

Schriften zum Völkerrecht

Band 13

**Die Reformen der Amerikanischen
Bundesverwaltung unter dem Leitgedanken
„Economy and Efficiency“**

Von

Dr. Norbert Meister



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

NORBERT MEISTER

**Die Reformen der Amerikanischen Bundesverwaltung
unter dem Leitgedanken „Economy and Efficiency“**

Schriften zum Völkerrecht

Band 13

Die Reformen der Amerikanischen
Bundesverwaltung unter dem Leitgedanken
„Economy and Efficiency“

Von

Dr. Norbert Meister



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1970 bei Richard Schröter Berlin 61
Printed in Germany
D 6

Inhaltsverzeichnis

§ 1 <i>Einleitung</i>	9
1. Die Problemstellung	9
2. Begriffsabgrenzungen	12
a) Die Bundesverwaltung	12
b) Economy and Efficiency	14
3. Untersuchungsmethode	18
§ 2 <i>Der geschichtliche Hintergrund</i>	20
1. Das politische und soziale Bild in der Zeit der Gründung der Union	20
2. Die Entwicklung des Personalwesens	22
a) Kriterien der Beamtenauslese bis 1829	22
b) Das Spoils-System	25
3. Die Entwicklung der Verwaltungsorganisation	28
4. Die Entwicklung der Finanzverwaltung	33
a) Das Haushaltswesen	34
b) Das Rechnungswesen	35
5. Schlußfolgerungen unter Berücksichtigung der allgemeinen kulturellen Entwicklung	36
§ 3 <i>Das Personalwesen</i>	39
1. Die Beamtenauslese	39
2. Die Beendigung des Dienstverhältnisses	42
a) Die Entlassung	42
b) Die Pensionierung	43
3. Das Berufsbeamtentum	45
a) Objektive Beförderungskriterien	45
b) Laufbahnprogramme	47
4. Gehaltsfragen	49
a) Das allgemeine Gehaltsniveau	49
b) Das Verhältnis von Gehalt und Arbeitsleistung	52
5. Die Organisation der Personalverwaltung	54
a) Die Entwicklung ohne zentrale Personalbehörde	54
b) Die Civil Service Commission als zentrale Personalbehörde	55
6. Rückblick	56

§ 4 <i>Das Finanzwesen</i>	59
1. Der Haushaltsplan	59
a) Die ersten Reformversuche	59
b) Die Entwicklung unter dem Budget and Accounting Act von 1921	62
c) Die neueren Reformen	64
2. Das Rechnungswesen (Accounting)	66
3. Die Rechnungsprüfung	69
a) Die Gründung einer unabhängigen Rechnungsprüfung	70
b) Der Übergang zum „Site-Audit“	71
c) Die interne Rechnungskontrolle (Internal Audit)	72
4. Zusammenfassung	73
§ 5 <i>Die Verwaltungsorganisation</i>	75
1. Die Entwicklung der Organisationsprinzipien	75
2. Die Stellung des Präsidenten	76
3. Die zentralen Verwaltungsbehörden	78
a) Das Executive Office of the President	78
b) Die Civil Service Commission	79
c) Die General Service Administration	80
4. Die Organisation der Departments	81
a) Die innere Struktur der Departments	81
b) Die Rolle der Departments im Gesamtaufbau der Verwaltung	83
5. Die Independent Regulatory Commission	85
6. Die Government Corporations	89
7. Kritische Folgerungen	95
§ 6 <i>Die Methoden der Verwaltungsreform</i>	97
1. Untersuchungsausschüsse und -kommissionen	97
2. Die ständigen Managementbehörden	102
3. Abzuleitende Grundsätze	105
§ 7 <i>Schlußbetrachtung</i>	108
<i>Literaturverzeichnis</i>	114
<i>Sachregister</i>	123

Abkürzungsverzeichnis

APSR	=	American Political Science Quarterly
Art.	=	Article
BLaufbVO	=	Bundeslaufbahnverordnung
BRechH	=	Bundesrechnungshof
c.	=	chapter
Cong.	=	Congress
CSC	=	Civil Service Commission
Dept.	=	Department
DVBL	=	Deutsches Verwaltungsblatt
E.O.	=	Executive Order
GAO	=	General Accounting Office
H.Doc.	=	House of Representatives Document
ICC	=	Interstate Commerce Commission
JZ	=	Juristenzeitung
Op.Atty.Gen.	=	Official Opinions of the Attorneys General
PAR	=	Public Administration Review
PSQ	=	Political Science Quarterly
RHO	=	Reichshaushaltsordnung
S.Doc.	=	Senate Document
Sec.	=	Section
sess.	=	session
Stat.	=	United States Statutes at large
U.S.	=	United States
US	=	U.S. Supreme Court, United States Reports
USC	=	United States Code
VerwArch	=	Verwaltungs-Archiv
ZPol	=	Zeitschrift für Politik

