



Verwaltung

Einführung in das
Management von Organisationen

Von

Dr. Herbert Strunz
Wirtschaftsuniversität Wien

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Die Manuskripterstellung erfolgte mit Förderung des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung in Wien.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Strunz, Herbert:

Verwaltung : Einführung in das Management von
Organisationen / Herbert Strunz. – München ; Wien :
Oldenbourg, 1993

ISBN 3-486-22563-4

© 1993 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gesamtherstellung: Grafik + Druck, München

ISBN 3-486-22563-4

Vorwort

Verwaltung und Bürokratie zählen heute zu den wesentlichen Merkmalen der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Gegebenheiten. Einerseits ist dies sicherlich nicht als positive Erscheinung zu werten; andererseits kann Verwaltung auch als notwendige und sinnvolle Tätigkeit gesehen werden, die aus dem menschlichen Zusammenleben resultiert und zur Lenkung und Beaufsichtigung der individuellen Leistungen dient. Durch Verwaltung sollen diese Leistungen auf bestimmte gemeinschaftliche Zwecke abgestimmt werden. Die darauf gerichteten Aktivitäten sind üblicherweise in Organisationen konzentriert. Deren Existenz und Wirken ist somit immer auch vor dem Hintergrund des Gemeinwohls zu sehen. In diesem Sinn ist Verwaltung als Management von Organisationen zu begreifen und erstreckt sich somit auf öffentliche und private Tätigkeit gleichermaßen. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage "Wie administrieren wir diese Welt?". Der Begriff "Administrieren" hat in diesem Zusammenhang durchaus positiven Charakter und meint die erfolgreiche Bewältigung der großen Probleme der heutigen Zeit. Als Beispiel sei der Umgang mit knappen Ressourcen genannt. Deutlich zeigt sich, daß derartige Fragen nicht mehr als rein wirtschaftliche zu betrachten sind; es geht vielmehr um die Lösung von Aufgaben der Gemeinschaft, die zum zentralen Problem wird.

Der Gang der Untersuchung sieht zunächst eine historische Analyse der Entwicklung der Verwaltung vor. Dabei zeigt sich, wie in der Vergangenheit diesbezügliche Aufgaben und Probleme in oft bemerkenswerter Weise bewältigt werden konnten. Zudem wird dadurch ermöglicht, Probleme der heutigen Zeit im Kontext der historischen Perspektive zu betrachten. Im Anschluß daran versucht eine begriffliche Analyse, den Terminus "Verwaltung" in seinen vielfältigen Aspekten und Dimensionen zu erörtern. Den einführenden Teil abschließend werden Organisationen als Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung thematisiert. Aufgrund des Umstandes, daß Organisationen als wichtige Zellen menschlichen Handelns in Erscheinung treten und gleichzeitig den Rahmen der vorliegenden Untersuchung bilden, sind die organisationsbezogenen Forschungsinteressen der einzelnen wissenschaftlichen Disziplinen im vorliegenden Zusammenhang relevant.

Anschließend wird der Versuch unternommen, verschiedene Typen von Organisationen zu differenzieren: Dabei werden öffentliche Verwaltungen, Verbände, öffentliche Unternehmen, Genossenschaften, private Unternehmen und private Haushalte voneinander abgegrenzt. Diese institutionelle Abgrenzung dient zur Beantwortung der Frage, inwieweit "Verwaltung" als Tätigkeit in den jeweiligen Organisationstypen relevant ist.

Im Anschluß daran werden die Elemente von Verwaltung im Sinne des Managements als zentrale Aufgabe in Organisationen im einzelnen dargestellt. Diese Elemente zeigen sich vor allem in Form von Funktionen: Führungsfunktionen, Sachfunktionen und Informationswesen erfassen die wesentlichen Aufgaben des Managements der zuvor differenzierten Organisationen. Die Untersuchung konzentriert sich dabei vor allem auf öffentliche Verwaltungen und private Organisationen. Über deren allgemeine

Berücksichtigung hinaus sind schließlich spezielle Fragen öffentlichen und privaten Managements Gegenstand des Interesses.

Abschließend werden ausgewählte Probleme als Herausforderungen moderner Verwaltung im umfassenden Sinn thematisiert. Zunächst wird dabei die Gestaltung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die für eine erfolgreiche Tätigkeit von Organisationen Voraussetzung sind, behandelt. Anschließend steht Umweltmanagement - als wichtige Aufgabe der heutigen Zeit - im Mittelpunkt der Untersuchung. Ein Bericht über eine empirische Erhebung zu jüngsten Bemühungen einer weitgreifenden Reform der öffentlichen Verwaltung in Österreich steht schließlich zur Diskussion.

Das vorliegende Buch ist gedacht als Einführung für alle an diesbezüglicher Orientierung Interessierten, etwa Studierende oder Praktiker. Deshalb hat sich der Autor auf eine überblicksartige Darstellung beschränkt und um leichte Lesbarkeit bemüht. Zahlreiche Übersichten sowie ein Index versuchen, dieses Vorhaben zu unterstützen. Bei der Auswahl der Literatur wurde - ebenfalls in diesem Sinn - darauf geachtet, hauptsächlich einführende Werke und Beiträge zu berücksichtigen und gleichzeitig die Anzahl der zitierten Quellen möglichst gering zu halten.

