

Zoltán Magyary, Professor an der Universität Budapest:

Verwaltungsgeneralstab — Wirtschaftsgeneralstab¹⁾.

I. Der Gegenstand meines Vortrages ist eine wichtige, im Vordergrund des Interesses stehende Frage der heutigen Staatsentwicklung: „Verwaltungsgeneralstab — Wirtschaftsgeneralstab“. Der Name ist nicht allgemein gebräuchlich, wohl aber ist der Begriff bekannt. Dies erhellt daraus, daß der Sechste Internationale Kongreß der Verwaltungswissenschaften, der im Vorjahre in Warschau tagte, unter dem Titel: Le Chef du Gouvernement et ses organes auxiliaires (Der Regierungschef und seine Hilfsorgane), das

¹⁾ Vortrag, gehalten vor der Verwaltungs-Akademie Berlin, am 27. April 1937.

Thema des Verwaltungsgeneralstabs behandelte und in das Programm des im Jahre 1939 stattfindenden Kongresses das Thema des Wirtschaftsgeneralstabs aufnahm. Als Hauptreferent des Themas am Warschauer Kongreß bin ich in der Lage, über die dortigen Ergebnisse zu berichten²⁾. Da sich aber inzwischen unter dem Voritze des Herrn Staatssekretärs Stuckart die deutsche Sektion des Institut International des Sciences Ad-

²⁾ Der Bericht ist in französischer Sprache erschienen: Zoltán Magyary: Le Chef du Gouvernement et ses Organes Auxiliaires. Institut International des Sciences Administratives. Varsovie. 160 S.

ministratives, das die Kongresse organisiert, gebildet hat und wir somit auf dem nächsten Kongress mit der aktiven Teilnahme Deutschlands rechnen dürfen, möchte ich zur vorläufigen Orientierung einige Streiflichter auch auf das Thema des Wirtschaftsgeneralstabs werfen.

II. Eine Erscheinung des Hochkapitalismus ist die Ausgestaltung der großen Organisationseinheiten. Es haben sich Großbetriebe, Großunternehmungen, vertikale und horizontale Kombinationen herausgebildet, neue Maßstäbe, die einen Vergleich mit der staatlichen Organisation ermöglichen und begründen. Von den Organen des Staates war es vor allem die Verwaltung, die aus denselben Gründen, die im Wirtschaftsleben zur Ausgestaltung der großen Einheiten führten, während derselben Zeit außerordentlich anwuchs und ein Mehrfaches erreichte. Diese Entwicklung ist nicht die Folge des Weltkrieges, sondern hat vor 70—80 Jahren eingesetzt und dauert auch noch heute an. Jedenfalls zeigt sie Fortschritte, wie sie ohne den Weltkrieg gar nicht möglich waren. Der Weltkrieg hat sie also beschleunigt und deutlich wahrnehmbar gemacht.

Gleichzeitig und teilweise im Einklang mit der Ausbildung der großen Maßstäbe ist die Wichtigkeit der Organisation und in deren Rahmen als wichtigstes Element der Organisation, der Mensch, erkennbar geworden. Zur Bestimmung der Rolle des Menschen in der Organisation und zur Lösung seiner Aufgabe hat folgender Gedankengang geführt:

1. Die wissenschaftliche Betriebsführung, das scientific management, führt zur Erkenntnis, daß es unter den verschiedenen Arbeitssystemen und Verfahren immer eines gibt, das rascher und besser ist, nicht nur wissenschaftlicher, sondern auch erfolgreicher, als die übrigen. Dieses beste Verfahren (the one best way) muß man aber im Wege wissenschaftlicher Studien und Untersuchungen entdecken und entwickeln.

Dieses Verfahren ist jedoch auch im staatlichen Leben und auf dem Gebiete der Verwaltung möglich und berechtigt. Verschiedene Registratursysteme, die Systeme der Auswahl, Vorrückung, Qualifikation und Bezahlung des Personals, sogar weitergehend: die gesamte Tätigkeit verschiedener Organisationseinheiten: Gemeinden, die Arbeit oder der Wert der Arbeit der Bürgermeister ist vergleichbar, ihre Wertliste objektiv feststellbar —; es ist möglich festzustellen, welcher der Beste, welcher der zweite, welcher der fünfzigste ist. Noch weitergehend, kann zum Vergleiche des Niveaus der Regierungsbezirke, Oberpräsidien und Ministerien oder zum Vergleiche des Niveaus desselben Organes, z. B. eines Ministeriums in verschiedenen Zeitpunkten, dieselbe Methode angewendet werden. Auf diese Weise können die verschiedenen Vollstreckungsarten in einer durch Rechtsnorm geregelten Frage verglichen und die unvollkommenen darunter ausgemerzt, sowie die bei einzelnen Stellen anzutreffenden besten Methoden und Vollzugsarten verallgemeinert werden, andererseits auf diese Weise kann man die objektive Richtigkeit der etwaigen Abänderung dieser Rechtsnorm nachweisen.

Die Methode der scientific management gründet ihre Meinungen jedesmal auf Tatsachen und Daten, nicht aber auf Gefühle und Voraus-

setzungen. Die Ausforschung und Sammlung der Tatsachen ist das, was man in Amerika research nennt. Das research ist als Methode beständig und grundlegend, so sehr sich Gebiet und Gegenstand der Forschung auch ändern.

2. Die Methode der Tatsachensestellung hat bei Bestimmung des Arbeitswertes des Individuums zur Erkenntnis geführt, daß die „individual efficiency“ von der „operating efficiency“ zu unterscheiden ist.³⁾ Die Grundlage der Unterscheidung der erfolgreichen Wirksamkeit des Individuums von der erfolgreichen Wirksamkeit des Betriebes ist die, daß wenn die Arbeit eines Angestellten keinen vollen Erfolg hat, dies nicht notwendigerweise eine Folge der Anzulänglichkeit oder eines Fehlers des Individuums sein muß; das Individuum kann vielmehr das Opfer von Arbeitsbedingungen sein, welche die beste Entwicklung seiner Fähigkeiten verhindern. Dieser Begriff der erfolgreichen Wirksamkeit eines Betriebes bedeutet, daß die allgemeine Wirksamkeit der Einheiten einer großen Organisation nicht die Summe der individuellen Fähigkeiten der darin Arbeitenden ist. Das Ergebnis ist auch das Ergebnis der Organisation des betreffenden Betriebes, seiner Leitung und der Disziplin. Falls ein Betrieb oder Amt schlecht organisiert und geleitet ist, wird auch die größte Kraftanstrengung und Gewissenhaftigkeit der Individuen keinen vollen Erfolg zeitigen. Im Erfolge des Betriebes manifestiert sich also auch die Rolle des Chefs und so stellt sich heraus, daß einer der wichtigsten Faktoren der Arbeitsleitung der Angestellten die Fähigkeit und Tätigkeit des Chefs ist. Ein hochbedeutungsvolles Produkt dieser Gedankenrichtung war jener Bericht, den Herbert Hoover, der spätere Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, anregte. Als Hoover erster Vorsitzender der im Jahre 1920 gegründeten Federated American Engineering Societies wurde, bildete er einen Ausschuss mit der Aufgabe, in sechs, für die menschliche Gesellschaft wichtigen Industriezweigen: dem Baugewerbe, der Metallindustrie, dem Textilgewerbe, dem Männerbekleidungs-, Schuh- und Buchdruckgewerbe, die Quellen der Produktionsverluste aufzuforschen. Der Bericht, der den Titel: „Waste in Industry“⁴⁾ führt, zeigt das Bestreben, nicht nur den Grad und die Verluste auszuweisen, sondern auch anzugeben, wie sich die Verantwortlichkeit für das Vorkommen und Verluste teilt zwischen der Betriebsleitung, den Arbeitern und anderen Faktoren, unter die der Einfluß der Banken, der öffentlichen Meinung, der Mode, usw. gerechnet werden. Das Hauptergebnis der in Tabellen zusammengefaßten Angaben ist die Feststellung, daß für mehr als 50 % der Verluste die Betriebsleitung, für weniger als 25 % die Arbeiterschaft verantwortlich ist und auf andere Faktoren noch weniger entfällt. Dieser Bericht, dessen Wichtigkeit dadurch bekundet wird, daß er auch *Ratiomanifestation* genannt wird, lenkte

³⁾ S. Hermann Feldman: A Personnel Program for the Federal Civil Service. Report transmitted by the Director of the Personnel Classification Board. Washington 1931. U. S. Government Printing Office. S. 161.

