

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 36

FRIEDRICH FONK

Die Behörde des Regierungspräsidenten

Funktionen – Zuständigkeiten – Organisation



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

FRIEDRICH FONK

Die Behörde des Regierungspräsidenten

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 36

Die Behörde des Regierungspräsidenten

Funktionen – Zuständigkeiten – Organisation

Von

Dr. Friedrich Fonk



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1967 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 6:
Printed in Germany

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung von Regierungsrat Dr. iur. *Friedrich Fonk* über „Die Behörde des Regierungspräsidenten“ ist im Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer bereits 1965 geplant, aber erst 1966/67 durchgeführt worden, ohne mit den verwaltungspolitischen Zielsetzungen konkurrieren zu wollen, die inzwischen dem Thema eine besondere Aktualität gegeben haben. Die Arbeit behandelt die Regierungen als Mittelbehörden der allgemeinen Landesverwaltung innerhalb der staatlichen Behördenorganisation sowie innerbehördliche Organisationsfragen dieser Regierungen in sechs Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Sie berücksichtigt nicht nur die Rechts- und Verwaltungsvorschriften dieser Länder, sondern beruht auch auf den Verwaltungserfahrungen ihrer Regierungen und den Äußerungen des Fachschrifttums. Dabei ist mit Absicht den bisher weniger berücksichtigten Gesichtspunkten der Verwaltungspraxis besondere Aufmerksamkeit zugewendet worden. Die Erörterungen sind auf Gemeinsamkeiten und Besonderheiten sowie auf charakteristische Eigenarten und verbesserungsbedürftige Organisationen gerichtet. Sie beziehen gelegentlich auch verwaltungsgeschichtliche und verwaltungspolitische Aspekte aus Gründen der Vergleichung ein, erstreben aber in der Hauptsache eine verwaltungswissenschaftliche Bestandsaufnahme auf vergleichender Grundlage in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Diese Bestandsaufnahme schafft eine fachliche Voraussetzung für die politische Entscheidung über eine Verwaltungsvereinfachung oder eine Verwaltungsreform. Auf diese Weise dürften wichtige Erkenntnisse für die Verwaltungswissenschaft und die Verwaltungspraxis gefördert werden.

Der Verfasser der Monographie ist z. Z. wieder beim Regierungspräsidenten in Düsseldorf tätig. Er ist antragsgemäß zur Bearbeitung des Themas an die Hochschule Speyer abgeordnet und als Wissenschaftlicher Referent dem Forschungsinstitut der Hochschule zugewiesen gewesen. Er hat seine Untersuchung, die von mir betreut worden ist, selbständig erarbeitet und nach eigener Konzeption und Ausarbeitung vorgelegt. Auf die besonderen Schwierigkeiten bei Beschaffung der erforderlichen Unterlagen muß hingewiesen werden. Allen Persönlichkeiten aus den Ministerien der Länder und ihren Regierungen, die mit Auskünften und Materialbeschaffung zur Verfügung gestanden haben, gebührt aufrichti-

ger Dank. Besonderer Dank ist auch dem Referendar *Klaus-Dieter Schneider* aus Essen abzustatten, der dem Verfasser zeitweise bei der Sichtung der Materialien zur Seite gestanden hat.

