

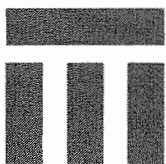
- 2009 -

Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungswissen- schaft in Deutschland

Einführung in die
Verwaltungswissenschaft

2., völlig überarbeitete Auflage



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

3. Institutioneller Aufbau der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Lernziele

am Ende dieses Kapitels sollten Sie

- wissen, was man unter öffentlichen Aufgaben versteht, wie veränderbar diese sind und in welchem Zusammenhang sie zum Ausmaß der jeweiligen Staatstätigkeit stehen,
- die öffentliche Aufgabenverteilung und den Verwaltungsaufbau im föderalen Bundesstaat Deutschland kennen sowie
- die Besonderheiten öffentlicher Personalwirtschaft und der öffentlichen Finanzversorgung verstehen.

3.1 Öffentliche Aufgaben und Staatstätigkeit

Eingangs ist darauf verwiesen worden, dass die öffentliche Verwaltung allgegenwärtig und komplex ist und sich von daher Versuchen eindeutiger Definitionen entzieht. Öffentliche Aufgaben berühren einen wesentlichen Teilaspekt öffentlicher Verwaltung, indem sie *inhaltlich* die Zwecke des Verwaltungshandelns beschreiben. Und mehr noch, die Eigenart des jeweiligen Aufgabenbereiches determiniert die Methoden und Instrumente der Aufgabenwahrnehmung ebenso wie die Form der Verwaltungsorganisation, ein Punkt, auf den noch zurückzukommen sein wird.

Öffentliche Aufgaben

Was öffentliche Aufgaben sind, kann nun empirisch beobachtet, analytisch erklärt oder normativ postuliert werden (vgl. Schuppert 1980, S. 310). Betrachtet man bestehende Systematisierungsversuche, so ordnet man entweder die vorhandenen öffentlichen Aufgaben nach bestimmten Kriterien, wie der Haushaltssystematik, Kriterien der Bürgernähe oder den Aufgabenträgern (Bund, Länder, Kommunen), oder erklärt den Bestand an öffentlichen Aufgaben analytisch, sei es verfassungsrechtlich (in dem man versucht, öffentliche Aufgaben aus dem Grundgesetz abzuleiten), systemtheoretisch (aufgrund gesamtgesellschaftlicher Steuerungserfordernisse) oder ökonomisch (auf der Grundlage eines ökonomischen Modells öffentlicher Aufgaben). So lassen sich öffentliche Aufgaben z.B.

Systematisierungsversuche

als solche erklären, die Private, aus welchen Gründen auch immer, nicht übernehmen (z.B. weil sie nicht marktfähig sind), oder normativ als Aufgaben mit Gemeinwohlbezug. Beispiele sind hier öffentliche Infrastruktureinrichtungen oder Bildungsmaßnahmen (die Ökonomen sprechen hier von meritorischen Gütern). Eine andere Möglichkeit ist es, auf staatliches Krisenmanagement zur Bewältigung wirtschaftlicher Problemlagen zu verweisen usw.

Wie sieht die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft aus?

Insgesamt geht es bei solchen Versuchen zur Bestimmung des öffentlichen Aufgabenbestandes immer um die Frage der angemessenen Aufgabenverteilung von Staat und Gesellschaft. Diese Aufgabenbestimmung ist aber sowohl historisch als auch im Ländervergleich sehr unterschiedlich, wie noch zu sehen sein wird. Sie hängt von der gesellschaftlichen Entwicklung und den dominierenden Vorstellungen zur Staatstätigkeit ab. Wenn somit die Frage der inhaltlichen Bestimmung öffentlicher Aufgaben immer eng verbunden ist mit den jeweiligen Vorstellungen von Staatstätigkeit, müssen wir uns, bevor in den folgenden Kapiteln die öffentliche Aufgabenwahrnehmung in Deutschland konkret dargestellt wird, zunächst kurz mit der Entstehung des modernen Staates (3.1.1), seinem Aufgabenspektrum (3.1.2) und den politischen Leitbildern zur Staatstätigkeit (3.1.3) beschäftigen.

3.1.1 Entstehung des modernen Staates

Entstehung des modernen Staates

Der moderne Staat entsteht im territorial, politisch und kulturell fragmentierten Europa beim Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit. An die Stelle des mittelalterlichen Personenverbundes tritt der Flächenstaat und statt persönlicher Eigentums- und Treueverhältnisse ist jetzt jeder, der sich auf einem bestimmten Territorium befindet, der dortigen Herrschaft und den Gesetzen unterworfen. Diese Entwicklung verlief in Europa jedoch ungleichzeitig. Vor allem in Deutschland stieß die Herausbildung des modernen Staates auf Probleme, da hier die politische Herrschaft sehr zersplittert war und es Probleme mit der Herausbildung einer nationalen Identität gab. Im 19. Jahrhundert und vor allem ab 1870/1871 mit dem deutschen Bund kam es aber auch in Deutschland zu einem Modernisierungsschub in Richtung moderner Staatlichkeit.

Zunehmende „Verstaatlichung“ ursprünglich privater Aufgaben

Die Herausbildung des modernen Staates war dabei mit einer zunehmenden „Verstaatlichung“ ursprünglich privater Aufgaben verbunden (Benz 2001, S. 197). Führten noch im 17. Jahrhundert europäische Staaten Kriege mit Hilfe von privaten Militärunternehmern und Söldnern, setzen sich später stehende Heere durch. War die Schulbildung und Wissenschaft lange Zeit in der Hand der Kirchen und Gelehrten, begannen absolutistische Herrscher im 18. Jahrhundert Universitäten zu gründen. Wurde die Post zunächst von privaten Kurierdiensten befördert, wurde sie später zur Aufgabe des Staates. Ähnliches gilt für die ersten Eisenbahnen, die zunächst privat initiiert waren. Ursprünglich war sogar das Steuersystem „privatisiert“ oder „outsourced“, d.h. Steuern wurden von damit beauftragten Privatleuten eingetrieben, die einen bestimmten Betrag abliefern mussten, ansonsten aber ihren Eigenbetrag maximieren konnten. Insgesamt dehnte sich die Staatstätigkeit im absolutistischen Wohlfahrtsstaat aus und der Staat übernahm neben dem Militär weite Bereiche der Produktion und Versorgung (Handel, Forstwesen, Verkehr, Jagd- und Fischfang), regulierte sozialpolitische Angelegenheiten (Armenfürsorge, Gesundheitswesen) und das öffentliche und private Leben durch so

genannte „Policey-Verordnungen“ (z.B. Kleiderverordnungen, Regulierung von Sitten und Gebräuchen, Religionsausübung, Ehe und Vormundschaft, Verbot von Bettelei). Genau in dieser Zeit entstand die oben erwähnte Policey-Wissenschaft als die Politik- und Verwaltungswissenschaft des aufgeklärten Absolutismus.

Einige dieser Vorschriften über private Lebensführung wurden im liberalen Staat im 19. Jahrhundert zwar wieder beseitigt, aber die Expansion der Staatsaufgaben setzte sich allen Beteuerungen zum Trotz fort, z.B. durch die Übernahme von Infrastrukturaufgaben (z.B. Abwasser, Wasserversorgung, Gasversorgung, Schlacht- und Viehhöfe) oder durch die Schaffung neuer Vorschriften im Handel oder im Arbeits- und Gesundheitsschutz. Überblicksartig ergibt sich folgendes Bild:

Deutlich wird, dass ausgehend vom absolutistischen Staat des 18. Jahrhunderts über den liberalen Verfassungsstaat des 19. Jahrhunderts hin zum demokratischen Wohlfahrtsstaat des 20. Jahrhunderts die Staatsaufgaben expandierten und zwar bezogen auf alle Formen staatlicher Tätigkeit (Regulierung, Förderung, Leistungserstellung). Dieser kurze Abriss zeigt auch, dass letztlich die Ursachen für Veränderungen von Staatlichkeit in den gesellschaftlichen Entwicklungen, in veränderten Handlungsbedingungen, neuen Anforderungen und dem politischen Umgang mit diesen liegen.

Expansion der
Staatsaufgaben

Abbildung 6: Entwicklung der Staatsaufgaben

Kompetenzarten	Regulierung	Förderung	Leistung, Produktion
Entwicklungsphasen			
Staat im Absolutismus	umfassende Regulierung des öffentlichen und privaten Lebens durch Policey-Verordnungen	merkantilistische Wirtschaftspolitik	Landesverteidigung und innere Sicherheit, Manufakturen, Forstwirtschaft, Transportwesen
Liberaler Verfassungsstaat	Deregulierung im privaten Bereich, Gewerbefreiheit, Regulierung privater Produktion, Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz	Förderung von Gewerbe und Industrie, Zollpolitik	Übernahme von großtechnischen Infrastrukturaufgaben
Demokratischer Wohlfahrtsstaat	Marktregulierung, Raumordnung und Städtebau, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Technikregulierung	Beschäftigungsförderung, regionale und sektorale Wirtschafts-, Technologie- und Forschungsförderung	Öffentliche Versorgungswirtschaft, Sozialversicherung und soziale Dienste, Bildungs- und Kulturpolitik

Quelle: eigene Darstellung nach Benz (2001, S. 199)

3.1.2 Aufgaben des modernen Staates

Im 20. Jahrhundert werden dem modernen Staat in der Regel folgende Merkmale zugeordnet (vgl. Benz 2001, S. 224ff.; Ellwein/Hesse 1997, S. 67ff.):

Merkmale des
modernen Staates

- Er erstreckt sich auf ein klar abgegrenztes, von den Bürgern und anderen Staaten *anerkanntes Gebiet*.
- Die Menschen sind nicht wie im Absolutismus Unterworfenen einer Herrschaft, sondern gleichberechtigte Mitglieder in diesem Staat und verfügen als Staatsbürger über *Freiheits-, Beteiligungs- und soziale Rechte*.
- Die Menschen empfinden sich als Angehörige einer jeweils spezifischen *Staatsbürgernation*.
- Dem Staat kommen spezifische Funktionen zu, die in einer institutionellen Ordnung, der Verfassung, festgelegt werden, und die von anderen gesellschaftlichen Organisationen, wie z.B. Wirtschaftsunternehmen, nicht erfüllt werden können. Dazu gehört vor allem, dass der Staat über das *Monopol der physischen Gewalt* verfügt. Keine andere Instanz darf auf seinem Territorium Gewalt ausüben. Zudem ist staatliche Gewalt im Unterschied zur privaten Gewalt – etwa durch Terroristen – an Recht und Verfassung gebunden.
- Wesentliche Entscheidungen werden in *demokratisch gewählten Organen* (Parlamenten) gefällt und von dafür beauftragten Verwaltungen umgesetzt.

