

## B Verwaltungsgeschichtswissenschaft

### Gliederung

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| I   | Grundfragen verwaltungsbezogener Geschichtswissenschaft .....                          | 129 |
| II  | Geschichte der Verwaltung .....  | 130 |
| 1   | Frühe Epochen der Verwaltungsgeschichte.....   | 131 |
| 2   | Neunzehntes und frühes zwanzigstes Jahrhundert, insbesondere Preußen .....             | 132 |
| 3   | Verwaltung im Nationalsozialismus.....   | 133 |
| 4   | Verwaltung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs.....                                   | 134 |
| a)  | Verwaltungsentwicklung zur und in der Bundesrepublik bis zum Ende<br>des 20. Jhd. .... | 134 |
| b)  | Verwaltung der DDR in den Jahren 1949-1990 .....                                       | 135 |
| c)  | Transformationsphase in Ostdeutschland .....   | 135 |
| d)  | Verwaltung der Bundesrepublik im 21. Jahrhundert.....                                  | 136 |
| 5   | Allgemeine Entwicklungslinien .....  | 136 |
| a)  | Aufgabenwandel.....  | 136 |
| b)  | Ausdifferenzierung.....  | 136 |
| c)  | „Demokratisierung“ von Verwaltung.....   | 137 |
| d)  | Europäisierung .....   | 138 |
| e)  | Ökologisierung .....   | 140 |
| f)  | Ökonomisierung .....   | 140 |
| g)  | Technisierung.....   | 141 |
| h)  | Verrechtlichung.....   | 141 |
| i)  | Dynamisierung .....  | 141 |
| j)  | Feminisierung .....  | 142 |
| k)  | Öffentlichkeitsarbeit und Corporate Identity .....                                     | 142 |
| 6   | Gründe des Wandels von Verwaltungssystemen.....  | 142 |
| III | Geschichte der Verwaltungswissenschaft .....   | 144 |
| 1   | Von den Anfängen bis zur Gegenwart.....  | 144 |
| 2   | Bedeutende Verwaltungswissenschaftler .....  | 146 |

## I Grundfragen verwaltungsbezogener Geschichtswissenschaft

Verwaltungsgeschichtswissenschaft ist die Wissenschaft von der Geschichte der Verwaltung. Sie ist ein Teilgebiet sowohl der Geschichtswissenschaft als auch der Verwaltungswissenschaften. Die Geschichtswissenschaft erforscht die Geschichte des Menschen bzw. menschlicher Gemeinschaften. Die Naturgeschichte ist nur insofern ihr Gegenstand, als sie

sich auf die Menschen auswirkt. Geschichtswissenschaft wertet unter Einsatz der sog. historisch-kritischen Methode in erster Linie Primärquellen aus („Zu den Quellen!“, lat.: *ad fontes*), um möglichst objektive, nachprüfbare Aussagen über die Wirklichkeit zu treffen. Im Vordergrund steht dabei die Auswertung von Schriftquellen. Der Historiker formuliert zunächst eine Fragestellung zum Untersuchungsgegenstand (Erkenntnisinteresse), sammelt und ordnet die hierzu zur Verfügung stehenden Quellen und legt diese sodann nach der historisch-kritischen Methode aus. Anders als ein Geschichtsschreiber, etwa der Vater der Geschichtsschreibung *Herodot* (490/480 – ca. 424 v.Chr.), erzählt der Historiker also nicht lediglich Geschichten, sondern geht Fragen nach.

In der Geschichtswissenschaft verbreitet (jedoch nicht unumstritten) ist die Einteilung der Geschichte Europas und des Mittelmeerraums in folgende Epochen:

- Ur- und Frühgeschichte – beginnend mit Stein-Artefakten vor etwa 2,5 Millionen Jahren bis zu den ersten schriftlichen Aufzeichnungen, welche in Hochkulturen bereits ab ca. 4000 v. Chr. anzutreffen sind,
- Altertum (Alte Geschichte) der Griechen, Römer und Nachbarvölker bis ca. 500/600 n. Chr.,
- Mittelalter (von ca. 500/600 bis ca. 1500 n. Chr.), wobei als Zäsuren u.a. genannt werden: Ende des weströmischen Reiches 476 und Ende der Völkerwanderungszeit 568 bis Erfindung des Buchdrucks Mitte des 15. Jhd., osmanische Eroberung Konstantinopels 1453, Entdeckung Amerikas 1492 sowie Anschlag Luthers Thesen 1517,
- Neuzeit (Neuere Geschichte), bestehend aus Frühe Neuzeit (ca. bis zur Französischen Revolution 1789), Neuere und Neueste Geschichte (ca. von 1789 bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges 1945) sowie Zeitgeschichte (seit ca. 1945/lebende Zeitzeugen).

