

ALMAN İDARE CİHAZININ KALKINDIRILMASI

Yazan : Ord. Prof.
Dr. Hans SCHNEIDER
Tübingen Üniversitesi
İdare Hukuku Profesörü
ve Hukuk Fakültesi Dekanı

Çeviren : Asistan Nermin ABADAN

Harpten sonraki Alman idare sisteminin yeniden kuruluş tarzını anlayabilmek için 8 Mayıs 1945 de Alman ordusunun kayıtsız şartsız teslim olduğu zamana avdet etmek gerekir. O tarihte Almanya'nın bütün ülkesi fiilen Rus, Amerikan, İngiliz ve Fransız kıtalarının işgâli altında bulunuyordu. Gerçi Amiral Dönitz'in başkanlığında bulunan hükûmet şeklen mevcuttu, fakat müttefiklerin kendisine bir faaliyet imkânı tanımamaları yüzünden hiçbir nüfuza sahip değildi. Esasen bu hükûmetin üyeleri teslimden birkaç hafta sonra tevkif edildiler. İşte bu andan itibaren Alman idaresi için yüksek bir emir mercii fiilen de tarihe karışmış bulunuyordu.

Bunun yanında orta kademedeki idare cihazı yani eyâlet idare sistemi de meflûç bir hale getirilmişti. İşbaşında bulunan bütün memur ve idareciler ya tevkif olunmuşlar yahutda görevlerinden uzaklaştırılmışlardı. 1945 de resmen işler halde kalmış olan münferit makamlar mahallî idareye ait olan mercilerdi. Bununla bilhassa beledî idareleri kastediyoruz. Gerçi, müttefikler bu kademedede de işbaşına yeni belediye başkanları getirmişlerdi. Öyle olmakla beraber bu yeni idareciler çok defa hiç olmazsa mahallî ölçüdeki âcil idarî işleri gerçekleştirecek asgarî bir teşkilâta kavuşmuşlardı. Alman idare cihazının o sırada karşılaştığı davalar gerçekten olağanüstü bir mahiyet taşıyordu. Milyonlarca muhacir memleketin dört bir köşesine dağılmıştı; çoğunun başını sokacak bir barınağı yoktu ve hemen hepsi diğer aile fertlerinden ayrılmış bulunuyorlardı. Bütün şehir sakinleri en mübrem yiyecek maddelerinden mahrumdu; dolayısıyla en âcil vazifelerin başında gıda maddelerinin tedariki geliyordu. Maiyet probleminin geçici olarak halli o sırada ancak müttefik askerî komutanların yardımı ile tahakkuk ettirilebildi.

Facialı ekonomik durum ve bu durumu plânlı, merkezi bir çalışma yolu ile gidermek zarureti, başka bir deyimle siyasî mülâhazalar yerine iktisadî zaruretler - daha 1945 yazında mahallî kademedede bulunan

Alman idarî cihazının yeniden kurulmasına sebep olmuştur. Sovyetler Birliği, Büyük Britanya ve Birleşik Amerika arasında aktolunan Potsdam anlaşmasına göre ulaştırma, maliye ve ekonomi sahasında bütün Almanya'ya şâmil merkezî idarî sekreterlikler ihdas edilecekti. Bu teşebbüs o zaman Fransa'nın itirazı yüzünden akamete uğradı. Bu sebeple işgâl kuvvetlerinden her biri Almanya'da hâkim oldukları bölgelerde Alman idare cihazını yeniden kurma ödevini tek başlarına başarmak zorunda kalmışlardır.

Sovyet bölgesinde Ruslar - Belediye teşkilâtı hariç - bütün Alman idarî makamlarını yok farzetmekle işe başlamışlardır. Sovyet Birliği bu bakımdan bir nevi idarî iflâs nazariyesini benimsemişti. Sovyetler kendi işgâl bölgelerinde her yerde yeni idarî makamlar ihdas etmişlerdi; bu makamların daha önceki Alman idarî teşkilâtı ile hiç bir iştirak noktası yoktur. Almanya'nın Sovyet bölgesinde dört merkezî ve onsekiz esas idarî makam kuruldu. Bu esas idarî makamın taksimatı ve unvanı Sovyet teşkilât şemasına uymaktadır; buna göre merkezî idarî teşekküller birer komando makamıdır. Her biri sadece mes. kömürün işletilmesi, metalürji endüstrisinin idaresi veya elektrik istihsalinin düzenlenmesi gibi belirli bir sahaya teksif edilmiş bulunmaktadır. Sovyet işgâl bölgesinin dahilî idaresi de ancak ismen eski Alman iç idaresine benzemektedir, çünkü Sovyetlerin dahilî idaresi başta aşağı bir polis devleti idare sistemine göre ayarlanmıştır.

Amerikan işgâl bölgesinde ise ozamanki komutan General Eisenhower eyâletler çevresinde bölge esasına dayanan bir idare mekanizmasını yeniden ihya etmişti. Bu muhtar memleket ve eyâletlerden her biri ihtisas bakanlıklarından mürekkep birer Alman hükûmetine kavuştular.

Buna benzer bir gelişimi İngiliz ve Fransız işgâl bölgesinde müşahade etmek kabil olmuştur. İngilizler eski Prusya eyâletlerini birer memleket haline çevirmişler ve bu memleketlerin her birinde ihtisas bakanlıklarını havi birer hükûmet kurulmasına önayak olmuşlardır. Üç batı işgâl kuvvetleri bu bakımdan eski Alman idare teşkilâtının temâdisine geniş ölçüde imkân vermişlerdir. İşgâl kuvvetleri aynı zamanda eğitim görmüş idarî personelin yardımı olmaksızın kalkınma yapılamıyacağını idrak etmekle gecikmediler. Bu mülâhazaya uyarak o zamana kadar devlet hizmetinde bulunmuş olan birçok memurları - mühim icraat yapan mevkiiler hariç - tekrar işbaşına getirdiler.

