
Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungs- wissenschaft in Deutschland

Einführung in die
Verwaltungswissenschaft



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

führen sind (wie z.B. die Kosten der Deutschen Einheit, die Bildungsdebatte oder die Strukturprobleme in der Sozialversicherung).

Generell müssen angesichts der pfadabhängigen und komplexen Strukturkonfiguration des deutschen Föderalismus Reformen sorgfältig bedacht werden, damit sie umsetzbar sind und auch die intendierte Effekte erreichen (vgl. ausführlich den Band von Benz/Lehmbruch 2002). In letzter Zeit arbeiten verschiedene Kommissionen an diesen Themenbereichen, so eine Arbeitsgruppe zur Reform des Länderfinanzausgleiches und eine Arbeitsgruppe zur Reform der Gemeindefinanzierung. Im Oktober 2003 wurde zudem eine Bund-Länder-Kommission zur Modernisierung des Bundesstaates eingesetzt (Föderalismuskommission).

Begrenzte
Reformmöglichkeiten

Nach Ansicht von Benz gibt es keinen festen Zusammenhang zwischen Staatsorganisation und Leistungsfähigkeit (2002b). Schlechte Kompromisse müssen nicht auftreten und sind auch in der Vergangenheit nicht immer aufgetreten. Kooperation bringt auch Interessenausgleich und Konfliktregulierung. Allerdings hat sich mit der Zunahme der Verteilungskonflikte der Parteienwettbewerb im Bundesstaat intensiviert und zunehmend auf bundesstaatliche Verhandlungsprozesse ausgewirkt. Auf der anderen Seite gibt es Anzeichen einer Veränderung des Parteiensystems in Richtung einer stärkeren Regionalisierung, die innerhalb der Parteien die Positionen der Ländervertreter stärkt (vgl. Benz 2003a, S. 36). Sollten sich parteipolitische Konfrontationen dadurch auflösen, eröffnen sich nach Benz Chancen für eine differenzierte Dezentralisierungspolitik. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass der *Politikwettbewerb* um die Qualität der Aufgabenerfüllung gestärkt werden sollte und nicht so sehr der auf wirtschaftliche Ressourcen bezogene Standort- oder Steuerwettbewerb, der kaum unter fairen Bedingungen stattfindet und die ohnehin wirtschaftlich schwachen Länder überfordert (zu den Vorschlägen im Detail vgl. Benz 2003a, S. 37f).

Mehr
Politikwettbewerb

3.2.2 Verwaltungsorganisation, Verwaltungsaufbau und Verwaltungsfunktionen

Grundsätzlich kann zwischen zwei denkbaren theoretischen Grundmodellen der Staatsorganisation, einer horizontalen gebietsbezogenen und einer vertikalen funktionsbezogenen, Verwaltungsorganisation unterschieden werden (Wagener 1976, Benz 2002b, vgl. auch Abbildung 10).

- *Horizontal* organisiert heißt, dass es in der Regel keinen durchgängigen Behördenapparat von der Bundes- bis zur Ortsebene gibt, sondern jede Verwaltungsebene ihren abgegrenzten und gebündelten Aufgabenbereich hat. Alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt, deshalb nennt man dieses Modell auch Gebietsorganisationsmodell. Es kommt hier zu einer Bündelung von Verwaltungsaufgaben und einer einheitlichen Verwaltung. Zu diesem Organisationsmodell gehören Stichworte wie „Universalität des Wirkungskreises“ und „Einheit der Verwaltung.“ Diese Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften²⁴ ist ein Grundprinzip föderalstaatlicher Systeme. Die horizontale, gebietsbezogene Organisation war vor allem im Feudalismus vorherrschend, als ein König, Fürst oder

Gebietsorganisations-
modell

24 Eine Gebietskörperschaft ist nach Frido Wagener „raumausfüllendes Verwaltungsgerüst mit eigener Rechtspersönlichkeit und unmittelbar gewählten Organen“. Damit zählen Bund, Länder, Stadtstaaten und Kommunen zu den Gebietskörperschaften.

Gutsherr absoluter Gebietschef war, aber sie ist auch ein zentrales Grundelement der lokalen Selbstverwaltung, in der Gemeinden ja das Recht haben „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (...) in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art 28, Abs. 2 GG). Auch Kreise gehören zu diesem Typus.

- Das funktionsbezogene oder *vertikale* Modell ist historisch jünger und trat vor allem dort auf, wo eine hochentwickelte, komplexe Industriegesellschaft besonderen Wert auf die optimale Erfüllung von öffentlichen Teilfunktionen legte. Es ist gekennzeichnet durch einen durchgängigen Behördenapparat. Für jede abgrenzbare Fachaufgabe wird eine spezielle Organisation geschaffen (z.B. staatliche Sonderbehörden). Hier dominiert die sektorale, spartenhafte Betrachtungsweise und ein aufgabenbezogenes Organisationsmodell. In Deutschland waren z.B. der Auswärtige Dienst, Eisenbahn, Post und Militär schon immer funktional organisiert, aber Beispiele wären auf Landesebene auch staatliche Bereiche wie Forstwirtschaft, Gewerbeaufsicht, Polizei oder Schule (vgl. Wagener 1981, S. 76f.).

Grundsätzlich erleichtert das Gebietsorganisationsmodell eher die Harmonisierung und den Ausgleich sich tendenziell störender Aufgaben und die demokratische Kontrolle „vor Ort“, führt damit aber auch eher zur suboptimalen Erfüllung von Aufgaben aus fachlicher Sicht. Das Aufgabenorganisationsmodell führt zur Spezialisierung und Professionalisierung, damit aber auch zur Zentralisierung und erschwerten Kontrolle. In den unvergleichlichen Worten von Frido Wagener:

„Die Entscheidenden und Durchführenden im Aufgabenorganisationsmodell neigen aus fachlicher Einseitigkeit zur Überschätzung der Bedürfnisse und damit zur überzogenen Erfüllung ihrer sektoral abgegrenzten öffentlichen Aufgaben. Sie orientieren sich säulenartig in der Form von Fachleuten, Oberfachleuten und Superfachleuten“ (Wagener 1976, S. 36).

Der darin angelegte Konflikt lässt sich in Deutschland gut am Bereich der Umweltpolitik verdeutlichen: Normalerweise sind Anhänger der „Grünen“ aufgrund ihrer Vorliebe für möglichst direkte demokratische Kontrolle eher Anhänger des Gebietsorganisationsmodells (starke lokale, bürgernahe und demokratisch kontrollierte Verwaltung), im Bereich des Umweltschutzes sind sie aber oft Verfechter starker staatlicher Sonderbehörden (staatliches Umweltamt, staatlicher Naturschutz), weil sie befürchten, dass bei Entscheidungen auf lokaler Ebene Umweltbelange hinter anderen Entscheidungskriterien zurückstecken müssen.

