

# Verwaltung

Eine einführende Darstellung

Von

Heinz Ahrens · Erich Becker · Ulrich Becker · Elmar  
Breuckmann · Hartwig Büleck · Hans-Georg Dahlgrün  
Fritz Duppré · Ekkehard Geib · Gustav Giere · Wilhelm  
Henle · Hans von Heppe · Adolf Hüttl · Richard Kunze  
Wilhelm Loschelder · Niklas Luhmann · Franz Mayer  
Fritz Morstein Marx · Hans Ryffel · Albert Schnettler Carl  
Hermann Ule · Joris in't Veld

In Verbindung mit

Erich Becker und Carl Hermann Ule

herausgegeben von

Fritz Morstein Marx



Duncker & Humblot · Berlin

# VERWALTUNG

Herausgegeben von Fritz Morstein Marx



# VERWALTUNG

Eine einführende Darstellung

Von

Heinz Ahrens · Erich Becker · Ulrich Becker · Elmar  
Breuckmann · Hartwig Bülck · Hans-Georg Dahlgrün  
Fritz Duppré · Ekkehard Geib · Gustav Giere · Wilhelm  
Henle · Hans von Heppe · Adolf Hüttl · Richard Kunze  
Wilhelm Loschelder · Niklas Luhmann · Franz Mayer  
Fritz Morstein Marx · Hans Ryffel · Albert Schnettler  
Carl Hermann Ule · Joris in 't Veld

In Verbindung mit

Erich Becker und Carl Hermann Ule

herausgegeben von

Fritz Morstein Marx



DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN

**Veröffentlicht im Dezember 1965**

**Alle Rechte vorbehalten**

**© 1965 Duncker & Humblot, Berlin 41**

**Gedruckt 1965 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61**  
**Printed in Germany**

## Vorwort

Verwaltung wird im deutschen Sprachgebrauch überwiegend als öffentliche Verwaltung verstanden. So versteht auch dies Buch den Begriff. Dem steht nicht im Wege, daß gleichfalls private Gebilde zur Selbsterhaltung ebenso wie zur Aufgabenerfüllung auf verwaltende Tätigkeit angewiesen sind, sei es in organisatorischer Hinsicht, sei es bei der Gestaltung und Handhabung des Geschäftsverlaufs. Privatverwaltung ist nicht nur im Großbetrieb zur Blüte gekommen, sondern auch im Verbandswesen mit seinen heutigen Breitenwirkungen. Daraus entwickeln sich wichtige Gemeinsamkeiten für die innere Systematik des Verwaltens in den verschiedensten Sachbereichen. Deshalb schwenkt auch hier der Blick wiederholt von der öffentlichen Verwaltung zur Privatverwaltung hinüber, nicht um kennzeichnende Unterschiede abzuschwächen, sondern um durch Vergleich das Blickfeld zu erweitern.

Im Gegensatz zu dem großen Angebot von Behandlungen des Rechts der Verwaltung in der deutschen Lehrtradition sind Darstellungen, die sich mit dem Wesen der Verwaltung befassen, heutzutage fast nicht vorhanden. Das mangelnde Gleichgewicht ist vielfach beklagt worden. Es ist um so fühlbarer geworden, als unsere Zivilisation im Zuge zur Großstruktur sich in ständig zunehmendem Umfang auf die Methodik des Verwaltens stützt. Das Wachstum der öffentlichen Verwaltung, lange Gegenstand besorgter Kommentare, ist darin nur ein Symptom, dem sich andere anreihen lassen, in denen das anstrengende Formungsstreben der industriellen Gesellschaft sichtbar wird.

Das sich anbahnende Zeitalter der Verwaltung ruft mit besonderem Nachdruck nach Leistungsfähigkeit. Was sind die neuen Aufgaben? Sind die alten Formen noch gut genug? Ist der Zusammenhang mit den Bedürfnissen des Lebens hinreichend eng? Dies sind Fragen, die sich nicht allein an die öffentliche Verwaltung richten. Sie wenden sich ebenso dringlich an die Allgemeinheit. Aber Antworten setzen Kenntnis voraus. Solche Kenntnis darf nicht das Privileg des Fachmanns sein, der sich im Apparat einschließt. Kenntnis der Verwaltung spielt eine oft unterschätzte Rolle in dem, was sich vielleicht als öffentliches Denken bezeichnen läßt, jene Kraft, ohne die eine freie Gesellschaft ohne Auftrieb bleiben würde.

In solcher Größenordnung ist dies Buch ein kleines Projekt, ungeachtet der darin investierten Mühewaltung. Es kann nicht mehr sein als

eine einführende Darstellung. Wenn sie wiederholt in die Höhe führt, so ist das der Zusammensetzung der Verfasserliste zu danken, die das Titelblatt ziert. Den Mitarbeitern schwebte ein im Vorwege bestimmtes Arbeitsprodukt vor Augen, das sie für ihre eigene Rolle zugrunde zu legen bereit waren. Das liegt nicht jedem. Wenn der Leser glaubt, hier oder dort eine Ausnahme entdecken zu können, möge er ihr den möglichen Gewinn der thematischen Vielgestaltigkeit gegenüber stellen. Allgemein zielte die Planung des Buchs auf Vielheit der Perspektiven. Gerade das wurde durch die weitgesteckte Beteiligung fast automatisch gefördert, weil zu erwarten war, daß jeder Mitarbeiter seine Berufserfahrung oder seinen theoretischen Standort trotz Zurückhaltung im Argumentativen anklingen lassen werde. Man hört mehr als eine Stimme, und zur vollen Ermittlung der Rollenverteilung zu bestimmten Punkten mag es der Konsultation des Sachverzeichnisses bedürfen. Wer selbst ein ganzes Buch vorlegt, kommt zu solcher gelegentlichen Doppelzüngigkeit nur durch gedankliche Nachlässigkeit und aus Versehen.

Die Initiative für dies Buch lag bei zwei Kollegen: Carl Hermann Ule, damals Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, und Erich Becker, dessen langjähriges Interesse an dem Sachgebiet bekannt ist. Ihr guter Rat prägte sich dem Projekt in seinen verschiedenen Stadien gestaltend auf. Bei der Formulierung des Gesamtplans wurden ebenfalls wertvolle Beiträge geleistet von Elmar Breuckmann, Niklas Luhmann und Roman Schnur, damals alle Referenten am Forschungsinstitut der Hochschule.

F. M. M.

# Inhalt

## I. Teil

### AUSGANGSPUNKTE

<b>1. Neuzeitliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltung</b>	
Von Franz Mayer .....	2
<i>Hauptepochen der deutschen Verwaltung in der Neuzeit</i> .....	2
Reichsregiment und Reichspolizeiordnungen 2 — Von der Territorialverwaltung zum Verwaltungsstaat 4 — Verwaltung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts 5 — Der liberal-bürgerliche Rechtsstaat 6 — Der soziale Rechtsstaat 8	
<i>Entwicklung des Berufsbeamtentums</i> .....	9
Ausgangspunkt 9 — Das moderne Berufsbeamtentum 11	
<i>Elemente des Rechtsstaats</i> .....	11
Gewaltentrennung 11 — Gesetzmäßigkeit 12 — Selbstverwaltung 13 — Rechtsschutz 13	
<i>Elemente des Leistungsstaats</i> .....	14
Strukturwandel 14 — Justizförmigkeit 14	
<i>Konflikt oder Synthese?</i> .....	14
Schwerpunktverteilung 14 — Modifikation durch Leistung 15	
<i>Wirkungsbereich der öffentlichen Verwaltung</i> .....	15
Primat der Gestaltung 15 — Das zusammenhaltende Band 16	
<b>2. Verwaltung im Bereich des Unternehmens</b>	
Von Albert Schnettler und Heinz Ahrens .....	18
<i>Unternehmensführung und Verwaltung</i> .....	18
Gemeinsamkeit und Unterschiede der Begriffe 18 — Geschichtliche Entwicklungsphasen 19 — Verwaltungsaufgaben bei der Planung (Entscheidung) 20 — Verwaltungsaufgaben bei der Ausführung (Mittelkombination) 20	
<i>Zielsetzungen unternehmerischer Tätigkeit</i> .....	21
Abhängigkeit von der Wirtschaftsverfassung 21 — Das allgemein gültige Wirtschaftlichkeitsprinzip 21 — Gewinnmaximierung 22 — Angemessenheitsprinzip 22 — Gewinnmaximierung und Gemeinwohl 23 — Prinzip der Kostendeckung 23	