Die Geschichtswissenschaft erforscht Geschichte meist nach Sachbereichen (Sozial-, Wirtschafts-, Umweltgeschichte etc.), Regionen (Weltgeschichte, europäische Geschichte etc.) oder Kulturen (jüdische Geschichte etc.). Die Verwaltungsgeschichtswissenschaft hat aufzuzeigen „wie es eigentlich gewesen“ ist (v. *Ranke*). Sie untersucht hierbei nicht nur das „Was“ der Ereignisse und Zustände, sondern auch das „Warum“ (Ursachen bzw. Motive menschlichen Handelns), ist mithin deskriptiv, analytisch und explanativ. Verwaltungsgeschichtswissenschaft kann etwa untersuchen: Einstellungen bzw. Werthaltungen, soziale Herkunft und Arbeitsbedingungen des Verwaltungspersonals, Effektivität, Effizienz und Entscheidungsprozesse früherer Verwaltungen, ihr Verhältnis zur politischen Führung bzw. den politischen Einfluss auf Entscheidungen u.v.m.

## II Geschichte der Verwaltung

Lit.: *Bleek*, Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg (...), 1972; *Fenske*, Bürokratie in Deutschland. Vom späten Kaiserreich bis zur Gegenwart, 1985; *Jeserich/Pohl/v. Unruh*, Deutsche Verwaltungsgeschichte, 6 Bände, 1983 ff.; *Hattenhauer*, Geschichte des Beamtentums, 1980; *Maurer*, AllgVwR, § 2; *Morsey*, Verwaltungsgeschichte, 1977; *Püttner*, VwL, § 8; *Teppe/Laux* (Hg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung: Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700, 1998; *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, VwR I, §§ 7-12; *Wimmer*, Dynamische Verwaltungslehre, 2. Aufl., 2010, S. 43 ff.; *Wunder*, Geschichte der Bürokratie in Deutschland, 1986; *Ziekow* (Hg.), Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik, 2007

## 1 Frühe Epochen der Verwaltungsgeschichte

Laut Wörterbuch der Brüder Jacob und Wilhelm Grimm soll der Begriff der **Verwaltung** erstmals im 15. Jhd. aufgetaucht sein und seinerzeit für eine Tätigkeit oder Aufgabe gestanden haben. Der Sprachgebrauch war wohl nie eindeutig. Die Geschichte der Verwaltung lässt sich aufgliedern in die Geschichte einzelner Verwaltungsbereiche (Geschichte der Arbeits-, Forst-, Sozialverwaltung etc.). Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Geschichte der Verwaltung bildet eine Teildisziplin der Verwaltungswissenschaften.

Eine „**deutsche**“ **Verwaltung** hat es frühestens seit der Existenz eines „Deutschen“ Königreichs („Regnum teutonicum“ bzw. „Regnum teutonicorum“) gegeben. Diese Bezeichnung für das ostfränkisch-deutsche Reich taucht ab etwa 920 in Urkunden auf. Es wurde im Jahre 921 bei Bonn auf dem Rhein durch König *Heinrich I.* vom fränkischen Reich abgetrennt. Im Mittelalter herrschte indes noch die personengebundene Gelegenheitsverwaltung im Rahmen des Lehenswesens vor, während erste Ansätze professioneller Verwaltung am ehesten in großen Städten anzutreffen waren (Ratsschreiber etc.). Von einer deutschen Verwaltung lässt sich zudem erst seit Entstehen der deutschen Sprache sprechen. Die deutsche Sprachgeschichte beginnt mit dem Althochdeutschen um 750 bis um 1050.

Verwaltung im Mittelalter lässt sich als eine personengebundene feudale Gelegenheitsverwaltung beschreiben. Neben der Feudalverwaltung im engeren Sinne, erstarkten indes Stadtverwaltungen. Bereits die Fränkische Reichsverwaltung zur Zeit Karls des Großen war eine durch das Lehenswesen geprägte Verwaltung. Der Vorgang des Entscheidens war im Mittelalter i.d.R. arbeitstechnisch von der Verschriftlichung der Entscheidung, dem Schriftverkehr, der Archivierung von Vorgängen oder dem Beurkunden getrennt. Jene Verwaltungsarbeiten besorgten **Kanzleien** als Behörden des jeweiligen Herrschers bzw. von Städten. Den Leiter der Kanzlei nannte man Kanzler (von lat. cancellarius). Hierauf gehen im Übrigen die heutigen Begriffe „Bundeskanzler“ und „Staatskanzlei“ zurück.

Das **Amt** wurde dem Lehensnehmer, oft neben anderen Aufgaben, als erbliches oder käufliches Lehen übergeben. Der Lehensnehmer kümmerte sich selbst um die zur Amtsführung nötigen Mittel und bezog aus seinem Amt i.d.R. Einkünfte. Im mittelalterlichen Feudalsystem dürften die ideengeschichtlichen Wurzeln des späteren Berufsbeamtentums zu sehen sein. Der Lehnsherr übergab seinem Vasall ein Amt meist auf Lebenszeit als Lehen, während sich der Vasall zu unverbrüchlicher Treue gegenüber dem Lehnsherren verpflichtete und etwa Abgaben aus den Erträgen des Lehens sowie Kriegsdienst bei Bedarf versprach.