Unterschiede
zwischen den Staaten

Die institutionelle Ordnung und damit auch die Staatsfunktionen sind zwischen den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgestaltet. Sie sind das Ergebnis politischer Prozesse und Entscheidungen und insofern auch veränderbar. Empirische Vergleiche der Staatsaktivitäten zeigen nun, dass es große Unterschiede zwischen einzelnen Nationalstaaten gibt. Dies ist zentraler Gegenstand der im Jahr 1990 veröffentlichten bahnbrechenden Studie „Three Worlds of Welfare Capitalism“ des dänischen Sozialwissenschaftlers Gøsta Esping-Andersen (Esping-Andersen 1990). Er unterscheidet idealtypisch zwischen konservativen (z.B. Deutschland), sozialdemokratischen (z.B. Schweden) und liberalen (z.B. USA) Wohlfahrtsstaaten (vgl. Abbildung 3). Das unterschiedliche Ausmaß an Staatstätigkeit kann seiner Ansicht nach durch Besonderheiten in der Regulierung des Arbeitsmarktes sowie durch das unterschiedliche Zusammenspiel öffentlicher und privater Sicherungsformen (Staat, Markt, Familie, Verbände) erklärt werden. Gründe für die Entwicklung unterschiedlicher Typen der Wohlfahrt sieht er vor allem in der politischen Situation in den jeweiligen Ländern und in der Stärke bestimmter Parteikonstellationen.

Inbesondere unterscheidet er, wie jeweils Finanzierung, Leistungsberechtigte, Leistungsstandards und Umverteilungseffekte ausgestaltet sind, und kommt so zu drei verschiedenen Typen von „wohlfahrtsstaatlichen Regimes“, wie sie in der folgenden Abbildung wiedergegeben sind. Der deutsche Sozialstaat entspricht dabei dem „konservativen Wohlfahrtsstaat“, obwohl sicherlich auch bei uns die staatliche Vorsorge inzwischen weit über den engeren „Sozialversicherungsstaat“, (Riedmüller/Olk 1994) hinausreicht. Entscheidend ist aber, dass die Frage, ob ein Wohlfahrtsstaat z.B. über Versicherungen oder über Steuern finanziert wird, ob Leistungsstandards minimal oder hoch sind etc., selbstverständlich erhebliche Auswirkungen auf die Ausgestaltung des öffentlichen Sektors hat.

Abbildung 7: Die drei Typen von Wohlfahrtsstaaten nach Esping-Andersen

	liberaler Wohlfahrtsstaat	konservativer Wohlfahrtsstaat	sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat
vorrangige Finanzierung	freiwillige Versicherung	Pflicht-Versicherung	Steuern
primäre Leistungsberechtigte	Bedürftige	Versicherte	alle
Leistungsstandards	minimal	beitragsabhängig	hoch
Leistungsbereiche	wirtschaftliche und soziale Existenzrisiken	Sicherung des individuellen Status	umfassende Versorgung
Umverteilung	gering	mittel	hoch
Charakteristikum	marktkonform, selektiv	differenziert	universalistisch
Beispiel	USA	Deutschland	Schweden

Quelle: eigene Darstellung

Diese Unterschiede in der Staatstätigkeit zeigen sich deutlich, wenn man sich die sogenannte Staatsquote im Vergleich anschaut (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Anteile der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (in %)

	Deutschland	Frankreich	Schweden	Großbritannien	EU
1970	38,3	-	44,2	38,8	-
1985	47	-	63,3	46,1	-
1990	43,6	49,4	61,3	41,9	50,4
1991	46,1	50,6	62,7	43,6	49,3
1992	47,3	52	71,1	45,6	50,5
1993	48,3	54,9	72,4	45,7	52,2
1994	47,9	54,2	70,3	45	51
1995	48,3	54,4	67,1	44,5	50,6
1996	49,3	54,5	64,9	42,7	50,7
1997	48,3	54,1	62,6	41,2	49,4
1998	48,1	52,7	60,4	40,0	48,5
1999	48,2	52,6	60	39,4	48,1
2000	45,1	51,6	57,1	37,1	46,2
2001	47,5	51,6	56,7	40,4	47,3
2002	48	52,6	58,1	41,4	47,6
2003	48,4	53,3	58,3	42,8	48,1
2004	47,3	53,3	56,9	43,2	47,6
2005	47	53,7	56,6	44,6	47,5
2006	45,4	53,3	55,6	44,7	47,1
2007	44,3	53	53,8	44,6	46,4

Quelle: OECD 2008

Zwar gibt es allgemeine Trends, denn die staatlichen Gesamtausgaben steigen kontinuierlich bis zum Jahr 1985 an, wonach eine erste Rückführung erfolgt, um dann bis 1995 wieder leicht anzusteigen. Auch werden die Staatsausgaben nahezu überall ab 1995 zurückgeführt. Es zeigt sich aber auch, dass diese Prozesse auf einem unterschiedlichen Ausgabenniveau und in unterschiedlichem Ausmaß zwischen den einzelnen Ländern stattfinden. Bezieht man zum Vergleich die „liberalen Wohlfahrtsstaaten“ USA oder Japan ein, zeigt sich, dass diese zwischen 1995 und 2007 kontinuierlich über Staatsquoten im Bereich zwischen 35% und 39% verfügen.

ffentliche Aufgaben
sind politisch
bestimmt

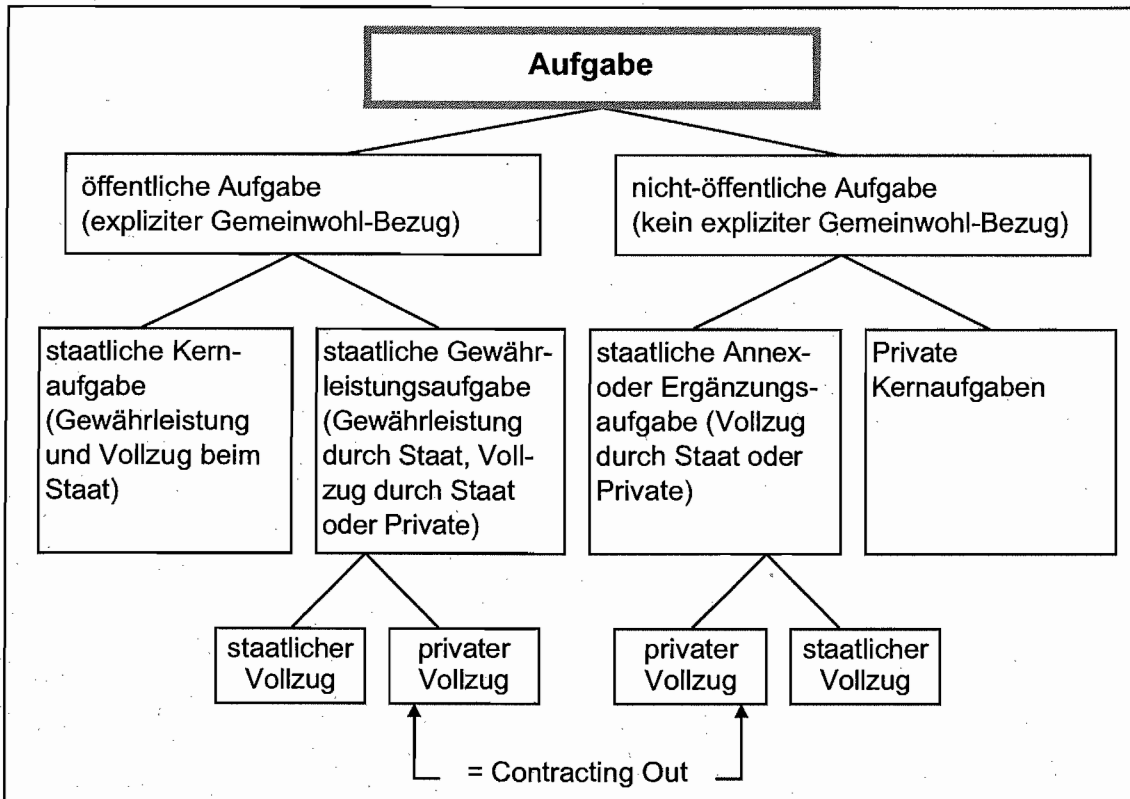
Vor dem Hintergrund dieser Unterschiede in der Staatstätigkeit und auch bezüglich der Aufgaben, die in verschiedenen Staaten wahrgenommen werden, ist festzustellen, dass es fast keine gesellschaftliche Aufgabe gibt, die nicht irgendwo schon einmal entweder staatlich oder privat organisiert worden wäre. Offenbar lassen sich keine durchgängig plausiblen Abgrenzungskriterien zwischen öffentlichen und privaten, hoheitlichen, nicht-hoheitlichen und gewerblichen Aufgaben ausmachen. Die Frage, welche Aufgaben der Staat zu erledigen hat, scheint damit vor allem eine *politische* Frage zu sein.

mfang und Grenzen
der Staatsaufgaben
sind politisch
veränderbar

Allerdings gab es in der Staatswissenschaft verschiedenste Versuche, durch die Entwicklung spezieller Theorien zu begründen, welche Aufgaben der Staat zu übernehmen habe und welche nicht. So versuchte die juristische Staatslehre aus der Verfassung des Staates die zu erledigenden Aufgaben zu bestimmen. Die ökonomische Theorie der Staatsaufgaben postulierte, dass der Staat nur dann handeln darf, wenn der Markt versagt. Resümiert man diese Bemühungen, so zeigt sich, dass es zwar überzeugende Begründungen dafür gibt, dass der Staat wichtig ist und tätig werden muss, aber keine überzeugenden dafür, welche Aufgaben der Staat nun übernehmen soll und muss (vgl. ausführlicher Benz 2001, S. 186ff.). In der Politikwissenschaft geht man daher überwiegend davon aus, dass es keinen klaren Katalog von Aufgaben gibt, die ein Staat unbedingt erfüllen muss, sondern dass Umfang und Grenzen der Staatsaufgaben politisch veränderbar sind.