Ancak, Alman idarî cihazının münferit işgâl bölgesinde yeniden teşkilâtlandırılma işinin kifayetsiz olduğu çok geçmeden anlaşıldı. Murakabe organı olarak kurulması tasarlanan koordinasyon komitesi faaliyete geçemediğinden her türlü işbirliği imkânı ortadan kalkmıştı. Bunun üzerine Amerikan ve İngiliz işgâl kuvvetleri önce kendi bölgelerinde mev-

cut ulaştırma ve ekonomi idarelerini yeniden teşkilâtlandırmağı kararlaştırdılar. Böylece Amerika ve İngiliz işgâl bölgesi birleşmiş bir ekonomi bölgesi olarak ilân edildi ve işgâl kuvvetlerinin kontrolü altında bulunan müşterek bir Alman ekonomi idaresine tâbi kılındı. İki bölgeye şâmil olan bu müşterek idare sadece ekonomi, maliye ve ulaştırma sahalarına mahsustu.

İngiliz ve Amerikan bölgelerine has bu ikili ekonomi teşkilâtı 1947 - 49 a kadar faaliyetde bulundu. Fransız bölgesi ayrı olarak teşkilâtlandırılmıştı, çünkü Fransız o sıra siyasî sebepler yüzünden Alman idare cihazının geniş çapta yeniden kalkındırılması ile ilgilenmiyordu.

Ancak, 1949 Mayıs tarihinde Alman Federal Cumhuriyetinin kurulmasını takiben üç batı bölgesi, yani Almanya'daki İngiliz, Amerikan ve Fransız bölgeleri bir araya getirilerek Alman teşrii ve idarî otoritesine tâbi kılındı. Alman hükûmetini teşkil eden bakanlıklar, fiilen ancak 1949 sonbaharında da teşkilâtlandırılabilirdi. Bu tarih üzerinden geçen dört buçuk sene içinde Batı Almanya'daki idare teşkilâtı durmadan gelişmek ve şimdiki hüviyetini iktisap etmek fırsatını bulmuştur..

Sizlere şimdi bu kalkınma ve istikrar faaliyetinin safhalarını kısaca aydınlatmak isterim.

a) Teşkilât bakımından Alman idarî cihazı düalist, yani ikili bir hüviyet taşımaktadır. Biri federal diğeri memleketlere has olmak üzere iki idarî cihaz mevcuttur. Federal Cumhuriyete ait idare cihazının ağırlık merkezini maliye, gümrük ekonomi, çalışma, posta ve demiryolları sahaları teşkil etmektedir. Dışişleri idaresi 1949 yılında değil, ancak 1951 yılında tekrar ihdas edilmiştir. Bir Alman askerî idaresi mevcut değildir. Eyâletler idaresi, umumî dahilî idare, eğitim, zabıta, yol yapımı, maliye ve ziraat sahaları ile iştigâl etmektedir.

Selâhiyetlerin bölünme meselesi, Alman idare teşkilâtının çehresini biraz karışık bir hale getirmektedir. Gerçekten idare cihazına hâkim düalizm bazı çalışmalara sebep olmaktadır. Fransız idare sistemine göre department'ların Paris'teki merkezî idare makamlarına tâbi kılınması hiç şüphesiz yalnız teşkilât bakımından kolaylık sağlamakla kalmıyor, aynı zamanda daha süratli, ucuz ve tesirli bir çalışma tarzına zemin teşkil etmektedir. Buna karşılık Almanya kendi idarî cihazına yeni bir teşkilât şekli verdiği zaman tam bir serbestîye sahip değildi. Zira işgâl kuvvetlerinin arzusuna göre Almanya federal bir devlet şekline uygun olarak yeniden teşkilâtlandırılacaktı. Oysa ki idarî teşkilâtın bölünmesi ve yetkilerin tevzii federalizmin lüzumlu bir unsurudur.

b) İdarenin yeniden kurulması için bir çok eski kanunların tâdiline ve yenilerinin ihdasına ihtiyaç görülüyordu. Böylece idare makam-

ların çalışmalarında sağlam ve müttehit bir temele kazandırılmış olacaktı. Bu sebeple Alman federal Cumhuriyetinin kuruluşundan sonraki ilk dört yıl içinde birçok yeni kanun çıkarıldı. Alman federal meclisinden (BUNDESTAG) 1949 - 1953 yılları arasında 545 kanun geçmiştir. Yalnız iç idare sahasında 58 kanun çıkarılmıştır. Ekonomi sahası ile ilgili olarak 62, malî işler için de 170 yeni kanun vücade getirilmiştir. Buna eyâletler idaresine taallûk eden diğer birçok kanunları da eklemek lâzımdır. Her kanunun yürütülmesi için vasatî iki tatbik nizamnamesine ihtiyaç olduğu hesap edilirse, bini mütecaviz yeni hukuk kaideleri külliyyatının meydana getirildiği neticesine varılır. Bunlar Alman idare cihazına temel vazifesini görmüş ve bu idare sisteminin gelişmesine imkân vermişlerdir. İdarî tatbikat bakımından ehemmiyet taşıyan belli başlı kanunlar arasında şunlar zikre değer: Malî idareye müteallik mevzuat, Federal Şûrası Kanunu ve 1953 tarihli Memurin kanunu.