Die **königliche Verwaltung** setzte sich zusammen aus der zentralen Hofverwaltung sowie Königsboten und der Grafschaftsverwaltung. Auch die Bewirtschaftung königlicher Domänen erforderte eine gewisse Verwaltung. Daneben bestand eine sog. Immunitätsverwaltung insbesondere durch Klöster, Kirchen, Grundherren. Diese Verwaltung wurde entweder von Kollegialorganen (Domkapitel etc.) oder Einzelpersonen (Bischof etc.), insbesondere durch die Vögte geführt. Neben königlicher und Immunitätsverwaltung gab es die Selbstverwaltung insbesondere der Dorf- und Markgenossenschaften. Sie war meist dualistisch in Gestalt einer beschließenden Versammlung und eines ausführenden Organs (Vorsteher, Schulze etc.) aufgebaut. Später wurden viele Markgenossenschaften von Grundherren beherrscht bzw. Marken von genossenschaftlich verbundenen Grundherren verwaltet.

Die Unterhaltung stehender Heere erforderte nicht nur eine Militärverwaltung, sondern vor allem, da die Unterhaltung viel Geld kostete, eine Steuerverwaltung. Für die Ausbildung des Territorialstaates war der Aufbau von (hauptberuflicher und durch Geld entlohnter) Militär- und Finanzverwaltung somit grundlegend. Sie können als das historische Herz-

stück staatlicher Verwaltung angesehen werden. Aus dem Militärwesen löste sich eine eigenständige Polizeiverwaltung.

Im Frankreich Ludwigs XIV. trieben die sog. „Intendanten“ Steuern ein und leiteten Polizeibehörden. Sie waren daher in der Bevölkerung als „Bluthunde des Königs“ gefürchtet. Noch heute sind Polizei- und Finanzbeamte beim Bürger wegen ihrer spürbaren Macht eher unbeliebt.

Mit der Schwächung des deutschen Königtums ging ein Wandel von der königlichen zur fürstlichen Verwaltung einher. Das Verwaltungssystem im absoluten Staat des 17. und 18. Jhd. war von einer ständigen Ausweitung und Ausdifferenzierung geprägt, die sich immer weiter fortsetzen sollte. Das Entstehen von Territorialstaaten bedeutete einen Wandel von der Lehens- zur Staatsverwaltung. Im absolutistischen Staat kam es u.a. zur Zentralisierung von Verwaltung, stärkeren Regelbindung, der Ausweitung des Regaliensystems und der Einführung der Kameralwissenschaft (s.u.). Zentrales Verwaltungsorgan war oft die Hofkammer (Begriff von lat. camera = die fürstliche Schatzkammer), die in erster Linie die Einkünfte des Landesherren verwaltete, d.h. die Finanz- und Liegenschaftsverwaltung führte. Die Personalpolitik der Fürsten war uneinheitlich. In manchen Gebieten und Zeiten galt ein Adelsprivileg für die leitenden Stellen, so dass vor einer ständischen Verwaltung gesprochen werden kann. Im Übrigen kam es jedoch bis ins 19. Jahrhundert zu einer „plebejischen Rekrutierung im öffentlichen Dienst“ (Derlien), u.a. um die absolute Herrschaft gegen den Adel durchzusetzen. Die Bediensteten wurden überwiegend, wenn auch mit abnehmender Tendenz, noch ganz oder teilweise in Naturalien entlohnt. Oftmals erhielten Bedienstete – je nach Stellung – Anteile an Gebühren (Sporteln) oder Geldstrafen („Rugddrittel“ etc.). Die Zahlung einer Pension hing von der Willkür des Fürsten ab.

Die absolutistische war wie zuvor die königliche eine **obrigkeitliche Verwaltung**. Die Verwaltungskultur entsprach einem Obrigkeitsstaat. Die Verwaltungskultur des Obrigkeitsstaates ist vor allem durch die Vorstellung eines Über-/Unterordnungsverhältnisses zwischen Staat und Bürger gekennzeichnet. Sie prägte den Umgang der Herrschaft mit den Verwaltungsadressaten. Der Bürger erscheint als „Untertan“ der Obrigkeit und bloßes Objekt ihrer Verwaltung, deren Entscheidungen bzw. Verhalten Ausdruck der Staatsmacht über die Untertanen sind, die für ihn nicht transparent sind und die er nicht zu hinterfragen hat. Im Hinblick auf seine Anliegen ist der Untertan bloßer „Bittsteller“ und nicht mit eigenen Rechten ausgestatteter „mündiger“ Staatsbürger oder gar „Kunde“ einer „service-orientierten“ Verwaltung. Obrigkeitliche Verwaltungskultur gilt es im demokratischen Verwaltungsstaat zu überwinden.

