Wieder gelesen: Frido Wagener, »Neubau der Verwaltung«

MARGRIT SECKELMANN

»Neubau der Verwaltung«: ein typisches Produkt der 1960er Jahre?

Michael Ruck hat für die 1960er Jahre die Begriffstrias »Prosperität«, »Planung« und »Partizipation« gefunden.¹ »Planung« und »Partizipation«, die man sich aufgrund einer nach der Phase des »Wiederaufbaus« eingetretenen und vorerst konsolidierten Prosperität leisten konnte, charakterisierten auch das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965,² in dessen § 2 Grundsätze der Raumordnung standen, die an die Stelle des bisherigen Wiederaufbaus nach Bedarf und Kassenlage traten. Das Raumordnungsgesetz (ROG) war ein Rahmengesetz nach Art. 75 Nr. 4 GG alter Fassung,³ das im Wege eines »hochstufigen Planungsrechts«⁴ dafür sorgen sollte, dass sich die »Ordnung der Einzelräume« in die »Ordnung des Gesamtraumes« einfügt und sich umgekehrt zugleich die »Ordnung des Gesamtraumes« an den »Gegebenheiten und Erfordernissen seiner Einzelräume« orientiert (so § 1 Abs. 4 des damaligen ROG). Das ROG von 1965 war insoweit an dem weiter unten beschriebenen Konzept des »kooperativen Föderalismus« orientiert. Zugleich bezog es sich auf die in den 1960er Jahren moderne Verwaltungsgeografie und versuchte auf Basis quantitativer und qualitativer Parameter,

»das »Kontaktfeld« zwischen Raum und Verwaltung abzustecken« – und zwar nach dem Bilde eines »abstrakt vorgestellten Raumes, der durch das Staatsgebiet grundlegend definiert und in innen liegende »Verwaltungseinheiten« gegliedert wird«.⁵ Man erkennt sofort das Vorbild der französischen »planification«, das aber bundesstaatlich eingefangen und in eine Art partizipatives Gegenstromprinzip überführt wird, unter Offenhaltung der Veränderung des Raumes durch die angestrebte deutsche Wiedervereinigung und einen Ausbau der europäischen Zusammenarbeit (§ 1 Abs. 2 und 3 des ROG von 1965).

Die Begriffe »Planung« und »Partizipation« fassen zugleich auch eines der zentralen Bücher der bundesdeutschen Verwaltungswissenschaft zusammen, die 1969 erschienene Speyerer Habilitationsschrift von Frido Wagener mit dem Titel »Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert«. Wagener wählte programmatisch den Begriff »Neubau«, den er den bisherigen Verwaltungsreformbemühungen durch »Abbau« von Aufgaben und/oder Personal gegenüberstellte. Eine Systematisierung der bisherigen Verwaltungsreformbemühungen (und derjenigen der »nächsten zwei Jahrzehnte«, wie Wagener selbstbewusst angibt) müsse nämlich immer zwei Ziele im Auge

behalten: die »Effektivität« und den »Integrationswert«.⁷ Beide stehen nach Wagener in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander: Eine möglichst effektive Aufgabenerfüllung (und damit ist bei Wagener, der das in der internationalen Diskussion übliche Wort »efficiency« bewusst mit »Effektivität« übersetzt, auch eine effiziente mitgemeint) ist nicht unbedingt (basis-)demokratisch, also integrativ. Während es effizienter sein kann, Aufgaben zu zentralisieren, darf man zugleich die Bürger dabei nicht »abhängen« – sonst ist die Verwaltungstätigkeit auch nicht effektiv.

Wageners Buch steht damit gleichsam symbolisch für die späten 1960er Jahre, in denen es entstanden ist (1968 wurde die Schrift von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften als Habilitationsschrift angenommen). Das Stichwort jener Zeit war der »kooperative Föderalismus«.⁸ Im Rahmen der bundesdeutschen Finanzreform von 1967 bis 1969 waren zahlreiche Änderungen des staatsorganisatorischen Teils des Grundgesetzes erarbeitet worden, von denen viele zum 1. Januar 1970 in Kraft traten. Die rechtliche Bewältigung des »Wiederaufbaus«⁹ fand damit gleichsam ihr symbolisches Ende. Die »dynamischen Zeiten« der 1960er Jahre¹⁰ hatten auch das Bonner Grundgesetz von 1949 in Bewegung gebracht.

