

# Die Verwaltung und der Mensch.

Ein Beitrag zum Verwaltungsrecht und zur Verwaltungslehre Ungarns.

Von

Dr. Zoltán Magyary,

ordentlicher Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Budapest.

I. Die wissenschaftliche Untersuchung der Verwaltung entwickelte sich nach zwei Richtungen, nach der des Verwaltungsrechtes und der der Verwaltungslehre. Beide Richtungen haben ihre geschichtliche Vergangenheit und logische Grundlage.

Es ist zweifellos, daß in den letzten 50 Jahren die — auf juristischem Gesichtspunkt beruhende — Anschauung der Verwaltung auf dem europäischen Kontinent das große Übergewicht erreichte. In der angelsächsischen Welt ist dies jedoch nicht so; zudem befriedigt vom Gesichtspunkt der Verwaltung aus betrachtet auch auf dem Kontinent diese Entwicklung keineswegs. Eigentümlich ist, daß die Geltung beider Richtungen bisher immer eine alternative war. Auf dem europäischen Kontinent hat die Präponderanz des Verwaltungsrechtes das Zeitalter der Kameralistik, sodann das der Verwaltungslehre Lorenz von Steins unterdrückt. Gegenwärtig läßt sich zwischen den beiden Erdteilen teils das Übergewicht des Gesichtspunktes des Rechtsstaates, teils des Gesichtspunktes der Science of administration feststellen. Die beiden Gesichtspunkte sind aber im Verhältnis zueinander nicht alternativ. Dies ergibt sich vor allem auch daraus, daß die Entwicklung der einen Richtung zu der anderen in einem bestimmten Verhältnis steht: was wir auf dem Kontinent Rationalisierung der Verwaltung nennen, ist die Verwertung der Erfolge der wissenschaftlichen Betriebsleitung und der Prinzipien der Verwaltungslehre. Im Gegensatz hierzu hat sich hingegen auch in England und Amerika die Anerkennung des Verwaltungsrechtes Bahn gebrochen; seine Entwicklung begann auch hier. So findet sich gegenwärtig eine Synthese von Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre, für die die Bezeichnung „Verwaltungswissenschaft“ gebräuchlich ist. Die Verwaltungswissenschaft umfaßt also sowohl das Verwaltungsrecht als

auch die Verwaltungslehre<sup>1</sup>. In diesem Sinne verwendet auch das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaft, das die Internationalen Verwaltungswissenschaftlichen Kongresse veranstaltet, diese Bezeichnung in seinem Titel. Auf dem Programm derselben waren Themen des Verwaltungsrechts, z. B. die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in gleicher Weise vertreten wie Fragen der Verwaltungslehre, z. B. die Rationalisierung der Verwaltung, schließlich auch solche, die eine Synthese der beiden Richtungen versuchten. So das Thema, welches ich unter dem Titel „Der Regierungschef und seine Hilfsorgane“ anlässlich des letzten, im Jahre 1936 in Warschau stattgefundenen Internationalen Verwaltungswissenschaftlichen Kongresses vorgetragen habe. Ebenso führt das von mir im Jahre 1931 gegründete und seitdem auch von mir geleitete „Ungarische Verwaltungswissenschaftliche Forschungsinstitut“, das mit der Budapester Kgl. Ung. Pázmány-Péter-Universität zusammenhängt, diese Bezeichnung in seinem Titel in diesem dargelegten Sinn. Der VII. Internationale — nach Berlin einberufene — Verwaltungswissenschaftliche Kongreß mußte vertagt werden. Es erschien aber ein wertvolles Produkt seiner Vorbereitung: das Werk Reinhard Höhns: „Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart“.

II. Das Überhandnehmen der juristischen Auffassung der Verwaltung ist begreiflich. Es ist ja allgemein bekannt, daß der Rechtsstaat ein großes Ergebnis des 19. Jahrhunderts war. Noch Otto Mayer schreibt in seinem im Jahre 1914 erschienenen Werk: „Der Rechtsstaat ist der Staat des wohlgeordneten Verwaltungsrechts“<sup>2</sup>. Der Rechtsstaat hatte sich also ausdrücklich die Unterordnung der Verwaltung unter die Herrschaft des Rechts, des Gesetzes zum Ziele gesetzt. Dies war ein überzeugender neuer Gesichtspunkt von großer Durchschlagskraft, der den Kampf um die volle Anerkennung gewann: niemand wagte es, sich ihm entgegenzustellen. Aus dem neuen wurde aber allmählich der wichtigste und aus dem wichtigsten der einzige Gesichtspunkt. So errang er einen totalen Sieg. Seit dem Tode Lorenz von Steins verstummte die

---

<sup>1</sup> Vgl. Hans Peters, Der Stand der deutschen Verwaltungswissenschaft, Beamtenjahrbuch 1939, S. 144 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht 1914, I, S. 60.

Stimme der Verwaltungslehre. Es vollzog sich die Entwicklung und Expansion des Verwaltungsrechts, damit die Bindung der Verwaltung an die Rechtsregeln eine hohe Stufe erreiche und damit „das Vorbild der Justiz sich erfülle“.

Man behauptete nicht, die Verwaltung verkörpere Recht, oder es gäbe gar keine Verwaltung ohne Recht, sondern sagte, die Verwaltung sei das Recht und es genüge, sich mit dieser allein von juristischem Gesichtspunkt aus zu befassen. Damit wurden die nicht juristischen Elemente der Verwaltung natürlich nicht aufgelöst, sondern vernachlässigt. Eine solche Entwicklung ist nicht alleinstehend. Neue Ideen von Durchschlagskraft verursachten häufig eine einseitige Verschiebung der Entwicklung. Eine solche Auswirkung des Rechtsstaates hat das glänzende, auf das römische Recht zurückgreifende Beispiel 2000jähriger Vergangenheit der Wissenschaft des Privatrechtes, der Zivilistik, das dem Verwaltungsrecht ein verlockendes Ideal bot, sehr gefördert. Diese Entwicklung zum Rechtsideal auf dem Niveau der Normen wird von der rechts- und staatsrechtlichen Auffassung Kelsens, die auch auf die Vertreter der Verwaltungsrechtswissenschaft in den letzten Jahrzehnten von unbestreitbarer Wirkung war, auf prinzipieller Grundlage zum Ausdruck gebracht. Sein Schüler Adolf Merkl hat seine Theorie auf das Verwaltungsrecht angewendet. Kelsen sieht — wie dies Julius Moór<sup>1</sup> bemerkt — im Recht eine bloße Norm, ein reines Ideal, er verschärft den Gegensatz zwischen Ideen und Realität, der Welt der Normen und der Wirklichkeit und versucht nicht, die Zusammenhänge beider Welten zu überbrücken. Diese Verschärfung ist zur allgemeinen Einsicht der Einseitigkeit geeignet. Demgegenüber hatte Savigny mit Recht gesagt: „Das Recht ist nichts anderes als das Leben selbst, von einer besonderen Seite betrachtet“<sup>2</sup>.

Verwaltung gibt es nicht erst seit der Geburt des Verwaltungsrechts. Die Verwaltung, die unentbehrliche Grundfunktion des Staates, ist also mit diesem gleich alt. Mit der

<sup>1</sup> Vgl. Hans Kelsen, *Az államelmélet alapvonalai* (Grundzüge der Staatstheorie). Ins Ungarische übersetzt von Julius Moór 1927. Vorwort S. 5.

<sup>2</sup> Vgl. Savigny, *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. 3. Aufl. S. 30.

Verwaltung befaßte man sich auch theoretisch schon eher, bevor das Verwaltungsrecht zur Gestaltung kam. Die Kameralistik und Polizeiwissenschaft sind in Frankreich und Deutschland im 18. Jahrhundert schon von großer Bedeutung, während das Verwaltungsrecht auf unserem Kontinent erst ein Produkt des 19. Jahrhunderts ist. Ebenso ist es unmöglich, das in den Vereinigten Staaten von Amerika gegenwärtig laufende verwaltungswissenschaftliche Forschen, das große Dimensionen annahm, zu denen gemessen die dortige Pflege des Verwaltungsrechts noch in Kinderschuhen steckt, außer acht zu lassen.