## 2 Neunzehntes und frühes zwanzigstes Jahrhundert, insbesondere Preußen

Lit.: *Cancik*, Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen: Kommunikation durch Publikation und Beteiligungsverfahren im Recht der Reformzeit, 2007; *Möller*, Verwaltungsstaat und parlamentarische Demokratie: Preußen 1919-1932, in: Ritter (Hg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen (...), 1983, S. 149-180; *Pikart*, Preußische Beamtenpolitik 1918-1933, Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte 1958, S. 199-137; *Runge*, Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933, 1965

Vor allem infolge des Erstarkens des Bürgertums entwickelte sich im Rahmen der konstitutionellen Monarchie der liberale Rechtsstaat des 19. Jhd. und führte u.a. zur Entwicklung von Bürgerrechten, die die Verwaltung zu beachten hatte. Wichtige Verwaltungsaufgaben dieser Zeit lagen neben der Wirtschafts- und Infrastrukturverwaltung in dem immer stärkeren Ausbau vor allem der städtischen Daseinsvorsorge. In diese Zeit fällt auch der Wandel



vom adligen (oft zugleich militärischen) hin zum bürgerlichen geschulten höheren Verwaltungspersonal. Man mag insoweit auch von einer „Demokratisierung“ und Professionalisierung der Verwaltung sprechen.

**Bsp.:** Öffnung für Bürgerliche, Einrichtung von Beiräten, Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln

Unter Professionalisierung sollen hier die steigenden Anforderungen an den Zugang zum Staatsdienst verstanden werden.

**Bsp.:** Regelung immer höherer spezifischer Anforderungen/Ausbildungen von Beamten

Nach der Herausbildung des Territorialstaates hatten die höheren Staatsdiener eine privilegierte Stellung, waren indes ganz auf die Gunst des absoluten Fürsten angewiesen. Im 19. Jhd. kam es in Preußen zur Blüte des Beamtentums. Das preußische Beamtentum hatte eine Vorbildwirkung für andere deutsche Herrschaftsgebiete. Die Beamtenverhältnisse des späteren Kaiserreichs und der Weimarer Republik waren durch eine mehr oder weniger stetige Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Stellung der Beamten gekennzeichnet.

### 3 Verwaltung im Nationalsozialismus

Lit.: *Caplan*, Civil Service Support for National Socialism, in: Hirschfeld/Kettenacker, Der „Führerstaat“ (...), 1981, S. 167-193; *Eggestein/Schirmer/Dehnhard*, Verwaltung im Nationalsozialismus, Berlin 1992; *Hirsch/Majer/Meinck*, Recht, Verwaltung und Justiz im Nationalsozialismus, 2. Aufl. 1997; *Matzerath*, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, 1970; *Mommsen*, Beamtentum im Dritten Reich, 1966

Die Phase des autoritären bzw. sodann totalitären Deutschen Reichs der Jahre 1933-1945 war u.a. durch eine Zentralisierung, Vereinheitlichung, Ideologisierung und Berufsverbote für Andersdenkende geprägt („Gleichschaltung“). Die Ländervielfalt widersprach dem Idealbild des nationalsozialistischen Einheitsstaates ebenso wie die Vielfalt gesellschaftlicher Organisationen. Die Machthaber wirkten daher auf eine Zentralisierung und Gleichschaltung der öffentlichen Verwaltung wie der Berufsverbände des Verwaltungspersonals hin. Durch das „Gesetz zum Neuaufbau des Reiches“ aus dem Jahr 1934 wurden die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übergeleitet (G. v. 30.1.1934, RGBI. 75).

Vor allem höhere Verwaltungsstellen wurden zunehmend mit linientreuen NSDAP-Mitgliedern besetzt und missliebige Beamte aus dem Dienst entfernt. Nach dem „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ vom 7.4.1933 (RGBI. I, S. 175) waren Beamte „nicht arischer Abstammung“ in den Ruhestand zu versetzen und Beamte, die sich nicht rückhaltlos zum Nationalsozialismus bekannten, konnten entlassen werden. Im Jahr 1935 waren nach der Parteistatistik der NSDAP 20,7 % ihrer Mitglieder Angehörige des öffentlichen Dienstes (*Caplan*, S. 175). Die Mehrzahl der Angehörigen des öffentlichen Dienstes erfüllte, bisweilen sogar übererfüllte, die Vorgaben des verbrecherischen Regimes und lud so – wenn auch in sehr unterschiedlichem Maße – Schuld auf sich. Sie bereitete vor, unterstützte oder organisierte die nationalsozialistischen Verfolgungen, Terror und Mord. Auch diejenigen, die nur als „kleines Rädchen“ dazu beitrugen, dass das System als solches funktionieren konnte, ohne unmittelbar Unrecht oder Leid von Menschen zu verantworten, haben Schuld auf sich geladen.

