

Staat und Verwaltung vom Techniker gesehen

Versuch einer Systematik der Verwaltung als Funktionstheorie

Von

Carl Wienecke, Berlin

Inhaltsverzeichnis: I. Wandlung der Staatsbetrachtung: S. 65. 1. analysierende, 2. partielle, 3. synthetisierende. — II. Scientific management für Werkätigkeit und industrielle Verwaltung aus Arbeitsstudien: S. 74. 4. Objekt — Tätigkeit, 5. Tätigkeit — Subjekt, 6. Objekt — Subjekt. — III. Systematik der Verwaltung: S. 81. 7. Methode: Analyse — Synthese. 8. Analyse: a) Objekt: (1) inhaltlich, (2) räumlich, b) Tätigkeit: (1) Art, (2) Wirkungsweise, (3) Zweckrichtung der Funktionen, c) Subjekt: (1) horizontal: Selbstverwaltung der bürgerlichen Rechtssphäre, kommunale Selbstverwaltung, einzelstaatliche, bundesstaatliche, zwischenstaatliche Verwaltung, (2) vertikal. 9. Synthese: a) Welche Aemter? b) Welche Zuständigkeiten? c) Welche Besetzung? — IV. Praxis: S. 86. 10. Vergangenes: a) Oberste Staatsbehörden, b) nachgeordnete Behörden, c) Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, d) Reich und Länder. 11. Heutiges: a) Fremde Einflüsse, b) zentrifugale Interessen, c) Bundesbau ohne Verwaltungsreform? 12. Nötiges: Sammlung in synthetischer Einheit.

I. Wandlung der Staatsbetrachtung

1. „Immer wird dir der Künstler den Grund sagen können, um dessen willen er eine Sache z. B. gemalt hat, und dieser Zweck ist das höchste Ziel seiner Kunst“. Wie er hier einen Künstler z. B. in der Malkunst oder in der Baukunst, der Heilkunst oder einer anderen den nennt, der sein Werk als Mittel zum Zweck erfaßt, also Mittelgestaltung und Zwecksetzung in seinem Wirken optimal ausgleicht — im Gegensatz zum „engstirnigen Handwerker, der nur zu einer Aufgabe gedrillt ist“ —, so will Aristoteles, der Schöpfer der systematischen wissenschaftlichen Staatslehre, in seiner Politik den Staat erkennen, der seine Zwecke am besten erfüllt. Er zeigt auch die Erkenntnismethode: „Wie man nämlich auch bei anderen Objekten das Zusammengesetzte so lange teilen muß, bis man zu einfachen Bestandteilen gelangt — denn diese sind die kleinsten Teile eines Ganzen —, so müssen wir auch den Staat in seine Bestandteile zerlegen und werden dann genauer sehen, wodurch diese sich voneinander unterscheiden und, ob es möglich ist, über jeden der genannten Teile ein wissenschaftliches Urteil zu gewinnen. Auch bei diesen Dingen wird man am besten zu einer Erkenntnis ge-

langen, wenn man, wie bei anderen, zusieht, wie sie von Anfang an natürlicherweise erwachsen“. Die Erkenntnismethode ist also Analyse mit Kritik der gefundenen Elemente in historischer Betrachtung der Entwicklung des Staates, vom Haus zum Dorf und zur polis mit ihren ländlichen Annexen, dem Stadtstaat der Antike. Aufgabe der Staatswissenschaft ist für Aristoteles, zu untersuchen, welches die beste Verfassung ist. „Die Verfassung ist die staatliche Ordnung, die in den Ämtern und in der Art ihrer Verwaltung zum Ausdruck kommt; sie bestimmt ferner, in wessen Hand die ausschlaggebende Macht im Staate liegt und was das Ziel des betreffenden Gemeinwesens ist. Die Gesetze dagegen bestimmen die Grundsätze, nach denen die Beamten zu regieren haben. Die Verfassung ist die beste, nach der ein Staat am besten regiert wird, und die beste Regierung eine solche, bei der der Staat am glücklichsten sein kann.“ Die Lebensgüter, die alle zu einem glücklichen Leben notwendig gehören, teilt Aristoteles in leibliche, geistige und äußere.

Als Elemente der Grundanalyse findet Aristoteles die Staatsaufgaben (Objekt) und die Staatsgewalt (Subjekt).

Aristoteles zerlegt die Staatsaufgaben weiter: „Wir müssen daher die Zahl der Aufgaben des Staates ins Auge fassen, daran wird die Sache klar werden. In erster Linie nun muß für Nahrung gesorgt werden; dann bedarf es technischer Fertigkeiten, denn zum Leben braucht man viele Mittel; drittens Bewaffung, denn die Staatsgemeinschaft muß diese zur Aufrechterhaltung ihrer Herrschaft im Innern gegen die Ungehorsamen haben, aber auch gegen äußere Feinde, die ihr zu schaden versuchen. Viertens muß eine wohlgefüllte Staatskasse vorhanden sein zur Bestreitung der Bedürfnisse der Verwaltung und der Kriegsführung. Fünftens und vor allem muß für die Verehrung der Gottheit gesorgt werden, was wir Kultus nennen. Zum sechsten sind das allernotwendigste Behörden, die zweckmäßige Maßnahmen treffen und die Rechtsstreitigkeiten der Bürger untereinander entscheiden. Das sind ungefähr die Aufgaben, die jeder Staat sich stellen muß. Denn ein Staat ist nicht eine beliebige Menge Menschen, sondern ein in seinem Leben selbständiges Gebilde; fehlt aber eine der genannten Einrichtungen, so kann diese Gemeinschaft nicht schlechthin selbständig sein.“ Diese sechs Aufgaben des Staates entsprechen der damaligen Zeit und sind in Begriffen unserer Zeit ausgedrückt die Ressorts Ernährung, Gewerbe (Wirtschaft), Wehrwesen, Finanzen, Kultus sowie — damals noch ungeteilt — Allgemeines und Justiz.

Als Analyse der Staatsgewalt sagt Aristoteles: „In allen Verfassungen gibt es drei Bestandteile, bezüglich deren der tüchtige Gesetzgeber überlegen muß, was einem jeden zuträglich ist. Von diesen drei Bestandteilen bildet den ersten die Beratung der öffentlichen Angelegenheiten

(Entscheidung über Krieg und Frieden, über Abschluß und Lösung von Bündnissen, über die Gesetze, über Todesstrafe, Verbannung und Vermögenseinziehung sowie über die Rechenschaftsablage der Beamten), den zweiten bilden die Ämter (d. h. die Fragen, welche eingerichtet werden müssen, was ihre Zuständigkeit sein soll und auf welche Weise sie besetzt werden sollen), den dritten das Gerichtswesen“. Damit hat Aristoteles die drei Zweige der Staatsgewalt so erkannt, wie wir sie auch heute sehen.

Die Ämter, die Verwaltung, teilt Aristoteles weiter in der horizontalen Ebene nach Arbeitsgruppen in politische und ökonomische Ämter und im vertikalen Aufbau nach Verwaltungsstufen in obrigkeitliche und dienstverrichtende Ämter, ähnlich wie wir heute in Behörden und Dienststellen. Er zieht die Ämter in Sachgruppen zusammen, wie Kultus, Kriegswesen, Einnahmen und Ausgaben, Polizei, usw.

In diesem allgemeinen Rahmen denkt Aristoteles auch an die Rationalisierung der Verwaltung im einzelnen Gemeinwesen: „In den großen Gemeinwesen kann und soll je eine Behörde für einen Geschäftskreis verordnet sein. In den kleinen Gemeinwesen aber fordert es die Notwendigkeit, viele Ämter auf wenige Personen zu vereinen. Würde man also anzugeben, wieviele ihrer jeder Staat haben muß, und wieviele er zwar nicht unbedingt haben muß, aber doch füglich haben sollte, so würde man auf Grund dieser Einsicht mit der Zusammenlegung solcher Ämter, die man passend zu einem vereinigt, leichter zurechtkommen.“ (Der Einheitsgliederungsplan des Deutschen Gemeindetages von 1937 hat für die Kommunalverwaltung — Geschäftsverteilung und Aktenwesen, Haushalt und Rechnungswesen — diese Einsicht verwirklicht.)

Für die Qualifikation der Beamten fordert Aristoteles: „Die Männer, welche die wichtigsten Staatsämter bekleiden, müssen drei Eigenschaften haben: Verfassungstreue, Rechtschaffenheit und Gerechtigkeitssinn und drittens die höchsten Fähigkeiten für die Aufgaben ihres Amtes.“

In Tafel I ist die Analyse des Staates und seiner Verwaltung, der Ämter, nach Aristoteles systematisch zusammengefaßt.

Aristoteles hat die Grundlage einer Systematik der Verwaltung geschaffen, indem er

1. die Erkenntnis m e t h o d e begründet als Analyse mit empirischer Betrachtung und
2. in Durchführung der A n a l y s e den lebenden Staat zerlegt in die beiden Faktoren O b j e k t (Staatsaufgaben) und S u b j e k t (Staatsgewalt) und weiter gliedert die Aufgaben in sechs Arbeitsgebiete und die Verwaltung, die Ämter, in Arbeitsgruppen (horizontal) und in Aufbaustufen (vertikal).

Tafel 1

Analyse des Staates nach Aristoteles
Staat

Aufgaben (Objekt)	(1)	Gewalt (Subjekt)
Ernährung, Gewerbe, Wehrwesen, Finanzen, Kultus, Allgemeines und Justiz.	(2) Gesetzgebung	Verwaltung Gerichtswesen
		Ämter
		Kultus, Kriegswesen, Einnahmen und Ausgaben, Markt-, Stadt-, Hafen- und Landpolizei und Aufseher über Gebäude und Straßen. Eintragung der gerichtlichen Erkenntnisse und der Kontrakte. Beitreibung der Bußen und Gefängniswesen. Rechnungskontrolle und Kassenrevision. Leitung der Beratung der öffentlichen Angelegenheiten.
	(3)	Ämtergruppen politische — ökonomische
	(4)	Ämterstufen obrigkeitliche dienstverrichtende

Aus der Kritik der in der Analyse gewonnenen Einzelheiten ergeben sich drei Organisationsprinzipien:

- a) Aufgabenteilung (Objekt) und Ämterteilung (Subjekt),
- b) Rationalisierung der Verwaltung durch einen Ämterplan,
- c) Funktionsqualifizierte Beamte.

