

## Ceci n'est pas une administration? : Ein neuer Begriff der Verwaltung

手島, 孝  
九州大学法学部教授

<https://doi.org/10.15017/1956>

---

出版情報 : 法政研究. 58 (4), pp.376-404, 1992-03-26. 九州大学法政学会  
バージョン :  
権利関係 :

**Ceci n'est pas une administration?**  
**— Ein neuer Begriff der Verwaltung —\***

**von**  
**Takashi Teshima**

Inhaltsübersicht:

- I. Einleitung (S.2)
- II. Vorgeschichte (S.4)
- III. Neubildung des Verwaltungsbegriffes (S.7)
- IV. Implikation und Vorzug des neuen Begriffes (S.15)
- Anh.: Leitsätze m. Abb. (S.24)

---

\*Text des Vortrages gehalten vom Verfasser am 29. Oktober 1991 an der Juristischen Fakultät der Universität Konstanz. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

## I. Einleitung

Ein Bild einer Pfeife gemahlt von *René Magritte*. Darin liest man einen kurzen Satz vom Mahler selbst eingeschrieben: *Ceci n'est pas une pipe*.

Es ist aber kein Bild einer Pfeiffe, sondern ein Begriff der Verwaltung, den ich heute, meine Damen und Herren, Ihnen zur Betrachtung vorlegen möchte. Um Magritte nachzuahmen, *ceci n'est pas une administration*. Das ist nämlich keine Verwaltung als solche, sondern ein Begriff der Verwaltung, und zwar derjenige, der von mir neu- oder umgebildet wurde.

Bereits 1979 habe ich in einer deutschen Fachzeitschrift DIE VERWALTUNG eine Abhandlung mit dem Titel "Neubildung des Verwaltungsbegriffes" auf deutsch veröffentlicht<sup>1)</sup>, deren Leitgedanke längst seit 1968 in Japan in manchen meiner japanischsprachigen Bücher und Aufsätze entwickelt worden war.

Jetzt will ich *von neuem* über *dasselbe* Thema sprechen. Das Thema bleibt *dasselbe*, weil der von mir aufgestellte und vertretene Begriff der Verwaltung als "Management und Ausführung der eigentlichen sowie der fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten" nach zwölf Jahren heute noch im großen und ganzen aufrechtzuerhalten ist. Darüber aber *von neuem* zu sprechen fühle ich mich verpflichtet, weil sich aus den Auseinandersetzungen mit den daran in den letzten zwölf Jahren besonders in Japan von vielen Seiten geübten Kritiken ergab, daß es weiterer Erklärungen und Ergänzungen wie auch einiger peripheren Berichtigungen bedarf, um Mißverständnis zu vermeiden.

Erlauben Sie mir, meine Damen und Herren, Sie hier am Rande auch auf mehreren Erwähnungen meiner Abhandlung von 1979 im deutschen Schrifttum zu verweisen, worunter *Werner Thiemes* Verwaltungslehre, 4. Aufl., 1984, S. 1 und *Werner Hugger* in: *Matterns* Allgemeine Verwaltungslehre, 3. Aufl., 1989, S. 21 f. besondere Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen scheinen.

Nun, was ist die öffentliche Verwaltung? Die Beantwortung dieser Frage ist das Alpha und Omega einer vernünftigen Beschäftigung mit den

---

1) Bd. 12, Heft 3, S. 273-298.

administrativen Erscheinungen. Vor allem als das Alpha grenzt sie den eigenen Gegenstandsbereich der Verwaltungslehre ab, mit dem sich die letztere als selbständige Disziplin behaupten darf. Darüber hinaus soll sie auch der Verwaltungsrechtslehre eines der wesentlichen Merkmale deren eigenen Objekts, d. h. des Verwaltungsrechts, liefern. In diesem Schlüsselbegriff der öffentlichen Verwaltung aber unterscheiden sich jetzt die Auffassungen stark voneinander; man kann sie nicht auf eine einheitliche zurückführen. Es kommt fatal hinzu, daß sich die "Verwaltung" als zentraler Bezugsbegriff des Objekts der Verwaltungsrechtslehre von derjenigen als Gegenstandsbegriff der Verwaltungslehre weit entfernt. Diesen Umständen ist der bedauerliche Zustand der gegenwärtigen verwaltungsbezogenen Fächer<sup>2)</sup> im wesentlichen zuzuschreiben: methodische und systematische Verwirrung der Verwaltungslehre, Schwankung der Verwaltungsrechtstheorie und -auslegung und nicht zuletzt sterile gegenseitige Entfremdung der verwaltungsbezogenen Disziplinen.

Hier werden uns also zwei zusammenhängende Probleme aufgeworfen. Zum einen: Ist der Verwaltungsbegriff derart der beliebigen Konstruktion jeder Disziplin oder gar jedes Vertreters überlassen, daß *eine* sachliche Bestimmung dessen unmöglich wäre? Zum anderen: Können, ja sogar sollen die Verwaltungsbegriffe der betreffenden Fächer, vor allem der verwaltungswissenschaftliche und der -rechtswissenschaftliche, so fremd sein?

Ich möchte versuchen, diese beiden Probleme zu lösen, und zwar in der Richtung der einheitlichen Feststellung des fraglichen Begriffes. So wird im folgenden nach der Typisierung und der Kritik der hergebrachten Ansichten (II) eine Begriffsneubildung oder -umbildung positiv unternommen werden, deren Absicht es ist, nicht dem Katalog der bisherigen Verwaltungskonzeptionen noch eine neue Art hinzuzufügen, sondern sie alle aufzuheben (III). Anschließend die Anwendung des in dieser Weise gewonnenen, an sich verwaltungswissenschaftlichen Wesensbegriffes der öffentlichen Verwaltung

---

2) Mit den "verwaltungsbezogenen Fächer oder Disziplinen" meine ich nicht allein die Verwaltungs- und die Verwaltungsrechtslehre, sondern auch die Staatsrechts-, die Staatslehre, die Politik- oder die Betriebswirtschaftswissenschaft.

auf die Verwaltungsrechts-, weiter auf die Staatsrechtslehre und auch auf die Staatslehre, deren Gültigkeit und Fruchtbarkeit nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch erwiesen werden soll (IV).

Ohne Hilfe solch eines völlig neuen Begriffes wäre es uns heute fast unmöglich, die große soziale Bedeutung der öffentlichen Verwaltung und somit das Wesen der heutigen als "Verwaltungsstaat"<sup>3)</sup> bezeichneten Phänomene von Grund aus zu erfassen.

## II. Vorgeschichte

Als Prähistorie fangen wir mit den bisherigen Verwaltungsbegriffen an.

Neulich hat *Bernd Becker* in seinem großen Werk (Öffentliche Verwaltung: Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, 1989) vielerlei Vorstellungen über "Öffentliche Verwaltungen", die in der Ideengeschichte von Plato und Aristoteles über Cicero, Marsilius von Padua, Bodin, Hobbes, Seckendorff, Locke, Montesquieu, Federalist Papers, US-Constitution, Rousseau, Kant, Hegel, Marx, Justi, Sonnenfels, Mohl, Gneist, Stein, Max Weber, Otto Mayer, Hans Peters, Thieme, Mayntz, Wagner, Ostrum, Wilson, Gulick, Lenin, Marstein-Marx, Simon, Sharkansky, Scharpf u. a. bis Easton und Luhmann geäußert worden sind, mit Mühe gesammelt und nach drei sog. Dimensionen geordnet, nämlich nach (1) der Dimension der "typischen od. wesentlichen Handlungen", (2) der Dimension der "typischen od. wesentlichen Organisation dieser Handlungen" und (3) der Dimension der "Rationalität von Handlungen und Organisation"<sup>4)</sup>.

Von meinem Standpunkt aus aber lassen sich alle Verwaltungsbegriffe die geschichtlich, besonders seit der Neuzeit, unzählbar erschienen sind, ihrer Natur nach logisch in acht Typen gliedern, wie verschiedenartig sie auch immer voneinander scheinen mögen.

---

3) Vgl. *Teshima*, Über den Verwaltungsstaat, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, 1967, S. 582-598.

4) *Becker*, a. a. O., S. 35-95.