Frido Wagener: Verwaltungspraktiker und Verwaltungswissenschaftler

Zum Zeitpunkt, als Wageners¹¹ Habilitationsschrift auf den Markt kam, war er längst kein Unbekannter mehr. Er, der im Mai 1926 geboren worden war und mit unendlichem Fleiß seine physische Beeinträchtigung wettmachte (er war als Jugendlicher an Kinderlähmung erkrankt und konnte seine arme Zeit seines Lebens nur sehr eingeschränkt benutzen),¹² war seit 1960 Beigeordneter des Landkreistages Nordrhein-Westfalen. Obwohl eigentlich für zwölf Jahre gewählt, wurde er 1966/1967 von dort zum Zwecke der Anfertigung einer städtebau-rechtlichen Habilitationsschrift¹³ beurlaubt und erhielt in dieser Zeit ein DFG-Stipendium. 1967 wurde Wagener zum Leiter der Beratergruppe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen in der dortigen Staatskanzlei ernannt, wo er das »Entwicklungsprogramm Ruhr« und das »Nordrhein-Westfalen-Programm 1975«

mitentwickelte. Im Juni 1968 wurde die Schrift abgeschlossen, und im November 1968 endete bereits das Speyerer Habilitationsverfahren. Als Betreuern und Förderern dankt Wagener, der zuvor in Göttingen bei Werner Weber¹⁴ promoviert¹⁵ und in Speyer später eine Station als Rechtsreferendar verbracht¹⁶ hatte, »den Herren Professoren« Carl Hermann Ule,¹⁷ Erich Becker¹⁸ und Fritz Morstein Marx.¹⁹ Wageners späterer Lebensweg, der hier nicht im Einzelnen dargestellt wird, sollte ihn selbst als Professor und Rektor an die Hochschule für Verwaltungswissenschaften (heute: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) und als Direktor an das (Deutsche) Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung führen.²⁰

Der »Neubau der Verwaltung« – ein ambitioniertes Projekt

Wageners Schrift von 580 Seiten, die um einige ausklappbare Übersichten und Tabellen ergänzt werden, ist folgendermaßen aufgebaut: An eine Darstellung der »Ausgangslage« (Teil I) schließt sich eine Analyse der »Tendenzen der sozialökonomischen Entwicklung und ihre[r] Auswirkungen« (Teil II) an. Darauf folgt eine Untersuchung der »Deutsche[n] Verwaltung heute« (Teil III), die Vorstellung früherer deutscher »Reformpläne und Reformen« (Teil IV) sowie eine vergleichende Übersicht über »Ausländische Verwaltungsorganisationen und ihre Veränderungen« (Teil V). Daran anschließend entwickelt Wagener in seinem eigentlichen Hauptteil »Methoden und Maßstäbe für Verwaltungsreformen« (Teil VI) und nimmt eine »Bestimmung von optimalen Einwohnerbereichen für Verwaltungsaufgaben und ihre Träger« (Teil VII) vor. In einem »Bewertende[n] Vergleich des heutigen Aufbaus der Verwaltung mit den gefundenen Maßstäben« (Teil VIII) setzt er den Ist- mit dem von ihm entwickelten, zahlenbasierten Sollzustand in Beziehung und umreißt so dann das »Modell eines neuen Aufbaues der Verwaltung für die mittlere Zukunft« (Teil IX). Die Arbeit endet mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse (Teil X).

Methodisch bemängelt Wagener an den bisherigen Untersuchungen zum Thema »Raum« und »Planung« vor allem, dass die angewandten Instrumente und Maßstäbe viel zu pauschal und damit ungenau gewesen seien.²¹ Man habe sich dabei weder hinreichend Rechenschaft

über die Ziele noch über die Methoden der Reformen gegeben, sodass es zu einander »[ü]berlagernde[n] Motivationen für Reformen« gekommen sei, also gleichsam das nachfolgende Programm neben das erste, noch im Vollzug befindliche, getreten sei.²² Dadurch sei es zu Zielwirrwarr gekommen, etwa zwischen den Zielen der »Demokratisierung der Verwaltung« und des »Aufgabenabbaues«.²³ Ähnlich sei es bei den verschiedenen Maßstäben und Kriterien, die ebenfalls nicht immer kompatibel seien. – Diese Ausführungen sollten (Raum-)Planer übrigens nach wie vor einmal durchlesen, denn Ähnlichkeiten zu heutigen Planungen (etwa der deutschen Exzellenzinitiative und ihren nachgeschobenen Zusatzprogrammen für »gute Lehre« und »innovative Hochschulen« (also kleinere Hochschulen und Fachhochschulen) fallen förmlich ins Auge.