Der recht aufschlußreiche Gedankenaustausch mit erfahrenen Verwaltungspraktikern hat u. a. ergeben, daß die Verwaltungsorganisation der Regierungen zuweilen als verbesserungsbedürftig angesehen wird, was auch in Vorarbeiten zu Organisationsänderungen zum Ausdruck gelangt. Da solche Neuerungsbestrebungen auch in anderen Bereichen der Staats- und Kommunalverwaltung bemerkt werden, treten Schwierigkeiten in Erscheinung, die aus einer weit verbreiteten Aufgabenkomplikation resultieren. Sie stehen oft mit der Notwendigkeit einer Rationalisierung angesichts fortschreitender Aufgabenvermehrung und Aufgabenhäufung im Zusammenhang, ergeben sich aber auch aus wachsenden Anforderungen an neue Spezialkenntnisse auf den Fachgebieten der Technik, der Wirtschaft, der sozialen Verhältnisse u. a. m. In der Verwaltungsorganisation ist bisher meist improvisiert worden, um sich veränderten Situationen anzupassen, ohne die Grundsatzfrage zu stellen: Wie muß die Organisation aussehen und welcher Mitarbeiter bedarf es, um nach einer Neuordnung der Aufgabenverteilung die gestellten Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können? Diese Fragestellung deutet aber schon mehr auf eine Reform als auf eine bloße Vereinfachung hin. Es sind verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen erforderlich, um sowohl auf der Grundlage der Vergleichung und der Erfahrung als auch im Hinblick auf die künftigen Bedürfnisse und auf den ihnen zugeordneten Verwaltungsauftrag das für die Kompetenzverteilung einerseits und die Zuständigkeitsordnung der Verwaltungsorganisation andererseits Erforderliche zu erkennen und zu veranlassen. Die seit Jahrzehnten stark ergänzungsbedürftigen Fragen der Organisationslehre und des Organisationsrechts haben in den letzten Jahren größere Beachtung gefunden (z. B. durch Nordsieck, Rasch, Wolff, Luhmann etc.), ohne bereits für die öffentliche Verwaltung Folgen gehabt zu haben. Vielleicht sind einige Grundfragen noch zu kontrovers, die Erörterungen gelegentlich noch recht allgemein und die Organisationsbegriffe noch zu uneinheitlich, um der Verwaltungspraxis schon überall hinreichend dienen zu können. Vermutlich gehen auch die Auffassungen in der gesamten Behördenpraxis mit Rücksicht auf Herkommen, Bedürfnis und Wirksamkeit der Verwaltungsorganisation noch zu sehr auseinander, um sofort bestmögliche Lösungen zu erzielen.

Wo allerdings statt effektiver Verbesserungen der öffentlichen Verwaltung ein totaler Strukturwandel in Betracht gezogen wird, sollten doch wohl eine Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Organisationsystems sowie Rücksichtnahmen auf Staat und Kommunen ernsthaft geprüft werden. Die z. Z. diskutierte überwiegende Kommunalisierung der

allgemeinen Landesverwaltung erfordert eine hochpolitische Entscheidung mit klaren Erkenntnissen der Folgen; es handelt sich also keineswegs nur um ein Rationalisierungsproblem. Es fragt sich z. B., ob eine potentielle Vermehrung der kommunalen Weisungsaufgaben notwendig zu einer Verkürzung der kommunalen Selbstverwaltung führt, ob eine Aufhebung der allgemeinen Landesverwaltung vielleicht die Rechtsstellung der Länder verändert oder noch im Einklang mit der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung steht und ob die dann folgerichtige Zuständigkeitsverlagerung zu Lasten der Zentral- und Sonderbehörden wirklich den politischen Zielsetzungen entspricht. Schwierigkeiten könnten sich auch ergeben, wenn eine Identifizierung unterer und höherer Verwaltungsbehörden ebenso ausscheiden muß wie die gebietliche Übereinstimmung von Planungsregion und Verwaltungsregion. Solche Beispiele lassen sich leicht vermehren. Die allgemeine Landesverwaltung ist kein Überbleibsel aus der Organisation der Sonderverwaltungen, sondern muß unter grundsätzlich staatspolitischen Gesichtspunkten verstanden werden. Die Struktur der Landesverwaltungsorganisation würde völlig verändert, wenn die allgemeine Landesverwaltung künftig nicht mehr durch Landesbehörden ausgeübt werden sollte.

Der Hinweis auf die Bedeutsamkeit einer derartigen staatspolitischen Grundsatzentscheidung darf nicht dahin mißverstanden werden, daß alles beim alten bleiben muß, daß die Regierungsbezirke z. T. nicht erweitert, die Regierungen organisatorisch nicht verbessert und die Aufgabenverteilung zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht neugeordnet werden soll, sobald die Voraussetzungen ihrer Leistungsfähigkeit geschaffen sind. Im Gegenteil: Aufgabenbelastung und Zuständigkeitsordnung bedürfen dringend der Überprüfung. Dazu gehören auch Probleme der Funktionen, Zuständigkeiten und Organisation der Behörde des Regierungspräsidenten, mit denen sich diese Arbeit aus dem Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer hauptsächlich befaßt.

