Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland

Grundwissen Politik

Band 36

Begründet von Ulrich von Alemann

Herausgegeben von

Arthur Benz

Marian Döhler

Hans-Joachim Lauth

Susanne Lütz

Georg Simonis

Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungswissen- schaft in Deutschland

Einführung in die
Verwaltungswissenschaft

2., völlig überarbeitete Auflage

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2005
2. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16172-3

Für Henri, Simon und Ole

Vorwort der Herausgeber

Staat und öffentliche Verwaltung stehen in Deutschland vor neuen Herausforderungen. Im Zuge von Europäisierung und Internationalisierung wird die Erfüllung von Staatsaufgaben zunehmend abhängig von grenzüberschreitenden oder transnationalen Strukturen. Nationales Verwaltungshandeln ist Teil eines europäischen Mehrebenensystems, dessen Rückwirkungen auf nationale Politik- und Verwaltungstraditionen noch nicht absehbar sind.

Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben, neue politische Leitbilder des Staatshandelns und die Verbreitung betriebswirtschaftlicher Steuerungskonzepte in der öffentlichen Verwaltung haben zudem eine Diskussion über die Neubestimmung von Staatsaufgaben und die Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors angeregt. Die öffentliche Verwaltung an der Schnittstelle zwischen Politik und Gesellschaft steht damit im Mittelpunkt von Reformversuchen, die zentrale politikwissenschaftliche Fragen aufwerfen: Wo liegen Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsteilung zwischen Politik, Verwaltung und privatem Sektor? Wie kann die Effizienz von Arbeitsabläufen im öffentlichen Sektor gesteigert werden? Wie verändern sich die Rahmenbedingungen der demokratischen Legitimation und politischen Kontrolle des Verwaltungshandelns?

Das vorliegende Lehrbuch soll nicht nur mit den aktuellen Problemen des öffentlichen Sektors und den entsprechenden Reformdiskussionen vertraut machen, sondern bietet auch eine umfassende Einführung in die Entwicklung von Verwaltungswissenschaften und Verwaltung in Deutschland. Behandelt wird der institutionelle Aufbau der öffentlichen Verwaltung, die Organisation bürokratischer Binnenstrukturen sowie Entscheidungsprozesse, Koordinationsprobleme und Verhaltensmuster bürokratischer Akteure. Politik- und Verwaltungshandeln wird hierbei als politischer Prozess verstanden, der durch Institutionen, Konflikte um Machterwerb und -erhalt sowie Strukturen, Prozesse und Wahrnehmungen der Verwaltung selbst geprägt ist.

Jörg Bogumil und Werner Jann legen mit diesem Band die erste politikwissenschaftliche Gesamtdarstellung zum Thema Politik und Verwaltung in Deutschland vor. Im Mittelpunkt des Interesses steht die Analyse kollektiver Entscheidungsprozesse in öffentlichen und privaten Organisationen sowie modernen Organisationsgesellschaften. Die spezifisch politikwissenschaftliche Perspektive macht das Buch zu einer anregenden Lektüre für die interessierte Leserschaft.

Hagen, im November 2004

Arthur Benz

Susanne Lütz

Georg Simonis

Vorwort der Autoren

Die vorliegende Einführung in Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland beruht in großen Teilen auf Einführungsvorlesungen, die beide Autoren seit einigen Jahren in Potsdam, Berlin und Konstanz durchführen. Da wir beide sehr ähnliche Vorlesungen gehalten haben und halten, haben wir zum Schreiben dieses Buches die Kapitel nicht einfach zwischen uns aufgeteilt, sondern jeweils einzelne bereits vorliegende Materialien, gelegentlich auch bereits existierende Skripte und Übersichtsartikel, zusammengefügt, ergänzt und dann gemeinsam überarbeitet.

