

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 15

FRITZ MORSTEIN MARX

# Amerikanische Verwaltung

Hauptgesichtspunkte und Probleme



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Fritz Morstein Marx · Amerikanische Verwaltung**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 15**

# Amerikanische Verwaltung

Hauptgesichtspunkte und Probleme

Von

Prof. Dr. Fritz Morstein Marx



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1963 Duncker & Humblot, Berlin**  
**Gedruckt 1963 bei Hans Winter Buchdruckerei, Berlin 61**  
**Printed in Germany**

DEM WANDERNDEN GEIST

anschaulich verkörpert in  
Virginia, Tommy und Bobby



## Geleitwort

Dieses Buch ist aus einer Gastvorlesung hervorgegangen, die der Verfasser im Sommersemester 1962 unter der Bezeichnung „Die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in den USA“ an unserer Hochschule gehalten hat. Rektor und Senat der Hochschule waren der Meinung, daß der in der Vorlesung behandelte Gegenstand auch für einen breiteren deutschen Leserkreis von Interesse sein müßte, und haben den Verfasser deshalb darum gebeten, seine Vorlesung zur Veröffentlichung in der Schriftenreihe unserer Hochschule zur Verfügung zu stellen. Der Verfasser hat sich der dazu erforderlichen Überarbeitung seines Vorlesungstextes bereitwillig unterzogen. Das Ergebnis dieser Arbeit ist das vorliegende Buch. Es hat die gleiche Frische und Anschaulichkeit der Darstellung, die den Stil der Vorlesung auszeichnete.

Die amerikanische Verwaltung ist ein Gegenstand, über den es im deutschen Schrifttum an einer zusammenfassenden Darstellung fehlt. Bei der Bedeutung, die der Kenntnis der amerikanischen Verhältnisse, auch in der Verwaltung, für das Verständnis mancher, einem deutschen Betrachter sonst unverständlicher Vorgänge beizumessen ist, füllt das Buch daher eine wirkliche Lücke in diesem Schrifttum aus. Allein schon als Informationsquelle wird es wertvolle Dienste leisten.

Es ist aber zugleich ein ausgezeichnetes Beispiel für die Fruchtbarkeit der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, die der Verfasser besonders pflegt. Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im modernen Staat, die durch die Verfassung und die politischen Verhältnisse geprägte Ordnung der Verwaltung und die vielfältigen Formen des Verwaltungshandelns führen in den Vereinigten Staaten zu ähnlichen Problemen wie anderwärts, so daß die dort gefundenen Lösungen auch für den Kenner der deutschen Verwaltung von großem Interesse sind. So lernt der deutsche Leser dieses Buches nicht nur die Struktur und die Dynamik der amerikanischen Verwaltung kennen, sondern kann wie in einem Spiegel auch die besondere Lage der deutschen Verwaltung schärfer sehen, als ihm das bisher möglich war. Für eine solche vergleichende Betrachtungsweise gibt das Buch zahlreiche nützliche Anregungen, ohne dem Leser die amerikanische Verwaltung als Vorbild anzupreisen.

Daß der Verfasser dieses Buches wie kein anderer dazu geeignet war, einem deutschen Leser die amerikanische Verwaltung nahezubringen, erklärt sich daraus, daß er selbst in der deutschen Verwaltung (der



Freien und Hansestadt Hamburg) groß geworden ist, aber viele Jahre lang die amerikanische Verwaltung studiert und in ihr als Mitarbeiter im Budget-Büro des amerikanischen Präsidenten gearbeitet hat. In den letzten Jahren war er Professor of Political Science und Dean of Administration am Hunter College der Städtischen Universität New York, nachdem er zuvor eine Forschungsprofessur an der Universität Princeton innegehabt hatte. Seit dem 1. November 1962 ist er ordentlicher Professor für vergleichende Verwaltungswissenschaft und öffentliches Recht an unserer Hochschule.

Ich entspreche gerne seiner Bitte, auch an dieser Stelle seinen Dank auszudrücken an die Kollegen der Hochschule, die ihm ihren Rat geliehen haben, insbesondere die Herren Erich Becker, Hartwig Bülck, Hans Ryffel und Reinhard Schaeder, ferner dem damaligen Rektoratsassistenten Assessor Dr. Georg Roth für sorgfältige Durchsicht des Manuskriptes und verständnisvolle Anregungen und an Fräulein Helli Pfertner, die ihm bei der Vorbereitung der Drucklegung ausgezeichnete Dienste geleistet hat.