<i>Mögliche Organisationstypen</i> .....	24
Institutionalisierung der Interessen: Mitbestimmung 24 — Organisatorischer Aufbau und Ablauf 25	
<i>Stufen unternehmerischer Tätigkeit</i> .....	26
Unternehmen als rechtliche Einheit: Großbetrieb 26 — Zusammenschlüsse von Unternehmen 26	
<i>Verwaltung in öffentlichen Unternehmen</i> .....	28
Kompetenzverteilung 28 — Festlegung einer einheitlichen Zielsetzung 29	
<i>Das Rechnungswesen als Spiegelbild</i> .....	29
Kameralistik als Gegensatz zur Doppik 29 — Entwicklungsmöglichkeiten 32	
<b>3. Stand der Verwaltungswissenschaft</b>	
Von Fritz Morstein Marx .....	34
<i>Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft</i> .....	34
Ein vernachlässigtes Feld 34 — Einbezogene Problemkomplexe 35 — Entwicklungsphasen 36	
<i>Verwaltungskunde, Verwaltungslehre, Verwaltungswissenschaft?</i> ...	37
Begriffliche Übung 37 — Begriffliche Komponenten 38 — Wesen der Verwaltungswissenschaft 39 — Verhältnis zu anderen Wissenszweigen 40 — Praktische Bedeutung 42	
<i>Wege des wissenschaftlichen Interesses</i> .....	43
Frühe Bedürfnisse 43 — Neuere Ansätze 45	
<i>Methodische Orientierung</i> .....	46
Entwicklungstendenzen 46 — Erkenntnismethoden 48 — Theoretische Konzeptionen 49	
<b>4. Abhängigkeit und Selbständigkeit der Verwaltung</b>	
Von Hartwig BülcK .....	52
<i>Die Zentralisierung der Staatsgewalt</i> .....	52
Herrschaft und Verwaltung 52 — Befehl und Gehorsam 53 — Selbständigkeit und Verantwortung 53	
<i>Die Parlamentarisierung der Exekutive</i> .....	55
Repräsentative Demokratie und Verwaltung 55 — Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 56 — Selbständigkeit der Verwaltung 57	
<i>Der Trend zu neuer Selbständigkeit</i> .....	58
Herrschaft über Menschen — Verwaltung von Sachen 58 — Der doppelte Begriff des Politischen 60 — Inner- und überstaatliche Ausgliederungen 61 — Mediatisierung der Gewaltenteilung 63 —	

Verstärkung der Exekutive 63 — Abhängigkeit der Verwaltung 64 — Politisierung der Verwaltung 65 — Funktionale Autorität 66	
<i>Die Verwaltung als Mittler</i> .....	66
<b>5. Bürokratisierung und Leistungsordnung</b>	
Von Fritz Morstein Marx .....	69
<i>Was ist bürokratische Arbeitsstruktur?</i> .....	69
Allgemeine Strukturmerkmale 69 — Ineinandergreifen der Pflicht- bereiche 70 — Knotenpunkte der Verantwortung 71 — Aufstok- kungsfähigkeit der Struktur 72 — Förderung der Beteiligung 73	
<i>Großorganisation und Massenverwaltung</i> .....	74
Einflüsse der industriellen Gesellschaft 74 — Der Arbeitsplatz als persönlicher Lebenskreis 75 — Arbeitsanhäufung und Arbeits- vermögen 75 — Improvisierte Scheinlösungen 77	
<i>Normierungsdrang und Buchstäblichkeit</i> .....	78
Vorrang der Norm 78 — Versprechen und Leistung 79 — Probleme der Normenübermittlung 80 — Sicherung des Normenvollzugs 81	
<i>Wie läßt sich der Amtsschimmel zügeln?</i> .....	82
Gewöhnung an frische Luft 82 — Würdigung des Verwaltungs- produkts 83 — Verantwortung der beruflichen Leitungskräfte 83	
<b>II. Teil</b>	
<b>ORGANISATION</b>	
	85
<b>6. Zweckvorstellungen und Organisationsformen</b>	
Von Hans von Heppe und Ulrich Becker .....	87
<i>Zweckvorstellungen</i> .....	87
Subsidiarität, Leistung und Sachverstand 88 — Schwergewichte und Dringlichkeiten 88 — Wirtschaftlichkeit und Gerechtigkeit 88 — Zugänglichkeit und Übersichtlichkeit der Verwaltung 89 — Ver- hältnis der Zwecke zueinander 89	
<i>Organisationsformen im inneren Aufbau</i> .....	90
Leitung, Ausführung und Hilfsfunktionen 90 — Anknüpfung für die horizontale Arbeitsteilung 91 — Längsschnitt- und Quer- schnittgliederung 92 — Organisation, Personal und Finanz als Führungsaufgaben 93 — Grundformen der Leitungsorganisation 93 — Formen der Teilung der Führung 96	
<i>Organisationsformen im Gesamtsystem</i> .....	97
Gleichheit der Formen 97 — Horizontale Zuständigkeit 97 — De- konzentration und Dezentralisation 98 — Mischung von Linien- und funktionalem System 100 — Stabsystem 101 — Horizontale Koordinierung 102 — Sonderformen und selbständige Einhei- ten 104	

<i>Grundlagen der Erneuerung der Organisation</i> .....	105
Anpassung der Organisation 105 — Planung der Organisation 106 — Ideal und Wirklichkeit 106	
<b>7. Hierarchie und Entscheidungsweg</b>	
Von Fritz Morstein Marx .....	109
<i>Ordnung, Nachordnung, Anordnung</i> .....	109
Die konzentrisch gedachte Arbeitswelt 109 — Ordnung als Sein und als Sollen 110 — Hierarchie als Aufbau der Weisungsgewalt 112 — Übermittlung von Anordnungen 113	
<i>Vorgesetzter und Untergebener</i> .....	114
Aufgaben des Vorgesetzten 114 — Zweckbestimmte Informations- verteilung 114 — Reziprozitäten der Zusammenarbeit 115 — Ge- trennte Welten und Verbindungswege 116	
<i>Ziel, Wissen, Verarbeitung</i> .....	117
Worauf zielt Verwaltung? 117 — Ziel und Handeln 119 — Norm und Fall 121 — Antizipierende Würdigung des Ergebnisses 122	
<i>Einigung und Konflikt im Entscheidungsweg</i> .....	122
Sachverhaltenswürdigung und Verantwortlichkeit 122 — Produkt- gestaltung 124 — Interne Absonderungstendenzen 124 — Kleine und große Interessen 125	
<b>8. Personalverwaltung und Personalführung</b>	
Von Wilhelm Loschelder .....	127
<i>Hauptaufgaben</i> .....	127
Organisation als Ordnung menschlicher Beziehungen 127 — Per- sonalverwaltung 127 — Personalführung 128	
<i>Organisatorische Ordnung der Personalverwaltung</i> .....	129
Aufbau 129 — Einflüsse von der politischen Ebene 130 — Mitwir- kung der Personalvertretungen 131 — Einschaltung besonderer Ausschüsse 132	
<i>Personalwirtschaft</i> .....	133
Vorausschauende Planung 133 — Personalplanung 133 — Grup- pierung der Dienstkräfte 134 — Stellenbewertung 135	
<i>Die „allgemeinen Personalangelegenheiten“</i> .....	137
Personalauslese 137 — Das Laufbahnsystem 138 — Beförderung 139 — Unsachliche Einflüsse auf die Personalwirtschaft 139	
<i>Personalfürsorge</i> .....	140
Rechtliche Grundlagen 140 — Wirtschaftliche Sicherstellung 140 — Sonstige Fürsorgeaufgaben 141	
<i>Personalbildung</i> .....	142
Fachliche Ausbildung 142 — Fachliche Fortbildung 143 — Persön- lichkeitsbildung 144	

