

Schmid, Günther

Book Part

Verwaltung

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1977) : Verwaltung, In: Gert von Eynern, Carl Böhret (Ed.): Wörterbuch zur politischen Ökonomie. 2., neubearb. u. erw. Aufl., ISBN 3-531-21148-X, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 522-530

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/111953>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Verwaltung (V.)

→ *Beratung, Bundesstaat, Gemeinde, Planung, Selbstverwaltung, Staat, Verbände*

1.0. GEGENSTAND. — 1.1. *Bereich*. Hier ist von *öffentlicher V.* die Rede: eine fortdauernde und planvolle Tätigkeit im Auftrage der Regierung oder anderer, öffentlich legitimierter Organe, die weitgehend auf die Vorbereitung und auf den Vollzug von Gesetzen oder Verordnungen gerichtet ist. V. ist hier also Tätigkeit des Staatsapparates, d.h. von Institutionen des Bundes und der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der übrigen Körperschaften, der Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und schließlich der öffentlichen Unternehmungen.

1.2. *Funktion*. Eine Bereichsabgrenzung allein macht noch keinen Sinn. Noch immer finden wir im Bereich „öffentlicher Verwaltung“ so verschiedenartige Tätigkeiten wie Postbeförderung, Wettervorhersage, Bekämpfung und Aufbewahrung von Verbrechern, Unterhaltung einer Armee oder diplomatischer Beziehungen, Unterrichtung in Biologie oder Vermittlung von Arbeitslosen. Ein gemeinsamer Begriff dieser Tätigkeiten müßte ins Nichtssagende verdünnt werden. Die Suche danach sollte eingestellt werden (Luhmann).

Erfolgsversprechender erscheint ein Ansatz, der das Spezifische der V. *systemtheoretisch* bestimmt. Die verschiedenartigen V.tätigkeiten werden dabei auf das *funktionale Primat* bezogen, ohne ausschließlich daraufhin verkürzt zu werden. Unter funktionalem Primat versteht man den Beitrag eines Subsystems zu einer umfassenderen Systemumwelt, ohne welchen diese Systemumwelt nicht existenzfähig ist; umgekehrt wirkt die Systemumwelt auf die ihm förderliche Tätigkeit des Subsystems im Sinne positiver Verstärkung ein. Das funktionale Primat bringt die verschiedenartigen V.tätigkeiten nicht auf einen gemeinsamen Nenner, sondern gibt ihnen gewissermaßen das Gepräge und erklärt relativ feststehende Struktureigentümlichkeiten (z.B. den formalen Instanzenweg der öffentlichen V.). Vermeidet man eine ahistorische Defi-

dition des funktionalen Primats und bezieht ihn auf sich wandelnde Bedingungen der menschlichen Produktion und Reproduktion, dann läßt er sich im Einzelfalle normativ und analytisch infragestellen; z.B. ob es weiterhin sinnvoll ist, vom Lokomotivführer eine besondere Treuepflicht zum Staat zu fordern, oder ob es sinnvoll ist, dem Bildungsbereich letztlich eine genauso formale Organisation (Schulverwaltung) aufzustülpen wie der Steuerverwaltung.

Die öffentliche V. ist Subsystem des politischen Systems. *Politik* hat im weitesten Sinne die Funktion, gesellschaftliche Systemprobleme in einem zweifachen Sinne zu lösen: Erstens autoritative, d.h. gesellschaftlich verbindliche Entscheidung darüber, wem das gesellschaftlich produzierte und zukünftig produzierbare Mehrprodukt zugute kommen soll (die traditionell-politische Gerechtigkeits- und Gleichheitsproblematik); zweitens autoritative Entscheidung darüber, wer über die freigesetzte und zukünftig freisetzbare Arbeitskraft bestimmt (die traditionell-politische Freiheits- und Demokratieproblematik). Die Politikform wird dadurch bestimmt, wie die daraus resultierenden Verteilungs- und Herrschaftsverhältnisse macht- oder konsensmäßig abgesichert werden.

