

## Wissenschaftliche Beiträge

# Grundzüge eines verwaltungswissenschaftlichen Curriculums

Margrit Seckelmann\*

**Zusammenfassung:** Der Beitrag umreißt Struktur und Inhalte eines verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunktstudiums mit der für dieses Thema typischen Verbindung grundlagen- und anwendungsbezogener Aspekte. Dabei wird den für die Verwaltungswissenschaft(en) zentralen Fragen nachgegangen, ob es sich um eine ‚einheitliche‘ Transdisziplin („Verwaltungswissenschaft“) oder eher um eine gegenstandsbezogene Verbindung verschiedener wissenschaftlich-methodischer Zugänge („Verwaltungswissenschaften“) handelt. Ferner wird auf zentrale Werke der Verwaltungswissenschaft(en) eingegangen – und es werden zentrale Lehrinhalte wie Personal, Haushalt, (öffentliche) Aufgaben dargestellt. Abschließend werden auch neuere Strömungen bzw. Themen wie das New Public Management die Governance-Forschung und die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ vorgestellt, und es wird ihre Verortung in einem verwaltungswissenschaftlichen Curriculum untersucht.

### A. Einleitung: Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungslehre?

Im Zeichen der Diskussion um eine „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“<sup>1</sup> stellt sich zwangsläufig früher oder später die Frage, ob es auch einer „neuen Verwaltungswissenschaft“ bedarf.<sup>2</sup> Der Versuch einer solchen ist um 1970 herum schon einmal unternommen worden, von *Frido Wagener* und anderen.<sup>3</sup> Damals wie heute<sup>4</sup> ging es um die Frage, ob sich die Verwaltungswissenschaften nur aus einem Konglomerat von Einzeldisziplinen zusammensetzt, die sich lediglich an einem gemeinsamen Gegenstand – der Verwaltung – abarbeiten, oder ob es etwas darüber Hinausgehendes, alles Verklammerndes gibt, nämlich eine „Verwaltungswissenschaft“ im Singular, verstanden als eine „Integrationswissenschaft“<sup>5</sup>?

\* Die Autorin ist Privatdozentin an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Geschäftsführerin des Deutschen Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung. Sie vertritt im Wintersemester 2017/18 einen Lehrstuhl an der Universität Bielefeld und bietet in diesem Zusammenhang auch eine verwaltungswissenschaftliche Vorlesung an.

1 Zu dieser vgl. statt vieler *Vofßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), S. 1 ff. sowie *Schaefer*, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft.

2 Dazu auch *Seckelmann*, in: Ziekow (Hrsg.), i.E.

3 *von der Groeben/Schnur/Wagener*, Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft [1966]; vgl. auch *Ellwein*, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre [1966].

4 Dazu *König*, in: DÖV 2017, S. 525 ff.

5 *König*, Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft [1970]; vgl. auch schon *Morstein Marx*, in: ders./Becker/Ule (Hrsg.), Verwaltung [1965], S. 34 ff.

Aber was ist Verwaltungswissenschaft überhaupt – und wie könnte oder sollte ein *verwaltungswissenschaftliches Curriculum* aussehen? Ist sie, um mit *Jürgen Mittelstraß* zu sprechen, der Grundlagen- oder der Anwendungsforschung zuzurechnen oder der „anwendungsorientierten Grundlagenforschung“<sup>6</sup> – oder vielleicht sogar (*Mittelstraß* weiterentwickelnd) einer „grundlagenorientierten Anwendungsforschung“? In jedem Fall lässt sich sagen, dass es sich um eine Disziplin handelt, die starke Bezüge zur Praxis hat, die sich aber zugleich – um *Verwaltungswissenschaft* zu heißen – nicht auf die Produktion von Handlungsanweisungen oder -beschreibungen beschränken kann, sondern diese wieder reflektieren und weiterentwickeln muss. Das Motto des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung in Speyer („über und für die öffentliche Verwaltung“) bringt diese Wechselseitigkeit anschaulich zum Ausdruck.

Insofern ist Verwaltungswissenschaft mehr als eine juristische Hilfswissenschaft namens „Verwaltungslehre“ – *Michael Stolleis* hat zudem auf die historischen Belastungen des letztgenannten Begriffes hingewiesen.<sup>7</sup> Aber ist sie auch mehr als ein Konglomerat verschiedener Disziplinen, die sich mit dem gemeinsamen Gegenstand „Verwaltung“ beschäftigen (sog. „*discipline carrefour*“<sup>8</sup>), vielleicht sogar eine „Integrationswissenschaft“<sup>9</sup>?

Um diese Frage zu beantworten, muss man sich vergegenwärtigen, dass die Verwaltungswissenschaften sich aus eher empirischen und eher normativen (Sub-)Disziplinen zusammensetzen oder – um es mit *Hans Peters* auszudrücken – aus Seins- und Sollenswissenschaften.<sup>10</sup> In den Worten des Systemtheoretikers *Bernd Becker* ist Verwaltungswissenschaft „die auf die öffentliche Verwaltung *als Ganzes* gerichtete Wissenschaft, die darin die Existenzbedingungen, die Zwecke und Funktionen der Verwaltung, die gesamte Verwaltungsrationalität, deren Elementarfaktoren (die Menschen), Produktionsfaktoren und andere Faktoren im Verarbeitungsprozess und deren Beziehungen untereinander (Organisationsstruktur) und die Austauschbeziehungen zur Verwaltungsumwelt beschreibt, erklärt und in bestimmten Grenzen präskriptive Aussagen entwickelt und hierbei alle zuverlässigen und gültigen Methoden wissenschaftlicher Erkenntnisgewinnung und -verarbeitung einsetzt.“<sup>11</sup> Auch *Becker* kombiniert mithin deskriptive und präskriptive, also normative,<sup>12</sup> Elemente. Das tat schon *Fritz Morstein Marx*,<sup>13</sup> der ebenso lakonisch wie

6 *Mittelstraß*, Leonardo-Welt. Über Wissenschaft, Forschung und Verantwortung.

7 *Stolleis*, in: Heyen (Hrsg.), S. 147 ff. Allerdings knüpfte bspw. *Werner Thieme* mit einer entsprechenden Institutsgründung in Hamburg 1962 bewusst an den von *Lorenz von Stein* geprägten Begriff der „Verwaltungslehre“ an und interpretierte diesen ebenso wissenschaftlich wie demokratisch.

8 *Langrod*, in: Siedentopf (Hrsg.), S. 389 ff.

9 *Morstein Marx* übernahm diesen Begriff wohl von *Ernst Fraenkel*, der ihn für die Politikwissenschaft formuliert hatte (oder beide haben ihn zusammen entwickelt).

