

Klausur im Fach Verwaltungslehre

Von Dr. Manfred Miller, Halberstadt¹

Fragenkomplex 1 – Grundlagen der Verwaltung

1. Wie beurteilen Sie die Bedeutung der Bürokratietheorie für die moderne Verwaltung?
2. Wie beurteilen Sie die Rolle der Verwaltungswissenschaft(en) bzw. der Verwaltungslehre innerhalb der deutschen und internationalen Forschungslandschaft?
3. Welche Grundfunktionen hat die Verwaltung in einem modernen Staat?
4. Welche Grundprinzipien sind der Verwaltung durch das Grundgesetz vorgegeben?
5. Welche grundlegenden Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Verwaltungen kennen Sie?
6. Beschreiben Sie das Verhältnis von Politik und Verwaltung sowohl auf der kommunalen als auch auf der staatlichen Ebene und zeigen Sie Konfliktpunkte sowie Verbesserungsmöglichkeiten auf!
7. Was versteht man unter öffentlichen Aufgaben und öffentlichen Gütern?
8. Beschreiben Sie die Grundlinien des Verwaltungsaufbaus von Bund und Ländern!
9. Welche Behördenarten kennen Sie?
10. Folgt die Behördenorganisation mehrheitlich der Funktionalorganisation oder der Divisionalorganisation? Begründen Sie Ihre Meinung!
11. Welche weiteren Gliederungsprinzipien kennen Sie in Bezug auf die Behördenorganisation?
12. Was versteht man unter der Bündelung von Verwaltungsaufgaben und welche Behörden können eine solche Bündelung leisten?
13. Was versteht man unter Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung?
14. Was versteht man unter Zentralisierung bzw. Dezentralisierung (bezogen auf die öffentliche Verwaltung)?
15. Was versteht man unter Konzentration bzw. Dekonzentration (bezogen auf die Verwaltung)?

Fragenkomplex 2 – Organisations- und Bürokunde

1. Beschreiben Sie die wesentlichen Inhalte und den Zweck einer Stellenbeschreibung!
2. Was versteht man unter dem Zeichnungsrecht und wie sollte es praktisch ausgestaltet sein?
3. Was versteht man unter Vermerken zum Geschäftsgang? Nennen Sie einige Beispiele und beschreiben Sie jeweils den Zweck!
4. Was versteht man unter einer Mitzeichnung und wie wird diese praktisch realisiert?
5. Welche Verfügungen kennen Sie?

Fragenkomplex 3 – Verwaltungsreform

1. Welche grundsätzlichen Wege bzw. Möglichkeiten kennen Sie, um die öffentliche Verwaltung zu reformieren und welche Ziele werden damit jeweils verfolgt?
2. Nennen und erläutern Sie die Gründe, die zu einer Reform der öffentlichen Verwaltung zwingen und wo sehen Sie die Grenzen reformerischer Maßnahmen?

3. Was halten Sie von der Forderung, die Verwaltung kundenfreundlicher zu gestalten und welche Wege kommen dafür in Betracht?
4. Welche grundsätzlichen Chancen ergeben sich aus dem verstärkten Einsatz moderner IuK-Technik in der öffentlichen Verwaltung?
5. Erläutern Sie die Wechselbeziehungen zwischen dem Zugschnitt der Verwaltungseinheiten auf der kommunalen Ebene und der Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen!

Fragenkomplex 4 – Neues Steuerungsmodell

1. Wo liegen geographisch und ideengeschichtlich betrachtet die Wurzeln des Neuen Steuerungsmodells? Beschreiben Sie einige seiner Grundaussagen.
2. Nennen Sie mindestens fünf Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells und erläutern Sie diese!
3. Welche Probleme sehen Sie bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells generell, welche spezifisch in der Landesverwaltung?
4. Welche Verbindung bzw. welche Gemeinsamkeiten bestehen zwischen dem Neuen Steuerungsmodell und dem Management by Objectives?
5. Was ist tatsächlich »neu« am Neuen Steuerungsmodell?

Lösungshinweise

Hinweis: Die Klausur wurde im Sommersemester 2004 als »K 240« (fünfstündige Klausur) am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz gestellt (Niveau: 6. Semester). Die Antworten sind lediglich skizzenhaft formuliert. Für eine Erreichung der vollen Punktezahl werden sie in aller Regel nicht ausreichen. Die TeilnehmerInnen aus dem Studiengang Verwaltungsökonomie hatten alle 15 Fragen des ersten Teils zu beantworten. Aus den Teilen 2 bis 4 konnten sie einen Fragenkomplex auswählen. Die TeilnehmerInnen des Studiengangs Öffentliche Verwaltung konnten aus den 15 Fragen des ersten Teils 10 auswählen und mussten von den Teilen 2 bis 4 zwei bearbeiten. Bei jeder Frage konnten maximal fünf Punkte erreicht werden (Gesamtsumme: 100 Punkte).