Professor Dr. Carl Hermann Ule

## Inhalt

|   |        |
|---|--------|
| <i>Erstes Kapitel: Einleitung</i> .....   | 11     |
| Weshalb amerikanische Verwaltung? .....   | 11     |
| Was lernt man von anderen? .....  | 13     |
| Was ist Verwaltung? .....   | 15     |
| Irrweg in den Wohlfahrtsstaat? .....  | 18     |
| Rechtsstaat und Verwaltungsgeist .....  | 19     |
| <br><i>Zweites Kapitel: Historische Erwägungen</i> .....  | <br>24 |
| Das Primat der Gesellschaft .....   | 24     |
| Der gebundene Staat .....   | 26     |
| Volksnahe politische Willensbildung .....   | 28     |
| Mißtrauen gegenüber der Autorität .....   | 29     |
| Das Ideal der Laienverwaltung .....   | 31     |
| Planungsstaat und freie Wirtschaft .....  | 32     |
| Der Werdegang des Beamtentums .....   | 34     |
| Unbeantwortete Fragen .....   | 36     |
| <br><i>Drittes Kapitel: Verfassungspolitische Grundlagen der Verwaltungs-<br/>    ordnung</i> ..... | <br>41 |
| Der dualistische Bundesstaat .....  | 41     |
| Der zusammengeschweißte Bundesstaat .....   | 46     |
| Die Stellung der Gemeinde .....   | 51     |
| Der öffentliche Dienst .....  | 55     |
| Verwaltungskontrolle durch die Volksvertretung .....  | 57     |
| Die justizstaatliche Ordnung .....  | 62     |
| <br><i>Viertes Kapitel: Ursprung und Thesen der Reformbewegung</i> .....                            | <br>67 |
| Auflehnung der Oberschicht .....  | 67     |
| Freie Untersuchungsgremien .....  | 72     |
| Überwindung der Verantwortungslosigkeit .....   | 75     |
| Stärkung der Exekutive .....  | 76     |
| Zivile Stabsentwicklung .....   | 78     |
| Versachlichung und Überparteilichkeit .....   | 79     |
| Der Zwang des Faktischen .....  | 81     |
| Organisation der Berufsinteressen .....   | 84     |
| Der Drang in die Schablone .....  | 87     |

|  |     |
|--|-----|
| <i>Fünftes Kapitel: Formen der Verwaltungsorganisation</i> ..... | 91  |
| Erzielung der Arbeitsteilung .....                               | 91  |
| Behördenfülle und Zusammenfassung .....                          | 95  |
| Aufbau der Großbehörde .....                                     | 99  |
| Kollegiale Wirtschaftsregelung .....                             | 103 |
| Die staatliche Gesellschaft .....                                | 105 |
| Das Mandat zur Reorganisierung .....                             | 108 |
| <i>Sechstes Kapitel: Mittel der Verwaltung</i> .....             | 112 |
| Wie kommt es zur Entscheidung? .....                             | 112 |
| Das Gebot der Gesetzmäßigkeit .....                              | 117 |
| Unterrichtung der Öffentlichkeit .....                           | 121 |
| Vermeidung des Formellen .....                                   | 124 |
| Meinungsaustausch und Urteilsbildung .....                       | 126 |
| Der justizstaatliche Schatten .....                              | 128 |
| <i>Siebentes Kapitel: Sachverstand und Leitung</i> .....         | 130 |
| Das System der öffentlichen Verantwortung .....                  | 130 |
| Das Stabswesen .....   | 134 |
| Pflege der Gesamtschau .....                                     | 140 |
| Spezialisten und Generalisten .....                              | 144 |
| <i>Achtes Kapitel: Politik und Verwaltung</i> .....              | 149 |
| Verknüpfung der Gewalten .....                                   | 149 |
| Gleichstellung der Gewalten .....                                | 152 |
| Politischer Wettbewerb .....                                     | 153 |
| Produktivität der Auseinandersetzung .....                       | 156 |
| Divergierende Perspektiven .....                                 | 158 |
| <i>Neuntes Kapitel: Die Stellung des Einzelnen</i> .....         | 161 |
| Rule of Law .....  | 161 |
| Verfahren und Prozeß .....                                       | 163 |
| Menschliche Beziehungen als Methode .....                        | 165 |
| Die Last der Massenverwaltung .....                              | 169 |
| Das Suchen nach Lösungen .....                                   | 170 |
| Verwaltungsethik .....   | 172 |
| <i>Zehntes Kapitel: Schlußbetrachtungen</i> .....                | 175 |
| Vorbild oder Anregung? .....                                     | 175 |
| Die gesellschaftsbedingte Ordnung .....                          | 176 |
| Der Durchbruch des Berufsgedankens .....                         | 178 |
| Initiative der Verwaltung .....                                  | 181 |
| Berufliche Haltung .....   | 183 |
| Wertzusammenhänge .....  | 186 |
| <i>Hinweise auf das Schrifttum</i> .....                         | 188 |
| <i>Personen- und Sachverzeichnis</i> .....                       | 192 |

