

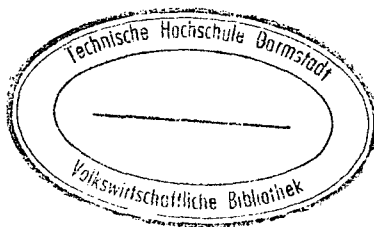
BERND BECKER

# Öffentliche Verwaltung

Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis

von

Univ.-Prof. Dr. Bernd Becker  
(Universitätsprofessor für Verwaltungswissenschaft)



VERLAG R. S. SCHULZ

# Inhaltsverzeichnis

## Teil I

### Theorie der öffentlichen Verwaltung und Theorie der Verwaltungswissenschaft

#### 1. Abschnitt: Theorie der öffentlichen Verwaltung

	Seite
1. Kapitel: Die öffentliche Verwaltung in der Ideengeschichte	
§ 1 Die Idee von der öffentlichen Verwaltung in den alten Staats- und Verwaltungslehren	35
1. Zur Idee der öffentlichen Verwaltung im hellenistischen Kulturkreis (Platon und Aristoteles)	35
2. Zur Idee der öffentlichen Verwaltung im römisch-hellenistischen Kulturkreis (Cicero)	38
3. Zur Idee der öffentlichen Verwaltung im frühen Mittelalter (Augustinus, Th. von Aquin und Marsilius von Padua)	39
4. Zur Idee der öffentlichen Verwaltung im ausgehenden Mittelalter (J. Bodin, Th. Hobbes und V. L. von Seckendorff)	40
§ 2 Die Idee von der öffentlichen Verwaltung in den Staats- und Verwaltungslehren bis zur beginnenden Neuzeit	42
1. Zur Idee der öffentlichen Verwaltung bei J. Locke, Montesquieu und in den »Federalist Papers« sowie bei J. J. Rousseau	42
2. Zur Idee der öffentlichen Verwaltung in der Hauptströmung deutscher Staatsphilosophie (I. Kant, G. W. F. Hegel und K. Marx)	45
3. Zur Idee der öffentlichen Verwaltung in der Nebenlinie der deutschen Staatslehren	48
3.1 Frühe Lehren: J. H. G. von Justi und J. von Sonnenfels	48
3.2 R. von Mohl und R. von Gneist	50
3.3 Der Abschluß der älteren Staats- und Verwaltungslehren: L. von Stein	51
§ 3 Zusammenfassung: Typische Eigenschaften der öffentlichen Verwaltung in der Ideengeschichte bis zur beginnenden Neuzeit	54
§ 4 Die Idee der öffentlichen Verwaltung in den Verwaltungstheorien der Neuzeit	57
1. Zur Idee der öffentlichen Verwaltung in klassischen Lehren der Neuzeit	57
1.1 Verwaltung als Bürokratie: Max Weber	58
1.2 Verwaltungsrechtswissenschaftliche Auffassungen (O. Mayer u. a.) und die neue Verwaltungslehre (H. Peters und W. Thieme)	59
1.3 Ökonomische Auffassungen	63
1.4 Zur Idee der öffentlichen Verwaltung in der klassischen »Public-Administration«-Lehre	68
1.5 Zur Idee der öffentlichen Verwaltung in der sozialistischen Staatsauffassung (W. I. Lenin)	69
2. Zur Idee der öffentlichen Verwaltung in den neoklassischen Lehren und Auffassungen	70
2.1 Die Entdeckung des Menschen	70
2.2 Verwaltung als »decision-making« (H. A. Simon)	72
2.3 Verwaltung als »policy-making«	74

## Inhaltsverzeichnis

§ 5	Die Idee der öffentlichen Verwaltung in modernen Integrationslehren (Die öffentliche Verwaltung in systemtheoretischer Sicht) . . . . .	78
1.	Vorbemerkungen zu vielseitig verwendbaren Vorstellungen: »System« und »Systemtheorie« . . . . .	78
2.	Das Modell des politischen Systems und die öffentliche Verwaltung (D. Easton) . . . . .	81
3.	Zur Theorie des Staatsverwaltungssystems von N. Luhmann . . . . .	83
§ 6	Isolation der Idee der öffentlichen Verwaltung aus der Ideengeschichte . . . . .	86
1.	Verdichtete Zusammenfassung der Ideen zur öffentlichen Verwaltung . . . . .	86
2.	Die Idee der öffentlichen Verwaltung . . . . .	92
2. Kapitel: Grundlagen einer Theorie der öffentlichen Verwaltung		
§ 7	Vorbemerkungen zur Theoriebildung . . . . .	98
1.	Begriffe, Satzarten und Grundsätze der Theoriebildung . . . . .	99
2.	Zur Problematik strikter Reduktion der Systemtheorie auf eine Verwaltungstheorie . . . . .	107
§ 8	Modell der öffentlichen Verwaltung . . . . .	109
1.	Generelle Existenzbedingungen der öffentlichen Verwaltung (Zweck und Funktionen) . . . . .	110
2.	Generelle Handlungen der öffentlichen Verwaltung . . . . .	112
3.	Generelle Organisation der öffentlichen Verwaltung . . . . .	115
4.	Generelle Rationalität von Verwaltungshandeln und Verwaltungsorganisation . . . . .	118
5.	Generelle »Produktionsfaktoren« der öffentlichen Verwaltung: Die Basiselemente der Verwaltung . . . . .	121
6.	Zur räumlich-zeitlichen Geltung des Modells der öffentlichen Verwaltung . . . . .	127
2. Abschnitt: Theorie der Verwaltungswissenschaft		
§ 9	Methodologische Grundlagen . . . . .	129
§ 10	Entwicklung und Stand der Verwaltungswissenschaft (Verwaltungslehre) . . . . .	138
§ 11	Überblick über den internationalen Stand der Verwaltungswissenschaft . . . . .	147
1.	Die US-Public-Administration-Lehre . . . . .	148
2.	Überblick über andere internationale Entwicklungen . . . . .	150

