



**WS 2018/2019**

**Verwaltungslehre**

Dr. Sönke E. Schulz

**02. November 2018**

# 1. Gegenstand der Verwaltungslehre und der Verwaltungswissenschaften

Perspektiven	Empirisch	Normativ
<b>Management</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trennung von Politik und Verwaltung</li> <li>• Aufbau- und Ablauforganisation</li> <li>• Effektivität und Effizienz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scientific Management</li> <li>• New Public Management</li> <li>• Collaborative Public Management</li> </ul>
<b>Politik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbindung von Politik und Verwaltung im politisch-administrativen System</li> <li>• Politische Machterhaltung und Machtgewinnung</li> <li>• Differenziert nach polity, politics und policy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokratische Legitimation, Transparenz und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung</li> <li>• Leitbilder der öffentlichen Verwaltung:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- aktiver Staat</li> <li>- schlanker Staat</li> <li>- aktivierender Staat</li> <li>- normative Governance</li> </ul> </li> </ul>
<b>Recht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formales und informales Verwaltungshandeln</li> <li>• Wirkungen von öffentlich-rechtlichen Vorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwaltungs- und verfassungs-politische Fragen der öffentlichen Verwaltung aus der Sicht von Verfassungs-, Europa- und Völkerrecht</li> </ul>

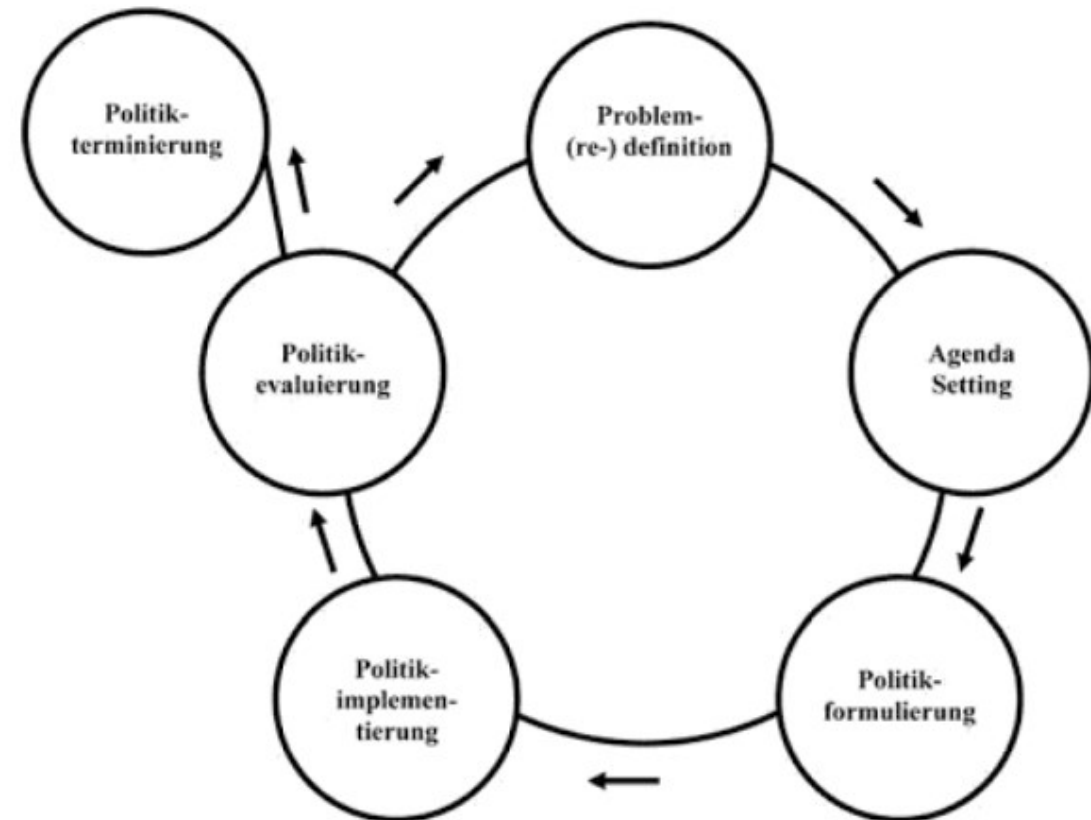
**Abbildung 3.1** Perspektiven der Verwaltungswissenschaft

