
Heideloire Dillkofer

**Die Organisation der Innenministerien
– Eine sozialwissenschaftliche Analyse**

München 1977

Alle Rechte vorbehalten
© 1977
ISSN 0342-2569-11
Druck: SOWI, München

Sozialwissenschaftliches
Institut der Bundeswehr
Schleißheimer Straße 418
8000 München 45
Tel. 089 / 351 702 1

Inhalt

Vorwort	IV
Kurzfassung der Ergebnisse	VI
1. Zum theoretischen Ansatz	1
1.1. Problemaufriß	1
1.1.1. Zum Begriff der Zuständigkeit	1
1.1.2. Fragestellung der Untersuchung und Probleme ihrer theoretischen Verortung	6
1.1.3. Zum methodischen Vorgehen	10
1.2. Die öffentliche Verwaltung als rational-legales Gebilde	13
1.2.1. Die Bürokratie im soziologischen Denken Max Webers	13
1.2.2. Die öffentliche Verwaltung in der liberalen Rechtsstaatstheorie	17
1.2.3. Zu ausgewählten Strukturmerkmalen des Weberschen Bürokratiemodells	22
1.3. Von der vollziehenden zur planenden Verwaltung - Entwicklungstendenzen und ihre Konsequenzen	27
1.3.1. Zur Entwicklung öffentlicher Aufgaben	27
1.3.2. Exkurs: Zum Stellenwert von Organisationsfragen in verschiedenen Planungstheorien	39
1.3.3. Ergebnisse der Planungs- und Reformdiskussion im Hinblick auf die Aufbauorganisation	49
1.4. Die Formalstruktur im Kontext ausgewählter Organisationstheorien	55
1.4.1. Zur klassischen Organisationstheorie	55
1.4.2. Zum Konzept der formalen und informalen Organisation	59
1.4.3. Zum entscheidungs- und systemorientierten Ansatz	62
1.5. Benennung der möglichen Einflußdimensionen	67
2. Zu den Aufgaben der Innenministerien	75
2.1. Zur geschichtlichen Entwicklung des Aufgabenbestandes der Innenministerien	75

2.2. Methodische Überlegungen zur Erfassung des Aufgabenbestandes	80
2.2.1. Ansätze zur Systematisierung öffentlicher Aufgaben	80
2.2.2. Zum eigenen methodischen Vorgehen	84
2.3. Auflistung der gegenwärtigen Aufgaben	89
3. Vergleichende Darstellung der Aufgabenverteilung in den Innenministerien	120
3.1. Methodische Vorbemerkungen zur Durchführung des Organisationsvergleichs	121
3.1.1. Zur querschnittlichen Betrachtung	121
3.1.2. Zur längsschnittlichen Betrachtung	130
3.2. Zur Gesamtstruktur der Innenministerien	132
3.2.1. Zur Abteilungs- und Referatsgliederung	132
3.2.2. Zur personellen Ausstattung der Innenministerien und ihrer Basiseinheiten	138
3.3. Zur Ressortzuordnung der Aufgaben	145
3.3.1. Die Aufgaben im Kernbereich	145
3.3.2. Zu den sonstigen Aufgaben der Innenministerien	161
3.4. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Aufgabenorganisation	165
3.4.1. Aufgabenorganisation im Kernbereich	174
3.4.2. Die organisatorische Gestaltung der übrigen Aufgabenbereiche	187
3.5. Entwicklungstendenzen in einzelnen Aufgabenbereichen	191
3.5.1. Entwicklungen im Kernbereich	191
3.5.2. Entwicklungen in den übrigen Aufgabenbereichen	199
3.6. Ordnung der Aufgaben nach den untersuchten Merkmalen	202
4. Der Prozeß der Geschäftsverteilung	211
4.1. Zur Vergleichbarkeit der Rahmenbedingungen	211
4.1.1. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments bei der Abgrenzung der Ressorts und der Festlegung ihrer Geschäftsbereiche	211

4.1.2. Länder ohne Mittelinstanz und Stadtstaaten	216
4.1.3. Einfluß der Organisationsgröße	221
4.2. Die Beteiligten	226
4.2.1. Zielsetzung und Durchführung der Organisationsreferentenbefragung	227
4.2.2. Einflußmöglichkeiten der Organisationsreferenten in Fragen der Geschäftsverteilung	229
4.2.3. Grundlagen aufbauorganisatorischer Entscheidungen	237
4.3. Analyse der einzelnen Einflußfaktoren	245
4.3.1. Zum Faktor Art und Struktur der Aufgaben	245
4.3.2. Politische Einflüsse	251
4.3.3. Einflüsse personeller Art	260
4.3.4. Einflüsse durch die Gesetzgebung	267
5. Zur Rationalität ministerieller Organisationsstrukturen	270
5.1. Zur Funktionsadäquanz der Aufbauorganisation im Ministerialbereich	270
5.2. Organisationsstruktur und Umwelterfordernisse	278
5.3. Zur Rationalität des Verfahrens: Organisations- entscheidungen und behördeninterne Machtstruktur	285
Anhang	291
1. Abkürzungsverzeichnis	291
2. Frageleitfaden der Organisationsreferentenbefragung	292
3. Auszug aus der tabellarischen Aufstellung über die Zahl der mit den Einzelaufgaben, Aufgabengruppen und Aufgaben- hauptgruppen befaßten Organisationseinheiten	300
4. Auszug aus der tabellarischen Aufstellung über den organisatorischen Kontext der Aufgaben	302
Literaturverzeichnis	306
English Summary	318

Vorwort

Die Auseinandersetzungen der letzten sechs bis acht Jahre um die Reform der Ausbildung auf nahezu allen Ebenen haben eine intensive Diskussion der Kriterien erbracht, nach welchen sich Ziele und Inhalte der Ausbildung bestimmen ließen. Eine kritische Betrachtung erfuhren dabei vor allem überkommene normative Vorentscheidungen über die Rahmenbedingungen von Lernprozessen und die bis dato vorherrschende Fach- bzw. fachwissenschaftliche Orientierung. In diesem Zusammenhang haben besonders curriculare Neuansätze die Notwendigkeit hervorgehoben, vorgängige Wertsetzungen demokratietheoretisch zu begründen und die zu vermittelnden Qualifikationen an den Anforderungen der Tätigkeitsfelder in der Praxis zu orientieren.

Aus der Erkenntnis von der Notwendigkeit einer stärkeren Praxisorientierung folgte die Forderung nach sogenannten Tätigkeitsfeldanalysen. Die hiermit in Bericht 11 vorgelegte Studie von Heidelore Dillkofer über die Organisation der Innenministerien der Länder ist im Rahmen der Arbeiten des SOWI entstanden, Hochschulstudiengänge, speziell einen Studiengang „Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften“, curricular zu planen. Ausgangspunkt bildeten die Fragen nach dem Tätigkeitsfeld von Planungs- und Organisationsreferenten einerseits wie den Organisationsprinzipien der öffentlichen Verwaltung andererseits.

Vorarbeiten und theoretische Teilergebnisse der Studie sind bereits in die Planungsgrundlage für den Studiengang Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften bzw. Wirtschafts- und Organisationswissenschaften an den Hochschulen der Bundeswehr eingegangen. (Vgl. H. Dillkofer u.a., Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften – Ein Curriculum, Opladen 1975).

In der vorgelegten Fassung stellt die Arbeit den Versuch dar, die Rationalitätsannahme für die Organisation der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Innenministerien der Länder zu prüfen. Rationalität wird dabei in dreifacher Hinsicht analysiert: als aufgaben- oder zweckgemäße Gestaltung der formalen Struktur, als „Systemrationalität“ im Sinne einer Verarbeitung von Anforderungen und Einflüssen einer komplexen Umwelt und als Rationalität des Verfahrens, nach dem formale Strukturen geschaffen werden. Während Rationalität als aufgabengemäße Gestaltung der formalen Struktur ein gleichsam klassisches Kriterium darstellt, reflektieren die beiden anderen Fragestellungen moderne Ansätze zur Analyse von Großorganisationen.

Das Analyseergebnis wird global betrachtet denjenigen kaum überraschen, welcher die einschlägige Diskussion der letzten Jahre verfolgt. Die Rationalitätsannahme im Sinne einer aufgabengemäßen Gestaltung der formalen Struktur ließ sich in Grenzen dort bestätigen, wo von der Ministerialverwaltung primär „ordnende“ Aufgaben wahrgenommen werden. Hier verfahren nahezu alle Länder nach gleichen Zuordnungskriterien.

Überraschend ist allerdings, mit welcher Deutlichkeit sich die klassischen Prinzipien als ungeeignet erweisen, planerische und gestalterische Aufgaben sachgemäß zu organisieren. So wirken sich Prinzipien, welche eine von der einzelnen Person unabhängige, generelle Aufgabenerfüllung gewährleisten sollen, teilweise sogar gegenteilig aus. Der Versuch, über Planungs- und Organisationsreferate dem Funktionswandel im staatlichen Handeln gerecht zu werden, scheitert an der Dominanz der überkommenen Referatsstrukturen. Weder erhalten die Organisationsreferenten die für planerische Funktionen notwendigen Informationen noch besitzen sie selbst soviel Entscheidungskompetenz, um tatsächlich koordinierend und auch korrigierend im Sinne einer „politischen Führung“ eingreifen zu können. Das öffentliche Dienstrecht erweist sich zudem als eine unüberwindbare Barriere, um jene Mobilität personeller und auch struktureller Art zu verwirklichen, welche von den Aufgaben her notwendig wäre.

Bedenkt man diese Ergebnisse im Zusammenhang, in dem die Studie entstand, so zeichnen sie für den Absolventen von organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Studiengängen ein Tätigkeitsfeld, das sich in vielen Elementen gegen eine Verwirklichung dessen sperrt, was vielleicht den zentralen Erkenntnisstand des eigenen Studiums bildet.

Die Untersuchung von Heide Lore Dillkofer wurde von der Ludwig-Maximilians-Universität in München als Dissertation angenommen.

München, im August 1977

Prof. Dr. Ralf Zoll

Kurzfassung der Ergebnisse

Fragestellung und theoretische Einordnung

Ausgehend von der allgemeinen Rationalitätsannahme bezüglich formaler Organisationen sollte die vorliegende Untersuchung am Beispiel der Aufgabenverteilung in den Innenressorts der Bundesländer überprüfen, wie Zuständigkeitsregelungen in der Ministerialverwaltung konkret zustande kommen und durch welche Einflüsse die formale Organisation in diesem Bereich geprägt ist. Zur Bestimmung der Rationalität einer formalen Organisation dienten drei Bezugspunkte: die Angemessenheit der Strukturen im Hinblick auf die der Organisation gesetzten Ziele und die von ihr zu erstellenden Leistungen, die Systemrationalität, bei der die Umwelterfordernisse einer Organisation in den Mittelpunkt des Interesses rücken und die Rationalität des Verfahrens, nach dem formale Strukturen zustande kommen.

Die Überprüfung verschiedener theoretischer Ansätze aus dem Bereich der Soziologie, der Betriebswirtschaft und der Politikwissenschaft ergab, daß die entwickelten Organisationsprinzipien im Hinblick auf die Abgrenzung und Bündelung von Aufgaben keine eindeutigen Handlungsanweisungen enthalten, sondern daß sie aufgrund ihrer Vagheit und Widersprüchlichkeit eine Vielzahl von Zuständigkeitsregelungen in der öffentlichen Verwaltung begründen. Die Aufarbeitung dieser Ansätze führte außerdem zu dem Ergebnis, daß sie in den meisten Fällen den Weg zu einer Realanalyse formaler Strukturen erschweren, weil sie entweder normativ ausgerichtet sind oder in ihrem Bezugsrahmen die Analyse derartiger Strukturen von vornherein überflüssig erscheint.

Dieses theoretische Defizit erlaubte es nicht, der Untersuchung einen detaillierten Hypothesensatz zugrunde zu legen, sondern ließ nur die Formulierung einiger relativ unspezifischer Hypothesen zu. Stattdessen wurden als analytisches Hilfsmittel vier Dimensionen eingeführt, nach denen sich die möglichen Determinanten der Zuständigkeitsverteilung im Ministerialbereich klassifizieren las-

sen und zwischen (a) rechtlichen, (b) durch die jeweilige Aufgabenstruktur bedingten, (c) politischen und (d) personellen Einflußfaktoren unterschieden.

Methodisches Vorgehen

Der Untersuchung liegt ein Organisationsvergleich der Innenministerien aller Bundesländer zugrunde, der sich auf eine Auswertung von Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen aus den Jahren 1962/63 und 1971 bis 1975 stützt. Anhand dieser Pläne wurden zunächst alle überhaupt in den Innenministerien wahrgenommenen Aufgaben systematisch erfaßt, wobei diese Systematik so angelegt war, daß sie die Abteilungs- und Referatsgliederung und die Art der Aufgabenzuordnung in den Innenministerien so weit wie möglich abbildete. Neben der Gesamtstruktur, d. h. der Gliederung in Abteilungen und Referate und der personellen Ausstattung der Ressorts und ihrer Basiseinheiten wurde die Aufgabenorganisation anhand folgender Merkmale im Detail verglichen:

- Umfang der jeweils betrachteten Aufgaben,
- Streuung bzw. organisatorische Bündelung der Aufgaben,
- organisatorische Zuordnung der Aufgaben,
- Veränderungen im Aufgabenumfang,
- Veränderungen in der Aufgabenzuordnung.

An die Auswertung der Organisations- und Geschäftsverteilungspläne schloß sich eine Befragung der Organisationsreferenten in den betreffenden Ressorts an. Wegen des explorativen Charakters der Studie bestand der zugrunde liegende Frageleitfaden fast ausschließlich aus offenen Fragen.

Untersuchungsergebnisse

Im Hinblick auf die vier untersuchten Einflußdimensionen kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß die formale Organisation im Bereich der Ministerien in weit geringerem Maße, als bisher angenommen, von rechtlichen Vorgaben und von der jeweiligen Aufgabenstruktur abhängig ist, während die politischen und personellen Einflüsse erheb-

lich größere Bedeutung haben, als ihnen nach den allgemein akzeptierten Organisationsgrundsätzen zusteht.

Die Vorstellung, die Organisation der öffentlichen Verwaltung sei hauptsächlich durch die Gesetzgebung und die Aufgabenstruktur geprägt, läßt sich auf den vorherrschenden Rationalitätsbegriff zurückführen, der allein auf die Beziehungen zwischen der Struktur einer Organisation und ihren Zwecken abstellt. Die Untersuchung zeigte jedoch, daß die jeweilige Regelung der Mitwirkungsrechte des Parlaments bei der Geschäftsverteilung zwischen den Ressorts ohne Einfluß auf beobachtbare Veränderungen in der Abgrenzung der Innenressorts ist. Bei der innerbehördlichen Zuständigkeitsverteilung, die allgemein als Angelegenheit der Verwaltung gilt, kann man allenfalls von einem indirekten Einfluß der Gesetzgebung sprechen. In einigen Fällen ließ sich nachweisen, daß Gesetze für Aufgaben einen bestimmten Bezugsrahmen schaffen, der dann auch ihre ressortinterne Zuordnung mitprägt.

Bezüglich der Aufgabenstruktur erbrachte die Untersuchung das Resultat, daß sich zwar bei einem großen Teil der Ordnungsaufgaben, die zum traditionellen Bestand der Innenministerien gehören, eine einheitliche organisatorische Behandlung eingeschaltet hat, daß jedoch Aufgaben, die der Daseinsvorsorge dienen oder die ordnende und leistende Aspekte zugleich aufweisen, sowohl in ihrer Ressortzuordnung als auch in ihrer innerbehördlichen Verortung erheblich variieren. Auch Aufgaben, die neu entstanden oder neu formuliert worden sind und bei denen es an Vorbildern für ihre organisatorische Einbindung fehlt, weisen erhebliche Unterschiede in ihrer Zuordnung auf.

Unter dem Aspekt der Umwelterfordernisse wurde die Bedeutung politischer und personeller Einflüsse auf die Organisation der Ministerien untersucht. Der Organisationsvergleich ließ ganz verschiedenartige politische Einflüsse erkennen. Politischen Einwirkungen unterliegt insbesondere die sogenannte Chefebene; darüber hinaus kann man in all jenen Bereichen, die in der Öffentlichkeit ein starkes Interesse genießen, in denen der Minister einen Schwerpunkt seiner Tätigkeit sieht und in denen auf bestimmte Gruppierungen und auf Prestige Gesichtspunkte Rücksicht zu nehmen ist, von einer politischen Prägung der Organisationsstrukturen sprechen.

Die personelle Prägung organisatorischer Strukturen resultiert vor allem aus der engen Bindung des Status und der Beförderungsaussichten der Beschäftigten an die jeweilige Organisationsstruktur, ist also personalwirtschaftlich motiviert. Darüber hinaus bestimmen Rücksichtnahmen auf die speziellen Fähigkeiten der Mitarbeiter, auf ihre unterschiedliche Leistungsfähigkeit und Persönlichkeitsstruktur die Geschäftsverteilung.

Die Untersuchungsergebnisse lassen die Schlußfolgerung zu, daß eine derartige politische und personelle Beeinflussung von Organisationsstrukturen nicht nur unvermeidlich, sondern z. T. sogar notwendig ist, um die Funktionsfähigkeit einer Organisation sicherzustellen. Neben verwaltungsinternen Zweckmäßigkeitskriterien sind demnach bei konkreten Organisationsentscheidungen immer auch Rationalitätskriterien zu beachten, die durch die Umwelt der Organisation gesetzt sind, wobei zwischen diesen unterschiedlich gearteten Rationalitätskriterien ein Spannungsverhältnis besteht.

Als dritter Bezugspunkt zur Bestimmung der Rationalität einer formalen Organisation galt das Verfahren, nach dem ihre Strukturen zustande kommen. Unter diesem Aspekt untersuchte die Studie zum einen, wer überhaupt an der Regelung von Zuständigkeiten mitwirkt, welchen Handlungsspielraum im Prozeß der Geschäftsverteilung speziell der Organisationsreferent besitzt und welche äußeren Bedingungen seine Einflußmöglichkeiten erweitern bzw. verengen. Zum anderen wurde analysiert, welche Überlegungen bei der Verteilung von Aufgaben und bei der Bildung und dem Zuschnitt von Organisationseinheiten eine Rolle spielen und durch welche Informationen die jeweiligen Entscheidungen abgesichert sind.

Bei der Untersuchung stellte sich heraus, daß der behördeninternen Machtstruktur, insbesondere dem Verhältnis zwischen Fachabteilungen und Zentralabteilung, große Bedeutung im Hinblick auf die Qualität von Organisationsentscheidungen zukommt. I. d. R. besitzen die Leiter der Fachabteilungen gegenüber der Zentralabteilung einen Machtvorsprung, der ihnen erlaubt, im Konfliktfall überwiegend die eigenen Vorstellungen durchzusetzen. Sie bestimmen weitgehend darüber, welche Informationen die Zentralabteilung überhaupt erhält bzw. sich beschaffen kann und welche Realisierungschancen von dieser

Seite initiierte organisatorische Maßnahmen besitzen. Der ohnehin enge Handlungsspielraum, den politische, personelle und dienstrechtliche Vorgaben für Organisationsentscheidungen setzen, verengt sich dadurch noch mehr.

Auf dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse werden abschließend die derzeit diskutierten Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation einer kritischen Analyse unterzogen.

1. Zum theoretischen Ansatz

1.1. Problemaufriß

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich am Beispiel der Innenministerien der Bundesländer mit der Verteilung von Zuständigkeiten in der Ministerialverwaltung. Eine Präzisierung der Fragestellung und eine Kurzbeschreibung des methodischen Vorgehens läßt sich leichter vornehmen, wenn zuvor geklärt ist, was Zuständigkeiten überhaupt bedeuten und welche Auswirkungen sie besitzen.