Die nicht juristischen Relationen der Verwaltung zu beachten, ist unumgänglich. Die Lage ist dabei mit dem Gebiet des Privatrechts nicht gleichzusetzen. Die Tätigkeit des Privaten ist für den Staat einerlei, ihn interessieren nur die Rechtswirkungen ihrer Taten. Das Privatrecht regelt die Rechtsverhältnisse der Einzelnen untereinander, es interessiert den Staat jedoch nicht, ob die Einzelnen Rechtsgeschäfte schließen oder nicht, ob das, was sie tun, richtig, zweckmäßig, billig, vorsehend oder gegenteilig ist. Anders verhält es sich bei der Verwaltung. Bei dieser interessieren den Staat nicht nur die Rechtswirkungen ihrer Handlungen, sondern auch die Handlungen selbst. Die Verwaltung ist die Handlung des Staates. Der Staat muß selbst handeln, und zwar nicht planlos, unterbrochen, beliebig, sondern ständig, zusammenhängend und organisiert. Es soll den Staat also auch interessieren, wie man organisieren muß, wie man ein Ergebnis erzielen kann, wann gehandelt werden muß und welche von den verschiedenen Lösungen sich als die bessere erweist und warum. Dies sind solche Relationen und Gesichtspunkte, die über den Wirkungskreis und die Grenzen des Rechts hinausgehen und für das Recht gleichgültig sind. Daher kommt es, daß — obwohl der Rechtsstaat die Anschauung der Verwaltung vom juristischen Gesichtspunkt aus zur Alleinherrschaft erhob und neben ihm eine Zeit hindurch jede andere Auffassung auch in den Hintergrund drängte — dies nicht von Dauer sein konnte und sich massenhaft und fordernd jene Probleme melden, die einer Lösung durch die Verwaltungswissenschaft harren, aber nicht Aufgaben des Verwaltungsrechts sind.

III. Um meine These zu beweisen, möchte ich im folgenden über den Lauf und die Ergebnisse mehrerer im Ungarischen Verwaltungswissenschaftlichen Forschungsinstitut durchgeführten Forschungen Rechenschaft ablegen, um auf Grund dieser abschließend einige allgemeinere Feststellungen zu treffen.

1. Die Verwaltung und die Menschen. In jahrelanger Arbeit prüften wir die wichtige Frage, wie die Menschen über die Verwaltung denken, mit anderen Worten, wie die Verwaltung von außen her betrachtet aussieht. Die Verwaltung gewöhnte sich an ihre egozentrische Einstellung, es ist ihr jedoch unmöglich, einer solchen Betrachtung von außen her gleichgültig gegenüberzustehen.

Die Verwaltung besteht wegen des Publikums, darin sind sich alle einig. Ob aber die Verwaltung dem Publikum alles bietet, wofür sie da ist, in dieser Hinsicht ist die Meinung jedoch nicht mehr so einheitlich. Die Verwaltung hat über sich selbst häufig eine andere Meinung als die Menschen, die über sie nachdenken. Wer von beiden recht hat, ist nicht leicht zu entscheiden. Man kann sagen, die Verwaltung ist heute schon eine Fachfrage, welche eben deshalb vom Laienpublikum meistens nicht beurteilt werden kann. Jedoch zu sagen, die Meinung des Publikums, der Menschen, über die Verwaltung sei gleichgültig, würde heißen, die Verwaltung sei doch nicht der Menschen, sondern ihrer selbst wegen da. Man kann auch behaupten, daß an dieser Frage sowohl die Verwaltung als auch die Menschen interessiert sind, also kein Teil unparteiisch ist. Und auch dies ist möglich. Die Entscheidung über die Frage wird dadurch noch sehr erschwert, daß die Organisation und Funktion der Verwaltung heute schon sehr entwickelt ist. Sie verfügt über staatliche, autonome, allgemeine und fachliche, sowie über Organe unterer und höherer Stufen. Was die verschiedenen Organe und deren Funktion anbelangt, mag die Meinung auseinandergehen. Es ist daher leicht einzusehen, daß es gar nicht möglich ist, über die Verwaltung auf andere Weise als induktive eine Meinung zu bilden. Wir müssen vorerst über jedes Organ einzeln und sodann über das Ganze unser Gutachten abgeben. Die Meinung der Menschen hinsichtlich der Verwaltung wird ausschließlich daraus gebildet, welche Meinung sie über jene wenigen Organe, mit denen

sie zu tun haben und über deren Funktion sie Erfahrungen sammeln, besitzen. Infolge des verschiedengradigen Ausmaßes ihrer Berührung mit der Verwaltung gestaltet sich die Meinung der Menschen über die Verwaltung zwangsläufig sehr verschieden. Wie vermag sich aus diesen individuellen Teilansichten eine allgemeine Meinung zu bilden? Und dazu noch eine gerechte? Gleichzeitig ist auch die Frage von Bedeutung, welches Gewicht dieser allgemeinen Meinung beigemessen wird. Wird sie auf die Verwaltung auswirken? Wieweit wird sie zur objektiven Wahrheit, zu den tatsächlichen Bedürfnissen und den unvermeidlichen, fachmäßigen Gesichtspunkten der Verwaltung im Einklang stehen? Diese Mannigfaltigkeit der Möglichkeiten bei einer Beurteilung der Verwaltung weist auf die Notwendigkeit hin, daß es eine Modalität zur objektiven Beurteilung der Verwaltung geben muß. Wenn wir uns umblicken, stellen wir mit Erstaunen fest, daß in der Verwaltung die richtige Beurteilung und ständige Kontrolle der Leistungen nicht gesichert und deren Fehlen bisher wenigen aufgefallen ist.

Es ist allgemein bekannt, daß wir, falls wir uns für die Leistungen der Verwaltung interessieren, als Antwort meist einen Hinweis auf irgendeine Rechtsregel erhalten. Wenn wir fragen, ob es Analphabeten gäbe, bekommen wir zur Antwort, es bestehe ein Gesetz über die allgemeine Volksschulpflicht. Wenn wir fragen, wie diese Gemeinde oder jene Stadt organisiert ist, antwortet man, so wie sie eben laut Gemeindegesetz sein muß. Dies zeugt gleichzeitig auch davon, daß man schematisiert und alle Gemeinden und Städte gleichmäßig behandelt, weil die für sie geltende Rechtsregel dieselbe ist. Daher werden die tatsächlichen Umstände vernachlässigt, durch die sich die Einheiten in der Wirklichkeit voneinander unterscheiden.

Diese Einstellung zeigt, daß die Verwaltung mit Rechten betrachtet und das Postulat der Rechtsregel mit dem Leben gleichgesetzt wird. Dies ist jedoch nicht richtig, weil die Wirklichkeit von der Anforderung, die immer 100%ig genommen werden muß, mit 5, 10, 20, 50 usw. Prozenten abzuweichen vermag und auch meist abweicht. Die juristische Beurteilung herrscht hauptsächlich bei den Verwaltungsbeamten vor. Die Menschen, das Publikum jedoch, die zum

Großteil keine Juristen sind, betrachten die Verwaltung nicht nach dem Recht, sondern nach ihren tatsächlichen Leistungen und Erfolgen. Der Unterschied zwischen dem Gesichtspunkt beider Beurteilungen ist groß. Es ist auch zweifellos, daß sich die Dimensionen der Verwaltung im Vergleich zur Vorkriegszeit oder der Jahrhundertwende, ihre Wichtigkeit, ihre Rolle als Staatsfunktion und die Art ihrer Beurteilung geändert haben. Die Verwaltung im Jahre 1940 ist eine andere als im Jahre 1880, und die öffentliche Meinung von heute unterscheidet sich auch von der vor 60 Jahren. Wenn wir diese Änderung außer acht lassen, so ist dies auch eine Quelle vieler Irrtümer zur Beurteilung der Verwaltung. Diese verschiedenen Gesichtspunkte begründen es vollauf, daß sich die Wissenschaft für die Möglichkeit einer objektiven, von Einseitigkeit freien Beurteilung der Verwaltungsfunktion interessiert, welche die sowohl aus dem Interesse der Verwaltung als auch des Publikums entstehenden Fehler vermeidet.

