

# VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für moderne Verwaltung

www.vum.nomos.de

6/2015

21. Jahrgang, Seiten 281-336

**Herausgeber:** Univ.-Prof. em. Dr. Heinrich Reinermann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.ppubl., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. Tino Schuppan, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

**Beirat:** Dr. Stephan Articus, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Dr. Hans Bernhard Beus, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | Hans Jörg Dupré, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück | Dr. Johannes Meier, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam | Prof. Dr. Marga Pröhl, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. Sebastian Saxe, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Christina Schaefer, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. Arthur Winter, Donau-Universität Krems | Christian Zahn, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

## Aufgabenwandel der Verwaltung und der Verwaltungswissenschaft

*Hans Peter Bull*

Für die Ausrichtung der Verwaltungswissenschaft sollten die Aufgaben der Verwaltung eine zentrale Rolle spielen. Die Ziele, die die Verwaltung im sozialen Rechtsstaat verfolgt, sind äußerst vielfältig; die Modalitäten der Aufgabenerfüllung haben sich – z.B. durch öffentlich-private Kooperation – erheblich geändert. Welche Eigengesetzlichkeiten prägen die verschiedenen Felder des „arbeitenden Staates“, welche Methoden sind angemessen, welche ökonomischen Überlegungen sind anzustellen, und inwieweit sind nicht-ökonomische Werte zu beachten? Die herrschenden Theorien sind teilweise zu abstrakt; sie weisen Defizite auf, die künftig durch eine bei den konkreten Verwaltungsaufgaben ansetzende „Handlungs- und Gestaltungslehre“ vermieden werden sollten. Wir wissen insbesondere zu wenig von den jeweiligen Wirkungszusammenhängen zwischen staatlichem Handeln und der Lebensweise der betroffenen Menschen. Der Beitrag versteht sich als Ermutigung der jüngeren Wissenschaftlergeneration, sich den beschriebenen Problemen zu stellen.



Prof. (em.)  
Dr. Hans  
Peter Bull

Universität Hamburg, Seminar für Verwaltungslehre

### Der Aufgaben-Ansatz als programmatischer Rahmen

Ein wesentliches Element unserer „neuen Eröffnungsbilanz“ ist die Idee, dass Verwaltungswissenschaft als „Handlungs- und Gestaltungslehre“<sup>1</sup> auf den „arbeitenden Staat“ (Lorenz von Stein), d.h. auf die konkreten Arbeitsfelder der öffentlichen Verwaltung ausgerichtet sein muss. Das

politisch Entschiedene muss „feintariert“ werden; was der Gesetzgeber als Vorgaben bestimmt hat, muss in Einzelentscheidungen umgesetzt werden.<sup>2</sup> Die „Vogelperspektive“, die in Staatstheorie und Politikwissenschaft vorherrscht, reicht nicht aus; die Verwaltungswissenschaft muss sich mit den „Niederungen des alltäglichen Verwaltungshandelns“ befassen.<sup>3</sup>

„Verwaltet“ wird auch in privaten Unternehmen und Betrieben. Aber durch den Aufgabenbezug unterscheidet sich die öffentliche Verwaltung von der privatwirtschaftlichen Verwaltung: Es sind spezifische, nicht-ökonomische Zwecke, die von der öffentlichen Verwaltung verfolgt werden, nämlich solche, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, und diese bedingen spezifische Mittel. Anders ausgedrückt: Die öffentliche Verwaltung ist dem Gemeinwohl verpflichtet und muss

1 Lenk 2014, insbes. S. 25 und 37.

2 Lenk 2014, S. 34.

3 Lenk 2014, S. 34.

sich für ihre Handlungen gegenüber der Volksvertretung rechtfertigen. Private dürfen ihren eigenen egoistischen Zielen folgen, insbesondere der Gewinnerzielung; Unternehmensmanager brauchen sich nur gegenüber den Eigentümern, z.B. den Aktionären, zu rechtfertigen.

Wenn hiergegen eingewandt wird, das Gemeinwohl könne nicht eindeutig überzeugend bestimmt werden, so ist das zwar richtig, aber es kommt hier nur auf die Grobbestimmung an, auf die Einordnung des konkreten Handelns in eine der beiden Kategorien „gemein“ oder „privat-

wert gebildet worden, während eine Verwaltungswissenschaft, die auf die Praxis hin ausgerichtet ist, auch die traditionellen und vermeintlich weniger ergiebigen Verwaltungszweige in den Blick nehmen muss.

Die wissenschaftlich „neuen“, originalen Referenzgebiete<sup>6</sup> sind teilweise erst seit einiger Zeit, insbesondere infolge der Entwicklung der Technik als Gegenstände von Verwaltung erkennbar, und sie beziehen sich auf komplizierte Zusammenhänge von öffentlicher und privater Aktivität. Typisches Beispiel ist die Verwaltung der

Nur zur Klarstellung sei hinzugefügt: Auch aus der Perspektive der jeweiligen Aufgabenstellung lassen sich (relativ) allgemeine Einsichten über Strukturen der Verwaltung und Prozesse des Verwaltens gewinnen, und zwar sowohl in der Form deskriptiver, empirischer und prognostischer Aussagen wie auch als präskriptive (normative) Schlussfolgerungen aus Erfahrungen der Verwaltungspraxis oder aus übergeordneten Erkenntnissen. Es kann aber sein, dass der Grad der Generalisierung nicht so hoch ausfällt, wie ihn sich manche wünschen. Die hochabstrakten Aussagen einer verwaltungswissenschaftlichen „Grundlagenforschung“ lassen sich nur schwer auf die Probleme der Praxis beziehen.<sup>7</sup>

## Die Aufgabenbereiche

Ich beginne mit den Massenverfahren der Verwaltung. Dazu zählen insbesondere die Erhebung von Steuern und anderen Abgaben und in umgekehrter Richtung die Leistungen der verschiedenen Zweige der Sozialversicherung und Sozialhilfe sowie die Verwaltung laufender Subventionen. Als interne Massenverfahren sind die Gehaltszahlungen und Beihilfen an die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in den Blick zu nehmen. Es geht immer um gleichförmige Verwaltungsleistungen bzw.-handlungen, und stets spielt der Einsatz von Informationstechnik eine wesentliche Rolle. Rechtliche Überlegungen hierzu stehen nicht im Mittelpunkt des Interesses; vielmehr werden häufig Zweckmäßigkeitserwägungen angestellt. Manche Bereiche werden kaum einmal systematisch untersucht, so etwa die Beitreibung der Rundfunkgebühren bzw. -beiträge.

# »Es gilt, die Eigengesetzlichkeiten der Aufgabenfelder herauszuarbeiten, ihre jeweilige rechtliche und organisatorische Einhegung zu beachten und auf dieser Grundlage die Institutionen und Prozesse zu gestalten.«

nützig“, deren Sinnhaftigkeit wohl kaum zu bestreiten ist.

Es gilt also, die Eigengesetzlichkeiten der Aufgabenfelder herauszuarbeiten, ihre jeweilige rechtliche und organisatorische Einhegung zu beachten und auf dieser Grundlage zu untersuchen, wie die Institutionen und Prozesse gestaltet sind bzw. gestaltet werden sollten. Aus diesen Überlegungen ergeben sich auch Anstöße zur Verbesserung von Organisation und Entscheidungs- bzw. „Geschäftsprozessen“.<sup>4</sup>

Für diesen Zweck erscheint es mir zweckmäßig, die wichtigsten Aufgabenfelder der Verwaltung zu skizzieren und die Anforderungen an die Verwaltungswissenschaft jeweils darauf zu beziehen.