Herbert Strunz

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	11
2.	Zur historischen Entwicklung der Verwaltung	15
2.1.	Fallstudien zur Praxis der Verwaltung	15
2.1.1.	Der Bau der Pyramiden in Ägypten	15
2.1.2.	Die Organisation der Olympischen Spiele im antiken Griechenland	18
2.1.3.	Die Verwaltung des Römischen Weltreiches	19
2.1.4.	Die Kirche als Weltorganisation	23
2.1.5.	Die Rolle des Adels	25
2.1.6.	Die Macht des Handelskapitals	28
2.1.7.	Das Militär am Beispiel der preußischen Heeresverwaltung	33
2.1.8.	Der Aufstieg des industriellen Kapitalismus	36
2.2.	Ansätze zur Theorie der Verwaltung	40
2.2.1.	Max Weber und der Bürokratieansatz	40
2.2.2.	Der Ansatz der anglo-amerikanischen Managementlehre	42
2.3.	Erkenntnisse aus der Entwicklung der Verwaltung - Formulierung von Arbeitshypothesen	43
3.	Der Begriff "Verwaltung"	47
3.1.	Die Entstehung des Begriffs "Verwaltung"	47
3.2.	"Verwaltung" in der Rechtswissenschaft	48
3.2.1.	"Verwaltung" im öffentlichen Recht	48
3.2.2.	"Verwaltung" im Privatrecht	51
3.3.	"Verwaltung" in der Betriebswirtschaftslehre	52
3.4.	"Verwaltung" in der Soziologie	56
4.	Organisationen als Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung	59
4.1.	Organisationen in fachspezifischer Betrachtung	59
4.1.1.	Rechtswissenschaft	59
4.1.2.	Volkswirtschaftslehre	60
4.1.3.	Betriebswirtschaftslehre	61
4.1.4.	Soziologie	62
4.1.5.	Psychologie	63

4.1.6.	Politikwissenschaft	65
4.1.7.	Arbeitswissenschaft	66
4.1.8.	Informatik	66
4.1.9.	Pädagogik	67
4.1.10.	Geschichtswissenschaft	67
4.2.	Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Betrachtung von Organisationen	71
5.	Differenzierung von Organisationen	75
5.1.	Zur Typologie von Organisationen	75
5.2.	"Wirtschaften" als Zweck moderner Organisationen	76
5.3.	Kriterien der Abgrenzung von Organisationen	79
5.3.1.	Ziele von Organisationen	79
5.3.2.	Umfeld von Organisationen	80
5.3.3.	Normativer Rahmen von Organisationen	81
5.4.	Organisationsformen	81
5.4.1.	Öffentliche Verwaltungen	82
5.4.2.	Verbände	84
5.4.3.	Öffentliche Unternehmen	85
5.4.4.	Genossenschaften	87
5.4.5.	Private Unternehmen	88
5.4.6.	Private Haushalte	89
5.5.	Gemeinwirtschaftlichkeit als Handlungsprinzip	90
6.	Verwaltung als Management von Organisationen	93
6.1.	Management als zentrale Aufgabe	93
6.2.	Führungsfunktionen	96
6.2.1.	Kommunikation	96
6.2.2.	Entscheidung	99
6.2.3.	Zielsetzung und Planung	101
6.2.4.	Motivation	103
6.2.5.	Organisation	106
6.2.6.	Überwachung	109
6.3.	Sachfunktionen	111
6.3.1.	Beschaffung	111
6.3.2.	Leistungserstellung	114
6.3.3.	Leistungsverwertung	117

6.3.4.	Finanzierung	121
6.4.	Informationswesen	124
6.4.1.	Rechnungswesen	124
6.4.2.	Controlling	125
7.	Ausgewählte Probleme öffentlichen und privaten Managements	129
7.1.	Zur "Differentia specifica"	129
7.2.	"Differentia specifica": Probleme strategischen Managements	131
7.2.1.	Öffentliche Aufgaben und private Ziele	131
7.2.2.	Steuerung öffentlicher und privater Organisationen	133
7.3.	"Differentia specifica": Probleme operativen Managements	134
7.3.1.	Operatives Management in öffentlichen und privaten Organisationen	134
7.3.2.	Güter und Dienstleistungen	138
7.3.3.	Kameralistik und Doppik	140
8.	Herausforderungen an moderne Verwaltung	145
8.1.	Fall 1: "Makro-Management" - Strukturierung der Bedingungen für Organisationen	145
8.1.1.	Organisationen als Teil des "Systems"	145
8.1.2.	Die Rolle des Umfeldes von Organisationen	148
8.2.	Fall 2: Umweltmanagement	151
8.2.1.	Umweltschutz: Strategie des Überlebens	151
8.2.2.	Was kann der Staat tun?	155
8.2.3.	Was können Unternehmen tun?	160
8.3.	Fall 3: Reform öffentlicher Verwaltungen	170
8.3.1.	Verwaltungsreform in Österreich	170
8.3.2.	Die österreichische Verwaltungsreform aus der Sicht von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes	171
9.	Zusammenfassung	177
	Literaturverzeichnis	179
	Übersichtsverzeichnis	185
	Stichwortverzeichnis	187