## *Erstes Kapitel*

### **Einleitung**

#### **Weshalb amerikanische Verwaltung?**

Geschichtlich gesehen, und falls man die Übertreibung verzeiht, ist es nicht unrichtig, wenn Deutschland als das Saatbeet der modernen Verwaltung bezeichnet wird. Das Herrschaftsmonopol der Krone hätte sich nach dem Dreißigjährigen Kriege gegenüber den ständischen Kräften ohne eine in sich geschlossene Ordnung von leistungsfähigen Ausführungsorganen nicht durchsetzen lassen. Die aufgeklärte Monarchie band die Gesellschaft an den Staat, indem sie sich der im Wandel befindlichen Notwendigkeiten des Erwerbslebens und somit auch der Daseinsinteressen aller Schichten annahm. Die Umformung der Dynastie aus einem wettbewerblichen Familienunternehmen in die Fürsorgerolle gegenüber dem öffentlichen Wohl setzte einen allgemeinen Verwaltungsaufbau voraus, der auch ebenso, vor allem in der Steuererhebung und in der wirtschaftspolitischen Planung, der militärischen Schlagkraft des neuen Staats die erforderliche Grundlage bot. In einem besonderen Sinn führte in Deutschland der Weg zur Großmacht über die Verwaltung. Was hat uns in solcher Perspektive die amerikanische Verwaltung zu bieten?

Die dieser Frage zugrunde liegenden Zweifel verflüchtigen sich jedoch bei genauerer Überlegung. Dabei darf zunächst der Gedanke zurückgestellt werden, daß das Fremde allgemein das Vertraute in größerer Klarheit erscheinen läßt und so zu frischer Einsicht führen kann. Noch wichtiger mag es sein, daß die Vereinigten Staaten heute nicht nur in der Pflege der Verwaltungswissenschaft, sondern auch in der Verfeinerung der praktischen Arbeit der Verwaltung eine führende Stellung in der Welt innehaben. Wer daher in Deutschland bereit ist, sich über die amerikanische Verwaltung einen Überblick zu verschaffen, kann dabei viel lernen.

Was das amerikanische Beispiel vielleicht besonders reizvoll macht, ist der Umstand, daß es im Vergleich mit den deutschen Gegebenheiten einer anderen Welt zu entstammen scheint. Die Formen der Verwaltung haben sich in Deutschland in einer dreihundertjährigen Entwicklung herausgebildet. Im Gegensatz dazu prägte sich das moderne amerikanische Verwaltungssystem in seinen für die Gegenwart maßgebenden

Grundzügen erst seit dem Beginn unseres Jahrhunderts aus. Diese scharfe Zusammendrängung des Werdegangs auf wenige Jahrzehnte hat die Gestaltung von überheblichen Ansprüchen des Traditionellen weitgehend freigehalten. Daraus ergibt sich eine erhebliche Elastizität in der Suche nach zweckmäßigen Lösungen.

Was sich nicht bewährt, findet keine Gnade, weil es nun einmal so dem Papier anvertraut worden war. Meist ungewollt, aber auch teilweise bewußt, ist amerikanische Verwaltung ein Laboratorium der Arbeitsgestaltung. Man könnte zunächst vermuten, daß dies Erproben aus der den Amerikanern erst verspätet aufdämmernden Erkenntnis ihrer verhältnismäßigen Rückständigkeit auf dem Gebiet der Verwaltung erklärlich sei. Dem widerspricht jedoch die Tatsache, daß das Aufrücken der Vereinigten Staaten in die Spitzengruppe der für ihre Verwaltungsleistung bekannten Länder schon vor dem zweiten Weltkrieg im wesentlichen abgeschlossen war. Amerikas Krieg war ein „verwalteter Krieg“, wie man gesagt hat.

