgart 1933). Unmittelbar an den Beamten wendet sich das instruktive Büchlein von D. Grosse: Der Beamte und die Zeitung, Fischer, Jena 1927. Soziologisch fundiert und von grundlegender wissenschaftlicher Bedeutung ist das große Werk von Ferdinand Lönnes: Kritik der öffentlichen Meinung, Springer, Berlin 1922.

Für den Beamten ist weiter die Kenntnis der technischen Organisation des Nachrichtenwesens bedeutsam. Wir empfehlen: Friedrich Fuchs, Telegraphische Nachrichtenbüros, Reimer, Berlin 1919 und E. Morf: Die Drahtberichterstattung im modernen Zeitungswesen, Stämpfli, Bern 1912. Das Buch von Fuchs schildert die Nachrichtenbüros und ihre Technik und behandelt das Verhältnis zwischen den Büros und den Regierungen, Morf schildert demgegenüber das Werden des modernen Nachrichtenwesens. Wir erwähnen noch das Buch von Wilhelm Schwedler, Die Nachricht im Weltverkehr, Deutsche Verlagsgesellschaft, Berlin 1922.

Zu Land und Volk seien noch folgende Zeitschriften genannt:

Volk und Rasse, Lehmann, München.

Zeitschrift für Volkskunde, de Gruyter, Berlin.

Volkspiegel, Zeitschrift für deutsche Soziologie und Volkswissenschaft, Kohlhammer, Stuttgart.

Volkstum und Heimat, Rüstzeug für die nationale Volkstumsarbeit und Volkswerdung, Verlag Volkstum und Heimat, Kampen auf Oylt.

Archiv für Kulturgeschichte, Teubner, Leipzig.

Blut und Boden, Monatschrift für wurzelfestes Bauerntum, deutsche Wesensart und nationale Freiheit. Verlag Blut und Boden, Hannover.

Odal, Monatschrift für Blut und Boden, Verlag Zeitgeschichte Berlin.

Dazu die allorts erscheinenden heimatkundlichen Zeitschriften.

Die Zeitschriften der sonst gestreiften Wissensgebiete, der Psychologie, der Geographie, der Geopolitik, der Geologie, der Rassenkunde usw. können wir hier nicht auführen; wir verweisen dazu auf die einschlägige Buchliteratur.

Dritter Abschnitt.

Die Arbeitsweise der Verwaltung.

Wie die Verwaltung nur aus ihrer Stellung in Staat und Volk zu begreifen ist, so ist ihre Arbeitsweise durch ihren Geist, ihre großen seelischen Grundlagen bestimmt. Die in ihren Trägern bewußt und unbewußt wirkenden geistigen Kräfte geben der Verwaltung Arbeitsrichtung und -inhalt. Wir wenden uns damit dem Schrifttum zu, das Staat und Verwaltung mit den Augen des Gestalters sieht. Es sind die staatspolitischen Schriften, wobei der Begriff der Politik im weiteren, platonischen Sinne zu verstehen ist.

Die Staatspolitik, der Staatsgeist des nationalsozialistischen Reiches ist dem grundlegenden Werke des Führers selbst zu entnehmen: Adolf Hitler, *Mein Kampf* (Eher, München).

Reichsleiter Alfred Rosenberg, der Beauftragte des Führers für das gesamte Bildungswesen der NSDAP, schildert „Wesen, Grundsätze und Ziele der NSDAP“ in seiner gleichnamigen, im Deutschen Volksverlag Dr. Voepfle, München 1933 erschienenen Schrift. Vom gleichen Verfasser nennen wir „Das Wesensgefüge des Nationalsozialismus, Grundlagen der deutschen Wiedergeburt“ (Eher, München 1934), „Der Mythos des XX. Jahrhunderts“ (Hohenheim-Verlag, München 1934) sowie die kleine Schrift „Der deutsche Ordensstaat, Ein neuer Abschnitt in der Entwicklung des nationalsozialistischen Staatsgedankens“ (Eher, München 1934). Vorläufer der neuen ideologischen Entwicklung ist Moeller van den Bruck. Seine Bücher „Das Dritte Reich“ (Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt 1931), „Das ewige Reich“ und „Das Recht der jungen Völker“ (letztere beide Verlag Der nahe Osten, Breslau 1932) sind Dokumente des Ringens um den neuen Staatsgedanken. Moellers feines Buch: *Der Preussische Stil*, Korn, Breslau 1932, sucht die Beziehung zwischen Staatsformgedanken und Staatsarchitektur. Zum Vergleich dürfte der italienische Faschismus besonderes Interesse bieten; wir nennen: Benito Mussolini „La Dottrina del Fascismo“, in deutscher Übersetzung „Der Faschismus“ (Beck, München 1933) und Walter Heinrich „Der Faschismus, Staat und Wirtschaft im neuen Italien“ (Bruckmann, München 1932).

Der Staatsgeist ist aus der Geistesgeschichte herzuleiten. Wir bringen im folgenden — ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit — einige geistesgeschichtlich bedeutsame Werke zum Staatsdenken. In erster Stelle seien die beiden Werke von Friedrich Meinecke genannt: „Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte“ (Oldenbourg, München 1929) und „Weltbürgertum und Nationalstaat, Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates“ (Oldenbourg, München 1928). Es sind Werke, in denen die geistigen Kraftlinien des staatlichen Denkens nachgezeichnet werden. Mit dem Buche über die Staatsräson setzt sich tiefschürfend auseinander Julius Binder „Staatsraison und Sitt-

lichkeit“ (Junfer u. Dünnhaupt, Berlin 1929). Eine vorwiegend rechtsgeschichtliche Darstellung gibt „Das deutsche Genossenschaftsrecht“ von Otto v. Gierke (4 Bde., Weidmannsche Buchhandlung, Berlin 1868/1913), ein Werk, in dem die genossenschaftlichen und führungsschaftlichen Elemente deutschen Staatswerdens und Staatsdenkens gewürdigt sind. Otto von Gierke hat seine Gedanken nochmals in einer kleinen Schrift herausgearbeitet: Der germanische Staatsgedanke, Weidmannsche Buchhandlung, Berlin 1919. Das wirksam geschriebene Büchlein sieht die Lösung des deutschen Staatsproblems in der Synthese von Obrigkeit und Genossenschaft. Die Auseinandersetzung mit einem anderen Gedankenkreis führt zur Klärung des eigenen Standpunkts. In diesem Sinne hat sich der Berliner Staatsrechtslehrer Reinhard Höhn mit der Lehre Otto v. Gierkes beschäftigt. Im Gegensatz zu Otto Köllreutter legt Höhn in seinen Schriften „Otto von Gierkes Staatslehre und unsere Zeit“ (Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg 1936) und „Otto v. Gierke“ (Deutsche Rechts- und Wirtschaftswissenschaft Verlags-Ges., Berlin 1936, Antrittsrede des Verfassers) die Auffassung dar, „daß seine (Gierkes) Staats- und Rechtslehre von unserer Zeit nicht mehr zu brauchen ist“. Eine positive Ergänzung finden Gierkes Gedanken in der Schrift von Prof. Schreuer „Germanische und slavische Staatsbildung“ (Scheur, Bonn 1928), die auf geschichtsanalytischer Grundlage vergleichende Einblicke vermittelt. In diesen Zusammenhang gehört auch das Buch von Helmut Nicolai „Rasse und Recht“ (Hobbing, Berlin 1933). Im übrigen erhält der Beamte einen guten Überblick über das Ideengut unserer Zeit aus dem schon genannten Buche von Karl Larenz: Rechts- und Staatsphilosophie der Gegenwart.