# 1. Gegenstand der Verwaltungslehre und der Verwaltungswissenschaften

## Politikwissenschaftliche Betrachtung

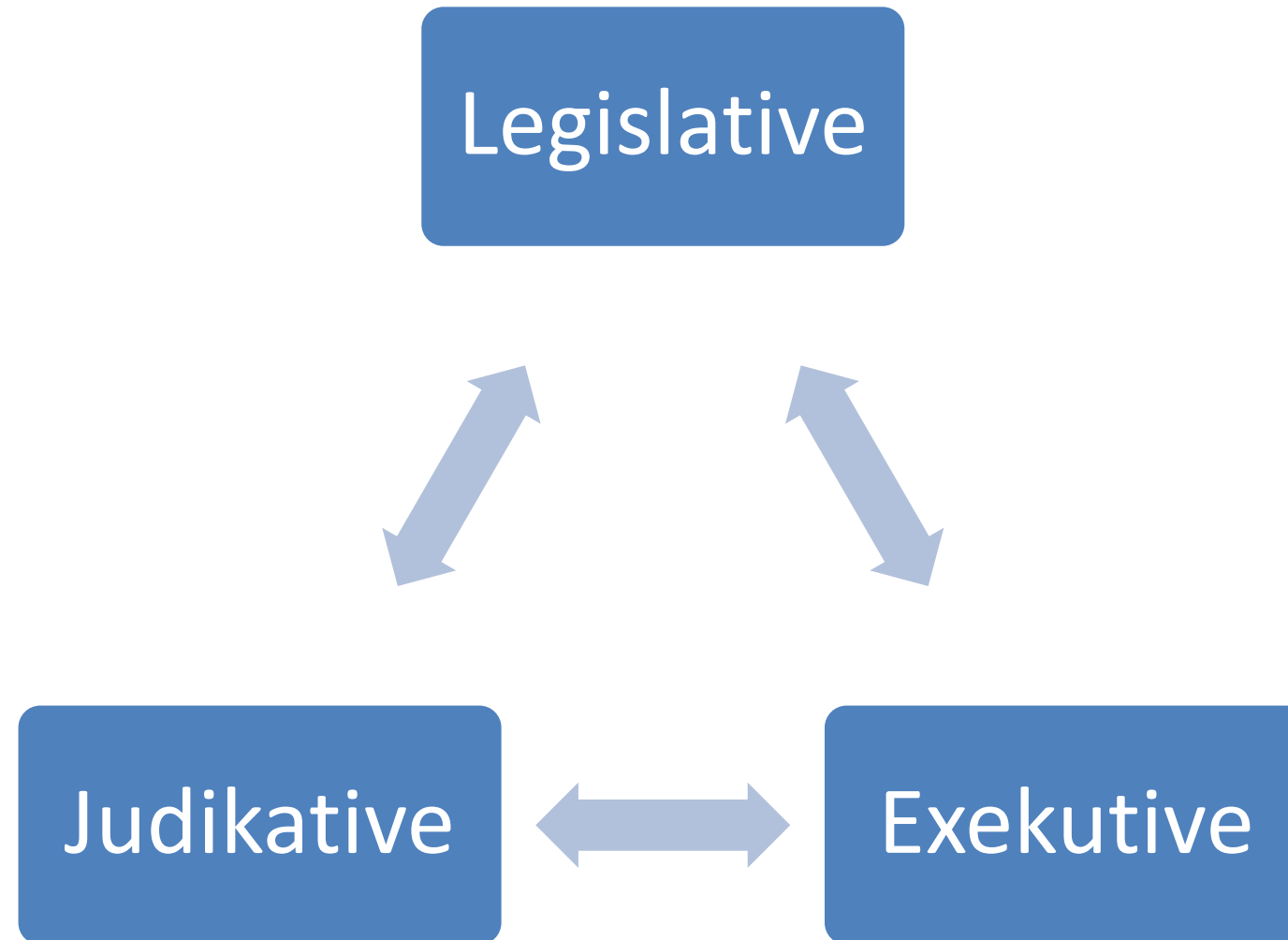
- Einordnung der Verwaltung in den sog. Policy-Cycle

Abbildung 3: Der idealtypische Policy-Cycle



Quelle: Jann 1981

## 2. Begriff und Funktion der Verwaltung



## 2. Begriff und Funktion der Verwaltung

Abbildung 10: Staatsaufbau



Quelle: eigene aktualisierte Darstellung nach Heyde/Ziller 2000, S. 3.

### Herkunft des Begriffs

- Etymologisch lassen sich »Verwaltung« und »Verwalten« auf das mittelhochdeutsche »walten«, das mit dem gotischen »valdan« und dem lateinischen »valere« (kräftig sein) verwandt ist, zurückführen .
- Wie die gemeinsame Wurzel mit den Wörtern ›Gewalt‹ und ›Walther‹ (der Herrscher) zeigt, bedeutet walten soviel wie herrschend leiten, lenken, führen.

### Herkunft des Begriffs „Verwaltung“

- Die Vorsilbe ›ver‹ stammt aus dem Gotischen und ergibt im Hauptsinn eine planmäßige Tätigkeit (bis zur Vollendung treiben). Im Nebensinn enthält ›ver‹ eine **Minderungsform**
- Im Romanischen wird der gleiche Effekt durch Wörter erreicht, die aus dem Ausdruck ›minus‹ abgeleitet sind.
- Neben der Tätigkeit des Herrschers (›gouverner‹) steht dort die Tätigkeit des nächsten Untergebenen, des Ministers (›administration‹).
- Der Ausdruck ›öffentliche‹ Verwaltung kam in Anlehnung an das französische ›administration‹ erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Gebrauch. Zuvor wurden »Vollziehung«, die sich immer noch bspw. in Art. 20 Abs. 3 GG findet , und »Regierung« unterschieden.

### **Abgrenzung zwischen Administration und Gubernative**

- Die Geschäftsbereiche der Ressorts betreffen (in der Regel) sowohl administrative als auch gubernative Tätigkeiten.
- Gubernative Funktionen übernehmen vor allem die Minister und Staatssekretäre
- gleichwohl zählen die Ministerien als sie unterstützende Einrichtungen ebenfalls zur Gubernative, weil sie Gesetzesentwürfe vorbereiten, politische Planungen entwerfen oder Kontakt zum Parlament halten.
- Zugleich bilden sie die Spitze der Administration, die hierarchisch das Behördengeschehen bestimmt .



