

Jörg Bogumil / Werner Jann

Einführung in die Verwaltungswissenschaft

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis.....	9
Abkürzungsverzeichnis	11
Vorwort der Autoren zur dritten Auflage	16
1 Einleitung.....	17
2 Verwaltungswissenschaft(en) in Deutschland.....	22
2.1 Die Rolle der Verwaltung im politischen Prozess.....	22
2.1.1 Politik als Policy-Making	22
2.1.2 Der Policy Cycle und die Verwaltung	26
2.2 Kurze Geschichte der Verwaltungswissenschaft in Deutschland.....	29
2.2.1 Historische Grundlagen: Staats- und Policywissenschaft.....	29
2.2.2 Siegeszug des Staats- und Verwaltungsrechts.....	31
2.2.3 Lehren aus dem Nationalsozialismus.....	33
2.2.3.1 Staatsrechtslehre, Allgemeine Staatslehre und Verwaltungsrecht.....	33
2.2.3.2 Politikwissenschaft, Innenpolitik und Regierungslehre	34
2.2.3.3 Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft	37
2.2.4 Neuorientierung zu Beginn der siebziger Jahre: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft.....	39
2.2.4.1 Ausländische Inspirationen	39
2.2.4.2 Verwaltung im Politisch-Administrativen System	42
2.3 Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis: Themen und Schwerpunkte	45
2.3.1 Bürokratie und Rechtsstaat	46
2.3.2 Policy-Forschung und aktiver Staat	46
2.3.3 New Public Management und schlanker Staat	48
2.3.4 Governance und aktivierender Staat	50
2.3.5 What's Next: Digitalisierung und „Open Government“?.....	53
2.4 Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften?.....	59
3 Institutioneller Aufbau der öffentlichen Verwaltung in Deutschland.....	65
3.1 Öffentliche Aufgaben und Staatstätigkeit.....	65
3.1.1 Entstehung des modernen Staates	66
3.1.2 Aufgaben des modernen Staates.....	67

3.1.3 Politische Leitbilder der Staatstätigkeit.....	72
3.2 Aufgabenverteilung und Verwaltungsaufbau im Bundesstaat.....	76
3.2.1 Gewaltenteilung und föderaler Staatsaufbau.....	76
3.2.2 Gesetzes- und Verwaltungszuständigkeiten.....	79
3.2.3 Gemeinschaftsaufgaben und Politikverflechtung.....	84
3.2.4 Föderalismusreformen	87
3.2.5 Verwaltungsorganisation, Verwaltungsebenen und Verwaltungsfunktionen	91
3.3 Bundesregierung und -verwaltung	96
3.3.1 Regierung und oberste Bundesbehörden.....	96
3.3.2 Obere Bundesbehörden und nicht-ministerielle Bundesverwaltung.....	103
3.3.3 Verselbständigung, Agencies und Agenturen.....	108
3.4 Landesregierungen und -verwaltungen	111
3.4.1 Landesregierung.....	111
3.4.2 Verwaltungsaufbau der Länder	113
3.5 Kommunalverwaltung	118
3.5.1 Kommunen im Bundesstaat	118
3.5.2 Aufgaben.....	120
3.5.3 Kommunalverfassungen	122
3.5.4 Finanzierung.....	125
3.6 Personal im öffentlichen Dienst.....	126
3.6.1 Strukturprinzipien der Personalwirtschaft im öffentlichen Dienst.....	126
3.6.2 Entwicklungstrends: Personalabbau, Feminisierung, Überalterung, Veredelung.....	130
3.6.3 Führungskräfte und Personalrekrutierung.....	136
3.7 Finanzen und Haushalt	139
3.7.1 Finanzverfassung und Verteilung des Steueraufkommens.....	139
3.7.2 Steuervolumen und Schuldenentwicklung	145
3.7.3 Öffentliche Rechnungs- und Haushaltswirtschaft	148
3.8 Kontrolle des Verwaltungshandelns.....	150
3.8.1 Rechtliche Kontrolle: Gerichte	150
3.8.2 Finanzielle Kontrolle: Rechnungshöfe	155
3.8.3 Politische Kontrolle: Parlament und Öffentlichkeit.....	156
3.8.4 Administrative Kontrolle: Aufsicht	157

3.8.5 Rechenschaftspflicht und Legitimität	159
4 Interne Strukturen und Prozesse öffentlicher Organisationen.....	164
4.1 Bürokratie und Bürokratiekritik	165
4.1.1 Merkmale bürokratischer Organisation	165
4.1.1.1 Aufbauorganisation: Spezialisierung und Hierarchie	167
4.1.1.2 Ablauforganisation: Aktenmäßigkeit und Geschäftsordnung	170
4.1.2 Koordination	171
4.1.2.1 Bürokratische Koordination	172
4.1.2.2 Positive und negative Koordination.....	173
4.1.3 Bürokratiekritik und Bürokratieabbau	178
4.1.3.1 Aufgaben: zu viel Staat	180
4.1.3.2 Regulierung: Normenflut, Verrechtlichung und Informationskosten	181
4.1.3.3 Verfahren: Vor- und Nachteile bürokratischer Organisation	183
4.1.3.4 Renaissance der Bürokratie?.....	185
4.2 Bürokratie in Deutschland: Strukturen der Aufbauorganisation	187
4.2.1 Organisation der Ministerien	188
4.2.1.1 Aufbau- und Ablauforganisation	188
4.2.1.2 Bonn-Berlin	191
4.2.2 Organisation der Kommunalverwaltung	193
4.2.3 Begriffe der Aufbauorganisation	196
4.3 Verfahren: Entscheidungen in der Verwaltung	197
4.3.1 Politikformulierung und Planung	198
4.3.1.1 Planung in der Bundesrepublik Deutschland	199
4.3.1.2 Rationale Entscheidungstheorien und begrenzte Rationalität	200
4.3.1.3 Inkrementalismus und Durchwursteln	201
4.3.1.4 Garbage Can	205
4.3.2 Politikdurchführung und Evaluation.....	208
4.3.2.1 Implementation	208
4.3.2.2 Verhandelnde Verwaltung und kooperativer Staat	212
4.3.2.3 Evaluation	214
4.4 Politik und Verwaltung	218
4.4.1 Dichotomie oder politisch-administratives System	218
4.4.2 Bürokraten und Politiker: Funktionale und parteipolitische Politisierung	221
4.4.2.1 Ministerialverwaltung des Bundes.....	222

