

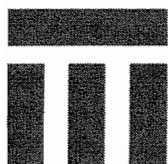
Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungswissen- schaft in Deutschland

Einführung in die
Verwaltungswissenschaft

2., völlig überarbeitete Auflage

-2009-



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

kratisierung“ (Willkür, Korruption; vgl. Grunow/Strüngmann 2008). Dagegen stellt die inter-organisatorische Teildimension, bei der es um die Koordination und Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden, Verwaltungszweigen und -ebenen in Entscheidungsprozessen (insbesondere in Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren) geht, offensichtlich die „Problemzone“ der Bürokratieproblematik in Deutschland dar (ausführlich Jann/Wegrich/Tiessen 2007).

4.2 Bürokratie in Deutschland: Strukturen der Aufbauorganisation

Im Folgenden soll es darum gehen zu skizzieren, inwieweit öffentliche Organisationen in Deutschland tatsächlich dem Idealtypus einer bürokratischen Organisation entsprechen und wo sie ggf. warum von diesem abweichen. Dazu werden die beiden klassischen Bereiche Ministerien und Kommunalverwaltung betrachtet.

4.2.1 Organisation der Ministerien

4.2.1.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Aufgaben der Ministerien

Ministerien unterstützen einerseits die Regierungstätigkeit, indem sie politische Entscheidungen des Ministers oder der Ministerin und insbesondere die Gesetzgebung vorbereiten, andererseits sind sie als oberste Bundes- oder Landesbehörden auch an der Durchführung der Gesetze, der Implementation von Politik beteiligt, in ihnen wird also regiert und verwaltet. Während Landesministerien vor allem in Ländern ohne Mittelinstanz auch vielfältige Vollzugsaufgaben wahrnehmen, bedienen sich die Bundesministerien im Wesentlichen der nachgeordneten Bundesbehörden – wenn der Bund überhaupt in die Implementation seiner Gesetze eingebunden ist (siehe 3.2). Zu den Aufgaben der Ministerien gehören neben diesen Vollzugsaufgaben, also der Steuerung und Überwachung nachgeordneter Behörden und des Gesetzes- und Haushaltsvollzugs, auch eine Reihe für die Politik wichtiger Hilfsaufgaben wie die Beantwortung parlamentarischer Anfragen, die Vorbereitung von Reden und generell die Aufbereitung und Zusammenstellung relevanter Informationen. Zentrale Aufgabe der Ministerien ist aber die Programmentwicklung, also der Entwurf und, vor allem, die Novellierung von Gesetzen, die Entwicklung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die Aufstellung des jeweiligen Haushalts und generell die Entwicklung und Planung neuer *Policies*.⁴

Aufbau der Ministerien

Im Prinzip sind *Ministerien* im Wesentlichen einheitlich und nach bürokratischen Merkmalen aufgebaut. Im Folgenden wird dies anhand der Bundesministerien erläutert; Landesministerien weisen die gleichen Merkmale auf, sind allerdings kleiner und verfügen i.d.R. z.B. nicht über parlamentarische Staatssekretäre:

4 Die umfassendste Studie über die deutsche Ministerialverwaltung, die im Gefolge der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform entstand, liegt leider nur auf English vor, Mayntz/Scharpf 1975, siehe auch dies. (Hrsg.) 1973.