Abbildung 10: Grundmodelle der Verwaltungsorganisation

Gebietsorganisationsmodell	Aufgabenorganisationsmodell
– alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt	– spezielle Organisation für jede abgrenzbare Fachaufgabe
– regionale Betrachtungsweise	– sektorale, spartenhafte Betrachtungsweise
– Bündelung von Verwaltungsaufgaben	– Einzelaufgabe entscheidend
– Einheit der Verwaltung	– aufgabenbezogenes Organisationsmodell
– Universalität des Wirkungskreises	
– horizontale Integration	– vertikale Integration
– Gebietskörperschaften: z.B. Kommunalverwaltung	– Sonderbehörden: z.B. Forstbehörden, Gewerbeaufsicht, Zoll
– Harmonisierung und Ausgleich sich tendenziell störender Aufgaben	– Spezialisierung
– suboptimale Erfüllung der Einzelaufgaben aus fachlicher Sicht	– Zentralisierung
	– überzogene Erfüllung der Aufgabe
	– suboptimale Koordination

In Deutschland kann man von einer abgeschwächten Gebietsorganisation ausgehen, in der aber viele Fachaufgaben in Sonderbehörden organisiert sind. Daher lassen sich grob drei Hauptverwaltungsebenen unterscheiden, die sich – horizontal organisiert – im Prinzip unabhängig gegenüberstehen: die Verwaltung des Bundes, die Verwaltung der Länder und die Kommunalverwaltung (vgl. hierzu und im folgenden Wagener 1981, 73ff.; Thieme 1981, S. 82ff. Hesse/Ellwein 1992, S. 304ff.; Miller 1995, S. 145ff., Benz 2002b). Die Gebietskörperschaften und ihre rechtlich unselbstständigen Wirtschaftsunternehmen sind zweifelsohne der wichtigste Bereich der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Daneben existieren noch die Anstalten des öffentlichen Rechts wie die Bundesanstalt für Arbeit, die Deutsche Bundesbank, die Sozialversicherungen, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sowie zahlreiche Quasi-Non-Governmental-Organisations (Quangos), die im Folgenden weitgehend vernachlässigt werden. Bezogen auf den Verwaltungsaufbau in Deutschland ergibt sich damit folgendes Bild (vgl. Abbildung 11).

Der Gesamtaufbau der Verwaltungsstrukturen in Deutschland verkompliziert sich allerdings dadurch, dass es drei unterschiedliche Typen von Bundesländern gibt. In den *größeren Flächenländern* (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen) existieren unterhalb der Landesebene die Regierungsbezirke bzw. Bezirksregierungen (zur aktuellen Reformdiskussion vgl. Bogumil 2004b).²⁵ Zudem gibt es in allen Flächenländern (also auch den *kleineren* wie z.B. Schleswig-Holstein oder dem Saarland, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) oberhalb der untersten örtlichen Verwaltung die Verwaltung der Landkreise und der kreisfreien Städte. Und die drei *Stadtstaaten* (Berlin, Hamburg, Bremen) sind kreisfreie Städte und Stadtstaaten zugleich (und damit den Ländern gleichgestellt). Damit lassen sich fünf Verwaltungsebenen unterscheiden (vgl. Abbildung 12).

25 In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg hat man auf die Einrichtung von Regierungsbezirken verzichtet, in Thüringen und Sachsen-Anhalt wurde ein Landesverwaltungsamt als Mittelbehörde gegründet. In Niedersachsen hat die neue Landesregierung die Auflösung der Bezirksregierungen beschlossen (vgl. ausführlich Bogumil 2004, S. 41ff.). Argumente für oder gegen die Einrichtung von Regierungspräsidien finden sich bei Miller (1995, S. 184ff.), für die Entscheidungen in den ostdeutschen Ländern sind jedoch eher schlechte Erfahrungen mit den Bezirksverwaltungen als regionalen Ankern der zentralistischen SED-Herrschaft ursächlich (vgl. Wollmann 1996, S. 79).

Abbildung 11: Verwaltungsaufbau in Deutschland

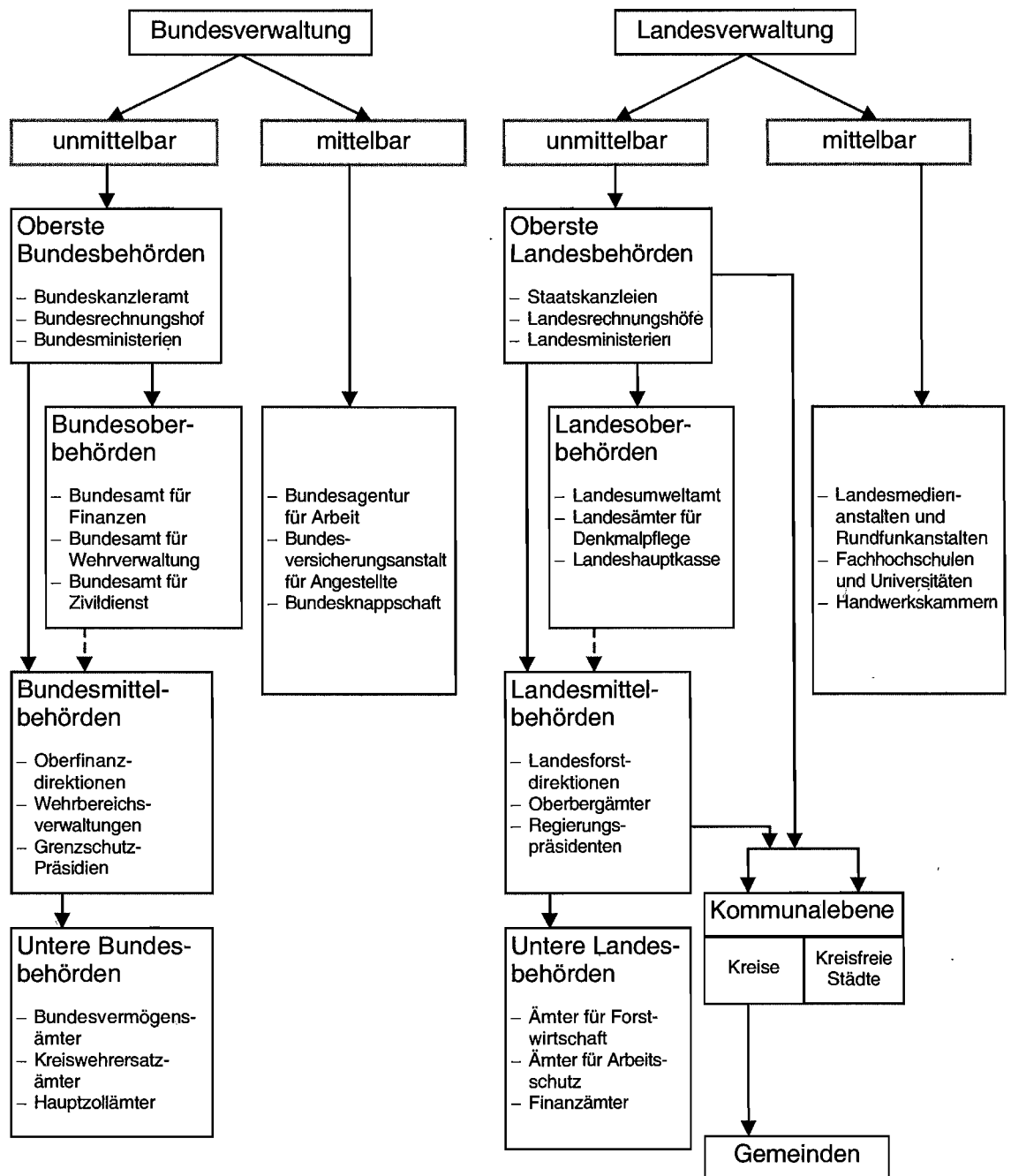


Abbildung 12: Verwaltungsebenen

	Vor der Verwaltungsreform (BRD) (1964)	Nach der Verwaltungsreform (BRD) (1981)	Vereinigtes Deutschland (2001)
Bund	1	1	1
Länder	11	11	16
Regierungsbezirke	33	26	29
Landkreise und kreisfreie Städte	425	237	323
		91	116
Gemeinden	24.411	8.513	13.416