Bei den Arbeiten zu diesem Buch haben uns in Potsdam Christian Bürger, Benjamin Sokolowski und Jan Tiessen, in Berlin Stefan Lhachimi und in Hagen Thomas Eimer tatkräftig unterstützt. Für kritische Kommentare zu einzelnen Entwürfen danken wir den oben Genannten sowie Marian Döhler, Julia Fleischer, Jochen Franzke, Stephan Grohs, Axel Heinz, Lars Holtkamp, Thurid Hustedt, Sabine Kuhlmann, Susanne Lütz und Kai Wegrich und unseren Studierenden in Potsdam, Berlin und Konstanz.

Aufgrund der Fülle des zu bearbeitenden und zu berücksichtigenden Stoffes, und da dies das erste politikwissenschaftlich inspirierte verwaltungswissenschaftliche Lehrbuch in deutscher Sprache ist, sind wir uns der noch bestehenden Lücken wohl bewusst, und einiges haben wir vermutlich übersehen. Wir hoffen daher auf viele kritische und konstruktive Kommentare, um diesen „ersten Versuch“ möglichst schnell verbessern und ergänzen zu können.

Jörg Bogumil und Werner Jann

Konstanz und Potsdam, im November 2004

Vorwort der Autoren zur zweiten Auflage

Die vorliegende Einführung in Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland kann, aufgrund der überaus erfreulichen positiven Aufnahme und Nachfrage, nach knapp drei Jahren in einer zweiten Auflage erscheinen. Dies hat es uns erlaubt, sowohl einige offenkundige Fehler und Mängel der ersten Auflage zu korrigieren, aber auch einige grundlegendere Änderungen vorzunehmen. Profitiert haben wir dabei zum einen von vielfältigen Rückmeldungen von Kolleginnen und Kollegen, und zum anderen ganz besonders von unseren Studierenden in Bochum und Potsdam. Das Buch beruht in großen Teilen auf verschiedenen Einführungsveranstaltungen, die wir beide zusammen mit Kolleginnen und Kollegen seit einigen Jahren durchführen, und gerade durch diese Lehrveranstaltungen haben wir gemerkt, wo die Darstellung klarer, umfangreicher, gelegentlich aber auch kürzer und prägnanter sein sollte. Wir haben daher einige Teile vollständig neu gefasst (etwa die deutlichere Orientierung am Prozess des Policy Cycle im zweiten Kapitel), die Kapitel zum Teil neu geordnet, Lernziele formuliert, umfassende Aktualisierungen vorgenommen und im gesamten Text die neuere Literatur eingearbeitet. Profitiert haben wir dabei auch von der von uns – gemeinsam mit Frank Nullmeier – verantworteten Herausgabe des Sonderhefts „Politik und Verwaltung“ (37/2006) der Politischen Vierteljahresschrift (PVS), in dem eine umfassende Bestandsaufnahme des aktuellen Forschungsstandes versucht wurde.

Besonders viel gelernt haben wir durch die umfangreichen und detaillierten Kommentare unserer Kolleginnen und Kollegen in Bochum und Potsdam. Unserer ganz besonderer Dank gilt daher in Bochum Falk Ebinger und Stephan Grohs und in Potsdam Tobias Bach, Julia Fleischer, Jochen Franzke, Hisashi Harada, Bastian Jantz, Thurid Hustedt, Kai Wegrich und Sylvia Veit. Um die nicht immer ganz einfache Überprüfung und Ergänzung der Literaturliste sowie sonstige Zuarbeiten haben sich in Bochum Juliane Berning, Henning Mohr, Susanne Timmermann, Jonas Weidtmann, Jonas Zimmermann und in Potsdam Sebastian Abel mit großer Umsicht und Energie gekümmert. Alle dennoch sicherlich immer noch vorhandenen Fehler und Unzulänglichkeiten gehen selbstverständlich allein auf unsere Verantwortung. Wir hoffen daher auch für diese Auflage auf viele kritische und konstruktive Kommentare, um auch diesen „zweiten Versuch“ möglichst schnell verbessern und ergänzen zu können.