Die Gemeinde ist im allgemeinen die Berührungsfläche zwischen der ganzen Verwaltung und den Menschen. Die Menschen wohnen in den Gemeinden, die Ortsbehörde ist ihnen zunächst, und die Organe mittlerer und oberster Stufe sowie die Fachadministration sind gezwungen, sich an die Gemeinde zu wenden. Zum Studium des gegenseitigen Verhältnisses von Verwaltung und Publikum ist sie daher am besten geeignet. Ein wichtiger Gesichtspunkt der Beurteilung der menschlichen Handlung ist der Grad der Zufriedenstellung der Bedürfnisse, das Maß der Verwirklichung eines gesteckten Zieles, mit einem Wort der Erfolg (efficiency). Dieser Beurteilung vermag sich auch die Verwaltung nicht zu entziehen. Es waren hauptsächlich die angelsächsischen Völker, die diesen Gesichtspunkt der Verwaltung gegenüber immer geltend machten; als sie Ende des 19. Jahrhunderts, also später als die kontinentalen Staaten, auch zum berufsmäßigen öffentlichen Dienst übergingen, taten sie es nur im Interesse des größeren Erfolges. Bei ihnen hat der Rechtsstaat niemals eine dem kontinentalen Rechtsstaat ähnliche einseitige Rolle gespielt, was dadurch am besten bewiesen wird, daß der Ausdruck „Rechtsstaat“ im Englischen keine entsprechende Bezeichnung hat. Der Gesichtspunkt des Verwaltungs-

erfolges ist nicht zu vernachlässigen, er ist also neben dem juristischen oder auch ohne diesen gültig. Die Grundlage zur Unterscheidung des Erfolges ist, daß es unter den verschiedenen Arbeitssystemen und Verfahren immer eines gibt, das rascher und besser, nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch wirkungsvoller ist als die anderen. Diese unter allen beste Lösung (the one best way) muß aber entdeckt und im Wege der wissenschaftlichen Studie und Untersuchung zur Entfaltung gebracht werden. Die wissenschaftliche Betriebsleitung geht immer von konkreten Tatsachen aus, ermißt und vergleicht dieselben und ist bestrebt, festzustellen, mit wieviel Prozenten die Organisation und deren Leistungen von der besten abweichen. Die wissenschaftliche Betriebsleitung baut ihre Meinungen und Vorschläge also immer auf Tatsachen und Daten und nicht auf Gefühle und Hypothesen auf. Der Anspruch auf Erfolg ist also das Suchen nach dem Optimum und ein ständiges Streben nach Annäherung an dieses und ein ununterbrochener Kampf nach Verbesserung. Darum spricht man hier treffend von einer „science de l'optimologie“. Er ist mit der Stagnation, der Bequemlichkeit, dem Schaudern vor Initiative nicht zu vereinbaren. Für jene natürlich, die im ausschließlichen Dienst des Rechtsstaates aufgewachsen sind, bedeutet dieser einen neuen Gesichtspunkt. Er ist nicht die Alternative der Rechtmäßigkeit. Er schließt die Erhaltung der Errungenschaften des Rechtsstaates nicht aus. Das Recht ist ein Mittel, das Ziel die Befriedigung des Bedürfnisses. Das Recht ist Form und Rahmen, der Inhalt ist die Leistung, das Ergebnis. Wir sollen also die Errungenschaften des Rechtsstaates nicht von uns werfen, sondern müssen über sie hinausgehen und mit den Mitteln des Rechtes und außer dem Einhalten der Rechtsregeln auch nach dem Erfolg streben.

Die Verwaltung besteht also um der Menschen willen. Dadurch aber, daß mit Beginn der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts das Ideal des Rechtsstaates zur souveränen Stellung gelangte und um dieselbe Zeit zugleich das System des Berufsbeamtentums allgemein sich verbreitete, bestand die Möglichkeit und die große Gefahr, daß der Gesichtspunkt des Publikums vor den Augen der Verwaltung verblaßte. Sie hielt sich nicht das Publikum, sondern die Rechtsregel vor

Augen; sprach nicht über die Leistung, sondern über das Postulat der Rechtsregel und vermochte die Erfolge von den Erfordernissen nicht zu unterscheiden. So wurde es der Verwaltung zur Gewohnheit, das Leben ausschließlich vom eigenen Gesichtspunkt aus zu betrachten, und sah sich nicht von außen her mit den Augen des Publikums. Die Verwaltung ist den Menschen aber von außen her gesehen soviel wert wie ihre Leistungen, und nicht soviel, wieviel sie den Rechtsregeln nach taugen sollte. Die Verwaltung muß sich selbst von außen her sehen, um den Kontakt mit dem Leben neu zu finden und den Menschen nahe zu kommen. Hierzu ist es notwendig, daß sie von den Menschen mehr wisse, die Menschen besser kenne als bisher, ihre eigenen Leistungen messe, ihre eigenen Taten bestimme und diese mit den ebenso festgestellten Bedürfnissen der Menschen vergleiche. Sodann vermag die Verwaltung festzustellen, was sie durchführte, was sie davon schuldig blieb, was nur die Verwaltung durchzuführen vermag oder was sie auf sich nahm und was deshalb das Publikum von ihr erwartet. Die Verwaltung muß sich ändern, um an Stelle der Einseitigkeit der Rechtmäßigkeit die Synthese der Rechtmäßigkeit und des Erfolges immer zustande bringen zu können.

Das Ungarische Verwaltungswissenschaftliche Forschungsinstitut wählte zum Objekt seiner Untersuchung einen Landkreis<sup>1</sup>. Die Wahl fiel auf den Landkreis von Tata, dessen Sitz an der Eisenbahnlinie Budapest—Wien, 75 Kilometer von Budapest entfernt, liegt. Sein Gebiet beträgt 69309 Hektar, seine Einwohnerzahl 71740, die 26 Gemeinden bilden. Sein Gebiet ist teils flach und zur landwirtschaftlichen Bestellung geeignet, teils hügelig und mit Wäldern bedeckt. Die Bevölkerung ist nach Konfession, Nationalität und Profession gemischt. Auf seinem Gebiete befinden sich Großgrundbesitze, Großpachtungen, Fideikomnisse, Kleingrundbesitze und Kleinpachtungen sowie ein großes Kohlenbergwerk, das zu Tatabánya, das auch verschiedene industrielle Unternehmen schuf und zusammengefaßt über 10000 Angestellte beschäftigt. Die Untersuchung richtete sich zuerst auf die Grundlagen der Verwaltung. Darunter verstehe ich die Fest-

<sup>1</sup> S. Zoltán Magyary und Stefan Kiss: A közigazgatás és az emberek. (Die Verwaltung und die Menschen). Budapest 1939. 370 S. und 130 Beilagen.

stellung der geographischen Lage des Kreises, die Prüfung seiner Bevölkerung nach der Siedlungsart, stehende Bevölkerung, Bevölkerungsbewegung, nach der sozialen, hygienischen und wirtschaftlichen Lage, sodann das geschichtliche Entstehen des Kreises und der Gemeinden sowie die Untersuchung der sich auf den Landkreis beziehenden Rechtsregeln.

Im zweiten Teil erstreckte sich aber die Untersuchung auf die Prüfung des Verwaltungszustandes, abgedeutet die Organisation, die Funktion und die Unkosten der Verwaltung behandelnd, die Verwaltung immer so aufgefaßt, daß sie nicht nur die ortsbehördlichen und autonomen, sondern auch die im Landkreis zu findenden dezentrierten staatlichen Fachverwaltungen in sich vereint. Die Prüfung der sozialen Verhältnisse des Kreises haben wir auf die Vorführung der verschiedenen Lebensformen gegründet. Hierin kann man zwei Hauptgruppen unterscheiden: 1. die zu dem Bergwerk und Industriegebiet von Tatabánya gehörende Arbeiterschaft, ungefähr die Hälfte der Kreisbevölkerung; 2. die anderen, hauptsächlich Elemente der Urproduktion. Auch bei letzteren ist die Einwirkung des Bergwerks- und Industriegebietes auf die Lebensform zu beachten. Mit der Gestaltung der Verhältnisse des sozialen Lebens geht auch der Gesundheitszustand, der dieses kennzeichnet, Hand in Hand. Bei der Prüfung der Verhältnisse des öffentlichen Gesundheitswesens beschäftigten wir uns ausführlich mit der Frage der Umgebung (Material der Wohnhäuser, Dachwerk, Zahl und Wohndichtigkeit der Zimmer, Wasserversorgung, Elektrifizierung, Aborte, Volksernährung, Versorgung mit Leibwäsche usw.) sowie mit der Frage der ansteckenden Krankheiten und der Versorgung mit Ärzten.