4.4.2.2	Ministerialverwaltung der Bundesländer	226
4.4.3	Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene	227
4.4.3.1	Institutionelle Ausgangslage.....	227
4.4.3.2	Empirische Erkenntnisse.....	230
4.4.4	Normative Bilder der Verwaltung.....	232
4.4.4.1	Normative Grundlagen	235
4.4.4.2	Politiker.....	238
4.4.4.3	Bürokraten	239
4.4.4.4	Verwaltung und Demokratie	240
4.4.4.5	Beispiele in Deutschland.....	241
4.5	Politikberatung.....	244
4.5.1	Ist denn alles Politikberatung?.....	244
4.5.2	Akteure der Politikberatung	247
4.5.3	Wissenschaft und Politik	249
5	Entwicklungsphasen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland	255
5.1	Restauration in der Nachkriegszeit	259
5.1.1	Personelle und institutionelle Kontinuität.....	259
5.1.2	Berufsbeamtentum	260
5.1.3	Organisation und Umfang der Bundesverwaltung.....	261
5.1.4	Ämterpatronage.....	262
5.1.5	Aufbau und Konsolidierung	263
5.2	Verwaltungsreformen.....	264
5.2.1	Aktive Politik und kommunale Gebietsreform	266
5.2.2	Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung	270
5.2.3	Bürgernähe und Bürgerämter.....	273
5.2.4	New Public Management und Neues Steuerungsmodell.....	278
5.2.4.1	Ziele und Instrumente.....	278
5.2.4.2	Erfolge und Problemlagen.....	285
5.2.4.3	Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Aufgaben	295
5.2.5	Bürgergesellschaft, Bürgerkommune und aktivierender Staat	302
5.2.6	Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung	306
5.2.7	Neue Verwaltungsstrukturreformen	311
5.2.7.1	Reformmodelle.....	311
5.2.7.2	Wirkungen der Reformmaßnahmen	315

5.2.8 Digitalisierung der Verwaltung	321
5.2.9 Erfolgsfaktoren von Verwaltungsreformen.....	328
5.3 Transformation der Verwaltung im Prozess der deutschen Einheit	331
5.3.1 Institutionenübertragung und -abwicklung.....	331
5.3.2 Die Wiederbelebung der kommunalen Selbstverwaltung.....	333
5.3.3 Der Aufbau der neuen Bundesländer.....	337
5.3.4 Umbau des Verwaltungssystems	341
5.3.4.1 Ausgangslage.....	341
5.3.4.2 Vorgehensweise	343
5.3.4.3 Probleme der Verwaltungstransformation.....	345
5.4 Europäisierung der öffentlichen Verwaltung	346
5.4.1 Neue Herausforderungen an den modernen Staat	346
5.4.2 Das neue Mehrebenensystem der Europäischen Union.....	348
5.4.2.1 Historische Entwicklung	348
5.4.2.2 Institutioneller Aufbau	353
5.4.3 Europäisierung öffentlichen Verwaltungshandelns	358
6 Grundlegende Literatur.....	362
6.1 Grundlagen und Übersichten	362
6.2 Nachschlagewerke und Handbücher	365
6.3 Verwaltungswissenschaftliche Zeitschriften.....	367
Literaturverzeichnis.....	369