Dennoch ist es möglich, zwischen unterschiedlichen Aufgabentypen staatlichen Handelns zu unterscheiden, wie dies exemplarisch bei Reichard (1993) zu finden ist.

Abbildung 9: Aufgabentypen staatlichen Handelns



Quelle: eigene Darstellung nach Reichard 1993

Die Systematik macht deutlich, dass wir es im Wesentlichen mit vier Aufgabentypen zu tun haben:

- *Staatliche „Kernaufgaben“*, die auf der Basis eines expliziten gesellschaftlichen Konsenses vom Staat gewährleistet und selbst vollzogen werden müssen (z.B. Verteidigung, innere Sicherheit).
- *Staatliche Gewährleistungsaufgaben*, deren dauerhafte Erbringung zwar der Staat gewährleistet, bei deren Vollzug jedoch im Einzelfall zu prüfen ist, ob sie wirksamer bzw. kostengünstiger nach Maßgabe staatlicher Auftragserteilung und unter demokratischer Kontrolle von staatlichen Einrichtungen, von privaten Auftragnehmern oder von Organisationen des sog. Dritten Sektors erledigt werden können (z.B. Technische Überwachungsdienste, aber etwa auch Kindergärten, Seniorenheime bis hin zu Schulen oder Universitäten). Gerade in Deutschland spielt das sog. Subsidiaritätsprinzip, nach dem Aufgaben möglichst bürgernah und möglichst in Eigenverantwortung wahrgenommen werden sollen, seit dem „Kulturkampf“ zwischen Bismarck und der katholischen Kirche eine große Rolle.
- *Staatliche Ergänzungsaufgaben*, bei denen es sich nach explizitem gesellschaftlichen Konsens um nicht-öffentliche Aufgaben handelt, die der Staat wahrnehmen könnte, sofern er dies wirksamer und wirtschaftlicher als Private tun kann (Beispiele könnten sein: Gebäudereinigung, Grünflächenpflege, Straßeninstandhaltung).
- *Private „Kernaufgaben“*, die auf der Basis eines gesellschaftlichen Konsenses von privaten gesellschaftlichen Institutionen (d.h. von kommerziellen

Aufgabentypen

Unternehmungen wie auch von Organisationen des sog. „Dritten Sektors,“) erledigt werden.

Die inhaltlichen Festlegungen der verschiedenen Aufgabentypen können jedoch, wie erwähnt, weder von der Wissenschaft erfolgen noch von einer übergeordneten Instanz vorgeschrieben werden. Wissenschaft kann allenfalls zur Klärung möglicher Bewertungskriterien beitragen und empirische Informationen bereitstellen, ob und wie diese Kriterien gegebenenfalls erfüllt werden bzw. wie die öffentliche Aufgabenwahrnehmung insgesamt stattfindet. Staatliche Aufgaben und die Frage, wie diese erledigt werden, können legitim aber nur über den demokratischen Prozess entschieden werden. Damit sind wir bei den politischen Leitbildern der Staatstätigkeit angelangt.

3.1.3 Politische Leitbilder der Staatstätigkeit

Alte Leitbilder tragen
nicht mehr

Wie gezeigt ist der ständige Prozess der Expansion staatlicher Aufgaben spätestens seit 1995 weltweit zum Stillstand gekommen. Insofern stellt sich die Frage, ob sich damit auch die politischen Leitbilder zur Staatstätigkeit verändern. Vieles spricht nun dafür, dass die alten Leitbilder des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates sowie des liberal-konservativen, auf privatwirtschaftliche Marktmechanismen setzenden Minimalstaates nicht mehr tragen (vgl. auch Kapitel 2.5).

Einerseits wurde mit dem Scheitern der „kommunistischen Kommandowirtschaft“ und mit der Erosion des klassischen Staatsinterventionismus eine Neubewertung des Marktmechanismus vorgenommen, die Rückwirkungen auf das Verständnis von Staat und Verwaltung hat. Der Zusammenbruch der kommunistischen Kommandowirtschaft hat damit den „Sieg des Kapitalismus“ mit sich gebracht. Andererseits gibt es aber auch im Rahmen privatwirtschaftlicher Marktmechanismen weiterhin zahlreiche Problemlagen wie z.B. Massenerwerbslosigkeit, Armut und soziale Ungleichheit. Deutlich wird, dass Staat, Verwaltung und öffentlicher Sektor nicht einfach Rahmenbedingungen privater Wirtschaft und Gesellschaft sind, sondern die von diesen hervorgerufenen Problemlagen mildern müssen. Der Staat wird also noch gebraucht für die Entwicklung der zivilen Gesellschaft und auch für die Erschließung neuer Märkte, so dass auch neoliberale Ideologien zu kurz greifen.

Bedeutungszuwachs
regulativer Politik

Mit der Krise des Wohlfahrtsstaates verbindet sich auch eine intensive Diskussion um den „Regulierungsstaat,“, also um die zunehmende Bedeutung von regulativer Politik (vgl. Czada/Lütz/Mette 2003). Unter regulativer Politik werden Instrumente wie Gebote, Verbote und Anreizprogramme subsummiert, die darauf abzielen, den Handlungsspielraum privater Akteure zu Gunsten des Gemeinwohls einzuschränken. Dabei geht es aber nicht nur um die Prozesse der Regelbildung, sondern auch um die Regelüberwachung und die Sanktionierung von Regelverstößen. In der Diskussion um den Aufstieg des Regulierungsstaates (Grande/Eberlein 1999, Majone 1996) steht die Frage der Neudefinition von Formen und Funktionen der Staatlichkeit im Vordergrund. Regulative Ordnungspolitik wird mit der Abkehr vom Keynesianismus zu Gunsten neoliberaler Marktkonzepte nun wichtiger als Verteilungspolitik. Vor allem aber entstehen durch die Privatisierung „natürlicher Monopole“ im Verkehrs-, Medien und Kommunikationssektor, durch die verstärkte Integration von Märkten insbesondere in Europa und durch zunehmende Um-

weltrisiken neue Regulierungsaufgaben.¹ Insbesondere durch die Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich der Infrastruktur- und Versorgungsleistungen (Energie, Telekommunikation, Post, vgl. König/Benz 1997, Eising 2000) wurden neue Regulierungsbehörden aufgebaut, die den Zugang und die Preise des jetzt eher wettbewerblich strukturierten Marktes regeln.

Das Wechselspiel der klassischen Leitbilder von Staat und Wirtschaft zum Ausgang des 20. Jahrhunderts hat sich also offenbar überlebt. Die überkommenen parteipolitischen Symboliken werden zunehmend irrelevant. Vieles spricht für das Aufbrechen einer neuen Phase im Verhältnis von staatlicher Regulierung, ökonomischem Wettbewerb und gesellschaftlicher Teilhabe. Es geht um die Neuentwicklung einer komplexen Regelungsstruktur der unterschiedlichen Wirkungsmechanismen unserer Gesellschaft, die neuerdings immer mehr als „Governance“-Strukturen bezeichnet werden (vgl. hierzu ausführlich Kapitel 2.5.3).

Mit der im Herbst 1998 neu gewählten rot-grünen Bundesregierung zog auch auf Bundesebene ein neues Leitbild ein, das einige dieser Problemlagen aufnahm. Favorisierte die konservativ-liberale Regierung in ihrer Regierungszeit das Leitbild des „schlanken Staates“, und nahm sie vor allem Anfang der 90er-Jahre in diesem Sinne einige Privatisierungsmaßnahmen² vor, so sollte nun aus dem *schlanken* der *aktivierende Staat* werden. Ging es im schlanken Staat um die Konzentration auf staatliche Kernaufgaben und Aufgabenabbau gepaart mit individueller Verantwortung und gesellschaftlicher Selbstregelung (Jann/Wewer 1998), will der aktivierende Staat die Handlungsfähigkeit des Staates durch Aufgabenumbau, Verantwortungsteilung und Leistungsaktivierung bewahren (Blanke/Platz 2002).

