

Hauptprobleme der ungarischen Verwaltungsrationalisierung.

Von Dr. Zoltán von Magyary, o. ö. Professor an der Universität Budapest.

I.

Die öffentliche Verwaltung vieler Länder ist heute Gegenstand einer ungewöhnlich tiefgehenden Reorganisation. Die Ursachen dieser Reformtätigkeit lassen sich in zwei Gruppen scheiden: in akzidentale und in zwangsläufige.

Zu den akzidentalischen Ursachen gehören in erster Linie die großen politischen Umwälzungen der Nachkriegszeit. Es sind in Europa eine Reihe neuer Staaten entstanden: wie Polen, Lettland, Livland, Estland, Finnland und die Tschechoslowakei, die ihren gesamten Verwaltungsapparat neu zu errichten und mit ganz oder überwiegend neuem Personal zu arbeiten hatten. Andere Staaten haben einen prozentual sehr großen Zuwachs an Territorium erfahren, wie Südslavien, Rumänien und Griechenland, die nun im wesentlichen mit denselben Problemen der sprunghaften, extensiven Entwicklung der öffentlichen Verwaltung befaßt sind. Wieder andere und darunter sehr maßgebende Großmächte: wie Rußland, Italien und Deutschland, aber auch die Türkei und Spanien, haben tiefgehende Revolutionen durchgemacht und ihren Verwaltungsapparat aus diesem Grunde erneuert und umgebaut. Die übrigen Staaten aber, die in die angeführten Gruppen nicht eingereiht werden können, sind wie die obigen durch die Wirtschaftskrise gezwungen, ihre Verwaltungseinrichtungen einer umfassenden Revision zu unterziehen. Unter diesen Staaten nimmt Ungarn eine Sonderstellung ein, indem es durch den Friedensvertrag von Trianon 67,3% seiner Fläche und 58,4% seiner Bevölkerung eingebüßt hat, dadurch also in die umgekehrte Lage wie die sprunghaft vergrößerten Staaten geraten ist: es hatte die Einrichtungen eines mittelgroßen Einheitsstaates auf den Maßstab eines Drittels einzuschränken. Dadurch ergibt sich ein eigenartiges Beispiel für die Intensivierung der öffentlichen Verwaltung eines Landes.

Der zwangsläufige Grund der allgemeinen Reformtätigkeit auf dem Gebiete der öffentlichen Verwaltung besteht in der Tatsache, daß die öffentliche Verwaltung in unserer Zeit eine neue, höhere entwicklungsgeschichtliche Phase erreicht hat.

Die letzten 50—60 Jahre, aber ganz besonders das 20. Jahrhundert haben ein Anwachsen der Verwaltungsaufgaben und der Verwaltungstätigkeit gezeitigt, wie es einzig dasteht und mit keiner früheren

Periode zu vergleichen ist. Das Wachstum der ungarischen Verwaltung seit 1900 beträgt relativ, das heißt auf die Verstämmelung des Landes umgerechnet: 250%. Ähnliche Verhältnisse lassen sich auch in vielen anderen Staaten feststellen. Diese Entwicklung bedeutet aber nicht nur ein quantitatives Wachstum, sondern hat auch in qualitativer Beziehung neue Probleme aufgeworfen. Die zwei wichtigsten neuen Anforderungen scheinen die folgenden zu sein: Einesteils hat die Zunahme der Verwaltungstätigkeit deren Kosten derart vermehrt, daß das Steigen der öffentlichen Lasten die Kritik der öffentlichen Meinung wesentlich verschärfte und die öffentliche Verwaltung somit vor die Aufgabe stellte, die Notwendigkeit und die Art ihrer Organisation sowie die Wirtschaftlichkeit und den Ertrag ihrer Tätigkeit rechtfertigen zu müssen. Andererseits hat das Anwachsen der Dimensionen des Verwaltungsapparates und die Vermehrung der speziellen Fachkenntnisse erfordernden Aufgaben die Übersicht des Verwaltungsgroßbetriebes und die Anforderungen an dessen Führung in hohem Grade erschwert. Diese neuen Anforderungen können mit den alten Methoden und Lösungen der Verwaltungspraxis nicht mehr erfüllt werden. Die große Leistung des 19. Jahrhunderts auf dem Gebiete der öffentlichen Verwaltung war die Verwirklichung des Rechtsstaates, das heißt die Bindung der Verwaltung an das Gesetz. Das Problem des 20. Jahrhunderts scheint unter weiterer Erhaltung der Rechtmäßigkeit der Verwaltung deren gleiche Vervollkommnung in verwaltungstechnischer Hinsicht, durch Einführung der Prinzipien der wissenschaftlichen Betriebsführung in die öffentliche Verwaltung zu sein. Das bedeutet mit anderen Worten die Kombination der Gesichtspunkte der Rechtswissenschaft und der früheren „Verwaltungslehre“. Man muß sich vor Augen halten, daß die Verwaltungslehre im Sinne von Lorenz von Stein nicht in der Lage ist, auch auf solche Probleme einzugehen, die 30 Jahre vorher noch nicht bekannt gewesen. Sie muß deshalb weiterentwickelt werden. Die Lehre von der wissenschaftlichen Betriebsführung (scientific management) kann als eine solche noch nicht abgeschlossene Weiterentwicklung betrachtet werden. Die Aufgaben, die die neue Phase der öffentlichen Verwaltung der Wissenschaft stellt, liegen also nicht nur auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts, sondern auch dem der Verwaltungslehre.