Bei der Untersuchung der wirtschaftlichen Lage der Bevölkerung mußten wir uns separat mit der Lage der landwirtschaftlichen, der Bergarbeiter und anderen gewerbetreibenden Bevölkerung beschäftigen.

Bei der Prüfung der Lage der landwirtschaftlichen Bevölkerung mußten wir von den Bodenverhältnissen ausgehen. In Zusammenarbeit mit dem agrochemischen Lehrstuhl der Technischen Hochschule in Budapest waren wir in der Lage, eine detaillierte agrochemische Prüfung des ganzen Landkreisgebietes durchzuführen und auf Grund dieser Durch-

führung dessen agrochemische Landkarte im Maßstab 1 : 25 000 anzufertigen. Gleichfalls haben wir unter Miteinbeziehung der Mitarbeiter der landwirtschaftlichen Fakultät der Technischen Hochschule im selben Maßstab eine detaillierte Karte angefertigt, die die Bestellungszeige des Kreises erscheinen läßt und die auf Grund von Rain zu Rain stattgefunder Durchstreifung des ganzen Gebietes hergestellt wurde. Die Daten der 4000 Wirtschaften aus den 26 Gemeinden hat das Statistische Zentralamt eingehend aufgearbeitet, um die Häufigkeit der gemeindeweise charakteristisch wechselnden Betriebsgrößentypen auszuweisen. Eine unserer wichtigsten Aufgaben war das gründliche Studium der Zerteilung der zur landwirtschaftlichen Produktion besäten Gebiete des Landkreises, der Verhältnisse der Hauptprodukte zu den als Nebenprodukte angebauten Pflanzenarten, der die landwirtschaftliche Produktion stark beeinflussenden natürlichen und topographischen Gegebenheiten sowie der Besitzordnung des Landkreises, welches Studium wir außer Inanspruchnahme der uns zur Verfügung stehenden statistischen Daten auch an Ort und Stelle durchführten.

Auf Grund der so gewonnenen Daten haben wir gemeindeweise die charakteristischen Gruppen des Kleingrundbesitzsystems festgestellt. Ebenso haben wir uns eingehend mit der Lage, den Einkommensverhältnissen und dem Lebensstandard der besitzlosen landwirtschaftlichen Arbeiter und des auf dem Großgrundbesitz lebenden Gesindes befaßt. Wir sind auch auf die Rolle des Vieh- und landwirtschaftlichen Maschinen-Standes eingegangen.

Die Bergwerksbevölkerung des Kreises, die ein Siebentel der gesamten Bergwerksbevölkerung des Landes beträgt, ist fluktuierend und national gemischt. Auf dem Territorium des Kreises leben verstreut auch sonstige Kleingewerbetreibende unter ganz verschiedenen Lebensverhältnissen. Wir nahmen auch die Rolle, welche die Genossenschaften in der Wirtschaft der Kreisbevölkerung einnahmen, in Betracht.

Nach dieser eingehenden Schilderung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung waren wir in der Lage, die Organisation, die Funktion und Unkosten der Verwaltung mit der Lage und den Bedürfnissen der verwalteten Menschen vergleichen zu

können. Wir konnten feststellen, wieviele von diesen der Verwaltung bekannt waren und in welchem Verhältnis — objektiv betrachtet — ihre Leistungen zu den Bedürfnissen stehen. Wir haben die natürlichen Gegebenheiten und Lebensverhältnisse des Kreises so sehr beleuchtet, daß die Verwaltung mit ihrer ganzen Umgebung zusammen geprüft werden konnte. Die Feststellungen haben in ihrer Gesamtheit den vollen Querschnitt, eine röntgenartige Durchleuchtung der Kreisverwaltung gegeben, in welchem Maße wir bisher noch zu keiner Erkenntnis einer einzigen, so großen Verwaltungseinheit gelangten. Dieses Verfahren hat unser Wissen über die Verwaltung in einem Grade vertieft, den wir bisher nicht annähernd erreichen konnten.

Wenn wir die letzten Konsequenzen in der Gegenüberstellung von Verwaltung und Menschen zu ziehen versuchten, so mußten wir unterscheiden: 1. im Hinblick auf die Verwaltungsorganisation zwischen Organen, die im Kreise fungieren — also die staatlichen und autonomen Organe, einschließlich der Gemeinden —, und zwischen vorgesetzten Organen — also Organen mittlerer und oberster Stufe, einschließlich der Regierung; 2. im Hinblick auf die Funktion der Verwaltung zwischen dem, was die Verwaltung tut, weil ihr dies eine allgemeine Rechtsregel oder ein konkreter Dienstbefehl (Anordnung des Vorgesetzten, höherer Behörde) anordnet, wobei sie Vollzugsorgan ist, und zwischen dem, was sie aus eigener Initiative tut, ohne sich also mit einer höheren Weisung decken zu können.

Im Hinblick auf die Organisation war feststellbar, daß die Verwaltung in bezug auf eine Vervollkommnung der Verwaltungsorganisation und in bezug auf eine Anpassung an die wechselnden Verhältnisse kein entsprechendes Gefühl zeigt, Gemeindeverschmelzungen oder Organisationsumgestaltungen werden überhaupt nicht oder verspätet durchgeführt. Die Organisationsfragen gehen über den Wirkungskreis des Landkreises hinaus; die vorgesetzten Dienstbehörden hingegen, in deren Wirkungskreis die Entscheidung solcher Fragen fällt, sehen in ihnen häufig nur eine lokale Bedeutung und befassen sich mit ihnen erst dann, wenn die Initiative von unten her erfolgt. Die unterstellten Organe jedoch vermögen die not-

wendigen Lösungen teils wegen lokaler Machtverhältnisse, häufig auch aus Mangel an Erfahrung und weiterem Gesichtskreis nicht anzuregen; so kommt es, daß zur Lösung reife Fragen infolge dieses Trägheitsgesetzes lange Zeit ungelöst die Lebensverhältnisse belasten. Das Zusammenwirken der unteren und oberen Stufen der Verwaltung ist also unvollkommen. Die Verantwortung für diesen Zustand trifft heute stets das höhere Forum.

Wir haben auch auf dem Gebiet der Auslese des berufsmäßigen Verwaltungspersonals zum Teil unvollkommene Zustände vorgefunden. Ebenso fanden wir auch Organisationsmängel im Kreise der Fachverwaltungen. Die Mannigfaltigkeit der Verwaltungsgrenzen kommt vielerorten vor, ist auch bekannt, ihre Folgen pflegt man jedoch nicht so klar auszuweisen, wie wir das taten.

Die festgestellten Schwächen der Verwaltungsorganisation wirken sich nicht nur auf das Publikum, sondern auch auf die Organe der Verwaltung selbst nachteilig aus. Der Erfolg der Tätigkeit jedes Beamten hängt nämlich von zwei Faktoren ab: teils von der Organisation, deren Mitglied er ist, von seinen Mitarbeitern, von seinem Chef, teils von seinen eigenen Fähigkeiten und Leistungen. Den ersteren Faktor können wir der englischen Literatur entsprechend als Erfolg der Organisation (*operating efficiency*), den anderen als individuellen Erfolg (*individual efficiency*) bezeichnen. Der Erfolg des Amtes ist nicht die Summe der Erfolge der Einzelnen, weil es vom Erfolg der Organisation abhängt, ob die Einzelnen in ihren Leistungen 100% des Erfolges oder nur eine kleinere Stufe zu erreichen vermögen. Zum Beispiel nach der Verbindung zweier zusammengebauten Gemeinden besteht die Möglichkeit einer billigeren Verwaltung, eines besseren Haushalts als zuvor. Dafür waren aber die Gemeinden oder deren Leiter vor der Verbindung nicht verantwortlich, daß jedoch die Verbindung nicht zur rechten Zeit stattfand, dies mindert den Erfolg ihrer Tätigkeit herab. Diese Feststellung ist deshalb grundsätzlicher Bedeutung, weil die übertriebene Empfindlichkeit der Beamten gegenüber einer Kritik häufig ein Hindernis der Verwaltungsvervollkommnung bildet. Die Unterscheidung zwischen Erfolg des Einzelnen und der Organisation mag diesem

ein Ende bereiten, weil sie beweist, daß im Falle eines Organisationsfehlers die Kritik manchem Amte gegenüber auch dann berechtigt sein kann, wenn dessen Mitglieder einzeln Vorbilder der Pflichterfüllung sind.

