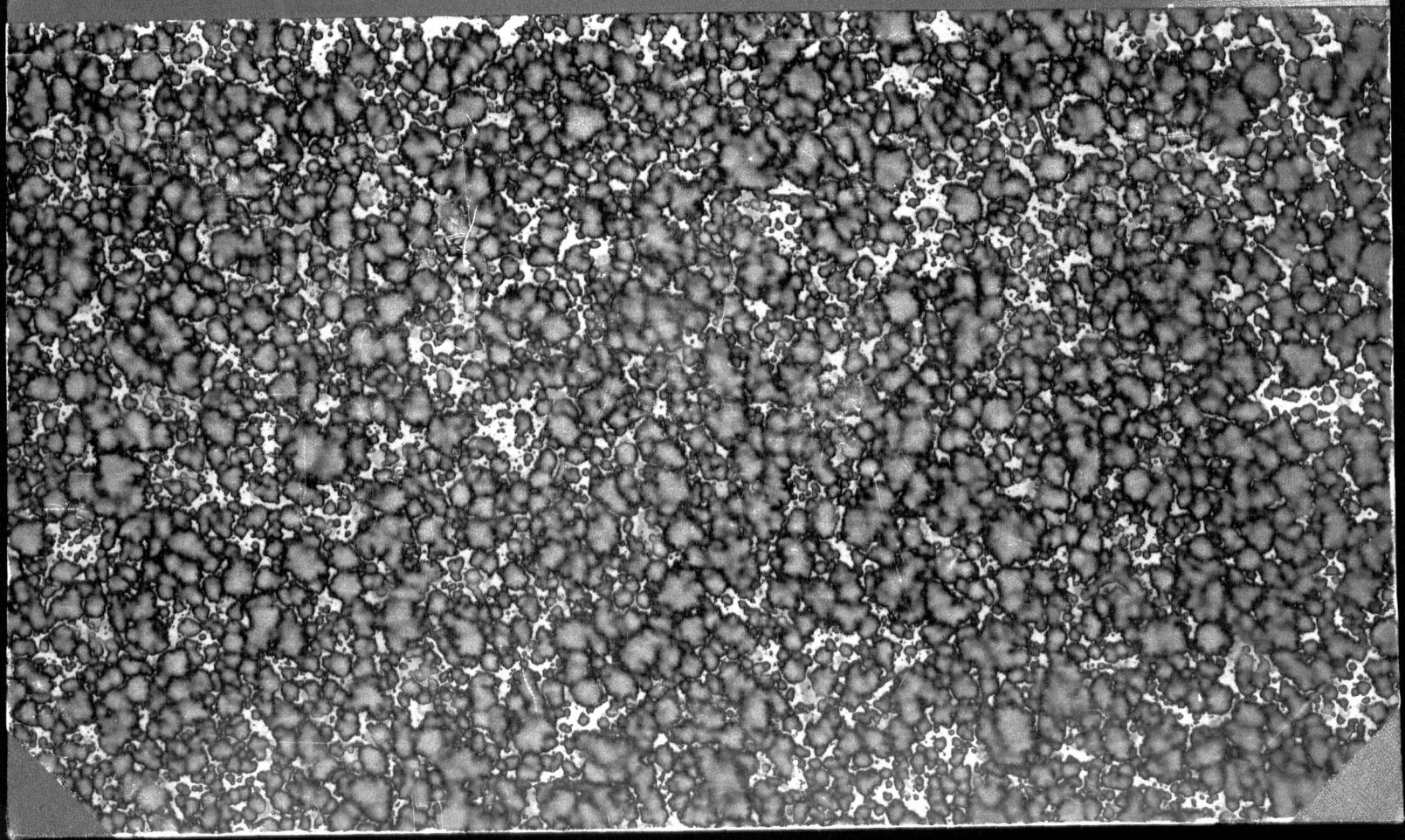
Koerbersche Reform

NJ
1637
.K6



THE LIBRARY OF CONGRESS
1800

Ka

5707

Fremd. 2. Thr. 4

Koerber, Ernst

Koerber'sche Reform

Studien

über die

Reform der inneren Verwaltung.

Das Verlangen nach einer Reform der inneren Verwaltung wird in der Öffentlichkeit von verschiedenen Seiten aus den divergierendsten Gründen geltend gemacht.

Daß der jetzige Zustand nicht befriedigend ist, darf als die überwiegende Meinung aller derjenigen, welche mit dieser Verwaltung in irgendeiner Weise in Berührung kommen, bezeichnet werden.

Wenn hier von der Unzufriedenheit mit den Zuständen der inneren Verwaltung gesprochen wird, so handelt es sich nicht nur um Äußerungen jenes Pessimismus, der, ein keineswegs erfreulicher Zug unseres Volkscharakters sich bei uns in öffentlichen Angelegenheiten von jeher breit macht, ohne immer ernst gemeint zu sein.

Die sachgemäße, unparteiische Beobachtung der Erfolge, welche unsere innere Verwaltung, die staa liche sowie die autonome, erzielt hat, nötigt bei aller Anerkennung des im einzelnen Erreichten zu der Überzeugung, daß diese Erfolge gegenüber billigen Anforderungen zurückgeblieben sind.

Um nun beurteilen zu können, auf welchen Linien sich eine Reform der inneren Verwaltung zu bewegen hätte, muß zunächst untersucht werden, in welchen Punkten der jetzige Zustand derselben tatsächlich Schäden aufweist, die eine Abhilfe erheischen, und auf welche Ursachen diese Schäden zurückzuführen sind. Gelingt es, die hauptsächlichsten Gebrechen der Verwaltung und ihre Ursachen klar zu legen, so ist auch der Weg gewiesen, auf welchem sich eine Besserung erreichen läßt.

Es kann nicht die Aufgabe dieser vorläufigen Skizze sein, eine nach wissenschaftlichen Grundsätzen aufgebaute, erschöpfende Darstellung aller hier in Betracht kommenden Erscheinungen zu bieten, und sollen im nachstehenden lediglich einige aus der praktischen Erfahrung geschöpfte Betrachtungen über den Zustand der inneren Verwaltung niedergelegt werden, um daran Vorschläge zu knüpfen, wie sich eine Reform unter den gegenwärtigen verfassungsmäßigen Verhältnissen des Staates zu den einzelnen, einen integrierenden Bestandteil desselben bildenden Ländern etwa zu gestalten hätte.

Die nachstehenden Bemerkungen beschränken sich auf jenes Gebiet der inneren Verwaltung, welches den sogenannten politischen (staatlichen) und den autonomen Behörden anvertraut ist. Außerhalb des Rahmens dieser Betrachtungen bleiben daher insbesondere die Justiz- und Militärverwaltung und die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten des Staates, ferner jene Gebiete der staatlichen Verwaltung, welche der Administration staatlicher oder Fondsdomänen

190-?

JN1637
.K6

und Regalien: als Staatsdomänen, Staatsforste, staatliche Montanwerke, Fondsdomänen ꝛc., Post- und Telegraphen, staatliche Monopole gewidmet sind; ebenso das Gebiet der Verwaltung der Staatseisenbahnen, sowie der Wirkungskreis der Seebehörde und der denselben untergeordneten Anstalten. Die Finanzverwaltung wird in den Bereich dieser Besprechungen nur insoweit einbezogen, als dieselbe entweder mit der politischen Verwaltung in unmittelbarer Berührung steht oder die Finanzen der autonomen Körperschaften betrifft. Die Untersuchung der Rückwirkung der in Frage kommenden Reformen auf die Schulverwaltung soll einem späteren Zeitpunkte vorbehalten bleiben.

Hauptsächliche Gebrechen der inneren Verwaltung.

Wenn man sich der Beobachtung der herrschenden Zustände in der inneren Verwaltung zuwendet, so kann man sich der Wahrnehmung nicht verschließen, daß die Verhältnisse, unter denen die öffentliche Verwaltung bei uns ihre Aufgabe zu erfüllen hat, die denkbar schwierigsten und kompliziertesten sind. Es ist nicht möglich, die Wirkungen einer einzelnen Einrichtung für sich allein zu verfolgen und ihre Vorteile und Nachteile sicherzustellen, da auf diesem Gebiete die heterogensten Kräfte gleichzeitig ineinander und gegeneinander wirken, man es daher nicht mit einzelnen Erscheinungen, sondern mit einem Komplexe von Erscheinungen zu tun hat und oft dieselben Verhältnisse wechselseitig als Ursache und Wirkung in Betracht kommen.

Dies vorausgeschickt, sei zunächst konstatiert, daß viele für die öffentliche Wohlfahrt wichtige Verwaltungsaufgaben bei uns nicht in jenem Maße, das dem Kulturzustande und der Leistungsfähigkeit unseres Vaterlandes entsprechen würde, erfüllt werden. Beispielsweise kann hier auf die öffentliche Krankenpflege hingewiesen werden, welche nicht nur auf dem Lande oft einer ausreichenden Vorsorge entbehrt, sondern bezüglich deren man sich selbst in der Reichshauptstadt im wesentlichen auf eine Stiftung angewiesen sieht, die über ihre Leistungsfähigkeit hinaus belastet wurde, um den wachsenden Bedürfnissen der Bevölkerung auch nur einigermaßen nachzukommen, ohne dieselben gleichwohl vollständig befriedigen zu können.

Ein namhafter Mangel macht sich ferner auf dem Gebiete der Fürsorge für Geisteskranke geltend. Auch sonst läßt das Sanitätswesen in manchen Beziehungen noch immer die erforderlichen Einrichtungen vermissen, so insbesondere auf dem Gebiete der Markt- und Lebensmittelpolizei, welche sich ungeachtet der neuen gesetzlichen Vorschriften über den Verkehr mit Lebensmitteln im großen und ganzen keineswegs in einem entsprechenden Zustande befindet.

Gleiche Mängel sind auch auf anderen Gebieten der Verwaltung nachzuweisen; so genügt die Anzahl der vorhandenen Zwangsarbeits- und Besserungsanstalten nicht den Bedürfnissen; für die Erziehung verwahrloster Kinder sind nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen; das Straßenwesen läßt vieles zu wünschen übrig; die Wasserversorgung erfolgt selbst in Städten und volksreichen Orten oft in geradezu gesundheitswidriger Weise; ebenso ist für die entsprechende Approvisionierung großer Städte noch immer nicht ausreichend Sorge getragen u. s. w., u. s. w., kurz, auf vielen Gebieten der inneren staatlichen und autonomen Verwaltung zeigt sich ein Defizit in der Leistung, das um so bemerkenswerter ist, als eine große Anzahl staatlicher und autonomer Verwaltungsbehörden besteht, die innerhalb der ihnen zugewiesenen Wirkungssphäre oft eine emsige Tätigkeit entfalten.

Ein weiteres schweres Gebrechen in unseren Verhältnissen bildet die Tatsache, daß eine große Menge von Vorschriften vorhanden ist, welche in der Praxis entweder überhaupt nicht oder in einer Weise gehandhabt werden, die mit den Zwecken der Vorschriften nicht mehr in Einklang gebracht werden kann. Dies geht so weit, daß eine straffe Handhabung sämtlicher auf dem Gebiete der öffentlichen Verwaltung tatsächlich bestehender Vorschriften von der Bevölkerung nicht nur als eine Unbilligkeit, sondern geradezu als eine schwere Ungerechtigkeit empfunden würde.

EXCH. - EUROPEAN
CENTRE - CARNEGIE
ENDOW. MAY 6-1941

Als Beispiel sei hier auf die verschiedenen für das Land geltenden Bauordnungen hingewiesen, welche viele Bestimmungen enthalten, die sich auf dem Lande gewiß nur aus dem Grunde nicht als undurchführbar erwiesen haben, weil sie von den Gemeinden nicht gehandhabt werden.

Ist dieser die Autorität des Gesetzes beeinträchtigende Zustand an sich schon beklagenswert, so macht sich in der inneren Verwaltung Hand in Hand mit demselben ein andrer Umstand geltend, der auf das allgemeine Rechtsbewußtsein noch viel nachteiliger zurückwirkt, das ist die Unzulänglichkeit der Rechtshilfe auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes.

MVG 21 Je 45

Theoretisch gehen unsere modernen Gesetze gewiß von dem Grundsatze aus, die Rechts- und Interessensphäre des einzelnen auch auf dem Gebiete der inneren Verwaltung soweit als möglich zu achten und zu schützen; ja, die Förderung der wirtschaftlichen Existenz der Einwohner des Staates wird als einer der wichtigsten Zwecke und Ziele der öffentlichen Verwaltung anerkannt. In der Praxis muß dieser Schutz des einzelnen auf dem bezeichneten Gebiete allerdings in vielen Beziehungen als ein unvollkommener angesehen werden.

Schon die Kompliziertheit unserer öffentlichen Einrichtungen erschwert es dem Staatsbürger, seine Rechte zu wahren, da die Lösung der Frage, bei welcher staatlichen oder autonomen Behörde ein Begehren anzubringen oder an welche eine Beschwerde gegen eine Verfügung einer anderen Behörde zu richten ist, unter Umständen eine große Vertrautheit mit den keineswegs einfachen Verwaltungsvorschriften voraussetzt.

Teilweise im Zusammenhange mit diesem Mangel steht ein andrer in der Öffentlichkeit viel gerügter Fehler unserer öffentlichen Verwaltung, die Umständlichkeit und Langsamkeit ihrer Tätigkeit.

Als Beispiel sei auf die Verhandlungen über gewerbliche Betriebsanlagen hingewiesen, die sich oft durch Jahre hinziehen, so daß die endgültige Entscheidung unter Umständen erst in einem Zeitpunkte erfolgt, in welchem die durch das Unternehmen auszunützenden Konjunkturen längst überholt sind.

Auch sonst weist das Verfahren vor den politischen und autonomen Verwaltungsbehörden im einzelnen viele Mängel auf. Insbesondere ist die Stellung des Privaten, dessen Interessen durch eine Verwaltungsangelegenheit mit berührt werden, teils unzureichend, teils unzweckmäßig geregelt.

Auch in materieller Beziehung kann die Rechtsprechung der politischen und autonomen Verwaltungsbehörden nicht als eine klaglose bezeichnet werden.

Es muß vielmehr zugegeben werden, daß die Judikatur auf dem Gebiete der inneren Verwaltung in den angewendeten Rechtsgrundsätzen schwankend ist.

Ferner ist die Objektivität der Wirksamkeit der Organe der öffentlichen Verwaltung — und zwar insbesondere der autonomen — oft auf eine schwere Probe gestellt.

Zunächst kommt hier der Einfluß, welchen das politische Parteigetriebe auf die innere Verwaltung zu gewinnen sucht, in Betracht, ein Einfluß, der sich naturgemäß bei jener Verwaltung, welche autonomen Körperschaften anvertraut ist, am stärksten geltend macht.

In manchen Orten sind aber auch noch andere Umstände zu beobachten, welche auf die Gemeindeverwaltung ungünstig zurückwirken.

Nicht an die immerhin seltenen Fälle eines unmittelbaren Mißbrauches der Verwaltung aus eigennützigen Motiven sei hier in erster Linie gedacht, auch nicht an die häufigeren Fälle, in denen nachbarliches Wohlwollen oder Gehässigkeit im Verwaltungsleben der Gemeinde zu Tage treten, es sei hier zunächst nur darauf hingewiesen, daß auch mißverständliche Auffassung der kommunalen Wohlfahrt und unrichtige Beurteilung der Mittel, welche zur Förderung dieser

Wohlfahrt gebraucht werden dürfen, unter Umständen der Verwaltung der Gemeindeorgane den Stempel der Unbilligkeit, ja der Ungerechtigkeit aufdrücken können. Als Beispiel sei die in einzelnen Landgemeinden praktizierte Art der Aufbringung der zur Bestreitung des Gemeindehaushaltes erforderlichen Mittel erwähnt. Ein andres Beispiel betrifft einen Umstand, der bei der zunehmenden Munizipalisierung wirtschaftlicher Unternehmungen immer mehr an Bedeutung gewinnen wird; es ist dies die Art, wie die Gemeindeverwaltungen ihre wirtschaftlichen Unternehmungen betreiben und wie sie insbesondere die Machtbefugnisse, welche ihnen für Zwecke der allgemeinen Wohlfahrt anvertraut wurden, zu Gunsten ihrer wirtschaftlichen Unternehmungen im Konkurrenzkampfe gegenüber der in dieser Beziehung wehrlosen Einzelunternehmung ausnützen.

Angesichts dieser Verhältnisse gebricht es der Staatsverwaltung oft an den nötigen Handhaben, um die wahrgenommenen Übelstände abzustellen.

Dieser Mangel macht sich umso fühlbarer, als das eigentümliche Verhältnis, in welchem die Staatsverwaltung zur Selbstverwaltung bei uns steht, sich keineswegs im Rechtsbewußtsein unserer Bevölkerung eingelebt hat, und dieselbe von der ersteren eine Abhilfe immer noch auf Gebieten erwartet, auf denen eine solche nach Maßgabe der bestehenden Gesetze nicht geleistet werden kann. Selbst diejenigen Elemente, welche das System der Selbstverwaltung, wie sich dieselbe bei uns herausgebildet hat, im Prinzipe hochhalten, werfen in den einzelnen konkreten Fällen, welche ihre Interessen oder diejenigen ihrer Klientel unmittelbar berühren, der Staatsverwaltung die mangelnde Initiative zu Eingriffen vor, die in den gesetzlichen Vorschriften keine Rechtfertigung finden würden.

So kommt es, daß die vielfach mangelnde Rechtshilfe gegen anfechtbare Akte der **autonomen** Verwaltung als ein Gebrechen der **staatlichen** Verwaltung empfunden wird und mit dazu beiträgt, die letztere in den Augen der Bevölkerung herabzusetzen.

Endlich ist hier noch eine Erscheinung anzuführen, deren Wahrnehmung man sich bei Beobachtung unserer Verwaltungszustände nicht entziehen kann:

Die politische Verwaltung und die Bevölkerung stehen sich vielfach fremd gegenüber, und verfügt der politische Beamte zumeist nicht über jenen Kontakt mit der Bevölkerung, welcher die erste Voraussetzung für eine zweckentsprechende Lösung der Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bilden würde.

Es ist, als ob der Begriff der Staatsautorität trennend zwischen die staatliche Bureaukratie und die Bevölkerung getreten wäre.

Gerade so wie ein großer Teil der Staatsbürger im Staate zunächst eine feindselige Macht oder eine fremde, rücksichtslos auszubeutende Geldquelle erblicken, so hält der Bureaukrat die öffentliche Wohlfahrt oft für ein von der Gesamtheit der Bevölkerung getrenntes selbständiges Wesen, dem die Interessen der einzelnen unter allen Umständen schonungslos zum Opfer gebracht werden müssen.