1.1.1. Zum Begriff der Zuständigkeit

Im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung trifft man wohl kaum einen Begriff so häufig an wie den der Zuständigkeit. Jeder, der eine Behörde aufsucht, muß zunächst den "zuständigen" Beamten ausfindig machen, bevor er seine Belange vortragen kann, und umgekehrt wird dieser erst dann bereit sein, sich einer Sache anzunehmen, wenn feststeht, daß seine Behörde und er als Person zuständig sind. "Der administrative Entscheidungsprozeß gilt als von der Einleitungsfrage der Zuständigkeit beherrscht."¹⁾

Trotz seiner häufigen Verwendung ist der Begriff der Zuständigkeit bisher nicht einheitlich definiert.²⁾ Um seine Bedeutung angemessen erfassen zu können, erscheint ein mehrfacher Zugang notwendig. Zuständigkeiten und ihre Verteilung lassen sich unter mindestens vier Aspekten, nämlich

- als Konkretion der Arbeitsteilung in der öffentlichen Verwaltung,
- als Element der Rechtsstaatlichkeit,
- als Rahmen für die Aufgabenerkennung, -bewertung und -erledigung und
- als Zuweisung von Macht und Einflußchancen

1) Klaus König, Öffentliche Verwaltung und soziale Differenzierung, in: Verwaltungsarchiv 1973, S. 2.

2) Vgl. die Nachweise bei Eckhart K. Heinz, Begriff und Tragweite der "Zuständigkeit" im Rechtsleben, Diss. jur. Würzburg 1968, S. 1 f.

betrachten, wobei auf jeden dieser Gesichtspunkte kurz einzugehen ist.

Zuständigkeiten (oder Kompetenzen¹⁾) sind zunächst einfach ein Zeichen dafür, daß die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben²⁾ arbeitsteilig organisiert ist.³⁾ Diese Arbeitsteilung verläuft mehrdimensional und äußert sich in der Unterscheidung von Bundes-, Landes- und Gemeindeaufgaben, in der Aufteilung des Regierungsbereichs in Ressorts, in der Schaffung von Instanzenzügen und in der Gliederung der Behörden in Abteilungen, Referate und Stellen. Auf diese Weise entsteht ein stark verzweigter Verwaltungsaufbau, der das Raster für die Verteilung öffentlicher Aufgaben bildet.

Die Zuständigkeitsverteilung gibt an, wie die Abgrenzung zwischen den verschiedenen (Teil-)Aufgaben und den damit verbundenen Befugnissen und Verpflichtungen verläuft und wem welche Angelegenheiten zugewiesen sind.⁴⁾ "So gesehen ist die Zuständigkeitsverteilung eine organisatorische Konsequenz; durch sie wird die Fülle der Verwaltungsaufgaben systematisch zum Ausdruck gebracht und es wird dafür gesorgt, daß innerhalb der Verwaltung für die einzelnen Verwaltungs-

-
- 1) Die Begriffe Zuständigkeit und Kompetenz werden hier synonym verwendet, auch wenn in der juristischen Literatur zuweilen eine Unterscheidung vorgenommen wird. Danach verweist die Zuständigkeit auf die Grenzen der Berechtigung und Verpflichtung, eine Aufgabe wahrzunehmen, während die Kompetenz den Inhalt der Zuständigkeit angibt. (Vgl. Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht II, 3. Aufl., München 1970, S. 14; ebenso Ernst Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, Köln u.a. 1967, S. 97). Da beide Begriffe eng zusammengehören, die angedeutete Unterscheidung auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum nicht konsequent durchgehalten wird und außerdem für den vorliegenden Zusammenhang ohne Belang ist, erscheint ihre Gleichsetzung gerechtfertigt.
 - 2) Zum Begriff der öffentlichen Aufgaben vgl. unten S. 27 ff.
 - 3) Zur Arbeitsteilung in der öffentlichen Verwaltung vgl. Poul Meyer, Die Verwaltungsorganisation, dt. Ausgabe Göttingen 1962, S. 71 ff.
 - 4) Vgl. H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, a.a.O., S. 12 ff. Anstelle des Begriffs Zuständigkeitsverteilung ist häufig auch der Begriff Geschäftsverteilung anzutreffen. Die Geschäftsverteilung ist personengebunden und legt die Aufgaben der einzelnen Bediensteten fest. Da aber ebenso die Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts oft als Geschäftsverteilung bezeichnet wird, lassen sich die Begriffe synonym verwenden.

aufgaben dauerhaft Zuständige benannt werden."¹⁾ Da "die Zuständigkeitsverteilung in der öffentlichen Verwaltung ... keine isolierte Zuteilung einer bestimmten Anzahl von Aufgaben an bestimmte Verwaltungsbeamte bedeutet, sondern praktisch eine Art Schwerpunktverteilung darstellt, die denjenigen, der in der Hauptsache zuständig ist, auf die Mitzuständigkeit anderer in der gleichen Behörde oder in kooperierenden Behörden verweist,"²⁾ zeigt sie außerdem, wer bei den jeweils anstehenden Fragen zu beteiligen ist. Die Zuständigkeitsverteilung ermöglicht also, daß die anfallenden Aufgaben kontinuierlich bearbeitet werden und eine ständige Beobachtung der Entwicklung und Probleme jener Bereiche erfolgt, auf die die Zuständigkeiten bezogen sind. Sie schafft die Grundlage für den Einsatz von Spezialisten, trägt zur Koordination der inner- und zwischenbehördlichen Arbeitsgänge bei und beugt in gewissem Umfang Doppelparbeit und Reibungsverlusten vor.

Bei der Behandlung von Zuständigkeitsfragen hat der Aspekt der Arbeitsteilung bisher keine bedeutende Rolle gespielt. Der breite Raum, den Zuständigkeitsüberlegungen in der öffentlichen Verwaltung³⁾ und im juristischen Denken einnehmen, erklärt sich vor allem daraus, daß das Institut der Zuständigkeit als Element des Rechtsstaates gilt.⁴⁾ Danach erscheint die Handlung einer Behörde nur dann als rechtmäßig, wenn sie für gerade diese Handlung auch zuständig ist. Infolgedessen gilt beispielsweise ein Verwaltungsakt, der von einer nicht zuständigen Behörde erlassen ist, in der Regel als fehlerhaft und kann deshalb angefochten werden.⁵⁾

Die Zuständigkeiten einer Behörde sind sowohl vom Gegenstand her als auch in örtlicher und instanzenmäßiger Hinsicht fixiert. Eine Behörde darf demnach nur für die ihr zugewiesenen fachlichen Auf-

1) Thomas Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart u.a. 1966, S. 102.

2) Ebenda.

3) Eine mindestens ebenso wichtige Rolle spielt der Begriff der Zuständigkeit in der Rechtspflege. Vgl. hierzu unten S. 26.

4) Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 1.2., der die Dominanz des Rechtsdenkens in der öffentlichen Verwaltung begründet.

5) Vgl. Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973, S. 229 ff.

gabengebiete in einem bestimmten räumlichen Bereich tätig werden, und ihr Geschäftskreis ist gegenüber den unter- und übergeordneten Behörden mit gleicher fachlicher Aufgabenstellung abgegrenzt.¹⁾ Welche Behörde zuständig ist, ergibt sich in vielen Fällen aus den Gesetzen, die häufig mit der jeweiligen Materie auch die Zuständigkeiten regeln. Dies Verfahren erfordert nicht nur eine sehr detaillierte Gesetzesarbeit, sondern schränkt auch die Möglichkeiten der Regierung ein, selbst die Zuständigkeiten der Behörden festzulegen.²⁾ Dagegen gilt die behördeninterne Geschäftsverteilung prinzipiell als Angelegenheit der Verwaltung.

Unter rechtsstaatlichen Aspekten kommt der Zuständigkeitsverteilung in zweifacher Hinsicht Bedeutung zu. Zum einen soll der Bürger wissen, an welche Stelle der öffentlichen Verwaltung er sich mit einer bestimmten Sache wenden muß und welche Befugnisse die verschiedenen Behörden ihm gegenüber besitzen. Neben der Absicherung des einzelnen spielt der Gesichtspunkt der Begrenzung und Kontrolle staatlichen Handelns eine Rolle. Wenn man davon ausgeht, daß die Verwaltungsbehörden nur handeln dürfen, sofern sie zuständig sind und daß Zuordnung von Kompetenzen auch Festlegung von Verantwortlichkeiten bedeutet, dann gewährleistet das System der Zuständigkeiten außerdem eine gewisse Kontrolle von Verwaltungsprozessen und wirkt als Schranke staatlichen Machtzuwachses. Als Zielvorstellung gelten deshalb die Prinzipien der Ausschließlichkeit und Geschlossenheit von Zuständigkeiten, wonach die Begründung der Zuständigkeit für eine Stelle alle anderen Stellen von der Beschäftigung mit demselben Problem ausschließt und die Zuständigkeiten insgesamt lückenlos die Gesamtheit der Staatsaufgaben abbilden.³⁾

-
- 1) Vgl. H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, a.a.O., S. 17 ff.; E. Rasch, a.a.O., S. 96 ff.; Andreas Wittern, Grundriß des Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Stuttgart u.a. 1973, S. 69 ff.; Erich Becker, Verwaltungsaufgaben, in: Fritz Morstein Marx (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung. Berlin 1965, S. 209 f.
 - 2) Vgl. Th. Ellwein, Regierung und Verwaltung, 1. Teil: Regierung als politische Führung, Stuttgart u.a. 1970, S. 154.
 - 3) Vgl. Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 108 ff.

Daß mit der Verteilung von Zuständigkeiten eine Strukturierung der Aufgabenerkennung, -bewertung und -erledigung einhergeht, ist ein Aspekt, den erst die neuere verwaltungswissenschaftliche Literatur aufgegriffen hat.¹⁾ Mit der Arbeitsteilung, d.h. mit der Abgrenzung von Aufgaben und Teilaufgaben und ihrer Aufteilung auf bestimmte Organisationseinheiten, erfolgt eine Zerlegung größerer Problemkreise in Einzelprobleme und eine gewisse Schwerpunktsetzung. Die Übertragung einer Zuständigkeit bedeutet die Aufforderung, seine Aufmerksamkeit auf einen bestimmten Aufgabenbereich zu konzentrieren und sich den hier anfallenden Problemen zu widmen. Aufgaben, die am Rande oder zwischen den durch Zuständigkeiten definierten Aufgaben liegen, finden daher i. d. R. geringere Beachtung. Die Zuständigkeitsverteilung entscheidet also mit darüber, ob Aufgaben überhaupt erkannt und bearbeitet werden und welche Bedeutung man ihnen beimißt.

Die Bindung der Aufmerksamkeit an abgegrenzte Aufgabenbereiche hat zur Folge, daß sich in den betreffenden Organisationseinheiten eigene Wertmaßstäbe und Zielhierarchien entwickeln. Sie ergeben sich aus der intensiven Beschäftigung mit den zugewiesenen Aufgaben und aus der Art der Außenkontakte, die weitgehend durch die jeweiligen Aufgaben vorgegeben und für ihre Erledigung notwendig sind, die aber auch auf den Informationsstand und Werthorizont der Organisationseinheiten zurückwirken. Mit der Zuordnung zu einer Organisationseinheit erhält demnach eine Aufgabe zugleich einen bestimmten Bezugsrahmen, der ihre Erkennung, Bewertung und Erledigung mitprägt.

Zuständigkeiten lassen sich schließlich unter der Perspektive von Macht und Einfluß betrachten. So steigern beispielsweise unklare Zuständigkeitsabgrenzungen und die damit verbundenen Kompetenzkonflikte die Macht der inner- und zwischenbehördlichen Koordinationsinstanzen, sie bieten aber auch den am Konflikt Beteiligten die Möglichkeit zum Ausbau ihres Zuständigkeitsbereichs. Mit der Abgrenzung der Geschäftsbereiche zwischen den Ressorts werden wichtige und weniger wichtige Ministerien schaffen, was mit einer Machtabstufung der Ressortchefs einhergeht. Ebenso sind die Aufgaben, die

1) Zum folgenden vgl. insbesondere Fritz W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: ders., Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/M. 1973, S. 73 ff. Auf die hier angeschnittenen Fragen ist in Abschnitt 1.3.2. zurückzukommen.

innerhalb einer Behörde anfallen, nicht gleichgewichtig. Neben Aufgaben, die sich zu einer einflußreichen Position ausbauen lassen, die die Möglichkeit der Profilierung bieten, die Aufstiegswege eröffnen, gibt es Aufgaben, denen alle diese Merkmale fehlen oder die zwar mit Ansehen, aber nicht mit Einflußmöglichkeiten verbunden sind und daher gern Personen übertragen werden, denen man ohne Prestigeverlust ihre Macht entziehen will. Insofern kann Verteilung von Zuständigkeiten sowohl Zuweisung als auch Entziehung von Macht und Einflußmöglichkeiten bedeuten.

1.1.2. Fragestellung der Untersuchung und Probleme ihrer theoretischen Verortung

Die verschiedenen Zugänge verdeutlichen, daß Zuständigkeiten eine umfassende Bedeutung für die öffentliche Verwaltung besitzen. Nach der in der Soziologie üblichen Unterscheidung von formaler und informaler Organisation¹⁾ bildet die Zuständigkeitsverteilung einer Behörde ein wichtiges Element ihrer formalen Organisation.²⁾ Soweit sich die wissenschaftliche Diskussion bisher mit Fragen der formalen Organisation befaßt hat, geht sie zumeist implizit oder explizit davon aus, daß es sich hierbei um ein rationales oder zumindest der Intention nach rational gestaltetes Gebilde handelt. Mit dieser Rationalitätsannahme will sich die vorliegende Untersuchung auseinandersetzen. Zu diesem Zweck soll am Beispiel der Zuständigkeitsverteilung in den Innenministerien überprüft werden, wie Zuständigkeitsregelungen in der Ministerialverwaltung konkret zustande kommen und durch welche Einflüsse die formale Organisation in diesem Bereich geprägt ist.

Da in der vorhandenen Literatur³⁾ häufig eine Präzisierung des

1) Vgl. hierzu ausführlich unten Abschnitt 1.4.2.

2) In der deutschen Organisationslehre hat sich die analytische Differenzierung zwischen Aufbau- und Ablauforganisation eingebürgert. Dieser Einteilung zufolge ist mit der Zuständigkeitsverteilung einer Behörde ein weiter Bereich ihrer Aufbauorganisation festgelegt. Zu den Begriffen Aufbau- und Ablauforganisation vgl. Erich Kosiol, Artikel "Aufbauorganisation", in: Erwin Grochla (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969.

3) Die folgenden Abschnitte gehen ausführlicher auf die Beiträge der verschiedenen Wissenschaften zu dem hier skizzierten Problemkreis ein. Deshalb erübrigen sich an dieser Stelle Literaturhinweise.

unterlegten Rationalitätsbegriffs fehlt, sind zunächst unterschiedliche Bezugspunkte für die Bestimmung der Rationalität einer formalen Organisation herauszuarbeiten.

Eine nähere Betrachtung zeigt, daß in der Mehrzahl der Fälle die Rationalität einer formalen Struktur an ihrer Funktionsadäquanz im Hinblick auf die der Organisation gesetzten Ziele und die von ihr zu erstellenden Leistungen¹⁾ gemessen wird. Dieser Rationalitätsbegriff stellt also auf die Beziehungen zwischen der Struktur einer Organisation und ihren Zwecken ab.²⁾ Unter diesem Aspekt hat man sich vor allem um die Herausbildung von Kriterien für die zweckmäßige Gestaltung von Organisationsstrukturen bemüht und darüber hinaus untersucht, inwieweit vorhandene Strukturen rational gestaltet sind, d.h. den jeweils zu erbringenden Leistungen entsprechen. Nach dieser Rationalitätsvorstellung müßten die formalen Strukturen einer Organisation vor allem durch ihre Zwecksetzung bestimmt sein.

Von einem ganz anders gearteten Rationalitätsbegriff geht Luhmann aus.³⁾ Bezugspunkt für die Analyse der Strukturen einer Organisation (wie von sozialen Systemen schlechthin) bilden nicht die ihr

-
- 1) Zu den Begriffen Ziel, Zweck, Leistung vgl. Renate Mayntz, Soziologie der Organisation, Reinbek bei Hamburg 1963, S. 58 ff. und S. 136 ff. Mit den zu erstellenden Leistungen einer Organisation sollen hier neben den ihr vorgegebenen, klar umschriebenen Aufträgen auch jene Aufgaben gemeint sein, die - häufig in Zusammenwirken mit externen Gruppen - noch der Formulierung bedürfen. Eine derart weite Fassung dieses Begriffes ermöglicht es, nicht nur die sogenannten klassischen Organisationstheorien (vgl. unten Abschnitt 1.4.1.) auf die skizzierte Rationalitätsvorstellung zu bringen, sondern auch eine Reihe neuerer verwaltungswissenschaftlicher und planungstheoretischer Ansätze einzubeziehen, die sich beispielsweise mit der Frage befassen, durch welche organisatorischen Maßnahmen im Prozeß der Aufgabenformulierung eine Rückkoppelung an die Bedürfnisse der Betroffenen gewährleistet werden kann.
 - 2) Zur Kritik an dem von ihm so bezeichneten "Zweckmodell" vgl. insbesondere Niklas Luhmann, Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, in: R. Mayntz, (Hrsg.), Bürokratische Organisation, 2. Aufl., Köln, Berlin 1971, S. 36 ff. und ders., Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen 1968.
 - 3) Zum folgenden vgl. neben den bereits genannten Literaturhinweisen auch N. Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 20, 2. Aufl., Berlin 1972.

gesetzten Zwecke, sondern ihre Umwelt, deren hohe Komplexität und Veränderlichkeit ständig die Existenz des Systems gefährden. Nach diesem Ansatz hat Strukturbildung in sozialen Systemen die Funktion, Umweltkomplexität zu reduzieren und damit zu seiner Bestandssicherung beizutragen. Auf diesem Hintergrund ist auch der Luhmannsche Rationalitätsbegriff zu sehen. Er definiert Rationalität als "Systemrationalität", d.h. Maßstab für die Beurteilung der Rationalität eines Systems ist seine Fähigkeit, Komplexität zu verarbeiten und auf diese Weise seinen Bestand zu wahren.

Die Verkürzung der Rationalität zur Systemrationalität wirft erhebliche Probleme auf, weil sich dann die Rationalität von Strukturen und Handlungen eines Systems lediglich an ihrem Beitrag zur Bestandssicherung dieses Systems bemißt, die Unterscheidung zwischen "richtig" und "falsch" mithin allein auf die Existenzbedingungen des jeweiligen Systems abstellt.¹⁾ Dieser Ansatz eröffnet jedoch durch die Einbeziehung des Umweltaspekts eine neue Perspektive bei der Untersuchung formaler Organisationen, denn er läßt die Schlußfolgerung zu, daß ihre Strukturen durch ganz verschiedene Anforderungen geprägt sind, also nicht nur auf die zu erbringenden Leistungen abstellen müssen, sondern auch den Erfordernissen der Umwelt Rechnung zu tragen haben.

Wenn man zu einer Prozeßbetrachtung übergeht und eine formale Organisation außerdem unter dem Blickpunkt ihrer Entstehung und Entwicklung betrachtet, kommt ein weiterer, bisher wenig beachteter Gesichtspunkt hinzu, nämlich die Rationalität des Verfahrens, nach dem formale Strukturen zustande kommen. In gewisser Weise handelt es sich hierbei um eine Ergänzung der beiden zuvor behandelten Aspekte, denn es ist anzunehmen, daß das Verfahren selbst, die hierbei wirksam werdenden Einflüsse, mit darüber entscheiden, inwieweit sich eine formale Organisationsstruktur herausbilden kann, die im Hinblick auf die zu erstellenden Leistungen funktionsadäquat angelegt ist und in welcher Weise die Umwelterfordernisse in die formale Struktur umgesetzt werden.

1) Zur Kritik an diesem Rationalitätsbegriff vgl. Peter Badura, Die Verwaltung als soziales System (Buchkritik), in: DÖV 1970, S. 19 f.