Die Abhängigkeit und die Verbindung zwischen den Aufgabengebieten (Objekt) und den Ämtern (Subjekt) — die Synthese der Verwaltung aus der Analyse der Staatsaufgaben — bleibt noch offen. Das Ziel der Synthese — die Fragen: Welche Ämter? Welche Zuständigkeiten? Welche Besetzung? — ist erkannt.

Das staatswissenschaftliche Denken des Aristoteles ist teleologisch, indem er den Staat praktisch-politisch für die Erfüllung seiner Zwecke organisieren und bestellen will. Seiner Betrachtung folgt das Altertum bis in die scholastische Literatur.

2. Im Mittelalter entsteht eine Betrachtung des Staates, die ihn hauptsächlich als Rechtsgebilde erfaßt. Die Lehre vom Staat wird ein Teil der Rechtswissenschaft, ein Gedanke, der der Antike fernelegen hat. Der Staat wird in erster Linie als eine Institution zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gesehen. Diese Auffassung verstärkt sich im politischen und wirtschaftlichen Liberalismus der Neuzeit. Dessen Grundidee ist die Freiheit des Individuums gegenüber der Gemeinschaft. Er weist dem Individuum die Aufgabe zu, Träger der positiven Entwicklung zu sein und sieht die Aufgaben des Staates in der Aufrechterhal-

tung des formalen Rechts. Im 19. Jahrhundert entsteht die Verwaltungswissenschaft. Es wird gebräuchlich, sie in Verwaltungsrecht (Normen), Verwaltungslehre (Organisation und Wirken) und Verwaltungspolitik (Zweckmäßigkeitkritik) zu gliedern und zu teilen. Vorwiegend wird das Verwaltungsrecht erfaßt. Otto Mayer wird der Systematiker des Verwaltungsrechtes; er gliedert es

in einen allgemeinen Teil mit drei Abschnitten: Entwicklungsstufen, Grundzüge, Rechtsschutz und

in einen besonderen Teil mit sechs Abschnitten: Polizei, Finanzwesen, öffentliche Sachen, öffentliche Dienste und Lasten, öffentliche Verleihungen und Nutzungen, besondere rechtsfähige Verwaltungen.

Die Behördenordnung behandelt Otto Mayer nicht; er sagt: „sie mag mit dem geistesverwandten Staatsrecht auch weiterhin das deutsche Staatsrecht bilden.“

Die Wandlung von der praktisch politischen Staatsbetrachtung der Antike zur juristischen im Mittelalter entsprach der Beschränkung, welche die Staatsaufgaben im Mittelalter im Vergleich zur Antike aufwiesen. In Griechenland umschloß der Staat, die polis, das ganze öffentliche Leben. Im Mittelalter war der Staat nicht mehr Stadtstaat, sondern Land, aber in drei Teile zerfallen: die fürstliche Hof- und Vermögensverwaltung, der Feudalstand auf dem Lande, der die Grundherrschaft und die patrimoniale Gerichtsbarkeit ausübte, und die Städte, in deren Grenzen und Bünden Gewerbe und Handel, Bildung und Kultur lebten. Daneben stand die Kirche. Der Fürst mit seinem Geheimen Rat war die Staatsverwaltung; Rechtsschutz nach außen und innen und die fürstliche Vermögensverwaltung waren seine Hauptaufgaben; Heerbann, Gerichtsbann, Domänen und Forsten und Regalien waren seine Rechte. Die Betrachtung des Staates als Rechtssubjekt umfaßte also seine tatsächlichen Aufgaben im wesentlichen.

Die Aufgaben des Staates wuchsen vom sechzehnten Jahrhundert ab. Der Absolutismus formte in den durch den Westfälischen Frieden souverän gewordenen Territorialstaaten den Staat zu einem Ganzen, in das er die manchenorts entartete Selbstverwaltung der Städte und die mittelalterliche Selbständigkeit der Landstände einspannte. Damit beginnt die einheitliche Erfassung und Entwicklung aller Aufgaben und Kräfte des ganzen Staates. Diese staatliche Einheit nimmt Wirtschaft und Kultur als seine, das ganze Gebiet des Staates und das Volk in Stadt und Land umfassende Aufgaben auf: Post, Kunststraßen und Brücken, Landesmelioration und Kanäle, Feuerlöschordnung und Baupolizei, Medizinal- und Sanitätsordnung, Berg- und Hüttenwesen, Salinen und Manufakturen, Banken und Handel, Schulreglement, Dampfschiffahrt, Eisenbahnen. Dazu kommen aus dem Wandel von der Agrar- und

Manufakturzeit zum Zeitalter der Technik und des Verkehrs und aus der Umschichtung der Gesellschaft im 19. Jahrhundert folgend die sozialen Aufgaben, beginnend mit geregelter Armenordnung und mit Einschränkung der Kinderarbeit und endend in der Reihe Arbeitsschutz, Arbeitsversicherung, Arbeitsvertrag, Arbeitsplatz und der umfassenden sozialen Wohnungs- und Lebenshaltungsfürsorge und in der totalen Kriegswirtschafts- und Ernährungslenkung, auf die Liberalisierung, Kontingentierung und Reliberalisierung folgten. Der Staat beaufsichtigt als Hoheitsträger zur Wahrung der Interessen der Allgemeinheit das Wirken des Einzelnen und der Körperschaften auf allen Gebieten des gesellschaftlichen, kulturellen und technisch-wirtschaftlichen Lebens. Auf vielen Gebieten wird der Staat als Fiskus selbst tätig, als Eigentümer und Unternehmer, als Objektverwaltung. Bei der Durchführung der Objektverwaltung müssen alle Funktionen, die in dem betreffenden Verwaltungsbranche zur Tätigkeit kommen, gekannt und betätigt werden; aber auch bei Ausübung der staatshoheitlichen Aufsicht über die Selbstverwaltung müssen sie beurteilt werden können.

Dieser Erweiterung der Staatsaufgaben — sei es als Aufsicht, sei es als Objektverwaltung — kann die Betrachtung des Staates als Rechts: subjekt und eine Verwaltungswissenschaft, die allein oder hauptsächlich die Rechtssätze erfaßt, nach denen die Rechte des Einzelnen oder der Körperschaften gegenüber dem Staate beschränkt oder begründet werden, nicht voll gerecht werden, denn der Staat ist Organismus und Mechanismus geworden und muß als Lebens- und Arbeitsform erfaßt werden. Die Rechtsordnung verliert nicht an Bedeutung, aber sie erfaßt nur eine Funktion der Verwaltung und ist nur eins der Mittel zur Erreichung der Staatszwecke. Die juristische Staatsbetrachtung ist eine partielle. Sie reicht zur Analyse der Aufgaben und zur Erkenntnis des Aufbaues des Staates und seiner Verwaltung nicht aus. Die Einzelbegriffe hat sie weitgehend geklärt und definiert.

3. Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts beginnt der Wiener Professor der politischen Ökonomie Lorenz von Stein eine systematische, von dem Gesamthalt des Staates und seiner Zwecke ausgehende Verwaltungslehre. Stein sagt, daß Aristoteles in dem letzten Buch seiner Politik einen Nachfolger nicht gefunden habe: „Was die Arbeit des Staates ist, dafür finden wir noch keine Analyse und keine Philosophie“. Er will eine Verwaltungslehre schaffen, welche die gesellschaftlichen, ethischen und wirtschaftlichen Grundgedanken und den gesamten Zusammenhang der Verwaltung klärt, und er will in einem System das Gesamtbewußtsein aller Zustände und aller Aufgaben als Gewissen der Verwaltung ausdrücken. Dazu müsse die Staatswissenschaft den lebendigen arbeitenden Staat in der Gesamtheit der ihn schaffenden Kräfte durchdringen. Sie dürfe sich nicht auf Definitionen beschränken, son-

dern müsse auf die Entwicklung eingehen und die Zustände, Tatsachen und Daten erkennen.

Stein will den auf allen Gebieten des Lebens der Gesellschaft arbeitenden Staat erfassen, wie er sich aus seinen beiden großen Faktoren Land und Volk zu der Vielheit seiner Einrichtungen und Unternehmen ausgebildet hat. Die Idee dieses arbeitenden Staates ist — sagt Stein — die Idee der Verwaltung. Sie manifestiere sich in fünf Grundaufgaben: der Erhaltung der Staates als freier Persönlichkeit gegenüber den anderen Staaten auf der Grundlage des Völkerrechts, der Organisation der Kraft des Staates im Heereswesen, der Staatswirtschaft als Grundlage der Erfüllung der Idee des Staates, der Verwirklichung des Rechtes zur Erhaltung der individuellen Freiheit und schließlich in der Gestaltung der Bedingungen und Ordnungen durch die Gemeinschaft für die Aufgaben, die außerhalb der Kraft des Individuums liegen und die der Einzelne nicht mehr selber zu gestalten vermag. Ähnlich sieht später Rudolf Kjellen in seinem System der Politik den Staat in Volk und Gebiet als Lebensform und in Wirtschaft, Gesellschaft und Staatsgewalt als Kulturform.

Stein behandelt in einem allgemeinen Teil als die in allen Verwaltungsgebieten vermöge der Gemeinsamkeit ihrer letzten Zwecke liegenden gemeinsamen Aufgaben: Polizei, Staatsaufsicht, Statistik. Für die einzelnen Aufgabengebiete stellt Stein den Grundsatz auf, daß sie in Entwicklung und Gestalt wirtschaftlich, gesellschaftlich und rechtlich voneinander verschieden seien derart, daß jedes Gebiet ein selbständiger Tatsachen- und Lebensbereich sei, und sich als selbständiger Faktor im Staatswesen zur Geltung bringe. Daraus folgert Stein, daß jedem Aufgabengebiet sein Verwaltungsrecht, sein Organismus und sein Ministerium eigen sei. Aufgabe der Staatswissenschaft sei es, den Inhalt und das Prinzip dieser Verschiedenheiten zu zeigen. Diesen Verschiedenheiten — positiv ausgedrückt: dieser Wesenseigenheit und Wesenseinheit — der einzelnen Aufgabengebiete entsprechend sei die Verwaltung zu gliedern und zu organisieren. Leitendes Prinzip dafür sei die Kongruenz der Aufgabengebiete — Objekteinheiten — und der Kompetenzkreise der Verwaltung — Subjektbereiche —; dieser Kongruenzsatz gilt sowohl für die Gliederung der obersten Staatsbehörden als auch für die weitere Gliederung der unteren Behörden. Stein sieht auf der Ebene der obersten Staatsbehörden die kongruente Verwaltungsorganisation zu seinen oben wiedergegebenen fünf Grundaufgaben des Staates in den fünf klassischen Ministerien des 18. Jahrhunderts: Auswärtiges, Heereswesen, Finanzen, Justiz und dem damals alles andere umfassenden Inneren. Stein betrachtet — wie in Tafel 2 in kürzester Übersicht zusammengefaßt ist — das Innere weiter in vier Abschnitten: Persönliches, geistiges, wirtschaftliches und gesellschaftliches Leben.