Gemeint ist mit dem aktivierenden Staat ein Staat, der zu einer Optimierung der Abläufe in der Gesellschaft beiträgt, bestimmte Grundbedürfnisse (öffentliche Infrastruktur, Bildung, öffentliche Sicherheit, Rechtssicherheit, soziale Sicherung) sicherstellt und Eigeninitiative und gesellschaftliches Engagement unterstützt. Vor dem Hintergrund dauerhafter öffentlicher Haushaltsprobleme und der Notwendigkeit, Veränderungen staatlicher Aufgaben in demokratischen Prozessen durchzusetzen, was angesichts vorhandener Reformwiderstände und -blockaden nicht einfach ist, wird sich für eine Aufgabenentlastung des Staates durch Differenzierung verschiedener Verantwortlichkeiten ausgesprochen. In Weiterentwicklung des Konzeptes des Gewährleistungsstaates wird auf Verantwortungsteilung und Verantwortungsstufung gesetzt (Blanke/Platz 2002, S. 12f.). Ausgehend von der politischen Führungsverantwortung soll der aktivierende Staat

Diskussion um
Governance-
Strukturen

Aktivierender statt
schlanker Staat

Verantwortungs-
teilung und
Verantwortungs-
stufung

1 Traditionelle Aufgaben regulativer Staatstätigkeit lagen im Bereich der Arbeitszeitregulierung, der Tierseuchenregulierung, des Baurechtes. Daneben gab es insbesondere im Bereich der technischen Sicherheit und im Bereich der Börsen- und Geldgeschäfte eine lange Tradition gesellschaftlicher Selbstregulierung (Czada/Lütz/Mette 2003, S. 13f.).

2 Zu nennen sind im Bereich der Bundesverwaltung die Deutschen Bundesbahn (seit 1.1.1994 Deutsche Bahn AG), die Unternehmen der Deutschen Bundespost (Postdienst, Postbank, Telekom) sowie die Flugsicherung (1993). Auf Bundesebene dominieren in dieser Zeit Privatisierungs- und Deregulierungsbemühungen. Im Zeitraum von 1982 bis 1994 wurden die Unternehmensbeteiligungen des Bundes von 958 auf weniger als 400 reduziert. Erzielt werden konnte ein Gesamterlös von 12 Mrd. DM und rund 1 Mio. Mitarbeiter schieden aus dem öffentlichen Dienst aus.

Gewährleistungs-
verantwortung

- die *Gewährleistungsverantwortung* für eine öffentliche Aufgabe übernehmen, wenn im demokratischen Prozess ein wichtiges öffentliches Interesse festgestellt worden ist,

Finanzierungs-
verantwortung

- nur dann die *Finanzierungsverantwortung* übernehmen, wenn keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind oder staatliche Finanzierung politisch beabsichtigt ist (z.B., um soziale Benachteiligungen auszugleichen), und

Vollzugs-
verantwortung

- nur dann die *Vollzugsverantwortung* übernehmen, wenn nichtstaatliche Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Gleichbehandlungs- oder Missbrauchsgründen ausscheidet.

Elemente stärkerer
Selbstverantwortung
und Selbststeuerung

Mittlerweile lassen sich erste praktische Tendenzen absehen. Staatliche Stellen versuchen zunehmend, nicht mehr alles selber zu erledigen, sondern neue Formen der Selbststeuerung und Selbstverantwortung zumindest ergänzend aufzubauen. So werden zum einen vor allem in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen die Bemühungen intensiviert, Elemente stärkerer Selbstverantwortung einzubauen. Man denke an die im Jahr 2001 beschlossene private Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung, an die Reformen im Bereich der Krankenversicherung oder an Teile der Hartzgesetze. Zum anderen werden vor allem auf kommunaler Ebene seit Ende der 90er-Jahre die Versuche verstärkt, die Bürger stärker in die öffentliche Dienstleistungsproduktion einzubeziehen (vgl. Kapitel 5.2.3).

3.2 Aufgabenverteilung und Verwaltungsaufbau im Bundesstaat³

3.2.1 Gewaltenteilung und föderaler Staatsaufbau

Gewaltenteilung als
Herrschaftsprinzip

Gewaltenteilung kann als ein Grundprinzip politischer Herrschaftsgestaltung angesehen werden. Minderheits- und Mehrheitsdiktaturen sollen verhindert und in der politischen und sozialen Auseinandersetzung benachteiligten und unterlegenen Minderheiten eine mitwirkende Teilnahme eröffnet werden. Gewaltenteilung zielt darauf ab, übermäßige Machtkonzentrationen an einer Stelle zu verhindern und Sicherungen gegen Machtmissbrauch zu institutionalisieren, um einen dauerhaften gesellschaftlichen und politischen Integrationsprozess zu gewährleisten. Es geht also nicht nur um Machtkontrolle, sondern immer auch um Gemeinschaftsaktivierung (vgl. Steffani 1997, S. 29). Die wesentlichen Mittel der Gewaltenteilung sind Kompetenzaufgliederungen, Institutionalisierung von Kontrollinstrumenten und Institutionalisierung von Verfahren zur Gemeinschaftsaktivierung.

Horizontale und
vertikale
Gewaltenteilung

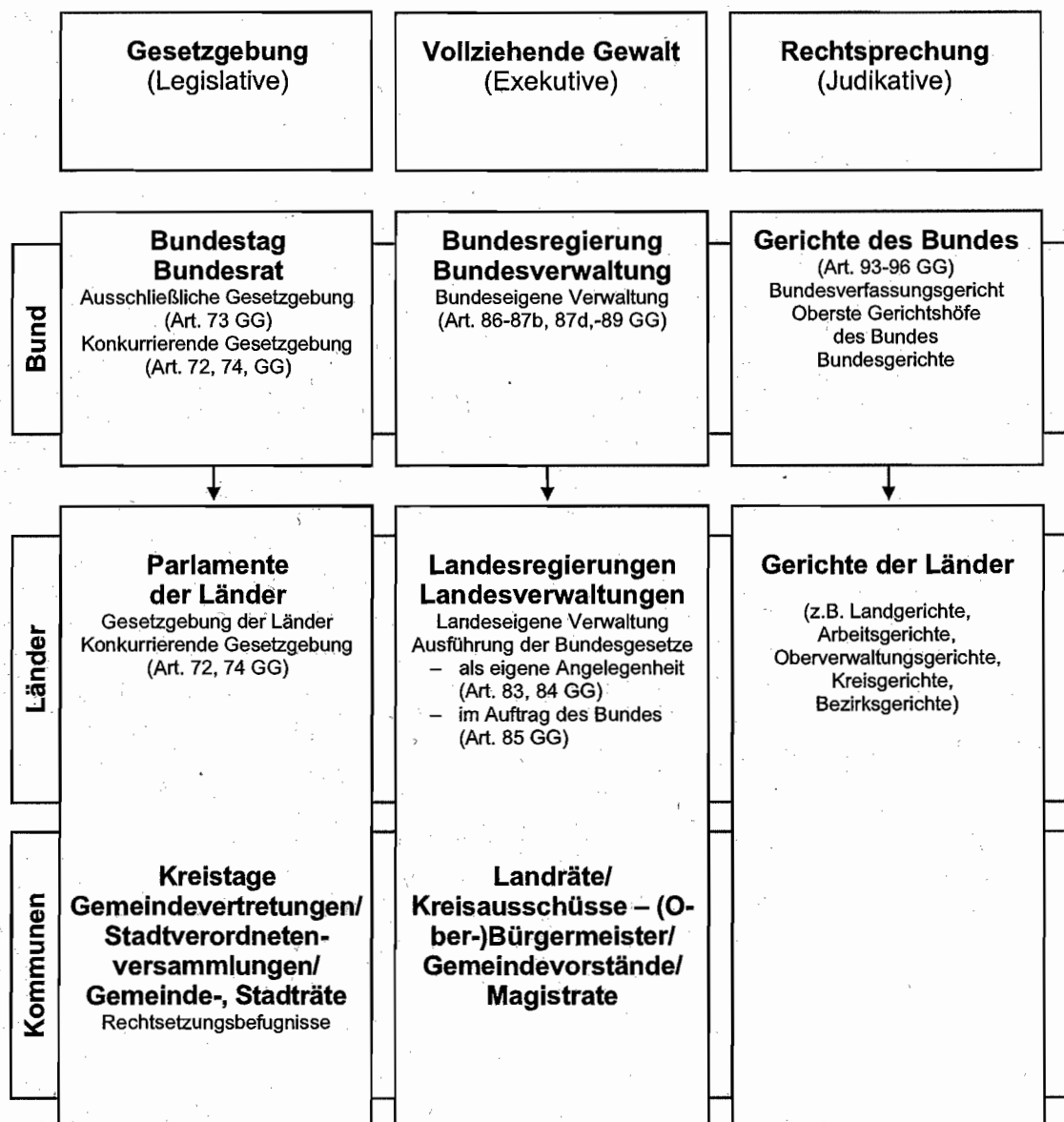
Im Staatsaufbau der Bundesrepublik gibt es laut Grundgesetz zwei zentrale Mechanismen der Gewaltenteilung, die klassische horizontale Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Rechtsprechung, sowie die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern durch das Bundesstaatsprinzip. Auf beide Prinzipien soll kurz eingegangen werden.

3 Die Veränderung in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Europäische Union und die institutionellen Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems werden in Kapitel 5.4 dargestellt.

Horizontale Gewaltenteilung geht auf die von Locke und Montesquieu entwickelte klassische Lehre von der Teilung der Staatsgewalt in die drei Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative zurück. Auch in Deutschland wird die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20, Abs. 2 GG)⁴. Gesetzgebungskompetenzen üben nur der Bund und die Länder aus, zur vollziehenden Gewalt gehören Bund, Länder und Kommunen, und zur Rechtsprechung Bundes- und Landesgerichte (vgl. Abbildung 10).

Legislative, Exekutive und Judikative als horizontale Gewaltenteilung

Abbildung 10: Staatsaufbau



Quelle: eigene aktualisierte Darstellung nach Heyde/Ziller 2000, S. 3.