Bei einer Prüfung der Funktionen der Verwaltung fällt der große Unterschied zwischen der Rolle des sogenannten Vollzugs und der Initiative auf. Die Verwaltung des liberalen Rechtsstaates ist bestrebt, „Vollzug“ zu sein, sich den Rechtsregeln anzupassen, gegen diese nicht zu verstoßen, was zur ständigen Vermehrung der Regeln des positiven Rechts, schließlich zu einer kaum übersehbaren Inflation führt. Die großen Nachteile, die aus der einseitigen Anwendung dieses Prinzips folgen, traten überall deutlich in Erscheinung. Die Verwaltung entwöhnte sich infolge dieser Einstellung, daß sie Vollzug sei, sowie infolge der Angst, eine Rechtsregel zu verletzen und dadurch in den Augen des Rechtsstaates den größten Fehler zu begehen, ganz der Initiative. Einerseits führte diese Vorsichtigkeit zu der Konsequenz, daß eine Rechtsregel am sichersten von dem nicht verletzt wird, der nichts unternimmt, andererseits brachte das Schaudern vor der Verantwortung es dahin, daß die Verwaltung, was sie auch tat, nicht geneigt war, aus eigener Initiative zu tun, sondern auf Befehl einer Rechtsregel oder einer oberen Behörde, also nur dann, wenn sie mit Berufung auf höhere Anweisung alle Taten zu rechtfertigen vermochte.

Bei der durch uns vorgenommenen Prüfung war festzustellen, daß die Kreisverwaltung im Hinblick auf den Vollzug im allgemeinen gut ist: so wie sie dem System nach sein soll. Dies ist deshalb eine wichtige Feststellung, weil sie beweist, daß der gewählte Landkreis sich zum Studium eignete. Die auf die Verwaltung sich beziehenden Feststellungen sind also allgemeiner Geltung, weil sie sich auf die gute Durchführung des bestehenden Systems gründen. Die Geltung der Feststellungen kann man also nicht damit umwerfen, daß das studierte Verwaltungssystem gut ist, nur im Landkreis zu Tata seine Durchführung schlecht sei. Jene Feststellungen also, die aus unserer Untersuchung (factfinding survey) hervorgehen, beziehen sich zum Großteil nicht auf einen Fall, sondern auf das System.

Die Erklärung dessen, daß die Initiative in der Verwaltung des liberalen Rechtsstaates eine ihrer Wichtigkeit entsprechende Rolle nicht erlangen konnte, hat auch darin ihren tieferen Grund, daß im System des Berufsbeamtentums die wesentliche Unterscheidung zwischen der Funktion des Chefs und des Untergeordneten vernachlässigt wurde. Wie das Verhältnis zwischen Chef und Untergeordneten im öffentlichen Dienst ist, so ist auch das Verhältnis in einem anderen Gebiet zwischen autonomer Behörde, hauptsächlich zwischen Ortsbehörde und den Menschen. Die autonomen Organe sind die Führer des Publikums in den wichtigsten Angelegenheiten öffentlichen Interesses. Falls sie diese Rolle nicht einnehmen, gibt es hierfür niemand anderen, der sie übernehmen könnte.

Zur Beurteilung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Publikum ist für den Großteil der Menschen der einzige oder wichtigste Gesichtspunkt die Art und Weise des Kontaktes der Verwaltungsbehörden zum Publikum maßgebend. Es ist zweifellos, daß die Prüfung dieser Frage in den Kreis der Ethnographie, Volkspsychologie und Erziehungslehre gehört. Sie wirft jedoch auch für die Verwaltungswissenschaft tiefgehende Fragen auf. Eine solche ist vor allem die Tatsache, daß sich der Wirkungskreis der Verwaltung im Vergleich zu der Zeit vor 100 Jahren außerordentlich erweitert hat. Die Verwaltung greift nach so vielen Richtungen in das heutige Menschenleben ein, daß sie zu seinem wichtigsten Faktor geworden ist. Der Verwaltungswirkungskreis dehnt sich immer mehr und mehr aus, weil sich jene Aufgaben vermehren, die bei der heutigen Entwicklung der Technik und des Kapitalismus nicht mehr der Einzelne, sondern nur die Gemeinschaft zu lösen vermag. Außerdem harret der Gemeinschaft die Erfüllung solcher Aufgaben, die zwar die Gemeinschaft nicht allein, aber besser zu lösen vermag als der Einzelne. Wie groß ist die Rolle der Verwaltung im Leben des Menschen von heute? Diese Frage bedeutet mit einem Worte: Welche sind die Grenzen der Verwaltung? Wie löst sie jene Fragen, die sie schon auf sich nahm; hat sie überhaupt schon alle Aufgaben übernommen, deren Lösung die Menschen von ihr erwarten? Eine weitere wichtige Frage ist, welchen Einfluß die Menschen auf diese heranwachsende Verwaltung ausüben

und ob die traditionelle Art des Einflusses: die territoriale Selbstverwaltung und das demokratische Wahlrecht, sich auch weiterhin eignen und zur Zufriedenstellung der an sie geknüpften Erwartungen genügen. Die Prüfungsergebnisse beweisen die Gleichgültigkeit des Publikums in bezug auf die öffentlichen Angelegenheiten, dessen kleines Interesse und wollten auch die Erklärung hierfür geben.

Wenn aber in der Verwaltung die aktive Mitwirkung des autonomen Elements schwach ist, dann wächst die Rolle und Verantwortung der bürokratischen Organe und der Beamten. So gerät die Verwaltung in die Lage, daß sie, ohne die aktive Mitwirkung der Menschen, einen Großteil der Aufgaben lösen muß, deren Lösung die Menschen im 20. Jahrhundert ohne die Verwaltung nicht durchzuführen vermögen. Der Erfolg ist davon abhängig, wieweit die Verwaltung die Verhältnisse, Bedürfnisse und Möglichkeiten der Menschen kennt. Wenn wir feststellen, womit sich die Verwaltung befaßt und womit nicht, worauf sie Einfluß hat oder nicht, wozu sie stark genug ist, wozu nicht, und falls sie hierzu zu schwach ist, wer stärker ist als sie, dann haben wir die Grenzen der Verwaltung fixiert. Aus diesen verschiedenen Tatsachen ergeben sich die wesentlichen Unterschiede des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Menschen. Obwohl die gültigen Rechtsregeln die gleichen sind, vermögen innerhalb ihres Rahmens oder sogar gegen sie Lösungen verschiedenen Wertes zustande zu kommen. Nur bei Beachtung aller dieser Umstände vermögen wir zu beurteilen, wie die Verwaltung von außen her, mit den Augen der Menschen gesehen, aussieht.

Die Säumnisse der Verwaltung kommen zum überwiegenden Teil in jenem Sektor vor, in welchem die Verwaltung kein Vollzug ist, sondern wo sie nach freiem Ermessen handelt oder diese Tätigkeit versäumt. Sie handelt, wenn sie Verantwortungsfreudigkeit, Initiative, Mehrwissen, Mut und die zur Verwirklichung nötige Energie aufbringt. Wenn nicht, so beruhigt sie sich selbst damit, daß sie vollbrachte, was ihr befohlen war, also nichts versäumte. Sie hat aber doch versäumt: vielleicht nicht gegenüber ihren Vorgesetzten, aber bestimmt den Menschen, dem Publikum gegenüber. Die Säumnisse der verschiedenen Organe bilden zusammengenommen die Säumnisse

der Verwaltung, die bewußt oder unbewußt in der Meinungsbildung der Menschen über die Verwaltung alle sehr ins Gewicht fallen.