Diese verschiedenen Rationalitätsmaßstäbe und die zuvor entwickelten Aspekte der Zuständigkeit deuten darauf hin, daß die Geschäftsverteilung einer Behörde ganz unterschiedlichen Einwirkungen unterliegt. Will man hypothetisch erfassen, durch welche Einflüsse Zuständigkeitsverteilungen in der öffentlichen Verwaltung und speziell im Ministerialbereich geprägt sind, steht man vor der Schwierigkeit, daß eine Wissenschaft, die sich mit der öffentlichen Verwaltung, ihren Aufgaben, ihrem Personal, ihrem Aufbau und Ablauf beschäftigt, erst in Umrissen erkennbar ist und daß kaum empirische Untersuchungen vorliegen, die sich mit diesen Problemen befassen. Die Verwaltungswissenschaft gilt bisher als ein theoretisch und methodisch wenig abgesichertes Fach¹⁾, das der Zusammenarbeit mit verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen wie etwa der Soziologie, der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft und der Wirtschaftswissenschaften bedarf. Symptomatisch für ihre Situation ist die Streitfrage, ob man von Verwaltungswissenschaft sprechen und sie damit als einigermaßen geschlossene Disziplin ansehen sollte oder ob wegen der Heterogenität der bisherigen Ansätze der Begriff Verwaltungswissenschaften vorzuziehen ist.²⁾

Aus diesem Grund erfordert die theoretische Einordnung der vorliegenden Untersuchung ein mehrgleisiges Vorgehen, d.h. es sind Ansätze und Ergebnisse verschiedener Wissenschaften auf ihren Beitrag zu der hier interessierenden Fragestellung zu überprüfen. Infolge dieses eklektischen Vorgehens weist der theoretische Bezugsrahmen drei Zugänge auf. Der erste Teil behandelt die klassische Bürokratiethorie und skizziert ihren historischen Hintergrund. Da die Vorstellungen über die Rationalität formaler Organisationsstrukturen in starkem Maße

-
- 1) Einen Überblick über den Stand der Verwaltungswissenschaft geben K. König, Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 46, Berlin 1970 und Hans-Joachim Blank, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: Gisela Kress, Dieter Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt/M. 1969, S. 368 - 405.
 - 2) Vgl. K. König, Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 240; Georges Langrod, Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft (Buchbesprechung), in: Verwaltungsarchiv 1972, S. 8; Fritz Morstein Marx, Stand der Verwaltungswissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965, S. 39.

durch Webers Bürokratiemodell beeinflusst sind, ist auf diesen Ansatz ausführlicher einzugehen. Der zweite Zugang befaßt sich mit den eher politikwissenschaftlich orientierten Planungstheorien, und der dritte wertet verschiedene Organisationstheorien aus. Die theoretischen Vorüberlegungen nehmen deshalb einen relativ breiten Raum ein.

Der Aufarbeitung der verschiedenen theoretischen Ansätze liegen mehrere Zielsetzungen zugrunde. Sie soll

- zeigen, welche Kriterien für die Abgrenzung von Aufgaben und Teilaufgaben und ihre Bündelung zu Organisationseinheiten entwickelt worden sind und welche Bedeutung diese Kriterien für die Organisationspraxis beanspruchen können;
- klären, warum die Frage nach den tatsächlichen Bestimmungsfaktoren der Formalstruktur in der öffentlichen Verwaltung bzw. in Organisationen schlechthin in bisherigen Untersuchungen keine oder nur geringfügige Berücksichtigung gefunden hat. Es wird zu zeigen sein - und dies ist bereits ein Vorgriff auf Ergebnisse der theoretischen Ausführungen -, daß die Dominanz der juristischen Betrachtungsweise und das Vorherrschen bestimmter organisations- und planungstheoretischer Konzepte den Zugang zu dieser Fragestellung erschwert haben;
- zu Hypothesen über Art und Wirkungen der Einflüsse führen, die die Geschäftsverteilung im Ministerialbereich bestimmen.

1.1.3. Zum methodischen Vorgehen

Die Frage, wie Zuständigkeitsregelungen in der Ministerialverwaltung konkret zustande kommen und durch welche Einflüsse die formale Organisation in diesem Bereich geprägt ist, soll ein Organisationsvergleich der Innenministerien und eine darauf aufbauende Befragung der Organisationsreferenten beantworten. Die Innenministerien wurden für diesen Vergleich ausgewählt, weil sie, wie noch zu zeigen

sein wird, einen sehr heterogenen Aufgabenbestand besitzen.¹⁾ Da hier die Zuordnung der Aufgaben nicht in so starkem Maße durch ihren inneren Zusammenhang vorgezeichnet ist wie in Ministerien mit relativ homogenem Aufgabenbestand, muß die Abgrenzung und Bündelung der Aufgaben nach anderen Gesichtspunkten erfolgen, die in der Untersuchung näher zu analysieren sind. Für diese Wahl spricht außerdem, daß der Zuschnitt des Innenressorts zwischen den verschiedenen Bundesländern erhebliche Differenzen aufweist. Bezieht man diese Unterschiede in der Ressortabgrenzung in den Vergleich mit ein, lassen sich neben Fragen der innerbehördlichen Geschäftsverteilung auch Aspekte der Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts untersuchen.

Grundlage des Vergleichs bilden die Organisations- und Geschäftsverteilungspläne der Innenministerien. Die Organisationspläne geben Auskunft über die Abteilungs-, Unterabteilungs- (bzw. Gruppen-) und Referatsgliederung der Ministerien und vermitteln einen Grobübersicht über die in den Organisationseinheiten zu erfüllenden Aufgaben. Sie lassen also das organisatorische Gerüst der Behörde erkennen. Die Geschäftsverteilungspläne dagegen stellen i. d. R. auf den einzelnen Bediensteten ab und enthalten eine (mehr oder weniger) detaillierte Auflistung der ihm zugewiesenen Einzelaufgaben.²⁾ In Verbindung mit dem Organisationsplan kann man daher dem Geschäftsverteilungsplan entnehmen, welche Aufgaben die verschiedenen Organisationseinheiten im einzelnen bearbeiten.

Die angedeutete Vorgehensweise empfiehlt sich deshalb, weil zumindest Außenstehende mögliche Einwirkungen auf die Zuständigkeitsverteilung durch eine vergleichende Betrachtung noch am leichtesten erkennen können.³⁾ Dieser Vergleich gliedert sich in eine Quer-

1) Vgl. hierzu Abschnitt 2.1., der auf die geschichtliche Entwicklung der Innenministerien eingeht.

2) Zum Aufbau von Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen vgl. Franz Mayer, *Geschäftsgang*, in: F. Morstein Marx (Hrsg.), *Verwaltung*, a.a.O., S. 302 f.

3) Da es für einen derartigen Vergleich an Vorbildern fehlte, mußte das notwendige Instrumentarium selbst entwickelt werden. Die einzelnen Schritte des methodischen Vorgehens beim Geschäftsverteilungsvergleich sind in den Abschnitten 2.2.2. und 3.1. ausführlich beschrieben.

schnitt- und in eine Längsschnittanalyse. Anhand der zu einem Zeitpunkt bzw. zu einem vergleichbaren Zeitabschnitt gültigen Organisations- und Geschäftsverteilungspläne muß zunächst untersucht werden, welche Aufgaben die Innenministerien überhaupt wahrnehmen.¹⁾ Will man die für einen Geschäftsverteilungsvergleich geeigneten Aufgabenbereiche erfassen, ist in einem weiteren Schritt zu klären, welche Aufgaben dieses Gesamtaufgabenbestandes überall zum Innenressort gehören, welche zumindest in einer Reihe von Ländern und welche nur in Ausnahmefällen ins Innenministerium ressortieren.²⁾ Der Querschnittvergleich soll vor allem herausarbeiten, welche Aufgaben einheitlich und welche unterschiedlich organisiert sind³⁾ und welche Besonderheiten die einzelnen Innenministerien hinsichtlich ihrer Aufgabenorganisation aufweisen. Für die Längsschnittanalyse liegen Organisations- und Geschäftsverteilungspläne der einzelnen Innenministerien aus verschiedenen Jahren vor, wobei der Beobachtungszeitraum ca. 13 Jahre umfaßt. Ziel dieser Betrachtung ist es, Aufschluß über Veränderungen im Aufgabenanfall und in der Aufgabenorganisation zu erhalten.⁴⁾ Die Ergebnisse der Querschnitt- und Längsschnittanalyse sollen Anhaltspunkte aufzeigen, an denen die Analyse der Faktoren einsetzen kann, die die Zuständigkeitsverteilung im Ministerialbereich beeinflussen.

Die Befragung der Organisationsreferenten in den einzelnen Innenressorts knüpft an die Auswertung der Organisations- und Geschäftsverteilungspläne an, so daß die Möglichkeit besteht, organisatorische Besonderheiten des jeweiligen Innenressorts gezielt anzusprechen.⁵⁾ Neben einem allgemeinen Frageleitfaden ist deshalb für jedes Land ein gesonderter Fragenkatalog zu entwickeln.

1) Vgl. den Aufgabenkatalog in Abschnitt 2.3.

2) Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 3.3.

3) Die Merkmale, anhand derer die Aufgabenorganisation verglichen wird, und die Ergebnisse dieses Vergleichs sind in Abschnitt 3.4. dargestellt.

4) Die Ergebnisse der Längsschnittanalyse bringt Abschnitt 3.5.

5) Auf Zielsetzung und Durchführung der Organisationsreferentenbefragung geht Abschnitt 4.2.1. ein.

1.2. Die öffentliche Verwaltung als rational-legales Gebilde

Zuständigkeitsprobleme sind bisher, wie die meisten die öffentliche Verwaltung betreffenden Fragen, vorwiegend unter rechtlichen Aspekten behandelt worden. Diese weitgehend historisch bedingte Betrachtungsweise dominiert auch in Max Webers Idealtypus der Bürokratie. Da dieses Modell nicht nur der modernen Organisationssoziologie und Systemtheorie wichtige Impulse gab, sondern "lange genug de facto die Soll-Struktur, das heißt die formale Organisation öffentlicher Verwaltungen ... bestimmt hat und in den Grundzügen immer noch bestimmt", ¹⁾ ist kurz an seine Merkmale und Bezüge zu erinnern.

1.2.1. Die Bürokratie im soziologischen Denken Max Webers

Max Weber entwickelte sein Bürokratiemodell im Rahmen seiner Soziologie der Herrschaft, wobei er Herrschaft als Chance definiert, "für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden". ²⁾ Die Ausübung von Herrschaft über eine Vielzahl von Menschen bedarf in der Regel eines Verwaltungsstabes, "d.h. der (normalerweise) verlässlichen Chance eines eigens auf Durchführung ihrer generellen Anordnungen und konkreten Befehle eingestellten Handelns angebbarer zuverlässig gehorchender Menschen." ³⁾ Dabei ordnet er den bürokratischen Verwaltungsstab einem bestimmten Typus von Herrschaft zu, den er legale Herrschaft nennt und von traditionaler und charismatischer Herrschaft unterscheidet.

Diese drei reinen Typen legitimer Herrschaft wurden auf der Basis ihres je spezifischen Legitimationsanspruchs entwickelt. ⁴⁾ Die Le-

1) Rolf-Richard Grauhan, Strukturwandlungen planender Verwaltung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1. Jg. 1972, Heft 4, S. 15.

2) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, fünfte rev. Aufl. (Studienausgabe), Tübingen 1972, S. 28. Elemente des Weberschen Bürokratiemodells sind in mehreren Kapiteln dieses Werkes zu finden.

3) Ebenda, S. 122.

4) Ebenda.

gitimationsgeltung der legalen Herrschaft ist "primär rationalen Charakters, (d.h. sie ruht) auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen." ¹⁾ Ex definitione sind also legale Herrschaft und rationale Satzungsherrschaft gleichgesetzt.

Diesem Herrschaftstypus ordnet Weber folgende Grundkategorien zu: "1. ein kontinuierlicher regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften, innerhalb: 2. einer Kompetenz (Zuständigkeit), welche bedeutet: a) einen kraft Leistungsverteilung sachlich abgegrenzten Bereich von Leistungspflichten, - b) mit Zuordnung der etwa dafür erforderlichen Befehlsgewalten und c) mit fester Abgrenzung der eventuell zulässigen Zwangsmittel und der Voraussetzungen ihrer Anwendung. Ein derart geordneter Betrieb soll 'Behörde' heißen." ²⁾ Hinzu kommen 3. das Prinzip der Amtshierarchie, 4. die "Regeln" nach denen zu verfahren ist und die nach sachlichen oder legalen Gesichtspunkten festgelegt werden, 5. das Prinzip der vollen Trennung des Verwaltungsstabs von den Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln, 6. das Fehlen jeder Appropriation der Amtsstelle an den Inhaber und 7. das Prinzip der Aktenmäßigkeit. ³⁾

Legale Herrschaft kann verschiedene Formen annehmen, am reinsten tritt sie jedoch im bürokratischen Verwaltungsstab in Erscheinung, dem Weber idealtypisch folgende Merkmale zuweist: "Die Gesamtheit des Verwaltungsstabes besteht ... aus Einzelbeamten ..., welche

1. persönlich frei nur sachlichen Amtspflichten gehorchen,
2. in fester Amtshierarchie,
3. mit festen Amtskompetenzen,
4. kraft Kontrakts ... nach
5. Fachqualifikation ... angestellt ... sind, -
6. entgolten sind mit festen Gehältern in Geld, ...
7. ihr Amt als einzigen oder Haupt-Beruf behandeln,
8. eine Laufbahn ... vor sich sehen,
9. in völliger 'Trennung von den Verwaltungsmitteln' und ohne Appropriation der Amtsstelle arbeiten,
10. einer strengen einheitlichen Amtsdiziplin und Kontrolle unterliegen." ⁴⁾

1) Ebenda, S. 124.

2) Ebenda, S. 125, vgl. auch S. 551.

3) Ebenda, S. 125 f.

4) Ebenda, S. 126 f.

Die rein bürokratische Verwaltung ist nach Weber auf alle Aufgaben anwendbar, an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit allen anderen Typen überlegen und formal rationalste Form der Herrschaftsausübung, weshalb die Durchsetzung rationaler Herrschaft mit einer fortschreitenden Bürokratisierung aller Lebensbereiche einhergeht.¹⁾

Für Weber stellt die Herausbildung und Ausbreitung bürokratischer Strukturen Teil eines welthistorischen Rationalisierungsprozesses dar. Zu den Komponenten dieses allgemeinen Entwicklungsprozesses gehören neben der Rationalisierung der Herrschaft und des Rechts auch die Entstehung des modernen Staates, wobei diese Teilprozesse eng aufeinander bezogen sind. So konkretisiert sich die Rationalisierung der Herrschaft auf der Legitimationsebene in einer wachsenden Zahl rationaler Satzungen und der damit einhergehenden Rationalisierung des Rechts.²⁾ Das moderne Recht läßt sich dadurch charakterisieren, daß es generelle Geltung besitzt und positives Gesetzesrecht ist. "Es gilt nicht, weil es 'alt und gut' ist, sondern weil die dazu berufenen staatlichen Organe es setzen."³⁾ Die Garantie für seine Durchsetzung liegt beim Staat, der mit dem Monopol legitimer Gewaltanwendung ausgestattet ist.⁴⁾ Rationale Herrschaft impliziert mithin die Entwicklung einer modernen Staatsanstalt, wobei

1) Vgl. ebenda, S. 128.

2) Vgl. Günter Abramowski, Das Geschichtsbild Max Webers. Universalgeschichte am Leitfaden des okzidentalen Rationalisierungsprozesses, Stuttgart 1966, S. 120.

3) Ebenda, S. 141. Da modernes Recht allein durch rationale Satzung und Verkündung Geltung erlangt, läßt es sich auch jederzeit abändern und den jeweiligen Gegebenheiten anpassen. In der Konsequenz eines so definierten Rechtsbegriffs liegt die Schrumpfung des Legitimitätsglaubens zum Legalitätsglauben: Die rationale Herrschaft wird als legitim betrachtet, weil die normative Ordnung positiv gesetzt ist und weil an das formal korrekte Verfahren der Rechtschöpfung und Rechtsanwendung geglaubt wird.

4) M. Weber, a.a.O., S. 183 und S. 29.

einerseits deren Herrschaftsausübung durch rationale Regeln, d.h. durch Gesetz und Verfassung legitimiert ist und andererseits die Geltung der Rechtsnormen durch ihren Zwangsapparat gewährleistet wird.

Anknüpfend an Webers Unterscheidung von Wert- und Zweckrationalität¹⁾ läßt sich das skizzierte Bürokratiemodell als zweckrationaler Idealtypus klassifizieren. Beim Idealtypus handelt es sich um ein hypothetisches Konstrukt, das mit Hilfe von Vereinfachungen und Übertreibungen bestimmte, als wichtig erachtete Zusammenhänge gedanklich erfassen will.²⁾ Es wäre daher ein Mißverständnis, Webers Bürokratiebegriff, wie es häufig geschehen ist, "für einen nominalen Definitionsvorschlag, für eine Deskription, für einen induktiv ermittelten Gattungsbegriff oder für eine Theorie, für die Behauptung regelmäßiger empirischer Zusammenhänge zu halten".³⁾ Zwar sind Idealtypen Gedankengebilde und stimmen deshalb nicht mit der Wirklichkeit überein, sie sind jedoch "aus der historischen Empirie entwickelt"⁴⁾ durch Ordnung und Verdichtung beobachteter und als relevant betrachteter Phänomene zu Strukturbegriffen und haben insofern eine reale Basis. Das gilt insbesondere für den Idealtypus rationaler Bürokratie, dessen Begriffselemente Weber überwiegend durch Analyse der west- und mitteleuropäischen, insbesondere der preußischen Verwaltungsentwicklung gewann.⁵⁾

So gesehen weist Webers Bürokratiebegriff deskriptive und präskriptive Komponenten zugleich auf:⁶⁾ Als historischer Idealtypus hat

-
- 1) Zur Kritik dieser Unterscheidung vgl. N. Luhmann, Zweck - Herrschaft - System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, a.a.O., S. 36 ff. und ders., Zweckbegriff und Systemrationalität, a.a.O., S. 36 ff.
 - 2) Vgl. M. Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 2. Aufl., Tübingen 1951, S. 191.
 - 3) R. Mayntz, Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: Dies. (Hrsg.), Bürokratische Organisation, 2. Aufl., Köln, Berlin 1971, S. 28; vgl. ebenso Günter Hartfiel, Wirtschaftliche und soziale Rationalität, Stuttgart 1968, S. 36 ff.
 - 4) Johannes Winkelmann, Max Weber - Das soziologische Werk (Buchbesprechung), in: KZfSS 1965, S. 772.
 - 5) Vgl. M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 562.
 - 6) Vgl. R.-R. Grauhan, a.a.O., S. 15.

das Konzept der rationalen Bürokratie beschreibenden Charakter und ordnet ausgewählte Aspekte der Verwaltung des 19. Jahrhunderts zu einem Modell. Als Richtigkeitstypus¹⁾ schlägt er ins Normative um und gibt an, "wie der Herrschaftsstab im Falle legaler Herrschaft beschaffen sein müsse, um die wirksamste Herrschaftsausübung zu gewährleisten."²⁾ Dieser zugleich präskriptive und deskriptive Charakter des Weberschen Bürokratiemodells hat in der weiteren organisationstheoretischen Entwicklung zu zahlreichen Fehlinterpretationen und Mißverständnissen geführt.³⁾

1.2.2. Die öffentliche Verwaltung in der liberalen Rechtsstaats- theorie

Dieser Abschnitt soll den historischen Hintergrund des Weberschen Bürokratiemodells verdeutlichen und klären, warum man Probleme der öffentlichen Verwaltung bisher hauptsächlich in juristischen Kategorien begriffen hat, eine Betrachtungsweise, die wegen ihres normativen Ansatzes den Zugang zu empirischen Untersuchungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung erschwert hat.

Wenn Weber den Staat von seinem Monopol legitimer Gewaltanwendung her definiert und ihn als Anstalt begreift, die Rationalität des Rechts am Grad seiner Formalisierung mißt, legale Herrschaft mit rationaler Satzungsherrschaft gleichsetzt und im bürokratischen Verwaltungsstab ein Instrument zur Verwirklichung der so definierten rationalen Herrschaft sieht, wird deutlich, daß er von der vorherrschenden Staats-, Verfassungs- und Rechtsauffassung jener Zeit geprägt ist, in der er seine Ausbildung erhielt. Konstituierendes Moment für das liberale Denken des 19. Jahrhunderts in Deutschland ist der von Hegel übernommene Dualismus von Staat und Gesellschaft. Die Funktionen des zuvor umfassend vorsorgenden Staates sollten auf Ordnungswahrung, also auf Verteidigung gegenüber kriegerischen Angriffen von Außen und Schutz des Lebens und Eigentums der Bürger im In-

1) Zum Richtigkeitstypus als Spezialfall der Bildung von Idealtypen vgl. M. Weber, Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie, in: Ders., Soziologie, Weltgeschichtliche Analysen, Politik, vierte rev. Aufl., Stuttgart 1968, S. 109.