4 Dabei ist natürlich zu beachten, dass in einem parlamentarischen System wie in der Bundesrepublik Deutschland keine strikte Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung vorhanden ist wie in einem präsidentiellen System (z.B. USA). Stattdessen sind Legislative und Exekutive im Parlament eng miteinander verflochten (vgl. z.B. Böhret/Jann/Kronenwett 1988, S. 208ff).

Das zweite wesentliche Prinzip im Staatsaufbau Deutschlands ist laut Grundgesetz die Bundesstaatlichkeit (Art. 20, Abs. 1 GG). Unter Föderalismus versteht man ein politisches Grundprinzip, demzufolge sich Einzelstaaten unter Wahrung ihrer Staatlichkeit zu einem Bund zusammenschließen (lat. foedus = der Bund). Die Einzel- oder Gliedstaaten, in diesem Fall die Länder, haben neben dem Bund eigene Hoheitsrechte und Zuständigkeiten, man spricht daher auch von der „Eigenstaatlichkeit“ der deutschen Bundesländer. Grob gesagt lautet die Leitlinie des GG, dass alles, was im allgemeinen Interesse einheitlich geordnet und geregelt werden muss, in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fällt, während in allen anderen Angelegenheiten grundsätzlich die Länder zuständig sind.

Abbildung 11: Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz

	Bund	Länder
Gesetzgebung	– fast alle Gesetzgebungs-kompetenzen (ausschließliche, konkurrierende)	– wenig eigene Gesetzgebungskompetenzen (vor allem Polizei, Bildung, Kommunales) – Zustimmungs- und Einspruchsrechte
Verwaltung	– kaum eigene Verwaltungs-kompetenz – meistens nur Rechtsaufsicht bei der Durchführung	– fast alle Verwaltungskompetenz – Durchführung fast aller Gesetze
Rechtssprechung	– oberste Bundesgerichte	– quantitatives Übergewicht der Landesgerichte

Quelle: eigene Darstellung

Die föderative Staatsform entspricht der deutschen Verfassungstradition, soll den Wettbewerb zwischen Regionen fördern, vor Machtmissbrauch schützen und eine überschaubare Politik ermöglichen. Ziel ist es, die Aufgaben zwischen Bund und Ländern so zu verteilen, dass sie auf der Ebene gelöst werden können, auf der es am besten möglich ist. Drei wesentliche Elemente machen den institutionellen Kern des deutschen Bundesstaates aus (Lehmbruch 2002, S. 103):

- der Exekutiv- oder Verwaltungsföderalismus mit der funktionalen Aufteilung von Gesetzgebung und Verwaltungskompetenzen,
- die Bundesratskonstruktion, also die Besetzung der zweiten Kammer durch Regierungsvertreter und nicht durch Parlamentarier, sowie
- die finanzwirtschaftlichen Verflechtungen im Steuerverbund.

Dieser Kern ist nach Lehmbruch weitgehend veränderungsresistent. Seit der Paulskirchenverfassung von 1849 gibt es das Basisarrangement, den Verwaltungsföderalismus, der den Vorrang der Gesetzgebung beim Bund sieht, aber mit Rücksicht auf die bereits vorhandenen Verwaltungen die Überlassung der inneren Verwaltung an die Länder delegiert. Dieses Basisarrangement wurde von Bismarck ergänzt durch Verhandlungsmechanismen mit dem Bundesrat, während zu Beginn der Weimarer Republik das finanzpolitische Verbundsystem kreiert wurde.

3.2.1.1 Gesetzeszuständigkeiten

Auch wenn das Bundesstaatsprinzip laut Grundgesetz nicht veränderbar ist (Art. 79, Abs. 3 GG), haben sich in der konkreten Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern zahlreiche Änderungen ergeben. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Verteilung der Gesetzgebungskompetenz in Deutschland. Im Prinzip haben nach dem GG (Art. 30) die Länder die Gesetzgebungskompetenz, es sei denn, das Grundgesetz bestimmt es anders. Nach und nach wurde jedoch durch zahlreiche Verfassungsänderungen der größte Teil der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund verlagert. Im Jahr 2006 wurde dann im Rahmen der Föderalismusreform I die *Rahmengesetzgebung* abgeschafft, die ehemals per Rahmengesetzgebung geregelten Materien und Teile der konkurrierenden Gesetzgebung zwischen Bund und Länder aufgeteilt, die *Zustimmungspflicht* bei Gesetzen verändert mit dem Ziel einer Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze sowie die *Gemeinschaftsaufgaben* neu geregelt (zur Föderalismusreform I und der Diskussion der möglichen Effekte vgl. Kapitel 3.2.1.4). Nunmehr lassen sich noch zwei Formen der Bundesgesetzgebung unterscheiden:

Gesetzgebungs-
kompetenzen

Bei der *ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes* handelt es sich um Gegenstände, die wegen ihrer Eigenart nur vom Bund geregelt werden können, oder um Einheitlichkeit zu gewähren, für das ganze Bundesgebiet in gleicher Weise geregelt werden sollen. Im Zuge der Föderalismusreform I ist der Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung ausgeweitet worden. Gegenstände sind nach Art. 73 GG u.a. (neue Bereiche sind **fett gedruckt**):

ausschließliche
Gesetzgebung des
Bundes

- Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und Schutz der Zivilbevölkerung
- Staatsangehörigkeit im Bunde
- Freizügigkeit, Passwesen, **Melde- und Ausweiswesen**, Ein- und Auswanderung, Auslieferung
- Währung-, Geld- und Münzwesen, Maße, Gewichte, Zeitbestimmung
- Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, Handels- und Schifffahrtsverträge, Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Ausland, Zoll- und Grenzschutz
- Bundeseisenbahnen und Luftverkehr
- Post- und Telekommunikation
- Gewerblicher Rechtsschutz, Urheberrecht, Verlagsrecht
- Zölle und Finanzmonopole
- **Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, Waffen- und Sprengstoffrecht**
- **Kriegsopferversorgung**
- **Kernenergie, Entsorgung radioaktiver Stoffe**

Bei der *konkurrierenden Gesetzgebung* hatte der Bund in festgelegten Bereichen bis zum Jahr 2006 immer dann ein Gesetzgebungsrecht, wenn es zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig erschien. Solange der Bund mit Hinweis auf die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ nach Art. 72 Abs. 2 GG von seinem Gesetzgebungsrecht noch keinen Gebrauch gemacht hatte, hatten die Länder die Gesetzgebungsbefugnis. Allerdings hatte der Bund in zunehmendem Maße von seinen Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Im Zuge der Föderalismusreform I sind nun in Art. 72 GG weiterhin 10 Gebiete benannt, für die die alte Regelung gilt (*kursiv hervorgehoben*) und der Bund sein Tätigwerden be-

konkurrierende
Gesetzgebung

gründen muss. Alle anderen in Art. 74 genannten Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung sind nun unstreitig Bundesangelegenheiten. In sechs im Art. 72 festgelegten Bereichen (**fett hervorgehoben**) können die Länder zudem abweichende Regelungen beschließen, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht. Diese Bereiche waren vorher in der Rahmengesetzgebung des Bundes geregelt. Schwerpunkte der konkurrierenden Gesetzgebung sind nach Art. 74 GG:

- Bürgerliches Recht, Strafrecht, Notariatswesen
- Personenstandswesen und Vereinsrecht
- *Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer*
- *Öffentliche Fürsorge*
- *Wirtschaftsrecht, Arbeitsrecht*
- *Ausbildungsbeihilfen, Förderung der wissenschaftlichen Forschung*
- Enteignung und Sozialisierung
- Kartellrecht
- Förderung der Land- und Forstwirtschaft, Sicherung der Ernährung
- Grundstückswesen, Bodenrecht, Wohnungswesen
- Seuchenschutz, Arzneimittelverkehr, Zulassung zu Heilberufen, Apothekerwesen
- Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser
- *Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln*
- Schifffahrt und Wasserstraßen
- *Straßenverkehr, Kraftfahrtwesen sowie Bau und Unterhaltung von Fernverkehrsstraßen*
- Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung
- medizinische unterstützte Erzeugung menschlichen Lebens, Transplantation, und Veränderung von Erbanlagen
- **Jagdwesen**
- **Naturschutz und Landschaftspflege**
- **Bodenverteilung**
- **Raumordnung**
- **Wasserhaushalt**
- **Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse**

Landesgesetzgebung Die Gegenstände der *Landesgesetzgebung* sind wie ausgeführt nicht explizit im GG erwähnt, sondern ergeben sich für alle Bereiche, für die nicht explizit der Bund zuständig ist und für die der Bund keinen Gebrauch von der konkurrierenden Gesetzgebung macht. Durch die Föderalismusreform I ist den Ländern aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Zuständigkeit für die Untersuchungshaft, das Heimrecht, Ladenschluss, Gaststätten, Spielhallen, Messen, Ausstellungen, Märkte, Flurbereinigung sowie aus dem Bereich der Rahmengesetzgebung die Besoldung des öffentlichen Dienstes neu zugefallen. Schwerpunkte der Landesgesetzgebung sind jedoch nach wie vor

- Schul- und Hochschulrecht
- Presse und Rundfunkrecht
- Kommunalrecht
- Landesplanungsrecht
- Polizeirecht
- Bauordnungsrecht

- Straßenrecht
- Wasserrecht

Die *Rechtssetzungsbefugnis der Kommunen* wird durch den Erlass von Satzungen ausgeübt. Diese Rechtssetzungsbefugnis ergibt sich aus dem im GG gewährten Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG). Das Recht, Satzungen zu erlassen, kommt den kommunalen Vertretungskörperschaften zu. Beispiele für kommunale Rechtssetzungen sind

Rechtssetzungs-
befugnis der
Kommunen

- Hauptsatzungen
- Haushaltssatzungen
- Bebauungspläne
- Gebühren- und Beitragssatzungen
- Steuersatzungen, z.B. Gewerbesteuerhebesatz

3.2.1.2 Verwaltungszuständigkeiten

Die Verwaltungszuständigkeiten und insbesondere der geringe Anteil zentralstaatlicher Verwaltung in Deutschland sind eine Folge des Föderalismusprinzips (Verwaltungsföderalismus), des Gewaltenteilungsprinzips sowie der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Verwaltungszuständigkeit und Regelungskompetenz sind oft getrennt. Viele Verwaltungstätigkeiten, die Länder und Kommunen ausüben, werden durch einheitliche Bundesgesetze gesteuert. Der Bund bedient sich in der Regel der Verwaltung der Länder und der Kommunen. Dass die starke Verwaltungsdezentralisierung die staatliche Einheit nicht gefährdet, wird neben einer bundeseinheitlichen Rechtsordnung durch einen weitgehend bundeseinheitlich geregelten öffentlichen Dienst, eine nationale Parteienstruktur sowie ein bundeseinheitliches Wirtschaftssystem gewährleistet.