## Teil II

### Die Organisation der öffentlichen Verwaltung

#### 1. Abschnitt: Verfassungsrechtliche Dimensionen (Das Systemprogramm der Verwaltung)

§ 12	Zur generellen Konstruktion der Verwaltung im Grundgesetz . . . . .	160
1.	Die öffentliche Verwaltung in der Wertordnung des Grundgesetzes . . . . .	160
2.	Demokratie- und Sozialstaatsprinzip . . . . .	162
3.	Rechtsstaatsprinzip und Prinzip der Gewaltenteilung . . . . .	164
4.	Zum Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung . . . . .	172

§ 13	Bundesstaatsprinzip und kommunale Selbstverwaltung als besondere Organisationsprinzipien . . . . .	173	
1.	Bundesstaatsprinzip . . . . .	173	
2.	Vertikale und horizontale Verklammerungen: Grundsätze der Einheit der Verwaltung im Bundesstaat . . . . .	181	
3.	Zum Verfassungsprinzip der kommunalen Selbstverwaltung . . . . .	183	X

2. Abschnitt: Die institutionelle Verwaltungs- und Behördenorganisation

1. Kapitel: Grundprinzipien und Bausteine der institutionellen Verwaltungs- und Behördenorganisation

§ 14	Grundprinzipien der Konstruktion der institutionellen Verwaltungsorganisation	190	
1.	Vorbemerkungen: Zum Begriff institutioneller Verwaltungsorganisation	191	
1.1	Zum institutionellen Organisationsbegriff . . . . .	191	
1.2	Zum Begriff »Organisationsstruktur« . . . . .	192	
1.3	Zur Organisation der Organisation (Veränderung der Organisation) . . . . .	193	
2.	Grundlegende Konstruktionsprinzipien der institutionellen Verwaltungsorganisation I: Zentralisation und Dezentralisation . . . . .	193	
2.1	Allgemeine Arrangements der Vollzugsfunktion der Verwaltung (Zentralisations- und Dezentralisationswege) . . . . .	194	
2.2	Grundmuster der institutionellen Verwaltungsorganisation: Vertikale Dezentralisation durch Bundesstaatsprinzip und kommunale Selbstverwaltung . . . . .	200	
2.3	Grundmuster der institutionellen Verwaltungsorganisation: Erweiterung durch horizontale Dezentralisation . . . . .	204	X
2.4	Zwischenergebnis: Strukturelle Komplexität der institutionellen Verwaltungsorganisation . . . . .	207	
2.5	Zusätzliche vertikale Dezentralisation . . . . .	209	X
2.6	Sonderfälle der Konstruktion der institutionellen Verwaltungsorganisation: Sekundäre Dezentralisation in der leistenden und schlichten Verwaltung . . . . .	211	✓
3.	Grundlegende Konstruktionsprinzipien der institutionellen Verwaltungsorganisation II: Konzentration und Dekonzentration . . . . .	212	
3.1	Allgemeine Arrangements der Vollzugsfunktion der Verwaltung: Konzentration und Dekonzentration im Überblick . . . . .	214	
3.2	Grundmuster der institutionellen Verwaltungsorganisation: Dezentralisierte <i>und</i> dezentrierte Verwaltungsorganisation (Landesverwaltung) . . . . .	219	X
3.3	Sonderfälle der Konstruktion der institutionellen Verwaltungsorganisation: Sekundäre Dekonzentration . . . . .	221	✓
§ 15	Bausteine der institutionellen Verwaltungs und Behördenorganisation . . . . .	221	✓
1.	Grundformen I: Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts in der dezentralisierten institutionellen Verwaltungsorganisation (Überblick) . . . . .	222	✓
1.1	Die Körperschaft des öffentlichen Rechts . . . . .	223	
1.2	Die Anstalt des öffentlichen Rechts . . . . .	226	X
1.3	Die Stiftung des öffentlichen Rechts . . . . .	231	✓
2.	Grundformen II: Bausteine der dezentrierten Verwaltungsorganisation (Überblick) . . . . .	232	✓
2.1	Die Verwaltungsbehörde im engeren Sinne als Grundbaustein der primär dezentrierten Verwaltungsorganisation . . . . .	232	X