### Abgrenzung zwischen Administration und Gubernative

- Verwaltungs- und Regierungsfunktionen lassen sich nur von ihrer jeweiligen Natur her bestimmen; nicht entscheidend ist, ob diese von einem Verwaltungs- oder Regierungsorgan erfüllt werden.
- Demnach kann ein Regierungsorgan verwaltungsrechtlich tätig werden, wenn es im Bereich der vollziehenden Gewalt, und sei es als Spitze der Exekutive, handelt .
- Regierungsakten liegt ein staatspolitischer Moment zugrunde , betroffen sind die die Politik betreffenden Führungsentscheidungen.
- Der Gubernative kommt funktionell (im Zusammenwirken mit dem Parlament) die **politische Staatsleitung** zu, während die Administration vor allem Rechtsnormen vollzieht und (vor Ort) im Einzelfall den Staatswillen verwirklicht.

### Abgrenzung zwischen Administration und Gubernative

- Insofern soll zwischen der **»staatsleitenden, parlamentsgerichteten Tätigkeit«** und **»rein gesetzesausführenden-gesetzesvollziehenden Verwaltungstätigkeiten«** differenziert werden .
- Die Begrenzung der Administration auf den Gesetzesvollzug vernachlässigt die gesetzefreie Verwaltung und damit einen Bereich, in dem sich die Abgrenzung zur Gubernative als besonders diffizil darstellt. Zudem ist Regierungstätigkeit nicht ausschließlich parlamentsgerichtet .

### **Verfassungsrechtlich geprägte gubernative Tätigkeiten :**

- Bestimmung der Richtlinien der Politik durch den Bundeskanzler bzw. den Ministerpräsidenten
- Organisationsakte des Regierungschefs betreffend die Zuständigkeitsbereiche der Ministerien und die ministeriellen Organisationsakte.
- die Erarbeitung und Einbringung von Gesetzesinitiativen durch die Regierung in das Parlament,
- die Mitarbeit der Regierung in Gesetzesberatungen im Parlament,
- die Beantwortung von mündlichen oder schriftlichen Anfragen im Parlament,
- die Erarbeitung von Vorlagen und Stellungnahmen im Rahmen der Parlamentsarbeit,
- die Stellungnahme zu Petitionen an die Volksvertretung,
- die Vorbereitung und Durchführung der Kabinettsitzung,
- Gnadenakte, wobei § 2 Abs. 3 Nr. 1 VwVfG zu beachten ist, und
- das auswärtige (völkerrechtliche) Handeln der Bundes- und Landesregierungen, insbesondere des Auswärtigen Amtes.

## 2. Begriff und Funktion der Verwaltung

---

Art. 20 Abs. 3 GG definiert Verwaltung als „vollziehende Gewalt“

***„Sozialgestaltung im Rahmen der Gesetze und auf dem Boden des Rechts“ (Ernst Forsthoff)***

Folgende Verwaltungsbegriffe werden unterschieden:

- Institutionell
- Funktionell
- Materiell
- Formell

## 2. Begriff und Funktion der Verwaltung

---



### Verwaltung im **organisatorischen Sinne**:

Gesamtheit aller staatlichen Verwaltungsträger, ihrer Organe und sonstigen Einrichtungen.

### Verwaltung im **formellen Sinne**:

Gesamtheit der von der Verwaltung im organisatorischen Sinne ausgeübten Tätigkeiten ohne Rücksicht darauf, ob sie materiell verwaltender Art sind (oder Regierung oder Gesetzgebung).

### Verwaltung im **materiellen Sinne**: Begriffsbestimmung str.,

Ansätze hierzu, insbesondere: Substraktionsmethode

*„Alles, was nicht Gesetzgebung (Setzung generell-abstrakter Rechtsnormen), Rechtsprechung (unbeteiligte Streitentscheidung auf der Basis des geltenden Rechts durch ein Staatsorgan) und Regierung (Staatsleitung) ist.“*

## 2. Begriff und Funktion der Verwaltung

---

**„Sozialgestaltung im Rahmen der Gesetze und auf dem Boden des Rechts“**  
(Forsthoff)

*Eigenverantwortliche, ständige Erledigung von Aufgaben des Gemeinwesens in rechtlicher Bindung nach vorgegebener Zwecksetzung. (Ehlers)*

*Mannigfaltige, konditional oder nur zweckbestimmte, also insofern fremdbestimmte, nur teilplanend selbstbeteiligt entscheidende, ausführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solcher durch die dafür bestellten Sachwalter des Gemeinwesens. (Wolff)*

*Wahrnehmung politischer Handlungsoptionen durch den problem- und zielorientierten Einsatz tatsächlicher oder rechtlicher staatlicher Ressourcen. (Scherzberg)*

### Verfassungsrechtliche Stellung und Rechte

- Zu- und Abnahme gesetzlicher Detailsteuerung
- Exekutive Eigenständigkeit
- Verhältnis zum Gesetzgeber
  - **Verwaltungsvorbehalt** als Grenze gesetzlicher Detailsteuerung
  - **Parlamentsvorbehalt** als Grenze exekutiver Aufgabenfindung

### Funktionen der (bundesdeutschen) Verwaltung (1/3):

- **(Gesetzes-)vollziehende Tätigkeiten**, bei denen der Verwaltung unterschiedliche Freiheitsgrade verbleiben, sie gleichwohl durch einen gesetzlichen Rahmen gesteuert, nicht lediglich begrenzt wird.
- Die **gesetzesfreie Verwaltung**, die oft als Ausfüllung von Spielräumen innerhalb vorgegebener Zwecke, Ziele und Aufgaben auf die Aufgabenwahrnehmung beschränkt wird. Sie beschreibt die im allgemeinen Gesetzesrahmen erfolgende Verwaltungstätigkeit, deren Gegenstand nicht im Einzelnen durch Gesetz ausgestaltet ist .
- Die **rechtsetzende Betätigung**, sei es in Form einer Satzung (unbestritten Verwaltungshandeln) oder in Form einer Verordnung .
- Die **Eingriffsverwaltung**, die dem Bürger mit Befehl und Zwang, typischerweise in öffentlich-rechtlichen Handlungsformen und hoheitlich, gegenübertritt und bei der in der Regel aufgrund des Erfordernisses einer hinreichend bestimmten Befugnisnorm zugleich ein Fall des Gesetzesvollzugs vorliegen wird.