Bütün idarî makamların çalışırken tâbi olmaları gereken umumî prensipleri B G B (Alman Medenî Kanunu) nun umumî hükûmlerine benzer bir şekilde tek bir kanunda toplamak fikri Almanya'da birkaç defa bahis mevzuu olmuştur, fakat kalkınma devrinin âcil zaruretleri süratli bir hareket gerektiriyordu. Bu yüzden böyle bir tedvin yoluna gidilememiştir. Bu sebeple Alman idare hukuku geniş çapta özel kanunlar yardımı ile tanzim edilmiş bulunmaktadır. Bu münferit kanunların istinad etmekte oldukları umumî prensipleri belirtme vazifesi Alman hukuk ilmine düşmektedir.

Alman idare cihazının yeniden tanzimi yalnız bir teşkilât veya teşrii meselesi değildir. Bu dâva aynı zamanda bir personel meselesidir. Bir idarenin kalitesi her zaman bu idarede vazife gören insanlara bağlıdır. Alman idare mekanizmasının şöhretini herşeyden önce Alman memur camiasının liyakatine borçlu olduğu eskiden beri bilinen bir gerçektir.

Alman memuru iş kanununun anlamında normal bir işgören sayılmaz. Alman memuru devlet hizmetine girerken yüklenmiş olduğu geniş taahhütler dolayısıyla bütün diğer sivil müstahdemlerden ayrılmaktadır. Memur, âmme menfaatlerine hizmet etmekle mükellef olduğu gibi şahsî menfaatini umumun refahına tâbi kılmak zorundadır. Âmiri bulunan bakanın şahsına değil, devlete hizmet etmektedir. Rejimin değil, devletin hizmetkârıdır. Rüşvetten içtinab etmek, partizan olmamak ve ketumiyeti muhafaza etmekle mükelleftir. Siyasî faaliyetleri hizmet dışında da tahdid edilmiştir.

Öte yandan devlet memuru, özel teşebbüs sahasında bulunan bir işverenin kendisine verebileceği garantiden daha üstün bir teminata ka-

vuşmuş bulunmaktadır. Umumiyetle bütün Alman memurları kaydı hayat şartile istihdam olunmaktadırlar. Muntazam bir aylık ve emekli maaşı almağa hak sahibi oldukları gibi hükûmetin takdiri ile işten çıkarılmazlar. Memurlar bu haklarını hükûmete karşı dermeyan etmek üzere idarî kaza mercilerine baş vurabilirler.

Devlet hizmetine ancak münasip bir tahsil görmüş ve hususî hayatı dürüst geçmiş kimselerin alınabileceği bedihîdir. Her mutlâk surette ihtisas bilgilerini tevsik edecek muayyen imtihanlara girmek mecburiyetindedir.

Alman devlet memurları camiası meslekî olarak yetiştirilmiş memurlardan teşekkül etmektedir. Memurluk vasıfları dış makamlarca değil, meslekten yetişmiş memurlar marifetile tâyin edilir. Âmme hizmetinde faal rol alan kimselerin Birleşik Amerika'da olduğu gibi sık sık iş değiştirmeleri, Almanya'da istisnai bir hal sayılır. Devlet hizmetine intisap etmeyi tasarlayan şahıs bu kararında musır kalır ve birkaç senelik hizmetden sonra mesleğini değiştirmeye kalkışmaz.

Federal Alman Cumhuriyetinin kuruluşu sırasında devlet hizmetine sadece meslekten yetişmiş memurların alınması fikrine ancak anayasadaki ihtirazî kayıtlar dahilinde tereddüde uyulmuştur. Fakat 1949 yılından bu yana meslekten yetişmiş devlet memurları prensibi tekrar kuvvetlenmiş ve yeni yetişenler üzerinde hayli cezbedici bir tesir yaratmıştır. Âmmenin refahına en iyi hizmet eden elemanların, meslekî bakımdan yetiştirilmiş ve itina ile seçilmiş memurlar olduğu bir kerre daha anlaşılmuştur. Bu şekilde seçilen memurlar ağır maddî sıkıntılarla dolu devirlerde dahi rüşvet yoluna sapmamışlar ve vazifelerini azim ve şevkle başarmışlardır.

Bu gelişimin anayasa düzeni üzerinde de hayli önemli tesiri olmuştur. Meslekten yetişmiş devlet memurları topluluğu devlet nizamının mihrak noktasını teşkil etmektedir. Zira her hukuk devleti için elzem sayılan ve Bonn anayasasına da girmiş bulunan kuvvetler ayrılığı prensibinin tatbiki, siyasî partilerden müteşekkil parlamento yani vazı kanuna karşı müstakil bir icra kuvvetinin mevcudiyetine bağlıdır. Bu hal ise ancak icra kuvvetinin mütesanid bir memurlar camiasına istinad etmesile mümkündür.

Memurlar camiası bilhassa demokrasilerde hayatî bir rol oynamaktadır. Bu gruplar siyasî hayatın hüviyetini tâyin eden siyasî partiler, sendikalar veya diğer teşekküller olabilir. Devlet bu siyasî kuvvetlerin çeşitlilik ve tezaadına karşılık devlet birliğini temsil eden müttehit bir kuvvete muhtaçtır. Demokrasi icabı siyasî gruplarda devamlı suretle değişen liderlik ancak bu tahayvüllerden müteessir olmayan ve her zaman

vazife başında duran bir memurlar camiasının mevcudiyeti halinde âmme hayatına bir zarar getirmemektedir. Memur camiasının devlet nizamını destekleyici görevi işte bu noktada saklıdır.