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik 2002

Verwaltungen nehmen, wie eingangs angedeutet und im Folgenden zu sehen sein wird, oft sehr unterschiedliche Funktionen wahr. Verwaltungen sind abstrakt gesprochen „Herrschaftsinstrumente im Alltag“ (Max Weber) und zugleich Dienstleistungsproduzenten. Der Bürger befindet sich nicht nur der Verwaltung gegenüber in sehr verschiedenen Rollen, auch das Verwaltungshandeln selbst ist hochgradig ausdifferenziert. Um diesen Besonderheiten gerecht zu werden, scheint es sinnvoll, grob zwischen verschiedenen Verwaltungsfunktionen zu unterscheiden, was nicht heißt, dass nicht eine Verwaltung parallel mehrere Funktionen wahrnehmen kann (Hesse/Ellwein 1997, S. 343f.):

Verwaltungs-
funktionen

- In der *Ordnungsverwaltung* geht es um den Vollzug und die Kontrolle von Gesetzen und Vorschriften (z.B. Gewerbeaufsichtsämter, Bauordnungsamt, Polizei). Das Verwaltungshandeln orientiert sich hier primär an den Vorschriften, allerdings gibt es dennoch einige Entscheidungsspielräume für die in der Verwaltung Beschäftigten.
- In der *Dienstleistungsverwaltung* geht es um die Erbringung technischer, personeller oder finanzieller Dienstleistungen (Bürgerämter, Sozialämter, insgesamt große Teile der Kommunalverwaltung). Sie ist natürlich auch an Vorschriften und Gesetze gebunden, aber auch fachliche Besonderheiten sind zu berücksichtigen. Zwischen beiden Anforderungen kann es durchaus zu Spannungen kommen.
- Die *politische Verwaltung* liefert Führungshilfen und Entscheidungsvorbereitungen für die politische Spitze (Ministerien). Hier spielen durch die Nähe zur Politik natürlich vor allem politische Überlegungen eine wichtige Rolle.
- Die *Organisationsverwaltung* kümmert sich um die Verwaltung der Verwaltung selbst, indem sie Personal einstellt und betreut, Organisationsmittel besorgt und pflegt und sich um die Finanzen kümmert (z.B. Hauptamt, Personalämter, Kämmerei).

Die Ordnungs- und Dienstleistungsverwaltung ist unmittelbar für die Erledigung öffentlicher Aufgaben zuständig, die Organisationsverwaltung für die Voraussetzungen der Aufgabenerledigung und die politische Verwaltung ist an der Bestimmung und Konkretisierung der Aufgaben selbst beteiligt. Die Mehrheit aller öffentlich Beschäftigten arbeitet in der Dienstleistungsverwaltung.

3.3 Bundesregierung und -verwaltung

Die Exekutive des Bundes besteht aus der Bundesregierung und der Bundesverwaltung. Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Die Bundesverwaltung gliedert sich in die obersten Bundesbehörden, die nachgeordneten Behörden und die mittelbare Bundesverwaltung (vgl. Abbildung auf der übernächsten Seite).

Die zentrale Rolle für die Organisation der Bundesregierung spielt laut GG der Bundeskanzler, da die Bundesminister auf seinen Vorschlag hin vom Bundespräsidenten hin ernannt und entlassen werden. Eine Zustimmung des Parlamentes ist nicht erforderlich, da das Kabinettsbildungsrecht beim Bundeskanzler liegt. Tritt der Bundeskanzler zurück, müssen auch die Minister zurücktreten. Die Arbeit der Bundesregierung wird durch drei Prinzipien geleitet (Art. 65 GG),

Bundeskanzler

- Kanzlerprinzip
- Kabinettsprinzip und
- Ressortprinzip.

Zum einen bestimmt der Bundeskanzler die *Richtlinien* der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Er leitet die Geschäfte der Bundesregierung, hat die allgemeinen Ziele für die innere und äußere Politik durch ein Regierungsprogramm festzulegen und für dessen Verwirklichung zu sorgen (Art. 65 GG). Zur Durchführung seiner Aufgaben bedient sich der Bundeskanzler des Bundeskanzleramtes, welches ihn über die laufenden Fragen der allgemeinen Politik und die Arbeit der Bundesministerien zu unterrichten hat, die Entscheidungen des Bundeskanzlers und die des Kabinetts vorbereitet und die Arbeiten der Ministerien koordiniert. Das Bundeskanzleramt wird in der Regel von einem Staatssekretär oder Bundesminister geleitet, der zugleich Beauftragter für die Nachrichtendienste des Bundes ist, der einzigen nachgeordneten Behörde des Bundeskanzleramtes. Daneben sind dem Bundeskanzleramt verschiedene Staatsminister zugeordnet, z.B. in letzter Zeit für Kultur und Medien. Neben dem Bundeskanzleramt ist dem Bundeskanzler mit dem Presse- und Informationsamt eine zweite oberste Bundesbehörde unterstellt, die meist von einem Staatssekretär geleitet wird.