2) R. Mayntz, Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, a.a.O., S. 28.

3) Vgl. unten Abschnitt 1.4.2.

nern mittels Polizeitätigkeit und Gerichtswesen begrenzt sein. "Die 'Gesellschaft' dagegen war die prinzipiell herrschaftslose Sphäre des Austausches materieller und immaterieller Güter, der Diskussion und der Öffentlichkeit."¹⁾

Der Vorstellung von einem Staat, der in seinen Aufgaben auf Ordnungswahrung begrenzt ist, entsprach die Gleichsetzung von staatlicher Tätigkeit mit staatlicher Gewalt und eine Staatsdefinition, die wie die Webersche von den Kategorien Befehl und Zwang ausging.²⁾ Einem derart verstandenen Staat begegnete man mit Abwehr, nicht mit dem Wunsch nach Beteiligung; ihm gegenüber galt es, die private Sphäre abzusichern. Das Bürgertum bemühte sich deshalb, staatliches Handeln berechenbar und kontrollierbar zu machen, indem es darauf hinwirkte, die bereits angebahnte Trennung von Justiz und Verwaltung zu vollenden und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung durchzusetzen. Die Entwicklung dieses Prinzips ist auf dem Hintergrund der deutschen Rezeption der Gewaltenteilungslehre zu sehen. Während Montesquieus Konzept darauf zielte, durch die Beteiligung der Volksvertretung an der Gesetzgebung die Macht des absoluten Monarchen einzuschränken, sah die deutsche Gewaltenteilungslehre in der vollziehenden Gewalt vorwiegend die staatliche Verwaltung, die durch die Bindung an die Gesetze kontrolliert werden

-
- 1) Ulrich K. Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, Stuttgart 1969, S. 84 f. Die Literatur zum Thema Unterscheidung bzw. Verschränkung von Staat und Gesellschaft läßt sich kaum noch überblicken. Eine Aufarbeitung dieser Diskussion und ein Überblick über die einschlägige Literatur sind zu finden bei: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, B 49/71; Hans Peter Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt/M. 1973, S. 64 ff; Konrad Hesse, Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: DÖV 1975, S. 437-443.
 - 2) Wenn Weber den Staat von seinem Monopol legitimer physischer Gewaltausübung her definiert, befindet er sich damit in Übereinstimmung mit der Staatslehre des Positivismus, nach der "die Staatsgewalt als eigenständiges und abschließendes Wesensmerkmal des Staates neben Staatsvolk und Staatsgebiet" gilt. (Roman Herzog, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt/M. 1971, S. 155.)

sollte.¹⁾ Die Machtposition des Monarchen hingegen blieb faktisch unangetastet, ein Zustand, an dem auch die Revolution von 1848 kaum etwas änderte.²⁾

Zu dieser Gewaltenteilungslehre gehörte außerdem die Annahme, daß sich Legislative und Exekutive streng trennen lassen. Nach dieser Auffassung galt die gesetzgebende Kraft, das Parlament, als souverän, während man in der Exekutive, also der Verwaltung, lediglich das ausführende Organ der Volksvertretung sah. Man ging demnach davon aus, daß das Parlament über die von ihm erlassenen Gesetze die Verwaltung steuerte.

Die Gleichsetzung von öffentlicher Verwaltung und Gesetzesvollzug führte zu erheblichen Definitionsproblemen. Das galt für das Bemühen, innerhalb der Verwaltung einen als Regierung bezeichneten Bereich auszugliedern,³⁾ ebenso wie für alle Versuche, die öffentliche Verwaltung begrifflich zu erfassen. Auch neuere staats- und verwaltungsrechtliche Schriften übernehmen die bereits von Otto Mayer verwendete negative Begriffsbestimmung, der Verwaltung "als Tätigkeit des Staates, die nicht Gesetzgebung oder Justiz ist", definiert hat.⁴⁾

-
- 1) Vgl. Th. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, dritte rev. Aufl., Opladen 1973, S. 372. Diese Sichtweise hat bis in die Gegenwart hineingewirkt und dazu geführt, staatliches Handeln weitgehend mit der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung gleichzusetzen. In der deutschen Staatslehre gilt sie noch heute als "der Staat der Aktion". (Herbert Krüger, a.a.O., S. 86.).
 - 2) Vgl. Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte, 8. Aufl., Stuttgart 1964, S. 257 ff.
 - 3) Das ältere Schrifttum wählt als Merkmalskriterium zumeist die Unterscheidung von freier und gebundener Tätigkeit und definiert "Regierung" als das freie Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken. Vgl. z.B. Georg Meyer, Gerhard Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., Erster Teil, München und Leipzig 1919, S. 29; Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. (unveränderter Neudruck), Bad Homburg v.d.Höhe u.a. 1966, S. 616 ff. Zur neueren Begriffsbestimmung vgl. H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., München 1971, S. 78 ff.
 - 4) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Erster Band, 2. Aufl., München und Leipzig 1914, S. 7. Ebenso A. Wittern, a.a.O., S. 15 und R. Herzog, a.a.O., S. 330 f. Zum Verwaltungsbegriff vgl. auch Wulf Dankowski, Die Entstehung des Verwaltungsbegriffes, Schriften zur Verwaltungslehre Heft 6, Köln u.a. 1969; Norbert Wimmer, Der juristische und der verwaltungswissenschaftliche Verwaltungsbegriff, in: Die Verwaltung 1975, S. 141 ff.; Ernst Forsthoff, a.a.O., S. 1, der die häufig zitierte Formel prägte, derzufolge sich Verwaltung beschreiben, aber nicht definieren läßt.

Der skizzierte Zusammenhang läßt erkennen, warum das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung so große Bedeutung erlangte und sich zum Kernstück des liberalen Rechtsstaatsgedankens¹⁾ entwickelte. Es besagt im einzelnen, daß bestimmte Grund- und Freiheitsrechte der Bürger verfassungsmäßig fixiert sein müssen, daß Eingriffe in diesen Bereich der gesetzlichen Ermächtigung und damit der Regelung durch die Volksvertretung bedürfen, d.h. unter dem Vorbehalt des Gesetzes stehen, daß außerdem jedes Gesetz nur durch ein neues Gesetz abgeändert, aufgehoben oder durchbrochen werden kann (sog. Vorrang des Gesetzes)²⁾ und daß schließlich die staatlichen Maßnahmen justizförmiger Kontrolle unterliegen, also von unabhängigen Gerichten auf Anrufen der Bürger nachgeprüft werden.

In der Entwicklung des Gesetzmäßigkeitsprinzips lassen sich zwei Perioden unterscheiden. Zunächst galt der Gesetzesvorbehalt nur für jene Fälle, in denen es um Fragen des Eingriffs in Freiheit und Eigentum ging. Allmählich erweiterten sich jedoch die Bereiche, die gesetzlichen Regelungen unterworfen wurden, und man gelangte zu der Auffassung, daß jeder Eingriff der Verwaltung einer gesetzlichen Grundlage bedürfe und daß die öffentliche Verwaltung möglichst durchgängig zu binden sei.³⁾

Die Frage, in welchem Umfang ihr Handeln durch Gesetze vorprogrammiert sein muß, bestimmt auch die gegenwärtige Diskussion um das Verhältnis von Gesetz und Verwaltung. Grundlage dieser Auseinandersetzung bildet Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes, der die voll-

-
- 1) Zum Rechtsstaatsgedanken vgl. insbesondere Carl Schmitt, Verfassungslehre, München und Leipzig 1928, S. 125 ff.; H. Krüger, a.a.O., S. 776 ff.; O. Mayer, a.a.O., S. 56 ff.; Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. (unveränderter Neudruck), Offenburg 1948, S. 88 ff.; U.K. Preuß, a.a.O.
 - 2) Die Begriffe Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes gehen auf O. Mayer, a.a.O., S. 69 ff. zurück.
 - 3) Vgl. z.B. W. Jellinek, a.a.O., S. 90 und Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 1. Aufl. (unveränderter Neudruck), Bad Homburg v.d.Höhe u.a. 1966, S. 236, die das Vorherrschen der gebundenen Verwaltung zu den Merkmalen des Rechtsstaates zählen.

ziehende Gewalt an Gesetz und Recht bindet. Während allgemein Übereinstimmung darüber besteht, daß die Verwaltung bei belastenden Maßnahmen nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung handeln darf, konzentriert sich die Diskussion darauf, wie das Gesetzmäßigkeitsprinzip im Bereich der Leistungsverwaltung auszulegen und inwieweit auch hier eine möglichst durchgängige Bindung an Gesetzesvorschriften anzustreben sei.¹⁾

Die Ausweitung der Gesetzesbindung stand im Zusammenhang mit den Versuchen der Volksvertretung, ihre Einflußmöglichkeiten zu vergrößern. Da ihr nur der Weg über die Mitwirkung an der Gesetzgebung offenstand, bemühte sie sich um eine Ausdehnung jener Bereiche, die einer gesetzlichen Regelung bedurften. Diese Bestrebungen bezogen auch Teilbereiche der sog. Organisationsgewalt mit ein, deren Abgrenzung und inhaltliche Bestimmung allerdings bis heute nicht einheitlich ist. Während z.B. Forsthoff nur dann von Organisationsgewalt spricht, wenn es sich um eine Kompetenz der Exekutive handelt,²⁾ fassen andere diesen Begriff weiter und zählen auch die der Legislative zustehenden Kompetenzen dazu.³⁾ In diesem weiteren Sinne läßt sich Organisationsgewalt als "Kompetenz zur Bildung, Errichtung, Einrichtung, Änderung oder Auf-

1) Zusammenfassende Darstellungen der gegenwärtigen Diskussion finden sich bei Dietrich Jesch, Gesetz und Verwaltung, 2. Aufl., Tübingen 1968; Th. Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, a.a.O., S. 64 f.; Ulrich Scheuner, Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung, in: DÖV 1969, S. 585 ff. Um die Vorstellung aufrecht erhalten zu können, die öffentliche Verwaltung handele auch dann gesetzmäßig, wenn sie tatsächlich frei entscheidet, bedarf es einiger Hilfsannahmen. Hierzu gehören das Prinzip des pflichtgemäßen Ermessens und der unbestimmte Rechtsbegriff, eine Konstruktion, "die angeblich auch in ungewissen Entscheidungssituationen das Verwaltungshandeln im Sinne einer einzig richtigen Lösung ex ante determiniert, in Wahrheit aber höchstens die Auswahl der Handlungsalternativen nachträglich gerichtlicher Kontrolle unterwirft". (R.-R. Grauhan, Politische Verwaltung, Freiburg i.Br. 1970. S. 17.) Auf diese Weise ist es möglich, weiterhin an der Fiktion einer über den Gesetzgebungsprozeß gesteuerten öffentlichen Verwaltung festzuhalten.

2) Vgl. E. Forsthoff, a.a.O., S. 440.

3) Vgl. z.B. H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, a.a.O., S. 122 ff.; Ernst Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, a.a.O., S. 95 ff. und S. 182 ff. und ders., Die Behörde. Begriff, Rechtsnatur, Errichtung, Einrichtung, in: Verwaltungsarchiv 1959, S. 37 ff. Zur Frage der Organisationsgewalt allgemein vgl. E.-W. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964.

hebung von Gliedern und Organen durch die (abstrakte oder konkrete) Bestimmung ihrer Zuständigkeiten, ihrer Zusammenhänge und ihrer inneren Ordnung sowie durch ihre persönliche und sachliche Ausstattung" ¹⁾ definieren. Insbesondere bei Organisationsnormen, die die Rechtssphäre des Bürgers berühren, wie z.B. die Bestimmungen über Bildung, Zusammensetzung, Geschäftsverteilung und Verfahren der Gerichte, setzte sich schon früh der Gesetzesvorbehalt durch. ²⁾ Darüber hinaus versuchte das Parlament, sein Mitspracherecht vor allem bei den politisch relevanten Einrichtungen anzumelden. Hierzu zählten neben den Gemeinden, deren Selbstverwaltung eine gesetzliche Basis erhielt, auch die Ministerien. Die Verfassungen der Königreiche Württemberg und Sachsen hatten schon vor der Revolution von 1848 einen Gesetzesvorbehalt für die Ministerialverfassung eingeführt, und auch die königlich preußischen Ministerien wurden, zumindest vereinzelt, durch den Gesetzgeber organisiert. ³⁾ Das Prinzip des Vorrang des Gesetzes stellte sicher, daß Behörden, deren Organisation einmal durch Gesetz geregelt war, wiederum nur durch Gesetz neu- oder umorganisiert werden durften.

1.2.3. Zu ausgewählten Strukturmerkmalen des Weberschen Bürokratiemodells

Nachdem der Gesamtzusammenhang des Weberschen Bürokratiemodells skizziert worden ist, folgt eine kurze Zusammenfassung, wie sich diesem Ansatz zufolge die Aufgabenverteilung idealtypisch vollzieht.

Konstituierend für eine Behörde ist das Prinzip der festen, klar umrissenen Kompetenzen, d.h. die regelmäßigen Tätigkeiten müssen als amtliche Pflichten samt den dafür erforderlichen Befehlsgewalten und Zwangsmitteln an Personen mit entsprechender Fachqualifikation verteilt sein. ⁴⁾ Es sind also Zuständige zu benennen,

1) H.J. Wolff, Verwaltungsrecht II, a.a.O., S. 122.

2) Vgl. Rolf Groß, Organisationsgewalt und Organisationsverordnungen, in: DÜV 1963, S. 53.

3) Vgl. Arnold Köttgen, Die Organisationsgewalt, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16, Berlin 1958, S. 162 f. und S. 167.

4) Vgl. M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 125 und 551.

die die anfallenden Aufgaben kontinuierlich bearbeiten, wobei eine fallweise Entscheidung über die jeweilige Zuständigkeit ausgeschlossen bleibt. Elemente einer rationalen Aufgabenverteilung sind neben dem Prinzip fester Kompetenzen das Fehlen jeder Bindung des Amtes an seinen Inhaber und das Prinzip der Amtshierarchie, demzufolge jede Behörde in den Instanzenzug und damit in ein fest geordnetes System von Über- und Unterordnung eingegliedert ist, was Kontrolle und Aufsicht von oben nach unten und das Recht der Berufung oder Beschwerde von unten nach oben beinhaltet.¹⁾ Das Prinzip der Personenungebundenheit des Amtes impliziert die prinzipielle Austauschbarkeit der Amtsinhaber; im vollen Rationalitätsfall dürfen also weder Ämter auf bestimmte Personen zugeschnitten sein noch personelle Veränderungen Umverteilungen der Aufgaben notwendig machen. Dies Prinzip wird heute allgemein anerkannt. "Bestimmung einer Zuständigkeit nach persönlichen Gesichtspunkten setzt voraus, daß eine bestimmte Person aus irgendwelchen Gründen mit einer Betätigungsmöglichkeit ausgestattet werden soll, und diese Voraussetzung hat zur Folge, daß das Tätigkeitsfeld nach der in Frage stehenden Person zugeschnitten werden muß. Da es heute nicht mehr der Sinn öffentlicher Tätigkeit ist, ihren Mann zu nähren, zu versorgen oder gar zu bereichern, erweist sich jedenfalls insoweit dieser Gesichtspunkt der Schaffung und Bestimmung von Zuständigkeiten als ganz und gar unstaatlich."²⁾

Weber gibt nur zwei knappe Hinweise, wie die Kompetenzen zu ordnen sind. Entsprechend dem Idealtypus rationaler Satzungsherrschaft sind die behördlichen Kompetenzen durch Gesetze und Verwaltungsreglements generell geregelt;³⁾ ihre Abgrenzung erfolgt nach sachlichen Gesichtspunkten,⁴⁾ d.h. vom Gegenstand her. Lange Zeit war es strittig, ob Zuständigkeiten nach sachlichen oder räumlichen Aspekten bestimmt werden sollten, ob also das Realsystem oder das Regional(Provinzial-)system das bessere Gliederungsprinzip dar-

1) Ebenda.

2) H. Krüger, a.a.O., S. 104.

3) Vgl. Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 551.

4) Vgl. ebenda, S. 125 und 562.

stellten.¹⁾ "Umschreibung einer Zuständigkeit nach regionalen Gesichtspunkten meint, daß eine Stelle alle Angelegenheiten eines bestimmten Bezirks zu erledigen hat."²⁾ Bis zum Ende des 18. Jahrhunderts herrschte das Provinzialsystem vor. Erst nach und nach setzte sich überall das Realprinzip durch; die Bestimmung von Zuständigkeiten nach Gegenständen und ihre jeweilige Geltung für das gesamte Staatsgebiet wurden zum allgemein anerkannten Gliederungsprinzip.³⁾ Heute gilt die sachliche Zuständigkeit allgemein als "die eigentlich staatliche Zuständigkeit".⁴⁾

Im 19. Jahrhundert führte die Aufgliederung nach dem Sachprinzip zur Herausbildung von fünf Hauptzweigen der Verwaltung. Man unterschied im Innenbereich des Staates zwischen Justizverwaltung und Innerer Verwaltung, in den Außenbeziehungen zwischen der Verwaltung der äußeren Angelegenheiten und dem Kriegswesen und verband durch die Finanzverwaltung diese Verwaltungszweige miteinander. Auf diese Weise entstand das System der fünf klassischen Ministerien, eine übersichtliche Gliederung, die den Autoren dieser Zeit quasi naturgegeben erschien.⁵⁾ Die weitere Frage, wie nach Festlegung der Hauptverwaltungszweige die Zuständigkeiten im einzelnen zu bestimmen seien, wurde kaum zum Gegenstand längerer Erörter-

1) Zur Diskussion um Real- und Provinzialsystem vgl. C.A. Frhr. v. Malchus, Der Organismus der Behörden für die Staatsverwaltung, Erster Band, Heidelberg 1821, S. 5 f.; Carl v. Rotteck, Lehrbuch des Vernunftsrechts und der Staatswissenschaften, zweiter Band: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1830, S. 286 ff.

2) H. Krüger, a.a.O., S. 104.

3) "Nach dem Real-System wird die Geschäftsmasse nach ihren Hauptgegenständen oder Richtungen getheilt, sodann für jede durch Gleichartigkeit derselben als besonderes Ganzes sich darstellenden Sphäre ein eigenes Departement ... geschaffen, und die Verbindung der verschiedenen Departements zur harmonischen Gesamtverwaltung durch eine aus Repräsentanten, gewöhnlich den Chefs jener Verwaltungszweige bestehende, oder doch mit denselben correspondierende höchste Autorität bewirkt." C.v.Rotteck, a.a.O., S. 286 f. Zur Einführung des Realprinzips vgl. unten Abschnitt 2. 1.

4) H. Krüger, a.a.O., S. 105.

5) Vgl. z.B. Lorenz v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl., 1. Teil, Stuttgart 1888, S. 174 ff.; C. v. Rotteck, a.a.O., S. 293 ff.

rungen gemacht,¹⁾ denn sie erschien nicht als Problem. Das wird verständlich, wenn man sich die Überschaubarkeit damaliger Behörden vergegenwärtigt: "Die heute als klassisch geltende Ministerialorganisation des 19. Jahrhunderts kannte einen Direktor des Ministeriums (daher: Ministerialdirektor) und eine kleinere Zahl von Vortragenden Räten (Referenten). Zur hierarchischen Position des Ministers - in den Behörden war dies ähnlich - gehörte es, daß er mit allen 'Zuständigen' regelmäßig persönlichen Kontakt hatte."²⁾

Diese Überlegungen machen deutlich, warum sich Weber mit dem Hinweis auf das Prinzip des Sachzusammenhangs begnügte. Daneben ist ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen: Weber sah ein Modell zwar als aufgabenunabhängig an und hielt die bürokratische Verwaltung in allen Bereichen für die formal-technisch rationalste, tatsächlich hatte er aber hauptsächlich Massenfabrikation und Massenverwaltung vor Augen.³⁾ In diesen Bereichen kommt es vor allen darauf an, Bedingungen zu schaffen, die erlauben, das Prinzip der Arbeitzerlegung so weit wie möglich durchzuführen. All jene Probleme, die mit der Abgrenzung sehr komplexer Aufgaben einhergehen, werden deshalb durch das Bürokratiemodell nicht erfaßt.