Dieses Vorgehen stimmt nur teilweise mit der Methode überein, „Referenzgebiete“ zu bezeichnen, auf denen bestimmte Erkenntnisse einer strukturierenden Verwaltungswissenschaft belegt werden können. „Referenzgebiete“ sind in der Literatur<sup>5</sup> vor allem nach ihrem Neuigkeits-

Telekommunikation: Im Zuge der Privatisierung der Bundespost und der Regulierung der Telekommunikationswirtschaft sind neue Behörden errichtet und neue Verfahrensweisen eingeführt worden, die einen neuen Markt begründen oder funktionsfähig erhalten sollen. Das ist ein interessantes Forschungsgebiet, aber es gibt nach wie vor Bereiche der Verwaltung, die ganz anders strukturiert sind und die ebenfalls der verwaltungswissenschaftlichen Durchdringung bedürfen.

- 
- 4 Zur Bedeutung des Aufgabenbegriffs für disziplinär unterschiedliche Erkenntnisinteressen vgl. Baer 2012, Rn. 1-9. S. a. die Begriffsdifferenzierung bei Bull, 2002, S. 77 ff. – Übrigens hat Lenk (1985) „Verwaltungspolitik als Aufgabenpolitik“ schon vor längerer Zeit gefordert.
  - 5 Schmidt-Aßmann 2004, S. 8 ff.; Hoffmann-Riem 1990, S. 400 ff.
  - 6 Schmidt-Aßmann (2004), S. 112ff. behandelt vor allem Umweltrecht, Sozialrecht, Wissenschaftsrecht und öffentliches Wirtschaftsrecht.
  - 7 Dieser Beobachtung scheint die Erfahrung entgegenzustehen, dass die systemtheoretische

Sichtweise in der Version von Niklas Luhmann in zahllose staats- und verwaltungsrechtliche Darlegungen eingebracht worden ist. Es ist aber sehr fragwürdig, ob diese Verknüpfung wirklich zu relevanten Änderungen der juristischen Methodik geführt hat und ob auch die gedanklichen Ergebnisse sich unter dem Einfluss der Systemtheorie verändert haben. Mit aller gebotenen Zurückhaltung sei bemerkt, dass manche Bezugnahmen auf sie nur wie schmückende Zutaten wirken. Zur Kritik an Luhmann s. Ropohl 2012. Den Nutzen allgemein systemtheoretischen Denkens für die Präzisierung des Objekts der Gestaltung betonen hingegen Köhl u.a. 2014, S. 172 ff.

Auf der anderen Seite der Skala stehen die Aufgaben der Ordnungs- und Sicherheitsverwaltung (allgemeine und spezielle Ordnungsbehörden, Polizei, Verfassungsschutz). Hier sind in der Regel situationsgebundene Entscheidungen und Maßnahmen individueller Zielrichtung zu betrachten, deren Rechtmäßigkeit an tradierten Maßstäben zu prüfen ist; die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen wird in der Regel von Praktikern – z.B. im Rahmen der Polizeiausbildung – behandelt. Soweit die Sicherheitsbehörden für die Abwehr künftiger Gefahren oder die Verfolgung künftiger Straftaten vorsorgen wollen, indem sie Informationen auf Vorrat speichern, um sie bei gegebenem Anlass auszuwerten,

fahnenabwehr stehen die zahlreichen Verwaltungsaufgaben, die durch Planung und Gestaltung in soziale Lebensbereiche eingreifen. Zu denken ist an die vielfältigen Maßnahmen, die zu Zwecken des Umwelt- und Klimaschutzes erforderlich sind, und die Erwägungen, die bei der Planung von Vorhaben der Infrastruktur oder der Stadtentwicklung angestellt werden müssen. Auch hier besteht ein rechtlicher Rahmen, aber er lässt bewusst und notwendigerweise Entscheidungsspielräume, die durch Abwägungen ausgefüllt werden müssen.

Nicht nur dass die Kosten und der voraussichtliche Nutzen neuer Vorhaben

schaftsverwaltung. Zwar ist die Entfaltungsfreiheit von Wirtschaft und Gewerbe grundrechtlich gesichert, tatsächlich aber sind wichtige Wirtschaftszweige sowie das Handwerk und die freien Berufe durch (verfassungsrechtlich zugelassene) Regelungen in verschiedenen Hinsichten aus Gründen des Gemeinwohls in ihrer Freiheit eingeschränkt. Nationales und Europarecht garantieren zwar die wirtschaftlichen Freiheiten scheinbar umfassend, aber es bedarf des Staates als Wächter darüber, dass nicht die Freiheit des einen die der anderen übermäßig einengt. Zu diesem Zweck sind die Kartellbehörden (und die Bundesnetzagentur als eine spezielle Kartellbehörde) damit beauftragt, für die Funktionsfähigkeit der Märkte zu sorgen. Es liegt auf der Hand, dass dazu besondere Befugnisse nötig sind und geeignete Methoden entwickelt werden müssen, um die sich nach anderen Gesetzen entwickelnden Märkte zu bändigen. Dazu brauchen wir wissenschaftliche Erkenntnisse, die gerade auch die Bedeutung der Verwaltung in ihren Fokus einbeziehen.

## »Verwaltungswissenschaftlich wenig beachtet sind bisher diejenigen Dienstleistungen der Verwaltung, die auf einem persönlichen Einsatz der Handelnden beruhen.«

und soweit sie im Zuge von Fahndungen große Mengen von Daten abgleichen (spezielle Formen von Massendatenverarbeitung wie Rasterfahndung, Kfz-Kennzeichenabgleich u.ä.), stoßen sie vielfach auf erheblichen, meist grundrechtlich begründeten Widerstand.

Dabei werden im Zuge der verfassungsrechtlichen Überprüfung neuer Informationstechniken die rechtlichen Maßstäbe weiterentwickelt und die bisher angewandten juristischen Argumentationen in erheblichem Maße durch Abwägungen abgelöst, deren Ergebnisse schwerer als die üblichen Subsumtionen vorhersagbar sind. Stets spielen aber auch empirische Annahmen über die eingesetzten Verfahren und Techniken und ihre Wirkungen eine Rolle, die ihrerseits der wissenschaftlichen Überprüfung oder Weiterentwicklung bedürfen.<sup>8</sup>

Zwischen den beiden Polen der Massenverwaltung und der individuellen Ge-

betriebs- und finanzwirtschaftlich kalkuliert werden müssen – wozu die Betriebswirtschaftslehre das nötige Spezialwissen insbesondere aus den Erfahrungen mit einem modernisierten Haushalts- und Kassenwesen beisteuern kann –, sondern schwieriger und stärker umstritten sind die Gestaltungsprinzipien, die in die Abwägung eingebracht werden müssen, und die Methode der Abwägung zwischen kollidierenden Zielen. Durch intensive Beteiligung der „Öffentlichkeit“, also Betroffener und ihrer Vereinigungen sowie der verschiedenen Verbände, entstehen komplizierte neue Konfliktlagen. Rechtliche und praktische (Zweckmäßigskeits-) Überlegungen sind auf diesen Gebieten stets eng miteinander verknüpft; in der juristischen Erörterung wird aber die Frage der Zweckmäßigkeit häufig unterbewertet oder nur aus Alltagstheorien und Faustformeln entwickelt.