Tafel 2

System der Verwaltungswissenschaft nach Lorenz v. Stein

Auswärtiges	Heereswesen	Finanzen	Rechtswesen	Inneres
I. persönliches	II. wirtschaftliches	III. gesellschaftliches Leben		
A. Recht der Person	A. Allgemeiner Teil	1. Allgemeine Sozialverwaltung		
1. Bevölkerungswesen	1. Gesellschaftswesen	2. Hilfswesen		
2. Gesundheitswesen	2. Elemente	a) Armenwesen		
3. Pflugschaftswesen	Feuer, Wasser, Versicherungswesen	b) Arbeiterwesen		
B. Geistesleben	3. Verkehrswesen:	3. Soziales Kapital		
1. Volksschule	Wege, Post, Eisenbahnen, Maß- und Gewicht, Geld und Kredit, Enteignung	Bildungswesen		
2. Berufsbildung		a) Grundbesitz		
3. Allgemeine Bildung, Sittenpolizei, Presse		b) Hilfskassen,		
		c) Sozialversicherung		
	B. Besonderer Teil			
	1. Urproduktion:			
	Bergwesen, Forstwesen			
	2. Landwirtschaft			
	3. Gewerbe			
	4. Internationale Volkswirtschaft			

Diese Stoffdisposition ist aber keine organische Ordnung des Innern. Auch Stein verkennt nicht, daß er auf diese Weise sein Ziel — die Ordnung und Gliederung der Verwaltung in organisch geschlossenen Aufgabengebieten und in einem kongruenten Aufbau der Verwaltung — nicht erreicht, und sagt, daß sich alle Staaten noch in der Suche befänden, wie die innere Staatsverwaltung zu gliedern ist. Dazu ist anzumerken, daß in der preußischen Verwaltung zur Zeit von Lorenz v. Stein aus dem Gesamtgebiet der inneren Staatsverwaltung schon Kultus (1817), Handel und Gewerbe, öffentliche Arbeiten und Landwirtschaft (1848) als selbständige Ressorts ausgeschieden und damit aus den fünf klassischen Ministerien des 18. Jahrhunderts bereits neun Aufgaben- und Verwaltungsbereiche geworden waren.

Gegenüber seiner Erkenntnis der Wesenseigenheit und Wesenseinheit organisch geschlossener Aufgabengebiete und seiner Forderung von Verwaltungsbereichen, die den einzelnen Aufgabengebieten kongruent sind, betont Stein, daß die Auflösung in einzelne Verwaltungsbereiche nicht vergessen machen dürfe, daß der Staat die Einheit sein muß, die alle Zwecke und Tätigkeiten zusammenfaßt, um die höchste Harmonie aller menschlichen Interessen zu verwirklichen. Nötig sei deshalb eine Organisation, in der die gemeinsamen Fragen aller Verwaltungsbereiche

und die Gegensätze der einzelnen Behörden durch gemeinsame Arbeit aller Minister gelöst werden können; diese Organisation sieht Stein im Gesamtministerium.

Steins staatswissenschaftliche Methode, durch die er für jede Verwaltungseinheit wie Schulwesen, Gewerbewesen, Gesundheitswesen, Armenwesen, Eisenbahnwesen usw. alle gemäß dem von ihr zu verfolgenden Zweck in ihr zur Tätigkeit kommenden Funktionen, darunter auch die juristische, zusammenfaßt, hat für die Erkenntnis des Verwaltungsrechtes von Otto Mayer, der sich als Vertreter der juristischen Methode bezeichnet, betonte Kritik gefunden, weil juristisch Zusammengehöriges, als Erzeugnis unserer gemeinsamen Kultur Entstandenes, auseinandergerissen würde. Diese Kritik fällt, wenn bedacht wird, daß Stein und Otto Mayer verschiedene Erkenntnisziele haben: Für Otto Mayer ist der Staat Betrachtungsobjekt unter dem Gesichtspunkte und mit dem Ziele der Erkenntnis der Einheit einer Funktion — des Verwaltungsrechtes — aus allen Verwaltungsbereichen. Stein dagegen betrachtet den Staat unter dem Gesichtspunkt und mit dem Ziele der Erkenntnis der Einheit jedes einzelnen Verwaltungsbereiches aus allen jedem Verwaltungsbereiche nötigen Funktionen — darunter auch der juristischen Funktion — und unter dem weiteren Gesichtspunkt der Erkenntnis der Einheit der Gesamtverwaltung aus allen einzelnen Verwaltungsbereichen.

Steins unvergängliches Verdienst ist, daß er

1. die Methode der Analyse des lebenden Staates von Aristoteles wieder aufgenommen hat mit der Betrachtung des in allen Gebieten des Lebens der neuen Zeit arbeitenden Staates und
2. daß er das Ziel gewiesen hat, die Organisation der Verwaltung als Synthese aus der Analyse der Staatsaufgaben zu entwickeln und in einem System zu gliedern. Den Weg der Systembildung — die Verbindung von Objekt und Subjekt — findet Stein noch nicht.

Drei Organisationsprinzipien lassen sich aus Steins Arbeiten ableiten:

- a) Wesenseigenheit und Wesenseinheit jedes Aufgabengebietes (Objektteilung),
- b) Teilung der Verwaltung (Subjekt) in geschlossene Kompetenzbereiche, die den Aufgabeneinheiten kongruent sind,
- c) Einheit der Verwaltung aller Kompetenzbereiche.

Seit Stein hat die Verwaltungslehre in Deutschland keine erschöpfende systematische Behandlung erfahren. Die Betrachtung des Verwaltungsrechts ist wieder in den Vordergrund getreten.

II. Scientific management für Werk­­tätigkeit und für industrielle Verwaltung aus Arbeitsstudien

4. In allem Handeln vereinigen sich drei Faktoren: Subjekt, Objekt und die Subjekt und Objekt verbindende Tätigkeit. Taylor und Fayol haben für Werk­­tätigkeit und für industrielle Verwaltung die Eigenschaften und die Kräfte des Objekts, die Einzelfunktionen der Tätigkeit sowie die funktionelle Beanspruchung und die dafür erforderlichen Funktionsbefähigungen des Subjekts untersucht. Sie haben danach Objekt, Tätigkeit und Subjekt in Beziehung gesetzt und daraus die Prinzipien der Organisation, d. h. der Einrichtung des Aufbaues und der Tätigkeit der Unternehmen entwickelt. Diese Prinzipien sind in der Wirtschaft und auch — z. B. in USA und in Frankreich — in der öffentlichen Verwaltung praktisch genutzt. Für die öffentliche Verwaltung ergeben die Arbeiten von Taylor und Fayol aufschlußreiche Parallelen.

Taylor¹ beginnt seine Arbeiten mit dem Zweifel an der Richtigkeit der Faustregeln und der Zweckmäßigkeit der Geräte, mit denen, vererbt durch Generationen, die ausführende Tätigkeit vom Arbeiter geleistet wurde, ohne Mitwirkung der Leitung. Taylor betrachtet das Werkstück, den Arbeiter und sein Gerät. Er mißt für jede Arbeitsphase die persönlichen und sächlichen Verbrauchswerte — Zeit und Bewegung, Kraft und Ermüdung — und die Leistung. Er errechnet für die beobachteten Größen der Verbrauchswerte und der Leistung die Verhältniszahlen und stimmt die Arbeitsvorgänge durch Variation so ab, daß die beste Leistung mit dem geringsten Aufwand an Verbrauchswerten erreicht wird. Aus jahrelangen Messungen und Studien über die ermüdende Wirkung schwerer körperlicher Arbeiten wurden zuerst Zahlengesetze abgeleitet für die Abhängigkeiten von Hub-, Trag- und Wurflasten, von Arbeitsgeschwindigkeiten und von Ruhezeiten, die innegehalten werden müssen, damit ohne Übermüdung mit gleichmäßiger Leistung gearbeitet wird. Aus diesen Ermittlungen wurden im Arbeitsbüro der Leitung Arbeitsanweisungen für die Arbeiter aufgebracht und diese durch Spezialmeister an richtige Griffe, an ruhige und gleichmäßige Tempi und an regelmäßigen Wechsel von Arbeit und Ruhepausen gewöhnt. Bei einer Verladung von 80 000 t Roheisen in Barren von je 40 kg hob sich die Tagesleistung eines Mannes bei 57 v. H. Ruhepausen und 43 v. H. Tragezeit auf 47 t von 12,5 t, welche die Arbeiter geleistet hatten, solange sie nach eigenem Tempo in anfänglicher übermüdender Schnellarbeit und späterer abfallender Minderleistung arbeiteten. Nach den Zeitstudien bei rein körperlicher Arbeit

¹ Taylor: Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung. Verlag R. Oldenbourg. München und Berlin 1917.

