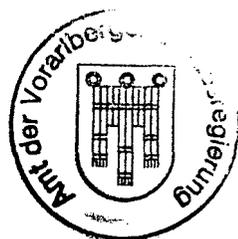


Dynamische Verwaltungslehre

2., neu bearbeitete Auflage

SpringerWienNewYork



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis XXIII

A. Einleitung I

I. Geschichte der Verwaltung 3

1. Erste Ansätze 4

2. Die Bedeutung der Schrift für die Entwicklung der Verwaltung. 5

 a) Orale-literale Gemeinschaften 5

 b) Funktionen der Schrift 6

 c) Urkunden 7

 d) Professionalisierung der Schrift 8

 e) Gang der Darstellung 9

3. Die Verwaltung der Hochkulturen im Vorderen Orient 9

 a) Allgemeines 9

 b) Die Entwicklung der Verwaltung 9

 c) Kodex Hammurabi 10

4. Ägypten 11

 a) Allgemeines 11

 b) Entwicklung der Verwaltung 12

 c) Die Ptolemäer 13

5. Griechenland 15

 a) Allgemeines 15

 b) Vom Oikos zur Pöhs 15

 c) Von der Polis zum Stadtstaat 16

 d) Einzelne Entwicklungsschritte 18

6. Rom 19

 a) Allgemeines 19

 b) Die römische Königszeit 19

 c) Die Republik 19

 aa) Die Alte Republik 19

 bb) Die Mittlere Republik 21

 cc) Die Späte Republik 21

 d) Der Prinzipat 22

 e) Die Spätantike 24

Inhaltsverzeichnis

7.	Das Mittelalter	26
a)	Allgemeines	26
b)	Das frühe Mittelalter	27
aa)	Die Merowinger	27
bb)	Die Karolinger	28
c)	Das Hochmittelalter	30
aa)	Allgemeines	30
bb)	Die Zünfte	31
cc)	Die Landesherrlichkeit	31
dd)	Die Universitäten	32
d)	Das Spätmittelalter	32
8.	Die Neuzeit	33
a)	Emanzipation der landesherrlichen Verwaltung	33
b)	Ausdehnung der Verwaltung im Absolutismus	34
c)	Merkantilismus und staatliche Wirtschaftspolitik	35
d)	Liberaler Gegenströmungen	36
e)	Weitere Entwicklung	37
9.	Historische Grundlinien	38
II.	Die Geschichte der Verwaltungslehre im deutschsprachigen Raum	43
1.	Die Kameral- und Polizeiwissenschaft	43
a)	Verwaltungslehre als Polizeiwissenschaft	43
b)	Polizeiwissenschaft als Gebrauchswissenschaft	44
2.	Der Niedergang der älteren Verwaltungslehre	45
a)	Die Lehre Robert v Mohls	45
b)	Lorenz v Stein	46
aa)	Lebenslauf und Werk	46
bb)	Verwaltung als System	47
cc)	Nachfolger	47
c)	Zerfall	48
3.	Dominanz der rechtswissenschaftlichen Methode	48
4.	Die Renaissance der Verwaltungslehre	49
a)	Praktische Ansätze	49
b)	Akademische Ansätze	50
c)	Angloamerikanische Einflüsse	52
d)	Internationalisierung	53
aa)	Die europäische Erweiterung	53
bb)	Europarat	54
cc)	OECD	54
III.	Die aktuelle Lage der Verwaltungslehre	55
1.	Monografische Darstellungen	55
2.	Methodische Probleme	56
3.	Mangelnde Praxisrelevanz	56
4.	Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit	57