Neben dem Prinzip des Sachzusammenhangs nennt Weber als weiteren Anhaltspunkt für die Ordnung behördlicher Kompetenzen ihre generelle Regelung durch Gesetze und Verwaltungsreglements. An dieser Stelle ist an den zuvor entwickelten Kontext zu erinnern, in den das Webersche Bürokratiemodell eingebettet ist. Weber hatte seinen Idealtypus als Instrument rational-legaler Herrschaftsausübung entwickelt und dabei die rechtsstaatlichen Vorstellungen seiner Zeit über eine möglichst durchgängige Gesetzesbindung der Verwaltung einbezogen. Auf diesem Hintergrund wird verständlich, daß sich für Weber die Kompetenzen einer rationalen Verwaltung aus Gesetzen und Verwaltungsreglements ergeben müssen.

1) L. v. Stein nennt als Prinzip, nach dem bei der Aufstellung der einzelnen Zuständigkeiten zu verfahren sei, die Zweckmäßigkeit, "die meist auf Erfahrung und örtlichen Verhältnissen beruht". (Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Teil, S. 41).

2) Th. Ellwein, Regierungssystem, a.a.O., S. 391.

3) Vgl. M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 128.

Der Überblick über die Strukturmerkmale des Bürokratiemodells zeigt, daß Webers Idealtypus am Prinzip des gesetzlichen Richters orientiert ist. Der Grundsatz, wonach jeder Anspruch auf seinen gesetzlichen Richter hat, soll die Rechtsstaatlichkeit auf dem Gebiet der Gerichtsverfassung sichern und wurde schon in die meisten deutschen Landesverfassungen des 19. Jahrhunderts aufgenommen. Er bedeutet, daß im konkreten Fall die Entscheidungsbefugnis des Richters sich aus generellen Vorschriften, nämlich aus den Zuständigkeitsregelungen der Prozeßgesetze und dem Geschäftsverteilungsplan des zuständigen Gerichts, ergeben muß, so daß jede ad hoc-Regelung richterlicher Zuständigkeit und das "An-sich-Ziehen" eines Verfahrens durch eine nicht zuständige Stelle ausgeschlossen und einer Beeinflussung der Entscheidungen durch die Auswahl der Richter vorgebeugt wird.¹⁾

Ebenso soll eine dem Prinzip des gesetzlichen Richters vergleichbar strukturierte Verwaltung, wie sie Weber idealtypisch mit den Merkmalen der Regelgebundenheit, der Amtshierarchie und der festen, nach sachlichen Gesichtspunkten abgegrenzten Kompetenzen entworfen hat, willkürliche Maßnahmen seitens der Behörden verhindern. Im rechtsstaatlichen Denken bedeutet Schutz vor Willkür in diesem Zusammenhang zweierlei. Zum einen muß die Tätigkeit des Staates transparent, also vorhersehbar, meßbar und berechenbar sein, oder mit den Worten Krügers: "In einem geordneten Staatswesen soll er (der Bürger) in etwa voraussehen können, womit er seitens eines Amtes zu rechnen hat."²⁾ Zum anderen muß staatliches Handeln der Nachprüfung offenstehen, d.h. die Möglichkeit zur externen Kontrolle durch die Gerichte und zur internen durch die Amtshierarchie bieten.

Die Rationalitätsvorstellung, die Weber seinem Bürokratiemodell unterlegt, beinhaltet also neben dem Aspekt der Effizienz³⁾ auch die Dimensionen Transparenz und Kontrollierbarkeit. Im folgenden ist zu fragen, ob Prinzipien wie Regelgebundenheit, feste Kompetenz und Amtshierarchie auch unter veränderter Aufgabenstellung der öffentlichen Verwaltung Rationalität im Sinne Webers beanspruchen können.

1) Zum Prinzip des gesetzlichen Richters vgl. Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz (Kommentar), München 1973, Art. 101 Randnrn. 1-18.

2) H. Krüger, a.a.O., S. 107.

3) In englischen Fassungen von Webers Werk wird Zweckrationalität zumeist mit "efficiency" übersetzt. (Vgl. Martin Albrow, Bürokratie, München 1972, S. 75).

1.3. Von der vollziehenden zur planenden Verwaltung - Entwicklungstendenzen und ihre Konsequenzen

Die vorausgegangenen Überlegungen haben gezeigt, daß Webers Idealtypus rationaler Herrschaft mit einer Vorstellung vom Staat korrespondiert, die seinen Aufgabenbereich weitgehend auf Ordnungswahrung begrenzt wissen will und die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung als Gesetzesvollzug versteht. Dieser Abschnitt will darstellen, inwieweit sich durch die Entwicklung öffentlicher Aufgaben die dem Bürokratiemodell zugrunde liegenden Voraussetzungen verändert haben und überprüfen, welche Kriterien im Hinblick auf eine Verwaltung mit gewandelter Aufgabenstellung entwickelt worden sind.

1.3.1. Zur Entwicklung öffentlicher Aufgaben

Obwohl es zu den Hauptanliegen des Liberalismus gehörte, die Staats-tätigkeit zu begrenzen, wurde selbst in seiner Blütezeit in Deutschland keine wichtige Aufgabe des absolutistischen Wohlfahrtsstaates abgebaut, und ab Mitte des 19. Jahrhunderts setzte wieder der von Adolph Wagner vorausgesagte Trend einer wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit ein.¹⁾ Vor einer Beschreibung der weiteren Entwicklung sind jedoch zunächst einige Anmerkungen zum Begriff "öffentliche Aufgaben" erforderlich.

1) H.P. Bull, Wandel und Wechsen der Verwaltungsaufgaben, in: Ulrich Becker, Werner Thieme (Hrsg.), Handbuch der Verwaltung, Heft 2.1., Köln u.a. 1974, S. 8 f.; Peter-Christian Witt, Finanzpolitik und sozialer Wandel, in: Hans Ulrich Wehler (Hrsg.), Sozialgeschichte Heute. Festschrift für Hans Rosenberg zum 70. Geburtstag, Göttingen 1974, S. 566 ff. Zu einer anderen Beurteilung der Staatstätigkeit in dieser Epoche kommt Horst Claus Recktenwald, Staatsausgaben in säkularer Sicht, in: Heinz Haller u.a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 412. Der Unterschied dürfte darauf zurückzuführen sein, daß Recktenwald die öffentlich-rechtlichen Parafisci (Sozialversicherungen) nicht in seine Berechnungen einbezieht.

Gegen die Verwendung des Aufgabenbegriffs als Grundkategorie wissenschaftlicher Analyse im Bereich der öffentlichen Verwaltung und auf Organisationen schlechthin hat Luhmann erhebliche Bedenken angemeldet, weil in dem durch den Aufgabenbegriff abgesteckten Bezugsrahmen kein Platz für den Funktionsbegriff und keine Abgrenzung gegenüber dem Mittelbegriff möglich sei.¹⁾ Trotzdem wird hier der Aufgabenbegriff als beschreibende Kategorie beibehalten, denn eine Untersuchung, in deren Mittelpunkt die Frage nach den Bestimmungsfaktoren von Zuständigkeitsregelungen in der öffentlichen Verwaltung steht, kann nicht auf eine Betrachtung ihrer konkreten Aufgabenstellung verzichten.²⁾

Dem Begriff "öffentliche Aufgabe" fehlt bisher eine theoretische Absicherung.³⁾ Verschiedene Autoren haben den Versuch unternommen, durch eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und staatlichen Aufgaben zu einer begrifflichen Aufhellung beizutragen. Danach sind öffentliche Aufgaben, "selbst wenn der Staat sich irgendwie beaufsichtigend oder regelnd mit ihnen beschäftigt, nicht notwendig staatliche; der Staat kann vielmehr zu ihnen formaljuristisch verschiedene Haltungen einnehmen; staatliche Aufgaben sind solche, die der Staat nach der jeweils geltenden Verfassungsordnung zulässigerweise für

-
- 1) N. Luhmann, Zweckbegriff und Systemrationalität, a.a.O., S. 37; ders., Verwaltungswissenschaft in Deutschland, in: Recht und Politik 1967, Heft 4, S. 124.
 - 2) Zum Begriff der (Verwaltungs-)Aufgabe vgl. Erhard Mäding, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1973, S. 264: "Aufgabe bezeichnet nun eine durch Gesetz oder Handlungsdirektive festgelegte konkrete Bestimmung des Staatszwecks in Form eines Maßnahmeprogramms einschließlich der Bestimmung der zuständigen Verwaltungseinheit". Ähnlich H.P. Bull, Wandel und Wachsen der Verwaltungsaufgaben, a.a.O., S. 4 f. Hier soll der Aufgabenbegriff weiter gefaßt und auch als Oberbegriff im Sinne von "Gesamtaufgabe" verwendet werden.
 - 3) Zum Problem einer fehlenden Theorie öffentlicher Aufgaben vgl. Th. Ellwein, Das Regierungssystem, a.a.O., S. 74 ff.

sich in Anspruch nimmt."¹⁾ Diese Differenzierung eröffnet jedoch keinen Zugang zu der Frage, welche Qualität öffentlichen Aufgaben zukommt und wie sie zu begründen sind, denn die Zuweisung einer Aufgabe an einen bestimmten Aufgabenträger "hängt vielfach nur von organisatorischen Überlegungen ab, die über die Qualität der ausgeübten Aufgabe wenig aussagen".²⁾

Zur Begründung öffentlicher Aufgaben dienen häufig Hinweise auf das "Gemeinwohl" oder das "öffentliche Interesse",³⁾ ohne daß eine inhaltliche Präzisierung dieser und ähnlicher Formulierungen erfolgt. Solange keine genauen Kriterien vorhanden sind, mit deren Hilfe sich bestimmen läßt, was öffentliche Aufgabe sein soll, können beliebig viele Forderungen an die öffentliche Hand gestellt werden, wobei zumeist jene Interessen die geringsten Erfolgchancen haben, die wenig konfliktfähig sind, nur langfristig zu bewältigende Probleme repräsentieren und hinter denen keine starken Gruppen stehen.⁴⁾ Ähnlich nachteilig wirkt sich der Mangel an brauchbaren Kriterien aus, wenn es um eine Überprüfung und einen möglichen Abbau vorhandener Aufgaben geht. Die Erfahrung zeigt, "daß es ... sehr schwer ist, einmal übernommene Aufgaben wegfällen zu lassen oder auch nur zu drosseln,"⁵⁾ was dazu führt, daß bestehende Aufgaben einfach fortgeschrieben werden.

-
- 1) Heinrich Siedenkopf, Funktion und allgemeine Rechtsstellung - Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8, Baden-Baden 1973, S. 30; siehe auch Hans H. Klein, Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in: DÖV 1965, S. 758 und H. P. Bull, Die Staatsaufgaben ..., a.a.O., S. 47 f. E. Becker, a.a.O., S. 187 f. trifft eine vergleichbare Unterscheidung, wenn er von öffentlichen Aufgaben im weiteren Sinne und öffentlichen Aufgaben im engeren Sinne spricht.
 - 2) H. P. Bull, Die Staatsaufgaben ..., a.a.O., S. 48.
 - 3) Vgl. E. Mäding, a.a.O., S. 267; H. P. Bull, Wandel und Wachsen der Verwaltungsaufgaben, a.a.O., S. 4. Kritisch hierzu H. H. Klein, a.a.O., S. 759 und H. P. Bull, Die Staatsaufgaben ..., a.a.O., S. 20 ff. und 49 f.
 - 4) Zum Problem der Auswahl von Interessen vgl. F.W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, in: ders., Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/M. 1973, S. 33 ff.
 - 5) E. Mädig, a.a.O., S. 274.

Überblickt man die Entwicklung öffentlicher Aufgaben und die damit verbundenen Strukturwandlungen der staatlichen Verwaltung, zeichnen sich drei Prozesse ab, nämlich

- eine quantitative Ausweitung öffentlicher Aufgaben
- eine qualitative Umschichtung zugunsten der Leistungsverwaltung und
- eine Einbeziehung der öffentlichen Verwaltung in Prozesse politischer Planung.

Diese Prozesse sind kurz zu skizzieren und in ihren Auswirkungen zu beschreiben.

Geht man angesichts der unzureichenden theoretischen Fundierung von einem pragmatischen Begriff öffentlicher Aufgaben aus, läßt sich "von öffentlichen Aufgaben in der Regel dann sprechen, wenn Personal des öffentlichen Dienstes und öffentliche Mittel zum Einsatz gelangen."¹⁾ Personal- und Ausgabenentwicklung können demnach als Indikatoren für die Entwicklung öffentlicher Aufgaben dienen. Einen ersten Eindruck über die quantitative Ausweitung vermittelt Tabelle 1, aus der sich der langfristige Trend eines zunehmenden Anteils der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt ablesen läßt.²⁾ Ebenso deutet die Entwicklung der Relation zwischen Bevölkerungszahl und der Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten auf eine erhebliche Expansion der Staatstätigkeit hin. Zwischen 1913 und 1960 hat sich das Personal in den vergleichsgerechten Teilen der öffentlichen Verwaltung, bezogen auf je 1000 Einwohner, ungefähr verdoppelt.³⁾ Dieser Trend hielt auch in den folgenden Jahren an,

1) Th. Ellwein, Ralf Zoll, Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8, Baden-Baden 1973, S. 223.

2) Die Differenzen in den Zahlenreihen lassen sich vor allem auf Unterschiede in der Art der Abgrenzung des öffentlichen Sektors gegenüber dem privaten Bereich zurückführen. So sind z.B. in die von Musgrave errechneten Prozentwerte auch die Ausgaben für die Sozialversicherung und für Bahn und Post mit einbezogen, die in den beiden anderen Zahlenreihen nicht berücksichtigt worden sind. Zum Problem der Berechnung von Staatsquoten vgl. insbesondere Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung Nr. 90 vom 30.7.1976, S. 849 - 862.

3) Ellwein/Zoll, a.a.O., S. 226 f.

Tabelle 1: Entwicklung des Anteils der Staatsausgaben am Brutto-
sozialprodukt nach unterschiedlichen Berechnungsarten,
bezogen auf das Deutsche Reich und die BRD

Jahr	nach Musgrave ¹⁾	nach Recktenwald ²⁾	nach Wiss.Beirat beim BMF ³⁾
1891	13,2		
1901	14,9		
1913	14,8		
1925	25,0	20,6	
1929	30,6	23,7	
1932	36,6	25,6	
1935		30,1	
1938		34,0	
1950	40,8	27,7	31
1954		29,6	32
1958	44,1	28,7	34
1960		28,4	33
1962		31,0	36
1964		32,1	36
1966		32,2	37
1968		30,1	38
1970			38
1972			40
1973			41

Quellen:

- 1) Richard A. Musgrave, Fiscal Systems (Studies in Comparative Economics 10), New Haven and London 1969, S. 95.
- 2) H.C. Recktenwald, a.a.O., S. 429, Tab. 4.
- 3) Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, a.a.O., S. 851. Diese Quoten sind nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berechnet. Da die Zahlen einem Schaubild entnommen sind, handelt es sich lediglich um Näherungswerte.

d.h. die öffentliche Verwaltung wuchs schneller als die Bevölkerung.¹⁾

Allerdings ist die Personal- und Ausgabenentwicklung in den einzelnen Aufgabenbereichen nicht einheitlich verlaufen.²⁾ Zieht man die nirgends genau definierten Begriffe Ordnungs- und Leistungsverwaltung heran und faßt die Bereiche allgemeine und innere Verwaltung, Finanz- und Steuerverwaltung, Staats- und Rechtssicherheit zur Kategorie Ordnungsverwaltung und die Bereiche Bildung und Wissenschaft, Sozial- und Gesundheitswesen, Wirtschaft, gemeindliche Anstalten und Einrichtungen, Bauverwaltung, Wohnungswesen und Verkehr zur Kategorie Leistungsverwaltung zusammen,³⁾ läßt sich in groben Zügen folgende Unterscheidung vornehmen: Die Ordnungsverwaltung hat sowohl bei den Ausgaben als auch bei der Zahl der Beschäftigten vergleichsweise geringe Zuwachsraten zu verzeichnen, so daß es zu einem Rückgang ihres Personal- und Kostenanteils kommt. Daher kann man von einer relativen Bedeutungsverminderung der Ordnungsverwaltung sprechen. Die Leistungsverwaltung weist dagegen sowohl in der Ausgaben- als auch in der Personalentwicklung überdurchschnittliche Zuwachsraten auf. Insgesamt gesehen ergibt sich deshalb in der Aufgabenstruktur der öffentlichen Verwaltung eine Umschichtung zugunsten der Leistungsverwaltung. Um abschätzen zu können, welche Konsequenzen sich aus dem überproportionalen Wachstum der Leistungsverwaltung für die Verwaltungsorganisation und insbesondere für die Aufgabenzuordnung ergeben, sollen die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale holzschnittartig herausgearbeitet werden.⁴⁾

1) Ellwein/Zoll, a.a.O., S. 252

2) Detaillierte Zahlenhinweise über die Entwicklung in den einzelnen Aufgabenbereichen sind zu finden bei Ellwein/Zoll, a.a.O., und bei Günther Schmid, Hubert Treiber, Bürokratie und Politik, München 1975, S. 77 ff.

3) Teile der Gesundheits-, Bau-, Wohnungs- und Verkehrsverwaltung sind sicher unter die Kategorie "Ordnungsverwaltung" zu subsumieren. Die Zuordnung ist hier nur als Orientierungshilfe gedacht.

4) Zur folgenden Charakterisierung vgl. Ellwein/Zoll, a.a.O., H.P. Bull, Wandel und Wachsen der Verwaltungsaufgaben, a.a.O., S. 22 f.; H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, S. 18 ff. und Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. München 1973, S. 152 ff.; Volkhard Wrage, Entwicklungstendenzen und aktuelle Probleme der deutschen öffentlichen Verwaltung, in: FVS 1971, S. 272 f.

Im Bereich der Ordnungsverwaltung überwiegen die ordnenden, lenkenden und beaufsichtigenden Tätigkeiten. "Sie werden nach wie vor für die 'typischen' Verwaltungshandlungen gehalten, weil in ihnen noch am stärksten die Besonderheit des 'staatlichen' Handelns zum Ausdruck kommt."¹⁾ Erlaubnisvorbehalt, Befehle und notfalls auch Zwang lassen sich als charakteristische Instrumente zuordnen. Die einzelnen Tätigkeiten sind in erheblichem Umfang durch gesetzliche Vorschriften und Verwaltungsanordnungen vorprogrammiert, so daß man insgesamt von "einem gesicherten Bestand an Organisation und Verfahrenspraxis"²⁾ sprechen kann. Wählt man die von Luhmann verwendete idealtypische Unterscheidung zwischen konditionaler und finaler Programmierung,³⁾ ist die Ordnungsverwaltung weithin als konditional programmiert einzustufen. Die Handlungen sind hier überwiegend nach dem Wenn-Dann-Schema festgelegt, d.h. einer merkmalsmäßig fixierten Handlungssituation entspricht ein genau bestimmtes Reaktionsmuster. Finalprogramme hingegen binden Entscheidungen nach dem Zweck-Mittel-Schema, d.h. die Mittelwahl im Hinblick auf das angestrebte Ziel ist weitgehend freigestellt.

Während im Bereich der Ordnungsverwaltung die öffentliche Hand fast ausschließlich allein tätig ist, gibt es im Bereich der Leistungsverwaltung "ein Nebeneinander von öffentlicher Aufgabenerledigung und der Wahrnehmung völlig gleicher Aufgaben durch halböffentliche und Private Einrichtungen." Die Tätigkeiten im Bereich der Leistungsverwaltung bilden ein vielschichtiges und breit gefächertes Spektrum, die man formal in die Bereitstellung von Diensten (z.B. Gesundheits- und Bildungswesen), Sachleistungen (z.B. Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen) und Geldleistungen (Subventionen) gliedern kann.⁵⁾ In der Leistungsverwaltung steht ein wesentlich umfangreicheres Instrumentarium zur Verfügung als in der Ordnungsverwaltung, wobei das

1) H.P. Bull, Wandel und Wachsen der Verwaltungsaufgaben, a.a.O., S. 22.

2) Ellwein/Zoll, a.a.O., S. 213.