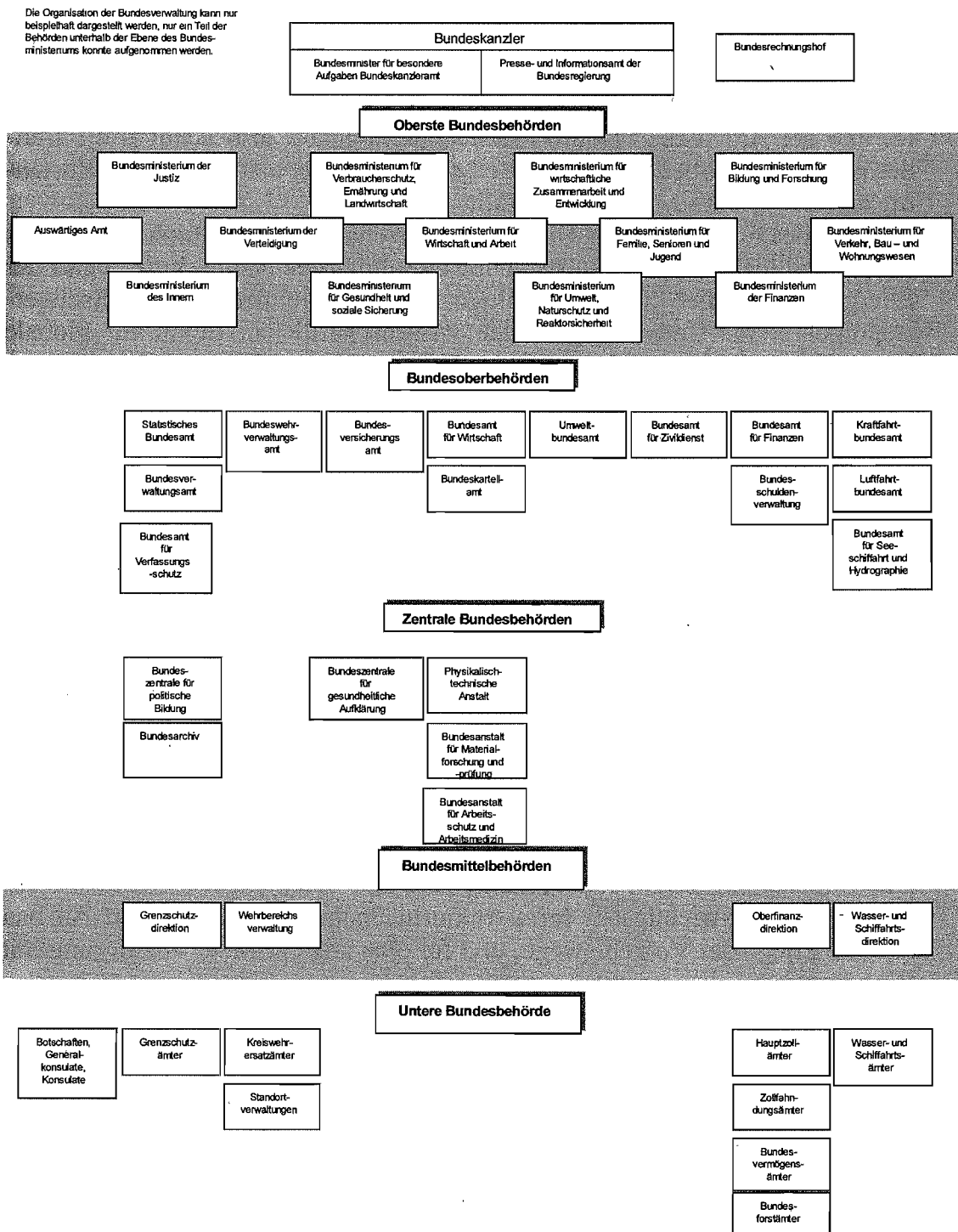
Nach dem Kabinettsprinzip müssen bestimmte Entscheidungen der Bundesregierung gemeinsam vom gesamten Kabinett getroffen werden, etwa die Einbringung von Gesetzesvorhaben oder die Aufstellung des Bundeshaushalts. Weitere Informations- und Beschlusszuständigkeiten sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung geregelt (GGO), d.h. über wichtige Fragen, insbesondere über Meinungsverschiedenheiten, entscheidet die Bundesregierung als Kollegium. Dennoch ist dieses Kollegialprinzip in Deutschland im Gegensatz zu anderen Ländern wie etwa Schweden, wo es keine individuelle Ministerverantwortung gibt, nur gering ausgeprägt. Das Kabinett hat allenfalls die Beschlusskompetenz, aber nicht die Initiativfunktion.

Bundesminister

Im Prinzip legt der Bundeskanzler die Zahl der Ministerien und die Zuständigkeiten fest; seitdem es Koalitionsregierungen gibt, ist dies aber in der Regel Ergebnis von Koalitionsverhandlungen. Die Zahl der Minister schwankt zwischen 13 und 21 (zur Entwicklung und Logik des Ressortzuschnitts siehe Derlien 1996b). Waren es in der letzten Regierung Kohl 1994 noch 16 Ressorts ohne Bundeskanzleramt, sind es in der rot-grünen Regierung im Jahr 2002 erstmals nach langen Jahren wieder nur noch 13. Es sind im Einzelnen (zur Übersicht über Aufgaben und nachgeordnete Behörden im jeweiligen Geschäftsbereich siehe ausführlich www.bund.de):

- Das Bundesministerium des Auswärtigen. Es ist die zentrale Schaltstelle der deutschen Diplomatie, in der außenpolitische Analysen und Konzeptionen sowie konkrete Handlungsanweisungen für die deutschen Auslandsvertretungen erarbeitet werden. Diese vertreten unseren Staat, wahren seine Interessen und schützen deutsche Bürger im jeweiligen Gastland. Nachgeordnet sind z.B. die Botschaften und Konsulate im Ausland.
- Das Bundesministerium des Inneren. Es ist vor allem verantwortlich für die innere Sicherheit und den Schutz der Verfassung. Hierfür stehen ihm das Bundesamt für Verfassungsschutz, das Bundeskriminalamt und der Bundesgrenzschutz als Polizei des Bundes zur Verfügung. Daneben gehören noch die Gestaltung des öffentlichen Dienstes und der Sport zu seinem Aufgabenbereich.

Abbildung 13: Aufbau der Bundesverwaltung



- Das Bundesministerium der Finanzen. Es ist zuständig für die Gestaltung der Finanzpolitik und die Grundausrichtung der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung. Der Bundesfinanzminister koordiniert die Haushaltsvoranschläge der Ministerien und entwirft den jährlichen Haushaltsplan. Nachgeordnet ist z.B. die Bundesfinanzverwaltung.
- Das Bundesministerium für Verteidigung. Es ist zuständig für alle Aufgaben der militärischen Verteidigung, für den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Auslandseinsätzen und für die gesamte Wehrverwaltung.

- Das Bundesministerium der Justiz. Es ist zuständig für die Sicherung und Fortentwicklung unseres Rechtsstaates. Im Rahmen der Rechtspolitik geht es um die Vorbereitung oder die Änderung und Aufhebung von Gesetzen.
- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Es ist sowohl zuständig für die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik durch gesetzgeberische Funktionen, administrative und koordinierende Funktionen in der Wettbewerbs-, Regional- und Mittelstandspolitik als auch für den Bereich des Arbeitsrechtes und der Arbeitsmarktpolitik. Zu letzterem gehört insbesondere die Bundesagentur für Arbeit, die als mittelbare Bundesverwaltung in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums fällt.
- Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Es ist zuständig für alle Fragen der Umweltpolitik, des Naturschutzes und der Energiepolitik. Hier gibt es vielfältige Beratungsgremien wie den Sachverständigenrat für Umweltfragen, den wissenschaftlichen Beirat für globale Umweltveränderungen, aber auch das Umweltbundesamt.
- Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Es ist zuständig für den vorsorgenden Verbraucherschutz, insbesondere im Bereich der Ernährung, und für die Agrarpolitik.
- Das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Es ist zuständig für Grundsatz- und Koordinierungsaufgaben für die außerschulische berufliche Bildung, die Gesetzgebung zur Ausbildungsförderung, für die Grundsätze des Hochschulwesens, die Forschungsförderung und die Bildungsplanung.
- Das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend. Es ist zuständig für die Familienförderung (Kindergeld, Erziehungsgeld, Mutter-schutz), die Seniorenförderung, die Kinder- und Jugendförderung, den Zivildienst, die Wohlfahrtspflege und das bürgerschaftliche Engagement.
- Das Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherheit. Es ist zuständig für die wichtigsten Sozialversicherungszweige (Renten-, Kranken-, Pflegeversicherung), das Gesundheitswesen insgesamt, für die Behindertenpolitik und für das Sozialgesetzbuch.
- Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen. Es ist zuständig für die wichtigsten Infrastrukturmaßnahmen, also für den Ausbau und die Pflege der Verkehrswege, und für eine angemessene Versorgung mit Wohnraum.
- Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Es ist zuständig für die Planung und Umsetzung der Entwicklungspolitik der Bundesregierung durch die Entwicklung multilateraler und bilateraler Förderstrategien, die Unterstützung von Entwicklungsprojekten sowie die Förderung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit nichtstaatlicher Organisationen.