Von den großen Staatsphilosophen früherer Zeiten erwähnen wir Jean Jacques Rousseau, dessen Werke unter dem Titel „Die Krisis der Kultur“, von Paul Sakmann ausgewählt, in den Krönerschen Taschenausgaben Leipzig herausgegeben sind, ferner Charles de Montesquieu, über dessen Ideenwelt und Werke der Artikel im Handwörterbuch der Staatswissenschaften gut unterrichtet. Für Johann Gottlieb Fichte verweisen wir auf die gleiche Quelle (Beitrag von Karl Diehl in Band 3). Fichtes „Reden an die deutsche Nation“ finden sich in den Krönerschen Taschenausgaben. Georg Friedrich Wilhelm Hegel's, des größten deutschen Staatsdenkers, Werke liegen in zwei großen Veröffentlichungen vor, herausgegeben von H. Glockner in Frommans Verlag, Stuttgart, und von G. Lasson bei Felix Meiner, Leipzig. Paul Alfred Merbach hat in Kröners Taschenausgaben aus Hegel's Schriften eine Auswahl von Stellen gesammelt, die den Staat betreffen, und sie unter dem Titel „Der Staat“ herausgegeben. Paul de Lagarde's „Schriften für das deutsche Volk“ (2 Bde., Lehmann, München) gewinnen jetzt neue Bedeutung. Da das für den wirtschaftlichen Liberalismus grundlegende Werk von Adam Smith „Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlfstandes“ (Deutsche Ausgabe in 3 Bänden bei Fischer, Jena 1923) auch von hervorragendem Einfluß auf das Staatsdenken und die Staatswirklichkeit gewesen

ist, soll es ebenso erwähnt werden wie sein Gegenstück, Friedrich List's „Das nationale System der Politischen Ökonomie“ (Neuausgabe bei Fischer, Jena 1928), ein Werk, das für den nationalen Sozialismus von Grundbedeutung bleibt.

Den Theoretikern reihen wir die Schriften einiger großer Staatspraktiker an, indem wir auf die Werke Friedrich des Großen und Napoleons verweisen. Niccolò Machiavelli „Der Fürst“ (Wohlfeile deutsche Ausgabe bei Reclam, Leipzig) ist ein Buch, von dem die stärksten ideengeschichtlichen Wirkungen ausgegangen sind.

Am den Schluß dieser Reihe aber stellen wir ein unvergängliches Werk politisch-philosophischer Natur: Wilhelm von Humboldt's „Ideen zu einem Versuche, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen“ (Reclam, Leipzig).

Die Umfegung der Ideologie ins Leben hat bisher keine Darstellung gefunden. Wir leiten zum Schrifttum der praktischen Verwaltung hinüber mit dem Aufsatz von Hebling: Der Geist der Verwaltung, Bad. Verwaltungszeitschrift 1923, S. 33 ff.

Dem technischen Zuge der Zeit entsprechend hat das Schriftgut der Verwaltung, ihr Akten- und Bürowesen in der letzten Zeit eine reiche literarische Behandlung erfahren. Zur Einführung verweisen wir auf Hofacker: Die Technik der Staatsverwaltung, Verwaltungsarchiv 1921, S. 28. Die Verwaltungstechnik unterliegt den Grundgesetzen der allgemeinen betriebswirtschaftlichen Organisationslehre. Wer die Verwaltung in diesem größeren Zusammenhang erfassen will, sei auf Wilhelm Hennig's „Betriebswissenschaftliche Organisationslehre“ verwiesen (Springer, Berlin 1934). Das ausgezeichnete Werk befaßt sich u. a. mit dem öffentlichen Haushalt als betriebswissenschaftlichem Problem, mit der Arbeitsgliederung und dem Arbeitsablauf der Öffentlichen Verwaltung unter Verwendung treffender Beispiele.

Wie das Schriftwerk aufgebaut ist und sich im Zuge einer Verwaltungssache entwickelt, ist aus den Büchern von Hans Helffrich „Aktenstücke des Verwaltungsrechtes“ (Heymann, Berlin 1927) und von H. Eisentraut „Sammlung von Aktenstücken aus dem Verwaltungsrecht“ (Beck, München 1930) zu entnehmen.

Abgesehen von dem Werke von Georg Schwidetzky „Deutsche Amtsdrecksachenkunde, ein methodisches Handbuch“ (Harrassowitz, Leipzig 1927) trägt das Schrifttum vorwiegend Reformcharakter. Wir nennen: E. Demtröder „Die Aktenführung“ (Kameradschaft, Berlin 1921) und Hugo Flattich „Mittel und Wege der Behördenorganisation“ (Kohlhammer, Stuttgart 1929); das letztere Büchlein behandelt sowohl die innere wie auch die äußere Aktenordnung, das Tagebuch und die Kartei. Ausgesprochenen Reformcharakter hat das Werk von Friedrich Euteneuer, einem der besten Kenner der Materie: Amtliche Veröffentlichungen, ihre Einschränkung, Vereinfachung und Verebilligung, von Decker's Verlag, Berlin 1928. Inwieweit die Praxis von den

gedanklichen Bemühungen um die Verbesserung der Verwaltung Gebrauch gemacht hat, ersieht man aus dem Buche von Wilhelm Triebel: Geschäftsvereinfachungen der preußischen allgemeinen Verwaltung, Kölner Verlagsanstalt und Druckerei, Köln 1931. Vorbereitet sind die praktischen Maßnahmen durch die bedeutsamen Arbeiten des Deutschen Institutes für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Einen ausgezeichneten Überblick über das gesamte Schrifttum dieser Art gibt Richard Coupé: Das Schrifttum über die Bestgestaltung der Arbeit im Behördenbüro, DIWIV-Blätter Heft 4, 1932. Als bedeutendste Veröffentlichung dieses Institutes nennen wir A. Brecht: Geschäftsordnung der Reichsministerien, zugleich ein Lehrbuch der Büroreform. Schriftenreihe des DIWIV Heft 1, Heymann, Berlin 1927. In dieser Reihe finden sich im übrigen Hefte mit den Titeln:

Büroreform der einzelnen Verwaltungen 1927,

Einzelne Büroprobleme,

Reformen in der Preußischen Justizverwaltung 1928.