Die Gestaltung sozialer Lebensverhältnisse ist auch Gegenstand der Wirt-

Verwaltungswissenschaftlich wenig beachtet sind bisher diejenigen Dienstleistungen der Verwaltung, die auf einem persönlichen Einsatz der Handelnden beruhen, also die schulische und universitäre Lehre, die Betreuung von alten und jungen Menschen in Heimen, die Gesundheitsfürsorge und Krankenversorgung. All diese Leistungen sind Gegenstand der jeweiligen Spezialdisziplin – von der Pädagogik über die Hochschuldidaktik, Sozialpädagogik und Sozialarbeit bis zu Medizin und Pflege. Dass auch diese persönlichen Dienste an Menschen zugleich eine Form von Verwaltung darstellen, darf nicht übersehen werden. Nicht nur „im Hintergrund“ von Lehre, Fürsorge und Pflege findet Verwaltung statt, sondern die Leistungen selbst umfassen in zunehmendem Maße administrative Komponenten (über die sich die Berufsangehörigen häufig beklagen, die also wohl erleichtert werden müssten!).

8 Einen wichtigen Anstoß zur genaueren Befassung mit den gegenwärtigen Herausforderungen der heutlichen Verwaltung hat bereits vor längerer Zeit ein Sammelband geliefert, der zu wenig beachtet wurde: Lenk/Prätorius 1998.

Zu den Sachaufgaben treten in allen Verwaltungszweigen die „Querschnittsaufgaben“, insbesondere die organisatorischen und die personal- und finanzwirtschaftlichen Aufgaben zur „Verwaltung der Verwaltung“, die auch unter dem aus der Mode gekommenen Begriff der „Intendantur“ zusammengefasst werden können.<sup>9</sup> Für diese „Hilfsaufgaben“ haben sich eigenständige Kunstlehrnen entwickelt, die teilweise schon mehr oder weniger Wissenschaftscharakter haben (Organisationstheorie, Human Resources Management, Finanzwissenschaft). Aber in manchen Bereichen (speziell bei persönlichen Leistungen und überall da, wo einzelfallbezogene Entscheidungen

und die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern. So wird von dem ständigen Wachstum der Staatsaufgaben gesprochen – meist mit der kritischen Folgerung, diese Entwicklung müsse beendet werden. Unter dem Einfluss angelsächsischer politischer Theorien haben auch kontinental-europäische Staaten eine Wende zur „Privatisierung“ von Staatsaufgaben unternommen und dazu insbesondere öffentliche Unternehmen der „Daseinsvorsorge“ in privatwirtschaftliche Formen überführt. Soweit der vollständige Verzicht auf staatliche bzw. kommunale Ausführung „öffentlicher“ Aufgaben nicht vertretbar erschien, ist in weiten Bereichen die Zusammenarbeit staatlicher

höhere Kosten, aber sie sind an sich nicht neu.

Neue Aufgaben sind vor allem auf dem zentralen Feld der sozialen Sicherung dazugekommen. Neben die Sozialversicherung und die altbewährte Fürsorge (Sozialhilfe) ist die Arbeitsförderung getreten und es sind spezielle Leistungen für kleinere Gruppen von Bedürftigen eingeführt worden (manche auch nur als Ausgleich dafür, dass andere Gruppen von sozialen Leistungen und Angeboten profitieren, so das umstrittene Betreuungsgeld). Auf wichtigen traditionellen Feldern ist die Intensität der Aufgabenerfüllung gestiegen (und damit das Volumen des Mitteleinsatzes für diese Zwecke); so sind die Leistungen der sozialen Krankenversicherung ausgeweitet worden und die Gemeinden sind durch die Einrichtung der Pflegeversicherung von den Leistungen für die Pflege alter Menschen entlastet worden. Mit der massenhaften Autoproduktion sind die Ansprüche an die staatlich zu schaffenden Voraussetzungen unserer Mobilität enorm gewachsen. Ebenso wachsen derzeit die Erwartungen an den Staat durch das Angebot der ubiquitären elektronischen Kommunikation: Wenn es möglich ist, ständig mit jedermann intensiv zu kommunizieren, wollen selbstverständlich alle, die davon wissen, diese Technik nutzen – so entsteht die Forderung nach Breitbandnetzen für alle.

Der Auf- und Ausbau der Sozialleistungen beruht übrigens entgegen der populären Kritik im Wesentlichen nicht auf willkürlichen Entscheidungen einer Wohlfahrtspolitik, die man für zu großzügig halten könnte, sondern ist eine zwingende Folge der sich für große Teile der Bevölkerung verschlechternden Arbeitsbedingungen: Umweltbelastungen, höherer Arbeitsdruck, Beschleunigung der Arbeitsprozesse führen zu größerer gesundheitlicher Anfälligkeit bei gleichzeitiger Verlängerung der durchschnittlichen Lebensdauer. In Teilen der Welt kommen Umweltkatastrophen, Wirtschaftskrisen und Vereinen

## **»Entgegen der unter Betriebswirten verbreiteten Vorstellung von der allseitigen Verwendbarkeit des qualifizierten Managers gilt, dass ‚ein guter Manager nichts managen kann, wovon er nichts versteht‘.«**

der Verwalter gefordert sind) hat die angemessene Ausübung der vorbereitenden und begleitenden Querschnittsfunktionen durchaus auch Bedeutung für die richtige Erledigung der Sachaufgaben; deshalb darf auch bei ihnen der Aufgabenbezug nicht ausgeblendet werden. Entgegen der unter Betriebswirten verbreiteten Vorstellung von der allseitigen Verwendbarkeit des qualifizierten Managers gilt, dass „ein guter Manager nichts managen kann, wovon er nichts versteht“.<sup>10</sup>

### **Die Entwicklung der Aufgaben und der Erfüllungsmodalitäten**

Der moderne Sozialstaat hat mehr Aufgaben als der liberale Staat, der vor ihm bestanden hat und der in Teilen der Welt (insbesondere USA) noch besteht. Er nimmt mehr Einfluss auf die Wirtschaft, erbringt mehr Leistungen an die Bürger und verteilt dazu mehr Mittel um. Er versucht – anders als frühere Staatsformen –, die natürlichen Ressourcen zu schützen

oder kommunaler Träger mit privaten Unternehmen (Public Private Partnership, ÖPP) zum Prinzip erhoben worden. Manche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung scheinen auf diese Weise ganz entfallen zu sein, andere haben ihren Charakter geändert oder werden anders finanziert als früher.

Das Wachstum der Staatsaufgaben muss aber genauer analysiert werden.<sup>11</sup> Ein erheblicher Teil davon ist seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts unverändert geblieben, insbesondere die „Kernaufgaben“ der Bewahrung und des Schutzes der öffentlichen Sicherheit (nach innen und außen), die Verantwortung der Allgemeinheit für die Existenzsicherung der ärmsten Teile der Bevölkerung und die Bereitstellung der nötigen Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur als Voraussetzung jeglicher wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Vor allem die letztgenannten Aufgaben verursachen immer

9 Vgl. Thieme 1984, Rn. 378 und 389 ff.

10 Mintzberg 1996, 80; Formulierung von Lenk 2014, S. 32.

11 Ein kurzer Überblick: Bull 1996/97, 343 ff.

dung (mit der Folge von Flüchtlingsströmen) hinzu. All diese Faktoren bewirken eine stärkere Belastung der Allgemeinheit, mögen auch manche Staaten wie die USA und zeitweise Großbritannien sich ihr noch widersetzen.