§ 1. Einleitung

1. Die Problemstellung

Die deutsche Verwaltung wurde in ihrer Entwicklung maßgebend durch das Ringen um den liberalen Rechtsstaat, das das öffentliche Leben Deutschlands im 19. Jahrhundert beherrschte, geprägt. Die Parlamente setzten gegenüber monarchischer Willkür den Anspruch durch, Art und Umfang des Eingriffs der Verwaltung in die Sphäre des einzelnen Bürgers durch Gesetze festzulegen. Das Augenmerk der Öffentlichkeit und besonders der Wissenschaft richtete sich auf die Beachtung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit allen Verwaltungshandelns. Die noch jungen und nicht ungetrübten Erfahrungen der Deutschen mit der Demokratie intensivieren dieses fortdauernde Interesse. Die Sätze *Dennewitz*' aus dem Jahre 1948: „Der Gegenstand der modernen Verwaltungswissenschaft ist das Verwaltungsrecht. Die Verwaltungswissenschaft ist ‚modern‘, weil sie die Verwaltungslehre der rechtsstaatlichen Verwaltung ist¹.“ sind auch heute noch charakteristisch für unser Bild von der Verwaltung.

Je mehr aber die Verwaltung des sozialen Rechtsstaates ihre Funktion nicht lediglich in der Ordnungssicherung sieht, sondern selbst zum Leistungsträger wird, gewinnt die nichtrechtliche Seite der Verwaltung an Bedeutung². Durch die Aufhebung traditioneller Grenzen im lokalen ebenso wie im nationalen Bereich zeichnet sich die Ausdehnung des räumlichen Zuständigkeitsbereiches der Verwaltungseinheiten ab. Gestiegene Kommunikationsmöglichkeiten führen zu einer Verdichtung der inneren Strukturen der modernen Gesellschaft. Diese „Massengesellschaft“ hat Verwaltungsfunktionen hervorgebracht, die sich auf Aufgaben in Massenserien richten³. Die Mittel der Verwaltung werden laufend komplizierter und die Verwaltungsapparate wachsen beständig. Die Frage nach der inneren Struktur der Verwaltung gewinnt für die

¹ *Dennewitz*, Die Systeme des Verwaltungsrechts, S. 12 f.

² Vgl. *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., S. 45 f., zur Frage der Gesetzmäßigkeit der Leistungsverwaltung ausführlich VGH Kassel, DVBl. 1963, 443 mit weiteren Nachweisen. Zum Verhältnis von Gesetzgebung und vollziehender Gewalt vgl. auch *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S. 78 ff.

³ *Forsthoff*, Verwaltungsfunktionen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 11, S. 275.

sachgerechte Erfüllung der Verwaltungsaufgaben an Bedeutung und tritt somit neben das Problem der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Jenen inneren Strukturen der Verwaltung haben die Amerikaner im Laufe unseres Jahrhunderts ein intensives Interesse entgegengebracht. Diese Einstellung zur Verwaltung, die von der deutschen so erheblich abweicht, wurzelt in der politischen Geschichte ihres Landes und in dem Denksystem des common law. Die Vereinigten Staaten gaben sich zu Beginn ihrer Existenz eine demokratisch-konstitutionelle Staatsform. Die Rolle der Exekutive wurde bewußt klein gehalten⁴ und dem Parlament untergeordnet. Die Mehrzahl der Siedler der Gründerjahre verabscheute den religiösen und politischen Zwang der europäischen absolutistischen Staaten, dem sie entflohen waren. Besonders die ersten Verfassungen, die sich die einzelnen Kolonien nach der Unabhängigkeitserklärung gaben, schufen ein bewußtes Übergewicht der Legislative. Auch die Väter der Unionsverfassung sahen zum größten Teil das Wesen des Präsidentenamtes lediglich in der Durchführung der vom Kongreß beschlossenen Gesetze⁵, wenn sich auch der Federalist für eine starke Stellung der Exekutive einsetzte⁶.

Lange Zeit nach der Gründung der Union spielte daher die staatliche Gewalt im gesellschaftlichen Leben nur eine untergeordnete Rolle. Die fortschreitende Ausdehnung des Siedlungs- und Staatsgebietes nach Westen und die geringen technischen Mittel setzten der staatlichen Herrschaft deutliche Schranken.