Ein Merkmal entwickelter Gesellschaften ist die strukturelle Ausdifferenzierung von Funktionen. *Politik im engeren Sinne* setzt im Hinblick auf die oben genannten Funktionen Entscheidungsprämissen und sorgt für die Legitimation sowie Sanktionsmechanismen, während V. — im Rahmen dieser Entscheidungsprämissen und entlastet von Problemen der Legitimationsbeschaffung — bindende Entscheidung fällt und durchführt. Das Subsystem V. sorgt darüber hinaus für Kontinuität und Gleichförmigkeit der Leistung, setzt also eine relativ stabile Systemumwelt voraus, mit der eine relativ formalisierte Organisationsstruktur der V. korrespondiert. Solche Ausdifferenzierungen sind (vergleichbar mit arbeitsteiligen Prozessen) Voraussetzung für quantitative wie qualitative Steigerung der Handlungskapazität. Sie sind gleichzeitig aber auch riskant und heikel, weil sie paradoxerweise wechselseitige und komplementär abgestimmte Abhängigkeiten voraussetzen, andererseits die ausdifferenzierten Subsysteme aber zur Verselbständigung tendieren. Das Subsystem V. tendiert, weil eben entlastet von Legitimitäts- und komplizierten Zielfindungsproblemen, zur *Bürokratisierung*, d.h. zur Anapassungsträgheit gegenüber Veränderungen im sozioökonomischen Umfeld und zur Entscheidungsanmaßungen ohne legitimatorische Absicherung. Allgemein läßt sich postulieren: Je umfangreicher und in sich selbst wieder differenziert das Subsystem V. ist, desto umfassender muß die Steuerungs- und Konsensbeschaffungskapazität des (im engeren Sinne) politischen Subsystems sein.

1.3. *Geschichte*. Anfänge einer Sonderung der V. als Funktion und Organisation finden sich im *absoluten Staat*. Vor allem der Übergang von der Natural- zur Geldwirtschaft, der Aufbau stehender Heere und die aktiven Eingriffe des Staates in das Wirtschaftsgeschehen (→ Merkantilismus) machten eine Ausdifferenzierung der V. erforderlich. Während zu Beginn des Absolutismus die Kammer als zentrales Organ der fürstlichen Wirtschafts- und Vermögensverwaltung

die vorherrschende Organisationsform der V. war, bildete sich in den ersten zwei Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts (z.B. Reformen von Stein und Hardenberg) ein neues System der V.s-organisation aus. Es besteht in seinen Grundzügen noch heute: die Zentralkollegien der fürstlichen Kammern verschwanden und wurden durch das Ministerialsystem mit meist fünf Ministerien ersetzt (d.s. *die klassischen Ministerien* Außen-, Justiz-, Finanz-, Kriegs- und Innenministerium). Aber erst der *Konstitutionalismus* führte zu einer prinzipiellen Trennung der V. von politischen Funktionen der Legitimitätsbeschaffung und der autoritativen Setzung von Entscheidungsprämissen (vor allem in Gesetzesform).

Die V. im *liberalen Rechtsstaat* Mitte des 19. Jahrhundert ist gekennzeichnet durch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit sowie durch einen weitgehenden Rückzug auf bloße Ordnungsfunktionen, was in Max Webers Bürokratiemodell seinen theoretischen Ausdruck gefunden hat. Mit der zunehmenden Industrialisierung, Bevölkerungsvermehrung und Verstädterung wuchs der V. zwangsläufig die Aufgabe planender Daseinsvorsorge wieder zu. Markstein dieser Entwicklung in Deutschland war der Ausbau der Sozialversicherung durch die Reichsgesetze unter Bismarck. Der erste Weltkrieg und die Weimarer Republik haben diese Entwicklung beschleunigt. Die Produktion von Dienstleistungen ist heute zur Hauptaufgabe der V. geworden (*Leistungsv.*): z.B. Geld- und Kreditwesen, Sozialversicherung und Sozialhilfe, Bewirtschaftung lebenswichtiger Güter insbes. in Krisenzeiten, Verkehrs- und Versorgungsbetriebe, Straßenbau, Städteplanung, sozialer Wohnungsbau, Gesundheitsverwaltung, Schul- und Hochschulwesen, Theater u.a. Kulturbetriebe.