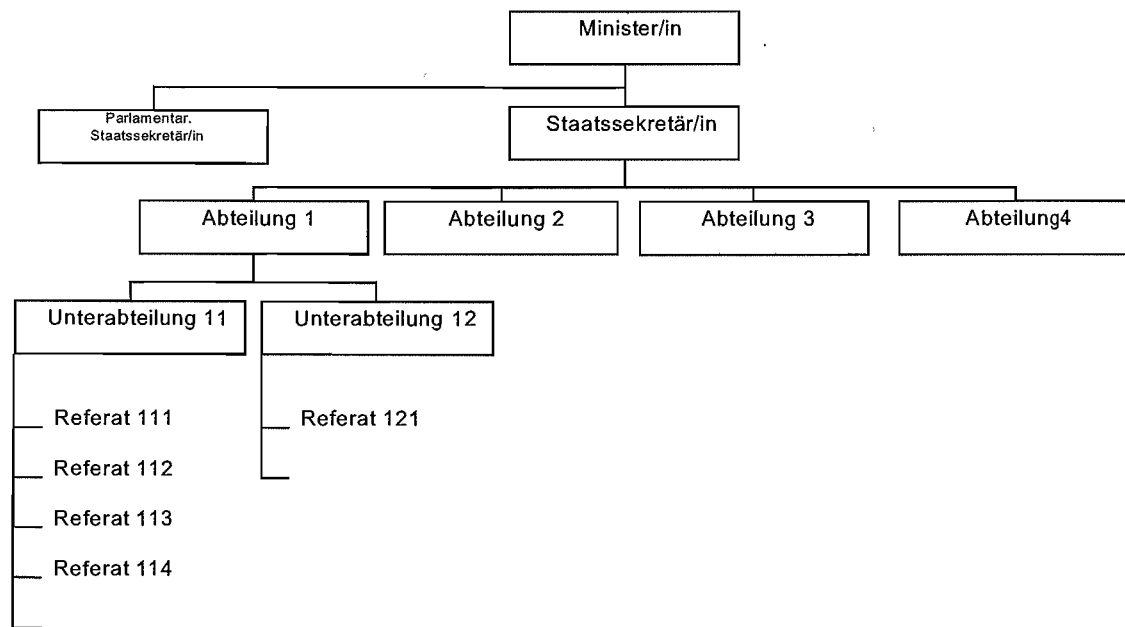
- An der Spitze des Ministeriums steht der politisch ernannte *Minister* oder die *Ministerin*. Diese sind keine Beamte, nach dem Grundgesetz dürfen sie auch keine weitere berufliche Tätigkeit ausüben.
- Jedem Minister sind (auf Bundesebene) ein oder zwei *parlamentarische Staatssekretäre* zugeordnet, die den Minister bei der Erfüllung der Regierungsaufgaben insbesondere hinsichtlich der Verbindung zum Bundestag und Bundesrat unterstützen und hier auch vertreten. Auch die parlamentarischen Staatssekretäre sind keine Beamten, sondern es handelt sich, wie der Name schon sagt, um Mitglieder des Parlaments. Mit dem Rücktritt des Ministers scheiden auch sie aus.
- An der Spitze jedes Ministeriums stehen ein oder mehrere *beamtete Staatssekretäre*, die den Minister nach innen in der Leitung der Ressorts unterstützen und als Behördenchefs die Dienstvorgesetzten der Mitarbeiter sind.
- Als *Stabseinrichtungen* für die Leitung gibt es Ministerbüros mit persönlichen Referenten und Pressestellen, gelegentlich auch Stäbe für besondere Aufgaben (etwa in der 13. Legislaturperiode im BMI die „Stabstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung“).
- Die Ministerien gliedern sich in *Abteilungen*, *Unterabteilungen* und *Referate*. Diese werden von Ministerialdirektoren, Ministerialdirigenten sowie in den Referaten von Ministerialräten geleitet.

Auf den ersten Blick weisen Ministerien damit alle Merkmale einer klassischen bürokratischen Organisation auf, insbesondere starke Arbeitsteilung, hierarchische Kommunikation in einem Einliniensystem und Professionalisierung. Die Basiseinheit der Ministerien, in denen die vielfältigen Aufgaben wahrgenommen werden, sind die Referate. Die Vielzahl von Referaten, insbesondere von sogenannten „Kleinstreferaten“ mit nur wenigen Mitarbeitern, wird seit vielen Jahren kritisiert, weil die übergroße Spezialisierung übergreifende Problemsichten eher erschwert und dem Mechanismus der negativen Koordination Vorschub leistet. Insgesamt verfügen die Bundesministerien derzeit über ca. 1000 Referate, ca. 210 Unterabteilungen und 110 Abteilungen.