<i>Personalführung</i> .....	144
Vorgesetzter und Mitarbeiter 144 — Behandlung bestimmter Gruppen 145 — Aktive Mitarbeit der Dienstkräfte 146 — Betriebsklima 146	
<b>9. Verwaltungseinheit: Prinzip und Gegentendenzen</b>	
Von Ekkehard Geib .....	148
<i>Was bedeutet Verwaltungseinheit?</i> .....	148
Begriff und Begründung 148	
<i>Anwendung in der Mittelinstanz</i> .....	149
<i>Verwaltungseinheit und Sonderverwaltung</i> .....	151
Drang in die Sonderverwaltung 151 — Entwicklung in Reich und Bund 152 — Erfahrungen in den Ländern 153	
<i>Spezialisierung und Spezialistentum</i> .....	155
Spezialisierung in der Verwaltung 155 — Eigenwelt des Spezialisten 156 — Ressortpartikularismus 157 — Ausbildung und Personalpolitik 157	
<i>Im Spannungsfeld der Organisation</i> .....	158
Die Pole 158 — Allgemeine und Sonderverwaltung 159 — Leitungs- und Koordinierungserfordernisse 160	
<i>Lösungsversuche</i> .....	160
Leitgedanken und Möglichkeiten 160 — Abschwächung der Zersplitterungsgefahr 161	
<b>10. Spontane Ordnungsbildung</b>	
Von Niklas Luhmann .....	163
<i>Der Mensch in der Verwaltung</i> .....	163
Die Arbeitswelt: soziale und emotionale Entbehrungen 163 — Individuum gegen Organisation? 163 — Humanisierung der Organisation 164 — Anpassungsstrategien des Verwaltungsmenschen 164 — Rationalisierung und Selbstdisziplin 165	
<i>Der Mythos der Kleingruppe</i> .....	166
Entdeckung der „informalen Organisation“ 166 — Wissenschaftliche Ausbeute 167 — Sozialpolitische Hoffnungen 167 — Kleingruppe und Großorganisation 168 — Die besondere Situation der Verwaltung 168	
<i>Spontaneität und ihre sozialen Bedingungen</i> .....	169
Spontanes, sachbezogenes Handeln 169 — Begrenzter und regulierter Konsens 170 — Pflicht zur Fortsetzung des Kontaktes 170 — Ausdrucksstil des Verwaltungshandelns 171	
<i>Kollegialität</i> .....	171
Aufgabenerfüllung und Darstellung des Systems 171 — Erleichterungen und Schranken der Kommunikation 172 — Gleichheit als Rangfrage 172 — Erhaltung der Selbstachtung 173	

<i>Absonderung von Kleingruppen</i> .....	173
Arbeitskontakte 173 — Persönliche Beziehungen 174 — Organisierte Arbeitsgruppen und Cliques 175 — Bezugsprobleme der Cliquesbildung: Unzufriedenheit und Taktik 175	
<i>Ansätze zur gruppeneigenen Ordnung</i> .....	176
Zugehörigkeitsbewußtsein und Mitgliederwechsel 176 — Normbildung 177 — Prominenz und Führung 177 — Sorgfalt im Außenverkehr der Gruppe 178 — Grenzen der Konsolidierung 178	
<i>Funktionen der spontanen Ordnung</i> .....	179
Kein eindeutiger Bezug zu den Amtsaufgaben 179 — Erfüllung nichtlegitimierbarer Aufgaben 180 — Absorption von Unsicherheit 180 — Absorption von Konflikten 181 — Erleichterung der persönlichen Anpassung 182	

### III. Teil

VERWALTUNGSAUFGABEN UND VERWALTUNGSHANDELN	185
<b>11. Verwaltungsaufgaben</b>	
Von Erich Becker .....	187
<i>Übersicht über die Verwaltungsaufgaben</i> .....	187
Umschreibung der Verwaltungsaufgaben 187 — Gliederung der Verwaltungsaufgaben 189 — Aufgabenverantwortung und Finanzverantwortung 191	
<i>Träger der Verwaltungsaufgaben</i> .....	193
Juristische Personen des öffentlichen Rechts 193 — Verwaltungsaufgaben der beliebigen Personen 196 — Probleme der Verwaltungsaufgaben bei nichtrechtsfähigen Verwaltungseinheiten 197	
<i>Kompetenzen rechtsfähiger Aufgabenträger</i> .....	198
Vollzugskompetenz 198 — Abgrenzung materieller und formeller Verwaltungsaufgaben 200 — Gebietsbezogene und zweckbezogene Verwaltungsaufgaben 201	
<i>Verlagerung von Verwaltungsaufgaben</i> .....	203
Arten der Aufgabenverlagerung 203 — Grenzen der Aufgabenverlagerung 205 — Gemeinschaftsaufgaben 207	
<i>Verwaltungsaufgaben und Zuständigkeitsordnung</i> .....	209
Aufgabenträger und Verwaltungsorgane 209 — Verwaltungsaufgaben und Zuständigkeiten 209 — Zuständigkeitsveränderungen 210	
<b>12. Handelnde Verwaltung</b>	
Von Elmar Breuckmann .....	215
<i>Elemente des Verwaltungshandelns</i> .....	215
Impulse und Anlässe 215 — Wahl der Mittel 216 — Urteilskomponenten 217	

<i>Beeinflussende Faktoren</i> .....	218
Subjektivität und Objektivität 218 — Perspektiven und Struktur 218 — Konzentration und Dekonzentration 221 — Besonderheiten der Selbstverwaltung 222	
<i>Verwaltungshandeln und Öffentlichkeit</i> .....	223
Geheimhaltung oder Aufklärung der Öffentlichkeit 224 — Vorbe- reitende Öffentlichkeitsarbeit 224 — Organisation der Öffentlich- keitsarbeit 225	
 <i>IV. Teil</i>  	
<b>MASSTÄBE</b>	227
<b>13. Sachgerechtigkeit</b>	
Von Richard Kunze .....	229
<i>Vorerwägungen</i> .....	229
Sachverhaltsermittlung und Interessenabwägung 229 — Faktoren der guten Lösung 230 — Ergebniswürdigung und Gesamtschau 231 — Andere Mittel der Sachgerechtigkeit 232	
<i>Wirkungsbereich der Sachgerechtigkeit</i> .....	233
Kritische Sicht 233 — Beratung des Gesuchstellers 234 — Voll- ständigkeit 235 — Gesamtrahmen 235	
<i>Kanalisierung des Informationsflusses</i> .....	236
Bild des Behördenziels 236 — Blick auf das Ganze 237 — Gesamt- verantwortung 237 — Informationsbeschränkung 238	
<i>Der erfahrene Mann — Aktivum oder Passivum?</i> .....	238
Erfahrungsgewinn 238 — Erfahrungsbreite 239 — Sonderfälle 239 — „Nächstbeste“ Lösungen 240	
<i>Eingebaute Sachverständisquellen</i> .....	240
Verwaltungswissen 240 — Wissen als Tradition 241 — Formung und Weiterformung 241 — Wissensspeicherung 242	
<i>Verwertung von Stabsstellen</i> .....	242
Sonderberatung 242 — Strukturfragen 243 — Militärischer Proto- typ 243 — Sachverständiserweiterung 244	
<b>14. Rechtmäßigkeit</b>	
Von Carl Hermann Ule .....	245
<i>Wesen und Wirkungen</i> .....	245
Recht als Verantwortlichkeitsmaßstab 245 — Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 245 — Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff 246 — Gerichtliche Nachprüfbarkeit 247	