Wagener bleibt aber bei seiner Kritik nicht stehen, sondern trägt die bisherigen Ziele und Maßstäbe aus allen Programmen zusammen, schließt die »Maßstäbe mit sich wechselseitig ausschließender Zielrichtung«²⁴ und die »Maßstäbe ohne Verwirklichungschance«²⁵ sowie die »ungeeignete[n]«²⁶ Maßstäbe aus und bilanziert die »[v]erbleibende[n] Maßstäbe«,²⁷ die er sodann gruppenweise²⁸ systematisiert. Die so verbliebenen Maßstäbe untersucht er nochmals kritisch daraufhin, ob sie etwas zum »optimalen Aufbau der Verwaltung«²⁹ beitragen können, und schließt dann eine »Vervollständigung der Maßstäbe für den optimalen Aufbau der Verwaltung« an, wobei er zwischen »Haupt-« und »Teilmaßstäben« differenziert und auf die Leitkategorien »Effektivität« und »Integrationswert« zurückbezieht.³⁰

Das ist auch aus heutiger Sicht noch methodisch hochinteressant, da Wagener in seinem weiteren Vorgehen normative und empirische Zugänge verbindet und zugleich stets offenlegt, auf welcher »Seite« man sich gerade befindet – also ein verwaltungswissenschaftliches Werk darstellt, wie man es sich nur wünschen kann.³¹ Sozialempirisch arbeitet Wagener mit Istzahlen und den von ihm besonders geschätzten Projektionen, gerne bis ins Jahr 1990 oder auch mal bis ins Jahr 2000. Diese stützt er vorwiegend auf Berechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder und von Lenkungsausschüssen, entwickelt diese aber teilweise auch eigenständig im Sinne einer Zukunftsforschung *avant la lettre* weiter.³² Diese betreffen den Bevölkerungszuwachs (mit und ohne die regierungsamtlich als »Gastarbeiter« bezeichneten

Arbeitsmigranten aus Italien und anderen südeuropäischen Ländern, später auch aus der Türkei, die man zu diesem Zeitpunkt angeworben hatte, um genügend Arbeitskräfte zu haben). Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung setzt Wagener in Bezug zur prognostizierten Verteilung von Automobilen und Telefonen, privaten Konsumgütern und allem möglichen anderen. Diese Teile der Untersuchung atmen aus heutiger Sicht den Geist der Zeit, in der ein PKW, ein Schwarz-Weiß-Fernseher, ein Radio und ein Telefon pro Haushalt schon äußerst luxuriös waren – eine deutsche Wiedervereinigung wird nicht in die Projektion eingerechnet, Smartphones waren unvorstellbar. Ebenso sind die »Reformpläne für die Bundespostverwaltung«³³ eher von historischem Interesse, ist diese doch schon längst privatisiert worden und firmiert derzeit unter dem Titel »Deutsche Post DHL Group«, Vergleichbares gilt für die »Reformpläne für die Bundesbahnverwaltung«,³⁴ heute »Deutsche Bahn AG«.

Demgegenüber sind die von Wagener auf der Basis seiner Isterhebungen und Projektionen normativ entwickelten »Methoden und Maßstäbe für Verwaltungsreformen« (Teil VI) letztlich immer noch unerreicht, auch wenn seine »Bestimmung von optimalen Einwohnerbereichen für Verwaltungsaufgaben und ihre Träger« (Teil VII) in diesem Konkretisierungsgrad³⁵ in der Praxis kaum umgesetzt wurde. Wagener hatte später immer wieder gute Gründe, über die »Verwaltung als Dinosaurier«³⁶ zu fluchen, die seine Vorschläge geflissentlich ignorierte. Besonders sollten ihn die von ihm so bezeichneten »vertikalen Fachbruderschaften« ärgern, also informelle Kontakte zwischen Fachbeamten auf verschiedenen Ebenen (von Wagener auch »Ressortkumpanei« genannt),³⁷ die Planungen letztlich nicht implementierten, sondern darlegten, warum im konkreten Fall eine Ausnahme bestehe, etwa von der Mindestzahl von 300.000 Einwohnern für ein eigenes Stadttheater.³⁸

