

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXIII
-----------------------------	-------

A. Einleitung	1
----------------------------	----------

I. Geschichte der Verwaltung	3
---	----------

1. Erste Ansätze	3
------------------------	---

2. Die Bedeutung der Schrift für die Entwicklung der Verwaltung.....	5
---	---

a) Orale-literale Gemeinschaften.....	5
---------------------------------------	---

b) Funktionen der Schrift	6
---------------------------------	---

c) Urkunden.....	7
------------------	---

d) Professionalisierung der Schrift.....	8
--	---

e) Gang der Darstellung	9
-------------------------------	---

3. Die Verwaltung der Hochkulturen im Vorderen Orient	9
---	---

a) Allgemeines	9
----------------------	---

b) Die Entwicklung der Verwaltung.....	9
--	---

c) Kodex Hammurabi	10
--------------------------	----

4. Ägypten.....	11
-----------------	----

a) Allgemeines	11
----------------------	----

b) Entwicklung der Verwaltung.....	12
------------------------------------	----

c) Die Ptolemäer.....	13
-----------------------	----

5. Griechenland.....	15
----------------------	----

a) Allgemeines	15
----------------------	----

b) Vom Oikos zur Polis	15
------------------------------	----

c) Von der Polis zum Stadtstaat	16
---------------------------------------	----

d) Einzelne Entwicklungsschritte	18
--	----

6. Rom	19
--------------	----

a) Allgemeines	19
----------------------	----

b) Die römische Königszeit.....	19
---------------------------------	----

c) Die Republik	20
-----------------------	----

aa) Die Alte Republik	20
-----------------------------	----

bb) Die Mittlere Republik.....	21
--------------------------------	----

cc) Die Späte Republik.....	22
d) Der Prinzipat.....	23
e) Die Spätantike	25
7. Das Mittelalter	26
a) Allgemeines	26
b) Das Frühmittelalter.....	27
aa) Die Merowinger	27
bb) Die Karolinger.....	28
c) Das Hochmittelalter	31
aa) Allgemeines.....	31
bb) Die Zünfte.....	32
cc) Die Landesherrlichkeit	32
dd) Die Universitäten	33
d) Das Spätmittelalter.....	33
8. Die Neuzeit.....	35
a) Emanzipation der landesherrlichen Verwaltung	35
b) Ausdehnung der Verwaltung im Absolutismus	36
c) Merkantilismus und staatliche Wirtschaftspolitik	37
d) Liberale Gegenströmungen.....	38
e) Weitere Entwicklung	39
9. Kolonisation und Verwaltung in den Kolonien.....	40
a) Begriff.....	40
b) Etappen der Kolonisation	40
c) Bedeutung der christlichen Missionstätigkeit	41
d) Privatisierung der Kolonisation	42
e) Koloniale Verwaltung.....	43
f) Dekolonisation.....	44
10. Entwicklungsverwaltung	46
a) Allgemeines	46
aa) Ziele	46
bb) Entwicklungshilfe der EU.....	46
cc) Einzelstaatliche Initiativen	47
dd) Entwicklungshilfe durch NGO's.....	48
b) Ziele und Prinzipien der Entwicklungsverwaltung	48
c) Die personale Komponente – Die Experten.....	50

II. Geschichtlicher Abriss der Verwaltungslehre im deutsch-	
sprachigen Raum	53
1. Die Kameral- und Polizeiwissenschaft.....	54
a) Verwaltungslehre als Polizeiwissenschaft	54
b) Polizeiwissenschaft als Gebrauchswissenschaft.....	55