10 *Peters*, Lehrbuch der Verwaltung [1949]; zu ihm u. a. *Kersten*, Hans Peters: Methodenwandel durch Unrechtserfahrung, in: Augsberg/Funke (Hrsg.), S. 211 ff.

11 *Becker*, Öffentliche Verwaltung, S. 137.

12 Dazu auch *Seckelmann*, in: Ziekow (Hrsg.), i.E..

13 Zu diesem u. a. *Seckelmann*, in: RuP 2017, S. 207-215.

hintergründig die scheinbare Tautologie formuliert hat: „Gegenstand der Verwaltungswissenschaft ist das Verwalten“,<sup>14</sup> wobei er unter „Verwalten“ eine theoriebasierte Praxis verstand, ein „Scientific Management“ im Sinne *Frederick W. Taylors*,<sup>15</sup> *Henri Fayols*<sup>16</sup> und *Luther Gulicks*.<sup>17</sup>

Präskription im Sinne der Becker'schen Formulierung ist übrigens keineswegs rein rechtsnormativ zu verstehen: Auch eine Prüfung der „Zweckmäßigkeit“ durch eine Widerspruchsbehörde (neben der rechtsnormativen „Rechtmäßigkeit“) ist normativ, da sie an Maßstäben misst, die sich aus der Ökonomik oder den Sozialwissenschaften ableiten. *Klaus Lenk* spricht insoweit unter Anlehnung an den soeben erwähnten *Hans Peters* sowie an *Heinrich Reineremann*<sup>18</sup> davon, dass es sich bei der Verwaltungswissenschaft (im Singular) um eine transdisziplinäre *handlungspraktische Sollenswissenschaft* handelt.<sup>19</sup>

Diese ergänzt keinesfalls nur im Sinne einer Hilfswissenschaft (Verwaltungslehre) die Rechtswissenschaft, sondern tritt gleichberechtigt neben diese. Dabei befassen sich das Staats- und Verwaltungsrecht mit der Frage: Wie werden die öffentlichen Aufgaben ordnungsgemäß von den zuständigen Instanzen im richtigen Verfahren formell zutreffend und unter Wahrung weiterer Rechtsgrundsätze (insbesondere der sich aus der Verfassung ergebenden Anforderungen) formuliert? Und wie werden sie ordnungsgemäß im oben verstandenen Sinne ausgeführt?

Demgegenüber befasst sich die Verwaltungswissenschaft unter anderem mit der Analyse von Abläufen, und zwar zunächst einmal den ‚realen‘, die sich unterhalb der sog. „Formalstruktur“<sup>20</sup> ergeben: Wie werden Informationen verarbeitet? Wer arbeitet wem zu? Wer führt aus? Wer wird beteiligt? Und wird kontrolliert – und, wenn ja, was (Prozess und/oder Ergebnis) von wem? Aus dem Abgleich des Ergebnisses einer solchen realistischen, sozialempirischen Analyse der Generierung von und des Umgangs mit Informationen (oder aber der Bewirkung von Leistungen) mit den rechtsnormativen Anforderungen können auch wieder (evaluative) Hinweise zur Fortentwicklung dieser Anforderungen formuliert werden, die Deskription generiert insoweit Präskription (wobei man sich von einer allzu einfachen Vorstellung lösen sollte, wie man methodisch ‚der Realität‘ auf die Spur kommen könne<sup>21</sup>).

14 *Morstein Marx*, in: ders./Becker/Ule (Hrsg.), *Verwaltung* [1965], S. 39.

15 *Taylor*, *The principles of scientific management* [1911].

16 *Fayol*, *Administration industrielle et générale – prévoyance organisation – commandement, coordination – contrôle* [1917].

17 Vgl. etwa *Gulick*, in: *Classics of organization theory 3* (1937), S. 87 ff. Zu ihm *Bogumil/Jann*, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, S. 40; vgl. jetzt auch *Seibel*, *Verwaltung verstehen. Zum Verhältnis von Gulick und dem sich (teilweise vorsichtig von ihm lösenden) Morstein Marx* vgl. *Seckelmann*, in: *Kremer* (Hrsg.), i.E.

18 *Reineremann*, in: *Mehde/Ramsauer/Seckelmann* (Hrsg.), S. 749 ff.

19 *Lenk*, in: *Verwaltung & Management 2017*, S. 115 ff.

20 *Hasse/Krücken*, in: *Kneer/Schroer* (Hrsg.), S. 237 (237 f. m.w.N.).

21 So zu *Recht Augsburg*, in: *Der Staat 51* (2012), S. 117 ff.

## B. Grundzüge eines verwaltungswissenschaftlichen Curriculums

Die diesem Beitrag zugrundeliegende Frage ist auch eine präskriptive, nämlich diejenige nach einem verwaltungswissenschaftlichen Curriculum. Diese setzt zunächst einmal eine klare Konturierung des Gegenstandes ‚öffentliche Verwaltung‘ voraus, die keineswegs trivial ist. Das Suffix „-ung“ kann nämlich einmal die Organisation meinen, ein anderes Mal die von dieser bewirkte Tätigkeit<sup>22</sup> und schließlich auch deren Ergebnis. Alle drei Bedeutungsebenen scheinen auch im Wort „Verwaltungsrecht“ auf. Ähnlich wie bei der Verwaltungsgeschichte,<sup>23</sup> muss man bei der Verwaltungswissenschaft stets darüber Rechenschaft ablegen, worüber man eigentlich gerade spricht: von der Verwaltung als Staatsgewalt und/oder als Organisation, von der Verwaltungspraxis oder der „Wissenschaft vom öffentlichen Recht“<sup>24</sup>?

### I. Grundlagen

#### 1. Was ist Verwaltung?

Was nun die öffentliche Verwaltung als Organisation und auch als Staatsgewalt angeht, so ist das diesbezügliche Diktum von *Ernst Forsthoff* nachgerade klassisch, Verwaltung lasse sich nicht definieren, sondern nur beschreiben.<sup>25</sup> Zumeist wird die öffentliche Verwaltung negativ mithilfe der sog. „Subtraktionstheorie“ definiert, die besagt, dass jene alle Tätigkeit des Staates (bzw. öffentlicher Akteure) sei, die weder Gesetzgebung noch Judikative sei.<sup>26</sup> Aber ebenso bekannt ist, dass diese Definition in ihrer Idealtypik auch wieder an der Realität des Verwaltens vorbeigeht: Es gibt die gesetzesvorbereitende Verwaltung (und nicht nur die gesetzesausführende), auch Parlamente und Gerichte haben eine Verwaltung – und schließlich ist die *Planung* eine immer wichtiger werdende Funktion von Verwaltung. Und diese beschränkt sich nicht auf einen ‚bloßen‘ Gesetzesvollzug, sondern hat auch immer ein normatives Element, das sich im Laufe eines Planungsverfahrens weiter konkretisiert, man denke etwa an das Scoping nach § 4 BauGB oder § 5 UVPG.

