

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 9

Leitfaden der Verwaltungslehre

Von

Prof. Dr. Johann Wipfler



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

JOHANN WIPFLER

Leitfaden der Verwaltungslehre

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 9

Leitfaden der Verwaltungslehre

Von

Prof. Dr. Johann Wipfler



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1979 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04510 6

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Einleitung	13
§ 2	Verwaltungslehre als selbständige Disziplin	14
§ 3	Verwaltungslehre als Integrationswissenschaft	18
§ 4	Verwaltungslehre als Entscheidungslehre	20
§ 5	Erkenntnisziele der Verwaltungslehre	22
	I. Umfassende Beschreibung der Verwaltung als soziales System	22
	1. Darstellung der Verwaltungsbegriffe, der Träger, des Aufbaus und der Arten der Verwaltung	22
	2. Darstellung der Aufgaben und Funktionen der Verwaltung	22
	3. Darstellung der Handlungsformen, mit denen die Verwaltung ihre Aufgaben erfüllt	22
	4. Darstellung der Mittel, mit denen die Verwaltung ihre Aufgaben erfüllt	22
	5. Darstellung der Probleme, die sich für die Menschen ergeben, die in der Verwaltung tätig sind	22
	6. Darstellung von Organisationsstrukturen, Arbeitsabläufen und Verfahrensregeln	23
	7. Darstellung der Kontrolleinrichtungen der Verwaltung	23
	8. Darstellung der Beziehungen von Verwaltung und Umwelt ..	23
	II. Entwicklung von Kriterien zur zweckrationalen Gestaltung der Verwaltung	24
	III. Entwicklung von technisch verwertbaren Handlungsanweisungen	24
	IV. Entwicklung eines Instrumentariums zur optimalen Erfüllung der Verwaltungsaufgaben	24
	V. Entwicklung einer allgemeinen Theorie der Verwaltung	25
	IV. Zusammenfassung	25
§ 6	Begriffe der öffentlichen Verwaltung	26
	I. Vorbemerkung	26
	II. Begriffe	27
	1. Juristische Negativdefinition	27
	2. Funktionale Begriffsbestimmungen	28

3. Organisatorische Verwaltungsbegriffe	28
4. Ökonomische Definition	28
III. Zusammenfassung	29
§ 7 Träger der Verwaltung	31
I. Vorbemerkung	31
II. Juristische Personen des öffentlichen Rechts	31
1. Körperschaften des öffentlichen Rechts	31
2. Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts	32
3. Rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts	33
III. Privatrechtsträger	33
IV. Sondervermögen	33
§ 8 Aufbau der Verwaltung des Bundes und der Länder	36
I. Vorbemerkung	36
II. Aufbau der Verwaltung des Bundes	36
III. Aufbau der Verwaltung der Länder	37
§ 9 Gliederung der Verwaltung	39
I. Nach den Trägern der Verwaltung	39
1. Staatsverwaltung (unmittelbare Staatsverwaltung)	39
2. Selbstverwaltung (mittelbare Staatsverwaltung)	39
3. Bedeutung der Selbstverwaltung	39
II. Nach den Mitteln, mit denen die staatlichen Ziele verwirklicht werden	40
1. Hoheitliche Verwaltung	40
2. Fiskalische Verwaltung	40
3. Bedeutung der fiskalischen Verwaltung	41
III. Nach dem Zweck, den die Verwaltungstätigkeit verfolgt	43
1. Ordnungsverwaltung	43
2. Leistungsverwaltung	44
3. Planungsverwaltung	45
4. Erwerbswirtschaftliche (Betätigung der) Verwaltung	47
5. Abgabenverwaltung	47
6. Bedarfsverwaltung	48
IV. Nach dem Grad der Bindung an das Gesetz	49
1. Gebundene Verwaltung	49
2. Freie Verwaltung	49
V. Nach der Behördenverfassung	51
1. Monokratisch geführte Verwaltung	51
2. Kollegial geführte Verwaltung	51