Zu Fragenkomplex 1 – Grundlagen der Verwaltung

1. Die Bedeutung der Bürokratietheorie Max Webers für die moderne Verwaltung ist nach wie vor recht groß. Zum einen ist die Verwaltungspraxis immer noch geprägt von wesentlichen Elementen der Bürokratietheorie, sodass diese allein zum Verständnis des Phänomens Verwaltung wichtig ist – natürlich auch, um entsprechende Reformprozesse anstoßen zu können. Zum anderen ist längst nicht alles überholt, was die Bürokratietheorie beinhaltet, im Gegenteil: Vielleicht stünde die öffentliche Verwaltung besser da, wenn ihre Wurzeln wieder stärker berücksichtigt würden. Defizite in Bezug auf moderne Organisations- und Führungstechniken bzw. -prinzipien sind gleichwohl unverkennbar. Dies ist freilich nicht der Bürokratietheorie anzulasten, die zur Zeit ihrer Entstehung sehr modern war und immer im Kontext ihrer Zeit betrachtet werden muss.

¹ Regierungsdirektor Dr. Manfred Miller lehrt verschiedene Fächer am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt.

2. Die Verwaltungslehre wird oft noch als »Hilfswissenschaft des öffentlichen Rechts« bezeichnet. Sie wird überwiegend an den Verwaltungsfachhochschulen gelehrt und gilt als »erfahrungsorientiert« und »praxisgetränkt«. Die Verwaltungswissenschaft dagegen versteht sich als eigenständige Wissenschaftsdisziplin, während sich unter der Bezeichnung »Verwaltungswissenschaften« oftmals eine konzeptionslose Ansammlung von Teildisziplinen findet. Trotz aller Unterschiede ist es vertretbar, die Begriffe »Verwaltungslehre« und »Verwaltungswissenschaft« synonym zu verwenden. Im internationalen Vergleich ist deren Rolle freilich recht gering. Dies liegt vor allem am »Juristenmonopol«, das es beispielsweise in den USA oder in Frankreich in dieser Strenge nicht gibt und die Verwaltungswissenschaft dagegen als traditionsreiche und eigenständige Disziplin etabliert ist, aus der sich die Spitzen des öffentlichen Dienstes rekrutieren. Dementsprechend gering ist die Bedeutung der Verwaltungswissenschaft(en) in der deutschen Forschungslandschaft. Allenfalls an wenigen Hochschulen (Speyer, Konstanz, Potsdam) sowie als Forschungsgebiete innerhalb verwandter Disziplinen wie der Politikwissenschaft spielt die Verwaltungswissenschaft eine gewisse Rolle, während es sich bei der Public Administration Science international um eine bedeutendes Feld handelt.

3. Die Grundfunktionen der Verwaltung sind
- die Ordnungsfunktion (z. B. Gefahrenabwehr)
 - die Betreuungsfunktion (z. B. Sozialhilfe, Sozialversicherung, Arbeitsförderung)
 - die Dienstleistungsfunktion (z. B. Energieversorgung, Wasser und Abfall, Kultur)
 - die politische Funktion (z. B. Planung, Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen)
 - die Organisationsfunktion (z. B. die Errichtung von Verwaltungsstellen)
 - die Fiskalfunktion (z. B. Steuer- und Zollverwaltung, erwerbswirtschaftliche Betätigung).

Eine andere Auffassung spricht von der Vollzugsfunktion der Verwaltung als primärer Funktion, d. h. dem Vollzug der politischen Entscheidungsprogramme. Dabei ist der Verwaltungsakt die zentrale Handlungsform; ihm kommt die sog. gesetzeskonkretisierende Funktion zu.

4. Mit dem Rechtsstaatsprinzip eng zusammenhängend sind das Prinzip der Gesetzmäßigkeit und das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Weitere tragende Säulen des Grundgesetzes mit unmittelbarer Bedeutung für die Verwaltung sind das Bundesstaatsprinzip, das Sozialstaatsprinzip sowie das Demokratieprinzip.

