

Jörg Bogumil

### Regierung und Verwaltung

Im politischen System Deutschland werden Regierungen und Verwaltungen der Exekutive zugerechnet. Ihre Funktionsweise kann nur auf der Grundlage unseres föderalen Staatsaufbaus verstanden werden. Deshalb wird dieser zunächst überblicksartig skizziert (1), bevor der Verwaltungsaufbau in Deutschland (2) erläutert wird. Am Beispiel von Bundesregierung und Bundesverwaltung kann dann das Zusammenspiel von Regierung und Verwaltung näher präzisiert werden (3) bevor abschließend die zentrale Institution ihres Zusammenwirkens, die Ministerien (4), näher dargestellt werden.

#### 1 Gewaltenteilung und föderaler Staatsaufbau

Ein wesentliches Grundprinzip moderner politischer Herrschaftsausübung ist die Gewaltenteilung. Prinzipiell soll Gewaltenteilung Minderheits- und Mehrheitsdiktaturen verhindern und in der politischen und sozialen Auseinandersetzung benachteiligten und unterlegenen Minderheiten eine mitwirkende Teilnahme eröffnen (vgl. hierzu und im Folgenden Bogumil/Jann 2005, S. 56ff.). Sie 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.

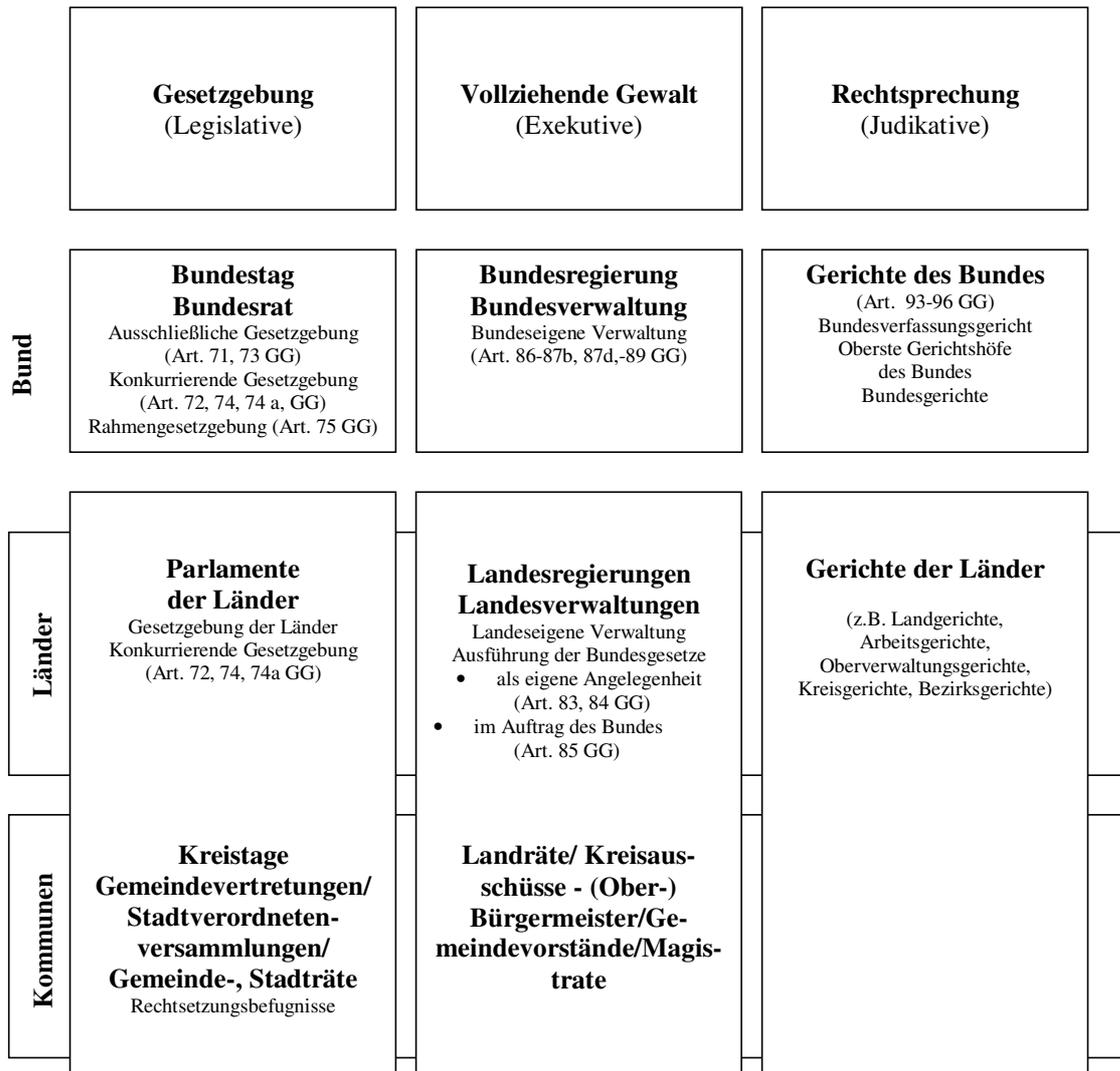
Im Staatsaufbau Deutschlands gibt es laut Grundgesetz nun zwei zentrale Mechanismen der Gewaltenteilung, die klassische horizontale Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Rechtsprechung, sowie die vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern durch das Bundesstaatsprinzip. Auf beide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