Wenn die Verwaltung an Stelle der Menschen an alles denkt und alles verwirklicht, was den lokalen Verhältnissen am besten entspricht, dann werden die Menschen gesünder, weniger arm sein, ihr Schicksal beginnt sich zu bessern, und so nimmt auch die Nation an Kraft und Reichtum zu. Wenn die Verwaltung an alle diese Tatsachen nicht denkt oder nichts davon verwirklicht, so bringt sie die Menschen und die Nation um die Erfolge. Eines ist sicher, die Verwaltung darf nicht behaupten, daß sie wegen Mangel an Wirkungskreis nicht mehr zu tun vermochte, als sie bisher tat.

Wir haben gesehen, daß die Berührungsfläche zwischen Verwaltung und Publikum die Ortsbehörde, die Gemeinde ist. Die Anordnungen aller höheren staatlichen und autonomen Organe gelangen im Wege der Gemeindebehörden zur Bevölkerung. Diese höheren Anordnungen kommen aber zum überwiegenden Teil nicht so zustande, daß die erlassende Behörde über jene Kenntnis der Verhältnisse der Menschen verfügen könnte, über die die lokalen Organe verfügen. Aber die Kenntnis des Sachverhalts der Ortsbehörden ist auch nicht vollkommen, weil sie in der Regel nur empirisch und lokal ist, nicht aber systematisch und vergleichend. Auch ein Großteil der in unserer Untersuchung gesammelten Daten war vorher den Ortsbehörden unbekannt. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß die vorgesetzten Behörden sowie alle Ministerien Fachbehörden sind, und wenn sie auch über die vollkommene Kenntnis der lokalen Verhältnisse verfügen und solche Anordnungen erlassen können, die den Bedürfnissen der Gemeinde beziehungsweise des Landkreises von ihrem Fachgesichtspunkt aus vollkommen entsprechen, können sie doch nicht wissen, welche Verfügungen seitens der anderen Ministerien und Fachbehörden getroffen und welche anderen Ansprüche an die gleichen Menschen gestellt werden. Zur Übereinstimmung der seitens der verschiedenen Ministerien und Fachbehörden erlassenen Anordnungen, die alle die gleichen Menschen betreffen, ist die kommunale Selbstverwaltung, die Ortsbehörde, berufen, die eine bessere Kenntnis

der Tatsachen hat, weil sie den fernstehenden höheren Behörden gegenüber in der Kenntnis lokaler Angelegenheiten und Bedürfnisse überlegen ist. Die höhere Behörde erwartet eben darin die Ergänzung seitens der Ortsbehörde. Die entsprechende Beleuchtung und Veranschaulichung der je nach Landschaften oder Provinzen verschiedenen Verhältnisse können die Zentralbehörden nur von unten her erhalten. Die oberen Instanzen sicher darüber zu informieren, ist die tatsächliche Berufung der kommunalen Selbstverwaltungen. Heute besteht die Tendenz, daß die verschiedenen Fachverwaltungen, alle Ministerien ihre dezentrierten Fachorgane entsenden, und zwar bis hinab zu den Landkreisen, manchmal sogar bis zu den Gemeinden. Der Distriktsarzt besieht aber den Körper, der Seelsorger die Seele des Menschen, das Unterrichtswesen dessen Geist, der Tierarzt das Pferd und die Kuh, der landwirtschaftliche Inspektor seine Landwirtschaft, die Forstdirektion seinen Wald, der Gewerbeinspektor seine Maschinen, ein anderes Organ seine Straßen, die Finanzverwaltung seine Tasche. Es gibt niemanden, der den ganzen Menschen, die Menschen, das Publikum vertreten kann. Die Menschen jedoch, wenngleich nicht fachgebildet und einfach, sehen das Fragmentarische und die Zerrbilder, die sich aus diesen Teilen ergeben. Deshalb sind sie der Verwaltung gegenüber skeptisch, mißtrauisch und oftmals verschlossen. Diese Meinung können sie jedoch nicht zum Ausdruck bringen, weil sie fühlen, daß sie Fachleuten gegenüberstehen, die ihnen in ihrem Fach überlegen sind. Die Berufung der Ortsbehörde und der Selbstverwaltung ist, den Menschen den Fachverwaltungen gegenüber fachmäßig zu vertreten. Wenn sie dazu fähig sind, dann wird die Integration der Verwaltung zum Menschen erfolgen, was ungelöst bleibt, wenn die Selbstverwaltung dieses Problem nicht zu lösen vermag. Ohne diese Lösung wird jedoch das Verhältnis zwischen Verwaltung und Menschen nicht zufriedenstellend und die Meinung der Menschen über die Verwaltung nie beruhigend sein. Die Verwaltung wird jedoch von all dem keine Kenntnis nehmen und kann dem Übel nicht abhelfen.

2. Eine andere Untersuchung des Instituts hatte die Prüfung des Stadtbegriffes zur Aufgabe. Die Gemeinden,

in denen die Menschen wohnen und die die Berührungsfläche zwischen Verwaltung und Menschen bilden, sind verschiedenartig, und zwar nach Gebietsfläche, Seelenzahl, Bevölkerungsdichte, Stadtbild, technischer Versorgung, kultureller und wirtschaftlicher Bedeutung. Dementsprechend sind sie vom schlafenden Dorfe an bis zur Weltstadt auf einer breiten Skala placiert. Diese Unterschiede nimmt das Verwaltungsrecht nicht zur Kenntnis. Das ungarische Recht verfährt dermaßen, daß es Klein- und Großgemeinden unterscheidet, die zu einem Landkreise gehören, ferner Städte, wovon ein Teil kreisfreie Städte, die zusammen mit Landkreisen den Komitaten unterstehen, ein anderer Teil jedoch komitatsfreie Städte sind. Die kreisfreien Städte sind aufzufassen als ein Kreis, der aus einer einzigen Gemeinde besteht, die komitatsfreien Städte als Komitate, die aus einer einzigen Gemeinde bestehen.

Die neue Deutsche Gemeindeordnung läßt eine solche Unterscheidung außer acht. Die Deutsche Gemeindeordnung schafft einheitliches Recht für alle deutschen Gemeinden, kennt also eine prinzipiell unterschiedliche Gestaltung der Verfassung für einzelne Arten von Gemeinden, insbesondere für Städte einerseits und für Landgemeinden andererseits, nicht mehr<sup>1</sup>.

In bezug auf Verfassung der Gemeinden gibt es also keinen Unterschied. Die Verwaltung vermag aber ihre Aufgaben nicht zu bewältigen, kein Ergebnis zu erzielen, wenn sie die tatsächlichen Unterschiede außer acht läßt, und ist daher gezwungen, nicht nur Gemeindetypen festzustellen, sondern sich auch mit den größeren individuell zu befassen, da in Wirklichkeit doch ein Unterschied zwischen Dorf und Stadt besteht.

Die ungarische Gesetzgebung erbrachte im Jahre 1937 ein neues Gesetz über die Stadtregulierung und das Bauwesen. Demgemäß muß jede Stadt ihren Stadtentwicklungsplan feststellen und im Interesse desselben das zur städtischen Ausgestaltung vermeinte Gebiet bestimmen. Das Gesetz enthält damit im Zusammenhang zahlreiche Rechtsverfügungen in bezug auf Grundaufteilung, Grundgrenzordnung, Grundumformung, Enteignung und Bauwesen. Das Wesentliche ist

<sup>1</sup> Surèn-Loschelder, Deutsche Gemeindeordnung 1935, S. 124.

jedoch, daß, falls wir einen Plan zur Stadtentwicklung entwerfen und das zur städtischen Ausgestaltung notwendige Gebiet feststellen wollen, mit anderen Worten: falls die Verwaltung Städte schaffen beziehungsweise die Ausgestaltung von Städten fördern will, sie sich darüber im klaren sein muß, was eine Stadt überhaupt ist. Es ist kein Zufall, daß das Gesetz die Definition der Stadt nicht enthält. Die Verwaltung vermag es aber nicht zu entbehren, daß sie in dieser Frage mit einheitlichen Begriffen arbeite.