## Inhaltsverzeichnis

2.1.1	Begriffsprägende Merkmale des Behördenbegriffs . . . . .	233
2.1.2	Typisierungen der Verwaltungsbehörde im engeren Sinne . . . . .	234
2.2	Die nichtrechtsfähige Anstalt als Grundbaustein der sekundär dekonzentrierten Verwaltungsorganisation (Leistungsverwaltung und schlichte Verwaltung) . . . . .	239
2.2.1	Begriffsprägende Merkmale der nichtrechtsfähigen Anstalt . . . . .	240
2.2.2	Typisierungen der nichtrechtsfähigen Anstalt . . . . .	241
2.3	Besondere Bausteine der dekonzentrierten Verwaltungsorganisation . . . . .	243
2.3.1	Verwaltungsbehörden im weiteren Sinne: die Oberbehörde und die Zentralstelle . . . . .	244
2.3.2	Die sonstigen Sonderformen . . . . .	245
3.	Atypische Formen der institutionellen Verwaltungsorganisation: Privatrechtsförmige Verwaltungsorganisation . . . . .	247
3.1	Vorbemerkungen . . . . .	248
3.2	Grundmuster der dezentralisierten privatrechtsförmigen Verwaltungsorganisation . . . . .	251
3.2.1	Hoheitliche Verwaltung in privatrechtsförmiger Verwaltungsorganisation . . . . .	251
3.2.2	Sekundär dezentralisierte Verwaltung in privatrechtlicher Form . . . . .	252
3.3	Grundmuster der dekonzentrierten privatrechtsförmigen Verwaltungsorganisation . . . . .	256
3.3.1	Privatrechtsförmige primäre Dekonzentration . . . . .	256
3.3.2	Privatrechtsförmige sekundäre Dekonzentration . . . . .	257
3.4	Exkurs: Radikale Privatisierung . . . . .	258
§ 16	Prinzipielle Stärken und Schwächen der institutionellen Verwaltungs- und Behördenorganisation (Überblick) . . . . .	258
1.	Vorbemerkungen: Institutionelle Verwaltungs- und Behördenorganisation als Ergebnis quantitativer und qualitativer Entwicklung der Verwaltungsfunktion . . . . .	259
2.	Bewertungsmaßstäbe? . . . . .	262
3.	Prinzipielle Stärken der institutionellen Verwaltungs- und Behördenorganisation . . . . .	265
3.1	Grundsätzlich hohe Differenzierung und hohe Variabilität . . . . .	265
3.2	Makrostrukturelle Komplexität durch höchste Funktions- und Organisationsdifferenzierungen . . . . .	268
4.	Prinzipielle Schwächen der institutionellen Verwaltungsorganisation . . . . .	269
5.	Abwägung . . . . .	274
2. Kapitel: Die institutionelle Verwaltungs- und Behördenorganisation des Bundes, der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften		
§ 17	Die institutionelle Verwaltungs- und Behördenorganisation des Bundes . . . . .	275
1.	Grundmuster der Regierungsorganisation . . . . .	275
1.1	Funktionen und Bausteine der Bundesregierung . . . . .	275
1.2	Allgemeine Arrangements der Regierungsorganisation und Art. 65 GG . . . . .	279
1.2.1	Allgemeine Arrangements der Regierungsfunktionen . . . . .	279
1.2.2	Art. 65 GG als normatives Skelett der Regierungsorganisation . . . . .	284
1.3	Die Geschäftsbereiche . . . . .	287
2.	Die zentralen nichtministeriellen Organisationseinheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung . . . . .	289
2.1	Allgemeine Eigenschaften der zentralen nichtministeriellen Bundesverwaltung . . . . .	289