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)<sup>1</sup>. 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 1).

---

<sup>1</sup> 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.

## Staatsaufbau



**Abbildung 1: Staatsaufbau**

Quelle: Bogumil/Jann 2005, S. 57

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.

	<b>Bund</b>	<b>Länder</b>
<b>Gesetzgebung</b>	– fast alle Gesetzgebungskompetenzen (ausschließliche, konkurrierende, rahmensetzende)	– wenig eigene Gesetzgebungskompetenzen (vor allem Polizei, Kultur, Kommunales) – Zustimmungs- und Einspruchsrechte
<b>Verwaltung</b>	– kaum eigene Verwaltungskompetenz – meistens nur Rechtsaufsicht bei der Durchführung	– fast alle Verwaltungskompetenz – Durchführung fast aller Gesetze
<b>Rechtssprechung</b>	– oberste Bundesgerichte	– quantitatives Übergewicht der Landesgerichte

**Abbildung 2: Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz**

Quelle: Bogumil/Jann 2005, S. 58

Die Verwaltung in Deutschland ist also vor allem Aufgabe der Länder und der Gemeinden, d.h. der Bund bedient sich in der Regel der Verwaltung der Länder und der Kommunen. Allerdings werden viele Verwaltungstätigkeiten, die Länder und Kommunen ausüben, durch einheitliche Bundesgesetze gesteuert. Die bundeseinheitlichen Rechtsordnung ist ebenso wie ein weitgehend bundeseinheitlich geregelten öffentlichen Dienst, eine nationale Parteienstruktur sowie ein bundeseinheitliches Wirtschaftssystem der Grund dafür, dass die starke Verwaltungsdezentralisierung die staatliche Einheit nicht gefährdet. Folgende Verwaltungszuständigkeiten sind zu unterscheiden.

<b>Als eigene Angelegenheiten der Länder (Art. 84 GG)</b>	<b>Im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG)</b>	<b>Durch Bundesverwaltung (Art. 85 GG)</b>	<b>Gemeinschaftsaufgaben (Art 91a GG)</b>
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	Bund trägt Verwaltungskosten; Minderanteil an Geldleistung	Bund trägt sämtliche Kosten	Bund und Länder teilen die Kosten

50% können vom Bund getragen werden (Art. 104a GG)	gen für Bürger kann beim Land liegen (Art. 104a GG)		
--	---	--	--

### Abbildung 3 : Durchführung von Bundesgesetzen

Quelle: Bogumil/Jann 2005, S. 61

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, der Bundesgrenzschutz, die Bundeswehrverwaltung und die Eisenbahnverwaltung. In diesen Fällen bestehen umfassende Weisungsrechte im hierarchischen Behördenaufbau, und der Bund trägt die gesamten Kosten.

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 Kernenergienutzung 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.