Verwaltungs-
föderalismus

Nach dem Grundgesetz (Art. 30, Art. 83) ist die Verwaltung in Deutschland vor allem Aufgabe der Länder und der Gemeinden. Anders als z.B. in den USA liegen Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz meist nicht beim gleichen Träger. Folgende Verwaltungszuständigkeiten sind zu unterscheiden (vgl. auch Abbildung 12).

Verwaltungs-
zuständigkeiten

Nur in wenigen, im Grundgesetz ausdrücklich aufgeführten Fällen besteht eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau. Dies wird als der Bundesvollzug von Bundesgesetzen bezeichnet. Hierzu gehören der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung (in der Bund und Länder allerdings auch zusammenarbeiten), die Bundeswasserstraßen und die Schifffahrt, die Bundespolizei (vormals Bundesgrenzschutz), die Bundeswehrverwaltung und die Eisenbahnverwaltung. In diesen Fällen bestehen umfassende Weisungsrechte im hierarchischen Behördenaufbau, und der Bund trägt die gesamten Kosten.

Bundeseigene
Verwaltung

Der Landesvollzug von Bundesgesetzen im Bundesauftrag, die so genannte Bundesauftragsverwaltung, ist ebenfalls eher selten. Hierzu gehören die Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen, die Luftverkehrsverwaltung, die Genehmigung von Kernkraftwerken und Anlagen zur Lagerung und Wiederaufbereitung radioaktiver Stoffe und die Verwaltung bestimmter Steuern. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung besteht ein umfassendes Weisungsrecht des Bundes, und der Bund kann im Einzelfall die Länder anweisen, bestimmte Maßnahmen durchzuführen oder zu unterlassen, was vor allem im Bereich der Kern-

Bundesauftrags-
verwaltung

energienutzung gelegentlich aufgetreten ist, allerdings immer sehr kontrovers war. Der Bund übt damit die Rechts- und die Fachaufsicht aus. Ferner bestimmt er die Ausbildungsvorschriften und ist bei der Bestellung der Leiter von Mittelbehörden beteiligt. Allerdings trägt der Bund auch die Kosten, wie zum Beispiel beim Bau der Autobahnen.

Abbildung 12: Durchführung von Bundesgesetzen

Als eigene Angelegenheiten der Länder (Art. 84 GG)	Im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG)	Durch Bundesverwaltung (Art. 86 und 87 GG)	Gemeinschaftsaufgaben (Art 91a GG)
Bundesaufsicht bzgl. Gesetzmäßigkeit	Bundesaufsicht bzgl. Gesetzmäßigkeit u. Zweckmäßigkeit	Ausführung durch nachgeordnete Behörden	Mitwirkung des Bundes bei Landesaufgaben durch „gemeinsame Rahmenplanung“
Keine Weisungsrechte des Bundes (außer in besonderen Fällen bei gesetzlicher Regelung mit Zustimmung des Bundesrates)	Weisungsrecht des Bundes, im allgemeinen an die obersten Landesbehörden	Umfassende Weisungsrechte im hierarchischen Behördenaufbau	Unterrichtungsrechte von Bundesregierung und -rat
Allgemeine Verwaltungsvorschriften des Bundes mit Zustimmung des Bundesrates	Wie bei eigener Angelegenheit, ferner: Ausbildungsvorschriften und Einvernehmen des Bundes bei Bestellung von Leitern der Mittelbehörde	Bund organisiert eigene Behörden und bestellt ausführendes Personal	
Verwaltungskosten beim Land, Geldleistungen an Bürger bis 50% können vom Bund getragen werden (Art. 104a GG)	Bund trägt Verwaltungskosten; Minderanteil an Geldleistungen für Bürger kann beim Land liegen (Art. 104a GG)	Bund trägt sämtliche Kosten	Bund und Länder teilen die Kosten

Quelle: eigene Darstellung

Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder

Die Regel des Verwaltungsvollzugs in Deutschland ist indes der Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder.⁵ Die Länder dürfen hier die Einrichtungen der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst bestimmen. Praktisch können die Landesverwaltungen damit bei der Krankenhausplanung, bei der Jugendhilfe, im Umweltschutz, bei der Stadtsanierung und im Baurecht, im Straßenverkehrsrecht und im Ausländerwesen den Spielraum ausschöpfen, den die Gesetze lassen. Der Bund übt hier nur die Rechts-, aber keine Fachaufsicht aus. Die Verwaltungskosten werden hier vom Land getragen, Geldleistungen an die Bürger können bis zu 50% vom Bund getragen werden.

Beim Landesvollzug von Landesgesetzen führen die Landesbehörden, zu denen auch die Kommunen zählen, die Gesetze selbstständig und ohne Mitsprache des Bundes aus. Wir werden hierauf in Kapitel 3.4 zurückkommen. Hierzu

5 Nach der Föderalismusreform I können durch Bundesgesetze aber keine Aufgaben mehr an Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen werden.

Landesvollzug von Landesgesetzen

gehören vor allem der Denkmalschutz, Theater, Museen, Sport, Polizei, regionale Strukturpolitik, Wirtschaftsförderung, Landesplanung und Raumplanung.

Nur das Auswärtige Amt, die Bundeswasserstraßen, die Bundespolizei, die Finanzverwaltung, die Bundeswehrverwaltung sowie die Arbeitsverwaltung (als mittelbare) sind nach den Privatisierungen von Bahn, Post und Flugsicherung noch Bereiche mit einem eigenständigen bundesstaatlichen Behördenunterbau. Der gesamte Bildungsbereich, das Krankenhauswesen, die Polizei, Umweltschutzmaßnahmen, Straßenbaumaßnahmen (auch Autobahnen und Bundesstraßen), die Finanzämter, Energiemaßnahmen, viele soziale Dienste wie Sozialhilfe, Wohngeld oder Kriegsofferfürsorge und anderes mehr werden von Ländern und Kommunalbehörden bearbeitet. Unterteilt man nun die Verwaltungszuständigkeiten nach Sektoren, so ergibt sich folgendes Bild:

Verwaltungszuständigkeiten nach Sektoren

- In den Sektoren Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Finanz- und Steuerverwaltung liegt die Verwaltungszuständigkeit überwiegend beim Bund;
- in den Sektoren öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Kultur (einschließlich Medien) und Bildungswesen bei den Ländern, und
- in den Sektoren innere Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben, Soziales, Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung, Verkehr und öffentliche Einrichtungen bei den Gemeinden.

3.2.1.3 Gemeinschaftsaufgaben und Politikverflechtung

Neben diesen getrennten Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen ist eine Entwicklung zu Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungsverbünden zu beobachten, die 1969 durch die Einführung von *Gemeinschaftsaufgaben* (Hochschulbau, regionale Wirtschaftsstrukturverbesserung, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, Art. 91a GG) begann. Hier finanziert der Bund die Aufgabenerfüllung in der Regel zu 50% (in der Agrarstruktur zu 60% und im Küstenschutz zu 70%) und hat insofern auch Planungseinfluss durch die gemeinsame Rahmenplanung mit den Ländern. Durch die Förderalismusreform I ist jedoch der Hochschulbau aus dem Katalog der Gemeinschaftsaufgaben gestrichen worden, so dass hier auch die Mischfinanzierung entfällt. Der Hochschulbau (Ausbau und Neubau) ist künftig von den Ländern alleine zu finanzieren. Die dadurch frei werden Finanzmittel werden den Ländern jedoch bis zum Jahr 2019 zur Verfügung gestellt (vgl. Art. 143c GG). Zu diesem Zeitpunkt läuft die Vereinbarung zum staatlichen Finanzausgleich im Rahmen des Solidarpaktes II ab und es muss ein neuer staatlicher Finanzausgleich gefunden werden.

Darüber hinaus haben Bund und Länder im Bereich der Bildungsplanung und Förderung der Forschung zusammengewirkt (Art. 91b GG). So werden die Max Planck-Gesellschaft und die Deutsche Forschungsgemeinschaft im Bereich der wissenschaftlichen Grundlagenforschung je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert, im Bereich der anwendungsorientierten Forschung die Großforschungsanlagen wie das Fraunhofer-Gesellschaft oder das Deutsche Krebsforschungszentrum sogar zu 90% vom Bund. Im Zuge der Förderalismusreform I ist jedoch die Bildungsplanung aus der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern herausgenommen worden, so dass sich künftig keine Möglichkeit mehr ergibt, dass der Bund Modellversuche im Bildungswesen finanziert (wie z.B. die

Förderung der Ganztagschule). Im Bereich der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen ist eine Förderung nach wie vor möglich, im Bereich der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (z.B. „Eliteuniversitäten“) ebenfalls, aber hier nur mit Zustimmung des Bundesrates (vgl. Art. 91b GG).