In diesem Zusammenhange weisen wir erneut auf die schon angeführten Arbeiten des Reichssparkommissars, das Werk von Willibald Apelt über den Instanzenzug und das Handwörterbuch der Verwaltungspraxis hin.

Über die rechnerische Technik unterrichtet Max Huebner, Verwaltungsbuchführung und Bilanzen, Kommunalverlag, Berlin 1925.

Das Aktenwesen hat auch eine bedeutsame wissenschaftliche Würdigung erfahren: Heinrich Otto Meisner „Aktenkunde, Ein Handbuch für Archivbenutzer mit besonderer Berücksichtigung Brandenburg-Preußens“ (Mittler u. Sohn, Berlin 1935). Wenn sich das interessante Werk auch vor allem an den Historiker wendet, so zeigt es doch auch dem Verwaltungsbeamten, welche weitgreifende Bedeutung die Akten als Niederschläge seiner Arbeit gewinnen können.

Die Pflege der Sprache als des vornehmsten Werkzeugs findet in der Verwaltung steigende Beachtung. Die vielfach aufgelegte „Deutsche Stilkunst“ von E. Engel (Freitag, Leipzig 1931) widmet dem Behördenstil ein besonderes Kapitel. Engel behandelt dies Problem auch in seinem anderen Buche „Gutes Deutsch“ (Hesse u. Becker, Leipzig 1933). Wir empfehlen weiter: Wilhelm Schneider „Ausdruckswerte der deutschen Sprache“ (Leubner, Leipzig 1931) und Engelbert May „Deutsches Sprachgewissen“ (Grunow, Leipzig 1933); beide Bücher sind Wegweiser zu einem guten und reinen Stil. Mit der Sprache der Behörden befassen sich im besonderen Unterstaatssekretär Rothe „Über den Kanzleistil“ (Heymann, Berlin 1897), ein Büchlein, aus dem zu ersehen ist, wie alt das Sprachproblem der Behörden schon ist, Otto Koepfing „Amtsdeutsch, wie es ist und wie es sein soll“ (Dümmler, Berlin 1925), das klar geschriebene Büchlein eines Verwaltungspraktikers, das in Form eines Kataloges die Sprachsünden und ihre Vermeidung aufweist, Karl Müller (Fraureuth) „Unsere Kanzleisprache“ (Becker, Dresden 1926), das das Problem der Kanzleisprache als Fachsprache untersucht und die Grenzen ihrer Berechtigung

aufweist, und schließlich Otto Schröder „Vom papiernen Stil“, die geistvolle Studie eines tiefgründigen Gelehrten und feinsinnigen Ästheten (Leubner, Leipzig, letzte Aufl. 1919). Karl Bruns, ein alter Vorkämpfer der Sprachreinigung, gibt in seinem Buche „Die Amtssprache“ (Allgemeiner Deutscher Sprachverein, Berlin 1915) eine stattliche Reihe von Möglichkeiten der Verdeutschung. Dabei sei zugleich allgemein auf die Schriften des Allgemeinen Deutschen Sprachvereins hingewiesen; unter ihnen befindet sich auch ein Büchlein von Nikolaus Paul Becker „Die Schäden der deutschen Zeitungssprache, ihre Ursachen und ihre Heilung“, eine mit dem ersten Preis des Deutschen Sprachvereins ausgezeichnete Schrift (1928). Ein Büchlein aus der Sammlung Götschen von Hans Probst: „Deutsche Redelehre“ sei als brauchbare Einführung in das Wesen der Rede empfohlen. Wir beschließen diese Reihe mit dem amtlichen Werk des Reichsministeriums des Innern in Verbindung mit dem Reichsarbeitsministerium und unter Mitwirkung des Deutschen Sprachvereins: Fingerzeige für Gesetz- und Amtssprache, Reichsverlagsamt, Berlin.

Für den Verkehr der Behörden untereinander nannten wir oben das Buch von Wilhelm Scheffer: Einführung der Mündlichkeit in die innere Verwaltung. Von ihm ist leider nur der erste Teil „Verkehr der Behörden miteinander“ erschienen. Es fehlt ein Buch, das den unmittelbaren Verkehr zwischen Verwaltung und Volk aus der Tiefe behandelt. Richard Couvé hat dazu eine Arbeit „Beamte und Publikum“ (Weimann, Leipzig 1930) geschrieben; auch liegt ein Aufsatz von A. Brecht vor „Dienst der Behörde am Publikum, des Publikums an der Behörde“ (Zeitschrift für Organisation 1929, S. 16). Vielleicht sollte auch W. Poppelreuter „Der Mensch in der öffentlichen Verwaltung“ (Zeitschrift für Organisation 1929, S. 6) in diesem Zusammenhang eingesehen werden.

Von Staatsseite sind, wie bereits erwähnt, Gesamtuntersuchungen über die Arbeitsweise der Behörden angestellt worden. Wir erwähnen noch die Gutachten zur Gemeindeverwaltung:

Gutachten des Reichsparkommissars über die Verwaltung der Stadt Stuttgart. Klett, Stuttgart 1932.

Gutachten des Reichsparkommissars über die Verwaltung der Stadt Mannheim, Stadt Mannheim 1932.

Gutachten des Reichsparkommissars über die Verwaltung der Stadt Halle a. S., Stadt Halle 1934.

Das Gutachten des Reichsparkommissars über die Kommunalverwaltung des Landkreises Jherlohn, Bahlen, Berlin 1934.

Die laufende Überwachung der Unternehmungen ist neuerdings in der Wirtschaft zu einem wirksamen Kontroll- und Prüfungssystem entwickelt worden. Indem man sämtliche Vorgänge im Wege der Betriebsstatistik durchleuchtete, gelangte man zu objektiven, allgemein gültigen Ergebnissen. Dieser Entwicklung hat sich auch die Verwaltung angepaßt. Auf Grund der Untersuchungen des Reichsparkommissars, der in enger Anlehnung an die beiden

Rechnungsinstitute arbeitet, wurde die Verfahrensweise des Reichrechnungshofes und der Preussischen Obergerechnungskammer modernisiert und fortgebildet. Bedeutendstes Ergebnis aller neueren Erfahrungen ist die Gemeindefinanzordnung, die der Gemeindefinanzkontrolle einen festen Boden gibt. Wir verweisen hierzu auf die Gemeindeordnung und die einschlägigen Nebenbestimmungen; ein Kommentar dazu von Kerl/Weidemann ist im Verlage für Recht und Verwaltung, E. U. Weller, Berlin 1935, erschienen, ein zweiter von Surén/Loschelder im Verlag von Heymann, Berlin 1935. Für das Reich gilt die Reichshaushaltsordnung, die von R. Schulze und E. Wagner, Stilfe, Berlin 1926, kommentiert wurde; dazu gehören noch die Wirtschaftsbestimmungen des Reiches, die von Ernst Reichard bei Heymann, Berlin 1929, erläutert worden sind. Dieses Buch enthält auch ein ausführliches Schrifttumsverzeichnis.