Das Zusammenwirken der verschiedenen, unsere innere Verwaltung ungünstig beeinflussenden Ursachen hat es dahin gebracht, daß man es bereits als einen leidlich befriedigenden Zustand bezeichnen muß, wenn die weit verbreitete Unzufriedenheit mit unseren Verwaltungseinrichtungen nicht in persönlicher Abneigung gegenüber dem einzelnen Beamten, der die staatliche Autorität zu vertreten hat, zum Ausdrucke gelangt.

Jede den Bedürfnissen entsprechende Verwaltungsreform muß daher darauf gerichtet sein, die Organe der staatlichen Verwaltung und die Bevölkerung einander näher zu bringen.

Bevor die Ursachen der vorangeführten Erscheinungen eingehender erörtert werden, seien hier noch kurz zwei Gebiete der Verwaltung besonders besprochen, bei denen die Unzulänglichkeit und Mangelhaftigkeit ihrer Einrichtungen besonders

klar zu Tage treten: das Polizeistrafwesen und die autonome Finanzverwaltung.

Was das Polizeistrafwesen anbelangt, so ist in erster Linie zu bemerken, daß die vielen, in verschiedenen Hofkanzleidekreten, Gesetzen und Verordnungen zerstreuten Bestimmungen, deren Überschreitung mit einer polizeilichen Strafe bedroht ist, nicht einmal von einem Fachmanne überblickt werden können. Um so weniger ist der einfache Staatsbürger im stande, sich darüber klar zu werden, was er in den verschiedenen Lebenslagen zu tun und was zu unterlassen hat, um mit der „Polizei" nicht in Konflikt zu kommen.

Gegenüber diesem Übermaße an materiellen Polizei-Strafrechtsbestimmungen steht die Dürftigkeit prozessualer Normen für das Polizeistrafwesen.

Die Kargheit dieser Verfahrensvorschriften sollte offenbar Einfachheit und Raschheit des Verfahrens selbst bewirken. Wie die gemachten Erfahrungen zeigen, hat sich aber diese Erwartung nicht erfüllt: Das Strafverfahren bei den Übertretungen, deren Ahndung im Wirkungskreise der politischen oder polizeilichen Behörden liegt, ist in der Regel zu langsam und weist in der Praxis, gerade wegen des Mangels ausreichender und zweckentsprechender Vorschriften, vielfache Umständlichkeiten auf. Soweit die Gemeindevorstehungen zur Ausübung des Strafrechtes berufen wurden, fehlt es — insbesondere in manchen Landgemeinden — oft auch an der erforderlichen Gesetzeskenntnis, ebenso wie an der nötigen Unbefangenheit des Urteils, um eine richtige Handhabung der Strafvorschriften zu gewährleisten.

Bei den politischen Behörden bildet in vielen Fällen schon die Größe des ihnen zugewiesenen territorialen Verwaltungsgebietes ein Hindernis für die vorschriftsmäßige Abwicklung des mündlichen und unmittelbaren Verfahrens. Die politischen Behörden lassen die Beschuldigten und Zeugen — um ihnen durch die mit der Vorladung zum Amte verbundene Zeitversäumnis nicht eine unverhältnismäßige Schädigung zuzufügen — meistens durch die Gemeindevorstehungen einvernehmen, welche dieser Aufgabe keineswegs immer gewachsen sind. Jedenfalls vergehen oft Wochen zwischen der Anzeige und Einvernehmung und wieder Wochen zwischen der Einvernehmung und der Zustellung des Straferkenntnisses, welches in der Regel in einem lapidaren Auszuge aus dem „Strafregister" besteht und der Partei nicht immer den erforderlichen Aufschluß über den dem Straferkenntnisse zu Grunde gelegten Tatbestand gibt.

Ein derartiges Verfahren entspricht gewiß nicht den Anforderungen, welche an das polizeiliche Strafverfahren zu stellen sind.

Hiezu kommt die unvollkommene Handhabung dieser Vorschriften, auch hinsichtlich der Vollziehung der rechtskräftig verhängten Strafe. Die Art, wie zum Beispiele bei einzelnen Gewerbebehörden die Strafvollziehung wegen unbefugten Gewerbebetriebes durch Jahre verzögert wurde, ist geradezu ein Hohn auf ein regelrechtes Polizeistrafwesen, wobei das fortgesetzte Hinausschieben des Strafvollzuges, wenn sich neue Strafen dazu gesellen, schließlich für die Partei zum Verhängnisse werden kann.

Das Gebiet, auf welchem in der Öffentlichkeit in letzter Zeit der Ruf nach Abhilfe am stärksten laut wurde, ist die autonome Finanzverwaltung.

Es muß auch anerkannt werden, daß die Verhältnisse dieser Verwaltung in vielen Beziehungen reformbedürftig sind.

Einerseits vermögen die autonomen Körperschaften den ihnen obliegenden Aufgaben mit den ihnen zu Gebote stehenden Mitteln vielfach nicht mehr gerecht zu werden — Zeuge, die Verhältnisse der Finanzen in einzelnen Ländern und Gemeinden. Andrerseits behindert das Ineinandergreifen der autonomen und der staatlichen Besteuerungssysteme eine rationelle Steuerpolitik.

Hiebei macht sich die nicht nur absolute sondern auch relative Ungleichmäßigkeit der Belastung der Staatsbürger, welche die Folge der Zustände auf dem Gebiete der autonomen Finanzverwaltung ist, in vielen

Beziehungen empfindlich bemerkbar und wirkt schädigend auf die Entwicklung unserer Volkswirtschaft zurück.

Endlich ist noch zu berücksichtigen, daß auch die Art der Finanzgebarung bei einzelnen autonomen Körperschaften zu wünschen übrig läßt, und daß die autonome Überwachung dieser Gebarung sich in speziellen Fällen nicht als ausreichend erwiesen hat.

Die Frage der Reform der autonomen Finanzverwaltung ist bereits im Reichsrate aufgeworfen worden, allerdings in einer Art, welche für sich allein eine ersprießliche Lösung kaum erwarten lassen wird, nämlich in dem Begehren nach Entschädigung der Gemeinden für die Besorgung der Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises aus Staatsmitteln.

Jedenfalls darf bei einer Reform der inneren Verwaltung die Rückwirkung dieser Reform auf die Finanzverhältnisse der autonomen Körperschaften nicht außer Auge gelassen werden; bildet doch eine zweckmäßige Verteilung der Verwaltungsaufgaben auf die verschiedenen Verwaltungsorgane einen der wichtigsten Teile dieser Reform.

Ursachen der Übelstände auf dem Gebiete der inneren Verwaltung.

Die Ursachen der auf dem Gebiete der inneren Verwaltung wahrzunehmenden Übelstände wurden zum Teile bereits in den vorstehenden Ausführungen angedeutet.

In erster Reihe kommt hier das Verhältnis der Gesetzgebung des Reiches zu jener der Länder in Betracht.

Bekanntlich sind die Grenzen zwischen den beiden Gesetzgebungen zugewiesenen Gebieten vielfach unklar, ein Umstand, welcher bereits zu vielen Kontroversen und Schwierigkeiten geführt hat (vide § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, insbesondere die Einleitungsbestimmung und Alinea k im Zusammenhalte mit § 12). Kaum bei einer legislativen Aktion ist die Frage nach der verfassungsmäßigen Kompetenz nicht in Erörterung zu ziehen.

Die in der Verfassung aufgestellten Kompetenzgrundsätze sind aber selbst dort, wo sie klar sind, oft meritorisch nicht ausreichend, da es unter Umständen nicht möglich ist, das dem einen legislativen Faktor zustehende Gebiet zu regeln, ohne ein Nachbargebiet in die Regelung einzubeziehen, welches dem anderen legislativen Faktor vorbehalten ist.

So beobachtet man auch tatsächlich ein fortwährendes wechselseitiges Ineinandergreifen der Reichs- und der Landesgesetzgebung auf einem und demselben Gebiete, das der sachlichen Lösung der betreffenden Frage keineswegs zum Vorteile gereicht.

Es ist klar, daß derartige Zustände auch auf die Exekutive in der Verwaltung ungünstig zurückwirken müssen. Als klassisches Beispiel sei hier auf das Reichssanitätsgesetz vom Jahre 1870 hingewiesen. Die Medizinalgesetzgebung gehört nach dem Grundgesetze über die Reichsvertretung (§ 11 lit. f) unzweifelhaft zum Wirkungskreise des Reichsrates. Anderseits haben die Gemeindegesetze, welche in den einzelnen Ländern erlassen wurden, in Übereinstimmung mit dem Reichsgemeindegesetze vom Jahre 1862 die Gesundheitspolizei in den selbständigen Wirkungskreis der Gemeinde gewiesen. Das Reichssanitätsgesetz machte vor diesem, durch die Landesgesetzgebung geschaffenen Zustande halt, unterzog aber die bezüglichen Vorschriften der Landesgesetze einer authentischen Interpretation (§ 2 und 3 des Reichssanitätsgesetzes), und geben die auf diesem Wege geschaffenen Vorschriften in der Praxis bekanntlich Anlaß zu vielen Meinungsdifferenzen und Zweifeln, welche die Entwicklung des Sanitätswesens ungünstig beeinflußt haben.

Auch in vielen anderen Beziehungen ist die Ursache der Gebrechen unserer inneren Verwaltung, zunächst noch abgesehen von den Mängeln, welche der Organisation der Verwaltung selbst anhaften, in der Gesetzgebung zu suchen.

Es wurde schon früher erwähnt, daß unsere Gesetzgebung an einem Übermaße der Anordnungen leidet.

In tausenderlei Beziehungen wird das Leben der Staatsbürger der Regelung unterworfen, alte und neue Gesetze wetteifern in der Sucht, in allen Verhältnissen die Rücksichten der vermeintlichen öffentlichen Wohlfahrt zur Geltung zu bringen. Der Staatsbürger wird in unseren Gesetzen vielfach als unmündiges Wesen angesehen, das der Obhut der öffentlichen Behörden unterstellt werden muß; die letzteren vermögen den ihnen hiedurch auferlegten — schier unerfüllbaren — Aufgaben nicht gerecht zu werden. Die Folge dieser Zustände ist einerseits, daß viele gesetzliche Vorschriften gar nicht oder, was noch schlimmer ist, nur nach Willkür vereinzelt zur Anwendung kommen, andrerseits, daß unsere Bevölkerung ungeachtet der ihr innewohnenden Intelligenz sich in vielen Fällen nicht selbst zu helfen weiß, sondern ihr Heil auch dort vom Staate erwartet, wo derselbe zu einer Hilfe nicht berufen ist.

Hiezu kommt, daß unsere Gesetzgebung zum Teile ein kompliziertes System von Präventiv- und Repressivmaßregeln durchzieht, welche sich unter Umständen gegenseitig durchkreuzen und für die beteiligten Privaten dann besonders drückend werden, wenn durch sie die Rechtssicherheit des Einzelnen auf dem betreffenden Gebiete in Frage gesetzt wird.

Als Beispiel sei auf die Vorschriften über die Maßnahmen zum Arbeiterschutze nach § 74 der Gewerbeordnung und zur Verhütung von Unfällen im Sinne der Bestimmungen des § 28 des Unfallversicherungsgesetzes hingewiesen, Maßnahmen, durch welche die bereits bei Genehmigung der Betriebsanlage in dieser Beziehung gemäß § 26 der Gewerbeordnung etwa getroffenen behördlichen Anordnungen eine unter Umständen für den Gewerbsinhaber sehr empfindliche Verschärfung erfahren können, ohne den letzteren vor nachträglichen noch strengeren Anforderungen des Gewerbeinspektors sicherzustellen.

Weiter muß zugegeben werden, daß unsere Gesetzgebung die großen Kulturdifferenzen, welche unser Vaterland in seinen verschiedenen Teilen aufweist, nicht hinreichend berücksichtigt.

Der oft laut werdende Vorwurf, daß die Gesetze nur für Wien gemacht werden, entbehrt nicht ganz der Berechtigung. Tatsächlich wurden in manchen Gesetzen nur die Verhältnisse von großen Städten in Berücksichtigung gezogen, so beispielsweise in den Bestimmungen der Gewerbenovelle vom Jahre 1883 über das Genossenschaftswesen. Selbst in Landesgesetzen haben die lokalen Verhältnisse nicht immer gebührend Beachtung gefunden, zum Beispiele in den bereits oben erwähnten verschiedenen Bauordnungen für das Land. Der Grund für letztere Erscheinung dürfte darin zu suchen sein, daß die Landesgesetze meist nach einem einheitlichen Muster gearbeitet wurden, welches dann nur oberflächlich den im Lande vorhandenen Verhältnissen angepaßt wurde. Diese Einheitlichkeit der Landesgesetzgebung hat gewiß ihre Vorzüge, aber auch unzweifelhaft ihre Mängel.

Ferners macht der Einfluß der politischen Strömungen sich oft insbesondere auf den wirtschaftlichen Gebieten der Gesetzgebung in einer Weise fühlbar, welche der natürlichen Entwicklung unserer Volkswirtschaft vielfach hinderlich geworden ist.

Der Schutz des durch die neuen Formen des Wirtschaftslebens zurückgedrängten Kleinbetriebes, die Behinderung der Spekulation in der Ausbeutung günstiger Konjunkturen nach allen Richtungen, diese und andere Bestrebungen, deren teilweise Berechtigung aus ethischen Gesichtspunkten nicht geleugnet werden soll, haben die Prosperität unseres wirtschaftlichen Lebens vielfach beeinträchtigt, ohne im einzelnen die gewünschten Erfolge herbeizuführen.

Für diesen Mißerfolg auf der einen, wie für die wirtschaftliche Beeinträchtigung auf der andern Seite wird die Exekutive von der Bevölkerung verantwortlich gemacht, obwohl die Ursachen dieser Erscheinungen viel tiefer zu suchen sind.

Wirken alle die vorangeführten Verhältnisse ungünstig auf die innere Verwaltung ein, so ist eine der Hauptursachen der auf diesem Gebiete herrschenden Übelstände doch in der unzureichenden Verteilung der Verwaltungsaufgaben zu suchen.

Es wurde bereits oben ausgeführt, daß die autonomen Körperschaften nicht in der Lage sind, allen ihnen obliegenden Verwaltungsaufgaben gerecht zu werden.

Überdies weisen unsere gesetzlichen Vorschriften in vielen Beziehungen beträchtliche Lücken hinsichtlich der Zuweisung der einzelnen Wohlfahrtsgebiete an die verschiedenen Organe der öffentlichen Verwaltung auf, so beispielsweise, was die Frage anbelangt, wer zur Errichtung von Kranken- und Irrenanstalten verpflichtet ist.

In andern Fällen hat unsere Gesetzgebung einen Weg zur Durchführung der betreffenden Verwaltungsaufgaben gewählt, welcher die Erfüllung dieser Aufgaben keineswegs gewährleistet, indem in Reichsgesetzen die Vorsorge für die zur Durchführung des Reichsgesetzes erforderlichen Verwaltungseinrichtungen als Sache des Landes erklärt wird, so zum Beispiele die Vorsorge für Zwangsarbeitsanstalten (§ 1 des Gesetzes vom 24. Mai 1885) u. s. w. Da das Reich kein Mittel an der Hand hat, um die Länder zu zwingen, die ihnen durch die Reichsgesetzgebung unmittelbar auferlegten Verwaltungsaufgaben zu erfüllen, die Länder sich überdies infolge ihrer vielfachen Inanspruchnahme außer stande sehen, allen an sie gerichteten Anforderungen zu entsprechen, so wird die Erfüllung der betreffenden Verwaltungsaufgaben durch diese Art der Regelung derselben entweder ganz oder doch zum Teile in Frage gestellt.

Die Art der Verteilung der Verwaltungsaufgaben unter den staatlichen und autonomen Organen weist aber noch andere Nachteile auf:

Die meisten Wohlfahrtseinrichtungen, deren günstige Wirkung von der Bevölkerung unmittelbar empfunden und daher geschätzt wird, liegen in dem Wirkungskreise der autonomen Organe und sind der unmittelbaren Einflußnahme der staatlichen Behörden entrückt.

Beinahe nur dort, wo der Staat sich zur Einleitung außerordentlicher Aktionen auf Staatskosten entschließt, wie Flußregulierungen, Notstandsaktionen u. s. w., ist es den staatlichen politischen Behörden gegönnt, eine Tätigkeit zu entwickeln, die von der Bevölkerung als eine wohltätige angesehen wird.

Die weitaus überwiegende regelmäßige Tätigkeit dieser Behörden bewegt sich — abgesehen von den ihnen zugewiesenen Angelegenheiten der Verwaltungsrechtspflege — auf Gebieten, die entweder überhaupt nur der Befriedigung unmittelbarer Staatsbedürfnisse gewidmet sind, oder auf denen die Behörden doch zunächst zur Geltendmachung der Anforderungen des öffentlichen Wohles gegenüber den Interessen der einzelnen verpflichtet sind.

Die üblen Folgen einer solchen Organisation zeigen sich nicht nur in dem geringen Vertrauen, welches die Bevölkerung den politischen Behörden entgegenbringt, sondern auch vielfach in dem Mangel des richtigen Verständnisses für die Bedürfnisse der Bevölkerung seitens der Beamten dieser Behörden.

Mit der vorbesprochenen Frage der Verteilung der Verwaltungsaufgaben wurde bereits ein wesentlicher Mangel in der Organisation der Verwaltung berührt. Es kann aber bei Wahrnehmung aller maßgebenden Umstände nicht verkannt werden, daß das bei uns herrschende System der Doppelverwaltung — der staatlichen und der autonomen — überhaupt verfehlt ist. Dieses System steht schon mit der ersten Forderung an eine gute Verwaltung — der Ökonomie der Kräfte — nicht im Einklange.

Es dürfte wohl nicht zu bestreiten sein, daß bei einer richtigen Organisation mit denselben Kräften eine viel bessere Arbeit geleistet werden könnte.

Ein weiteres schweres Gebrechen des Systems der Doppelverwaltung liegt in der durch dasselbe verursachten Rechtsverwirrung.

Schon das in den Gesetzen vorgesehene Nebeneinanderwirken zweier verschiedener Faktoren, der staatlichen und der autonomen, in der Überwachung der Tätigkeit der unteren autonomen Organe (Gemeinden und Bezirke) muß in der Praxis notwendigerweise zu Kollisionen führen.

Einzelne gesetzliche Vorschriften enthalten allerdings Ansätze des Bestrebens, dem Gegeneinanderwirken der autonomen und der staatlichen Oberaufsicht vorzubeugen. Die bezüglichen Bestimmungen sind aber unzureichend und fehlen übrigens in vielen Gesetzen, so daß einander widersprechende Verfügungen der autonomen und staatlichen Verwaltung in einer und derselben Sache nicht als Seltenheiten bezeichnet werden können.