Politikverflechtung
und kooperativer
Föderalismus

Die Vermischung der Aufgaben- und Verwaltungszuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen führt zu einer gesonderten Form der Willensbildung, die in der Politikwissenschaft unter dem Stichwort *Politikverflechtung* diskutiert wird (vgl. Scharpf u.a. 1976; Benz 1997). Politikverflechtung ist eine typische Eigenschaft föderativ verfasster Staaten. Sie steht für alle Kompetenzverschränkungen, die staatsrechtlich autonome Entscheidungsträger des Bundes und der Länder zwingt, bei der Erfüllung der Aufgaben zusammenzuwirken. Sie bezeichnet in Deutschland eine Entscheidungsstruktur, in der die meisten öffentlichen Aufgaben nicht durch Entscheidungen einzelner Gebietskörperschaften, sondern durch Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen und zunehmend auch der Europäischen Union wahrgenommen werden, so dass hier auch von einem kooperativen Föderalismus gesprochen wird. Politikverflechtung ist in Deutschland durch die Gemeinschaftsaufgaben, durch die Mitsprache der Länder im Bundesrat, durch den Steuerverbund (vgl. 3.6.) und den Verwaltungsföderalismus verfassungsmäßig institutionalisiert.

Bundesrat

Der Bundesrat ist neben dem Bundestag das zweite Gesetzgebungsorgan des Bundes, über den die Länder an der Bundesgesetzgebung, bei der Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Bekannt geworden ist insbesondere die Mitwirkung an den sogenannten Zustimmungsgesetzen, die nur in Kraft treten können, wenn der Bundesrat sie ausdrücklich billigt. Ihr Anteil ist von ca. 30% in den 1970er Jahren auf bis zu 55% Anfang des 21. Jahrhunderts angestiegen. Die Zustimmungsgesetze sind im Einzelnen im Grundgesetz beschrieben. Es sind Gesetze, die in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen, die Finanzen der Länder beeinflussen oder die die Verfassung ändern. Auch können die wichtigsten Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften nur mit Zustimmung des Bundesrates in Kraft treten (zu den Änderungen durch die Föderalismusreform I siehe Kapitel 3.2.1.4).

Horizontale
Verflechtung

Neben dieser vertikalen Form der Politikverflechtung gibt es auch horizontale Verflechtungen zwischen dezentralen Gebietskörperschaften, wenn diese Entscheidungen, die über das eigene Territorium hinausreichen, mit den anderen betroffenen Gebietskörperschaften abstimmen (dies wird als sog. „Dritte Ebene“, bezeichnet). Beispiele für aus einer horizontalen Verflechtung entstandene Einrichtungen sind z.B. das ZDF, die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen oder die Ständige Konferenz der Kultusminister. Daneben gibt es zum Zweck der Koordination Besprechungen der Regierungschefs der Länder untereinander und mit dem Bundeskanzler, den Konjunkturrat, den Finanzplanungsrat, den Wissenschaftsrat sowie die Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderungen. Insgesamt kann das Verwaltungsgefüge in Deutschland aufgrund der Mitwirkungsrechte der unteren Ebenen an Entscheidungen höherer Ebenen, der Freiräume beim Vollzug von Maßnahmen, dem Aufsichts- und Weisungssystem und der massiven finanziellen Verflechtungen de facto damit als ein in horizontaler und vertikaler Hinsicht ausgeprägtes Verbundsystem betrachtet werden, denn diese formal institutionalisierten Gremien der Bund-Länder-Zusammenarbeit werden durch eine Vielzahl informeller Gremien und Koordinationsmechanismen ergänzt. Hervorzuheben sind hier neben der institutionalisierten Interessenvertretung der Länder in Berlin durch die Lan-

desvertretungen und eine Vielzahl hoch-spezialisierter und professionalisierter Abstimmungsgremien vor allem die von Frido Wagener (1979) als „Ressortkumpanei“ oder „vertikale Fachbruderschaften“ bezeichneten informellen Kontakte zwischen Fachbeamten auf verschiedenen Ebenen (etwa Kommune, Land, Bund bis hin zur EU; Beispiele wären Landwirtschaft, Verkehr oder auch Regionalpolitik), deren informell abgestimmte Standards und Absprachen durch die formell zuständigen politischen Gremien schwer zu kontrollieren und zu ändern sind.

Abbildung 13: Politik- und Verwaltungsverflechtung in Deutschland

	Vertikal (einschließlich des Bundes)	Horizontal (ohne Bund)
formal- institutionalisiert	<ul style="list-style-type: none"> – Bundesrat – Gemeinschaftsaufgaben – Auftragsverwaltung – OFD 	<ul style="list-style-type: none"> – Ministerpräsidentenkonferenz – Kultusministerkonferenz – Sog. „Dritte Ebene“ – Staatsverträge und Verwaltungsabkommen – Medienstaatsvertrag
informell	<ul style="list-style-type: none"> – Landesvertretungen – Fachbruderschaften/ Ressortkumpanei 	<ul style="list-style-type: none"> – Fachministerkonferenzen – Arbeitskreise und Beratungsgremien

Quelle: eigene Darstellung

Bundesstaatlichkeit und die Politikverflechtung sind wichtige Themen der Politikwissenschaft. Zentrale Spannungslinien werden im Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in territorialen Verteilungskonflikten und in der Einbettung des Bundesstaates in die EU gesehen (vgl. z.B. Lehmbruch 1998, Benz 1999, Benz/Lehmbruch 2002). Die Vor- und Nachteile von Politikverflechtung lassen sich nur aufgrund einer differenzierten Analyse einzelner Formen erfassen. Die Vorteile liegen generell in der Koordinierungsfunktion und der Herstellung von Stabilität und Flexibilität öffentlicher Aufgabenerfüllung, während die Nachteile in der Intransparenz, der Fragmentierung von Staatstätigkeit und in einer ineffizienten und ineffektiven Aufgabenerfüllung gesehen werden.

3.2.1.4 Föderalismusreformen

Die Aufgabenerledigung im kooperativen Bundesstaat ist immer wieder Thema von Reformdiskussionen. Wurde diese lang Zeit trotz einiger kritischer Stimmen durchaus eher positiv betrachtet, verdichten sich in den letzten Jahren die kritischen Stimmen, die stärker die Reformblockaden und die mangelnde „Regierungsfähigkeit“ in diesem System betonen (z.B. Bertelsmann-Stiftung 2000). Zwar gibt es über die grobe Richtung – Entflechtung, Dezentralisierung und mehr Wettbewerb – weitgehend Einigkeit, aber im Detail variieren die Vorschläge beträchtlich. Von der Schaffung radikal wettbewerbsföderalistischer Strukturen in einem dezentralisierten Einheitsstaat über Vorschläge zur Länderneugliederung, der Einführung eines strikten Steuertrennsystems oder anderen Maßnahmenpakete zur Entflechtung bis hin zu Vorschlägen über eine veränderte Zustimmungspflicht des Bundesrates oder eine Reform des Abstimmungsverhaltens im Bundesrat oder zur Reform des Länderfinanzausgleiches gibt es ein buntes Bild.

Entflechtung,
Dezentralisierung und
mehr Wettbewerb

In der Reformdiskussion überschätzen nach Ansicht von Benz insbesondere die Verfechter eines Wettbewerbsföderalismus die Nachteile von Kooperation und Verflechtung und unterschätzen die Möglichkeiten des Wettbewerbs im bestehenden System (Benz 2002a, S. 392), so dass es seiner Ansicht nach keine überzeugenden Gründe für eine große Reform in Richtung Wettbewerbsföderalismus gibt, ganz abgesehen davon, dass sich diese auch nicht realisieren lassen würde. Zwar wird nicht bestritten, dass der kooperative Föderalismus hohe Entscheidungskosten mit sich bringt, aber vergessen wird, dass nicht alle Mängel und Problemlagen auf die institutionellen Strukturen des Föderalismus zurückzuführen sind (wie z.B. die Kosten der Deutschen Einheit, die Bildungsdebatte oder die Strukturprobleme in der Sozialversicherung).

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).

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 den letzten Jahren arbeiteten verschiedene Kommissionen an diesen Themenbereichen, zunächst jeweils Arbeitsgruppen zur Reform des Länderfinanzausgleiches und zur Reform der Gemeindefinanzierung, allerdings besonders weitreichende oder umgesetzte Ergebnisse. Im Oktober 2003 wurde eine Bund-Länder-Kommission zur Modernisierung des Bundesstaates eingesetzt (Föderalismuskommission I), die Ende 2004 zunächst scheiterte und dann im zweiten Anlauf unter der Großen Koalition doch noch zu einer Einigung kam (vgl. weiter unten). Am 8.5.2007 konstituierte sich eine gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II). Sie soll im Bereich der Finanzthemen vor allem die Einführung von Verschuldungsgrenzen und Schuldenbremsen zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen sowie die Etablierung eines Frühwarnsystems diskutieren und im Bereich der Verwaltungsthemen Vorschläge für eine die Optimierung der Verwaltungsaufgaben zwischen Bund und Ländern entwickeln. Ehrgeiziges Ziel ist es bis zum Jahr 2009 einigungsfähige Ergebnisse vorzulegen (vgl. Renzsch 2007). Zum jetzigen Zeitpunkt (August 2008) erscheint im Bereich der Finanzthemen am ehesten das Konzept einer „Schuldenbremse“ durchsetzbar, während im Bereich der Verwaltungsthemen die Finanzverwaltung viel diskutiert wird. Die möglichen Themenbereiche Länderfinanzausgleich, Steuerneuverteilung und Länderneugliederung wurden von vornherein nicht thematisiert.