Wenn auch die zeitlich nach Wageners Untersuchung einsetzende Implementationsforschung die Grenzen eines gleichsam am Reißbrett entworfenen »Neubau[s] der Verwaltung« aufzeigen sollte,³⁹ so ist das gleichnamige Buch eines der »am meisten gelesenen ungelesenen Bücher«, das letztlich jeder gleichsam auf oder zumindest unter dem Tisch hat, der selbst mit Funktional- und Gebietsreformen befasst ist. Wagener betont in seinem Buch immer wieder, dass Westdeutschland im (west-)europäischen Vergleich eigentlich zu viele Bundesstaaten

habe, statt elf täten es genauso gut fünf. Diese Überlegungen Wageners werden – für die nunmehr sechzehn deutschen Bundesländer – auch seit der Wiedervereinigung immer mal wieder thematisiert, auch wenn man die Bundesländer heute, insbesondere in Norddeutschland, vielleicht etwas anders zuschneiden würde.

Für Historikerinnen und Historiker (und nicht nur diese) ist auch Wagener mit den Stein-Hardenberg'schen Reformen beginnende Darstellung früherer deutscher »Reformpläne und Reformen« (Teil IV) von Interesse, die allerdings pro Reform recht kurz und keinesfalls umfassend ist. Sie spart immerhin die Zeit zwischen 1933 und 1945 nicht aus, der sie vor allem einen »Behörden- und Zuständigkeitswirrwarr«⁴⁰ bescheinigt; ganz kurz wird auch auf die DDR⁴¹ eingegangen. Die Ausführungen Wageners unter anderem zu Verwaltungsreformen in der Weimarer Republik stellen eine noch zu hebende Fundgrube für Verwaltungshistoriker und -historikerinnen dar. Für Forschungen über die 1960er Jahre interessant ist vor allem die (ausgewählte) Übersicht über »Ausländische Verwaltungsorganisationen und ihre Veränderungen« (Teil V).

Ausblick und Fazit

Bei der Lektüre des »Neubaus der Verwaltung« zeigt sich bei allem Fortschrittsoptimismus, der den Band durchzieht, dass der Begriff der »Planungseuphorie« der späten 1960er und frühen 1970er Jahre⁴² für die Bundesrepublik Deutschland in dieser Zeit⁴³ mehr verunklärt als erklärt.⁴⁴ Wagener warnt nämlich zugleich vor

möglichen Fehlentwicklungen, etwa einer übergroßen Zersiedelung der Fläche infolge der Zunahme der Ausstattung von Privathaushalten mit Automobilen. Er zielt vielmehr auf etwas ab, das man als eine Art »integrative Entbürokratisierung« ansehen kann, also als eine Form der Überführung des bisherigen »Wildwuchses« an Planungen in ein überwölbendes Gesamtkonzept, in dem ebenso Maßstäbe entwickelt werden wie eine Beschreibung dessen vorgenommen wird, was vom bisherigen Istzustand her zu tun ist, um diesen Maßstäben gerecht zu werden. Dabei verliert Wagener neben der »Effektivität« nie den »Integrationswert« aus dem Auge: Er behandelt die öffentliche Verwaltung also gerade nicht wie ein privates Unternehmen, bei dem der – in der Realität auch nicht zutreffenden – Theorie nach eine reine Effizienzsteigerung im Vordergrund stehen könnte.

In dieser Kombination von Aufgabenkritik einerseits und Betonung der Partizipationsbedürfnisse der Bevölkerung andererseits kann man Wagener fast als einen Vordenker des »Gewährleistungsstaates«⁴⁵ ansehen. Auch an Überlegungen zu einer »Neuen Verwaltungswissenschaft« war er aktiv beteiligt,⁴⁶ die im Rahmen einer Tagung an der Evangelischen Akademie Loccum erarbeitet wurden und auf weiteren Ausbau angelegt waren (und die nicht mit der heutigen »Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft«⁴⁷ zu verwechseln sind). Leider verstarb Wagener, bevor er dies ausführen konnte, mit erst 59 Jahren im Januar 1985. Er war in seinem aufopfernden Bestreben, Verwaltungsreformen auf eine »rationale« (in diesem Fall vor allem quantifizierbare⁴⁸) Grundlage zu stellen, wohl weit über seine Kräfte gegangen.