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Eastons „Simplified Model of a Political System“ – Quelle: nach Easton 1965.	23
Abbildung 2:	Der idealtypische Policy-Cycle – Quelle: Jann 1981.....	27
Abbildung 3:	Aufgabentypen staatlichen Handelns - Quelle: eigene Darstellung nach Reichard 1993.....	71
Abbildung 4:	Staatsaufbau – Quelle: eigene aktualisierte Darstellung nach Heyde/Ziller 2000, S. 3.....	77
Abbildung 5:	Verwaltungsaufbau	94
Abbildung 6:	Aufbau der Landesverwaltung in NRW.....	115
Abbildung 7:	VZE im öffentlichen Dienst 2000-2017 – Quelle: Statistisches Bundesamt 2019a, S. 83ff., eigene Darstellung.....	133
Abbildung 8:	Beschäftigte nach Altersgruppen – Quelle: Statistisches Bundesamt 2019a, S. 32 (eigene Berechnungen; Zahlen vom 30.6.2017).....	135
Abbildung 9:	Aufteilung der Gemeinschaftssteuern zwischen den Ebenen – Quelle: eigene Darstellung	140
Abbildung 10:	Verschuldung von Bund, Ländern, Kommunen 1970-2018 – Quelle: Färber 2020, in Tsd. Euro und in Relation zum BIP	147
Abbildung 11:	Schuldenentwicklung im Ebenenvergleich 1991-2017 – Quelle: Holtkamp 2011, S. S. 14, mit aktuellen Daten fortgeschrieben	148
Abbildung 12:	Negative Koordination – Quelle: Scharpf 1973a.....	175
Abbildung 13:	Positive Koordination – Quelle: Scharpf 1973a.....	176
Abbildung 14:	Aufbau eines Ministeriums – Quelle: eigene Darstellung	190
Abbildung 15:	Verwaltungsgliederungsplan der KGST.....	194
Abbildung 16:	Durchschnittliche Auslagerungsintensität – Quelle: Rackwitz/Raffer 2019, gewichtet nach Einwohnern im Jahr 2016.....	298
Abbildung 17:	Kommunale Beteiligung nach Bereichen – Quelle: Rackwitz/Raffer 2019	299
Abbildung 18:	Zuständigkeiten im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung – Quelle: Nationaler Normenkontrollrat 2019b	324

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Dimensionen des Politikbegriffs – Quelle: nach Böhret/Jann/Kronenwett 1988, S. 7.....	24
Tabelle 2:	Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis: Die langen Wellen – Quelle: eigene Darstellung	54
Tabelle 3:	Dimensionen verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen – Quelle: eigene Darstellung	62
Tabelle 4:	Entwicklung der Staatsaufgaben – Quelle: eigene Darstellung nach Benz 2008, S. 233	67
Tabelle 5:	Die drei Typen von Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen – Quelle: eigene Darstellung	69
Tabelle 6:	Anteile der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (in %) – Quelle: OECD 2008 (bis einschließl. 2006), OECD iLibrary 2019 (ab 2007), Eurostat 2009 (EU Daten ab 2007)	69
Tabelle 7:	Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – Quelle: eigene Darstellung	78
Tabelle 8:	Durchführung von Bundesgesetzen – Quelle: eigene Darstellung	83
Tabelle 9:	Politik- und Verwaltungsverflechtung in Deutschland – Quelle: eigene Darstellung	87
Tabelle 10:	Grundmodelle der Verwaltungsorganisation – Quelle: eigene Darstellung	93
Tabelle 11:	Verwaltungsebenen – Quelle: Statistisches Bundesamt 2018 (Stand: 31.12.2017).....	95
Tabelle 12:	Aufbau der Bundesverwaltung – Normative Bilder – Quelle: eigene Darstellung	101
Tabelle 13:	Aufbau der Bundesverwaltung – Politiker und Bürokraten – Quelle: eigene Darstellung	102
Tabelle 14:	Aufbau der Bundesverwaltung – Beispiele und Gefahren – Quelle: eigene Darstellung	103
Tabelle 15:	Die nichtministerielle Bundesverwaltung – Quelle: in Anlehnung an Döhler 2007a, S. 50.....	103
Tabelle 16:	Personal des Bundes nach Aufgabenbereichen 2017 – Quelle: Statistisches Bundesamt 2019a, S. 53	106
Tabelle 17:	Personal der Länder 2017 (nach Aufgabenbereichen) – Quelle: Statistisches Bundesamt 2019a, S. 58	113
Tabelle 18:	Verwaltungsebenen in der Landesverwaltung – Quelle: eigene Darstellung	114
Tabelle 19:	Verwaltungsstrukturen in den Flächenländern – Quelle: eigene Darstellung (Daten Ende 2018, Statistisches Bundesamt 2019)	116
Tabelle 20:	Kommunale Gebietszuschnitte in Westdeutschland – Quelle: Bogumil 2016, S. 22 aktualisiert.....	118
Tabelle 21:	Kommunale Gebietszuschnitte in Ostdeutschland – Quelle: Bogumil 2016, S. 24 aktualisiert.....	118
Tabelle 22:	Personal der Gemeinden 2017 (nach Aufgabenbereichen) – Quelle: Statistisches Bundesamt 2019a, S. 69	122

