



WOCHENSCHRIFT DES ARCHITEKTEN-VEREINS ZU BERLIN

HERAUSGEGEBEN VOM VEREINE

Erscheint Sonnabends u. Mittwochs. — Bezugspreis halbjährl. 4 Mark, postfrei 5,30 Mark, einzelne Nummern von gewöhn. Umfange 30 Pf., stärkere entspr. teurer
Der Anzeigenpreis für die 4 gespaltene Pettzelle beträgt 50 Pf., für Behörden-Anzeigen und für Familien-Anzeigen 80 Pf. — Nachlaß auf Wiederholungen

Nummer 52

Berlin, Sonnabend den 28. Dezember 1912

VII. Jahrgang

Zu beziehen durch alle Buchhandlungen, Postämter und die Geschäftsstelle Carl Heymanns Verlag in Berlin W. 8, Mauerstr. 43.44

Alle Rechte vorbehalten

Die Verwaltung in Staats- und Privatbetrieben, insbesondere die Stellung der Beamten

Vortrag, gehalten auf Veranlassung des Studienausschusses im A.V.B. am 11. und 12. Dezember 1912,
vom Vizeadmiral a. D. v. Ahlefeld

Den Anlaß zu den Untersuchungen, die im nachstehenden verhandelt werden sollen, bot der Kieler Werftprozeß und die sich an ihn anschließenden Parlamentsverhandlungen. Ich glaube mich berufen, dazu im „Tag“ (17. und 18. Dezember 1909 und 19. und 20. Januar 1910)*) das Wort zu ergreifen, weil ich vier Jahre Oberwerftdirektor in Kiel, dann fünf Jahre Werftdepartementsdirektor im Reichsmarineamt, seit meinem Abschied aber Vorsitzender des Vorstandes der Aktiengesellschaft „Weser“ bin, einer Schiffswerft mit 5000 Arbeitern und 40 Millionen Umsatz. Ich hatte also Gelegenheit, einen Staats- und einen Privatbetrieb genau kennenzulernen. Es gibt gar nicht so sehr viele, die diese Gelegenheit gehabt haben und unter ihnen meines Wissens keinen, der mit seiner Kenntnis vor die Öffentlichkeit getreten wäre.

War ich auf diese Weise einerseits qualifiziert, das Thema aufzunehmen, so muß doch andererseits auch im Auge behalten werden, daß meiner Qualifikation enge Grenzen gezogen sind. Ich verstehe nichts von den großen Staatsbetrieben mit Gewinnabsicht der Post, der Eisenbahn, des Bergbaues und vieler andern.

Die ehrenvolle Aufforderung des Architekten-Vereins, diesen Vortrag zu halten, verdanke ich der Gesellschaft für wirtschaftliche Ausbildung. Sie ist durch den Artikel im „Nauticus“ 1910: Marineverwaltung, Bürokratismus und Verwaltungsreform, auf den der gegenwärtige Vortrag aufgebaut ist auf mich aufmerksam gemacht worden.

1a. Begriffe von Staats- und Privatbetrieben

Der Name Betrieb deutet zunächst auf Fabriken, Werkstätten, deren es in Heer und Marine ja genug gibt, er läßt sich aber auch zwanglos ausdehnen auf Bauverwaltungen oder Verwaltungen von Häfen, Kanälen, Gasanstalten, Schlachthöfen, Straßenbahnen und vieles dergleichen mehr.

Oft aber hören wir den Gegensatz Staatsbetrieb und kaufmännischer „Betrieb“, also den Begriff hier wieder ganz losgelöst von Fabrikation = Warenanfertigung, denn das eigentliche Gebiet des kaufmännischen Betriebs ist der Handel, Ankauf und Wiederverkauf ohne Veränderung oder Veredlung der Ware. Im Geschäftsleben der Industrie kommt neben dem Fabrikationsbetriebe ein recht beträchtlicher Handel in Betracht. Nämlich Ankauf des Rohmaterials und nach Veredlung — Wiederverkauf der Fertig — oder Halbfertig — Ware. Der Sprachgebrauch gestattet aber endlich auch unter dem Worte „Betrieb“ nur die Geschäftsführung oder das Geschäftsgebahren innerhalb einer Behörde oder eines Privatgeschäftes zu verstehen. In diesem Sinne schlägt die Behandlung in das Gebiet dieses meines Vortrags.

Also 1a abschließend: Wir verstehen unter Staats- und Privatbetrieben hauptsächlich industrielle Anlagen, Werkstätten. Daneben die praktische Leitung größerer Anstalten, endlich, und

in gewissem Sinne weit darüber hinausgehend, das kaufmännische und nichtkaufmännische Geschäftsgebahren bei allen Staatsbehörden und Privatgeschäften.

Damit sind wir auf Punkt 1b, den Gegensatz, angekommen.