Die Regel des Verwaltungsvollzugs in Deutschland ist indes der Landesvollzug von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit der Länder. Die Länder dürfen hier die Einrichtungen der Behörden und dasungsverfahren selbst bestimmen. Praktisch können die Landesverwaltungen damit bei der Krankenhausplanung, bei der Sozial- und 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. Hierzu gehören vor allem der Denkmalschutz, Theater, Museen, Sport, Polizei, regionale Strukturpolitik, Wirtschaftsförderung, Landesplanung und Raumplanung.

Bezogen auf die Aufgabenstellung von Regierungen und Verwaltung ist also festzuhalten, dass diese der vollziehenden Gewalt, also der Exekutive, zuzurechnen sind und dass es eine vertikale Verflochtenheit zwischen den Regierungen auf Bundes- und Länderebene gibt, wir es also nicht nur mit einer Regierung zu tun haben. Die Kommunen können im staatsrechtlichen Sinne nicht als lokale Regierungen bezeichnet werden, da sie über keine eigenständige Gesetzeskompetenz verfügen und den Ländern untergeordnet sind. In Kapitel 3 wird die konkrete Ausgestaltung der Exekutive am Beispiel der Bundesebene näher dargestellt. Zunächst muss jedoch der Verwaltungsaufbau in Deutschland erläutert werden, da die Verwaltungen wesentlichen Kernfunktionen der Exekutive übernehmen.

## 2 Verwaltungsorganisation und Verwaltungsaufbau

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

- *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. Diese Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften<sup>2</sup> 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 Umwelt-

---

<sup>2</sup> Eine Gebietskörperschaft ist nach Frido Wagener „raumausfüllendes Verwaltungsgerüst mit eigener Rechtspersönlichkeit und unmittelbar gewählten Organen“. Damit zählen Bund, Länder, Stadtstaaten und Kommunen zu den Gebietskörperschaften.

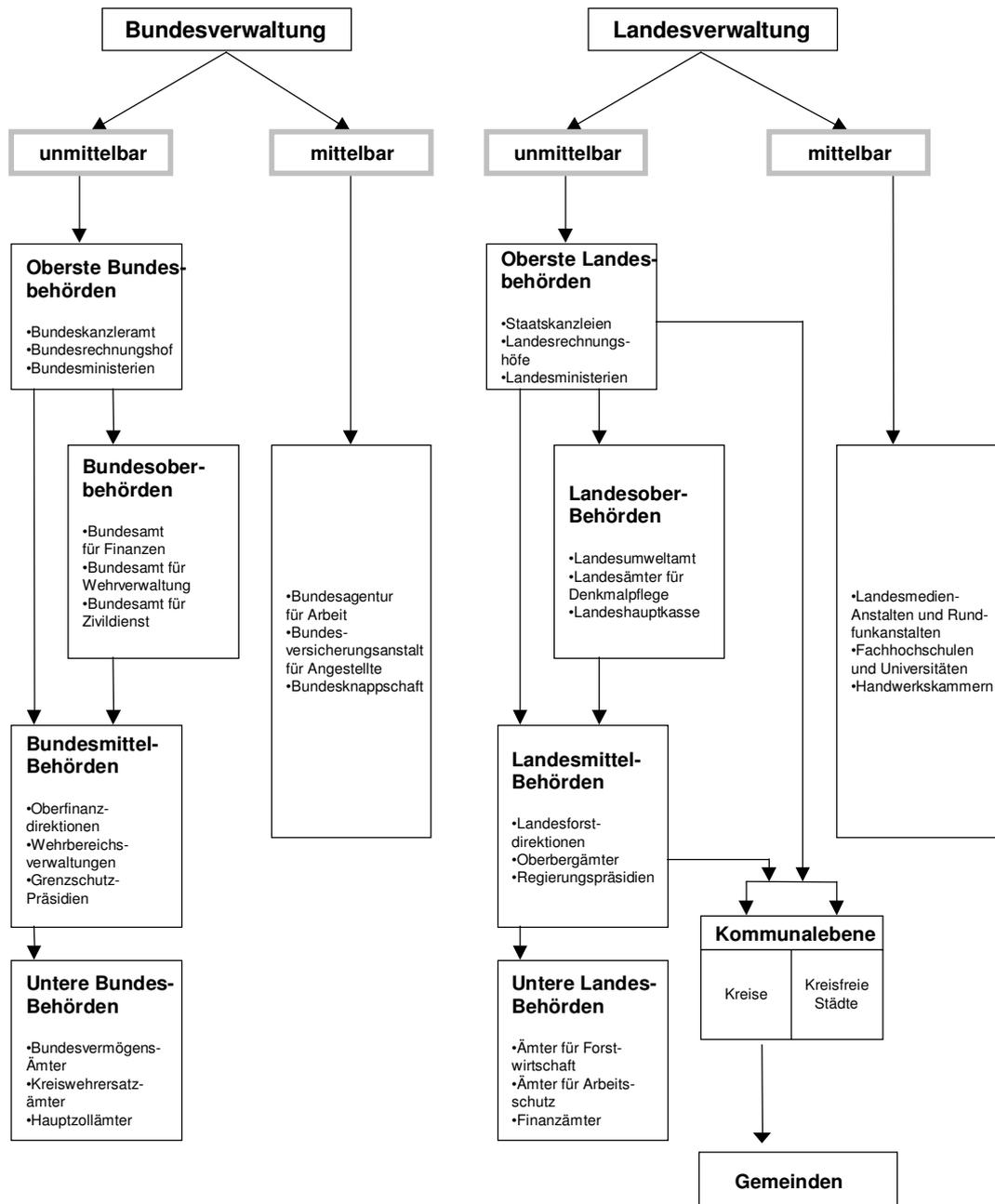
amt, staatlicher Naturschutz), weil sie befürchten, dass bei Entscheidungen auf lokaler Ebene Umweltbelange hinter anderen Entscheidungskriterien zurückstecken müssen.