### Funktionen der (bundesdeutschen) Verwaltung (2/3):

- Die sog. **Leistungsverwaltung**, die sowohl monetäre Leistungen erfasst als auch die Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastrukturen im Sinne der Daseinsvorsorge. Gerade im kommunalen Bereich ist die Leistungsverwaltung vielfach nicht gesetzlich bis ins Detail vorgezeichnet (Beispiel: öffentliche Einrichtungen), zudem bedient sich die Leistungsverwaltung oftmals informeller, tatsächlicher oder privatrechtlicher Handlungsformen.
- Die **planende Verwaltung**, die vielfach als eine nur schwer zuzuordnende, in der Regel letztlich aber der Verwaltung zugerechnete staatliche Aktivität beschrieben wird.
- **Abgabenverwaltung:** Beschaffung von Finanzmitteln durch Erhebung und Eintreiben von Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge).

### Funktionen der (bundesdeutschen) Verwaltung (3/3):

- **Bedarfsverwaltung:** Beschaffung der persönlichen und sachlichen Mittel, die die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.
- **Vermögensverwaltung:** Pflege und Nutzung der staatlichen Vermögensgegenstände.
- **Wirtschaftende Verwaltung:** Teilnahme am Wirtschaftsleben mit Gewinnerzielungsabsicht.
- Und schließlich die »**staatsaufgabendefinierende**« **Funktion** der Verwaltung, die in der Regel nicht – nicht einmal im Kontext der gesetzesfreien Verwaltung – als eigenständige Funktion benannt wird.

### Ausgangspunkt jeder Diskussion um Staatsaufgaben: Dichotomisches Verhältnis von Staat und Gesellschaft

- Trotz sozialwissenschaftlicher Kritik unter Einfluss der Systemtheorie ist es weiterhin verbreitete Auffassung, dass die bundesdeutsche Rechts- und staatliche Ordnung auf der grundsätzlichen Trennung von Staat und Gesellschaft beruht.
- Diese ist im Grundgesetz als **»ungeschriebenes verfassungsrechtliches Funktionentrennungsschema«** verankert.
- Die »Trennung von staatlichen und privaten Agenden« legt **keine »strikte und säuberliche Funktionenaufteilung zwischen Hoheitsverband und Gesellschaft«** fest, sie schreibt aber gleichwohl einen »akkurat abgeschichteten Dualismus zwischen den Rechtskomplexen der staatlichen Kompetenzordnung einerseits sowie der privaten Rechtsordnung andererseits« vor

## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

---

Setzt ein Verständnis von

- Staat und
- Gesellschaft voraus.

In der Folge besteht eine Differenzierung von

- privaten,
- öffentlichen und
- staatlichen Aufgaben.

»Führten noch im 17. Jahrhundert europäische Staaten Kriege mit Hilfe von privaten Militärunternehmern und Söldnern, setzen sich später stehende Heere durch. War die Schulbildung und Wissenschaft lange Zeit in der Hand der Kirchen und Gelehrten, begannen absolutistische Herrscher im 18. Jahrhundert Universitäten zu gründen. Wurde die Post zunächst von privaten Kurierdiensten befördert, wurde sie später zur Aufgabe des Staates. Ähnliches gilt für die ersten Eisenbahnen, die zunächst privat initiiert waren.«

*Bogumil, Politische Bildung 3/2001, 28 (29).*

»Der Begriff der Aufgabe versteht sich von selbst [...].«

*Wolff*, in: Lindner/Möstl/Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaats Bayern, 2009, Art. 83 Rn. 108.

»Der Begriff der Verwaltungsaufgabe ist vieldeutig und überschneidet sich inhaltlich mit einer ganzen Reihe von Nachbarbegriffen.«