Tabelle 23:	Vergleich Beamte/Angestellte – Quelle: eigene Darstellung.....	127
Tabelle 24:	Besoldung im öffentlichen Dienst	128
Tabelle 25:	Personal des öffentlichen Dienstes 2017 – Quelle: Statistisches Bundesamt 2019a, S. 25	131
Tabelle 26:	Beschäftigte im öffentlichen Dienst von 1950-2017 – Quelle: Derlien 2002a, S. 233, Statistisches Bundesamt 2019a, S. 25	132
Tabelle 27:	Frauenanteile im öffentlichen Dienst – Quelle: Statistisches Bundesamt 2019a, S. 20ff (eigene Berechnungen, Zahlen vom 30.6.2017)	134
Tabelle 28:	Statusgruppen in den Gebietskörperschaften – Quelle: Statistisches Bundesamt 2019a, S. 20ff. (eigene Berechnungen; Zahlen vom 30.6.2017).....	136
Tabelle 29	Abbildung 37: Entwicklung des Länderfinanzausgleichs – Quelle: eigene Darstellung, Daten aus Statistisches Bundesamt 2019a, S: 269, in Mio. Euro.....	143
Tabelle 30:	Bundesstaatlicher Finanzausgleich 2018 – Quelle: eigene Zusammenstellung, Daten aus BMF 2019, + (ausgleichsberechtigt) – (ausgleichspflichtig), vorläufiges Ergebnis, in Mill. Euro	144
Tabelle 31:	Steueraufkommen in Deutschland nach Steuerarten (2018) – Quelle: Statistisches Bundesamt 2019c, kassenmäßige Steuereinnahmen vor der Steuerverteilung ..	146
Tabelle 32:	Verwaltungsgerichtsverfahren im Bereich Asyl – Quelle: Eigene Zusammenstellung nach BT-Drs. 18/7625, 18/11262, 19/1371, 19/8701, Verfahren zu Erst- und Folgeanträgen (2015 und 2016: Jan.-Nov.; 2017 und 2018: Jan.-Dez.).	154
Tabelle 33:	Formen von Spezialisierung und Differenzierung – Quelle: eigene Darstellung..	168
Tabelle 34:	Funktion und Dysfunktion bürokratischer Organisation – Quelle: eigene Darstellung nach Seibel 1986	184
Tabelle 35:	Aufbauorganisation in Ministerien und Kommunen – Quelle: eigene Darstellung	197
Tabelle 36:	Modelle synoptischer und inkrementaler Politik – Quelle: eigene Darstellung nach Wildavsky 1979, S: 123.....	204
Tabelle 37:	Handeln in mehrdeutigen Situationen – Quelle: eigene Darstellung nach Thompson/Tuden 1959	206
Tabelle 38:	Interpretation des Verhältnisses von Politik und Verwaltung – Quelle: eigene Darstellung nach Aberbach/Putnam/Rockman 1981, S: 239.....	221
Tabelle 39:	Wirkungen lokaler Modernisierungstrends auf die Einflusschancen der Akteure – Quelle: Bogumil/Holtkamp 2006.....	230
Tabelle 40:	Normative Bilder der Verwaltung – Quelle: eigene Darstellung.....	234
Tabelle 41:	Verhältnis zwischen Politikern und Bürokraten – Quelle: eigene Darstellung.....	238
Tabelle 42:	Unterschiedliche Expertengremien – Quelle: nach Siefken 2003, S: 496	248
Tabelle 43:	Entwicklungsphasen in der deutschen Verwaltung	256
Tabelle 44:	bürokratisch-zentralistische vs. ergebnisorientierte-dezentrale Steuerung – Quelle. Jann 2019, S. 130	280
Tabelle 45:	Gestaltungselemente des New Public Management – Quelle: Eigene Darstellung	283
Tabelle 46:	Verbreitung von Reformideen in Organisationen – Quelle: Jann 2004, S: 18	293
Tabelle 47:	Spezialisten-Generalisten – Quelle: Jann/Wegrich 2008	310

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AG	Aktiengesellschaft
AL	Abteilungsleiter
BA	Bachelor of Arts
BAFIN	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIS	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BKI	Bürokratiekosten-Index
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUB	Die Beauftragten der Bundesregierung für den Berlin- Umzug
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVG	Bundesverfassungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BWL	Betriebswirtschaftslehre
BY	Bayern
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CI	Corporate Identity
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DDR	Deutsch Demokratische Republik
DESI	Digital Economy and Society Index
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft

DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung
DM	Deutsche Mark
DMYV	Deutscher Motoryachtverband
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
e.V.	eingetragener Verein
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEA	Einheitlich Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGovG	E-Government-Gesetz
EGPA	European Group of Public Administration
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EK	Enquete-Kommission
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
EP	Europäisches Parlament
EPPA	European Perspectives for Public Administration
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EUG	Europäischer Gerichtshof
EuGD	Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union
EuGI	Europäisches Gericht erster Instanz
EUR	Euro
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
FDP	Freie Demokratische Partei
FITKO	Föderale IT-Kooperation
GEU	Gerichtshof der Europäischen Union
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GFK	Genfer Flüchtlingskommission
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GO BaWü	Gemeindeordnung Baden-Württemberg
GO NW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GPS	Global Positioning System
IMO	Internationale Migrationsorganisation
ITPLR	IT-Planungsrat
ITZ	Informationstechnikzentrum Bund

IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
IWF	Internationaler Währungsfonds
JITE	Journal of Institutional and Theoretical Economics
JUG	Joined-up Government
KFZ	Kraftfahrzeug
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten-Leistungs-Rechnung
MA	Master of Arts
MAPA	Master of Public Administration
MbC	Management by Competition
MbO	Management by Objectives
MÖW	Master öffentliche Wirtschaft
Mrd.	Milliarden
NGO	Nichtregierungsorganisation
NKF	Neues kommunales Finanzmanagement
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NSM	Neues Steuerungsmodell
NWS	Neo-Weberianischer Staat
ö. r.	öffentlich-rechtlich
ÖBWL	Öffentliche Betriebswirtschaftslehre
OE	Organisationsentwicklung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OGP	Open Government Partnership
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaft
ÖTV	Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OZG	Onlinezugangsgesetz
PAS	Politisch-administratives System
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PE	Personalentwicklung
PISA	Programm zur internationalen Schülerbewertung
PPP	Public-Private-Partnerships
PVS	Politische Vierteljahresschrift
QUAGO	Quasiregierungsorganisation
QUANGO	Quasinichtregierungsorganisation
RIA	Regulatory Impact Analysis
RKI	Robert-Koch-Institut
RP	Rheinland-Pfalz
RV	Regierung und Verwaltung

SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGB II	Das zweite Buch Sozialgesetzbuch
SKM	Standardkosten-Modell
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
TH	Thüringen
TQM	Total Quality Management
Tsd.	Tausend
TÜV	Technischer Überwachungsverein
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UAL	Unterabteilungsleiter
UK	Vereinigtes Königreich
UNHCR	UN-Flüchtlingshilfswerk
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VWL	Volkswirtschaftslehre
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VZE	Vollzeiteinheiten
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WOG	Whole-of-Government
ZBB	Zero-Based-Budgeting
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Für Henri, Simon und Ole

Vorwort der Autoren zur dritten Auflage

11 Jahre sind eine lange Zeit für die Aktualisierung eines Lehrbuches. Geplant war diese viel früher, aber es kam immer wieder etwas dazwischen, beide Autoren waren und sind in viele Projekte eingebunden, so dass die Neuauflage ständig verschoben wurde. Nicht zuletzt der freundliche Druck des Verlages und von Kolleginnen und Kollegen, aber auch die Überzeugung, dass es wirklich unumgänglich ist die grundlegenden Daten zu erneuern und neuere Entwicklungen einzubauen, haben jetzt endlich zu dieser dritten umfassend aktualisierten und erweiterten Einführung in Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland geführt. Dafür haben wir alle Teile intensiv überarbeitet, überall die neuere empirische aber auch theoretische Literatur eingearbeitet, die Kapitel zum Teil neu geordnet und gestrafft, umfassende Aktualisierungen vorgenommen (sehr viele Abbildungen mussten aktualisiert werden) und einige Teile vollständig neu verfasst (etwa Agencies und Agenturen, Rechenschaftspflicht und Legitimation oder die Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung der Verwaltung).

Profitiert haben wir dabei auch diesmal wieder von vielfältigen Rückmeldungen von Kolleginnen und Kollegen und von unseren Studierenden in Bochum und Potsdam. Unser ganz besonderer Dank hinsichtlich dieser dritten Auflage gilt Nathalie Behnke, Marian Döhler, Falk Ebinger, Jochen Franzke, Markus Freytag, Stephan Grohs, Jonas Hafner, André Kastilian, Tanja Klenk, Sabine Kuhlmann, Markus Seyfried, Christoph Reichard, Sylvia Veit und Göttrik Wewer. Um die nicht immer ganz einfache Überprüfung und Ergänzung der Literaturliste sowie sonstige Zuarbeiten haben sich in Bochum Stefanie Egert, Dennis Kröger und Thomas Reinhardt mit großer Umsicht und Energie gekümmert. Alle dennoch sicherlich immer noch vorhandenen Fehler und Unzulänglichkeiten gehen selbstverständlich allein auf unsere Verantwortung.

Wir hoffen auch für diese dritte Auflage auf viele kritische und konstruktive Kommentare, und nehmen uns fest vor, nicht wieder 11 Jahre für die nächste Auflage zu brauchen. Die Überarbeitung wurde in der Zeit des Home-Office während der Corona-Krise Ende März/Anfang April 2020 abgeschlossen. Diese Krise wird künftig einiges verändern, gerade auch im Hinblick auf Staat und Verwaltung (z.B. bei der Schuldenentwicklung, aber vermutlich auch generell in der Auffassung von staatlichen Aufgaben, Strukturen und Prozessen) und noch niemand kann absehen, in welchem Ausmaß dies geschehen wird. Auch dies wird ein Anlass sein, schneller zu einer vierten Auflage zu kommen.

Jörg Bogumil und Werner Jann, Bochum und Potsdam, im April 2020

1 Einleitung

Lernziele

am Ende dieser kurzen Einleitung sollen Sie

- wissen, worum es in diesem Buch geht;
- einen allerersten Überblick über die Vielfalt der relevanten Disziplinen und Studiengänge haben;
- den besonderen politikwissenschaftlich inspirierten, aber interdisziplinären Zugang des Buches verstehen;
- die Struktur des Buches sowie mögliche unterschiedliche Arten es zu lesen durchschauen.

Dieses Buch soll in die Fragestellungen, Konzepte und empirischen Befunde der modernen Verwaltungswissenschaft einführen. Dabei soll sowohl eine Übersicht über die grundlegenden Merkmale der öffentlichen Verwaltung in Deutschland als auch über die wichtigsten theoretischen Konzepte und Erklärungsansätze der sozialwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft vermittelt werden.

Der Gegenstand „Verwaltung“ (und gemeint ist hier immer die öffentliche Verwaltung) ist unstrittig ein vielfältiges Phänomen (vgl. Scharpf 1973b). Man kann sich u.a.

- mit den Aufgaben und Leistungen öffentlicher Verwaltungen,
- mit ihren Verfahrensregeln und tatsächlichen Verfahrensweisen,
- mit ihren formellen und informellen Strukturen,
- mit ihren Innen- und Außenbeziehungen sowie
- mit ihrem Personal und seiner Rekrutierung, seinen Karrieremustern, seinen Fähigkeiten, seinen Einstellungen, seinen Motivationen und seinen Frustrationen befassen.