Im Kern sind Ministerien bürokratisch organisiert

Die vorherrschende Programmformulierung in den Ministerien ist bereits in den siebziger Jahren von Mayntz/Scharpf (1973) als „reaktive Politik“ kritisiert worden, die vor allem heteronom, d.h. von äußeren Einflüssen und durch bürokratische Strukturen beeinflusst und daher in ihrer Reichweite und Zielsetzung als begrenzt; kurzfristig und umweltsanft zu charakterisieren sei. Demgegenüber formulierten sie den Anspruch einer „aktiven Politik“, d.h. einer politik- und leitungsbestimmten Programmformulierung, die eine umfassende, längerfristige und umweltverändernde Politik unterstützen sollte. Von den in diesem Zusammenhang von der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform vorgeschlagenen Veränderungen der klassisch-bürokratischen Strukturen wurden nur wenige umgesetzt (vgl. Müller 1977), immerhin weisen unsere Ministerien aber gelegentlich auch andere als typisch-bürokratische Strukturen auf.

Abbildung 39: Aufbau eines Ministeriums



Quelle: Eigene Darstellung

andere
Organisationsformen

Auf die Bedeutung von *Stäben*, also Organisationseinheiten, die nicht in der hierarchischen Linie stehen und der Leitungsebene direkt zugeordnet sind, wurde bereits hingewiesen. Allerdings haben sich die von der Projektgruppe vorgeschlagenen umfassenden Planungsstäbe nicht durchgesetzt; heute findet man Stäbe in aller Regel nur zur direkten Unterstützung des Ministers oder für begrenzte besondere Aufgaben (s.o.). Dies hat sicherlich auch etwas mit den durch Stäbe hervorgerufenen Konflikten in Organisationen zu tun. Überspitzt gesagt werfen Stäbe Linienorganisationen vor, sie seien „Fachidioten“ und nicht in der Lage, ihre Aufgaben in einen größeren Zusammenhang einzuordnen, während wiederum die Fachleute in der Linie den Stäben vorwerfen, sie würden sich kontinuierlich besserwisserisch in Angelegenheiten einmischen, in denen sie über keinerlei Kompetenz verfügten.

Aus diesen Gründen sind auch andere Organisationsformen, etwa eine professionell-teamartige Organisation mit einer weniger starren Festlegung des Aufgaben- und Verantwortungsbereichs einzelner Mitarbeiter und einer eher netzwerkartigen Kommunikations- und Kontrollstruktur, z.B. in Projektgruppen, in der Ministerialbürokratie äußerst selten. Das gleiche gilt für Formen der Matrix- oder Mehrlinienorganisation, in denen Einheiten gleichzeitig zweien oder sogar mehreren Einheiten untergeordnet werden. Solche Organisationsformen sind nicht ausgeschlossen, aber sie sind der klassischen bürokratischen Einlinienorganisation mit eindeutigen Kommunikations- und Kontrollstrukturen fremd.

Aus den gleichen Gründen, d.h. klare Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit, dominiert auch in der Ministerialbürokratie Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit. Die Art und Weise der Aufgabenerledigung, insbesondere auch die Formen der Koordination und der Kontakte nach außen, ist in einer Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) schriftlich fixiert, die zwar in den letzten Jahren vereinfacht und abgespeckt wurde, aber die klassische bürokratische Ablauforganisation nicht infrage stellt.

4.2.1.2 Bonn-Berlin

Eine Besonderheit der Ministerialverwaltung des Bundes ist schließlich der doppelte Regierungssitz in Berlin und Bonn (vgl. Jann/Wewer 1998). Dieser ist eine Folge des Beschlusses des deutschen Bundestages vom Juni 1991 für Berlin als Bundeshauptstadt⁵ und für Bonn als Bundesstadt. Die wichtigsten Entscheidungen in diesem Zusammenhang, nämlich die Festlegung des sog. Kombinationsmodells mit Bundesministerien zukünftig sowohl in Berlin wie in Bonn und der Beschluss, welche Bundesministerien mittelfristig nach Berlin gehen und welche in Bonn verbleiben sollten, wurden bereits im gleichen Jahr im Bundeskabinett gefasst und war durch politische Kompromisse mit der beteiligten Region (Bonn, NRW) und den Beschäftigten des Bundes geprägt.