Das Ungarische Verwaltungswissenschaftliche Institut interessierte die prinzipielle Bedeutung dieser Frage, es beschäftigte sich auf Ersuchen des Vorsitzenden des Landesverbandes Ungarischer Städte, des Bürgermeisters der Hauptstadt Budapest, eingehend mit ihr. In seinen Untersuchungen verwendete das Institut auch hier das von einer Bestandsaufnahme ausgehende induktive System. Eine Aufgabe solchen Ausmaßes erforderte natürlich viel Arbeit und erhebliche Unkosten. Das Verrichten der Arbeit ist jedoch im Endergebnis nur eine Frage der Organisation. Das Institut konnte in all seinen Arbeiten die Frage der Organisation immer lösen, und die Beschaffung der erforderlichen Deckung aus Verwaltungsquellen (interessierte Ministerien, Universität, die Hauptstadt Budapest usw.) gelang immer ohne Schwierigkeiten.

Bei Klarstellung des Begriffs der ungarischen Stadt sind wir wie folgt verfahren:

Wir haben alle komitatsfreien und kreisfreien Städte ohne Rücksicht auf ihre Seelenzahl untersucht (es gibt unter ihnen solche unter 10000 Seelen), zweitens die 10000 Seelen erreichenden Siedlungen auch dann, wenn sie keinen städtischen Charakter, sondern einen solchen einer Großgemeinde hatten, selbst dann, wenn mehrere zusammengebaute, aber selbständige Gemeinden zusammen eine Einwohnerzahl von 10000 Seelen erreichten. Drittens mußten wir seiner Eigenart halber das Problem Budapests und Umgebung als metropolitan districts untersuchen, wo wir in einem Umkreis von 40 km Radius alle Gemeinden und Städte, insgesamt 113 Gemeinden, zum Gegenstand unserer Untersuchung machten. Unsere Untersuchung erstreckte sich also auf 220 von 4500 Gemeinden Trianon-Ungarns und von denen auf die 150 wichtigsten. Die

Einwohnerzahl der untersuchten Gemeinden belief sich auf 40% der Gesamtbevölkerungszahl des Landes. Im Laufe unserer Untersuchung breiteten wir uns wegen Feststellung des Stadtcharakters der Gemeinden auf folgende Elemente aus: 1. Die Aufteilung der Bevölkerung nach Beruf. Wir haben aus den statistisch festgestellten 11 Berufszweigen 3 Gruppen gebildet: a) Agrarbevölkerung, b) Handels- und Gewerbetreibende, im Verkehrswesen und Bergbau beschäftigte Bevölkerung, c) die sogenannte Kulturschicht, die die geistigen Berufe, den öffentlichen Dienst, die Rentner, die Kapitalisten und Hausangestellten in sich zusammenfaßt. Demzufolge haben wir die untersuchten Städte in eine Rangordnung stellen können, und es zeigte sich, daß in einem Teil derselben die Agrarbevölkerung sich auf eine hohe Zahl beläuft, manchmal die absolute Mehrheit ausmacht, und diese entfallen alle auf die große ungarische Tiefebene. Bei einem anderen Teil überwiegt der Prozentsatz der Gewerbetreibenden, wodurch diese Städte den Charakter einer Industriestadt erhalten. Solche sind der Ring um Budapest, sowie in anderen Gebieten des Landes die Bergwerks- und Industriezentren. In der dritten Gruppe ist der Prozentsatz der landwirtschaftlichen Bevölkerung unbedeutend, die der Gewerbetreibenden in der Mehrheit, jedoch die Verhältniszahl der Kulturschicht auch hoch. Hierher gehört Budapest und ein Teil der komitatsfreien und kreisfreien Städte, die auch in anderen Beziehungen die größte Entwicklung aufweisen.

2. Die ständige Abgrenzung des Innengebietes und der Peripherie, des Intravillans und des Extravillans, weil wir zu ganz verschiedenen Ergebnissen gelangen, wenn wir Gebiet und Einwohner des Extravillans zu jenen des Intravillans hinzuzählen, als wenn wir dies nicht tun. Zur städtischen Ausbildung kann auch nur das Innengebiet in Frage kommen. In dieser Hinsicht gibt es aber keine Rechtsregel, die bei Festlegung der Grenzen für das Innengebiet der einzelnen Städte maßgebend wäre. Es existieren auch keine Gemeindegesetze, die eine solche Festlegung überall vorgesehen hätten, und die alten Feststellungen haben mit der Entwicklung der Städte nicht immer Schritt gehalten. Daher qualifizierten die verschiedenen Ministerien und Behörden in ihren Verfügungen

bezüglich ein und derselben Stadt des öfteren andere Gebiete als Innengebiet. Diese Frage erreicht bei einem Teil der ungarischen Städte eine besondere Bedeutung. Die Städte der Tiefebene besitzen weite Grenzen, große Gebiete, und ein Großteil der Bevölkerung wohnt ständig auf diesen in verstreuten Gehöftssiedlungen. Hier erreicht die Seelenzahl der Gesamtbevölkerung des Extravillans 30 bis 50% der Gesamtbevölkerung der Stadt. Die Volksdichte des Innengebiets ist in diesen Städten der Tiefebene viel niedriger als in den Städten der anderen Landteile.

3. Zu den wichtigen Kriterien einer Stadt gehört die Art der Bebauung und des Straßenausbaues sowie der Grad der öffentlichen Versorgungswerke. Die Bebauung bedeutet die entsprechende Verwendung des Stadtgebietes sowie die richtige Bauführung und auf Grund derselben die Gestaltung eines richtigen Stadtbildes. Die Verwirklichung dieser Aufgaben ist eine der am meisten ins Auge fallenden Offenbarungen der Wirtschaftskraft und Kultur einer Stadt und demzufolge das internationale Maß zur Feststellung des Stadtcharakters. Das Ungarische Verwaltungswissenschaftliche Institut erhielt diese Daten nicht fertig, es war gezwungen, dieselben zu sammeln. Das in Betracht kommende Material haben wir in drei Hauptgruppen geteilt, die jede für sich auf eine eigene Kartenskizze gebracht wurde. Diese Hauptgruppen waren: a) Die Art und Weise der Bebauung, b) Die Bedeckung der Straßen und Bürgersteige, c) Die Versehung mit öffentlichen Werken und die Verkehrsmittel. Die Art und Weise der Bebauung haben wir gruppiert nach mehrstöckiger, einstöckiger, ebenerdiger Bebauung in geschlossenen Reihen, nach villenartiger stöckiger, villenartiger ebenerdiger Bebauung, Bebauung in halbgeschlossenen Reihen (in Vorstädten) und dorfmäßiger Bebauung (mit Wirtschaftshöfen). Den Straßen- und Bürgersteigbau haben wir in vier Gruppen geteilt. Bei der Versehung mit öffentlichen Werken bemerkten wir, wie große Gebiete mit Elektrizität, Gas- und Wasserleitung und Kanalisierung versehen sind. Für den Verkehr haben wir die Straßenbahn- und die Autobuslinien in Betracht gezogen. Zum Zwecke der Aufnahme bedienten wir uns der Landkarte des Maßstabes 1:10000, auf welcher