Nach dem Beamtenurteil des BVerfG (BVerfGE 3, 58) erloschen am 8.5.1945 – trotz völkerrechtlicher Nachfolge der Bundesrepublik in das Deutsche Reich – mit dem Untergang des NS-Regimes alle

deutschen Beamtenverhältnisse. Grund hierfür ist, dass sich die Beamten an das NS-System gebunden hatten, was in der Umwandlung des Treueides des Beamten in den Führereid symbolisch zum Ausdruck kam, einer mit dem neuen Staat unvereinbaren Gesinnungspflicht unterlegen hatten und die NSDAP nur in ihren Augen als politisch zuverlässig geltende Beamte in ihrer Stellung beließ.

#### 4 Verwaltung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs

Lit.: *Morsey*, Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung (1947-1950), in: *Morsey*, Verwaltungsgeschichte, 1977, S. 191-238

Nach dem Zusammenbruch des deutschen Staates im Jahre 1945 entstanden auf dem Gebiet der heutigen Bundesrepublik in West und Ost grundlegend verschiedene Regierungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftssysteme und es kam es zu einer tiefgreifenden Entfremdung.

a) Verwaltungsentwicklung zur und in der Bundesrepublik bis zum Ende des 20. Jhd.

In den westlichen Besatzungszonen der späteren Bundesrepublik kam es zu einem Wiederaufbau der Verwaltungen „von unten nach oben“, d.h. von der kommunalen über die Länder- bis zur Bundesebene. Er ging mit einer schrittweisen Übergabe von Machtbefugnissen der Militärverwaltungen an die deutschen Verwaltungen einher. Die neu- bzw. wiederentstandenen Länder wurden mit der Gründung der Bundesrepublik am 23. Mai 1949 zu Bundesländern. Nach „Entnazifizierungen“ bzw. „Entbräunungen“ (*Gustav Heinemann*) waren zumindest schwer belastete Bedienstete weithin aus ihren Ämtern entfernt worden.

Die 50er und 60er-Jahre waren durch die Aufgabe des Wiederaufbaus geprägt (Wohnungsbau, Verkehrsinfrastruktur, Ver- und Versorgungswirtschaft, Flüchtlingshilfe etc.). Bereits in den sechziger Jahren kam es zu einem enormen Anwachsen sozialstaatlicher Aufgaben. Für die 70er-Jahre wurden neben dem weiteren Ausbau des Sozialstaates und dem Anstieg der Staatsquote die Planung („Planungsstaat“) und erste Umweltschutzgesetzgebung („Umweltschutzstaat“) prägend. Der Staat wurde zudem zum „Schuldenstaat“. Die 80er-Jahre der „Ära Kohl“ können heute als eine Phase relativer Kontinuität des Status Quo des Verwaltungsstaates beschrieben werden (laut Kritikern: Phase des Stillstands). Eine grundlegende Zäsur bildete indes die Vereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahre 1990 und die nachfolgende Transformation der DDR-Verwaltung in eine Verwaltung nach bundesrepublikanischem Vorbild in den neunziger Jahren (hierzu: *Bogumil/Jann*, VwWiss, S. 261ff.). Hier stellten sich neben der Einführung der bundesdeutschen Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsaufgaben auch zahlreiche Sonderaufgaben wie die Privatisierung volkseigenen Vermögens durch die Treuhand bzw. BVVG und die Regelung offener Vermögensfragen sowie die Aufarbeitung von DDR-Unrecht.

Bis zum Ende der neunziger Jahre erfolgten einige Reformwellen, die vor allem vom Mitte der neunziger Jahre verstärkt umgesetzten „Neuen Steuerungsmodell“ geprägt waren (*Doppik*, Budgetierung etc.). Hervorzuheben sind auch Reformen des Beamtenrechts wie etwa eine neue Länderzuständigkeit für die Regelung der Besoldung der Landesbeamten.

## b) Verwaltung der DDR in den Jahren 1949-1990

Lit.: *Balla*, Kaderverwaltung. Versuch zur Idealtypisierung (...), 1972; *König*, Kaderverwaltung und Verwaltungsrecht, VerwArch. 1982, S. 37-59; ders., Verwaltungsstrukturen der DDR, 1991

Zentralisierung, Enteignungen (Bodenreformen etc.), Zwangskollektivierung und Ideologisierung prägten sowohl die Zeit von 1945 bis 1949 als auch das diktatorische Unrechtsregime der DDR. Die Bundesrepublik erkannte die DDR zunächst nicht an und von 1955 bis 1969 vertrat die Bundesrepublik die *Hallstein-Doktrin*, wonach sie jede Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der DDR als „unfreundlichen Akt“ wertete. Erst durch die Ostpolitik *Willy Brandts* erfolgte eine gewisse Annäherung.