⁴⁾ S. auf Deutsch: Verlustquellen der Industrie. Berechtigter Auszug von S. M. Witte. Verlag von R. Oldenbourg. München und Berlin, 1926.

die Aufmerksamkeit auf die Wichtigkeit der Leitung, also des Chefs, und ihrer entscheidenden Rolle.

3. Das dritte Kettenglied des Gedankenganges ist die Bestimmung des Inhalts der Funktion des Chefs.

Mit dieser Frage hat sich bereits früher der Zweite und jetzt der Sechste Internationale Verwaltungswissenschaftliche Kongreß und die Fachliteratur (Fajol, Willoughby, Gulich) wiederholt beschäftigt. Nach Feststellungen der Fachwelt ist der Inhalt der Funktion des Chefs: 1. die Voraussicht, 2. die Organisation, 3. die Befehlserteilung, 4. die Sicherung des Einflangs, und 5. die Ueberwachung⁶⁾. Genauer ausgeführt und auf die Verwaltung angewendet, heißt dies folgendes:

1. Was Fajol „prévoir“ nennt⁷⁾, ist in erster Linie das im Reinen=sein mit den eigenen Zielen. Es bedeutet das Programm, bedeutet Ausarbeitung des Planes nicht nur für den unmittelbar folgenden Zeitabschnitt, sondern auch für längere Zeit so z. B. für 5 oder 4 Jahre, und bedeutet ferner Ausarbeitung nicht nur in den einzelnen Teilen, sondern als Ganzes, d. i. Planung. Bedeutet den vollkommenen Plan der Entwicklung oder Regulierung einer Stadt, den vollkommenen Plan der Elektrifizierung oder Erschließung der Energiequellen, der Industrialisierung, eines Landes, die Raumordnung, den Plan der Ausnützung sämtlicher Naturkraftquellen des Landes. Diese Voraussicht, die Plananfertigung bedeutet gleichzeitig auch Initiative. Zum Planen gehört die Feststellung des Kostenboranschlages. Das Planen erfordert „to think in terms of cost“. Die Erhöhung der Planmäßigkeit erfordert auch die Feststellung des Programms in Teilprogramme. Diese genaue Feststellung des Programms kann bindend erklärt werden, die Veröffentlichung aber dient der Kontrolle als Grundlage.

2. Organisation heißt die Schaffung der zur Verwirklichung der durch die Planung gesteckten Ziele nötigen persönlichen und sachlichen Voraussetzungen und deren Zusammenfassung in einer Struktur, welche die wirtschaftlichste und erfolgreichste Lösung der Aufgaben ermöglicht, bedeutet Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Personen und Feststellung ihres Wirkungskreises, Zusammenfassung der Arbeit, Auswahl des Personals, dessen Ausbildung und Versorgung und eine solche Feststellung der Arbeitsbedingungen des Personals, die zur Erreichung der besten Leistungen anspornt und diese ermöglicht. Sie bedeutet auch Auswahl der Chefs und Geltendmachung ihrer Verantwortlichkeit, Schritt halten mit der Wissenschaft. Ist also gleichbedeutend mit der Sicherung all dessen, was zur operating efficiency notwendig ist.

3. Die Befehlserteilung, also das, was Fajol „commander“ nennt, ist die Anurbelung all jener Organe, die die Voraussicht für nötig erachtet und die Organisation verwirklicht hat, ist Lenkung der Tätigkeit der Organisation. Jede Anordnung bringt den Entschluß des Chefs zum Ausdruck. Zum Beschluß und zur Erteilung richtiger Anordnungen bedarf es der Urteilskraft. Die Anordnungen der Verwaltung können für die Glieder der Verwal-

tungsorganisation, die öffentlichen Angestellten und die außenstehenden Staatsbürger bestimmt sein, können also in der Form von Verwaltungsvorschriften und Rechtsnormen erlassen werden. Die Befehlserteilung kann im Wege allgemein gültiger Rechtsnormen und durch Verfügungen oder Beschlüsse, die sich auf konkrete Fälle beziehen, erfolgen. Durch die Befehlserteilung bildet sich das menschliche Verhältnis des Chefs zu seinen Untergebenen, das Verhältnis der Verwaltung zum Publikum am stärksten aus. Dies ist eines der heißen Gebiete auf dem sich die Superiorität des Chefs und deren Beurteilung seitens der Untergebenen offenbart.

4. Die Sicherung des Einflangs, was Fajol „coördonner“ nennt, ist eine wichtige Ergänzung der Befehlserteilung. Es bedeutet Regelung des Verhältnisses der beim Vollzug des Befehls mitwirkenden Personen und Dinge zueinander, ständige Beobachtung der sich ändernden Verhältnisse (to meet changing conditions), Behebung der Störungen in der Tätigkeit des Apparates, erforderlichen Personalaustausch, Ersatz der Mängel der Voraussicht, Feststellung des richtigen Nacheinanders der Entschlüsse und Handlungen (to determine priorities). Es bedeutet mit anderen Worten die ständige enge Verbindung des Chefs mit der gesamten Wirksamkeit der Organisation und des Personals. Bedeutet ständige bewußte Geltendmachung der Verantwortlichkeit, bedeutet, daß die Leitung nicht allein aus der Befehlserteilung besteht und nicht damit endet. Bedeutet größere Uebersicht des Chefs, nicht nur vermöge seiner höheren Stellung, sondern auch kraft seiner erweiterten Erfahrung, seines höheren Wissens. „Niemand erhält Autorität Untergebenen gegenüber, der nicht Besserkänner der betreffenden Arbeit ist.“ (A. Hitler, „Mein Kampf“, S. 669.)

5. Kontrolle. Sie ist die Prüfung der Ergebnisse. Auch zur Kontrolle ist in erster Linie die Feststellung der vorewähnten Tatsachen nötig: die Bestimmung der Leistungen und dann deren Vergleichung mit dem erteilten Befehl und dem gewünschten Programm. Die Kontrolle kann nicht nur am Ende eines Zeitabschnittes wirksam werden, sondern auch während der Arbeit. Sie vermag festzustellen, ob alles zur richtigen Zeit geschieht, damit das volle Ergebnis im bestimmten Zeitraum erzielt werden könne. Die Kontrolle vermag die Tätigkeit der Organisation von mehreren Gesichtspunkten aus zu prüfen. Die Verwaltung steht unter Kontrolle vom politischen Gesichtspunkt (Parlament), vom juridischen Gesichtspunkt (Verwaltungsgericht, Conseil d'Etat und ordentliche Gerichte) und vom Gesichtspunkte der Einhaltung des Kostenboranschlages (Rechnungshöfe), doch gar nicht, oder wenigstens überwiegend schwach organisiert ist die Kontrolle vom Gesichtspunkte der Efficiency aus. Zur Kontrolle der Privatunternehmungen sind in Amerika efficiency engineers da. Zur Kontrolle der Geldinstitute gibt es in den meisten Ländern beidete Revisoren. Aber dem Haupt der Verwaltung steht kein Weg offen und kein Mittel zur Verfügung, um festzustellen, was in den einzelnen Ministerien, bei den äußeren Organen der Verwaltung geschieht, ob diese die Beschlüsse der Regierung oder des Regierungschefs vollstrecken, und ob in anderen Angelegenheiten, die eine längere Durch-

⁶⁾ S. Maghary: Le Chef du Gouvernement etc. S. 107 ff.

⁷⁾ S. Fajol: Administration industrielle et générale. Paris, Dunot ed. 1920.

führung erfordern, die vorangehenden Verfügungen rechtzeitig getroffen werden, damit das Ergebnis zur vorgeschriebenen Zeit erreicht werden könne, usw. Die Ermöglichung der vergleichenden Kritik und der Bestimmung des „one best way“ in den verschiedenen Zweigen der Verwaltung ist nicht organisiert. Es fehlt noch dieses unentbehrliche Instrument der Verbesserung der Verwaltung: die Kontrolle der „Efficiency“.