Doppelter
Regierungssitz

Allerdings dauerte es bis zum April 1994, bis diese Eckpunkte im sog. Berlin/Bonn-Gesetz festgeschrieben wurden. Dazu gehören die Sicherstellung einer „dauerhaften und fairen Arbeitsteilung zwischen der Bundeshauptstadt Berlin und der Bundesstadt Bonn“, die Ansiedlung des „Kernbereichs der Regierungsfunktionen“ in Berlin, „Erhalt und Förderung politischer Funktionen“ in Bonn in den Politikbereichen Bildung und Wissenschaft, Forschung und Technologie, Telekommunikation, Umwelt und Gesundheit, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Entwicklungspolitik, Verteidigung, Kompensation für Bonn und für die Mitarbeiter in Bonn, Bundesministerien in beiden Städten; Dienstsitze aller Ministerien in beiden Städten, Bewahrung des „größten Teils der Arbeitsplätze der Bundesministerien in der Bundesstadt Bonn“.

Eckpunkte des
Berlin-Bonn-
Gesetzes

Bereits 1992 hatte das Bundeskabinett beschlossen und dem Bundestag mitgeteilt, dass etwa zwei Drittel der Arbeitsplätze der Ministerien in Bonn verbleiben sollten. Gleichzeitig sollten alle Ministerien Dienstsitze in beiden Städten unterhalten, wobei die Berliner Dienstsitze der Bonn-Ministerien etwa 10% des Personalbestandes der Ministerien umfassen sollten. Diese Festschreibungen des Regierungsumzuges, insbesondere das sog. „Kombinationsmodell“, wurden von Beginn an kritisiert, weil es u.a. zu einer erschwerten Koordination und Kommunikation zwischen und sogar innerhalb der Ministerien, zu sub-optimaler Kommunikation zwischen Parlament und Regierung, zu einer Duplikation von Funktionen in Berlin und Bonn, zu umfangreicher, unnötiger Reisetätigkeit, zu größerer Distanz zwischen politischer Führung und Mitarbeitern, zu einer Zweiklassengesellschaft wichtigerer (Berlin-) und unwichtigerer (Bonn-) Ministerien und schließlich auf längere Sicht zur „Rutschbahn“ sämtlicher Ministerien von Bonn nach Berlin führen werde (vgl. Jann 1997).

Nachdem der Regierungsumzug im Sommer 1999 durchgeführt wurde ist es tatsächlich zu einer schnellen Verlagerung aller wichtigen Regierungsfunktionen nach Berlin gekommen. Von Beginn an haben Ressortchefs der sog. Bonn-Ministerien erklärt, dass die vorgesehenen 10% Beschäftigte in Berlin nicht ausreichen und haben begonnen, wichtige Teile der Ministerien nach Berlin zu verlagern. Derzeit haben noch sechs Ministerien ihren Dienstsitz in Bonn (Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und

Verlagerung nach
Berlin

5 Seit dem 1.9.2006 ist die Hauptstadt Berlin im GG in Art. 22 erwähnt, woraus einen finanzielle Mitverantwortung des Bundes für alles, was mit der Hauptstadtfunktion verbunden ist, erwächst.

Landwirtschaft (BMVEL), Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dabei befinden sich jeweils noch etwa 80% der Planstellen dieser Ministerien in Bonn (Verteidigung 90%). Insgesamt waren 2004, für die letzten offiziellen Zahlen veröffentlicht worden, noch rund 10 000 Planstellen in Bonn und rund 8.000 in Berlin (vgl. BTDRs. 16/158). Insgesamt gibt es regelmäßig Forderungen, diese Doppelstrukturen aufzulösen und sämtliche Ministerien nach Berlin zu verlagern, die aber bisher aus regionaler Rücksicht von der Regierung nicht aufgegriffen wurden.