- Das sind: (1) die gewaltenteilende Substraktionstheorie (d. i. der negativ-öffentlich-rechtliche Verwaltungsbegriff),
- (2) die Staatszweck-Theorie (d. i. der positiv-öffentlich-rechtliche Verwaltungsbegriff),
- (3) die Rechtsfunktionstheorie (d. i. der Verwaltungsbegriff der Reinen Rechtslehre),
- (4) die *administrative process*- oder *regulation*-Theorie (d. i. der speziell amerikanische positiv-rechtliche Verwaltungsbegriff),
- (5) die *public management*-Theorie (d. i. der betriebswirtschaftliche Verwaltungsbegriff),
- (6) die *administrative behavior*- oder *decision making*-Theorie (d. i. der sozialpsychologische Verwaltungsbegriff),
- (7) die Regierungsfunktionstheorie (d. i. der politikwissenschaftliche Verwaltungsbegriff) und
- (8) die idealistische Gesellschaftsfunktionstheorie (d. i. der sozialphilosophische Verwaltungsbegriff).

Die Einzelheiten lasse ich weg; darüber verweise ich auf meine Abhandlung von 1979<sup>5)</sup>. Zusammenfassend läßt sich aber sagen, daß die ersten vier Begriffsbildungen mit mehr oder weniger positivrechtlichen Voraussetzungen sozusagen "institutionelleren" Charakters sind, während das letztere Quartett anti- oder überjuristisch beabsichtigt, die Verwaltung auf der Ebene des menschlichen Betriebes im allgemeinen zu begreifen und in diesem Sinne also als "theoretische" gekennzeichnet werden könnte. Hier kommt es indes allein darauf an, welcher Verwaltungsbegriff, ob institutioneller, ob theoretischer, sich jedenfalls als fruchtbar erweist, um sich dem als Verwaltung bezeichneten Phänomen zu nähern. In dieser Hinsicht aber vermögen uns die bestehenden acht Begriffstypen alle nicht zu befriedigen.

Zunächst ist die Substraktionstheorie nicht imstande, dem Verwaltungsbegriff eine für das Leitbild einer selbständigen Disziplin geeigneten *Intension* zu geben, auch wenn sie eine *Extension* abgrenzen kann, abgesehen von ihrer historischen Grenze, daß sie nur unter der Voraussetzung eines neuzeitlichen Gewaltenteilungssystems besteht. Dann bezweckt

---

5) *Teshima*, Neubildung des Verwaltungsbegriffes, S. 274-278.

die zweite Theorie zwar eine positiv akademische Begriffsbestimmung, aber gerät am Ende in die gemeinverständliche nichtwissenschaftliche Ebene, was uns lehrt, daß der juristische Erkenntnisapparat zu begrenzt ist, um die Substanz der Verwaltung als solche zu begreifen. Die dritte Auffassungsweise, die nichts anderes als die Verabsolutierung und Theoretisierung der geschichtlich-politischen Forderung der "rechts-(oder gesetz-)mäßigen Verwaltung" ist, begeht den Irrtum, die *Form* der *modernen* Verwaltung mit dem *Wesen* der Verwaltung *im allgemeinen* zu verwechseln. Was die vierte, eine der amerikanischen Verwaltungsrechtslehre eigene rechtstechnische Terminologie angeht, man dürfte sie als das Problem der Benennung und der akademischen Askese auf sich beruhen lassen.

Von der rechtlichen Gebundenheit befreit, haben die Verwaltungsbegriffe Nrn. 5 u. 6, welche sich als "verwaltungswissenschaftliche" zusammenfassen ließen, ein neues Feld eröffnet, in dem man nunmehr die Verwaltung in ihrer vom rechtsnormativen resp. rechtsnormbezogenen Kontext befreiten kausal-sozialphänomenalen Gesetzmäßigkeit erkennen könnte. Sie beide verfallen doch in eine Übersimplifikation, die kein Gesamtbild der Verwaltung geben kann, weil sie die Mittel vom Zweck lösen und den so vom letzteren abgetrennten prozeduralen Vorgang einseitig als *die* Verwaltung betrachten. Im Gegensatz hierzu versuchen die letzten zwei Doktrinen, die Verwaltung gerade in ihrer Verbindung mit dem Zweck zu erfassen. In ihrer Orientierung nach der Koordinate der Verwaltung in den ganzen gesellschaftlichen Vorgängen sind die beiden wohl verheißungsvoll, aber es ist sehr problematisch, daß dabei ihre Blickrichtung polar einseitig ist: im Fall Nr. 7 realistisch und im Fall Nr. 8. idealistisch. Überdies könnte man mit diesem politologischen Methoden - politikwissenschaftlichen einerseits, -philosophischen andererseits - der Gefahr nicht entgehen, die strukturelle Besonderheit der Verwaltung, welche ihre verwaltungswissenschaftlichen Konzeptionen verhältnismäßig gut erklären können, aus der Sicht zu verlieren.

Angesichts dieser begrifflichen Unzulänglichkeit und Begrenztheit jeglicher möglichen idealtypischen Konzeptualisierung erscheinen die Versuche, durch Kombination einiger obiger Schwinkel den Verwaltungsbegriff sozusagen räumlich oder multidimensional zu konstruieren. Das ist

gerade der Fall in den letzten Jahren z. B. auch bei *Thieme*<sup>6)</sup> oder *Becker*<sup>7)</sup>. Jedoch es ist mit solcher synkretistisch-stereoskopischen Betrachtungsweise nie möglich, sich das Bild der Verwaltung als – wie L. v. Stein sagte – “organisches Ganze”, das bei all seiner vielseitigen Struktur wesentlich zusammenhängend und einheitlich ist, *begrifflich* vorzustellen.

Soweit mit der Vorgeschichte.

### III. Neubildung des Verwaltungsbegriffes

Aus dem Vorhergehenden ergäben sich drei Punkte, die wir zu beachten hätten, wollten wir eine Neu- oder Umbildung des Begriffes der öffentlichen Verwaltung unternehmen. Zuerst bedürfte es eines Ausgangspunkts mit wohl vielseitigen, doch organisch-integralen Blickwinkeln, um die administrativen Erscheinungen, die eigentlich komplexes und dennoch einheitliches Wesens sind, in ihrer Substantialität zu erkennen. Zum zweiten müßte der so zu bildende Verwaltungsbegriff nicht nur die *Wirklichkeit* der Verwaltung treffend ergreifen, sondern möglichst auch das Wertproblem in der öffentlichen Verwaltung erfassen können. Und zum dritten: Verwaltungs-(und Politik)wissenschaft sowie Verwaltungsrechts-(und Staatsrechts)lehre müßten nicht zwangsläufig *denselben* Verwaltungsbegriff zugrunde legen; zwar beschäftigen sie sich mit demselben Verwaltungsphänomen, weichen aber in Erkenntnisziel und -methode voneinander ab. Gleichwohl wäre es wünschenswert und auch für die gegenseitige Aufklärung dieser beiden Nachbardisziplinen ergiebig, wenn beide Begriffe möglichst im Kern ihres Inhaltes übereinstimmen würden.

Um das Resultat vorwegzunehmen, läßt sich die neu zu konstruierende und vorzuschlagende Konzeption der öffentlichen Verwaltung kurz und bündig folgendermaßen formulieren: “Management und Ausführung der eigentlichen sowie der fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten.” Genauer

---

6) *Thieme*, a. a. O., S. 3-5

7) *Becker*, a. a. O., S. 96, S. 109.



oder erläuternd ausgedrückt:

*“der Prozeß vom Management bis zur Ausführung* (d. h. von der Vorbereitung der zur Ausführung erforderlichen Bedingungen: sekundärer *policy*-Entscheidung, Programmierung, Organisierung, Personal-, Finanz- und Sachen-Geschäftsführung, Dirigierungs-, Kommunikations- und Koordinierungsarbeit wie auch Kontrolle bis zur endstufigen Erledigung oder Verwirklichung) *der eigentlichen sowie der fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten* (i. e. der Angelegenheiten, über die gesellschaftlich vereinbart und damit legitimiert worden ist, daß sie mit den Interessen aller oder doch der meisten Gesellschaftsmitglieder zu tun haben, daher auf die Kosten der gesamten Gesellschaft verwirklicht werden sollen: sowohl derjenigen, die eigentlich aus der Natur der Sache es sind, als auch derjenigen, die durch die primäre *policy*-Entscheidung vom politischen Prozeß so fiktionalisiert worden sind, um sich an der ideellen Autorität der ersteren zu beteiligen).”

