

Lösungsskizze zur Klausur im Fach "Verwaltungslehre" - WS 2004/05 (15.02.2005)

Hinweis: Bei dieser Skizze handelt es sich um eine Minimallösung, mit der die volle Punktezahl idR nicht erreichbar sein wird

A - Grundbegriffe

1. Unter "Einheit der Verwaltung" versteht man die Zusammenfassung möglichst vieler Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung bei einem Verwaltungsträger bzw. dessen Behörden. Beispiel: Zusammenfassung im Landratsamt oder im Fall des Landes im Regierungspräsidium.
2. Die "Einräumigkeit der Verwaltung" meint die Deckungsgleichheit möglichst vieler Zuständigkeitsbezirke von Verwaltungsbehörden.
3. Konzentration meint die Verlagerung von Aufgaben von unten nach oben - und zwar innerhalb eines Verwaltungsträgers; die Dekonzentration beschreibt den gegenteiligen Prozess - etwa die Verlagerung von Aufgaben aus den Ministerien auf die Regierungspräsidien. Zentralisierung meint die Hochkonzentration von Aufgaben von einem Verwaltungsträger auf andere, etwa von den Landkreisen auf Landesbehörden; Dezentralisierung ist der gegenteilige Prozess - etwa die Verlagerung von Aufgaben vom Land auf die Landkreise im Zuge einer Funktionalreform.
4. Mit der Mitzeichnung wird entweder bei internen Verwaltungsvorgängen oder bei der Vorbereitung von Entscheidungen die Kenntnisnahme durch die beteiligten Organisationseinheiten dokumentiert, die auch eine (Teil-)Übernahme der Verantwortung für die Inhalte umfasst. Die Mitzeichnung geschieht häufig in Form von Mitzeichnungsleisten oder durch bloßes Anbringen der Paraphen neben die entsprechenden Verfügungen.
5. Verfügungen sind Anweisungen im Geschäftsgang der Behörden, z.B. zdA (zu den Akten), z.K. (zur Kenntnis), Wv. (Wiedervorlage).

B - Klassiker der Verwaltungslehre

1. Zu den Klassikern der Verwaltungslehre gehören z.B. Max Weber, Lorenz von Stein, Werner Thieme
2. Max Weber umreißt in seinem Hauptwerk "Wirtschaft und Gesellschaft" die Grundlagen bürokratischer Herrschaft, analysiert die verschiedenen Varianten von Macht und legt damit den Grundstein für die Bürokratietheorie.
3. Thomas Ellwein - Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Fritz Scharpf (Politikverflechtung), Joachim Jens Hesse (Fortführung des "Regierungssystems" von Ellwein), Klaus König (Regierungslehre)

C - Öffentlicher Dienst

1. Der Berufseinstieg in den öffentlichen Dienst ist sehr stark durch die verschiedenen Ausbildungswege und die entsprechenden Laufbahnen geprägt. Während für einen Einstieg in den gehobenen Dienst ein Fachhochschulabschluss erforderlich ist, setzt ein Einstieg im höheren Dienst idR einen Universitätsabschluss oder einen Aufstieg vom gehobenen Dienst in den höheren Dienst voraus. Man unterscheidet zwischen den Laufbahnen der allgemeinen Verwaltung und den besonderen Fachrichtungen. Während also ein Einstieg in die allgemeine Verwaltung ein Studium an einer Verwaltungsfachschule (in Sachsen-Anhalt: Hochschule Harz) und eine Laufbahnprüfung voraussetzt (im höheren Dienst Zweite Staatsprüfung etwa als Jurist und Vorbereitungsdienst), gibt es etwa für Ingenieure, Lehrer usw. besondere Wege.

Dem gehobenen Dienst vergleichbare Angestellte erhalten ihre Ausbildung auch in Form von sog. "A 2 - Lehrgängen", etwa an den Studieninstituten.

2. Der Status als Beamter ist eine Besonderheit des öffentlichen Dienstes. Er beinhaltet verschiedene Privilegien (etwa die lebenslängliche Anstellung), aber auch eine ganze Reihe von Verpflichtungen und Einschränkungen (fehlendes Streikrecht, volle Hingabe usw.). In den Kernbereichen der Verwaltung (hoheitliche Verwaltung) wird der Beamtenstatus auch künftig unverzichtbar sein. Im Angestelltenbereich wird ähnlich wie in der Privatwirtschaft ein kündbarer privatrechtlicher Arbeitsvertrag für einen bestimmten Arbeitsplatz geschlossen, während Beamte für eine bestimmte Laufbahn eingestellt werden. Es findet eine tarifvertragliche Regelung im BAT statt.
3. Die Besoldung von Beamten bzw. die Vergütung von Angestellten ist sehr starr und erlaubt keine flexible Berücksichtigung des Leistungsprinzips. Teilweise beruht die Besoldung auf dem Senioritätsprinzip, richtet sich also vor allem nach dem Alter und nach dem Familienstand und ist damit einer einzelvertraglichen Regelung kaum zugänglich. Ein Aufstieg von einer Laufbahn in die nächsthöhere ist nur unter besonderen Umständen möglich und kommt in der Praxis relativ selten vor.
4. In der Vergangenheit hat es verschiedene Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstrechts gegeben. In den vergangenen Jahren wurde vor allem versucht, Elemente des Leistungsprinzips in den Vordergrund zu rücken, etwa in Form von Leistungszulagen. Während das Leistungsprinzip ein elementarer Bestandteil des Beamtenrechts ist, kennt der BAT den Begriff der Leistung nicht. Hauptproblem ist immer die Messung der Leistung. Um den öffentlichen Dienst für leistungsstarke junge Menschen attraktiver zu machen, wurden Veränderungen in der Systematik der Dienstalterstufen vorgenommen, so dass der Einkommensanstieg in jungen Jahren deutlicher ausfallen kann als in der Vergangenheit, während sich die Zuwächse bei den älteren Jahrgängen abschwächen. Zu nennen ist schließlich auch die Reform der Professorenbesoldung. Weitere Ansätze zur Reform des öffentlichen Dienstes umfassen Versuche, die Ausbildung für den Verwaltungsdienst zu reformieren (Hochschule Harz). Im Angestelltenbereich schließlich ist der BAT einer ständigen Diskussion unterworfen. Auch hier wird die mangelnde Flexibilität und die fehlende Ausrichtung am Leistungsprinzip beklagt.

D - Verwaltungsmodernisierung / Verwaltungsreform

1. Die Behauptung einer Nicht-Reformierbarkeit des öffentlichen Dienstes kommt einer Resignation gleich und ist daher abzulehnen, auch wenn die Wirkungen von Reformen bzw. Modernisierungsmaßnahmen nicht immer zufriedenstellend sind. Nicht-Reformierbarkeit würde in der Konsequenz bedeuten, auf Schwachpunkte überhaupt nicht zu reagieren und Verbesserungen erst gar nicht ins Auge zu fassen. Wie das Beispiel des New Public Management zeigt, sind Verbesserungen in Teilbereichen immer möglich, auch wenn die Einführung von Gesamtkonzepten häufig scheitern - statt des Neuen Steuerungsmodells wurde etwa häufig "nur" die Kostenrechnung eingeführt.
2. Die öffentliche Verwaltung unterliegt sehr viel intensiver und detaillierter als private Unternehmen gesetzlichen Bindungen und öffentlichen Verantwortlichkeiten. Die öffentliche Verwaltung ist dabei als Exekutive nur ein Teil der Staatsgewalt, die im Gegensatz zu privaten Organisationen zudem dem Gemeinwohl unterliegt. (Weitere Ausführungen erforderlich).
3. Klassische Reformen umfassen vor allem das Gebiet, das Personal und die Aufgabe (Funktionalreform) während unter dem Schlagwort der Neuen Steuerung vor allem die betriebswirtschaftliche Modernisierung (Controlling) verstanden wird. (Weitere Ausführungen erforderlich).