4.2.2 Organisation der Kommunalverwaltung

Kreise und Gemeinden verfügen im Rahmen der landesrechtlichen Bestimmungen über die *Organisationshoheit* in ihrem Gebiet, d.h. sie verfügen über das Recht auf eigenverantwortliche Gestaltung ihrer internen Organisation. Dies umfasst sowohl die Wahl der Organe, die Organisation der gemeindlichen eigenen Verwaltung und die Regelung der „inneren Verfassung“ der Gemeinde durch Erlass der Hauptsatzung und der Geschäftsordnung. Die Organisationsgewalt über die gemeindliche Verwaltung gilt sowohl für Selbstverwaltungsaufgaben als auch für Auftragsangelegenheiten. Dabei ist der Bürgermeister als Verwaltungschef verantwortlich für die Leitung und Verteilung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung (z.B. § 53, 1 GO NW)⁶. Er ist Dienstvorgesetzter der Wahlbeamten, Beamten, Angestellten und Arbeiter. Disziplinarvorgesetzter ist allerdings die Aufsichtsbehörde. Der Bürgermeister verfügt damit über das *Organisationsrecht*, in das die Gemeindevertretung nur in gesetzlich geregelten Ausnahmefällen eingreifen darf, wie bei der Regelung der Geschäftsbereiche der Beigeordneten. Der Bürgermeister kann selbstständig einen Geschäfts- und Organisationsverteilungsplan erlassen und durch Einzelanweisungen die Geschäfte auf die Verwaltungsmitarbeiter verteilen.

Hauptamtlicher
Bürgermeister als
Verwaltungschef

Der hauptamtliche Bürgermeister ist kommunaler Wahlbeamter.⁷ Er ist verantwortlich für die Leitung und die Beaufsichtigung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung, die Leitung und Verteilung der Geschäfte und bereitet die Beschlüsse der Gemeindevertretung, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vor. Zudem verfügt er über eine Beanstandungspflicht, wenn er der Meinung ist, dass gegen geltendes Recht verstoßen wird. Hier gibt es eine aufschiebende Wirkung und die Aufsichtsbehörde entscheidet. Der hauptamtliche Bürgermeister hat weiterhin ein Widerspruchsrecht mit aufschiebender Wirkung gegenüber Ratsbeschlüssen, die seiner Meinung nach das Wohl der Gemeinde gefährden. Dieser Beschluss muss dann noch einmal im Rat behandelt werden. Ein weiterer Widerspruch ist unzulässig.

6 Zur Illustration wird im Folgenden i.d.R. auf NRW verwiesen, die Entwicklungen in den anderen Bundesländern sind aber weitgehend vergleichbar (vgl. insgesamt Bogumil/Holtkamp 2006).

7 Gegenüber dem früheren ehrenamtlichen Bürgermeister, der (in NRW) in Großstädten eine Aufwandsentschädigung von ca. 30.000 Euro erhielt, verfügt der hauptamtliche Bürgermeister nun über ein jährliches Einkommen von ca. 110.000 Euro. Allerdings liegt zum Vergleich dazu das Einkommen des Vorstandssprechers von städtischen Versorgungsunternehmen mitunter bei fast 260.000 Euro.

Abbildung 40: Verwaltungsgliederungsplan der KGST⁸

1	2	3	4	5	6	7	8
Allgemeine Verwaltung	Finanzverwaltung	Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	Schul- und Kultur-Verwaltung	Sozial-, Jugend- u. Gesundheitsverwaltung	Bauverwaltung	Verwaltung für öffentliche Einrichtungen	Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr
10 Hauptamt	20 Kämmererei	30 Rechtsamt	40 Schulverwaltungsamt	50 Sozialamt	60 Bauverwaltungsamt	70 Stadtreinigungsamt	80 Amt für Wirtschaft- und Verkehrsverwaltung
11 Personalamt	21 Kasse	31 nicht besetzt	41 Kulturamt	51 Jugendamt	61 Stadtplanungsamt	71 Schlacht- und Viehhof	81 Eigenbetriebe
12 Statistisches Amt	22 Steueramt	32 Ordnungsamt	42 Bibliothek	52 Sportamt	62 Vermessungs- und Katasteramt	72 Marktamt	82 Forstamt
13 Presseamt	23 Liegenschaftsamt	33 Einwohner- u. Meldeamt	43 Volkshochschule	53 Gesundheitsamt	63 Bauordnungsamt		
14 Rechnungsprüfungsamt	24 Amt für Verteidigungsleistungen	34 Standesamt	44 Musikschule	54 Krankenhäuser	64 Wohnungsförderungsamt		
		35 Versicherungsamt	45 Museum	55 Ausgleichsamt	65 Hochbauamt		
		36 nicht besetzt	46 Theater		66 Tiefbauamt		
		37 Feuerwehr	47 Archiv		67 Grünflächenamt		
		38 Zivilschutzamt					

⁸ In kleineren Kommunen gibt es nicht so starke Ausdifferenzierungen.