III. Die Aufgabe der Regierung im Staat ist zweifach: einerseits politisch, andererseits administrativ. Das erste besagt, daß die Regierung in der Lenkung der Politik des Landes eine entscheidende Rolle spielt, das zweite aber, daß sie das Haupt des Verwaltungsapparates ist. Als sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts der Parlamentarismus und das Kabinettsystem verbreiteten, dominierte die politische Rolle der Regierung und die Administration war untergeordnet. In dem Verhältnis aber, wie die Aufgaben und die Ausmaße der Verwaltung größer wurden, wuchs auch die Bedeutung der administrativen Funktion zumindestens gleich der politischen. Wenn die Regierung nicht Herr des Verwaltungsapparates ist, kann sie keine Politik machen, kann sie ihr Programm weder aufstellen, noch erfüllen. Die Führung ist nicht mehr bloß eine Frage des politischen Vertrauens, der Erlangung der politischen Mehrheit, sondern hat auch technische Voraussetzungen. Die Verwaltungsgebundenheit der Regierung ist außerordentlich gewachsen und besonders stark seit der Verbreitung der berufsmäßigen und fachmännisch gebildeten Bürokratie. Die Wirksamkeit der Glieder einer Organisation hängt auch von der Funktion der übrigen Glieder und besonders des Chefs der Organisation ab. Demnach ist die Qualität der Regierung, als Chef, der wichtigste Faktor der operating efficiency des ganzen Verwaltungsapparates des Staates. Worin liegt aber die Güte des Chefs eines Großbetriebes, wie auch der heutige Verwaltungsapparat einer ist? Wie kann der Chef seinen Willen, seine Qualitäten, auf eine aus vielen und verschiedenen Einheiten bestehende Organisation übertragen? Auf diese Frage antwortet folgender Gedankengang:

Die Wirksamkeit der Verwaltungsorgane läßt sich in zwei Gruppen teilen: Primär oder funktionell nennen wir die Wirksamkeit, die ein Organ deshalb versteht, damit der Zweck erreicht werde, für den es geschaffen wurde. (So z. B. ist der Zweck der Polizei die Aufrechterhaltung der Ordnung, der der Schule das Lehren, der der Krankenhäuser die Heilung usw.). Institutionell hingegen ist die Tätigkeit, die das Organ deshalb versehen muß, um als Organ bestehen und funktionieren zu können. (Hierher gehört z. B. die Ernennung, die Einteilung, die Besoldung des Personals, die Ausstattung mit Gebäuden und sachlichen Mitteln irgendeines Organs (Polizei, Schule), die Bürotechnik und Buchführung usw.). Die primäre oder funktionelle Tätigkeit ist also Selbstzweck und ist unmittelbar auf die Lösung irgendeiner Aufgabe gerichtet, die institutionelle hingegen ist bloß ein Mittel für die Zwecke der primären Tätigkeit.¹⁾

¹⁾ E. W. F. Willoughby: Principles of Public Administration. The Brookings Institution. Washington. 1927. S. 105.

Diese zweierlei Tätigkeiten weichen also ab von einander, nicht nur hinsichtlich ihrer Ziele, sondern auch hinsichtlich ihres grundlegenden Charakters. Die funktionelle Tätigkeit ist eine spezielle und in jedem Dienstzweig verschieden. Hingegen ist die institutionelle in jedem Zweig der Verwaltung ähnlich, ja identisch. Deshalb ist es im Interesse des Erfolges der Verwaltung wünschenswert, daß die Verfehlung dieser institutionellen Tätigkeiten, welche sich in allen Zweigen der Verwaltung, sagen wir mit einem praktischen Beispiel: in jedem Ministerium, gleichermaßen ergeben, einheitlich sei: und zwar nicht nur auf gleichem Niveau, sondern auf dem Niveau der besten Möglichkeiten von verschiedenen Möglichkeiten (The one best way, wie wir dies bei dem scientific management gesehen haben). Die Einheitlichkeit auf diesem Gebiete ist auch im Interesse der efficiency nötig, damit die Leistungen der verschiedenen Organe miteinander vergleichbar und einander meßbar seien.

Die primäre Tätigkeit kann, da sie auch an sich Selbstzweck ist, durch ihre Leistung irgendein unmittelbares Ergebnis aufweisen (z. B. die Polizei die Angestörttheit der öffentlichen Sicherheit und Ruhe, die Schule das Lehrergebnis, das Krankenhaus die Herstellung der Gesundheit, das Verkehrsministerium den Ausbau des Straßennetzes, der Kriegsminister die Ausrüstung der Armee usw.). Die Wirtschaftlichkeit der Ausgaben vorausgesetzt, hängt die Größe des Ergebnisses hier von dem verwendbaren Betrage ab. Aus größeren Budgetkrediten kann man mehr Schulen errichten, mehr Wege bauen; hier ist also die Vermehrung der Ausgaben, die Erhöhung des Kredites vom Standpunkt der Wirtschaftlichkeit aus nicht zu bemängeln, wenn der größeren Ausgabe ein besseres Ergebnis, eine größere Leistung entspricht. Bei den institutionellen Tätigkeiten verhält sich dies aber nicht so; da die institutionelle Tätigkeit kein unmittelbares Ergebnis zeitigt, ist es wünschenswert, daß alles unternommen werde, um die Kosten der Leistungen möglichst gering zu halten. Hierher gehören die Kosten der Erhaltung der Behörden, und alle sogenannte unproduktiven Ausgaben, welche die Steuerzahler für zu hoch zu halten pflegen. Dies sind Ausgaben, hinsichtlich deren die Verwaltung zur Zeit der Wirtschaftskrise nach dem Kriege gezwungen war, sich zu rechtfertigen, was sie nicht ohne Schwierigkeit tun konnte. Es ist gewiß, daß ohne die richtige und befriedigende Sicherung der institutionellen Tätigkeit die Voraussetzung für die Erzielung von Ergebnissen auf dem Gebiete der funktionellen Tätigkeiten fehlt, und umgekehrt ist die entsprechende Lösung dieser Frage eine Grundlage für den auf dem Gebiete der Sachaufgaben erreichbaren Erfolg. Mit Rücksicht auf dieses allgemeine Moment wird die institutionelle Tätigkeit von der englischen Literatur „general administration“ genannt.²⁾

Aus diesem Unterschied zwischen den funktionellen und institutionellen Tätigkeiten folgt, daß man deren Verfehlung aus folgenden Gründen verschiedenen Organisationseinheiten anvertrauen muß: Erstens ist es sehr erwünscht, daß jene öffentliche Anstellungen, die zur Verfehlung irgendeiner funktionellen

²⁾ E. Willoughby op. cit. S. 52 ff.

Tätigkeit (so z. B. Heilung, Unterricht, Planen-
fertigung, Bau, usw.) berufen sind, von Aufgaben
anderer Natur möglichst befreit seien; außerdem
ereignet es sich öfters, daß ein Individuum, das in
seinem Fach hervorragend ist, z. B. ein guter Pädaga-
ge, für die Administration, die Leitung, die Funk-
tion eines Direktors weniger geeignet ist. Zweitens
ist es noch wichtiger, daß die institutionelle Tätig-
keit und selbst spezielle Eigenschaften und eine
besondere Sachkenntnis höheren Grades erfordert.
Deshalb dürften in derartige Positionen (eines Lei-
ters, Direktors, Ministers, Ministerpräsidenten) nur
solche gelangen, die in der institutionellen Tätigkeit
Sachkenntnis und Erfahrung haben, bzw. darin
Fachleute geworden sind.

Ohne Hilfsorgane aber würde der Chef die An-
forderungen der Leitung aber auch dann nicht be-
wältigen können, wenn er keine andere Aufgabe
hätte. Doch hat ein Minister, und noch mehr der
Ministerpräsident viele andere politische und son-
stige Verpflichtungen, die seine Zeit in Anspruch
nehmen. Ein noch wichtigeres Argument für die
Schaffung eines solchen Hilfsorgans besteht, wenn
die Wahl des Leiters dieser großen Verwaltungse-
inheiten, wie in parlamentarischen Staaten die des
Ministerpräsidenten und der Minister, nicht nach

Maßgabe der administrativen Sachkenntnisse und
Erfahrungen, sondern nach — davon vollkommen
unabhängigen — Gesichtspunkten vorgenommen wird.
Dann gehört nämlich oft der Chef selbst nicht zu
denjenigen, die in der institutionellen Tätigkeit be-
sondere Sachkenntnisse besitzen. Wie Fabol sagte⁹⁾:
„Darauf können die Chefs, wie immer auch ihre Be-
gabung und Arbeitsfähigkeit sei, nicht verzichten,
daß ihnen eine Gruppe von Leuten zur Verfügung
stehe, welche die Kraft, das Fachwissen und die
Zeit haben, über die der Chef allenfalls nicht ver-
fügt.“ Diese Gruppe ist der Generalstab der Ver-
waltung: der „General Staff“ für die Ver-
sehung der „General Administration“.

Für den Chef, für die Regierung ist also die
Gruppe der institutionellen Tätigkeit die Handhabe
zur Beherrschung des Verwaltungsapparates und
zur Übertragung des eigenen Willens und der
eigenen Anforderungen auf denselben. Und der
Verwaltungsgeneralstab ist das notwendige Hilfs-
organ zur Lösung dieser Aufgabe.

(Schluß folgt.)