In der DDR kam es zur Einrichtung von Verwaltungen nach sowjetischem Vorbild. Die Organisation der **DDR-Verwaltung** folgte dem Leitbild des sog. „demokratischen Zentralismus“. Dieser sah einen zentralistischen Verwaltungsaufbau (von der Staatsleitung über die Bezirke bis hin zu den Kommunen) ohne Gewaltentrennung sowie ohne substantielle Selbstverwaltung vor. Die SED hatte maßgeblichen Einfluss auf die Verwaltungsstrukturen. Die Parteibürokratie wirkte als eine „Parallelbürokratie“ (*Derlien*). Das Personal wurde nach politischer Zuverlässigkeit als politische Kader geformt (Kaderverwaltung) und stand vor allem in höheren Positionen unter starkem SED-Einfluss. Die Zentralverwaltungswirtschaft führte zu einem umfänglichen Verwaltungsapparat. Die in ihm arbeitenden und ihm unterworfenen Menschen tendierten zur Anpassung an strenge Regeln und zur Gewöhnung an staatliche Versorgung.

**Kaderverwaltung** ist eine Verwaltung, die (im Gegensatz zur konditional-programmierten Verwaltung heutiger Prägung) zweckprogrammiert handelt. Ihre Ergebnisse werden weniger durch Rechtsnormen als durch die Verinnerlichung der politischen Zweckvorgaben der Herrschenden determiniert. Der neuere Umbau der Verwaltungen nach dem Modell des New Public Management tendiert weg von dem Modell der rechtsstaatlichen Bürokratie hin zur Kaderverwaltung (*Rehbinder*, Rechtssoziologie, Rn. 172). Typische Kaderverwaltung war indes eher die Verwaltung im Nationalsozialismus oder im Sozialismus der UdSSR und DDR.

Das zu vollziehende Recht verlor an Bedeutung. „Operatives Denken“ im Umgang mit dem Recht herrschte vor. Einen Verwaltungsrechtsschutz gab es nicht und die Betroffenen waren auf sog. Eingaben beschränkt.

## c) Transformationsphase in Ostdeutschland

Lit.: *Derlien/Wollmann/König/Renzsch/Seibel*, Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, 1997; *Franz*, Forstverwaltungssysteme, S. 149 ff.

Die im Jahre 1990 entstandenen fünf neuen Bundesländer traten mit ihrer Gründung unmittelbar der Bundesrepublik Deutschland bei. Es begann ein mehrjähriger Prozess des grundlegenden Umbaus der Verwaltungen. Die jeweiligen Partnerbundesländer leisteten hierbei vor allem personelle und ideelle Aufbauhilfe. Im Zuge des Umbaus kam es zu einem hohen Personalabbau vor allem innerhalb der örtlichen Verwaltungen. Führungspositionen wurden zunächst vorwiegend mit Personen aus den alten Bundesländern besetzt.

#### d) Verwaltung der Bundesrepublik im 21. Jahrhundert

Ein allgemein anerkanntes Leitbild des Verwaltungsstaates im 21. Jahrhundert existiert nicht. Es könnte sich hierbei um das des ökonomisierten Verhandlungsstaates handeln. Zunehmend bestimmt nämlich kooperatives Handeln mit politischen Akteuren aller Sektoren und Ebenen den politischen Entscheidungsprozess und es kommt seltener zu einem „Durchregieren“ (*Angela Merkel u.a.*) im Sinne eines Regierens mit „starker Hand“. Lit.: *Heinelt*, HdbVwRef, S. 10 ff.

## 5 Allgemeine Entwicklungslinien

Die Entwicklung der Verwaltung lässt sich mit bestimmten grundlegenden Entwicklungslinien beschreiben. Historische wie anhaltende Entwicklungslinien nahezu aller Verwaltungssysteme in Europa sind Aufgabenwandel, Ausdifferenzierung, Demokratisierung, Europäisierung, Ökonomisierung, Technisierung und Verrechtlichung.

### a) Aufgabenwandel

Lit.: *Bogumil/Kuhlmann*, Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel, 2010; *Heidbrink/Hirsch*, Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik, 2007; *Püttner*, VwL, S. 39 ff.; *Schuppert*, VwWiss, S. 102 ff.; *Theobald*, Staatsaufgaben in Übergangsgesellschaften, 2004

Die Entwicklung der Verwaltung begleitet ein ständiger **Wandel ihrer Aufgaben**. Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung stehen nicht für alle Zeiten fest, sondern sind in einem ständigen Wandel begriffen. Neue Aufgaben treten zu den bisherigen, bestehende werden modifiziert, ergänzt oder aufgegeben. Der jüngere Aufgabenwandel drückt sich auch in einem Rückgang der Erfüllungs- und einer Zunahme der Gewährleistungs-/Aufsichts-/Regulierungsverwaltung aus.