Aufbauorganisation Bei der Darstellung der inneren Organisation der Gemeinden kann ebenfalls zwischen der Aufbauorganisation und dem Ablauf des Verwaltungshandelns unterschieden werden. Die Aufbauorganisation in Kommunalverwaltungen orientiert sich in etwas mehr als der Hälfte der Kommunen immer noch weitgehend an dem schon in den 50er Jahren entwickelten, aber mehrfach neueren Entwicklungen angepassten Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt).

Wie unschwer zu erkennen ist, ist auch die Kommunalverwaltung hochgradig arbeitsteilig organisiert und stark hierarchisiert. Die zentrale organisatorische Gliederungsgröße ist das Amt. Die Ämter sind die den Vollzug der kommunalen Aufgaben tragenden Organisationseinheiten, die nach außen hin selbständig in Erscheinung treten. Die Amtsleiter haben die Fach- und Dienstaufsicht gegenüber ihren Mitarbeitern und verfügen damit über erhebliche Machtpotenziale.

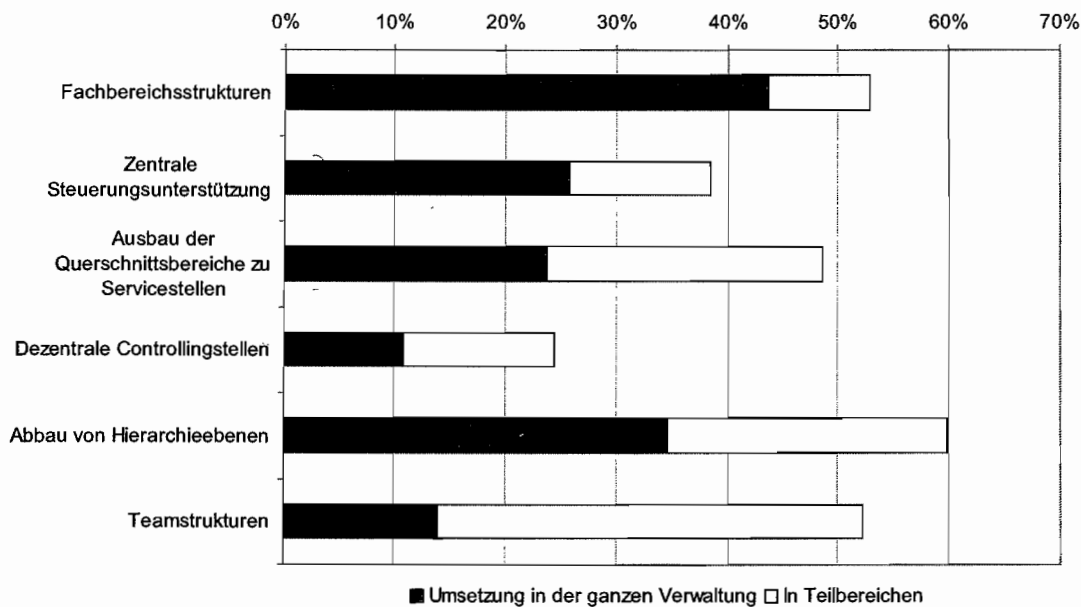
Gliederungsplan Der Gliederungsplan ordnet die Ämter acht Aufgabengruppen zu. Diese unter fachlichen Gesichtspunkten gebildete Systematik ist die Basis für den organisatorischen Aufbau der Verwaltung. Unter diesen Hauptaufgabengruppen werden die Ämter der Verwaltung nach der Zuständigkeit aufgeteilt und zwar mit Hilfe zweistelliger arabischer Zahlen. Die Ämter sind dann noch weiter untergegliedert in Abteilungen (dreistellig) und Sachgebiete (vierstellig). Insgesamt sind folgende Arbeitseinheiten von unten nach oben zu unterscheiden: Stelle, Sacharbeitsgruppe, Sachgebiet, Abteilung, Amt, Dezernat. Eine Ausnahme von der fachlichen Gliederung bilden die Querschnittsämter, deren Aufgaben darin bestehen, das Funktionieren der Verwaltung sicherzustellen. Die wichtigsten Querschnittsämter sind das Hauptamt, das Personalamt und die Kämmerei. Einzelne Abweichungen von diesem Gliederungsplan sind in der Regel ortsbedingten Umständen geschuldet, insbesondere in den kreisfreien Städten sind die Abweichungen jedoch marginal. Die Zahl der Ämter hängt vor allem von der Größe der Stadtverwaltung ab. Der Gliederungsplan sagt aber noch nichts über die politischen und administrativen Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung aus. Hier ist in der Regel der Dezernatsverteilungsplan aufschlussreicher.