1b. Gegensatz zwischen Staats- und Privatbetrieben; kaufmännisches und nichtkaufmännisches Geschäftsgebahren

Im Staatsbetriebe ist möglichst alle Organisation und Geschäftsführung kodifiziert. Gedruckt oder schriftlich in Form von verfassungsähnlichen und kräftigen Organisationsbeschreibungen, von Gesetzen, Vorschriften, Bestimmungen, Verfügungen, Reglements, günstigstenfalls Anleitungen und Anweisungen niedergelegt, selbst diese noch mit einer bindenden Kraft.

Es wird dadurch Ordnung geschaffen, Willkür ausgeschlossen, aber zugleich auch eine langsame und umständliche Geschäftsführung herbeigeführt, das Moment der persönlichen Verantwortung ausgeschaltet, ein Handeln ohne eignes Nachdenken, nur nach einer Vorschrift oder einem Vorgang an die Stelle gesetzt. Es werden schnelle, den Umständen angepaßte Maßregeln unmöglich gemacht.

Demgegenüber kennt der Privatbetrieb und das kaufmännische Verfahren gar keine, oder sehr wenig schriftlich festgelegte Organisation. Ueber kurze Satzungen oder Statuten gehen sie in der Regel nicht hinaus. Noch weniger beliebt und angewendet sind schriftliche oder gedruckte Dienstvorschriften, Bestimmungen über die Art der Geschäftsführung, Regeln für diese oder jene Handlungsweise in bestimmten Fällen. Vielleicht daß es irgendwo einmal zu Bekanntmachungen kommt, aber auch dann nur gelten sie für einen neuen Fall, zur Einführung einer neuen Sache oder auf kurze Zeit. Im allgemeinen und weitaus in den meisten Fällen kommt der Privatbetrieb ganz ohne Organisation und Geschäftsanweisung aus.

Es entsteht dadurch natürlich leicht etwas Unübersichtlichkeit, vielfach herrscht grobe und nichts weniger als erwünschte Willkür. Es wird aber grundsätzlich verlangt, daß das Personal verständnisvoll den augenblicklich vorliegenden Verhältnissen angepaßt handelt. Es wird ein Nachdenken, eine Vertiefung in die gerade vorliegende Aufgabe verlangt, bei dem alle Umstände von Einfluß berücksichtigt sein müssen. Dadurch wird nicht nur das Personal in bezug auf seine intellektuellen Fähigkeiten besser ausgenutzt, sondern auch seine Verstandeskraft geübt, und es wird wesentlich schneller, flotter und schließlich, wenn auch nicht fehlerlos, so doch ersprießlich gearbeitet. Ein weiterer Gegensatz äußert sich in der Buchführung. Ich maße mir nicht an, hierin Sachverständiger zu sein, aber zuverlässige Kenner haben mir gesagt, daß die kaufmännische Buchführung nur am Plaz oder nötig ist, wo wäh-

*) Wochenschrift A.V.B. 1910, Anzeigenteil S. 99 und 211.

rend der Abwicklung eines Geschäfts die Gewinnhöhe unsicher bleibt. Bei allen Staatsbetrieben ist das nicht der Fall. Entweder es kommt gar kein Gewinn in Frage oder dieser wird, wie bei der Post und Eisenbahn, durch Einzahlung vor der Leistung gesichert. Immer genügt die kameralistische Buchführung, bei der die Ausgabe von der vorher — im Budget — festgelegten Einnahme abgeschrieben wird. Die kaufmännische Buchführung ist im Staatsbetriebe keine innere Notwendigkeit und schafft nur unnütze Mehrarbeit.

2a. Die Mängel der Staatsbetriebe

Die Güte eines Staatsbetriebs hängt ab von der Güte der Gesetze, nach denen sie sich vollzieht und von der Handhabung dieser Gesetze. Letztere kann im ganzen als recht befriedigend bezeichnet werden; erstere aber insofern nicht, als schon das Vorhandensein allzu vieler Gesetze, Vorschriften, Reglements, Bestimmungen, Anweisungen und Anleitungen ein Uebel darstellt, denn diese verhindern geradezu sowohl eine flotte, den jeweiligen Umständen angepaßte Geschäftsführung, als auch die nach Können beste Umwandlung der im Budget bewilligten Gelder in Gebrauchswerte, obwohl sie dazu geschaffen und erlassen wurden. Das liegt an folgendem: Jedes Gesetz, jede Verordnung oder Bestimmung trägt den doppelten Fluch in sich: erstens, daß sie nicht für alle möglichen Fälle Vorsehung treffen kann, also schon von vornherein unter Umständen Falsches enthält und jedenfalls mit der Zeit immer unzulänglicher wird, zweitens, daß sie unnützes, ja schädliches Schreib- und Formelwesen bringt und kaufmännische, d. h. richtige und zweckmäßige, Betätigung hindert. Schroff ausgedrückt: „Jede Vorschrift ist ein Fehler.“ Das fängt gleich an bei dem Gesetze betreffend den Reichshaushalt, der Grundlage aller Verwaltung, das jedes Jahr von den gesetzgebenden Körperschaften, Krone, Bundesrat und Reichstag erlassen wird: das Jahresbudget. Dieses entsteht bekanntlich, indem an das betreffende Reichsamt oder Ministerium von allen irgendwelche Fonds verwaltenden Stellen der Geldbedarf für das kommende Rechnungsjahr angemeldet wird. Deren Forderungen übersteigen das, was nachher das Budget tatsächlich aufweist, meist sehr beträchtlich. Die Tätigkeit der oberen Instanzen, einschließlich des Reichsmarineamts, besteht deshalb vornehmlich im Streichen und Einschränken der von den unteren Instanzen aufgestellten Forderungen. Der in dieser Weise auf ein leidlich annehmbares Maß gekürzte erste Budgetentwurf geht ans Reichsschatzamt, das nun seinerseits das betreffende Budget mit den Budgets aller andern Reichsbehörden zusammen so lange zu ändern, d. h. natürlich der Hauptsache nach auch wieder zu beschneiden hat, bis sie mit den Reicheinnahmen einigermaßen balancieren oder dem Reichskredit entsprechen. Das so gewonnene umgestaltete zweite Budget geht an den Bundesrat, dessen Tätigkeit in der Regel ebenfalls in der Herabsetzung des Ganzen oder einzelner Teile bestehen wird.