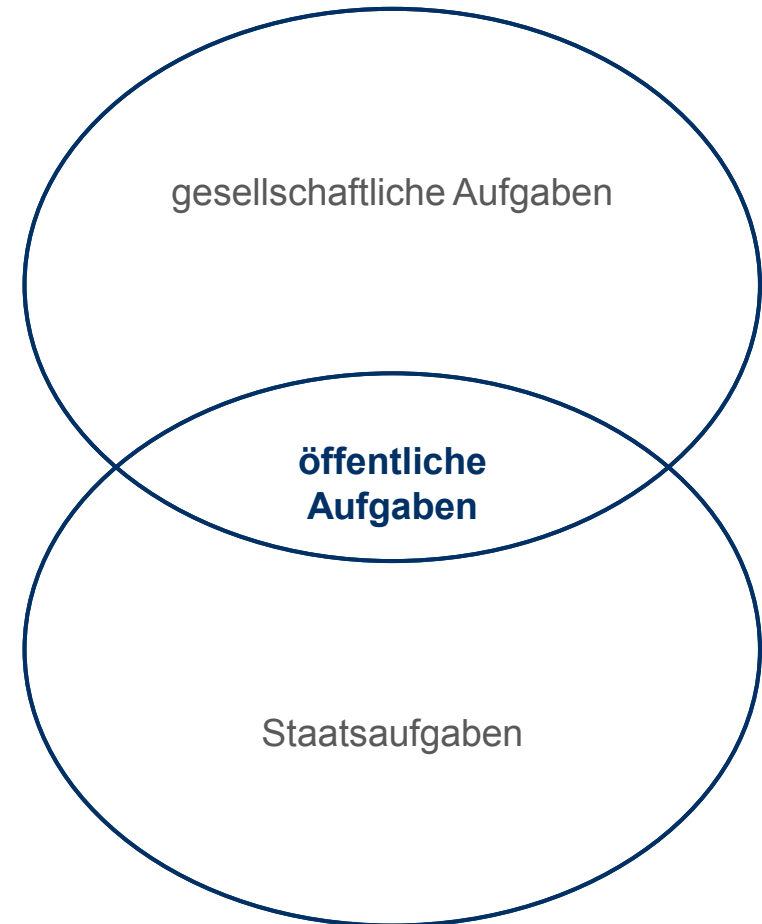
*Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre, 3. Aufl. 2013, S. 137.

»Im Verfassungsrecht ist die Bedeutung des Begriffs Aufgabe schillernd.«

*Korioth*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Loseblatt-Sammlung (Stand: 74. Ergänzungslieferung 2015), Art. 30 Rn. 7.

## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

- der Begriff der Aufgabe wird nicht nur im staatlichen Kontext verwendet, sondern auch für die „Aufgaben Privater“ bzw. „private Aufgaben“
- es ist zunächst ein allgemeines Begriffsverständnis zu entwickeln, auf dem der juristische (Staats-)Aufgaben-begriff aufbaut
- eine begriffliche Analyse der Staatsaufgabe baut auf der Dichotomie von Staat und Gesellschaft auf
- eine Definition über »zusätzliche Merkmale des spezifischen Systemzusammenhangs« allein ist nicht ausreichend



## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben





## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

---

Als allgemeine Ansätze lassen sich identifizieren:

- die Verwendung des Begriffs **ausschließlich für Staatsaufgaben**, verbunden mit einer Ablehnung der Existenz der Aufgaben Privater bzw. privater Aufgaben, zugleich beschränkt auf staatliche Pflichtaufgaben,
- der **Außenbezug der Aufgabe**, der eine Unterscheidung von Teilsystemen und die Zuordnung zu einem Teilsystem voraussetzt,
- die zwingende **Zuordnung einer Aufgabe zu einem Aufgabenträger**, also die Negierung von Aufgaben, für deren Bewältigung bzw. Wahrnehmung (noch) kein verantwortlicher Akteur bereitsteht,
- die **Zukunftsgerichtetheit und Handlungs- bzw. Aufforderungstendenz** der Aufgabe, die von einer konkreten (Rechts-)Pflicht abzugrenzen ist,
- die **Einbettung der Aufgabe in einer Hierarchie**, angesiedelt zwischen Zielen bzw. Zwecken und Bewältigungs- und Wahrnehmungsaktivitäten, also ein bestimmter **Konkretisierungsgrad** der betroffenen Angelegenheit,
- ein **verpflichtendes (normatives) Element** bzw. die **Heteronomität** der Aufgabe, also das »Aufgebensein«, sowie
- der **Verzicht auf einschränkende Merkmale** im Sinne eines weiten inhaltlichen Verständnisses ausgehend vom allgemeinen Sprachgebrauch

### Zukunftsgerichtetheit und Handlungs- bzw. Aufforderungstendenz

(Staats-)Aufgaben im juristischen Sinne zielen »auf staatliche Aktivitäten zur Aufrechterhaltung oder Verwirklichung eines bestimmten Zustandes« und weisen »ihrer Tendenz und Intention nach über die Lebenswirklichkeit der Gegenwart hinaus auf ein gutes Gemeinwesen«. Aufgaben stehen »für noch nicht Erreichtes« und tragen »Züge einer konkreten Utopie«, die im Kontrast zur Gegenwart stehe.

*Gramm, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2000, S. 45.*

### Einbettung in eine Hierarchie/Konkretisierungsgrad

»Aufgegeben« sind nicht irgendwelche Aktivitäten um ihrer selbst willen, sondern stets die Annäherung an einen erwünschten Zustand. Tätigkeiten sind schließlich Handlungen, die zur Erfüllung der Aufgabe(n) dienen.

*Bull, Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977, S. 44.*

Aufgaben sind demnach »dasjenige Element, das eine Vielzahl [...] menschlicher Handlungen [...] auf ein Ziel oder einen Zweck ausrichtet [...] und ihnen damit einen spezifischen Sinn gibt«.