Dezernatsverteilungsplan Er ordnet einzelne Verwaltungsbereiche den jeweils zuständigen Beigeordneten zu. Dezernate sind also Geschäftsbereiche der Beigeordneten, die von der Gemeindevertretung für eine bestimmte Zeit (z.B. acht Jahre) gewählt sind. Über die Zahl der Beigeordneten und den Dezernatsverteilungsplan entscheidet ebenfalls die Gemeindevertretung innerhalb des von der Gemeindeordnung vorgegebenen Rahmens. Der Zuschnitt und die Anzahl der Dezernate sind deshalb oft politisch motiviert oder an Kenntnissen der Dezernenten orientiert. In den kreisfreien Städten in NRW gibt es minimal vier, maximal 11 Beigeordnete (Schulenburg 1999, S. 47). Die Dezernenten sind die direkten Vorgesetzten der Amtsleiter (Pfeifer 1995, S. 50).

Veränderungen durch das NSM Im letzten Jahrzehnt hat sich nun einiges im Organisationsaufbau der Kommunalverwaltungen geändert, so dass man nicht mehr flächendeckend von der Gültigkeit des KGSt-Organisationsmodells und der eben dargestellten Hierarchieebenen ausgehen kann. Vor allem in vielen Mittel- und Großstädten sind im Zuge des Neuen Steuerungsmodells (NSM) neue Organisationsformen geschaffen worden, ohne dass bisher ein neues einheitliches Organisationsmodell zu erkennen wäre. So wird in einer repräsentativen Umfrage unter den deutschen Kommunen über 10.000 Einwohner aus dem Jahr 2005 (vgl. Bogumil u.a. 2007 sowie Kapitel 5.2.3) im Bereich der Umgestaltung von Organisationsstrukturen

die Einführung von Fachbereichsstrukturen mit einem Anteil von fast 44% als der Modernisierungsschritt genannt, der bereits voll umgesetzt wurde.

Abbildung 41: Umbau der Organisationsstruktur



Quelle: Umfrage HBS - Projekt "10 Jahre NSM"; n = 870

Beispielhaft kann dieses neue Vorgehen an der Stadt Arnsberg dargestellt werden. Hier wurden aus 4 Dezernaten, 22 Ämtern und 64 Abteilungen im neuen Organisationsplan 7 Fachbereiche mit 32 Untereinheiten, also aus 90 Einheiten wurden somit knapp 40 (vgl. ausführlich Bogumil/Holtkamp 2006, S. 72ff.). Dadurch sollen die enormen Abstimmungsnotwendigkeiten in einer extrem spezialisierten Verwaltung vermieden werden.

Zusammenfassend ist trotz aller Reformen der letzten Jahre davon auszugehen, dass sowohl im Bereich der Ministerial- wie der Kommunalverwaltung noch immer die klassischen bürokratischen Merkmale der strikten Arbeitsteilung, der hierarchischen Kommunikation und Kontrolle sowie der Aktenmäßigkeit und Professionalität gelten und dass dies auch für den weitaus größten Teil der diesen Behörden nachgeordneten Organisationen gilt.