1. Einführung

Verwaltung und Bürokratie können zweifellos - wenngleich überwiegend im nicht positiven Sinn - als wesentliche Merkmale der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Verhältnisse der Gegenwart betrachtet werden. Man spricht von der "verwalteten Welt" (Adorno 1958) und vom "verwalteten Individuum". Dabei liegt die Befürchtung nahe, daß die Menschheit mehr und mehr zum Objekt "totaler Verwaltung" werden könnte (Marcuse 1967, 26 ff.). Letztlich scheint die Prognose von Max Weber zuzutreffen, der in der fortschreitenden Bürokratisierung das Schicksal moderner Gesellschaften sah. Die gegenwärtige Entwicklung der Verwaltung ist jedenfalls gekennzeichnet durch ihre Ausbreitung und Verselbständigung sowie durch ihren Strukturwandel in Richtung der von Weber idealtypisch beschriebenen modernen Bürokratie (Mayntz 1963, 14).

Materiell kann Verwaltung begriffen werden als aus dem menschlichen Zusammenleben (dennoch) erforderliche Tätigkeit zur Lenkung und Beaufsichtigung der individuellen Leistungen. Diese Leistungen sollen durch Verwaltung auf die gemeinschaftlichen Aufgaben und Ziele oder auf bestimmte Zwecke abgestimmt werden (Sellien 1980, 1962).

Charakter und Auswirkungen der Verwaltung sind - wie oben beschrieben - allgemein betrachtet zwar häufig negativ besetzt; demgegenüber kann Verwaltung allerdings auch als notwendige und sinnvolle Tätigkeit aufgefaßt werden. Verwaltung bedeutet dann Management und ist in allen Arten von Organisationen und Bereichen menschlicher Tätigkeit relevant. Dabei stellt sich nicht zuletzt die grundsätzliche Frage "Wie administrieren wir diese Welt?" In diesem Zusammenhang hat das Wort "Administrieren" positiven Charakter und meint die erfolgreiche Bewältigung der großen Probleme der Menschheit von heute. Diese sind - wie etwa der Umgang mit knappen Ressourcen - nicht mehr als rein wirtschaftliche Fragen zu betrachten; vielmehr wird dabei die Lösung von Gemeinschafts- und Versorgungsaufgaben zum zentralen Problem. Dies geht über primär privates Wirtschaften und die damit verbundene Befriedigung von individuellen Bedürfnissen weit hinaus.

Die Dimension von "Verwaltung" erstreckt sich somit auf öffentliche und private Tätigkeit gleichermaßen. Der wesentliche Aspekt dabei ist, daß diese üblicherweise in Organisationen konzentrierten Aktivitäten letztlich immer vor dem Hintergrund des Gemeinwohls zu betrachten sind. Dies ist auch der Leitgedanke des vorliegenden Buches. Dessen Ziel ist es, "Verwaltung" als Management von Organisationen zu analysieren und davon ausgehend Anregungen zur Lösung der diesbezüglichen Probleme anzubieten. Der Untersuchung von Differenzen und Gemeinsamkeiten des Managements öffentlicher und privater Organisationen wird dabei besonderes Augenmerk gewidmet.

Im einzelnen wird wie folgt vorgegangen: Kapitel 2 "Zur historischen Entwicklung der Verwaltung" versucht zu zeigen, wie in der Vergangenheit Aufgaben und Probleme von Management, Verwaltung und Organisation in oft bemerkenswerter Weise bewältigt wurden. Anhand illustrativer Beispiele aus staatlicher Verwaltung, Kultur und Wirtschaft zeigt sich, daß - meist mit vergleichsweise einfachen Mitteln - auch nach heutigen

Maßstäben überzeugende Leistungen erbracht wurden. Die Beschäftigung mit diesem in der Literatur häufig vernachlässigten Aspekt soll dazu beitragen, Verwaltung im Kontext der Zeit zu betrachten; nicht zuletzt dazu, gegenwärtige Probleme und Lösungen vor dem Hintergrund der historischen Perspektive beurteilen zu können.

In Kapitel 3 "Der Begriff 'Verwaltung'" erfolgt eine terminologische Analyse dieses vielschichtigen Begriffs mit seiner langen Tradition. Zunächst steht dessen Entstehung und sprachliche Bedeutung im Vordergrund. Die Ausprägungen und vielfältigen Inhalte des Terminus, der vor allem in Rechtswissenschaft, Betriebswirtschaftslehre und Soziologie Verwendung findet, stehen im Zentrum des Interesses. Dabei versteht das öffentliche Recht Verwaltung als Aufgabe im Rahmen des staatlichen Handelns sowie institutionell als Gesamtheit vollziehender Instanzen. Privatrecht wie Betriebswirtschaftslehre betrachten Verwaltung hauptsächlich funktional als leitende Aufgabe, die der Führung etwa von Unternehmen dient. Die Soziologie interpretiert Verwaltung im Sinne von "Bürokratie" und analysiert primär deren Auswirkungen auf den Ebenen der Organisation und der Gesellschaft. Die Bestandsaufnahme und Diskussion des Begriffs "Verwaltung" zeigt insbesondere, daß bisher diesbezüglich in keiner Weise ein inhaltlicher Konsens gefunden wurde. Dieser Umstand ist allerdings auch als aussagekräftiger Indikator für die Komplexität des Begriffs zu werten.