Ressortprinzip Die Bundesminister sind Mitglieder des Kabinetts und leiten ein Ressort innerhalb der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien selbstständig und unter eigener Verantwortung (*Ressortprinzip*). Das Ressortprinzip ist ein entscheidendes Strukturprinzip der deutschen Verwaltung, denn in aller Regel interveniert der Bundeskanzler nicht in die Arbeit der einzelnen Ressorts. Nur wenn im Ausnahmefall eine Frage durch Richtlinienbestimmung des Bundeskanzlers entschieden wird, ist jeder Minister daran gebunden und muss diese Entscheidung wie seine eigene vertreten. Diese formale Anwendung der Richtlinienkompetenz ist in Deutschland allerdings äußerst selten. Generell sind die Minister in den jeweiligen Ministerien voll verantwortlich (*Ministerverantwortung*) und haben die ihnen nachgeordneten Behörden zu beaufsichtigen. Im Rahmen ihrer Ressortver-

antwortung können die Minister entscheiden, ob eine Aufgabe auf ministerieller Ebene oder in nachgeordneten Behörden wahrgenommen wird, und verfügen z.B. auch über die Personalhoheit.

Neben den Ministerien gehören das Bundespräsidialamt, die Verwaltungen des Bundestages und des Bundesrates, das Bundeskanzleramt, das Presse- und Informationsamt, der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien und der Bundesrechnungshof zu den *obersten Bundesbehörden*. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass sie keiner anderen Behörde unterstellt, sondern unmittelbar einem Verfassungsorgan oder einer sonstigen politischen Spitze untergeordnet sind (Busse 1998, S. 124). Wie schon erwähnt, gibt es nur einige wenige oberste Bundesbehörden mit einem eigenem dreistufigen Behördenaufbau (Oberste Bundesbehörde, Bundesmittelbehörde, Bundesunterbehörde), nämlich die Bundesfinanzverwaltung, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die Bundeswehrverwaltung mit ca. der Hälfte aller Bundesbediensteten und der Bundesgrenzschutz. Einen eigenen Unterbau hat auch das Auswärtige Amt mit dem diplomatischen Dienst, der aus 141 Botschaften, 62 Generalkonsulaten und Konsulaten, 12 Ständigen Vertretungen und 7 sonstigen Auslandsvertretungen besteht (Stand 1.2.2002, vgl. Köster 2003). Die meisten anderen Ministerien verfügen nur über eine Ministerialverwaltung und einen begrenzten nachgeordneten Bereich.

Eine Übersicht über die vielfältige Ausgestaltung der nicht-ministeriellen Bundesverwaltung liefert die folgende Abbildung.

Oberste
Bundesbehörden

Abbildung 14: Die nichtministerielle Bundesverwaltung

	Unmittelbare Bundes- verwaltung	Mittelbare Bundes- verwaltung	Bundes- verwaltung in Pri- vatrechtsform	Privatrechtliche Auftrags- verwaltung
<i>Rechtskreis</i>	öffentlich-rechtlich	öffentlich-rechtlich	privatrechtlich	privatrechtlich
<i>Rechtsträger</i>	Bundesrepublik Deutschland	juristische Person des öffentlichen Rechts	Privatrechtssub- jekt in Bundesei- gentum o. -betei- ligung	Privatrechtssub- jekt, Beliehener
<i>Typus</i>	Bundesoberbe- hörde Bundesmittelbe- hörde untere Bundes- behörde Beauftragte	Anstalt Körperschaft Stiftung (ö.R.)	GmbH AG e.V. Stiftung	GmbH AG e.V.
<i>Errichtung durch</i>	Gesetz	Gesetz oder Ver- ordnung	nicht geregelt	nicht geregelt
<i>Steuerung</i>	Rechts- und Fachaufsicht	Rechtsaufsicht	Direktionsrecht des Eigentümers bzw. Anteilseigners	Vertrag
<i>Typische Aufgaben</i>	Sektorale Wirt- schaftsaufsicht, Regulierung, „ho- heitliche“ Aufga- ben	Sozialversiche- rung, Forschungs- anstalten, Son- dervermögen des Bundes	Bundesunter- nehmen, Finan- zierungsträger i.d. Forschung, Ent- wicklungshilfe	Normung, Ver- braucherschutz, Kultur

Beispiele	– Statistisches Bundesamt	– Bundesbank	– Deutsche Flugsicherung GmbH	– TÜV
	– Bundesverwaltungsamt	– Bundesanstalt für Arbeit	– DFG	– Verbraucherzentrale „Bundesverband“
	– Bundeskartellamt	– Bundesversicherungsanstalt für Angestellte	– Max-Planck-Gesellschaft	– Verein Deutscher Ingenieure VDI
	– Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP)	– Bundesverband für den Selbstschutz	– DAAD	– Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V.
	– Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)	– Bundesverband Kassenärztliche Bundesvereinigung	– Kreditanstalt für Wiederaufbau	– Deutscher Motoryachtverband
	– Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen	– Bundesstiftung Mutter und Kind	– Kemforschungszentrum Jülich GmbH	
	– Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)	– Stiftung Preussischer Kulturbesitz	– Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforsch. GmbH	
	– Bundesbeauftragter für die Unterlagen der Staatssicherheit	– Treuhandanstalt (und Nachfolger)	– GMD	
			– Goethe Institut Inter Nationes e.V.	
			– Deutscher Entwicklungsdienst GmbH	
			– GTZ	
			– Stiftung Warentest	
			– Post AG	
			– Bahn AG	
			– Telekom AG	

nachgeordnete
Behörden

Zur unmittelbaren nichtministeriellen Bundesverwaltung gehören die nachgeordnete Behörden. Sie sind in drei Stufen gegliedert, in Bundesoberbehörden, Bundesmittelbehörden und untere Bundesbehörden. Den Ministerien unmittelbar nachgeordnet sind die 67 *Bundesoberbehörden*, die einen speziellen Aufgabenbereich von ihrem Dienstsitz aus ohne eigene nachgeordnete Behörden bundesweit wahrnehmen (Wagener 1981, S. 82). Zu nennen sind hier z.B. das Bundeskriminalamt, das Statistische Bundesamt, das Bundesamt für Verfassungsschutz, das Bundeskartellamt, das Deutsche Patent- und Markenamt, das Kraftfahrtbundesamt, das Umweltbundesamt oder das Bundesversicherungsamt und der Deutsche Wetterdienst.