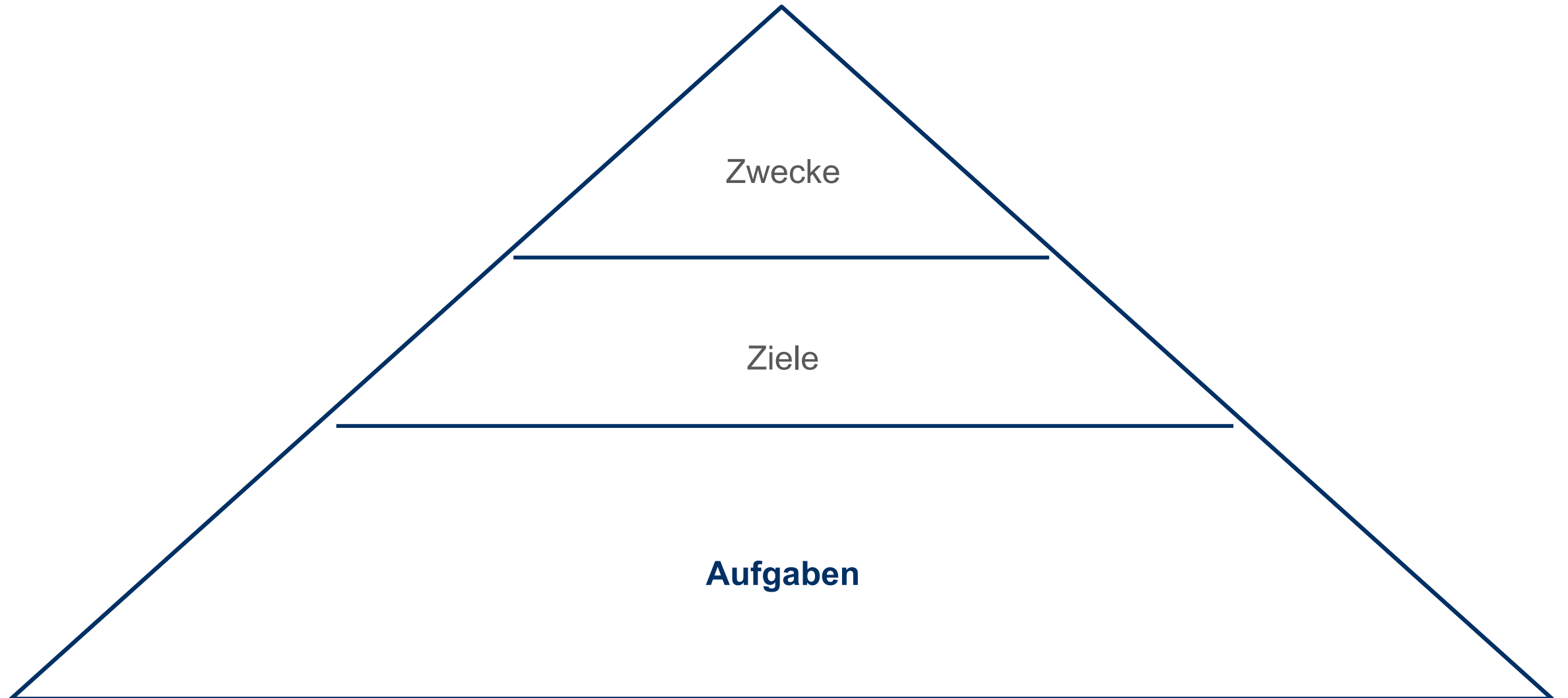
*Bull, in: Becker/Thieme (Hrsg.), Handbuch der Verwaltung, 1974, Heft 2.1, S. 1 (1).*

Aufgaben beschreiben die »Verwirklichung der Ziele, ihre Verfolgung durch tätigen Einsatz«.

*Bull, Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977, S. 29 f.*

## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

---



## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

---

### Zwischenergebnis: weitgehender Verzicht auf einschränkende Merkmale

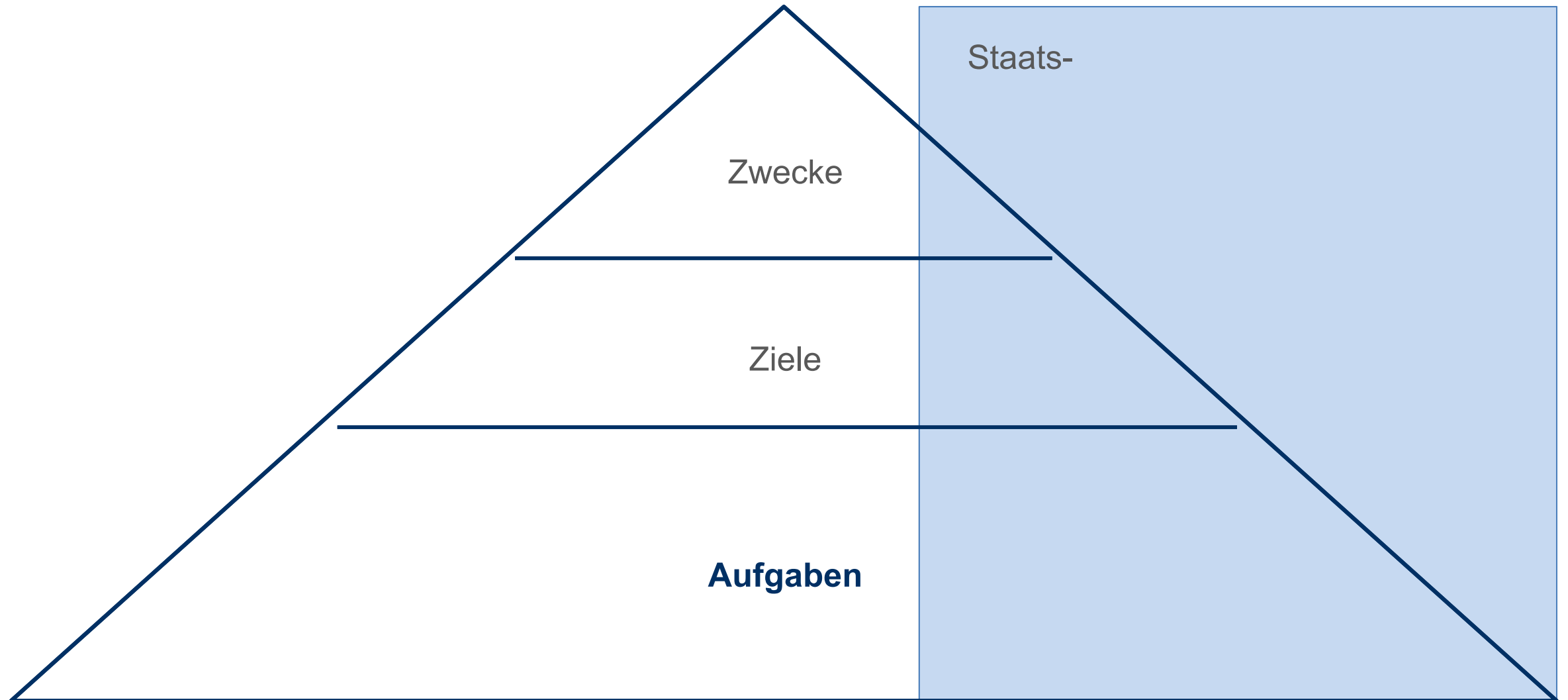
- »zur Lösung anstehende Herausforderung«,
- »Angelegenheit«,
- »Sachgebiet«