Alman Federal Cumhuriyetinin hizmetinde bulunan memurların hukukî temel ve teminatı 1953 tarihli Memurlar Kanununda yer almaktadır. Bu yeni kanun birçok noktada Alman devlet memurları ananelerini devam ettirmektedir. Bununla beraber bazı yeniliklere de yer verilmiştir. Mes. yeni Alman Memur kanununa göre memurların istihdamı bundan sonra tamamen vekilin takdirine bırakılmamıştır. Onun yerine Federal Personel Komitesi adlı yedi üyeli bir komisyon ihdas edilmiş bulunmaktadır. Bu komisyonun üyeleri memurlardan tereküp eder. Bu üyeler muhtelif bakanlıklar veya sendikaların teklifi üzerine devlet başkanı tarafından tâyin edilirler. Sözü geçen bu personel komitesi memurların tahsili, imtihanı ve eğitimi ile ilgili meseleler hakkında karar verir ve memurlarla, reddedilen memur adaylarından gelen şikâyetleri tetkik eder. Bu personel komitesi Amerikan ve İngiliz "Civil Service Commission" yani Merkezi Personel Komisyonunun bir taklididir.

Amerikan işgâl kuvvetleri, bu sistemin üstün taraflarını belirtmek için pek çok gayret sarfettiler. Bilindiği üzere Amerikan ve İngiliz sistemi merkezî personel komisyonu tarafından imtihan edilip de ehliyeti tesbit edilmeyen kimsenin istihdam olunmayacağı veya terfi ettirilemeyeceği esassından hareket etmektedir. Gerçekten, bu likayat prensibi eskiden beri Almanya'da bir kaide olarak kabul edilmişti; bununla beraber 1933 ten sonra bu prensipten siyasî mülâhazalar dolayısıyla inhiraflar yapılmıştır.

Böyle olmakla beraber Federal Cumhuriyetinin hizmetinde bulunan memurların istihdamı için bir merkezî personel komisyonu ihdas edilmemiştir, çünkü bu takdirde her bakan mesai arkadaşlarının intihabında söz sahibi olamayacaktı. Bakana kendi müessesesinin idaresi hakkında mesuliyet verirken onu personelinin intihabında nüfuz sahibi kılmak şarttır. Personel siyasetine parlamentoyu karıştırmak Alman zihniyetine uymayan bir teşebbüs olurdu. Herşeyden önce muhtelif siyasî partilerin temsilcilerinden mürekkep bir parlamentonun personel intihabın da da parti politikası güdeceği aşikârdır. Bu partizanlığın himâyesi ve siyasî nüfuzun istismarı neticesini davet ederdi. Böylece memurlar camiasının parti dışında kalarak idame edebileceği tarafsızlık imkânsız hale gelirdi. Oysa ki bu tarafsızlık demokrasi için hayatî bir önem taşımaktadır.

Bundan başka memurların parlamento tarafından seçilmesi âmme hizmetinde bulunanların kalabalığı dolayısıyla gayri kabili tatbik bir hal

tarzıdır. Sadece Alman devlet demiryolları 200.000 memur çalıştırmaktadır. Alman posta idaresinin hizmetinde bulunan memurların sayısı 300.000 civarındadır. Bu sayıların açıkça gösterdiği üzere parlamento tarafından yapılacak bir personel intihabı gayri mümkündür. Parlamentoya düşen tek vazife hükûmetin personel siyasetini kontrol etmektedir. Parlamento aslâ bakan yerine müstakil bir personel siyaset gütmemelidir.

1945 yılından sonra yeniden kurulan Alman idare sistemi idarî kaza mercilerinin geliştirilmesiyle tamamlandı. Nasıl ki Fransa'da Conseil d'Etat - Devlet Şûrası en yüksek bir idarî kaza mercii teşkil ediyorsa, Almanya da da 1875 den beri faaliyette bulunan idarî kaza merciler, idarî faaliyetleri murakabe etmekle mükelleftirler. 1947 den sonra bu idarî kaza faaliyeti baştan aşağı islâh ve geniş ölçüde tavsi edildi. Bu bilgi değer gelişimin teferruatı hakkında bugün fazla malûmat vermek istemiyorum. Gelecek konferansımı bu konuya tahsis etmiş bulunuyorum.

Burada sadece yeni Alman idare cihazının işlemleri bakımından idarî kaza mercilerinin faaliyetine kısaca temas etmek istiyorum. Bu mercilerin tesiri iki taraflı olmuştur. Herşeyden evvel idarî kaza mercileri idarî kanunların tatbikinde müttehit prensipler geliştirmişlerdir. Ayrıca idarî kazanın bir vahdet içinde cereyan etmesi kısmen idarî mahkemelerin kontrolü sayesinde gerçekleştirilmiştir.

İdarî mahkemelerin mevcudiyeti idarî cihazı frenlemeye yarar. İdarecilerin sadece mevcut kanunların çerçevesi dahilinde hareket edebilme prensibi, bu sayede yalnız kâğıt üzerinde yazılı bir kaide olmaktan çıkmaktadır. Bir memurun icraatı dolayısıyla mutazarrır bir duruma düştüğü kanaatine ulaşan her şahıs müstakil bir mahkeme nezdinde hakkını aramak ve her idarî hakamı dâva etmek imkânına sahiptir. İdarî mahkemeler her hukukî durumu hiç bir nüfuz altında kalmaksızın ve taraf tutmaksızın tetkik etmekle vazifelidirler. İstatistiklerin gösterdiği üzere idarî kaza mercilerine vâki şikâyetler neticesinde idare makamlarınca yapılan tasarruflardan takriben yüzde otuzu iptal olunmaktadır. Bu suretle idarî mahkemelerin mevcudiyeti ferdî hürriyet duygusunu son derece kuvvetlendirmiştir.