3) Vgl. hierzu N. Luhmann, Lob der Routine, in: ders., Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 113 ff.; K. König, Planung und Koordination im Regierungssystem, in: Verwaltungsarchiv 1971, S. 1 ff.

4) Ellwein/Zoll, a.a.O., S. 298.

5) Vgl. H.P. Bull, Wandel und Wachsen der Verwaltungsaufgaben, a.a.O., S. 22.

jeweilige Ziel mit unterschiedlichen Mitteln und Mittelkombinationen zu erreichen ist. Es überwiegt also das Muster der finalen Programmierung. Die Erfolgchancen bestimmter Maßnahmen lassen sich zumeist weniger genau abschätzen als in der Ordnungsverwaltung, nicht zuletzt deshalb, weil hier die öffentliche Verwaltung häufig auf die Mitarbeit der Betroffenen angewiesen ist und in anderen Bereichen schwer voraussehbare Nebenfolgen auftreten können.

Zwar besteht insgesamt gesehen in der Leistungsverwaltung bei den jeweils anstehenden Entscheidungen ein relativ großer Handlungsspielraum, die nicht zweckgebundenen Geldleistungen, die der Umverteilung des Sozialprodukts dienen, bilden jedoch eine Ausnahme, denn die Aufgabenerledigung unterliegt hier in starkem Maße gesetzlichen Regelungen. Bull hat deshalb vorgeschlagen, diese Aufgaben mit der Abgabenverwaltung zu einer eigenen Gruppe neben Ordnungs- und Leistungsverwaltung zusammenzufassen, weil sowohl in Bezug auf das Ziel einer gewissen Umverteilung als auch in den verfahrenswesischen Gemeinsamkeiten bestehen.¹⁾

Damit die öffentliche Verwaltung überhaupt ihre ordnenden, leistenden und umverteilenden Aufgaben, d.h. ihre "Außenfunktionen" wahrnehmen kann, müssen verwaltungsintern das hierfür notwendige Personal eingestellt, betreut und beaufsichtigt und die erforderlichen Sachmittel bereitgestellt werden. Diese "Eigenverwaltung"²⁾ kann man als eigenen Verwaltungstyp ansehen. Sie steht in Beziehung zu Art und Umfang der Außenfunktionen und gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Der Prozeß der quantitativen Ausdehnung öffentlicher Aufgaben und ihrer qualitativen Umstrukturierung zugunsten der leistenden Verwaltung hat eine Reihe von Konsequenzen, die die Organisation der Aufgaben und ihre Erledigung beeinflussen. Aufgabenwachstum führt

1) Ebenda, S. 23.

2) Ebenda; H. Siedentopf, a.a.O., S. 46 spricht von "Binnenfunktionen" der Verwaltung, Th. Ellwein, Regierungs- und Verwaltungslehre, a.a.O., S. 121 von "Organisationsverwaltung", H.J. Wolff, Verwaltungsrecht I, a.a.O., S. 19, von "Bedarfsverwaltung."

i. d. R. zu einer Vermehrung der Organisationseinheiten, die mit der Erledigung dieser Aufgaben befaßt sind. Im Ministerialbereich läßt sich dieser Prozeß an der Zunahme von Ministerien, Abteilungen und Referaten ablesen. Er hat zur Folge, daß ein Minister, der im 19. Jahrhundert noch mit allen Referenten ständig Kontakt pflegen konnte, heute allenfalls seine Abteilungsleiter regelmäßig sieht. Mit der Zahl der Organisationseinheiten wächst zugleich die Zahl ihrer möglichen Querverbindungen. "So beträgt die Zahl der Ressortgrenzen bei drei Ministerien: drei, bei vier Ministerien: sechs, bei neun Ministerien: sechsunddreißig und bei neunzehn Ministerien: einhunderteinundsiebzig!"¹⁾ Diese rein quantitative Betrachtungsweise zeigt, daß mit der Aufgabenausweitung ein Anwachsen der Koordinationsprobleme einhergeht.

Die Aufgabenvermehrung hat vor allem im Bereich der Leistungsverwaltung stattgefunden. Zur Bewältigung dieser Aufgaben sind zumeist ein Bündel von Maßnahmen und die Zusammenarbeit vieler Stellen notwendig. Insgesamt zeichnen sich diese Aufgaben durch ein hohes Maß an Komplexität aus. Berücksichtigt man, daß auch in der Ordnungsverwaltung durch Um- und Neuinterpretationen der Aufgaben und ihrer Realisationsmittel - man denke etwa an die zunehmende Bedeutung des Umweltschutzes oder der Resozialisierung im Strafvollzug - die Zahl der Berührungs- und Überschneidungspunkte wächst, so läßt sich die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben insgesamt als Prozeß zunehmender Komplexität beschreiben.²⁾

Aus der wachsenden Interdependenz und Mehrdimensionalität der Aufgabenbereiche ergeben sich Rückwirkungen auf die Aufgabenorganisation und -erledigung. Je mehr Bezüge die einzelnen Aufgaben untereinander aufweisen, desto schwieriger gestaltet sich ihre Abgrenzung. Die Interdependenz der Aufgaben hat zur Folge, daß sich zwar für eine bestimmte Aufgabe mehrere Zuordnungsmöglichkeiten anbieten, daß aber mit der jeweils gewählten Lösung andere vorhandene Bezüge unberücksichtigt bleiben und organisatorisch durchschnitten

1) Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Innern, Bonn, April 1960, S. 36.

2) Grundlegend zum Problem der Komplexität öffentlicher Aufgaben: F.W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, a.a.O., S. 73 ff.

werden. Aus Webers Kriterium des Sachzusammenhangs läßt sich deshalb in vielen Fällen nicht mehr eindeutig ableiten, in welchen Kontext eine Aufgabe einzuordnen ist. Da jede Gliederung nur noch einen Teil der zwischen den Aufgaben bestehenden Beziehungen berücksichtigt, können die Strukturierung der Aufgaben und das hierarchische Prinzip allein die notwendige Koordination nicht mehr sicherstellen. Außerdem wächst die Gefahr, daß Probleme isoliert wahrgenommen und erledigt und Nebenwirkungen in anderen Bereichen nicht berücksichtigt werden.¹⁾ Aufgrund der quantitativen und qualitativen Veränderung öffentlicher Aufgaben sind also Webers aufbauorganisatorische Prinzipien allein nicht mehr in der Lage, Effizienz²⁾, Transparenz und Kontrollierbarkeit der staatlichen Verwaltung zu gewährleisten.

Einsicht in die Interdependenz öffentlicher Aufgaben und in die Probleme, die aus ihrer je getrennten Bearbeitung entstehen, haben die Bedeutung der Planung als Instrument zur Steuerung von Entscheidungsprozessen in der Administration anwachsen lassen. In diesem Zusammenhang sind zwei Arten von Planungen zu unterscheiden.³⁾ Bei der operativen oder Durchführungsplanung geht es um die Bestimmung von Handlungsschritten zur Realisierung festliegender Programme. Dieser Planungsbegriff entspricht ungefähr dem, was Luhmann als "finale Programmierung der öffentlichen Verwaltung" bezeichnet hat. Politische Planung hingegen verweist auf die Vorbereitung erst zu wählender Programme. "Hier geht es - analytisch gesprochen - um Problemannahme, Problemanalyse, Erfindung von Handlungsmöglichkeiten und ihre Prüfung und Gegenüberstellung, um politische Programmwahl zu ermöglichen und damit die Voraussetzungen für Vollzug als programmiertes Entscheiden erst zu schaffen."⁴⁾ Wenn heute von planender Verwaltung gesprochen wird, besagt dies, daß sich nicht allein

1) Vgl. ebenda, S. 79 ff.

2) Zur Problematik des Effizienzbegriffs in der öffentlichen Verwaltung und insbesondere im Ministerialbereich vgl. Hans Ulrich Derlien, Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1974, S. 1 - 22; Frieder Naschold, Vernachlässigte Aspekte der Regierungs- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kommunikation 1969, S. 19: ff.

3) Zum folgenden vgl. F.W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, a.a.O., S. 46; R.-R. Grauhan, Strukturwandlungen planender Verwaltung, a.a.O., S. 16 f.

4) R.-R. Grauhan, Strukturwandlungen planender Verwaltung, a.a.O., S. 17.

die Bereiche erweitert haben, in denen die Verwaltung vorgegebene Planungen durchzuführen und zu lenken hat, sondern daß sie faktisch in starkem Maße in Prozesse politischer Planung involviert ist, sich also häufig in Situationen befindet, in denen die jeweiligen Probleme noch der Formulierung bedürfen.

Mit der Ausweitung und Umschichtung der öffentlichen Aufgaben, mit der Übernahme von vorsorgenden, umverteilenden und steuernden Tätigkeiten, spätestens aber mit der Einbeziehung in Zielfindungs- und Problemformulierungsprozesse läßt sich die öffentliche Verwaltung nicht mehr als neutrale Instanz begreifen. "Falsch ist die Vorstellung, die Verwaltung sei neutral. Da die Verwaltung konkreten politischen Zielsetzungen des Gemeinwesens dient und diese zu realisieren hat, ist ihr Handeln natürlich nicht neutral, sondern wert- und interessenbezogen, d.h. in einem umfassenden Sinne politisch."¹⁾

Das Bild der neutralen Verwaltung wird vollends unbrauchbar, wenn es auf die Ministerialverwaltung zur Anwendung kommt, denn Aufgaben wie Problemformulierung und -analyse, Ausarbeitung und Prüfung von Handlungsalternativen, also Vorbereitung erst zu wählender Programme, sind vor allem in diesem Bereich angesiedelt, wo sie z.B. in der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen oder Richtlinien ihren Niederschlag finden.²⁾ Indem die Ministerialbürokratie Führungshilfe leistet,

1) Kurt Sontheimer, Wilhelm Bleek, Abschied vom Berufsbürokraten?, Hamburg 1973, S. 103. Die Politisierung der Verwaltung steht im Zusammenhang mit einer Verlagerung von Konfliktebenen. Während sich im Hinblick auf allgemeine Ziele wie Freiheit, Demokratie, Sicherheit eine zunehmende Konsensbereitschaft, eine "Entpolitisierung des Allgemeinen" (R.-R. Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS 1969, S. 276) abzeichnet, treten die Konflikte zunehmend in der Konkretisierungsphase auf, d.h. die politischen Alternativen stehen im jeweiligen Entscheidungsfall zur Disposition. (Vgl. ebenda, S. 276 f.; Claus Offe, Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zur Aktualität des Legitimationsproblems, in: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, 2. Aufl., Frankfurt 1973, S. 37) Gerade die Konkretisierung abstrakter Normen, die Entscheidung im Einzelfall, ist jedoch Aufgabe der öffentlichen Verwaltung.

2) Zur Bedeutung der Ministerialbürokratie im politischen Prozeß vgl. Th. Ellwein, Kontrolle der Bürokratie oder Kontrolle durch die Bürokratie?, in: PVS 1970, Sonderheft 2, S. 170 - 179; Erhard Blankenburg, Hubert Treiber, Bürokraten als Politiker, Parlamentarier als Bürokraten. Empirie des Entscheidungsprozesses und die Gewaltenteilung, in: Die Verwaltung 1972, S. 273 ff.

Entscheidungen für die politische Spitze vorbereitet, an der Gesetzesvorbereitung teilnimmt und mit den Parteien und Parlamenten zusammenarbeitet, ist sie in den politischen Willensbildungsprozeß einbezogen und insofern "politische Verwaltung". Nach Ellwein handelt es sich hierbei um einen eigenständigen Verwaltungstypus. "Diese politische Verwaltung ist durch die Nähe zur Politik definiert, also auch dadurch, daß in ihr politische Überlegungen angestellt werden müssen und Rücksichtnahme auf das geltende Recht hier keine größere Rolle spielt als für die politisch Verantwortlichen."¹⁾

Die vorausgegangenen Überlegungen machen deutlich, daß eine Neudefinition der öffentlichen Verwaltung erforderlich ist. War das von Max Weber zum Idealtypus verdichtete Bild einer Verwaltung, die als Exekutive lediglich Gesetze zu vollziehen hat, schon zur Zeit seiner Entstehung mehr Ideologie als Beschreibung der Wirklichkeit, so wird es angesichts der veränderten Aufgabenstellung der Verwaltung und ihrer Einbeziehung in Prozesse politischer Planung vollends realitätsfern. Während sich die Durchführungsplanung noch grundsätzlich in den Prozeß der Verwaltung als Programmvollzug einfügt, auch wenn die Möglichkeit der Wahl unter alternativen Handlungsschritten bereits eine Modifizierung der traditionellen Vorstellung bedeutet, läßt sich die politische Planung nicht mehr auf den Begriff der vollziehenden Gewalt bringen. "Die Übernahme der Funktion politischer Planung durch den Verwaltungsapparat sprengt Max Webers Strukturmodell sowohl in deskriptiver wie in präskriptiver Hinsicht völlig,"²⁾ denn sie besagt, daß die öffentliche Verwaltung an ihrer eigenen Programmierung mitwirkt.

Ebenso wenig vermag die von Luhmann vorgenommene funktionale Differenzierung des politischen Systems in die Bereiche Politik und Verwaltung³⁾ und ihre Zusammenbindung über Kommunikationsprozesse die Interdependenz zwischen beiden Bereichen angemessen wiederzugeben.

1) Th. Ellwein, Das Regierungssystem, a.a.O., S. 366 f.

2) R.-R. Grauhan, Strukturwandlungen planender Verwaltung, a.a.O., S. 17.

3) Vgl. N. Luhmann, Politische Planung, in: ders., Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 74 ff.

Nach seinem Modell erfolgt die Übersetzung von der politischen in die Verwaltungssphäre durch politische Planung und Programmierung. "Pläne und Programme sind der 'output' der politischen Prozesse und der 'input' des Verwaltungssystems von seiten der Politik."¹⁾ Durch ihre Einbindung in Prozesse politischer Planung müssen aber die Verwaltungsapparate "deskriptiv nicht mehr nur als output-, sondern eben auch als input-Strukturen der Politik konzipiert werden."²⁾ Steuerung im Bereich von Politik und Verwaltung ist also ein wechselseitig ablaufender Prozeß. Die in der neueren Planungsliteratur häufig anzutreffende systemtheoretische Kategorie des "politisch-administrativen Systems", für die zumeist synonym der Begriff "politisches System" verwendet wird, versucht diesen Zusammenhang zu verdeutlichen.

1.3.2. Exkurs: Zum Stellenwert von Organisationsfragen in verschiedenen Planungstheorien

In diesem Abschnitt geht es um die Frage, welche Bedeutung überhaupt eine Untersuchung beanspruchen kann, die sich wie die vorliegende mit der Organisation der Ministerialverwaltung befaßt. Da die neuere planungstheoretische Diskussion binnenstrukturellen Aspekten des politisch-administrativen Systems i.d.R. nur geringes Gewicht beimißt oder sie sogar für weitgehend irrelevant hält, ist eine Auseinandersetzung mit verschiedenen Ansätzen dieser Art notwendig.

Als in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre in der Bundesrepublik das Interesse an einer umfassenden politischen Planung einsetzte, Planungssysteme entworfen und eingeführt wurden, waren die Hoffnungen weit gespannt. Sie sollte als "neue Stufe im Rationalisierungsprozeß des politischen Systems"³⁾ zur Überwindung der segmentierten Informations- und Entscheidungsstruktur im Regierungsbereich und zu einer Integration der Politikbereiche beitragen. Inzwischen

1) Ebenda, S. 76.

2) R.-R. Grauhan, Strukturwandlungen planender Verwaltung, a.a.O. S. 17.

3) Frieder Naschold, Anpassungsplanung oder politische Gestaltungsplanung? Zur politischen Planung in der BRD am Beispiel der mehrjährigen Finanzplanung, in: Winfried Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 69.

haben die ersten praktischen Erfahrungen zu weitgehender Planungsernüchterung geführt, so daß sich die gegenwärtige Diskussion auf die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung oder allgemeiner nach den Chancen einer Reformpolitik konzentriert.

Noch vor wenigen Jahren ließen sich die grundlegenden Positionen in der Planungsdiskussion folgendermaßen charakterisieren:

"Der eine Typus geht von einem handlungs- und entscheidungstheoretischen Ansatz aus: Grundeinheiten der Analyse sind die intendierten Handlungen/Entscheidungen von Systemelementen (Individuen, Gruppen u.a.), die dann nach ihren Folgewirkungen wie ihren Determinanten analysiert werden. Dieser theoretisch-methodische Ansatz verbindet sich mit dem Bezugsrahmen einer materialen Theorie gesellschaftlicher Differenzierung, wonach die gesellschaftliche Entwicklung durch zunehmende Komplexität und Kompliziertheit, durch die stetige Ausdifferenzierung relativ autonomer Subsysteme und generell durch eine vergleichsweise hohe Kontingenz gekennzeichnet ist. Das erkenntnisleitende Interesse von Planungstheorien innerhalb dieses Paradigmas liegt sodann folgerichtig in der Aufrechterhaltung bzw. Ausweitung bestehender gesellschaftlicher Ausdifferenzierungen und ihrer adäquaten Vermaschung - in Steuerungsproblemen also, die primär vom politischen System zu leisten sind. Die Reformintention reicht somit in der Regel bis zur Mängelbhebung innerhalb bestehender Systemstrukturen, denen eine Basisoptimalität zugeschrieben wird.

Der zweite, klar unterscheidbare Typus von Planungstheorien setzt bei einem politökonomischen Ansatz an: Handlungen/Entscheidungen von Systemelementen sind primär Resultat der Strukturbedingungen der gegenwärtigen Gesellschaftsformation; die historisch sich herausgebildeten ökonomischen Entwicklungstendenzen und sozialen Konfliktstrukturen sind die entscheidenden Determinanten individueller Handlungs- und Interaktionsbezüge. Der materielle Bezugsrahmen dieses theoretisch-methodischen Ansatzes bildet die Kapitalismusanalyse mit ihren verschiedenen Ausprägungen. Das erkenntnisleitende Interesse von Planungstheorien innerhalb dieses Paradigmas zielt auf deren Kritik und über diese auf eine Transformation der Systemstrukturen ab."¹⁾

Inzwischen haben auf beiden Seiten erhebliche Differenzierungsversuche stattgefunden, so daß sich die Positionen nicht mehr so eindeutig gegeneinander abgrenzen lassen.²⁾ Insbesondere in die ur-

1) Frieder Naschold, Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: PVS, Sonderheft 4: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, 1972, S. 18.

2) Zusammenfassende Darstellungen und kritische Würdigungen der verschiedenen planungstheoretischen Ansätze sind zu finden bei: Schmid/Treiber, a.a.O., S 37 ff.; Peter Grottian, Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974, S. 19 ff.; ders., Axel Murswiek, Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen, in: dies. (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 15 ff.

sprünglich handlungs- und entscheidungstheoretischen Ansätze haben viele politökonomische Elemente Eingang gefunden. Infolge dieser Entwicklung besteht in der Diskussion heute weitgehend Einigkeit darüber, daß die gegenwärtigen krisenhaften Erscheinungen im Spätkapitalismus "aus dem 'Grundwiderspruch' zwischen der 'Privatheit' ökonomischer Entscheidungen und dem gesellschaftlichen Charakter ihrer Wirkungen"¹⁾ resultieren, also ihren Ursprung im ökonomischen System haben und folglich die Handlungsspielräume des Staates ihre Grenze in den gegebenen kapitalistischen Produktionsverhältnissen finden. Die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung, nach den Chancen einer Reformpolitik, ist deshalb augenblicklich identisch mit der Frage nach der relativen Autonomie des politisch-administrativen Systems.

Von der zu dieser Frage eingenommenen Position hängt ab, ob eine eingehende Realanalyse von Binnenstrukturen im Bereich der öffentlichen Verwaltung überhaupt sinnvoll erscheint. Wenn man die ökonomisch bedingten Restriktionen für so gravierend hält, daß man die personalen, programmatischen, organisatorischen, informatischen und kommunikativen Kapazitäten des politisch-administrativen Systems im Hinblick auf seine Steuerungsfähigkeit letztlich für irrelevant hält, erübrigt sich ihre Analyse. Diese Konsequenz läßt sich aus den Ansätzen von Hirsch und von Ronge/Schmiege ziehen. Hirsch will das gegebene Stadium der spätkapitalistischen Industriegesellschaft durch eine historisch angelegte Entwicklungsanalyse des Verhältnisses von "Staat" und "Wirtschaft" erfassen und gelangt dabei zu der Auffassung, daß die gegenwärtige Staatsbürokratie als abhängige Agentur der kapitalistischen Großwirtschaft, als integraler "Bestandteil eines gut durchorganisierten gesellschaftlichen Produktionsapparates" anzusehen sei, der immer weniger "als 'autonome', von der 'Wirtschaft' und ihren Mechanismen abtrennbare Institution begriffen werden" könne.²⁾ Da die bisherige und die weitere Ent-

1) F.W. Scharpf, Reformpolitik im Spätkapitalismus, in: ders., Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt 1973, S. 136.