Die Ergebnisse der Prüfung und Kontrolle bieten zugleich Unterlagen der organisatorischen Neugestaltung. Über die Verwaltungsreform gibt es ein reiches Schrifttum. Wir wollen nur einige wenige Schriften nennen und verweisen zunächst auf das schon erwähnte Buch von Willibald Apelt: Der Instanzenzug im Reich und in den Ländern. Der Chefpräsident des Preussischen Obergerichtes, Staatsminister Dr. Bill Drews, einer der besten Kenner der Materie, veröffentlichte „Grundzüge der Verwaltungsreform“ (Heymann, Berlin 1919); die Schrift ergänzte und erneuerte er in seinem Beitrag zu Harms' „Recht und Staat“, Bd. 2 (Hobbing, Berlin 1929). Ein anderer bedeutender Kenner ist B. v. Leyden; sein Vortrag „Preussische Verwaltungsreform“ (Deutscher Kommunalverlag, Berlin 1929) stellt die Probleme besonders klar heraus. Von Ewald Löser und Richard Couvê liegt vor „Reformen in den städtischen Verwaltungen, Materialsammlung“ (Heymann, Berlin 1930). Hermann Haußmann hat sich mit seinem Buch „Die Büroreform als Teil der Verwaltungsreform“ (Heymann, Berlin 1925) der technischen Erneuerung gewidmet.

Die wirtschaftlichen Bedingtheiten und Auswirkungen der Verwaltung werden von der Finanzwissenschaft behandelt. Diese ist von der bloßen Erörterung des Steuerwesens zu einer umfassenden Staatswirtschaftslehre fortgeschritten. Von den großen finanzwissenschaftlichen Werken haben wir bereits das dreibändige Handbuch von Gerloff-Meißel erwähnt (S. 250). Es behandelt sowohl die Steuerwirtschaft wie auch die öffentlichen Ausgaben in Bezug auf Volkswirtschaft und Gesellschaft. Der öffentliche Kredit, der Staatshaushalt und das Finanzsystem der wichtigsten Kulturstaaten werden dargestellt. Weitere hervorragende Werke sind: Walter Loh „Finanzwissenschaft“ (2 Bde., Mohr, Tübingen 1929/31) und Bruno Moll „Lehrbuch der Finanzwissenschaft“ (Hobbing, Berlin 1930). Moll hat auch eine Schrift „Probleme der Finanzwissenschaft“ (Akademische Verlagsgesellschaft, Leipzig 1924) erscheinen lassen; sie arbeitet die Problematik der Finanzwirtschaft vergleichsweise besser heraus als die großen Systeme. Einen modernen Beitrag

zur Finanzwissenschaft hat Karl Schiller mit seiner Schrift „Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland“ (Junker u. Dünnhaupt, Berlin 1936) geliefert. Die mit vielen Unterlagen ausgestattete Schrift verdeutlicht den Wandel der Beziehungen zwischen den öffentlichen Finanzen und der Volkswirtschaft. Wer diese Linie weiterverfolgen will, greife zu Friß Nonnenbruch's Studie „Die dynamische Wirtschaft“ (Eher, München 1936).

Das Buch von Ferdinand Friedensburg „Wirtschaft und Polizei“ (Glöckner, Leipzig 1926) behandelt die Beziehungen eines konkreten Lebenskreises der Verwaltung zur Wirtschaft. Demgegenüber stellt Arnd Jessen in seiner gemeinverständlichen kleinen Schrift: „Das Kontokorrent des Herrn Jedermann mit den deutschen Verwaltungsbehörden, Was kostet dich die öffentliche Verwaltung?“ (Zentral-Verlag, Berlin 1925) den Steuerschuldner in einen allgemeinen fiskalischen Zusammenhang; er gliedert in Überschuß- und Zuschußbehörden und macht den Kreislauf der öffentlichen Einnahmen innerhalb der Verwaltung deutlich. Auch seine Schrift „Der vollkommene Haushaltsplan“ (Heymann, Berlin 1929) ist zum Studium zu empfehlen; sie gibt ein Bild, wie die öffentliche Verwaltung sich selbst erst durch ihre Haushaltsplanung wirtschaftliche Ordnung und Übersicht verschafft.

Im zweiten Teil des Abschnittes „Arbeitsweise“ werden die Grundsätze behandelt, zu denen sich der Geist der Verwaltung an den gestellten Aufgaben verdichtet. Die Arbeit der Verwaltung soll eine zweckmäßige und rechtmäßige und — inhaltlich — eine volkspflegerische und staatsfestigende sein. Das in dem (vermeintlichen) Gegensatz von Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit stehende Problem steht heute von neuem zur Erörterung. Carl Schmitt beteiligt sich an ihr mit seinen Aufsätzen „Nationalsozialismus und Rechtsstaat“, Juristische Wochenschrift 1934, S. 713 ff. und Deutsches Recht 1934, S. 40 ff. Mitten in die Problematik führt auch jetzt noch trefflich das Buch von Walter Jellinek: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, Mohr, Tübingen 1913. Eine schweizerische Studie von Max Gmür: „Die Anwendung des Rechts nach Artikel 1 des schweizerischen Zivilgesetzbuches“, Stämpfli, Bern 1908), erörtert feinsinnig und gründlich die Frage der Ergänzung des gesetzten Rechtes durch die Träger der staatlichen Rechtspflege, eine Frage, die auch die Verwaltung nahe angeht. Der Artikel besagt, daß das Gesetz auf alle Rechtsfragen anzuwenden sei, für die es nach Wortlaut oder Auslegung eine Bestimmung enthält. Wenn in ihm keine Vorschrift enthalten ist, dann soll nach Gewohnheitsrecht und, wo auch ein solches fehlt, nach der Regel entschieden werden, die der Entscheidende als Gesetzgeber aufstellen würde. Er soll dabei bewährter Lehre und Überlieferung folgen. Zu dieser Frage seien ferner erwähnt: Rudolf v. Laun „Das freie Ermessen und seine Grenzen“ (Deuticke, Leipzig 1910), eine eingehende rechtstheoretische Arbeit mit Schrifttumsangaben, Erich Jung „Das Problem des natürlichen Rechts“ (Duncker u. Humblot, Leipzig 1912), J. Stier-Somlo „Das freie Ermessen“ (Festsgabe für Laband Bd. 2, S. 445, Mohr, Tübingen 1908). Im übrigen sei auf die Arbeiten der

Freirechtsschule verwiesen; der Artikel im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft „Formalismus und Freirechtsschule“ von Alfred Manigk, dem ein Schrifttumsverzeichnis angefügt ist, bringt näheres.