Alman idare hukukunun büyük üstadı Otto MAYER şu kanaati ifade etmişti: "Anayasa hukuku geçicidir, idare hukuku bâkidir;" Fakat son yıllarda Almanya'nın geçirmiş olduğu inkişaf açıkça göstermiş bulunuyor ki, idare cihazı büyük ölçüde mevcut anayasa durumuna bağlıdır. İdare cihazı tıpkı anayasa gibi devamlı bir inkişafa tâbidir. Anayasa hukuku gelişip inkiraz ettiği gibi, idare de onunla birlikte yaşar ve göçer.

WIEDERAUFBAU DER DEUTSCHEN VERWALTUNG

Ord. Prof. Dr. Hans SCHNEIDER
Ord. Professor des öffentlichen Rechts
Universität Tübingen

Um den Wiederaufbau der deutschen Verwaltung nach dem Kriege zu verstehen, muss man sich an die Lage erinnern, in der sich Deutschland bei der Kapitulation seiner Wehrmacht am 8. Mai 1945 befand. Praktisch war das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches von russischen, amerikanischen, englischen und französischen Truppen besetzt. Es gab zwar noch unter Admiral Dönitz der Form nach eine deutsche Reichsregierung, aber effektive Macht hat diese Regierung nicht mehr ausüben können, denn die Alliierten gaben ihr keine Möglichkeit dazu. Im Gegenteil ist diese Regierung nach einigen Wochen verhaftet worden. Es fehlte also für die deutsche Verwaltung an jeder zentralen Befehlsstelle..

Aber auch die Verwaltung in der mittleren Ebene also sczusagen die Provinzialverwaltung, war praktisch überall lahmgelegt. Sämtliche anwesenden leitenden Beamten wurden verhaftet oder wenigstens ihrer amtlichen Funktionen entkleidet. Die einzigen Behörden, die wenigstens zum Teil funktionsfähig geblieben waren, beanden sich in der lokalen Ebene. Ich meine die Kommunalverwaltung. Zwar sind auch hier überall neue Bürgermeister von den Alliierten eingesetzt worden, doch fanden diese neuen Amtsträger, wenigstens in den meisten Fällen, ein Minimum an organisatorischen Einrichtungen vor, die es ihnen ermöglichten, im lokalen Rahmen dringende Verwaltungsgeschäfte vorzunehmen.

Die Aufgaben, die sich damals der deutschen Verwaltung stellten, waren allerdings außerordentlich. Millionen von Flüchtlingen waren über das Land verstreut, ohne Wohnung und meist getrennt von ihren Familienangehörigen. Allen Einwohnern fehlte es an den lebensnotwendigsten Lebensmitteln und die Versorgung mit Nahrungsmitteln war daher die dringlichste Aufgabe. Nur mit Unterstützung der alliierten Militärbehörden konnte damals das Versorgungsproblem provisorisch gelöst werden. Die katastrophale wirtschaftliche Lage und die Notwendigkeit, hier durch konzentrierte und planmässige Arbeit Abhilfe zu schaffen - also nicht politische Erwägungen, sondern wirtschaftliche Notwendigkeiten - haben schon im Sommer 1945 den Wiederauf der deutschen Verwaltung über die lokale Ebene hinaus vorangetrieben,

Nach dem Potsdamer Abkommen zwischen der Sowjet - Union, Grossbritannien und den USA sollten sogar für Gesamtdeutschland zentrale Verwaltungs - Sekretariate auf den Gebieten des Verkehr, der Finanzen und der Wirtschaft eingerichtet werden. Dieser Versuch ist damals an dem Widerspruch Frankreichs gescheitert.

So hat zunächst jede Besatzungsmacht für die von ihr besetzte Zone Deutschlands die Rekonstruktion der deutschen Verwaltung selbständig vorgenommen.

In der sowjetischen Zone gingen die Russen davon aus, dass alle deutschen Behörden, mit Ausnahme der Kommunalbehörden, zu bestehen aufgehört hatten. Die Sowjet - Union vertrat in dieser Beziehung eine Art Konkurstheorie. Sie hat in ihrer Zone überall neue Verwaltungsbehörden organisiert, die mit der früheren deutschen Verwaltungsorganisation nichts mehr gemeinsam haben. Als zentrale Verwaltungsbehörde wurden im sowjetischen Teil Deutschlands 4 Zentralverwaltungen und 18 Hauptverwaltungen eingerichtet. Die Gliederung und Bezeichnung dieser Hauptverwaltungen entspricht dem sowjetischen Organisationsschema, denn diese zentralen Verwaltungskörper sind Kommandobehörden, die sich eng auf einen bestimmten Bereich konzentriert haben, etwa auf die Verwaltung von Kohle, auf die Verwaltung der Metallurgie, auf Elektroindustrie usw. Auch die innere Verwaltung in der sowjetischen Besatzungszone entspricht nur dem Namen nach der früheren deutschen Verwaltung, denn die innere Verwaltung der sowjetischen Besatzungszone ist von Anfang an als Polizeiverwaltung eingerichtet worden.

In der amerikanischen Besatzungszone hat General Eisenhower als damaliger Befehlshaber eine regionale Verwaltung wieder eingerichtet und zwar im Rahmen von Provinzen oder, wie wir sagen, im Rahmen der Länder. Jede dieser autonomen Provinzen oder Länder erhielt eine deutsche Regierung mit Fachministerien.

Eine ähnliche Entwicklung fand in der franz. und in der brit. Besatzungszone statt. Die Engländer haben die ehemaligen preussischen Provinzen zu Ländern umgestaltet und jeder dieser Provinzen eine eigene Regierung mit Resort - Ministerien gegeben. Die drei westlichen Besatzungsmächte haben dabei im grossen Umfange an die frühere Organisation der deutschen Verwaltung angeknüpft. Sie erkannten auch, dass man ohne die Hilfe des ausgebildeten Verwaltungspersonals keinen Wiederaufbau durchführen konnte. Deswegen haben sie alsbald eine Anzahl von bisherigen Beamten in ihre Dienste genommen, freilich nicht in leitenden Stellungen beschäftigt.