Bundesmittel-
behörden und untere
Bundesbehörden

Sofern nach dem Grundgesetz bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsaufbau zulässig ist, bestehen *Bundesmittelbehörden*, wie z.B. die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen, die Wehrbereichsverwaltungen, die Grenzschutzpräsidien, die Oberfinanzdirektionen als gemeinsame Behörde des Bundes und der Länder und entsprechende *untere Bundesbehörden* wie die Wasser- und Schifffahrtsämter, die Grenzschutz- und Bahnpolizeiämter, Hauptzollämter mit Zollämtern, Bundesvermögensämter und Bundesforstämter.

Mittelbare
Bundesverwaltung

Neben dieser unmittelbaren Bundesverwaltung durch die Bundesministerien und die ihnen nachgeordneten Behörden gibt es noch die *mittelbare Bundesverwaltung* durch bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (Art. 86, 87 GG). Zu ihr gehören öffentlich-rechtlich verfasste Einrichtungen mit

Sonderaufgaben, die nicht in die unmittelbare Verwaltung eingegliedert sind. Überwiegend handelt es sich dabei um Institutionen der Sozialversicherung in Form von Anstalten, Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die durch Selbstverwaltungseinrichtungen gesteuert und daher dem unmittelbaren Zugriff von Bund oder Ländern entzogen sind. Die ehrenamtlichen Aufsichtsgremien sind meist paritätisch zwischen Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten (meistens durch die Gewerkschaften repräsentiert) besetzt. Diese Einrichtungen unterstehen grundsätzlich der Rechts-, aber nicht der Fachaufsicht des zuständigen Bundesministers. Zu nennen sind hier (vgl. hierzu auch BMI 2002, 27f.):

- die Bundesagentur für Arbeit mit einer Hauptstelle, zehn Landesagenturen und 181 lokalen Agenturen mit insgesamt 92.000 Beschäftigten,
- die Sozialversicherungsträger: also beim Bund die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und bei den Ländern 22 Landesversicherungsanstalten für die Arbeiter mit insgesamt 73.000 Beschäftigten,
- die Träger der gesetzlichen Krankenkassen und Pflegeversicherungen (Ortskrankenkassen, Ersatzkassen, Innungskrankenkassen, Betriebskrankenkassen) mit insgesamt 139.000 Beschäftigten,
- die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung bei Arbeitsunfällen in Form von 93 Berufsgenossenschaften oder Unfallkassen mit insgesamt 30.000 Beschäftigten,
- die Bundesknappschaft für Bergleute mit 14.000 Beschäftigten,
- die Deutsche Bundesbank mit 16.500 Beschäftigten sowie
- Einrichtungen wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, öffentlich-rechtliche Körperschaften wie die Industrie- und Handelskammern oder öffentlich-rechtliche Stiftungen (z.B. die Stiftung Preußischer Kulturbesitz).

3.4 Landesregierungen und -verwaltungen

Die Exekutive der Länder besteht aus den Landesregierungen (Staatsregierungen, Senate) und -verwaltungen. Die Länder sind für die Ausführung der meisten Bundesgesetze zuständig und setzen zugleich wesentliche Rahmenbedingungen für die Kommunalverwaltungen (durch Kommunalaufsicht, Gemeindeordnungen, Regelung von Verfahrensweisen). Zu dem eigenständigen Kompetenz- und Regelungsbereich der Länder gehört vor allem die *Kulturhoheit*, also der gesamte Bereich des Schulwesens, der Förderung von Wissenschaft und Kunst, des Baus und der Unterhaltung von Hochschulen, der Bereich *Innere Sicherheit* sowie die Gesetzgebung für Presse, Funk und Fernsehen. Allerdings lassen sich auch diese Aufgaben nicht immer nur durch die Länder wahrnehmen, so dass eine klare Aufgabenabgrenzung im Detail schwierig sein kann.

Die Landesministerien nehmen sowohl Regierungs- als auch Verwaltungsfunktionen wahr und verfügen daher in der Regel über einen eigenen Verwaltungsunterbau. Bei den Aufgaben der Landesverwaltung sind, wie oben schon angeführt, solche der *Bundesauftragsverwaltung*, der *Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder* und der *Landesvollzug von Landesgesetzen* zu unterscheiden. Im ersten Fall führen die Länder Bundesrecht im Auftrag durch. Typische Bereiche sind die Verwaltung der Bundesautobahnen und der Bundesfernstraßen, der Vollzug der Wehrgesetze und der Vollzug von Gesetzen zur Erzeugung und Nutzung von Kernenergie. Hier können die Länder im Einzel-

Verwaltungsaufgaben

fall vom Bund angewiesen werden. Der Bund trägt in der Regel die Kosten. Die Ausführung von Bundesangelegenheiten in eigener Kompetenz betrifft die Krankenhausplanung, die Sozial- und Jugendhilfe, den Umweltschutz, die Stadtansierung, das Baurecht, das Straßenverkehrsrecht und das Ausländerrecht. In diesen Bereichen kann der Spielraum ausgeschöpft werden, der innerhalb der Bundesgesetze besteht. Der Bund verfügt hier nur über die Rechtsaufsicht. Zum Vollzug von Landesgesetzen gehören die Bereiche Erziehung und Bildung (Kindergärten, Schulen, Fachhochschulen, Uni, Erwachsenenbildung) sowie die Denkmalpflege, Theater, Museen, die Unterstützung des Sports, die Polizei, die regionale Strukturpolitik, Wirtschaftsförderung, Landesplanung und Raumordnung.

Aufgaben-
schwerpunkte

Personal

Deutlich werden die Aufgabenschwerpunkte der Länder in den Bereichen Recht/Innere Sicherheit und Bildungswesen auch an ihrem Anteil an den öffentlichen Ausgaben der entsprechenden Aufgabenbereiche (vgl. nachfolgendes Schaubild). Sie liegen bei der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung, dem Rechtsschutz, der vorschulischen Bildung, den Schulen und den Hochschulen zwischen 60% und 97%, während zum Vergleich der Anteil der Länder an den staatlichen Gesamtausgaben bei 21,6% liegt.