Kapitel 4 behandelt "Organisationen als Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung". Die moderne Gesellschaft ist letztlich als organisierte Gesellschaft zu verstehen. Organisationen bilden in diesem Rahmen die einzelnen Zellen des Handelns, etwa wirtschaftlicher Art. Öffentliche wie private Organisationen stehen nicht zuletzt deshalb im Mittelpunkt zahlreicher wissenschaftlicher Disziplinen. Da "Verwaltung" regelmäßig in Organisationen praktiziert wird, sind die organisationsbezogenen Forschungsinteressen dieser Disziplinen hier von unmittelbarer Relevanz. Ziel der Analyse ist es, die einzelnen Erkenntnisinteressen überblicksartig herauszuarbeiten, gegenüberzustellen und voneinander abzugrenzen. Dadurch wird die Vielfältigkeit organisationsrelevanter Aspekte fokussiert und die häufig anzutreffende Verwirrung eingegrenzt, die beim Verlassen enger fachlicher Grenzen üblicherweise auftritt.

In Kapitel 5 "Differenzierung von Organisationen" wird versucht, verschiedene Typen von Organisationen zu unterscheiden. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der zahlreichen bereits existierenden Organisationstypologien. Der hier vorliegende Typologierungsversuch geht davon aus, daß wirtschaftliches Handeln - durchaus im weiteren Sinn verstanden - als primärer Zweck moderner Organisationen gesehen werden kann. Demgemäß erfolgt auch die Auswahl der Kriterien zur Unterscheidung der Organisationstypen wie folgt: öffentliche Verwaltungen, Verbände, öffentliche Unternehmen, Genossenschaften, private Unternehmen und private Haushalte. Sie werden anhand der gewählten Unterscheidungskriterien schließlich überblicksartig voneinander abgegrenzt. Diese institutionelle Abgrenzung dient als Basis für die Frage, inwieweit "Verwaltung" als Tätigkeit in den einzelnen Organisationstypen von Relevanz ist.

Kapitel 6 "Verwaltung als Management von Organisationen" geht davon aus, daß "Verwaltung" als Funktion im Sinne von Management - verstanden als zentrale Aufgabe in

Organisationen - gesehen werden kann. "Verwaltung" in institutioneller Hinsicht meint hingegen vor allem Großorganisationen. Beispiele dafür wären öffentliche Verwaltungen und große private Organisationen, wie etwa private Unternehmen. In der Folge konzentriert sich die Untersuchung auch auf diese Organisationstypen, insbesondere in Form von Gegenüberstellung und Vergleich in Hinblick auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Dieser Umstand wird bei der Darstellung der einzelnen Elemente von Verwaltung berücksichtigt. Die Elemente stellen sich vor allem in Form von Funktionen dar - konkret Führungsfunktionen, Sachfunktionen und Informationswesen. Damit sind die wesentlichen Aufgaben des Managements von Organisationen erfaßt, wobei diese Darstellung die wesentlichen Inhalte der jeweiligen Funktion umreißt, deren Hauptprobleme aufzeigt und versucht, davon ausgehend Vorschläge zu deren Lösung anzubieten.

Kapitel 7 "Ausgewählte Probleme öffentlichen und privaten Managements" hat das Ziel, wichtige - in Kapitel 6 bereits angedeutete - Unterschiede des Managements öffentlicher und privater Organisationen detaillierter zu behandeln. In diesem Rahmen sind etwa Fragen des strategischen Managements, wie Unterschiede zwischen öffentlichen Aufgaben und privaten Zielen oder der Steuerung öffentlicher und privater Organisationen, Gegenstand des Interesses; aber auch Probleme des operativen Managements, wie etwa die Auswahl anzubietender Leistungen in öffentlichen und privaten Organisationen oder die Unterschiedlichkeit öffentlichen und kaufmännischen Rechnungswesens.

Kapitel 8 "Herausforderungen an moderne Verwaltung" versucht, ausgewählte Probleme heutiger Administration - verstanden im umfassenden Sinn - zu skizzieren und ebenfalls auf Lösungsvorschläge hinzuweisen. Zunächst stehen die Anforderungen an ein effizientes "Makro-Management" im Vordergrund. Gemeint ist damit die Gestaltung der gesellschaftlichen und insbesondere wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die für eine erfolgreiche Tätigkeit von Organisationen Voraussetzung sind. Erst aufgrund einer entsprechenden Gestaltung der Rahmenbedingungen sind Organisationen nämlich in der Lage, ihre gesellschaftlichen Aufgaben in befriedigender Weise zu erfüllen. Anschließend wird Umweltmanagement als wichtiger Faktor der heutigen Zeit thematisiert. Dabei wird einerseits auf die Möglichkeiten entsprechender Steuerung seitens des Staates, etwa mit Hilfe von Umweltrecht und Umweltpolitik, hingewiesen; andererseits interessieren die vielfältigen Möglichkeiten von Unternehmen, betrieblichen Umweltschutz als wesentliches Ziel wahrzunehmen. Letztlich bieten - insbesondere bei produzierenden Wirtschaftsunternehmen - alle betrieblichen Bereiche und Aufgaben die Chance, Umweltschutz in aktiver Weise zu verwirklichen. Schließlich steht eine empirische Erhebung zu jüngsten Bemühungen einer umfassenden Reform öffentlicher Verwaltungen am Beispiel Österreichs zur Diskussion. Das diesbezügliche Reformprojekt wird dabei von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes evaluiert. Dabei zeigt sich vielfach Selbstkritik, die in konstruktiven, auf überwiegend umfassender beruflicher Erfahrung beruhenden Vorschlägen zu nachhaltigen Verbesserungen mündet.