Weil die Zwangsläufigkeit dieser Entwicklung erkannt wird, richten sich Kritik und Entlastungsforderungen in letzter Zeit meist nicht mehr gegen die Staatsaufgaben an sich, sondern gegen die herkömmliche Methode ihrer Erfüllung, die staatliche bzw. kommunale Eigenleistung,

Theorien sind zum großen Teil umfassend angelegt und erheben den Anspruch, die Gesamtheit der Verwaltungsagenden zu erklären, d.h. mit übergeordneten Begriffen Gemeinsamkeiten und Problemfelder zu bezeichnen, die für alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung typisch sind.<sup>13</sup>

So unterwirft der langfristig fast überall in der westlichen Welt herrschende Ansatz des New Public Management alle Vorgänge und Handlungen, die im Austausch von Leistungen bestehen, der ökonomischen Rationalität, also dem Denken

des Begriffs besteht angeblich darin, dass er über die herkömmlichen Denkansätze hinausweist. Während „Regierung“ oder „Verwaltung“ sich in der Regel auf die feststehenden (hierarchischen) Regeln des Staats- und Verfassungsrechts beziehen, denkt derjenige, der von Governance spricht, möglicherweise auch an andere Institutionen der Durchsetzung politischer und administrativer Ziele, also Anreize, nicht-verbindliche Empfehlungen, Interaktionen in und zwischen Netzwerken und Kooperationen mit Unternehmen. Man vermeidet damit den Eindruck obrigkeitlicher Anordnungen und nähert sich den Methoden der Wirtschaft, ihre Ziele zu realisieren.

## »Die rein ökonomische Betrachtung von Staat und Verwaltung ist unterkomplex und daher ungeeignet zur Erklärung der Vielfalt der Vorgänge und zur Beratung über ihre angemessene Ausgestaltung.«

d.h. die Erledigung von Aufgaben der Verwaltung mit eigenem Personal in eigener Organisation und auf (alleinige) eigene Kosten. Die Praxis hat zahllose Formen der Kooperation zwischen öffentlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen entwickelt, und in Gestalt des „Dritten Sektors“ sind auch solche Formen von Zusammenarbeit und gegenseitiger Ergänzung zu beachten, die sich nicht eindeutig der staatlichen oder der privaten Tätigkeit zuordnen lassen.<sup>12</sup> Die öffentliche Verwaltung ist heute also mit Privaten auf spezifische Weise vernetzt. Dies ist Thema einer Flut von Veröffentlichungen, verfasst überwiegend in praktischer Absicht zur vertraglichen Absicherung solcher Kooperationen. Selbstverständlich befasst sich auch die Verwaltungswissenschaft mit ihnen; ich komme darauf zurück.

### Die herrschenden Theorien und ihre Defizite

Die dargestellte Vielfalt der Verwaltungsaufgaben wird von der Verwaltungswissenschaft bisher nicht in zureichendem Maße berücksichtigt. Die herrschenden

in Nutzen und Kosten ohne Rücksicht auf die gebotene Gemeinwohlorientierung staatlichen und kommunalen Handelns. Die rein ökonomische Betrachtung von Staat und Verwaltung ist jedoch schlicht unterkomplex und daher ungeeignet zur Erklärung der Vielfalt der Vorgänge wie erst recht zur Beratung über ihre angemessene Ausgestaltung. Auch die so vielfach propagierte Wettbewerbsorientierung ist nur für einen Teil der öffentlichen Verwaltung sinnvoll. Untereinander vergleichbar sind Bürgerämter und „Kundenzentren“, nicht aber die Formen der einzelfallbezogenen Sachbearbeitung bei Ordnungs- und Planungsaufgaben, bei Umweltschutzmaßnahmen, Wirtschaftsaufsicht und sozialer Fürsorge.<sup>14</sup>

Ebenso führt das viel praktizierte Vorgehen, über Verwaltung unter dem Stichwort „Governance“ zu sprechen, nicht viel weiter. Als deskriptiver Begriff bezeichnet Governance eine Form der Führung großer Organisationen (ursprünglich von Kapitalgesellschaften), im weiteren Sinne die Regelung oder Steuerung sozialer Verhältnisse. Der Vorteil

Als „Good Governance“ bezeichnet die Weltbank „die unverzichtbaren rechtsstaatlichen und institutionellen Anforderungen an die Infrastruktur des Regierungs- und Verwaltungshandelns, die angestrebt werden müssen, damit ein Staat bei der Kreditvergabe berücksichtigt werden kann“.<sup>15</sup> Diese Verwendungsweise ist für Entwicklungs- und Schwellenländer sinnvoll, aber nicht unbedingt für etablierte Rechts- und Verwaltungsstaaten wie den unseren. Wir benötigen keinen anderen Oberbegriff für Regierung und Verwaltung, sondern müssen eher in umgekehrter Richtung blicken und uns um die Konkretisierung der abstrakten Großbegriffe bemühen.

Wir sind tatsächlich auch nicht bei dem hierarchischen Modell der Durchführung von Verwaltungsaufgaben „von oben nach unten“ stehengeblieben, sondern Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung haben längst erkannt, wie vielfältig die Modalitäten der Aufgabenerfüllung sind und sein müssen, dass also die strikte Abschottung der Verwaltung

<sup>12</sup> Aus der umfangreichen Lit. s. etwa Mehde 2000, S. 540 ff.

<sup>13</sup> Zur Krise der Verwaltungstheorie vgl. Bull 2012, S. 1 ff. Zum Stand von Forschung und Lehre vgl. den Überblick von Kropp 2014, S. 367-383. Für Österreich: Biegelbauer/Konrath/Speer 2014, S. 349-365.

<sup>14</sup> Dieser Aspekt ist m.E. zu wenig berücksichtigt in den (im Grundsätzlichen weiterführenden) Ausführungen von Brüggemeier/Röber 2003, S. 123 ff.

<sup>15</sup> So die Umschreibung bei Voßkuhle 2012, Rn. 68.

gegenüber dem privaten Bereich kontraproduktiv wäre und es stattdessen gilt, die Bedingungen der Kooperation verlässlich zu bestimmen und im Einzelfall zu beachten.

Sehr beliebt als Quelle von Aussagen über Zustand und Ziel von Staat und Verwaltung sind auch die diversen Staatsetkettierungen, die in den vergangenen Jahrzehnten propagiert worden sind: Nach der Epoche der starken Ausweitung der Staatstätigkeit in den 1970er Jahren kam die Parole auf, der Staat müsse „schlanker“ werden. Man suchte dies mit „Bürokratieabbau“ zu erreichen und „bessere Gesetzgebung“ einzuführen. Die Erfolge blieben überschaubar, und im Zuge eines

solche Auffangverantwortung besteht, liegt die Anerkennung der entsprechenden Staatsaufgabe.<sup>18</sup> Auch die übrigen Formen staatlicher „Verantwortung“ können ebenso gut als „Staatsaufgaben“ bezeichnet werden, wobei außer der inhaltlichen Ausrichtung sogleich auch die Modalität der Aufgabenerfüllung in die Umschreibung der Aufgabe aufgenommen wird.

Auf der Seite der Rechtswissenschaft ist eine weitere Entwicklung mit engen gedanklichen Beziehungen zur Verwaltungswissenschaft zu verzeichnen, nämlich die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“, die programmatisch in dem Werk „Grundlagen des Verwaltungsrechts“ vorgestellt<sup>19</sup> und dort von einer Mehrzahl

gehörenden) Elemente der Rechtstheorie als Teile eines Zweiges der Rechtswissenschaft, der Verwaltungsrechtswissenschaft. Diese Wissenschaft wird dabei zu einer umfassenden Theorie der Verwaltung, ihrer organisatorischen und prozessualen Strukturen und ihres rechtlichen Instrumentariums.