II.

Die Reformtätigkeit, die in der ungarischen Verwaltung im Zuge ist, bewegt sich in zwei Richtungen. Sie hatte zuerst die Folgen des Krieges und der Bestimmungen des Trianonvertrages zu beseitigen, was dringend in kurzer Zeit zu geschehen hatte, zweitens hatte sie die Organisation, das Beamtenpersonal und die Geschäftsführung mit den Forderungen der unbewußt erreichten, nunmehr aber klar erkannten höheren Entwicklungsphase der Verwaltung in Einklang zu bringen. In dieser Arbeit wirkten sich die Folgen der Verstümmelung des Landes aus, die darin bestanden, daß eine an Erfahrung und guten Traditionen reiche Bürokratie aus den abgetrennten Gebieten vertrieben wurde und sich in dem nunmehr verkleinerten Lande zusammenfand, wo nach einer wiederholten strengen Selektion ein ausgewähltes Personal im aktiven Dienst zurückgehalten wurde, das seine durch Einschnürung seines Tätigkeitsbereiches frei gewordene Energie der intensiveren Bearbeitung des verbliebenen Gebietes zuwenden konnte. Somit erklärt es sich, daß Ungarn sich mit besonderer Zielbewußtheit der Erneuerung seiner öffentlichen Verwaltung widmete und bestrebt ist, nicht nur neue praktische nationale Lösungen zu finden, sondern auch zur wissenschaftlichen Erfassung der Probleme, die mit der Entstehung des Verwaltungsgrößbetriebes verwachsen sind, beizutragen.

Die Hauptprobleme der ungarischen Verwaltungsrationalisierung sind folgende:

1. Die territoriale Gliederung der Verwaltungsorgane ist unübersichtlich und unzweckmäßig. Die Grundlage bilden die historisch gewordenen Komitate (vor Trianon 63, nach Trianon 25), deren Entstehung auf das 13. Jahrhundert zurückgeht. Diese genießen eine altherwürdige Autonomie und waren bis 1848 Hauptträger der öffentlichen Verwaltung. Seit 1848 aber sind viele Verwaltungsaufgaben neuerrichteten Staatsorganen oder verstaatlichten früheren autonomen Organen übergeben worden. So entstand eine Fülle von staatlichen Fachorganen (Dekonzentration), deren Gebietseinteilung von der der Komitate und häufig auch untereinander abweicht.

2. Ein einheitlicher Organisationsgedanke wurde in der Entwicklung unserer Verwaltung seit 1867 nicht zur Geltung gebracht. Allerdings ist die autonome Verwaltung (Komitate, Gemeinden, Körperschaften des öffentlichen Rechts) in die Staatsverwaltung eingebaut, die Verstaatlichung einzelner Verwaltungszweige oder -aufgaben ist aber häufig nach engeren Ressortgesichtspunkten erfolgt. Die Verteilung der Aufgaben zwischen Zentralisation und Dezentralisation ergibt also ein unbefriedigendes Bild.

3. Die Masse der auf die Verwaltung bezüglichen Rechtsnormen ist kaum zu überblicken und infolge der häufigen Änderung und der in technischer Hinsicht nicht immer einwandfreien Kodifikation schwer anwendbar. Die Rechtsnormen (selbst die Gesetze) veralten in verhältnismäßig kurzer Zeit; von den während der Jahre 1867—1930 publizierten Gesetzen

administrativen Inhaltes befinden sich heute nicht mehr als 20% in Geltung, hievon stammt aber ungefähr die Hälfte aus der Zeit nach dem Jahre 1918. Daher ist die Neuordnung der geltenden Rechtsquellen eine dringende Forderung jeder Verwaltungsreform.

4. Die Ausgestaltung des Verwaltungsrechts und die Erweiterung der Kompetenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die in Ungarn noch durch taxative Aufzählung beschränkt ist, weist Unebenheiten je nach der Auffassung und den Traditionen der einzelnen Ministerien auf.