2.0. AUFBAU DER V. — 2.1. *Vertikale Organisationsstruktur*. Die BRD hat eine föderative V.organisation. Die Organisation der *Bundesverwaltung* verfügt in den meisten Ressorts nur über einen Verwaltungsoberbau. Das Schwerkgewicht der V. liegt gemäß GG Art., 30, 83 ff bei den Bundesländern. Einen eigenen V.unterbau besitzen lediglich die Bundeswehrverwaltung, der Bundesgrenzschutz, der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung (zum Teil gemeinsam mit Ländern), Bundesbahn und Bundespost, ferner die V. der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt. Bundeseigen ist auch die sog. mittelbare Bundes-V., die vor allem die Sozialversicherung betrifft. Daneben gibt es noch selbständige Bundesoberbehörden für bestimmte Sachgebiete (z.B. Bundesbank, Bundeskartellamt, Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft, Statistisches Bundesamt), bundesunmittelbare Körperschaften sowie Anstalten des öffentlichen Rechts (z.B. Bundesanstalt für Arbeit). Folge der vertikalen Differenzierung von autoritativen Entscheidungsprämissen auf Bundesebene (Gesetze, Verordnungen) und Vollzug durch die Länder- und Gemeindeverwaltung ist eine für die deutsche Verfassung charakteristische Regelungsdichte und rechtliche Durchnormierung. Nur so konnte sich die Zentralbürokratie (ohne Bauch und Beine) den Einfluß nach unten sichern — eine Möglichkeit freilich, die in der planenden Leistungsverwaltung immer mehr an Grenzen stößt.

Mit Ausnahme der erwähnten Fälle ist V. die Angelegenheit der Länder und Gemeinden. Zur Zuständigkeit der *Länder* mit eigenen Landesbehörden gehören u.a. allgemeine Verwaltung, Justiz, Polizei, Unterricht, Gesundheitswesen, ferner z.T. Wirtschaft und Steuern (sofern nicht Bundessteuern). In den meisten Ländern findet sich ein dreistufiger V.aufbau: Landesregierung (Ministerien), Mittelbehörden (Regierungspräsidien) und als Unterbehörden die Landratsämter. Den *Gemeinden* und Gemeindeverbänden ist Selbstverwaltung gewährleistet (→ Gemeinde; → Selbstverwaltung); hier überwiegt die V. des Sozial- und Gesundheitswesens, von Wirtschaft, Verkehr und Bauwesen, von Park- und Sportanlagen und Kultureinrichtungen. Die Strukturen der *kommunalen Selbstverwaltung* zeigen eine erstaunliche Vielfalt; sie reichen von der Magistratsverfassung (kollegiales Leitungsorgan, z.B. Hessen) bis zu einer Art Präsidialverfassung mit plebiszitären Formen der politischen Willensbildung (direkte Bürgermeisterwahl und Bürgerentscheid in Baden-Württemberg). Faktisch wurde die Autonomie der Gemeinden in den letzten Jahren stark eingeschränkt, vor allem wegen der zunehmenden finanziellen Abhängigkeit von Bund und Ländern. Neben den Selbstverwaltungsaufgaben erledigen die Gemeinden nach staatlicher Weisung die ihnen durch Gesetz besonders zugewiesenen staatlichen Aufgaben (Auftragsverwaltung, z.B. Angelegenheiten des Personenstandes).

Dieser traditionelle V.aufbau im Verhältnis Land und Kommunen wird heute z.T. überlagert durch die im Zuge der V.reform und für landesplanerische Aufgaben gebildeten *Regionen*, *Regional-* oder *Planungsverbände*, die meist als Selbstverwaltungskörperschaften auf höherer Ebene konstruiert sind. Hauptanliegen der vor allem durch das Raumordnungsgesetz des Bundes und durch die Landesplanungsgesetze der Länder angestoßenen *V.reform* sind (1) eine *Gebietsreform*, die zu infrastrukturell besser ausgestatteten V.räumen führen soll (Territorialreform), (2) eine *Kommunalreform* mit dem Ziel der Schaffung leistungsfähigerer und i.d.R. größerer Gemeinden und Gemeindeverbände und (3) eine *Funktionalreform* zur zweckmäßigeren Verteilung und Abstimmung der Aufgaben der einzelnen V.einheiten, nicht zuletzt mit dem Ziel einer stärkeren Dekonzentration und Dezentralisation von Aufgaben. Der Prozeß dieser aufbauorientierten Verwaltungsreform ist noch im Gange. Während die Maßstabvergrößerung auf kommunaler Ebene schon weitgehend abgeschlossen ist (1963 = 25 000 Gemeinden, 1976 = 8 763 Gemeinden; faktisch ist mit noch weniger unteren kommunalen Verwaltungseinheiten zu rechnen), läßt die dringend erforderliche Neuverteilung der Zuständigkeiten auf sich warten. Die Chance, den nun leistungsfähigeren Unterbau der V. mit mehr Kompetenzen auszustatten und bürgernäher zu gestalten, wurde bisher nicht wahrgenommen.