2. Zur historischen Entwicklung der Verwaltung

Trotz der häufigen Konfrontation des Menschen mit Verwaltung und trotz vielfältiger Bemühungen von Wissenschaft und Praxis zur Lösung der immer größer werdenden diesbezüglichen Probleme wird nur selten darauf geachtet, wie in der Vergangenheit Aufgaben und Probleme in Management, Verwaltung und Organisation - in oft bemerkenswerter Weise - gelöst wurden.

Letztlich gibt es auch nur wenige Publikationen, die historische Vorgänge unter diesem Gesichtspunkt behandeln. Über gewisse verwaltungsspezifische Bezüge hinaus gibt es kaum ein Werk, das eine umfassende Darstellung anbietet (vgl. dazu vor allem George 1972).

Ein Blick auf die historische Entwicklung der Verwaltung ist im Rahmen einer Darstellung zum gegenständlichen Thema jedenfalls interessant und wichtig gleichermaßen. Deshalb sollen eingangs zumindest einige der hervorragenden Leistungen in Management und Verwaltung anhand von Beispielen skizziert werden.

Interessant erscheinen vor allem folgende Beispiele, die auch nach heutigen Maßstäben als bemerkenswerte Leistungen gesehen werden können (Strunz 1988):

- Der Bau der Pyramiden in Ägypten
- Die Organisation der Olympischen Spiele im antiken Griechenland
- Die Verwaltung des Römischen Weltreiches
- Die Organisation des weltweiten Netzwerkes der römisch-katholischen Kirche
- Die Verwaltung der Fürstenreiche im Europa des 15. bis 17. Jahrhunderts
- Die Entstehung der Macht des Handelskapitals
- Die Militär am Beispiel der preußischen Heeresverwaltung
- Der Aufstieg des industriellen Kapitalismus.

Im Anschluß an diese kurzen Fallstudien zur Praxis der Verwaltung wird auf wichtige Ansätze zur Theorie der Verwaltung eingegangen. Dabei werden der Bürokratienansatz von Max Weber und der Ansatz der anglo-amerikanischen Managementlehre behandelt. Schließlich wird versucht, die gewonnenen Erkenntnisse zu verallgemeinern und Hypothesen als Basis für die weitere Arbeit zu formulieren.

2.1. Fallstudien zur Praxis der Verwaltung

2.1.1. Der Bau der Pyramiden in Ägypten

Versucht man, interessante Fallstudien auszuwählen, so zeigt sich, daß Organisations- und Verwaltungsprobleme in den meisten Kulturen zuerst von staatlicher Verwaltung, Militär und Kirche aufgegriffen wurden. Eine der ältesten Quellen mit organisatorischem Inhalt stammt aus Ägypten. Besonders große organisatorische Probleme resultierten dort aus dem Bau der Pyramiden. Zwar gibt es davon nur wenige Überlieferungen, diese

halten jedoch die organisatorischen Regeln, die sich im Zuge der Bewältigung der Probleme ergaben, in interessanter Weise fest. So lassen sich Aufzeichnungen über die Notwendigkeit eines hierarchischen Leitungssystems, die Durchführung von Planung und Kontrolle und das Anlegen von Akten nachweisen. Bezüglich der technischen Vorgänge beim Bau der Pyramiden gibt es kaum Aufzeichnungen. Allerdings können aus den Bauten selbst und aus diversen Anmerkungen durchaus Rückschlüsse gezogen werden (Breasted 1936, Edwards 1947, Grinsell 1947, Legrand 1948, Kozinski 1969, Strunz 1988, 9 ff.)

In der Gegend von Kairo sind die Spuren von 67 Pyramiden nachweisbar. Jede dieser Pyramiden war als Grabmal eines Königs bestimmt, einige kleinere für Mitglieder der königlichen Familie. Der Brauch, Pyramiden zu errichten, bestand nur im alten und mittleren Reich, bis etwa 2000 v. Chr. Die beiden größten und berühmtesten Pyramiden sind die des Cheops und des Chephren aus der 4. Dynastie (2700 - 2550 v. Chr.). Auf diese Pyramiden beziehen sich auch die folgenden Ausführungen.

Die Zeit während der Herrschaft der 4. Dynastie war gekennzeichnet durch ein mächtiges Königtum und ein gut geführtes Staatswesen. Da es kaum zu kriegerischen Auseinandersetzungen kam, konnten die Humanressourcen des Landes für die aufwendigen Bauarbeiten herangezogen werden. Diese Arbeiten können als technische und organisatorische Höchstleistung gesehen werden.