Dazu kommt die Unklarheit in der Abgrenzung der Wirkungssphäre der staatlichen und autonomen Organe.

Die Organisation der autonomen Verwaltung ist in unseren Gesetzen auf das Gemeindewesen aufgebaut.

Aber schon die Frage, ob die Lösung einer konkreten Verwaltungsaufgabe in die Wirkungssphäre der Gemeinde oder der staatlichen politischen Verwaltung gehört, gibt im Hinblicke auf unsere Gesetze Anlaß zu weitgehenden Kontroversen.

Insbesondere die der Gemeinde obliegende Ortspolizei ist nicht ausreichend von dem Wirkungskreise der staatlichen Sicherheitsbehörden abgegrenzt.

Beinahe auf allen Gebieten des Ortspolizeiwesens — so bei der Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums, der Sorge für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern, der Lebensmittel-, der Gesundheits-, der Arbeiter-, der Sittlichkeitspolizei — kommt nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften neben der Wirksamkeit der Gemeinde eine selbständige Tätigkeit der staatlichen Verwaltungsbehörden in Betracht.

Berücksichtigt man ferner, daß auch zwischen der Wirkungssphäre der staatlichen und autonomen Organe der inneren Verwaltung einerseits und derjenigen anderer staatlicher Verwaltungen anderseits (als der Finanz-, der Justiz-, der Schulverwaltung) Grenzgebiete bestehen, deren Zugehörigkeit zu der Kompetenz der einen oder der anderen Behörden in Frage gestellt werden kann, so wird es erklärlich, daß in einer so großen Anzahl von Streitfällen Kompetenzkonflikte Platz greifen und die Lösung der formalen Seite der Frage oft viel mehr Schwierigkeiten bereitet als die der materiellen.

So hat es sich in einem gewiß nicht ausnahmsweisen Falle ereignet, daß in einer an sich keineswegs verwickelten Angelegenheit — Entscheidung über die Eignung von Lokalitäten zu Zwecken einer Privatschule — drei Kategorien von Behörden: die Schulbehörden, die autonomen Behörden (als Baubehörden) und die politischen Behörden (als Aufsichtsbehörden über die Gemeindeverwaltung) mit einander widersprechenden Verfügungen eingegriffen haben, was die endliche Austragung der Angelegenheit naturgemäß erschwert und verzögert hat.

Wendet man sich nun der näheren Betrachtung der den Gemeinden zugewiesenen Verwaltungsaufgaben zu, so kann die in unseren Gemeindegesetzen enthaltene Unterscheidung zwischen dem selbständigen und dem übertragenen Wirkungskreise der Gemeinden, welche die Grundlage für die weitere Ausgestaltung des Rechtszuges gegen die Verfügungen der Gemeindeverwaltung bildet, weder vom theoretischen noch vom praktischen Standpunkte als zutreffend angesehen werden.

Da die moderne Gemeinde durch unsere Staatsgesetze als Träger bestimmter Verwaltungsaufgaben organisiert wurde, kann von einem primären, selbständigen oder „natürlichen" Wirkungskreise der Gemeinde — die letztere Bezeichnung gebrauchen die älteren Gesetze — füglich überhaupt nicht gesprochen werden; höchstens die Verwaltung des eigenen Vermögens der Gemeinde sowie der Gemeindeanstalten könnte als solcher Wirkungskreis anerkannt werden, auch dieses aber nicht ohne Einschränkung.

Im allgemeinen schließt jede Verwaltungsaufgabe der Gemeinde die Verpflichtung derselben zur Mitwirkung für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung in sich — würde daher nach der Definition der Gemeindegesetze in den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinde gehören. Andrerseits muß von allen durch die Gesetze der Gemeinde zugewiesenen Aufgaben angenommen werden,

daß sie dem für die Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises in den Gemeindegesetzen aufgestellten Kriterium entsprechen, indem sie von der Gemeinde „innerhalb der Grenzen derselben durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden können", weil sie der Gemeinde sonst nicht zugemutet werden dürften.

Der ganze theoretische Unterschied zwischen dem selbständigen und dem übertragenen Wirkungskreise spitzt sich somit auf die Unterscheidung zu, ob eine Angelegenheit „das Interesse der Gemeinde zunächst berührt" oder nicht, wobei es noch fraglich ist, was für das Vorhandensein dieses Interesses der Gemeinde im Sinne des Gesetzes maßgebend sein soll.

Derartige feine und gesuchte Unterscheidungen bilden keine zweckentsprechende Grundlage für die Organisation einer Verwaltung, und ist die Unzulänglichkeit dieses Prinzipes der Abgrenzung des Wirkungskreises der Gemeinde auch in vielen konkreten gesetzlichen Bestimmungen zum Ausdrucke gelangt.

Mit Recht wurde daher im Reichsrate — bei der letzten Debatte über die Entschädigung der Gemeinden für die Besorgung der Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises — in dieser Beziehung auf die Inkongruenzen unserer Gesetze hingewiesen, für welche Verhältnisse als ein klassisches Beispiel angeführt wurde, daß nach den bestehenden Gesetzen die Ausstellung eines Dienstbotenbuches eine Angelegenheit des selbständigen, die Ausstellung eines Viehpasses eine Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde bildet.

Aber auch auf einem und demselben Gebiete ist es oft kaum möglich, die inneren Gründe für die Zuweisung einer Verwaltungsaufgabe zu der einen oder der anderen Wirkungssphäre der Gemeinde aus den betreffenden gesetzlichen Bestimmungen abzuleiten; als Beispiel dienen die bereits oben erwähnten Vorschriften des Reichssanitätsgesetzes (§ 2 und 3), deren Fassung bekanntermaßen in der Praxis fortwährend zu Kontroversen Anlaß gibt.

Ebenso wie die Unterscheidung zwischen dem selbständigen und dem übertragenen Wirkungskreise nicht genügend durchsichtig in den maßgebenden Gesetzen durchgeführt ist, ebenso entbehrt die Umschreibung des Einflusses der Staatsbehörde auf dem ersteren Gebiete der nötigen Präzision und Klarheit.

Das Verhältnis der Staatsaufsicht zur Gemeindeverwaltung ist aber noch in einer andren Beziehung in Betracht zu ziehen: nämlich hinsichtlich der Zulänglichkeit der Mittel, welche der Staatsverwaltung zur Ausübung der ihr über die Gemeindeorgane obliegenden Aufsicht zu Gebote stehen.

In den Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinde ist die Gemeindeverwaltung nach den Gesetzen theoretisch den Staatsbehörden geradeso untergeordnet, wie staatliche Organe. In der Praxis stellt sich die Sache aber anders dar. Schon bei den Gemeinden, welche kein eigenes Statut haben, macht sich unter Umständen auf dem Gebiete des übertragenen Wirkungskreises die Schwierigkeit geltend, einen unbotmäßigen Gemeindevorsteher zur Erfüllung seiner gesetzlichen Verpflichtung zu zwingen. Die in dieser Beziehung in den Gemeindeordnungen vorgesehenen Strafen sind so geringfügige, daß sie höchstens zur Abstellung einer Nachlässigkeit hinreichen könnten, dort, wo bewußte Widersetzlichkeit — zum Beispiel aus politischen (nationalen!) Gründen — vorliegt, aber gar nicht in Betracht kommen.

Auch die der Regierung zustehende gänzliche oder teilweise Entziehung der Agenden des übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden unter gleichzeitiger Übertragung derselben an eigene, eventuell auf Kosten der Gemeinde bestellte Organe kann nicht immer dort Platz greifen, wo dies sachlich gerechtfertigt wäre. Ebensowenig praktische Bedeutung kann der Bestimmung der Gemeindegesetze, wonach die Staatsbehörde gegenüber Unterlassungen der Gemeindevertretung in Erfüllung der der Gemeinde obliegenden Leistungen zur Abhilfe auf Kosten und Gefahr der Gemeinde berechtigt ist, zugesprochen werden.

Die Anwendung aller dieser Zwangsmaßregeln scheitert in vielen konkreten Fällen schon an den sachlichen Schwierigkeiten der Durchführung, ebenso wie an der Höhe der durch sie verursachten Kosten.

Besondere Beachtung verdient in dieser Beziehung aber das Verhältnis der Staatsverwaltung gegenüber den Gemeinden mit eigenem Statute, deren Magistrate die Geschäfte der politischen Behörden erster Instanz zu besorgen haben.

Diese Magistrate sind als politische Behörden erster Instanz zwar formell, aber nicht tatsächlich den vorgesetzten Behörden in gleicher Weise wie die korrespondierenden landesfürstlichen Behörden untergeordnet. Sie bilden demgemäß nicht organische Glieder in dem Gefüge unserer staatlichen Verwaltung, sondern haben sich zu selbständigen, von der Staatsverwaltung beinahe unabhängigen Faktoren entwickelt. Mag man dies, je nach dem Standpunkte, von dem man die Frage betrachtet, als einen Vorteil oder einen Nachteil ansehen; das eine ist sicher, daß die Verschiedenheit der Tendenzen, von denen die Tätigkeit der landesfürstlichen und der autonomen politischen Behörden bestimmt wird, sich in vielen Fällen in einer der Bevölkerung keineswegs ersprießlichen Weise geltend gemacht hat.

Lassen die Verhältnisse, unter welchen die Staatsaufsicht gegenüber der Gemeindeverwaltung in den Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises ausgeübt wird, sonach vieles zu wünschen übrig, so gestalten sich die Beziehungen der Staatsaufsicht zur Gemeindeverwaltung noch ungünstiger auf dem Gebiete des selbständigen Wirkungskreises, da die betreffenden gesetzlichen Vorschriften überhaupt unzulänglich sind.

In letzterer Hinsicht sei nur darauf hingewiesen, daß es in vielen Fällen dem Gemeindevorsteher anheimgestellt ist, den Beschwerdezug an die Staatsbehörde in einer Angelegenheit des selbständigen Wirkungskreises dadurch auszuschalten, daß derselbe die Angelegenheit vor der Entscheidung dem Gemeindeausschusse zur Beschlußfassung unterbreitet.

Auch fehlt es der Staatsverwaltung vielfach an den nötigen Handhaben, um einer Mißachtung der in Ausübung der Staatsaufsicht getroffenen Verfügungen seitens einer Gemeindevertretung im einzelnen Falle zu begegnen.

Allerdings steht der Staatsverwaltung als letztes Mittel gegenüber einer Gemeindeverwaltung, welche die ihr durch die Gesetze zugewiesenen Verwaltungsaufgaben nicht in gehöriger Weise erfüllt, das Recht der Auflösung der Gemeindevertretung zu.

Hiedurch wird für den einzelnen Rechtsfall eine Abhilfe naturgemäß überhaupt nicht getroffen; eine solche wird aber durch Anwendung des bezeichneten Mittels auch für die künftige Gebarung der Gemeindevertretung keineswegs immer verbürgt, da das Ergebnis der Neuwahlen oft keine wesentliche Änderung in der Zusammensetzung der Vertretung bewirkt, und bei gleicher Zusammensetzung in der Regel sich auch die gleichen Einflüsse geltend machen werden.

In der Praxis hat sich denn auch folgerichtig das Verhältnis der Staatsverwaltung zur autonomen Gemeindeverwaltung dahin ausgestaltet, daß die erstere von den ihr nach den Gesetzen zustehenden Befugnissen der Staatsaufsicht von Amtswegen nur in zwingenden Fällen Gebrauch gemacht hat.

Die Autonomie der Gemeindeverwaltung konnte sich daher ungehindert durch die Einflußnahme der Staatsbehörden entfalten; wenn diese Verwaltung nicht allwärts auf einer solchen Stufe steht, wie es erwartet und gewünscht wurde, so liegt dies an den inneren Gebrechen ihrer eigenen Organisation.

Zunächst sind die überwiegende Mehrzahl unserer Gemeinden zu schwache Organismen, um die ihnen aufgebürdeten Verwaltungslasten zu tragen. Die in der Gesetzgebung enthaltenen Versuche, in dieser Beziehung Abhilfe zu schaffen — so die Bestimmungen der Gemeindeordnungen über die Vereinigungen von Gemeinden zur gemeinschaftlichen Geschäftsführung, in

Niederösterreich das bisher nicht zur Durchführung gelangte Landesgesetz über die Verwaltungsgemeinden — sind mit vereinzelten Ausnahmen in der Praxis bisher nicht durchgedrungen, und steht man heute vielfach einer ungenügenden Tätigkeit der untersten Organe der öffentlichen Verwaltung gegenüber, wenn auch anderseits anerkannt werden muß, daß viele größere Gemeinden Namhaftes in der Erfüllung einzelner der ihnen obliegenden Verwaltungsaufgaben geleistet haben.

Eine andere Erscheinung, welche auf Mängel in der Organisation der Gemeindeverwaltung hinweist, sind die Klagen, die in einzelnen Fällen gegen die fehlende Objektivität in dieser Verwaltung erhoben werden.

Verschiedene Verhältnisse kommen hier in Betracht: Zunächst bedingt schon der Umstand, daß bei uns in allen Instanzen, mit Ausnahme des Verwaltungsgerichtshofes, die Verwaltungsrechtspflege in dieselben Hände gelegt ist wie die Verwaltung, eine Kollision von Pflichten.

Am stärksten tritt dies bei den Magistraten der Statutargemeinden zu Tage, welche — insbesondere bei Besorgung der Geschäfte der politischen Verwaltung — häufig in die Lage kommen können, Entscheidungen fällen oder Anordnungen treffen zu sollen, die scheinbar dem materiellen Wohle der ihrer Obhut anvertrauten Gemeinden abträglich wären, so zum Beispiele bei dem Ausspruche über die Heimatberechtigung einer mittellosen Familie, bei Verfügungen in Einquartierungsangelegenheiten u. s. w.

Eine ganz eigene Art der Pflichtenkollisionen wird durch den eingangs bereits erwähnten Umstand herbeigeführt, daß manche größere Gemeinden Unternehmungen in eigener Regie betreiben, auf deren Prospericren die Gemeindeverwaltungen naturgemäß hinzuwirken bestrebt sein müssen, während sie andrerseits als Organe der öffentlichen Verwaltung, zum Beispiele der Straßenverwaltung, berufen sein können, auf den Bestand eines Konkurrenzunternehmens einen Einfluß zu nehmen.

Die Gemeindeverwaltungen anerkennen in solchen Fällen manchmal allerdings nicht das Vorhandensein einer Pflichtenkollision, sondern erblicken in denselben lediglich die Gelegenheit, das Gemeindeunternehmen durch Beseitigung oder, falls dies nicht möglich ist, wenigstens durch Beeinträchtigung des Konkurrenzunternehmens zu stärken. Eine solche Auffassung ist aber nur auf ein Mißverstehen der Zwecke der betreffenden öffentlichen Verwaltungsaufgaben zurückzuführen, und damit ist man bei einem weiteren Umstande angelangt, welcher in konkreten Fällen Anlaß zu Klagen gegeben hat, nämlich dem Mangel der richtigen Beurteilung der Pflichten und Ziele der öffentlichen Verwaltung seitens einzelner Gemeindefunktionäre.

Dieser Mangel muß je nach den Umständen auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden. In mancher kleinen Landgemeinde ist es oft nur eine naive Auffassung, die eine unverhältnismäßig schwere Belastung einer in der Gemeinde niedergelassenen fremden Unternehmung zum Besten der Gemeinde geboten erachtet, oder die Begünstigung der Angehörigen und Freunde der Gemeindemachthaber nicht als unzulässig, zum mindesten aber eine harte Behandlung eines lästigen Gemeindeinsassen als durchaus gerechtfertigt findet.

Am bedenklichsten liegen aber die Verhältnisse dort, wo das politische Parteigetriebe Einfluß auf die Gemeindeverwaltung genommen hat, weil in solchen Fällen die Verschiedenartigkeit der Behandlung der Gemeindeinsassen je nach ihrer Parteizugehörigkeit geradezu zum Systeme wird. Es sei hier nur auf die nationalen Umtriebe in einzelnen Gemeinden mit verschiedensprachiger Bevölkerung hingewiesen.

Unserer Gesetzgebung lag es zweifellos ferne, die Gemeindeverwaltungen, welchen in erster Linie die Sorge für die materielle Wohlfahrt der Gemeinde anvertraut ist, zu Faktoren im politischen Kampfe machen zu wollen, aber dieselbe läßt Schutzmaßnahmen gegen die schädigenden Einwirkungen dieses Kampfes auf das Gemeindewesen vermissen.

In dem Bestreben, die Gemeinde frei erscheinen zu lassen, wurde alles vermieden, was dieselbe in ihrer Betätigung im Interesse der Gemeindeglieder irgendwie einengen konnte. Das Petitionsrecht der Gemeinden ist staatsgrundgesetzlich anerkannt, das Recht der freien Meinungsäußerung wird denselben auf Grund der bestehenden Gesetze im weitesten Umfange zugesprochen. Die Gemeinde darf sich daher scheinbar auf ihr gutes Recht berufen, ihre politische Meinung, das ist in Wahrheit die Parteimeinung der jeweiligen Gemeindemachthaber, zur Geltung zu bringen. Unter diesen Umständen und im Hinblicke auf die Art unserer Wahleinrichtungen kann es nicht wundernehmen, daß das politische Parteigetriebe auch die Gemeindestube erobert hat.

Was endlich die gegenüber solchen Verhältnissen unzureichende Überwachung der Gemeindeverwaltung anbelangt, so wurden die Gründe, welche einem zweckentsprechenden Funktionieren der Staatsaufsicht entgegenstehen, oben bereits dargelegt; auf die Überwachung der Gemeinde durch höhere autonome Organe wird, soweit eine solche gegenüber der betreffenden Kommune überhaupt Platz greift, in den nachstehenden Ausführungen noch zurückgekommen.

Neben den Gemeinden kommen in der Organisation der autonomen Körperschaften zunächst die Bezirksvertretungen in Betracht.

Diese Institution, welche auf dem an sich richtigen Gedanken der Zweckmäßigkeit der Schaffung eines Mittelgliedes zwischen der Gemeinde und Landesverwaltung beruht, hätte unter andren Verhältnissen zu einem sehr wichtigen Faktor in der Organisation der öffentlichen Verwaltung werden können.

Tatsächlich hat dieselbe, bisher nur in drei Ländern (Böhmen, Galizien und Steiermark) ins Leben getreten, auch in diesen Ländern nicht die Bedeutung errungen, welche von derselben hätte erwartet werden können. Verschiedene Umstände haben hier zusammengewirkt, unzweckmäßige Bestimmungen über die Art der Zusammensetzung der Körperschaften nach Interessengruppen, unklare Umschreibung des Wirkungskreises, Mangel einer ausreichenden Beaufsichtigung, bedingt durch dasselbe System einer doppelten (autonomen und staatlichen) Oberaufsicht, wie bei der Gemeinde u. s. w.