Speyer, den 1. April 1967

Prof. Dr. Dr. *Erich Becker*

Inhaltsverzeichnis

Einführung	15
-------------------------	----

Erster Teil

Die Regierungen als Mittelbehörden der allgemeinen Landesverwaltung innerhalb der staatlichen Behördenorganisation

<i>I. Die Einheit der Verwaltung auf der Mittelstufe</i>	19
1. Verpflichtende Organisationsprinzipien	19
2. Das Verhältnis zur Sonderverwaltung	23
a) Die Ziele spezialisierter Verwaltungsleistung	23
b) Der Vorrang ganzheitlicher Zusammenarbeit und deren organisatorische Mittel	24
<i>II. Allgemeine und innere Verwaltung — ihre qualitative und institutionelle Dimension</i>	30
1. Der Anteil der Regierungen an der allgemeinen Verwaltung	30
a) Das heutige Verständnis der allgemeinen Verwaltung	30
b) Die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung	32
c) Allgemeine und innere Verwaltung	33
d) Der staatspolitische Aspekt	36
e) Die Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Behörden der allgemeinen Verwaltung	38
aa) Subsidiäre Allzuständigkeit — Inhaberschaft und Notwendigkeit	39
bb) Die allgemeine Geltung des Vermutungssatzes	40
cc) Die Regelungen der Rechtsordnung	41
f) Allgemeine und innere Verwaltung im innerbehördlichen Raum	43
2. Der besondere Amtsauftrag des Regierungspräsidenten	45
a) Der Regierungspräsident als allgemeiner Vertreter der Landesregierung im Bezirk	46
aa) Die Vertretungsfunktion	47
bb) Beobachtungs- und Berichtsfunktion	49
b) Die Reaktivierung der allgemeinen Vertretungsfunktion	51

c) Die Stellung des Regierungspräsidenten als sogenannter poli- tischer Beamter	52
III. Die Behörde des Regierungspräsidenten als Mittelbehörde der allge- meinen Verwaltung — Die Vertikale	55
1. Die Stellung der Regierungen innerhalb des dreistufigen Ver- waltungsaufbaues	55
a) Die Grundfunktionen	57
b) Stufen und Raum	60
c) Die Typik der vertikalen Funktionen	61
aa) Die Verwaltungstätigkeit der Regierungen als dekonzen- trierte Landesverwaltung, insbesondere die Aufsichts- funktionen	61
bb) Ausgleichsfunktionen	68
cc) Entlastungsfunktion	70
2. Zur Zweistufigkeit	72
3. Ergänzungs- und Ersatzformen	73
a) Große Kreise	74
b) Umfassende Regionalverwaltung	75
c) Kritische Punkte	78
IV. Der Verwaltungsraum der Mittelstufe	82
1. Vorgefundene Größenverhältnisse	82
2. Ordnungsmaßstäbe des Raumes	85
3. Gibt es eine idealtypische Behördengröße? Grenzen der Ver- waltungskraft	88
4. Zielwerte für die Gestaltung der Bezirke	90
5. Ländergröße und Regionalität	91
V. Die Aufgabenproblematik	93
1. Zur allgemeinen Aufgabenentwicklung	93
2. Aufgabenwachstum und -komplikation bei den Regierungen	95
3. Aufgaben und Zuständigkeiten	98
4. Der Aufgabenbestand der Regierungen im einzelnen	99
5. Zuständigkeitsverlagerungen	104
VI. Organisationsgewalt und Aufsichtsführung über die Regierungen	110
1. Die Inhaberschaft der Organisationsgewalt in bezug auf die Be- hörde des Regierungspräsidenten	110
a) Allgemeine Grundlagen	110
b) Länderregelungen	113

Inhaltsverzeichnis	11
2. Die Aufsichtsführung über die Regierungen	123
a) Der institutionelle Aspekt	123
b) Der materielle Aspekt	125

Zweiter Teil

Die Innenorganisation der Regierungen

<i>I. Der innere Aufbau der Behörde des Regierungspräsidenten</i>	130
1. Grundlagen	130
a) Arbeitsteilung	130
b) Behördeneinheit	131
c) Monokratische Verfassung	133
2. Organisation und Verwaltungsgliederung	134
a) Zweistufigkeit — Problematik der Sachgebiete	135
b) Ordnungsgesichtspunkte für die Verwaltungsgliederung	137
c) Die Gliederungseinheiten im einzelnen	146
3. Die Geschäftsverteilung	149
a) Geschäftsverteilung und Verwaltungsgliederung	149
b) Rechtsnatur und grundlegende Regelungen	152
c) Die Transparenz der Geschäftsverteilungspläne — ein Problem der Großbehörde	155
d) Die Aussagekraft der Geschäftsverteilungspläne	157
e) Die allgemeine Vertretungsregelung	157
<i>II. Der Geschäftsgang als Organisation des Arbeitsablaufs</i>	161
1. Die Ordnung des inneren Geschäftsverkehrs	161
2. Die Organisation der Zusammenarbeit	170
<i>III. Die Organisationsgewalt im innerbehördlichen Raum</i>	180
<i>IV. Leitung und Ausführung</i>	185
1. Hierarchie und Verantwortlichkeit — Die Stellung der Amtswalter (Funktionen und Obliegenheiten) innerhalb der behördeninternen Organisation	185
a) Hierarchie und Verantwortlichkeit	185
aa) Hierarchie	185
bb) Verantwortlichkeit	186