Wie Sie bemerken, meine Damen und Herren, will diese Definition die öffentliche Verwaltung, die als Gattung ohne Zweifel zum zweckorientierten menschlichen Gruppenverhalten gehört, mit den beiden Artunterschieden bestimmen: nämlich mit dem Zweck-Moment “den eigentlichen und den fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten” sowie mit dem Modus-Moment “Management und Ausführung”. Diese zwei Attribute müßte ich noch des näheren erklären.

### **1. Die eigentlichen sowie die fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten.**

Der Zweck oder der Inhalt der öffentlichen Verwaltung ist die “eigentlichen” plus der “fiktionalen” öffentlichen Angelegenheiten. Daraus die “öffentlichen Angelegenheiten” als den größten gemeinsamen Teiler herauszuziehen, tue ich nicht. Denn die Benennung “öffentliche Angelegenheiten” ist allerdings den beiden Arten gemeinsam, aber diese Gemeinsamkeit bleibt nur nominal und die realen Inhalte der beiden sind radikal heterogen.

1-1. Wenn man unter dem Ausdruck “öffentliche Angelegenheiten” diejenigen versteht, über die sozial vereinbart, d. h. legitimiert worden ist, daß sie mit den Interessen der Gesamtheit oder großen Mehrzahl der Mitglieder der Gesellschaft zu tun haben, infolgedessen auf Kosten der gesamten Gesellschaft verwirklicht werden sollen, gibt es zunächst die

Angelegenheiten, die nach der Natur der Sache "öffentlich" sind, d. h. deren Eigenschaft als "öffentliche Angelegenheiten" von vornherein materiell existiert, sozusagen *transzendental* gesellschaftlich vereinbart ist und deshalb von jedem ohne weiteres klar erkannt werden kann. Mit anderen Worten handelt es sich hier um die öffentlichen Angelegenheiten, die den Grund ihrer Legitimität in der sich selbst immanenten "Öffentlichkeit" (im Sinne des englischen Wortes *publicness*) haben. Das bedeutet, daß sie den Kern des gesamtwirtschaftlichen Bedarfes, der die Deckung auf Kosten der gesamten Gesellschaft verlangt, darstellt, so daß sie als der erst mit der gemeinschaftlichen Verrichtung zu deckenden Grundlebensbedarf nichts anderes als die fundamentale Bedingung für das Ent- und Bestehen der Gesellschaft sind. So nennen wir sie die "eentlichen" (oder "natürlichen" bzw. "materiellen") öffentlichen Angelegenheiten.

1-2. Dagegen gibt es auch den Fall, in dem die Angelegenheiten, die unter verschiedenen Arten vom gesamtgesellschaftlichen Bedarf von Anfang an keine Substanz der Öffentlichkeit haben, d. i. mehr oder weniger irgendein ständisches, berufsständisches, regionales, völkisches, religiöses, kulturelles oder anderes Teilinteresse der Gesellschaft bzw. ein gewisses Kompromiß solcher Interessen als eine Diagonale des Parallelogramms der Kräfte zum Inhalt haben, trotzdem als "öffentlich" fiktionalisiert und integral samt den eentlichen öffentlichen Angelegenheiten (genauer: den *gouvernementalen eig. öff. Ang.*, wie nachher definiert) verrichtet werden, indem sie durch das im voraus dazu vereinbarte Verfahren, d. h. den politischen Prozeß im Sinne der primären *policy*-Entscheidung hindurchgehen. Dies geschieht, um sich an der ideellen Autorität der eentlichen öffentlichen Angelegenheiten und zugleich am reelen Vorteil der Verrichtung auf Kosten der gesamten Gesellschaft zu beteiligen. Man kann diese Art der öffentlichen Angelegenheiten als die "fiktionalen" (oder "künstlichen" bzw. "formalen") bezeichnen. Auf dieser Seite erscheint der *Wille* anstatt der *Erkenntnis* auf jener Seite, weshalb auch von den "gewollten" im Gegensatz zu den "erkannten" öffentlichen Angelegenheiten gesprochen werden könnte. Diese zweite Kategorie erhält ihre Legitimation als "öffentlich" erst durch den ihnen transzendenten politischen Prozeß, was bedeutet, daß die "Öffentlichkeit" für sie bloß ein ideeller oder

ideologischer Mantel zur Legitimierung ist.

1-3. Diese gründliche Verschiedenartigkeit beider Arten von öffentlichen Angelegenheiten führt zum Unterschied des Mechanismus zur Verrichtung.

Bei den eigentlichen werden sie begriffsnotwendig mit der Hand der Gesellschaft übernommen. Als solches Organ tritt zuerst das "Kommunitätssystem", eine spontane Organisation der Gesellschaftsmitglieder zur Erledigung der eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten, auf. Da aber dieses wesentlich freiwillige System zwangsläufig eine technische Kapazitätsgrenze hat, bildet sich dann parallel damit im Laufe der Geschichte mit der Vermehrung und Erhöhung der eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten als des fundamentalen gesamtgesellschaftlichen Bedarfes das "Regierungssystem", das die betreffenden technischen Fähigkeiten der Gesellschaft einschließlich des Momentes der Gewalt als der *ultima ratio* des sozialen Zwanges professionalisierend auf sich akkumuliert. Dieses Sozialorgan, der Staat oder die andere öffentlich-rechtliche Körperschaft, ist ein komplizierterer Apparat der Regierung, d. h. der Politik und Verwaltung; während das Kommunitätssystem ein einfaches ausschließlich für die Verwaltung ist. Solche eigentliche öffentliche Angelegenheiten, die im und durch das letztere technisch schwer oder unmöglich zu verrichten sind, werden "gouvernementalisiert" und erst verrichtbar, indem sie durch die politische Bestätigung in das erstere aufgenommen werden. Man beachte aber, daß es sich sogar dann keine wesentliche Abartung in ihrer Substanz als den eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten ereignet.

Andererseits übernimmt die fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten das Regierungssystem allein. Mit anderen Worten: beide sind untrennbar. Denn, wie schon erwähnt, solche Angelegenheiten werden erst dadurch "öffentlich", daß sie vom dem Regierungssystem eigenen politischen Prozeß getauft werden, und sie können zu ihrer Verrichtung das Gewalt-Moment und die hochgradige Technologie, die beide nur das Regierungssystem liefern kann, nicht entbehren.

1-4. So heterogen sie auch sind, die beiden Arten öffentliche Angelegenheiten sind doch miteinander verflochten und bilden also sich gegenseitig ergänzend integral den Zweck und Inhalt der öffentlichen Verwaltung.

Die erste Phase des notwendigen Zusammenhanges zwischen den beiden zeigt sich darin, daß die eigentlichen unter den öffentlichen Angelegenheiten den Prototyp darstellen, nach dem die fiktionalen als der Pseudotyp gestaltet und samt dessen gouvernementalisierten Teil sie im Regierungssystem verrichtet werden. Es ist nichts anderes als die "List der Vernunft", die die letzteren an der starken ideellen Autorität herührend von der materiellen Öffentlichkeit der ersteren beteiligt.

Als die zweite Phase gebe ich den Umstand an, daß die riesige gesellschaftliche Energie, die die beide Arten umfassenden öffentlichen Angelegenheiten zur Verrichtung brauchen, in Wirklichkeit größtenteils von allerlei partiellen und doch lebhaftesten Sozialkräften, die die fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten hervorbringen, zu beschaffen ist.

Aus dieser Sicht, so könnte man sagen, offenbart sich die öffentliche Verwaltung als die "Sozialtechnik, mit der man unter der Autorität der eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten die fiktionalen und unter Anwendung der Energie der letzteren die ersteren einheitlich verrichtet."

1-5. Der konkrete Inhalt jeder Art öffentlicher Angelegenheiten ist als Funktion der geschichtlichen und sozialen Faktoren nur erfahrungsgemäß festzustellen.