Abbildung 15: Öffentliche Ausgaben und Aufgabenbereiche der Länder

Aufgabenbereich	Öffentliche Ausgaben insgesamt 1999, in Mill. Euro	Ausgaben der Länder 1999, in Mill. Euro	Anteil der Länder an den öffentli- chen Aus- gaben ins- gesamt in %	Anteil der Ausgaben in einzelnen Aufgaben- bereichen an den Gesamt- ausgaben der Länder in %
Pol. Führung u. zentrale Verwaltung	34283	12275	35,8	6,0
Auswärtige Angelegenheiten	20314	88	0,4	0,04
Verteidigung	24399	—	—	—
Öff. Sicherheit u. Ordnung	19452	11799	60,7	5,7
Rechtsschutz	9898	9542	96,4	4,6
Schulen u. vorschulische Bildung	55690	40090	72,0	19,5
Hochschulen	18643	16746	89,8	8,2
Förderung d. Bildungswesens	3582	1294	36,1	0,6
Sonstiges Bildungswesen	2664	1120	42,0	0,5
Wissenschaft und Forschung	8805	2471	28,1	1,2
Kulturelle Angelegenheiten	7917	3727	47,1	1,8
Soziale Sicherung	505783	21348	4,2	10,4
Gesundheit, Sport, Erholung	13956	5313	38,1	2,6
Wohnungswesen, Raumordnung	27998	6625	23,7	3,2
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	11251	3579	31,8	1,7
Energie- u. Wasserwirtsch., Gewerbe, Dienstl.	25981	7523	29,0	3,7
Verkehr- u. Nachrichtenwesen	22445	5990	26,7	2,9
Wirtschaftsunternehmen	13680	2565	18,8	1,2
Allg. Grund-, Kapitalvermögen, Sonderverm.	17139	2226	13,0	1,1
Allgem. Finanzwirtschaft	107413	51003	47,5	24,8
Insgesamt	951294	205324	21,6	100,0

Quelle: Stat. BA 2002; Wollmann/Kuhlmann 2003

Die Länder sind unter den Gebietskörperschaften mit einem Anteil von 51,4% diejenigen mit dem größten Personalbereich. Auf Landesebene waren im Jahr 2000 2,27 Mio. Personen beschäftigt (BMI 2002, S.24). Der größte Anteil des Personals befindet sich im Bereich von Bildung und Wissenschaft (ca. 47% aller Beschäftigten) gefolgt von dem Bereich Polizei/öffentliche Sicherheit und Ordnung und Rechtsschutz (ca. 20% aller Beschäftigten) und der Steuer- und Finanzverwaltung (ca. 7%). Die gesamten übrigen Aufgaben der Landesverwaltung werden also von nur ca. 25% der Beschäftigten wahrgenommen, darunter die politische Führung und zentrale Verwaltung mit einem Anteil von 12%. Die Verwaltung des Landes besteht also nur zum kleinen Teil aus Verwaltung im engeren Sinne, dominant ist vor allem der Dienstleistungsbereich.

Verwaltungsaufbau
der Länder

Der Verwaltungsaufbau der Länder wird von ihnen selbst organisiert, so dass es hier durchaus Unterschiede gibt. Beeinflussbar sind auf der Landesebene

- die Zahl der Ressorts und (begrenzt) die Anzahl der Sonderverwaltungszweige und Fachbehörden,
- das Ausmaß an Dekonzentration von Aufgaben auf ortsnahe Träger,
- die Frage des zwei- oder dreistufigen Verwaltungsaufbaus (also mit oder ohne der Ebene der Regierungsbezirke),
- die interne Organisation der Landesministerien und Fachbehörden sowie
- die Gestaltung der Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung.

Dennoch können einige allgemeine Grundsätze im Verwaltungsaufbau der Länder beschrieben werden, denn insbesondere innerhalb der drei Typen große Flächenländer, kleine Flächenländer und Stadtstaaten gibt es einige Ähnlichkeiten.

Die Landesregierungen bestehen aus den Ministerpräsidenten bzw. in den Stadtstaaten dem Regierenden Bürgermeister (Berlin), dem Bürgermeister (Bremen) und dem Ersten Bürgermeister (Hamburg) und den Landesministern bzw. in den Stadtstaaten den Senatoren. Die Regierungschefs werden vom Parlament gewählt, in den Stadtstaaten auch die anderen Regierungsmitglieder. Außer in den Stadtstaaten Berlin und Bremen hat der Ministerpräsident ähnlich dem Bundeskanzler die Richtlinienkompetenz inne. Landesminister wirken im Regierungskollegium mit und sind selbstständige Leiter eines Ministeriums. Im Aufbau der unmittelbaren Landesverwaltung lassen sich drei Ebenen ausmachen (vgl. auch Abbildung 16):

- Oberste Landesbehörden und Landesoberbehörden als Zentralstufe: Zu den *obersten Landesbehörden* gehören die Landesministerien (zwischen 6 und 12) und der Landesrechnungshof, zu den *Landesoberbehörden*, die oft parallel zu den Bundesoberbehörden organisiert sind, in der Regel das Landesamt für Verfassungsschutz, das Landesarchiv, das Statistische Landesamt, das Landesamt für Besoldung, das Landesdenkmalamt, das Landesbergamt, das Landesgewerbeamt, das Landesvermessungsamt und das Landesamt für Straßenwesen. Zentralebene

IM	JM	FM	MWA	MVEL	MSKWS	MSGFF	MSJK	MWF	MUNLV
Innenministerium	Justizministerium	Finanzministerium	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit	Ministerium für Verkehr, Energie u. Landesplanung	Ministerium für Städtebau u. Wohnen, Kultur u. Sport	Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen u. Familie	Ministerium für Schule, Jugend u. Kultur	Ministerium für Wissenschaft und Forschung	Ministerium für Umwelt u. Naturschutz, Landwirtschaft u. Verbraucherschutz
Landes-kriminalamt		Rechenzentrum der Finanzverwaltung	Landesbetrieb Mess- und Eichwesen	Landesbetrieb Straßenbahn		Landesversicherungsamt			Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd
Landesvermessungsamt		Landesamt für Besoldung und Versorgung Bau- und Liegenschaftsbetrieb	Materialprüfungsamt	Geologischer Dienst		Landesbeauftragter für den Maßregelvollzug			Landesumweltamt
Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik			Landesanstalt für Arbeitsschutz						Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten
Gemeinsame Gebietsrechenzentren (Hagen, Köln, Münster)									3 Staatliche Veterinäruntersuchungsämter
5 Bezirksregierungen		5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen	5 Bezirksregierungen		5 Bezirksregierungen
		2 Oberfinanzdirektionen							2 Direktoren der Landwirtschaftskammern als Landesbeauftragte

50 Kreis- polizei- behörden	34 Justiz- vollzugs- anstalten und 12 Zweig- anstalten 4 Jugendar- rest- anstalten	137 Finanz- ämter	12 Staatliche Ämter für Arbeits- schutz	5 Bergämter	11 Versor- gungsämter	54 Schul- ämter	31 Ge- schäfts- führer der Kreisstellen der LWK als Ld.beauftr. 12 Staatliche Umweltäm- ter
31 Landräte als untere staatliche Verwal- tungs- behörden							8 Ämter für Agrarord- nung 13 Staatliche Forstämter 22 Leiter von Forstämtern der LWK als Ld.beauftr.
Untere Landes-verwaltung							

vereinfachte Darstellung ohne Justiz, fett: oberste, obere, mittlere und untere Landesbehörden, normal: Landesbetriebe, Quelle: Bogumil 2004b; S. 155