2.2	Die selbständigen Bundesoberbehörden des Art. 87 Abs. 3 GG . . . . .	299
3.	Grundmuster der Bundesverwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau	301
4.	Grundmuster der mittelbaren Bundesverwaltung . . . . .	309
4.1	Teilrechtsfähige Verwaltung (Die Deutsche Bundesbahn) . . . . .	310
4.2	Mittelbare Bundesverwaltungen (i. e. S.) . . . . .	311
4.2.1	Überblick . . . . .	311
4.2.2	Deutsche Bundesbank und Bundesanstalt für Arbeit . . . . .	313
4.3	Privatrechtsförmige Bundesverwaltung . . . . .	315
§ 18	Die institutionelle Verwaltungs- und Behördenorganisation der Länder (Überblick) . . . . .	318
1.	Grundmuster der Regierungsorganisation der Länder . . . . .	320
2.	Die zentrale nichtministerielle Landesverwaltung . . . . .	324
3.	Grundmuster der räumlich (vertikal) dezentrierten Landesverwaltungen (Staatlicher Verwaltungsunterbau) . . . . .	328
3.1	Überblick . . . . .	328
3.2	Besonderheiten . . . . .	329
3.2.1	Die allgemeine Mittelinstanz . . . . .	329
3.2.2	Kreise und Gemeinden als staatliche Verwaltungsbehörden . . . . .	331
3.3	Die Sonderverwaltungen . . . . .	332
4.	Vertikal dezentralisierte Verwaltungsträger . . . . .	333
5.	Die mittelbaren Landesverwaltungen (i. w. S.) . . . . .	334
§ 19	Die institutionelle Verwaltungs- und Behördenorganisation der kommunalen Gebietskörperschaften . . . . .	335
1.	Die institutionelle Verwaltungs- und Behördenorganisation der Gemein- den . . . . .	337
1.1	Überblick über die deutschen Gemeinden . . . . .	337
1.2	Oberste Gemeindebehörden . . . . .	342
1.3	Institutionell dezentrierte Gemeindeverwaltung (Eigenbetrieb) . . . . .	350
1.4	Institutionell dezentralisierte Gemeindeverwaltung . . . . .	352
1.4.1	Institutionell dezentralisierte Gemeindeverwaltung im engeren Sinne (rechtsfähige Anstalten und Zweckverbände) . . . . .	352
1.4.2	Privatrechtsförmige Gemeindeverwaltung . . . . .	353
2.	Die institutionelle Verwaltungs- und Behördenorganisation der (Land-)Kreise . . . . .	355
2.1	Überblick über die deutschen (Land-)Kreise . . . . .	355
2.2	Oberste (Land-)Kreisbehörden . . . . .	357
2.3	Institutionell dezentrierte und dezentralisierte Kreisverwaltung . . . . .	359
3.	Kommunale Sonderformen . . . . .	359
4.	Zur Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung (Skizze) . . . . .	361

3. Kapitel: Institutionell ausgelöste Koordinationsprobleme in der gesamtstaatlichen  
Verwaltungsorganisation

§ 20	Überblick über die institutionell ausgelösten Koordinationsprobleme und die institutionellen Koordinationsmuster . . . . .	364
1.	Typen von Koordinationsnotwendigkeiten in der institutionellen Ver- waltungs- und Behördenorganisation . . . . .	365
2.	Generelle Entlastungen durch das Systemprogramm . . . . .	369
3.	Generelle Koordinationstypen . . . . .	370
4.	Grundzüge der institutionellen vertikalen Koordinationsorganisation . . . . .	371
4.1	Überblick . . . . .	372
4.2	Institutionelle Koordinationsmuster in ausgewählten Politikfeldern . . . . .	374

## Inhaltsverzeichnis

5.	Grundzüge der institutionellen horizontalen Koordinationsorganisation	376
5.1	Horizontale Koordination in den Hauptverwaltungsträgern	377
5.2	Horizontale Koordination in Standardräumen	377
5.2.1	Einräumliche horizontale Koordination	377
5.2.2	Horizontale Koordination zwischen mehreren Zuständigkeitsräumen	380
6.	Hyper-Koordination	382
7.	Ausblick	382
3. Abschnitt: Quantitative und qualitative Dimensionen der öffentlichen Verwaltung im Überblick		
§ 21	Finanzielle Dimensionen der Verwaltung	383
1.	Globaler Überblick und langfristiger Rückblick	384
2.	Aktueller Stand nach Ausgaben auf den wichtigen Politikfeldern	389
3.	Einblick in die Zahlungsarten der öffentlichen Haushalte	395
§ 22	Personelle Dimensionen der Verwaltung (Personalumfang)	396
1.	Globaler Überblick und langfristiger Rückblick	396
2.	Aktueller Stand des Personalumfangs nach wichtigen Politikfeldern	402
3.	Personalumfang nach Verwaltungsebenen und Politikfeldern	404
§ 23	Quantitative Dimensionen der öffentlichen Verwaltung im internationalen Vergleich (Überblick)	406
1.	Vorbemerkungen und Auswahl	407
2.	Daten und einige Schlußfolgerungen	408

## Teil III

### Die Verarbeitung in der öffentlichen Verwaltung

#### 1. Abschnitt: Prozesse der Herstellung von Verwaltungsleistungen

##### 1. Kapitel: Grundlagen des Verwaltungshandelns (Entscheidungstheorie)

§ 24	Vorbemerkungen	414
1.	Grundphänomene und Grundprobleme der Herstellung von Verwaltungsleistungen in der einzelnen Behörde	414
2.	Grundphänomene und Grundprobleme der Herstellung von Verwaltungsleistungen im Behördenverbund	417
3.	Zur Fülle von Theorien und zum Mangel an Theorie	420
§ 25	Entscheiden und Entscheidung	421
1.	Entscheiden als Begriff	421
2.	Zur Logik des Handlungsvorgangs	423
3.	Entscheidungen nach den Phasen des Handlungsvorgangs	435
4.	Legislative Programmierung exekutivischer Handlungsvorgänge und exekutive Programmierung legislativer Handlungsvorgänge (Zur Trennung von Entscheidungen im Vollzug und in der Politikvorbereitung)	436
0 § 26	Rationalität	438
1.	Vorbemerkung	439
2.	Rationalität in der Auswahl alternativer Maßnahmen (Vereinfachte Rationalität)	439
3.	Cognitive Limits on Rationality (J. G. March – H. A. Simon)	443