2) Joachim Hirsch, Funktionsveränderungen der Staatsverwaltung in spätkapitalistischen Industriegesellschaften, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1969, S. 154.

wicklung Hirsch zufolge durch den gesetzmäßigen und historischen Verlauf kapitalistischer Produktionsprozesse bestimmt ist, aus deren Widersprüchen der kapitalistische Staat hervorgeht und die er letztlich nur vollziehen hilft,¹⁾ können die jeweils vorfindbaren Handlungsspielräume nur als Bestätigung oder Gegenteil zur unterstellten Entwicklung interpretiert werden.

Anders als der "Agenturtheoretiker" Hirsch gehen Ronge und Schmiege davon aus, daß "der kapitalistische Staat ... nicht ausführende Agentur ökonomischer, unternehmerischer Interessen und Interessen (ist), sondern ein von der Ökonomie unterscheidbares, durch besondere - politische - Rollen und Medien ausgezeichnetes System, das gegenüber den privaten Kapitalen autonom ist, um in der Lage zu sein, 'politisch' den Kapitalverwertungsprozeß insgesamt zu ermöglichen und abzusichern."²⁾ Obwohl sie also eine relative Autonomie des Staates annehmen, sehen sie den "output" des politischen Systems im wesentlichen durch systemexterne Determinanten bestimmt, woraus sie den Schluß ziehen, daß die Formveränderungen im Staatsapparat während der Planungsphase von untergeordneter Bedeutung sind. "Sie werden vorausgesetzt; im übrigen aber wird das politische System in dieser Hinsicht als 'black box' gesetzt."³⁾ In Verbindung mit einem Empiriebegriff, der empirischen Belegen keine Beweiskraft, sondern nur die Funktion der Illustration zugesteht,⁴⁾ verbaut diese "black-box"-Zuweisung den Weg zu einer Realanalyse politisch-administrativer Handlungsspielräume. Infolgedessen konzentrieren Ronge und Schmiege sich in ihrer an Hand der Planungsmaterien "mittelfristige Finanzplanung" und "Bildungsplanung" durchgeführten Restriktionsanalyse auf die grundsätzlichen Restriktionen staatlicher Planung und versperren sich den Zugang zu der Frage nach den Ursachen für die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der Planungsmaterien.⁵⁾

-
- 1) Ders., Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, Frankfurt 1974, S. 25; vgl. auch Schmid/Treiber, a.a.O., S. 51 ff.
 - 2) Volker Ronge, Günter Schmiege, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973, S. 20.
 - 3) Ebenda, S. 15.
 - 4) Vgl. V. Ronge, Der "politökonomische Ansatz" in der Verwaltungsforschung, in: Grottian/Murswieck (Hrsg.), a.a.O., S. 89.
 - 5) Vgl. P. Grottian, a.a.O., S. 25 f.

Wer seine Untersuchung auf die prinzipiellen Restriktionen staatlicher Planung im Kapitalismus bzw. auf die Explikation von Entwicklungsgesetzen beschränkt, kann von den konkreten Bedingungen, unter denen sich staatliche Tätigkeit vollzieht, von ihrem Inhalt und ihrem Verlauf abstrahieren. Die jeweils gewählten - adäquaten und weniger adäquaten - Anpassungsstrategien, mit denen die staatliche Bürokratie auf veränderte Erfordernisse reagiert, geraten aus dem Blickfeld, weil ihnen im Hinblick auf die unterlegte Gesamtentwicklung keine Bedeutung beigemessen wird. "Die Verbesserung der Entscheidungstechnologien wäre aus dieser Sicht bestenfalls irrelevant; schlimmstenfalls trüge sie dazu bei, die fundamentalen Irrationalitäten des herrschenden Systems zu perpetuieren."¹⁾

Da sich bei einer konsequent politökonomischen Position letztlich eine auf kapitalistische Systeme bezogene staatliche Bürokratieforschung erübrigt und empirische Untersuchungen in diesem Bezugsrahmen bestenfalls illustrativen Charakter haben können, ist im folgenden auf Ansätze einzugehen, die eine offenere Position einnehmen. Dabei soll eine Beschränkung auf Arbeiten erfolgen, die binnenstrukturelle Elemente als mögliche Steuerungsressource im Ministerialbereich empirisch untersucht haben.

Vergleichsweise optimistisch schätzen Mayntz und Scharpf die Chancen ein, über organisationsinterne Reformen zu einer Verbesserung von Politikinhalt zu gelangen. Ihre Position läßt sich anhand des theoretischen Bezugsrahmens der unter ihrer Leitung entstandenen Studie "Programmentwicklung in der Ministerialorganisation"²⁾ verdeutlichen,

1) F.W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, a.a.O., S. 74.

2) Renato Mayntz, Fritz W. Scharpf, Hanfried Andersen, Hans-Ulrich Derlien, Jobst Fiedler, Jürgen Kussau, Hubert Treiber, Programmentwicklung in der Ministerialorganisation. Projektbericht erstellt im Auftrag der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Speyer, Konstanz 1972 (unveröffentlicht). Die Ergebnisse sind teilweise veröffentlicht in: Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation, München 1973, S. 68 - 145 und S. 201 - 221 und Schmid/Treiber, a.a.O., S. 122 - 162.

in dem sich die Rezeption der aus den USA stammenden Policy Sciences widerspiegelt.¹⁾ Orientiert an den Bedürfnissen des politischen Systems wollen ihre Vertreter durch die Entwicklung von Konzepten und alternativen Programmen die politischen Instanzen beraten und Entscheidungshilfe leisten. Sie bemühen sich dabei um eine Vermittlung der beiden Dimensionen, die in den deutschen Begriff "Politik" eingehen und in der englischen Sprache auseinandergehalten werden: "policy" meint Politik als Aufgabenerfüllung, als Plan zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, während "politics" auf die Konfliktdimension verweist und Politik als Kampf um Machtanteile begreift.²⁾ Die Untersuchungen selbst konzentrieren sich dann allerdings auf den Policy-Aspekt.

Als Ausgangspunkt der Studie dient die Feststellung einer generellen Systemkrise, deren Hauptursache Mayntz und Scharpf im ungesteuerten wirtschaftlichen Wachstum sehen.³⁾ Zur Überwindung dieser Krise fordern sie die Ablösung der (gegenwärtigen) "reaktiven" Politik durch eine "aktive" Politik. Dieser von Etzioni entlehnte Begriff⁴⁾ meint die Erweiterung der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems. Die Merkmale aktiver Politik (Programmstehung: autonom, leitungsbestimmt, Reichweite: umfassend, längerfristig; Zielsetzung: umweltverändernd, auch nicht konfliktfähige Interessen) sind aus der Gegenüberstellung zur reaktiven Politik (Programmstehung: heteronombestimmt, bürokratiebestimmt; Reichweite: begrenzt, kurzfristig; Zielsetzung: umwelanpassend, konfliktfähige Interessen) als Synonym für alles, "was am gegenwärtigen Regierungssystem kritisiert wird",⁵⁾ gewonnen und geben an,

1) Zur Kritik am Policy Science-Ansatz in der Variante Mayntz/Scharpf vgl. Erhard Blankenburg, Günther Schmid, Hubert Treiber, Von der reaktiven zur aktiven Politik? Darstellung und Kritik des Policy Science-Ansatzes, in: Grottian/Murswieck (Hrsg.), a.a.O., S. 37 ff.; V. Ronge, a.a.O., S. 104 ff.; Schmid/Treiber, a.a.O., S. 37 ff.; Grottian/Murswieck, a.a.O., S. 18; P. Grottian, a.a.O., S. 31 ff.

2) Vgl. F.W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, a.a.O., S. 33.

3) Zum folgenden vgl. Mayntz/Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies. (Hrsg.), Planungsorganisation, a.a.O., S. 115 ff.

4) Amitai Etzioni, The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes, New York, London 1968.

5) Blankenburg/Schmid/Treiber, a.a.O., S. 40.

welche formalen Eigenschaften das politisch-administrative System besitzen muß, um sein "Aktiv-Potential" zu erhöhen.

Der Spielraum für die Durchführung einer so definierten Politik ist durch eine Reihe von externen Restriktionen begrenzt, die jedoch zumindest für eine mittelfristige Reformstrategie als nicht beeinflußbar gelten. Die Untersuchung konzentriert sich deshalb auf die in den Wahrnehmungs- und Selektionsstrukturen des politisch-administrativen Systems liegenden internen Restriktionen, um die Ausweitungsmöglichkeiten von Handlungsspielräumen in diesem Bereich auszuloten.

Zu diesen internen Restriktionen gehört auch die aus der Arbeitsteilung resultierende segmentierte Problemwahrnehmung und -verarbeitung der Basisorganisation (Fachreferate und Fachabteilungen).¹⁾ Die feste Zuweisung spezialisierter Aufgaben an bestimmte Organisationseinheiten birgt die Gefahr in sich, daß bei der Bearbeitung der Einzelprobleme ihr Gesamtzusammenhang nicht ausreichend berücksichtigt wird und Aufgaben, die zwischen den Zuständigkeitsbereichen liegen, weniger deutlich wahrgenommen und vernachlässigt werden.²⁾ Diese Tendenz erklärt sich "aus dem Gesetz der 'selektiven Perzeption', d.h. aus der prägenden Wirkung, die eine vorgegebene Zuständigkeit und gestellte Aufgabe für die Aufmerksamkeitsverteilung, Wirklichkeitsinterpretation und Interessenorientierung einer organisatorischen Einheit besitzt."³⁾ Darüber hinaus besteht die Neigung, Zuständigkeitsgrenzen als Handlungsgrenzen zu interpretieren und die Probleme so zu formulieren, daß sie sich innerhalb der Grenzen der eigenen Zuständigkeit lösen lassen. Als denkbare Handlungsalternativen kommen zumeist nur Maßnahmen des eigenen Zuständigkeitsbereichs in Betracht, während die Bedingungen der Nachbarbereiche als Sachzwänge hingenommen und mögliche Maßnahmen in anderen Zuständigkeitsbereichen zur Lösung der eigenen Probleme unberücksichtigt bleiben. Schließlich führt die Konzentration der Aufmerksamkeit auf einen Problemausschnitt auch dazu, daß die bei der

1) Vgl. oben S. 5.

2) Zu diesen Problemen vgl. insbesondere F.W. Scharpf, Komplexität als Schranke der politischen Planung, a.a.O., S. 79 ff.

3) Mayntz/Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, a.a.O., S. 128.

Bearbeitung der eigenen Aufgabe sich ergebenden negativen Folgewirkungen für andere Bereiche entweder überhaupt nicht beachtet oder zumindest in ihrer Bedeutung unterschätzt werden.

Um regierungs- und verwaltungsintern die Voraussetzungen für eine aktive Politik zu schaffen, sind Mayntz und Scharpf zufolge neben der Basisorganisation vor allem die Kooperationsmuster (Beteiligungssystem und Koordination) und die Leitungsorganisation (Minister, Staatssekretäre und sie unterstützende Leitungsstäbe) zu reformieren. Die Beseitigung hier vorhandener Strukturängel steigert nach ihrer Auffassung die Chancen aktiver Politik.¹⁾

Wesentlich skeptischer beurteilt Murswieck die Möglichkeit, über organisatorische Maßnahmen Politikergebnisse zu beeinflussen. Eine empirische Untersuchung über Entwicklung und Aufbau von Planungsstrukturen im Bereich der Bundesregierung²⁾ führt ihn zu dem Ergebnis, "daß der Aufbau von regierungsweiten und dezentralen Planungssystemen vorerst das hergekommene Verwaltungssystem nicht grundlegend verändert haben, hingegen die Annahme gerechtfertigt erscheint, daß diese sich für eine politisch-administrative 'Systempolitik' als untauglich erwiesen haben."³⁾ Er folgert daraus die These, "daß für die faktische Steuerungskapazität des Staates Verwaltungsstrukturen von relativer Belanglosigkeit sind, d.h. Steuerungsleistungen (Gesetze, Pläne, Programme etc.) nicht auf diese zurückgeführt werden können".⁴⁾ In stark verkürzter Form ergibt sich aus seiner Argumentation folgende Begründung für diesen Befund:

Murswieck knüpft an Überlegungen von Luhmann an, der Verwaltungssysteme über strukturgebende Entscheidungsprämissen gesteuert sieht, zu denen er die Organisation der Entscheidungsprozesse, die Entscheidungsprogramme und die Persönlichkeitsstrukturen der Entscheidenden

-
- 1) Auf die die Aufbauorganisation betreffenden Vorschläge geht der folgende Abschnitt ein.
 - 2) A. Murswieck, Regierungsreform durch Planungsorganisation, Opladen 1975.
 - 3) Ders., Verlaufsmuster politisch-administrativer Handlungsprozesse, Referat zum Wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Hamburg vom 1.10.-4.10.73, S. 9.
 - 4) Ebenda.

zählt.¹⁾ Der Einfluß der durch Organisations-, Personal- und Programmpolitik gesetzten Entscheidungsprämissen auf die inhaltliche Selektivität politisch-administrativer Handlungsprozesse ist Murswieck zufolge jedoch nicht gleichgewichtig. Er geht davon aus, daß Organisations- und Personalpolitik der Programmpolitik untergeordnet sind, wobei er mit Programmpolitik die Tatsache meint, "daß das politisch-administrative System auf gesellschaftliche Strukturentwicklungen durch materiell-politische Leistungen reagieren muß".²⁾ Mit der Programmpolitik wird also über die zu erstellenden Leistungen, mithin über die Aufgabenstruktur entschieden. So gesehen besagt die These von der Dominanz der Programmpolitik zunächst nur, daß Organisations- und Personalstruktur in gewissem Umfang durch die Aufgabenstruktur vorgezeichnet sind.

Diese Überlegungen lassen nach Murswieck die Schlußfolgerung zu, daß die Bereitstellung von organisatorischen Kapazitäten allein bedeutungslos bleibt und folglich das bestehende Verwaltungssystem durch die Errichtung von Planungssystemen keine wesentliche Veränderung erfahren hat. Erst über ihre Einbindung in den konkreten Aufgabenprozeß könnten Planungsstrukturen wirksam werden.³⁾ "Die These ist, daß Planungsprozesse Planungsorganisationen vitalisieren und nicht umgekehrt."⁴⁾ Infolgedessen könne man über Organisationsanalysen auch keine qualitativen Politikergebnisse prognostizieren.⁵⁾

Sofern neue organisatorische Elemente in die Ministerialstruktur Eingang gefunden haben, sei dies "im Prozeß einer Selbstadaptation an aufgabeninduzierte Handlungsanforderungen"⁶⁾ erfolgt. "Die Adaption von Organisations- und Planungsprinzipien an politisch-administrative Handlungserfordernisse (war) nicht das Produkt organisations- und planungsstruktureller Entwürfe, sondern das Ergebnis

1) Vgl. N. Luhmann, Reform und Information: Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung, in: ders., Politische Planung, a.a.O., S. 188.

2) A. Murswieck, Regierungsreform ..., a.a.O., S. 17.

3) Vgl. ebenda, S. 169.

4) Ders., Verlaufsmuster ..., a.a.O., S. 3.

5) Ebenda.

6) Ders., Regierungsreform ..., a.a.O., S. 169.

einer sich aus den Programmstrukturen ergebenden faktischen Wirksamkeit bestimmter Organisations- und Handlungsprinzipien." ¹⁾ Führt man diesen Gedankengang konsequent weiter, erübrigen sich organisatorische Maßnahmen, weil sich die jeweils erforderlichen Strukturen ohnehin von allein herausbilden.

Die verschiedenen Ansätze über Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß nach überwiegender Meinung die entscheidenden Restriktionen weniger in Strukturdefiziten des politisch-administrativen Systems, sondern in externen Beschränkungen liegen und daß die Chancen, über organisatorische Reformen den "output" der staatlichen Bürokratie zu beeinflussen, gering einzuschätzen sind. Greift man in diesem Zusammenhang die zu Beginn dieses Abschnitts gestellte Frage nach der Relevanz von Organisationsuntersuchungen im Ministerialbereich auf, ist zu berücksichtigen, daß sich die bisherige Diskussion fast ausschließlich mit den Möglichkeiten einer Reformpolitik befaßt hat. Ein bedeutender Teil der in den Ministerien vollzogenen Tätigkeiten, der sich nicht unter dieser Kategorie zusammenfassen läßt, bleibt damit außer Betracht. Bei reformpolitischen Projekten besitzen die organisatorischen Rahmenbedingungen nur einen geringen Einfluß, weil anderen Faktoren im Hinblick auf die jeweiligen Entscheidungsprozesse ein größeres Gewicht zukommt. Zum einen besitzen Vorhaben, die sich unter der Rubrik "Reformpolitik" einordnen lassen, ein höheres Konfliktniveau. ²⁾ Die relevanten Interessengruppen arbeiten hierfür Vorschläge aus, desgleichen die Parteien. Für den zuständigen Minister besteht die Möglichkeit, sich mit einem derartigen Projekt zu profilieren, so daß er es entsprechend fördern wird. Eventuell notwendige personelle oder organisatorische Maßnahmen lassen sich unter diesen Bedingungen leichter durchsetzen. Die von Murswieck konstatierte Selbstadaptation der Organisationsstrukturen an aufgabeninduzierte Handlungsanforderungen ist so zumindest teilweise zu erklären.

1) Ebenda (Hervorhebung im Original).

2) Vgl. Mayntz/Scharpf, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, a.a.O., S. 125.

Zum anderen erfordern reformpolitische Vorhaben häufig erhebliche finanzielle Mittel, was die Chancen ihrer Verwirklichung beeinträchtigt. Diese Überlegungen machen deutlich, daß bei der Frage, ob Reformprojekte überhaupt zustande kommen und wie ihre Realisierung im einzelnen aussieht, die ursprünglichen organisatorischen Vorgaben nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Die meisten Aufgaben in den Ministerien erreichen jedoch nicht die Ebene der Reformpolitik und sind insofern auch weniger "verwaltungs-externen" Einflüssen ausgesetzt. Viele der auszuarbeitenden Vorlagen, Gesetzesentwürfe und Richtlinien haben nichts oder nur sehr bedingt etwas mit Reformpolitik zu tun. Das trifft ebenso auf einen großen Teil der Beratungsaufgaben zu, die die Ministerialbürokratie für die politische Spitze wahrnimmt und für die den Ministerien obliegende Aufsicht über die nachgeordneten Behörden. Generell ist bei allen Aufgaben, die in gewissem Maße Routinecharakter besitzen oder sich im "Vorfeld" von Reformpolitik bewegen, davon auszugehen, daß die gegebene Organisation die ablaufenden Verwaltungsprozesse vorstrukturiert und insofern die Ergebnisse dieses Prozesses beeinflusst. Aus dieser Sicht lassen sich auch die Fälle abgrenzen, in denen organisatorische Maßnahmen einige Aussicht auf Erfolg besitzen. Hierzu gehören jene Aufgabenbereiche, in denen die bestehende Organisationsstruktur nicht der Aufgabenstruktur entspricht oder die bisher unzureichend wahrgenommen werden und für die man durch die Bereitstellung organisatorischer Kapazitäten Aufmerksamkeit sichern kann. Gleiches gilt für Aufgaben, die eigentlich abgebaut werden könnten, die aber, da organisatorisch präsent, beibehalten und fortgeführt werden.