5. Die öffentliche Verwaltung ist am Gemeinwohl orientiert und stellt zumindest teilweise öffentliche Güter her bzw. verteilt diese. Das öffentliche Handeln ist weitgehend durch gesetzliche Vorgaben bestimmt, während die Verwaltung privater Unternehmen weitgehend dem unternehmerischen Handeln unterstellt ist, das den grundlegenden ökonomischen Prinzipien folgt. Die Bewertung des Erfolgs orientiert sich demnach im öffentlichen Bereich weitgehend an der Rechtmäßigkeit, während im unternehmerischen Bereich die Effizienz und die Effektivität die wichtigste Rolle spielen.

6. Das Grundgesetz geht von einem Primat der Politik aus, dem die Exekutivgewalt treu zu dienen hat. Dennoch wird kaum noch bezweifelt, dass die öffentliche Verwaltung trotz

des Vorrangs und Vorbehalts des Gesetzes über vielfältige Möglichkeiten zur Durchsetzung eigener Interessen verfügt. Dieser Spielraum reicht von der Ausfüllung von Ermessensspielräumen bei konkreten Verwaltungsentscheidungen über die Vorbereitung von Normen durch die Ministerialbürokratie bis hin zum administrativen Normsetzungsprozess in Form von Satzungen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Wie die Praxis zeigt, ist die Nähe von Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene streckenweise recht hoch; häufig verfügt die Verwaltung über eine gewisse Expertenmacht, während die Politik ihrer Funktion des »Steuerns« kaum gerecht wird und sich lieber um die »klappernden Kanaldeckel« kümmert. Indes sind längst nicht alle Aufgabenfelder »politisch«. Insbesondere auf der Landesebene hängt die »Politiknähe« und damit auch das Konfliktpotenzial von der Art der Aufgabe ab. Während etwa Planungsprozesse meist hochpolitisch sind, werden sich beim Vollzug des Erziehungsgeldgesetzes kaum Konfliktlinien zwischen Politik und Verwaltung auftun.

7. Öffentliche Aufgaben sind i. d. R. gesetzlich vorgegeben bzw. im Haushaltsplan abgesichert. Ob eine Aufgabe zur öffentlichen Aufgabe wird, hängt von der Wahrnehmung und Bewertung eines Defizits durch die Politik ab. Traditionell gehört die Bereitstellung der Infrastruktur zum Kreis der öffentlichen Aufgaben (Verkehr, Kultur, Ver- und Entsorgung usw.). Diese Aufgaben bleiben öffentlich, auch wenn die Aufgabendurchführung privaten Trägern übertragen wurde. Für öffentliche Güter ist indes kein Markt vorhanden, etwa bei der Landesverteidigung oder im Fall der öffentlichen Sicherheit. Niemand offenbart seine Präferenzen, sodass sich kein Preis bilden kann.

8. Der Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik ist vom Prinzip des Föderalismus geprägt. Die im Grundgesetz verankerte Trennung von Zuständigkeiten spiegelt sich in den Verwaltungsaufgaben wider. Der Verwaltungsaufbau ist, von zahlreichen Ausnahmen abgesehen, im Prinzip dreistufig

- Ministerien – Mittelbehörden – Unterbehörden.

Hinzu kommt die Trennung von unmittelbarer Verwaltung (Ministerien – Mittelbehörden – untere Bundes- bzw. Landesbehörden) und mittelbarer Verwaltung (kommunale Ebene, Selbstverwaltungseinrichtungen usw.). Neben den Behörden der unmittelbaren Verwaltung findet man sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene zahlreiche sonstige Einrichtungen, deren Aufgaben von der Pferdezucht bis hin zur politischen Bildung reichen (Gestüt, Landeszentrale für politische Bildung).

9. Man unterscheidet die obersten Bundes- bzw. Landesbehörden (Ministerialverwaltung sowie Rechnungshöfe und Verwaltung der Parlamente), auf der mittleren Ebene die Regierungspräsidenten bzw. Bezirksregierungen oder Landesverwaltungsämter. Mittelbehörden bei den Fachverwaltungen findet man vorwiegend noch in der Bundesverwaltung, etwa beim Zoll oder beim Bundesgrenzschutz, selten auf Landesebene (z. B. Oberfinanzdirektion, die zugleich auch Bundesbehörde ist). Auf der untersten Stufe finden sich die unteren Bundes- bzw. Landesbehörden. Häufig werden die Regierungspräsidenten neben den Landkreisen als Bündelungsbehörden bezeichnet, im Gegensatz dazu gibt es einige Fach- bzw. Sonderbehörden, die auch auf der Mittelstufe über eine Instanz verfügen können (z. B. Oberfinanzdirektion).

» Das Grundgesetz geht von einem Primat der Politik aus, dem die Exekutivgewalt treu zu dienen hat «