Man sollte ihn wieder einmal lesen.

BÖHRET, Carl: »Nachruf auf Frido Wagener«, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 205–206. **CANCIK**, Pascale: »Verwaltung, Raum, Verwaltungsraum – eine historische Annäherung«, in: Hermann Hill / Utz Schliesky (Hg.): Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems III, Baden-Baden 2012, S. 29–54. **COLLIN**, Peter: »Entwicklungslinien verfassungsrechtlicher Konturierung und verfassungsdogmatischer Problematisierung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Forschungsbereich«, in: Margrit Seckelmann / Stefan Lange / Thomas Horstmann (Hg.): Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden 2010, S. 37–64. **FRANZIUS**, Claudio: Gewährleistung im Recht. Grundlagen eines europäischen Regelungsmodells öffentlicher Dienstleistungen, Tübingen 2009. **GEHLEN**, Arnold: Die Seele im technischen Zeitalter. Sozialpsychologische Probleme der industriellen Gesellschaft, Reinbek 1957. **GROEBEN**, Klaus von der / **SCHNUR**, Roman / **WAGENER**, Frido: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1966. **GUERRA**, Max Welch: »Räumliche Planung und Gesellschaftspolitik um 1970? Ein folgenreicher Einschnitt in der Geschichte der Bundesrepublik«, in: Wendelin Strubelt / Detlef Briesen (Hg.): Raumplanung nach 1945: Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2015, S. 287–316. **HAUPT**, Heinz-Gerhard / **REQUATE**, Jörg (Hg.): Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, ČSSR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Weilerswist 2004. **HÉRITIER**, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993. **HUCKE**, Jochen: »Einschränkung und Erweiterung politischer Handlungsspielräume bei der Implementation von Recht«, in: Erhard Blankenburg / Klaus Lenk (Hg.): Organisation und Recht. Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, Opladen 1980, S. 81–97. **KMENT**, Martin: »Verwaltungsrechtliche Instrumente zur Ordnung des virtuellen Raums – auf den Spuren des E-Governments«, in: Hermann Hill / Utz Schliesky (Hg.): Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems III, Baden-Baden 2012, S. 307–323. **KNAUFF**, Matthias: Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin 2004. **KRAUSNICK**, Daniel: Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, Berlin 2012. **LAUX**, Eberhard: »In memoriam Frido Wagener«, in: Die Öffentliche Verwaltung 38 (1985), S. 125–126. **METZLER**, Gabriele: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005. **NOLTE**, Jakob: »Carl Hermann Ule: Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat«, in: Carsten Kremer (Hg.): Die Verwaltungsrechtswissenschaft der frühen Bundesrepublik (1949–1977) [im Druck]. **RUCK**, Michael: »Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre«, in: Axel Schildt / Detlef Siegfried / Karl Christian Lammers (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 362–401. **SCHAEFER**, Jan Philipp: Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft, Tübingen 2016. **SCHILD**, Axel / **SYWOTTEK**, Arnold (Hg.): Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Bonn 1993. • / **SIEGFRIED**, Detlef / **LAMMERS**, Karl Christian (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000. **SCHMIDT-ASSMANN**, Eberhard: »Werner Weber (1904–1976)«, in: Peter Häberle / Michael Kilian / Heinrich Amadeus Wolff (Hg.): Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts. Deutschland – Österreich – Schweiz, Berlin 2015, S. 671–688. **SCHNUR**, Roman: »Ansprache«, in: Erinnerung an Professor Dr. Frido Wagener. Ansprachen anlässlich der Gedächtnisfeier, Speyer, 14. Juni 1985, Speyer 1985, S. 12–19. **SECKELMANN**, Margrit: »Mit Feuereifer für die öffentliche Verwaltung: Fritz Morstein Marx – Die frühen Jahre