Letztes Stadium des Budgetentwurfs in seiner dritten Gestalt ist dann das Durchlaufen des in der Öffentlichkeit sich abspielenden Prozesses vor dem Reichstag oder Landtag einschließlich seiner Budgetkommissionsverhandlungen. Daß dort Zusätze selten, Abstriche aber das Normale sind, dürfte bekannt sein.

Vom Standpunkte des Reichsamts gesehen, ergeben sich somit zwei verschiedene Abschnitte der Bearbeitung des Budgets. Im ersten gilt es, die von den ihm unterstellten Behörden gestellten, ihrer Höhe wegen vielfach unmöglichen Forderungen einzuschränken, in dem zweiten die als berechtigt und notwendig erkannten Forderungen gegen den dreifachen Ansturm — Reichsschatzamt, Bundesrat und Reichstag — zu verteidigen. Daß es dabei ganz außerordentlicher Arbeitsleistung, Hingebung und Festigkeit bedarf, zumal wenn das Budget so stark wie in den letzten zwölf Jahren anwächst, dürfte leicht einzusehen sein.

Ist nun das Budget genehmigt, so beginnt mit dem neuen Rechnungsjahre, am 1. April, der Verwaltung zweiter und eigentlicher Teil: den beteiligten Dienststellen wird ihre Summe zugewiesen, um damit die etatmäßigen Zwecke zu erfüllen. Diese sind: Bestreiten der Gehälter, Löhne, der Verpflegung; Ausführung von Bauten, Ankauf von Schiffen und der Betrieb.

Eine gute Verwaltung soll das zugewiesene Geld in möglichst hohe Gebrauchswerte umsetzen, d. h. für die Gehälter sollen möglichst tüchtiges Personal angeworben und ausgebildet, für die sächlichen Ausgaben die besten Gebäude, Schiffe, Werkstätten, Schulen, Kasernen, Material usw. beschafft werden. Um das zu erreichen, bedarf es nicht nur einer klugen und festen Leitung nebst einer hingebenden und einsichtigen Beamtenschaft, sondern auch einer durchdachten, zweckmäßigen Organisation der gesamten Verwaltung.

Der Grundgedanke des Jahresbudgets ist zwar durchaus richtig und gesund, insofern, als es der Volksvertretung volle und starke Mitwirkung sichert bei der Bestimmung der Mittel, die für die Reichszwecke aufgewendet werden müssen, aber nicht richtig, weil einer zweckmäßigen und sparsamen Bewirtschaftung hinderlich, ist die Form, die das Budget in fast allen Staaten, die ein Parlament haben, angenommen hat dadurch, daß in ihm die Geldmittel allzusehr spezialisiert sind. Die Regierungen, in unserm Falle die Reichsämter, suchen sich wohl dagegen zu wehren, aber die Parlamente drängen mit aller Gewalt auf immer größere Spezialisierung und verfallen damit in den Fehler, daß sie, statt nur große Grundlinien gesetzlich festzulegen, selber in Details eingreifen. Der französische Ministerpräsident Briand hat das in seiner am 1. April 1910 gehaltenen Rede in vortrefflicher Weise ausgeführt, und da er bei dem Parlamente selbst allseitigen und starken Beifall erntete, so verdient der betreffende Abschnitt seiner Rede im Wortlaute hier angeführt zu werden.

Er sagte: „Es wäre gefährlich für Sie, meine Herren, die Initiative zu einer solchen Maßregel für sich zu verlangen und sich auf ein Gebiet zu wagen, das naturgemäß der Regierung gehört. Jeder Teil hat seine Aufgabe; die Gesetzgeber geben Gesetze und kontrollieren die Akte der Regierung, aber sie haben nicht selbst zu regieren. Das Regieren ist ausschließlich Sache der Regierung, die sich dessen unter ihrer vollen Verantwortlichkeit bewußt ist.“

Das heißt im Grunde nichts anderes als: die allzu weitgehende gesetzliche Festlegung von Einzelheiten ist schädlich, weil sie a) den Bureaukratismus erzeugt und b) die gute, sparsame, kaufmännische Bewirtschaftung der Geldmittel behindert.