§ 10 Aufgabenbereiche der Verwaltung	52
§ 11 Systematik der öffentlichen Aufgaben	53
I. Vorbemerkung	53
II. Systematik	53
1. Einteilung der Aufgaben nach der Art der Entscheidung ..	53
2. Einteilung der Aufgaben nach juristischen Gesichtspunkten	54
3. Einteilung der Aufgaben nach ihrem qualitativen Gehalt ..	55
4. Einteilung der Aufgaben nach Objekten	59
5. Einteilung der Aufgaben nach den ihnen zugrundeliegenden Bedürfnissen der Bürger (nach dem Bürgerbedarf)	60
6. Einteilung der Aufgaben nach der Zweckbestimmung	61
§ 12 Wichtige Grundsätze für die Aufgabenerfüllung	63
I. Rechtsstaatlichkeit	63
II. Sozialstaatlichkeit	66
1. Sozialstaatlichkeit im engeren Sinne	66
2. Recht auf Teilhabe	67
3. Sozialstaatlichkeit als Ermächtigung für staatliches Handeln	70
4. Zusammenfassung	70
III. Demokratie	71
IV. Wirtschaftlichkeit	73
1. Vorbemerkung	73
2. Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsberechnung	74
3. Kosten-Nutzen-Untersuchungen	76
4. Zusammenfassung	78
§ 13 Aufgabenwandel und deren Auswirkungen auf Struktur und Ar- beitsweise der Verwaltung	79
I. Vorbemerkung	79
II. Entwicklung der öffentlichen Aufgaben nach dem 2. Weltkrieg	79
III. Qualitative Veränderung der öffentlichen Aufgaben	80
IV. Quantitative Veränderung der öffentlichen Aufgaben	81
V. Zusammenfassung	82
VI. Auswirkungen auf Struktur und Arbeitsweise	82
§ 14 Verwaltungshandeln als politisches Handeln	88
§ 15 Rechtsformen des Verwaltungshandelns	89
I. Vorbemerkung	89
II. Rechtsformen des Verwaltungshandelns	90

§ 16 Handlungsformen für die Verwaltung	93
I. Privatrechtliche Verträge	93
II. Öffentlich-rechtliche Handlungsformen	93
1. Verwaltungsakte	93
2. Öffentlich-rechtliche Verträge	102
3. Verordnungen	104
4. Verwaltungsvorschriften	104
5. Schlichte Verwaltungshandlungen	104
6. Verwaltungsinterne Maßnahmen im Einzelfall	105
7. Zusicherungen	105
8. Organisationsakte	105
9. Pläne	105
§ 17 Regeln für das Verwaltungshandeln	106
I. Rechtsquellen	106
1. Geschriebenes Recht	106
2. Gewohnheitsrecht	107
II. Methoden zur Ausfüllung von Gesetzeslücken	108
1. Analogie	108
2. Umkehrschluß	109
III. Konkurrenz von Rechtssätzen	109
IV. Verwaltungsvorschriften	110
§ 18 Öffentliche Einnahmen und öffentliche Ausgaben	113
I. Gliederung der öffentlichen Einnahmen	113
II. Öffentliche Verschuldung	113
III. Erwerbseinkünfte	116
IV. Beiträge, Gebühren, Steuern	118
V. Gliederung der öffentlichen Ausgaben	120
§ 19 Verwaltung und ihre Dienstkräfte	123
I. Vorbemerkung	123
II. Personalauswahl und Personalbeurteilung	125
III. Rollenverständnis	125
IV. Leistungsprinzip	126
V. Laufbahnprinzip	127
VI. Personalführung	127
VII. Dienstposten- und Arbeitsplatzbewertung	130
VIII. Personalbemessung	131

IX. Veränderte Aufgabenstruktur und ihre Auswirkungen auf die Personalstruktur	132
X. Personalvertretung	133
§ 20 Organisation der Verwaltung	136
I. Vorbemerkung	136
II. Gegenstände der Organisationslehre	136
1. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht	136
2. Aus soziologischer Sicht	137
III. Organisationsgrundsätze	137
IV. Organisationspläne für die Verwaltung	139
1. Aufgabengliederungsplan	139
2. Verwaltungsgliederungsplan	140
3. Geschäftsverteilungsplan	140
4. Stellenplan	140
5. Haushaltsplan	141
6. Aktenplan	142
7. Stellenbeschreibungen	143
8. Stellenbedarfsplan	143
9. Raumbedarf	143
V. Organisationsstrukturen im Gesamtsystem	143
1. Vorbemerkung	143
2. Unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung	143
3. Eigene Verwaltung und Auftragsverwaltung	144
4. Konzentration und Dekonzentration	144
5. Zentralisation und Dezentralisation	145
6. Territorialsystem und Realsystem	145
7. Kollegiales System und monokratisches System	145
8. Sonderformen	145
9. Zusammenfassung	146
VI. Organisationsstrukturen im inneren Aufbau	146
1. Vorbemerkung	146
2. Leitungssysteme	148
3. Bürokratische Organisationsstruktur	150
4. Teamartig-professionelle Organisationsstruktur	152
5. Konflikte in der Organisation	153
VII. Organisation der Behörden	154
1. Innerer Aufbau der Behörden	154
2. Funktionelle Gliederung der Verwaltung	155
3. Vorgesetzte und Mitarbeiter	157
VIII. Zusammenarbeit von Behörden	158
1. Mitzeichnungsverfahren	158
2. Projektgruppen	159
3. Dienstbesprechungen	159
4. Besondere Ausschüsse	159