Nach *Talcott Parsons*,<sup>27</sup> *Herbert A. Simon*,<sup>28</sup> *Werner Thieme*,<sup>29</sup> *Niklas Luhmann*,<sup>30</sup> *Bernd Becker* und anderen<sup>31</sup> ist Verwaltung ein großes Entscheidungssys-

22 *Morstein Marx*, in: ders./Becker/Ule (Hrsg.), *Verwaltung* [1965], S. 39.

23 Zu dieser *Seckelmann*, in: ZNR 2017, i.E.

24 *Mehde*, in: ders./Ramsauer/Seckelmann (Hrsg.), S. 683 ff.

25 *Forsthoff*, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts* [1973]; zu *Forsthoff* vgl. statt vieler *Meinel*, *Der Jurist in der industriellen Gesellschaft*.

26 „Alle Staatsstätigkeit, die weder Justiz noch Gesetzgebung ist, ist Verwaltung“, *Hatschek*, *Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts* [1931], S. 5.

27 *Parsons*, *The Social System*. New York [1951].

28 *Simon*, *Administrative Behavior* [1947].

29 *Thieme*, *Verwaltungslehre* [1967], S. 3.

30 Vgl. bereits *Niklas Luhmann*, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung* [1966].

31 Vgl. etwa *Veith Mehde*, *Elemente einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre*, in: *Verwaltung & Management* 21 (2015), S. 310-316.

tem,<sup>32</sup> also gleichsam eine Entscheidungsproduktionsmaschine. Die Definition öffentlicher Verwaltung als *decision making* ist indes ebenso überzeugend wie problematisch. Denn zum einen kann sich Verwalten auch in Form von Realhandlungen vollziehen, beispielsweise der Personenbeförderung, der Müllabfuhr oder dem Unterhalt und Angebot eines kommunalen Schwimmbads, wobei die Notwendigkeit der Differenzierung von „Ob“ und „Wie“ aus verwaltungsrechtlichen Klausuren hinreichend bekannt ist. (Dass alle drei genannten Gruppen aus Sicht der EU-Dienstleistungsfreiheit vergabe- und steuerrechtlich zunehmend privaten Dienstleistungen gleichgestellt werden, zeigt genau das Spannungsverhältnis zwischen dem deutschen [und französischen] Verständnis öffentlicher Verwaltung und dem Public Sector Law anderer EU-Mitgliedstaaten.) Daran anschließend stellt sich, zweitens, das Problem, dass auch die Administration privater Unternehmen sich durch *Entscheidungen* auszeichnet.<sup>33</sup> Was unterscheidet nun die (ebenfalls vor allem durch ihre Entscheidungstätigkeit charakterisierte) *öffentliche* Verwaltung von jener?

Insofern kommt man um eine materielle Definition öffentlicher Verwaltung nicht herum, die in Rechnung zu stellen hat, dass diese immer eine politiknahe Verwaltung ist. Genauer gesagt teilt sie sich grundsätzlich in *Politikvorbereitung* und *Politikausführung* auf. Manchmal ist Verwalten aber selbst schon sehr nahe an der Politik, also der Herstellung bindender öffentlicher, abstrakt-genereller Entscheidungen, nämlich dann, wenn es um das soeben angesprochene Planungsrecht geht.

Um die Definitionsfrage weiterzuverfolgen, werden nachfolgend zwei Ansätze vorgestellt, die eine positive Definition vornehmen. Sodann wird ein eigener Definitionsvorschlag unter Abgrenzung von diesen entwickelt.

Der erste Definitionsvorschlag stammt von dem bereits erwähnten *Bernd Becker*. Dieser versteht unter öffentlicher Verwaltung dasjenige, „was in einer menschlichen Gemeinschaft den gemeinschaftlichen Willen in einer der Gemeinschaft zuzuordnenden besonderen Organisation vollzieht und somit in die Tat umsetzt.“<sup>34</sup> Das ist natürlich eine sehr breite Definition. Enger ist diejenige von *Werner Thieme*, dem Begründer und langjährigen Leiter des Seminars für Verwaltungslehre an der Hamburger Universität und zugleich auch dem akademischen Lehrer *Beckers*. *Thieme* subsumiert unter den in Frage stehenden Begriff jenen „Bereich der Tätigkeit des Staates und anderer Gemeinwesen, der mit dem planmäßigen, zweckgerichteten Vollzug bereits getroffener politischer Entscheidungen, d. h. mit der Umsetzung der großen Entscheidungen in Einzelmaßnahmen betraut ist“.<sup>35</sup>

Letztere Definition ist wiederum sehr eng und blendet die administrative Vorbereitung politischer Entscheidungen aus sowie die Planung und auch die Möglichkeiten administrativer Selbstkontrolle. Es soll daher hier vorgeschlagen werden, Ver-

32 *Becker*, Öffentliche Verwaltung [1989], S. 35.

33 Vgl. *Baecker*, Organisation und Management.

34 *Becker*, Öffentliche Verwaltung, S. 35.

35 *Thieme*, Verwaltungslehre [1967], S. 3.

waltung in einer Kombination formeller (durchaus auch ‚subtrahierender‘) und materieller Ansätze nach ihren *Funktionen* zu verstehen, also als *Erfüllung und Konkretisierung von Staatszwecken*

- durch *Beteiligung* an der Politikformulierung (soweit keine Gesetzgebung)
- oder *Umsetzung* politischer Programme (durch Normen sowie durch das *Angebot* von Leistungen bzw. die Gewährleistungsverantwortung dafür)
- oder *Kontrolle* der Ausführung von staatlichen und kommunalen Programmen (soweit keine Rechtsprechung).

Unter administrativer *Politikvorbereitung* soll dabei hier mit *Werner Hugger* die „Erhebung, Aufbereitung und Auswertung entscheidungserheblicher Informationen und Erkenntnisse, die Entwicklung von Lösungsvorschlägen und Alternativen sowie generell die Unterstützung der politischen Akteure bei deren Entscheidungsfindung“ verstanden werden,<sup>36</sup> etwa die Gesetzesredaktion in den Bundestags- oder Landtagsverwaltungen, den Justizministerien oder auch in den ministeriellen Fachreferaten und der diese vorbereitende Tätigkeit der Planungsabteilungen im Bundeskanzleramt oder den Staatskanzleien. Unter *Politikausführung* soll ebenfalls mit *Hugger* nachfolgend der „Vollzug, d. h. Umsetzung von Entscheidungen in die gesellschaftliche Wirklichkeit“<sup>37</sup> subsumiert werden, wobei bereits anhand dieser Definition deutlich werden sollte, dass eine so verstandene ‚Umsetzung‘ immer auch gestaltende Elemente hat – was, wie gesagt, bei der Fachplanung noch deutlicher wird.