Jörg Bogumil und Werner Jann
Bochum und Potsdam, im August 2008

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	7
Vorwort der Autoren	8
Vorwort der Autoren zur zweiten Auflage	9
1. Einleitung	15
2. Verwaltungswissenschaft(en) in Deutschland	21
2.1 Die Rolle der Verwaltung im politischen Prozess	21
2.1.1 Politik als Policy-Making	21
2.1.2 Der Policy Cycle und die Verwaltung	25
2.2 Gemeinsame historische Grundlagen: Staats- und Policywissenschaft	28
2.3 Entwicklungen in der Bundesrepublik	32
2.3.1 Staatsrechtslehre und Allgemeine Staatslehre	33
2.3.2 Regierungslehre, Regierungssystem und Innenpolitik	34
2.3.3 Verwaltungslehre und Verwaltungswissenschaft	37
2.4 Neuorientierung zu Beginn der 70er Jahre: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft	39
2.4.1 Ausländische Inspirationen	39
2.4.2 Verwaltung im Politisch-Administrativen System	42
2.5 Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis: Leitbilder der Verwaltungsentwicklung	44
2.5.1 Policy-Forschung und der aktive Staat	46
2.5.2 New Public Management und der schlanke Staat	48
2.5.3 Governance und der aktivierende Staat	50
2.6 Verwaltungswissenschaft(en) zwischen Multi- und Interdisziplinarität	53
2.6.1 Ergebnisse politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung	53
2.6.2 Dimensionen verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen	55
2.6.3 Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft	59
3. Institutioneller Aufbau der öffentlichen Verwaltung in Deutschland	65
3.1 Öffentliche Aufgaben und Staatstätigkeit	65
	11

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	74
3.2.1	Gewaltenteilung und föderaler Staatsaufbau	74
3.2.1.1	Gesetzeszuständigkeiten	77
3.2.1.2	Verwaltungszuständigkeiten	79
3.2.1.3	Gemeinschaftsaufgaben und Politikverflechtung	81
3.2.1.4	Föderalismusreformen	83
3.2.2	Verwaltungsorganisation, Verwaltungsaufbau und Verwaltungsfunktionen	85
3.3	Bundesregierung und -verwaltung	90
3.4	Landesregierungen und -verwaltungen	97
3.5	Kommunalverwaltung	103
3.5.1	Kommunen im Bundesstaat	103
3.5.2	Aufgaben	104
3.5.3	Kommunalverfassungen	106
3.6	Personal im öffentlichen Dienst	111
3.6.1	Strukturprinzipien der Personalwirtschaft im öffentlichen Dienst	111
3.6.2	Quantitative Entwicklungstrends	114
3.6.2.1	Allgemeiner Überblick	114
3.6.2.2	Gebietskörperschaften	116
3.6.2.3	Status- und Laufbahngruppen	117
3.6.3	Führungskräfte und Personalrekrutierung	118
3.7	Finanzen und Haushalt	120
3.7.1	Finanzverfassung und Verteilung des Steueraufkommens	120
3.7.2	Öffentliche Haushaltswirtschaft	125
3.8	Kontrolle des Verwaltungshandelns	128
3.8.1	Rechtliche Kontrolle: Gerichte	129
3.8.2	Finanzielle Kontrolle: Rechnungshöfe	131
3.8.3	Politische Kontrolle: Parlament und Öffentlichkeit	132
3.8.4	Administrative Kontrolle: Aufsicht	132
4.	Interne Strukturen und Prozesse öffentlicher Organisationen	135
4.1	Bürokratie und Bürokratiekritik	136
4.1.1	Merkmale bürokratischer Organisation	136
4.1.1.1	Aufbauorganisation: Spezialisierung und Hierarchie	138
4.1.1.2	Ablauforganisation: Aktenmäßigkeit und Geschäftsordnung	140
4.1.2	Koordination	141
4.1.2.1	Bürokratische Koordination	142
4.1.2.2	Positive und negative Koordination	143
4.1.3	Bürokratiekritik und Bürokratieabbau	147
4.1.3.1	Aufgaben: zu viel Staat	149