IV. Ein neuer Ansatz: Die Dynamische Verwaltungslehre	59
1. Die vier Dimensionen	59
2. Der dreifache Rationalitätsbegriff	60
3. Dynamische Verwaltungslehre als methodisches Risiko	61
B. Allgemeine Grundlagen	63
I. Verwaltungslehre als Integrationswissenschaft	65
1. Verwaltung als Realität	66
a) Objekt der Verwaltungslehre	66
b) Verwaltungslehre als Seinswissenschaft	67
c) Verwaltungslehre als Synthese	68
2. Die einzelnen Disziplinen der Verwaltungslehre	69
a) Haupt-, Neben-, Hilfs-, Teil-, Nachbar- und Ergänzungsdisziplinen	69
b) Haupt- und Nebendisziplinen der Verwaltungslehre	70
3. Die Hauptdisziplinen	71
a) Die Rechtswissenschaft (Verwaltungsrechtswissenschaft)	71
b) Die Volkswirtschafts- und Betriebswirtschaftslehre	72
aa) Zum Begriff Wirtschaft	72
bb) Volkswirtschaftslehre und öffentliche Finanzwirtschaft	72
cc) Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement	74
c) Die Politikwissenschaft	75
aa) Gliederung und Gegenstand	75
bb) Methodische Ansätze	76
cc) Fachliche Verknüpfungen	76
d) Soziologie	78
aa) Methodische Ansätze	78
bb) Spezialisierung	78
cc) Verwaltungssoziologie	78
4. Die Nebendisziplinen	80
a) Verwaltungskunde	80
b) Verwaltungspolitik	80
c) Verwaltungspsychologie	81
aa) Gegenstand	81
bb) Sozialpsychologie	81
cc) Verwaltungspsychologie	82
dd) Organisatorische Pathologie	82
d) Verwaltungsgeschichte	83
e) Verwaltungsreformkunde	83
5. Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften?	84
II. Verwaltungslehre als Entscheidungslehre	87
1. Allgemeines	87
2. Der systemtheoretische Forschungsansatz	88
3. Der verhaltenswissenschaftliche Forschungsansatz	89
4. Der vergleichende Forschungsansatz	89

5.	Der entscheidungstheoretische Forschungsansatz	90
a)	Die Herausforderung	90
b)	Einbezug betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse	90
c)	Einbezug sonstiger Erkenntnisse	91
C.	Die Aufgaben der Verwaltung	93
I.	Begriffsklärung	95
1.	Aufgabe als Ziel oder als Tätigkeitsinhalt	95
2.	Staatsziele, Staatszwecke, Staatsaufgaben	95
3.	Staatsaufgaben, öffentliche Aufgaben, Verwaltungsaufgaben	96
4.	Zum staatswissenschaftlichen Aufgabenbegriff	97
5.	Zum verwaltungswissenschaftlichen Aufgabenbegriff	98
II.	Die Entwicklung der Verwaltungsaufgaben	99
1.	Aufgabenentwicklung als Teil der Wirtschafts- und Sozialgeschichte	100
2.	Wirtschaftliche Entwicklungsstufen und Verwaltungsaufgaben	100
3.	Entwicklungsstufen der Verwaltungsaufgaben	101
a)	Protektionismus in der zweiten Hälfte des 19. Jh.	101
b)	Ausbau der öffentlichen Wirtschaft, insb Kommunalwirtschaft	102
c)	Verwaltung als Lenkungsträger	102
d)	Die Erste Republik	103
e)	Der Anschluss	104
f)	Die Zweite Republik	104
4.	Gegenwärtige Tendenzen	105
a)	Allgemeines	105
b)	Deregulierung und Optimierung	105
aa)	Quantitative Deregulierung	106
bb)	Qualitative Deregulierung	106
c)	Ausgliederung und Privatisierung	107
aa)	Ausgliederung	107
bb)	Privatisierung	107
cc)	Einteilung	108
5.	Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat (NPOs)	110
a)	Allgemeines	110
b)	Einzelne Sichtweisen	110
c)	Bausteine der NPOs	111
d)	Auftreten sowie Erscheinungsweisen der NPOs	113
e)	Die NPOs als öffentliche Leistungsträger	114
f)	Die Finanzierung des Non-Profit-Sektors	114
g)	NPOs im Lichte des EU-Wettbewerbsrechts	115
h)	Die globalen Modelle des Dritten Sektors	116
6.	Public Private Partnership	117
a)	Wesen und Funktion	117
b)	Typologie	118
c)	Wettbewerbsrechtliche Aspekte	119
d)	Die praktische Umsetzung von PPP	120