⁹⁾ S. Deuxième Congrès International des Sciences
Administrative de Bruxelles 1923. Comptes Rendus des
séances du Congrès. Bruxelles Goemaere éd. 1923. S. 25.

Soltán Magyary, Professor an der Universität Budapest:

Verwaltungsgeneralstab — Wirtschaftsgeneralstab.

(Fortsetzung und Schluß)

IV. Wie soll die Rechtsstellung des Verwaltungsgeneralstabes, oder wie die Amerikaner sagen, des „Bureau of General Administration“, sein? Da das Bureau für die Unterstützung und den Dienst des Chefs bestimmt ist, soll es keinen selbständigen Wirkungskreis haben; der Wirkungskreis soll vielmehr dem Chef vorbehalten bleiben; für ihn, in seinem Namen und in dem von ihm übertragenen Wirkungskreis soll der Verwaltungsgeneralstab tätig sein, seine Tätigkeit überschreitet die Grenzen des Verwaltungsapparates nicht. Es vermittelt die Funktion zwischen dem Haupt der Verwaltung und anderen Organen der Verwaltung, bleibt immer innerhalb der Verwaltung und hat gegenüber den außerhalb der Verwaltung stehenden keine Funktionen. Der Generalstab selbst hat kein Recht zur Befehlserteilung, er stellt die Tatsachen fest, deren Kenntnis für den Chef nötig ist. Er dient mit seiner Fachbildung als Ratgeber bei der Ausübung der Chef Funktion, wirkt bei der Abfassung und Verteilung der Befehle mit und überwacht den Vollzug derselben, kontrolliert die Tätigkeit der übrigen Verwaltungsorgane, der funktionellen Organe, erstattet Vorschläge zur Verbollkommnung der Organisation und beobachtet aufmerksam die Wirtschaftlichkeit und den Erfolg der Tätigkeit des ganzen Verwaltungsapparates.

Damit hängt es zusammen, daß die Entwicklung im postindustriellen Staate überall einerseits zur

individuellen Verantwortlichkeit des Hauptes der Verwaltung führt, auch dort, wo die Lösung früher kollegial gewesen ist, und andererseits zur führenden Rolle der Exekutive.

Bei den Großmächten begegnen wir der ältesten Lösung dieser Art in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, wo seit der Verfassung des Jahres 1787 der Präsident der Union Regierungschef und Staatsoberhaupt in einer Person ist, unabhängig vom Kongreß, und die Mitglieder der Regierung ihm unterstellt sind, ohne dem Kongreß verantwortlich zu sein. Dies nennt die amerikanische Literatur System der „Strong Executive“. Es ist ein gemeinsamer Zug der Revolutionen in Rußland, Italien und Deutschland, daß sie die Exekutive im Augenblick der Machtübernahme von der Legislative unabhängig machten. Was für eine Organisation man in diesen Fällen der Legislative gab, ist von diesem Gesichtspunkte aus gleichgültig; wesentlich ist nur, daß das System der „Strong Executive“ verwirklicht worden ist. Die Beibehaltung des parlamentarischen Systems schließt diese Entwicklung nicht aus. Hierfür sind übrigens die Vereinigten Staaten selbst ein Beispiel.

Eigenartig ist die Sachlage in England, wo eine Lösung dafür gefunden wurde, daß das „Treasury“ an Seite des Ministerpräsidenten die Funktion des Bureau of General Administration versehen kann. Es übt diese Funktion seit 1919 aus. Dies bezeugt,

daß der Parlamentarismus in seinem eigenen, ursprünglichen Nährboden die Fähigkeit der Weiterentwicklung und der Produktion seiner eigenen Korrekturen bewahrt hat. Auf dem europäischen Festlande hat sich die Abneigung des Parlamentarismus gegen diese Fortentwicklung des Kabinettsystems überall geltend gemacht, und auch die entsprechende Evolution überall verhindert. In dieser Hinsicht ist die Geschichte der letzten 20 Jahre in Frankreich am bezeichnendsten, wo jedoch unter Lardieu, Doumergue und Flandin wiederholt Versuche gemacht wurden, welche beweisen, daß der Regierungschef auch dort das Problem für akut erachtet.¹⁰⁾ Die völlige Bewußtheit dieser Tendenz zeigt auch die polnische Verfassung vom Jahre 1935, die unter Vermeidung der Revolution den sehr weitgehenden Ausbau der Rechtslage des Regierungschefs verwirklichte.

Die Richtung der Entwicklung erscheint also in der Hinsicht deutlich ausgeprägt und kräftig, daß die Erfüllung der administrativen Funktionen der Regierung statt der Kollegialform des Kabinettsystems den hierarchischen Ausbau der Rechtsstellung des Regierungschefs fordert und dessen besonderen Wirkungskreis in der Betreuung der General Administration erblickt.

Was die Hilfsorganisation anbelangt, ist das Bewußtsein der Notwendigkeit des Verwaltungsgeneralstabes in den Vereinigten Staaten zweifellos am stärksten ausgeprägt, wie dies auch aus dem reichhaltigen Kongreßbericht des dortigen Nationalauschusses hervorgeht.

Die Stellung des Chief Executive hat, nach der Darstellung dieses Berichtes¹¹⁾, in Amerika in den letzten 25 Jahren sowohl in den nationalen, als auch bei den staatlichen, sowie den großen municipalen Regierungseinheiten eine außerordentliche Evolution durchgemacht. Dies ist in erster Linie auf zwei Ursachen zurückzuführen. Einerseits auf das Anwachsen der Zahl jener Verwaltungsangelegenheiten, für die der Chief Executive verantwortlich ist, und andererseits auf die Verschiebung der Stellung des Chief Executive, der vor 1900 ein rein politisches Organ darstellte, nun aber ein Organ ist, das außer der politischen Führerrolle auch einen ansehnlichen administrativen Wirkungskreis besitzt. Die Entwicklung besteht also in der Ausbildung dieses administrativen Wirkungskreises, da doch der andere, der politische Wirkungskreis schon lange, ja schon von Anfang her, vorhanden war.¹²⁾ Der Chief Executive war wegen dieses starken Anwachsens seines administrativen Wirkungskreises und deshalb, weil in der Administration sowohl an der Spitze der Union wie auch der Staaten und der großen Municipien große Sparsamkeit und große Erfolge gewünscht wurden, gezwungen, Hilfsorgane für sich zu schaffen. Die Vereinigten Staaten organisierten durch ein Gesetz des Jahres 1903 den

¹⁰⁾ S. Maghary op. cit. S. 138 ff.

¹¹⁾ S. Comptes Rendus deuxième Congrès International des Sciences Administratives, 1936, Varsovie.

¹²⁾ Auch so muß eine Ausnahme gemacht werden: Die City Manager und die County Manager, die wir heute in ungefähr 450 (kleinen und großen) amerikanischen Städten und etwa in 20 counties antreffen, sind solche Chief Executive, die ohne politische Führerrolle ausschließlich administrative Funktionen versehen.

Generalstab der Armee. Auch große Industrieunternehmen, Industriegroßbetriebe hatten ähnliche Organe, wie es der Armeegeneralstab war. In der bürgerlichen Verwaltung aber unterließ die gleiche Verbollkommnung und auch heute noch wartet trotz des bedeutenden Fortschrittes der letzten 50 Jahre das Gegenstück des militärischen Generalstabs in der Verwaltung auf Ausbildung, obwohl viele Elemente davon in der Form der Hilfsorgane des Chief Executive inzwischen ausgebildet worden sind.

Das Problem der Hilfsorgane des Chief Executive wurde zum ersten Male in umfassender Weise von der durch den Präsidenten William H. Taft im Jahre 1911 gebildeten Commission of Efficiency and Economy verhandelt. Dieser Kongreßauschuß erstattete in mehreren seiner in den Jahren 1912 und 1913 erschienenen Berichte verschiedene Vorschläge zur organischen Verbesserung der Regierung. So schlug er unter anderem vor, die Vorbereitung des Kostenboranschlages, wie in den europäischen Staaten, der Exekutivgewalt zur Pflicht zu machen, statt des bisherigen Systems, nach welchem sich der Kostenboranschlag aus Anträgen zusammensetzte, die von den Kongreßmitgliedern incidentaliter zu verschiedenen Zeitpunkten des Jahres eingereicht wurden. Die Vorschläge empfahlen die Gründung eines Bureau of the Budget, das zur Vorbereitung des Budgets dienen sollte und bereits als koordinierendes Hilfsorgan neben dem Chief Executive gedacht war. Die Verwirklichung der Vorschläge zog sich allerdings hin, die Erfahrungen des Weltkrieges aber und das Anwachsen der Staatsausgaben und Staatsschulden als Folge des Krieges, brachten die Verwirklichung zur Reife. Seit 1920 ist in der Union diesbezüglich viel geschehen, doch hat die Entwicklung ihren Abschluß noch nicht gefunden. Es sind viele Elemente des staff-work anzutreffen, es funktioniert eine große Anzahl von administrativen Organen, deren Aufgabe teilweise solcher Natur ist. Solche Organe sind die Civil Service Commission, die 1883 gebildet wurde, das Bureau of Efficiency (1913), das Bureau of the Budget (1921), das Council of Personnel Administration (1931), das National Emergency Council (1933), das National Resources Board (1933), das Procurment Division of the Treasury (1933) und das Central Statistical Board (1935).