<i>Die Rolle des Verwaltungsjuristen</i> .....	248
Verantwortung für Rechtmäßigkeit 248 — Verwaltungsbeamter und Justitiar 249 — Das „Juristenmonopol“ 250 — Ausbildung zum Verwaltungsjuristen 250	
<i>Verwaltungsverfahrenrecht</i> .....	251
Bürge materieller Rechtmäßigkeit 251 — Grundsätze eines rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens 252 — Formloses und förmliches Verfahren 253 — Vereinheitlichung des Verfahrensrechts 254	
<i>Rechtsmittelverfahren</i> .....	255
Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit 255 — Einspruch, Beschwerde, Widerspruch 255 — Einschaltung von Ausschüssen oder Beiräten 257 — Wirkungen der Rechtsmitteleinlegung 258 — Dienstaufsichtsbeschwerde und Petition 259	
<i>Verwaltung, Recht, Politik</i> .....	259
Maßstäbe für die Verwaltung 259 — Bedeutung der allgemeinen Verwaltungsvorschriften 260 — Politischer Einfluß durch Einzelweisungen 261 — Politik des Interessendrucks 262 — Gegenwirkung: „Geist der Rechtsstaatlichkeit“ 262	
<b>15. Unparteilichkeit</b>	
Von Hans Ryffel .....	264
<i>Das Postulat der Unparteilichkeit</i> .....	264
Unparteilichkeit und rechtlich-staatliche Ordnung 264 — Unparteilichkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit 265 — Unparteilichkeit und Gemeinwohl 266 — Unmittelbare und mittelbare Bindung an das Gemeinwohl 268 — Parteiliche Unparteilichkeit 269	
<i>Institutionelle Sicherung der Unparteilichkeit</i> .....	270
Angemessene Beamtenordnung (Berufsbeamtentum) 270 — Ämterpatronage 272	
<i>Interessenverflechtung</i> .....	273
Moderner Interessenpluralismus 273 — Formalisierung der Beziehungen zu den Verbänden 274 — Beamtenverbände 276	
<i>Der politische Einfluß</i> .....	277
Die Verwaltung im politischen Kräftefeld 277 — Der Beamte als Bürger 278 — Der „politische Beamte“ 280	
<b>16. Wirtschaftlichkeit</b>	
Von Adolf Hüttl .....	282
<i>Allgemeine Gesichtspunkte</i> .....	282
Wirtschaftliche Deckung von Bedarfen 282 — Politik als Freibrief für Unwirtschaftlichkeit? 282 — Aufgabe der Behörden 283 — Wirtschaftliche Betrachtung unerlässlich 283	
<i>Wirtschaftliche Funktionen der Verwaltung</i> .....	284
Rechtspflicht zum wirtschaftlichen Handeln 284 — „Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit“ 285 — Finanzverwaltungsrecht 286	

<i>Begriff der Wirtschaftlichkeit</i> .....	287
„Wirtschaftlichkeit“ in den Wirtschaftswissenschaften 287 — Methodenstreit 288 — Universalistische Denkrichtung 289 — Er- scheinungsformen des wirtschaftlichen Prinzips 290 — Schemati- sche Entwicklung des wirtschaftlichen Prinzips (Ausschnitt) 292	
<i>Verwirklichung des wirtschaftlichen Prinzips</i> .....	291
Allgemeines 291 — Rationalisierung 293 — Rationelle Gestaltung der Personalwirtschaft 294 — Rationelle Gestaltung des „Inneren Dienstes“ 294 — Erziehung zum Wirtschaftlichkeitsdenken 295	
 <i>V. Teil</i>  	
ARBEITSMETHODEN	297
<b>17. Geschäftsgang</b>	
Von Franz Mayer .....	298
<i>Begriff und Wesen</i> .....	298
Organischer Kreislauf 298 — Geschäftsgang als Arbeitsplan 298	
<i>Zuteilung von Arbeitskräften</i> ... ..	299
Feststellung des Arbeitsanfalls 299 — Einteilung der Kräfte durch den Behördenleiter 300 — Stellvertreter und Nachwuchs 301	
<i>Organisations- und Geschäftsverteilungsplan, Geschäfts-, Dienst- und   Verfahrensordnung</i> .....	302
Organisations- und Geschäftsverteilungsplan 302 — Geschäfts- und Dienstordnung 303	
<i>Die Verfahrensordnung</i> .....	305
Die Regelung des Verwaltungsverfahrens 305 — Koordinierung und Integration 306 — Organisation und Verfahrensordnung 307	
<i>Das Gewicht des Vertrauten</i> .....	308
Der Sachverständige als Vertrauter 308 — Die rechte Hand 309 — Chef und Mitarbeiter 309	
<i>Wert und Unwert der Routine</i> .....	311
Voraussetzung gesteigerter Verwaltungsleistung 311 — Das simile 311 — Improvisieren und Organisation 312	
<i>Pflege der Selbstkritik</i> .....	313
Notwendigkeit selbstkritischer Beurteilung 313 — Blick auf das Ergebnis 313	
<b>18. Beaufsichtigung im Arbeitsvorgang</b>	
Von Gustav Giere .....	315
<i>Wesen und Ziele der Aufsicht</i> .....	315
Aufsicht als Selbstregulierung 315 — Aufsicht und Kontrolle 316 — Aufsicht, Hierarchie und Verwaltungseinheit 316 — Ziele und	

Maßstäbe der Aufsicht 317 — Entartungsgefahren 318 — Grenzen der Aufsicht 319	
<i>Formen und Mittel der Aufsicht</i> .....	320
Allgemeines 320 — Alternativen der Aufsicht 321 — Aufsicht in Sonderfällen 323 — Dienstaufsichtsbeschwerde 323 — Aufsicht über selbständige Körperschaften 324	
<i>Laufende Aufsicht</i> .....	324
Allgemeine Kennzeichen 325 — Gleichzeitigkeit und Vielfalt der Mittel 325 — Besprechung und Aufsichtsberatung 326 — Unterschriftsvorbehalt 327 — Beschwerden und Personaleinsatz 327	
<i>Bewertung der Verwaltungsleistung</i> .....	328
Weg zur Verbesserung 328 — Bewertungsmöglichkeiten 329	
<b>19. Zuweisung der finanziellen Mittel</b>	
Von Wilhelm Henle .....	331
<i>Entwicklungen und Zusammenhänge</i> .....	331
Bedingungen des Finanzwesens im Leistungsstaat 331 — Der Haushalt als Erfindung des politischen Geistes 332 — Die Reichshaushaltsordnung 334 — Der kameralistische Haushalt und seine Kritik 334	
<i>Der Haushaltsplan als Regierungsinstrument</i> .....	337
Der Haushalt als Ausdruck politischer Kompetenzen 337 — Die drei Budgetfunktionen 338 — Haushaltsprinzipien 339 — Budgetkreislauf 341	
<i>Gliederungsgesichtspunkte</i> .....	341
Notwendigkeit der Gliederung 341 — Funktionelle oder institutionelle Gliederung? 342 — Schema des Haushaltsquerschnitts 343	
<i>Phasen der Budgetgestaltung</i> .....	345
Zweimal Budgetinitiative 345 — Die Vorarbeit der Behörden 346 — Die zentrale Zusammenfassung 346 — Finanzminister und Kabinett 346 — Die parlamentarische Behandlung 347	
<i>Die Ausführung des Plans</i> .....	348
Bindung an den Haushaltsplan 348 — Bedeutung der Bewilligungen 349 — Die Bewirtschaftung der zugewiesenen Mittel 350 — Die Haushaltsüberschreitung 351 — Ringen um das Gleichgewicht 352	
<b>20. Hebung der Verwaltungsleistung</b>	
Von Joris in 't Veld .....	354
<i>Leistungserhöhung als ständige Bemühung</i> .....	354
Die nie vollkommene Verwaltung 354 — Nachteile der Reform in Vorstößen 354 — Schnelles Erfassen von Problemen 355	