Es zeigte sich aber, dass die Reorganisation der deutschen Verwaltung im Rahmen jeder einzelnen Besatzungszone ungenügend war.

Es fehlte an jeder Koordination, weil der Kontroll - Rat als das vorgesehene Koordinierungs - Komité nicht funktionierte. So hat sich die Amerikanische und britische Besatzungsmacht zunächst dahin geeinigt, die Wirtschafts - und Verkehrsverwaltung ihres Gebietes gemeinsam zu reorganisieren. Das Gebiet der Amerikanischen und der britischen Zone wurde als Vereinigtes Wirtschaftsgebiet bezeichnet und unter der Kontrolle der Besatzungsbefehlshaber einer gemeinsamen deutschen Wirtschaftsverwaltung unterstellt. Diese bizonale Verwaltung betraf nur das Gebiet der Wirtschaft, der Finanzen und des Verkehrs. Von 1947 bis 1949 hat diese bizonale Wirtschaftsorganisation gearbeitet. Die französische Zone blieb getrennt davon organisiert, weil Frankreich damals aus politischen Gründen an einem Wiederaufbau der deutschen Verwaltung im grösseren Rahmen nicht interessiert war.

Erst nach Gründung der Bundesrepublik im Mai 1949 sind die drei westlichen Besatzungszonen, also die Amerikanische, britische und französische Zone Deutschlands wieder zusammengefasst und deutscher Gesetzgebung und Verwaltung unterstellt worden. Praktisch wurde die deutsche Bundes Regierung erst im späten Herbst 1949 in Ministerien organisiert. In den zurückliegenden 4 1/2 Jahren hat sich die deutsche Verwaltungsorganisation in Westdeutschland weiterhin verfestigt und ihre gegenwärtige Gestalt gewonnen.

Lassen Sie mich über diesen Prozess des Aufbaues und der Konsolidierung nun einige Angaben machen.

a) In organisatorischer Hinsicht ist die deutsche Verwaltung dualistisch aufgebaut. Wir haben eine Bundesverwaltung und daneben eine Länderverwaltung. Die Bundesrepublik hat ihren Schwerpunkt in der Verwaltung der Finanzen und Zölle, der Wirtschaft, der Arbeit, der Post und Eisenbahn. Die Auswärtige Verwaltung ist nicht schon 1949, sondern erst seit 1951 wieder aufgebaut worden. Eine deutsche Militärverwaltung gibt es nicht. Die Länderverwaltungen sind tätig auf dem Gebiet der allgemeinen inneren Verwaltung, der Schul- und Hochschulverwaltung, der Polizei, des Strassenbaus, der Finanzen und der Landwirtschaft.

Die Teilung der Zuständigkeiten macht das Bild der deutschen Verwaltungsorganisation etwas kompliziert. Tatsächlich bringt auch der Dualismus in der Verwaltungsorganisation manche Friktionen mit sich. Der Aufbau der Verwaltung in Frankreich mit der Unterordnung der Departements unter die zentralen Verwaltungsstellen in Paris ist zweifellos nicht nur organisatorisch übersichtlicher, sondern gestattet auch ein schnelleres, billigeres und wirksameres Arbeiten. Wir hatten aber

in Deutschland beim Wiederaufbau der deutschen Verwaltung keine Freiheit in der Form unseres Organisationsschemas, denn nach dem Willen der Besatzungsmächte sollte Deutschland als föderaler Staat, als Bundesstaat, reorganisiert werden. Die Teilung der Verwaltungsorganisation und die Verteilung der Kompetenzen ist aber ein notwendiges Element des Föderalismus.

b) Für den Aufbau der Verwaltung war es aber auch notwendig, zahlreiche alte Gesetze zu ändern und neue Gesetze zu erlassen, um damit den Verwaltungsbehörden eine feste und einheitliche Grundlage ihrer Arbeit zu geben. Wir haben deswegen in der Bundesrepublik in den ersten 4 Jahren eine Fülle von Gesetzgebung erlebt. Das westdeutsche Parlament, der Bundestag, hat von 1949 bis 1953 545 Gesetze erlassen. Allein für das Resort der inneren Verwaltung sind 58 Gesetze publiziert worden. Auf dem Gebiete der Wirtschaftsverwaltung sind 62, auf dem Gebiete der Finanzen 170 Gesetze verabschiedet worden. Dazu kommt noch eine grosse Anzahl von Landesgesetzen, die die Arbeit der Landesverwaltungen auf den ihnen vorbehaltenen Gebieten bestimmen. Rechnet man ferner, dass zu jedem Gesetz durchschnittlich 2 Durchführungsverordnungen notwendig sind, so kommt man auf ungefähr 1000 neue Rechtsvorschriften, die den Wiederaufbau der deutschen Verwaltung fundiert und entwickelt haben. Unter den grösseren Gesetzen, die für die Verwaltungspraxis von grosser Bedeutung sind, nenne ich den Erlass des Gesetzes über die Finanzverwaltung, das Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht und das Beamtengesetz von 1953.