III. Die Einteilung der modernen Verwaltungsaufgaben	123
1. Unterschiedliche Kataloge von Verwaltungsaufgaben . . . . .	.124
a) Bisherige Versuche. . . . .	.124
b) Unschärfe des Aufgabenbegriffs. . . . .	.125
2. Verwaltungswissenschaftliche Aufgabentypologie. . . . .	.126
3. Gefahrenabwehr. . . . .	.127
a) Vom wohlfahrtsstaatlichen zum rechtsstaatlichen Polizeibegriff. . . . .	.127
b) Steigende Anforderungen an die Polizei. . . . .	.127
aa) Sicherheitsqualität und Gebrauchstauglichkeit . . . . .	.127
bb) Technik-Klauseln. . . . .	.127
c) Der „gereinigte“ Polizeibegriff. . . . .	.128
4. Die Verwaltung als Leistungsträger. . . . .	.129
a) Leistungsspektrum. . . . .	.129
b) Gemeinwirtschaft. . . . .	.130
c) Öffentliche Geberpflicht und privates Nehmerrecht. . . . .	.131
5. Aufsicht. . . . .	.132
a) Aufgabenstellung. . . . .	.132
b) Instrumente. . . . .	.133
c) Organisation. . . . .	.133
d) Informelle Wirkung. . . . .	.134
6. Schlichtung. . . . .	.134
7. Öffentlichkeitsarbeit. . . . .	.136
a) Maßnahmen. . . . .	.136
b) Verhältnis Medien - Verwaltung. . . . .	.136
c) Erwartung und Enttäuschung. . . . .	.137
8. Systemerhaltung. . . . .	.138
a) Beschaffungswesen. . . . .	.138
b) Supportfunktionen. . . . .	.138
IV. Verwaltungsaufgaben und Verwaltungsaufbau	139
1. Zum Verhältnis von Struktur und Aufgabe. . . . .	.139
2. Ideale Aufgabenverteilung?. . . . .	.139
3. Der „kleine Kreis“. . . . .	.140
a) Benützerbezogenheit und Zugriffscomfort. . . . .	.140
b) Im Besonderen: Leistungsfähige Infrastruktur. . . . .	.141
c) Verwaltungswissenschaftliche Begründung des „kleinen Kreises“. . . . .	.143
4. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. . . . .	.144
V. Aufgabenplanung und Aufgabenkritik	145
1. Aufgaben und Ausgaben. . . . .	.145
2. Aufgabenkritik. . . . .	.146
3. Aufgabenoptimierung als Element des Controlling. . . . .	.148

D. Die Organisation

I. Verwaltung als Organisation

1.	Der Organisationsbegriff.	
2.	Statische und dynamische Betrachtungsweise.	
	a) Die „tiefgekühlte“ Organisation.	
	b) Die „lebendige“ Organisation.	
	c) Zur Notwendigkeit der Synopse.	
3.	Organisationsziele.	
4.	Arbeitsteilung und Koordination.	
	a) Arbeitsteilung und Spezialisierung.	
	b) Koordination.	
5.	Struktur und Kompetenz.	
6.	Die Kunst der sachgerechten Kompetenzverteilung.	
	a) Labyrinth der Zuständigkeiten.	
	b) Tücken der kompetenzmäßigen „Kleinarbeitung“ anhand von Fallbeispielen.	
	c) Die optimale Kompetenzverteilung als Aufgabe der Verwaltungsreform.	
	aa) Problemstellung.	
	bb) Die sachgerechte Kompetenz.	
	cc) Die lebensgerechte Kompetenz.	
	dd) Die funktionsgerechte Kompetenz.	
	ee) „Sachgerechtigkeit“ und personalpolitische Überlegungen.	
	ff) Das Gleichgewicht der Kompetenzen.	
	gg) Respekt vor den gewachsenen Kompetenzen.	
	d) Schlussfolgerung.	
7.	Schichten und Ebenen.	
	a) Allgemeines.	
	b) Verwaltungsschichten.	
	c) Die Verwaltungsebenen.	

II. Die Organisationsprinzipien der Verwaltung

169

1.	Allgemeines.	169
2.	Prinzipien als Eigenschaften der Organisationsdynamik.	171
3.	„Organisationsmix“.	172
	a) Goldener Schnitt.	172
	b) Reale Temperierung.	172
4.	Die Hierarchie.	173
	a) Bedeutung.	173
	b) Die Kontrollspanne.	174
5.	Die Bürokratie.	175
	a) Begriff.	175
	b) Das Bürokratiemodell von <i>Max Weber</i>	175
	c) Vom heutigen Wert der Bürokratie.	177
6.	Das monokratische und das kollegiale Organisationsprinzip.	177
7.	Zentralisation und Dezentralisation.	179
8.	Konzentration und Dekonzentration.	179