4.	Nichrationales Entscheiden . . . . .	445	✗
5.	Rationalität in der öffentlichen Verwaltung . . . . .	448	✗

2. Kapitel: Der Vollzug

§ 27	Überblick über die Typen des Verwaltungshandelns . . . . .	449
1.	Zur Systematik der Verwaltungsentscheidungen (Administrative Entscheidungstypen) . . . . .	450
2.	Grundsätzliche Funktionen und Probleme programmierten Entscheidens	453
2.1	Verwaltungsentscheidungen unter legislativen Zweckprogrammen . . .	454
2.2	Verwaltungsentscheidungen unter legislativen Konditionalentscheidungen . . . . .	455
3.	Programmiertes und programmierendes Entscheiden in der Verwaltung	457
4.	Rechtsformen des Verwaltungshandelns . . . . .	457
5.	»Reales Handeln«: Zur Ambivalenz der Implementation . . . . .	459
§ 28	Programmiertes Verwaltungshandeln . . . . .	461
1.	Auswahlprogrammiertes Handeln . . . . .	461
1.1	Sachverhaufnahme als Informationsverarbeitung . . . . .	462
1.2	Erweiterte Rationalität der Verwaltung durch Verfahrensrationaliät .	464
1.3	Subsumtionsvorgänge und unbestimmte (Rechts-)Begriffe . . . . .	465
1.4	Ermessen und Verhältnismäßigkeit . . . . .	468
1.5	Verrechtlichung, Implementationshandlungen und Feedbacking . . . .	470
2.	Suchprogrammiertes Entscheiden und Handeln . . . . .	470
3.	Multiple Programmierungen des Verwaltungshandelns . . . . .	473
4.	Arbeitsprogrammiertes Entscheiden und Handeln . . . . .	477
§ 29	Programmierendes Verwaltungshandeln im Vollzug . . . . .	479
1.	Programmierung als Planung . . . . .	479
1.1	Planung als Entscheiden über künftige Entscheidungen . . . . .	480
1.2	Administrative Planung und politische Planung . . . . .	483
2.	Programmierung von Zeit . . . . .	484
3.	Typ der Programmierung . . . . .	486
4.	Sektorale und integrale Programmierung . . . . .	487
5.	Systematik und Typenbildung administrativer Programmierungen (Planungen) . . . . .	489
6.	Reduktion legislativer Programme durch exekutivische Programmierung ohne Zeitfixierung . . . . .	490
7.	Administrative Planungen (Programmierungen) mit Zeitfixierung (kurz-, mittel- und langfristige Planungen) . . . . .	497
7.1	Allgemeine Vorbemerkungen . . . . .	498
7.2	Vorausschätzungen künftiger Situationen als Kernproblem mittel- und langfristiger Planung . . . . .	499
7.3	Zum Problem sektoraler und integraler Planungen . . . . .	507
8.	Finale Programmierung in der Vollzugsfunktion . . . . .	511

3. Kapitel: Die Politikvorbereitung

§ 30	Politische Planung der Verwaltung (administrative Politikvorbereitung) . . . .	514
1.	Analytische Trennung des Politikprozesses . . . . .	514
2.	Politikvorbereitung als Entscheidungsprozeß . . . . .	516
3.	Zum Problem administrativer Zwecksetzung (Politik) . . . . .	517



# Inhaltsverzeichnis

4.	Institutionalisierungen von Bildern . . . . .	523
5.	Zusammenfassung: »Where Policy Comes From« (Ch. H. Levine) . . .	526
2. Abschnitt: Organisation in Behörden und anderen institutionellen Bausteinen der Verwaltung		
1. Kapitel: Grundlagen der Organisationsstruktur von Behörden (Organisationstheorie)		
§ 31	Organisationsstruktur: Idee, Begriff und Funktionen . . . . .	529
1.	Grundpositionen . . . . .	529
2.	Organisationsstruktur als die Gesamtheit der inneren Arrangements zur Herstellung der Verwaltungsleistungen . . . . .	534
3.	Funktionen der Organisationsstruktur . . . . .	536
3.1	Überblick über die der Organisationsstruktur zugeordneten Funktionen	536
3.2	Überblick über Funktionen und Organisationsstruktur von Behörden und anderen institutionellen Bausteinen . . . . .	542
3.2.1	Institutionelle Verwaltungs- und Behördenorganisation und Organisationsstruktur . . . . .	542
3.2.2	Generelle Funktionen der Organisationsstruktur . . . . .	542
4.	Zum Problem der rationalen Struktur . . . . .	546
§ 32	Welche Organisationsstruktur ist die richtige Organisationsstruktur? (Zur allgemeinen Organisationstheorie) . . . . .	547
1.	Entwicklungslinien der Organisationstheorie . . . . .	547
2.	Klassische Organisationstheorien . . . . .	548
2.1.	»Scientific Management« (F. W. Taylor) . . . . .	548
2.2	»Bürokratie« (Max Weber) . . . . .	555
3.	Neoklassische Organisationstheorie: Die Entdeckung des Menschen in der Organisation . . . . .	557
4.	Moderne Organisationstheorien . . . . .	565
4.1	Entscheidungstyp (Aufgabentyp) und Organisationsstruktur . . . . .	566
4.2	Technologie und Organisationsstruktur . . . . .	572
4.3	Arbeitsumwelt und Organisationsstruktur . . . . .	574
4.4	Zur Kontingenztheorie der ASTON-Group . . . . .	578
§ 33	Kontingenzmodell zur Analyse und Beurteilung der Organisationsstruktur von Behörden und anderen institutionellen Bausteinen der Verwaltung . . . . .	580
2. Kapitel: Organisationsstrukturen von Behörden und anderen institutionellen Bausteinen der Verwaltung		
§ 34	Strukturdimensionen und typische Strukturen vollziehender Behörden . . . . .	589
1.	Arbeitsteilung als grundlegende Dimension . . . . .	589
2.	Stellenbildung und Stellengefüge (Konfiguration) . . . . .	599
3.	Binnenkonstruktion von Amtsstellen (Basiseinheiten und Instanzen) . . . . .	610
4.	Verteilung von Entscheidungszuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen (zentrierte und dezentrierte Strukturen) . . . . .	614
5.	Information und Kommunikation . . . . .	617
6.	Arbeitsverfahren . . . . .	622
7.	Kontrolle . . . . .	624
8.	Formalisierung . . . . .	627
9.	Bürokratische Struktur . . . . .	631