Auch die eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten sind nicht *a priori* determiniert. Während e. c. im antiken Ägypten die Flußregulierung des Nils eine typische solcher Angelegenheiten gewesen sein muß, sind sie in der Nationalgesellschaft der Gegenwart, durch die Erhöhung des gesellschaftlichen Lebensbedarfsniveaus bedingt, sehr vielfältig. So zum Beispiel: Landesverteidigung, Natur- und Umweltschutz, Vorbeugungspolizei und Rechtspflege des Alltagslebens, Seuchenbekämpfung, Gesundheits-, Post- und Wetterdienst, Sozialversicherungen, Müllabfuhr, Wasserwerke, Kanalisation, Feuerwehr, allgemeine Erziehung oder Anstalten für Kultur, Sport und Erholung.

Es sind alle die fiktionalen, die außer den eigentlichen als öffentliche Angelegenheiten auftreten. Durch den der Zeit und der Gesellschaft eigenen politischen Prozeß geschaffen, waren sie da nicht selten von willkürlichem Charakter, wo der betreffende Prozeß die despotische Entscheidung eines Herrschers bedeutete: beispielsweise große Bauarbeiten für sein persönliches

Ansehen, wie Errichtung der Pyramiden, oder nackte Unterstützung seiner Klassenherrschaft, wie gewaltsame Unterdrückung des Sklavenaufstandes von Spartakus. In der Gegenwart aber, in der der politische Prozeß bei weitem "demokratisiert" ist, sind sie sowohl ihrer Gestalt nach als auch ihrem Inhalte nach beachtlich rationalisiert. Wir finden sie in den meisten Teil der Gesetzvollzugsgeschäfte, da die Gesetze die Outputs der Gesetzgebung, dieses typischen politischen Prozesses der modernen Zeit sind, abgesehen von der politischen Sicherheitspolizei oder der Subventionierung der privaten Unternehmungen.

## 2. Das Management und Ausführen.

Die öffentliche Verwaltung, die in erster Linie als das Gruppenverhalten, das die oben dargelegten, entweder eigentlichen oder fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten zum Zweck und Inhalt hat, gekennzeichnet wurde, wird nun modusmäßig mit dem Merkmal "Verwaltung", genauer: "Management und Ausführung" definitiv charakterisiert. Hier bedeutet "Ausführung" die endstufige Erledigung oder Verwirklichung der gegebenen Angelegenheiten und "Management" den Vorgang, die zur gruppenweisen Ausführung notwendigen Voraussetzungen innerhalb der betreffenden Gruppe vorzubereiten.

Die Angelegenheiten, die Management und Ausführung zu handhaben haben, sind ihnen bereits hinsichtlich ihres Zwecks und Inhaltes im Grundriß *vorgegeben*: hier im Fall der öffentlichen Verwaltung als die eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten aus der Natur der Sache und als die fiktionalen durch den politischen Prozeß der primären *policy*-Entscheidung. Zwischen dieser Aufgabe und ihrer Ausführung übt das Management die folgenden (neun horizontale und eine vertikale) Funktionen aus:

- (1) sekundäre *policy*-Entscheidung (Ergänzung und Präzisierung, wenn nötig, der primären politischen Entscheidung bezüglich des Zweckes und Inhaltes der gegebenen Angelegenheiten);
- (2) Programmierung (Aufstellung des Programmes des Geschäftsganges zur Ausführung der so bestimmten Angelegenheiten);
- (3) Organisierung (Bildung der Organisation, d. h. des Systems von Arbeitsteilung und Koordination zur Ausführung der programmierten

Angelegenheiten);

(4) Personal-, Finanz- und Sachen-Geschäftsführung (Beschaffung, Bewahrung, Verteilung und Verwendung der erforderlichen personellen, finanziellen und sächlichen Mittel, die den programmierten und organisierten Angelegenheiten zur Ausführung dienen);

(5) Dirigierungs-, Kommunikations- und Koordinierungsarbeit (programm-mäßige Leitung, Rat- und Befehlserteilung zur Ausführung der Angelegenheiten, In-Umlauf-Setzen der zur Ausführung erforderlichen Informationen sowie Einstimmung aller betreffenden Tätigkeiten auf die Ausführung);

(6) Kontrolle (Rückkoppelung oder *feed-back*, d. h. die längsschneidende Funktion, ständig zu beobachten, ob und wie die Angelegenheiten ihrem gegebenen Zweck und Inhalt gemäß, ordnungsgemäß und leistungsfähig ausgeführt werden, und infolgedessen nötigenfalls die Ausführung und die bereits angegebenen neun Management-Funktionen von unten nach oben der Reihe nach zu korrigieren).

Diese Funktionen (1)–(6) bilden das Management im weiteren Sinne. Wenn man aber das im engeren Sinne versteht, besteht es aus den Funktionen (2)–(6), dabei die sekundäre *policy*-Entscheidung für zum politischen Prozeß im weiteren Sinne gehörig gilt.

Um das modusmäßige Wesen der öffentlichen Verwaltung als des Prozesses vom “Management und Ausführen” der gegebenen Angelegenheiten exakt zu begreifen, müßte man ferner die folgenden Punkte ins Auge fassen:

2-1. Die Verwaltung ist ein unteilbar kontinuierlicher Vorgang vom Management plus Ausführen. Zwar pflegen nicht wenige Verwaltungswissenschaftler insbesondere in Amerika den Verwaltungsbegriff auf das Management zu begrenzen; das ist aber eine Kurzsichtigkeit, weil der Grund, warum die öffentliche Verwaltung eben die öffentliche Verwaltung ist, gerade auf der Ebene der Ausführung der öffentlichen Angelegenheiten zu finden ist. Demnach widerspricht es nicht allein dem Alltagsgebrauch des Wortes, sondern läuft darauf hinaus, das Gesamtbild der öffentlichen Verwaltung aus den Augen zu verlieren, wenn man das Management mit der öffentlichen Verwaltung gleichsetzt und damit die Ausführung vom Begriff der letzteren ausschließt.

2-2. Bei aller Unteilbarkeit aber gibt es zwischen beiden auch den unleugbaren Unterschied. Gemeinsam als Technologie, richtet sich doch die Ausführung nach außen gegen die Gesellschaft und hängt je nach dem konkreten Zwecke und Inhalte der auszuführenden Angelegenheit von einer Unzahl verschiedener sozial- oder physisch-technischen Systeme ab: Bautechnik, Militärtechnologie, Pädagogik, Versicherungsmathematik, Medizin, Sozialarbeitsmethode, EDV u. a. m., während das Management sich in der Regel innerhalb des administrativen Apparates entwickelt und an sich ein besonderes sozial-technologisches System darstellt, das relativ davon unabhängig ist, welcher Art die zu verrichtende Angelegenheit ist und sogar ob sie öffentlich oder privat ist.

2-3. Solcher Vorgang vom Management + Ausführen kommt im Regiefungssystem funktionell-strukturell deutlicher zur Erscheinung, als im Kommunitätssystem, in dem er aber auch unverkennbar vorhanden, wenn er auch primitiv ist, da es auch dort notwendigerweise gruppenweiser Verrichtung bedarf. Allerdings ist, wie schon erwähnt, das letztere ein System für laute Verwaltung im Gegensatz zum ersteren, das sich als ein System für Regierung, d. h. für Politik plus Verwaltung, aus dem letzteren spezialisiert entwickelt hat.

2-4. Schließlich läßt sich nicht übersehen, daß wenn man sich den ganzen Prozeß der Verwaltung bildlich als eine Black box vorstellt, dann selbstverständlich das Input die eigentlichen sowie die fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten und das Output die Wirkung der Ausführung ist, aber diese Black box außer diesem Hauptein- und -ausgang viele Löchelchen an ihren Seiten hat, d. h. es auf den Zwischenstufen der Konversion des Hauptinputs ins Hauptoutput viele Nebeninputs und -outputs zwischen der Black box und ihrer Umgebung (i. e. der Gesellschaft) gibt. Diese nebensächlichen Inputs und Outputs sind zum Beispiel vielerlei administrative Beteiligung als Input, Verkündung oder Bekanntmachung der Verordnungen oder Pläne als Output, bzw. wechselseitiger Verkehr wie Ernennung und Entlassung des Personals, Auflegung und Erhebung der Steuer, Einkaufen oder Bauen der öffentlichen Sachen, öffentliche Auskunft und Anhörung, Verwaltungsbeschwerde oder -gerichtsbarkeit.

Sehen Sie bitte, meine Damen und Herren, die Abbildung des

Resümees an, mit der ich unternommen habe, diesen neuen Begriff der öffentlichen Verwaltung von mir zu visualisieren.