9.	Koordination und Kooperation	180
a)	Begriffsabgrenzung	180
b)	Die vertikale Koordination	181
c)	Die horizontale Koordination	181
aa)	Materielle Koordination	182
bb)	Koordinierung durch Verfahren	182
cc)	Institutionelle Koordinierung	183
d)	Kooperation	185
III.	Die Verwaltungsschichten	187
1.	Entscheidungssysteme der Verwaltung	188
a)	Politisches, administratives und operatives Entscheidungssystem	188
b)	Subsysteme und Verwaltungsschichten	189
c)	Zur Korrelation von Schichtung und New Public Management	189
2.	Die politische Schicht	190
a)	Regierung im funktionalen Sinn	190
b)	Regierung im institutionellen Sinn	191
c)	Sozialpartnerschaft	191
3.	Die administrative Schicht (Planung)	193
a)	Allgemeines	193
b)	Die programmatische Besonderheit der Planung	193
c)	Bedeutungswandel der Planung	195
d)	Gliederungsmöglichkeiten	195
e)	Das Planungsverfahren	196
f)	Planungsstufen	197
g)	Planentschädigungsanspruch und Planwertausgleich	199
4.	Die operative Schicht	200
a)	Das Legalitätsprinzip	200
b)	Das Gebot der inhaltlichen Bestimmtheit der Gesetze	200
c)	Unbestimmte Gesetzesbegriffe und freies Ermessen	201
d)	Die Krise des Gesetzes	202
e)	Stand der Gesetzgebungslehre	202
aa)	Das „gute Gesetz“	202
bb)	Ökonomische Analyse des Rechts	203
f)	Gesetzesfolgenabschätzung	204
g)	Impact Assessment	205
h)	Fazit	206
IV.	Die Verwaltungsebenen	209
1.	Vorbemerkung	210
2.	Die einzelnen Verwaltungsebenen	210
a)	Die Mikrokommunen (Teilgemeinden)	211
b)	Die Ortsgemeinden	211
c)	Die Agglomerationen (Metropolen)	212
d)	Die Gemeindeverbände	212
e)	Die Lokalverwaltung höherer Stufe	213
f)	Der Verwaltungsbezirk	214
g)	Die Regionen	214

h) Die Gliedstaaten	216
i) Der Zentralstaat	217
V. Sonderverwaltungen	219
1. Erscheinungsformen	219
2. Selbstverwaltungskörper	219
3. Öffentliche Unternehmen als Sonderverwaltungen	220
4. Vor- und Nachteile	220
VI. Lebendige Verwaltungsorganisation	223
1. Horizontale und Vertikale Vernetzung	223
2. Gebietsreformen als Kompromiss	223
3. Wirkungszusammenhänge von Gebietsreformen	225
4. Internationale Territorialreformen	226
a) Der Bericht der OECD	226
b) Spannungen zwischen den Gestaltungsprinzipien	226
aa) Bipolaritäten	226
bb) Autonomie und Weisungsbefugnis	227
cc) Vielfalt und Uniformität	227
dd) Verantwortung und Effizienz	227
c) Schlussfolgerungen	228
E. Die Personen	231
I. Allgemeines	233
1. Der Mensch als entscheidender Organisationsfaktor	233
2. Einzelne Teildisziplinen des Personalwesens	234
3. Beamtentypen	235
a) Der Formalist	235
b) Der zielorientierte Beamte	236
II. Die moderne Verwaltungsführung	239
1. Die Funktion der Führung	239
2. Die Wissenschaft von der Führung	240
a) Dominanz der Betriebswirtschaftslehre	240
b) Staatswissenschaftliche Dimension der Führung	240
c) Management als funktionaler und institutioneller Begriff	240
3. Führungsgrundsätze und Unternehmenskultur	241
a) Grundsätze und Leitbilder	241
b) Evolution der Verwaltungskultur	241
4. Moderne Führungstechniken und -modelle	242
a) Allgemeines	242
b) Einzelne Führungstechniken	243
aa) Gemeinsamer Ansatzpunkt	243
bb) Gemeinsame Erwartungen	243
cc) Management by Objectives	243
dd) Management by Exception	244