§ 35	Organisationsstrukturen im Bereich der Regierungsorganisation (Zur Organisation planender Behörden) . . . . .	633
	1. Zur Wiederholung: Funktionen der Regierungsbehörden und das Problem der Isolation typischer Strukturen . . . . .	633
	2. Typische Organisationsstrukturen . . . . .	636
	2.1 Zur Einstimmung I: Regierungsassistenzen im Rückblick . . . . .	637
	2.2 Zur Einstimmung II: Zusammenhang mit der institutionellen Verwal- tungs- und Behördenorganisation . . . . .	640
	2.3 Bundesministerien . . . . .	642
	2.3.1 Generelle Konfiguration . . . . .	642
	2.3.2 Andere Strukturdimensionen . . . . .	647
	2.4 Landesministerien . . . . .	655
	2.5 Assistenzen der Regierungschefs und Regierungen . . . . .	656
	3. Typische Probleme . . . . .	659
	3.1 Innerministerielle Koordination . . . . .	660
	3.1.1 Koordinationsprobleme auslösende Faktoren . . . . .	661
	3.1.2 Problemlösungen . . . . .	664
	3.2 Interministerielle Koordinationsprobleme und grundsätzliche Problem- lösungen . . . . .	677
	3.3 Andere Probleme . . . . .	678

3. Abschnitt: Überblick über Elementar- und Produktionsfaktoren für die Herstellung von Verwaltungsleistungen («Mittel der Verwaltung«)

1. Kapitel: Der öffentliche Haushalt als Bereitstellung von Geld für die Herstellung von Verwaltungsleistungen

§ 36	Vorbemerkungen . . . . .	680
	1. Begriffe . . . . .	680
	2. Zu den Funktionen des Haushalts . . . . .	682
§ 37	Zum Aufbau des Haushaltsplans . . . . .	683
	1. Die institutionelle Gliederung in Einzelpläne als budgetäre Ressort- gliederung . . . . .	684
	2. Die funktionelle Gliederung und ökonomische Gliederung als Notbehelfe . . . . .	686
	3. Feingliederung des Haushaltsplanes . . . . .	687
	3.1 Inhalt des Haushaltswerkes . . . . .	688
	3.2 Der »Titel« als Basiseinheit des Haushaltsplans . . . . .	688
§ 38	Haushaltsgrundsätze für Planung, Vollzug und Kontrolle . . . . .	691
	1. Der Grundsatz der Jährlichkeit und Vorherigkeit und seine Ausnahmen . . . . .	692
	2. Der Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit und seine Ausnahmen . . . . .	694
	3. Der Grundsatz der Gesamtdeckung und seine Ausnahmen . . . . .	695
	4. Der Grundsatz des Haushaltsausgleiches und seine Ausnahmen . . . . .	696
	5. Das Bruttoprinzip und seine Ausnahmen . . . . .	697
	6. Der Grundsatz der sachlichen Bindung und seine Ausnahmen . . . . .	698
	7. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit – und Sparsamkeit als seine Ausnahme . . . . .	701
	8. Der Grundsatz der Öffentlichkeit und seine Ausnahmen . . . . .	705
§ 39	Grundzüge der Haushalts- und Finanzplanung, des Haushaltsvollzugs und der Haushaltskontrolle . . . . .	705
	1. Haushalts- und Finanzplanung . . . . .	706
	1.1 Die Haushaltsplanung . . . . .	706