Die jüngste deutsche Geschichte hat in den Vorgängen des Jahres 1932 (Beseitigung der Preussischen Regierung, Leipziger Prozeß) ein lebendiges Beispiel für die Auseinandersetzung zwischen formalem Recht und staatsdynamischen Kräften geliefert. Wir nennen hierzu: E. R. Huber „Reichsgewalt und Staatsgerichtshof“ (Stalling, Oldenburg 1932) und Carl Schmitt „Legalität und Legitimität“ (Duncker u. Humblot, München 1932). Die neueste Entwicklung behandeln die beiden, bereits erwähnten Schriften: Theodor Maunz „Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts“ und Edgar Latacz in: Tarnheyden „Grundlagen des Verwaltungsrechts im neuen Staate“. Der Gewinnung ganz neuer Grundsätze dient die Schrift von Ludwig Flügge: Erbbiologisches Denken in Justiz und Verwaltung, de Gruyter, Berlin 1933. Alle Grundsätze einen sich in der Persönlichkeit; ihr widmet Eberhard Frhr. v. Scheurl seine Arbeit: Die Persönlichkeit in der deutschen Verwaltung, eine verwaltpolitische Untersuchung, Archiv des öffentlichen Rechtes N. F. 25. Bd., 1. Heft, S. 1 ff.

Wir deuteten schon darauf hin, wie weitschichtig die Aufgaben der Verwaltung sind. Als Einführung in die Unterschiedlichkeit der Staatsfunktionen empfehlen wir: Fr. Beyer „Kritische Studien zur Systematisierung der Staatsfunktionen“ (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 76. Jahrgang, S. 421, 605). Ebenso weisen wir auf das Kapitel „Einteilung der Staatsfunktionen“ in Georg Jellinek's (bereits genannter) Allgemeiner Staatslehre hin. Das Handeln der Verwaltung betrachten wir unter dem volkspflegerischen und dem staatsfestigenden Gesichtspunkt. Mag diese Scheidung auch bisweilen mitten durch die einzelnen Sachgebiete gehen, mag mancher Vorgang unter beiden Gesichtspunkten zu betrachten sein, so haben wir doch in Polizei und Fürsorge Verwaltungszweige, bei denen je eines jener Elemente vorwiegt. Das Schrifttum zur Polizei ist außerordentlich reich. Wir erwähnen den Artikel „Polizei“ von Loening im Handwörterbuch der Staatswissenschaften und von Stier-Somlo im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft; die Artikel bringen auch Schrifttumsangaben. Im übrigen beschäftigen sich die erwähnten Lehrbücher des Verwaltungsrechts ausgiebig mit der Polizei. Als größere rechtstheoretische Studien empfehlen wir Kurt Wolzendorff „Der Polizeigedanke des modernen Staates“ (Marcus, Breslau 1908) und „Die Grenzen der Polizeigewalt“ (Ehrhardt, Marburg 1904/1908, 2 Bde.). Vom Standpunkt unserer Studie aus sei auf die Arbeit von Peucker „Der Ideengehalt des Polizeibegriffs“ (Preussisches Verwaltungsblatt 47 [1926] S. 569) hingewiesen. Weiter seien verzeichnet: Bill Drews „Preussisches Polizeirecht, allgemeiner Teil“ (Heymann, Berlin 1931), Gerhard Lassar „Allgemeines Polizeirecht“ (in von Brauchitsch, Preussische Verwaltungsgesetze) und der Kommentar von Erich Klausener, Christian

Kerstiens und Robert Kempner „Preussisches Polizeiverwaltungs-gesetz“ (Verlag für Recht und Verwaltung E. A. Geller, Berlin 1932). Im sechsten Jahrgang der Zeitschrift „Deutsches Recht“ (Heft 7/8, April 1936, S. 212 ff.) geben führende Persönlichkeiten der Verwaltungspraxis (SE-Gruppenführer Hendrich, Generalleutnant der Landespolizei Daluge, Regierungsdirektor Dr. Best und andere) einen Querschnitt durch das heutige Polizeiwesen.

Die Fürsorge scheidet sich in Gesundheitsfürsorge und Unterstützungsfürsorge. Zur Orientierung über die Gesundheitsfürsorge nennen wir noch außer dem schon angeführten Gottstein'schen Handbuch: K. W. Jöten und H. Weber „Lehrbuch der Gesundheitsfürsorge“ (Hobbing, Berlin 1932), das auch eine gute Zusammenstellung des Schrifttums bringt. Zur Einordnung der eigentlichen Wohlfahrtspflege in das gesellschaftliche Geschehen erwähnen wir Erik Wolf „Die soziologischen Grundlagen der Fürsorge und Wohlfahrtspflege“ (Fischer, Jena 1927). Das von Julia Dünner herausgegebene Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, Heymann, Berlin 1929, ist ein umfassendes Nachschlagebuch, während der Beitrag „Wohlfahrtspflege“ von Luppe im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften (Bd. 4, Fischer, Jena) einen guten Überblick gibt. Eine systematische Einführung gibt Hans Muthesius „Die Wohlfahrtspflege“ (Julius Springer, Berlin 1925). Er behandelt auch das „Fürsorgerecht“ rechtssystematisch in seinem gleichnamigen Buche (Julius Springer, Berlin 1928).

Sachverzeichnis.

- Abgabenachricht 135.
Abgabe von Funktionen nach unten 40.
Abschließende Verfügung (3. d. A.!) 210.
Abstammungsgemeinschaft 1.
Agrarverfassungen 168.
Altenplan 211.
Altenstudium 206, 212.
Altenvermerke, -auszüge 205, 212.
Altenwesen 203 ff.
Amtsdeutsch 192.
Anleitung von Anwärtern und jüngeren Beamten 93, 101, 109, 154, 191.
Akademiker 20, 25.
Allgemeinbildung 30.
Allgemeine Dienstaufsicht 116, 138.
Altersgrenze 79.
Alterstitel 71.
Amtsblatt 134.
Analogieschluß (erweiternde Auslegung 225, 227.
Anschauliches Denken 97, 197.
Ansehen der Behörden und Beamten 53, 61, 121, 157.
Ansprache 202.
Anzeigen bei Behörden 122.
Atomisierung des Großstadtvolls 177.
Aufstieg aus dem Volke 29.
Auskunftserteilung durch Beamte 103.
Austausch mit Kräften der Wehrmacht und des Auswärtigen Dienstes 44, 45.
Auswahl der Beamten 18 ff.
„Außenreiter“ in der Verwaltung 19.
Auswärtiger Dienst 44, 128, 145.
Authentische Interpretation 227.
Autorität 52, 79, 106, 121, 128, 129, 130.
Beamte als Wirtschaftler 81 ff.
Beamtenehrung 58.
Beamtenchaft als Stand 28.
Befähigungszeugnisse 23, 69.
Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst 27.
Beherrschen (Doppelbedeutung) 100, 164.
Behörde 101 ff.
Berechenbarkeit der Entscheidungen 211, 219, 227.
Berichte 113, 125, 130.
Berichterstatte (technische Bezeichnung) 113, 131.
Berufsbeamte 7, 19.
Beschwerden (allgemeine) 113, 122.
Besichtigungsreise 113, 154.
Befoldungsreferent 131.
Besuche gesellschaftlicher Art 49, 142, 154.
Betreuung der Untergebenen 68 ff.
Bewerbungen 23.
Biologische Deutung von Verwaltungsvorgängen 103.
Bittschriften 135.
Büchereien der Behörden 45.
Bürgermeister 51, 171.
Bürokratische Tendenzen 205.
Büro- und Lebensrythmus 208.
Deckung des Untergebenen durch den Vorgesetzten 120.
Dienstaltersgrundsatz 70.
Dienstaufsichtsbeschwerde 116.
Dienstaufwandsentschädigungen 50.
„Dienstliche Privatbriefe“ 143.
Dienstpflicht 55 ff.
Dienststrafrechtliche Bewertung 54.
Dienststunden 44.
Dienstverschwiegenheit 63, 129.
Dienstweg 132 ff.
Disziplin 58, 106, 128.
Doppelter Haushalt 46.
Durchgangsinstanz 134.
Ehre 54, 124, 238.
Ehrgeiz 60.
Ehrsucht 60.
Einarbeitungszeit 73, 95, 156, 159.
Eingaben von Beamten in eigener Sache 135.