#### **IV. Implikation und Vorzug des neuen Verwaltungsbegriffes**

Das ist die öffentliche Verwaltung als Begriff, und zwar ein Verwaltungsbegriff, der von mir neu- oder umgebildet wurde. Lohnt sich aber denn die Mühe dieser neuartigen Konzeptualisierung?

Ich glaube, ja. So gebildet, würde uns dieser Begriff viele Vorteile bringen, die von den anderen nicht zu erwarten sind<sup>8)</sup>.

1. Er muß die drei Forderungen erfüllen, die ich am Anfang des vorangehenden Abschnitts dieses Vortrages gestellt habe.
2. Der neue Begriff impliziert all das Wesentliche der öffentlichen Verwaltung oder kann es entwickeln.

2-1. Es ist bereits dargestellt worden, daß er ihre Funktion und Struktur ganz zutreffend erklären kann.

Aus ihm werden weiter ihre vier Wesensmerkmale sichtbar. Das erste ist die *Öffentlichkeit*. Nur daß sie für das Management und Ausführen der eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten natürlich-materiell und für das der fiktionalen künstlich-formal ist. Das hieße, es ist der Mantel der Öffentlichkeit, der den beiden gemeinsam ist. Beim letzteren beeinflußt der politische Prozeß als Integrierung gegenüberstehender und zusammenstoßender Interessen oder Ideologien entscheidend auch den nachfolgenden Vorgang der Verwaltung. Der *politische Charakter* in diesem Sinne ist also nichts anderes als ihre zweite Eigenschaft, die aber auf diese Weise bloß das Management und Ausführen der fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten betreffen kann. Dann wird infolge dieses politischen Charakters die Gewalt als *ultima ratio* für solche Art Verwaltung notwendig. Aber auch für die erste Kategorie Verwaltung braucht man Vorbereitung und gebe-

---

8) Vgl. zum folgenden ausführlich: *Teshima*, Neubildung des Verwaltungsbegriffes, S. 287 ff.



nenfalls Ausübung der Gewalt, um gegen etwaige pathologische Störfaktoren Maßregeln zu treffen. So ist das *Gewalt-Moment* zum dritten charakteristisch für die Verwaltung im allgemeinen, aber natürlich unter dem Vorbehalt, daß es bei der ersteren zwar erfahrungsmäßig in der Regel begleitend, jedoch logisch nicht wesensnotwendig ist. Als die vierte und letzte Eigenschaft hat die öffentliche Verwaltung eine *technische Natur*. Wenn man nämlich von ihrem Zweck und Inhalt, den öffentlichen Angelegenheiten absieht und sie ausschließlich als Mittel und Prozeß betrachtet, erscheint sie uns als Management und Ausführung der gegebenen Angelegenheiten, d. h. ein System der sozialen bzw. physischen Technologie.

2-2. Wie gerade angedeutet, führt der Neubegriff zu einer wesentlichen Einteilung der öffentlichen Verwaltung. Danach ist es selbstverständlich, daß sie sich *theoretisch* in das Management und Ausführen der eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten und dasjenige der fiktionalen dichotomieren läßt. Nennen wir die eine die "eigentliche" Verwaltung und die andere die "politische". Der Unterschied liegt darin, daß die Öffentlichkeit bei der ersteren materiell und damit natürlich, bei der letzteren dagegen eine erst durch deren politischen Charakter und Gewalt-Moment entstehende formal-künstliche ist, während der Mantel der Öffentlichkeit und die technische Natur den beiden gemein sind. Da dieser Unterschied von der Wesensstruktur der Verwaltung herrührt, muß er zur Lösung der theoretischen sowie praktischen Probleme, bei denen es auf die Unterscheidung der Verwaltungstätigkeiten ankommt, entscheidend beitragen. Positiv-institutionell aber kommt es meistens vor, daß die beiden Arten der Verwaltung fast untrennbar zusammengefaßt und gemischt verrichtet werden, wie z. B. Polizei- oder Erziehungsverwaltung; was besonders auf der Etappe des Managements der Fall ist. Deshalb dürfte zu folgern sein, *praktisch* sei diese Dichotomie vorwiegend für die einzelnen Verwaltungshandlungen auf der Ausführungsstufe möglich und sinnvoll, und man könnte außerdem eine dritte Gruppe "gemeinsame Management-Verwaltung" aufstellen. Trotz alledem würde jene Zweiteilung nie ihre große Bedeutung verlieren.

Die eigentliche und die politische Verwaltung können nach dem

Maßstab des Gewalt-Moments wiederum in sich in die gewaltsame (gewaltanwendende) und die gewaltlose unterteilt werden.

2-3. Aus diesem Verwaltungsbegriff geht hervor, daß heute als die Subjekte der öffentlichen Verwaltung oder die sie übernehmenden Sozialorgane die beiden Systeme, d. h. das Kommunitäts- und das Regierungssystem nebeneinander bestehen. Darüber habe ich schon im anderen Zusammenhang (III 1-3) erwähnt.

Hier kommt es darauf an, daß das Kommunitätssystem sowohl genetisch und logisch als wertmäßig dem Regierungssystem vorgeht, wenn es auch im Vergleich mit dem letzteren der Quantität nach sehr winzig ist. Das hieße, das erstere könnte heute auch das Subjekt jeglicher eigentlichen Verwaltung sein, wenn es nur die zu ihrer Verrichtung erforderlichen Fähigkeiten besitzt; deshalb würde ihm normativ aufgefodert, solche Fähigkeiten möglichst zu entwickeln.

**3.** Weiterhin kann diese Konzeption dazu dienen, die öffentliche Verwaltung für sich in ganze gesellschaftliche Vorgänge einzuordnen und ihre Differenz und zugleich ihren Zusammenhang mit den benachbarten bzw. verwandten Sozialerscheinungen hervortreten zu lassen.

3-1. Verwaltung gegen Politik. Zweck und Inhalt der politischen Verwaltung, d. h. die fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten, werden im wesentlichen durch den politischen Prozeß bestimmt. Der hohe Begriff "Politik" umfaßt die Funktion der Integration der gesellschaftlichen Gegensätze als Zentralkmoment, das Symbol der Öffentlichkeit als ideelles oder ideologisches Moment und die Gewalt als Mittel-Moment, gleichwohl wäre es erlaubt, dem die Formulierung zu geben, die Politik sei der Entscheidungsprozeß über die fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten. In diesem Sinne und insoweit könnte man sagen, die Verwaltung sei die technische Vollziehung der Politik und die letztere als "Homogenisierungsprozeß der heterogenen Gegensätze" und die erstere als "Homogenitätsvorgang" seien logisch stufenweise klar und deutlich zu trennen (*politics-administration dichotomy*). In der Gegenwart aber, wo mit der steigenden Verwicklung der gesellschaftlichen Struktur immer mehr die Politik technisiert und die Verwaltung politisiert werden muß, findet zwischen ihnen eine weitgehendere gegenseitige Durchdringung statt. So könnte man

heute auch sagen, daß beide, in Wechselwirkung stehend, einen Zirkulationsprozeß, sozusagen ein "nahtloses Kleid Christi" bilden. Diese ambivalenten Zusammenhänge betreffen jedoch selbstverständlich nur Politik und politische Verwaltung; sie gelten nicht zwischen Politik und eigentlicher Verwaltung. Man beachte, daß die eigentliche Verwaltung ursprünglich keine Politik voraussetzt, d. h. eine eigene Bewegkraft besitzt!

3-2. Verwaltung und Recht. Wie die Politik so bedient sich auch die Verwaltung des positiven Rechts als eines mächtigen Mittels, allerdings die eine des allgemein-abstrakten, die andere des ihn individualisierenden und konkretisierenden. Es ist also die Eigenart der Beziehung der Verwaltung mit dem Recht, daß sie, von dem allgemein-abstrakten Recht als dem Erzeugnis des politischen Prozesses gebunden, selbst auch das Recht, allerdings das einzelner und konkretere, als eines der Mittel zur Erfüllung ihrer Funktionen aufstellt, nicht aber daß sie, wie die Wiener Schule meint, dem Wesen nach durch das Recht bestimmt sei. Hier handelt es sich nämlich um positives Recht, das im Verhältnis zur Verwaltung nur *eine* spezielle Technik wie andere soziale oder physische Technologien (e. g. Management oder EDV) ist.