Wie sollen wir uns dazu verhalten? Die öffentliche Verwaltung wird erst durch ihre „Einbettung“ in staats- und verwaltungsrechtliche, politikwissenschaftliche und ökonomische Zusammenhänge wirklich konstituiert und diese Zusammenhänge ermöglichen es den Forschenden, Erkenntnisinteressen aus ihren jeweiligen Ursprungsdisziplinen am Gegenstand „Verwaltung“ zu verfolgen. Davon profitiert auch die „eigentliche“ Verwaltungswissenschaft. Im Übrigen sind Konflikte um die Abgrenzung wissenschaftlicher Disziplinen meist unproduktiv, während Konkurrenz das Geschäft belebt. Mit dem Nebeneinander der Disziplinen (ihrer „Hybridisierung“) können wir gut leben; also sollten wir kooperieren statt unfruchtbare zu streiten. Wichtig wäre z.B. zu klären, wie die „Steuerung“ tatsächlich vor sich geht und was sie wirklich bewirkt oder wie die Gewährleistungsverantwortung des Staates faktisch wahrgenommen wird; dazu findet sich in der rechtswissenschaftlichen Literatur kaum etwas.

Ganz „entspannt“ ist das „Konkurrenz“-Verhältnis der Verwaltungswissenschaft zur (deutschen) politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung. Diese widmet sich vorrangig dem Verhältnis von Politik und Verwaltung, befasst sich mit den Funktionen und Institutionen der öffentlichen Verwaltung und der Entwicklung der Staatstätigkeit, untersucht aber auch die internen Strukturen und Prozesse unter Stichworten wie „Bürokratie“ und „Politikberatung“. Die tatsächliche Entwicklung der Verwaltung wird (u.a. vor

## **»Besonders wichtig ist die ‚Auffangverantwortung‘, die den Staat oder die Kommunen trifft, wenn die privaten Akteure ausfallen oder schlechte Leistungen erbringen.«**

politischen Stimmungswechsels wurde die Lehre vom schlanken Staat jedenfalls in Deutschland verabschiedet und durch die vom „aktivierenden Staat“ ersetzt.

Aus dem Bekenntnis zum (nur) aktivierenden, nicht immer selbst eingreifenden Staat wurde auch die Formel von der „neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft“ entwickelt<sup>16</sup>, die inzwischen zu einer ausdifferenzierten Lehre von verschiedenen Verantwortungstypen ausgearbeitet worden ist<sup>17</sup>. So wird die „Erfüllungsverantwortung“ des Staates mit seiner bloßen „Gewährleistungsverantwortung“ konfrontiert; dazu treten die schwächeren Formen der „Finanzierungs-“, „Überwachungs-“ und „Organisationsverantwortung“. Besonders wichtig ist freilich ist die „Auffangverantwortung“, die den Staat oder die Kommunen trifft, wenn die privaten Akteure ausfallen oder schlechte Leistungen erbringen. In der Feststellung, dass eine

von Autoren ausgeführt worden ist. Verwaltungsrecht wird darin als „Steuerungswissenschaft“ verstanden. Das Verwaltungsrecht steuert gesellschaftliche Vorgänge, aber auch die Verwaltung selbst. Es soll nicht nur als „anwendungsbezogene Interpretationswissenschaft“ verstanden werden, sondern als „rechtsetzungsorientierte Handlungs- und Entscheidungswissenschaft“.<sup>20</sup>

Wenn – wie von den Initiatoren der Tagung vertreten – die Verwaltungswissenschaft ebenfalls im Kern als eine Handlungs- und Entscheidungswissenschaft verstanden wird, ist die „neue“ Verwaltungsrechtswissenschaft also das juristische Gegenstück zu diesem sozialwissenschaftlichen Ansatz. Man könnte sogar sagen, dass die Vertreter des „neuen“ Verwaltungsrechts damit einen Hegemonieanspruch erheben: sie begreifen nämlich auch die „nicht-juristischen“ (oder sagen wir: die nicht zur juristischen Dogmatik

<sup>16</sup> Voßkuhle 2012, Rn. 63 m.w.N.; Hoffmann-Riem 2000, S. 47 ff.

<sup>17</sup> Voßkuhle 2012, Rn. 64 mit Fn. 348.

<sup>18</sup> Zur Terminologie vgl. Bull/Mehde 2015, Rn. 346 ff., sowie Bull 2002.

<sup>19</sup> Vgl. nochmals Voßkuhle 2012.

<sup>20</sup> Voßkuhle 2012, Rn. 15 ff.

dem Hintergrund der bereits erwähnten Staatsetikettierungen) in großen Zügen nachgezeichnet; in die Zukunft hinein werden Elemente einer Verwaltungspolitik dargestellt.<sup>21</sup>

Ein Zweig der ökonomischen Theorie der Politik knüpft bei der Frage nach den Aufgaben des Staates u.a. an den Begriff der öffentlichen Güter (Kollektivgüter) an. Es geht insbesondere um die Versorgungs- und Verkehrsinfrastruktur und die im „Gemeingebräuch“ stehenden Güter wie Wasser und Luft. Sie sollen zur allgemeinen Nutzung zur Verfügung stehen; ihre Privatisierung kann zum Ausschluss von Personen führen, die ebenso wie andere auf diese Güter angewiesen sind. Werden

### Die großen Linien und die speziellen Wirkungszusammenhänge

Wir wissen relativ viel über die grundlegenden Weichenstellungen in den letzten Jahrhunderten: Vom „Nachtwächterstaat“ (den es freilich in reiner Form auch nicht gegeben hat!) über den „starken“, imperialistisch-militaristischen Staat, die Kriegsverwaltungswirtschaft, den „totalen“ Staat des Nationalsozialismus bis zum Sozialstaat der Gegenwart und seine Veränderungen durch die neoliberalen Bewegung und zu der Wiederentdeckung des Wertes von „Staatlichkeit“. Aber wir wissen wenig über die konkreten und speziellen Wirkungszusammenhänge zwischen staatlichen Entscheidungen bzw. Maßnah-

das Etikett von Wissenschaftlichkeit anzuhften und sich den viel komplizierteren Fragen zu entziehen, die die Welt um sie herum aufwirft.“<sup>23</sup>

Was hier über die Ökonomen gesagt wird, gilt auch für andere Disziplinen (einschließlich der Rechtswissenschaft): Die Neigung, theoretische Überlegungen anzustellen, statt die in der Wirklichkeit vorzufindenden konkreten Probleme zu untersuchen, ist weit verbreitet. So wie Ökonomen lieber Modelle entwickeln als die wirtschaftliche Praxis der Staaten und Unternehmen in bestimmten Zusammenhängen zu ergründen und zu erklären, entscheiden Juristen lieber nach hochrangigen Prinzipien und anderen normativen Vorgaben, noch bevor sie sich ein hinreichend klares Bild von den Besonderheiten des einzelnen Sachverhalts gemacht haben. Jeder Zeitungsleser weiß, dass diese Tendenz – Kommentierung vor Berichterstattung – auch sonst überaus beliebt ist.

## »Wir wissen relativ viel über die grundlegenden Weichenstellungen der letzten Jahrhunderte, aber wenig über die konkreten und speziellen Wirkungszusammenhänge.«

sie knapp, versagt also der Markt, so müssen Verfahren gefunden werden, die die Herstellung dieser Güter und ihre gerechte Verteilung gewährleisten<sup>22</sup>; diese Aufgabe kommt unweigerlich auf den Staat zu. Die Theorie der öffentlichen Güter erfasst aber nur einen Ausschnitt der notwendigen Verwaltungsaktivitäten.