b) Die Leitung der Behörde	192
aa) Zur Leitungsstruktur	192
bb) Zur Leitungstechnik	195
cc) Das besondere Verhältnis von Behördenleitung und mittlerer Führung	201
c) Funktionen und Obliegenheiten der leitenden Organwalter ...	203
aa) Der Regierungspräsident	203
bb) Der Regierungsvizepräsident	207
cc) Die Abteilungsleiter	214
2. Die Reorganisation der Spitze	218
a) Die Situation der Spitze in der Großbehörde	218
b) Einzelfragen einer Reorganisation	222
aa) Umschichtung der Leitungsaufgaben	223
bb) Keine neue Ebene	225
cc) Das Modell von Stab und Linie	225
dd) Kollegialer Vorstand	230
ee) Der „persönliche Referent“	231
c) Zusammenfassung	231
3. Die Amtswalter im Bereich der Ausführung	232
a) Die Referenten	232
aa) Ihre Stellung im Behördenaufbau	232
bb) Stufungen innerhalb der Referentenebene	238
cc) Referenten besonderer Art	241
b) Die Sachbearbeiter	246
Ergebnisse	249
Anhang	253
Literaturverzeichnis	270
Verzeichnis der Geschäftsordnungen	280
Sachverzeichnis	281

Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen

ADOST	= Allgemeine Dienstordnung für die Staatsbehörden
AS	= Amtliche Sammlung
BayBS	= Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
BV	= Bezirksverband
BayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf.	= Verfassung des Freistaates Bayern
BRRG	= (Bundes-)Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts
DGO	= Deutsche Gemeindeordnung
DÖD	= Der Öffentliche Dienst
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
E	= Entscheidungssammlung
GBL	= Gesetzblatt
GemO	= Gemeindeordnung
GGO	= Gemeinsame Geschäftsordnung
GS.	= Gesetzesammlung
GV.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
KommHdb.	= Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
LBG	= Landesbeamtengesetz
LD	= Landtagsdrucksache
LKO	= Landkreisordnung
LKV	= Landeskommunalverband
LOG	= Landesorganisationsgesetz (Nordrhein-Westfalen)
LV	= Landschaftsverband
LVG	= Landesverwaltungsgesetz
LWV	= Landeswohlfahrtsverband
MBL	= Ministerialblatt

MBliV.	= Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
OBG	= Ordnungsbehördengesetz (Nordrhein-Westfalen)
PrVerwBl.	= Preußisches Verwaltungsblatt
RegBl.	= Regierungsblatt
RB	= Regierungsbezirk
SGV	= Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
SMBl.	= Sammlung des bereinigten Ministerialblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
VB	= Verwaltungsbezirk
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VO	= Verordnung
WP	= Wahlperiode
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht

Einführung

Die gesamte Staatsverwaltung ist nur als ein einheitlicher Verantwortungsbereich zu begreifen. Darin ruht der Erfolg jeglicher Verwaltungstätigkeit, sofern sie wirklich auf das Gemeinwohl ausgerichtet ist, und ebenso die Angemessenheit ihrer Organisation. Wo diese Überzeugung fehlt, leidet sowohl die Gestaltung des Behördenaufbaues als auch das Selbstverständnis der Verwaltung Schaden.