Die Leitung des Pyramidenbaus erfolgte in Kooperation zwischen Architekten, Bauleitung, Priestern und dem König selbst, der aktiv in die Bauleitung involviert war. Neben den leitenden Funktionen wurden vier Gruppen von Ausführenden unterschieden:

- Ein Stab von Architekten, Spezialisten für Vermessung, Schreibern und Angehörigen unterstützender Berufe (z.B. Bäcker, Weber, Töpfer, Werkzeugmacher)
- Die Arbeiter an der Baustelle, wie z.B. Steinmetze und Bildhauer, die direkt an der Pyramide arbeiteten (diese Gruppe umfaßte nach Schätzungen ca. 4.000 Mann)
- Die Arbeiter in den Steinbrüchen, die mit der Materialgewinnung befaßt waren
- Transportarbeiter.

Die verbreitete These von der Sklavenarbeit beim Pyramidenbau kann als umstritten bezeichnet werden: Arbeitskräfte waren relativ leicht zu verpflichten, da der Staat in der durch die Überschwemmungen bedingten arbeitslosen Zeit für die Arbeit beim Bau Unterkunft, Verpflegung und Entlohnung gewährleistete. Gemäß einer überlieferten Bemerkung von Herodot arbeiteten ca. 100.000 Mann regelmäßig während der dreimonatigen Zeit der Überschwemmung an den Bauten. Besonders die Rekrutierung und der Unterhalt der Mannschaften während dieser Periode stellten hohe organisatorische Anforderungen. In der übrigen Zeit dürften nur die Steinbruchsarbeiter und die Handwerker an den Pyramiden tätig gewesen sein.

Der Transport des Materials aus den Steinbrüchen in der ägyptischen Wüste erfolgte mittels Eselskarawanen bzw. mit Hilfe von Rollen und Schlitten über Gleitbalken oder Schlammbahnen, gezogen von Menschen und Rindern. Von den Ausladeplätzen und den lokalen Steinbrüchen wurden die Steine auf flachen, rampenartigen Transportwegen direkt zur Baustelle befördert.

Über den technischen Ablauf des Baus gibt es nur wenige Quellen. Herodot verweist hier auf eine riesige Steinrampe mit äußerst flachem Neigungswinkel, die mit zunehmender Höhe der Pyramide zur Materialbeförderung errichtet wurde. Der Bau dieser Rampe soll insgesamt 10 Jahre in Anspruch genommen haben. Mittels Hebewerkzeuge wurden die Baumaterialien von der Rampe aus auf die einzelnen Stufen der Pyramide befördert.

Der Schwierigkeitsgrad der Organisation der eigentlichen Bauarbeiten zeigt sich daran, daß während der Bauzeit von 20 Jahren insgesamt etwa 2,3 Millionen Steinblöcke verbaut wurden. Dies bedeutet, daß jährlich 115.000 Blöcke mit einem Gewicht von je zweieinhalb Tonnen versetzt wurden. Bei einer Gesamtarbeiterzahl von 100.000 Mann hatte jede der Gruppen zu ca. 8 Personen in den drei Monaten jährlicher Arbeitszeit den Transport von 10 Blöcken zu bewältigen.

Die außerordentlich große Anzahl der eingesetzten Arbeiter stellte hohe Anforderungen an Organisation und Personalverwaltung. Diese Aufgaben wurden weitgehend von Militärs wahrgenommen. Die vorhandenen Quellen geben aufschlußreiche Informationen über die straffe Gliederung des Militärs. Dabei zeigt sich eine der heute üblichen Gliederung in Gruppen durchaus ähnliche Form: Einheitsgrößen, Kontrollspannen und hierarchisch gestaffelte Dienstgrade entsprechen bereits Erkenntnissen, die den Stand des Wissens um einige Jahrtausende vorwegnehmen. Nicht nur die militärischen Einheiten, sondern auch die Arbeiter wurden nach diesen Prinzipien organisiert.

Hohe Ansprüche an das Transportwesen stellten die Lage der Steinbrüche und die Unterschiedlichkeit der Materialien. Die Materialgewinnung erfolgte in lokalen Steinbrüchen nahe der Baustelle, in der Wüste und im Gebiet des Sinai. Die logistische Schwierigkeit, die richtigen Materialien zur richtigen Zeit am richtigen Ort bereitzustellen, das heißt insbesondere die Sicherstellung der ständigen Materialzufuhr zur Baustelle, erforderte ein Höchstmaß an organisatorischen Leistungen.

Beim Materialtransport standen die Möglichkeiten des See- bzw. Flußtransports und des Landtransports zur Verfügung. Transportflotten, die unter dem Kommando von Expeditionsleitern standen, brachten die Materialien aus entfernteren, über Wasserwege erreichbaren Gebieten über die Kanäle vom Nil bis zu Entladestellen nahe der Baustellen.