Als nicht nur personalbezogene Veränderung wirkt die Veränderung der Verwaltungskultur. Obrigkeithafter Verwaltungsstil ist einer stärkeren „Kundenorientierung“ zumindest weithin gewichen. Hinzu gekommen ist ein Mehr an Rechtsschutz, Transparenz und Kontrolle.

Zentrale jüngere primär personalbezogene Entwicklungstendenzen der Verwaltung sind der Stellenabbau, der prozentuale Rückgang von Beamtenstellen außerhalb des Schuldienstes, die „Vereidelung“ des öffentlichen Dienstes, die Feminisierung, die Zunahme der Teilzeitarbeit und die leistungsbezogene Reform des Dienstrechts. Hinzu treten etwa die Zunahme sichtbarer Individualität, weniger Beamtenethos und mehr Korruption.

Durch **Leistungsanreize** betont man das Leistungsprinzip. Es geht dabei um materielle und immaterielle Anreize zur Steigerung der individuellen Leistung (Prämien, Gehaltszulagen, Leistungsabzeichen, öffentliche Belobigungen etc.). Die vermehrte Schaffung von Leistungsanreizen ist ein Diskussionspunkt im Rahmen der Dienstrechtsreform.

### b) Ausdifferenzierung

Die Spezialisierung schreitet in der Arbeitswelt, so auch in der Verwaltung, immer weiter voran. Dies drückt sich etwa in neuen verwaltungsbezogenen Berufsfeldern aus.

**Bsp.:** Verwaltungsökonom, Verwaltungsinformatiker

Es wird aber ebenso in zahlreichen Organisationsveränderungen deutlich.

Allgemeine Entwicklungslinien der Verwaltung sind ihr **Wachstum**, die zunehmende Arbeitsteilung bzw. Ausdifferenzierung und die Zunahme von Komplexität. Hiermit geht eine zunehmende Bürokratisierung (wie auch Versuche einer Entbürokratisierung) einher. Sie haben eine zunehmende Verrechtlichung und eine Zunahme des Exekutivrechts bewirkt. Alle Bemühungen um Deregulierung haben an dem grundsätzlichen Trend zum ständigen Wachstum des Normenbestandes nichts ändern können.

**Bsp.:** Dies gilt etwa für Rechtsbereinigungsgesetze, die Errichtung eines Normenkontrollrates oder die Stoiber-Kommission auf EU-Ebene

Die Zunahme des Normenbestandes korrespondiert mit einer Zunahme des Vollzugsdefizits.

### c) „Demokratisierung“ von Verwaltung

Lit.: *Sperling*, Verwaltungsmodernisierung und Partizipation, 1999; *Thieme*, VwL, Rn. 145 ff.

Mit dem Schlagwort der **Demokratisierung der Verwaltung** soll meist die Teilhabe der von einer beabsichtigten Verwaltungsentscheidung betroffenen Personen an der Entscheidungsfindung beschrieben werden. Insoweit ist auch von der Partizipation die Rede (s. hierzu Teil Verwaltungspolitik, Stichwort Bürgerkommune). Sie hängt mit einem veränderten Verständnis der Rolle des Staats im Verhältnis zu Bürgern und Unternehmen zusammen. Das Schlagwort Demokratisierung impliziert, Verwaltungsentscheidungen fehle oft die demokratische Legitimation. Handelt eine Behörde jedoch im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit in Ausführung der vom Parlament erlassenen Gesetze, so sind ihre Handlungen indes grundsätzlich demokratisch legitimiert. Dies gilt auch dann, wenn eine Mehrheit in der Bevölkerung bzw. vor Ort gegen die Entscheidung ist. Durch die Einbeziehung der Bürger bzw. der Öffentlichkeit kann aber das demokratische Legitimationsniveau der Entscheidung gehoben werden (Allein- oder Mitbestimmung durch Betroffene) oder zumindest die Akzeptanz der Entscheidung verbessert werden (Betroffenenanhörung und sonstige Mitwirkung etc.).

In einem weiteren Sinne bezieht sich der Begriff der Demokratisierung der Verwaltung auch auf den **freien Zugang zum öffentlichen Dienst** gemäß dem Leistungsprinzip. Jedermann soll unabhängig vor allem von Stand oder Herkunft (d.h. vor allem unter Wegfall des Adelsprivilegs) auf Basis des Gleichheitsgedankens Zugang zu öffentlichen Ämtern haben. Demokratisierung im Sinne einer Offenheit und Durchlässigkeit der Verwaltung für Private und ihr Mitwirken drückt sich aber auch in vielfacher anderer Hinsicht aus.

**Bsp.:** Einbeziehung privater bzw. von Privaten beigebrachter Gutachten, Nachweise etc., Private als Beauftragte und Verwaltungshelfer, Private in Kollegialorganen, d.h. Ausschüssen, Beiräten, Kommissionen etc., Verbandsmitwirkung an Rechtsetzung bis hin zur Einbeziehung von Bürgerinitiativen, Runden Tischen etc.