## 2. Methodische Zugänge zur Verwaltungswissenschaft

Was folgt daraus nun für die Verwaltungswissenschaft oder eine sich als wissenschaftlich verstehende Verwaltungslehre? Diese bedarf verschiedener methodischer Zugänge (und ob ein übergreifender Zugang darüber hinaus möglich ist, ist – wie unter I. dargestellt – umstritten).

Zu diesen Zugängen gehören (1.) die Verwaltungspolitologie, die sich zunehmend als eine „Verwaltungswissenschaft im eigentlichen Sinne“ versteht,<sup>38</sup> (2.) die Verwaltungssoziologie und natürlich auch (3.) das Verwaltungsrecht. In den letzten Jahren – insbesondere im Zeichen des Neuen Steuerungsmodells bzw. der ihm zugrundeliegenden Theorie die *New Public Management* – sind (4.) die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre und im Zeichen der Digitalisierung<sup>39</sup> bzw. zuvor des *Electronic Government*<sup>40</sup> natürlich auch (5.) die Verwaltungsinformatik immer wichtiger für die Verwaltungspraxis geworden. Aber Verwaltung lässt sich nicht verstehen ohne Analyse ihres kulturellen Umfelds, über dessen Gewordensein (6.) die Verwaltungsgeschichte informiert und über dessen Möglichkeiten (7.) die Kulturwissenschaften. Diese zeigen auch unter den Aspekten der Architekturgeschichte

36 *Hugger*, in: Mattern (Hrsg.), S. 13 (16).

37 Ebd.

38 Vgl. etwa (reflektierend) *Benz*, in: Die Verwaltung 36 (2003), S. 361 ff.

39 Dazu die Beiträge in *Seckelmann* (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung, i.E.

40 Dazu statt vieler *Eifert*, Electronic Government.

oder der Literaturwissenschaft, wie sich Verwaltung selbst versteht. Wichtig ist – gerade unter dem Gesichtspunkt des Selbstverständnisses – natürlich auch (8.) eine Verwaltungsethik,<sup>41</sup> die im Zuge der Diskussion über „Leitbilder“<sup>42</sup> ein wenig in den Hintergrund getreten ist und einer Neuentdeckung bedürfte.

Kurz zur Verwaltungsgeschichte. Diese ist Gegenstand einer anderen Betrachtung der Verfasserin dieses Beitrags.<sup>43</sup> Daher soll hier nur etwas gerafft darauf hingewiesen werden, dass die Untersuchung der Entwicklung der „guten Polickey“<sup>44</sup> und der Kameralwissenschaften<sup>45</sup> sowie ihres Verhältnisses zum sich herausbildenden Rechtsstaatsbegriff<sup>46</sup> über die Abhängigkeit von Verwaltungskonzeptionen und -leitbildern von ihrem historischen wie kulturellen<sup>47</sup> und erneut natürlich politischen Kontext informieren können – und im Rahmen eines verwaltungswissenschaftlichen Curriculums auch sollen. In diesem Zusammenhang kann auch auf neue legitimatorische Strategien des Verwaltungshandelns (Stichwort „*output*“-Legitimation) eingegangen werden, die aber auch im Rahmen der Veränderung von Aufsicht im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells (II.2) zu behandeln sind und sich somit gleichsam leitmotivisch durch die Lehrveranstaltung ziehen.

## II. Verwaltungsorganisation

In dieser sind zudem im Hinblick auf einen curricularen ‚Pflichtstoff‘ die System-Umwelt-Grenzen von Verwaltung sowie ihre Binnendifferenzierung zu vermessen. Ersteres erfolgt typischerweise unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzordnung nach dem Grundgesetz (und den Landesverfassungen) sowie der Einordnung der deutschen Verwaltung in den europäischen Verwaltungsverbund.<sup>48</sup> Die Binnendifferenzierung ist dann Gegenstand der ‚Verwaltungsorganisation im engeren Sinne‘.

### 1. Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz: Verwaltungsaufbau im Bundesstaat

In diesem Teil der Lehrveranstaltung ist die Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften zu behandeln (Art. 30, 70 ff., 84 ff. GG sowie die Möglichkeiten der Verwaltungskooperation nach Abschnitt VIIIa des Grundgesetzes) sowie die Grundsätze zum Behör-

41 Dazu etwa *Morstein Marx*, in: *Verwaltungsarchiv* 54 (1963), S. 323 ff.

42 Dazu *Baer*, in: *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), S. 223 ff.; *Seckelmann*, in: *Collin/Lutterbeck* (Hrsg.), S. 245 ff.

43 *Seckelmann*, in: *ZNR* 2017, i.E.

44 Aus der Fülle der Literatur vgl. *Simon*, *Gute Polickey*; *Stolleis*, *Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit*.

45 Dazu *Maier*, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*; *Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Zweiter Band; *ders.* *Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit*.

46 Vgl. insbesondere *von Mohl*, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats* [1844].

47 Zum Thema ‚Verwaltungskultur‘ vgl. u. a. *Fisch*, in: *Die Verwaltung* 33 (2000), S. 303 ff.; *König/Kropp et al.* (Hrsg.); *Seckelmann*, in: *Rechtstheorie* 2012, S. 419 ff.

48 *Eifert*, *Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund*, in: *Spiecker gen. Döhmman/Collin* (Hrsg.), S. 159 ff.; *Siegel*, *Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund*.

denaufbau in den einzelnen Gebietskörperschaften, die in Abschnitt c) dann vertieft werden sollen.

## 2. Verwaltung im Mehrebenensystem

Sodann sollte auf die Bedingungen des Verwaltens im Mehrebenensystem eingegangen werden. Dazu gehören zum einen die kommunale und funktionale Selbstverwaltung sowie das Neue Steuerungsmodell<sup>49</sup> (einschließlich der Veränderungen der Aufsicht). Dazu gehört zum anderen aber natürlich auch der sich bildende Europäische Verwaltungsraum<sup>50</sup> und die bereits jetzt – insbesondere im Gefolge der europäischen Dienstleistungsrichtlinie erfolgten zahlreichen Umgestaltungen der Ablauforganisation sowie die infolge dieser gesteigerten Kooperationsmöglichkeiten im Bundesstaat (vgl. etwa Art. 91 c GG sowie die §§ 74 a ff. VwVfG).