Zudem ist die Verwaltung äußerst vielgliedrig. Es macht offensichtlich einen Unterschied, ob man es mit EU-, Bundes-, Landes-, Kommunalverwaltungen oder Anstalten, Körperschaften und Stiftungen öffentlichen Rechts zu tun hat, also etwa mit obersten Bundesbehörden, Gemeinden oder Kreisen, der Bundesagentur für Arbeit, der Stiftung Preußischer Kulturbesitz oder den Sozialversicherungen. Dazu bedient sich die öffentliche Verwaltung auch noch zunehmend privater Rechtsformen und Organisationen. Zur öffentlichen Verwaltung, zumindest im weiteren Sinne, gehören also Gefängnisse und Universitäten, Ministerien und Museen, Regulierungsbehörden und Stadtwerke. Zu erinnern ist hier an die Aussage von Ernst Forsthoff, dass sich Verwaltung nicht klar definieren, sondern nur beschreiben lässt (Forsthoff 1973, S. 1).

Angesichts dieser Vielfalt verwundert es nicht, dass sich viele Disziplinen mit der Verwaltung beschäftigen (siehe unten 2.6). International gelten, laut einer Umfrage unter europäischen Verwaltungswissenschaftlern, Politikwissenschaft, Management, Soziologie, Rechtswissenschaft und Ökonomie als unverzichtbar (in dieser Reihenfolge, vgl. Bertels/Bouckaert/Jann 2020, S. 56). Zu-

sätzlich werden Psychologie, Geschichtswissenschaft, aber auch Rechtsphilosophie und Staatslehre genannt. Dabei gibt es international erhebliche Unterschiede. Für viele internationale Forscher macht es keinen Sinn, zwischen Public Administration und Public Management zu unterscheiden (Pollitt 2016), während in Deutschland Management als Teil der Betriebswirtschaftslehre und damit als Teil der Ökonomie gesehen wird, und nicht wie in anderen Ländern als interdisziplinäres Fach, das an besonderen *Professional Schools* gelehrt wird.

Entscheidend sind also nationale Traditionen, in Deutschland und in anderen europäischen Ländern ganz besonders die starke rechtliche Orientierung, nach der Verwaltungsrecht die zentrale Grundlage für Verwaltungshandeln ist, und dementsprechend traditionell auch die wichtigste Disziplin in der Ausbildung zukünftiger Führungskräfte der Verwaltung. Dieses Lehrbuch orientiert sich an der internationalen Diskussion, und nimmt daher seinen Ausgangspunkt in der Politikwissenschaft, aber gleichzeitig gibt es für uns keinen Zweifel, dass Verwaltungswissenschaft nur interdisziplinär Sinn macht, oder zumindest im „multidisziplinären Mehrkampf“.

In der Rechtswissenschaft geht es vor allem um die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung oder z.B. das Dienstrecht, in der Volkswirtschaftslehre um die Ursachen und Auswirkungen von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und die Finanzen, in der Betriebswirtschaftslehre um Öffentliche Unternehmen und die Effizienz des Verwaltungshandelns, in der Soziologie um die Wechselbeziehungen zwischen Verwaltung und Gesellschaft und die Betrachtung von Verwaltung als Organisationen, in der Psychologie um die Interaktionen der Verwaltung mit ihrer Umwelt und den Menschen, und in der Politikwissenschaft schließlich um die Verwaltung zur Durchsetzung politischer Ziele und die politische Steuerung der Verwaltung. Da Verwaltungswissenschaft von vielen Disziplinen betrieben wird, wird oftmals von Verwaltungswissenschaften im Plural gesprochen, z.B. im Titel der „Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften“ in Speyer¹ (siehe ausführlich unten 2.6).

Eigenständige universitäre verwaltungswissenschaftliche Ausbildungsgänge haben im Ausland eine lange Tradition, insbesondere in den USA, Skandinavien, Belgien und den Niederlanden. Es gibt sie in Deutschland in Konstanz (seit 1968, vgl. hierzu Esser et al. 1977; Schneider u.a. 2018) und seit 1996 in Potsdam. Auch seit der Umstellung auf BA- und MA-Studiengänge sind nur einige wenige Studiengänge, die explizite verwaltungswissenschaftliche Bezüge aufweisen, hinzugekommen, zu nennen ist z.B. die Fern-Universität Hagen. Einige Fachhochschulen bieten BAs und neuerdings auch MAs im Bereich Public Management an, und eine neuere Entwicklung sind spezifisch policy- oder governance-orientierte Studiengänge, die vor allem von privaten Hochschulen angeboten werden, etwa der Hertie School of Governance in Berlin oder der Zeppelin Universität in Friedrichshafen (vgl. auch Bertram/Walter/Zürn 2006). Bei den anderen „Governance Schools“ in Erfurt oder Duisburg ist der Verwaltungsbezug allerdings geringer ausgeprägt. Tradi-

¹ In Speyer gibt es mittlerweile mit den Studiengängen „Master of Public Administration“ (MAPA) und „Master Öffentliche Wirtschaft“ (MÖW) zwei MA-Programme, die nicht auf die klassische Referendarklientel oder Aufbaustudierende abzielen, sondern interdisziplinäre zweijährige MA-Angebote darstellen, die nach dem BA absolviert werden können und primär sozialwissenschaftlich (MAPA) und ökonomisch (MÖW) orientiert sind.

