

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIII
A. Einleitung	1
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 Polis	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

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)	Liberale 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 Zugriffskomfort	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	149
I. Verwaltung als Organisation	151
1. Der Organisationsbegriff	151
2. Statische und dynamische Betrachtungsweise	152
a) Die „tiefgekühlte“ Organisation	152
b) Die „lebendige“ Organisation	153
c) Zur Notwendigkeit der Synopse	153
3. Organisationsziele	154
4. Arbeitsteilung und Koordination	155
a) Arbeitsteilung und Spezialisierung	155
b) Koordination	156
5. Struktur und Kompetenz	157
6. Die Kunst der sachgerechten Kompetenzverteilung	158
a) Labyrinth der Zuständigkeiten	158
b) Tücken der kompetenzmäßigen „Kleinarbeit“ anhand von Fallbeispielen	158
c) Die optimale Kompetenzverteilung als Aufgabe der Verwaltungsreform	161
aa) Problemstellung	161
bb) Die sachgerechte Kompetenz	161
cc) Die lebensgerechte Kompetenz	162
dd) Die funktionsgerechte Kompetenz	163
ee) „Sachgerechtigkeit“ und personalpolitische Überlegungen	164
ff) Das Gleichgewicht der Kompetenzen	165
gg) Respekt vor den gewachsenen Kompetenzen	165
d) Schlussfolgerung	166
7. Schichten und Ebenen	166
a) Allgemeines	166
b) Verwaltungsschichten	167
c) Die Verwaltungsebenen	167
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 Entscheidungsrationaliät	279
1. Entscheidung als wissenschaftlicher Gegenstand	279
2. Juristische Entscheidungsrationaliät	280
a) Entscheidungslogik als Normlogik	280
b) Entscheidungsrationaliät 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) 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	326
aa)	Begriff	326
bb)	Verhältnis der Mediation zum Verwaltungsverfahren	328
cc)	Praktische Bedeutung	329
e)	Partizipation	329
aa)	Ziele	329
bb)	Betroffenheit	330
cc)	Bürgerinitiativen	330
dd)	Sonstige Partizipationsmöglichkeiten	331
4.	Reengineering – ein neuer Verfahrensansatz	332
a)	Das Anliegen	332
b)	Einzelne Entscheidungsschritte	332
5.	Reengineering und Europäische Entwicklungshilfe	334
a)	Project Cycle Management	334
b)	Der Logical Framework Approach	334
c)	Abschließende Bewertung	335
6.	Kommunikation durch E-Government	336
a)	Einleitung	336
aa)	Allgemeines	336
bb)	Vorteile im Verwaltungsalltag	337
b)	Begriff des E-Government	338
aa)	Voraussetzungen	338
bb)	Definition	338
cc)	Prinzipien	339
c)	Rechtsgrundlagen	340
aa)	E-Government Gesetz	340
bb)	Die „Funktion Bürgerkarte“	341
cc)	Das SignaturG	342
dd)	Das ZustellG	342
ee)	Weitere Regelungen über den elektronischen Rechtsverkehr	343
d)	Anwendungsbeispiele	343
aa)	Elektronischer Akt	343
bb)	Elektronische Zustellung	344
cc)	E-Voting	345
dd)	E-Government-Dienstleistungen	346
e)	Ausblick	347
V.	Entscheidungskunde	349
1.	Allgemeines	349
a)	Motive	349
b)	Strategien	350
2.	Die Mikropolitik der Verwaltung	351
3.	Die Überlebenskunst als Gegenstand der Verwaltungslehre	352
4.	Positionssicherung als Wettbewerb	353
a)	Zwischen Motivation und Sicherheit	353
b)	Einwirkungstechniken	353
5.	Konflikt als Impuls und Chance	354
a)	Konfliktursachen	354

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