Der Gedanke, die allgemeinen Prinzipien, nach denen sämtliche Verwaltungsbehörden zu arbeiten haben, in einem Gesetz zusammenzufassen, also sozusagen einen Teil des deutschen Verwaltungsrechts in die Form eines Gesetzes zu bringen, etwa entsprechend dem allgemeinen Teil des BGB, ist zwar in Deutschland schon verschiedene Male erörtert worden, aber die Zeit des Wiederaufbaus und die Notwendigkeit schnell zu handeln, hat bisher keine Möglichkeit gegeben, eine solche Kodifikation in Angriff zu nehmen. Unser Verwaltungsrecht ist daher in einer sehr grossen Zahl von Spezialgesetzen geregelt. Es ist Aufgabe der deutschen Rechtswissenschaft, die allgemeinen Prinzipien, auf denen diese Einzelgesetze beruhen, zur Darstellung zu bringen.

c) Der Wiederaufbau der deutschen Verwaltung ist aber nicht nur eine organisatorische und legislative Leistung, sondern nicht zuletzt eine Personalfrage. Die Qualität einer Verwaltung hängt stets in erster Linie von den Menschen ab die sie betreiben. Es ist bekannt, dass die deutsche Verwaltung ihren Ruf in erster Linie der Güte des deutschen Beamtentums verdankt.

Der deutsche Beamte ist nicht ein Arbeitnehmer im normalen Sinne des Arbeitsrechts, er unterscheidet sich von jedem zivilen Angestellten durch die weitgehende Verpflichtung, die er mit dem Eintritt in den öffentlichen Dienst übernimmt. Er hat dem öffentlichen Wohl zu dienen und seine persönlichen Interessen vollständig dem gemeinen Wohl unterzuordnen. Er dient dem Staat, nicht der Person des Ministers, der ihm jeweils vorgesetzt ist. Er ist Staatsdiener, nicht Regimediener. Er ist zu Unbestechlichkeit, Unparteilichkeit und Verschwiegenheit verpflichtet. Seiner politischen Betätigung sind auch ausserhalb des Dienstes Beschränkungen auferlegt.

Auf der anderen Seite stehen dem Beamten auch grössere Sicherungen zu als sie einem privaten Arbeitnehmer sonst eingeräumt werden. Im allgemeinen sind die deutschen Beamten lebenslänglich angestellt. Sie haben Anspruch auf Gehalt und Pension und können keineswegs nach dem Ermessen der Regierung entlassen werden. Die Beamten können diese Rechte durch Klage vor den Verwaltungsgerichten gegen die Regierung geltend machen.

Es ist klar, dass die Übernahme in das Beamtenverhältnis nur solchen Personen offensteht, die durch ihre bisherige Lebensweise und Ausbildung für ein so bedeutungsvolles Amt geeignet sind. Insbesondere muss jeder Beamte bestimmte Prüfungen abgelegt haben, in denen er seine fachlichen Fähigkeiten nachgewiesen hat.

Das deutsche Beamtentum ist Berufsbeamtentum. Das Gesicht des Beamtentums wird nicht durch den Aussenseiter, sondern durch den professionellen Staatsdiener bestimmt. Das in Amerika übliche Fluktuieren der im öffentlichen Dienst stehenden Personen ist in Deutschland eine Ausnahmeerscheinung. Wer sich einmal zum Beamtendienst entschlossen hat, bleibt dabei und wechselt nicht schon nach wenigen Jahren seinen Beruf.

Bei der Begründung der Bundesrepublik ist der Gedanke des Berufsbeamtentums nur zögernd und nur unter Vorbehalt von unserer Verfassung anerkannt worden. Seit 1949 hat jedoch das Prinzip des Berufsbeamtentums wieder an Geltung gewonnen und in der letzten Zeit auch gegenüber der Jugend an Anziehungskraft gewonnen. Es hat sich gezeigt, dass die fachlich vorgebildeten und sorgfältig ausgewählten Berufsbeamten noch immer die besten Sachwalter der Allgemeinheit sind, da sie auch in Zeiten schwerer materieller Sorgen den Gefahren der Korruption entgangen sind und mit Fleiss und Hingabe ihren Dienst verrichtet haben.

Diese Entwicklung ist in Bezug auf unsere Verfassungsordnung nicht gering zu veranschlagen. Das Berufsbeamtentum bildet einen Kristallisationskern unserer Staatlichkeit. Denn die für den Rechtsstaat wesentliche und auch vom Bonner GG vorausgesetzte Teilung der Gewalten ist nur durchführbar, wenn dem parteipolitisch zusammengesetzten Parlament als Gesetzgeber eine anders beschaffene Exekutive gegenübertritt. Das ist aber nur möglich, wenn die Exekutive sich auf ein geschlossenes Beamtentum stützen kann.

Das Beamtentum erfüllt gerade in der Demokratie eine lebensnotwendige Rolle. Zur Demokratie gehört notwendigerweise die Parteiung, ein Wettkampf politischer Gruppen, sei es der Parteien, Gewerkschaften oder anderer Verbände, die die Gestalt des politischen Lebens bestimmen wollen. Der Staat bedarf jedoch gerade angesichts der politischen Mannigfaltigkeit und Gegensätzlichkeit der Kräfte eine zusammenhaltende, die staatliche Einheit repräsentierende Kraft. Der Führungswechsel Gruppen, der für die Demokratie wesentlich ist, liesse sich aber nicht ohne Gefährdung des Ganzen durchführen, wenn nicht eine von diesem Wechsel unberührte und dem Dienste am gemeinen Besten verpflichtete Beamtenenschaft in stetiger Arbeit am Werk ist. Darin liegt eine spezifisch staatsintegrierende Funktion des Beamtentums.