Dort, wo die Bezirksvertretungen mit der Aufsicht über die Gemeinden betraut wurden, haben sie sich auch in der Ausübung dieser Aufsicht nicht bewährt, dort, wo diese Aufsicht von ihrer Wirksamkeit ausgeschlossen ist, stellt sich die Institution nicht als ein organisches Glied in der Kette der autonomen Faktoren der öffentlichen Verwaltung dar und hat lediglich den Charakter einer Konkurrenz, welche zur Bestreitung bestimmter Verwaltungsaufgaben gebildet wurde.

Was endlich das Verhältnis der Staatsverwaltung zu den Bezirksvertretungen anbelangt, so gelten hiefür analog die obigen Ausführungen, welche sich auf das Verhältnis der Staatsverwaltung zu den Gemeinden in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises derselben beziehen.

Wendet man sich schließlich zum höchsten Faktor in der autonomen Verwaltung, nämlich dem Landesausschusse, so muß konstatiert werden, daß die eigentümliche Stellung, welche unsere Gesetzgebung diesem Organe zuweist, eine ersprießliche Tätigkeit auf dem Gebiete der Verwaltungsrechtspflege von vornherein erschwert.

Aus einer legislativen Körperschaft mit ausgeprägtem politischen Charakter hervorgegangen, soll der Landesausschuß, der sich in seiner Mehrheit mit dem Willen der Landtagsmehrheit naturgemäß nicht in Widerspruch setzen will und kann, als unparteiische Behörde funktionieren, verfügt aber andrerseits über kein Exekutionsmittel, um seine behördlichen Verfügungen mit dem entsprechenden Nachdrucke durchzusetzen.

So Ersprießliches die Landesvertretungen auf dem Gebiete der öffentlichen Verwaltung in Befriedigung einzelner wichtiger Kulturbedürfnisse anerkanntermaßen geleistet haben und unausgesetzt leisten, so hat andrerseits die behördliche Tätigkeit der Landesausschüsse als letzter, regelmäßiger Instanzen

in den Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises der Gemeinden in konkreten Fällen vielfache Anfechtungen erfahren.

Sobald sich nämlich in einem Lande die nationalen oder sonstigen politischen Gegensätze verschärfen, nehmen manche in Ausübung der Aufsicht über Gemeinden vom Landesausschusse getroffene Verfügungen nach außen den Charakter einer politischen Maßregel an, und muß die Landesverwaltung dem Vorwurfe der Parteilichkeit ohne Rücksicht auf den Umstand, daß sie ihre Verfügung nur auf sachliche Beweggründe gestützt hat, begegnen.

In den vorliegenden Ausführungen wurde sich vorläufig hinsichtlich der autonomen Körperschaften auf die Gemeinden, Bezirke und Länder beschränkt, da es sich gegenwärtig nur darum handeln kann, die Grundzüge der Organisation der inneren Verwaltung in Betracht zu ziehen. Besondere Bildungen, die in einzelnen Ländern bestehen, wie zum Beispiel die Gutsgebiete, bleiben daher derzeit außer Berücksichtigung. Auch auf die Besprechung der zahlreichen, zu bestimmten Verwaltungszwecken gebildeten besonderen autonomen Kommunitäten und Konkurrenzen wird jetzt noch nicht eingegangen und in dieser Beziehung vorläufig nur bemerkt, daß einzelne dieser Organisationen sich als ganz zweckmäßig zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Verwaltungsaufgaben erwiesen haben, andere einer ausreichenden Ausgestaltung entbehren, im allgemeinen aber die große Mannigfaltigkeit derartiger Bildungen die Einfachheit der Verwaltungsorganisation beeinträchtigt.

Was die staatliche politische Verwaltung anbelangt, so muß zugegeben werden, daß auch die Organisation derselben nahmhafte Gebrechen aufweist.

Hervorgehoben zu werden verdient hingegen ein großer Vorzug dieser Verwaltung, der in der Öffentlichkeit nicht genügend bekannt und gewürdigt ist, das ist die große Billigkeit derselben.

Nach einer Berechnung, welche auf Grund des Staatsvoranschlages pro 1903 aufgestellt wurde, belief sich das ordentliche Erfordernis an jährlichen Ausgaben für diese Verwaltung im Ressort des Ministeriums des Innern einschließlich des Sanitäts-, Veterinär- und Staatsbaudienstes folgendermaßen:

Ministerium des Innern	2,526.643 K
Landesbehörden	10,886.665 „
Bezirkshauptmannschaften	11,712.510 „
Staatliche Polizeiverwaltung	14,665.630 „
In Summa . . .	39,791.448 K

Setzt man diese Kosten in Beziehung mit der Anzahl der Bevölkerung, so ergibt sich für die staatliche politische Verwaltung I. Instanz (bei 26,150.708 Einwohnern abzüglich 3,139.797 Einwohner der Statutarstädte, in welchen die Magistrate die Geschäfte der politischen Behörde I. Instanz besorgen, also) bei 23,010.911 Einwohnern

zirka 50·5 h pro Kopf.

Verteilt man die Kosten der übrigen politischen Verwaltung (II. und III. Instanz) auf die gesamten 26,150.708 Einwohner, so entfällt einschließlich der Staatspolizei:

zirka 107·3 h pro Kopf,

ohne Staatspolizei:

zirka 51·2 h pro Kopf.

Dort wo die politische Verwaltung von den Staatsbehörden auch in I. Instanz besorgt wird, ergibt sich daher für die gesamte politische Verwaltung aller drei Instanzen (ohne Staatspolizei) 101·7 h, also rund

1 K und 2 h pro Kopf.

Wie geringfügig diese Beträge sind, zeigt ein Vergleich mit dem Aufwande der autonomen Organe bei Besorgung derselben politischen Verwaltung.

Beispielsweise wurde bezüglich der Gemeinde Wien die pro 1898 für die Besorgung der Geschäfte der politischen Bezirksbehörden anzusprechende Schadloshaltung nach Abzug der Einnahmen aus den Exekutionsgebühren mit 3,553.690 K beziffert (Referat zum III. österreichischen Städtetage in Wien vom 23./24. Februar 1901). Im Verhältnisse zur Einwohnerzahl per 1,674.957 ergibt sich hieraus ein Betrag von rund pro Kopf 2 K und 12 h, das ist mehr als das Vierfache der Kosten der staatlichen politischen Verwaltung I. Instanz und mehr als das Doppelte der Kosten der staatlichen politischen Verwaltung aller drei Instanzen (ohne Staatspolizei).

Ähnlich liegen die Verhältnisse in anderen Großkommunen.

Es ist allerdings richtig, daß die politische Verwaltung in einer Großstadt auf vielen Gebieten eine weit intensivere Arbeit zu leisten hat als auf dem Lande; andrerseits aber kann nicht verkannt werden, daß die autonomen Organe bei Besorgung der politischen Verwaltung auf andern Gebieten gegenüber der staatlichen politischen Verwaltung bedeutend entlastet sind, so insbesondere rücksichtlich des Polizeiwesens, dort wo landesfürstliche Polizeibehörden bestehen, weiters haben manche Verwaltungsgebiete (Wasserrechtsangelegenheiten, Forstwesen Jagdwesen u. dgl.) bei einer städtischen Behörde nicht annähernd den Umfang und die Bedeutung wie bei einer Bezirkshauptmannschaft auf dem Lande, endlich begründen einerseits die Beschränktheit des territorialen Wirkungskreises, andrerseits die vorhandenen Einrichtungen (Meldungswesen) in den größeren Städten eine bedeutende Erleichterung bei Besorgung der Amtsgeschäfte, so beispielsweise bei Durchführung der Militärstellung.

Berücksichtigt man alle diese Umstände, so kommt man zu der Konklusion, daß, da nicht behauptet werden kann, daß die Verwaltung der großen Städte verschwenderisch eingerichtet ist, die staatliche Verwaltung mit auffallend geringen Kosten bestritten wird.

Diese Billigkeit, welche nur durch die andauernde äußerste Sparsamkeit erreicht werden konnte, wirkt naturgemäß teilweise ungünstig auf die Leistungsfähigkeit der politischen Verwaltung zurück.

So wurde es längst als ein Hauptgebrechen unserer Verwaltung erkannt, daß die Amtssprengel der Bezirkshauptmannschaften viel zu ausgedehnt seien.

Durch solche große territoriale Amtsgebiete wird, im Zusammenhalte mit dem bedeutenden, stetig im Wachsen begriffenen materiellen Umfange der Geschäfte der politischen Verwaltung, eine derartige Überbürdung der Behörden bewirkt, daß von denselben eine allen ihren Aufgaben vollkommen gerecht werdende Tätigkeit überhaupt nicht mehr erwartet werden kann; insbesondere machen es diese Verhältnisse aber auch dem mit der Leitung der Behörde betrauten Beamten unmöglich, jenen nahen Kontakt mit der Bevölkerung aufrecht zu erhalten, der die erste Voraussetzung für eine ersprießliche Wirksamkeit bilden würde.

Es ist eine leider nicht zu leugnende Tatsache, daß von einer Initiative in den untersten Instanzen der staatlichen politischen Verwaltung nur mehr ausnahmsweise gesprochen werden kann, unsere politischen Behörden erster Instanz vielmehr lediglich große Anstalten zur Verarbeitung von Akten geworden sind.

Damit wird aber ein Zustand geschaffen, in dem der „Akt" nicht mehr das Mittel zum Zwecke der Erfüllung einer konkreten Verwaltungsaufgabe, sondern Selbstzweck geworden ist, und die bureaukratische Tätigkeit jenen Charakter des starren Formalismus annimmt, der ihr in der Öffentlichkeit den Vorwurf der Schädlichkeit eingetragen hat. Dazu kommt, daß einerseits die durch Überbürdung mit Geschäften bewirkte Hast, andrerseits aber die oben bereits erwähnte Kompliziertheit unserer Gesetzgebung die Anwendung der richtigen Formeln in den einzelnen konkreten Fällen oft sehr erschweren, so daß sich Weiterungen ergeben, um nur die Angelegenheit formell auf das richtige Geleise zu bringen.

Im Hinblicke auf diese Verhältnisse muß man zugeben, daß bei der Amtsgebarung der politischen Behörden der erreichte Zweck mit dem geleisteten Arbeitsaufwande oft in keinem richtigen Verhältnisse steht.

Stellen sich die politischen Bezirksbehörden als vielfach überbürdet dar, so hat die Amtstätigkeit bei den politischen Landesstellen in den großen Ländern einen Umfang angenommen, der überhaupt von einem Einzelnen nicht mehr überblickt werden kann. Damit ist aber konstatiert, daß die normalen Grundlagen der Organisation unserer Verwaltungsbehörden nicht mehr eingehalten sind.

Wesentlich zu dieser Überbürdung trägt auch die große Zahl von Instanzen bei, die eine Angelegenheit in der Regel bis zu ihrer endgültigen Austragung durchlaufen muß, da bei jeder neuen Instanz auch die Mitwirkung der Tätigkeit der Unterbehörden (Vorlage der Akten, Erstattung von Berichten und Äußerungen, Vornahme von Ergänzungen behufs Feststellung des Tatbestandes, Intimation der Entscheidung, eventuell Einleitung eines neuen Verfahrens) in Anspruch genommen wird.

Rechnet man — was gegenwärtig wohl geschehen muß — den Verwaltungsgerichtshof als Instanz, so bestehen für die meisten Angelegenheiten der politischen Verwaltung vier, in den Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung, welche der Staatsaufsicht unterstellt sind, sogar fünf Instanzen.

Wie schädigend die durch die Überzahl der Instanzen verursachte Verschleppung der einzelnen Angelegenheiten nicht nur auf die Interessen der einzelnen Beteiligten, sondern auch auf die allgemeine Wohlfahrt zurückwirkt, braucht wohl nicht näher ausgeführt zu werden.

Im übrigen lassen auch die Einrichtungen der staatlichen politischen Behörden vieles zu wünschen übrig, zunächst schon mit Rücksicht auf das bei den Behörden in Verwendung stehende Personale.

So eifrig unsere politischen Beamten ihren Amtsaufgaben auch im allgemeinen obliegen, es kann doch nicht verkannt werden, daß dieselben oft — trotz guten Willens — nicht imstande sind, den an sie durch die Gesetzgebung gestellten, allerdings teilweise sehr großen Anforderungen zu entsprechen. Hier macht sich zunächst die noch immer nicht ausreichende theoretische Vorbildung unserer Verwaltungsbeamten auf den Universitäten geltend.

In dieser Beziehung genügt wohl die Hervorhebung des Umstandes, daß nach der gegenwärtig bestehenden Studienordnung die Verwaltungslehre und das österreichische Verwaltungsrecht auf einen obligatorischen Kurs von sechs Stunden wöchentlich in einem Semester beschränkt ist, um darzutun, daß die fachliche, theoretische Vorbildung, welche die Kandidaten des Verwaltungsdienstes erhalten, gänzlich unzulänglich ist.

Noch weniger aber entspricht die weitere Heranbildung der Verwaltungsbeamten den Zwecken der Verwaltung. Hat der Kandidat seine juridischen Studien beendet und tritt zur Dienstleistung bei den politischen Behörden ein, so muß seine Arbeitsleistung zufolge der allgemeinen Überbürdung der Behörden sofort möglichst ausgenützt werden, naturgemäß seiner Leistungsfähigkeit entsprechend zunächst zu ganz untergeordneten Geschäften, bei deren Besorgung er sich die Frage vorlegen mag, ob er zur Ausübung dieser Tätigkeit eines 12jährigen, zumeist sehr anstrengenden Studiums bedurfte, und die Behauptung nicht verstehen würde, daß seine wissenschaftliche Vorbildung für die Erfüllung des erwählten Berufes nicht ausreicht.

Diese Zeit des ersten Drills ist für die Fortbildung des jungen Beamten so gut als wertlos, wenn nicht geradezu schadenbringend; das Einzige, was er lernt, ist ein Formelkram, der nicht einmal den Anspruch auf absolute Zuverlässigkeit erheben, jedoch die künftige Auffassung des Beamten vom öffentlichen Dienste und seinen Aufgaben ungünstig beeinflussen kann.

In den ersten Jahren seines Dienstes beschäftigt den jungen Beamten noch das Studium für die praktische Prüfung, welches mit Rücksicht auf den Charakter dieser Prüfung hauptsächlich dazu dient, die großen Lücken in der positiven Kenntnis der gesetzlichen Bestimmungen, welche er zu handhaben berufen ist, einigermaßen auszufüllen. Theoretische Bedeutung kann dieser Prüfung, mit der auch lediglich ein praktischer Zweck verfolgt wird, nicht zugemessen werden. Mit der Ablegung der Prüfung vor Ablauf des dritten Jahres seiner Dienstleistung hat der Beamte aber allen Anforderungen entsprochen, die der Staat hinsichtlich seines wissenschaftlichen Könnens ihm gegenüber erhebt. Ob und inwieweit er späterhin noch für eine Erweiterung und Vertiefung seines Fachwissens, vor allem aber seiner allgemeinen Bildung sorgen will oder nicht, ist seinem freien Willen überlassen; die Ansprüche, welche der Dienst an den Exekutivbeamten stellt, lassen ihm jedoch oft nicht einmal die nötige Zeit, um einem Streben nach höherem Wissen gerecht werden zu können. Dazu kommt, daß ein großer Teil der jungen Leute, welche sich dem politischen Verwaltungsdienste widmen, mittellos sind, daher sie in den ersten Jahren der Dienstleistung, in welcher sie im besten Falle über ein kärgliches Adjutum zur Bestreitung ihrer Lebensbedürfnisse verfügen, trachten müssen, soweit als möglich einen anständigen Nebenverdienst zu suchen, der sie in der kurzen Zeit, welche sie vom Dienste erübrigen, in Anspruch nimmt. Derartige Nebenverdienste stehen den politischen Beamten allerdings in der Regel nur in größeren Städten zu Gebote. Auf dem Lande fehlt die Gelegenheit hiezu, andrerseits aber auch die Hilfsmittel und die Anregung zu wissenschaftlicher Betätigung. Die Umstände, welche die wissenschaftliche Fortbildung der jungen politischen Beamten erschweren, sind um so bedauerlicher, als gerade bei diesem Berufe die Mannigfaltigkeit der zu lösenden Aufgaben ein hohes Maß allgemeiner Bildung voraussetzt.

Weiter erweisen sich auch die fachlichen Hilfskräfte, die der politischen Verwaltung zu Gebote stehen, nicht immer als ausreichend qualifiziert, wenn man die neuen Aufgaben in Betracht zieht, die bei der enormen Entwicklung, welche die Technik in den letzten Jahrzehnten genommen hat, der politischen Verwaltung auf dem Gebiete der Industrie in Bezug auf die Beurteilung der Zulässigkeit einzelner Unternehmungen vom Standpunkte des öffentlichen Wohles, des Schutzes der Umgebung der betreffenden Betriebsanlage sowohl, als des Arbeiterschutzes, erwachsen sind.

Kaum daß die Ministerien über die nötigen Fachkräfte verfügen, um an der Hand des Gutachtens derselben in allen auftauchenden derartigen Fragen ein abschließendes Urteil gewinnen zu können. Bei den politischen Behörden I. Instanz muß vom Bezirksingenieur, der vermöge seiner Vorstudien beinahe ausschließlich auf dem Gebiete des Hochbaues oder des Straßen- und Wasserbaues als Fachmann angesehen werden kann, und von dem vielfach in Anspruch genommenen Bezirksarzte nicht nur ein ihrer beruflichen Ausbildung entsprechendes Fachwissen, sondern nebenbei das Wissen des Elektrotechnikers, des Maschineningenieurs, beziehungsweise des Chemikers, des Hygienikers u. s. w. gefordert werden, da die Heranziehung privater Sachverständiger zumeist schon an der Kostenfrage scheitert.

Ein hauptsächliches Gebrechen in der Einrichtung der politischen Behörden bildet ferner der Mangel eines entsprechend ausgebildeten Kanzleipersonales. Es ist sicher, daß ein großer Teil der Geschäfte, für welche gegenwärtig weder zum Nutzen derselben, noch zum Vorteile der betreffenden Beamten Juristen bestellt sind, zuverlässiger und besser Kanzleibeamten anvertraut werden könnte, wenn die politische Verwaltung über ein gehörig ausgebildetes Kanzleipersonal verfügen würde.