4.2.3 Begriffe der Aufbauorganisation

Abschließend soll kurz noch einmal die Begrifflichkeit der unterschiedlichen Aufbauorganisationen zusammengefasst werden, denn entgegen der Vorstellung, in der juristisch geprägten Verwaltung seien Begriffe eindeutig besetzt, herrscht einige Verwirrung in der deutschen Verwaltungssprache. „Abteilung“ ist die oberste Organisationsebene in Ministerien, aber eine eher untergeordnete Ebene in der Kommunalverwaltung. „Dezernate“ in Bezirksregierungen entsprechen Referaten auf Ministerialebene. Vor allem aber die Bezeichnung „Amt“, verfügt in der Verwaltung über noch viel mehr sehr unterschiedliche Bedeutungen (das Verwaltungslexikon Eichhorn u.a. 2003 enthält auf über sechs Seiten beinahe 50 Stichworte zu diesem Thema). Z.B. ist ein Amt

Unterschiedliche Begrifflichkeit

- nach dem Dezernat die oberste Organisationsebene in der Kommunalverwaltung (z.B. Einwohnermeldeamt, Rechtsamt),
- eine Verwaltungsgemeinschaft von Gemeinden (z.B. in Schleswig-Holstein und Brandenburg),
- im Dienstrecht die Bezeichnung der Übertragung einer funktionsgebundenen Aufgabe an eine Person, die dann ein Amt innehat und eine Amtsbezeichnung führen darf (z.B. Präsident des Umweltbundesamtes, Staatssekretär, Abteilungsleiter, Professor), und schließlich
- die Bezeichnung bestimmter staatlicher Behörden (sowohl auf der oberen Ebene, etwa Umweltbundesamt, Bundeskriminalamt, wie auf der unteren Ebene, Amt für Agrarordnung, Gesundheitsamt, siehe auch Arbeitsamt oder Finanzamt).

Wie diese verschiedenen Bezeichnungen systematisch vergleichbar sind, verdeutlicht die folgende Abbildung:

Abbildung 42: Aufbauorganisation in Ministerien und Kommunen

	Ministerium (Bund und Land)	Kommune (Gemeinde und Kreis)
oberste politische Leitung	Regierungschef (Bundeskanzler, Ministerpräsident)	Verwaltungschef (Bürgermeister, Landrat)
politische Leitung des einzelnen Ressorts	Minister (kein Beamter)	Beigeordneter, Dezernent (Wahlbeamte)
administrative Leitung	(beamteter) Staatssekretär	dito.
horizontale Differenzierung nach	Ressort	Dezernat
vertikale Differenzierung nach	– Abteilung – Unterabteilung – Referat	– Amt – Abteilung – Sachgebiet

Quelle: eigene Darstellung

4.3 Entscheidungen in der Verwaltung

Ausgangspunkt
Policy-Prozess

Wenn man die Bedeutung interner Strukturen und Prozesse der Verwaltung analysieren und verstehen will, ist es hilfreich, mit Entscheidungsprozessen zu beginnen. Hier bietet sich wiederum eine Orientierung an dem einfachen Phasen- oder Zyklenmodell (Policy Cycle) der Politikfeld- oder Policy-Forschung an, das die Phasen der Politikformulierung (policy formation), Politikumsetzung oder -durchführung (policy implementation) sowie Bewertung (evaluation) und ggf. Beendigung (termination) unterscheidet (vgl. Kapitel 2.1; Jann/Wegrich 2003). Ein zentrales Ergebnis der empirischen Verwaltungsforschung besteht darin, gezeigt zu haben, dass öffentliche Verwaltungen oder allgemeiner öffentliche Organisationen, in allen diesen Phasen eine entscheidende Rolle spielen:

- im Bereich der Politikformulierung z.B. bei der Vorbereitung von Gesetzen, Regierungsprogrammen, Plänen und im Budgetprozess, aber auch schon in der Phase des Agenda Setting und der Problemdefinition,