## III. Der innere Aufbau der Verwaltung

Unter dem Gesichtspunkt des inneren Aufbaus der Verwaltung ist auf den Behördenaufbau in den einzelnen Gebietskörperschaften, die Organisationsgrundsätze und -vorschriften einschließlich der soeben erwähnten Aufsicht einzugehen. Zu diesem Themenkomplex gehören aber auch die Bildung von Organisationseinheiten und die Grundsätze über die einschlägigen Verantwortlichkeiten wie die Fach- und Ressourcenverantwortung, insbesondere bezogen auf das Hierarchieprinzip als nach wie vor geltendes Grundprinzip demokratischer Verwaltungsorganisation nach dem kontinentaleuropäischen Modell<sup>51</sup> sowie über seine Ausnahmen (z. B. die sog. „staatsfernen“ Gremien wie die Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien). Die Studierenden sollen insbesondere befähigt werden, Geschäftsverteilungs- und Organisationspläne sowie Organigramme zu verstehen und zu interpretieren und sich in den verschiedenen Formen behördlicher Organisation auszukennen, also über das bereits angesprochene Auseinanderfallen von Aufbau- und Ablauforganisation Bescheid zu wissen, insbesondere deswegen, da sie die Funktionen und Folgen<sup>52</sup> von Stabs- und Linienorganisation<sup>53</sup> kennen, die Bearbeitung von Querschnittsaufgaben und die wesentlichen Formen innerbehördlicher Koordination. Vertiefend kann auf das aktuelle, unionsrechtlich beförderte Phänomen der *agencification*<sup>54</sup> eingegangen werden.

49 Dazu insbesondere *Mehde*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, sowie die Beiträge in *Blanke/Nullmeier et al.* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform.

50 *Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)*, ReNEUAL –Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, München 2015.

51 Dazu insbesondere *Dreier*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat.; vgl. auch *Mehde*, in: *Collin/Horstmann* (Hrsg.), S. 335 ff.; zu anderen Modellen vgl. *Kuhlmann/Wollmann*, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa.

52 *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation [1964].

53 *Morstein Marx*, Zum Ursprung des Stabsbegriffs in den Vereinigten Staaten [1968].

54 Dazu etwa *Wolff*, in: *Mehde/Ramsauer/Seckelmann* (Hrsg.), S. 1071 ff.; vgl. auch *Riedel*, in: *EuZW* 2009, S. 535 ff.

#### IV. Haushalt und Personal als Steuerungsressourcen der Verwaltung

Sodann ist auf wesentliche „Steuerungsressourcen“ der Verwaltung einzugehen,<sup>55</sup> nämlich auf Finanzen und Personal. Das Recht, eine weitere Steuerungsressource, wird bezogen auf diese Themen behandelt, aber nicht bezogen auf das Allgemeine Verwaltungsrecht, da die hier skizzierte Veranstaltung sich als Element eines juristischen Studiengangs versteht und somit den verwaltungsrechtlichen Teil ergänzt bzw. auf ihm aufbaut (etwa im Rahmen eines Wahlfachs oder Schwerpunkts). Das schließt nicht aus, dass illustrativ bzw. explanativ auch im Allgemeinen oder Besonderen Verwaltungsrecht verwaltungswissenschaftliche Elemente integriert werden, teilweise ist dieses sogar sinnvoll: So können etwa Veränderungen im Kommunalrecht besser verstanden werden, wenn man die hinter dem „Neuen Steuerungsmodell“ liegenden Grundannahmen kennt.<sup>56</sup>

##### 1. Haushaltsrecht und Neues Steuerungsmodell, Vergaberecht

So lebt auch die dem Haushaltsrecht gewidmete Lerneinheit vom Spannungsverhältnis zwischen und zugleich der wechselseitigen Beeinflussung von Haushaltsrecht und Neuem Steuerungsmodell bzw. New Public Management.<sup>57</sup> Bekannt sein sollten daher die Haushaltsgrundsätze nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz (bzw. der Bundeshaushaltsordnung und den Landeshaushaltsordnungen), das Verfahren der Haushaltsaufstellung und des Haushaltsvollzugs, aber auch das Verhältnis von Kameralistik und Doppik. In diesem Zusammenhang kann auch auf die Ausschreibungspflichten und andere Aspekte des Vergaberechts eingegangen werden, die allerdings auch unter 7. behandelt werden können. Ebenso kann die Kontrolle durch Rechnungshöfe hier oder unter 6. dargestellt werden. Bei der Behandlung des neuen Steuerungsmodells bzw. neuer Steuerungsinstrumente sollte das bereits zuvor angesprochene Verhältnis von „input-“ und „output“-Legitimation<sup>58</sup> vertieft werden.

##### 2. Personal

Insbesondere nach den beiden Etappen der „Föderalismusreform“ hat das Thema des „Verwaltungspersonals“<sup>59</sup> an Interesse gewonnen: Wie verlaufen neuerdings die Karrierewege von Beamten? Und welche gesamtstaatlichen Auswirkungen kann es haben, wenn einige Gebietskörperschaften gezielt die besten Absolventen anwerben, die von anderen Gebietskörperschaften im Bundesstaat ausgebildet wurden? Wie steht es überhaupt um Motivation und Zufriedenheit im öffentlichen

55 Schmidt-Aßmann, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), S. 6 ff.; vgl. auch ders., Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee.

56 So namentlich Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre; vgl. auch Pittner, Verwaltungslehre.

57 Dazu insbesondere Mehde, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip; Blanke/Nullmeier et al. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform; Voigt/Walkenhaus (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform; Wimmer, Dynamische Verwaltungslehre; vgl. auch die Darstellung bei Franz, Einführung in die Verwaltungswissenschaft.

58 Dazu grundlegend Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung.

59 Hebler, Verwaltungspersonal.

Dienst? Wie wirken sich im Bereich der Beschäftigten die Entwicklungen des TV-L und des TVöD auf diese aus? Brauchen wir eine neue Verwaltungsethik?

Und wie steht es mit den Versorgungslasten im öffentlichen Dienst? Wie geht es überhaupt mit diesem weiter, gerade im Zeichen des demographischen Wandels und der Arbeit 4.0? Was bedeutet „Führung“ im Informationszeitalter? Und wie müssen sich Personalplanung und Personalentwicklungskonzepte darauf einstellen?