In dieser Beziehung sei hier nur auf das Beispiel anderer Staaten hingewiesen, in denen eine verhältnismäßig viel geringere Anzahl von juristisch gebildeten Verwaltungsbeamten bei den einzelnen Behörden tätig ist als bei uns, hiefür aber ausreichende Kanzleikräfte einen großen Teil der Geschäfte mit bestem Erfolge besorgen.

Die Einrichtungen des Kanzleiwesens bei den politischen Behörden stehen übrigens auch in sachlicher Beziehung nicht mehr auf der Höhe der Zeit und wurde eine angemessenene Reform derselben versuchsweise in Niederösterreich eingeleitet.

Hier wie auf andern Gebieten wird der Erfolg der Maßnahmen, welche auf eine Verbesserung der bestehenden Einrichtungen bei den Behörden gerichtet sind, schließlich auch wesentlich von dem Kostenaufwande abhängen, der hiefür gemacht werden kann und will.

Die in den vorstehenden Ausführungen geschilderten Mängel betreffen die äußeren Verhältnisse, unter welchen die politischen Behörden ihre Tätigkeit entwickeln.

Es kann aber nicht in Abrede gestellt werden, daß die Organisation der staatlichen Verwaltung auch an inneren Gebrechen krankt; die wichtigsten derselben seien im nachstehenden angedeutet:

Die Unklarheiten in der Abgrenzung der Wirkungssphäre der einzelnen Behörden wurden oben bereits erörtert.

Weiter lassen die Gesetze in der Umschreibung der Stellung der einzelnen Organe, welche den politischen Behörden beigegeben sind, oft einfache und durchsichtige Grundzüge vermissen. Als Beispiel sei in dieser Beziehung auf die bereits auch in der Öffentlichkeit besprochene Stellung der Gewerbeinspektoren verwiesen.

Es ist ferner in unserer Gesetzgebung ein Zug zu konstatieren, welcher dahin geht, die Lösung einer Verwaltungsaufgabe nicht ausschließlich der Wirkungssphäre einer staatlichen Behörde zu überweisen, sondern mehreren voneinander unabhängigen staatlichen Faktoren zusammen zu übertragen. Möge eine solche Konstruktion im einzelnen Falle auch aus irgendwelchen theoretischen Erwägungen gerechtfertigt werden können, den Bedürfnissen des praktischen Lebens, welche die möglichste Einfachheit der Verwaltungsorganisation erheischen, wird hiedurch gewiß nicht entsprochen.

Insbesondere auf einem Gebiete hat sich das Zusammenwirken verschiedener Faktoren bei Durchführung einer und derselben Verwaltungsaufgabe nicht bewährt, nämlich auf dem Gebiete der staatlichen Finanzverwaltung. Die Mitwirkung der politischen Behörde I. Instanz bei der Besorgung des direkten Steuerdienstes ist eine rein formale, da es dem Chef der politischen Behörde teils im Hinblicke auf die organischen Einrichtungen unseres Steuerwesens, teils mit Rücksicht auf seine unmittelbaren Berufspflichten, die ihn vollauf in Anspruch nehmen, nicht möglich ist, irgend einen nennenswerten sachlichen Einfluß auf die Entscheidungen der politischen Behörde als Steuerbehörde zu nehmen.

Auch die Vereinigung der Stelle eines Chefs der politischen Landesbehörde mit dem Präsidenten der Finanzlandesbehörde entspricht mehr einem theoretischen Bedürfnisse, die Stellung des politischen Landeschefs, als des Mannes, welchem die Obsorge für die Wahrnehmung der „vorgezeichneten Verwaltungsgrundsätze" im Lande nach allen Richtungen anvertraut ist, zu kennzeichnen, — ein Gedanke, der übrigens auf andern Verwaltungsgebieten nicht zum Durchbruche gelangt ist — als einem praktischen Bedürfnisse.

Die Stellung der politischen Behörden ist übrigens auch innerhalb des Bereiches der ihrer Amtsgebarung unmittelbar zugewiesenen Angelegenheiten mitunter eine schwierige, da dieselben vermöge der Verschiedenheit der ihnen zugewiesenen Aufgaben mit ihren eigenen Verfügungen in Konflikt kommen können.

Wenn auch seltener, als bei der Gemeindeverwaltung, bei welcher die Entscheidung in eigener Sache geradezu grundlegendes System ist, kommt es nämlich auch bei den politischen Behörden vor, daß dieselben in einer und

derselben Sache gleichzeitig die Rolle des Richters und einer Partei zu übernehmen haben, indem sie in einer zu ihrer Verwaltungsgerichtsbarkeit gehörigen Angelegenheit zugleich das Ärar oder einen ihrer Verwaltung unterstellten Fonds oder eine solche Anstalt, deren Interesse in irgend einer Weise durch die Angelegenheit berührt wird, zu vertreten haben.

Einschneidender als die vorerwähnten Fehler in der Organisation unserer Verwaltung ist der Mangel an ausreichenden Vorschriften für das Administrativverfahren.

Die bezüglichen Vorschriften sind, soweit solche überhaupt bestehen, bruchstückweise in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen zerstreut, teils generell, teils nur für einzelne Materien erlassen worden und entbehren demgemäß der Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit; sie sind überdies teilweise veraltet, aber auch, wo dies nicht zutrifft, oft unklar und ihrem materiellen Inhalte nach unzweckmäßig. Am empfindlichsten machen sich aber die zahlreichen Lücken in diesen Verfahrensvorschriften geltend, welche die wichtigsten Fragen, wie die Stellung der Parteien in administrativen Prozessen und die formellen Erfordernisse der Gültigkeit der Entscheidungen der Administrativbehörde, teilweise ungelöst lassen, während nebensächlichere Punkte, wie zum Beispiele die Rechtsmittelbelehrung, eine umständliche, übrigens auch verworrene Regelung erfahren haben.

Bei dem Mangel ausreichender Verfahrensvorschriften hat sich auf dem Gebiete des administrativen Prozesses eine Art Juristenrecht herausgebildet, das aus allgemeinen Rechtsbetrachtungen hergeleitet ist und in weit hergeholten Analogien sein bestes Auskunftsmittel findet.

Man kann über das Juristenrecht als Rechtsquelle im modernen Rechtsstaate verschiedener Anschauung sein; da dieses Recht aber bei uns durch die grundlegenden Gesetze ausgeschlossen ist, muß der Bestand eines solchen Rechtes als eine Rechtswidrigkeit empfunden werden. Dazu kommt, daß die für das Prozeßverfahren in den einzelnen Erkenntnissen aufgestellten Grundsätze auf ungleichmäßigen und zum Teile unzuverlässigen Raisonnements beruhen. Die Judikatur konnte uns eben das nicht bieten, was der höchste Zweck jeder Verfahrensnorm ist — die Rechtssicherheit.

Im engen Zusammenhange mit der Reform des administrativen Verfahrens steht die Reform der Verwaltungsrechtspflege.

Die Art der Organisation dieser Rechtspflege bei uns hat die Erwartungen nicht in allen Beziehungen erfüllt, die seinerzeit bei der Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes in dieselbe gesetzt wurden.

Nach unseren Gesetzen ist die Verwaltungsrechtspflege in allen Instanzen den Verwaltungsbehörden überlassen, nur wegen Verletzung eines Rechtes durch eine gesetzwidrige Verfügung kann von der Partei einer der obersten Gerichtshöfe angerufen werden, von denen der eine — der Verwaltungsgerichtshof — formell nur eine kassatorische Wirksamkeit besitzt, während der andere — das Reichsgericht —, insoweit derselbe über Beschwerden der Staatsbürger wegen Verletzung der ihnen durch die Staatsgrundgesetze gewährleisteten politischen Rechte zu entscheiden hat, nur akademische Urteile zu fällen berufen ist, da die Behörden durch das Gesetz nicht verpflichtet wurden, die in diesen Urteilen zum Ausdrucke gelangte Rechtsanschauung zur Grundlage der Entscheidung im konkreten Falle zu nehmen.

Betrachtet man die hiedurch geschaffenen Verhältnisse zunächst auf jenem Gebiete, welches der Wirkungssphäre des Verwaltungsgerichtshofes unterstellt ist, so ergibt sich folgendes:

Die Verwaltungsgesetzgebung kann schon im Hinblicke auf die durch sie geregelte Materie nicht ebenso stringente Rechtsnormen aufstellen, wie die Zivilgesetzgebung; speziell unsere österreichische Verwaltungsgesetzgebung überläßt dem

freien Ermessen der Exekutive einen weiten Spielraum. Die Art, wie innerhalb der durch die gesetzlichen Normen geschaffenen Schranken die Verwaltung geführt wird, bestimmt die Verwaltungspolitik, welche von der Regierung unter ihrer Verantwortung inauguriert wird. Die Konstruktion, wonach die Tätigkeit der Regierung und der unterstehenden Behörden hiebei nur mit Rücksicht auf ihre Gesetzmäßigkeit vom Verwaltungsgerichte überprüft wird, ist vom theoretischen Standpunkte aus gewiß zu erklären und zu begründen; in der Praxis hat sich aber diese Art der Umschreibung der Wirkungssphäre des Verwaltungsgerichtshofes nicht vollständig bewährt.

Es kann wohl zugegeben werden, daß es mit Rücksicht auf unsere Gesetzgebung in den einzelnen Fällen nicht immer leicht ist, zu unterscheiden, ob ein Recht verletzt würde oder nur ein solcher Eingriff in die Sphäre der Interessen der beteiligten Privaten stattgefunden habe, zu welchem die Behörde zufolge der Gesetze nach ihrem freien Ermessen befugt ist. Hiezu kommt die Lückenhaftigkeit der Gesetzgebung, die der Gerichtshof durch seine Judikatur zu überbrücken versuchte.

Tatsächlich hat der Verwaltungsgerichtshof in vielen Fällen nicht als Kassations- und Revisionshof sondern als eine vierte oder fünfte Instanz gewaltet. Daß dies oft für den Rechtsschutz des einzelnen ein Vorteil sein mochte, soll nicht bestritten werden. Immerhin wurden aber hiedurch die Grundlagen der Verantwortung für die verschiedenen öffentlichen Faktoren verschoben.

Was das Reichsgericht anbelangt, so wurde bereits in den früheren Ausführungen auf die Anomalie hingedeutet, daß die Erkenntnisse des Reichsgerichtes, durch welche die erfolgte Verletzung eines nach den Staatsgrundgesetzen gewährleisteten politischen Rechtes konstatiert wird, keine Rechtsfolgen nach sich ziehen.

Schon bei Beratung des bezüglichen Gesetzentwurfes im Reichsrate ist die Mangelhaftigkeit dieser gesetzlichen Einrichtung besprochen worden. Die damals namens der Regierung zur Rechtfertigung dieser Konstruktion abgegebenen Äußerungen (Justizminister Dr. Herbst, 161. Sitzung der I. Session des Abgeordnetenhauses vom 3. Februar 1869) gehen im wesentlichen darauf hinaus, daß den hier besprochenen Erkenntnissen des Reichsgerichtes eine Vollzugskraft schon aus dem Grunde nicht gegeben werden könnte, weil der Ausspruch, daß eine Verletzung stattgefunden habe, an sich nicht exequierbar sei, ein positiver Ausspruch, daß ein Recht zustehe, aber praktisch zu unausführbaren Konsequenzen führen würde. Auch mit dieser Beschränkung hätten die Aussprüche des Reichsgerichtes hohe Bedeutung und dürfe die Nichtbeachtung dieser Sprüche in einem Rechtsstaate überhaupt nicht vorausgesetzt werden.

In ersterer Beziehung muß es nun allerdings als richtig anerkannt werden, daß den Aussprüchen des Reichsgerichtes über stattgehabte Verfassungsverletzungen auf einem Gebiete, nämlich bei politischen Wahlen, eine Vollzugskraft nicht eingeräumt werden könnte.

Der Grund liegt aber lediglich darin, daß die endgültige Beschlußfassung über die Gültigkeit der Wahlen andern Faktoren als dem Reichsgerichte zusteht, wobei darauf hingewiesen werden muß, daß die Einrichtung, welche die doppelte Entscheidung über eine und dieselbe Frage durch zwei voneinander unabhängige Faktoren möglich macht, keine guten Früchte gezeitigt hat. Wenn der Beschluß einer legislativen Körperschaft über die Agnoszierung einer Wahl mit einem Erkenntnisse des Reichsgerichtes, wonach bei derselben Wahl Verfassungsverletzungen stattgefunden haben, im Widerspruche steht, so wird damit ein Zustand geschaffen, der von den Beteiligten als ein rechtloser empfunden werden muß.

Sieht man aber von den Wahlen ab, so kann — welche Gründe immer dafür angeführt werden mögen, um den Erkenntnissen des Reichsgerichtes, die sich auf die Verletzung der den Staatsbürgern durch die Verfassung gewährleisteten

politischen Rechte beziehen, die Vollzugskraft abzusprechen — der Grund der praktischen Unausführbarkeit nicht geltend gemacht werden.

An sich liegen die Fälle hier nicht anders als die sonstigen Fälle einer Gesetzesverletzung; allerdings kann durch ein gerichtliches Urteil eine bereits früher erfolgte Verletzung nicht aus der Welt geschafft werden, dies ist aber an sich noch kein zureichender Grund, um die nachträgliche Sanierung der Rechtswidrigkeit, soweit eine solche unter den gegebenen Verhältnissen überhaupt noch möglich ist, zu unterlassen.

Daß den Aussprüchen des Reichsgerichtes eine große Bedeutung zukommt, soll nicht bestritten werden; auf dem hier in Rede stehenden Gebiete wird diese Bedeutung aber durch den rein akademischen Charakter dieser Aussprüche wesentlich beeinträchtigt.

Faßt man die vorstehenden Ausführungen zusammen, so kommt man zu dem Ergebnisse, daß in der ganzen Organisation der inneren Verwaltung, angefangen von den untersten Organen bis hinauf zu den höchsten Gerichtshöfen, wesentliche Gebrechen bestehen, die eine zweckentsprechende Entfaltung der Tätigkeit auf dem Gebiete dieser Verwaltung behindern.

Umfang der Reform.

Demgemäß könnte aber auch mit einer partiellen Reform keine wesentliche Verbesserung bewirkt werden.

Jede Änderung in der Organisation der Verwaltung ist von zwei unvermeidlichen Übeln begleitet — nämlich von den Kosten, welche durch die Änderung verursacht werden und von einer allerdings vorübergehenden, immerhin aber im Zeitpunkte der Reform empfindlichen Störung im Gange der Verwaltungsmaschine; eine solche Reform kann daher nur dann als zweckmäßig angesehen werden, wenn sie eine Abhilfe der wesentlichsten Mißstände gewährleistet.

Da nun die vorhandenen Gebrechen zum großen Teile auf Fehler in den Grundzügen der Organisation zurückgeführt werden müssen, so bleibt nichts übrig, als diese Grundzüge selbst zum Teile einer Revision zu unterziehen.

Sollen nunmehr die Ziele einer solchen Reform im allgemeinen näher bezeichnet werden, so dürften zunächst folgende zwei Gesichtspunkte ins Auge zu fassen sein:

Ziele der Reform.

1. Die Vorsorge für eine intensivere und zweckentsprechende Erfüllung der verschiedenen Aufgaben der inneren Verwaltung.

2. Die Verbesserung der Rechtshilfe für den einzelnen Staatsbürger auf dem Gebiete dieser Verwaltung.

Was den ersten Punkt betrifft, so wurde bereits oben ausgeführt, daß jede Verwaltungsreform, die sich nur auf eine Änderung in der Organisation der Behörden (der staatlichen, der autonomen oder beider) beschränken würde, mit ihrem Erfolge hinter berechtigten Erwartungen zurückbleiben müßte, da durch eine solche Änderung in der behördlichen Organisation allein eine grundhältige Verbesserung der Verwaltung bei Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben nicht bewirkt werden könnte. Vielmehr wird es sich darum handeln, durch eine richtigere Verteilung dieser Verwaltungsaufgaben auf die einzelner Verwaltungsorganismen (Staat, Land, Bezirk, Gemeinde) unter Bedachtnahme auf die Leistungsfähigkeit derselben, eventuell durch Schaffung neuen Organismen eine intensivere Wohlfahrtspflege zu ermöglichen.

Hinsichtlich des zweiten oben angeführten Punktes ist zu bemerken, daß hier alles in Betracht kommt, was die Verwaltung für den einzelnen Staatsbürger zu einer guten macht:

Die Organisation muß einfach sein, die Verwaltung muß mit der größtmöglichen Präzision und Raschheit arbeiten, für die Rechtssicherheit müssen ausreichende Garantien getroffen sein.

Schwierigkeiten der Reform.

Es ist kein Zweifel, daß der Durchführung einer Reform, welche der Erreichung dieser Ziele zustrebt, sich bedeutende Schwierigkeiten entgegenstellen werden. Nicht an die hiemit verbundenen technischen Schwierigkeiten sei hier gedacht, welche von vornherein nicht als unüberwindliche angesehen werden können. Auch nicht die Kosten der Reform kommen hier in erster Linie in Betracht, denn es ist wohl selbstverständlich, daß bei der Ausarbeitung des Projektes die tunlichste Rücksicht auf die Staatsfinanzen walten muß; unter dieser Voraussetzung werden aber die Kosten um so weniger ein Hindernis bilden können, wenn die Reform als ein dringendes Bedürfnis anerkannt wird und die neue Organisation durch ihre Erfolge den gemachten Aufwand zu rechtfertigen verspricht. Überdies ist eine namhafte weitere Steigerung der Auslagen für die innere (staatliche und autonome) Verwaltung auch ohne Reform als eine natürliche Folge der Entwicklung aller Verhältnisse zu gewärtigen. Wird die staatliche Verwaltung ausgestaltet, so wird die sonst unausbleibliche Vermehrung der Kosten der autonomen Verwaltung zurückgehalten und hiedurch die Steigerung der Kosten der staatlichen Verwaltung zum Teile kompensiert.

Die Hauptschwierigkeit ist auf einen andern Umstand zurückzuführen:

Ist es schon äußerst schwer, auf irgendeinem Gebiete eine Reform zu finden, die auf die Zustimmung des Reichsrates und der 17 Landtage zu rechnen vermöchte, so kommt hier noch ein Umstand in Betracht, welcher auf den Verlauf der legislativen Aktion ungünstig einwirkt, das ist die Deutung, welche die Worte „Autonomie der Verwaltung" bei uns erfahren haben.

Mit diesen Worten werden nämlich drei wohl voneinander zu unterscheidende Begriffe bezeichnet:

1. Die politische Autonomie der Länder;

2. die sogenannte Gemeindeautonomie, das ist das Selbstbestimmungsrecht der mit den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betrauten selbständigen Körperschaften (Gemeinden, Bezirke);

3. das gleichfalls als Autonomie bezeichnete Selbstverwaltungsrecht, das ist das Recht der Bevölkerung zur unmittelbaren Anteilnahme an den Regierungsgeschäften.