Das führt uns auf einen zweiten viel genannten und beklagten Mangel des Staatsbetriebes. Er wird beschuldigt, teurer zu arbeiten als der Privatbetrieb. Gemeinhin wurde angenommen um 25%. Die Marine hat einen guten Vergleich, wenn sie von zwei gleichartigen Schiffen, gleichzeitig das eine auf einer Kaiserlichen, das andere auf einer Privatwerft bauen läßt. Es gelingt zwar den Kaiserlichen Werften mit der Summe, die die Privatwerft erhielt, auszukommen, aber letztere bestritt dann aus der ihr genehmigten Summe mehr als der Staatsbetrieb: a) die Gehälter der Beamten, b) die Werftbedürfnisse an Gebäuden, Hellings, Krähen, Uferbauten, Werkzeugmaschinen, Kesselanlagen, Gleisen usw. und c) den Gewinn.

Die Zahl 25% dürfte indeß zu hoch gegriffen sein, weil die Staatswerften neuerer Zeit auch einen Teil der Beamtengehälter und der Werftbedürfnisse aus den Neubaumitteln bezahlen und weil der Gewinn sehr schmal ausgefallen ist.

2b. Wesen und Ursache des Bureaukratismus

Um dieses a) zu begründen, wird es vorweg notwendig sein, darzulegen, was gemeinhin unter Bureaukratismus verstanden wird. Man kann zuerst sagen: Er ist etwas schlechthin Schlechtes, Unerwünschtes und Unzweckmäßiges, denn er ist das Gegenstück von kaufmännischer Art oder kaufmännischem Verfahren. Dieses ist zwar schwer zu definieren, denn es ist nirgends kodifiziert, selbst das Handelsgesetzbuch hat sich wohlweislich davor gehütet, den Begriff in Worte zu fassen. Es sagt z. B. § 241 von den Aktiengesellschaften: „Die Mitglieder des Vorstandes haben bei ihrer Geschäftsführung die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmanns anzuwenden“, damit dem freien Ermessen des Richters zum Segen der Welt überlassend, was im einzelnen Fall als Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmanns angesehen werden kann, und was nicht. Kaufmännisch verfahren heißt einfach: verständig, zweckdienlich und ehrlich handeln, so daß ein möglichst hoher, aber noch zulässiger Gewinn erzielt wird.

Demgegenüber ist die schematische, d. h. in viele Formeln, Gesetze, Vorschriften usw. eingeeengte Behandlung der Staatsgeschäfte, oben der Bureaukratismus, langsam, umständlich, mit vielem Schreibwerk verbunden und unnötig ausgedehnt, so daß schließlich das Geschäft vor lauter Formalitäten, die angeblich zu seiner Erledigung nötig sind, ganz verschwindet oder doch nicht zu seinem Rechte kommt. Häufig verbunden wird dieser Begriff mit einer zweiten, davon ganz gesonderten Eigentümlichkeit des Bureaukratismus, wonach die Geschäftserledigung nicht auf dem Gebiete der Praxis, der Tätigkeit erfunden ist, sondern am grünen Tisch, im Bureau, woher er denn seinen Namen hat und personifiziert wird in einem dem öffentlichen Leben ganz entfremdeten Beamten, der sich zu gut und weise dünkt, um sich auch nur zu erkundigen, geschweige denn durch Augenschein kennen zu lernen, was für den mitten im vollen Betriebe des Lebens stehenden Mann das eigentlich Notwendige und Richtige sei. Vielfach wird der Bureaukratismus als eine

von der „Regierung“ oder regierungsähnlichen Geschäftsleitungen gewollte oder wenigstens infolge Unfähigkeit geduldete Institution angesehen, die abzuschaffen und durch eine vernünftige Geschäftsordnung zu ersetzen es nur des guten Willens und der Kenntnis kaufmännischer Gebräuche bedürfe.

Daß letzteres nicht richtig ist, liegt auf der Hand. Die Regierungen können eigentlich gar kein anderes Bestreben haben, als durch Gesetze und Bestimmungen möglichst wenig gebunden zu sein oder, anders ausgedrückt, eine möglichst große Bewegungsfreiheit zu erhalten, ebenso wie im kaufmännischen Betriebe: sie wird ihr nur von den Parlamenten nicht zugestanden. Einen typischen Fall, daß dem so ist, bietet die Reichstagsverhandlung von 1909 (S. 7134 A), wo ein Regierungskommissar, der ein Neuling im Parlamentarismus war, bat, der Marine gewisse kleine Bewegungsfreiheit zugunsten einer besseren Geschäftsführung zu gewähren. Sofort erwiderte ein Reichstagsabgeordneter: „Was der Regierungskommissar angeführt hat, kann ich kurz dahin zusammenfassen: uns in der Verwaltung ist es am liebsten, wenn Sie keinen Etat machen, sondern uns ein möglichst großes Pauschquantum zur Verfügung stellen... Aber wir haben im Reichstag andere Interessen, wir wünschen einen spezialisierten Etat und wünschen, daß, wenn er spezialisiert aufgestellt wird, er tunlichst auch eingehalten wird.“