Sicherlich kamen die Vereinigten Staaten im Laufschrift in den Verwaltungsstaat. Aber die Grundprobleme des Verwaltungsstaats sind universal. Natürlich stellt jedes Land innerhalb des gleichen Typs einen Einzelfall dar. Historische, kulturelle, wirtschaftliche und andere Unterschiede führen dazu, daß der Typ sich nur durch Einzelfälle konkretisiert. Er ist insofern eine Verallgemeinerung, eine Abstraktion. Andererseits ergibt sich aus der Perspektive in der Richtung auf das Allgemeine eine wichtige Korrektur gegenüber der Beziehungslosigkeit des Besonderen. Deutsche Verwaltung und amerikanische Verwaltung sind zwei verschiedene Dinge. Doch haben beide viele Gemeinsamkeiten, und zwar sehr viel mehr als das hier wie auch jenseits des Atlantischen Ozeans gemeinhin angenommen wird. So gibt es kaum ein Hauptproblem der deutschen Verwaltung, zu dem es in Amerika an Parallelen fehlt. Der Verwaltungsfachmann spricht einunddieselbe Sprache, obwohl ein voller geistiger Austausch noch zu den Seltenheiten gehört.

Von besonderem Interesse vom deutschen Standpunkt ist die schwache Ausprägung des Gegensatzes zwischen öffentlicher und privater Verwaltung in den Vereinigten Staaten. Dies entspricht der Verwischung der Grenze zwischen öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Gestaltungen, jedenfalls im Vergleich mit der Begriffsbildung, die sich in der kontinentaleuropäischen Rechtslehre durchgesetzt hat. Amerikanische Verwaltung ist daher mehr als öffentliche Verwaltung. Die amerikanische Verwaltungswissenschaft wendet ihre Augen ebenfalls den Privatbetrieben der freien Wirtschaft, den Interessentenverbänden, den Gewerkschaften, den gemeinnützigen Einrichtungen und selbst den Kirchen zu. In allen diesen gibt es Verwaltung. Auch hier bedeutet das wiederum nicht die Auferlegung eines rein theoretisch begründeten Ein-

ordnungszwanges, dem sich die Tatsachen entziehen. Verschiedenheit wird respektiert, aber Gleiches wird spürend erfaßt und in bereicherte Erkenntnis umgesetzt. Man weiß voneinander, und man lernt voneinander. So bietet eine Übersicht über amerikanische Verwaltung mehr als die Erfahrung öffentlicher Behörden.

Solch eine Übersicht macht nicht zum Fachmann. Aber ebensowenig wie man heute die Vereinigten Staaten im Weltgeschehen ignorieren kann, ist es möglich, mit längst überholten Vorstellungen über die amerikanische Verwaltung auskommen zu wollen. Dazu ist die Verwaltung zu wichtig geworden, sowohl als Leistungsquelle in der Stärkung der Sozialordnung wie auch als Grundlage des Kraftaufwands der Nation. Der Stand der Verwaltung zeichnet das Profil eines Staatswesens oftmals mit rücksichtsloserer Genauigkeit als der Wortlaut der Verfassung. Und wenn Deutsche und Amerikaner sich bei gemeinsamen Aufgaben gegenüberübersitzen, was heute sehr viel häufiger geschieht als vor dem letzten Kriege, dann ist es doch auch höchst erwünscht, wenn man etwas davon weiß, wie die andere Seite es gewohnt ist, Verwaltungsdinge anzupacken.

### **Was lernt man von anderen?**

Gute Verwaltung ist lernbereite Verwaltung. In erster Linie lernt man natürlich von der eigenen Erfahrung. Der eigene Schreibtisch wird so zur Bastelbank. Aber der unmittelbare Arbeitsplatz ist eine enge Welt. Man lernt auch, wenn man dem andern über die Schulter blickt. Wer sich nie durch ein Umherblicken belehrt, ist kein unterrichteter Mann.

So ist es auch mit dem Umherblicken in der fachlichen Welt. Da gibt es berufliche Tagungen, Betriebsführungen, Aussprachen mit Fachkollegen, Sonderlehrgänge und Rundfunkprogramme, ganz zu schweigen von Handbüchern und Fachzeitschriften. In unserer Zeit sind dann die Orientierungsreisen ins Ausland hinzugekommen, vor allem auch aus amerikanischen Mitteln. So hat sich die Möglichkeit, von anderen zu lernen, erfreulicherweise ständig verbreitert. Was kann man nun von anderen lernen?

Eine erste Antwort darf gleich vorweggenommen werden. Man lernt nichts, wenn man nicht lernen will. Das beruht nicht immer auf Gleichgültigkeit. In meiner früheren amtlichen Tätigkeit im Exekutivamt des amerikanischen Bundespräsidenten hatte ich oft die Aufgabe, hohe Beamte, Männer der Politik und Hochschullehrer aus den verschiedensten Ländern der Welt in das Verfassungs- und Verwaltungssystem der Vereinigten Staaten kurz einzuführen. Gelegentlich ist mir so auch der Besucher begegnet, für den alles Neue nur eine Bestätigung vorgefaßter Meinungen war. Wenn man verhältnismäßig gut im Bilde ist, ergibt