Es bedarf wohl keiner näheren Ausführung, daß die sogenannte Gemeindeautonomie mit der verfassungsmäßigen Stellung der einzelnen Länder zum Reiche in keinem ursächlichen Zusammenhange steht.

Ferner müssen die sogenannte Gemeindeautonomie und die Selbstverwaltung im obigen Sinne voneinander unterschieden werden. Es ist allerdings richtig, daß sich bei uns hinsichtlich der Selbstverwaltung auf dem hier besprochenen Gebiete im wesentlichen damit begnügt wurde, den Kommunen, welchen in einzelnen Beziehungen das Recht der Selbstbestimmung eingeräumt wurde, sowohl in denselben als auch noch in anderen Beziehungen die exekutive Gewalt zu überantworten. Doch könnte nicht zugegeben werden, daß dies bei dem Bestande autonomer Kommunen der einzig mögliche Weg sei, um die Bevölkerung an der Ausübung der Regierungsgeschäfte teilnehmen zu lassen.

Die Identifizierung der vorangeführten verschiedenen Begriffe hat bei uns bereits große Verwirrungen angerichtet und dazu beigetragen, daß jede Reform, welche die Schaffung eines Bandes zwischen der Verwaltung der staatlichen und der autonomen Organe zum Zwecke hat, dem Vorwurfe eines Eingriffes in bestehende Freiheiten begegnen muß.

Bereits einmal sind hieran Reformbestrebungen in der angedeuteten Richtung gescheitert.

Im Jahre 1881 hatte die Regierung über die Grundzüge eines Projektes, welches sich im wesentlichen die Einschränkung der Doppelverwaltung auf das unumgänglich notwendige Maß zum Ziele setzte, die Gutachten der Landtage eingeholt.

Die überwiegende Mehrzahl der Landtage hat damals eine Beratung über das Projekt der Regierung überhaupt abgelehnt oder sich direkt gegen dasselbe ausgesprochen; nur ein Landtag erklärte sich mit demselben zum Teile einverstanden.

Mit Rücksicht auf die ablehnenden Landtagsbeschlüsse wurde die weitere Verfolgung des Gegenstandes einem geeigneteren Zeitpunkte vorbehalten.

Es wurde allerdings damals nur eine Änderung der Organisation der von den autonomen Faktoren besorgten Verwaltung geplant, und waren im übrigen auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung keine Reformen in Aussicht genommen. Auch muß hervorgehoben werden, daß das Projekt der Regierung nicht über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze und über die Verfassung eines Fragebogens hinaus gediehen war, während gerade auf diesem Gebiete die Fertigstellung des ganzen Reformwerkes in allen Details notwendig ist, um einen zuverlässigen Schluß auf die Rückwirkungen der Reform gewinnen zu können; der Mangel eines ausreichend durchdachten, in den Details ausgearbeiteten Operates ist der Regierung auch in einzelnen Landesvertretungen zum Vorwurfe gemacht worden. Immer muß aber aus dem negativen Ergebnisse der damaligen Verhandlungen ein Schluß auf die Schwierigkeit abgeleitet werden, welche Reformvorschläge auf diesem Gebiete auch jetzt zu gewärtigen haben, zumal die politischen Gegensätze sich seither noch verschärft haben.

Sie hat Ihnen v. Koerber auf selbst vorgehalten

Grundzüge der Reform.

Wenn nunmehr die konkreten Vorschläge für die Durchführung der Reform näher bezeichnet werden sollen, so muß zunächst bemerkt werden, daß es im jetzigen Zeitpunkte, in welchem die zur Durchführung der Reform notwendigen ersten Vorarbeiten eingeleitet wurden, selbstverständlich noch nicht möglich ist, ein fertiges Projekt aufzustellen, daß es sich gegenwärtig vielmehr nur darum handeln kann, die Grundzüge eines solchen Projektes anzudeuten und daß es selbst hinsichtlich dieser Grundzüge vorbehalten bleiben muß, im Laufe der Arbeiten an der Hand der weiteren Studien mit Abänderungsvorschlägen hervorzutreten.

Als wichtigstes Mittel zur Verbesserung unserer Verwaltungszustände müssen die richtige Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Verwaltungsfaktoren, die Beseitigung der schädlichen Folgen der (staatlichen und autonomen) Doppelverwaltung und die Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bezeichnet werden. Hieran schließen sich noch eine Reihe von Maßnahmen, welche das tadellose Funktionieren unserer Verwaltung gewährleisten sollen.

Die Grundzüge der Reform lassen sich sonach in folgende Übersicht zusammenstellen:

1. Teilweise Änderung in der Verteilung der Verwaltungsaufgaben zwischen dem Staate einerseits und den autonomen Organismen andrerseits, sowie zwischen den letzteren untereinander, eventuell Schaffung neuer autonomer Zwischenglieder.

2. Schaffung einer organischen Verbindung zwischen der staatlichen und der autonomen Verwaltung.

3. Vereinfachung der Organisation der Verwaltung, und zwar insbesondere

a) präzise Abgrenzung der Wirkungssphäre der verschiedenen Behörden,

b) Abkürzung des Instanzenzuges,

c) vollständige Trennung der staatlichen Finanzverwaltung von der politischen Verwaltung,

4. Vermehrung der staatlichen politischen Behörden, und zwar:

a) Ausreichende Vermehrung der politischen Behörden I. Instanz.

b) Schaffung einer neuen Kategorie von Behörden (Kreisbehörden), insbesondere behufs Entlastung der politischen Landesbehörden.

5. Scheidung der Verwaltungsrechtspflege von der Verwaltung und im Zusammenhange hiemit:

6. Neuorganisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in allen Instanzen unter Bedachtnahme auf eine angemessene Zuziehung des Laienelementes in den unteren Instanzen.

7. Erlassung entsprechender Verfahrensvorschriften (einschließlich des Polizeistrafwesens).

8. Verbesserung der inneren Einrichtung der staatlichen Behörden.

9. Revision der pragmatischen Dienstbestimmungen für die Verwaltungsbeamten.

Die Organisation der Verwaltung würde sich hienach in allgemeinen Umrissen etwa folgendermaßen gestalten:

I. Schaffung einer organischen Verbindung zwischen der staatlichen und der autonomen Verwaltung.

Organische Verbindung der staatlichen und der autonomen Verwaltung.

Zur Beseitigung jener Folgen der Doppelverwaltung, welche als eine Ursache der Gebrechen unserer inneren Verwaltung anzusehen sind, kann theoretisch ein dreifacher Weg ins Auge gefaßt werden; der erste — die Verstaatlichung der ganzen Verwaltung — ist nicht gangbar, da die Mitwirkung der Bevölkerung bei der Verwaltung im modernen Rechtsstaate nicht mehr entbehrt werden kann. Der zweite Weg, die ganze Verwaltung, sei es auch nur in den unteren Instanzen, Organen der Selbstverwaltung zu übergeben oder den autonomen Körperschaften zu überantworten, könnte ebensowenig betreten werden.

Die gemachten Erfahrungen haben hinlänglich bewiesen, daß die unmittelbare Ausübung der öffentlichen Verwaltung berufsmäßig ausgebildeten Organen anvertraut sein muß, wenn die Verwaltung allen ihren schwierigen und verwickelten Aufgaben nachkommen soll. So bedarf auch eine Großkommune eines fachlich geschulten Beamtenkörpers zur Durchführung ihrer öffentlichen Aufgaben, und könnte es sich also nur darum handeln, ob es als zweckentsprechend anzusehen wäre, wenn dieser Beamtenkörper und damit die Exekutive allwärts ausschließlich von autonomen Faktoren abhängen würde. Schon die Vielheit dieser autonomen Faktoren und der Widerstreit der von denselben vertretenen Interessen läßt eine solche Konstruktion als undurchführbar erscheinen. Insbesondere gilt dies für unsere Verhältnisse, in denen die politischen und vor allem die nationalen Gegensätze oft an einem Orte unvermittelt aufeinander stoßen, die Organe der öffentlichen Verwaltung daher in vielen Fällen die Rolle des ehrlichen Vermittlers zwischen den gegenüberstehenden Parteien zu übernehmen haben, eine mitunter sehr schwierige und keineswegs immer dankbare Aufgabe, deren erfolgreiche Durchführung wohl demjenigen, welcher von einer der beteiligten Parteien abhängig ist, nicht zugemutet werden kann.

Wenn sohin weder die Verstaatlichung noch die weitere Autonomisierung der Verwaltung durchführbar erscheint, so steht nur mehr der dritte Weg offen, zwischen der staatlichen und der autonomen Verwaltung eine organische Verbindung herzustellen.

Es darf darauf hingewiesen werden, daß dort, wo unsere Gesetzgebung bisher bereits diesen Weg eingeschlagen hat — bei der Organisation der Schulbehörden — unbestreitbar die besten Erfolge erzielt wurden, und liegt kein Grund vor, ähnliche Einrichtungen nicht auch auf anderen Gebieten der öffentlichen Verwaltung zu treffen.

Demgemäß würde das Schwergewicht der Verwaltung in Körperschaften gelegt werden, in denen Vertreter der Bevölkerung unter der Führung eines staatlichen Organes die maßgebenden Entschlüsse fassen.

Auf diesem Grundgedanken ist die Neuorganisation der staatlichen und autonomen Verwaltung, wie dieselbe im nachstehenden skizziert ist, aufgebaut.

II. Neugestaltung der autonomen Verwaltung.

Neugestaltung der autonomen Verwaltung. Gemeinden.

Der Wirkungskreis der Gemeinde wäre einer eingehenden Revision zu unterziehen; der Unterschied zwischen dem selbständigen und dem übertragenen Wirkungskreise wäre aufzulassen, die Wirkungssphäre der Gemeinden als eine einheitliche unter Bedachtnahme auf die Leistungsfähigkeit dieser Organismen präzise zu umschreiben.

Hiebei wäre auch der Unterschied zwischen Landgemeinden und größeren Stadtgemeinden (nicht nur rücksichtlich der Städte mit eigenem Statute) entsprechend wahrzunehmen, was dadurch geschehen könnte, daß hinsichtlich des den Gemeinden zuzuweisenden Wirkungskreises verschiedene Typen aufgestellt und die Einreihung der einzelnen Gemeinden unter diese Typen im Wege der Landesgesetzgebung vorgenommen würde.

Eventuell könnte fakultativ einzelnen Gemeinden ein besonderer Wirkungskreis eingeräumt werden, dessen Umfang durch das Gesetz zu bezeichnen wäre. Der Wirkungskreis der Statutargemeinden, welche in die später erwähnte Bezirkseinteilung nicht einzubeziehen wären, bedarf jedenfalls einer selbständigen Regelung.

Insoweit bei der Regelung des Wirkungskreises der Gemeinde Verwaltungsaufgaben derselben abgenommen werden, ist zu unterscheiden zwischen Aufgaben, welche materielle Leistungen in sich schließen, und solchen Aufgaben, die eine behördliche Tätigkeit bedingen. Die ersteren wären, soferne sie nicht vom Staate oder den Ländern übernommen werden, den neu zu bildenden Bezirken zu übertragen, die letzteren in die Kompetenz der staatlichen Behörden einzubeziehen.

Da bei der Besorgung dieser Geschäfte die Verfügung über lokale Organe nicht wird ganz entbehrt werden können, wären die Gemeindevorsteher und eventuell an deren Stelle andre Organe in der Gemeinde durch das Gesetz zu verpflichten, in bestimmten, taxativ aufzuzählenden Fällen die staatliche Verwaltung zu unterstützen. Die Gemeindeorgane hätten in dieser Beziehung als Bestellte der Staatsverwaltung zu fungieren und wäre deren angemessene Entlohnung aus Staatsmitteln für die Besorgung dieser Geschäfte in Aussicht zu nehmen. Man hätte es daher statt mit einem übertragenen Wirkungskreise der Gemeinden mit einem übertragenen Wirkungskreise der Gemeindevorsteher zu tun.

Bezirke.

Für jene, dermalen den Gemeinden obliegenden Aufgaben der Wohlfahrtspflege, zu deren Besorgung sich diese Organismen als zu schwach erwiesen haben, wären die Gemeinden eines jeden Gerichtsbezirkes — mit Ausnahme der Statutargemeinden und sonstiger größerer Städte — in Bezirke als autonome Faktoren zu vereinen.

Die in einzelnen Ländern bestehenden bisherigen Bezirksvertretungen und Bezirkskonkurrenzen (z. B. Straßenkonkurrenzbezirke) wären aufzulassen und die Wirksamkeit dieser Faktoren auf die neuen Bezirke zu übertragen.

Die Bezirke hätten das Armenwesen zu leiten, bei denselben wäre die gesamte autonome Straßenverwaltung im Bezirke zu vereinigen, die

Obsorge für die Errichtung von öffentlichen Krankenhäusern, soweit dieselbe nicht von andern Faktoren übernommen wird, wäre ihnen zu übertragen und andres.

Auch für die Schulverwaltung dürfte die neue Bezirkseinteilung eine rationellere Grundlage bilden, als die Schulgemeinden, deren Sprengel sich mit dem Sprengel der Ortsgemeinden ohnehin oft nicht decken.

Als beschließendes Organ des Bezirkes hätte die Bezirksvertretung, deren Mitglieder von den Vorstehern der in den Bezirk einbezogenen Gemeinden jeweilig für eine bestimmte Funktionsdauer zu wählen wären, unter dem Vorsitze des Vorstehers der politischen Bezirksbehörde zu funktionieren.

Von der Bezirksvertretung und den dieser Vertretung nicht angehörenden Städten des Gerichtsbezirkes — mit Ausnahme der Statutarstädte — wäre ein Bezirksausschuß zu wählen, welcher gleichfalls unter dem Vorsitze des Chefs der politischen Bezirksbehörde seine Beschlüsse zu fassen hätte. Der Bezirksausschuß wäre berufen, die Überwachung der Verwaltung der sämtlichen Gemeinden des Gerichtsbezirkes (mit Ausnahme der Statutarstädte) zu handhaben, und wäre in allen Angelegenheiten der Verwaltung dieser Gemeinden die II. Instanz.

Der Vollzug der von der Bezirksvertretung und dem Bezirksausschusse gefaßten Beschlüsse würde dem Vorsteher der politischen Behörde obliegen, welcher im Falle der Gesetzwidrigkeit eines solchen Beschlusses die Entscheidung der höheren Instanz (des Kreisausschusses) anzurufen hätte.

Kreise.

Die Bezirke und die von der Bezirkseinteilung ausgenommenen Städte in den einzelnen Ländern wären in Kreise zu vereinigen. Die Gebiete der Städte Wien, Prag, Triest, Graz, Lemberg, Brünn und anderer großer Statutarstädte wären in die Kreiseinteilung nicht einzubeziehen.

Im übrigen wäre bei der Kreiseinteilung zu beachten, daß ein Kreis kein zu großes territoriales Gebiet umfassen sollte (etwa in der Regel vier bis sechs politische Bezirke nach der heutigen Einteilung). Hiefür ist die Erwägung maßgebend, daß der Sitz der Kreisbehörde der ganzen Bevölkerung des Kreises leicht zugänglich sein soll, daß weiter eine durch übermäßige Ausdehnung bedingte Überbürdung der Behörden zu vermeiden wäre, endlich daß eine möglichste Gleichförmigkeit der für die Verwaltung maßgebenden Verhältnisse in jedem Kreise anzustreben wäre.

Als beschließendes Organ des Kreises in allen Angelegenheiten desselben hätte der Kreistag zu funktionieren, welcher aus Delegierten der dem Kreise angehörigen Bezirke und Städte zu bestehen und seine Beschlüsse unter dem Vorsitze des Vorstehers der staatlichen Kreisbehörde zu fassen hätte. Aus der Mitte des Kreistages wäre ein Kreisausschuß zu wählen, welcher unter dem Vorsitze des Vorstehers der staatlichen Kreisbehörde berufen wäre, in allen Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung in III., in allen Angelegenheiten der Bezirke in II., in beiden Fällen aber in der Regel in letzter Instanz zu entscheiden. Für die gesamte Verwaltung, welche den Gemeindeorganen der in die Kreiseinteilung einbezogenen Statutarstädte überantwortet ist, hätte der Kreisausschuß die zweite und letzte Instanz zu bilden.

Ausgenommen von dem Wirkungskreise des Kreisausschusses wären alle verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten.

Gesetzwidrige Beschlüsse des Kreistages und des Kreisausschusses wären, wenn öffentliche Rücksichten dies erheischen, vom Vorsteher der staatlichen Kreisbehörde zu sistieren und wäre die Entscheidung des Landesverwaltungsgerichtes hierüber einzuholen.

Die Kanzleieinrichtung und die fachlichen Hilfskräfte (Ingenieure, Ärzte, Rechnungsbeamte) für die vorangeführten Organe der Bezirks- und Kreisverwaltung, wären vom Staate beizustellen.

Länder.

Die durch die Verfassung gewährleistete Autonomie der Länder soll durch die Verwaltungsreform nicht berührt werden. Demgemäß würde auch die Wirksamkeit der Landtage und der Landesausschüsse in der Verwaltung des Landesvermögens und der Landesanstalten keine Änderung erfahren.

Nur der Wirkungskreis, welcher durch die Gemeinde- und Bezirksvertretungsgesetze, in Gemeinde- und Bezirksangelegenheiten dem Landesausschusse eingeräumt wurde, soll auf die Kreisausschüsse übergehen.

Eine Übersicht des Instanzenzuges der Behörden für die Gemeinde-, Bezirks- und Kreisverwaltung nach den obenstehenden Vorschlägen enthält die Beilage.

III. Reorganisation der staatlichen politischen Verwaltung.

Reorganisation der politischen Verwaltung.

Bei der Neuorganisation der staatlichen Behörden sind insbesondere drei Umstände zu berücksichtigen, welche sich als Hauptgebrechen unserer bisherigen Behördenorganisation erwiesen haben: Die Überbürdung der politischen Bezirks- und Landesbehörden, die Überzahl von Instanzen und endlich der Mangel einer Ausstattung der Behörden mit ausreichenden Fachkräften. Die Mittel, welche zur Abstellung der beiden erst angeführten Gebrechen dienen, sind: eine ausreichende Vermehrung der Behörden, und zwar sowohl durch Errichtung neuer Behörden I. Instanz als auch durch Schaffung neuer Mittelglieder zwischen den Bezirks- und Landesbehörden, nämlich der Kreisbehörden, sowie die Einschränkung des Instanzenzuges, welcher für jeden konkreten Fall in der Regel mit zwei Instanzen zu bestimmen wäre.