(1900–1933)«, in: Die Öffentliche Verwaltung 66 (2013), S. 401–415. • »Mit seltener Objektivität: Fritz Morstein Marx – Die mittleren Jahre (1934–1961)«, in: Die Öffentliche Verwaltung 67 (2014), S. 1029–1048. • Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensbeschaffung durch (Wissenschafts-)Evaluationen, Tübingen 2017 [im Druck]. • »Rationale Verwaltung: Frido Wagener (1926–1985)«, in: Die Öffentliche Verwaltung 70 (2017), S. 68–73. • »Mit Verständnis für den ›Verwaltungsman[n‹: Fritz Morstein Marx – die späten Jahre (1962–1969)«, in: Die Öffentliche Verwaltung 70 (2017), S. 649–668. • »Rechtswissenschaftliche Verwaltungswissenschaft: eine Positionsbestimmung«, in: Jan Ziekow (Hg.): Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft, Berlin 2017 [im Druck]. • »Die Geburt der Verwaltungswissenschaft aus dem Geiste der Demokratie: Fritz Morstein Marx (1900–1969)«, in: Carsten Kremer (Hg.): Die Verwaltungsrechtswissenschaft der frühen Bundesrepublik (1949–1977) [im Druck]. • »Frido Wagener (1926–1985)«, in: Neue Deutsche Biographie [im Druck]. **SIEDENTOPF**, Heinrich: »Ansprache«, in: Erinnerung an Professor Dr. Frido Wagener. Ansprachen anlässlich der Gedächtnisfeier, Speyer, 14. Juni 1985, Speyer 1985, S. 5–11. **STARCK**, Christian: »Würdigung – Erinnerung an Werner Weber (geb. 1904)«, in: Die Öffentliche Verwaltung 57 (2004), S. 996–1000. **STOLLEIS**, Michael: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 4: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945–1990, München 2012. **THIEME**, Werner: »Frido Wagener †«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (1985), S. 254. **VOSSKUHLE**, Andreas: »Neue Verwaltungsrechtswissenschaft«, in: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann / Andreas Voßkuhle (Hg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, München 2006, S. 1–61. **WAGENER**, Frido: Die Städte im Landkreis, Göttingen 1955. • Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin 1969. • »Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart«, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (1979), S. 215–266.