ging Taylor als zweites an die Untersuchung von Arbeitsgeräten und Maschinen. Er begann beim einfachsten Gerät, der Schaufel. Bei Verlade- und Aufräumungsarbeiten auf einem drei qkm großen Lagerplatz wurde aus der bis dahin gebrauchten Einheitsschaufel eine kleinere Schaufel für Erz (spez. Gewicht 5) und eine größere für Kohle (spez. Gewicht 1,2) so entwickelt, daß jeder Schaufeltyp gerade die Erz- oder Kohlemenge faßte, die als günstigste Schaufellast für beste Wurfleistung gefunden war (9,5 kg). Mit dem so umgestalteten Arbeitsgerät und mit einer im Arbeitsbüro der Leitung ausgearbeiteten Anweisung wurde die Schaufelarbeit von 16 t auf 59 t Tagesleistung eines Mannes, ohne ihn zu überanstrengen, gesteigert. Epochemachend sind Taylors Versuche an der Drehbank über die zweckmäßigste Formgebung und Stellung der Schneidstähle und Drehgeschwindigkeit geworden. Als drittes folgte die Arbeitsplatzverteilung und Maschinenanordnung. An die Stelle der bis dahin üblichen großen Arbeitsgruppen traten kleinere Rotten, die vom Arbeitsbüro der Leitung täglich eine bestimmte Arbeit erhielten und abschnittsweise umgruppiert wurden. Dadurch wurden Leerläufe und Arbeitsstauungen beseitigt, so daß sich für die gleiche Leistung eine Verringerung der Platzbelegschaft von 400 bis 600 Mann auf 140 ergab. Die Platzdisposition war der Anfang der Reorganisation ganzer Unternehmen durch zweckmäßigste Einrichtung und Zeitfolge aller Arbeitsvorgänge. Die ganze Fertigung wurde in zwei Stufen gegliedert: Vorbereitung und Ausführung. In der Vorbereitung wird alles, was in der Ausführung von der Auftragserteilung bis zur Ablieferung zu geschehen hat, planmäßig so geordnet, daß die Ausführung einen Mindestaufwand von Personal und Zeit, Material und Geld beansprucht. Zu dem Zwecke werden Fertigungspläne aufgestellt, die das Erzeugnis in Fertigungsgruppen und Einzelteile zerlegen und Arbeitspläne, welche die Arbeitsverrichtungen gliedern in Arbeitsgänge, Arbeitsstufen, Griffe und Griffelemente. (Ein besonders eindrucksvolles Beispiel ist die Fertigung eines Kaffeegeschirres in seiner bis in kleinste gehenden Gliederung, bearbeitet nicht in der Theorie, sondern vom maschinentechnischen Ausschuß der Deutschen keramischen Gesellschaft, 2. Refabuch, Berlin 1937.) Alle Maschinen und Arbeitsplätze werden entsprechend der zweckmäßigsten Folge der einzelnen Arbeitsstufen und Verrichtungen — je nach der Fabrikationsart — im Werkstatt- oder Fließbandverfahren — angeordnet und auf einen bestimmten Arbeitstakt abgestimmt. So kam Taylor von Zeitstudien an Handgriffen und Gehschritten zur Umkonstruktion von Geräten und Maschinen und zur Reorganisation der Arbeit und der Einrichtung ganzer Unternehmen; ausgehend von den Eigenschaften und der Wirkungsweise des Arbeitsobjektes wurde die Tätigkeit abgeleitet und in der zahlenmäßigen Erfassung des Verhältnisses von Leistung zum Aufwand

an Personal, Unkosten und Zeit der Maßstab für die Rationalisierung erkannt und der Ausgangspunkt der Organisation geschaffen.

5. Fayol² betrachtet Tätigkeit und Subjekt. Er zerlegt die Tätigkeit in Einzelfunktionen, z. B. die Tätigkeit in einem industriellen Unternehmen in sechs Einzelfunktionsgruppen:

1. Technische Vorgänge (Erzeugung, Herstellung, Umformung).
2. Kommerzielle Vorgänge (Einkauf, Verkauf, Tausch).
3. Finanzwirtschaftliche Vorgänge (Beschaffung und Verwendung des Kapitals).
4. Sicherheitsmaßnahmen (praktischer und rechtlicher Schutz des Vermögens, der Person und des Arbeitslaufs).
5. Vorgänge der Rechnungslegung (Inventar, Bilanz, Einkaufspreise, Statistik usw.).
6. Administrative Vorgänge (Organisation, Vorausplanung, Auftragserteilung und Gleichschaltung der Arbeiten, Kontrolle der Ausführung); diese Vorgänge wären zur Vermeidung ihrer Verwechslung mit dem mehrdeutigen Inhalte des deutschen Wortes „Verwaltung“ besser als Vorgänge der Ausrichtung zu bezeichnen.

Diese Funktionen müssen von dem Arbeitssubjekt ausgeübt werden; deshalb — so folgert Fayol — muß entsprechend diesen Funktionen das Arbeitssubjekt, wenn seine Leistung die beste sein soll, befähigt sein, und ebenso muß diesen Funktionen entsprechend die Organisation gegliedert sein, wenn der Aufwand an Personal, Unkosten und Zeit der geringste sein soll.

Alle in dem Unternehmen, in der Ausführung wie in der Leitung, Beschäftigten teilt Fayol von unten bis oben in Personalstufen: Arbeiter, Meister, Betriebsleiter, Abteilungsleiter, Direktor. Er untersucht die Beziehungen zwischen den einzelnen Personalstufen und den sechs Funktionsgruppen; er kommt zu dem Ergebnis, daß jeder Angehörige jeder Personalstufe in einem bestimmten Prozentsatz seiner Gesamttätigkeit von den einzelnen Funktionsgruppen in Anspruch genommen wird und dementsprechend für jede dieser Funktionen befähigt sein muß. In zwei Zusammenstellungen zeigt Fayol in Zahlen die verhältnismäßige Bedeutung der verschiedenen für das Personal industrieller Unternehmungen eintretenden Beanspruchungen und deshalb notwendigen Befähigungen, und zwar in der einen Zusammenstellung die notwendigen Befähigungen für das die technische Funktion ausführende Personal von Großbetrieben und in der zweiten Zusammenstellung die notwendigen Befähigungen für die Leiter von industriellen Unternehmungen.

² Fayol: Allgemeine und industrielle Verwaltung. Verlag Oldenbourg. München und Berlin 1929.

Tafel 3:

Fayol: Die verhältnismäßige Bedeutung der verschiedenen Befähigungen, die für das die technische Funktion ausführende Personal einer großen industriellen Unternehmung notwendig sind.

Kategorien der Arbeitskräfte 1	Befähigungen						
	admini- strative	tech- nische	kommer- zielle	finanz- wirt- schaftl.	Sicher- heits- wesen	Rech- nungs- wesen	Gesamt- eignung
	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0
2	3	4	5	6	7	8	
Großbetrieb							
Arbeiter	5	85	—	—	5	5	100
Meister	15	60	5	—	10	10	100
Betriebsleiter	25	45	5	—	10	15	100
Unterabteilungsleiter	30	30	5	5	10	20	100
Leiter d. techn. Abtl.	35	30	10	5	10	10	100
Direktor	40	15	15	10	10	10	100
Mehrere Ver- einigte Anlagen							
Generaldirektor	50	10	10	10	10	10	100
Staatsbetrieb							
Minister	50	10	10	10	10	10	100
Staatsoberhaupt	60	8	8	8	8	8	100

mungen verschiedener Größe. Fayols erste Zusammenstellung ist hier als Tafel 3 wiedergegeben.

Zu ähnlichen Verhältniszahlen führt das Studium der Beanspruchungen und Befähigungen des Personals, das die anderen Funktionen einer großen industriellen Unternehmung ausübt; es müssen nur die Zahlen der Spalte 3 „Technische Befähigung“ mit der Spalte, die die zu betrachtende Funktion enthält, vertauscht werden.

Aus seinen Zusammenstellungen zieht Fayol folgende Schlüsse:

1. In allen Arten von Unternehmungen ist die wesentliche Beanspruchung und die deshalb nötige Befähigung der unteren Arbeitskräfte die Befähigung für den Beruf, der für die Unternehmung kennzeichnend ist.
2. Die hauptsächliche Befähigung des Leiters einer kleinen industriellen Unternehmung muß auch die für die Unternehmung kennzeichnende sein.
3. Mit der Größe der Unternehmung wächst die Bedeutung der administrativen (ausrichtenden) Befähigung.
4. Die wesentliche Befähigung der Leiter großer Unternehmungen muß die administrative (ausrichtende) Befähigung sein.

5. Wenn auch die Hauptkennzeichen einer guten Leitung fast ausschließlich administrativer (ausrichtender) Natur sind, so ist der Leiter nicht von der Notwendigkeit befreit, über wichtige technische, kommerzielle, finanzielle und andere Fragen zu entscheiden. Er kann nicht in allen Dingen fachkundig sein. Aber Urteilsunfähigkeit ist kaum zulässig in dem speziellen, für die Unternehmung charakteristischen Berufsfach, wie dem Technischen in der Industrie, dem Kommerziellen im Handel, dem Politischen im Staatsdienst, dem Militärischen beim Heer, dem Religiösen bei der Kirche, dem Medizinischen im Krankenhaus, dem Pädagogischen in der Schule. Daraus schließt Fayol, daß die zweite für den Leiter einer großen Unternehmung erforderliche Bedingung die ist, genügend Sachkenntnis in der speziellen für die Unternehmung charakteristischen Funktion zu besitzen.

Tafel 4:
Fayol: Organisationsaufbau eines Eisenwerks

Aktionäre		Hochöfen: Abtl.-Leiter	Material Betrieb	Aufseher
		Stahlwerk: Abtl.-Leiter	Thomaswerk	Obermeister
			Martinwerk	Ingenieur
Verwaltungsrat	Fabrikbetrieb: Oberingenieur		Umkehrwalzwerk	„
		Walzwerke: Abtl.-Leiter	Grobstraßen	„
			Feinstraßen	„
			Blechwalzwerk	Meister
		Dreherei		„
		Laboratoren und Versuchsanstalt		Chemiker
	Instandhaltung der Anlagen		Unterhaltung der Anlagen und Konstruktionen elektr. Anlagen	Bürovorsteher
	Neubauten, Verschiedenes			Meister
Direktion: Direktor und Direktionsstab		Abtl.-Leiter		
	Kommerzielle Abteilung		Einkauf	Bürovorsteher
	Abtl.-Leiter		Lager	Lagerverwalter
			Verkauf	Bürovorsteher
	Rechnungs-Wesen:		Technisches	„
	Abtl.-Leiter		Kommerzielles	„
			Allgemeines	„
	Kasse			Kassierer
	Verschiedenes		Streitsachen	Abtl.-Leiter
			Gesundheitsdienst	Ärzte
			Werkpolizei	Wächter

Fayol organisiert alle Unternehmen horizontal durch Arbeitsteilung nach Funktionsgruppen und vertikal durch Aufbau nach Personalstufen. Er empfiehlt die Darstellung der Organisation in synoptischen Tafeln, da sie „die Bildung und Überwachung der Betriebsgemeinschaft in

hohem Maße erleichtern; sie ermöglichen besser als eine lange Beschreibung, mit einem Blick das Ganze des Organismus, die Abteilungen mit ihren Kräften und die Rangstufenordnung zu erfassen; sie lenken die Aufmerksamkeit auf die schwachen Punkte, wie Über-einandergreifen oder Beeinträchtigung von Abteilungen, Zweiheit der Anordnung, Funktion ohne Leiter, Mangel an einheitlicher Leitung usw.; diese Form der Darstellung paßt für alle Arten von Unternehmungen, für die großen wie für die kleinen“. In Tafel 4 ist der Organisationsaufbau eines Eisenwerkes wiedergegeben.