Die äußerste Linke, die doch am ehesten sollte eintreten können für eine vernünftige, wirtschaftlich gesunde Geschäftsführung, ist am allerschärfsten erpicht darauf, daß die Regierung immer mehr durch Gesetze und zur Berücksichtigung überwiesene Resolutionen eingeeengt und von jeder Willkür oder Autokratie ausgeschlossen wird. Es muß schon dahingestellt bleiben, ob dabei planmäßig mit in den Kauf genommen oder übersehen wird, daß notwendigerweise das eintritt, was Chamberlain schildert (Grundlagen des 19. Jahrhunderts, S. 19): „Der Staat entwickelt sich mehr und mehr zu jenem, in der Zoologie wohlbekannten, peripherischen Knochenpanzer, dem sogenannten Dermoskelett, seine Struktur wird immer massiger, er dehnt sich immer mehr über alle Weichteile aus, bis er zuletzt, in unserm Jahrhundert, zu wahrhaft megalotherischen Dimensionen angewachsen, einen bisher unerhört großen Prozentsatz der wirksamen Kräfte der Menschheit als Militär- und Zivilbeamte aus dem eigentlichen Lebensprozeß ausscheidet und, wenn ich so sagen darf, „verknöchert“. Es genügt, festgestellt zu haben, indem Wesen und Ursache des Bürokratismus geschildert wurden, daß der vielverbreitete Glaube, er sei eine Erfindung und ein unveräußerliches Instrument der Regierung, grundfalsch ist. Der Bürokratismus wird vielmehr der Staatsverwaltung sehr unsympathisch sein. Er ist aber unvermeidlich, weil der Reichstag das jetzt herrschende System der Gesetze, Bestimmungen und Kontrolle nötig zu haben glaubte, um sein Budgetrecht zu wahren. Es ist durchaus widersinnig, der Regierung einerseits durch Gesetze und Bestimmungen die Hände zu binden und sie gleichzeitig des Bürokratismus anzuklagen, denn diese Gesetze und Bestimmungen sind eben Ursache des Bürokratismus.

Es muß wiederholt werden: 1. daß die gegenwärtige Kontrolle, die strenge, langfristige Vorausbestimmung aller einzelnen Budgetpositionen, ein kaufmännisches Unding und für einen mitten in der überraschungsreichen Entwicklung der Technik stehenden Werftbetrieb geradezu unmöglich ist; 2. daß der etwa nach vier Jahren eingehende Reichs-Rechnungsabschluß mit all seinem dazu nötigen ungeheuren Apparat eine brauchbare Kontrolle nicht gibt, wie zahlreiche sachverständige Urteile, gerade auch von Parlamentariern, beweisen; 3. daß alle Versuche, durch schärfere und mehr Kontrollen Besserung zu schaffen, völlig fehlgeschlagen sind; 4. daß dafür aber alle die genannten bürokratischen Mißstände: kostspielige, zahlreiche Beamtschaft, unermeßliches Schreibwesen, Behinderung des Geschäfts, Verlust an Schaffenskraft, Entwicklung des Mißtrauens gegen die Regierung und unter der Beamtschaft, Ressortvermehrung und Ressortstreitigkeiten, Erziehung zur Unselbständigkeit und was dieser Dinge mehr sind, bis ins Unenträglichke wachen.

3. Unmöglichkeit, kaufmännisch im Staatsbetriebe zu verfahren

Jedem kaufmännischen Betriebe liegt die Gewinnabsicht zugrunde. Sie ist die Triebfeder jedes Handelns, der Ausgangspunkt jeder Organisation und die Basis jeder Rechnungsführung und von der Kehrseite gesehen, alles, was nicht der Gewinnabsicht dient, wird rücksichtslos zurückgewiesen bzw. beseitigt, wenn es schon eingedrungen sein sollte.

Beim Staatsbetriebe fällt die Gewinnabsicht mit allen ihren das gesamte kaufmännische Gebahren oder Verfahren durchdringenden und beherrschenden Folgen ganz und gar weg, und an seine Stelle treten ganz andere Triebfedern, wie z. B. die größte Sicherheit, die höchste Vollkommenheit, die Rechnungsrevisionsfähigkeit, die Gesetzeserfüllung, militärische Forderungen aller Art — kurz ein pflichtmäßiges Befolgen von Bestimmungen, das aber mit der Gewinnabsicht nicht entfernt an allseitiger und allzeitiger Einwirkung verglichen werden kann. Nur in einem Punkte zeigen Staats- und kaufmännischer Betrieb gleichgerichtete Bahnen, das ist das Kapitel Sparsamkeit, und ich glaube, daß von dieser, übrigens nur scheinbaren Ähnlichkeit der weit verbreitete Irrtum hergeleitet werden muß, daß kaufmännischer Betrieb sich in Staatsverwaltungen anwenden lasse. Freilich, wenn ich etwas kaufe, sagen wir mal Kohlen, so werden Staat wie Kaufmann suchen, möglichst gute Ware für billigsten Preis zu bekommen. Das Feilschen ist beiden gemeinsam auch nahezu gleichartig, aber bei dem einen steht das sehr starke persönliche Moment der Gewinnabsicht hinter dieser Äußerung des Sparsamkeitstriebes, bei dem andern nur das, durch Bestimmungen eingedeckete Pflichtgefühl des Beamten, allenfalls die Gewohnheit. Ein schlauer Händler überwindet häufig beides.