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

#### **Abbildung 4: Grundmodelle der Verwaltungsorganisation**

Quelle: Bogumil/Jann 2005, S. 66

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., Benz 2002). 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). Bezogen auf den Verwaltungsaufbau in Deutschland ergibt sich damit folgendes Bild:



**Abbildung 5: Verwaltungsaufbau in Deutschland**

Quelle: Bogumil/Jann 2005, S. 68

Der Gesamtaufbau der Verwaltungsstrukturen in Deutschland verkompliziert sich allerdings dadurch, dass es drei unterschiedliche Typen von Bundesländern gibt. In den *größeren Flächenländern* (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen) existieren unterhalb der Landesebene die Regierungsbezirke bzw. Bezirksregierungen (zur aktuellen Reformdiskussion vgl. Bogumil u.a. 2004).<sup>3</sup> Zudem gibt es in allen Flä-

<sup>3</sup> In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg hat man auf die Einrichtung von Regierungsbezirken verzichtet, in Thüringen und Sachsen-Anhalt wurde ein Landesverwaltungsamt als Mittelbehörde gegründet. In Niedersachsen hat die neue Landesregierung die Auflösung der Bezirksregierungen beschlossen (vgl. ausführlich Bogumil u.a. 2004, S. 41ff.). Argumente für oder gegen die Einrichtung von Regierungspräsi-

chenländern (also auch den *kleineren* wie z.B. Schleswig-Holstein oder dem Saarland, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen) oberhalb der untersten örtlichen Verwaltung die Verwaltung der Landkreise und der kreisfreien Städte. Und die drei *Stadtstaaten* (Berlin, Hamburg, Bremen) sind kreisfreie Städte und Stadtstaaten zugleich (und damit den Ländern gleichgestellt). Damit lassen sich fünf Verwaltungsebenen unterscheiden:

	Vor der Verwaltungsreform (BRD) (1964)	Nach der Verwaltungsreform (1981)	Vereinigtes Deutschland (2007)
Bund	1	1	1
Länder	11	11	16
Regierungsbezirke	33	26	27
Landkreise und kreisfreie Städte	425	237 91	313 116
Gemeinden	24.411	8.513	12.682

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik 2002, eigene Aktualisierung

### Abbildung 6: Verwaltungsebenen

Verwaltungen nehmen 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.):

- 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 Aufga-

---

dien finden sich bei Miller (1995, S. 184ff.), für die Entscheidungen in den ostdeutschen Ländern sind jedoch eher schlechte Erfahrungen mit den Bezirksverwaltungen als regionalen Ankern der zentralistischen SED-Herrschaft ursächlich (vgl. Wollmann 1996, S. 79).

ben selbst beteiligt. Die Mehrheit aller öffentlich Beschäftigten arbeitet in der Dienstleistungsverwaltung.