6. Taylor und Fayol haben — wie Fayol es ausspricht — die Methode des Cartesius, die Methode der empirischen Forschung statt des Ausgehens von Begriffen und Dogmen (Faustregeln) in die Untersuchung der Fertigung und der industriellen Verwaltung eingeführt. Taylor will eine Kombination von zwei Momenten erzielen, die früher nicht bestanden, nämlich 1. das Handeln des Arbeiters durch Zerlegung aller Arbeitsvorgänge in die kleinsten und einfachsten Elemente analysieren und gruppieren und danach die altererbten Faustregeln der Arbeit so in Gesetze und Regeln verwandeln, daß eine in wissenschaftlicher Betriebsführung rationalisierte Tätigkeit — größte Leistung bei geringstem Aufwand an Personal, Unkosten und Zeit — daraus wird, und 2. will Taylor eine neue Verteilung der Pflichten zwischen Arbeiter und Leitung derart vornehmen, daß die Arbeitsausführung von der Leitung nach den aus der Arbeitsanalyse abgeleiteten Prinzipien organisiert wird; die Leitung nimmt alle Arbeit, für die sie sich besser eignet als der Arbeiter, auf ihre Schulter, während bisher fast die ganze Arbeit und der größte Teil der Verantwortung auf die Arbeiter gewälzt wurde. Fayol faßt sich dahin zusammen, daß seine Methode der Verbesserung des Betriebes darin bestehe, die Tatsachen zu beobachten, zu sammeln, zu klassifizieren und zu deuten und aus dieser Gesamtheit von Vorarbeiten Regeln für die Organisation und für die Bestellung des Personals abzuleiten und durch die Einwirkung des Leiters in die Geschäftspraxis einzuführen.

Für die methodische Untersuchung von Unternehmen ergeben sich aus Taylor und Fayol fünf Leitsätze:

1. Die Untersuchung muß außer dem Objekt und dem Subjekt auch die Tätigkeit erfassen.
2. Die Untersuchung muß als erstes das Objekt in seinen Eigenschaften und Kräften analysieren und erkennen.
3. Aus den erkannten Eigenschaften und Kräften des Objekts müssen die zu seiner Aktivierung erforderlichen Funktionen abgeleitet werden und für die rationellste Tätigkeit zur optimalen Zweck-erfüllung abgestimmt werden.

4. Das Subjekt muß so befähigt sein, daß es die aus dem Objekt abgeleiteten Einzelfunktionen der Tätigkeit bestens erfüllt.
5. Aus den Sätzen 3 und 4 folgte der Schluß: das Subjekt muß in seinem Aufbau und seinen Befähigungen aus den Eigenschaften und Kräften des Objekts bestimmt werden.

Das Ziel industrieller Tätigkeit ist die Erhöhung der Produktion durch größte Leistung mit geringsten Verbrauchswerten. Das Ziel der Verwaltung muß sinngemäß sein die beste Leistung und Verminderung ihrer Kosten durch Rationalisierung ihres Aufbaues und ihrer Geschäftsführung und durch Leistungsverbesserung ihrer Funktionäre. Für die Organisation der öffentlichen Verwaltung folgt aus Taylor und Fayol die Parallele: Nicht das Verwaltungssubjekt (Reich, Länder, Kreise, Gemeinden), nicht Begriffe oder Worte, wie Souveränität und Länderhoheit, Föderalismus und Selbstverwaltung, Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung, Politik und Funktionalismus, Verwaltung und Technik können Ausgangspunkte sein für Aufgabenverteilung und Organisation der Verwaltung, sondern die Aufgabenverteilung und die Organisation der einzelnen Verwaltungszweige müssen entwickelt werden aus der konkreten Wirklichkeit, aus den Funktionen, die nötig sind zur Aktivierung der Eigenschaften und Kräfte des Objekts, der „Staatsaufgaben, die jeder Staat, der eine selbständige Gemeinschaft sein will, sich stellen muß“.

Die Methode, das zu erkennen und aufzubauen, hat Aristoteles als Analyse des lebenden Staates im Objekt und Subjekt begründet. Lorenz von Stein hat die Methodik fortgeführt dadurch, daß er das Ziel setzte, die Synthese des arbeitenden Staates durch die Verbindung von Objekt und Subjekt zu finden. Taylor und Fayol haben durch Einführung der Tätigkeit als Verbindung von Objekt und Subjekt den Kreis der Betrachtung geschlossen.

Aus dem Werk dieser Vier ergeben sich fünf Organisationsprinzipien als Leitsätze einer Funktionstheorie der Verwaltung.

- a) **Verwaltungsobjekt:** Arbeitsteilung in Funktionseinheiten,
- b) **Verwaltungssubjekt:** Organisation in Kongruenz mit den Funktionseinheiten,
- c) **Verwaltungswirken:** Funktionsbetätigung in einheitlicher Ausrichtung der Verwaltung,
- d) **Verwaltungskosten:** Rationalisierter Stellenplan und Sachaufwand,
- e) **Verwaltungsgüte:** Funktionsqualifizierte Stellenbesetzung.

Das System bleibt zu schaffen.

Systematik der Verwaltung aus der Funktion

Analyse

Staat							
Volk							
Ordnung der Gemeinschaft	äußere Güter	geistige Güter	leibliche Güter		Grund u. Boden	Robstoffe und Naturkräfte	Wohn- und Arbeitsstätten
Verfassung Personenstand Wahlen Ordnungs-, Sicherheits-, Kriminal-Polizei	Einkommen Vermögen Abgaben	Unterricht Kultur Religion	Gesundheitswesen Krankenwesen Fürsorge	Arbeitsschutz Arbeitsversicherung Arbeitsvertrag Arbeitsplatz	Land- und Viehwirtschaft Fischerei Ernährung	Berg- und Hüttenwesen Rohstoff- und Energiegewinnung Handwerk Industrie	Hochbau Siedlung Städtebau Versorgung Landesplanung
					Handel, Banken, Versicherung		
Organismus — Lebensform				Mechanik			
Objekt							
Tätigkeit							
Tragende Funktionen							
Recht	Recht	Geisteswissenschaften Künste Theologie	Medizin Soziologie		Landbau und Veterinärwissenschaften	Angewandte Wissenschaften	
Gesetztes Recht							
Fundierende Prinzipien							

Synthese

- I. Auswärtiges
- II. Wehrwesen
- III. Justiz

Verwaltungsform						
staatsrechtliche				Dekonzentration		
einheitsstaatliche, bundesstaatliche, zwischenstaatliche				Oberste Staatsbehörden		
Gliederung der staatlichen Verwaltung						
IV. Inneres Allgemeines	V. Finanzen	VI. Unterrichts-, Kultur- und geistliche Angelegenheiten	VII. Medizinalangelegenheiten, Sozial- und Arbeitswesen	VIII. Landwirtschaft und Ernährung	IX. Gewerbe und Handel (Wirtschaft)	X. Öffentliche Arbeiten (Bauwesen) (1848) 1879 - 1913
Einrichtungsjahr	1808 1808	1808, 1919	1815	1919	1848	(1848) 1879
						1933-1945

Einheitsgliederungsplan der Kommunalverwaltung

0 Allgemeine Verwaltung	9 Finanzen	2 Schulwesen	4 Fürsorge	7 Wirtschaftsförderung und wirtschaftsfördernde Einrichtungen	6 Bau- und Siedlungswesen
00 Verfassung 01 Organisation 02 Sachverwaltung 03 Personal 04 Auftragsangelegenheiten 05 Besonderes 06 Rechnungsprüfungswesen	90 Allgemeines 91 Vermögensverwaltung 92 Haushalt 93 Kassen- und Rechnungswesen 94 Steuern 95 Finanzstatistik	20 Allgemeines 21 Volksschule 22 Berufsschule 23 mittlere Sch. 24 höhere Schule 25 Fachschule 26 Stadtbildstell. 29 sonstiges Schulwesen	40 Allgemeines 41 offene Fürsorge 42 geschlossene Fürsorge 43 freie Wohlfahrt 44 Familienunterstützung 45 Fürsorgeeinrichtungen 46 Jugendhilfe 47 Einrichtungen der Jugendhilfe 48 Arbeitslosenfürsorge	70 Wirtschaftsförderung 700 Allgemeines 701 Landwirtschaft 702 Handwerk 703 Industrie 704 Handel und Marktwaren 705 Verkehrsförderung 706 Plakatwesen 71 wirtschaftsfördernde Einrichtungen 710 Schlacht- und Viehhof 711 Abdeckerei 712 Markthalen 713 Stadtwagen	60 Allgemeine Verwaltung 61 Hochbauverwaltung 62 Städtebau und Planung 63 Siedlungswesen 64 Vermessungswesen 65 Wohnungswesen 66 Tiefbauverwaltung 67 Einrichtungen des Bauwege- u. Straßenwesens
1 Polizei 10 Staatl. Polizei 11 Allgemeines 12 Sicherheits-Pol. 13 Gewerbe-Pol. 14 Sonder-Pol. 15 Kriminal-Pol. 16 Luftschutz		3 Kultur 30 Allgemeines 31 Wissenschaft 32 Kunst 33 Volksbildung 34 Gemeinschaftspflege 35 Heimatpflege 36 kirchliche Angelegenheiten	5 Gesundheit 50 Allgemeines 51 Gesundheitspflege 52 Einrichtungen 53 Volkserziehung		

G e b i e t					G e w a l t			
V e r k e h r					Gesetzgebung	Verwaltung	Rechtsprechung	
Wasserstraßen und Wasserwirtschaft	Land- und Ortsstraßen	Eisenbahnen und Kleinbahnen	Luftfahrt	Post- und Nachrichtenwesen	staatliche Verwaltung	staatliche Aufsicht Selbstverwaltung		
ismus — Wirtschaftsform					Behörden: oberste, Ober-, mittlere, untere, Dienststellen	Kommunale Gebietskörperschaften: Bezirke, Kreise, Gemeinden, Zweckverbände	Sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften: Kammern, Institute, Verbände	bürgerlich-rechtliche; natürliche und juristische Personen, private und gemischt wirtschaftliche Unternehmen
de Naturwissenschaften und Technik					S u b j e k t			
Naturgesetze								
men administrative								
n Dezentralisation								
nachgeordnete Behörden Auftragsverwaltung, Selbstverwaltung								
ng								
XII. Verkehr								
XII. Post- und Nachrichtenwesen (1648) 1869								
19 1919—1933								
1933—1945								
seit 1945								
ung von 1937								
8 Wirtschaftliche Unternehmen und Beteiligung								
80 Allgemeines								
81 Gemeindewerke								
82 Straßenbahn- und Autobusbetriebe								
83 Privat- und Kleinbahnen								
84 Hafen- und Umschlagbetriebe								
85 Unternehmen der Verkehrsbeförderung								
86 Land- und forstwirtschaftliche, industrielle und gewerbliche Unternehmen								
87 Kurbetriebe								
88 Sonstige								

III. Systematik

7. „Das Individuum, ja selbst Gesetzgebung und Vollziehung, können durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Gewalten sich drängen lassen, ein einzelnes für die entscheidende Hauptsache zu erklären. Ein System ist es, das zuletzt niemandem gestattet, in dem Urteil über eine Sache das Urteil über das Ganze zu vergessen.“ (Lorenz von Stein).