ee) Management by Delegation	245
ff) Management by System	246
c) Fazit	246
5. Führungsstil und Unternehmenskultur	246
a) Unterschiedliche Stile	246
b) „Stilfrage“	247
III. Good Governance und New Public Management	249
1. Good Governance	250
2. New Public Management	251
a) Ganzheitlicher Ansatz	251
b) Verkaufbarkeit	251
c) Die Umsetzung von NPM	252
aa) Elemente des NPM	252
bb) NPM in der Praxis	255
IV. Zielvereinbarungen	257
1. Allgemeines	257
a) Was sind Zielvereinbarungen	257
b) Arten von Zielvereinbarungen	258
c) Ziel ist die Leistungssteigerung	259
2. Rechtliche Einordnung	259
3. Der Inhalt der ZV	260
a) Der allgemeine Teil	260
b) Der besondere Teil: Ziele, Produktgruppen und Ressourcen	261
c) Grundsätze zur Formulierung von „guten Zielen“	262
aa) Ableitbarkeit der Ziele	262
bb) Geeignetheit der Ziele	263
cc) Realisierbarkeit der Ziele	263
dd) Spezifität und Flexibilität der Ziele	263
ee) Prioritäten setzen	264
ff) Messbarkeit der Zielerreichung	264
gg) Schwarze Liste	265
4. Checklist der Zielvereinbarungen	265
a) Grundsätzliche Fragen	265
b) Verfahren	265
c) Inhalt der Zielvereinbarung	266
d) Zielformulierung	266
e) Sanktions- bzw Belohnungsmechanismus	266
V. Controlling	267
1. Zum Begriff des Controlling	267
a) Ausgangslage	267
b) Anforderungen	268
2. Funktionsweise	269
a) Führungsunterstützung	269
b) Koordination und Integration	271

c) Ziel- und Ergebnisorientierung	272
d) Informations- und Methodenversorgung	272
3. Nutzen von Controlling	273
4. Formen des Controlling	274
a) Strategisches Controlling	274
b) Operatives Controlling	275
5. Organisatorische Aspekte des Controlling	275
6. Controlling und NPM	276
F. Die Entscheidung	277
I. Grundfragen der Entscheidungs rationalität	279
1. Entscheidung als wissenschaftlicher Gegenstand	279
2. Juristische Entscheidungs rationalität	280
a) Entscheidungslogik als Normlogik	280
b) Entscheidungs rationalität in der Verwaltung	281
3. Verwaltung und Entscheidung	281
4. Zur Rationalität der Verwaltungsentscheidung	282
a) Vorbemerkung	282
b) Optimierung des Mitteleinsatzes	283
c) Grenzen der „rational choice“	283
d) Entscheidung als Individualakt	284
5. Programm - Prinzip - Prozess - Psyche	285
II. Entscheidungsprinzipien	287
1. „Rules und Principles“	288
a) Rechtsstaatliche Richtigkeitsgewähr: Die Bedeutung der Regeln (rules) ..	288
b) Grenzen	289
c) Offenheit der Entscheidung: Die Bedeutung der principles	290
2. Zur Leitfunktion der Entscheidungsprinzipien	291
a) Allgemeines	291
b) Unspezifische Einflussfaktoren	291
c) Die einzelnen Prinzipien	292
d) Zur Auflösung von Prinzipienkollisionen	292
3. Optimierung als grundlegende Maxime	293
a) Optimierung als Gesinnung	293
b) Optimieren durch Konkordanz	293
c) Gesetzliche Konkretisierungen	294
4. Nachhaltigkeit	295
a) „Sustainability“	295
b) Ganzheitliche Perspektive	296
c) Zukunftshorizont	296
5. Wirtschaftlichkeit	297
a) Das Maximal- und Minimalprinzip	297
• b) Quantifizierungsprobleme	298
c) Kosten-Nutzen-Analysen	298
aa) ¹ Kosten-Nutzen-Rechnung	298