Das Rückgrat der Staatsverwaltung ist die sogenannte allgemeine Verwaltung, deren typische Erscheinungsform in der Mittelstufe nach dem derzeitigen Verwaltungsaufbau in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die Regierungen¹ sind. Das Leitbild der allgemeinen Verwaltung wird noch im einzelnen zu erörtern sein. Als organisatorische Institution ist die allgemeine Verwaltung im Laufe der Zeit ständigen Wandlungen unterworfen gewesen. Viele Kräfte haben auf sie eingewirkt und machen auch heute ihren Einfluß geltend, und zwar hauptsächlich im Hinblick auf die Regierungen. Die Notwendigkeit der Spezialisierung ist unter den Gesichtspunkten organisatorischer Zweckrationalität das stärkste Argu-

¹ In der vorliegenden Untersuchung wird für die Behörde des Regierungspräsidenten in der Regel die allgemeine Bezeichnung „Regierung“ verwendet, um den unterschiedlichen Benennungen in den einzelnen Ländern gleichermaßen gerecht zu werden. In Baden-Württemberg heißen die Behörden *Regierungspräsidien*, in Bayern *Regierungen*, in Rheinland-Pfalz *Bezirksregierungen*. Im Gegensatz zu diesen Benennungsmöglichkeiten nach dem sogenannten Behördensystem wird in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen offiziell noch die Bezeichnung nach dem Behördenleiter bevorzugt; dort führt die Behörde die Bezeichnung *Der Regierungspräsident* (, in Braunschweig und Oldenburg „Der Präsident des Niedersächsischen Verwaltungsbezirks Braunschweig“ bzw. „Oldenburg“). Die verschiedenen Benennungsarten sind aus ihrem Herkommen zu erklären und knüpfen insofern an die Behördenverfassung an, je nachdem, ob das kollegiale oder das monokratische Prinzip verwirklicht war. Vgl. dazu unten S. 133 f. Die Bezeichnung nach dem Behördenleiter entspricht der derzeitigen monokratischen Organisation (Chef-, Büro- oder Präfektursystem). Gegen diese Bezeichnungsform wird jedoch geltend gemacht, daß sie nach heutiger Auffassung der institutionellen Bedeutung einer Behörde nicht mehr entspreche und außerdem die Unterscheidung zwischen Behörde und Behördenleiter nicht zutage treten lasse. Gegen die Wahl der Bezeichnung „Regierungspräsidium“ wird eingewendet, daß unter Präsidium ein Kollegium verstanden werde, während sich gegenüber der früher einmal kollegialen Behördenverfassung bei den Regierungen längst das bürokratische System durchgesetzt habe. Auch in den Ländern, in denen die Regierungen nach ihren Leitern benannt sind, ist die Neigung festzustellen, eine echte Behördenbezeichnung zu verwenden.

ment, mit dem sich die allgemeine Verwaltung auseinanderzusetzen hat. Andere Argumente fordern staatspolitische Grundentscheidungen heraus. Sie sind hier nicht Gegenstand der Überlegungen. Es ist jedoch unentbehrlich, bei der Betrachtung der administrativen Konstruktionen stets zwischen den organisatorisch-technischen Notwendigkeiten und denjenigen Anforderungen zu trennen, die aus anderen Erwägungen an ihre Ausgestaltung in dieser oder jener Form gestellt werden.

Die Fragen der Funktionen, der Zuständigkeiten und der Organisation eines Behördentypus, der im Mittelpunkt verwaltender Staatstätigkeit steht, sind nicht immer im gleichen Umfang ein Problem gewesen, wie sie es heute zu sein scheinen. Es schützt vor Fehlentscheidungen, wenn man darüber Klarheit gewinnt, daß das vermeintliche Problem der Mittelstufe staatlicher allgemeiner Verwaltung nur ein Symptom einer allgemeinen Entwicklung ist. Alle Ordnungsstrukturen sind heute durch ein hohes Maß an Desintegration gekennzeichnet. Desintegration bedeutet nicht nur Entfaltung und Fruchtbarmachung spezieller Bereiche, sondern auch die Lösung bestehender Verbindungen, die Gefahr der Schaffung beziehungsloser Systeme. Es erübrigt sich, diese Erscheinung des Näheren zu skizzieren. Sie ist auf allen Gebieten des sozialen Lebens anzutreffen. Für den Bereich des materiellen Rechts hat man sie zur Kenntnis genommen, indem man dessen wachsende Zersplitterung, Perfektion und Unübersichtlichkeit beklagt, ohne allerdings bis jetzt ein Heilmittel dagegen gefunden zu haben, das alle Wünsche berücksichtigt. Die Gefahr des Auseinanderfalls droht aber ebenso der Organisation. Damit ist hier jedoch nicht so sehr die Uneinheitlichkeit des Verwaltungsaufbaues in den Ländern oder die Frage der kommunalisierten Mittelstufe gemeint, sondern vielmehr die Tendenz zur Auflösung der einheitlichen Verwaltung in eine Vielzahl unverbunden nebeneinanderstehender Spezialverwaltungen. Die Problematik der Spezialität in ihren vielfältigen Erscheinungsformen, wie sie im Zusammenhang mit den Erörterungen des Themas immer wieder auftauchen wird, ist ein Spiegelbild des Wirkens desintegrativer Kräfte auf dem Felde der Organisation. Schon jeder Zuständigkeitsaufteilung folgen Integrationsfragen (in der Form von Koordinierungsfragen) auf dem Fuße. Je differenzierter die Zuständigkeitsbereiche sind, desto schwieriger wird ihr Zusammenhalt. Gleichzeitig wird er infolge der Verdichtung der Querschnittswirkungen nötiger denn je zuvor. Das Bemühen um den organisatorischen Zusammenhalt ist die eigentliche Sorge jeder modernen Verwaltungsreform. Die hastigen Schritte derjenigen, die dieses Anliegen nicht als Hauptziel vor Augen haben, werden kaum dazu führen, vorhandene Mängel zu beseitigen.