Ein System soll nach methodischen Grundsätzen die Bestandteile, Eigenschaften und Tatsachen, aus denen eine natürliche Einheit zusammengesetzt ist, finden, gliedern und ordnen; diese Ordnung muß durch empirische und theoretische Betrachtungen aus den immanenten Bedingungen der Einheit herausgeholt, nicht aus Begriffen oder Dogmen in sie hineingebracht werden; jeder Bestandteil der Einheit erhält im System durch Kritik seine Bedeutung und durch Definition seinen Begriff. Das System soll es ermöglichen, die Einheit für wissenschaftliche und praktische Zwecke unter bestimmten Gesichtspunkten zu erfassen. Die Bildung eines Systems hat also zwei Abschnitte: Analyse und Synthese. Die Analyse muß das Materialobjekt — das ist hier der arbeitende im Subjekt, Objekt und in der Tätigkeit in Erscheinung tretende Staat — restlos zerlegen und muß die Elemente rein und geschlossen herausdestillieren. Die Synthese soll die einzelnen Bestandteile auf dem umgekehrten Wege der Analyse, in der Betrachtung des analysierten Materialobjektes als Formalobjekt unter einem bestimmten Gesichtspunkte zusammenführen, um die dem gesetzten Zweck entsprechende Einheit — hier die Verwaltung zur Erfüllung der Staatszwecke — zu schaffen. Analyse und Synthese bilden als zusammenhängende Reihe das System, „denn der Überlegende analysiert und löst seinen Plan wie eine geometrische Aufgabe, und, was in der Analyse das Letzte ist, das ist bei der Verwirklichung der Gedanken das Erste“ (Aristoteles).

8a. Der Staat ist die Volksgemeinschaft auf eigenem Gebiet mit eigener Hoheit. Seine Zwecke sind Sicherheit nach außen und im Innern, materielle Wohlfahrt und kulturelle Förderung der Volksgemeinschaft. Der erste dieser beiden Sätze legt als Grundanalyse die drei Elemente der Einheit Staat offen: Volk, Gebiet, Staatsgewalt. Volk und Gebiet sind substantielle und dynamische Elemente, die Staatsgewalt ist dynamisches Element. Volk und Gebiet sind Objekt, Volk und Staatsgewalt sind Subjekt. Formung der Substanz und Aktivierung der Dynamik des Objekts zur Erfüllung der Zwecke ist die Aufgabe des Subjekts, die durch seine Tätigkeit zu erfüllen ist.

(1) Aus dem Inhalt des Elements Volk ergeben sich vier Grundaufgaben: Ordnung der Gemeinschaft und Sorge für ihre Lebensgüter, nämlich — nach Aristoteles — die äußeren, die geistigen und die leib-

lichen Güter. Mit Bezug auf das Gebiet bestehen für seine Formung und Entwicklung die vier Grundaufgaben: Nutzung des Grund und Bodens, Nutzung der Rohstoffe und Naturkräfte, Schaffung von Wohn- und Arbeitsstätten und Schaffung von Verkehrsmitteln. Jede dieser acht Aufgabengruppen teilt sich weiter in Untergruppen, Einzelgruppen usw., z. B. die Ordnung der Gemeinschaft in Verfassungswesen, Personenstands- und Aufenthaltswesen, Ordnungs-, Sicherheits- und Kriminalpolizei usw. oder die Gruppe Wohn- und Arbeitsstätten in Hochbau, Siedlung, Städtebau, Vermessungswesen, Landesplanung, Baupolizei, Versorgung. Es ist nicht möglich, in einem System die einzelnen Gebiete mit mathematischer Sicherheit gegeneinander abzugrenzen, sondern es werden sich Überschneidungen und offene Fragen ergeben, z. B. die Zugehörigkeit des Gesundheitswesens zur Polizei oder zur Sozialfürsorge oder zur Gruppe der geistigen Güter, oder die Zugehörigkeit des Geld- und Kreditwesens zur Gruppe Wirtschaft oder zur Gruppe Finanzen oder die Zugehörigkeit des Beamtenwesens zur Gruppe Ordnung der Gemeinschaft oder zur Gruppe Finanzen oder die Zugehörigkeit der Statistik zur Gruppe Ordnung der Gemeinschaft oder zur Gruppe Wirtschaft oder die Zugehörigkeit der Ortsstraßen und des Nahverkehrs zur Gruppe Wohn- und Arbeitsstätten oder zur Gruppe Verkehrsmittel oder die Zugehörigkeit der Wasserwirtschaft zur Landwirtschaft oder zum Bauwesen. Einzelheiten der Analyse werden hier nicht weiter betrachtet werden, da hier nur die Grundgedanken der Systematik und der Rahmen für ihre zusammenhängende Fassung im System entwickelt werden sollen.

Das Ergebnis der Analyse des Objekts aus seinem Inhalt sind also acht wesenseigene Aufgabengebiete der Verwaltung, richtiger neun, da Post mit Nachrichtenwesen ein eigenes Sondergebiet des Verkehrswesens ist, das anders geartet ist als die vier Verkehrsanstalten Wasserstraßen, Landstraßen, Schienenbahnen und Luftfahrt. Dazu kommen die drei Sondergebiete Auswärtiges, Wehrwesen und Justiz, so daß die Analyse mit zwölf Aufgabengebieten endet.

(2) Diese zwölf Aufgabengebiete sind wesenseigen nicht nur ihrem Inhalt nach, sondern auch hinsichtlich ihrer Form, der räumlichen Abgrenzung der Verwaltungsbezirke. Für die aus dem Volksorganismus entwickelten Aufgabengebiete wird die Abgrenzung der Verwaltungsgebiete bedingt durch die Verteilung der Bevölkerung, demopolitisch, regional. Für die aus dem Gebietsmechanismus entspringenden Aufgaben wird die Abgrenzung der Verwaltungsräume geophysikalisch real bedingt durch die Fundorte der Substanz und die Standorte der Produktion (z. B. Kohlenbezirke, Erzbezirke) oder andere Lagebedingungen (z. B. Wasserstraßen- und Wasserwirtschaftsverwaltung durch den gemeinsamen Wassereinzugsbereich).

8b. Die Tätigkeit ist zu betrachten nach Art der Funktionen, nach ihrer Wirkungsweise und nach ihrer Zwecksetzung.

(1) Die Funktionen scheiden sich nach der Art in drei Gruppen: tragende Funktionen, Hilfsfunktionen und Einheitsfunktionen.

1. Die jedem Aufgabengebiete charakteristische und spezifische Funktion ist die tragende Funktion des Aufgabengebietes. Das ist für die Ordnung der Gemeinschaft: das Recht,
für die äußeren Güter: das Recht,
für die geistigen Güter: die Geisteswissenschaften, die Künste, die Religion,
für die leiblichen Güter: die Medizin, die Sozialfürsorge, die Ordnung der Arbeit,
für die Nutzung des Grund und Bodens: die Landbau- und Veterinärwissenschaften,

für die Rohstoff- und Energiegewinnung und Verarbeitung,

für Wohn- und Arbeitsstätten,
für Verkehrsanstalten

} die verschiedenen Zweige der Technik, wie Berg- und Hüttenwesen, angewandte Chemie und Physik, Maschinenbau und Elektrotechnik, Fahrzeugbau, Hochbau und Versorgung, Wasserstraßen und Wasserwirtschaft, Land- und Ortsstraßen, Schienenbahnen, Luftfahrt, Post und Nachrichtenwesen.

2. Außer der tragenden Funktion erfordert die Aktivierung jedes Aufgabengebietes als Hilfs- und Nebenfunktion solche Funktionen, die in anderen Aufgabengebieten als tragende Funktionen erscheinen, mit anderen Worten: die Verwaltung jedes Aufgabengebietes hat alle Aufgabengebiete auf ihre Bedeutung für ihr eigenes Gebiet zu prüfen und zu seiner eigenen besten Gestaltung heranzuziehen; aber die Verwaltung jedes Aufgabengebietes hat auch dafür Sorge zu tragen, daß durch die Intensität der eigenen Tätigkeit nicht irgendein anderes kulturelles, soziales oder technisch-wirtschaftliches Aufgabengebiet geschädigt wird.

3. Endlich muß in jedem Aufgabengebiet die Einheitsfunktion, die ausrichtende, dafür sorgen, daß alle Funktionen so ausgeübt werden, daß das einzelne Aufgabengebiet sein eigenes Ziel vollkommen erreicht, daß es aber auch dem Ganzen der Volksgemeinschaft bestens und einheitlich dient.

(2) Für die Ausübung der Funktionen, für ihre Wirkungsweise ergibt sich entsprechend den beiden Elementen des Objekts: Volk und Gebiet ein Unterschied: 1. gegenüber dem Volk kann das gesetzte Recht — mag es als tragende Funktion bei der Ordnung der Gemeinschaft und der äußeren Güter oder als Hilfsfunktion bei der Förderung der geistigen und der leiblichen Güter erscheinen — durchgesetzt werden,

da die Organe des Staates über das Volk Willensmacht gewinnen können. 2. Über die Substanz und die Kräfte des Gebietes dagegen ist — abgesehen vom Eigentumsrecht — weder dem Staate noch dem einzelnen die Möglichkeit der Beherrschung gegeben; sie werden beherrscht durch die Naturgesetze, die dem Herrscherwillen des Menschen als feste Schranke gegenüberstehen. Doch kann der Mensch innerhalb dieser Schranken die Kräfte und die Substanz des Gebietes sich nutzbar machen, wenn er ihre Gesetze erkennt und anerkennt und aus dieser Kenntnis sie als Mittel zur Nutzung des Gebietes nach seinen Zwecken gestaltet. Das können die Naturwissenschaften als Erkenntnis und die Technik als Anwendung; sie sind für die Aktivierung des Gebietes das fundierende Prinzip. Für die Ordnung der Gemeinschaft und ihre äußeren Güter ist das gesetzte Recht das fundierende Prinzip.