Darin kommen die Wesensmerkmale einer Aufgabe zutreffend zum Ausdruck:

- die **Zukunftsgerichtetheit** in Form einer Handlungs-, Aufforderungs- und Veränderungstendenz sowie
- ein bestimmter **Konkretisierungsgrad**, der eine Abgrenzung von Zielen und Wahrnehmungsaktivitäten ermöglicht, und
- die Aufgabe zur mittleren Ebene der Abstraktion und zu dem Element macht, das eine Vielzahl menschlicher Handlungen auf ein Ziel oder einen Zweck ausrichtet und ihnen einen spezifischen Sinn gibt.

*Bull*, in: Becker/Thieme (Hrsg.), Handbuch der Verwaltung, 1974, Heft 2.1, S. 1 (1).

## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben



Aufbauend auf dem allgemeinen Aufgabenbegriff lassen sich die Staatsaufgaben definieren: Er ist um den **Akt der Einbeziehung in die staatliche Sphäre** und damit einhergehend den **gesellschaftlichen Ursprung des Gegenstandes** staatlicher Befassung zu erweitern, sodass sich unter einen weiten Begriff der Staatsaufgabe **alle gesellschaftlichen Sachangelegenheiten** subsumieren lassen, **mit denen sich der Staat tatsächlich befasst und die die allgemeinen Anforderungen an eine Aufgabe aufweisen** (Grad der Konkretisierung, Zukunftsgerichtetheit).

## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

»Öffentliche Aufgaben sind Zielvorstellungen, an deren Verwirklichung die Öffentlichkeit wegen der Bedeutung der Aufgabe für das Gemeinwohl maßgeblich interessiert ist.«

*Ibler*, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Loseblatt-Sammlung (Stand: 74. Ergänzungslieferung 2015), Art. 86 Rn. 110.

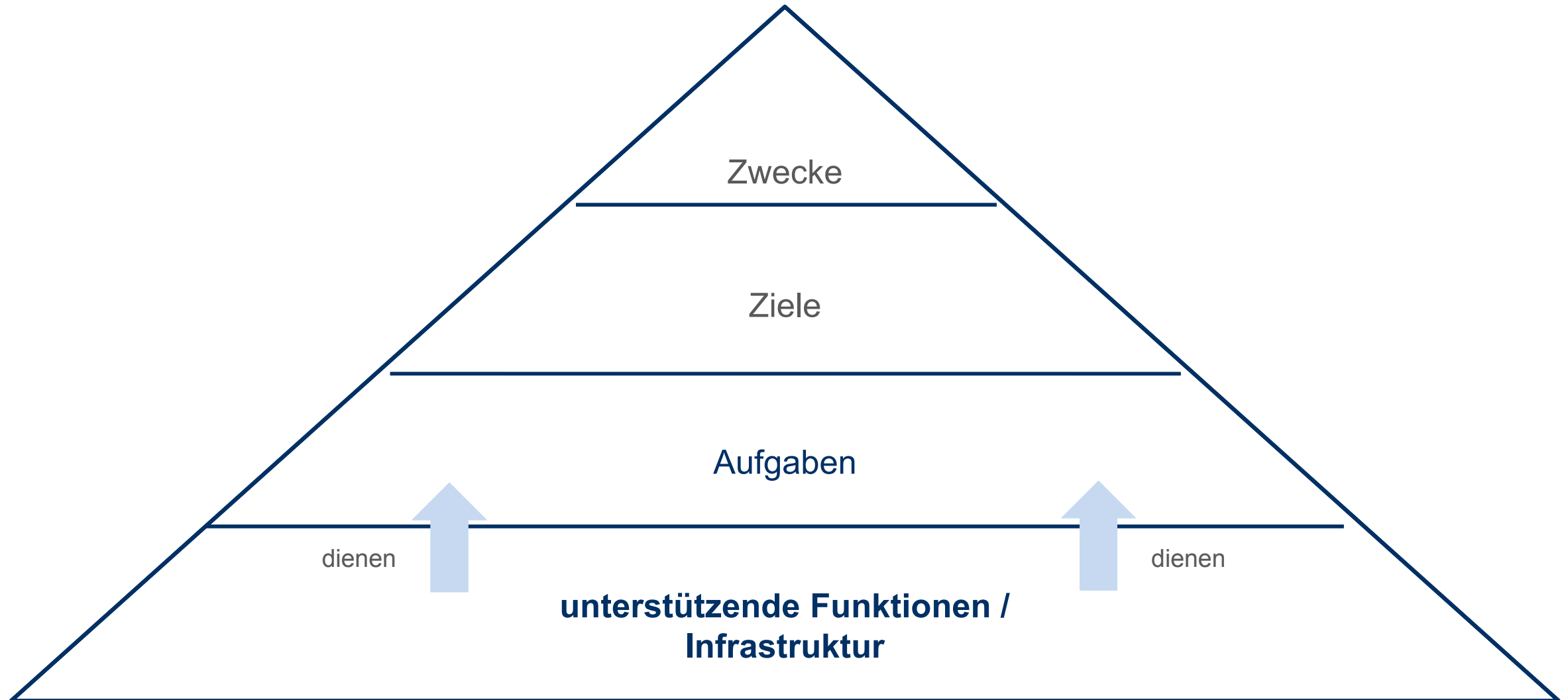
»Die Staatsorganisation hat kein Monopol darauf, das Gemeinwohl zu definieren und zu realisieren. Dazu sind in einer freiheitlichen Verfassung alle berufen, Bürger wie Amtsträger, gesellschaftliche wie staatliche Kräfte. Es geht aus einem offenen, arbeitsteiligen Prozess aller Akteure im Gemeinwesen hervor.«