IX. Arbeitsabläufe als Entscheidungsprozesse	160
§ 21 Ablauf des Verwaltungsverfahrens	167
I. Vorbemerkung	167
II. Allgemeines Verwaltungsverfahren	167
III. Besondere Verfahrensarten	170
1. Förmliches Verwaltungsverfahren	170
2. Planfeststellungsverfahren	170
§ 22 Kontrolle der Verwaltung	172
I. Vorbemerkung	172
II. Interne Kontrolle	172
1. Die Aufsicht	172
2. Die hierarchische Über- und Unterordnung	173
3. Die Bestimmungen über die Rechnungslegung	173
4. Die Bestimmungen über die Vorprüfung	174
5. Die Organisationsuntersuchungen	174
6. Die Rechtsbehelfe in der Verwaltung	174
7. Die Personalvertretung	176
8. Die Personalkommission	176
9. Umfang der Kontrolle	176
III. Externe Kontrolle	177
§ 23 Verwaltung und Umwelt	179
I. Vorbemerkung	179
II. Verwaltung und Regierung	179
III. Verwaltung und Parlament	180
IV. Verwaltung und Rechtsprechung	182
V. Verwaltung und Wirtschaft	183
VI. Verwaltung und Bürger	185
VII. Verwaltung und Interessenverbände	188
VIII. Verwaltung und politische Parteien	190
§ 24 Ansätze zur Entwicklung einer allgemeinen Theorie der Verwaltung	193
I. Vorbemerkung	193
II. Systemtheoretischer Ansatz	193
III. Politologischer Ansatz	194
Literaturverzeichnis	195
Sachverzeichnis	198

Abkürzungsverzeichnis

AGVwGO	(Bln.) Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
AO	Abgabenordnung
ASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin
AZG	Gesetz über Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung
BAT	Bundesangestellentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Amtliche Sammlung des BGH in Zivilsachen
BHO	Bundshaushaltsordnung
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des BVerwG
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
LBG	Landesbeamten-gesetz
LHO	Landshaushaltsordnung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PersVG	Personalvertretungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch — Allgemeiner Teil —
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
StVO	Straßenverkehrsordnung
VvB	Verfassung von Berlin
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz
ZPO	Zivilprozeßordnung

§ 1 Einleitung

Die Verwaltungslehre hat in den letzten 15 Jahren eine erhebliche Weiterentwicklung erfahren. Die Verwaltungslehre, die sich als interdisziplinär arbeitende Disziplin versteht, hat insbesondere aus der Soziologie, der Politologie und der Ökonomie neue Impulse erhalten. Das Schrifttum ist heute fast unübersehbar; es ist ebenso komplex wie die öffentliche Verwaltung selbst.

Der vorgelegte Leitfaden wendet sich sowohl an den Studenten als auch an den Verwaltungspraktiker. Er versucht, einen Überblick über die öffentliche Verwaltung, insbesondere über Strukturen, Aufgaben und Umwelteinflüsse, zu vermitteln. Der Leitfaden versucht, die Probleme, die sich für die öffentliche Verwaltung stellen, wenigstens aufzulisten. Schließlich wird versucht, jene Erkenntnisse zusammenzustellen, die als gesichert gelten können.

Der Inhalt des Leitfadens orientiert sich weitgehend an Erkenntnissen und Erfahrungen, die der Verfasser bei seiner Tätigkeit an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin und in der Senatsverwaltung für Inneres Berlin gesammelt hat.

Es liegt in der Natur einer solchen Kurzdarstellung, daß sie nur Denkanstöße zu einigen zentralen Problemen vermitteln kann, die in der weiterführenden Literatur ihre Vertiefung erfahren.

§ 2 Verwaltungslehre als selbständige Disziplin

Wir unterscheiden öffentliche und private Verwaltung. Die private Verwaltung wird als Management bezeichnet. Die öffentliche Verwaltung ist durch die Rechtswissenschaft, das private Management durch die Betriebswirtschaftslehre geprägt.