Die Rechtsgrundlagen für die im Dienste des Bundes stehenden Beamten bietet jetzt das Bundesbeamtengesetz von 1953. In vielen Punkten knüpft es an die traditionellen Grundsätze des deutschen Beamtentums an. In einigen Punkten werden neue Wege beschritten. So sieht das Bundesbeamtengesetz z. B. vor, dass die Anstellung von Beamten nicht mehr ganz in der Hand des vorgesetzten Ministers liegt, sondern ein besonderes Personal - Komité, der Bundespersonalausschuss, eingeschaltet wird. Dieses Komité besteht aus 7 Mitgliedern. Sie müssen selbst Beamte sein und werden vom Staatsoberhaupt auf Vorschlag von Gewerkschaften oder Ministerien ernannt. Dieser Personalausschuss entscheidet über die Ausbildung, Prüfung und Fortbildung der Beamten und nimmt zu Beschwerden von Beamten oder von zurückgewiesenen Kandidaten Stellung. In abgeschwächter Form ist diese Personal - Komité eine Nachahmung der Amerikanischen und britischen Civil Service Commission.

Die Amerikanische Besatzungsmacht hatte grosse Mühe darauf verwendet, uns die Vorteile ihres Systems klarzumachen. Das Amerikanische und englische System geht bekanntlich davon aus, dass niemand angestellt und befördert werden soll, der nicht von der Civil Service Commission examiniert und qualifiziert worden ist. Tatsächlich hat dieses

Leistungsprinzip (Merit - Prinzip) als Prinzip schon imment in Deutschland gegolten, wenn auch nach 1933 vielfach aus politischen Gründen Abweichungen vorgekommen sind.

Wir haben jedoch für die im Bundesdienst stehenden Beamten eine Civil Service Commission nicht eingeführt, denn dies hätte bedeutet, dass jeder Resort - Minister auf die Auswahl seiner Mitarbeiter hätte verzichten müssen. Man kann aber einem Minister nicht die Verantwortung aufbürden für die Verwaltung eines Resorts, ohne ihm Einfluss auf die Auswahl des Personals zu geben. Die Möglichkeit, das Parlament als die demokratische Instanz in die Personalpolitik einzuschalten, scheidet für deutsche Vorstellungen aus. Einmal würde ein Parlament, dass sich doch aus Vertretern politischer Parteien zusammensetzt, naturgemäss nach parteipolitischen Gründen die Auswahl des Beamtenkörpers vornehmen. Parteipolitische Patronage und personelle Korruption wären die Folgen. Die parteipolitische Neutralität des Beamtenkörpers wäre damit beseitigt. Die Erhaltung dieser parteipolitischen Neutralität liegt aber im Lebensinteresse der Demokratie.

Abgesehen davon würde eine parlamentarische Auswahl der Beamten wegen der grossen Zahl der im öffentlichen Dienst stehenden Personen nicht in Betracht kommen. Allein die Deutsche Bundesbahn also die staatliche Eisenbahn, beschäftigt 200 000 Beamte. 300 000 Beamte stehen im Dienste der Deutschen Bundespost. Schon diese Zahlen zeigen, dass die Personalauswahl unmöglich in die Hand parlamentarischer Körperschaften gelegt werden kann. Sache des Parlaments ist es lediglich, die Personalpolitik der Regierung zu kontrollieren, nicht aber anstelle der Minister selbstständig Personalpolitik zu betreiben.

d) Der Aufbau der deutschen Verwaltung nach 1945 findet seine wesentliche Ergänzung in dem gleichzeitigen Ausbau der administrativen Justiz der Verwaltungsgerichte. Wie es in Frankreich im Conseil d'Etat ein oberstes Verwaltungsgericht gibt, so haben wir in Deutschland seit 1875 Verwaltungsgerichte zur Nachprüfung der Verwaltungstätigkeit eingerichtet. Nach 1947 ist diese Verwaltungsgerichtbarkeit vollständig reformiert und ausserordentlich ausgebaut worden. Über die Einzelheiten dieser hochinteressanten Entwicklung will ich heute nichts sagen. Davon soll in meinem nächsten Vortrag die Rede sein.

Heute möchte ich nur darauf hinweisen auf die Wirkung, die die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte für das Funktionieren der neuen deutschen Verwaltung gehabt hat. Diese Wirkung ist eine doppelte. Einmal haben die Verwaltungsgerichte in ihrer Judikatur einheitliche Grundsätze für die Anwendung der Verwaltungsgesetze entwickelt. Die Einheitlich-

keit der Verwaltungspraxis wird nicht zuletzt durch die verwaltungsgerichtliche Kontrolle erreicht. Zum zweiten bewirkt die Existenz und die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte, dass die Verwaltung, wenn ich so sagen darf, nicht übermütig wird. Das Prinzip, dass der Verwaltungsbeamte nur auf der Grundlage und im Rahmen der bestehenden Gesetze handeln darf, steht nicht nur auf dem Papier. Jeder der sich durch die Massnahme eines Beamten in seinen Rechten verletzt fühlt, kann den Schutz eines unabhängigen Gerichts nachsuchen, kann jede Verwaltungsbehörde verklagen. Die Verwaltungsgerichte prüfen die Rechtslage unparteiisch und unbeeinflusst. Wie die Statistik zeigt wird, in rund 30 % der Klagen die Verwaltung verurteilt, eine von ihr getroffene Massnahme zurückzunehmen. Die Existenz dieser Verwaltungsgerichte hat ausserordentlich dazu beigetragen, das Gefühl für die individuelle Freiheit zu stärken.

Der Lehrmeister des deutschen Verwaltungsrechts. Otto Meyer, hat einmal die These aufgestellt: Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht. Die Entwicklung, die mein Vaterland in den letzten Jahrzehnten durchgemacht hat, beweist aber, dass die Verwaltung in hohem Masse abhängig ist von der jeweiligen Verfassungslage. Die Formen der Verwaltung sind ebenso ständiger Entwicklung unterworfen wie die Verfassung. Das Verfassungsrecht lebt und vergeht und die Verwaltung lebt und vergeht mit ihr.