Schließlich kann mit Demokratisierung auch ein **veränderter Umgang mit den Bürgern** gemeint sein. Sie sollen von der Verwaltung als Person behandelt werden, um derentwillen der Staat da ist, von denen die Staatsgewalt ausgeht und die daher mit eigenen subjektiven Rechten ausgestattet sind. Sie sind daher nicht als Objekte oder Untertanen zu behandeln. Dies impliziert das staatliche Bemühen um Beratung, Hilfestellung und vorrangige Verhandlungs- bzw. einvernehmliche Lösungen. Die-

ser veränderte Umgang mit dem Bürger kann auch als Ausdruck dessen veränderter Rechtsstellung gewertet werden. Die Bürger treten der Verwaltung heute oft als mit verschiedensten Verfahrensrechten ausgestattete Beteiligte mit einem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz gegenüber. Selbst dem Bürger, der nicht Verfahrensbeteiligter ist, stehen verschiedene Rechte zu (Petitionsrecht, Einwendungsrechte etc.).

Die Demokratisierung ist abzugrenzen von der „**Pluralisierung**“ von Verwaltung (*Schuppert*, VwWiss, S. 831 ff.). Unter Pluralisierung i.w.S. wird meist (verwaltungsorganisatorisch) der Zustand oder der Prozess der Ausdifferenzierung von Verwaltungen verstanden. Mit anderen Worten geht es um die Aufspaltung der Verwaltung in unterschiedliche verselbständigte Verwaltungseinheiten. Den Gegensatzbegriff bildet das Modell der Einheit der Verwaltung. Die Pluralisierung der deutschen Verwaltung äußert sich in einer Aufspaltung der Staatsverwaltung im engeren Sinne auf Bundes- und Landesverwaltung sowie auf Träger der kommunalen und funktionalen Selbstverwaltung. Dieses plurale Grundmodell ist im Detail weiter ausdifferenziert und umfasst neben der Regelverwaltung etwa Bundes- und Landesoberbehörden, technische Fachbehörden, Beiräte, verselbständigte öffentliche Unternehmen etc. Eine eindeutige Tendenz zur Pluralisierung o.Ä. ist aber nicht erkennbar.

Pluralisierte Verwaltung im engeren Sinne ist Verwaltung im organisatorischen Sinne durch plural besetzte Gremien, d.h. durch Verwaltungseinheiten, in denen ein gemeinsamer Wille durch das Zusammenwirken der Vertreter verschiedener Interessengruppen gebildet wird. Derartige Gremien sind meist beratend

**Bsp.:** Integrationsbeirat, Naturschutzbeirat, Jagdbeirat

in seltenen Fällen auch entscheidend tätig.

**Bsp.:** Krankenhaus-Schlichtungsstelle

Formen der „Binnendemokratisierung“ sind etwa der Ausbau der Mitbestimmung des Verwaltungspersonals im Personalvertretungsrecht, die Einrichtung flacher Hierarchien oder die dezentrale Budgetierung.

#### d) Europäisierung

Lit.: *Bogumil/Jann*, VwWiss, S. 276-289; v. *Danwitz*, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008; *Kluth*, Europäisierung von Verwaltungsorganisationen und -prozessen, in: HdbVwRef, S. 588-596; *Ruffert*, Von der Europäisierung (...), DÖV 2007, S. 761 ff.; *Schröter*, Europäischer Verwaltungsraum und Reform des öffentlichen Sektors, in: HdbVwRef, S. 596-606; *Siedentopf* (Hg.), Der Europäische Verwaltungsraum, 2004

Die **Europäisierung der öffentlichen Verwaltung** ist eine der Entwicklungstendenzen von Verwaltung. Die Europäisierung der Verwaltungen vollzieht sich „mittelbar“, vor allem durch die vereinheitlichende Wirkung des Unionsrechts (sog. Durchgriffswirkung und Anpassungspflichten), die Anziehungskraft institutioneller Vorbilder, gemeinsame Wert- und Orientierungsmuster durch Zusammenarbeit (Fachbruderschaften etc. und den Einsatz des Unionsrechts als Argumentationshilfe für eigene politische Ziele. Sie schafft einen europäischen Verwaltungsraum bzw. europäischen Verwaltungsverbund. Oft ist auch bereits von einem europäischen Verwaltungsrecht die Rede, wobei es nur eingeschränkt als eigenständiges Rechtsgebiet identifiziert werden kann. Ob und inwieweit Europäisierung vorlegt, stellt man durch einen Vergleich der Verwaltungswirklichkeit europäischer Verwaltungen fest. Besonders augenfällig ist insoweit die vereinheitlichende Wirkung des Unionsrechts.



<http://www.springer.com/978-3-531-19493-6>

Einführung in die Verwaltungswissenschaft

Hochschule Harz, P.D.T.F.

2013, IX, 547 S. 3 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-19493-6