### 3 Bundesregierung und -verwaltung

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

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

- Kanzlerprinzip,
- Kabinettsprinzip und
- Ressortprinzip.

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

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

Im Prinzip legt der Bundeskanzler die Zahl der Ministerien und die Zuständigkeiten fest; seitdem es Koalitionsregierungen gibt, ist dies aber in der Regel Ergebnis von Koalitionsverhandlungen. Die Zahl der Minister schwankt zwischen 13 und 21 (zur Entwicklung und Logik des

Ressortzuschnitts siehe Derlien 1996b). Waren es in der letzten Regierung Kohl 1994 noch 16 Ressorts ohne Bundeskanzleramt und in der in der rot-grünen Regierung im Jahr 2002 erstmals nach langen Jahren wieder nur noch 13, so besteht die große Koalition aus 14 Ressorts (zur Übersicht über Aufgaben und nachgeordnete Behörden im jeweiligen Geschäftsbereich siehe ausführlich [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)).

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

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

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

	<b>Unmittelbare Bundesverwaltung</b>	<b>Mittelbare Bundesverwaltung</b>	<b>Bundesverwaltung in Privatrechtsform</b>	<b>Privatrechtliche Auftragsverwaltung</b>
<i>Rechtskreis</i>	öffentlich-rechtlich	öffentlich-rechtlich	privatrechtlich	privatrechtlich
<i>Rechtsträger</i>	Bundesrepublik Deutschland	juristische Person des öffentlichen Rechts	Privatrechtssubjekt in Bundeseigentum o. -beteiligung	Privatrechtssubjekt, Beliehener
<i>Typus</i>	Bundesoberbehörde Bundesmittelbehörde untere Bundesbehörde Beauftragte	Anstalt Körperschaft Stiftung (ö.R.)	GmbH AG e.V. Stiftung	GmbH AG e.V.
<i>Errichtung durch</i>	Gesetz	Gesetz oder Verordnung	nicht geregelt	nicht geregelt
<i>Steuerung</i>	Rechts- und Fach-	Rechtsaufsicht	Direktionsrecht des	Vertrag

	aufsicht		Eigentümers bzw. Anteilseigners	
<i>Typische Aufgaben</i>	Sektorale Wirtschaftsaufsicht, Regulierung, „hoheitliche“ Aufgaben	Sozialversicherung, Forschungsanstalten, Sondervermögen des Bundes	Bundesunternehmen, Finanzierungsträger i.d. Forschung, Entwicklungshilfe	Normung, Verbraucherschutz, Kultur
<i>Beispiele</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statistisches Bundesamt</li> <li>• Bundesverwaltungsamt</li> <li>• Bundeskartellamt</li> <li>• Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP)</li> <li>• Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)</li> <li>• Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen</li> <li>• Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl)</li> <li>• Bundesbeauftragter für die Unterlagen der Staatssicherheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bundesbank</li> <li>• Bundesanstalt für Arbeit</li> <li>• Bundesversicherungsanstalt für Angestellte</li> <li>• Bundesverband für den Selbstschutz</li> <li>• Kassenärztliche Bundesvereinigung</li> <li>• Bundesstiftung Mutter und Kind</li> <li>• Stiftung Preußischer Kulturbesitz</li> <li>• Treuhandanstalt (und Nachfolger)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deutsche Flugsicherung GmbH</li> <li>• DFG</li> <li>• Max-Planck-Gesellschaft</li> <li>• DAAD</li> <li>• Kreditanstalt für Wiederaufbau</li> <li>• Kernforschungszentrum Jülich GmbH</li> <li>• Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforsch. GmbH</li> <li>• GMD</li> <li>• Goethe Institut Inter Nationes e.V.</li> <li>• Deutscher Entwicklungsdienst GmbH</li> <li>• GTZ</li> <li>• Stiftung Waren-test</li> <li>• Post AG</li> <li>• Bahn AG</li> <li>• Telekom AG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TÜV</li> <li>• Verbraucherzentrale „Bundesverband“</li> <li>• Verein Deutscher Ingenieure VDI</li> <li>• Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V.</li> <li>• Deutscher Motor-yachtverband</li> </ul>