2. Der Niedergang der älteren Verwaltungslehre	55
a) Die Lehre Robert v Mohls	55
b) Lorenz v Stein	56
aa) Lebenslauf und Werk	56
bb) Verwaltung als System	57
cc) Nachfolger	58
c) Zerfall	58
3. Dominanz der rechtswissenschaftlichen Methode	59
4. Die Renaissance der Verwaltungslehre	60
a) Praktische Ansätze	60
b) Akademische Ansätze	61
c) Zwischenbilanz	64
d) Internationale Einflüsse	64
III. Verwaltung im Umbruch	69
1. Von der klassischen Verwaltung zum Public Management	70
a) Die sieben Todsünden der Bürokratie	70
b) Neue Ansätze	72
c) Unterschiedliche Voraussetzungen	75
2. Die verschiedenen Dimensionen von Public Management	78
a) Methodisches Anliegen – praktische Relevanz	78
b) Down Sizing	79
c) Post-NPM	81
3. Governance und Good Governance	81
a) Ganzheitlicher Ansatz	81
b) Civil Society – Zivilgesellschaft	84
aa) Zur Bedeutung	84
bb) Abgrenzungen	85
cc) Einflussmöglichkeiten	85
dd) Verhaltenskodex der CSO's	86
c) Social Media and Open Government	86
4. Public Corporate Governance	89
a) Ein neuer Ordnungsrahmen für öffentliche Unternehmen	89
b) Business Judgement Rule	90
c) OECD und EU Ansätze	91
d) Der österreichische Public Corporate Governance Kodex	92
IV. Der Europäische Verwaltungsraum	95
1. Der Europäische Verwaltungsverbund	95
a) Rechtliche Bausteine	95
b) Gemeinsame Verwaltungskultur?	96

2. Europäische Verwaltungsprinzipien.....	97
3. Das Recht auf eine gute Verwaltung gem Art 41 EU-GRC....	100
a) Der Kerngehalt des Art 41 EU-GRC	100
b) Einzelne Gewährleistungen	101
c) Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis	102
4. Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht.....	103
B. Allgemeine Grundlagen	105
I. Neue Wege der Verwaltungstheorie	107
1. Allgemeine Anforderungen an die Verwaltungstheorie.....	107
2. Entwicklungsstufen der Verwaltungslehre.....	110
a) Allgemeine Erklärungsansätze.....	110
b) Reaktionen auf den Paradigmenwechsel.....	112
3. Perspektiven der Verwaltungswirklichkeit	114
a) Verwaltungswirklichkeit und Erfahrung	114
b) Unterschiedliche Wirklichkeiten	115
c) Wirklichkeit und Entscheidung.....	118
4. Forschungsansatz der Dynamischen Verwaltungslehre.....	120
a) Die drei Dimensionen der Wirklichkeit.....	120
b) Materialverdichtung.....	123
c) Für eine fallorientierte Verwaltungslehre	123
II. Verwaltungslehre als Integrationswissenschaft.....	125
1. Verwaltung als Realität.....	126
a) Objekt der Verwaltungslehre.....	126
b) Verwaltungslehre als Seinswissenschaft	126
c) Verwaltungslehre als Synthese	127
2. Die einzelnen Disziplinen der Verwaltungslehre	127
a) Haupt-, Neben-, Hilfs-, Teil-, Nachbar- und Ergänzungs-	
disziplinen.....	127
b) Haupt- und Nebendisziplinen der Verwaltungslehre	129
3. Die Hauptdisziplinen.....	130
a) Die Rechtswissenschaft (Verwaltungsrechtswissenschaft).	130
b) Die Volkswirtschafts- und Betriebswirtschaftslehre	131
aa) Zum Begriff Wirtschaft.....	131
bb) Volkswirtschaftslehre und öffentliche Finanz-	
wirtschaft.....	131
cc) Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement	133
c) Die Politikwissenschaft	135
aa) Gliederung und Gegenstand	135
bb) Methodische Ansätze.....	135