Der Verlust integrativer Staatsverwaltung ist gleichbedeutend mit dem Verlust staatlicher Stabilität. Der französischen Verwaltung wird nachgerühmt, ohne Rücksicht auf politische Umstürze, Verfassungsänderun-

gen und Kriegsniederlagen die Elemente der Fortdauer und des Gleichgewichts in sich zu tragen². Soweit sich Gleiches von der deutschen Verwaltung sagen läßt, ist es mit den Regierungen verbunden, die sich zuletzt in der Zeit des Wiederaufbaues nach dem zweiten Weltkrieg als staatstragende und nicht zu ersetzende Institutionen erwiesen haben. Von ihrer organisatorischen Anlage her bieten auch heute die staatlichen Mittelbehörden der allgemeinen Verwaltung, die auch die Behörden der objektiven Staatsverwaltung genannt werden, am ehesten die Gewähr für die Möglichkeit, das Auseinanderfallen der öffentlichen Verwaltung zu verhindern und die Integration der Fachbereiche zu bewältigen.

Auf dem Hintergrund dieser Erwägungen ist die vorliegende Untersuchung zu verstehen. Es ist ihr hauptsächliches Anliegen, die Geschlossenheit des Modells allgemeiner Verwaltung und die funktionale Stellung der Behörde des Regierungspräsidenten in ihr vor Augen zu führen, herauszufinden, ob das Grundverständnis des Behördentypus Regierung in den einzelnen Ländern noch aus einer gemeinsamen Wurzel gespeist wird oder sich bereits im einzelnen isoliert hat, und nach Möglichkeit eine Systematisierung des in keiner Weise aufgearbeiteten Komplexes vorzunehmen. Dabei stellte sich heraus, daß der stets vernachlässigten Innenorganisation besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden mußte, weil ihre Analyse erst eine stichhaltige Aussage über die Verwaltungskraft der Behörde gestattet. Die Beschäftigung damit vermittelte die Gewißheit, daß hier mancherorts noch erhebliche Reserven vorhanden sind, deren Ausschöpfung die Behörde in den Stand setzen kann, den Ansturm der Spezialisierung und der Koordinierungsbedürftigkeit zu bewältigen. Aber auch an den Funktionen, die die Regierung innerhalb des staatlichen Behördengefüges zu erfüllen vermag, erweist sich die Brauchbarkeit eines Organisationssystems, das in seiner Ausformung noch deutlich sichtbar in der Tradition des 19. Jahrhunderts verankert ist.

Der Vergleich zwischen den jeweiligen Regelungen und Verhältnissen in den einzelnen Ländern ist das wichtigste Hilfsmittel zur Erfassung und Darstellung der Regierung als Behördentypus. Er ist auch von großer Bedeutung für die praktische Organisationsarbeit in den Ministerien. Der gegenseitige Austausch zwischen den Ländern und schon allein das vergleichende Zurateziehen der Regelungen in den anderen Ländern kann zwar nicht auf jeden Fall passende Lösungen, aber doch zumindest nützliche Anregungen geben. Die auf diese Weise zustandekommende Verknüpfung dient nicht zuletzt einer die Ländergrenzen überschreitenden Homogenität der Verwaltungsstruktur und damit auch ihrer Stabilität in dem vorerwähnten Sinne. Für die Verwaltungsorganisation ist es besser,

² Langrod, Hauptprobleme S. 192 f., 217.