3-3. Verwaltung *versus* Gesetzgebung und Justiz. Ebenso kann man mit diesem neuen Verwaltungsbegriff auch die moderne liberalistische "Gewaltenteilung" von Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung theoretisch konsequent erfassen: es werden diese drei positiv-institutionellen Staatsfunktion-Begriffe gebildet, wenn man in die Variablen der Verwaltungs-Formel konkrete (hier: "gewaltenteilende") Zahlenwerte einsetzt.

Zunächst die Gesetzgebung. Als Setzung der allgemein-abstrakten Rechtsnormen, also der Entscheidung der fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten hat sie im politischen Prozeß als Voraussetzung der Verwaltung (NB: der *politischen* Verwaltung) ihren eigentlichen Platz. Allerdings darf man aber nicht vergessen, daß nicht "Politik gleich Gesetzgebung" ist, sondern die erstere auch die "Regierung" umfaßt, die zwar eine höchst politische Entscheidung, jedoch meist konkret-individuellen Charakters und keiner allgemein-abstrakte Rechtsnormen setzenden Natur ist.

Was sodann die Justiz betrifft, so gehört sie von Natur aus zur Verwaltung im Sinne des neuen Begriffes, und zwar zu einer gewissen

Gruppe der sekundären *policy-decision*-Funktionen. Das heißt: unter diesen höchststufigen Management-Funktionen, die, allgemein-abstrakte Rechtsnormen (Gesetze) ergänzend, einzelner und konkreter aufstellen, sind die Strafsachen als Entscheidung der Bestrafung bestimmter Person und die Zivil- oder Verwaltungssachen als Urteil über das konkrete Recht-Pflicht-Verhältnis zwischen Rechtssubjekten deswegen im Laufe der Geschichte von den anderen gesondert und zu einer besonderen Einheit, für die ein spezielles Verfahren "Prozeß" und damit ein spezielles Staatsorgan "Gericht" eingerichtet werden, gestaltet worden, weil sie auf die wichtigsten Interessen der einzelnen Bürger unmittelbar, tief und einschneidend Einfluß ausüben. Es wird also deutlich, daß die "Verwaltung" im heutigen positivrechtlichen Sinne das "Management und Ausführen der eigentlichen sowie der fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten durch den Staat oder sonstige öffentliche Körperschaften" minus "Justiz im obigen Sinne" ist.

3-4. Öffentliche Verwaltung *contra* private Verwaltung. Von unserer Formel betrachtet werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung auf den ersten Blick klar. Es versteht sich von selbst, daß die eine das Management und Ausführen der *öffentlichen* Angelegenheiten, die andere dagegen dasjenige der *privaten* Angelegenheiten ist. Es fehlt der letzteren an der Öffentlichkeit, d. h. Gesamtheit-Orientierung der Angelegenheiten, die eines der Wesensmerkmale der ersteren ist; das ist auch bei der philanthropischen Verwaltung der Fall, geschweige denn bei der gewinnbringenden Betriebsverwaltung. Zwischen beiden gibt es andererseits beträchtliche Verwandtschaften in Hinsicht auf den technischen Prozeß des Managements und Ausführens der gegebenen Angelegenheiten, vor allem auf ihr gemeinsames Glied "Management", woraus sich der Umstand verstehen läßt, daß bisher die öffentliche Verwaltung sowohl theoretisch wie praktisch von der Betriebsverwaltung stark beeinflußt worden ist. Dennoch werden sich sogar hier nicht wenige Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung finden, da im Falle der ersteren, wie bereits erwähnt, die Momente Öffentlichkeit, Politik und Gewalt das Technik-Moment durchdringen, während der technische Charakter der letzteren bei weitem reiner ist.

**4.** Letztens, aber nicht zuletzt, wurde sich der vorgeschlagene Verwal-

tungsbegriff für alle betroffenen Sozialwissenschaften als operativ äußerst brauchbar und ergiebig erweisen.

4-1. Vorerst versteht es sich von selbst, daß er als das Alpha und Omega der *Verwaltungslehre* entscheidend dazu beiträgt, ihren Gegenstand, insbesondere im Zusammenhang mit der Politik, exakt zu bestimmen, ihre Methodologie festzulegen, ihre Systematik zu entwickeln und, wie später (4-4c) ausgeführt, die "verwaltungsstaatlichen" Tendenzen, die auch für die gegenwärtige Verwaltungslehre von so großer Bedeutung sind, daß sie jetzt eines ihrer Hauptthemen bilden sollen, von Grund aus zu begreifen.

4-2. Ohne Zweifel spielt er zugleich bei der *Verwaltungsrechtslehre* eine größte Rolle, indem er, eine Verbindung mit der Verwaltungslehre ermöglichend, die Substanz, auf die sich das positive Verwaltungsrecht bezieht, wesentlich erklärt. So funktioniert er zum einen nach außen hin als gemeinsamer Nenner oder Weiche für die Verknüpfung der beiden Verwaltungsdisziplinen. Der juristische Verwaltungsbegriff ist natürlich positiv-institutionell einschränkend bestimmt: er besteht in einer Bestimmung des Bezugsgegenstandes bestehender Verwaltungsgesetze.

Deshalb ist es nicht ohne Grund, daß bislang theoretische Verwaltungsbegriffe, die alle *nicht funktionell* waren, keine Beziehungen mit dem institutionellen finden konnte. Jetzt kann der Neubegriff als eine *Funktionsformel* Wesensmerkmale mit dem institutionellen teilen, denn der letztere ist hier eine positivrechtliche, d. h. für unsere Zeit gewaltenteilend-rechtsstaatlich bestimmte Erscheinungsform *Entwicklung* des ersteren. Die Erfolge der Verwaltungslehre fließen durch dieses Schleusentor in die Verwaltungsrechtswissenschaft ein, und *vice versa*.

Zum anderen wird der so in die Verwaltungsrechtslehre eingeführte Neubegriff auch innerhalb dieses Systems sehr nützlich sein können. Einige Beispiele:

a) Er dient grundlegend zur Erklärung der rechtsnormativen Besonderheiten des Verwaltungsrechts, die er nicht allein von der Eigengesetzlichkeit der Rechtsnormen, sondern auch von der Seite der wesentlicheren gegenständlichen Sachlichkeit her beleuchten kann.

b) Der neue Verwaltungsbegriff wird weiter der Lösung der Frage des "Vorbehalts des Gesetzes": inwiefern die Verwaltung der gesetzlichen

Grundlage bedarf, um tätig zu werden, dadurch einen festen Anhalt geben können, daß er die gründliche Klassifikation der Verwaltung aus ihrer Wesensstruktur hervorbringt.

Dieselbe Konstruktion dürfte sich auch als sehr nützlich erweisen, wollte man andere ebenso alte verwaltungsrechtliche Aporien, wie beispielsweise: ob und wann der Abschluß der *öffentlich-rechtlichen Verträge* gesetzgebunden oder davon frei sein solle, oder ein *rechtliches Gehör* im Verwaltungsverfahren geboten sei, beantworten.

c) Außerdem scheint der Neubegriff der Verwaltung eine verwaltungsprozessuale Bedeutung zu haben. Neuerdings werden die Gerichte immer mehr gefordert, über die "Öffentlichkeit" irgend eines Verwaltungshandelns zu urteilen. Es ist aber für sie äußerst schwer, seine *materielle* Öffentlichkeit zu bestätigen, denn heute gehören die meisten administrativen Tätigkeiten zur Kategorie der politischen Verwaltung mit *fiktionalisierter* Öffentlichkeit. Wenn ein Gericht trotzdem darüber sachlich ein Urteil fällen wollte, dann würde das Urteil notwendigerweise in ein subjektiv-willkürliches verfallen. In solchem Falle sollte sich das Gericht der Prüfung der materiellen Öffentlichkeit enthalten und sich darauf beschränken, ausschließlich zu untersuchen, ob die formale Öffentlichkeit, die erst die politische Verwaltung "öffentlich" macht, vorliegt, m. a. W. ob das Verfahren, mit dem ihr die Fiktion als "öffentlich" gegeben wird, befolgt worden ist oder nicht, und aufgrund dieser Untersuchung über die fragliche Öffentlichkeit zu entscheiden. Zwar ist das schon im Begriff, rechtspolitisch behauptet zu werden, aber es scheint, daß erst der neue Verwaltungsbegriff mit beiden Kategorien der Öffentlichkeit eine überzeugende theoretische Begründung dafür geben kann.