<b>Organisatorische Vorfragen</b> .....	<b>355</b>
Obliegenheiten der Leitung 355 — Vorbereitung von Führungskräften 356 — Die mittleren und unteren Aufsichtsgruppen 357 — Besondere Arbeitsgruppen und Sonderstäbe 358 — Tägliches Suchen nach Verbesserung 359	
<b>Verfeinerung der Verwaltungsmethoden</b> .....	<b>359</b>
Planung in der Verwaltung 359 — Durchleuchtung von Organisation und Methoden 360 — Hilfsmittel der Sachverhaltsermittlung 362 — Ausgangspunkte der Kontrolle 363 — Methodenverfeinerung als Leistungserhöhung 363	
<b>Elektronische Datenverarbeitung</b> .....	<b>364</b>
Was ist Automation? 364 — Verwaltungstechnische Automatisierung 365 — Wann und wo ist Automatisierung sinnvoll? 365 — Personalerfordernisse und Einlaufzeit 366 — Notwendigkeit von Umstellungen 366 — Beschleunigung der Routinearbeit 367 — Größere Genauigkeit und Verlässlichkeit 367 — Bessere Information für Entscheidungen 368 — Wirksame Kontrolle 368 — Verstärkung zentralistischer Tendenzen? 368 — Einwirkung auf andere Verwaltungsvorgänge 369	

VI. Teil

KONTROLLE 371

<b>21. Interne Verwaltungskontrolle</b>	
Von Fritz Morstein Marx .....	372
<i>Die Problematik des Kontrollierens</i> .....	372
Kontrolle als Dienstbarmachung 372 — Befangenheit der Kontrolle? 373 — Antizipierendes Verhalten 374	
<i>Behördenleitung als Kontrolle</i> .....	375
Dimensionen der Leitung 375 — Spektrum der Leitungsaufgaben 376 — Leitungsbedürfnisse und Kontrollmittel 377	
<i>Antriebe von außen</i> .....	378
Kein Chef wie der andere 378 — Kabinett und Parlament 379 — Die organisierte und unorganisierte Öffentlichkeit 381	
<i>Ansporn von innen</i> .....	382
Direktionsgewalt und Verantwortlichkeit 382 — Das Unpersönliche und das Persönliche 384 — Bestimmung von Kontrollknotenpunkten 385	
<b>22. Politische Kontrolle</b>	
Von Fritz Duppré .....	388
<i>Politische Macht und Gewaltenteilung</i> .....	388
Politische Macht im Rechtsstaat 388 — Die klassische Gewaltenteilung	

teilung 390 — Parlamentarische Kopplung von Legislative und Exekutive 390 — Spannungen und Konflikte 391 — Die Arten der politischen Kontrolle 392	
<i>Die Exekutive unter der Kontrolle der Legislative</i> .....	392
Allgemeine Gesichtspunkte 392 — Regierungsbildung und Mißtrauensvotum 393 — Frage- und Interpellationsrecht 395 — Das Untersuchungsrecht 396 — Das Petitionsüberweisungsrecht 397 — Parlamentarische Wehrkontrolle 398 — Beteiligung an Entscheidungen der Exekutive 399 — Rolle der Parlamentsausschüsse 400 — Unmittelbare Einwirkung auf die Verwaltung 401	
<i>Einwirkungen der Exekutive auf die Legislative</i> .....	402
Programmatische Konzeption 402 — Gesetzes- und Beratungsinitiative 403 — Besondere Zustimmungserfordernisse 403 — Gestaltung der Zusammenarbeit 404 — Parlamentsauflösung 405	
<i>Selbstkontrolle im Bereich der Legislative</i> .....	406
Parteien als Organisatoren der Legislative 406 — Koalitionsabkommen und Koalitionsvereinbarungen 406 — Regierungsparteien und Opposition 408	
<i>Die von der Regierung kontrollierte Verwaltung</i> .....	409
Politische Leitung: persönliche und institutionelle Momente 409 — Die Richtlinienkompetenz 409 — Der Kabinettsentscheidungsweg 411 — Die Verwaltung als Instrument politischer Gestaltung 412 — Die politischen Beamten 412	
<b>23. Rechnungskontrolle</b>	
Von Hans-Georg Dahlgren .....	414
<i>Begriff, Wesen, Zweck</i> .....	414
Begriff 414 — Wesen und Zweck 415 — Kontrolle als staatliches Erfordernis 415 — Entwicklung und Struktur 416	
<i>Arten der Rechnungskontrolle</i> .....	417
Verfassungsgrundsätze 417 — Kontrolle durch die Verwaltung selbst 417 — Kontrolle durch besondere Prüfungsbehörden 418 — Formelle Rechnungskontrolle 419 — Kontrollziele: Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit, Wirtschaftlichkeit 419 — Vorgängige und nachträgliche Kontrolle 420	
<i>Gestaltung der Rechnungsprüfung</i> .....	421
Vorprüfung durch Verwaltungsbehörden 421 — Prüfung durch unabhängige Prüfungsbehörden 422 — Hauptmerkmale des Prüfungsverfahrens 423 — Mittel und Aufgabe der Prüfung 424 — Formulierung des Prüfungsergebnisses 425 — Erteilung der Entlastung 425	
<i>Durchführungsmethoden</i> .....	426
Arbeitsgestaltung im allgemeinen 426 — Funktionenspezialisierung 427 — Untersuchungsgang 427 — Bearbeitung 428	

<i>Bilanz der Rechnungskontrolle</i> .....	429
Gewährleistung ordnungsmäßiger Verwaltung 429 — Einwirkung auf den Verwaltungsvorgang: Rechenschaftslegung; Öffentlichkeitssinn; Lähmung der Initiative 430 — Rationalisierungsmöglichkeiten 430 — Reformbestrebungen 431	
<b>24. Gerichtliche Kontrolle</b>	
Von Carl Hermann Ule .....	433
<i>Rechtsstaat und Justizstaat</i> .....	433
Unterschiede 433 — Gegenwärtige Lage im Ausland 434 — Entscheidung des Grundgesetzes und der Landesverfassungen 435 — Justizstaatliche Elemente der geltenden Ordnung 435 — Einheit oder Mannigfaltigkeit der Gerichtsbarkeit? 436	
<i>Verwaltungsgerichtsbarkeit</i> .....	437
Verwaltungsnahe, aber unabhängige Gerichtsbarkeit 437 — Gegenwärtiger Aufbau in der Bundesrepublik 439 — Abgrenzung zur Justiz 440 — Umfang des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes 441 — Wirksamkeit des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes 442 — Sonderverwaltungsgerichtsbarkeiten 443 — Wert der Verwaltungsgerichtsbarkeit 444	
<i>Schutz individueller Rechte</i> .....	444
Subjektive Rechte und rechtlich geschütztes Interesse 444 — Parteienprozeß 445 — Prozeßmaximen 446 — Vorläufiger Rechtsschutz und Vollstreckung 447 — Kostenfrage 447 — Der Zeitfaktor 448	
<i>Aufrechterhaltung der objektiven Rechtsordnung</i> .....	448
Objektive Rechtskontrolle 448 — Sicherstellung der Verwaltungsinteressen 449 — Vertreter des öffentlichen Interesses 450 — Normenkontrolle 450	
<i>Verhältnis von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit</i> .....	451
Selbständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit 451 — Persönliche Unabhängigkeit der Verwaltungsrichter 452 — Besetzung der Gerichte 452 — Werdegang der Richter 453 — Spannungen zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit 453 — Gesamtwürdigung der gerichtlichen Kontrolle 454	
<b>25. Eigenverantwortlichkeit</b>	
Von Hans Ryffel .....	456
<i>Verantwortlichkeit als menschliches Grundphänomen</i> .....	456
Organisationsstrukturen und personale Träger 456 — Verantwortlichkeit im allgemeinen 457 — Spezifizierung der Verantwortlichkeit 458	
<i>Verantwortlichkeit in der Verwaltung</i> .....	459
Verantwortlichkeit des Beamten (Beamtenethos) 459 — Kritischer Charakter der Verantwortlichkeit des Beamten 460 — Eigenverantwortlichkeit der Verwaltung und Kontrolle 461	