- Energie 65, 188.
 Entartung der Subordi-
 nation 131, 193.
 Entpersönlichung 55.
 Entwürfe 217.
 Erdgeschichtliches Werden
 150.
 Er-fahren 95, 99.
 Erfahrung 77, 212.
 Erfolgshaftung der Chefs
 127.
 Ergänzung (gegenseitige)
 von Persönlichkeiten 74,
 85, 107, 244.
 Erinnerungen (Mahnungen)
 208.
 Ermessen 117, 196, 230 ff.
 Erfuchen 126, 141.

Fachbeamte, Zuziehung b.
 Besichtigungen 157.
 Fachschulung 30.
 Fernmündliche Abreden
 211.
 Festakt 203.
 Finanzgebarung der Ge-
 meinden 139.
 Fleiß 65.
 Folgepflicht 127, 130.
 Formulare 219.
 Freier Dienstverkehr 140 ff.
 Freiheit 239.
 Fristen 207.
 Führen bei Besichtigungen
 114, 156.
 Führer und Gefolgschaft
 68, 110.
 Führung 109, 184.

Gebietsgröße und Arbeits-
 aufwand 152.
 Gebietstypen 166 ff.
 Gefolgschaftsveranstaltun-
 gen 49, 110.
 Gehorsam 108.
 Geist der Verwaltung 185.
 Geistige Beweglichkeit 72.
 Gemeindefaufsicht 138.
 Gemeindebehörde 137 ff.
 Gemeindebetriebe 51, 139.
 Gemeindeverbände 139.
 Gemeinwirtschaft 88.

 Genauigkeit 63.
 Generalklauseln 225.
 Gericht als normwahren-
 des Organ 223.
 Gerichtsreferendare 20.
 Gesamtschau (inneres Bild)
 95, 151, 197, 233.
 Geschäftsgewandtheit 77,
 79.
 Geschäftsordnung 104.
 Geschäftsverteilung 104.
 Geselligkeit 47, 62, 76.
 Gesetz als Ausdruck des
 Staatswillens 222.
 Gesicht der Stadt 173.
 Gesicht der Beschwerde 116.
 Gestaltende und Wahrende
 85.
 Gewalt 183, 240.
 Gewöhnung (seelische Be-
 deutung) 57.
 Gleich-Richtung (als Ge-
 gensatz zu Gleich-Ord-
 nung) 105.
 Gliederung des Arbeits-
 stoffs 104, 208, 209.
 Graphische Darstellung
 104, 196.
 Großbetriebe 173 ff.
 Großstadt 176 ff.
 Gründlichkeit 63.
 Grundelemente der Volks-
 ordnung 164 ff.
 Grundpflichten der Beam-
 ten 59 ff.
 Güte 11, 249.

Haltung 4, 31, 65, 203.
 Handgebrauch 104.
 Heimat und Heimatlosig-
 keit des Beamten 146.
 Herrschsucht 60.
 Hochschule 25, 93, 191.
 Höchstleistung als Dienst-
 pflicht 56.
 Höhere Beamte (geschicht-
 lich) 37.
 Höhere Macht 9, 12, 101,
 183.
 Humor 11, 125, 203.
 Hygiene der Büroarbeit
 214.

Industrialisierung 173 ff.
 Industriebezirk 176 ff.
 Industrieller Ausstrah-
 lungsbereich 174.
 Institutionen (Bedeutung
 für die Traditionsbil-
 dung) 187.
 Intellektuelle Redlichkeit
 193.
 Intensität der Verwaltung
 152.
 Intuition (schöpferische
 Eingebung) 96.
 Juri 77.
 Juristische Darstellung 196.
 Justitiare 39.

Kanzlei, Kanzleiarbeit 216.
 Karriere 60, 71.
 Kasernenrat 131.
 Kasuistische Methode 225.
 Kaufmännische Fähigkeiten
 90, 91.
 Kleine Stadt, die 168 ff.
 Kodifikation 225.
 Konferenz 202.
 Kreissekretär 38.
 Kriegsspiel 109.

Lageberichte 30, 194.
 Land (allgemein) 145 ff.
 Land (ländliche Gegend)
 169.
 Landesträte 51.
 Landgemeinden 166 ff.
 Landkarten 148.
 Landreise 152.
 Landrat 34, 71, 152, 185.
 Landschaften des Volks-
 tums 162.
 Landstadt 168.
 Laufbahn 24.
 Laufbahngestaltung 46, 69.
 Lebende Karte, die 151,
 173.
 Lebenskurve (innerhalb der
 Dienstzeit) 70.
 Lebenspielraum, persön-
 liche Sphäre 53, 239,
 245.
 Lehrlingszuchterei 102.