Ein grundlegender Wandel trat erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts ein, als die Ausweitung des Staatsgebietes ihren Abschluß gefunden hatte. Der ungestüme Aufbau der Infrastruktur ließ Probleme entstehen, deren Bewältigung die Fähigkeiten einzelner Gesellschaftsgruppen überstieg. Einwandererströme aus verarmten europäischen Bevölkerungskreisen ergossen sich ins Land. Durch den Krieg mit Spanien 1898, den Erwerb der Philippinen und die wirtschaftliche Kontrolle des karibischen Raumes erschienen die Vereinigten Staaten schließlich auf der Bühne der Weltpolitik. Der eingeschlagene Weg hat Amerika heute

⁴ *Thomas Paine*, *Common Sense*, S. 4: „Society in every state is a blessing, but government, even in its best state, is but a necessary evil.“ Noch um die Jahrhundertwende gewannen die Republikaner die Wahlkämpfe um die Präsidentschaft mit dem Slogan: „The lesser government, the better.“, vgl. *Fabricant*, *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*, S. 6.

⁵ Art. II sec. 3 der US-Verfassung: (The President) „shall take care that the laws be faithfully executed.“, vgl. dazu *Dumbauld*, *The Constitution of the United States*, S. 264. Zur Unklarheit des Verfassungstextes über die „executive power“ vgl. aber *Loewenstein*, *Verfassungsrecht und Verfassungspraxis in den Vereinigten Staaten*, S. 293. Siehe auch unten § 1, 2 a.

⁶ *The Federalist* No. 70.

außenpolitisch zur führenden Weltmacht werden lassen, während es sich innenpolitisch einem Wohlstandsstaat nähert. Diese Umstände haben der Exekutive einen Einfluß auf die Gesellschaft gegeben, der in krassem Gegensatz zu den ursprünglichen Verhältnissen steht.

Die amerikanische Verwaltung in ihrer heutigen Gestalt ist daher noch jung⁷. Sie ist nicht an überbrachte Traditionen gebunden wie die europäische Verwaltung und verfügt über eine größere Elastizität, um Lösungen für die modernen Probleme der Verwaltung zu suchen. Sie hat nie einen Bruch zwischen Staat und Gesellschaft erfahren. Die Träger der Verwaltung verstehen sich seit jeher primär als Diener des Volkes, die sich in ihrem Handeln an den Interessen des Volkes orientieren, und nicht als Repräsentanten des Staates. Die Verwaltung der Vereinigten Staaten hat deshalb niemals unter einem den deutschen Verhältnissen vergleichbaren Zwang gestanden, ihr Handeln als Bindung an den Willen der Gesellschaft von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig zu machen⁸. Außerdem widersprach es der anglo-amerikanischen Rechtstradition, eine lückenlose gesetzliche Grundlage für das Verwaltungshandeln zu schaffen. Denn das common law, das sich hauptsächlich auf Präjudizien stützt und nur zur Regelung besonderer Sachverhalte statute laws kennt⁹, entzieht sich jeder der römischen Rechts-tradition entsprechenden Systematisierung. Dies macht auch eine scharfe Abgrenzung im kontinental-europäischen Sinne zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Gestaltung der Verwaltungsträger und ihrer Mittel unmöglich. Diese Flexibilität der Rechtsbetrachtung verbindet das common law mit einer Denkmethode¹⁰, die sich an der Wirklichkeit des gestellten Falles orientiert und die Notwendigkeit einer pragmatischen Lösung in den Vordergrund stellt, ohne sich durch die Anforderungen einer Systematik enge Grenzen setzen zu lassen. Dieses pragmatische Denken hat eine schnelle Fortentwicklung der Verwaltung in einer Zeit sozialen und technischen Wandels begünstigt.

Für die Reformen der Verwaltung hat das Begriffspaar „Economy and Efficiency“ eine zentrale Rolle gespielt. Bereits im Laufe des 19. Jahrhunderts war im Kongreß wiederholt die Forderung nach größerer

⁷ *Fabricant*, S. 67, hat errechnet, daß 1939 50 % aller öffentlichen Bediensteten in solchen Behörden beschäftigt wurden, die erst nach 1896 gegründet worden waren, wenn man vom Militär- und Postwesen absieht.

⁸ *Graham*, Trends in Teaching of Public Administration, in: PAR 10 (1950), S. 70, hat darauf hingewiesen, daß „law“ in Amerika sehr oft mit Individualansprüchen gegen die öffentliche Gewalt identifiziert wird und nicht zugleich als Ermächtigungsgrundlage für die Verwaltung verstanden wird.

⁹ *H. J. Wolff*, Verwaltungsrecht I, § 9 III b.

¹⁰ Hierzu ausführlich *Schlephorst*, Amerikanisches Verwaltungsrecht im Spannungsfeld zwischen zunehmender staatlicher Betätigung und bürgerlichen Freiheitsrechten, S. 39 ff.