4-3. Ebenso kann die Dogmatik des *Staats-* bzw. *Verfassungsrechts* von der neuen Verwaltungskonzeption nicht wenig gewinnen. Für sie besteht ihr Vorzug darin, daß sie eine *positive* und zwar *wahrhaft* positive Begriffsbestimmung der Verwaltung ist. Sie wird *exempli causa* bei der Abgrenzung der "Verwaltungsgewalt" einen großen dogmatischen Belang erhalten<sup>9)</sup>.

---

9) Vgl. hierzu des näheren: *Teshima*, a. a. O., S. 296.

4-4. Endlich ist die Bedeutung des Neubegriffes der öffentlichen Verwaltung für die Entwicklung der *Staatslehre* bzw. *Politikwissenschaft* unermesslich groß.

a) Indem er die Allgegenwart und die Daseinsberechtigung der eigentlichen Verwaltung klarmacht und die bisher vernachlässigte These vertritt, das Subjekt der Verwaltung, in Sonderheit der eigentlichen, müsse nicht notwendig der Staat oder irgendeine öffentliche Körperschaft sein, wenn es die dafür erforderliche technische Kapazität besitzt, wird er zur Erkenntnis der Geschichtlichkeit der politischen Verwaltung, damit der Politik und schließlich des Staates, umgekehrt gesagt, der Allegemeingültigkeit der eigentlichen Verwaltung führen, d. h. Antworten auf die Fragen über das Wesen, den Ursprung oder die Zukunft des Staates bieten.

b) Könnte seine Theorie der zwei Kategorien der öffentlichen Angelegenheiten bei der Erörterung der Legitimität des Staates nicht den vielversprechenden Gedanken suggerieren, daß es zwei Kriterien gebe: ob ein "gewisses Minimum der eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten" vom betreffenden Staat übernommen und verwaltet sei und ob eine "gewisse minimale Demokratie des Entscheidungsverfahrens der fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten" von ihm befolgt sei?

c) Es ist auch sein unleugbarer Vorteil, daß er zur Begriffsbildung des modernen "Verwaltungsstaates" wesentlich hilft. Um heute diesen Begriff wissenschaftlich fruchtbar zu bilden, muß man unbedingt dessen Wesensmerkmal darin erkennen, daß mit der modernen Verstärkung und Vergrößerung der Verwaltungsfunktionen die Stellung sowie die Rolle der Verwaltung im Staate nicht allein quantitativ, sondern auch und zwar vornehmlich *qualitativ* eine große Veränderung erfahren hat und erfährt, was erst anhand der neuen Verwaltungskonzeption mit der Zweiteilung der Verwaltungsarten ermöglicht zu werden scheint. Obgleich die Entwicklung der Verwaltungsfunktionen im modernen Staate beide Verwaltungsarten angeht, wirkt sie vornehmlich auf die politische Verwaltung ein, die sich zwar ursprünglich auf den *output*-Prozeß der Politik zu beschränken hatte, jetzt aber selbst zur Szene der Politik als *input*-Vorgang der Regierung vorrücken und auch dort faktisch eine Hauptrolle spielen wird. Gerade dieses Moment, das sich bereits verwirklicht, ist für das die ernste

Problematik des modernen Staates von der Verwaltungsseite her treffend beleuchtende und heute entscheidende Begriffsmerkmal des Verwaltungsstaates zu halten. Übersieht man aber von unserem Verwaltungsbegriff aus die ferne Zukunft, dann wird ein Idealbild des Staates erscheinen, in dem die sachliche Öffentlichkeit der eigentlichen Verwaltung an die Stelle der formal-prozessualen Demokratie im modernen Staate als Legitimationsgrund tritt. Diesen zukünftigen Staat mit überwiegenden eigentlichen Verwaltungsfunktionen als primärer *raison d'être* des Staates könnte man auch den Verwaltungsstaat nennen. Dieses ist der ideelle und apolitische Verwaltungsstaatsbegriff, während jenes der wirkliche und politische ist. Ohne daß man in dieser Weise auf dem vom neuen Verwaltungsbegriff dargestellten Grundbau der modernen Verwaltung fußend dem fundamentalen Funktionswechsel zuerst der politischen und dann der eigentlichen Verwaltung Aufmerksamkeit schenkt, wäre man heute nicht imstande, den Kern der "verwaltungsstaatlichen" Erscheinungen zu berühren. Man vergesse außerdem nicht, daß der so aufgestellte Begriff des Verwaltungsstaates, vor allem des wirklichen, nicht nur für Politik- und Verwaltungswissenschaft ein brauchbares Instrument zur Erfassung der Wirklichkeit, sondern auch für Verfassungsrechts- und Verwaltungsrechtslehre ein normbezogener Begriff von größter Bedeutung ist, der die fragliche Tendenz des modernen Staates, sich immer mehr von seiner normativen Seite zu entfernen, erst zum wissenschaftlichen Bewußtsein bringen kann. Über Näheres in diesem Zusammenhang verweise ich auf meine deutschsprachige Abhandlung von 1967 in der Gedächtnisschrift für Hans Peters, meinen verehrten Lehrer<sup>10)</sup>.

Jetzt komme ich zum Schluß. Mit einer bescheidenen Frage an Sie, meine Damen und Herren, möchte ich diesen – etwas zu langen, aber hoffentlich nicht langweiligen – Vortrag abschließen: *Ceci n'est pas une administration?*

---

10) *Teshima*, Über den Verwaltungsstaat, S. 591 ff.



# CECI N'EST PAS UNE ADMINISTRATION ?

— Ein neuer Begriff der Verwaltung —

von

**Takashi Teshima**

**Kyushu/Japan**

Leitsätze:

- I. Einleitung
- II. Typisierung und Kritik der bisherigen Verwaltungsbegriffe
  - (1) Gewaltenteilende Substraktionstheorie
  - (2) Staatszweck-Theorie
  - (3) Rechtsfunktionstheorie
  - (4) *administrative process*- oder *regulation*-Theorie
  - (5) *public management*-Theorie
  - (6) *administrative behavior*- oder *decision making*-Theorie
  - (7) Regierungsfunktionstheorie
  - (8) Idealistische Gesellschaftsfunktionstheorie
- III. Neu- oder Umbildung des Verwaltungsbegriffes (vgl. Abb.)
 

“Management und Ausführung der eigentlichen sowie der fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten”

“Prozeß vom Management bis zur Ausführung (d. h. von der Vorbereitung der zur Ausführung erforderlichen Bedingungen:

  - sekundärer *policy*-Entscheidung,
  - Programmierung,
  - Organisierung,
  - Personal-, Finanz- und Sachen-Geschäftsführung,
  - Dirigierungs-, Kommunikations- und Koordinierungsarbeit wie auch Kontrolle

bis zur endstufigen Erledigung oder Verwirklichung) der eigentlichen sowie der fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten (i. e. der Angele-

genheiten, über die gesellschaftlich vereinbart und damit legitimiert worden ist, daß sie mit den Interessen aller oder doch der meisten Gesellschaftsmitglieder zu tun haben, daher auf die Kosten der gesamten Gesellschaft verwirklicht werden sollen: sowohl derjenigen, die eigentlich aus der Natur der Sache es sind, als auch derjenigen, die durch die primäre *policy*-Entscheidung vom politischen Prozeß so fiktionalisiert worden sind, um sich an der ideellen Autorität der ersteren zu beteiligen)"