- Leistung 56, 67.
 Lochkartenmaschine 219.
 Loyalität 128, 131.
- Macht** 183, 240.
 Majestät der Tatsachen 164.
 Maschinelles Schreiben 216.
 Massenerscheinungen, Meisterung von 197, 218. mäze 233, 248.
 Meinungsverschiedenheiten zwischen Vorgesetzten u. Untergebenen 130.
 Menschenverbrauch 80.
 Milde 249.
 Ministerialrat, =referent 71, 144.
 Mischung des Arbeitsstoffs (für Anfänger) 101.
 Miteinander, das 106, 108, 112, 141.
 Mittelstadt 171 ff.
 Mittlerer Dienst 40, 51, 64.
- Nachbarschaft** (örtliche) in der Verwaltung) 141.
 Nation 1.
 Naturkatastrophen 47.
 Nebeneinander, das 106.
 Nervenförungen 75.
 Neueingänge (Behandlung) 101, 215.
 Normen 220 ff.
 Normentreue der Behörden 229.
 Normsicherung aus dem Rechtsbewußtsein 228.
 Notstandsbeihilfen für Beamte 81.
- Öffentliches Leben** 169.
 Öffentliche Verwaltung 2.
 Ordnung als Pflicht 64.
 Ordnungsvorschriften 221.
 Ortsbeschäftigung 154.
 Ortspolizeigewalt 2, 152.
- Partikularismus** 147, 149.
 Persönliche Einschlag, der (in der Behördenfunktion) 111.
 Persönlichkeit 54, 65.
 Personalabteilung 23.
 Personalakten 23.
 Personalpolitik 23, 90.
 Pfliegerische Haltung 5, 35, 70, 237.
 Politische Beamte 19, 72, 128.
 Politische Richtlinien 234.
 Politischer Sinn 99.
 Polizeigewalt 241.
 Polizeipräsident, Polizeipräsidium 180, 181, 241.
 Privatschriftlicher Briefverkehr (Halbdienstliches Material) 143, 205.
 Privatwirtschaftliche Vorbereitung- und Hilshandlungen der Behörden 90.
 Produktivität (geistige) 72.
 Publikum (als gesellschaftliche Gruppierung) 170, 179.
 Pünktlichkeit 64.
- Querulanten** 124.
 Querverbindungen 135, 142.
- Massives Erbgut** 161, 180.
 Rationalisierung 213.
 Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit 220 ff.
 Rechtsicherheit, äußere u. innere 211, 227.
 Rede 198 ff.
 Referentenkorrespondenz 144.
 Regieren 3.
 Regierungsreferendare 20, 25.
 Regierungsassessoreneramen 26.
 Registratur 204, 211.
 Reichsversicherungsordnung 226.
 Relation (Bericht) 125.
 Repräsentanten des Volkstums 163.
 Repräsentation 46 ff., 154, 203.
 Repräsentationszulagen 50.
 Resonanz staatlicher Abwehrmaßnahmen 245, 248.
 Ressortpartikularismus 145.
 Routine 77, 79.
 Rücksprache (Anordnung des Vorgesetzten) 199.
 Ruhestand 80.
- Sammlung** (Konzentration) 62.
 Seelenpflege 238.
 Sekretariate der Wirtschaftsunternehmungen 216.
 Selbständige Korrespondent, der 217.
 Simile (ähnlich liegender Fall) 212.
 Sinn für Macht 61, 73, 249.
 Sittliche Forderungen 52ff.
 Sittliche Norm 249.
 Sitzung 201.
 Spät- und Frühauslese 26.
 „Spezialisierung auf das Allgemeine“ 43, 46.
 Sprechtag 209.
 Staatsfestigung 240 ff.
 Stadträte 51, 71.
 Substanz der Verwaltung (Voraussetzung für Einwirkung auf die Untergebenen) 115.
 Supernumerare 20, 22, 102.
 Schaubild 104.
 Schikane 232, 248.
 Schriftwerk 190 ff.
 Schulunterricht, Höhere Schule 22, 63, 64, 93, 149, 191.
 Schutzpolizei 40.
 Staat 1.
 Staatsbeamte als Leiter von Kommunalverbänden 2, 138, 139.

- Staatsbehörde 111 ff.
 Staatsführung 3.
 Staatsgefönnung 249.
 Staatsnotwendigkeit,
 Staatsinteresse 239,
 244, 249.
 Stammesmäßige Gliederung
 des Volks 165.
 Stenotypistinnen (Arbeitsweise)
 216, 218.
- Tat** 189.
 Techniker 39, 40, 51.
 Technik in der Verwaltung
 9, 213 ff.
 Technische Fähigkeiten 90.
 Technische Sonderzweige
 (Bindung an die Allgemeine
 Verwaltung) 144.
 Termine 208.
 Tradition 13, 186.
 Treue 58.
 Treuhänderschaft 3, 68, 86,
 140.
- Übereinander, das** 106,
 128.
 Umzugsbeihilfen 45, 73.
 Unabhängigkeit der Ge-
 richte 223.
 Unanschaulichkeit der Ver-
 waltung 94, 104, 142.
 Ungeföglische Anordnungen
 109.
 Unsichtbarkeit des techni-
 schen Apparats 94.
 Unterbeamte 35.
 Unterstützungen für Be-
 amte 81.
 Urteilsfähigkeit 77.
- Vaterland** 145.
 Verantwortung 68, 112,
 113, 127, 233.
 Verleumdungen 123.
 Versetzungen 73, 75.
 Versorgungsanwärter 7,
 20, 35, 38, 51.
 Vertikaler Verwaltungsaufbau
 111, 133, 143.
 Verträglichkeit 68, 136.
 Vertrauensverhältnis zwi-
 schen den Chefs 115, 137.
 Verwalten 3.
 Verwaltungsassessor 27.
 Verwaltungslehrlinge 20,
 21.
 Verwaltungsreferendar 27.
 Verwaltungsreform 133,
 151, 153.
 Verwaltungstechnik 213 ff.
 Verwaltung und Wissen-
 schaft 159, 164.
 Volk 158 ff.
 Volkscharakter 159.
 Volksfeindlichkeit, Volks-
 fremdheit 7, 80, 247.
 Volksmäßige Voraussetzungen
 des Verwaltens 165.
 Volksnot und Staatsnot
 244.
 Volkspflege 235 ff.
 Volksstimmung 239.
 Volkswohlfahrt 237, 244.
 Volk und Staat 1, 233,
 247.
 „Vorgang“ und Lebens-
 vorgang 206.
 Vorgänger und Nachfolger
 160.
 Vorgeschichtliche Denkmäler
 161.
- Vortrag (im Dienst) 199.
 Vortragende Räte 200.
- Walten** 4, 74.
 Wartestand 72.
 Wechsel im Ausbildungsgang
 zwischen Zentral- und Außen-
 behörde 46.
 Wehrmacht, Heereswesen
 in Krieg und Frieden 1,
 45, 52, 70, 78, 81, 109,
 128, 142, 155, 197, 202,
 242.
 Wert der Verwaltung, das
 94, 215.
 Werkbedingtheit, Werksgedanke,
 Richtung der Sache 106,
 108, 112.
 Wiedervorlagen (Reproduktionen)
 209.
 Wille 65, 183, 189, 197.
 Willfür 231, 248.
 Wirkungsstreben 60.
 Wirtschaftliche Resonanz
 von Verwaltungshandlungen
 83.
 Wirtschaftsgefönnung des
 Beamten 18, 89.
 Witze, Anekdoten 192, 203.
 Wohl der Allgemeinheit
 91, 233, 237.
- Zahlen, sprechende** 99.
 Zeitgeföhl 166.
 Zeitungsberichte (alte Zeichnung)
 126.
 Zonengliederung (großstädtische
 Bauweise) 179.
 Zuständigkeit 102, 141,
 149.
 Zuverlässigkeit 62.
 Zweckmäßigkeit 221, 234.