cc) Fachliche Verknüpfungen.....	136
d) Soziologie.....	137
aa) Methodische Ansätze.....	137
bb) Spezialisierung.....	137
cc) Verwaltungssoziologie.....	138
4. Die Nebendisziplinen.....	139
a) Verwaltungskunde.....	139
b) Verwaltungspolitik.....	139
c) Verwaltungspsychologie.....	140
aa) Gegenstand.....	140
bb) Sozialpsychologie.....	141
cc) Verwaltungspsychologie.....	141
dd) Organisatorische Pathologie.....	142
d) Verwaltungsgeschichte.....	143
e) Verwaltungsreformkunde.....	143
5. Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften?..	145
C. Die Aufgaben der Verwaltung.....	147
I. Allgemeines.....	149
1. Unterschiedliche Bedeutungen des Aufgabenbegriffs.....	149
2. Konkrete Aufgabenkataloge.....	151
a) Terminologische Schwierigkeiten.....	151
b) Verwaltungswissenschaftlicher Aufgabenkatalog.....	153
II. Staatsabbau und Staatsmodernisierung.....	157
1. Allgemeines zur Aufgabenentwicklung.....	158
a) Staatsabbau und Staatsmodernisierung.....	158
b) Entwicklung in Österreich.....	158
2. Deregulierung und Optimierung.....	159
a) Quantitative Deregulierung.....	159
b) Qualitative Deregulierung und Gesetzesoptimierung.....	160
aa) Die Krise des Gesetzes.....	160
bb) Das „gute Gesetz“.....	160
cc) Ökonomische Analyse des Rechts.....	161
dd) Gesetzesfolgenabschätzung.....	162
ee) Fazit.....	163
3. Ausgliederung und Privatisierung.....	164
a) Allgemeines.....	164
b) Einzelne Privatisierungsmaßnahmen.....	164
c) Etablierung von Wettbewerb.....	166
d) Folgen der Ausgliederung und Privatisierung.....	167

4. Der Dritte Sektor zwischen Markt und Staat	168
a) Allgemeines	168
b) Einzelne Sichtweisen	168
c) Bausteine der NPO's	169
d) Auftreten sowie Erscheinungsweisen der NPO's.....	171
e) Die NPO's als öffentliche Leistungsträger	172
f) Die Finanzierung des Non-Profit-Sektors	173
g) NPO's im Lichte des EU-Wettbewerbsrechts	174
h) Die globalen Modelle des Dritten Sektors.....	174
5. Public Private Partnership	175
a) Funktion	175
b) Einteilung	177
c) Wettbewerbsrechtliche Aspekte	178
d) Die praktische Umsetzung von PPP	179
III. Verwaltungsaufgaben und Verwaltungsaufbau	181
1. Zum Verhältnis von Struktur und Aufgabe	181
2. Der „kleine Kreis“	182
a) Benützerbezogenheit und Zugriffskomfort	182
b) Im Besonderen: Leistungsfähige Infrastruktur	183
c) Verwaltungswissenschaftliche Begründung des „kleinen Kreises“	185
3. Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse	186
D. Die Organisation	187
I. Verwaltung als Organisation.....	189
1. Der Organisationsbegriff.....	189
2. Statische und dynamische Betrachtungsweise	190
a) Die „tiefgekühlte“ Organisation	190
b) Die „lebendige“ Organisation	191
c) Zur Notwendigkeit der Synopse	191
3. Organisationsziele	192
4. Arbeitsteilung und Koordination	193
a) Arbeitsteilung und Spezialisierung.....	193
b) Koordination	195
5. Struktur und Kompetenz.....	196
6. Die Kunst der sachgerechten Kompetenzverteilung.....	197
a) Labyrinth der Zuständigkeiten.....	197
b) Tücken der kompetenzmäßigen „Kleinarbeitung“ anhand von Fallbeispielen.....	197