Schwieriger ist die dritte Frage zu lösen, welche die Vorsorge für fachlich entsprechend qualifizierte Behörden betrifft. Der auch in der Öffentlichkeit bereits vielfach ventilierte Gedanke, die Bezirkshauptmannschaft, welche nach den bestehenden Einrichtungen auf allen Gebieten der öffentlichen Verwaltung zu Hause sein soll, wenigstens zum Teile durch qualifizierte Fachbehörden (Gewerbeamt, technisches Amt u. s. w.) zu ersetzen, liegt nahe; auch soll nicht in Abrede gestellt werden, daß dieser Gedanke auf den ersten Blick eine gewinnende Außenseite für sich hat. Gleichwohl könnte von einer Organisation auf dieser Grundlage keine Besserung der Verwaltungsverhältnisse erwartet werden. Zunächst muß nämlich hier in Betracht gezogen werden, daß es Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist, jede konkrete Verwaltungsfrage nicht für sich allein, sondern im Zusammenhange mit allen hiedurch in Mitleidenschaft gezogenen Fragen der richtigen Lösung zuzuführen.

Die Errichtung einer neuen Fabrik zum Beispiel ist nicht nur eine Angelegenheit, die vom Standpunkte der Industrie in Betracht kommt; durch die Art des Betriebes einer Fabrik kann unter Umständen auf die Gesundheitsverhältnisse bewohnter Orte eine schädliche Rückwirkung ausgeübt werden, die Inanspruchnahme der Wasserkraft zum Betriebe der Fabrik oder die Ableitung der Abwässer kann auf die Interessen anderer, auch landwirtschaftlicher Unternehmungen einen ungünstigen Einfluß üben, die Sicherheit des Straßenverkehres kann durch die Art der Anlage von elektrischen Leitungen gefährdet werden u. s. w. Die Entscheidung über eine solche Unternehmung könnte daher nicht einer Fachbehörde, dem Gewerbeamte, allein überlassen bleiben; auch alle anderen Fachbehörden, deren Wirkungskreis durch die betreffende Unternehmung berührt

würde, müßten Gelegenheit haben, die ihnen anvertrauten öffentlichen Rücksichten entsprechend zu wahren.

Die Folge hievon wäre, daß die meisten Unternehmungen in I. Instanz nicht mit einer einzigen, sondern mit einer ganzen Reihe von Fachbehörden zu tun hätten, was der raschen und aufrechten Erledigung der betreffenden Angelegenheit gewiß nicht förderlich wäre, ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, welche sich durch die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen derartigen gleichgestellten Behörden ergeben würde.

Es dürfte im Gegenteile gerade im Interesse der Bevölkerung gelegen sein, die Verwaltungsaufgaben in jeder Instanz tunlichst in einer Hand zu vereinigen und durch die Beigabe entsprechender Fachkräfte, sowie durch die unmittelbare Mitwirkung der Bevölkerung an der Verwaltung für eine Berücksichtigung aller maßgebenden Verhältnisse Vorsorge zu treffen. Der gegenwärtige Vorschlag steht daher auf dem Standpunkte, die politische Bezirksbehörde in I. Instanz zum Mittelpunkte aller Agenden der inneren Verwaltung zu machen und glaubt eine weitgehende Vermehrung dieser Behörden selbst empfehlen zu sollen. Je kleiner der territoriale Wirkungskreis einer solchen Bezirkshörde ist, desto mehr kann der mit der Leitung der Geschäfte derselben betraute Beamte sich mit den lokalen Verhältnissen und Bedürfnissen der Bevölkerung vertraut machen und so den ihm obliegenden Verwaltungsaufgaben auf allen Gebieten gerecht werden.

Demgemäß wäre tunlichst am Sitze eines jeden Bezirksgerichtes auch eine politische Bezirksbehörde (Bezirksamt) zu errichten.

Bezirksämter.

Diese Behörde hätte alle Angelegenheiten, welche gegenwärtig der Bezirkshauptmannschaft zugewiesen sind, zu besorgen, soweit dieselben nicht den neuen Kreisbehörden übertragen werden. Zugleich hätte der Vorsteher des Bezirksamtes den Vorsitz in der Bezirksvertretung und im Bezirksausschusse zu führen, in welchen Körperschaften nach den vorstehenden Ausführungen die Angelegenheiten der Bezirks- und Gemeindeverwaltung in I., beziehungsweise II. Instanz zur Entscheidung zu gelangen hätten.

Das Gutachten des Bezirksausschusses wäre auch in einzelnen, der Entscheidung der Bezirksbehörde unterliegenden Angelegenheiten, auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung einzuholen.

Was die Einrichtung der politischen Bezirksbehörden anbelangt, so wäre nur ein stabil angestellter, juristisch gebildeter Verwaltungsbeamter (etwa in der VIII. Rangsklasse) als Vorsteher der Behörde in Aussicht zu nehmen, welchem das nötige Hilfspersonale beizugeben wäre.

Statutarstädte.

Da die Städte mit eigenem Statute von der Bezirkseinteilung ausgenommen würden, entfiele für diese die Bestellung von besonderen politischen Bezirsbehörden (abgesehen von den später zu besprechenden Behörden zur Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in erster Instanz).

In diesen Städten wäre die Tätigkeit der politischen Behörde im allgemeinen, mit Ausnahme des Wirkungskreises der landesfürstlichen Polizeibehörden und abgesehen von der Polizeistrafrechtspflege, vom Magistrate zu besorgen. Den Statutargemeinden wäre für diese Besorgung staatlicher Geschäfte durch ihre Organe eventuell eine billige Entschädigung zuzusprechen; nach Umständen wären diese Geschäfte den letzteren abzunehmen und staatlichen Organen zu übertragen, wobei zu bemerken ist, daß die neue Organisation sowohl in der staatlichen Kreisbehörde als in den Vorstehern der Bezirksverwaltungsgerichte die Organe besitzen würde, welchen nötigenfalls die staatliche Verwaltung überantwortet werden könnte.

Kreisregierungen.

Für jeden Kreis wäre eine staatliche Kreisbehörde (Kreisregierung) zu bestellen.

Die Kreisregierung hätte als Behörde zweiter und letzter Instanz in allen Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung, welche in erster Instanz von den staatlichen Bezirksämtern entschieden werden, abgesehen vom den der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorbehaltenen Angelegenheiten, zu funktionieren.

Weiter könnte der Kreisregierung auch in mehreren Fällen, welche bisher in der Kompetenz der Bezirks- oder Landesbehörde gelegen waren, die Entscheidung erster Instanz übertragen werden.

Der Vorsteher der Kreisbehörde hätte den Kreistag, sowie den Kreisausschuß, welche oben bei den Vorschlägen über die Reorganisation der autonomen Verwaltung besprochen wurden, zu leiten und deren Beschlüsse auszuführen.

Die Geschäfte der Kreisregierung wären vom Vorsteher der Behörde unter eigener Verantwortung zu besorgen, soweit nicht die Beiziehung eines Kollegiums vorgeschrieben würde.

Für wichtigere Angelegenheiten der staatlichen Verwaltung wäre die Einholung des Gutachtens des Kreisausschusses vorzusehen.

Als Vorsteher der Behörde hätte ein politischer Beamter (Kreishauptmann, VI. Rangsklasse) zu fungieren.

Dem Kreishauptmanne wären Räte (Kreisregierungsräte, VII. Rangklasse), sowie das sonst erforderliche Hilfspersonale, einschließlich der notwendigen Fachorgane beizugeben.

Landesfürstliche Polizeibehörden.

Hand in Hand mit der neuen Organisation der politischen Behörden hätte auch eine Reform der Organisation der landesfürstlichen Polizeibehörden zu gehen.

Insbesondere die Abgrenzung des Wirkungskreises dieser Behörden gegenüber den politischen Behörden und autonomen Organen bedarf einer eingehenden Revision.

Auch wären die Polizeibehörden in das System der Organisation der politischen Behörden entsprechend einzufügen.

Landesbehörden.

Als oberste Verwaltungsbehörde in jedem Lande hätte die Landesregierung zu funktionieren. Der Wirkungskreis der Landesbehörde hätte die Entscheidung über Angelegenheiten der staatlichen politischen Verwaltung — abgesehen von der Verwaltungsgerichtsbarkeit — in erster und zweiter Instanz zu umfassen; in erster Instanz in bestimmten, der Entscheidung der Landesbehörde vorzubehaltenden Angelegenheiten, in zweiter Instanz dort, wo die Kreisbehörden in erster Instanz entschieden hätten.

Der Landeschef hätte die Verwaltung unter persönlicher Verantwortung auszuüben, soweit er nicht durch besondere Vorschriften zur Beiziehung eines Kollegiums verpflichtet wäre.

Dem Landeschef (III. und IV. Rangsklasse) wären höhere Beamte als Stellvertreter (IV. und V. Rangsklasse), Räte (VI. Rangsklasse) und das erforderliche Hilfspersonale beizugeben.

Die zur Verwaltung bestimmter Geschäfte bestellten Landeskommissionen blieben aufrecht, soweit sie nicht aus besonderen in der Durchführung der Reform gelegenen Gründen zu beseitigen wären.

Ministerien.

Die Ministerien hätten nach wie vor die höchsten Behörden in allen Verwaltungsangelegenheiten ihres Ressorts zu bleiben; auf Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Polizeistrafgerichtsbarkeit würden sie jedoch keinen Einfluß mehr nehmen.

Die Entscheidung soll ihnen in allen jenen wichtigen Angelegenheiten der staatlichen politischen Verwaltung überlassen bleiben, welche in erster Instanz von der Landesbehörde entschieden worden sind.

Auf dem Gebiete der autonomen Verwaltung würden die Ministerien nur in legislativen Angelegenheiten oder solchen administrativen Angelegenheiten, welche nach den Gesetzen der Allerhöchsten Genehmigung vorbehalten sind, mitzuwirken berufen sein.

Die Organisation der staatlichen Behörden, wie sich dieselben nach diesen Vorschlägen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung ergeben würde, ist aus der Beilage zu ersehen.

IV. Scheidung der Verwaltungsrechtspflege von der Verwaltung und Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Scheidung der Verwaltungsrechtspflege von der Verwaltung.

Zunächst soll die Verwaltungsrechtspflege von der Verwaltung geschieden werden.

Hiebei ist an eine materielle Abgrenzung des Gebietes der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Art der preußischen Gesetze gedacht, indem auf allen Gebieten der inneren Verwaltung die Angelegenheiten taxativ aufgezählt werden sollen, welche dieser Gerichtsbarkeit vorbehalten sind.

!!

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit soll in den drei unteren Instanzen bei denselben staatlichen Behörden ausgeübt werden, welchen die politische Verwaltung anvertraut ist. Jedoch sollen diese Behörden für die Verwaltungsrechtspflege als Verwaltungsgericht mit kollegialer Zusammensetzung, in den zwei untersten Instanzen unter Zuziehung des Laienelementes, fungieren und hiebei an ein Verfahren, welches auf den Grundsätzen der Unmittelbarkeit, Mündlichkeit und Öffentlichkeit aufgebaut ist, gebunden sein.

Es wären vier Kategorien von Verwaltungsgerichten in Aussicht zu nehmen, und zwar:

das Bezirksverwaltungsgericht;

das Kreisverwaltungsgericht;

das Landesverwaltungsgericht,

endlich in letzter Instanz im wesentlichen als Revisions- und Kassationsgericht: der oberste Verwaltungsgerichtshof.

Bezirksverwaltungsgericht.

Das Bezirksverwaltungsgericht wäre für die Verwaltungsrechtspflege auf dem Gebiete der Verwaltung der Gemeinden und Bezirke bestimmt.

Als Bezirksverwaltungsgericht hätte der Bezirksausschuß unter dem Vorsitze des Bezirksamtmannes zu fungieren.

In Städten mit eigenem Statute wäre ein staatlicher Beamter mit der Leitung der Bezirksverwaltungsgerichte zu betrauen, die Beisitzer wären vom Gemeinderate zu wählen. Ob das Gebiet der kleineren Städte der bezeichneten Kategorien nicht einfach in den Wirkungskreis des benachbarten Bezirksverwaltungsgerichtes einbezogen werden könnte, wäre zu erwägen.

Kreisverwaltungsgericht.

Das Kreisverwaltungsgericht hätte in erster Instanz in allen Angelegenheiten der Verwaltungsrechtspflege zu entscheiden, welche zum Gebiete der staatlichen inneren Verwaltung gehören; zugleich hätte das Kreisverwaltungsgericht die zweite und letzte regelmäßige Instanz für alle Angelegenheiten zu bilden, in denen das Bezirksverwaltungsgericht in erster Instanz entschieden hat.

Das Kreisverwaltungsgericht hätte unter dem Vorsitze des Vorstehers der Kreisbehörde (Kreishauptmann) oder dessen Stellvertreters unter Zuziehung von Beisitzern zu funktionieren. Die Beisitzer wären von der Regierung mit einer bestimmten Funktionsdauer zu berufen. Inwieweit für die Beisitzer beim Kreisverwaltungsgerichte Vorschläge einzelner Korporationen in Aussicht zu nehmen wären, müßte dem weiteren Studium vorbehalten werden.

Die Stellung der Beisitzer wäre analog der Stellung der Beisitzer bei den Zivilgerichten auszugestalten.

Landesverwaltungsgericht.

Das Landesverwaltungsgericht, welches bei der politischen Landesbehörde einzusetzen wäre, hätte als zweite und letzte regelmäßige Instanz in allen Verwaltungsrechtsangelegenheiten zu fungieren, in denen das Kreisverwaltungsgericht in erster Instanz entschieden hat. Ebenso hätte das Landesverwaltungsgericht für das Gebiet der ~~großen Landeshaupt-~~ und Statutarstädte, welche nicht in die Kreiseinteilung einbezogen sind, in allen Angelegenheiten der Verwaltungsrechtspflege als zweite Instanz zu fungieren.

Weiter wäre das Landesverwaltungsgericht, als außerordentliche Revisionsinstanz, zur endgültigen Entscheidung über die erfolgte Sistierung eines Beschlusses des Kreisausschusses berufen.

Das Landesverwaltungsgericht bestünde aus dem Landeschef und seinen Vertretern als Vorsitzenden und einer Anzahl von Räten, welche entweder die Qualifikation zum Richteramte oder zum höheren politischen Verwaltungsdienste haben müßten.

Bei der Zusammensetzung der Senate wäre eine gleichmäßige Heranziehung der zum Richteramte und zum höheren Verwaltungsdienste qualifizierten Räte vorzusehen.

Die Räte des Landesverwaltungsgerichtes (auch die politischen Beamten mit Ausschluß des Vorsitzenden) wären nach denselben Vorschriften wie richterliche Beamte zu behandeln.

Oberster Verwaltungsgerichtshof.

Der Oberste Verwaltungsgerichtshof hätte in allen Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit im wesentlichen als Revisions- und Kassationsgericht zu fungieren, dessen Entscheidung nur in bestimmten, im Gesetze taxativ aufzuzählenden Nichtigkeitsfällen angerufen werden darf.

Die Reform wäre so durchzuführen, daß die Kompetenzsphären der Ministerien und des Obersten Verwaltungsgerichtshofes sich gegenseitig ausschließen. Über Kompetenzkonflikte zwischen diesen hätte das Reichsgericht zu entscheiden.

Der Wirkungskreis des Obersten Verwaltungsgerichtshofes in polizeilichen Strafsachen soll noch später erörtert werden.

Was die Einrichtung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes betrifft, so sei vorläufig nur bemerkt, daß die hier besprochene oberste Stelle für die Verwaltungsgerichtsbarkeit von dem Obersten Verwaltungsgerichte für die staatliche Finanzverwaltung zweckmäßiger zu trennen wäre.

Reichsgericht.

Durch die geschilderte Reform würde auch die Wirkungssphäre des Reichsgerichtes berührt. Wegfallen würde aus dem Wirkungskreise dieses Gerichtes die Entscheidung über Kompetenzkonflikte zwischen der autonomen und der staatlichen Verwaltung (Artikel 2 b des Staatsgrundgesetzes).

Eingeschränkt würde die Kompetenz des Reichsgerichtes in Bezug auf die Judikatur bei Verletzungen eines durch die Verfassung gewährleisteten politischen Rechtes.

Da die Verwaltungsgerichtsbarkeit in allen Instanzen organisiert werden soll, liegt kein Grund vor, die Beschwerden in der vorangeführten Richtung

einem besonderen Gerichtshofe zu übertragen. Soweit es sich daher um Verwaltungsrechtsangelegenheiten handelt, wären die betreffenden Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden wegen der oben bezeichneten Verfassungsverletzungen ebenso zu berufen, wie über andere Gesetzesverletzungen. Insbesondere auch bei den Wahlen wäre die Entscheidung über Reklamationen den Verwaltungsgerichten zu übertragen, und es entfiele damit der letzte Grund, nach Vollzug einer Wahl akademische Urteile des Reichsgerichtes in Angelegenheit dieser Wahl hervorzurufen.

Die Kompetenz des Reichsgerichtes auf dem Gebiete der Rechtssprechung über die verfassungsmäßigen politischen Rechte der Staatsbürger wäre daher nur insoweit aufrechtzuerhalten, als es sich nicht um Angelegenheiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern um solche der Verwaltung handelt, in welchen nach dem Projekte die staatlichen Verwaltungsbehörden (einschließlich der Ministerien) zur Verfügung berufen wären. In diesen Fällen wäre aber den Erkenntnissen des Reichsgerichtes die Vollzugswirkung insoweit einzuräumen, als dieselbe heute den Erkenntnissen des Verwaltungsgerichtshofes gegeben ist, nämlich die Verwaltungsbehörden wären zu verpflichten, in der Sache, welche den Gegenstand einer kassatorischen Entscheidung des Reichsgerichtes gebildet hat, die weiteren Verfügungen zu treffen, wobei sie an die Rechtsanschauung des Reichsgerichtes gebunden wären.

Polizeistrafwesen.

V. Reorganisation des Polizeistrafwesens.

Im Polizeistrafwesen ist eine Reform in dreifacher Richtung geboten:

1. in materieller Beziehung,
2. in prozessualer Hinsicht,
3. in Bezug auf die Organisation der Strafbehörden.

Polizeistrafgesetzbuch.

Was den ersten Punkt anbelangt, so würde die Schaffung eines Polizeistrafgesetzbuches gewiß einem dringenden Bedürfnisse entsprechen; die Ausarbeitung eines solchen Werkes ist aber eine so umfangreiche und schwierige Arbeit, daß sie nicht als Anhängsel der Reform der inneren Verwaltung in Angriff genommen werden könnte, sondern ein namhaftes Reformwerk für sich darstellen würde.