bb) Kosten-Wirksamkeits-Analyse.	299
cc) Nutzwertanalyse.	300
6. Sparsamkeit	300
7. Zweckmäßigkeit	301
8. Effektivität	302
9. Effizienz	302
10. Raschheit	303
a) Allgemeines.	303
b) Raschheit und Katastrophe.	304
c) Raschheit und gute Verwaltung.	304
III. Die Umsetzung der Entscheidungsprinzipien: Die Logistik	305
1. Umsetzungsorientiertheit und Funktionstüchtigkeit.	305
2. Was ist Logistik?.	306
a) Begriff.	306
b) Formelle Prinzipien.	307
aa) Systemdenken	307
bb) Fließprinzip.	308
c) Materielle Prinzipien.	308
aa) Availability.	308
bb) Maintainability.	309
cc) Supportability.	310
3. Grundsätze der militärischen Logistik.	310
a) Der Krieg als logistische Herausforderung.	310
b) Die Aufgaben der militärischen Logistik.	310
aa) Die Organisationsziele des österreichischen Bundesheeres.	310
bb) Internationale Verflechtung.	311
cc) Logistische Aufgaben.	312
c) Prinzipien der militärischen Logistik.	313
d) Ablauf und Einrichtungen der Logistik.	314
aa) Logistische Verfahren.	314
bb) Logistische Einrichtungen und Kräfte.	315
IV. Entscheidung als Prozess	317
1. Das „klassische“ Entscheidungsmodell.	318
2. Entscheidungsmodell und Entscheidungspraxis.	318
a) Zur Relativität der Ablauflogik.	318
b) Mangelnde Praxiskraft.	321
3. Entscheidung und Kommunikation.	321
a) Begriff der Kommunikation und Formen.	321
b) Verwaltungsverfahren als Kommunikationsprozess.	323
aa) Ansatzpunkte.	323
bb) Probleme.	323
cc) Behördliche Anforderungen und Pflichten.	324
c) Dialogisches Verwaltungshandeln und öffentlich-rechtlicher Vertrag	325
aa) Dialog.	325
bb) Öffentlich-rechtlicher Vertrag.	325

- d) Mediation
 - aa) Begriff
 - bb) Verhältnis der Mediation zum Verwaltungsverfahren
 - cc) Praktische Bedeutung
- e) Partizipation
 - aa) Ziele
 - bb) Betroffenheit
 - cc) Bürgerinitiativen
 - dd) Sonstige Partizipationsmöglichkeiten
- 4. Reengineering - ein neuer Verfahrensansatz
 - a) Das Anliegen
 - b) Einzelne Entscheidungsschritte
- 5. Reengineering und Europäische Entwicklungshilfe
 - a) Project Cycle Management
 - b) Der Logical Framework Approach
 - c) Abschließende Bewertung
- 6. Kommunikation durch E-Government
 - a) Einleitung
 - aa) Allgemeines
 - bb) Vorteile im Verwaltungsalltag
 - b) Begriff des E-Government
 - aa) Voraussetzungen
 - bb) Definition
 - cc) Prinzipien
 - c) Rechtsgrundlagen
 - aa) E-Government Gesetz
 - bb) Die „Funktion Bürgerkarte“
 - cc) Das SignaturG
 - dd) Das ZustellG
 - ee) Weitere Regelungen über den elektronischen Rechtsverkehr
 - d) Anwendungsbeispiele
 - aa) Elektronischer Akt
 - bb) Elektronische Zustellung
 - cc) E-Voting
 - dd) E-Government-Dienstleistungen
 - e) Ausblick

V. Entscheidungskunde

- 1. Allgemeines
 - a) Motive
 - b) Strategien
- 2. Die Mikropolitik der Verwaltung
- 3. Die Überlebenskunst als Gegenstand der Verwaltungslehre
- 4. Positionssicherung als Wettbewerb
 - a) Zwischen Motivation und Sicherheit
 - b) Einwirkungstechniken
- 5. Konflikt als Impuls und Chance
 - a) Konfliktursachen

b) Konfliktmanagement	355
c) Konflikt und Rationalität	355
6. Die Intrige	356
a) Definition der Intrige	356
b) Der erfolgreiche Intrigant	357
c) Die Taktik des Intriganten	358
d) Der Abschuss.	358
e) Die Einsamkeit des Intriganten.	359
f) Intrige und Organisationshygiene.	360
7. Das Mobbing.	360
8. Sonstige Mikrotechniken zur Positionssicherung.	361
a) Techniken der Eigenstilisierung.	361
b) Technik der Gegnerdisqualifizierung.	362
 VI. Ergebnis	 363
 Literaturverzeichnis	 365