- Mittelebene – Regierungspräsidien und höhere Sonderbehörden als Mittelebene²⁶: Zu den *Landesmittelbehörden* zählen die Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien²⁷ sowie die Oberfinanzdirektionen. Bezirksregierungen als staatliche Mittelinstanzen stehen zwischen den Obersten Landesbehörden, den Ministerien, und den Unterbehörden, also den Kommunen. Sie haben insbesondere Bündelungs-, Koordinierungs- (Entlastung von Ministerien, Hilfe bei politischer Leitung, Koordinierung kommunaler Aufgaben) und Kontrollfunktionen (Aufsichtsbehörde und Widerspruchsinstanz). Das Spektrum der Zuständigkeit der Regierungspräsidien reicht von polizei- und ordnungsrechtlichen Angelegenheiten über die Kommunal-, Schul-, Bau- und Sparkassenaufsicht bis hin zu Aufgaben der Raum- und Landesplanung. Die Frage, ob man in Flächenländern Bezirksregierungen braucht, hängt von den Alternativen ab. Ohne Bezirksregierungen müssen ihre Aufgaben von den Ministerien und Oberbehörden und von den Kommunen wahrgenommen werden. Insofern wird allgemein davon ausgegangen, dass vor allem ihre koordinierende Funktion schwer zu ersetzen ist, da in ihnen Aufgaben aus verschiedenen Ressorts zusammenlaufen und ein Interessenausgleich stattfindet (zur aktuellen Reformdiskussion vgl. Bogumil 2004b). Bezirksregierungen gab es bisher in den sieben größeren Flächenländern, allerdings hat Niedersachsen sie im Jahr 2004 abgeschafft. Die Zahl der Bezirksregierungen pro Bundesland schwankt zwischen drei und acht. In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen variiert die Größe zwischen 1,1 Mio. und 3,9 Mio. Einwohner, in NRW zwischen 2 Mio. (Detmold) und 5,3 Mio. Einwohnern (Düsseldorf).
- Unterstufe – Untere Verwaltungsbehörden und Sonderbehörden als Unterstufe: Zu den *unteren Landesbehörden* im Rahmen staatlicher Sonderverwaltungen zählen z.B. die Finanzämter, die Forstämter, die Versorgungsämter, die Gewerbeaufsichtsämter, die Gesundheitsämter, die Katasterämter und die Straßenbauämter, wenn sie nicht in die Kommunen eingegliedert sind. Im Rahmen der allgemeinen Landesverwaltung sind hier die Landratsämter und Kreisverwaltungen zu nennen.

In den kleineren Flächenländern gibt es keine Landesmittelbehörden, in den Stadtstaaten nehmen die Landesregierungen, die hier als Senate bezeichnet werden, gleichzeitig Landes- und Gemeindeaufgaben wahr. Unterhalb der Senats-ebene existieren in Stadtstaaten zudem die Bezirksverwaltungen.

Neben dieser unmittelbaren Landesverwaltung gibt es wie beim Bund eine mittelbare Staatsverwaltung durch Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Körperschaften sind z.B. Landesversicherungsanstalten, Ortskrankenkassen, Industrie- und Handelskammern, Rechtsanwaltskammer, Handwerkskammer, Ärztekammer, Landwirtschaftskammern, Hochschulen etc., Anstalten, z.B. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, Landesmedienan-

26 Generell versteht man unter einer Mittelbehörde jene Teile der öffentlichen Verwaltung, die für einen Teil des Landes zuständig sind und über einen nachgeordneten oder unteren Organisationsbereich verfügen. Hier sind als erstes die Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien zu nennen. Daneben gibt es in verschiedenen Ländern auch einige Landesbehörden mit regionalen Zuständigkeiten sowie höhere Kommunalverbände.

27 Bezirksregierungen entstanden im 19. Jahrhundert als regionale Bündelungsbehörden, um die Vorgaben einzelner Ressorts auf regionaler Ebene wieder zusammenzuführen. In dem Begriff „Regierung“ wird die Stellvertreterfunktion deutlich. Die Bündelung ressortspezifischer Entscheidungen war von Anfang an eine Kernfunktion der Bezirksregierungen.

stalten, die Landesbanken und die Sparkassen. Ebenfalls zur mittelbaren Staatsverwaltung gehören die kommunalen Gebietskörperschaften, soweit ihnen staatliche Aufgaben der Vollzugsebene übertragen sind. Dies ist z.B. in Niedersachsen im Bereich des Wasser- und Abfallrechtes, der Naturschutzverwaltung, der Raumordnung und der Bauaufsicht der Fall.

3.5 Kommunalverwaltung

3.5.1 Kommunen im Bundesstaat

Der Begriff „Kommune“ heißt wörtlich aus dem Lateinischen übersetzt Gemeinde, allerdings werden mit diesem Begriff sowohl die Gemeinden, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und die Landkreise bezeichnet. Juristisch sind die Kommunen Körperschaften des öffentlichen Rechtes. Im Rahmen der föderalstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik sind sie als Träger der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28, Abs. 2 GG) eine eigene Ebene im Verwaltungsaufbau. In ihrem Gebiet sind sie grundsätzlich die Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Neben ihnen gibt es auf der lokalen Ebene untere Behörden des Bundes und des Landes als Sonderbehörden (z.B. Zoll, Polizei, Finanz- oder Arbeitsamt).

Definition
Kommunen

Die Größe der Kommunen variiert zwischen den Bundesländern erheblich. Während es im vereinten Deutschland bundesweit 13.416 Gemeinden (Stand 2001) gibt, ist z.B. NRW nach dem Saarland das Flächenland mit der geringsten Anzahl an Gemeinden (396), da es hier im Unterschied zu den anderen Flächenländern seit der Gebietsreform in den 70er-Jahren (vorher waren es in NRW insgesamt 2.347 Gemeinden) keine Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern und nur 3 Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern gibt. In Bayern liegt die Anzahl der Gemeinden dagegen bei 2.056 oder in Baden-Württemberg bei 1.111. Obwohl in NRW damit über 20% der Bevölkerung leben, liegt der Anteil an der Zahl aller Kommunen in Deutschland bei knapp 3%, ein deutlicher Beleg für die sehr unterschiedlichen Gemeindegrößen.

Unterschiedliche
Gemeindegrößen

Auch wenn die Kommunen zu den drei Hauptverwaltungsebenen gehören, so sind sie *staatsrechtlich* Teil der Länder und unterliegen damit ihrem Aufsichts- und Weisungsrecht. Wenn im engeren Sinne von staatlicher Verwaltung gesprochen wird, sind nur der Bund und die Länder gemeint, da nur sie über eine jeweils eigene staatliche Hoheitsmacht verfügen. Die konkrete Ausgestaltung der kommunalen Aufgaben, Befugnisse und Strukturen wird durch die jeweilige Landesverfassung und durch von den Ländern erstellte Kommunalverfassungen geregelt. Dazu gehören in NRW z.B. die Gemeindeordnung (GO), die Kreisordnung, das Kommunalwahlgesetz, das Kommunalabgabengesetz, das Gesetz über den Kommunalverband Ruhrgebiet und das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Die wichtigsten Regelungen finden sich in der GO. Grundsätzlich verfügen die Gemeinden zur Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechtes im Rahmen der Gesetze von Bund und Land über die Organisations-, Personal-, Finanz-, Planungs-, Satzungs-, Gebiets- und Aufgabenhoheit. Die Fach- und Rechtsaufsicht über die kommunale Verwaltung hat das Land. Diese werden durch die Bezirksregierungen (wenn vorhanden), die Landkreise und das Innenministerium ausgeübt.

Staatsrechtlich Teil
der Länder