c) Die optimale Kompetenzverteilung als Aufgabe der Verwaltungsreform	200
aa) Problemstellung.....	200
bb) Die sachgerechte Kompetenz.....	200
cc) Die lebensgerechte Kompetenz.....	201
dd) Die funktionsgerechte Kompetenz.....	202
ee) „Sachgerechtigkeit“ und personalpolitische Überlegungen	203
ff) Das Gleichgewicht der Kompetenzen.....	204
gg) Respekt vor den gewachsenen Kompetenzen.....	204
d) Schlussfolgerung	205
 II. Die Organisationsprinzipien der Verwaltung	207
1. Allgemeines	207
2. „Organisationsmix“	209
a) Goldener Schnitt	209
b) Reale Temperierung	210
3. Die Hierarchie	211
a) Bedeutung.....	211
b) Die Kontrollspanne	212
4. Die Bürokratie	213
a) Begriff.....	213
b) Das Bürokratiemodell von Max Weber	213
c) Vom heutigen Wert der Bürokratie	215
5. Das monokratische und das kollegiale Organisationsprinzip	216
6. Zentralisation und Dezentralisation	217
7. Konzentration und Dekonzentration.....	218
8. Koordination und Kooperation	219
a) Begriffsabgrenzung.....	219
b) Die vertikale Koordination	219
c) Die horizontale Koordination	220
aa) Materielle Koordination	220
bb) Koordinierung durch Verfahren	221
cc) Institutionelle Koordinierung.....	222
d) Kooperation.....	222
 III. Die Verwaltungsebenen	223
1. Vorbemerkung	223
2. Die einzelnen Verwaltungsebenen	224
a) Die Mikrokommunen (Teilgemeinden)	224
b) Die Ortsgemeinden.....	225

c) Die Agglomerationen (Metropolen)	226
d) Die Gemeindeverbände	226
e) Die Lokalverwaltung höherer Stufe	227
f) Der Verwaltungsbezirk	227
g) Die Regionen	228
h) Die Gliedstaaten	229
i) Der Zentralstaat	231
IV. Sonderverwaltungen	233
1. Erscheinungsformen	233
2. Selbstverwaltungskörper	233
3. Öffentliche Unternehmen	234
4. Vor- und Nachteile	235
V. Lebendige Verwaltungsorganisation	237
1. Horizontale und Vertikale Vernetzung	237
2. Gebietsreformen als Kompromiss	237
3. Wirkungszusammenhänge von Gebietsreformen	239
4. Internationale Territorialreformen	240
a) Der Bericht der OECD	240
b) Spannungen zwischen den Gestaltungsprinzipien	241
aa) Bipolaritäten	241
bb) Autonomie und Weisungsbefugnis	241
cc) Vielfalt und Uniformität	241
dd) Verantwortung und Effizienz	242
c) Schlussfolgerungen	242
E. Die Personen	245
I. Allgemeines	247
1. Der Mensch als entscheidender Organisationsfaktor	247
2. Einzelne Teildisziplinen des Personalwesens	248
3. Beamtentypen	249
a) Der Formalist	249
b) Der zielorientierte Beamte	250
4. Führungsstil und Unternehmenskultur	251
II. Grundlagen der modernen Verwaltungsführung	253
1. Die Funktion der Führung	254
2. Die Wissenschaft von der Führung	254
a) Dominanz der Betriebswirtschaftslehre	254
b) Staatswissenschaftliche Dimension der Führung	255
c) Management als funktioneller und institutioneller Begriff	255