- 1 Michael Ruck: »Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre«, in: Axel Schildt / Detlef Siegfried / Karl Christian Lammers (Hg.): *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, Hamburg 2000, S. 362–401.
- 2 Bundesgesetzblatt I/1965, S. 306–310.
- 3 Eine solche Rahmengesetzgebung kann es seit der deutschen Föderalismusreform von 2006/2009 nicht mehr geben, die entsprechende Kompetenz des Bundes, einen ordnungsrechtlichen Rahmen für die Länder zu setzen (und sie insoweit zu koordinieren), wurde abgeschafft. Das neugefasste ROG von 2008 ist Element der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG, die Länder haben ein Abweichungsrecht in den Grenzen des Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG (Abweichungsgesetzgebung).
- 4 So für das aktuelle ROG (dazu die vorherige Anmerkung) die Charakterisierung bei Martin Kment: »Verwaltungsrechtliche Instrumente zur Ordnung des virtuellen Raums – auf den Spuren des E-Governments«, in: Hermann Hill / Utz Schliesky (Hg.): *Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems III*, Baden-Baden 2012, S. 307–323, hier S. 315.
- 5 Pascale Cancik: »Verwaltung, Raum, Verwaltungsraum – eine historische Annäherung«, in: Hermann Hill / Utz Schliesky (Hg.): *Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems III*, Baden-Baden 2012, S. 29–54, hier S. 39.
- 6 Frido Wagener: *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*, Berlin 1969, Vorwort.
- 7 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 3–5.
- 8 Dazu Peter Collin: »Entwicklungslinien verfassungsrechtlicher Konturierung und verfassungsdogmatischer Problematisierung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Forschungsbereich«, in: Margrit Seckelmann / Stefan Lange / Thomas Horstmann (Hg.): *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik*, Baden-Baden 2010, S. 37–64.
- 9 Zu dieser die Beiträge in Axel Schildt / Arnold Sywottek (Hg.): *Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre*, Bonn 1993.
- 10 Zu diesen die Beiträge in Axel Schildt / Detlef Siegfried / Karl Christian Lammers (Hg.): *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, Hamburg 2000.
- 11 Zu Wagener vgl. Margrit Seckelmann: »Rationale Verwaltung: Frido Wagener (1926–1985)«, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 70 (2017), S. 68–73; Eberhard Laux: »In memoriam Frido Wagener«, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 38 (1985), S. 125–126; Werner Thieme: »Frido Wagener †«, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (1985), S. 254; und die Texte in: *Erinnerung an Professor Dr. Frido Wagener. Ansprachen anlässlich der Gedächtnisfeier*, Speyer, 14. Juni 1985, Speyer 1985.
- 12 Seine körperliche Behinderung wird u. a. erwähnt bei Heinrich Siedentopf: »Ansprache«, in: *Erinnerung an Professor Dr. Frido Wagener. Ansprachen anlässlich der Gedächtnisfeier*, Speyer, 14. Juni 1985, Speyer 1985, S. 5–11, hier S. 10; vgl. auch Margrit Seckelmann: »Frido Wagener (1926–1985)«, in: *Neue Deutsche Biographie* [im Druck].
- 13 Gedruckt als: Wagener: *Neubau der Verwaltung*.
- 14 Zu diesem u. a. Eberhard Schmidt-Aßmann: »Werner Weber (1904–1976)«, in: Peter Häberle / Michael Kilian / Heinrich Amadeus Wolff (Hg.): *Staatsrechtslehrer des 20. Jahrhunderts. Deutschland – Österreich – Schweiz*, Berlin 2015, S. 671–688; Christian Starck: »Würdigung – Erinnerung an Werner Weber (geb. 1904)«, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 57 (2004), S. 996–1000.
- 15 Frido Wagener: *Die Städte im Landkreis, Göttingen* 1955.
- 16 Seckelmann: »Rationale Verwaltung«, S. 69.
- 17 Zu diesem Jakob Nolte: »Carl Hermann Ule: Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat«, in: Carsten Kremer (Hg.): *Die Verwaltungsrechtswissenschaft der frühen Bundesrepublik (1949–1977)* [im Druck].
- 18 Zu diesem und seinen Publikationen in der nationalsozialistischen Zeit vgl. Michael Stolleis: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 4: *Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945–1990*, München 2012, S. 193.
- 19 Zu diesem Margrit Seckelmann: »Mit Feuereifer für die öffentliche Verwaltung: Fritz Morstein Marx – Die frühen Jahre (1900–1933)«, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 66 (2013), S. 401–415; Margrit Seckelmann: »Mit seltener Objektivität: Fritz Morstein Marx – Die mittleren Jahre (1934–1961)«, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 67 (2014), S. 1029–1048; Margrit Seckelmann: »Mit Verständnis für den ›Verwaltungsmann‹: Fritz Morstein Marx – die späten Jahre (1962–1969)«, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 70 (2017), S. 649–668; Margrit Seckelmann: »Die Geburt der Verwaltungswissenschaft aus dem Geiste der Demokratie: Fritz Morstein Marx (1900–1969)«, in: Carsten Kremer (Hg.): *Die Verwaltungsrechtswissenschaft der frühen Bundesrepublik (1949–1977)* [im Druck]. – Der Lehrstuhlnachfolger von Fritz Morstein Marx, Roman Schnur, hat nach eigenen Angaben 1968 ebenfalls an der Habilitation Wageners mitgewirkt; vgl. Roman Schnur: »Ansprache«, in: *Erinnerung an Professor Dr. Frido Wagener. Ansprachen anlässlich der Gedächtnisfeier*, Speyer, 14. Juni 1985, Speyer 1985, S. 12–19, hier S. 17.
- 20 Näheres dazu bei Seckelmann: »Rationale Verwaltung«, S. 71f.
- 21 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 269–271.
- 22 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 273f.
- 23 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 274, Hervorhebungen im Original.
- 24 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 293–295.
- 25 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 295f.
- 26 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 296f.
- 27 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 297.
- 28 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 297–299.
- 29 Vgl. etwa Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 306f.
- 30 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 307–309.
- 31 Zur Methodendiskussion vgl. u. a. Margrit Seckelmann: »Rechtswissenschaftliche Verwaltungswissenschaft: eine Positionsbestimmung«, in: Jan Ziekow (Hg.): *Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft*, Berlin 2017 [im Druck].
- 32 Vgl. etwa Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 36–38 (»Zusammenfassung der wichtigsten Tendenzen«).
- 33 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 217–219.
- 34 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 214–217.
- 35 Beispielsweise Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 390: »Optimale Verhältnisse werden erreicht, wenn in einem Kindergarten etwa vier bis sechs Kindergärtnerinnen unter der Aufsicht einer Jugendleiterin stehen. Ein solcher Kindergarten hat vier bis sechs Gruppen (100 bis 150 Kinder). Dies entspricht einer Einwohnerzahl von 4000 bis 6000.«
- 36 So auch ein berühmtes Diktum von Frido Wagener, zitiert nach Carl Böhrer: »Nachruf auf Frido Wagener«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26 (1985), S. 205–206, hier S. 206.
- 37 Frido Wagener: »Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart«, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* (1979), S. 215–266, hier S. 238f., 261.
- 38 Wagener: *Neubau der Verwaltung*, S. 464, Nr. 67.
- 39 Zu dieser u. a. Jochen Huckle: »Einschränkung und Erweiterung politischer Handlungsspielräume bei der Implementation von Recht«, in: Erhard Blankenburg / Klaus Lenk (Hg.): *Organisation und Recht*.

Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, Opladen 1980, S. 81–97; vgl. auch die Beiträge in Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993.

- 40 Wagener: Neubau der Verwaltung, S. 112.
- 41 Wagener: Neubau der Verwaltung, S. 117f.
- 42 Dieser Begriff geht möglicherweise auf Arnold Gehlen zurück, er sprach zumindest von »planungsoptimistisch«; vgl. Arnold Gehlen: Die Seele im technischen Zeitalter. Sozialpsychologische Probleme der industriellen Gesellschaft, Reinbek 1957, S. 75.
- 43 Zu Konzepten von Planung in der BRD in dieser Zeit vgl. Ruck: »Ein kurzer Sommer«; Gabriele Metzler: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005; Heinz-Gerhard Haupt / Jörg Requate (Hg.): Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, CSSR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Weilerswist 2004.
- 44 Wie hier auch Max Welch Guerra: »Räumliche Planung und Gesellschaftspolitik um 1970? Ein folgenreicher Einschnitt in der Geschichte der Bundesrepublik«, in: Wendelin Strubelt / Detlef Briesen (Hg.): Raumplanung nach 1945: Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2015, S. 287–316, hier S. 312.
- 45 Dazu statt vieler Claudio Franzius: Gewährleistung im Recht. Grundlagen eines europäischen Regelungsmodells öffentlicher Dienstleistungen, Tübingen 2009; Matthias Knauff: Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin 2004; Daniel Krausnick: Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, Berlin 2012.
- 46 Klaus von der Groeben / Roman Schnur / Frido Wagener: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1966.
- 47 Zu dieser statt vieler Andreas Voßkuhle: »Neue Verwaltungsrechtswissenschaft«, in: Wolfgang Hoffmann-Riem / Eberhard Schmidt-Aßmann / Andreas Voßkuhle (Hg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, München 2006, S. 1–61; Jan Philipp Schaefer: Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft, Tübingen 2016.
- 48 Näheres zu den verschiedenen Rationalitätsbegriffen bei Margrit Seckelmann: Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensbeschaffung durch (Wissenschafts-) Evaluationen, Tübingen 2017 [im Druck], Kap. 3.

Abstract

This re-reading of Frido Wagener's »New Construction of Administration« (»Neubau der Verwaltung«, 1969) places this book in the setting of Western Germany's late 1960s and their quest for an enlightened planning after the mere ›re-construction‹ (of buildings as well as of democracy) in earlier post-war Western Germany. Wagener's struggle to ›rationalize‹ planning can be seen as a project that was as grand as it was doomed to fail – the judgement of posterity has yet to be spoken.

About the Author

Margrit Seckelmann, Ass. iur. (Berlin), M. A. (Berlin), Dr. iur. (Frankfurt am Main), Dr. habil. (Speyer) studied Law and History in Heidelberg and Berlin. She wrote her LL. D. thesis at the Max-Planck-Institute of European Legal History in Frankfurt am Main. Her study on the concept and legal problems of evaluation was accepted as a habilitation at the German University for Administrative Sciences in Speyer. She works as head of administration and as a researcher at the German Research Institute for Public Administration. She has published widely on the history and theory of public administration, mainly on the history of administrative ideas.