Von diesen das wichtigste ist das Bureau of the Budget, das der aus dem Jahre 1921 stammende Budget and Accounting Act errichtet hat. Es steht nunmehr seit 16 Jahren, und nach so langer Zeit ist es möglich, hinsichtlich seiner Rolle im Organismus der Regierung einzelne Feststellungen zu machen. Tatsache ist, daß es das mächtigste und wichtigste Hilfsorgan des Präsidenten geworden ist. Seine Macht ist so groß, daß es in der Lage ist, im Namen des Präsidenten zu sprechen. Es wird allgemein anerkannt, daß die Entscheidungen des Bureau of the Budget auch Entscheidungen des Präsidenten sind und der Präsident seine Politik in finanziellen und administrativen Fragen am häufigsten durch das Bureau of the Budget äußert. Andererseits ist es eine natürliche Folge, daß das Bureau of the Budget die administrative Stellung

des Präsidenten außerordentlich gefestigt hat. Seit Bestand der Vereinigten Staaten hat es sich zum ersten Mal ereignet, daß dem Präsidenten ein Instrument zur Verfügung steht, das geeignet ist, seine Politik hinsichtlich der Verwaltung erfolgreich geltend zu machen. Die Kluft, die die verhältnismäßig unorganisierten und unsystematischen Verwaltungsverfahren der Jahrzehnte vor 1920 von den wesentlich integrierten und koordinierten Verfahren nach 1920 trennt, ist breit und tief.

Trotzdem das Bureau of the Budget ein sehr mächtiges Organ ist, gelang es ihm nicht, sich die Rolle des Bureau of General Administration zu erkämpfen. Die Gründe hierfür hängen zum Teil von ihm selbst ab. Zum Teil aber ist die Ursache darin zu suchen, daß es seine Aufmerksamkeit einseitig auf die Verminderung der Ausgaben gerichtet hat, ohne die finanziellen und höheren administrativen Gesichtspunkte in Betracht zu ziehen. Eine weitere Ursache liegt darin, daß das Bureau die große Macht, die es besaß, nicht dazu benützte, den ganzen Verwaltungsapparat zu studieren und Vorschläge zu seiner Verbollkommnung zu unterbreiten. Eine von den zweifellos wichtigsten Ursachen ist ferner die, daß die Präsidenten nicht alle Möglichkeiten zur Entwicklung des Bureau of the Budget zu einem Bureau of General Administration ausgenützt haben. Außerdem vermag das Bureau of the Budget selbst, wie es scheint, wegen seines kleinen Personalstandes in dem von ihm eingenommenen engen Kreis bei Prüfung der Ausgabenpräliminarien kein vollkommenes Resultat zu erzielen. Das Bureau ist hier Opfer des Bestrebens, auf dem Gebiete des Statusverminderung und Sparsamkeit den übrigen Departements und Organen mit gutem Beispiel voranzugehen.

Der Umstand, daß sich die Vereinigten Staaten hinsichtlich des Bureau of General Administration nur noch auf unvollkommene Ergebnisse berufen können, wird in erster Linie dem zugeschrieben, daß das Bureau of the Budget nicht imstande war, sich zu einem solchen Organ zu entwickeln.

*

Der Bericht des amerikanischen Nationalausschusses gelangt hinsichtlich des Bundesdienstes zu folgenden Schlüssen:

„Wenn wir die nationale Entwicklung im Jahre 1935 vom Standpunkte des stufenweisen Erscheinens der Hilfsorgane aus überblicken, so müssen wir zu dem Ergebnis kommen, daß die Verwaltung der Union, obzwar die Entwicklung in den letzten 25 Jahren sehr bedeutend war, doch kein eigentliches Service of General Administration besitzt. Es sind viele Elemente der Generalstabsarbeit (staff-work) nachzuweisen, und es gibt zahlreiche administrative Organe, deren Aufgabe zum Teil generalstäblicher Natur ist. Diese Organe stehen aber nicht in der gebotenen Verbindung miteinander, noch sind sie dem Präsidenten der Vereinigten Staaten (Chief Executive) genügend untergeordnet. Die koordinierenden Organe müssen eine viel größere Koordiniertheit erreichen, damit wir von einem wirklichen Generalstab (staff agency) sprechen können. Die komplexen Aufgaben, welche die nationale Regierung erfüllen muß, und der außergewöhnliche Umfang ihrer Aufgaben, machen eine bedeutend erfolgreichere Generalstabsarbeit nötig.“

„Generalstabsarbeit in dem besonderen Sinne, wie ihn die militärischen Kreise benützen, hat in der bürgerlichen Verwaltung kaum eine institutionelle Lösung gefunden, obwohl das National Resources Board von bestimmten Gesichtspunkten aus betrachtet, mehrfache Ähnlichkeit mit der Generalstabsarbeit aufweist.“

Es gibt auch dafür bereits Stützpunkte, in welcher Form man die Lösung des Problems der Führung des Verwaltungsgeneralstabs sucht. Leonard D. White hat in seinem suggestiven Buche: „Trends in Public Administration“⁽¹³⁾ folgende Äußerung getan: „Es ist bisher kein Vorschlag dahin gemacht worden, daß die Stelle eines Verwaltungsvizepräsidenten, eines Stellvertreters des Präsidenten geschaffen werde“. Dies ist ein lehrreicher Hinweis darauf, daß sich die Lösung dieser Frage, nämlich der der Führung des zivilen, d. h. Verwaltungsgeneralstabs, in der Form darstellt, daß der Präsident seine traditionelle geschichtliche Aufgabe, die politische Rolle, auch weiter beibehält, die neue Aufgabe jedoch, die eine immer größere Fachbildung und mehr Zeit als die politische Aufgabe beansprucht, die Aufgabe nämlich, die Verwaltung fachgemäß zu leiten, seinem Stellvertreter anvertraut, der ein Fachmann zu sein hat und so hochgestellt sein muß, daß seine Autorität von niemand angezweifelt werden kann. Der Stellvertreter darf also nicht einfach primus inter pares sein, sondern muß unmittelbar nach dem Präsidenten rangieren. Nur so wird dies „eine wirkliche Erweiterung der Verantwortlichkeit des Regierungschefs“. Sowie das Staatsoberhaupt, der oberste Kriegsherr, die Führung der Armee dem Chef des militärischen Generalstabs anvertraut, der per definitionem der hervorragendste General der Armee ist, so wird dies vorwiegend bei der Lösung des Problems der Führung des Verwaltungsgeneralstabs der Fall sein, zu welcher der hervorragendste Verwaltungsfachmann berufen sein wird.

Die Gestaltung in anderen Staaten.

In England hat sich der Wirkungskreis und die Rechtslage der Treasury als Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung, so gestaltet, daß sie alle Erfordernisse besitzt, die nötig sind, um die Rolle des Bureau of General Administration zu erfüllen.

„Infolge ihrer eigenartigen verfassungsrechtlichen Rechtsstellung wurde die Treasury mit der Aufgabe betraut, in allen jenen Angelegenheiten, die den öffentlichen Dienst als Ganzes betreffen und sich auf dessen allgemeine Ueberprüfung und Ueberwachung beziehen, im Namen der Regierung Seiner Majestät zu behandeln“⁽¹⁴⁾. Der First Lord of the Treasury ist der Ministerpräsident, der Second Lord der Chancellor of the Exchequer (Finanzminister). Die Verbindung des Ministerpräsidenten mit der Treasury ist nicht nur eine formale. Dies geht unter anderem daraus hervor, daß im englischen Staatshaushalt kein Gehalt für den Ministerpräsidenten vorgesehen ist, sondern dieser die Bezahlung des First Lord of the Treasury bezieht.

¹³⁾ Mc Graw-Hill, New-York-London, 1933. S. 149.

¹⁴⁾ S. Royal Commission on the Civil Service (1929) Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London, H. M. Stationary Office. 1930. S. 23.