Aber bei einer andern Geschäftsform, z. B. dem „Reisen“, übt dieselbe Ursache der Sparsamkeit ganz entgegengesetzte Wirkung. Der Staat schränkt aus Sparsamkeit das Reisen seiner Beamten nach Möglichkeit ein, der Kaufmann und Industrielle dehnt es bis zu scheinbarer Verschwendung aus. In der Wirkung wird das Staatsverfahren sich als unökonomisch erweisen, die Methode des Kaufmanns als gewinnbringend.

Noch auffälliger und andersartig ist die Sparsamkeit auf dem Gebiete der Reklame und Repräsentation. Der Staat kann diese einschränken, jene ganz entbehren; der Kaufmann wendet oft sehr hohe Geldsummen für beide auf und zwar aus Gewinnabsicht. Hier wäre Sparsamkeit Verschwendung. Verschwendung wirkt ersparend.

Ein anderer einschneidender Grund, weshalb kaufmännisches Verfahren sich auf Staatsbetriebe nicht übertragen läßt, liegt darin, daß bei jedem kaufmännischen Geschäft der Ein- und Verkauf sich sozusagen gegenüberstehen. Die Differenz beherrscht das Geschäft. Im Staatsbetriebe gibt es sehr häufig weder das eine noch das andere, niemals aber eine Differenz des Einkaufs mit dem Verkauf, sondern an die Stelle des letzteren tritt die Ablieferung, die sich genau mit dem Einkauf decken muß; es gibt da eben keine Differenz, keine Bilanz und kann keine geben, denn der Jahresabschluß ist nichts anderes und soll nichts anderes sein als wieder das Budget in einer nur ganz unwesentlich geänderten Gestalt. Das Triebmittel der Sparsamkeit wird im Staatsbetriebe ersetzt durch den starken Willen des Leiters und den guten Willen der Beamtschaft. Dafür, daß beides im vollsten Maße vorhanden ist, lassen sich auch Beweise vorbringen.

Endlich ist der Hauptunterschied zwischen beiden, der die Unmöglichkeit, kaufmännisch im Staatsbetriebe zu verfahren, besiegelt: die Freiheit der Bewegung. Wohl macht sich auch der Kaufmann einen Voranschlag, vielleicht und unter gewissen Umständen sogar einen auf ein ganzes Jahr voraus, aber ganz gewiß keinen, der jede kleinste Ausgabe schon auf 1 1/2 Jahr vorweg genau festlegt, und noch weniger einen, der festlegt, daß diese Ausgabe auch bis zu einem gewissen Datum verbraucht sein muß. Der Kaufmann stößt seinen Voranschlag in demselben Augenblick um, wo er ihn nicht mehr für zweckmäßig hält, oft zweimal am Tage und gar nicht selten — zur Boursezeit vornehmlich — in der Minute. Diese Bewegungsfreiheit des Kaufmanns ist gerade das Gegenstück vom Bürokratismus.

Dieselbe gesetzliche Gebundenheit, in der die Staatsverwaltung sich im Gegensatz zum kaufmännischen Betriebe bei Führung ihrer Geschäfte befindet, macht sich auch auf personellem Gebiete geltend, d. h. bei der Anstellung und Entlassung und bei der Gehaltsbemessung der Beamten.

Die Staatsverwaltungen alle sind durch ein Beamtengesetz gebunden und aller Bewegungsfreiheit beraubt, die jede Willkür ausschließt. Dadurch ist das kaufmännische Verfahren, nach dem jetzt gerade von parlamentarischer Seite so viel gerufen wird und das die Regierung angeblich sträflicherweise nicht anwendet, tatsächlich unmöglich gemacht. Soll ein Staatsbeamter belohnt oder außer der Reihe befördert, bestraft oder abgesetzt werden, so müssen ganze Schriftwerke verfaßt und große Gesetzesmaschinen in Bewegung gesetzt werden. Hat man sich trotzdem dazu entschlossen, so endet der Versuch meistens auch noch mit einem Mißerfolg. Praktisch ist ein Staatsbeamter so gut wie unbelohnbar und unbestrafbar, d. h. die Staatsverwaltung ist

eines eingreifenden Einflusses auf ihre Beamten beraubt. Ein Kaufmann dagegen kann seine Angestellten im Gehalte steigern oder nicht steigern, sie befördern und ihnen kündigen, wie er will. Er hat seinem Personal gegenüber volle Bewegungsfreiheit.