Im unmittelbaren Zusammenhange mit der Reorganisation der inneren Verwaltung steht aber die Erlassung neuer ausreichender Verfahrensvorschriften auf dem Gebiete des Polizeistrafwesens.

Mandatverfahren.

Hier hätte eine möglichst ausgedehnte Anwendung des Mandatverfahrens Platz zu greifen; für den Fall eines Einspruches wäre durch strenge Formvorschriften für eine ausreichende Rechtssicherheit Sorge zu tragen.

Was die Organisation der Strafbehörden anbelangt, so wären bei der Reform folgende Prinzipien zu beobachten:

Grundzüge der Behördenorganisation.

1. Die Handhabung des Mandatverfahrens wäre allen beeideten öffentlichen Sicherheitsorganen innerhalb ihres Wirkungskreises zu übertragen.

2. Die Entscheidung in Strafsachen in erster Instanz wäre möglichst bei einer Behörde zu konzentrieren.

3. Die unmittelbare Ausübung der Strafgewalt in erster Instanz wäre ausschließlich in die Hände von politischen Staatsbeamten, welche durch ihre juridische Vorbildung und durch die Ablegung der politischen Staatsprüfung eine Gewähr für die ausreichende Kenntnis der einschlägigen Verwaltungsgesetze bieten, zu legen.

4. In höheren Instanzen wäre die Entscheidung in Strafsachen nach Art der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu organisieren.

Unter Wahrnehmung dieser Grundsätze wäre die Organisation der Strafbehörden für das gesamte Gebiet der autonomen und staatlichen (politischen) inneren Verwaltung etwa folgendermaßen auszugestalten:

Strafbehörde erster Instanz.

Die Entscheidung in Strafsachen — und zwar wo das Mandatverfahren Platz greift, die Entscheidung über die Einsprüche gegen die Mandate und über den Vollzug der letzteren, sowie im übrigen die Fällung der Straferkenntnisse erster Instanz — würde in allen Angelegenheiten der inneren Verwaltung dem Vorsteher der politischen Bezirksbehörde, in Städten mit eigenem Statute dem Vorsitzenden des Bezirksverwaltungsgerichtes und innerhalb des Wirkungskreises der landesfürstlichen Polizeibehörden, dem Vorsteher der Bezirkspolizeibehörden übertragen.

Strafbehörde zweiter Instanz.

In zweiter Instanz würde die Kreisregierung in besonderen Senaten entscheiden, welche aus dem Kreishauptmanne oder einem Stellvertreter als Vorsitzenden und zwei Räten, und zwar einem politischen und einem richterlichen Beamten bestehen.

Für das Gebiet der großen Landeshaupt- und Statutarstädte, welche in die Kreiseinteilung nicht einbezogen sind, hätte die Landesbehörde als Strafbehörde zweiter Instanz in besonderen Senaten, welche analog wie bei der Kreisregierung zusammenzusetzen wären, zu entscheiden.

Die Entscheidungen der Kreis-, beziehungsweise Landesbehörden in Strafsachen wären in der Regel endgültig.

Kassationshof.

Nur wegen einzelner im Gesetze taxativ aufgezählter Nichtigkeitsgründe könnte die Entscheidung des Obersten Verwaltungsgerichtshofes als Kassationshofes angerufen werden, welcher über diese Angelegenheiten in besonderen Strafsenaten zu entscheiden hätte.

Befugnisse der Landeschefs in Strafsachen.

Dem Landeschef wäre in Strafsachen zu übertragen:

1. Die Ausübung des Gnadenrechtes ohne Einschränkung.

2. Die Anrufung der Entscheidung des Kassationshofes von amtswegen bei schweren Nichtigkeitsgründen zur Wahrung des Gesetzes.

VI. Dienstpragmatik der staatlichen Verwaltungsbeamten.

Dienstpragmatik.

Das Werk einer Reform der inneren Verwaltung wäre unvollständig, wenn die pragmatischen Dienstbestimmungen der Staatsbeamten hiebei ohne Berücksichtigung blieben.

Die Bedeutung einer Dienstpragmatik wird allerdings von vielen Seiten vielleicht zu hoch eingeschätzt; auf der einen Seite erwarten die Staatsbeamten in ihrer Mehrzahl von einer solchen Pragmatik eine Sicherung ihres Fortkommens in einem Ausmaße, welches keine Vorschrift ihnen gewähren kann, auf der andern Seite wird von einer gesetzlichen Festlegung der Stellung des Beamten eine Gefährdung der Interessen der öffentlichen Verwaltung befürchtet, die keineswegs unvermeidlich wäre.

Einzelne pragmatische Bestimmungen, welche für die Reform der inneren Verwaltung von Bedeutung sind, wurden oben bereits erwähnt (Stellung der Räte beim Landesverwaltungsgerichte 2c.). Von Interesse für diese Reform sind aber insbesondere die Vorschriften, welche eine entsprechende Ausbildung der juristischen Konzeptsbeamten sichern sollen.

Ausbildung der Konzeptsbeamten.

In dieser Beziehung sollen einige vorläufige Vorschläge im nachstehenden skizziert werden:

Änderung der Studienordnung.

Zunächst muß die Änderung der juridischen Studienordnung als ein dringendes Bedürfnis der öffentlichen Verwaltung bezeichnet werden.

Die Reformvorschläge könnten entweder darauf abzielen, die sogenannten rechtshistorischen Studien für alle Kandidaten des öffentlichen Dienstes noch weiter zu beschränken, um für das Studium des Staatsrechtes, des Verwaltungsrechtes, der Volkswirtschaftslehre und der Volkswirtschaftspolitik, sowie der Finanzwissenschaft einen breiteren Raum zu gewinnen, oder es müßte angestrebt werden, die juridische Studienordnung für die Kandidaten des öffentlichen Verwaltungsdienstes besonders festzusetzen.

Bekanntlich werden gegen alle derartigen Vorschläge ernste Bedenken ins Treffen geführt, schließlich wird es aber nicht umgangen werden können, den erhöhten Anforderungen, welche zufolge der Ausgestaltung aller Verhältnisse des öffentlichen Lebens an unsere innere Verwaltung gestellt werden, durch entsprechende Ausbildung der Organe dieser Verwaltung Rechnung zu tragen.

Die weiteren Reformen werden sich auf die Heranbildung der jungen Beamten durch die Art der praktischen Verwendung derselben, auf den Nachweis der Erfordernisse zur Erlangung einer stabilen Anstellung und zur Erreichung eines Amtes mit höheren Funktionen beziehen.

Was zunächst die praktische Verwendung der neueingetretenen Kandidaten anbelangt, so haben die Erfahrungen gelehrt, daß alle von den richtigsten Intentionen geleiteten Anordnungen, Mahnungen und Belehrungen in dieser Beziehung stets ohne dauernden Erfolg waren, da die Art der Verwendung der jungen Beamten zumeist durch den Mangel an ausreichenden Kräften für die Besorgung der laufenden Geschäfte, bedingt ist.

Probepraxis.

Es wäre gewiß geboten, für die Art der Verwendung der jungen Leute im politischen Dienste vor Ablegung der politischen Staatsprüfung bindende Vorschriften zu schaffen, was um so leichter durchführbar wäre, als einerseits die Verwendbarkeit ungeprüfter Aspiranten in einer geordneten Verwaltung immer nur eine beschränkte sein kann, andererseits eine gleichmäßige Behandlung aller jungen Beamten in den ersten Jahren der Dienstzeit gewiß gerechtfertigt ist, und eine entsprechende Individualisierung derselben im Hinblicke auf ihre besondere Qualifikation der späteren Verwendung vorbehalten bleiben kann.

In dieser ersten Probedienstzeit wäre der Neueingetretene mit dem Dienste bei den drei unteren Instanzen in allen Beziehungen vertraut zu machen; zugleich aber wäre dafür Sorge zu tragen, daß der junge Beamte seine Kenntnisse auf dem Gebiete des österreichischen Staats- und Verwaltungsrechtes angemessen erweitere und vertiefe.

Erste politische Staatsprüfung.

Nach Ablauf dieser Vorbereitungszeit, die, so lange die jetzige juristische Studienordnung fortbesteht, mindestens drei Jahre — bei ausreichender theoretischer Vorbildung der Verwaltungsbeamten auf der Universität mindestens zwei Jahre — höchstens aber vier Jahre zu dauern hätte, wäre der Aspirant bei entsprechender Dienstleistung zur ersten politischen Staatsprüfung zuzulassen, durch welche Prüfung sowohl das theoretische fachliche Wissen als die praktische Ausbildung des Betreffenden festzustellen wäre.

Die bei der Prüfung abzugebende Qualifikation wäre eine dreifache:

mit Auszeichnung entsprochen, entsprochen, nicht entsprochen.

Wenn die Qualifikation des Kandidaten eine entsprechende wäre, so hätte derselbe mit der Ablegung der Prüfung einen Anspruch auf seine sofortige definitive Anstellung, und zwar, bei Beibehaltung des jetzigen Rangsklassensystems, als Regierungskonzipist in der X. Rangsklasse. Die ausgezeichnete Qualifikation hätte bei sonstiger Eignung des Beamten in allen Beziehungen als Empfehlung für die außerturliche Beförderung zu gelten.

Hätte der Kandidat nicht entsprochen, so könnte er ausnahmsweise zu einer neuerlichen Probepraxis von einem Jahre und zur Wiederholung der Prüfung nach diesem Zeitraume zugelassen werden.

Der Sustentationsrevers bei der Zulassung zur Probepraxis wäre aufzulassen, hingegen **unbemittelten** Aspiranten während der Dauer der Probepraxis bis zur erstmaligen Ablegung der ersten politischen Staatsprüfung ein Adjutum in einer solchen Höhe zu geben, daß der Kandidat aus demselben seinen Unterhalt anständig bestreiten kann (2000 K jährlich).

Die Probepraxis wäre in die Pensionszeit einzurechnen, der Rang der Beamten in der untersten Stufe würde sich aber nach dem Zeitpunkte der Ablegung der politischen Prüfung bestimmen.

Zweite politische Staatsprüfung.

Frühestens zehn Jahre nach Eintritt in den Staatsdienst und acht Jahre nach Ablegung der ersten politischen Staatsprüfung wäre der Beamte über sein Ansuchen zur zweiten politischen Staatsprüfung zuzulassen.

Die erfolgreiche Ablegung dieser zweiten Prüfung soll die Erlangung qualifizierter Posten ermöglichen.

Als solche Posten hätten die Stellen der nachbezeichneten Funktionäre zu gelten:

1. Kreishauptleute und zur Vertretung derselben berufene politische Beamte;

2. politische Landesregierungsräte, insoweit dieselben Sitz und Stimme beim Landesverwaltungsgerichte oder im Strafsenate haben, ebenso Kreisregierungsräte, welche im Strafsenate eine Stimme führen sollen;

3. mit der Vertretung der Landeschefs betraute Beamte;

4. Sektionschefs, Referenten und deren Vertreter im Ministerium des Innern und in den übrigen Ressortministerien, soweit dieselben aus dem Kreise der politischen Beamten entnommen werden sollen;

5. Räte des Verwaltungsgerichthofes und eventuell des Reichsgerichtes einschließlich der Senatspräsidenten, soweit dieselben die Qualifikation der politischen Beamten haben sollen.

Diejenigen politischen Beamten, welche die zweite politische Prüfung nicht ablegen, würden nach dem vorgeschlagenen Systeme eventuell die Stellen von solchen Kreisregierungsräten oder Landesregierungsräten, welche nicht zu einer der oben bezeichneten Funktionen berufen sind, erlangen, also bis zur VI. Rangsklasse vorschreiten können. Auch die Anstellung als Bezirksamtmann soll bereits vor der Ablegung der zweiten Staatsprüfung erfolgen können, doch würde zur Erlangung dieser Stelle ein Minimaldienstalter, etwa sechs Jahre nach Ablegung der ersten Staatsprüfung, vorzuschreiben sein.

Andrerseits sollte die Ernennung zum Kreishauptmanne eine mindestens zweijährige Funktion als Bezirksamtmann zur Voraussetzung haben.

Zur zweiten Prüfung, welche als eine strenge gedacht ist, soll ein Kandidat auf Grund einer Hausarbeit und eventuell einer sechs- bis zwölfmonatlichen Probepraxis im Ministerium des Innern zugelassen werden.

Die Prüfung soll nur im Ministerium selbst vor eigenen Prüfungskommissionen abgelegt werden können, um eine gleichmäßige Beurteilung aller derjenigen, welche sich dieser Prüfung unterziehen, zu sichern.

Bezüglich der Qualifikation wären analoge Bestimmungen wie bei der ersteren Prüfung zu treffen.

Die zweite politische Staatsprüfung sowie die Probepraxis im Ministerium hätte den Zweck, die Eignung der Verwaltungsbeamten zu den höheren Funktionen sicherzustellen.

Die für diese Prüfung gelieferten Hausarbeiten, die vorgezeichnete aktuelle Fragen zu behandeln hätten, könnten für die Ministerien unter Umständen auch als schätzenswerte Materialien für legislative Arbeiten in Betracht kommen, jedenfalls wären dieselben aber geeignet, den Verwaltungsbeamten einen Anlaß zur wissenschaftlichen Fortbildung zu bieten.

Bei den vorerwähnten Vorschlägen wurde von der Anschauung ausgegangen, daß einerseits Maßnahmen, welche die weitere Ausbildung der politischen Beamten gewährleisten, nach den gemachten Erfahrungen dringend geboten sind, anderseits aber auch hinsichtlich der Erlangung der höheren Posten gewisse Regeln geschaffen werden könnten, ohne daß hiedurch eine Schädigung der maßgebenden Interessen der öffentlichen Verwaltung bewirkt würde.

Einheitlicher Konkretalstatus.

Die volle Gleichmäßigkeit in den Verhältnissen, unter welchen die politischen Beamten dienen, könnte allerdings nur durch einen einheitlichen Konkretalstatus erreicht werden.

Die Einführung eines solchen Status würde aber voraussichtlich schon an den praktischen Schwierigkeiten, welche sich aus den Sprachenverhältnissen in den verschiedenen Ländern ergeben, scheitern.

Auflassung des Rangsklassensystems.

Die einzige Möglichkeit, zu einem solchen einheitlichen Status zu kommen, wäre der vollständige Bruch mit dem bisherigen Rangsklassensysteme, eine bereits oft ventilierte Frage, welche gewiß ein eingehendes Studium verdient, wenn auch ein solches Projekt nur schwer mit den bei uns allgemein herrschenden Anschauungen in Einklang gebracht werden kann.

Ausbildung der Kanzleibeamten.

Von besonderer Wichtigkeit für die Amtsgebarung der Verwaltungsbehörden wäre ferner die Einführung einer höheren Kategorie von Kanzleibeamten, von denen ein Bildungsnachweis (Untergymnasium, Unterrealschule oder Bürgerschule) und der Nachweis fachlicher Kenntnisse (Staatsprüfung nach ein- bis zweijähriger Praxis) zu fordern wäre und denen ein großer Teil derjenigen Geschäfte überlassen werden könnte, die heute bei den unteren Instanzen von juristisch ausgebildeten Beamten besorgt werden müssen.

Übersicht der zu erlassenden Gesetze.

Zum Schlusse dieser Skizze sei noch eine Übersicht derjenigen Gesetze, welche zur Durchführung des obengeschilderten Reformwerkes gleichzeitig erlassen werden müßten, im nachstehenden gegeben.

I. Reichsgesetze.

1. Gesetz, betreffend die Festsetzung des Wirkungskreises der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung;

2. Gesetz, betreffend die Organisation der Verwaltungsgerichte,

im Zusammenhange damit

3. Änderung des Artikels 15 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt, 2. und 3. Absatz, und

4. des Gesetzes, betreffend die Errichtung des Verwaltungsgerichtshofes;

5. Änderung des Staatsgrundgesetzes über die Einsetzung eines Reichsgerichtes und

6. des Gesetzes über die Organisation des Reichsgerichtes;

7. Gesetz über das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und die Vollziehung der Erkenntnisse derselben;

ferner

8. Gesetz über die Organisation und Einrichtung der landesfürstlichen, politischen und polizeilichen Verwaltungsbehörden;

9. Gesetz über das Verfahren vor diesen Behörden;

10. Gesetz über das Polizeistrafverfahren;

11. Gesetz über die Anstellung, Ausbildung und Beförderung der Beamten bei den politischen Behörden.

II. Landesgesetze.

12. Neue Gemeindegesetze, und zwar

a) für große Landeshaupt- und Statutarstädte;

b) für die übrigen Städte mit eigenem Statute;

c) für sonstige größere Städte;

d) für die übrigen Gemeinden.

13. Gesetze, betreffend die Bezirksvertretungen.

14. Gesetze über die Organisation der Kreisvertretungen.

15. Abgrenzung des Wirkungskreises der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete der Landesgesetzgebung.

Übersicht

des behördlichen Instanzenzuges nach der Reorganisation.

1. In der Verwaltung der autonomen Körperschaften, und zwar der

Instanzen	Gemeinden: Statutarstädte, welche in die Kreiseinteilung einbezogen sind,	Gemeinden: mit Ausnahme der Statutarstädte	Bezirke	Kreise
I.	Magistrat	Gemeindevorstehung	Bezirksvertretung	Kreistag
II.	Kreisausschuß	Bezirksausschuß	Kreisausschuß	.
III.	.	Kreisausschuß	.	.
Außerordentliche Revisionsinstanz	Landesverwaltungsgericht			

2. In der staatlichen Verwaltung.

I.	Bezirksamt	Kreisregierung	Landesregierung
II.	Kreisregierung	Landesregierung	Ministerium

3. In Angelegenheiten der Verwaltungsrechtspflege.

	Für Statutarstädte, welche in die Kreiseinteilung nicht einbezogen sind,	Für die übrigen Gebiete	
I.	Bezirksverwaltungsgericht	Bezirksverwaltungsgericht	Kreisverwaltungsgericht
II.	Landesverwaltungsgericht	Kreisverwaltungsgericht	Landesverwaltungsgericht
Außerordentliche Instanz	Oberster Verwaltungsgerichtshof		

4. In Strafsachen.

	Für Statutarstädte, welche in die Kreiseinteilung nicht einbezogen sind,	Für Statutarstädte, welche in die Kreiseinteilung einbezogen sind,	Für die übrigen Gebiete
I.	Vorsitzender des Bezirksverwaltungsgerichtes beziehungsweise Vorsteher der Bezirkspolizeibehörde		Bezirksamtmann
II.	Landesregierung	Kreisregierung	Kreisregierung
Außerordentliche Instanzen	Landeschef in Gnadensachen, Oberster Verwaltungsgerichtshof als Kassationshof		

Aus der k. k. Hof- und Staatsdruckerei.

LIBRARY OF CONGRESS
0 010 635 858 8