Kommunales Prüfungswesen

I. Teil: Prüfung kommunaler Verwaltungen

Nach einer Vortragsreihe der Berliner Verwaltungsakademie
vom März 1933 durchgesehen und neubearbeitet.

Herausgegeben von Bürgermeister i. R. Hans Seydel

Mitglied des Vorstandes der Wirtschaftsberatung Deutscher Gemeinden Aktiengesellschaft

(„Der Wirtschaftsprüfer“ Heft 6.) VII, 172 Seiten. 1934. RM 8.40

Revisionsrecht. — Zusammenarbeit der örtlichen und überörtlichen Prüfungsstellen. — Haushaltführung und Haushaltsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände. — Organisation des Kassen- und Rechnungswesens. — Revisionstechnik. — Sparame Gemeindeverwaltung. — Kommunale Personalwirtschaft. — Beschaffung und Einkauf. — Prüfung der Finanzverwaltung. — Prüfung des Wohlfahrtsamts. — Prüfung eines Krankenhauses.

Das Buch soll ein Buch »aus der Praxis für die Praxis« sein, ein »zuverlässiger Wegweiser durch die sich vielfältig kreuzenden Wege des kommunalen Prüfungswesens«. Es ist bestimmt für Verwaltungsleiter und Prüfungsämter der Gemeinden wie auch für die überörtlichen Prüfungseinrichtungen und für die kommunalen Aufsichtsbehörden. Man kann wohl sagen, daß die Hoffnungen des Herausgebers sich in vollem Maße erfüllen werden. . . . Das Buch bringt jedem, der sich mit den Fragen des kommunalen Prüfungswesens beschäftigen will oder muß, eine vorzügliche Anleitung für das Einarbeiten, dann aber auch demjenigen, der die Fragen von früher her schon kennt, Anreiz und Gelegenheit, seine Kenntnisse und sein Wissen auf diesem Gebiete nachzuprüfen und zu erweitern. . . .

»Juristische Wochenschrift«

II. Teil: Prüfung kommunaler Betriebe

Vorträge und Aufsätze, zusammengestellt und eingerichtet von
Wirtschaftsprüfer Dr. Peter van Aubel

(„Der Wirtschaftsprüfer“ Heft 7.) VIII, 235 Seiten. 1936. RM 11.70

Das neue Heft der Sammlung befaßt sich im Anschluß an Heft 6, das die Prüfung kommunaler Verwaltungen zum Gegenstand hatte, ausschließlich mit der Prüfung gemeindlicher Betriebe.

Der erste Abschnitt bringt Aufsätze über die Gemeindebetriebe und Gemeindeprüfungen im Rahmen der Staats- und Gemeindepolitik. Während er den Kreis abdeckt, in dem sich die kommunalen Betriebsprüfungen zu bewegen haben, beschäftigt sich der zweite Abschnitt mit dem Aufbau und der Führung der wichtigsten kommunalen Betriebe, nämlich der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe. Zusammen mit den Aufsätzen des ersten Abschnittes wird den in kommunalen Betrieben und für sie tätigen Personen bei aller Unterschiedlichkeit der Auffassungen im einzelnen ein geschlossenes Bild der tragenden Grundgedanken und der organisatorischen Bestrebungen der Kommunalwirtschaft gegeben. Der dritte Abschnitt wendet sich im einzelnen der Prüfung von Versorgungs- und Verkehrsbetrieben zu. Dieser Abschnitt enthält u. a. richtungweisende Sonderdarstellungen führender Versorgungs- und Verkehrswirtschaftler. Der vierte Abschnitt bietet eine Reihe von Einzelanregungen, ferner Richtlinien, Hinweise, Tabellen usw. Das Buch schließt mit einem sorgfältig aufgestellten Stichwortverzeichnis.

Verlag von Julius Springer in Berlin

Zu beziehen durch jede Buchhandlung.

Grundfragen deutscher Wirtschaftspolitik

Von Dr. phil. Paul Höbel, Berlin

VII, 192 Seiten. 1935. RM 4.50

Die deutsche Volkswirtschaft zeigt gegenüber 1932 ein gänzlich verändertes Bild. Die Umwandlungen, die das Gesetzgebungswerk der nationalsozialistischen Regierung in den zurückliegenden Jahren bewirkt hat, sind so umfassend und vielfältig, daß die Übersicht und das Verständnis für die Auswirkungen nicht leicht werden.

Der Verfasser hat in dieser Schrift die in dieser Gesetzgebung berührten Grundfragen unserer volkswirtschaftlichen Existenz und die Aufgaben, die den verschiedenen Wirtschaftszweigen sowohl wie dem einzelnen zu ihrer Sicherung gesetzt sind, zusammengefaßt. Wenn der Verfasser diese Arbeit zu einer Zeit vornimmt, wo noch vieles im Flusse ist und wo über wichtige Fragen der Neuordnung wissenschaftliche Einzeluntersuchungen noch nicht abgeschlossen sind, so tut er es aus dem Grund, weil ein Buch fehlt, das jedem Klarheit über Notwendigkeit, Umfang und Zielsetzung der wirtschaftlichen Neuordnung gibt.

Inhaltsübersicht.

A. Die Krise der deutschen Volkswirtschaft.

- | | |
|-----------------------------|---|
| I. Die Arbeitslosigkeit. | III. Von Brüning bis zu Gerdings «Sofort-Programm». |
| II. Die Ursachen der Krise. | |

B. Der Kampf um die Gesundung der deutschen Volkswirtschaft.

- | | |
|---|---|
| I. Die Voraussetzung: Der nationalsozialistische Staat. | VIII. Bevölkerungspolitik, Arbeitsbeschaffung und Wirtschaftsplanung. |
| II. Neue Grundsätze und Wege der Finanzpolitik. | IX. Die Verteilung der Arbeit. |
| III. Öffentliche Arbeitsbeschaffung. | X. Die Landwirtschaft in der Wirtschaftsplanung. |
| IV. Der Straßenbau. | XI. Melioration und Flurereinigung. |
| V. Arbeitsbeschaffung durch Reichsbahn und Reichspost. | XII. Siedlung, Arbeitsbeschaffung und Wirtschaftsplanung. |
| VI. Die Finanzierung der Arbeitsbeschaffung. | XIII. Frontabschnitt Ostpreußen. |
| VII. Die Bauwirtschaft (Hochbau). | XIV. Der deutsche Außenhandel in der Planung. |

C. Staat und Wirtschaft.

- | | |
|--|---|
| I. Die liberalistische Auflösung des herrschaftlichen Staates und der gebundenen Wirtschaft. | III. Der Staat als Unternehmer. |
| II. Der nationalsozialistische Staat als Führer der Wirtschaft. | IV. Formen und Methoden staatlicher Wirtschaftsplanung. |
| | V. Das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit. |

Verlag von Julius Springer in Berlin

Zu beziehen durch jede Buchhandlung.