Binnenwasserstraßen und Eisenbahnen

vom Professor an der Technischen Hochschule in Hannover Dr.-Ing. Blum

(Schluß aus Nr. 51, Seite 311)

Die schlechten Folgen der Ueberspannung des Gesetzes zeigten sich. Es wäre nun natürlich gewesen, wenn dort zuerst die Stimmen laut geworden wären: Wir müssen unter allen Umständen unsere Wasserwege verbessern, und da wir das ohne Verzinsung der Gelder nicht können, so müssen wir das Gesetz ändern und Abgaben erheben. Dann können wir etwas zur Verbesserung der Wege tun, und die Abgabenerhebung wird sich nicht als eine Hinderung der Schifffahrt, sondern als ein Vorteil für sie bewähren. Der Gedanke, die Abgabefreiheit aufzuheben, kam aber zuerst in Preußen, allerdings aus andern Erwägungen, zum Durchbruch. Ich brauche hier im einzelnen nicht darauf einzugehen. Jedenfalls kam der Gedanke bereits 1905 in der Verabschiedung des Gesetzes über den Ausbau der preußischen Wasserstraßen (§ 19) zum Ausdruck. Nun stand aber dem preußischen Gesetze der bekannte Art. 54 der Reichsverfassung entgegen, und ein Ausgleich mußte geschaffen werden. Ich will offen aussprechen, daß das, was nun geschah, in vielen Kreisen nicht gerade angenehm berührte. Die preußische Regierung (ich weiß wenigstens nichts anderes) hat zunächst geschwiegen. Es ist wenigstens nicht bekannt geworden, daß die preußische Regierung Schritte getan hat, um die Reichsverfassung abzuändern. Da versuchte Geheimrat (jetzt Ministerialdirektor) Peters einen Ausweg dadurch zu finden, daß er dem Art. 54 eine neue Auslegung gab. Er versuchte nachzuweisen, daß mit den „besonderen Anstalten“ zur Erleichterung der Schifffahrt überhaupt Veranstaltungen für die Schifffahrt gemeint seien. Diese Auslegung ist aber auf großen Widerspruch gestoßen, und zwar ging dieser von drei Gruppen aus. Zunächst widersprachen die Staatsrechtslehrer. Diese untersuchten ohne Berücksichtigung irgendwelcher wirtschaftlichen Probleme theoretisch die Frage, ob solche Auslegung möglich wäre, und kamen zu einem Nein. Zweitens erhob sich Widerspruch aus interessierten Kreisen, besonders in Westdeutschland, wo man an die unbedingten Segnungen der Abgabefreiheit noch glaubte.

Die dritte Gruppe, die Widerstand leistete, waren einzelne Bundesstaaten. Einige haben sich lange gegen die preußischen Vorschläge gesträubt. Man darf vermuten, daß Sachsen erst ganz spät nachgegeben hat, denn im sächsischen Parlament wurden Aeußerungen getan, aus denen nichts anderes zu entnehmen ist, als daß die sächsische Regierung noch kurz vor dem Antrage Preußens an den Bundesrat auf anderm Standpunkt gestanden hat. Zu vermuten ist außerdem, daß sich gegen die Ansicht Peters' das Reichsjustizamt ausgesprochen hat. Man weiß, daß dieses ein Gutachten ausgearbeitet hat, aber bekannt ist es nicht geworden. Alle diese Widerstände, die sich ja offiziell nicht gegen die Regierung, sondern gegen die Ansicht Peters' richteten, mußten die preußische Regierung nun doch an eine Aenderung der Reichsverfassung denken lassen. Der Bundesrat wurde auch einstimmig für diese Aenderung gewonnen, allerdings hat der Bundesrat die Absichten Preußens erheblich revidiert. Dann hat der Reichstag noch große Aenderungen vorgenommen und neue Gedanken hineingebracht.

Das neue Gesetz geht von folgenden Grundlagen aus. Zunächst wird bestimmt, daß auch auf den natürlichen Flüssen Abgaben erhoben werden für Werke und Einrichtungen, die zur Erleichterung des Verkehrs dienen (also nicht nur für Konstruktionen, sondern auch für administrative Maßnahmen). Die Abgaben dürfen äußerstenfalls bis zur Grenze der Selbstkosten erhoben werden, wobei unter Kosten die Verzinsung und Tilgung des Kapitals zu verstehen ist. Ferner dürfen die Abgaben von den maßgebenden Faktoren nicht beliebig hoch angesetzt werden, sondern gesetzlich sind fünf Stufen aufgestellt, dann sind die Tarife zahlenmäßig festgelegt und bestimmt, daß eine Aenderung nur unter bestimmten Kautelen möglich ist, eine Verdopplung nur durch neues Reichsgesetz. Die Tarifhoheit ist also dem Staate zum Teil genommen. Weiterhin ist wichtig, daß die Abgabefreiheit aufrechterhalten ist für die älteren Anlagen. Allerdings ist hier eine Ausnahme zugunsten Preußens gemacht,

Darüber soll aber in einem besonderen Abschnitt verhandelt werden und breche ich deswegen hier ab, um zunächst an dem Beispiel der Submissionen noch deutlicher zu machen, weshalb es nicht möglich ist, im Staatsbetriebe kaufmännisch zu verfahren.