tionell war es möglich, einen Verwaltungsschwerpunkt im Studium zu bilden, sei es bei den Juristen (Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre), in der Betriebswirtschaftslehre (Öffentliche BWL oder auch ÖBWL, neuerdings Public Management), der Soziologie (Verwaltungssoziologie), aber die Bedeutung dieser Spezialisierungen scheint in den letzten Jahren abzunehmen. Daneben ist als besondere Ausbildungseinrichtung noch die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer mit ihrem verwaltungswissenschaftlichen Angebot im Rahmen des juristischen Referendariats und dem 1969 konstituierten einjährigen postgradualen verwaltungswissenschaftlichen Aufbaustudium zu nennen, die davon profitiert, dass Absolventen der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften nach ihrem Studium häufig noch eine Zusatzausbildung für sinnvoll erachten, um die Anforderungen in Verwaltung und Wirtschaft zu bewältigen. Große Teile der Verwaltungsausbildung für den öffentlichen Dienst erfolgen zudem jenseits der Universitäten in Fachhochschulen², Führungsakademien oder durch Weiterbildungen in eigenen Einrichtungen.

Insgesamt dominiert in Deutschland im Unterschied zu den USA³ also der *fachwissenschaftliche* Zugang zum Erkenntnisgegenstand „öffentliche Verwaltung“. Versuche zur Konstituierung der Verwaltungswissenschaft als einer eigenen Disziplin konnten sich nicht durchsetzen (vgl. König 1990, S. 305ff., ders. 2006; Jann 1998a; Benz 2003b; Bogumil 2005a; siehe ausführlicher Kap. 2.6). Stattdessen haben sich die Fachwissenschaften mehr oder weniger deutlich interdisziplinär geöffnet. Das Verwaltungsrecht in Richtung einer deskriptiven Verwaltungslehre, die weniger dogmatisch argumentiert und in der anerkannt wird, dass die Analyse der öffentlichen Verwaltung eine fachübergreifende Sicht erfordert (vgl. z.B. Thieme 1984; Bull/Mehde 2015; umfassend Schuppert 2000). In der Betriebswirtschaftslehre treten neben die Untersuchung öffentlicher Unternehmungen Fragen nach der Führung und Leitung, nach Organisation und Haushaltssteuerung, nach Entscheidung und Kontrolle, es vollzieht sich, unter der Überschrift Public Management, eine Öffnung für institutionen-ökonomische und soziologische Einsichten (vgl. Reichard 1977; Schedler/Proeller 2006; Jann/Röber/Wollmann 2006). In der Soziologie hatte man immerhin den Stand der Lehrbuchproduktion erreicht (vgl. Pankoke/Nokielski 1977; Mayntz 1978, zitiert als 1997; Derlien 1984), wobei insbesondere die „Soziologie der öffentlichen Verwaltung“ von Renate Mayntz aus dem Jahr 1978 zahlreiche interdisziplinäre Bezüge vor allem aus dem Bereich der Politikwissenschaft aufweist.⁴ Seitdem sind allerdings leider keine neuen Lehrbücher erschienen.

² Seit 1976 ist die Fachhochschulausbildung für den gehobenen Dienst im öffentlichen Dienst verbindlich vorgeschrieben und findet i.d.R. in internen, neuerdings auch in externen Fachhochschulen statt. Der gehobene Dienst ist nicht nur zahlenmäßig dem höheren Dienst überlegen, sondern besetzt vor allem in den Kommunalverwaltungen wichtige Führungspositionen im mittleren Management (zur Entwicklung im Rahmen der Umstellung auf BA/MA siehe Röber 2006; Reichard/Röber 2019).

³ In den USA werden dagegen Studienangebote eher von der Erledigung öffentlicher Aufgaben und nicht von den Wissenschaftsfächern her definiert (z.B. Verwaltungsorganisation, Public Policies, Budget, Personalverwaltung), obwohl auch dort die disziplinäre Anbindung dieser Studienangebote immer ein Problem darstellt (König 2006).

⁴ Im strengen Sinne handelt es sich bei diesem Buch eher um eine sozialwissenschaftliche Betrachtung, wie die Autorin selbst bemerkt (1978, S. 2), was schon an der Gliederung deutlich wird, denkt man daran, dass es eigene Kapitel zum Thema Verwaltung und Politik sowie zu den Problemlagen der Ministerialverwaltung gibt.

Aus der Politikwissenschaft gab es bis 2005 noch kein verwaltungswissenschaftliches Lehrbuch auf Deutsch, ganz im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern oder auch Skandinavien, obwohl gerade die Verwaltungsforschung zu den produktivsten Teilgebieten der Politikwissenschaft gehört (Bogumil/Jann/Nullmeier 2006; Jann 2009). Angesichts einer vor allem empirisch orientierten Forschung, die die Komplexität des Gegenstandes gut kennt, erscheint es durchaus verständlich, dass man davor zurückschreckt, ein umfassendes Lehrbuch mit dem Anspruch der Repräsentativität zu verfassen.