<i>Ausgestaltung und Gliederung der Verantwortlichkeitsbereiche</i> . . . . .	462
<i>Verantwortlichkeit bei der Erfüllung von Aufgaben</i> 462 — <i>Ausmessung der Verantwortlichkeitsbereiche</i> 463 — <i>Abgrenzung und Gliederung der Verantwortlichkeitsbereiche</i> 464	
<i>Verantwortlichkeit des Beamten in der gegenwärtigen Situation</i> . . . .	465
<i>Einbettung des Staatlichen</i> 465 — <i>Gesamtgesellschaftliche Einwirkungen</i> 466	
<i>Der Geist der rechtsstaatlich-demokratischen Verwaltung</i> . . . . .	468

## Mitarbeiter

Heinz *Ahrens*, Lehrbeauftragter an der Universität Münster, Dozent an den Verwaltungsakademien Münster, Essen und Hagen/Westf.; zuvor wissenschaftlicher Assistent am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Münster, praktische Tätigkeit im Bankwesen.

Erich *Becker*, ordentlicher Professor für öffentliches Recht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, früher an den Universitäten Königsberg, Marburg, München, Innsbruck und Posen. Hauptarbeitsgebiete: Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Kommunalrecht. Verfasser: *Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung*, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 14, 1956; *Kommunale Selbstverwaltung*, in *Bettermann/Nipperdey, Die Grundrechte*, Bd. IV, 1962; *Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Neugliederung*, hrsg. vom Landkreis Saarbrücken, 1965; und anderer Beiträge.

Ulrich *Becker*, Leitender Regierungsdirektor im Organisationsamt des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg; zuvor im Amt für Bezirksverwaltung, einem Bezirksamt, der Gesundheitsbehörde, der Finanzbehörde und der Jugendbehörde. Studienaufenthalte in England. Lehrer an der Verwaltungsschule und im Verwaltungsseminar der hamburgischen Verwaltung. Verfasser: (mit Manfred *Arp*) *Der Wettlauf zwischen Anspruch und Leistung*, 1964; Aufsätze in Fachzeitschriften.

Elmar *Breuckmann*, Hauptreferent für die Ausbildung und Fortbildung der Bediensteten, Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Luxemburg, als Regierungsrat und Referent des Forschungsinstituts der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer beurlaubt; vormals wissenschaftlicher Assistent an der Hochschule, Regierungsassessor im Bundesfinanzdienst. Studienaufenthalte in Frankreich, Italien, Spanien, Österreich und den Niederlanden; Salzburg Seminar in American Studies. Verfasser: *Grundzüge des Federal Administrative Procedure Act*, 1962; *Die Vorbereitung auf den höheren Verwaltungsdienst: Eine historische und vergleichende Untersuchung*, 1965; Zeitschriftenaufsätze.

Hartwig *Bülck*, ordentlicher Professor des öffentlichen Rechts an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; zuvor Professor an der Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Nürnberg, Privatdozent an der Universität Kiel. Einschlägige Veröffentlichungen: *Der Strukturwandel der internationalen Verwaltung*, 1962; *Zur Dogmengeschichte des europäischen Verwaltungsrechts*, in *Festschrift für Herbert Kraus*, 1964; *Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht in nationaler und internationaler Sicht*, in *Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, Bd. 22, 1964.

Hans-Georg *Dahlgrün*, Präsident der Landeszentralbank in Rheinland-Pfalz; zuvor Finanzminister von Rheinland-Pfalz, Präsident des Rechnungshofes von Rheinland-Pfalz, zwischenzeitlich Beauftragter Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und später für wirtschaftlichen Besitz des Bundes; vormals Ministerialdirigent im Finanzministerium von Rheinland-Pfalz und Ministerialrat im Reichsfinanzministerium. Honorarprofessor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Aufsätze in Fachzeitschriften.

Fritz *Duppré*, Chef der Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz; seit 1948 Referent, 1952 Abteilungsleiter und 1962 Staatssekretär in der Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz. Vorsitzender des Verwaltungsrates der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Vorsitzender des Aufsichtsrates der Nürburgring-GmbH; Mitglied des Fernsehrates des Zweiten Deutschen Fernsehens. Aufenthalte in Frankreich und den Vereinigten Staaten, insbesondere zum Studium der Struktur- und Raumordnungspolitik. Veröffentlichungen und Vorträge zu aktuellen Fragen des Staats- und Verwaltungsrechts.

Ekkehard *Geib*, Staatssekretär im Finanzministerium von Schleswig-Holstein; zuvor Abteilungsleiter im Innenministerium, Referent im Innenministerium, in der Staatskanzlei und im Kultusministerium von Schleswig-Holstein; vorher Landrat in Falkenau, Bärn und Sternberg/Sudeten, Referent an der Regierung Liegnitz, Vertreter des Landrats in Oppeln. Lehrbeauftragter an der Universität Kiel; vormals Ausbildungsleiter für den Verwaltungsdienst. Verfasser: Landesbeamtenrecht Schleswig-Holstein, 1956, und anderer Schriften.

Gustav *Giere*, Stadtkämmerer der Stadt Duisburg; Schulvorsteher der Niederrheinischen Gemeindeverwaltungs- und Sparkassenschule Duisburg, Geschäftsführender Direktor der Niederrheinischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Duisburg; Lehrbeauftragter für Verwaltungslehre an der Universität Köln. Aufsichtsratsmitglied: Einkaufszentrale für öffentliche Büchereien GmbH, Reutlingen, Duisburger Tierpark AG, Darlehnsgenossenschaft Evangelischer Kirchen im Rheinland eGmbH. Vorstandsmitglied: Gemeinnützige Baugesellschaft AG, Duisburg. Studienaufenthalt in den Vereinigten Staaten. Verfasser: Ausbildung und Fortbildung der gemeindlichen Dienstkräfte, 1951; Mitverfasser: Loschelder/Giere: Gemeindehaushaltsrecht, 2. Aufl. 1964; Peters, Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis: Die allgemeine Verwaltung, Bd. II, 1957, Kommunales Schuldenwesen, Bd. III, 1959; Aufsätze in Fachzeitschriften.

Wilhelm *Henle*, Ministerialdirigent im Bayer. Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge, zuvor Ministerialrat im Bayer. Staatsministerium der Finanzen. Studienaufenthalte in England und in den Vereinigten Staaten. Lehrbeauftragter der Universität und der Hochschule für Politische Wissenschaften in München. Verfasser: Die Ordnung der Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland, 1964, und anderer Beiträge.

Hans von *Heppe*, Staatsrat (Senatssyndicus) bei der Freien und Hansestadt Hamburg, zuständig für Organisations- und Personalamt sowie Schul- und Kulturbehörde; zuvor Ministerialdirigent im Kultusministerium von Nordrhein-Westfalen; Ltd. Regierungsdirektor in Hamburg (Leiter der Hochschul-

abteilung); Bevollmächtigter für den Nahverkehr in Hamburg, 1943—45; Oberregierungsrat und Regierungsrat im Reichsverkehrsministerium, 1936 bis 1942; Deutsche Reichsbahn, 1934—35. Mitarbeit im Wissenschaftsrat; Aufsätze in Fachzeitschriften.