## Inhaltsverzeichnis

1.1.1	Exekutivische Haushaltsplanung als besondere politische Planung . . .	707
1.1.2	Legislative Haushaltsberatung und die Beschlußfassung über das Haushaltsgesetz . . . . .	712
1.2	Die Finanzplanung . . . . .	717
1.2.1	Zur mittelfristigen Finanzplanung . . . . .	717
1.2.2	Verknüpfung der mittelfristigen Finanzplanung und längerfristigen Fachplanungen mit der Haushaltsplanung . . . . .	717
2.	Zum Haushaltsvollzug . . . . .	718
2.1	Grundzüge des Haushaltsvollzugs . . . . .	718
2.2	Beauftragter des Haushalts und Vorprüfung . . . . .	722
3.	Abschluß des Haushaltsjahres, Rechnungshofkontrolle und Entlastung . . . . .	722
§ 40	Zur Effektivierung des Haushaltes und der Haushaltswirtschaft . . . . .	725
1.	Vorbemerkungen: Mehr Geld oder mehr Wirkung? (Systematisierungen)	725
2.	Strategien der Binneneffektivierung der Haushaltswirtschaft und der Verwaltung . . . . .	728
2.1	Probleme des Haushaltes und problemlösende Konzepte im Überblick	728
2.1.1	Probleme . . . . .	729
2.1.2	Problemlösende Konzepte (Kurzdarstellung und Bewertung) . . . . .	731
2.1.2.1	Das Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) . . . . .	731
2.1.2.2	Das Zero-Base-Budgeting (ZBB) . . . . .	732
2.1.2.3	Rationalisation des Choix Budgetaires (RCB) . . . . .	733
2.1.2.4	Sunset Legislation . . . . .	733
2.1.2.5	Partiallösungen . . . . .	734
2.2	Allgemeine Effektivierung als »Verbesserung der Verwaltung« . . . . .	734
3.	Strategien der Ausgabenvermeidung . . . . .	735
3.1	Verursacherprinzip und Internalisierung externer Effekte . . . . .	736
3.2	Versicherungszwang . . . . .	737
3.3	Begründung von Verbandslasten . . . . .	738
3.4	Alternativen zur Verwaltungsproduktion durch Überwälzung und Transfers auf Private . . . . .	739
3.5	Neurotisierende Varianten . . . . .	740
4.	Strategien der Einnahmenveränderung . . . . .	740
4.1	Kostendeckungsstrategien . . . . .	740
4.1.1	Gebühren und andere Entgelte . . . . .	741
4.1.2	Beiträge und hybride Beiträge . . . . .	743
4.2	Veränderungen allgemeiner Einnahmenquellen . . . . .	744
4.2.1	Steuern (Überblick) . . . . .	744
4.2.2	Sonderabgaben (Überblick) . . . . .	746
4.2.3	Fonds . . . . .	747
4.2.4	Verdeckte Gewinne? . . . . .	749
4.2.5	Freiwillige Geldleistungen Privater . . . . .	750
4.2.6	Transferzahlungen zwischen Haushalten . . . . .	750

### 2. Kapitel: Technologien der Herstellung von Verwaltungsleistungen

§ 41	Überblick, Probleme, Ausgrenzungen und Anmerkungen zu Betriebsmitteln und Werkstoffen (»materials technology«) . . . . .	752
1.	Überblick, Probleme und Ausgrenzungen . . . . .	753
2.	Betriebsmittel und Werkstoffe . . . . .	755
3.	Maschinen in der Verwaltungsproduktion: Zum Computer in der Verwaltung . . . . .	756

§ 42	Methoden (»knowledge technology«) . . . . .	761
1.	Vorbemerkungen . . . . .	761
2.	Methoden des Verwaltungshandelns nach dem Bezug zum Handlungskreislauf . . . . .	765
2.1	Methoden in der Zweck- und Zielsetzung . . . . .	765
2.2	Methoden in der Prioritätensetzung . . . . .	768
2.3	Methoden in der Definition der Situation . . . . .	772
2.4	Methoden der Generierung von Alternativen und der Relevanzprüfung von Alternativen . . . . .	778
2.5	Methoden der Alternativenbewertung und Alternativenauswahl . . . . .	782
2.5.1	Methoden im Bereich des § 6 HGrG/§ 7 BHO/LHO . . . . .	782
2.5.2	Sonstige Bewertungsmethoden . . . . .	796
2.6	Methoden der Implementation von Entscheidungen . . . . .	797
2.7	Methoden der Erfolgskontrolle und Sicherung der Lernfähigkeit . . . . .	800
3.	Zum Problem mehrerer Entscheider . . . . .	804