Aus den Quellenangaben lassen sich Rückschlüsse auf den gesamten Aufwand an Ressourcen und auf die Schwierigkeiten der Organisation ziehen. Insbesondere das Versorgungswesen im weitesten Sinn stellte höchste Anforderungen an die Verwaltungs- und Organisationsleistungen. Der Erfolg der Leistungen von Management und Ausführenden wird dadurch bestätigt, daß die einzelnen Bauprojekte normalerweise auch fertiggestellt wurden.

2.1.2. Die Organisation der Olympischen Spiele im antiken Griechenland

Die Olympischen Spiele im antiken Griechenland wurden alle vier Jahre zu Ehren des Zeus abgehalten und fanden bis zu ihrem Verbot durch den römischen Kaiser Theodosius 394 n. Chr. insgesamt über dreihundert Mal statt. Quellen mit genaueren Angaben über Organisation und Ablauf der Spiele gibt es - abgesehen von wenigen Inschriften bzw. Überlieferungen von Zeitgenossen (z.B. Herodot) - kaum (Krause 1972; Strunz 1988, 12 ff.).

Mit der Vorbereitung und Durchführung der Spiele war ein Organisationskomitee betraut, das folgende Aufgaben wahrzunehmen hatte: Festsetzung der Festspielzeit, Verkündung der Waffenruhe sowie der Unverletzlichkeit des Festes und der zum Fest Reisenden. Aufgabe des Organisationskomitees dürfte auch die Errichtung und Instandhaltung der Olympischen Anlagen gewesen sein. Diese bestanden neben dem Stadion selbst vor allem aus dem Gymnasion und den dazugehörigen Sportstätten sowie zahlreichen Tempeln.

Nur weniges ist auch überliefert über die Finanzierung der Spiele. Insbesondere drei Varianten werden dabei erwähnt: das Anlegen von Fonds durch die Herrscher, Spenden fremder Fürsten und Machthaber, die am Zustandekommen der Spiele interessiert waren, und schließlich die Initiative einzelner Wohlhabender.

Eine wesentliche Aufgabe des Organisationskomitees war die Bestellung der Kampfrichter, eine Kommission, die ein Jahr vor Beginn der Spiele ernannt wurde. Die Aufgabe der sorgfältig ausgebildeten und vereidigten Kampfrichter bestand in der Entgegennahme der Anmeldungen der Athleten, der Prüfung der geforderten Voraussetzungen, des Anlegens eines Verzeichnisses der Teilnehmer und Disziplinen (z.B. Laufdisziplinen, Fünfkampf).

Unter Leitung und Aufsicht der Kampfrichter fand auch die Vorbereitung der Athleten im Gymnasion am Ort der Spiele statt. In die Kompetenz der Kampfrichter fiel weiters die Eröffnung der Spiele und die Festlegung des Rahmenprogramms (z.B. Vorträge). Die Spiele selbst wurden nach erfolgter Vereidigung der Athleten und deren Vorstellung sowie der Auslosung der Kampfgegner eröffnet. Den Kampfrichtern oblag die Abwicklung der Kampfhandlungen und die Aufsicht über die Einhaltung der Vorschriften sowie die Schlichtung von Zwistigkeiten, die Zuerkennung des Sieges und die Verteilung der Preise. Bei Abwicklung der Spiele hatten die Kampfrichter auf die Einhaltung der Regeln zu achten und gegebenenfalls Sanktionen vorzunehmen.

Für die Sieger der Wettkämpfe waren folgende Ehrungen vorgesehen: Eintragung in die öffentlichen Siegerverzeichnisse, Preise, feierlicher Einzug in die Vaterstadt, Ehrenplätze bei öffentlichen Schauspielen, Befreiung von öffentlichen Lasten und freie Verköstigung in Athen.

Betrachtet man die Teilnehmer an den Spielen im allgemeinen, lassen sich drei Kategorien unterscheiden: Neben den Athleten vor allem jene Personen, die im Zusammenhang mit den Spielen kommerzielle Zwecke verfolgten, und schließlich die Zuschauer, meist

Wohlhabende (z.B. Politiker, Künstler), da die Aufbringung der Reisekosten für weniger Begüterte kaum möglich war.

Im Stadion war für Sitzgelegenheiten gesorgt. Es gab abgegrenzte Sektoren für verschiedene Zuschauergruppen (z.B. alle Zuschauer eines bestimmten Staates) sowie Ehrenplätze für Würdenträger.

Berichtet wird auch von einer Art Infrastruktur: So wurden Zelte an Fremde vermietet, Speisehäuser und als Vergnügungsorte bestimmte Häuser waren ebenso vorgesehen wie Schlafhäuser und Einrichtungen, in denen Kaufleute ihre Waren anboten. Mit den Spielen war darüber hinaus meist eine Messe oder ein Jahrmarkt verbunden.

Der gewöhnlich große Wassermangel wurde (allerdings erst in späterer Zeit) durch den Bau einer Wasserleitung behoben.

Im Laufe der Zeit verzeichnete der Sport durch die wachsende Anzahl der überregionalen Spiele einen enormen Aufschwung. Die Athleten entfernten sich allmählich vom Amateurstatus, da sportliche Siege von der Heimatstadt großzügig honoriert wurden. Schließlich zogen die Athleten mit ihren Trainern von einem gewinnträchtigen Wettkampf zum nächsten.