1 cm = 100 m und ein cm<sup>2</sup> = 1 ha ist. Es standen uns natürlich nicht von allen Städten Landkarten in diesem Maßstabe zur Verfügung. Die Umarbeitung dieser Karten auf den angeführten Maßstab war auch eine Aufgabe des Instituts. Unter Verwendung dieser Landkarten wurde seitens der Emissare des Instituts sodann in allen erforschten Städten, von Straße zu Straße, von Haus zu Haus die Bebauung eingezeichnet und der Zustand der Straßen und Bürgersteige festgestellt. In jenen Gemeinden, die mit öffentlichen Werken versehen waren, stellten die bezüglichen Daten die technischen Ämter der Städte zur Verfügung. Diese ganze topographische Aufnahme wurde im Laufe der Jahre 1938/39 angefertigt. Mit Aufnahme der Daten war nur der erste Teil des gesteckten Zieles zu erreichen. Übrig blieb noch, das Material in solcher Richtung aufzuarbeiten, daß es zum Vergleich und Gewinnen eines allgemeinen Bildes geeignet sei. Mit Aufarbeitung der Straßenbedeckung und Bauarten erbrachten wir eine Wertdarstellung des äußerlichen Stadtbildes. Unser Ziel war jetzt festzustellen, welches Gebiet vom Gesichtspunkt der Stadtentwicklung aus als mehr oder weniger wertvoll anzusehen ist und welche den höheren Grad der Stadtentwicklung bereits erreichten und welche noch auf niedriger Stufe stehen. Die Variationen der in Wertsysteme gefaßten Bauarten und der ebenso in Wertangordnung gefaßten Straßenbedeckungen haben wir in einem mehr oder weniger mechanisierten System in 12 Wertklassen eingereiht. Die in 12 Wertgruppen gefaßten Gebiete ergeben summiert das reine Wohngebiet der Stadt. Zu diesem reinen Wohngebiet kommen noch die in das Wohngebiet eingekilten oder sich ihm unmittelbar anschließenden grünen Flächen und separat eine Gruppe, die wir ebenfalls als Gebiet städtischer Verwendung betrachten müssen, die wir aber nicht zum reinen Wohngebiet zu zählen vermögen, nämlich die Gruppe der Industriegebiete. Hierzu zählten wir außer den Industriegebieten engeren Sinnes das Gebiet der Lagerhäuser, Häfen, Eisenbahnstationen usw. Das in 12 Wertgruppen gefaßte reine Wohngebiet, die grünen Flächen und die Industriegebiete sind jene Daten, die sich zur Aufarbeitung und zum Vergleich nach Städten und nach Staaten eignen. Im Interesse dessen hat das Institut diese

Gebiete nach absolutem Wert sowie städteweise prozentual und die gewonnenen Werte auch in graphischer Form aufgearbeitet. Ebenso fand die Aufarbeitung der öffentlichen Werke und des Verkehrs auf Grund genauer Gebietsberechnung statt.

Der Zweck dieser Aufarbeitung ist, auf festgestellten Tatsachen beruhende, zahlenmäßig auszudrückende Rangwerte zu erhalten, auf Grund welcher die Städte in eine objektive Rangordnung zu bringen sind. Dies ist auch geschehen. Auf diese Weise ist es möglich, unter Ausschluß des subjektiven Elements jene Fragen zu beantworten, welche Stadt bei Beachtung all ihrer Daten auf einer höheren städtischen Entwicklungsstufe steht, oder auf welcher Stufe sie bei Amtsantritt und bei Abgang eines Bürgermeisters zu stehen vermag. Dessen prinzipielle Bedeutung ist, daß Methoden und Maßstäbe gefunden werden können, um den Erfolg der Verwaltung genau feststellen zu können.

3. Ein weiteres wichtiges Thema, mit dessen Untersuchung ich mich Jahre hindurch beschäftigte, ist die Rolle der Chefs in der Verwaltungsorganisation und ihrer Verantwortung für den Erfolg der Verwaltung. Diese Frage spitzt sich in der Frage der Leitung des ganzen Verwaltungsapparates zu. Über das Ergebnis dieser Studien hatte ich schon Gelegenheit, Rechenschaft abzulegen, deshalb sei es mir gestattet, diese als bekannt zu betrachten und darauf hinzuweisen<sup>1</sup>.

IV. Obige Themen beweisen, daß die Verwaltung zahlreiche Probleme hat, auf die die Rechtswissenschaft die Antwort nicht zu geben vermag. Man kann behaupten, daß die wichtigsten Obliegenheiten der Verwaltung heute nicht einmal in juristischer Richtung zu finden sind. Die Leistungen der Verwaltung hängen heute nicht vom Wollen, sondern vom Können ab<sup>2</sup>. Die Fragen, mit denen sich die Verwaltungsrechtswissenschaft beschäftigt, genügen nicht, um das Können

---

<sup>1</sup> S. Zoltán Magyary: Die starke Exekutive. Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften, Bd. 97, S. 688ff. Derselbe: Verwaltungsgeneralstab — Wirtschaftsgeneralstab. Deutsche Verwaltung. 1937.

<sup>2</sup> S. Hans Frank: Technik des Staates. Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht. 1941. S. 2.

der Verwaltungswissenschaft zu steigern. Wenn sich die Wissenschaft auch fernerhin darauf beschränken will, sich für die Verwaltung nur vom juristischen Gesichtspunkte aus zu interessieren, dann wird sie der Verwaltung viel schuldig bleiben. Die Verwaltungslehre, das Erkennen der Probleme Lorenz von Steins entsprechen diesem Bedürfnis. Seine Lösungen können natürlich nur mit dem damaligen Maßstab, mit dem damaligen Stand der Wissenschaft und Technik rechnen.

Was Stein sagte, das trifft auch meist für heute noch zu, hält stand, genügt aber nicht mehr. Den Gedankenkreis der scientific management verbindet eine enge Verwandtschaft mit seiner Verwaltungslehre.

Die Frage ist, womit ist es zu erklären, daß die verwaltungsrechtliche Anschauung auf dem Kontinent die Anschauung vom Gesichtspunkt der Verwaltungslehre aus für Jahrzehnte in den Hintergrund drängen konnte. Ich glaube, die Erklärung ähnelt jener, die E. R. Huber in seiner Studie: „Die Deutsche Staatswissenschaft“<sup>3</sup> in bezug auf andere Fragen im Jahre 1934 gegeben hat. Die Atmosphäre der relativen Stabilität, der normalen Verhältnisse des Staates des 19. Jahrhunderts war zur weitgehendsten Annäherung an die Idee des Rechtsstaates geeignet. Das Recht in seiner positiven Form versteift die Situationen und die Rechtsverhältnisse. Es sind meist außerhalb der Rechtsregeln und selten solche in den Rechtsregeln liegende Gründe, die zu ihrer Änderung führen. Das Gedankensystem des Rechtsstaates, das vor dem Weltkrieg als Ergebnis einer Entwicklung von 100 Jahren herrschte, vermochte seine Alleinherrschaft seitdem nicht mehr aufrechtzuerhalten, hauptsächlich infolge der inzwischen eingetretenen und mit dem Anwachsen der Ansprüche verbundenen großen Änderungen, es verlangten jetzt schon die großen Ansprüche ihre Anerkennung, die sich an Organisation und Tätigkeit der Verwaltung richteten. Die Verwaltungsrechtswissenschaft konnte in einem stationären Zeitalter aufblühen und wurde zur Zeit der dynamischen Umgestaltung der Verwaltung in den Hintergrund gedrängt. Der Lauf der Verwaltungszunahme vergrößerte ihren Wirkungs-

<sup>3</sup> Vgl. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 95, S. 1 ff.

bereich unermesslich und hat ihre Eigenart im ähnlichen Maß umgestaltet, wie auch der Fortschritt der Maschinen und Technik den Krieg umgestaltete. Diese Umgestaltung ist derart tiefgehend, daß sie auch den Kreis der Verwaltungswissenschaft weit ausdehnte. Eine Erkenntnis dieser Tatsachen verbreitet sich allerdings schwer, weil die heutigen Berufsbeamten und namentlich die ältere Generation, die die führenden Stellen einnimmt, sich im Zeitalter des Rechtsstaates entwickelten. Sein Ideengut war der erste einheitliche, geistige Gedankenkreis, den sie in sich aufnahm, als sie ihre Ausbildung erhielt. Dies bezieht sich teilweise vielleicht auch auf die Pflege der Wissenschaft. Aus der vorurteilslosen Untersuchung der Tatsachen geht indessen einwandfrei hervor, daß die Zeit des Monopols des Verwaltungsrechtes abgelaufen ist und an dessen Stelle nicht die Verwaltungslehre als Alternative, sondern die Verwaltungswissenschaft als Synthese beider treten muß.