Die Föderalismusreform I zielt auf eine Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern und eine Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze und trat am 1.9.2006 mit Änderungen des Grundgesetzes und dem Föderalismusreform-Begleitgesetz in Kraft (vgl. Reutter 2006, Scharpf 2006). Zum einen wurde die Rahmengesetzgebung abgeschafft und die ehemals per Rahmengesetzgebung geregelten Materien zwischen Bund und Länder aufgeteilt (zu den Details vgl. Kap. 3.2.1.1). Zum zweiten wurde aus dem Katalog der Gemeinschaftsaufgaben der Hochschulbau gestrichen. Vor allem aber ging es um die Reduzierung der *Zustimmungspflicht* bei Gesetzen. Das größte Einfallstor für die Zustimmungspflicht der Länder lag im Art. 84 GG Abs. 1, nach dem ein Bundesgesetz dann zustimmungspflichtig wurde, sobald Details über die Art der Ausführung enthalten waren (also über die Einrichtung von Behörden oder bezüglich der Verwaltungsverfahren), da die Ausführung von Bundesgesetzen in der Regel im Rahmen des Landesvollzugs von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten der Länder erfolgt.⁶ Die Länder verzichteten nun in diesen Fällen auf die Mitwirkung am Zustandekommen des Bundesgesetzes, haben dafür aber die Möglichkeit für ihr Land die Ausführung durch ein abweichendes Landesgesetz zu verändern. Sollen die Bundesvorgaben dennoch für alle gültig sein, ist wie bisher die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Welche Effekte diese Maßnahmen hinsichtlich der Reduzierung der Zustimmungspflicht und damit der Einwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung haben, ist umstritten. Nach Ansicht des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages hätte sich bei Anwendung der neuen Regelungen in den letzten beiden Legislaturperioden der Anteil der Zustimmungsgesetze von 55% bzw. 51% auf 26% bzw. 24% verringert (Georgii/Borhanian 2006, S. 40f.). Burkhardt/Manow (2006) machen nun darauf aufmerksam, dass der zweitwichtigste Auslöser der Zustimmungspflicht, die Steuergesetzgebung (Art. 105, Abs. 3 GG) ebenso wie alle anderen Zustimmungstatbestände erhalten bleiben und ein neuer geschaffen wurde (Art. 104a, Abs. 4 GG), wenn den Ländern durch Bundesgesetze Ausgaben entstehen. Zudem argumentieren sie, dass alleine die zahlenmäßige Verringerung noch nichts darüber aussagt, ob der politische Handlungsspielraum der Regierung dadurch zunimmt oder ob der Gesetzgebungsprozess beschleunigt wird. Insgesamt halten sie aufgrund ihrer Analysen die Interpretationen des wissenschaftlichen Dienstes für unrealistisch (ebd., S. 15) und die positiven Effekte durch die Föderalismusreform I für überschätzt.

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 14).

6 Problematisch wurde diese Regelung auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, welches das Zustimmungserfordernis der Länder auch auf den politischen Inhalt dieser Gesetze ausweitete (vgl. Burkhardt/Manow 2006, S. 2).

- *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 Gebietskörperschaften⁷ ist ein Grundprinzip föderalstaatlicher Systeme. Die horizontale, gebietsbezogene Organisation war vor allem im Feudalismus vorherrschend, als ein König, Fürst oder 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.

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

Abbildung 14: Grundmodelle der Verwaltungsorganisation

Gebietsorganisationsmodell	Aufgabenorganisationsmodell
<ul style="list-style-type: none"> – alle Aufgaben in einem Gebiet werden von einer Verwaltungseinheit erfüllt – regionale Betrachtungsweise – Bündelung von Verwaltungsaufgaben – Einheit der Verwaltung – Universalität des Wirkungskreises – horizontale Integration – Gebietskörperschaften: z.B. Kommunalverwaltung – Harmonisierung und Ausgleich sich tendenziell störender Aufgaben – suboptimale Erfüllung der Einzelaufgaben aus fachlicher Sicht 	<ul style="list-style-type: none"> – spezielle Organisation für jede abgrenzbare Fachaufgabe – sektorale, spartenhafte Betrachtungsweise – Einzelaufgabe entscheidend – aufgabenbezogenes Organisationsmodell – vertikale Integration – Sonderbehörden: z.B. Forstbehörden, Gewerbeaufsicht, Zoll – Spezialisierung – Zentralisierung – überzogene Erfüllung der Aufgabe – suboptimale Koordination

Quelle: eigene Darstellung

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 1984, S. 82ff. Hesse/Ellwein 1997, 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 15).

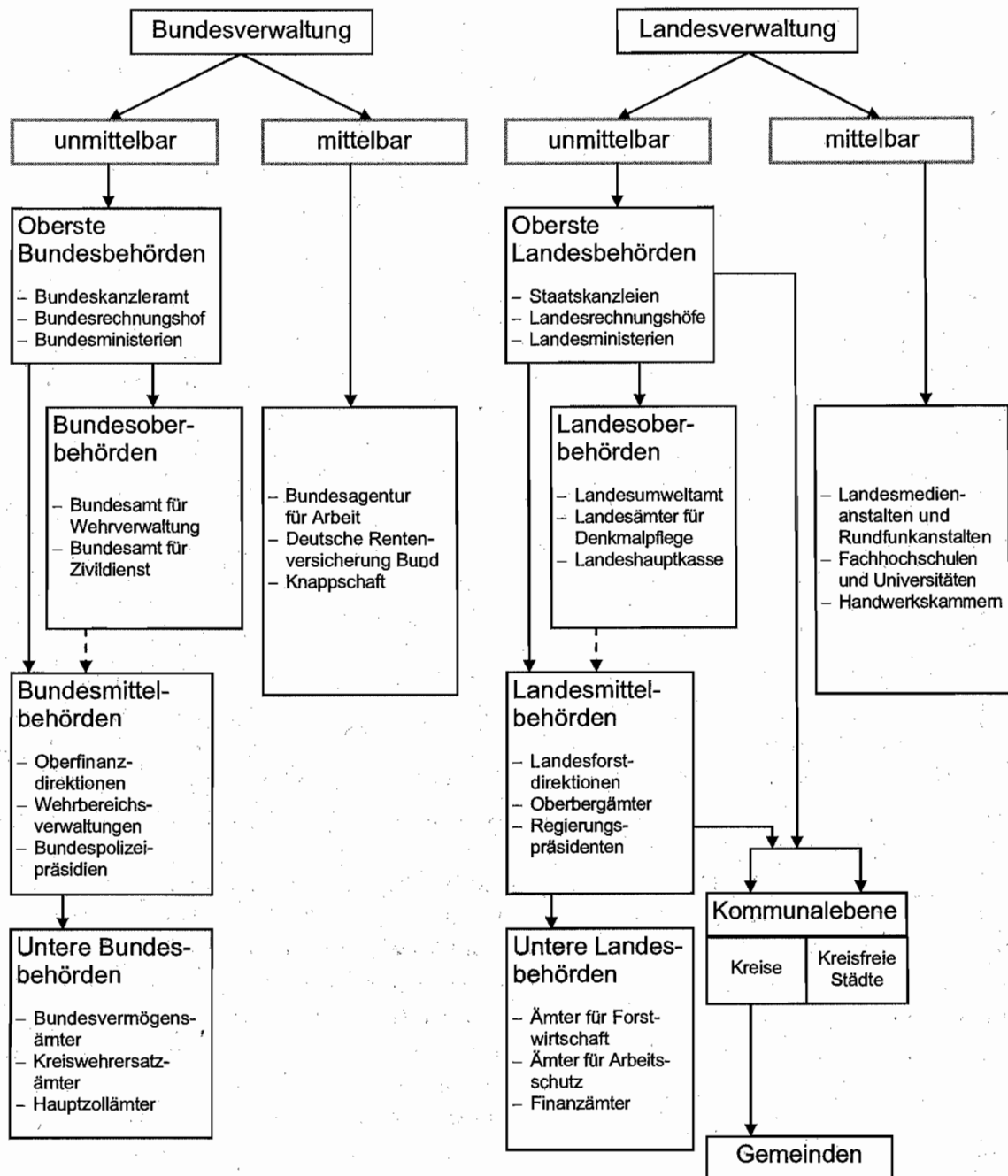
Abgeschwächte
Gebietsorganisation

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, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen) existieren (mit der Ausnahme von Niedersachsen seit 2005) unterhalb der Landesebene die Regierungsbezirke bzw. Bezirksregierungen (zur aktuellen Reformdiskussion vgl. Bogumil 2007b).⁸ 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

8 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 Landesregierung die Auflösung der Bezirksregierungen zum 1.1.2005 durchgeführt (vgl. ausführlich Bogumil 2007b sowie Kapitel 3.4). Argumente für oder gegen die Einrichtung von Regierungspräsidien finden sich bei Miller (1995, S. 184ff.), für die Entscheidungen in den ostdeutschen Ländern nach der deutschen Vereinigung sind jedoch eher schlechte Erfahrungen mit den Bezirksverwaltungen als regionalen Ankern der zentralistischen SED-Herrschaft ursächlich (vgl. Wollmann 1996b, S. 79).

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 16).

Abbildung 15: Verwaltungsaufbau in Deutschland



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 16: Verwaltungsebenen

	Vor der Verwaltungsreform (BRD) (1964)	Nach der Verwaltungsreform (BRD) (1981)	Vereinigtes Deutschland (2006)
Bund	1	1	1
Länder	11	11	16
Regierungsbezirke	33	26	22
Landkreise	425	237	323
kreisfreie Städte		91	116
Gemeinden	24.411	8.513	12.312

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik 2007

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.