### Abbildung 8: Die nichtministerielle Bundesverwaltung

Quelle: Bogumil/Jann 2005, S. 73f:

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

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

Neben dieser unmittelbaren Bundesverwaltung durch die Bundesministerien und die ihnen nachgeordneten Behörden gibt es noch die *mittelbare Bundesverwaltung* durch bundesunmit-

telbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (Art. 86, 87 GG). Zu ihr gehören öffentlich-rechtlich verfasste Einrichtungen mit Sonderaufgaben, die nicht in die unmittelbare Verwaltung eingegliedert sind. Überwiegend handelt es sich dabei um Institutionen der Sozialversicherung in Form von Anstalten, Körperschaften oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die durch Selbstverwaltungseinrichtungen gesteuert und daher dem unmittelbaren Zugriff von Bund oder Ländern entzogen sind. Die ehrenamtlichen Aufsichtsgremien sind meist paritätisch zwischen Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten (meistens durch die Gewerkschaften repräsentiert) besetzt. Diese Einrichtungen unterstehen grundsätzlich der Rechts-, aber nicht der Fachaufsicht des zuständigen Bundesministers. Zu nennen sind hier (vgl. hierzu auch BMI 2005, 16f.):

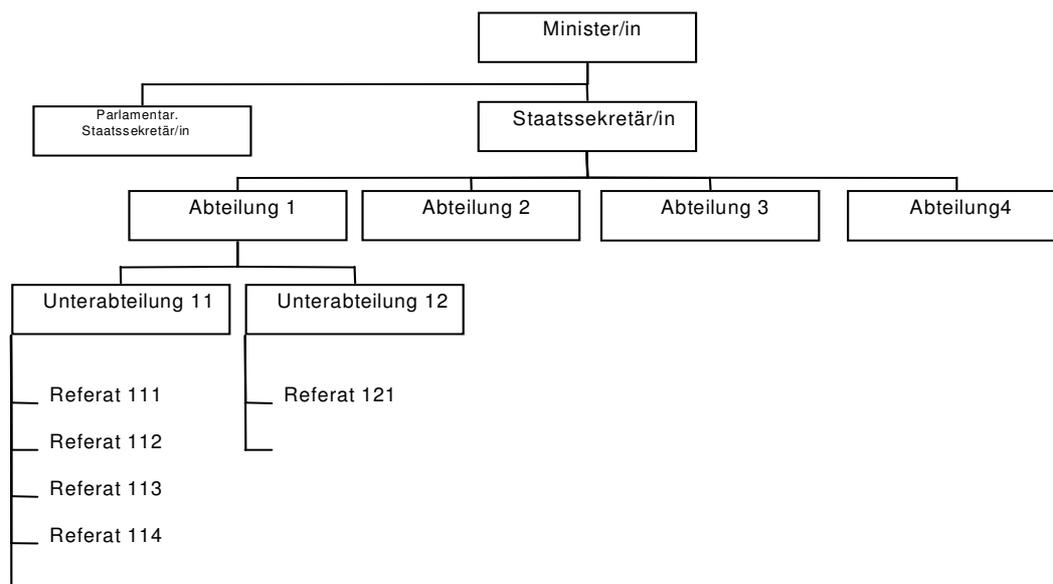
- die Bundesagentur für Arbeit mit einer Hauptstelle, zehn Regionalagenturen und 178 lokalen Agenturen und rund 660 Geschäftsstellen mit insgesamt 89.000 Beschäftigten,
- die Sozialversicherungsträger: also auf Bundesebene die „Deutsche Rentenversicherung Bund“ und die „Deutsche Rentenversicherung Knappschaft, Bahn, See“ sowie bei den Ländern 17 Deutsche Rentenversicherung Regional mit insgesamt 75.000 Beschäftigten,
- die Träger der gesetzlichen Krankenkassen und Pflegeversicherungen (Ortskrankenkassen, Ersatzkassen, Innungskrankenkassen, Betriebskrankenkassen) mit insgesamt 132.000 Beschäftigten,
- die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung bei Arbeitsunfällen in Form von 93 Berufsgenossenschaften oder Unfallkassen mit insgesamt 31.000 Beschäftigten,
- die Bundesknappschaft für Bergleute mit 15.000 Beschäftigten,
- die Deutsche Bundesbank mit 12.700 Beschäftigten sowie
- Einrichtungen wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, öffentlich-rechtliche Körperschaften wie die Industrie- und Handelskammern oder öffentlich-rechtliche Stiftungen (z.B. die Stiftung Preußischer Kulturbesitz).