### Erkenntnislücken und Forschungsbedarf

Versuchen wir, einen Schritt weiter zu gehen und auf dem Hintergrund der beschriebenen Ansätze – der als nützlich bezeichneten wie der kritisierten – diejenigen Fragen zu artikulieren, bei denen unsere Wissenschaft bisher zu wenig oder zu wenig Weiterführendes produziert hat. Insbesondere möchte ich wissen: Welche Aufgaben ergeben sich für die Verwaltungswissenschaft aus dem Wandel der Verwaltungsaufgaben?

men und der Lebensweise der davon betroffenen Menschen. Die politologischen und ökonomischen Theorien sind in mancher Hinsicht gehaltvoll und zutreffend, aber sie sind zu einem großen Teil allzu abgehoben.

Um nicht allein aus der Außenperspektive zu urteilen, zitiere ich einen Insider der Wirtschaftswissenschaft:

„Sagen wir es klipp und klar: Die wirtschaftswissenschaftliche Disziplin hat ihre kindliche Vorliebe für die Mathematik und für rein theoretische und oftmals sehr ideologische Spekulationen nicht abgelegt, was zu Lasten der historischen Forschung und der Kooperation mit den anderen Sozialwissenschaften geht. Allzu häufig befassen sich die Ökonomen in erster Linie mit kleinen mathematischen Problemen, an denen nur sie selbst interessiert sind, was es ihnen erlaubt, sich ohne großen Aufwand

### Gesetzesfolgenabschätzung und die Ermittlung von Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand

Inzwischen bemühen sich einige Verwaltungswissenschaftler und Juristen, die Wirkungen von Gesetzgebung im voraus abzuschätzen. Böhret und Konzendorf haben mit ihren Arbeiten die Gesetzesfolgenabschätzung erheblich gefördert<sup>24</sup> und es wird seit einiger Zeit auf verschiedenen Ebenen über „Better Regulation“ debattiert.<sup>25</sup> Der Nationale Normenkontrollrat prüft seit 2006 nach dem Standard-Kosten-Modell die „Bürokratiekosten“ neuer Gesetze und versucht, auf diese Weise die

21 Vgl. etwa Bogumil/Jann, 2009. Sehr lesenswert auch die Schrift von Snellen 2006.

22 Vgl. dazu Schubert 2010.

23 Piketty 2014, S. 53.

24 Böhret/Konzendorf 2002; Konzendorf 2011; Ziekow 2015, S. 31 f.

25 Die neue EU-Kommission hat den bisherigen „Ausschuss für Folgenabschätzung“ in einen „Ausschuss für Regulierungskontrolle“ (regulatory scrutiny board) umgewandelt und Edmund Stoiber zum Sonderbeauftragten für bessere Rechtssetzung ernannt; er soll sich insbesondere um die Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen von „Bürokratielasten“ kümmern, vgl. AWD-Informationen 2/2015, S. 4 ff. – Einen wesentlich breiteren Ansatz vertritt der Band: Gesellschaft für Programmforschung 2009.

Adressaten zu entlasten.<sup>26</sup> Erfolgreich war er dabei vor allem auf dem Gebiet des Steuerrechts, während die Entlastung von Informationspflichten etwa im Bereich der Statistik keine großen Volumina erreicht. Seit 2011 beschäftigt sich der Normenkontrollrat nun auch mit anderen Lasten, die Unternehmen und Bürgern wie auch der Verwaltung selbst durch die Gesetzgebung auferlegt werden; er hat „Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit der Darstellung des Erfüllungsaufwandes“ zu überprüfen. Auf der Jahrestagung der Deutschen Sektion des IIAS im vorigen Jahr in Hannover sind Arbeitsweise und

der unter dem Titel „Bürokratieabbau“ bekämpft werden soll, wird gerade durch die Technisierung der Verwaltungsabläufe wieder belebt.

### **Wirkungsforschung**

Trotz mancher anerkennenswerter Bemühungen wissen wir noch ziemlich wenig darüber, welche Wirkungen (auf lange Sicht) bestimmte Gesetze haben (outcome, impact). Es geht dabei zunächst um die Effektivität im Sinne von Befolgung und Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften. Diese Zusammenhänge sind auf vielen

sen. Dazu müssen sie sich ein Urteil über die Eignung der gesetzlichen Maßnahmen, über etwaige schonendere Alternativen und über das Verhältnis von Aufwand und Ertrag bilden. Sie stehen aber bei diesem Unternehmen vielfach vor „black boxes“, deren „Innenleben“ sie allenfalls durch Alltagstheorien zu begreifen versuchen.

### **Organisationsfragen**

Erkenntnislücken bestehen auch in Bezug auf Organisationsgestaltung und Prozesse der Entscheidungsfindung. Zwar sind im Rahmen der verschiedenen Gebiets- und Funktionalreformen zahlreiche verwaltungswissenschaftliche Gutachten erstattet worden, in denen Vor- und Nachteile der politisch geplanten Veränderungen dargestellt wurden, und die Methodik dieser Begutachtung ist hinreichend differenziert entwickelt.<sup>28</sup> Weil die politisch Verantwortlichen aber vielfach davor zurückgeschreckt sind, den Vorschlägen der Wissenschaft zu folgen, oder weil sie genötigt waren, Kompromisse einzugehen, die mit den wissenschaftlich begründeten Prognosen unvereinbar waren, ist vieles ungeklärt geblieben. Sind solche Reformen erst einmal durchgeführt, werden sie erfahrungsgemäß ziemlich schnell von den zuvor zerstrittenen politischen Gremien und der Bevölkerung hingenommen – daher besteht meist wenig Anlass zu Evaluationen, wie sie z.B. seinerzeit nach der ersten Welle der Regionalreformen am Ende der siebziger Jahre durchgeführt wurden.<sup>29</sup>

Heute bestünde hinreichend Anlass, die Frage nach dem Ortsbezug von Verwaltung noch einmal grundsätzlich zu untersuchen: Ist der territoriale Bezug angesichts der ortsunabhängigen Verwaltungstechnik überhaupt noch erforderlich?<sup>30</sup> Welche Bedeutung hat die fachliche Organisation im Verhältnis zur territoria-

## **»Der verbreitete Formalismus und Schematismus der behördlichen Fragebögen und elektronischen Vordrucke wird gerade durch die Technisierung der Verwaltungsabläufe wieder belebt.«**

Erkenntnisse des Normenkontrollrats dargestellt und teilweise kontrovers diskutiert worden.<sup>27</sup>

Ein besonders heikles Thema der Effizienzforschung stellen die Kosten der Technisierung dar. Gemeinhin wird vermutet, dass durch die Einführung neuer Verfahren der Informations- und Kommunikationstechnik große Summen gespart werden können. Das gilt jedoch nur dann, wenn wirklich alle relevanten Kostenansätze berücksichtigt werden und ein Qualitätsvergleich der Produkte vor und nach der Rationalisierung zu einem positiven Ergebnis führt. So ist darauf zu achten, dass auch solche Kosten und Lasten bedacht werden, die den Bürgern entstehen, wenn sie auf andere Weise als bisher mit den Behörden kommunizieren müssen und ihre Anliegen u.U. nicht genau genug übermitteln können. Manche halten diesen Aspekt wohl für vernachlässigbar, aber der verbreitete Formalismus und Schematismus der behördlichen Fragebögen und elektronischen Vordrucke,

Gebieten unbekannt. Geradezu dramatische Folgen hat das Fehlen verlässlicher Erkenntnisse, wenn die Festsetzung von Sozialleistungen oder Steuern ansteht. Solange man nicht genau weiß, wie die Erhöhung oder Senkung einer bestimmten Steuer wirkt oder was es für die Lebenssituation der Betroffenen bedeutet, wenn eine Sozialleistung gekürzt oder ausgedehnt wird, ist es unsicher, ob die Intention des Gesetzgebers realisiert wird oder nicht. Modellrechnungen und Prognosen der wirtschaftswissenschaftlichen Institute haben vielfach nur eine sehr geringe „Halbwertzeit“. Auch die Vertreter des „steuerungswissenschaftlichen“ Ansatzes haben bisher kaum neue Erkenntnisse darüber erarbeitet, wie die „Steuerung“ tatsächlich in konkreten Bereichen vor sich geht, sondern meist nur von den Chancen und Möglichkeiten solcher Einsichten gesprochen.

Die Gerichte sind zunehmend dazu übergegangen, neue Gesetze am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu mes-

26 Jantz/Veit (2011), 130 ff.; Färber 2015, S. 87 ff.

27 Vgl. a. Schuppan 2015.

28 Vgl. nur: Landesregierung Schleswig-Holstein 2008 (mit Beiträgen u.a. von Joachim Jens Hesse und Helmut Seitz).

29 Thieme/Prillwitz, 1981.

30 Dazu u.a. Schimanke 2010; Bull 2008, S. 285 ff.; Bauer/Seckelmann 2014, 951 ff.

len? Eine wieder andere Perspektive öffnet sich durch die Frage nach Zentralität oder Dezentralität als Zielvorstellung. Noch umfassender stellt sich in zahllosen Zusammenhängen die Frage nach der richtigen „Einhegung“ der Technik, also ihrer angemessenen Einfügung in die durch die jeweiligen Aufgaben zu bestimmende Organisation.<sup>31</sup>

Der gegenwärtigen Generation von Verwaltungsleuten und der sie begleitenden Wissenschaft ist die Aufgabe gestellt, den Einsatz der Informationstechnik so zu gestalten, dass die Anteile der Technik

des Themenkreises „institutional choice“, also der Auswahl geeigneter Vollzugsorgane für Aufgaben der Verwaltung und ihrer Kooperationspartner.

### **Handlungs- und Entscheidungsprozesse und konkrete Abwägungen**

Die Entscheidungsprozesse der Verwaltung sind zwar überwiegend juristisch hinreichend strukturiert, bisher aber nur selten unter der Frage ihrer Eignung für bestimmte Zwecke und ihrer tatsächlichen Wirkungsweise untersucht. So sollte die verwaltungsrechtliche Typenlehre

fallbezogenes Tatsachenwissen wie das Erfahrungswissen eine Rolle spielen, das die Behörden durch ihre Befassung mit bestimmten Sozialbereichen im Laufe der Zeit gesammelt haben. Die Veränderungen, die hier infolge der Technisierung eingetreten sind und noch bevorstehen, werden meist nur in der individualrechtlichen Perspektive des Datenschutzes wahrgenommen; das ist aber nur eine von mehreren notwendigen Betrachtungsweisen. Überdies wird auch hier vielfach nur mit Alltagserfahrungen und Unterstellungen gearbeitet.<sup>35</sup> Die großen Chancen, die aus der entwickelten Technik für die Verwaltung entstanden sind, in konkrete, sicht- und spürbare Verbesserungen der Entscheidungen, Maßnahmen und „Produkte“ umzusetzen, bedeutet mühselige Kärrnerarbeit und bringt wenig Ruhm.

### **Personalwirtschaft**

Zum Recht des öffentlichen Dienstes sind ganze Bibliotheken geschrieben worden, zur Praxis der öffentlichen Personalwirtschaft sehr viel weniger – und das, was dazu publiziert worden ist, stammt weitgehend aus dem Arsenal der betriebswirtschaftlichen Lehren, die für die Privatwirtschaft erarbeitet worden sind. M.W. gibt es z.B. keine vergleichenden Untersuchungen zu den Wirkungen des Beamtenrechts und des Tarifrechts. Sie könnten den Ländern und Kommunen helfen, bei den Tarifverhandlungen die voraussichtlichen Auswirkungen geforderter Änderungen genauer zu erkennen, und auch die fordernden Gewerkschaften könnten von systematischen Untersuchungen dieser Art profitieren. Es gibt verdienstvolle Darstellungen der Wandlungsprozesse im öffentlichen Dienst der EU-Länder und über die Bewusstseinslage von (höheren) Beamten<sup>36</sup>, aber es ist bisher nicht systematisch erforscht worden, wie sich die rechtlichen Regelungen auf die tatsächlichen Verhältnisse auswirken, insbesondere ob und wie der „output“ der Verwaltung durch die

## **»Die Frage ist, ob der territoriale Bezug der Verwaltungsorganisation angesichts der ortsunabhängigen Verwaltungstechnik überhaupt noch erforderlich ist.«**

an den „Geschäftsprozessen“ (Arbeitsprozessen) der Verwaltung in das richtige Verhältnis zu den notwendigen menschlichen Handlungen und Entscheidungen gebracht werden. Hierzu hat sich Klaus Lenk bereits seit langem in einer ganzen Reihe von Veröffentlichungen geäußert;<sup>32</sup> er wird diese Überlegungen hier fortsetzen.<sup>33</sup> Ein positives Beispiel verwaltungswissenschaftlicher Bestandsaufnahme in kritischer Absicht bilden das vom Sachverständigenrat Umwelt herausgegebene Sondergutachten über die Umweltverwaltungen und die dazu geleisteten Vorarbeiten.<sup>34</sup>

Die Privatisierung von Verwaltungsaufgaben steht zwar nicht mehr im Vordergrund des Interesses, wird aber auch künftig in Teilbereichen diskutiert werden. Kunstregeln hierzu werden von spezialisierten Anwaltssozietäten und in praxisorientierten Handbüchern gepflegt und immer weiter verfeinert. Es bleibt aber Bedarf an wissenschaftlicher Durchdringung

um Überlegungen dazu ergänzt werden, welche Handlungsformen sich für welche Aufgaben eignen (Bsp.: einerseits Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II [„Hartz IV“], andererseits Subventionsvereinbarung im Wirtschaftsrecht). Oder: Unter welchen Bedingungen ist die einseitige Regelung durch Verwaltungsakt dem öffentlich-rechtlichen Vertrag vorzuziehen?

Die Entscheidungsprozesse der öffentlichen Verwaltung – früher als „Ablauforganisation“ behandelt – sind seit je entscheidend durch die Verarbeitung von Informationen geprägt, wobei sowohl

31 Zahlreiche Anregungen finden sich u.a. in: Brüggemeier u.a. 2006, sowie: Köhl u.a. 2014.

32 Grundlegend: Lenk 2004. S. a. Lenk 2012, 9 ff., sowie Köhl u.a. 2014, insbes. S. 175 ff.

33 Siehe den Beitrag von Lenk in diesem Heft.

34 Sachverständigenrat für Umweltfragen 2007; Bauer u.a. 2007.

35 Davor sind selbst die höchsten Gerichte nicht gefeit; das gilt sogar für wichtige Urteile des BVerfG in Sachen Datenschutz. Vgl. Bull 2014, 42 ff.

36 Besonders zu nennen sind die empirisch fundierten Vergleiche von Christoph Demmke und Koautoren: Bossaert u.a. 2001; Demmke 2005; Demmke 2008.