## V. Informiertes Verwalten, Planen und Entscheiden

Eine weitere wichtige Steuerungsressource der Verwaltung ist die Information, der hier aber ein eigener Abschnitt gewidmet sei, da ein Umgang mit Informationen – wie oben ausgeführt – die zentrale Verwaltungstätigkeit ist, nämlich das Entscheiden. Öffentliche Verwaltung fungiert hier (neben der Gesetzgebung und der Rechtsprechung) als zentraler Ort der gemeinwohlbezogenen Informations-, Interessen und Konfliktverarbeitung. Auch wenn es sich um eine verwaltungswissenschaftliche Lehrveranstaltung handelt, ist dabei auch auf Normsetzung einzugehen, zumal ja bereits dargestellt wurde, dass im Bereich der Planung Verwaltung keinesfalls auf eine ‚bloße‘ Normausführung beschränkt ist. Insoweit sollte nicht nur auf Grundzüge des Planungsprozesses eingegangen werden, sondern auch auf Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation als wichtige Elemente der gesetzesvorbereitenden und gesetzesweiterentwickelnden Verwaltung.<sup>60</sup>

## VI. Verwaltungskontrollen

Verwaltungshandeln unterliegt zahlreichen Kontrollen: der Selbstkontrolle (etwa in Form der Aufsicht [auch der Datenschutzaufsicht] sowie in den Fällen von Widerspruchsverfahren), der Rechnungshöfe, der Gerichte und der Öffentlichkeit und der sie informierenden Presse. Daneben treten neuere (Selbst-)Steuerungsformen wie etwa diejenige des Controllings.<sup>61</sup> Die soeben genannte Evaluation dient der Information des Parlaments über die Umsetzungsgrade (Zielerreichungsgrade) und die eingetretenen Nebenwirkungen.<sup>62</sup> In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich, kurz auf die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrats einzugehen.

## VII. Öffentliche Aufgaben und die kooperierende Verwaltung

Ein zentrales Thema, bei dem zudem Bezüge zur eingangs angesprochenen „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ bestehen, ist das Thema der öffentlichen Aufgaben bzw. der Modalitäten und Abstufungen der Aufgabenwahrnehmung bei der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten. Hierhin gehört das Denken in

<sup>60</sup> Dazu u. a. *Seckelmann*, Evaluation und Recht.

<sup>61</sup> *Hoffmann-Riem*, in: DÖV 1999, S. 221 ff.

<sup>62</sup> Vgl. statt vieler *Böhret/Konzendorf*, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA); *Grimm*, in: Rechtsgeschichte 2011, S. 97 ff.; *Ziekow/Debus/Piesker*, Die Planung und Durchführung von Gesetzesevaluationen.

„Verantwortungsstufen“,<sup>63</sup> Gewährleistungsgehalten<sup>64</sup> oder Strukturschaffungspflichten<sup>65</sup> bei dem zwischen den verschiedenen Politikfeldern und insbesondere zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung zu differenzieren ist. Hierzu gehört namentlich auch das Erlernen der Methoden einer Aufgabenkritik, Aufgabenplanung und -kontrolle<sup>66</sup> sowie das Wissen um die verschiedenen Formen von Privatisierung.<sup>67</sup>

Besonderes Augenmerk sollte auch auf die Formen öffentlich-privater Zusammenarbeit gelegt werden, also auf öffentlich-private Partnerschaften und die Fragen, inwieweit die Bestimmungen über den öffentlich-rechtlichen Vertrag auf diese noch passen bzw. der Fortentwicklung bedürfen.<sup>68</sup> Sofern nicht bereits unter 4 a) behandelt, ist an dieser Stelle auch auf das Vergaberecht und dessen aktuelle Fortentwicklungen einzugehen.

### VIII. Die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“

Zu beantworten bleibt im Hinblick auf die Einleitung noch die Frage, ob man zusätzlich zu dem Behandelten eigens auf die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ eingehen sollte. Während *Claudio Franzius* dieses in dieser Zeitschrift im Hinblick auf das verwaltungsrechtliche Curriculum vorgeschlagen hat,<sup>69</sup> ist es nach Ansicht der Verfasserin nicht notwendig, diesem Aspekt eine eigene Lehreinheit im verwaltungswissenschaftlichen Curriculum juristischer Studiengänge zu widmen. Natürlich sollten Fragen von Steuerung, Selbststeuerung und der Governance<sup>70</sup> eingangs und gegen Ende der Veranstaltung eine Rolle spielen und auch die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ als Ansatz (oder besser Ansatzbündel) vorgestellt werden. Nach allem, was soeben zu den Inhalten des Curriculums ausgeführt wurde, sollte aber deutlich geworden sein, dass zahlreiche der Fragen, mit denen sich die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ beschäftigt (wie „input-“ und „output“-Legitimation, *agencification*, Verantwortungsstufungen, Folgenabschätzungen und Evaluationen, andere Kontrollformen), hier unter den jeweiligen Sachaspekten behandelt wurden (gerade auch unter Bezugnahme auf *Eberhard Schmidt-Aßmanns*

63 *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung; *Schuppert*, in: DÖV 1998, S. 415 ff.; *ders.*, Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre.

64 Dazu statt vieler *Franzius*, Gewährleistung im Recht; *Knauff*, Der Gewährleistungsstaat.

65 *Burgi*, in: Die Verwaltung 33 (2000), S. 183 ff.; vgl. auch *Hermes*, Staatliche Infrastrukturverantwortung.

66 Dazu *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz.

67 *Weiß*, Privatisierung und Staatsaufgaben.

68 Dazu die Gutachten von *Schuppert* und *Ziekow* in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.).

69 *Franzius*, in: ZDRW 2015, S. 93 (97 ff.).

70 Vgl. dazu statt vieler *Trute/Denkhaus/Kühlers*, in: Die Verwaltung 37 (2004), S. 451 ff. sowie die Beiträge in *Benz/Lütz et al.* (Hrsg.), Handbuch Governance sowie *Schuppert* (Hrsg.), Governance-Forschung.

Überlegungen<sup>71</sup>), so dass die Befassung mit allem nochmals in einer eigenen Lerneinheit als künstlich erschiene.

### C. Bilanz

Nicht zuletzt das Verdienst der „Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ ist es jedoch, das Interesse am Thema „Verwaltung“ wieder geweckt zu haben. Nachdem Verwaltung lange Jahre als verstaubt, dröge und „irgendwie nicht sexy“<sup>72</sup> galt, ist in jüngster Zeit erfreulicherweise wieder mehr Interesse an Verwaltung zu verzeichnen,<sup>73</sup> an ihrem Selbstverständnis und ihren Praxen, für die sich Kulturwissenschaftler zunehmend zu interessieren beginnen.<sup>74</sup>

Hoffen wir, dass dieser Trend anhält und dass das Interesse an öffentlicher Verwaltung als Organisation mit ihren ganz eigenen Praktiken, Fachbruderschaften,<sup>75</sup> Diskurskoalitionen<sup>76</sup> und Denkkollektiven<sup>77</sup> auch zur Weiterentwicklung der Verwaltungswissenschaft beiträgt. Verdient hätte sie es.