*Isensee*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 71 Rn. 110.





## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

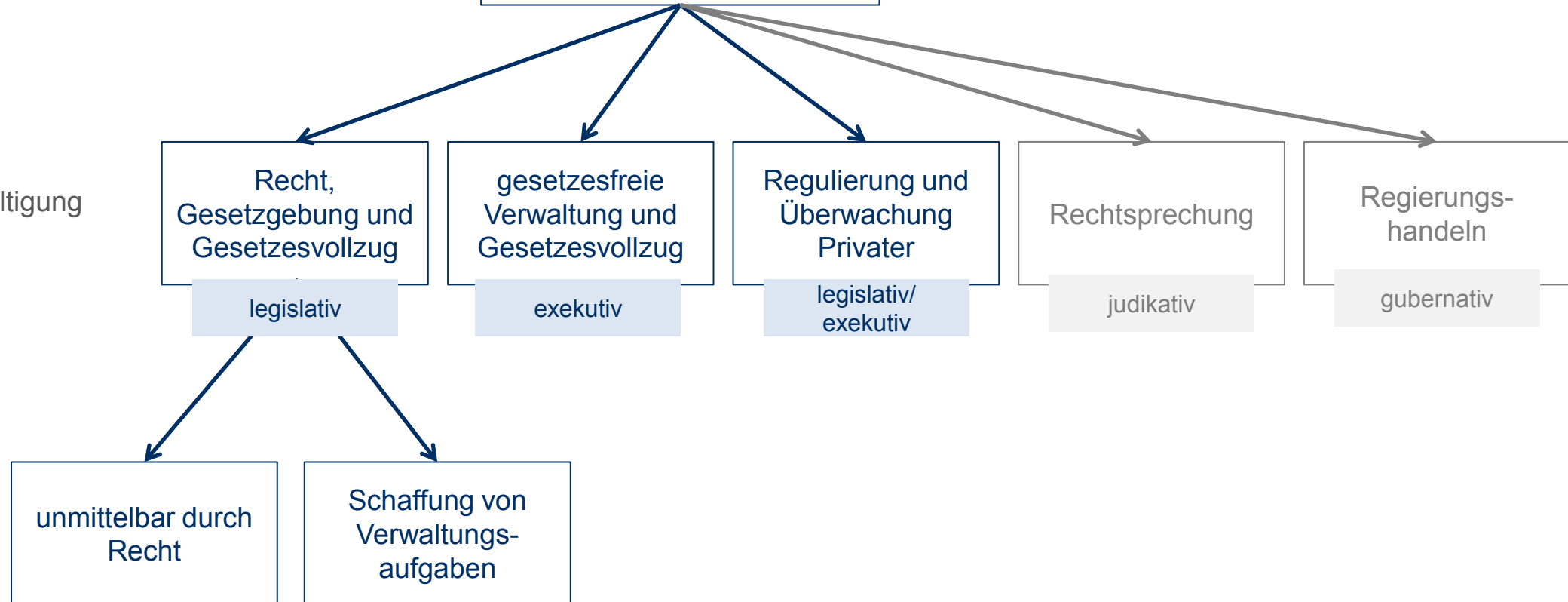


## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

Aufgabenfindung



Aufgabenbewältigung durch...



## 4./5 Theorie der Staats- und Verwaltungsaufgaben

---

Immer wieder wird der Versuch unternommen, eine geschlossene **Lehre der Staatsaufgaben** zu entwickeln.

Folgende Herangehensweisen lassen sich finden:

- historisch-quantitatives Vorgehen
- empirisch-deskriptives Vorgehen
- normative Ansätze (materielle Theorien der Staatsaufgaben)
  - liberale Theorie der Staatsaufgaben
  - „Policeywissenschaft“ (Lehre von der guten Ordnung)
  - Wohlfahrtsstaat
  - Ökonomische Theorien
  - staatstheoretische, rechtswissenschaftliche Ansätze
    - (1) unabhängig von Staatsordnung und Verfassung
    - (2) „grundgesetzliche Staatsaufgabenlehre“