Der Permanent Secretary der Treasury ist zugleich Head of the Civil Service, in welcher Eigenschaft er in den allgemeinen und persönlichen Fragen, die in Verbindung mit dem öffentlichen Dienste auftauchen, der Hauptratgeber des Ministerpräsidenten ist. Die Bezahlung des Permanent Secretary der Treasury ist um 500 Pfund höher, als die des Permanent Secretary anderer Ministerien, wodurch die Eigenschaft des Permanent Secretary der Treasury als Head of Civil Service betont werden soll. Er ist Berufsbeamter, dessen Stellung von den Kabinettsbildungen unabhängig ist. Die Stelle des Head of the Civil Service wird stets mit dem hervorragendsten Vertreter des öffentlichen Dienstes besetzt und nicht unbedingt aus der Treasury gewählt. Dieser Grundsatz ist auch maßgebend für die Ernennung der übrigen Permanent Secretaries, die man mit Vorliebe aus dem Status anderer Ministerien nimmt.

In den Staaten des Festlandes, in denen man das englische Parliamentsystem, ohne dessen Nährboden, übernommen hat, hat sich das Kabinettsystem so gestaltet, daß alle Minister gleichen Ranges sind. Deshalb ist auch der Finanzminister den übrigen nur koordiniert und der Ministerpräsident nur primus inter pares. Bei dieser Sachlage stößt die Schaffung eines die General Administration umfassenden Organes auf verfassungsrechtliche Schwierigkeiten, ebenso das Bestreben, den Regierungschef dadurch eine überragende Stellung einzuräumen, daß er zum Leiter dieses Organs gemacht wird. In England hat darum keine Notwendigkeit zur Schaffung eines Bureau of General Administration bestanden, weil der Regierungschef mit der Treasury in institutioneller Verbindung steht. So wurde der an Hand der „purse“ (des Geldbeutels) überall ausgeübte Einfluß des Finanzministeriums mit dem politischen Gewicht des Ministerpräsidenten dauernd vermehrt und die beiden Faktoren erreichten zusammen, daß sie auch juristisch die Schwierigkeiten lösten, für die die Parlamente und Kabinette auf dem Festlande bis jetzt noch keine Lösung gefunden haben.

Die Funktion des Verwaltungsgeneralsstabes besteht das Establishments Department of Treasury.

Die englische Treasury hat keine funktionellen Aufgaben; sie entwickelt eine bloß institutionelle Tätigkeit. Wie ein amerikanischer Betrachter betont: „ist es schwer, die Bedeutung dieser Tatsache zu überschätzen.“ Die Treasury hat nichts mit dem Publikum unmittelbar zu tun; dies besorgen die übrigen Departements (Ministerien).

Die Berührung der Treasury mit den übrigen Ministerien erfolgt durch die dortamts organisierten Departmental Establishment Branch und Divisionen.

Dieses Establishment Departement ist in der Treasury im Jahre 1919 organisiert worden.¹⁵⁾ Die Gruppe ist deshalb aufgestellt worden, damit die erfolgreiche Tätigkeit jenes Teiles des Wirkungskreises der Treasury gesichert werde, der für die Verbesserung der Verwaltungsmaschinerie (machinery of Government) verantwortlich ist; denn zu diesem Zwecke ist die konzentrierte Kraftanstrengung und

¹⁵⁾ S. Royal Commission on the Civil Service (1929). Minutes of Evidence First Day. 11. Nov. 1929. S. 5.

ungeteilte Aufmerksamkeit eines besonders ausgewählten Personals bedürften.

Das Establishments Department des Finanzministeriums, das die institutionellen Probleme sämtlicher übrigen Ministerien und der ihnen untergeordneten Organe kennt und mit ihnen durch das betreffende Establishment Branch in steter Verbindung steht, ist der Depositar der Erfahrungen der ganzen Verwaltung. Dadurch ist sie in der Lage, auf diesem Gebiete allen anderen Ministerien gegenüber gründlichere Erfahrungen zu besitzen und funktioniert als Clearing House der institutionellen Fragen. So ist sie zur Lösung der umfassendsten Fragen und zur stetigen Vervollkommenung des öffentlichen Dienstes geeignet.

Den Treasury Establishments Department ist auch die Civil Service Commission untergeordnet, die zur Vornahme der Aufnahmeprüfungen für den öffentlichen Dienst bestimmt ist.

In der Sowjet-Union ist das Problem der machinery of government aus zwei Gründen lehrreich. Einerseits, weil die Sowjet-Union der größte Staat der Welt ist, andererseits deshalb, weil die ganze Produktion infolge der Sozialisierung der Erzeugungsmittel Aufgabe des Staates ist; es ist dies also der Staat, der das meiste zu bewältigen sucht und den Kreis seiner Aufgaben am weitesten zieht. Von jenen Organen, die zur Lösung der Aufgabe der General Administration geschaffen wurden, sind vor allem zwei von Wichtigkeit: Das eine die Gosplan, das andere: die neben dem Rat der Volksbeauftragten tätige Sowjet-Kontrollkommission. Die Gosplan ist zur Lenkung der ganzen Nationalwirtschaft berufen und trägt in diesem Rahmen Sorge auch für die Bereitstellung der Kosten des staatlichen Apparates. Das andere Organ aber dient zur Überwachung des auch das Wirtschaftsleben in sich fassenden staatlichen Apparates vom Standpunkt der Efficiency aus. Einen vom Gesichtspunkt der Organisation interessanten grundsätzlichen Standpunkt bildet der Umstand, daß die Präsidenten beider Organe Stellvertreter des Vorsitzenden des Rates der Volksbeauftragten sind, also im Range über den Volksbeauftragten stehend.

In Italien hat der Faschismus das Problem mit lateinischer Lucidität dadurch gelöst, daß er mit Gesetz vom 24. Dezember 1925 den Ministerpräsidenten zum Capo del Governo (statt Presidente del Consiglio machte.¹⁶⁾ Der Capo del Governo ist nur dem König, die Minister aber sind dem König und dem Capo del Governo verantwortlich, Keiner aber ist dem Parlament verantwortlich. Dadurch wurde zugleich der Capo del Governo der hierarchische Chef der Minister. Mit diesen kurzen zwei bis drei Paragraphen kam zugleich die Vermittlung zum Staatsoberhaupt, die unmittelbare Fühlungnahme mit demselben, ausschließlich in den Wirkungskreis des Capo del Governo. Seine Aufgabe ist die Dirigierung der Arbeit sämtlicher Minister und die Ausgleichung der zwischen ihnen aufgetauchten Gegensätze. In seinen Wirkungskreis gehört jede Funktion der Regierung, die nicht in den irgendeines Ministeriums gehört, also alles, was allgemeinen Charakters ist, d. h. sämtliche Mi-

¹⁶⁾ S. Vincenzo Corsini: Il Capo del Governo nello Stato Fascista. Nicola Zanichelli Ed. Bologna. 1935.

nisterien betrifft, sowie alles, was Koordinierung aus einer Zentrale oder Integration wünscht. Die Dirigierung der Arbeit der Minister bringt das Recht des Capo del Governo mit sich, ihnen Weisungen geben zu können, die verpflichtende Kraft haben. Das Prinzip der Hierarchie und der Untergebenheit, welches ein unentbehrliches Element der disziplinierten Wirksamkeit eines jeden zum Handeln berufenen Organes ist, wurde in erster Linie auf das oberste Organ des Staates, die Regierung angewendet.

Spätere Gesetze bauten die Stellung des Capo del Governo noch mehr aus. Der Capo del Governo kann die Vernehmung aller jenen Funktionen persönlich übernehmen, deren augenblickliche Wichtigkeit oder Dringlichkeit dies — nach seiner Beurteilung — begründet. Mit königlicher Verordnung kann er jegliche Angelegenheit, die in den Wirkungsbereich eines, oder mehrerer Ministerien gehört, an sich ziehen und auch die Leitung mehrerer Ministerien übernehmen. Es kam vor, daß er von 15 Ministerien gleichzeitig 8 leitete, meist die wichtigsten darunter, und abwechselnd alle. Auf diese Weise vermochte der Capo del Governo in alle Organe und Funktionen des Staates einen Arbeitsrhythmus einzuführen, der der Dynamik des nationalen Lebens und den Forderungen der Staatsziele entspricht. Die logische Anwendung dieses Prinzips äußert sich auch darin, daß der Staatsrat, der früher unter den Minister des Inneren gehörte, der Corte dei Conti und die Avvocatura Generale dello Stato, welche früher dem Finanzminister unterstellt waren, dem Capo del Governo untergeordnet wurden, denn der Wirkungsbereich aller drei Organe berührt sich mit dem sämtlicher staatlicher Organe.