*Adolf Hüttl*, Bankdirektor, Leiter der Hauptabteilung Revision beim Direktorium der Deutschen Bundesbank; zuvor Ministerialrat beim Bundesrechnungshof, Referent beim Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung; vormals berufsmäßiger rechtskundiger Stadtrat in Kulmbach/Ofr., Regierungsassessor im Freistaat Bayern. Lehrbeauftragter an der Universität Frankfurt. Beiträge zu Sammelwerken und Aufsätze in Fachzeitschriften.

*Richard Kunze*, Oberbürgermeister der Stadt Rastatt; zuvor Regierungsdirektor und Oberregierungsrat im Innenministerium von Baden-Württemberg, Regierungsrat im Landratsamt Lörrach. Mitglied der Kommission für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Landes Baden-Württemberg. Mitverfasser: Kunze/Schmidt, Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, 2. Aufl. 1964; Kunze/Merk, Das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg, 2. Aufl. 1956.

*Wilhelm Loschelder*, Staatssekretär a. D.; zuvor Regierungsassessor beim Landratsamt des Kreises Stormarn, Regierungsrat und Oberregierungsrat im Preußischen Ministerium des Innern, Ministerialrat und Ministerialdirigent im Reichsministerium des Innern, Erster Beigeordneter des Deutschen Städtetages, Ministerialdirektor und Staatssekretär im Innenministerium von Nordrhein-Westfalen. Mitherausgeber des Verwaltungsarchivs und der Öffentlichen Verwaltung; Verfasser verschiedener einschlägiger Werke und von Beiträgen zu Fachzeitschriften.

*Niklas Luhmann*, Abteilungsleiter an der Sozialforschungsstelle der Universität Münster (Dortmund), vorher als Oberregierungsrat Referent im Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; zuvor Referent im Niedersächsischen Kultusministerium. Veröffentlichungen: Verwaltungsfehler und Vertrauensschutz, 1963 (mit Franz Becker); Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964; Öffentlich-rechtliche Entschädigung rechtspolitisch betrachtet, 1965; Grundrechte als Institution, 1965. Aufsätze in Zeitschriften für Rechtswissenschaft, Staatslehre, Soziologie.

*Franz Mayer*, ordentlicher Professor der Rechte an der Universität Regensburg und deren Gründungsprorektor, Mitglied des Bayer. Verwaltungsgereichtshofs; zuvor ordentlicher Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Oberregierungsrat in der Bayer. Inneren Staatsverwaltung (Bayer. Staatsministerium des Innern und Regierung von Oberbayern) sowie Privatdozent an der Universität Würzburg. Verfasser: Bayer. Polizei- und Sicherheitsrecht, 1959; Das verfassungsrechtliche Gebot der gesetzlichen Ermächtigung, Nottarp-Festschrift, 1961; Das Opportunitätsprinzip in der Verwaltung, 1963; Artikel „Verwaltungsrecht“, „Verwaltungsakt“ und „Verwaltungsorganisation“ in Staatslexikon, Bd. 8, 1963; und anderer Beiträge. Mitherausgeber von Mang/Maunz/Mayer/Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 1. Aufl. 1962, 2. Aufl. 1964.

Fritz *Morstein Marx*, ordentlicher Professor für Vergleichende Verwaltungswissenschaft und öffentliches Recht an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrbeauftragter an der Universität Tübingen, Gastprofessor an der University of Maryland (Heidelberg Center); zuvor Dean of Administration und Professor of Political Science am Hunter College der Städtischen Universität New York, Forschungsprofessor an der Universität Princeton; langjähriger Mitarbeiter im Amt des Direktors des Budget-Büros, Exekutivamt des Präsidenten, USA, Adjunct Professor an der American University, Washington, D. C. Jüngste Veröffentlichung: Das Dilemma des Verwaltungsmannes, 1965.

Hans *Ryffel*, Fürsprecher, ordentlicher Professor der Rechts- und Sozialphilosophie und Soziologie an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; zuvor Privatdozent der Philosophie an der Universität Bern und Beamter der Schweizerischen Bundesverwaltung, zuletzt als Vizedirektor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit. Publikationen: Das Naturrecht, 1944; Herausgabe, mit Einleitung und Erläuterungen, von Carlo Sganzi, Ursprung und Wirklichkeit, 1951; Philosophie und Leben, 1953; Beiträge in Sammelwerken und allgemein-philosophische sowie rechts- und sozialphilosophische Abhandlungen und Aufsätze.

Albert *Schnettler*, em. ordentlicher Professor der Betriebswirtschaftslehre an der Universität Münster, zuvor Universität Köln 1925—1947, Universität Bonn 1941—1947; gleichzeitig (1931—1947) praktische Tätigkeit in Wirtschaftsbetrieben und öffentlichen Verwaltungen: als Wirtschaftstreuhand, als Direktor von kommunalen Verkehrs- und Versorgungsbetrieben, als Stadtkämmerer, als Dezernent beim Regierungspräsidenten Köln. Bücher: Der Zins im Wirtschaftsbetrieb, 2. Aufl. 1939; Der Betriebsvergleich, 3. Aufl. 1961; Das Rechnungswesen industrieller Betriebe, 4. Aufl. 1949; Öffentliche Betriebe, 1956; Betriebsanalyse, 2. Aufl. 1960; Betriebe, öffentliche Haushalte und Staat, 1964.

Carl Hermann *Ule*, ordentlicher Professor des öffentlichen Rechts an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Oberverwaltungsgerichtsvizepräsident a. D., Studienleiter der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie Rhein-Neckar, Mitherausgeber und Hauptschriftleiter des Deutschen Verwaltungsblatts und des Verwaltungsarchivs. Verfasser: Öffentlicher Dienst, in *Bettermann/Nipperdey*, Die Grundrechte, Bd. IV, 1962; Verwaltungsgerichtsbarkeit, in v. Brauchitsch/Ule, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Bd. I, 2. Aufl. 1962; Verwaltungsprozeßrecht: Ein Studienbuch, 3. Aufl. 1963; Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat, 1964 (mit Franz Becker); Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, in: v. Brauchitsch/Ule, Bd. III, 1965 (mit Ernst Rasch).

Joris in 't *Veld*, em. Chairman of Public Administration, Institute of Social Studies (Den Haag), Mitglied des Staatsrats; zuvor im Kommunaldienst von Dordrecht und Rotterdam; Bürgermeister von Zaandam. Von 1948—1952 Minister für Wiederaufbau und Wohnungswesen, danach Mitglied und später Präsident des Berufungsgerichts für Verwaltungssachen. Verfasser von verschiedenen Studien über Themen der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Rechts (zumeist in holländischer Sprache). Mitbegründer der Arbeitsgemeinschaft von Instituten und Hochschulen für Verwaltung und Verwaltungswissenschaft.

## I. Teil

### Ausgangspunkte

Ein Buch, zumal wenn es sich nach der Natur der Sache nicht bereits durch Kürze dem Leser erschließt, bedarf einer inhaltlichen Gruppierung, um das erwünschte Maß von Übersichtlichkeit zu erzielen. Dazu besteht besonderer Anlaß, wenn der darzustellende Gegenstand sowohl umfänglich wie auch mannigfach verzweigt ist, wie das für unser Thema zutrifft. Verwaltung reicht heute kraft der Bedürfnisse, deren Befriedigung ihr übertragen ist, tief und vielfach in das Dasein des Einzelwesens und die Gesamtheit des Gruppenlebens hinein. Vielleicht könnte man in der Tat das Wesen der industriellen Gesellschaft in ausreichender Weise aus der Fülle der Zuständigkeiten, Handlungsformen und Beziehungsverflechtungen umreißen, in denen der ausgedehnte Aufgabenkreis der Verwaltung sichtbar wird. Die umfassende Rolle der Verwaltung, im Rahmen des Systems der öffentlichen Verantwortlichkeit, ist ein Kennzeichen unserer Zivilisation. Die Problematik dieser Rolle, in propagandistischer Verzerrung ebenso wie in wissenschaftlichen Bemühungen um Verständnis, bewegt unser Zeitalter.