1. Die eigentlichen sowie die fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten
    - 1-1. Die eigentlichen öffentlichen Angelegenheiten
    - 1-2. Die fiktionalen öffentlichen Angelegenheiten
    - 1-3. Das Kommunitätssystem und das Regierungssystem
    - 1-4. Verflechtung der beiden Arten öffentlicher Angelegenheiten
    - 1-5. Der konkrete Inhalt jeder Art öffentlicher Angelegenheiten
  2. Das Management und Ausführen
    - 2-1. Ein unteilbar kontinuierlicher Vorgang
    - 2-2. Unterschied der beiden
    - 2-3. Management und Ausführen auch im Kommunitätssystem
    - 2-4. Nebeninputs und -outputs
- IV. Implikation und Vorzug des neuen Verwaltungsbegriffes
1. Erfüllung der drei methodologischen Forderungen
  2. Implikation: nach innen
    - 2-1. Attribute der öffentlichen Verwaltung
      - (1) Öffentlichkeit (*publicness*)
      - (2) Politischer Charakter
      - (3) Gewalt-Moment
      - (4) Technische Natur
    - 2-2. Wesentliche Einteilung der öffentlichen Verwaltung
    - 2-3. Subjekte der öffentlichen Verwaltung (vgl. III 1-3)
  3. Implikation: nach außen
    - 3-1. Verwaltung gegen Politik
    - 3-2. Verwaltung und Recht
    - 3-3. Verwaltung *versus* Gesetzgebung und Justiz
    - 3-4. Öffentliche Verwaltung *contra* private Verwaltung

4. Operative Vorzüge

4-1. Für die Verwaltungslehre

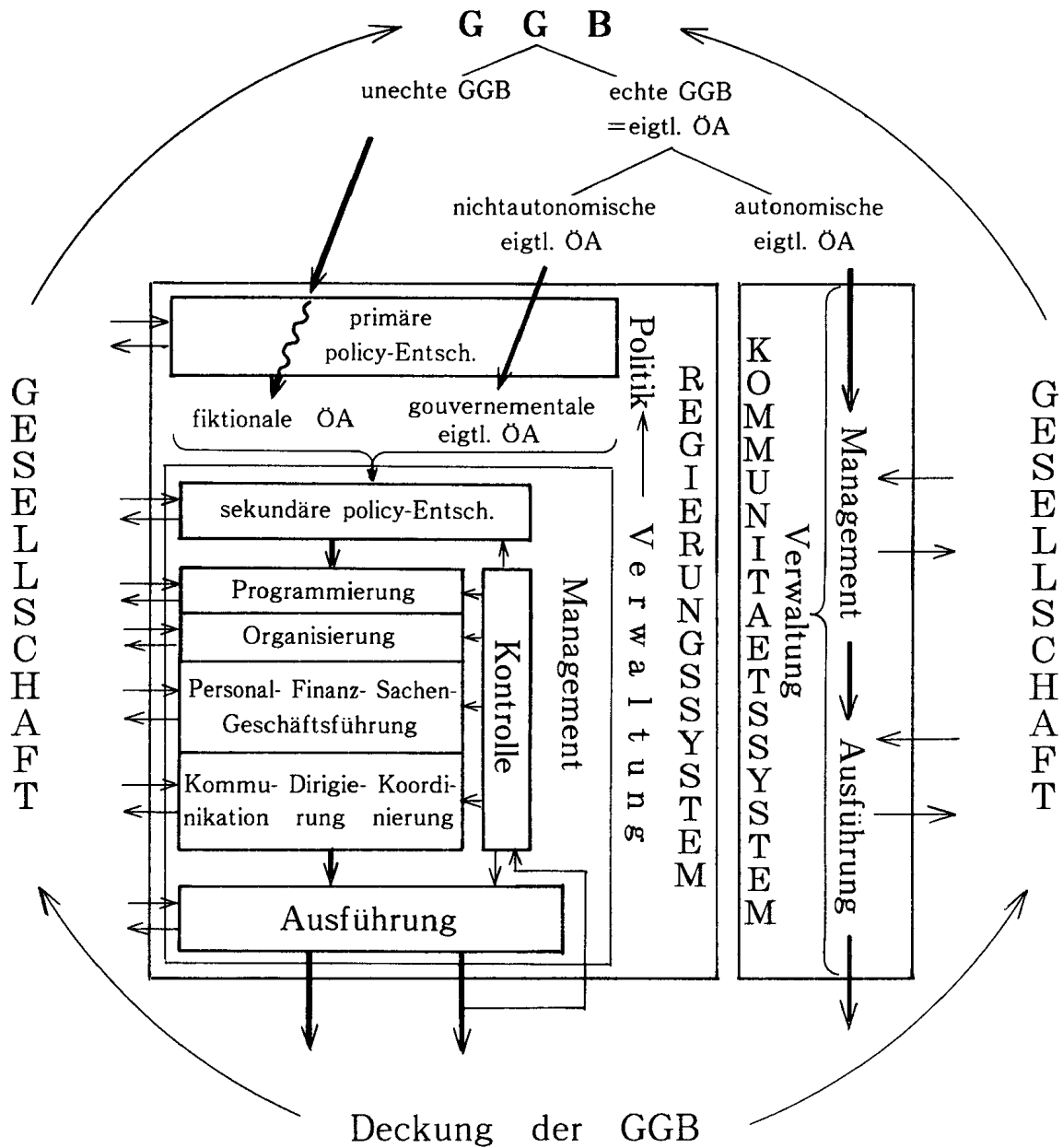
4-2. Für die Verwaltungsrechtslehre

4-3. Für die Staatsrechts- oder Verfassungsrechtslehre

4-4. Für die Staatslehre oder Politikwissenschaft

Vgl. *Teshima*, Neubildung des Verwaltungsbegriffes, in: *Die Verwaltung*, Bd. 12, Heft 3, 1979, S. 273-298.

*Teshima*, Über den Verwaltungsstaat, in: *Gedächtnisschrift Hans Peters*, 1967, S. 582-598.



### Das Modell der öffentlichen Verwaltung

#### Abkürzungen

- GGB: gesamtgesellschaftlicher Bedarf
- ÖA: öffentliche Angelegenheiten
- eigtl.: eigentliche
- Entsch.: Entscheidung

## あ と が き

ここに原形のまま登載したのは、1991年10月29日、ドイツはコンスタンツ大学法学部において行った標記タイトルの学術講演の Manuskript (完成稿) である。旧知の友人、同学部の o. Prof. Dr. Winfried Brohm からかねて懇願されていたこの講演は、同年10月27日～11月9日の独逸出張を機に、同教授の Allgemeines Verwaltungsrecht の講義時間(火曜午前10時c.t.～12時)と大教室(Hörsaal A701)の提供を受けて実現した。コンスタンツ大学、同法学部、ブローム教授および熱心に静聴された多くのスタッフ・学生の皆さんに感謝し、敬意を表する。

内容は、タイトル<sup>1)</sup>(特にサブタイトル)に明らかなように、講演者年来の提唱にかかる「行政概念の新構成」→「新行政概念」<sup>2)</sup>である。このテーマについては、ドイツででも、つとにドイツ語での中篇論文<sup>3)</sup>を公表し、幸い同地の行政学スタンダード・ワーク(テーマの教科書第4版)をはじめ少なからぬ憲法・行政法関係論著<sup>4)</sup>の注目するところとなってきた。しかし、当のドイツ語論文の発表から早10年以上の歳月を閲し、その間に「新行政概念」にも、内発的に、あるいは諸批判に触発されて、あくまでも根幹にまで触れるものではないとはいえ多かれ少なかれ修正<sup>5)</sup>が不可避であった。いま、この最新=現在の状態<sup>6)</sup>に即して、しかし基本的には12年前と不変・不動の理論構成で、新行政概念をあらためてドイツの学界に問おうとしたのである。

---

1) メーン・タイトルにつき、参照、手島『ネオ行政国家論』(1991年)216頁。

2) 参照、同上258頁以下。

3) 参照、本稿註1)。

4) 参照、手島『行政概念の省察』(1982年)166頁、172～3頁、『ネオ行政国家論』252～3頁、259～60頁、291～2頁。

5) 参照、手島『行政概念の省察』および『ネオ行政国家論』。

6) 参照、手島・中川(剛)共著『憲法と行政権』(1992年)22頁以下。ちなみに、本講演に用いた参考図は、同書30頁所掲「行政のモデル図」の独訳版である。

講演後の質疑に、そのような行政概念ではナチス国家の如きをも行政の側面から正当化することにはならないか？というのがあって、なるほどドイツなるかなと思わせた。新行政概念から必然に導かれる「国家の正当性」論（本講演Ⅳ4-4b）にあらためて注意を促し、そうはならないことを納得してもらいはしたが。

なお、末尾に付した講演要目および参考図（Leitsätze m. Abb.）は、当日配付のものそのままである（参考図は会場で投写も行った）。