(3) Nach ihrem Zwecke betrachtet ist die Tätigkeit 1. Objektverwaltung (eigene oder Auftragsverwaltung), wenn sie auf die volle Erfüllung der Zwecke des Aufgabengebietes gerichtet ist. 2. Ist die Tätigkeit nur darauf gerichtet, darüber zu wachen, daß die Objektverwaltung die zur Wahrung der Interessen der Allgemeinheit erlassenen Gesetze und Verordnungen beachtet, so ist sie Aufsichtsverwaltung als Hoheitsaufsicht. Ist die Tätigkeit darauf gerichtet, die Erfüllung des Auftrags zu überwachen, so ist sie Auftragsaufsicht.

8 c. Das Subjekt hat Aristoteles in drei Gruppen gegliedert: Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtswesen. Die Verwaltung hat er weiter betrachtet in horizontaler Gliederung nach Kompetenzbereichen und in vertikaler Gliederung nach Ämterstufen. Der Staat des Aristoteles war die polis, der Stadtstaat, der eine unmittelbare Staatsverwaltung hatte.

(1) Heute ist die Verwaltung horizontal zu gliedern in staatliche Verwaltung und in Selbstverwaltung. Die staatliche Verwaltung erscheint als einzelstaatliche, als bundesstaatliche, als zwischenstaatliche. Die Selbstverwaltung erscheint als bürgerlich-rechtliche und als kommunale der Gebietskörperschaften (Gemeinde, Kreise, Bezirke) und der Zweckverbände (Dezentralisation).

(2) Die staatliche Verwaltung stuft sich vertikal ab (Dekonzentration) in Ministerien, oberste und obere, mittlere, untere Behörden und in Dienststellen. Die zwischenstaatliche Verwaltung hat je nach ihrem Zweck Sonderformen, z. B. hat die „europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (Schumanplan) eine Hohe Behörde und einen Ministerrat außer der gemeinsamen Versammlung und dem Gerichtshof. Die UNO hat Sekretariat, Generalversammlung und drei Räte, den Sicherheitsrat, den Treuhandschaftsrat und den Wirtschafts- und Sozialrat, von denen der Wirtschafts- und Sozialrat in dreizehn Einzelorganisationen geteilt ist (Arbeit, Landwirtschaft, Erziehung, Wissen-

schaft und Kultur, Luftfahrt, Bankwesen, Geldwesen, Post, Nachrichtenwesen, Gesundheit, Flüchtlingswesen, Wetterdienst, Handel, Schifffahrt).

9. In der *A n a l y s e* (8) ist das Objekt (8 a) zerlegt in zwölf inhaltlich (8 a 1) und räumlich (8 a 2) wesenseigene Aufbegruppen.

Die *T ä t i g k e i t* (8 b) ist zerlegt nach Art der Funktionen (8 b 1) in tragende Funktionen (8 b 11), Nebenfunktionen (8 b 12) und Einheitsfunktionen (8 b 13), nach ihrer Wirkungsweise (8 b 2) in rechtsgesetzlich (8 b 21) und naturgesetzlich (8 b 22) fundierte Verwaltung und nach ihrer Zweckrichtung (8 b 3) in Objektverwaltung (8 b 31), die eigene Verwaltung (8 b 311) oder Auftragsverwaltung (8 b 312) ist, und in Aufsichtsverwaltung (8 b 32), die hoheitliche Staatsaufsicht (8 b 321) oder Auftragsaufsicht (8 b 322) ist.

Das *S u b j e k t* (8 c) erscheint horizontal (8 c 1) in zwei Formen: als staatliche Verwaltung (8 c 11), und zwar als einzelstaatliche Verwaltung (8 c 121), als bundesstaatliche Verwaltung (8 c 112) und als zwischenstaatliche Verwaltung (8 c 113) und als Selbstverwaltung (8 c 12), und zwar als solche der bürgerlichen Rechtssphäre (8 c 121) oder als kommunale Selbstverwaltung (8 c 122) und vertikal (8 c 2) in Stufen verschiedener Ausbildung.

Aufgabe der *S y n t h e s e* ist es, aus den in der Analyse gewonnenen vorstehend zusammengefaßten Elementen des Staates den Aufbau der Verwaltung zu gliedern und ihre Tätigkeit zu ordnen so, daß für das einzelne Aufgabengebiet und für die Gesamtheit die beste Leistung mit den geringsten Kosten an Personal und Sachaufwand erreicht wird. Einfacher und genauer gesagt: die Synthese soll die drei Fragen des Aristoteles beantworten:

a) Welche Ämter? b) Welche Zuständigkeiten? c) Welche Besetzung?

9 a. Als Antwort auf die Frage „Welche Ämter?“ führt die Synthese auf drei Hauptglieder:

1. die obersten Staatsbehörden, 2. die nachgeordneten mittleren und unteren Staatsbehörden, 3. die Selbstverwaltung als kommunale und als privatwirtschaftliche.

9 b. Mit Bezug auf die Zuständigkeiten ergeben sich die zwölf Ressorts, deren Kompetenzbereiche in der Analyse des Objekts (8 a) entwickelt sind. Diese Kompetenzbereiche sind im Einzelstaat durch Aufsichtsverwaltung sämtlich zu erfassen und als Objektverwaltung, soweit sie nicht ganz oder teilweise der Selbstverwaltung überlassen sind, oder in Bundesstaaten zwischen Bund und Ländern zu teilen sind, oder an zwischenstaatliche Organisationen abgegeben werden.

9c. Die Besetzung der Ämter ist zu bestimmen nach den tragenden Funktionen, den Nebenfunktionen und nach der Einheitsfunktion.

Die Fragen a) und b) sind zu ordnen in der Verwaltungsordnung, die Frage c) ordnet die Geschäftsordnung.

Die Gestaltung des Verwaltungssubjekts als synthetische Einheit der aus der Analyse des Verwaltungsobjekts abgeleiteten Verwaltungsfunktionen ist das Prinzip der Funktionstheorie und der auf ihr beruhenden Systematik der Verwaltung. Tafel 5 zeigt den Grundriß der Analyse und der Synthese in einem Schema, das die Untersuchung der Verwaltung nach allen möglichen Gesichtspunkten aus der Funktionstheorie eröffnet, insbesondere nach den Gesichtspunkten der Rationalisierung und der Leistungsgüte. Aber die Verwaltung ist nicht nach einem Schema, sondern aus dem Leben, im Laufe der Geschichte entstanden. Sie wird sich auch nicht weiter entwickeln allein nach rationalen Gesichtspunkten des geringsten Aufwandes und der besten Leistung, sondern „wirtschaftliche und gesellschaftliche Gewalten“, Weltanschauungen und Standesbindungen werden ihre Entwicklung mitbestimmen, so wie sie bisher sie mitbestimmt haben. Deshalb ist es zunächst fruchtbarer, nicht das Schema theoretisch weiter zu verfolgen, sondern die praktische politische Entwicklung empirisch zu betrachten, um so sehen, welche Fehler der Vergangenheit und welche Lehren für die Zukunft sich im Vergleich mit der Theorie ergeben. Diese Betrachtung erfordert eingehendere Untersuchungen, deren Hauptpunkte hier nur thematisch skizziert werden sollen.

IV. Praxis

10. Bis zum Zusammenbruch 1945 ruhte die preußisch-deutsche Verwaltung auf dem Fundament, das Karl Freiherr vom Stein gelegt hat in seiner Friedrich Wilhelm III. vorgelegten männlich-mutigen Denkschrift vom 27. April 1806 über die „fehlerhafte Organisation des Kabinetts und die Notwendigkeit der Bildung einer Ministerialkonferenz“ und in seiner Nassauischen Denkschrift vom Juni 1807 „über die zweckmäßigste Bildung der Obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden in der Preußischen Monarchie“. Der König nahm Steins Gedanken nicht auf. Stein erbat seine Entlassung und erhielt sie am 4. Januar 1807. Am Tage nach dem Zusammenbruch Preußens im Tilsiter Frieden vom 9. Juli 1807 wurde Stein von Friedrich Wilhelm III. wiederberufen. Damit beginnt die Stein-Hardenbergische Reform Preußens; sie erfaßte das 1815 wiederaufgerichtete Preußen und erstreckte sich bis in das Jahr 1825. Stein hat an ihrer Durchführung nur 16 Monate mitgewirkt, bis zum 24. November 1808, an welchem Tage der König ihn nach dem Willen von Napoleon entließ.

Steins Reformgedanken fassen sich in vier Punkte zusammen:

1. Oberste Staatsbehörden: Bildung einer „obersten mit anerkannter Verantwortlichkeit versehenen Behörde, die der endliche Vereinigungspunkt der verschiedenen Zweige der Staatsverwaltung ist“. Verteilung der Geschäfte in „richtiger Auswahl der Grenzlinien durch Verbindung analoger und Trennung fremdartiger Geschäfte, denn davon hängt ab die Vollkommenheit des Geschäftsganges und die Möglichkeit, brauchbare Geschäftsmänner zu finden, von denen man dann nicht mehr die seltene Vereinigung verschiedenartiger Kenntnisse und Fertigkeiten zur Erfüllung ihres Berufes zu fordern braucht, und wo man bei der Besetzung der Stellen wegen des Mangels solcher Subjekte in Verlegenheit kommt. Es ist unmöglich, daß ein Minister die Verwaltungsgrundsätze aller ihm anvertrauten Geschäftszweige, wie Domänen, Forsten, Kontributionen, Polizey, Bauwesen, Unterricht, geistliche Sachen usw. kennt und mit gleichem Interesse umfaßt“ (Steins Denkschrift vom 27. April 1806).
2. Nachgeordnete Behörden: „Wir sind von dem Grundsatz ausgegangen, jedem Hauptadministrationszweige durch eine richtig abgegrenzte kraftvolle Stellung der Unterbehörden eine größere Tätigkeit zu geben“ (Verordnung vom 30. April 1815).
3. In der kommunalen Selbstverwaltung wollte Stein die Kräfte des Bürgertums an den Staat heranziehen durch Übertragung der „Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten“ unter der Oberaufsicht des Staates; als Angelegenheiten der Selbstverwaltung nahm er in Aussicht die Verwaltung des Grundvermögens, Unterricht, öffentliche Wohltätigkeit und sonstige Kommunikationsangelegenheiten; auch Polizei und gewisse niedere Gerichtsbarkeit (Nassauische Denkschrift). Dem bürgerlichen Bereich brachte die Stein-Hardenbergische Reform den freien Gebrauch des Grundeigentums (Edikt vom 9. Oktober 1807) und die Gewerbefreiheit (Edikte vom 2. November 1810 und vom 7. September 1811).
4. Stein stellte seine Reformgedanken der Ordnung der staatlichen Verwaltung und der Entwicklung der Kräfte der Nation durch die Selbstverwaltung zahlenmäßig unter den Gesichtspunkt der Rationalisierung der Verwaltung mit dem Ergebnis, daß er in der Staatsverwaltung eine Ersparnis von 150 000 Talern errechnete und in der Kommunalverwaltung eine Ersparnis von 200 000 Talern durch Fortfall je eines Rats Herrn in jeder der 1000 Städte der Monarchie (Nassauische Denkschrift).