4.1.3.2	Regulierung: Normenflut, Verrechtlichung und Informationskosten	150
4.1.3.3	Verfahren: Vor- und Nachteile bürokratischer Organisation	152
4.2	Bürokratie in Deutschland: Strukturen der Aufbauorganisation	154
4.2.1	Organisation der Ministerien	154
4.2.1.1	Aufbau- und Ablauforganisation	154
4.2.1.2	Bonn-Berlin	157
4.2.2	Organisation der Kommunalverwaltung	158
4.2.3	Begriffe der Aufbauorganisation	161
4.3	Entscheidungen in der Verwaltung	162
4.3.1	Politikformulierung und Planung	163
4.3.1.1	Planung in der Bundesrepublik Deutschland	164
4.3.1.2	Rationale Entscheidungstheorien und begrenzte Rationalität	165
4.3.1.3	Inkrementalismus und Durchwursteln	166
4.3.1.4	Garbage Can	170
4.3.2	Politikdurchführung und Evaluation	173
4.3.2.1	Implementation	173
4.3.2.2	Verhandelnde Verwaltung und kooperativer Staat	176
4.3.2.3	Evaluation	177
4.4	Politikberatung	181
4.5	Politik und Verwaltung	186
4.5.1	Bürokraten und Politiker	188
4.5.2	Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene	192
4.5.2.1	Institutionelle Ausgangslage	192
4.5.2.2	Empirische Erkenntnisse	193
4.5.3	Normative Bilder von Politik und Verwaltung	195
4.5.3.1	Normative Grundlagen	200
4.5.3.2	Politiker	204
4.5.3.3	Bürokraten	205
4.5.3.4	Verwaltung und Demokratie	206
4.5.3.5	Beispiele in Deutschland	206
5.	Entwicklungsphasen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland	211
5.1	Rehierarchisierung und Restauration in der Nachkriegszeit	213
5.1.1	Personelle und institutionelle Kontinuität	213
5.1.2	Berufsbeamtentum	214
5.1.3	Organisation und Umfang der Bundesverwaltung	216
5.1.4	Ämterpatronage	217
5.1.5	Aufbau und Konsolidierung	218
5.2	Verwaltungsreformen	219
5.2.1	Aktive Politik und kommunale Gebietsreform	220
5.2.2	Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung	223
5.2.3	Bürgernähe, Bürgerämter und Bürgergesellschaft	228
5.2.4	New Public Management	237

5.2.4.1	Ziele und Instrumente	237
5.2.4.2	Erfolge und Problemlagen	242
5.2.4.3	Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Aufgaben	249
5.2.5	Neue Verwaltungsstrukturereformen	252
5.2.6	Erfahrungen aus den bisherigen Verwaltungsreformen	259
5.3	Transformation der Verwaltung	261
5.3.1	Institutionenübertragung und -abwicklung	261
5.3.2	Die Wiederbelebung der kommunalen Selbstverwaltung	262
5.3.3	Der Aufbau der neuen Bundesländer	266
5.3.4	Umbau des Verwaltungssystems	270
5.3.4.1	Ausgangslage	270
5.3.4.2	Vorgehensweise	273
5.3.4.3	Probleme der Verwaltungstransformation	274
5.4	Europäisierung der öffentlichen Verwaltung	276
5.4.1	Neue Herausforderungen an den modernen Staat	276
5.4.2	Das neue Mehrebenensystem der Europäischen Union	277
5.4.2.1	Historische Entwicklung	277
5.4.2.2	Institutioneller Aufbau	282
5.4.3	Europäisierung öffentlichen Verwaltungshandelns	287
6.	Perspektiven politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung	291
6.1	Reintegration von Public Policies und Public Administration: Die Bedeutung öffentlicher Organisationen und Institutionen	293
6.2	Verwaltungspolitik als Politikfeld	296
6.3	Verwaltungswissenschaft und Politikberatung	299
	Literaturverzeichnis	303
	Verzeichnis der Abbildungen	329
	Autorenhinweise	331
	Empfohlene Literatur	333
	Glossar	337