

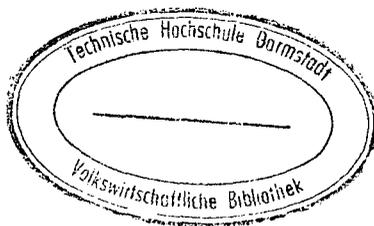
BERND BECKER

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	Sachverhaufaufnahme 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