#### **4 Organisation der Ministerien**

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

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

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



**Abbildung 9: Aufbau eines Ministeriums**

Auf den ersten Blick weisen Ministerien damit alle Merkmale einer klassischen bürokratischen Organisation auf, insbesondere starke Arbeitsteilung, hierarchische Kommunikation in

einem Einliniensystem und Professionalisierung. Die Basiseinheit der Ministerien, in denen die vielfältigen Aufgaben wahrgenommen werden, sind die Referate. Die Vielzahl von Referaten, insbesondere von sogenannten „Kleinstreferaten“ mit nur wenigen Mitarbeitern, wird seit vielen Jahren kritisiert, weil die übergroße Spezialisierung übergreifende Problemsichten eher erschwert und dem Mechanismus der negativen Koordination Vorschub leistet. Insgesamt verfügen die Bundesministerien derzeit über ca. 1000 Referate, ca. 210 Unterabteilungen und 110 Abteilungen.

Auf die Bedeutung von *Stäben*, also Organisationseinheiten, die nicht in der hierarchischen Linie stehen und der Leitungsebene direkt zugeordnet sind, wurde bereits hingewiesen. Allerdings haben sich umfassende Planungsstäbe nicht durchgesetzt; heute findet man Stäbe in aller Regel nur zur direkten Unterstützung des Ministers oder für begrenzte besondere Aufgaben. Dies hat sicherlich auch etwas mit den durch Stäben hervorgerufenen Konflikten in Organisationen zu tun. Überspitzt gesagt werfen Stäbe Linienorganisationen vor, sie seien „Fachidioten“ und nicht in der Lage, ihre Aufgaben in einen größeren Zusammenhang einzuordnen, während wiederum die Fachleute in der Linie den Stäben vorwerfen, sie würden sich kontinuierlich besserwisserisch in Angelegenheiten einmischen, in denen sie über keinerlei Kompetenz verfügen. Aus diesen Gründen sind auch andere Organisationsformen, etwa eine professionell-teamartige Organisation mit einer weniger starren Festlegung des Aufgaben- und Verantwortungsbereichs einzelner Mitarbeiter und einer eher netzwerkartigen Kommunikations- und Kontrollstruktur, z.B. in *Projektgruppen*, in der Ministerialbürokratie äußerst selten. Das gleiche gilt für Formen der Matrix- oder Mehrlinienorganisation, in denen Einheiten gleichzeitig zweien oder sogar mehreren Einheiten untergeordnet werden. Solche Organisationsformen sind nicht ausgeschlossen, aber sie sind der klassischen bürokratischen Einlinienorganisation mit eindeutigen Kommunikations- und Kontrollstrukturen fremd.

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

## **Literatur**

- Benz, Arthur 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: König 2002, S. 207-228.
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden
- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative Band 8, Ibbenbüren.
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas 1997: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Band 1: Text, völlig neubearbeitete und erweiterte 8. Auflage, Opladen.
- König, Klaus (Hrsg.) 2002: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden.
- Miller, Manfred 1995: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band 1 und 2. Speyerer Forschungsberichte 149, Speyer.
- Steffani, Winfried 1997: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen.
- Thieme, Werner, 1984: Verwaltungslehre, 4., erw. u. völlig neubearb. Aufl., Köln.

Wagener, Frido 1975: System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 55, Berlin, S. 129ff.

Wagener, Frido 1981: Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung, in: König u.a., S. 73-92. Neuabdruck in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.) 1998: Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden.