

Verwaltungslehre

Dr. Manfred Miller, FB Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz

Aufgaben

A. Grundbegriffe

1. Was versteht man unter der »Einheit der Verwaltung«?
2. Was versteht man unter der »Einräumigkeit der Verwaltung«?
3. Was versteht man unter dem »Territorialprinzip«, was unter dem »Realprinzip«?
4. Was versteht man unter (De-)Konzentration bzw. (De-)Zentralisation?
5. Welche (öffentlich-rechtlichen) Rechtsformen und Träger öffentlicher Verwaltung kennen Sie?

B. Verwaltungsmodernisierung

1. Was versteht man unter dem »Neuen Steuerungsmodell«, welche Kernelemente beinhaltet es?
2. Welche Unterschiede weist das »Neue Steuerungsmodell« zur »klassischen« Verwaltungsreform auf?

3. Welche Inhalte des »Neuen Steuerungsmodells« sind Ihrer Auffassung nach problematisch?
4. Wie beurteilen Sie die Erfolgchancen für einen flächendeckenden Einsatz des Neuen Steuerungsmodells in den alten und neuen Bundesländern?
5. Welche Gründe sprechen nach Ihrer Auffassung für eine Modernisierung der öffentlichen Verwaltung?

C. Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung

1. Stellen Sie die Unterschiede zwischen Max Webers Bürokratietheorie und den Ansätzen der modernen Unternehmensführung dar!
2. Welchen besonderen Einschränkungen unterliegt das ökonomische Prinzip in der öffentlichen Verwaltung?
3. Folgt die Organisationsgliederung im Kernbereich der öffentlichen Verwaltung eher der Divisionalorganisation oder der Funktionalorganisation? Begründen Sie ihre Entscheidung!

4. Erläutern Sie einige der wesentlichen Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung im Personalbereich!
5. Benennen Sie mindestens fünf wesentliche Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung, die unter C. bislang noch nicht angesprochen wurden!

D. Verwaltungsaufbau

1. Angenommen, Sie sind Pressesprecherin des Regierungspräsidiums Magdeburg und haben die Aufgabe, einer aus asiatischen Journalistinnen bestehenden Besuchergruppe den Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sowie des Landes Sachsen-Anhalt zu erklären. Entwerfen Sie eine Skizze Ihres Vortrags.
2. Was antworten Sie auf die Frage eines japanischen Journalisten aus dieser Gruppe, was denn die öffentliche Verwaltung in Deutschland von der in anderen Ländern unterscheidet?

Lösungshinweise

Zu 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. Folgt die Behördengliederung dem »Territorialprinzip«, so richtet sich die Grundzuständigkeit nach dem Gebiet (Landratsamt oder Regierungspräsidium). Ist die Grundzuständigkeit nach »Realien« gegliedert, so steht bei der Grundzuständigkeit die Aufgabe an erster Stelle, vgl. Katasteramt, Statistisches Landesamt.
4. 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.
5. An öffentlichen Rechtsformen sind zu nennen: Eigen- und Regiebetriebe (Kommunen), LHO-Betriebe (Land), daneben Anstalten, Körperschaften und Stiftungen.

Zu B. Verwaltungsmodernisierung

1. Kernelemente

International (von Finnland bis Neuseeland) diskutiertes und verwendetes Konzept, dessen deutsche Variante zunächst für die Kommunalverwaltung unter maßgeblicher Beteiligung der KGSt entwickelt wurde, inzwischen aber für alle Verwaltungsbereiche (also auch die Bundesverwaltung) als Reformmodell akzeptiert ist. Begriffe und Elemente werden z. T. unterschiedlich verwendet. Das Konzept des »aktivierenden Staates« kann sowohl als übergeordnetes Konzept wie als Teil des NSM gesehen werden.

Umfassendes Modell zur Steigerung von Effektivität, Bürgerorientierung und Effizienz/Wirtschaftlichkeit u. a. durch Dere-

gulierung, Dezentralisierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Kontraktmanagement und durch die Führung der Verwaltungsbereiche als Konzern.

Grundprinzipien des NSM

Steuern statt Rudern:

Leistungen sind zu gewährleisten und zu kontrollieren, nicht alles ist selbst zu machen.

Resultate statt Regeln:

Orientierung an Ergebnissen und Kosten statt Fixierung auf Verfahren und Regeln.

Eigenverantwortlichkeit statt Hierarchie:

klare Zuweisung und ungeteilte Verantwortung für die Ressourcen.

Wettbewerb statt Monopol:

Ermittlung von Kosten und Qualitäten öffentlicher Leistungen im Vergleich zu anderen Anbietern.

Motivation statt Alimentation:

Neubestimmung der »Ressource Personal«, die weit über eine Änderung des Dienstrechts hinausgeht.

Kernelemente:

- Klare Verantwortungsteilung zwischen Politik und Verwaltung
- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff
- Dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich
- Zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen
- Instrumente zur Steuerung von der Leistungsseite her (Outputsteuerung)
- Wettbewerb

War die bisherige Steuerung eher an dem so genannten »Input«, den Stellen und Sachmitteln, orientiert, vollzieht sich die angestrebte Steuerung über die Vorgabe bzw. Vereinbarung strategischer Ziele und deren regelmäßige Überprüfung am »Output« oder – besser noch – am so genannten »Outcome«, also der (Aus-)Wirkung eines Vorgangs, dem Grad der Erreichung des angestrebten Ziels.

2. Unterschiede

War die bisherige Steuerung eher an dem so genannten »Input«, den Stellen und Sachmitteln, orientiert, vollzieht sich die angestrebte Steuerung über die Vorgabe bzw. Vereinbarung strategischer Ziele und deren regelmäßige Überprüfung am »Output« oder – besser noch – am so genannten »Outcome«, also der (Aus-)Wirkung eines Vorgangs, dem Grad der Erreichung des angestrebten Ziels.

3. Inhalte des Neuen Steuerungsmodells

Eine solche neue Form der Steuerung auf der Grundlage eines »Kontraktmanagements« setzt u. a. die Delegation von Aufgaben an die hierfür kompetenten Stellen und klare Verantwortlichkeiten voraus. Der für die Erreichung der Sachziele Verantwortliche muss über das zur Aufgabenerledigung erforderliche Budget verfügen und dessen Einsatz und Aufteilung selbstständig steuern können. Budgetierung und dezentrale Ressourcenverantwortung, aber auch die Berichtspflicht sind daher wesentliche Elemente des NSM. Die Vorteile einer Zusammenführung von Fach-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung liegen nicht nur in der Möglichkeit einer verstärkten Kundenorientierung und der Optimierung von Verwaltungsabläufen und -prozessen. Vielmehr beinhaltet dieses Prinzip – richtig und konsequent angewandt – die Chance des Abbaus überflüssiger

Entwicklung der Verwaltungsreform

| Was soll erreicht werden? | Was muss dafür getan werden? Instrumente des Neuen Steuerungsmodells | | |
|---|---|---|---|
| Transparenz schaffen | Kosten/Ressourcenverbrauch | | + Strategisches Management Ergebnisse/Wirkungen im Mittelpunkt ganzheitlich-stimmige Strategie Analyse & Intuition Von der Binnenmodernisierung zur - Verbesserung der pol. Steuerung - Bürgermitgestaltung |
| Entscheidungen unterstützen | Controlling/Berichtswesen | Produkte Haushaltsbuch | |
| Ressourceneinsatz optimieren | Inputbudgetierung | Outputbudgetierung | |
| Flexibilität und Eigenverantwortung stärken | Dezentrale Ressourcenverantwortung | Kontraktmanagement | |
| Prozesse & Strukturen optimieren | Qualitätsmanagement | Geschäftsprozessoptimierung IT-Einsatz | |
| Dienstleistungskultur entwickeln | Leitbild | Personalentwicklung | |

Hierarchien (im Sinne eines auf formalen Zuständigkeiten beruhenden »Dienstwegs«) und damit, über die Verbesserung der Organisationsstruktur, langfristig die Erhöhung der Personalmotivation.

Die mit dem NSM verbundenen Reformmodelle stellen hier eine neue Ära einer »kundenorientierten« Verwaltung in Aussicht. Die politikwissenschaftlichen Prognosen sind nicht so optimistisch. Der aktuelle Reformprozess stellt ein Experiment mit offenem Ausgang dar. Bei negativem Verlauf könnte der Reformprozess dazu führen, dass die ohnehin bestehende Macht der Verwaltung gegenüber Bürgerinnen, Bürgern und Gemeindevertretungen gerade auch auf der kommunalen Ebene deutlich erhöht wird. Verstärkte Autonomie der Verwaltung gegenüber der kommunalen Politik und verstärkte Distanz gegenüber den Bürgern wären eine mögliche Perspektive. Das dem privatwirtschaftlichen Managementbereich entlehnte NSM ist für diese Fragestellungen kaum sensibilisiert. Abstrakte Floskeln wie die von der »kundenorientierten Verwaltung« tragen häufig eher zur Vernebelung der realen Probleme bei.

Mit dem NSM sind aber auch Chancen für eine positive Perspektive verbunden. Dezentrale kommunale Einrichtungen und mehr Transparenz der Verwaltungsprozesse im Zuge der Umsetzung des NSM entsprechen nicht nur allgemein dem Demokratiegebot, sie können auch erweiterte Möglichkeiten für eine aktive Bürgerteilnahme eröffnen. Dazu müssen die vielfältigen Möglichkeiten und Ansätze einer aktiven Bürgerteilnahme gegenüber der kommunalen Verwaltung weiter erprobt und ausgebaut werden. Ansätze dazu gab es bereits lange vor dem NSM. Die weit verbreitete Behauptung, erst das NSM greife die Probleme der Verwaltung auf, entspringt mehr einem selbstbewussten Marketing als der Realität. Das NSM bringt wichtige Aspekte in die Reformdebatte ein. Derzeit fehlt aber häufig eine Verbindung des NSM mit den älteren Reformkonzepten einer demokratischen Bürgerbeteiligung. In dieser Verbindung besteht die noch ungelöste Reformaufgabe. Erst mit einer Öffnung

der Verwaltung für eine verstärkte Bürgerteilnahme und -kontrolle entwickelt sich die mit dem NSM verbundene Verwaltungsreform in ein Modell demokratischer Bürgerbeteiligung. Andernfalls könnte der mit dem NSM verbundene Reformprozess in einer lediglich »modernisierten« Form bürokratischer Verwaltung von Bürgern (sowie Bediensteten) enden.

4. Erfolgchancen des Neuen Steuerungsmodells

Der Begriff »Neues Steuerungsmodell« ist wohl am ehesten aus dem kommunalen Bereich bekannt, wo es sich als wirksames Instrument der Organisationsentwicklung erwiesen hat. Das Neue Steuerungsmodell zielt dort zunächst, um den gestiegenen Erwartungen und Ansprüchen der Bürger an die Dienstleistung der Kommunen gerecht zu werden, auf eine Verbesserung der Kundenfreundlichkeit von Verwaltungseinrichtungen und die Erhöhung der Transparenz von Entscheidungs- und Verwaltungsabläufen. Gleichzeitig sind aber auch die Kommunen von der stetigen Verknappung der Finanzmittel betroffen und werden zunehmend mit der Frage nach der »richtigen« Mittelverwendung konfrontiert. Deshalb ist die Steigerung der Effektivität und Effizienz von Verwaltungshandeln ein weiteres Ziel des Neuen Steuerungsmodells.

Die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells beabsichtigte Dezentralisierung der Verantwortung wird in der Praxis langfristig große Handlungs- und Verantwortungsräume schaffen. Die Erfahrung zeigt aber, dass der Abbau von Hierarchie, von traditionellen Steuerungsmechanismen und detaillierten Vorgaben zunächst auch als »Koordinationsvakuum« wahrgenommen wird. Dieses Vakuum kann durch ein »Leitbild«, im Sinne von gemeinsam formulierten Ziel- und Wertvorstellungen und einem als verbindlich anerkannten Handlungsrahmen am ehesten aufgefüllt werden. Dadurch wird wieder eine angemessene Handlungssicherheit vermittelt. Dies setzt natürlich voraus, dass die betreffenden Personen und Organisationen bereit sind, sich für einen solchen Prozess der Neuorientierung und der geglei-

| Bürokratiemodell | New Public Management |
|--|---|
| Angebotsorientierung mit Zwangsnachfrage | Nachfrageorientierung und Entwicklung eines »Produkt-Markt-Konzeptes« |
| ausgeprägte Hierarchisierung | Kontraktmanagement verselbstständigter Organisationseinheiten |
| Organisation nach Funktionen | Organisation nach Geschäftsprozessen |
| normgeleitete Standardproduktion | kundenorientierte Spezialisierung |
| kameralistische Prinzipien | kaufmännische Prinzipien |
| Konditionalsteuerung | Ergebnissteuerung |
| Gleichheit | Wirksamkeit |
| Papierbindung und Aktenmäßigkeit | Informations- und Kommunikationstechnologie |
| Kommunikation in festgelegten Kanälen | vernetzte Systemarchitekturen |
| Alimentationsprinzip | leistungsorientiertes Entgelt |

dernten Verantwortungserfüllung zu öffnen und nach Möglichkeit mit Leben zu füllen.

Einem Leitbild kommt also gerade in Veränderungsprozessen eine wichtige Steuerungs- und Orientierungsfunktion zu. Es trägt – vorausgesetzt, es wurde in einem partizipativen Prozess entwickelt und nicht von oben »verordnet« – zur Identitäts- und Profilbildung nach innen und außen bei. Das Leitbild, die aus dem Leitbild abgeleitete Strategien, Zielvereinbarungen, Controlling und Berichtswesen bilden somit einen Steuerungskreislauf. Darüber hinaus benötigt der gesamte Reformprozess ein zuverlässiges »Koordinatensystem«. Ob Kosten-Leistungs-Rechnung oder neues Mittelverteilungsmodell – es handelt sich nur um Instrumente, die das strategische Fundament, die Prioritätensetzung und die Einzelentscheidung nicht ersetzen können und sollen. Nur auf der Basis eines Leitbildes als einem verbindlichen Rahmen von Zielen und Werten können diese Instrumente und Modelle letztlich wirksam werden.

5. Modernisierungsgründe

- **Motivationslücke:** Es fehlt der Anreiz, Organisation der Aufgabenerfüllung zu optimieren, um Ressourcen möglichst wirtschaftlich einzusetzen, über Prioritäten nachzudenken und auf die veränderte Situation mit Aufgaben- und Ressourcenumschichtung zu reagieren.
Die Fachbereichsleitung ist an Ressourcenverteilung oft gar nicht interessiert, weil ihre eigene Karriere von steigenden Mitarbeiterzahlen und wachsendem Etat abhängig ist.
- **Managementlücke:** Außerdem ist die Fachbereichsleitung in den meisten Fällen auch gar nicht zu solcher Ressourcenverteilung befugt. Dafür ist die zentrale Instanz (Personalamt, Hauptamt, Kämmerei u.a.) zuständig, und es bedarf einer Zustimmung vom Personal und den politischen Instanzen. Planstellen können nicht ohne weiteres verlagert werden. Geldmittel sind zweckgebunden, Einsparungen haben keinen Sinn, da sie nicht als Guthaben erhalten bleiben, sondern oft gänzlich aus dem Etat gestrichen werden.
- **Strategielücke:** Es dominiert ein kurzfristiger Politiktyp, der vor Wahlterminen immer nur Einzelmaßnahmen aneinanderreihet, anstatt ein flexibleres Modell zu entwerfen.
- **Attraktivitätslücke:** Mitarbeitern mit qualifizierten Ausbildungen wird keine interessante, selbstständige Tätigkeit mit Gestaltungsmöglichkeiten in Aussicht gestellt.
- **Legitimationslücke:** Es fehlt eine öffentliche Rechenschaftsablegung über Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität der kommunalen Dienstleistung.

Zu C. Unterschiede zwischen öffentlicher und privater Verwaltung

1. Bürokratietheorie und moderne Unternehmensführung

Nach *Max Webers* Herrschaftssoziologie ist die leistungsfähigste Herrschaftsform für den Staat und die Privatwirtschaft (!), die 1. durch feste Verteilung amtlicher Pflichten, 2. durch fest verteilte Befehlsgewalt und Zwangsmittel, 3. durch Anstellung von Personen mit einer generell geregelten Qualifikation gekennzeichnet und in der Moderne voll zur Entfaltung gekommen ist. Umgangssprachlich oft als negative Kennzeichnung (nur) der öffentlichen Verwaltung als starre, unwirtschaftliche und kundenunfreundliche Organisation verwendet.

2. Ökonomisches Prinzip

2.1 Das ökonomische Prinzip – Maximumprinzip

Das ökonomische Handeln ist dadurch bestimmt, dass mit einem gegebenen Input ein maximaler Output erzielt wird.

Der Aufwand (der Mitteleinsatz bzw. der Input) wird als fest vorgegeben angenommen und der Ertrag (das Ergebnis bzw. der Output) zu maximieren versucht.

2.2 Das ökonomische Prinzip – Minimumprinzip

Das ökonomische Handeln ist dadurch bestimmt, dass ein vorgegebener Output mit einem minimalen Input erzielt wird.

Der Ertrag (Ergebnis, Output) ist fest vorgegeben, der mit einem minimalen Aufwand (Mitteleinsatz oder Input) erreicht werden soll.

2.3 Das ökonomische Prinzip – Generelles Extremumprinzip

Das ökonomische Handeln ist dadurch bestimmt, dass der Input (die einzusetzenden Mittel) und der Output (die sich ergebenden Erträge) so aufeinander abgestimmt werden, dass der durch sie definierte ökonomische Prozess optimiert wird. Dabei ist das Optimalitätskriterium problemindividuell zu definieren.

Die beiden klassischen Formulierungen des ökonomischen Prinzips (Minimum- und Maximumprinzip) treffen jedoch nur auf relativ einfache Sachverhalte zu. Im Allgemeinen sind weder Input noch Output vorgegeben, sondern beide variabel. Daher muss das ökonomische Prinzip in einer allgemeineren Weise formuliert werden, die als generelles Extremumprinzip bezeichnet wird. Ihr Geltungsbereich schließt das Maximumprinzip und das Minimumprinzip ein.

In der betriebswirtschaftlichen Literatur relativ unstrittige Merkmale von Betrieben sind, dass dort

- a) zur Herstellung und Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen Produktionsfaktoren kombiniert werden und
- b) die Produktion bzw. Bereitstellung nicht zur Deckung des Eigenbedarfs dient.

Ferner sind Betriebe nach *Gutenberg* (1983)

- c) durch das sog. »Prinzip der Wirtschaftlichkeit« (ökonomisches Prinzip) und
- d) durch das »Prinzip des finanziellen Gleichgewichts« (Liquidität) gekennzeichnet.

»Unternehmungen« weisen nach *Kosiol* (1972, S. 22 ff.) zusätzlich die Eigenschaften

- e) der Autonomie bzw. der wirtschaftlichen Selbstständigkeit (d.h. finanzielle Eigenständigkeit und unternehmerische Entscheidungsfreiheit),
- f) die Leistungsabgabe über den Markt sowie
- g) die Übernahme eines Marktrisikos auf.

Folgt man *Kosiol*, der ... z.B. im Gegensatz zu *Gutenberg* (1983) ... die Charakteristika »Privateigentum« und das »erwerbswirtschaftliche Prinzip« (Gewinnstreben) nicht bestimmend für das Wesen einer Unternehmung hält, können auch öffentliche und nicht gewinnorientierte Wirtschaftseinheiten (»Nonprofit-Organisationen«) Unternehmungen darstellen.

Hinzuweisen ist ferner auf die unterschiedlichen Rahmenbedingungen:

- Kollektivgüter (öffentliche Güter)
- (Technologische) externe Effekte
- Wettbewerbsversagen, insbesondere natürliche Monopole
- Unvollständige bzw. asymmetrische Informationen (»Informationsmängel«) und
- Anpassungsmängel

Ferner werden z. B. »verdeckte Präferenzen« (»Nichtrationallität«) genannt. In diesem Kontext spricht man von (de)meritorischen Gütern.

Unvollständige Informationen implizieren aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik »Verhaltensunsicherheit«, Verhaltensunsicherheit kann wiederum zu »Qualitätsunsicherheit« (adverser Auslese), »moralischem Risiko« und »Holdup« führen. Marktversagen rechtfertigt möglicherweise staatliche Eingriffe in die Marktwirtschaft. In Abhängigkeit von der Art des Marktversagens sind verschiedene Formen staatlicher Interventionen denkbar wie

- die staatliche Übernahme bestimmter Unternehmen und Branchen,
- die »Regulierung« privater Unternehmen,

- die (effiziente) Zuweisung von Verfügungsrechten,
- die Setzung von Anreizen (z.B. in Form von Steuern und Subventionen),
- gesetzliche Vorschriften (Ver- und Gebote, Auflagen).

Bei staatlichen Eingriffen aller Art stellt sich immer die Frage, ob sie Marktversagen tatsächlich heilen bzw. mildern oder ob nicht durch sog. »Staatsversagen« noch größere »Schäden« angerichtet werden (vgl. dazu die Neue Politische Ökonomie/Public Choice). Zudem entwickeln sich z.T. auch ohne staatliche Interventionen Instrumente zur Begegnung von Marktunvollkommenheit, beispielsweise »Screening« und »Signaling« bei Qualitätsunsicherheit.

3. Divisional- und Funktionalorganisation

Divisionalorganisation meint die Gliederung einer Unternehmung nach Produkt- oder Dienstleistungsarten (»Sparten«), also nach »Objekten, vor allem wegen der Erleichterung der Koordination aller Funktionen (Beschaffung, Produktion, Absatz, Finanzierung) und Verrichtungen, die für den Erfolg des Produktes am Markt erbracht werden müssen. Die funktionale Organisation meint dagegen die Gliederung der Institution nach den betrieblichen (Grund-)Funktionen Beschaffung, Produktion, Absatz, Finanzierung.

Im öffentlichen Bereich ist die funktionale Organisation so gut wie unbekannt. Dies liegt zum einen daran, dass es vergleichbare Funktionen in einer Behörde nicht gibt. Zum anderen begünstigt der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts eine divisionale Struktur. Die durch Vorschriften vorgegebenen Aufgaben werden quasi organisatorisch abgebildet.

4. Unterschiede im Personalbereich

Unterschiede zwischen öffentlichen Dienstgebern und privaten Arbeitgebern werden besonders in ihrem personalwirtschaftlichen Verhalten deutlich.

Öffentliches Handeln ist geprägt durch:

- Beschäftigung zur Bereitstellung öffentlicher Güter
- Handeln unterliegt besonderem Dienstrecht
- Finanzierung der Personalkosten aus Zwangsabgaben
- Hohes Maß an Arbeitsplatzsicherheit
- Erreichung gesamtwirtschaftlicher arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Ziele
- Neigung zu übermäßiger Personalexpansion und Personalkostensteigerung

5. Wesentliche Unterschiede

(Siehe hierzu Übersicht unten)

Zu D. Verwaltungsaufbau

1. 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 ergänzen. 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.
2. 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, das 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 Konfliktrichtigkeit im Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaftlichkeit zu überwinden.

| Merkmal | Privates Unternehmen | Öffentliche Verwaltung |
|--|--|--|
| Prägung | kaufmännisch/technisch | juristisch |
| Produktpalette | frei wählbar, angepasst an Stärken und Schwächen | (teilweise) vorgegeben; sehr heterogen (Insoweit erhebliche Unterschiede zwischen Bund, Land und Kommunen) |
| Zielvorgaben | durch die Unternehmensleitung | durch die Politik |
| Letztentscheidung | durch den Markt | durch die Politik/Wähler |
| Rechtsverhältnis der Beschäftigten | privates Arbeitsvertragsrecht | öffentliches Dienstrecht |
| Finanzierung | freiwilliges Entgelt | überwiegend Steuern und Gebühren mit Zwangscharakter |
| Bestandsrisiko | ja | nein |
| Bemühungen um Nachfrage | übertragend (Marketing), Suche nach neuen Bedürfnissen, Marktnischen | hoheitlicher Zwang, Anschluss- und Benutzungszwang, |
| Druck zu wirtschaftlichem Verhalten | durch Gewinnanreiz, Markt, dauernd | Öffentlichkeit, Presse, Gesetze, Haushaltslage, nicht regelmäßig, |
| Optimierungszwang, Innovationsbereitschaft | Innovationsdruck in der Produktion und bei Produktgestaltung | kein aus der Verwaltung selbst her rührender Druck, Innovationsangst, Vermeidung von Enttäuschungen |
| Rangigkeit des Ziels Wirtschaftlichkeit | existenziell | wenig beachtet, Rechts- und Sozialstaatsprinzip im Vordergrund |
| Erfolgsmaßstab, Messbarkeit | Gewinn, Kapitaleinsatz sind messbare Größen | Gemeinwohl, kaum messbar, mangelnde Zieloperationalisierung |
| Messbarkeit der Qualität | über Umsätze, Erfolg | kaum messbar |
| Wirtschaftlichkeitsinformationen | über den Marktprozess, z.B. Preise der Wettbewerber | wenig oder kaum Wettbewerb, kaum Vergleichsdaten |
| Wirtschaftlichkeitsdaten | Ertrag und Aufwand, Vermögen und Kapital (G + V-Rechnung, Bilanz) | Einnahmen und Ausgaben, teilw. Kosten- und Leistungsrechnung, kaum Vermögensdaten |
| Ressourcenverantwortung | oft dezentral (Cost-Centers), Profit-Centers, Qualitätszirkel | meist zentral, Trennung von Fach- und Mittelverantwortung |