Es ist ein wichtiger Wirkungsbereich des Capo del Governo, daß er Vorsitzender des Gran Consiglio del Fascismo ist; eine Verordnung des Regierungschefs stellt die Korporationen auf. Aufgabe des Capo del Governo ist die oberste Leitung der Vorbereitungen für den nationalen Krieg und die einheitliche Organisation der verschiedenen Formationen der Wehrfähigen. Das Gesetz vom 24. Dezember 1928 regelt den Wirkungsbereich des Chefs des Generalstabes der Armee, den es unmittelbar dem Capo del Governo unterstellt.

Wir sehen also, daß der Wirkungsbereich der General Administration in der Hand des Capo del Governo in einem Maße vereinigt ist, für das wir anderwärts kein Beispiel finden, und daß sämtliche, zur Sicherung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwaltung notwendige Bedingungen erfüllt sind. Für diesen Zweck steht aber noch kein Verwaltungsgeneralstab zur Verfügung. Daß Mussolini den gigantischen Wirkungsbereich des Capo del Governo dennoch versehen kann, hat darin seine Erklärung, daß er individuell über Ausnahmefähigkeiten und über eine beispiellose Wissenschaft der Arbeits- und Zeiterteilung verfügt. Die Situation erinnert uns daran, daß ähnlich auch Napoleon keinen militärischen Generalstab benötigte, der sich zur Bewältigung seiner Arbeit erst unter den Nachfolgern ausgebildet hat. Auch Mussolini vermag selbst eine Riesenaufgabe zu bewältigen, zu deren Fortsetzung voraussichtlich ein besonderer ganzer Zivilgeneralstab nötig sein wird.

Auch Polens Beispiel verdient Aufmerksamkeit mit Hinblick darauf, daß es nach 150jähriger Zerrissenheit seine Unabhängigkeit und Integrität im Rahmen einer Großmacht zurückgewann. Es hatte die Aufgabe seiner, eine Nation von 30 Millionen Seelen zu organisieren. Obwohl auf Grund früherer alter Ueberlieferungen Bindungen bestanden, gab es auch Möglichkeiten, die bloß in solch außerordentlicher Lage vorkommen. Die Arbeit ist noch im Gange. Die polnische Verfassung selbst hat bereits mehrere Wandlungen erfahren. Man strebt bewußt die Konzentrierung des Wirkungsbereiches der General Administration in der Hand des Ministerpräsidenten an und hat auch diesbezüglich schon viel erreicht. Die folgenden Zeile eines im Jahre 1933 angefertigten Memorandums zeigen die große Zielbewußtheit auf diesem Gebiete:¹⁷⁾

„Man darf die Organisation der einzelnen Hauptzweige der Verwaltung nicht so behandeln, wie die inneren Angelegenheiten einzelner Ministerien, die einzig dem freien Ermessen des beteiligten Ministers anheimgestellt sind. Die Aufsicht über die Verwaltungsorganisation und deren Veränderung, sowie die Ueberwachung der ganzen Funktion der Verwaltung ist dem Ministerpräsidenten vorzubehalten aus folgenden Gründen:

„Von der Organisation und den Arbeitsmethoden der Verwaltung hängt der Erfolg derselben ab, für den der Ministerpräsident solidarisch mit den übrigen Ministern verantwortlich ist.

Von der Organisation und den Arbeitsmethoden der Verwaltung hängt die Größe der Kosten der Verwaltung ab, welche den größten Posten des Staatshaushaltes bilden, und für die der Ministerpräsident auch als Haupt der Regierung in erster Linie die Verantwortung trägt.

„Die Initiative in den Fragen der Organisation kann nur mit großer Umsicht in Angriff genommen werden, und sobald die Richtung der Entwicklung einmal festgesetzt ist, muß folgerichtig bei ihr beharrt werden. Die Organisation des Verwaltungsapparates darf nicht ein Konglomerat verschiedener Systeme sein und daran soll nicht oft geändert werden. Deswegen darf sie nicht von dem augenblicklich im Besitze der Macht befindlichen Minister abhängen, auch nicht von den in den einzelnen Ministerien zur Geltung kommenden Gesichtspunkten, welche Ministerien von Natur aus zu einem gewissen Partikularismus neigen in der Beurteilung der Organisationsprobleme.

Deswegen müssen die auf die Organisationsfragen bezüglichen Initiativen von einem Zentralorgan ausgehen, das über die Verwaltungsorganisation wie über eine Einheit wacht. Dieses Zentralorgan muß unmittelbar dem Ministerpräsidenten unterstellt sein und deswegen zum Ministerpräsidentium gehören.“

Nach § 72 der polnischen Verfassung vom Jahre 1935:

„Die Staatsverwaltung ist öffentlicher Dienst. Die Staatsverwaltung wird ausgeübt:

- a) durch die Regierungsverwaltung;
- b) durch die territoriale Selbstverwaltung;
- c) durch die wirtschaftliche Selbstverwaltung.

¹⁷⁾ S. Revue Internationale des Sciences Administratives. 1937. Nr. 2.

Die Fragen der Personalpolitik des Verwaltungs-personals und die der Verwaltungsorganisation wurden aber schon im Wirkungsbereich des Minister-präsidenten zusammengefaßt, dessen Rechtsstellung durch die Verfassung vom Jahre 1935 ebenfalls sehr erhöht wurde. Dies beweist, daß Polen unter die kontinentalen Staaten gehört, in denen das Bureau of General Administration, das Problem des Verwaltungsgeneralstabes, in klarer Konzeption im Vordergrund steht und ein bedeutender Teil dieses Problems bereits verwirklicht worden ist.

Organisationsvorschläge in USA.

Seit dem Warschauer Kongreß hat sich auf dem Gebiete unseres Themas in den Vereinigten Staaten von Amerika ein wichtiges Ereignis ergeben. Präsident Roosevelt hat noch im Jahre 1936 eine Kommission eingesetzt mit dem Auftrag zur Vervollkommnung der general administration der Union Vorschläge zu unterbreiten. Dieses „Presidents Committee on Administrative Management“, das aus drei Mitgliedern bestand, von welchen zwei in Warschau anwesend waren, hat seinen Bericht dem Präsidenten nach seiner Wiederwahl, am 8. Januar 1937, unterbreitet.¹⁸⁾ Der Präsident hat den Bericht am 12. Januar an den Kongreß weitergeleitet. Der Bericht, dem auch vom wissenschaftlichen Gesichtspunkte aus eine hohe Bedeutung beizumessen ist, faßt ihre Vorschläge in folgenden Punkten zusammen:

1. Die Zahl der Ministerien soll auf 12 erhöht werden. Die beiden neuen Ministerien sollen sein: Ministerium für Volkswohlfahrt und Ministerium für öffentliche Arbeiten.

2. Der Präsident soll alle sog. unabhängigen Organe (Independent Agencies), darunter die zahlreichen New Deal Agencies, den verschiedenen Ministerien nachordnen, und dadurch dem Zustand ein Ende bereiten, daß solche Organe gegenwärtig z. B. dem Präsidenten unmittelbar unterstellt sind.

3. Der Präsident soll mit den wesentlichen modernen Einrichtungen ausgerüstet werden, die zur Beherrschung des Verwaltungsapparates und zur Beförderung derjenigen Aufgaben erforderlich sind, die den ganzen Verwaltungsapparat betreffen. Als solche kommen das Budget, die Sicherung der Efficiency, die Personalpolitik und die Planung in Betracht und zu ihrer Betreuung sollen drei Fachorgane, unter Leitung je eines Berufsbeamten, als „Arme des Präsidenten“ ausgebildet werden, nämlich das Bureau of the Budget, das Civil Service Administration und das National Resources Board. Das bedeutet also ohne Zweifel die Errichtung des Verwaltungsgeneralstabes mit drei Abteilungen, obgleich der Ausdruck „Generalstab“ vermieden wird.

4. Das Merit System, d. h. das System des Berufsbeamtenums, soll vertikal und horizontal ausgedehnt werden, und alle Stellen umfassen mit Ausnahme der höchsten politischen Funktionäre, deren Stellen dazu nicht geeignet sind. Das bezieht sich auch auf die Beamten der New Deal Agencies, welche bisher diesen Anforderungen nicht unterstellt waren.

¹⁸⁾ S. Report of President's Committee on Administrative Management. U. S. Government Printing Office. 1937. 48 S.