Normen beeinflusst wird. Ansätze etwa in der „Verwaltungskultur“-Forschung wären ausbaufähig.<sup>37</sup>

## Schlussbemerkung

Mit dem hier skizzierten Programmteil sind hohe Ansprüche verbunden – Ansprüche, die ich selbst nicht erfüllen kann. Meine Ausführungen sollen nicht in erster Linie als Kritik an „der Zunft“ oder einzelnen Mitstreitern verstanden werden, sondern als Ermutigung an die aktiven Kolleginnen und Kollegen, vor allem an die jüngere Generation von Verwaltungswissenschaftlern. Diese Generation hat besser als wir Älteren gelernt, mit anderen in Teams und Netzwerken zu kooperieren, statt nur in Einsamkeit „vor sich hin“ zu forschen. In diesem gemeinsamen Bemühen liegt die Chance des wissenschaftlichen Fortschritts.

## Literatur

- Baer, S. (2012): Verwaltungsaufgaben, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2. Aufl., München, § 11.
- Bauer, C./Seckelmann, M. (2014): Zentral, dezentral oder egal? Eine rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Analyse der Aufteilung der Regulierungsaufgaben zwischen Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden, in: DÖV, 951 ff.
- Bauer, M.W. u.a. (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin.
- Biegelbauer, P./Konrath, C./Speer, B. (2014): Die wissenschaftliche (Nicht-)Beschäftigung mit der Verwaltung und ihrem Verhältnis zur Politik in Österreich, in: ÖZP 43, S. 349–365.
- Böhret, C./Konzendorf, G. (2002): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden.
- Bogumil, J./Jann, W. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Aufl. Wiesbaden.
- Bossaert, D. et al. (2001): Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn, Maastricht (European Institute of Public Administration).
- Brüggemeier, M. (2006): Organisatorische Gestaltungspotentiale durch Electronic Government, Berlin.
- Brüggemeier, M./Röber, M. (2003): Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst – auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime?, in: Koch, R./Conrad, P. (Hrsg.), New Public Service, Wiesbaden, S. 123 ff.
- Bull, H.P. (1996/97): Aufgabenentwicklung und Aufgabekritik, in: König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, S. 343 ff.
- Bull, H.P. (2002): Wandel der Verwaltungsaufgaben, in: König, K. (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 77 ff.
- Bull, H.P. (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung, in: dms 1, S. 285 ff.
- Bull, H.P. (2012): Zur Krise der Verwaltungstheorie, in: VerwArch 103, S. 1 ff.
- Bull, H.P./Mehde, V. (2015): Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, Heidelberg, 9. Aufl.
- Demmke, C. (2008): Public Service Reforms in the EU Member States – Evidence and Perceptions, in: ZSE, 666 ff.
- Demmke, C. (2005): Sind Beamte anders, weil sie Beamte sind?, Maastricht.
- Färber, G. (2015): Die Rolle des Nationalen Normenkontrollrates bei der Verbesserung der Rechtsetzung, in: Montoro Chiner, M.J./Sommermann, K.-P. (Hrsg.), Gute Rechtsetzung – La Buena Legislación, Speyer, S. 87 ff
- Gesellschaft für Programmfororschung (Hrsg.) (2009): Better Regulation: Bessere Institutionen und Normen als Voraussetzung für erfolgreiche Regieren – Ein Werkstattbericht, Köln.
- Hoffmann-Riem, W. (1990): Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe, in: AÖR 115, S. 400 ff.
- Hoffmann-Riem, W. (2000): Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit, in: Kirchhof, P. et al. (Hrsg.), Staaten und Steuern – Festschrift für Klaus Vogel, Heidelberg, S. 47 ff.
- Köhler, S. et al. (2014): Stein-Hardenberg 2.0. Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government, Berlin.
- Jantz, B./Veit, S. (2011): Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 126 ff.
- Köhler, S. et al. (2014): Stein-Hardenberg 2.0. Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government.
- Konzendorf, G. (2011): Gesetzesfolgenabschätzung, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 135 ff.
- Kropp, S. (2014): Breit aufgestellt und doch verstreut. Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung und universitäre Ausbildung in Deutschland, in: ÖZP 43, S. 367–383.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2008): Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, Kiel.
- Lenk, K. (1985): Verwaltungspolitik als Aufgabenpolitik, in: DÖV, S. 85 ff.
- Lenk, K. (2004): Der Staat am Draht, Berlin.
- Lenk, K. (2012): Die Bedeutung von Prozessen und Prozessdenken für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung, in: Schliesky, U./Schulz, S.E. (Hrsg.), Die Erneuerung des arbeitenden Staates, Baden-Baden, S. 9 ff.
- Lenk, K. (2014): Welche Verwaltungswissenschaft braucht das Verwaltungsstudium?, in: Schneider-Lück, D./Kraatz, E. (Hrsg.), Kompetenzen für ein zeitgemäßes Public Management, Berlin, S. 24–40.
- Lenk, K./Prätorius, R. (Hrsg.) (1998): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit, Baden-Baden.
- Mehde, V. (2000): Ausübung von Staatsgewalt und Public Private Partnership, in: VerwArch 91, S. 540 ff.
- Mintzberg, H. (1996): Managing Government – Governing Management, in: Harvard Business Review 3/1996, S. 75–83 (80); dt.: Den Staat besser managen – nur wie?, in: Harvard Business Manager 4/1996, S. 9 ff.
- Piketty, T. (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert, München.
- Ropohl, G. (2012): Allgemeine Systemtheorie – Einführung in transdisziplinäres Denken, Berlin.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck – Herausforderungen, Strategien, Perspektiven, Berlin.
- Schmidt-Aßmann, E. (2004): Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsdee, 2. Aufl. Berlin/Heidelberg.
- Schriddé, H. (2011): Change Management, in: Blanke, B. et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 279ff.

<sup>37</sup> Vgl. etwa Schridde 2011.

Schuppan, T. (2015): Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln? Gutachten für den NKR.

Schimanke, D. (Hrsg.) (2010): Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten, Baden-Baden.

Snellen, I. (2006): Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen, Wiesbaden.

Schubert, K. (2010): Öffentliche Güter, in: Nohlen, D./Schultze, R.-O. (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, 4. Aufl., Bd. 2, München, S. 669.

Thieme, W. (1984): Verwaltungslehre, 4. Aufl., Köln u.a.

Thieme, W./Prillwitz, G. (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden (Reihe: Die kommunale Gebietsreform, mehrere Bände).

Voßkuhle, A. (2012): Neue Verwaltungrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, 2. Aufl., München.

Ziekow, J. (2015): Stand und Perspektiven der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland, in: Montoro Chiner, M.J./Sommermann, K.-P. (Hrsg.), Gute Rechtsetzung – La Buena Legislación, Speyer, S. 31 f.

# Probleme bei der Beschäftigung im öffentlichen Dienst



## Aktuelle Fragen der Beschäftigung im Öffentlichen Dienst

### 1. Würzburger Dienstrechtsstagung

Herausgegeben von Prof. Dr. Ralf Brinktrine, Prof. Dr. Christof Kerwer und Prof. Dr. Christoph Weber

2016, ca. 96 S., brosch., ca. 24,- €  
ISBN 978-3-8487-1364-6

(Schriften zum öffentlichen Dienstrechte, Bd. 2)

Erscheint ca. Januar 2016

[www.nomos-shop.de/22969](http://www.nomos-shop.de/22969)

Zu den aktuellen Problemen der Beschäftigung im öffentlichen Dienst gehört neben der Frage nach der Bedeutung des Allgemeinen Gleichheitssatzes das Thema der Loyalitätspflichten. Aufgrund der Parallelität dienstrechtlicher Fragestellungen wird die gängige Trennlinie zwischen Beamtenrecht und Arbeits- bzw. Zivilrecht überwunden.

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**