3. Kapitel: Die Menschen in der Verwaltung als Elementarfaktoren der Herstellung von Verwaltungsleistungen

§ 43	Vorbemerkungen: Typen menschlicher Leistungserstellung und Hauptprobleme der menschlichen Leistungserstellung in der Verwaltung . . . . .	808
§ 44	Struktur und Prinzipien des öffentlichen Dienstes im Überblick . . . . .	811
1.	Grundsätze . . . . .	811
2.	Berufsbeamtentum und die Ausgestaltung des Beamtenrechts in Grundzügen . . . . .	816
2.1	Zum verfassungsgesetzlichen Bild des Berufsbeamtentums . . . . .	816
2.2	Entwicklung des Berufsbeamtentums . . . . .	817
2.3	Grundzüge des Rechts der Beamten . . . . .	822
2.3.1	Grundbegriffe . . . . .	822
2.3.2	Begründung des Beamtenverhältnisses . . . . .	824
2.3.3	Das Beamtenverhältnis . . . . .	825
2.3.4	Die Beendigung des Beamtenverhältnisses . . . . .	832
3.	Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit . . . . .	832
4.	Die besonderen Rechtsverhältnisse der Amtsträger von Regierungsämtern . . . . .	834
5.	Die Angestellten und Arbeiter . . . . .	834
6.	Zwangsverpflichtetes Personal . . . . .	835
§ 45	Grundzüge der Personalplanung und des Personaleinsatzes . . . . .	835
1.	Vorbemerkungen . . . . .	836
2.	Zur Personalplanung . . . . .	837
2.1	Personalplanung als Teil umfassender Planungsvorgänge . . . . .	837
2.2	Quantitativer Personalbedarf . . . . .	839
2.3	Qualitativer Personalbedarf . . . . .	841
2.4	Personalbeschaffungsplanung/Personalreduzierungsplanung . . . . .	844
2.5	Rückblick auf die Vergangenheit der Personalplanungen: Zur Struktur des Verwaltungspersonals . . . . .	851
3.	Zum Personaleinsatz . . . . .	853
3.1	Auswahl . . . . .	854
3.2	Personalführung . . . . .	855
4.	Zur Mitbestimmung im öffentlichen Dienst . . . . .	863

§ 46	Das ehrenamtliche Personal in der Verwaltung . . . . .	864
1.	Ehrenamtliche Tätigkeit in der Behördenorganisation . . . . .	865
2.	Ehrenamtliche Tätigkeit in der kommunalen Selbstverwaltung und in den sonstigen dezentralisierten Verwaltungen . . . . .	868

### Teil IV

## Die Anpassung der öffentlichen Verwaltung

### 1. Abschnitt: Institutionalisierte Kontrollen

§ 47	Vorbemerkungen: Dimensionen der Verwaltungskontrolle . . . . .	870
§ 48	Interne Verwaltungskontrollen (Selbstkontrollen der Verwaltung) . . . . .	874
1.	Die selbstinitiativen Selbstkontrollen . . . . .	874
1.1	Selbstkontrollen in der Behördenorganisation (Aufsicht über Behörden und in Behörden) . . . . .	875
1.2	Aufsicht über institutionelle Verwaltungsträger der vertikalen und horizontalen Dezentralisation als Selbstkontrolle . . . . .	879
2.	Die durch den Bürger auslösbaren Selbstkontrollen der Verwaltung (formlose und förmliche Behelfe) . . . . .	881
§ 49	Externe Verwaltungskontrollen . . . . .	883
1.	Gerichtliche und legislative Verwaltungskontrollen (Staats-selbstkontrollen) . . . . .	884
1.1	Gerichtliche Verwaltungskontrolle (zum gerichtlichen Rechtsschutz) . . . . .	884
1.2	Legislative Verwaltungskontrollen . . . . .	886
2.	Institutionalisierte Beteiligung von Bürgern am Verwaltungshandeln als besondere Verwaltungskontrolle . . . . .	889
§ 50	Bürger, Gesellschaft und Verwaltung (Sonstige Quellen administrativen Lernens) . . . . .	892

### 2. Abschnitt: Faktoren der Veränderung der Verwaltung

#### 1. Kapitel: Veränderung durch Innovation

§ 51	Historische Dimensionen . . . . .	897
§ 52	Innovation und Verwaltung . . . . .	903
1.	Innovation: Begriff, Typen und Beispiele . . . . .	903
2.	Innovation als Prozeß . . . . .	906
3.	Generelle Bedingungen erfolgreicher Innovation (zusammenfassender Versuch) . . . . .	906

#### 2. Kapitel: Gegenwärtige und künftige Probleme der Veränderung der Verwaltung

§ 53	Viele Vorschläge und wenig Grundlagen . . . . .	917
1.	Zur außerordentlichen Vielfalt von Möglichkeiten der Veränderung der Verwaltung . . . . .	919
2.	Kritische Bemerkungen zu grundlegenden Reformdiskussionen . . . . .	920
2.1	Veränderung der Verwaltung durch Änderung grundlegender Verwaltungsdimensionen (»Entstaatlichung«, »Privatisierung«, »Aufgabenabbau«, »Entbürokratisierung« u. a.) . . . . .	920

## Inhaltsverzeichnis

2.2	Zum »cutback« von Ressourceninputs . . . . .	932
2.3	Zur Verbesserung von »Bürgernähe« und »Bürgerfreundlichkeit« . . .	933
2.4	Zur Verbesserung der Lernfähigkeit der Verwaltung . . . . .	934
2.5	Eine vergessene Reform: Veränderung moralischer und ethischer Inputs	935
3.	Einheit der Verwaltung, Theorie und Praxis der Verwaltung und Zukunft der Verwaltung . . . . .	936
Literaturverzeichnis . . . . .		939
Sachverzeichnis . . . . .		1003
Behördenverzeichnis . . . . .		1039