4. Für eine Maßstabsvergrößerung spricht vor allem die Möglichkeit, bei den größeren Einheiten Mischarbeitsarbeitsplätze abzubauen. Häufig entsprechen die tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten von ihrer Wertigkeit her betrachtet nicht der Vergütung. Größere Einheiten lassen in diesem Zusammenhang auch eine stärkere Spezialisierung zu. Für eine Maßstabsvergrößerung der Kreise und Gemeinden speziell in Sachsen-Anhalt sprechen auch die Vergleichszahlen aus den übrigen Bundesländern, die den Schluss nahe legen, dass die optimale Betriebsgröße über den derzeit in Sachsen-Anhalt vorgefundenen Werten liegt. Und schließlich setzt eine weitere Übertragung von Aufgaben vom Land auf die Kommunen eine entsprechende Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene voraus. Der Bürger hat unabhängig von der Größe seines Wohnortes einen Anspruch auf das gleiche Niveau an Verwaltungsdienstleistungen wie in anderen Landesteilen auch. Eine Maßstabsvergrößerung auf der Kreisebene wäre die Vorbedingung für eine Auflösung der mittleren Verwaltungsebene (Regierungspräsidium). Gegen eine Maßstabsvergrößerung können vor allem Argumente der Bürgernähe ins Feld geführt werden. Hinzu kommt, dass eine Maßstabsvergrößerung zumindest in den ersten Jahren nach einer Reform nicht zwangsläufig zu einer Kosteneinsparung führen muss.
5. Funktionalreform bedeutet vor allem die Übertragung von Aufgaben auf andere Verwaltungseinheiten mit dem Ziel einer Effizienz- oder Effektivitätssteigerung. Eine solche Aufgabenübertragung kann innerhalb eines Verwaltungsträgers (z.B. vom Ministerium auf die Regierungspräsidium) oder aber zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern (vom Land auf die Kommunen) erfolgen. In der Vergangenheit ist man in der Wissenschaft davon ausgegangen, dass die Funktionalreform der Gebietsreform zu folgen hat. In der Praxis verliefen beide Reformarten hingegen weitgehend parallel. Im einen Fall weiß man nicht, wie groß die Gläser sein sollen, in denen man den Wein gießen soll, im anderen Fall weiß man nicht, ob die vorhandene Menge an Wein ausreichend ist, um den Durst der Gäste zu stillen ... Wird die Gebietsreform zuerst durchgeführt, kann die Funktionalreform unter Beachtung der Leistungsfähigkeit der neuen Einheiten durchgeführt werden. Für die Neuverteilung der Aufgaben sind die Parameter des Neuzuschnitts bekannt. Ist hingegen zuerst klar, welche Aufgaben übertragen werden sollen, können sich die neuen Gebietseinheiten unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen konstituieren.

E - Verwaltungsaufbau/Verwaltungsorganisation

1. und 2.) Hinzuweisen ist zunächst auf den föderalistischen Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland. Dies bedeutet, dass in den grundgesetzlich getrennten Zuständigkeitsbereichen der Bund und die Länder über einen eigenen Verwaltungsaufbau verfügen, in vielen Fällen aber auch eine Auftragsverwaltung erfolgt, die mit der Aufgabenübertragung von den Ländern auf die Kommunen vergleichbar ist. Während die Länder über eine originäre Staatsqualität verfügen, gelten die Kreise und Kommunen als Bestandteil der Länder. Sowohl im Bund als auch in den Ländern kann man die verschiedenen Verwaltungsebenen unterscheiden: Ministerialverwaltung (Oberste Bundes- bzw. Landesbehörden) - Mittelinstanz (z.B. OFD, RP) - untere Bundes- bzw. Landesbehörden. Daneben gibt es sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eine ganze Reihe von oberen Bundes- bzw. Landesbehörden, meist mit bundesweiter bzw. landesweiter Zuständigkeit (z.B. Umweltbundesamt, Statistisches Landesamt). Kennzeichnend sind insgesamt die so gebildeten Fachbehördenstränge, die die hierarchisch gegliederte allgemeine Verwaltung ergänzt. Dabei ist die Situation in den Stadtstaaten von der in anderen Ländern unterschiedlich, da sie zugleich Bundesland und Kommune sind. Einige Länder verzichten auf die mittlere Instanz der allgemeinen

Verwaltung. Personell betrachtet stellt die Kommunalverwaltung das meiste Personal, gefolgt von den Ländern und schließlich dem Bund.

3. Föderalistisch organisierte Systeme wie das in der Bundesrepublik sind in Europa recht selten. Die meisten Staaten sind als Zentralstaaten organisiert (z.B. Frankreich, Italien usw.). Eine Besonderheit ist auch das im internationalen Vergleich weitgehende Selbstverwaltungsrecht der kommunalen Ebene. Geprägt ist die deutsche Verwaltung vor allem durch das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, dass in dieser Strenge sonst wohl nirgendwo auf der Welt den Verwaltungsaufbau und das Verwaltungsgeschehen bestimmt. Historisch gewachsen und nur von Wenigen in seinem Kern angetastet stellt das Rechtsstaatsprinzip für die Reform der Verwaltung eine der größten Herausforderungen dar - gilt es doch die Konflikträchtigkeit im Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftlichkeit zu überwinden.

4. Handeln in privater Rechtsform (AG, GmbH), in öffentlich-rechtlicher Form (kommunaler Eigenbetrieb, staatlicher Bundes- bzw. Landesbetrieb), kommunaler Eigenbetrieb als Rechtsformen im engeren Sinn.