5. Die Technik der Verwaltung, ihre Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit steht bei den verschiedenen Verwaltungseinheiten auf verschiedener Höhe der Entwicklung. Es bestehen gute und schlechte Lösungen und viele Zwischenstufen nebeneinander, ohne daß eine wissenschaftliche Kritik ihren Vergleich und ihre objektive Wertbestimmung sichern würde. Die Auswahl und Verwendung des einen besten Weges, die den Grundgedanken der wissenschaftlichen Betriebsführung bildet, ist dem einseitig juristisch eingestellten Verwaltungspersonal nicht geläufig.

6. Die Selektion sowie die praktische Ausbildung der Beamten im höheren Verwaltungsdienst entspricht nicht gleichmäßigen Anforderungen. Die Referendarprüfung, die in einzelnen Ministerien schon seit vielen Jahrzehnten eingebürgert war, ist erst im Jahre 1933 allgemein eingeführt worden.

Ziel und Aufgabe der Verwaltungsrationalisierung muß sein: die Abstellung aller dieser Ungleichmäßigkeiten und, durch Ausschaltung der minderwertigeren Lösungen, die Standardisierung der Leistungen der öffentlichen Verwaltung auf dem Niveau der „einen besten Lösung“. Das ist der Weg, der dazu führt, daß die Verwaltung ihre Kosten und Leistungen immer rechtfertigen kann. Es ist aber offenbar, daß die beanstandeten Mängel nicht den persönlichen Qualitäten der Beamten zuzuschreiben, sondern organisatorischen Ursprungs sind. In der amerikanischen Literatur wird zwischen *individual efficiency* und *operating efficiency*¹⁾ ein Unterschied gemacht. Es wird damit zum Ausdruck gebracht, daß der Grad der Wirksamkeit eines Beamten nicht nur von seinen eigenen Eigenschaften und seiner Tätigkeit abhängt, sondern wesentlich auch von der Arbeit der anderen, darunter seiner Vorgesetzten und der Organisation der betreffenden Verwaltungseinheit mitbestimmt wird. Die Hauptprobleme der Verwaltungsrationalisierung in Ungarn liegen also auf dem Gebiete der *operating efficiency*. Und es ist unschwer in der Forschung nach den Ursachen die Urquelle dieses Umstandes darin zu entdecken, daß die Einheitlichkeit der Organisation und Führung des ungarischen Verwaltungsapparates durch das kollegiale System des parlamentarischen Ministeriums, wie es in Ungarn im Jahre 1848 eingeführt wurde, nicht gesichert zu sein scheint. Die Beispiele für die Mängel der Verwaltungsorganisation und der *operating effi-*

¹⁾ Herman Feldman: A Personal Program for the Federal Civil Service. 71st Congreß, 3d. Session. House Document No. 773. U. S. Gov. Printing Office. Washington 1931. 161. l.

ciency lassen sich überwiegend auf dem Gebiete derjenigen Probleme finden, die nicht nur ein Ressort, sondern mehrere Ministerien, oder den Verwaltungsapparat als Ganzes betreffen. Das Ministerium war in seiner bisherigen Gestalt neben der politischen auch zur administrativen Führung solange geeignet, bis um die Jahrhundertwende in allen fortschrittlichen Ländern das rapide Wachstum des Verwaltungsapparates eingesetzt hat. Der heutige Verwaltungsgroßbetrieb bedarf aber einer sachkundigen Führung. Diese Führung hat das persönliche alleinverantwortliche Wirken einer Person zur Voraussetzung, der niemand anderer als der Ministerpräsident sein kann. In der Ausübung dieses Amtes bedarf er aber eines in der Organisation und Leitung sowie Kontrolle der Wirksamkeit fachmännisch gebildeten Stabes. Diese Entwicklung bedeutet mit anderen Worten, daß die Verwaltungsgebundenheit

der Regierung sehr gewachsen ist. Durch diesen Machtzuwachs wird aber die verfassungsrechtliche Stellung des Ministerpräsidenten stark beeinflußt. Er kann nicht mehr *primus inter pares* bleiben, sondern muß zum hierarchischen Chef der Minister und des ganzen Verwaltungsapparates werden. Diese Lösung ist nicht unvereinbar mit dem parlamentarischen System, sollte sie es aber sein, so müßte sich auch dann eine betriebstechnisch vollkommene Lösung der Leitung des Verwaltungsgroßbetriebs in der nächsten Zukunft auch in den parlamentarisch regierten Ländern durchsetzen. Das ist die Hauptforderung der Verwaltung auf ihrer neuen Entwicklungsstufe. Das ist auch das verfassungsrechtliche Grundproblem der ungarischen Verwaltungsrationalisierung. Diese Entwicklung bedeutet aber zugleich das Durchdringen des Führerprinzips in verschiedenen verfassungsrechtlichen Systemen.