2.2. *Horizontale Organisationsstruktur.* Die horizontale Organisationsstruktur ist in der BRD durch das Prinzip der „*Einheit der V.*“ gekennzeichnet. Darunter versteht man die organisatorische Zusammenfassung möglichst vieler Aufgaben auf gleicher Ebene in einer Behörde. Einheit der V. soll gewähr-

leisten, Zusammengehöriges nicht auseinanderzureißen, Zuständigkeitsstreitigkeiten zu vermeiden, dem Bürger den Zugang zur V. zu erleichtern, V. transparenter zu machen und ungleiche Verwaltungsleistungen gegenüber gleichen Bürgern zu verhindern. Das Gegenteil zu diesem Prinzip ist die Aufteilung der V. in viele Sonderbehörden (ein Problem vor allem der USA-Verwaltung).

Doch hat sich auch in der BRD das Einheitsprinzip nicht durchhalten lassen. Allein in der V.spitze war ja schon früh eine Aufteilung auf mehrere Ministerien erforderlich (Ressortprinzip im Gegensatz zum Territorialprinzip). Auch eine Vielzahl von Sonderverwaltungen auf Bundes- und Landesebene wie Gewerbeaufsichtsämter, Wasserwirtschaftsämter, Bergämter, Eichämter usw. hat das Prinzip durchbrochen. Am ehesten ist es noch auf der Ebene der Regierungspräsidien und der Kreise verwirklicht, denen eine „Bündelungsfunktion“ zuerkannt wurde. Aber selbst auf dieser Ebene gibt es Brüche (z.B. die Oberfinanzdirektionen, Forstdirektionen, Oberschulämter).

3. ENTSCHEIDUNGS- UND KONTROLLSTRUKTUR. — Steuert Politik die V. oder ist es umgekehrt? Zur Beantwortung dieser Frage gibt die *interne* wie *externe Entscheidungs- und Kontrollstruktur* (EK) Auskunft. Unter externer EK seien hier die Steuerungsmittel der Politik gegenüber der V. verstanden. Es sind dies im wesentlichen die Organisationsgewalt, die Haushaltgewalt, die Aufsichts- und Kontrollgewalt sowie die Personalhoheit.

3.1. *Die Organisationsgewalt.* Zur *Organisationsgewalt* gehört das Recht zur Einrichtung oder Aufhebung einzelner Behörden oder ganzer Behördenzweige, die Aufgabenverteilung auf die verschiedenen Behörden und das Recht, Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Behörden zu schlichten. Schließlich geht es um die Festlegung der Konstruktionsprinzipien, also der funktionalen Organisation der hierarchischen Struktur, der Vertretungsregelung, des Zeichnungsrechts, der Aufgabenverteilung usw. Die Organisationsgewalt definiert somit den Handlungsspielraum vom Behördenchef bis hin zum Hilfsreferenten und Sachbearbeiter. Die Erfahrungen der V.reform der letzten Jahre zeigen, daß sich die historisch gewachsene Organisationsstruktur nur bedingt als variabel und mithin manipulierbar erweist. Nur langfristig scheint das Steuerungspotential via Organisationsgewalt hoch zu sein. Kurzfristig besteht die Gefahr der wildwüchsigen Wucherung der V., d.h. der Tendenz, neue Organisationssegmente zu schaffen anstatt Organisation neu zu strukturieren.

3.2. *Die Haushaltsgewalt.* Die *Haushaltsgewalt* besteht im Recht der Mittelzuweisung an die V. Jede Regierung sollte mit Hilfe des Haushalts ihre eigene Politik durchschaubar machen, Schwerpunkte bilden und möglichst günstige Kosten-Ertrags-Verhältnisse schaffen. Dies alles leistet jedoch der Haushalt gegenwärtig nur bedingt. Zum ersten wächst der Anteil solcher Ausgaben, für die entweder eine gesetzliche oder eine andere Verpflichtung besteht. Was derart festgeschrieben ist, muß fortgeschrieben werden; man schätzt diesen Anteil heute auf 80–90 % des gesamten staatlichen Haushalts. Eine Ersatzflexibilität ist auf der Ebene der Spitzenbürokratie geschaffen worden (relativ variable Fondsbewirtschaftung und Amtsausstattung). Zum zweiten ist die

Haushaltsführung dermaßen kompliziert geworden, daß Politiker — vom Bürger ganz zu schweigen — sich kaum noch einen Überblick verschaffen können. Die Arbeit des Haushaltsausschusses entartet daher oft zu kleinkariertem Feilschen um unbedeutende Beträge von Einzeltiteln. Die Hoffnungen schließlich, bei Programmen größeren Umfangs mit Hilfe von obligatorischen Kosten-Nutzen-Analysen die V. effizienter zu gestalten, sind meist enttäuscht worden, und sie waren zum Teil auch verfehlt.

3.3. *Verwaltungsaufsicht und Kontrolle.* Die Bedingungen der *V.aufsicht und Kontrolle* haben sich gegenüber der klassischen Ministerialorganisation gewaltig verändert. Persönliche Aufsicht und Kontrolle, wie sie der Ministerverantwortlichkeit ursprünglich entsprach, ist bei der Behördengröße von heute nur noch symbolisch möglich. Die klassische Antwort darauf waren zunächst die Strukturprinzipien formaler Organisation, d.h. Hierarchisierung (v.a. klare Weisungsketten von oben nach unten) und eine Formalisierung der Tätigkeit (v.a. aktenmäßige Tätigkeit). Aufsichts- und Kontrollfunktionen wurden somit „versachlicht“ oder verrechtlicht (V.gerichtsbarkeit) und weitgehend externe Beeinflussung entzogen. Dazu kommt, daß insbesondere die Spitzenbürokratie sich oft ein Informationsmonopol geschaffen hat, gegen das die politische Führung nicht regieren kann. Diese Erfahrung mußten beispielsweise Planungsstäbe machen, die von der Bürokratie vielfach informationell ausgehungert und matt gesetzt wurden. In formalen Organisationen wird Verantwortlichkeit als bloße Zuständigkeit definiert, hinter der sich V. oft in dem Sinne verstecken kann, daß Zuständigkeiten künstlich vervielfältigt oder hin und her geschoben werden, so daß letztlich keine identifizierbare Verantwortlichkeit auszumachen ist (Kafka-Effekt). Diese u.a. Probleme im Zusammenhang mit der V.aufsicht und Kontrolle versucht man heute vor allem mit modernen Management-Konzeptionen zu lösen, ein Lösungsversuch, der als zu einseitig zu bewerten ist.

3.4. *Die Personalhoheit.* Die *Personalhoheit*, d.h. das Recht auf Einstellung, Beförderung, Versetzung und Entlassung erweist sich nach allem Gesagten als das wichtigste Steuerungsinstrument der V. Nicht zu unrecht steht heute daher der öffentliche Dienst im Vordergrund der V.reform. Angesichts der Aufgabenerweiterung, der Aufgabendifferenzierung und dem Schwergewicht der Leistungsv. müssen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zum Teil — oder wenigstens für große Teile des V.personals — infragegestellt werden. Vor allem dort, wo die V. heute faktisch politische Funktionen übernimmt, und dort, wo keine allgemeinen und formalisierten Entscheidungsverfahren möglich sind, erweist sich das starre Laufbahnsystem und die besondere Treuepflicht zum „Staat“ als überholt. Ferner ist die Dreiteilung des öffentlichen Dienstes (Beamte, Angestellte, Arbeiter) durch Probleme der Mitbestimmung, der Erprobung neuer Führungsmethoden sowie durch Bestrebungen nach einer leistungsgerechteren Entlohnung („Dienstpostenbewertung“) stark in Fluß geraten. Insofern die V. Gestaltungsfunktionen übernommen hat und nicht mehr im engeren Sinn Gesetze auslegt oder anwendet, ist schließlich auch die legalistische Orientierung der Berufsbeamten entweder Ideologie

oder fehl am Platze. Insgesamt betrachtet wird die Fähigkeit der Politik, die V. mit Hilfe der Personalhoheit zu steuern, durch die hervorgebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums heute eher eingeschränkt als gefördert.

4. PLANENDE VERWALTUNG. — 4.1. *Die Ministerialorganisation als politische Verwaltung.* Das klassische Bild des Beamten als rein sachlich orientierter und neutraler Diener des Allgemeinwohls läßt sich vor allem für den Bereich der Ministerialorganisation nicht aufrecht erhalten. Besonders jene Bereiche, in denen Planung und Programmentwicklung stattfinden (d.h. in den Fachreferaten), bilden einen Schnittpunkt im System des politischen Entscheidungsvorganges und nehmen auf Politik und Wirtschaft gestaltenden Einfluß, indem sie durch die Delegation von zahlreichen Funktionen und die enge funktionale und organisatorische Verflechtung mit der Regierungsspitze in die Lage versetzt werden, die Daten im politischen Willensbildungsprozeß mitzusetzen und Investitionsentscheidungen zu stimulieren. Als Repräsentant der politischen Führung muß heute die Ministerialorganisation selbst schon politische Überlegungen anstellen, um die beste Lösungsmöglichkeit im Sinne der Regierungsziele auszuarbeiten. Als Hilfs- und Vollzugsorgan der Leitung der Exekutive ist die V. nicht nur an der Vorbereitung von Entscheidungen beteiligt, sondern greift aktiv in die politische Planung und ihre Durchsetzung ein, indem sie z.B. mit den wichtigsten Gruppen und Personen des politischen Raums verhandelt und alles versucht, ihre erarbeiteten Entwürfe in den Entscheidungsgremien des Parlaments durchzubringen.

Die Referate der Ministerialbürokratie bilden auch die Schnittpunkte des Wechselverhältnisses von politischer V. und Wirtschaft, und sie sind neben den Parlamentsausschüssen wohl die zentralen Stellen des Einflusses von *Verbänden* und Interessengruppen. Da anteilmäßig immer mehr Gesetzesvorlagen aus der Ministerialbürokratie kommen, und da § 23 GGO der Bundesministerien, Teil II ausdrücklich vorsieht, daß zur Vorbereitung von Gesetzen die „beteiligten Fachkreise“ heranzuziehen sind, findet ein Großteil der Konflikt- und Konsensregelung meist unter Ausschaltung der Öffentlichkeit und bei Benachteiligung schwach oder nicht organisierter Interessen im vorparlamentarischen Raum statt. Nicht selten beteiligen sich die Wirtschaftsverbände direkt an der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen, da die Fachreferate auf externen Sachverstand angewiesen sind. Die häufigste Form dieser Mitwirkung sind von der Ministerialbürokratie ad hoc gebildete Arbeitskreise, in denen die betroffenen Interessen mehr oder weniger paritätisch vertreten sind. Das hat zur Folge, daß mögliche Konfliktpunkte schon im administrativen Prozeß der „Vorabklärung“ auf ein „realistisches“ Maß der Konsensfindung heruntergeschraubt werden oder daß so viele Ausnahmeregelungen eingebaut werden, daß substantielle Interessen kaum tangiert werden. Ein Musterbeispiel dafür ist der Novellierungsversuch des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

Das vertikale Verbundsystem der Ministerialbürokratie, also das Zusammenwirken der Fachreferate vor allem auf Bundes- und Landesebene, ist ebenso

eine Quelle zunehmender *Entmachtung der Politik* durch die V. Die Ministerien und Fachreferate auf Landesebene können ihren Einfluß über den *Bundesrat* geltend machen. Faktisch fungiert der Bundesrat als „zweite Regierung“, ohne allerdings entsprechender parlamentarischer Kontrolle zu unterliegen. Das vertikale Verbundsystem der Ministerialbürokratie öffnet so auch weitere Kanäle des Einflusses wirtschaftlicher Interessengruppen. So unternahm z.B. der BDI im erwähnten Falle des GWB über seine Landesvertretungen den Versuch, auf Wettbewerbsreferate bei den Landesministerien einzuwirken, um auf diese Weise im Bundesrat eine „zweite Auffangstellung“ zu errichten.

Zwischen Entscheidungsprämissen, Entscheidungsvorbereitung und der materiell gedachten eigentlichen Entscheidung kann also kein Trennungsstrich gezogen werden: Solange im V.apparat Programmanstöße erfolgen, Alternativen entwickelt und ausgewählt werden, zwischen denen schließlich zu entscheiden ist, solange im V.apparat Probleme definiert und die Dringlichkeit, mit der sie nach oben gegeben werden, bestimmt werden, solange programmiert auch die V. die Politik, und nicht ausschließlich umgekehrt die Politik die V.

4.2. *Zur ökonomischen Funktion planender V.* Von den ökonomischen Determinanten politisch/administrativen Handelns soll hier nicht die Rede sein. Vielmehr sollen einige spezifische Einflüsse der V. auf die Volkswirtschaft behandelt werden, aber auch hier nur in der Eigenschaft der V. als vertikal und horizontal ausdifferenzierte formale Organisation und als Subsystem im Verhältnis zur Politik.

Das *Gesetz* als Steuerungsmedium der Politik gegenüber der V. erweist sich zunehmend als zu schwerfällig gegenüber Planungsaufgaben. Gesetze stellen vielfach nur noch Ermächtigung und *Auftrag* dar, die Staatstätigkeit von der V. her zu entwickeln. Oft wird auf Gesetze bereits verzichtet; das gilt vor allem für Investitionsprogramme, Förderungsprogramme, staatliche Infrastrukturleistungen. Programmformulierung und -ausführung ist ziemlich fest in der Hand der vertikal miteinander verflochtenen Fachressorts. Da die „Vollzugshoheit“ vielfach bei den Ländern liegt und diese in Planungsfragen einen großen Informationsvorsprung haben, kann der Bund und mit ihm der „Primat der Politik“ ins Hintertreffen geraten. Die Gemeinschaftsaufgaben nach GG. 91 a und die Finanzhilfen des Bundes nach GG 104 a haben diese Tendenz bestärkt, da sie das bislang mögliche bilaterale Aushandlungssystem zwischen Bund und Ländern hinsichtlich wirtschafts- und infrastrukturpolitischer Förderungsprogramme zu einem multilateralen Verbundsystem mit hohem Konsensbedarf organisiert haben. Die gerade für Struktur- und Regionalpolitik erforderliche Selektivität, Flexibilität und Differenzierung ist unter den Bedingungen des bundesdeutschen V.föderalismus und der Intensivierung der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern weitgehend blockiert, oder sie hat enorme Überinvestitionen zur Folge, weil alle verteilungs- und strukturwirksamen Maßnahmen nur noch pareto-optimal angelegt werden können, d.h. keiner darf sich nachher schlechter stehen.

Ein großes Problem ist die *Kostenexplosion* in vielen Bereichen der Leistungsv. Dies hat sicher auch mit der bürokratischen Form der Organisation öffentlicher Dienstleistungen zu tun. Meistens finden wir ein typisches Nicht-Markt-System vor, d.h. die Festlegung von Preisen und Mengen findet auf verschiedenen Ebenen statt bzw. Verantwortung und Entscheidung sind getrennt: Der Nachfrager ist nicht Konsument, der Konsument ist nicht Zahler und der Zahler ist weder Nachfrager noch Konsument. Ein typisches Beispiel ist der Arzneimittelmarkt: Der Patient konsumiert die Arznei, der Arzt aber legt Art und Menge fest, bezahlen muß das ganze die Krankenkasse, die ihrerseits wieder kaum Einfluß auf die Preise hat, weil sie weder konsumiert noch nachfragt. Ähnlich ist es mit der Krankenversorgung seit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz, wonach die Pflegesätze „kostendeckend“ sein müssen: Der Patient (Konsument) hat keinen Einfluß auf die Kosten, der Nachfrager (Arzt, Krankenhaus) braucht sich nicht um den Preis zu kümmern, weil er in jedem Fall „kostendeckend“ mit den Kassen abrechnet. Der Ruf nach der Privatisierung zahlreicher öffentlicher Dienstleistungen reflektiert dieses Problem, dürfte aber wohl in den wenigsten Fällen zur richtigen Lösung führen. Notwendig scheint eine Systempolitik, die Organisationsmuster entwickelt, welche die durchbrochenen Steuerungsketten zwischen Entscheidung und Verantwortung wieder verknüpfen.

LITERATURHINWEISE

- Becker*, Ulrich und Werner *Thieme* (Hrsg.): Handbuch der Verwaltung. Köln usw. 1974.
Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, Opladen 1973.
Lubmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Köln und Berlin 1966.
Scharpf, Fritz, Bernt *Reissert*, Fritz *Schnabel*: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der BRD. Kronberg 1976.
Schmid, Günther und Hubert *Treiber*: Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der BRD. München 1975.
Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes: Bericht und 11 Anlagenbände. Baden-Baden 1973.

GÜNTHER SCHMID