Es ist also zu erwarten, daß Präsident Roosevelt, der laut der amerikanischen Tradition zum drittenmal nicht mehr gewählt werden kann und daher nunmehr von Parteirücksichten weniger beeinflusst sein muß, das System der Strong Executive im Sinne der postindustriellen Entwicklung zielbewußt ergängen wird.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß in der Organisation der staatlichen Exekutive eine Umbildung im Gange ist. Die großen Dimensionen, die sich bei dem in postindustriellen Staaten zu seinem Vielfachen angewachsenen Verwaltungsapparat, dem fachmännisch gebildeten Berufsbeamtenum, sowie, als Folge dessen, daß die wirtschaftlichen Aufgaben unter staatliche Leitung gerieten, ausgebildet haben, ferner die Erfahrungen des wirtschaftlichen Lebens bestimmen die Entwicklung derart, daß die Lösung der institutionellen Funktionen der Staatsmaschinerie und deren genaue Verfehlung unentbehrlich geworden ist. Die Aufschiebung der Lösung gereicht den funktionellen Tätigkeiten zum Nachteil, weil die Exekutive in ihrer Entwicklung die übrigen staatlichen Hauptfunktionen überholt hat. Dadurch erhöhte sich aber ihre Verantwortlichkeit für ihre eigene Tätigkeit und ferner dafür, daß sie deren Kontrolle und Erfolg in ihrer eigenen Organisation zu sichern hat. Das Ergebnis wird ebenso, wie die große wirtschaftliche Entwicklung, die durch die industrielle Revolution hindurch zur heutigen Krise geführt hat, das Ergebnis der kollektiven Kraftanspannung der Menschheit sein. Verschiedene Staaten haben bereits verschiedene Elemente der Lösung hervorgebracht, aus denen sich die Synthese: die Institution des individuellen Fähigkeit und Arbeitskraft des „Chief Executive“ verbiefachenden einheitlichen Verwaltungs-Generalstabes, als Weiterentwicklung des Berufsbeamtenums herausbilden wird.

5. Die Erfahrung zeigt, daß die stark ausgedehnten und besonders die mit großem Personal arbeitenden Verwaltungszweige einen besonderen Generalstab benötigen und ihn verwirklichen ohne Rücksicht darauf, ob er auf einem anderen Gebiete entsteht, oder ob der große Verwaltungsgeneralstab zustande kommt. Ein solcher besonderer Generalstab ist der militärische Generalstab, der der älteste ist und heute schon eine erprobte Lösung des Problems darstellt. Ein ähnlicher besonderer Generalstab ist der Wirtschaftsgeneralstab, dessen Notwendigkeit man bereits ebenso erkannt hat, wie die des Verwaltungsgeneralstabes, dessen Lösungsform jedoch ebenso im Stadium des Reifens ist, wie die des anderen.

Die Frage des militärischen Generalstabes, seine Organisation und Funktion darf ich wohl als genügend bekannt voraussetzen, und in anwendbarer Analogie mit dem Verwaltungsgeneralstab auf folgende Lösungen hinweisen zu können: Der Wirkungskreis des militärischen Generalstabes ist ausdrücklich und ausschließlich das, was wir als Inhalt der General Administration angenommen haben: institutionelle Tätigkeit. All diese Aufgaben besorgt er an der Seite und im Namen des Oberbefehlshabers der Armee, um diesem die optimale Erfüllung seiner Funktion, als Chef, zu ermöglichen.

An der Spitze des Generalstabes steht der hervorragendste General der Armee, der dem Oberbefehlshaber unmittelbar unterstellt ist. Die Generalstabs-

offiziere sind auch bei den höheren (Armee-, Armeekorps-, Divisions- und allenfalls Brigade-)Kommanden. Der den höheren Kommanden zugeteilte Generalstabsoffizier höchsten Ranges, der Generalstabschef, ist das erste Organ des betreffenden höheren Befehlshabers und seine Aufgabe ist es, den Geschäftsgang des höheren Kommandos im Geiste des Generalstabes zu lenken und den Einfluß des Generalstabes zu sichern. Deshalb sind diese Generalstabschefs doppelt untergeordnet. In Hinblick auf den Dienst sind sie Untergebene jenes höheren Befehlshabers, dem sie zugeteilt sind, in der Vernehmung des inneren Generalstabsdienstes aber bleiben sie unmittelbare Untergebene des Chefs des Generalstabes, der in diesen Angelegenheiten mit den Generalstabsoffizieren unmittelbar verkehrt.

Mit diesem hohen Beruf des Generalstabes hängt der hohe Anspruch bei Auswahl und Fortbildung der Mitglieder des Generalstabes zusammen. Die Mitglieder des Generalstabes sind hinsichtlich der physischen und geistigen Leistungsfähigkeit die Besten des Offizierkorps, die verpflichtet sind, sich in allen Waffengattungen der Armee zu orientieren und sich dauernd fortzubilden, und die ständig kontrolliert werden, ob sie im Besitze aller jenen Fähigkeiten sind, die sie benötigen.

Auch der Verwaltungsgeneralstab wird nicht ohne ähnlich strenge Selektion und ohne Forderung nach einheitlicher Fachbildung von hohem Niveau, verwirklicht werden können.

Seitdem die Staaten in immer stärkerem Maße gezwungen sind, die Lenkung des Wirtschaftslebens zu übernehmen, sind sie auch für die Lösung dieser Aufgaben auf neue Organe angewiesen. Die Kriegszentralen und die Nachkriegs-Wirtschaftsräte werden durch umfassende wirtschaftliche Organisationen abgelöst, welche, wie die Korporationen oder der organische Aufbau der deutschen Wirtschaft, die integrierenden Teile der staatlichen Organisation, genauer der Verwaltung, bilden. Aber auch die Regierung, bzw. das Haupt derselben, das auch bei der Leistung des Verwaltungsapparates auf die Stütze und Mitwirkung des Verwaltungsgeneralstabes angewiesen ist, kann die Aufstellung und Durchführung des wirtschaftspolitischen Programmes nur dann bewältigen, wenn es zu diesem Zweck ein geeignetes Organ besitzt. So kommt der Wirtschaftsgeneralstab zustande, dessen Idee sich bereits

in verschiedenen Formen äußert. In Sowjet-Rußland die Gosplan, in Italien das Consiglio Nazionale delle Corporazioni, in Deutschland der Vierjahresplan und die zu seiner Lenkung berufene Organisation, in Amerika die New Deal Agencies mit ihrer probitorischen Zentrale, dem Brain Trust, sowie der National Resources Board. Es ist zweifellos, daß wir hier einem neuen staatlichen Bedürfnis und einer Aufgabe gegenüberstehen, die beide von Dauer sind und deren Problematik vermöge des Internationalismus des kapitalistischen Wirtschaftsbetriebes gemeinsam ist, so daß die einzelnen Staaten bei der Lösung voneinander lernen können. Die Wissenschaft darf aber ihre Untersuchungen und Feststellungen nicht auf die Kenntnis einzelner Fälle beschränken, sondern wird zur Ausarbeitung einer umfassenden Betrachtung und prinzipieller Gesichtspunkte berufen sein.

Der VI. Internationale Verwaltungswissenschaftliche Kongreß war bemüht, durch Behandlung des Themas des Verwaltungsgeneralstabes jenen Teil der Aufgabe zu erledigen, der das logische Präludium ist und in der Entwicklung vorangeht. Der Kongreß hat gleichzeitig meinen Antrag genehmigt, daß auch das Studium des Verhältnisses des Regierungschefs zum Wirtschaftsleben notwendig sei. Dieser Beschluß des Kongresses wird das Präsidium des Institut International des Sciences Administratives dazu bestimmen, das Thema auf die Tagesordnung des nächsten Kongresses zu setzen und den Referenten hierfür zu bestellen. Die Aufgabe des zu wählenden Generalreferenten wird es sein, die Sammlung des Materials zu sichern, und diese durch Ausarbeitung eines entsprechenden Fragebogens vorzubereiten. Es ist allerdings nicht zu leugnen, daß die Vorbereitung dieser Frage in erhöhtem Maße den Schwierigkeiten begegnen wird, die auch die Ausarbeitung des Themas des Verwaltungsgeneralstabes erschwert haben: also die Kleinheit der Literatur, die schwere Zugänglichkeit der besten Fachleute, und deren durch die Rücksicht auf die staatlichen Interessen diktierte Zurückhaltung in Bezug auf die Erteilung von Informationen. Die Überwindung all dieser Schwierigkeiten ist jedoch umso eher möglich, je früher die Vorbereitung einsetzt und je angesehenere Fachleute der verschiedenen Länder geneigt sein werden, den Auftrag zur Erstattung eingehender nationaler Berichte zu übernehmen.