### Literaturverzeichnis

*Augsberg, Ino*, Von einem neuerdings erhobenen empiristischen Ton in der Rechtswissenschaft, in: *Der Staat* 51 (2012), S. 117-125.

*Baecker, Dirk*, *Organisation und Management*, Frankfurt am Main 2003.

*Baer, Susanne*, Schlüsselbegriffe, Typen und Leitbilder als Erkenntnismittel und ihr Verhältnis zur Rechtsdogmatik, in: *Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem* (Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, Baden-Baden 2004, S. 223-251.

*Becker, Bernd*, *Öffentliche Verwaltung*, Percha 1989.

*Benz, Arthur*, Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: *Die Verwaltung* 36 (2003), S. 361-388.

*Benz, Arthur/Lütz, Susannel/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), *Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden 2007.

*Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden 2010.

*Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, Baden-Baden 2001.

*Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*, 2. Auflage, Wiesbaden 2008.

*Bull, Hans Peter*, *Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz*, 2. Auflage (Studienausgabe) 1977.

71 *Schmidt-Aßmann*, in: *ders./Hoffmann-Riem* (Hrsg.), S. 6 ff.; vgl. auch *ders.*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*.

72 *Cancik*, in: *Rechtsgeschichte* 19 (2011), S. 30 (30); ähnlich *Franzius*, in: *ZDRW* 2015, S. 93.

73 *Cancik*, in: *Der Staat* 56 (2017), S. 1-38; *Wilkens*, *Der diskrete Charme der Bürokratie*, sowie Heft 1/2017 der Zeitschrift für Ideengeschichte unter dem Titel „Betrifft: Beamte“.

74 Näheres dazu bei *Seckelmann*, in: *ZNR* 2017, i.E.

75 *Wagener*, in: *VVDStRL* 1979, S. 215 (238 f. u. 261).

76 *Hecl*, in: *King* (Hrsg.), S. 87 ff.; *Sabatier*, in: *Héritier* (Hrsg.), S. 116 ff.

77 *Fleck*, *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache*.

- Burgi, Martin*, Privat vorbereitete Verwaltungsentscheidungen und staatliche Strukturschaffungspflicht, in: Die Verwaltung 33 (2000), S. 183-206.
- Cancik, Pascale*, Verwaltungsrechtsgeschichte, in: Rechtsgeschichte 19 (2011), S. 30-34.
- Cancik, Pascale*, Zuviel Staat? Die Institutionalisierung der „Bürokratie“-Kritik im 20. Jahrhundert, in: Der Staat 56 (2017), S. 1-38.
- Dreier, Horst*, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines. Bauprinzips der Exekutive, Tübingen 1991.
- Eifert, Martin*, Electronic Government. Das Recht der elektronischen Verwaltung. Baden-Baden 2006.
- Eifert, Martin*, Europäischer Verwaltungsverbund als Lernverbund, in: Spiecker gen. Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, S. 159-175.
- Ellwein, Thomas*, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart u.a. 1966.
- Fayol, Henri*, Administration industrielle et générale – prévoyance organisation – commandement, coordination – contrôle, Paris 1917.
- Fisch, Stefan*, Verwaltungskulturen – Geronnene Geschichte?, in: Die Verwaltung 33 (2000), S. 303-323.
- Fleck, Ludwik*, Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv. Mit einer Einleitung herausgegeben von Lothar Schäfer und Thomas Schnelle, Frankfurt am Main 1980.
- Forsthoff, Ernst*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Auflage, München 1973.
- Franz, Thorsten*, Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2013.
- Franzius, Claudio*, Gewährleistung im Recht: Grundlagen eines europäischen Regelungsmodells öffentlicher Dienstleistungen, Tübingen 2009.
- Franzius, Claudio*, Struktur und Inhalte eines verwaltungsrechtlichen Curriculums, in: ZDRW 2015, S. 93-107.
- Frenzel, Eike Michael*, Struktur und Inhalte eines verfassungsrechtlichen Curriculums – Kathedrale und Basar, in: ZDRW 2016, S. 187-205.
- Grimm, Dieter*, Plädoyer für Wirkungsforschung, in: Rechtsgeschichte 19 (2011), S. 97-105.
- Gulick, Luther*, Notes on the Theory of Organization, in: Classics of organization theory 3 (1937), S. 87-95.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg*, Neo-institutionalistische Theorie, in: Kneer/Schroer (Hrsg.), Handbuch Soziologische Theorien, Wiesbaden 2013, S. 237-251.
- Hatschek, Julius*, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 7./8. Auflage, Leipzig 1931.
- Hebeler, Timo*, Verwaltungspersonal: Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Strukturierung, Baden-Baden 2007.
- Heclo, Hugh*, Issue networks and the executive establishment, in: King (Hrsg.), The New American Political System, Washington 1978, S. 87-124.
- Hermes, Georg*, Staatliche Infrastrukturverantwortung: rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa, Tübingen 1998.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Finanzkontrolle als Steuerungsaufsicht im Gewährleistungsstaat, in: DÖV 1999, S. 221-227.
- Hugger, Werner*, Verwaltung und öffentliche Aufgaben in: Mattern (Hrsg.), Allgemeine Verwaltungslehre, 4. Auflage, Berlin 1994, S. 13-51.
- Kersten, Jens*, Hans Peters: Methodenwandel durch Unrechtserfahrung, in: Augsberg/Funke (Hrsg.), Kölner Juristen im 20. Jahrhundert. Beiträge zu einer Ringvorlesung an der Universität zu Köln, Tübingen 2013, S. 211-224.