Aus der Intuition des genialen Reformators, gepaart mit reicher administrativer Erfahrung von Westfalen her, wo alte Freiheiten sich

erhalten hatten, und mit umfassenden technischen Kenntnissen im Berg- und Salinenwesen, im Wasserstraßen- und Landstraßenbau und im Betriebe von Fabriken hat Stein den Weg gefunden, der heute durch erkannte Organisationsgrundsätze (Schluß von II, 6 vorstehend) gewiesen ist, nämlich

Arbeitsteilung und Kompetenzabgrenzung nach Funktionseinheiten und einheitliche Ausrichtung aller Verwaltungsbereiche in der Obersten Staatsbehörde (10, 1),

Dekonzentration jedes Hauptadministrationszweiges auf richtig abgegrenzte Unterbehörden (10, 2),

Dezentralisation auf die Selbstverwaltung unter Staatsaufsicht (10,3),

zahlenmäßig nachzuweisende Rationalisierung (10, 4) und funktionsqualifizierte Stellenbesetzung (10, 1).

Es fragt sich, wie die Preußische Verwaltung diese Grundsätze bewahrt und der Bundesstaat sie nach 1871 aufgenommen hat.

10 a. Steins Gedanke der Verteilung der Geschäfte in richtiger Auswahl der Grenzlinien durch Verbindung analoger und Trennung fremdartiger Geschäfte wurde in Preußen im Staatsministerium bis zum Ende des ersten Weltkrieges im großen und ganzen gehalten durch Erweiterung des Staatsministeriums seit dem Wandel von der reinen Agrar- und Manufakturzeit zur Zeit der Industrie und des Verkehrs (1808 Auswärtiges, Krieg, Justiz, Finanzen, Inneres mit der gesamten inneren Verwaltung, 1817 Unterrichts- und geistliche Angelegenheiten, 1848 Handel und Gewerbe, öffentliche Arbeiten, Landwirtschaft und damit Beschränkung des Inneren auf seine eigentlichen Aufgaben in zwei Abteilungen: I. Landeshoheit und Polizei, II. Kommunale Aufsicht). Einzelne Verwaltungszweige wechselten, z. B. die Medizinalangelegenheiten zwischen Kultus und Innerem, je nachdem wissenschaftliche oder polizeiliche Gesichtspunkte in den Vordergrund traten, die Domänen zwischen Landwirtschaft und Finanzen, je nachdem agrarwirtschaftliche oder finanzielle Fragen überwogen. Schwerwiegend war 1848 die, mit Ausnahme der Jahre 1942 bis 1945, bis heute bestehende, die Einheit des Wasserschatzes verkennende Trennung der Wasserwirtschaft, die zur Landwirtschaft kam, von den Wasserstraßen, die bei den öffentlichen Arbeiten blieben.

1919 beginnt mit der Bildung des Wohlfahrtsministeriums (Medizinalangelegenheiten, Sozialwesen, Gewerbeaufsicht, Baupolizei, Wohnungswesen) die Zersplitterung der öffentlichen Arbeiten; 1920 wurde das Ministerium der öffentlichen Arbeiten ganz aufgelöst, als die Bahnen und Wasserstraßen des allgemeinen Verkehrs durch das Reich übernommen wurden. Damit beginnt die Verbindung der Organisation

der preußischen obersten Staatsbehörden mit Maßnahmen des Reiches; das wird nachstehend unter 10 d weiter behandelt.

10 b. Preußen teilte 1815 sein Gebiet in 10 Provinzen mit 25 Regierungsbezirken und errichtete damit als einziger Staat in ganz Europa eine doppelte Mittelinstanz und eine vierinstanzliche allgemeine Verwaltung. Vielregiererei und Doppelarbeit (z. B. im Zollwesen, Medizinalwesen, Wasserbau, Straßenbau, Landeskultur, Schulwesen, Kommunalaufsicht) wurden als Folge dessen schon vor hundert Jahren erkannt und in der Öffentlichkeit kritisiert. In den achtziger Jahren erwog Preußen die Aufhebung der Regierungspräsidenten; sie wurde vom Preußischen Staatsministerium 1917 beschlossen nach einem Vorschlag von Drews, der nachwies, daß in Gebieten von der Ausdehnung der preußischen Provinzen eine weitere kleinere Mittelinstanz der allgemeinen Verwaltung überflüssig sei, wie sie ja auch in der Selbstverwaltung zwischen den Provinzialverbänden und den Kreiskommunalverbänden von jeher nicht bestanden habe. Der Vorschlag von Drews wurde nach 1918 nicht wieder aufgenommen.

Auf dem Gebiete der direkten Steuern wurde eine Reform der allgemeinen Verwaltung in Preußen 1914 durch Gründung der Steuerämter eingeleitet; sie mündete 1919 ein in die Schaffung der Reichsfinanzverwaltung, was nachstehend unter 10 d weiter behandelt wird.

10 c. Die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltung war in Preußen beschränkt auf die Wahrung der Gesetzmäßigkeit und der ordnungsmäßigen Aufrechterhaltung der Verwaltung. Sie erstreckte sich nicht auf die Zweckmäßigkeit; Meinungsverschiedenheiten liefen in das Verwaltungsstreitverfahren, nicht in die staatliche Zentralinstanz der Verwaltung. Eifersüchtig war die Selbstverwaltung auf die Wahrung ihrer sachlichen Selbständigkeit bedacht. Sie verkannte nicht, daß ihre Aufgaben (z. B. im Armen- und Heilwesen, im Straßen- und Städtebau und im Wohnungswesen, in der Versorgung mit Gas, Wasser und Elektrizität, im Spar- und Kreditwesen) nur im Wege des Zusammenschlusses, unter einheitlicher Führung technisch und wirtschaftlich zu lösen seien. Gegen den anfänglichen Widerstand der Regierung entstand der Städte- tag. Es folgte der Landkreistag, der Landgemeindetag und der Verband der preußischen Provinzen. Zu einer sachlichen Verbindung zwischen Regierung und Selbstverwaltung, Hoheitsverwaltung und Objektverwaltung, kam es nicht, namentlich nicht auf dem Gebiete der Fluchtlinienfeststellung, der Siedlung, der Baupolizei und des Straßenbaues, auf welchen Gebieten es bei den Regierungen, der staatlichen Kommunalaufsichtsinstanz, auch an einer zeitgemäßen Ausgestaltung der ersten Abteilung fehlte. Zu beachten ist im Gegensatz dazu die Entwicklung des Eisenbahnwesens von der Privatbahnzeit an, das nach dem weitsichtigen preußischen Gesetz von 1838 die Privatbahnen einer alle

Zweige umfassenden Staatsaufsicht unterstellte, die aber in einer harmonischen und erfolgreichen Zusammenarbeit im Verein Deutscher Eisenbahnverwaltungen die Grundlage für Einheitsarbeit zu allseitiger Zufriedenheit und Förderung der Sache fand.

10d. Im Kaiserreich umfaßte die unmittelbare Reichsverwaltung das Auswärtige, Verteidigung, Post und Aufsicht über die den Ländern auftragsweise übertragene Zollverwaltung, 1919 kam mit der Übernahme der Eisenbahnen und Wasserstraßen des allgemeinen Verkehrs die Reichsverkehrsverwaltung, mit der Erzbergerschen Finanzreform die Reichsfinanzverwaltung und, 1918 beginnend, die Arbeitsverwaltung hinzu, die 1927 durch ihren Aufbau abgeschlossen wurde.

Die Verkehrsverwaltung erfaßte nicht nur den Verkehr auf Wasser- und Landstraßen, sondern auch ihren Bau. Gleichzeitig wurde das Preußische Ministerium der öffentlichen Arbeiten aufgelöst und auf vier andere Ministerien verteilt. Das Reich nahm eine Führung in Wasserbau, Wasserwirtschaft, Straßenbau, Hochbau, Städtebau, Siedlung und Versorgung nicht auf. Die seit Jahrzehnten aus der Verbauung der Städte, der wilden Rand- und Landsiedlung und der Rückständigkeit des Straßenbaues seit dem Erscheinen des Kraftwagens von der breiten Öffentlichkeit geforderte Führung fehlte, bis 1933 mit der Bestellung des Generalinspektors für Straßen, der bald auch Wasser und Energie vom Verkehrsministerium und die Bauwirtschaft erhielt, die nötige Führung im Bauwesen unter sachgemäßer Abgrenzung vom Verkehrswesen begann³.

Durch die Erzbergersche Steuerreform gingen die direkten Steuern auf das Reich über. Die Reichsfinanzverwaltung erließ einheitliche Vorschriften auch für die den Ländern verbliebenen Steuerarten. Ein Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden sollte Überschuß und Bedarf zwischen den einzelnen Reichsteilen ausgleichen. Dieser Finanzausgleich hätte von den Aufgaben ausgehen müssen, welche Länder und Gemeinden erfüllen sollten und davon, welche Grenzen ihren Ausgabebedürfnissen — namentlich auch in bezug auf Organisation der Verwaltung — angemessen seien. Das mißlang, denn eine auf den unerwarteten und überreichlichen Eingang von Einnahmen im Jahre 1924 gegründete übermäßige Ausgabenwirtschaft der Länder und Gemeinden wurde nicht auf das Notwendigste geprüft, sondern versteifte sich insbesondere unter dem Einfluß der Sezession der Bayerischen Volkspartei aus dem Zentrum durch partikularistisch-politische Verbindungen in Machtkämpfen um Finanzausgleichsquoten.

Eine im Instanzenaufbau und in der Geschäftsverteilung seit der

³ Die nähere Untersuchung darüber siehe Carl Wienecke: Reorganisation der Verwaltung für Bau und Verkehr in Heft 14 und 15, 1950, der „Bauwirtschaft“, Wiesbaden.