3. Führungsgrundsätze, Unternehmensgrundsätze und Unternehmenskultur	255
a) Grundsätze und Leitbilder.....	255
b) Evolution der Verwaltungskultur.....	256
4. Moderne Führungstechniken und -modelle	257
a) Allgemeines	257
b) Einzelne Führungstechniken	257
aa) Gemeinsamer Ansatzpunkt.....	257
bb) Gemeinsame Erwartungen	258
cc) Management by Objectives	258
dd) Management by Exception.....	259
ee) Management by Delegation.....	260
ff) Management by System.....	260
5. New Public Management.....	261
a) Zum Begriff	261
b) Elemente des NPM.....	261
6. Der „neue“ Beamte.....	264
a) Von der Regel zur Performance.....	264
b) Die Schranken des Berufsbeamtentums.....	266
III. Zielvereinbarungen	269
1. Allgemeines	269
a) Was sind Zielvereinbarungen	269
b) Arten von Zielvereinbarungen.....	270
c) Ziel ist die Leistungssteigerung.....	271
2. Rechtliche Einordnung	271
3. Der Inhalt der Zielvereinbarung	272
a) Der allgemeine Teil	272
b) Der besondere Teil: Ziele, Produktgruppen und Ressourcen.....	273
c) Grundsätze zur Formulierung von „guten Zielen“	274
aa) Ableitbarkeit der Ziele.....	274
bb) Geeignetheit der Ziele.....	275
cc) Realisierbarkeit der Ziele.....	275
dd) Spezifität und Flexibilität der Ziele.....	276
ee) Prioritäten setzen.....	276
ff) Messbarkeit der Zielerreichung.....	276
gg) Schwarze Liste	277
4. Checkliste der Zielvereinbarungen	277
a) Grundsätzliche Fragen	277
b) Verfahren	278

c) Inhalt der Zielvereinbarung	278
d) Zielformulierung.....	278
e) Sanktions- bzw Belohnungsmechanismus.....	278
IV. Controlling	279
1. Zum Begriff des Controllings.....	279
a) Ausgangslage	279
b) Anforderungen.....	280
2. Funktionsweise	281
a) Führungsunterstützung.....	281
b) Koordination und Integration	283
c) Ziel- und Ergebnisorientierung	284
d) Informations- und Methodenversorgung.....	284
3. Nutzen von Controlling.....	285
4. Formen des Controllings	286
a) Strategisches Controlling	286
b) Operatives Controlling	287
5. Organisatorische Aspekte des Controllings	287
F. Die Entscheidung	289
I. Grundfragen der Entscheidungs rationalität	291
1. Entscheidung als wissenschaftlicher Gegenstand	291
2. Juristische Entscheidungs rationalität.....	292
a) Entscheidungslogik als Normlogik	292
b) Entscheidungs rationalität in der Verwaltung	293
3. Verwaltung und Entscheidung	294
4. Zur Rationalität der Verwaltungsentscheidung	295
a) Vorbemerkung.....	295
b) Optimierung des Mitteleinsatzes.....	295
c) Entscheidung als Individualakt.....	296
5. Programm – Prinzip – Prozess – Psyche.....	298
II. Entscheidungsprinzipien	299
1. „Rules und Principles“	299
a) Rechtsstaatliche Richtigkeitsgewähr: Die Bedeutung der Regeln (rules).....	299
b) Grenzen	300
c) Offenheit der Entscheidung: Die Bedeutung der principles.....	301
2. Die einzelnen Prinzipien und ihr Verhältnis zueinander	302
3. Optimierung als grundlegende Maxime	303
a) Optimierung als Gesinnung.....	303

b) Optimieren durch Konkordanz.....	303
c) Gesetzliche Konkretisierungen.....	304
4. Offenheit und Transparenz.....	304
5. Nachhaltigkeit.....	305
a) „Sustainability“	305
b) Ganzheitliche Perspektive.....	307
c) Zukunftshorizont.....	307
6. Wirtschaftlichkeit	308
a) Das Maximal- und Minimalprinzip.....	308
b) Quantifizierungsprobleme	309
c) Kosten-Nutzen-Analysen.....	309
aa) Kosten-Nutzen-Rechnung.....	309
bb) Kosten-Wirksamkeits-Analyse	310
cc) Nutzwertanalyse	311
7. Sparsamkeit	311
8. Zweckmäßigkeit	312
9. Effektivität.....	313
10. Effizienz	313
11. Raschheit	314
a) Allgemeines	314
b) Raschheit und Katastrophe	315
c) Raschheit und gute Verwaltung.....	315