Übersichtlichkeit dessen, was hier zusammengetragen ist, scheint umso mehr angezeigt, als das Buch nicht einen, sondern mehrere Verfasser hat. Jeder trägt Gesichtspunkte in die Erörterung, die sein eigen sind; daraus entwickelt sich ein schrittweise weitergeführtes Gespräch, in dem das Ergebnis der Klarstellung dem Austausch der Auffassungen entspringt. Um das für den Leser gewinnbringend zu machen, bedarf es der Schaffung einer Grundlage. Man muß schon den Beginn auf Breite anlegen, um gleich anfangs ein Bild zu sehen, nicht nur einen begrenzten Ausschnitt. Das Bild wird genauer und perspektivisch reicher, indem die Darstellung fortschreitet.

Solcher Einführung dient dieser vorangestellte Teil, der Ausgangspunkte für die eingehende Behandlung liefern soll. Im ersten Kapitel kommt es zu einer gerafften Vorschau auf die öffentliche Verwaltung, in historischer Perspektive. Dem schließt sich ein Blick auf die Entwicklung im betrieblichen Bereich an, vornehmlich in der Privatwirtschaft. Die Entfaltung der Verwaltungswissenschaft findet als nächstes Beachtung. Zur Abrundung werden sodann einige Hauptthemen aufgegriffen, die sich durch das ganze Buch hinziehen.

## Kapitel 1

# Neuzeitliche Entwicklung der öffentlichen Verwaltung

Von Franz Mayer

### Hauptepochen der deutschen Verwaltung in der Neuzeit

*Reichsregiment und Reichspolizeiordnungen.* Wohl für keinen Sachbereich steht dem Historiker zur Abgrenzung von Mittelalter und Neuzeit eine so augenfällige Zäsur zur Verfügung wie für die Gerichtsbarkeit und Verwaltung Deutschlands. Für sie beginnt die Neuzeit mit dem Reichsabschied von Worms. Dieser Reichsabschied des Jahres 1495, der als „Ewiger Landfriede“ in die Geschichte eingegangen ist, schuf für das ganze Reichsgebiet ein höchstes richterliches Organ, das Reichskammergericht, lange in Speyer, und übertrug die oberste Exekutivgewalt der Reichsversammlung. Mit dem Ausbau der Reichsexekutive beschäftigten sich in der Folge die Reichstage von Lindau 1497, von Freiburg 1498, von Augsburg 1500, von Worms 1521 und von Nürnberg 1522. Neben einer territorialen Neugliederung des Reiches in Kreise wurden zur leichteren Handhabung der Exekutivgewalt ein Reichsregiment eingerichtet und die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine durchgreifende Reichspolizeigesetzgebung geschaffen. Damit schien eine Reform gelungen zu sein, um die man schon seit dem Beginn des 15. Jahrhunderts gerungen hatte. Der Motor für die Reichsreform, die zum guten Teil eine Verwaltungsreform von oben her sein sollte, war der in dieser Zeit einsetzende Aufbruch eines gesteigerten Lebensgefühls, den wir ganz allgemein als Renaissance bezeichnen und der, mit den ständig wachsenden Lebensansprüchen, dem Gemeinwesen und seiner Verwaltung plötzlich wesentlich mehr abverlangte, als diese bisher zu geben bereit waren und auch geben konnten.

Die praktische Durchführung der Reichstagsbeschlüsse stieß aber auf mannigfache Widerstände. Nach verschiedenen Versuchen, zunächst mit einem mehr monarchisch ausgerichteten und dann mit einem rein ständisch geprägten Reichsregiment, scheiterte die Reichsreform jedenfalls insoweit, als sie eine Reichsverwaltung einrichten wollte. Von Dauer waren nur die Kreiseinteilung des Reiches (die territoriale Zusammenfassung von Reichsständen) und eine Exekutionsordnung, die in der Fas-

sung von 1550 den Kreisen die Vollstreckung der Urteile des Reichskammergerichts, die Wahrung des Landfriedens, die Aufsicht über Münze und Zoll und bei der Durchführung der Polizeiordnungen sowie das Umlagerecht für Steuern und Truppenkontingente der Reichsarmee übertrug. Damit lagen die entscheidenden Verwaltungsfunktionen des Reiches bei den Reichsständen. Echte Reichsbehörden wurden jedenfalls nicht in größerem Umfang eingerichtet. Andererseits kam es aber gerade über die Reichsreform zu bleibenden Reformen der Territorialverwaltungen<sup>1</sup>.

Dementsprechend verlief auch die Entwicklung des materiellen Rechts der Verwaltung, die Ausbildung eines „Policeyrechts“. Eine erste umfassende Reichspolizeiordnung konnte 1530 auf dem Reichstag zu Augsburg verabschiedet werden, die auf den Reichstagen zu Augsburg in den Jahren 1548 und 1551 neuerlich verbessert wurde und die schließlich 1577 in Frankfurt durch den Kaiser und eine Reichsdeputation ihre endgültige Fassung erhielt. Während die Reichspolizeiordnung von 1530 und von 1548 den Territorialherren noch die Änderung der reichsrechtlichen Vorschriften zuungunsten der Rechtsunterworfenen verboten hatte<sup>2</sup>, gab die endgültige Fassung der Reichspolizeiordnung von 1577 den Territorialgesetzgebern freie Hand, so daß die einzelnen Reichsstände vom späten 16. Jahrhundert ab in der Schaffung von partikularem Polizeirecht (Verwaltungsrecht) durch nichts gehindert waren. Wenn auch in den meisten Territorien die weitere Entwicklung durchaus im Einklang mit dem Reichsrecht und in Zusammenarbeit mit dem Reich vor sich ging, so wurde doch die Verwaltung immer mehr eine eigenständige Angelegenheit der einzelnen Reichsterritorien. Insbesondere als der Westfälische Friede den Reichsständen die *omnimoda iurisdictio* brachte, worunter nach dem damaligen Sprachgebrauch die Landeshoheit zu verstehen ist, schufen sich die Landesherren im Zusammenwirken oder auch in Auseinandersetzung mit den Landständen des jeweiligen Territoriums die ihnen gemäß erscheinende Landesverwaltung. Spätestens vom 17. Jahrhundert ab bestimmen die immer selbständiger werdenden Reichsstände Gesicht, Form und Struktur der neu-

---

<sup>1</sup> Vgl. Adolf Zycha, *Deutsche Rechtsgeschichte der Neuzeit*. 2. Aufl. Marburg: Simon, 1949, S. 58, 60; Schwerin/Thieme, *Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte*. 4. Aufl. Berlin und München: Duncker & Humblot, 1950, S. 279 ff.; Planitz/Eckhardt, *Deutsche Rechtsgeschichte*. Graz—Köln: Böhlau Nachf., 1961, S. 266; Andreas Walther, *Die Ursprünge der deutschen Behördenorganisation*. Stuttgart und Berlin: Kohlhammer, 1913, S. 83—84; Erich Molitor, *Die Reichsreformbestrebungen des 15. Jahrhunderts bis zum Tode Kaiser Friedrichs III.* Breslau: Marcus, 1921.

<sup>2</sup> Es war „einer jeden Obrigkeit, so Regalien von Uns und dem Heiligen Römischen Reiche hat, unbenommen, diese Unsere Ordnung, nach eines jeden Landes Gelegenheit, einzuziehen, zu ringern oder zu mäßigen, aber in keinem Weg zu erhöhen oder zu mehren“ (*Sammlung der Reichsabschiede*. Frankfurt/M.: Koch, 1747, Bd. II, S. 345 (Tit. XXXIX § 2) und S. 606 (Tit. XXXVII § 5).