(Fortsetzung folgt)

um dessen Gesetz von 1905 zur Wirksamkeit zu verhelfen; es ist bestimmt, gewisse Wasserstraßen, deren Verbesserung bereits eingeleitet ist, sollen mit Abgaben belegt werden dürfen.

Das Wesentliche bei dem Gesetz ist aber, daß es nicht nur festlegt, Abgaben dürfen erhoben werden, sondern auch vorschreibt, Abgaben dürfen erst erhoben werden, wenn ein großes Programm zum großen Teil ausgeführt ist. Dabei bringt das Gesetz einen gewaltigen Fortschritt, indem es neue Instanzen schafft, die die Stromverbesserung sich angelegen sein lassen sollen. Das Gesetz sieht nämlich für die Ströme, die durch verschiedene Bundesstaaten gehen, sogenannte Strombauverbände vor, in denen sämtliche beteiligten Staaten vertreten sind. Die Aufgabe dieser Verbände ist es, die Verbesserungen einzuführen, wobei es aber jedem Staat überlassen bleibt, wieweit er mit seinem Gelde verbessern will. Der Verband kann also zunächst nicht irgendeine Verbesserung erzwingen. Damit ist die Hoheit der einzelnen Staaten bezüglich der Geldbewilligung gewahrt.

Aufgabe Preußens würde es z. B. sein, am Rhein für alle im Gesetz vorgesehenen Verbesserungen die anteiligen Summen zur Verfügung zu stellen. Hier ist die Gefahr vorhanden — und das ist eine Lücke im Gesetz, von der ich allerdings nicht sehe, wie sie zu schließen ist —, daß das Landesparlament, das sich ja ganz anders zusammensetzt wie der Reichstag, verhindert, was das Reichsgesetz will und was die Allgemeinheit wünscht. Daß das Gesetz für den Ausbau der drei großen Ströme Rhein, Weser, Elbe ein großes Programm aufstellt, darf man als großen Fortschritt ansprechen, weil das deutsche Volk nun weiß, worauf die Kräfte sich konzentrieren müssen. Bezüglich des Rheins ist von großer Bedeutung, daß zum Gebiete des Strombauverbandes auch Main und Neckar gehören. Ueberhaupt werden die Segnungen in erster Linie Süddeutschland zugute kommen, weil sie für Süddeutschland wichtiger sind. So ist im Gesetz die Kanalisierung des Neckar bis Eßlingen vorgesehen. Merkwürdigerweise sind in den Rheinstromverband nicht mitaufgenommen die Mosel und die Saar.

Außer dem Rhein kommen für Preußen in Betracht die Weser und Teile der Elbe. Im übrigen haben wir in Preußen unser großes preußisches Binnenwasserstraßenprogramm.

Ich möchte noch darauf hinweisen, daß das Gesetz in gewissem Sinne bezüglich Elbe und Rhein noch in der Luft schwebt, weil noch nicht feststeht, ob Oesterreich und Holland in eine Aenderung der Verträge willigen. Man darf vermuten, daß Oesterreich zustimmen wird. Was nach meiner Meinung am Rhein das Wichtigste ist, ist die Befruchtung von Süddeutschland. Die Befruchtung von Süddeutschland durch möglichst weite Kanalisierung des Neckar und Main ist ohne die Schweiz gesichert, die Befruchtung durch Ausbau der Rheinstraße bis zum Bodensee ist nur mit Hilfe der Schweiz durchzuführen. Man darf nach allem vermuten, daß in der Schweiz die Kräfte, die dafür sind, stärker sind als die, die dagegen sind. Ich möchte noch erwähnen, daß die großen Werke, die heute schon am Rhein im Entstehen begriffen sind (Lauffen), bereits so durchgeführt werden, daß die Schleusen schon im Sinne der künftigen Rheinschifffahrt gebaut werden, und daß Rheinfeldern bereits von der Schifffahrt erreicht ist.

Dagegen ist zu befürchten, daß Holland sich gegen eine Abgabenerhebung auf dem Rheine wendet, und wir haben kaum durchschlagende verkehrspolitische Machtmittel, um Holland zu zwingen.

Zum Schluß meiner Ausführungen möchte ich sagen: Wir sollen uns freuen, daß heute nach so schweren Kämpfen unser ganzes Wasserbauprogramm festgestellt ist. Wir können überzeugt sein, daß die Kreise, die grundsätzlich gegen Abgaben gewesen sind, zu der Ueberzeugung kommen werden: Die Abgaben sind keine Erschwerung, kein Hindernis, sondern das Mittel, mit dem wir gerade den Verkehr in so wichtigern Adern wie unsern Strömen verbessern. Wir sollten nun alles daran setzen, dieses Programm auch großzügig durchzuführen, besonders die Schiffbarmachung des Rheines bis zum Bodensee.