III. Die Umsetzung der Entscheidungsprinzipien: Die Logistik.. 317

1. Umsetzungsorientiertheit und Funktionstüchtigkeit	317
2. Was ist Logistik?.....	318
a) Begriff.....	318
b) Formelle Prinzipien	319
aa) Systemdenken	319
bb) Fließprinzip.....	320
c) Materielle Prinzipien	320
aa) Availability	320
bb) Maintainability	321
cc) Supportability	321
3. Grundsätze der militärischen Logistik.....	322
a) Der Krieg als logistische Herausforderung	322
b) Die Aufgaben der militärischen Logistik.....	322
aa) Die Organisationsziele des österreichischen Bundesheeres	322
bb) Internationale Verflechtung.....	323
cc) Logistische Aufgaben.....	324

c) Prinzipien der militärischen Logistik.....	325
d) Ablauf und Einrichtungen der Logistik.....	326
aa) Logistische Verfahren	326
bb) Logistische Einrichtungen und Kräfte	327
IV. Entscheidung als Prozess.....	329
1. Entscheidungsmodell und Entscheidungspraxis	329
a) Das „klassische“ Entscheidungsmodell	329
b) Zur Relativität der Ablauflogik	330
c) Mangelnde Praxiskraft.....	333
2. Entscheidung und Kommunikation	333
a) Begriff der Kommunikation und Formen	333
b) Verwaltungsverfahren als Kommunikationsprozess	334
aa) Ansatzpunkte.....	334
bb) Probleme	335
cc) Behördliche Anforderungen und Pflichten.....	335
c) Dialogisches Verwaltungshandeln und öffentlich- rechtlicher Vertrag	336
aa) Dialog	336
bb) Öffentlich-rechtlicher Vertrag	337
d) Mediation.....	338
aa) Begriff.....	338
bb) Verhältnis der Mediation zum Verwaltungsverfahren .	339
cc) Praktische Bedeutung	340
e) Partizipation	341
aa) Ziele	341
bb) Betroffenheit	341
cc) Bürgerinitiativen.....	342
dd) Sonstige Partizipationsmöglichkeiten	342
3. Kommunikation durch E-Government	343
a) Einleitung.....	343
aa) Allgemeines.....	343
bb) Vorteile im Verwaltungsalltag	344
b) Begriff des E-Government.....	345
aa) Voraussetzungen.....	345
bb) Definition.....	345
cc) Prinzipien.....	346
c) Rechtsgrundlagen.....	347
aa) E-Government-Gesetz	347
bb) Die „Funktion Bürgerkarte“	348
cc) Das Signatur- und VertrauensdiensteG	349

dd) Das ZustellG	350
ee) Weitere Regelungen über den elektronischen Rechts- verkehr	350
d) Anwendungsbeispiele	350
aa) Elektronischer Akt	351
bb) Elektronische Zustellung	351
cc) E-Voting	352
dd) E-Government-Dienstleistungen	353
e) Ausblick	355
V. Entscheidungskunde	357
1. Motivationstheorien	357
2. Machtvermehrungstechniken	359
a) Überblick	359
b) Wettbewerbsstrategien	360
aa) Einwirkungsmanagement	360
bb) Eigenstilisierung und Gegnerdisqualifizierung	361
3. Konflikt und Intrige	362
a) Konfliktursachen und Konfliktmanagement	362
b) Definition der Intrige	363
c) Der erfolgreiche Intrigant	365
d) Die Taktik des Intriganten	366
e) Der Abschuss	366
f) Die Einsamkeit des Intriganten	367
g) Intrige und Organisationshygiene	367
4. Mobbing	368
5. Korruption	370
a) Abgrenzungen	370
b) Private Korruption	371
c) Die öffentliche Korruption	372
d) Parteipolitische Korruption, insb Favoritismus, Patronage und Klientelismus	373
e) Korruptionsbekämpfung	374
aa) Österreich	374
bb) Europäische Ebene	377
cc) Internationale Ebene	378
dd) Ethisches Management – Compliance – Verwaltungs- ethik	378
Literaturverzeichnis	381
Sachregister	409