Bei der hier vorgelegten Arbeit handelt es sich dennoch um den ersten Versuch eines verwaltungswissenschaftlichen Lehrbuches durch zwei Politikwissenschaftler, der sich allerdings an die Verwaltungswissenschaften insgesamt richtet. Dahinter stehen zwei einfache Überzeugungen: Zum einen, dass man das politische System Deutschlands überhaupt nicht verstehen kann, ohne eine grundlegende Kenntnis der Strukturen, Prozesse und Akteure der öffentlichen Verwaltung, und zum anderen, dass man auch die öffentliche Verwaltung nicht verstehen und analysieren kann, ohne gründliche Kenntnisse ihrer politischen Bezüge und Grundlagen.

Die Gemeinsamkeit sozialwissenschaftlicher Verwaltungsforschung im Vergleich vor allem zur juristischen Verwaltungslehre liegt trotz unterschiedlicher Blickwinkel der einzelnen Disziplinen auf ihrem Untersuchungsgegenstand in einer zugleich theoretisch orientierten, aber stark empirisch ausgerichteten Vorgehensweise (vgl. Mayntz 1997, S. 2, ausführlicher Kap. 2.4). Daher geht es auch in diesem Buch darum, empirische Bestandsaufnahmen der deutschen Verwaltung mit den wichtigsten Konzepten und Theorien der internationalen Verwaltungswissenschaft zu verbinden.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht kann Verwaltungswissenschaft in Anlehnung an eine frühe Definition von Fritz W. Scharpf als eine Teildisziplin der Politikwissenschaft betrachtet werden (Scharpf 1973), die allerdings notwendigerweise interdisziplinär ausgerichtet ist. Das spezifische Erkenntnisinteresse geht von einem Politikverständnis aus, das Politik- und Verwaltungshandeln als Policy-Making, d.h. als Politikformulierung und -umsetzung und damit als Problemlösungs- (und manchmal auch Problemverursachungs) -prozess auffasst, ein Prozess, der von der Ausgestaltung politischer Institutionen, den Prozessen des Machterwerbs und -erhalts und nicht zuletzt durch die Strukturen, Prozesse und Wahrnehmungen der Verwaltung selbst geprägt ist.

Ausgehend von diesen Grundüberlegungen ergibt sich folgender Aufbau des Buches:

- In Kapitel 2 wird zunächst die Rolle der öffentlichen *Verwaltung im politischen Prozess* erläutert. Daran anschließend geht es um die Entwicklung der *wissenschaftlichen Beschäftigung* mit öffentlicher Verwaltung in Deutschland. Dargestellt werden sowohl die historischen Wurzeln wie die aktuellen Entwicklungen, mit besonderer Betonung der engen Beziehungen zwischen Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft.
- Im Kapitel 3 werden, ausgehend von einer kurzen Übersicht über öffentliche Aufgaben, der institutionelle Aufbau und die wichtigsten empirischen Merkmale der öffentlichen Verwaltung in Deutschland erläutert, also das, was man auch als *Makroorganisation* fassen kann. Es geht um die verschiedenen Ebenen und die Aufgabenteilung und -verflechtung im Bundesstaat, und um die zentralen Bereiche des Personals, der Finanzen und der Kontrolle der Verwaltung.

- Im Kapitel 4 geht es dann um die *Mikroorganisation*, also die internen Strukturen und Prozesse in der Verwaltung, d.h. in einzelnen Verwaltungsorganisationen. Diskutiert werden sowohl zentrale Konzepte der Bürokratie, der Entscheidungstheorie und des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, sowie deren konkrete Ausgestaltung in Deutschland.
- Im Kapitel 5 werden die *Entwicklungsphasen* der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nachgezeichnet. Hier geht es darum, einen genaueren Eindruck der wichtigsten Entwicklungen und Veränderungen zu vermitteln. Ausgehend von der Restauration nach dem Zweiten Weltkrieg geht es daher um die verschiedenen Phasen der Verwaltungsreformen, aber auch um die Transformation der Verwaltung in der ehemaligen DDR und die aktuelle Europäisierung öffentlicher Aufgabenerledigung.
- Im Kapitel 6 werden abschließend noch einmal die Perspektiven der aktuellen Verwaltungsforschung beleuchtet.
- Im Anhang gibt es schließlich eine kurze Übersicht über besonders relevante Literatur, Nachschlagewerke und Zeitschriften.

Das Buch setzt keine besonderen Vorkenntnisse voraus, allerdings sind Grundkenntnisse im politischen System Deutschlands dringend angeraten. Es richtet sich daher vorrangig an BA-Studierende, die sich – in unterschiedlichen Studiengängen, also neben Verwaltungswissenschaft etwa Politik, Jura, BWL oder Soziologie – intensiver mit dem Bereich der öffentlichen Verwaltung beschäftigen wollen. Es richtet sich aber auch an MA-Programme, in denen ein grundlegendes Verständnis dieses Bereichs vorausgesetzt wird. Insbesondere für fortgeschrittene Studierende wird daher jeweils grundlegende Literatur angegeben, auf deren Grundlage dann weiter recherchiert und studiert werden kann.

Studierende, die sich bisher überhaupt nicht mit Politikwissenschaft und dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt haben, sollten zunächst das Unterkapitel 2.1, das Kapitel 3 sowie die Teile 4.1. und 4.2 lesen. Wer einen historischen Einstieg bevorzugt, kann mit dem Kapitel 5 beginnen, wen besonders die wissenschaftlichen Grundlagen und Beziehungen der Verwaltungswissenschaft zu den übrigen sozialwissenschaftlichen Disziplinen interessiert, mit den Teilen 2.2ff.