Erst 1.500 Jahre nach den letzten antiken olympischen Spielen regte Pierre Coubertin 1894 die Erneuerung der Veranstaltung an. Ein internationales olympisches Komitee (IOC) wurde gebildet, Griechenland erhielt den Auftrag, die ersten Olympischen Spiele der Neuzeit 1896 in Athen zu veranstalten.

An verschiedenen Orten der Welt fanden seither 24 Sommerolympiaden und 15 Winterspiele statt. Der eigentliche organisatorische Träger der Spiele ist das IOC, das seine Mitglieder aus den betreffenden Ländern wählt. Diese treten allerdings nicht als Vertreter der Länder oder der jeweiligen nationalen olympischen Komitees (NOC) auf, sondern als Vertreter des IOC im betreffenden Land.

Als Beispiel für die Größenordnung der heutigen olympischen Spiele sei die Sommerolympiade 1972 in München genannt. 122 Nationen mit über 10.000 aktiven Athleten nahmen teil, begleitet und betreut von mehreren tausend Offiziellen. Darüber hinaus fungierten etwa 6.000 Journalisten der Presse und etwa die gleiche Zahl Mitarbeiter und Techniker der elektronischen Medien. Zu verzeichnen waren über eine Million Besucher und ca. eine Milliarde Zuschauer am Fernsehschirm. In Verbindung mit dem baulichen und organisatorischen Aufwand zur Durchführung können die Olympischen Spiele heute durchaus als die größten Veranstaltungen der Welt bezeichnet werden.

2.1.3. Die Verwaltung des Römischen Weltreiches

Besonders hohe Anforderungen an die Verwaltung und Organisation des Staates stellte der Aufbau und die Aufrechterhaltung des Römischen Weltreiches. Die folgenden

Ausführungen beziehen sich vor allem auf den Zeitraum um das 1. Jahrhundert v. Chr., jener Periode in der das Reich seine größte Macht und Ausdehnung erfuhr (Nack/Wagner 1976; Strunz 1988, 14 ff.).

Die Bevölkerung jener Zeit gliederte sich in Klassen mit unterschiedlichen Rechten. Freien, vollberechtigten Bürgern standen halbfreie Bürger und unfreie, rechtlose Sklaven gegenüber. Ohne Bürgerrechte, allerdings im Status von Bundesgenossen waren die auf italienischem Gebiet unterworfenen Gemeinden. Diese verfügten über eine eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit sowie über ein Heer, das im Kriegsfall Rom zur Verfügung zu stellen war.

Die Staatsgewalt war zur Zeit der Republik zwischen Volk, Senat und den Magistraten etwa gleich verteilt. Das Volk besaß höchste Macht und souveräne Gewalt, die in Volkversammlungen ausgeübt wurde. Die Volksversammlung wandelte mehrfach ihre Form. Grundsätzlich diente sie zur Wahl der Könige, zur Erlassung von Beschlüssen über Krieg und Frieden, zur Wahl höherer Beamten, als Instanz zur Berufung in politischen Prozessen und zur Abfassung von Beschlüssen über Verträge und Bündnisse. Die Beschlüsse der Versammlungen unterlagen der Bestätigung durch den Senat. Nach dessen Bestätigung erfolgte die Veröffentlichung der Beschlüsse.

Der Senat fungierte als beratende Körperschaft des obersten Magistrates. In die Befugnisse des Senats fielen neben der Verifizierung der Beschlüsse der Volksversammlungen auch Kultwesen, Finanzverwaltung (Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, Verpachtungen und Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Steuerpächtern), Aufsicht über die Beamten, auswärtige Angelegenheiten (völkerrechtliche Beziehungen und diplomatischer Verkehr), Verfügungen bei Kriegsausbruch (Ernennung der Feldherren, Mobilisierung der Legionen) sowie das Verfügungsrecht über die Provinzen.

Neben Volk und Senat war der Magistrat Träger der Amtsgewalt. Die vom Volk gewählten Beamten nahmen ihre Ämter als Ehrenämter wahr. Nach dem Prinzip der Kollegialität wurden alle Ämter von einem Kollegium von zwei oder mehreren gleichberechtigten Beamten, deren Funktionsperiode auf ein Jahr beschränkt war, ausgeübt. Die Bewerber für Ehrenämter mußten keinen speziellen Nachweis ihrer Befähigung erbringen. Sie wurden bei der Ausübung ihres Amtes durch gut ausgebildetes, bezahltes Kanzleipersonal unterstützt. Die Folge der Ehrenämter führte vom Quästor über den Tribun und Prätor zum Konsul.

An der Spitze des Staates standen zwei Konsuln. Ihre Aufgaben bestanden darin, Senat und Volksversammlung einzuberufen und deren Beschlüsse zu vollstrecken. Im Kriegsfall führten die Konsuln den Oberbefehl über die Truppen. In kritischen Zeiten bestand für die Konsuln die Möglichkeit, mit Zustimmung des Senats einen Diktator einzusetzen, der als höchster außerordentlicher Beamter mit unumschränkter militärischer und ziviler Gewalt ausgestattet wurde und nicht rechenschaftspflichtig war.