Es bereitet oft Schwierigkeiten, öffentliche und private Verwaltung zu trennen, weil die Trennung von Staat und Gesellschaft schwierig ist. Die öffentliche Hand übernimmt zunehmend Aufgaben (z. B. Seniorenbetreuung, Freizeitgestaltung), die früher der Gesellschaft überlassen waren. Umgekehrt erfüllen gesellschaftliche Kräfte zunehmend Aufgaben, die als öffentliche Aufgaben anzusehen sind (z. B. bei der Resozialisierung von Straftätern, durch Eltern-Kinder-Gruppen, bei der Betreuung von Alkoholikern und Drogensüchtigen, durch Betreuung von mißhandelten Frauen und Müttern in Frauenhäusern, durch Beratung von Jugendlichen in Fragen der Verhütung und Abtreibung sowie über Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten).

In der öffentlichen und privaten Verwaltung gibt es strukturelle Veränderungen, die sehr ähnlich sind. Verändert haben sich

- die technischen Hilfsmittel (was z. B. durch den Einsatz der ADV, von Schreibautomaten deutlich wird)
- die Arbeitstechniken (was z. B. durch den Einsatz der Netzplantechnik, der Kostenvergleichsrechnung, der Kosten-Nutzen-Analyse, der Nutzwertanalyse deutlich wird)
- die Organisationsstrukturen (was z. B. durch den Einsatz von Beauftragten und Teams, durch die Einführung von Matrixfunktionen und funktionalen Leitungssystemen deutlich wird)
- die Methoden der Personalauswahl und der Personalführung (was z. B. durch die Verwendung psychologischer Eignungstests, Managementmodellen und des kooperativen Führungsstils deutlich wird)
- die Ansprüche gegenüber dem Personal sowie des Personals gegenüber den Arbeitgebern bzw. Dienstherren (was z. B. durch höhere Anforderung an die Vorbildung — mehr und mehr wird das Abitur als Voraussetzung für die Übernahme in ein Ausbildungsverhältnis gefordert —, durch sehr spezifische berufsfeldbezogene Ausbildungsgänge, durch die Forderung nach stetiger Fortbildung, durch die For-

derung nach einem Höchstmaß an sozialer Sicherheit und immer mehr Freizeit deutlich wird).

Öffentliche und private Verwaltung stehen z. T. vor denselben Problemen. Probleme der Personalplanung, Personalbeschaffung, Organisation, Rationalisierung, der Steuerung von Planungs- und Entscheidungsprozessen stellen sich z. B. in beiden Bereichen in gleicher Art und Weise. Bürokratie gibt es in der öffentlichen und in der privaten Verwaltung.

Öffentliche und private Verwaltung machen wechselseitig Anleihen. Die öffentliche Verwaltung bedient sich mehr und mehr der Methoden und Mittel (z. B. Führungsstile, Managementmodelle, Kosten-Nutzen-Untersuchungen), die in der privaten Verwaltung mit Erfolg entwickelt und eingesetzt worden sind. Die private Verwaltung orientiert sich vielfach an den in der öffentlichen Verwaltung bestehenden Gehaltsstrukturen. Öffentliche und private Verwaltung stehen vor dem Problem, daß ihr Handeln nicht nur rechtmäßig, sondern auch effektiv sein muß. Öffentliche und private Verwaltung müssen sich ständig mit der Frage auseinandersetzen, wie sie ihre Leistungsfähigkeit verbessern können.

Die Zielsetzung des öffentlichen und privaten Verwaltungshandelns ist jedoch völlig verschieden. Die private Verwaltung dient der Profitzielung. Die öffentliche Verwaltung dient der Bedürfnisbefriedigung.

Gegenstand der nachfolgenden Betrachtung ist ausschließlich die öffentliche Verwaltung.

Unter öffentlicher Verwaltung verstehen wir die Verwaltung von Bund, Ländern, Gemeinden oder Gemeindeverbänden und den sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bzw. der Verbände von solchen.

Unter öffentlichen Dienst verstehen wir die Tätigkeit im Dienste des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde (eines Gemeindeverbandes) oder anderer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts oder der Verbände von solchen; ausgenommen ist die Tätigkeit bei öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften (vgl. § 15 Abs. 2 ArbPISchG).

Unter öffentlichen Aufgaben verstehen wir Aufgaben, an deren Erfüllung die Öffentlichkeit interessiert ist bzw. deren Erfüllung dem Gemeinwohl dient und die politisch als öffentliche Aufgaben anerkannt sind.

Bevor wir uns mit den Gegenständen der modernen Verwaltungslehre beschäftigen, wollen wir kurz skizzieren, wie die Entwicklung verlaufen ist.