- Knauff, Matthias*, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, Berlin 2004.
- König, Klaus*, Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, Berlin 1970.
- König, Klaus*, Eine Einführung in die Verwaltungswissenschaft in den 1970er Jahren und heute, in: DÖV 2017, S. 525-536.
- König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan* (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 2014.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2013.
- Langrod, Georges*, Verwaltungswissenschaft oder Verwaltungswissenschaften?, in: Siedentopf (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft, Darmstadt 1976, S. 389-445.
- Lenk, Klaus*, Transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft, in: Verwaltung & Management 2017, S. 115-127.
- Luhmann, Niklas*, Funktionen und Folgen formaler Organisation (mit einer Einleitung von Fritz Morstein Marx), Berlin 1964.
- Luhmann, Niklas*, Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin 1966.
- Maier, Hans*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre. Mit einem Nachwort von Michael Stoll-eis (Gesammelte Schriften, Band 4), München 2009.
- Mehde, Veith*, Elemente einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre, in: Verwaltung & Management 2015, S. 310-316.
- Mehde, Veith*, Neues Steuerungsmodell und Demokratieprinzip, Berlin 2000.
- Mehde, Veith*, Rechtliche Deutungsmuster des Wissensgefälles zwischen Politik und Verwaltung, in: Collin/Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates. Geschichte. Theorie und Praxis, Baden-Baden 2004, S. 335-360.
- Mehde, Veith*, Verwaltungswissenschaft, Verwaltungspraxis und die Wissenschaft vom öffentlichen Recht – Eine Bestandsaufnahme, in: ders./Ramsauer/Seckelmann (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information, Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag. Berlin 2011, S. 683-697.
- Meinel, Florian*, Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit, Berlin 2011.
- Mittelstraß, Jürgen*, Leonardo-Welt. Über Wissenschaft, Forschung und Verantwortung, Frankfurt am Main 1992.
- Mohl, Robert von*, Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats, Tübingen 1844.
- Morstein Marx, Fritz*, Beamtenethos und Verwaltungsethik. Eine einführende Skizze. Verwaltungsarchiv 54 (1963), S. 323-344.
- Morstein Marx, Fritz*, Zum Ursprung des Stabsbegriffs in den Vereinigten Staaten, Köln 1968.
- Morstein Marx, Fritz*, Stand der Verwaltungswissenschaft, in: ders. in Verbindung mit Becker und Ule (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965, S. 34-51.
- Parsons, Talcott*, The Social System, New York 1951.
- Püttner, Günter*, Verwaltungslehre: ein Studienbuch, 4. Auflage, München 2007.
- Reinermann, Heinrich*, Über verwaltungswissenschaftliche Seins- und Sollensaussagen. Am Beispiel Public Management, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information, Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, Berlin 2011, S. 749-766.
- Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL)*, ReNEUAL – Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrenrecht, München 2015.
- Riedel, Daniel*, Rechtsschutz gegen Akte Europäischer Agenturen, in: EuZW 2009, S. 535-568.

- Sabatier, Paul A.*, Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristic, in: Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993, S. 116-148.
- Schaefer, Jan Philipp*, Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft, Tübingen 2016.
- Scharpf, Fritz W.*, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Auflage, Heidelberg 2006.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden 1997, S. 6-63.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen, in: DÖV 1998, S. 415-447.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Erfordernis verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership); abgedruckt in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verwaltungskooperationsrecht (Public Private Partnership), Berlin 2002.
- Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Auflage, Baden-Baden 2006.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden 2000.
- Seckelmann, Margrit*, Die effiziente Verwaltung – Zur Entwicklung der Verwaltungsleitbilder seit dem Ende der 1970er Jahre, in: Collin/Lutterbeck (Hrsg.), Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jhd.), Baden-Baden 2009, S. 245-261.
- Seckelmann, Margrit*, Die Geburt der Verwaltungswissenschaft aus dem Geiste der Demokratie: Fritz Morstein Marx (1900-1969), in: Kremer (Hrsg.), Die Verwaltungsrechtswissenschaft der frühen Bundesrepublik (1949-1977), Band 1: Personen, 2017 (i.E.).
- Seckelmann, Margrit*, Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensbeschaffung durch (Wissenschafts-)Evaluationen, Tübingen 2017 (i. E.).
- Seckelmann, Margrit*, Ist Rechtstransfer möglich? Lernen vom fremden Beispiel, in: Rechtstheorie 2012, S. 419-440.
- Seckelmann, Margrit*, Jurist im Porträt: Fritz Morstein Marx (1900-1969) – Inspirator einer „vergleichenden Verwaltungswissenschaft“, in: RuP 2017, S. 207-215.
- Seckelmann, Margrit*, Rechtswissenschaftliche Verwaltungswissenschaft: eine Positionsbestimmung, in: Ziekow (Hrsg.), Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft, Berlin 2017 (i. E.).
- Seckelmann, Margrit*, Zustand und Perspektiven der Verwaltungsgeschichte, in: ZNR 2017 (i. E.).
- Seckelmann, Margrit* (Hrsg.), Digitalisierte Verwaltung. Vernetztes E-Government, Berlin 2018 (i. E.).
- Siegel, Thorsten*, Entscheidungsfindung im Verwaltungsverbund – Horizontale Entscheidungsvernetzung und vertikale Entscheidungsstufung im nationalen und europäischen Verwaltungsverbund, Tübingen 2009.
- Simon, Thomas*, Gute Policy. Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der frühen Neuzeit, Frankfurt am Main 2004.
- Stolleis, Michael*, Die „Wiederbelebung der Verwaltungslehre“ im Nationalsozialismus, in: Heyen (Hrsg.), Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime: europ. Ansichten, Frankfurt am Main 1984, S. 147-162.
- Stolleis, Michael*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Zweiter Band: 1800-1914, München 1992.
- Stolleis, Michael*, Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit, Frankfurt am Main 1990.
- Taylor, Frederick W.*, The principles of scientific management, London 1911.
- Trute, Hans-Heinrich/Denkhaus, Wolfgang/Kühlers, Doris*, Governance in der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung 37 (2004), S. 451-473.

- Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf* (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden 2006.
- Voßkuhle, Andreas*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, § 1, 1. Auflage, München 2006, S. 1-61.
- Wagener, Frido*, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: VVDStRL 1979, S. 215-266.
- Weiß, Wolfgang*, Privatisierung und Staatsaufgaben. Privatisierungsentscheidungen im Lichte einer grundrechtlichen Staatsaufgabenlehre unter dem Grundgesetz, Tübingen 2002.
- Wilkens, André*, Der diskrete Charme der Bürokratie. Gute Nachrichten aus Europa, Frankfurt am Main 2017.
- Wimmer, Norbert*, Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform, Innsbruck 2004.
- Wolff, Heinrich Amadeus*, Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde. Zum Urteil des EuGH vom 09.03.2010 – C-518/07, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information. Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, Berlin 2011, S. 1071-1085.
- Zeitschrift für Ideengeschichte*, Heft 1/2017 („betrifft: Beamte“).
- Ziekow, Jan*, Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im VwVfG, abgedruckt in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Verwaltungskooperationsrecht (Public Private Partnership), Berlin 2002.
- Ziekow, Jan/Debus, Alfred G./Piesker, Axel*, Die Planung und Durchführung von Gesetzesevaluationen, Baden-Baden 2013.