1.3.3. Ergebnisse der Planungs- und Reformdiskussion im Hinblick auf die Aufbauorganisation der Ministerien

Dieser Abschnitt faßt den Ertrag der Planungs- und Reformdiskussion im Hinblick auf die hier interessierenden Fragen der Aufgabengliederung und Zuständigkeitsverteilung im Ministerialbereich zusammen. Unter den Arbeiten, die sich mit binnenstrukturellen Aspekten von

Regierung und Verwaltung befassen, überwiegen Beiträge von Praktikern¹⁾ und auftragsgebundene Untersuchungen.²⁾ Die folgende Darstellung geht vor allem auf Vorschläge ein, die die organisatorischen Voraussetzungen einer "aktiven Politik" zum Thema haben und beschäftigt sich mit den Kriterien, die für Zahl und Zuschnitt der Ministerien und für die Abgrenzung ihrer Aufgabenbereiche entwickelt worden sind.

Während Webers Modell auf einen mit Vollzugsaufgaben befaßten bürokratischen Apparat zugeschnitten ist, beziehen sich die "kritischen Anforderungen aktiver Politik" auf eine Verwaltung, die vorwiegend planend und programmierend tätig ist. Als wichtigste Hemmnisse für eine aktive Politik gelten unter aufbauorganisatorischen Aspekten insbesondere die augenblickliche Dominanz von Klein- und Kleinstreferaten in den Ministerien, wo die Programmentwicklung fast ausschließlich stattfindet, und die unzureichenden Kapazitäten im Leitungsbereich. "Im Hinblick auf die Anforderungen einer 'aktiven' Politikentwicklung weisen die Kleinreferate als derzeit vorherrschender Normaltyp der Basisorganisation vor allem folgende Mängel auf: (a) Sie sind in ihrer Zuständigkeit begrenzt; (b) sie sind in ihrer Informationsverarbeitungskapazität für größere und forschungsintensivere Programme in der Regel zu schwach besetzt; (c) sie sind in ihrem Personaleinsatz außerordentlich unflexibel und deshalb kaum in der Lage, entstehende Arbeitsspitzen ohne zusätzliche Personalanforderungen auszugleichen; und (d) sie sind eben deswegen auch kaum in der Lage, Mitglieder in referatsübergreifende Arbeitsgruppen oder Projektgruppen zu entsenden."³⁾ Die wesentlichen Nachteile der Kapazitätsmängel im Leitungsbereich sieht man in der daraus resultierenden Aufgabenüberlastung der Spitze, der nicht genügend Zeit für die Steuerung der fachlichen Programmentwicklung und die damit verbundenen Aufgaben der Konfliktregelung und Konsensbeschaffung bleibt.

1) Vgl. z.B. Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48, Berlin 1972 und Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52, Berlin 1973.

2) Vgl. insbesondere die Berichte der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern und die in ihrem Auftrag erstellten Untersuchungen, z.B. R. Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O.

3) Mayntz/Scharpf, Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation, in: dies. (Hrsg.), Planungsorganisation, a.a.O., S. 207.

Die Reformvorschläge, soweit sie die Aufbauorganisation betreffen, zielen deshalb auf eine Umstrukturierung der Basisorganisation und eine Stärkung der Leitungsorganisation. Eine Unterstützung der Leitung und eine bessere Wahrnehmung ihrer "eigentlichen" Aufgaben verspricht man sich von einer Einrichtung zentraler Stäbe¹⁾ und der Erweiterung der Führungsebene durch die Einsetzung Parlamentarischer Staatssekretäre.²⁾

Die diskutierten Modelle zur Verbesserung der Basisorganisation stimmen darin überein, daß sie eine Vergrößerung der Grundeinheiten anstreben, sie unterscheiden sich jedoch im vorgeschlagenen inneren Aufbau.³⁾ Die wichtigsten Varianten, die zur Ablösung der Kleinreferate zumindest in den programmentwicklungsintensiven Arbeitsbereichen vorgeschlagen werden, sind das Gruppenmodell⁴⁾ und das Großreferat. Im Vergleich zu dem von Mayntz und Scharpf vorgeschlagenen Großreferat, das abgesehen von der Unterscheidung zwischen Referatsleiter und Referenten keine weitere Abstufung zwischen den Mitarbeitern des höheren Dienstes vorsieht,⁵⁾ laufen die Überlegungen zum Gruppenmodell auf ein stärkeres Maß an interner Hierarchisierung hinaus. Vorgesehen ist eine Dreigliederung in Gruppenleiter, Gruppenreferenten und sonstige Gruppenangehörige. Dem Modell zufolge soll der Gruppenleiter ganz auf Leitungsaufgaben beschränkt sein und keine sachbearbeitenden Tätigkeiten wahr-

1) Ebenda, S. 216 ff.

2) Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn, August 1969, S. 142 ff.

3) Zum Problem der Basiseinheit in der Organisation der Ministerien allgemein vgl. Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 115 - 168 und Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, a.a.O., S. 125 - 163.

4) Die Gruppe als unterste organisatorische Einheit in den Ministerien darf nicht mit dem Gruppenbegriff der Länderverwaltungen verwechselt werden, wo die Unterabteilungen häufig als Gruppen bezeichnet werden. Zum Gruppenmodell vgl. Manfred Lepper, Überlegungen zur Grundorganisation in der Ministerialverwaltung, in: Verwaltung und Fortbildung, 2. Jg. 1974, Heft 3, S. 113 ff.

5) Mayntz/Scharpf, Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 208 ff.

nehmen. Die Stellung des Gruppenreferenten ist in weiten Bereichen mit der des Referenten im herkömmlichen Sinne zu vergleichen; die sonstigen Gruppenangehörigen, die den Gruppenreferenten unterstützen sollen, gliedern sich in Hilfsreferenten, Sachbearbeiter und Hilfssachbearbeiter.¹⁾ Ziel beider Modelle ist eine Verbesserung der Programmentwicklung und eine Verringerung des referatsübergreifenden Koordinierungsbedarfs. Den Überlegungen zufolge könnten die Mitarbeiter je nach Arbeitsanfall flexibel eingesetzt werden, wären leichter austauschbar und könnten zeitweise für die Arbeit in bereichsübergreifenden Projektgruppen freigestellt werden, die als Ergänzung zur Basisstruktur für jene Aufgaben vorgesehen sind, für die der Rahmen einer Abteilung oder eines Ressorts zu eng ist und die zeitlich befristet sind.

Ein weiterer Fragenkomplex, mit dem sich die unter dem Aspekt der Planung geführte Diskussion über die Reform von Regierung und Verwaltung befaßt hat, betrifft Zahl und Zuschnitt der Ministerien und die Abgrenzung ihrer Aufgabenbereiche. Die Zahl der Ministerien beeinflußt nicht nur unmittelbar die Größe und Arbeitsfähigkeit des Kabinetts, sondern auch die Häufigkeit von Ressortkonflikten und Zuständigkeitsüberschneidungen sowie den zwischen den Ressorts erforderlichen Koordinierungsaufwand. Vorschläge zur Reform von Bundesregierung und Bundesverwaltung sehen deshalb meist eine Verringerung der Zahl der Ressorts vor.²⁾

Als Grundsätze für den Zuschnitt von Ministerien gelten neben dem Prinzip des Sachzusammenhange der Aufgaben vor allem eine annähernde Ausgewogenheit und eine optimale Größe der Ressorts. Hinter diesen Forderungen steht die Beobachtung, daß Verbände und andere "pressure groups" in stärkerem Maße auf kleine als auf große Ministerien Druck ausüben können. Diese Einflußnahme betrifft sowohl die Aufgaben, die

1) Zur Kritik an diesem Modell vgl. unten S. 265.

2) Zur Frage der Zahl und des Zuschnitts von Ministerien vgl. insbesondere den Ersten Bericht der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, a.a.O., S. 3 ff.; Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Innern, a.a.O., S. 35 ff.; Adolf Hüttl, Koordinierungsprobleme der Bundesregierung, in: Der Staat 1967, S. 6 ff.

diese Ministerien federführend bearbeiten als auch die Bereiche, für die nur eine Mitzuständigkeit besteht. "Kleine Ministerien bilden die Einfallspforte für die Wünsche dieser Gruppen. Die Beamten kleinerer Ministerien können sich Forderungen von Verbänden viel schwerer widersetzen als die Angehörigen 'großer Häuser', in denen wegen der komplizierten Mitzeichnungsregelungen die Entscheidungen in eine schwer greifbare Anonymität gerückt werden. Mit Hilfe der Nebenkompetenzen der kleineren Ministerien wird dann der Widerstand der großen Ministerien, die die Hauptzuständigkeit haben, beseitigt."¹⁾ Außerdem steht hinter der Forderung nach Ausgewogenheit die Überlegung, daß in kleinen Ministerien zweitrangige Sachaufgaben eine überproportionale Bedeutung erlangen, weil sich die Leitung mit den einzelnen Aufgaben gründlicher befassen kann, während umgekehrt in einem Mammutressort auch politisch bedeutsamen Projekten nur unzureichende Aufmerksamkeit zuteil wird.²⁾

Allerdings ist es schwierig, Anhaltspunkte zur Bestimmung von Ausgewogenheit und optimaler Größe zu finden. Eine erste Orientierung erlaubt die Zahl der Beschäftigten. Die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform nennt als weiteres Beurteilungskriterium für Ausgewogenheit "das politische Gewicht des Anteils an den gesamten Staatsaufgaben".³⁾ Noch vager fällt der Maßstab zur Feststellung der optimalen Größe aus: "Ganz allgemein wird man sagen können, daß optimale Größe dort gefunden ist, wo der Ressortchef unter Ausschöpfung gegebener Entlastungsmöglichkeiten den Gesamtbereich seiner Aufgaben politisch zu führen und damit zu verantworten vermag."⁴⁾ Damit sind dem Beurteilungsspielraum, wann Ausgewogenheit und optimale Größe erreicht sind, weite Grenzen gesetzt.

Der allgemein anerkannte und bereits in Webers Bürokratiemodell enthaltene Grundsatz des Sachzusammenhangs,⁵⁾ der neben Ausgewogenheit

1) A. Hüttl, a.a.O., S. 8.

2) Vgl. ebenda, S. 7.

3) Erster Bericht ..., a.a.O., S. 10.

4) Ebenda, S. 11.

5) Vgl. oben S. 23 ff.

und optimaler Größe als Leitlinie für den Zuschnitt von Ressorts genannt wird, gilt nicht nur für die Abgrenzung von Ministerien, sondern auch für die Bildung von Referaten und Abteilungen. Aus der Erkenntnis, daß öffentliche Aufgaben häufig Mehrfachbezüge aufweisen und sich somit verschiedene Zuordnungsmöglichkeiten anbieten, resultiert die Forderung, den jeweils engsten Sachzusammenhang zu berücksichtigen¹⁾ und Organisationseinheiten lediglich als Schwerpunktbildungen von Aufgabenbereichen zu betrachten. Auch hier führt die Benennung von Kriterien, mit deren Hilfe man den engsten Sachzusammenhang bestimmen kann, zu Schwierigkeiten. Der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform zufolge deuten eine Identität der Ziele, des Informationsfeldes und des Adressatenkreises auf einen Sachzusammenhang hin, sie schränkt jedoch selbst ein, daß diese Faktoren nicht meßbar, sondern nur abschätzbar seien.²⁾ Noch unbestimmter sind die an anderer Stelle genannten Anhaltspunkte "Abhängigkeit der Aufgaben voneinander", "starker Koordinierungsbedarf" und "Sachnotwendigkeit zu einer einheitlichen Programmgestaltung".³⁾

Insgesamt gesehen ermöglichen die aufgeführten Kriterien zur Bestimmung von Zahl und Größe der Ministerien und zur Abgrenzung ihrer Aufgaben eine gewisse Orientierung, sie sind jedoch so vage formuliert, daß sich mit ihrer Hilfe eine Vielzahl von Lösungen begründen läßt.

1) Erster Bericht ..., a.a.O., S. 10.

2) Ebenda.

3) Vgl. Arbeitsgruppe des Ausschusses für Organisationsfragen beim Bundesminister des Innern, Die Struktur der Ministerialorganisation, Teil I: Die Basisorganisation (I), Bonn 1972, S. 15.

1.4. Die Formalstruktur im Kontext ausgewählter Organisationstheorien

Da sich die vorliegende Untersuchung mit der Geschäftsverteilung in den Innenministerien, also mit einem wichtigen Bereich ihrer formalen Organisation befaßt, stehen im dritten theoretischen Zugang verschiedene Organisationstheorien und ihre Behandlung formaler Aspekte im Mittelpunkt des Interesses. Dabei ist insbesondere zu prüfen, welche praktische Relevanz die entwickelten Prinzipien für die Aufgabenverteilung besitzen. Außerdem will die folgende Betrachtung einzelner früher oder jetzt dominierender organisationstheoretischer Ansätze zeigen, inwieweit sie den Zugang zur Frage nach den faktischen Bestimmungsfaktoren formaler Strukturen erschwert haben und welche Anknüpfungspunkte sie für eine Verortung der eigenen Untersuchung bieten.

1.4.1. Zur klassischen Organisationstheorie

Die klassische Organisationstheorie betriebswirtschaftlicher Prägung hat ihren Ursprung im anglo-amerikanischen Raum.¹⁾ Ihre Grundsätze wurden von Autoren wie Taylor, Fayol, Gulik und Urwick, Mooney und Reiley formuliert. In Deutschland hat sich eine eigene Richtung, die betriebswirtschaftliche Organisationslehre, entwickelt, als deren profiliertester Vertreter gegenwärtig Kosiol gilt. Nach der klassischen Organisationstheorie erscheint "die Organisation ... als ein geplantes, rationales Instrument, ihr Ziel als vorgegeben und unveränderlich, ihre formale Struktur als Umsetzung dieses Zieles in Zweck-Mittel-Beziehungen."²⁾ Das Attribut "klassisch" bezieht sich dabei weniger auf das Alter dieser theoretischen Ausrichtung, sondern vielmehr auf ihre spezifische Betrachtungsweise und Methodik.

1) Zusammenfassende Darstellungen dieser Organisationstheorie sind zu finden bei: Friedrich Hoffmann, Entwicklung der Organisationsforschung, Wiesbaden 1973, S. 70 ff.; Jürgen Wild, Neuere Organisationsforschung in betriebswirtschaftlicher Sicht, Berlin 1967, S. 13 f.; Alfred Kieser, Zur wissenschaftlichen Begründbarkeit von Organisationsstrukturen, in: Zeitschrift für Organisation, 40. Jg. 1971, S. 242 f.

2) Renate Mayntz, Rolf Ziegler, Soziologie der Organisation, in: René König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, 2. Bd., Stuttgart 1969, S. 446.

Dieser Ansatz verzichtet weitgehend auf systematische empirische Forschung und entwickelt stattdessen organisatorische Gestaltungsprinzipien auf deduktivem Wege.

Gegenstand der klassischen Organisationstheorie sind die Formalstruktur der Organisation und Möglichkeiten ihrer optimalen Gestaltung, d.h. ihren Vertretern geht es zumindest der Intention nach um die Erarbeitung praktischer Empfehlungen. Als Ziel wird ein System von Maximen oder Regeln angestrebt, das den Praktiker bei der Tätigkeit des Organisierens leiten soll. Insofern handelt es sich bei der klassischen Organisationstheorie um eine normative Theorie. Die Zahl der entwickelten Organisationsgrundsätze und -prinzipien ist inzwischen kaum noch zu übersehen.

Der Verzicht auf empirische Forschung läßt sich gut anhand des früher ausgiebig diskutierten Problems der Kontrollspanne verdeutlichen. Die Antwort auf die Frage, wieviele Untergebene einem Vorgesetzten unterstellt sein sollten, bedeutet zugleich eine Entscheidung über die zu wählende Größe von Organisationseinheiten.¹⁾ Aus der Überlegung, daß mit der Zahl der Untergebenen die Summe aller möglichen Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen und der Untergebenen untereinander überproportional ansteigt, der Vorgesetzte aber nur eine begrenzte "Aufmerksamkeitsspanne" besitzt, gelangte man zu der Überzeugung, daß die Kontrollspanne möglichst klein zu halten sei, wobei vier Untergebene häufig als Optimum angesehen wurden. Die Angaben über die zulässige Obergrenze schwanken allerdings. Nach Urwick sollte kein Vorgesetzter mehr als fünf oder sechs Untergebene überwachen, andere zogen eine Ausdehnung des Maximums auf sieben oder acht in Betracht. In späteren Arbeiten ging man davon aus, daß zumindest auf der unteren Ebene ein Einzelner auch 15 bis 25 Personen beaufsichtigen kann.

Bereits Simon hat in seiner Kritik der klassischen Organisationstheorie darauf hingewiesen, daß das Prinzip der kleinen Kontrollspanne in der Praxis kaum anzuwenden sei, weil es zu einer Vermehrung

1) Zum Problem der Kontrollspanne vgl. Hans Ulrich, Kontrollspanne und Instanzenaufbau, in: Erich Schnauffer, Klaus Agthe (Hrsg.), Organisation. TFB-Handbuchreihe, Erster Band, Berlin, Baden-Baden 1961, S. 267-288. Diesem Aufsatz sind auch die folgenden Zahlenhinweise entnommen.

der Zahl der hierarchischen Ebenen führe und folglich im Widerspruch zu dem Prinzip stehe, die Zahl der Organisationsstufen auf ein Minimum zu beschränken, um möglichst kurze Befehls- und Informationswege zu erhalten.¹⁾ Sofern in neueren Arbeiten überhaupt das Problem der Kontrollspanne auftaucht, sind die Aussagen über die zweckmäßigste Zahl der Direktuntergebenen wesentlich differenzierter. Als zu berücksichtigende Faktoren gelten u.a. die Art der zu überwachenden Arbeit und ihr Zusammenhang mit anderen Aufgabenbereichen, die Ranghöhe des betreffenden Vorgesetzten und die damit verbundene Qualität der Führungsaufgaben sowie die Persönlichkeit des Überwachten und die seiner Untergebenen. Aus diesen Überlegungen läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß es keine sichere und gut handhabbare Formel gibt, aus der der Organisationspraktiker die angemessene Kontrollspanne ablesen kann.

Sowohl ältere als auch neuere Ansätze der klassischen Organisationstheorie haben die Frage ausführlich behandelt, nach welchen Gesichtspunkten Aufgaben und Teilaufgaben gruppiert, d.h. Stellen gebildet und zu größeren Organisationseinheiten zusammengefaßt werden sollen. Die von Gulik vorgeschlagenen und zum festen Bestand der älteren Organisationstheorie zählenden Möglichkeiten der Strukturierung nach (a) der Aufgabe bzw. dem Produkt (purpose bzw. product), (b) den Verfahrensarten (process), (c) der Kundschaft (clientele) bzw. dem Material und (d) dem Raum (place)²⁾ haben teilweise in das Kosiolsche System der Aufgabengliederung und -synthese Eingang gefunden.³⁾ Seinem Konzept zufolge ist im ersten Schritt des Lösungsprozesses, der Aufgabenanalyse, die Gesamtaufgabe der Unternehmung in ihrer inneren Struktur sichtbar zu machen und deshalb nach den Kategorien Verrichtung, Objekt, Rang (Entscheidung und Ausführung), Phase (Planung, Realisierung, Kontrolle) und Zweckbeziehung (Primäraufgaben und sekundäre Verwaltungsaufgaben) - in Kosiolscher Termi-

1) Herbert A. Simon, Das Verwaltungshandeln, dt. Ausgabe Stuttgart 1955, S. 19 f.

2) Vgl. James G. March, Herbert A. Simon, Organizations, New York 1958, S. 22 ff.; zur Kritik vgl. H.A. Simon, a.a.O., S. 20 ff.

3) Zum folgenden vgl. E. Kosiol, Grundlagen und Methoden der Organisationsforschung, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 29 ff.; ders., Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, Reinbek b. Hamburg 1966, S. 59 ff.

nologie handelt es sich um Prinzipien - gedanklich zu zerlegen. Im zweiten Schritt geht es um die Vereinigung dieser analytisch gewonnenen Teilaufgaben zu organisatorischen Einheiten, was zur Aufstellung typischer Grundmodelle führt, aus deren Variation und Kombination die für den Einzelfall angemessene Lösung abzuleiten ist. Neben den fünf aufgabenanalytischen Merkmalen nennt Kosiol Arbeitsmittel, Raum und Zeit als weitere Kriterien, nach denen die Zusammenfassung von Aufgaben erfolgen kann.

Die Problematik einer derartigen Modellbildung besteht darin, daß logisch mögliche Alternativen entwickelt werden, ohne die Anwendungsbedingungen zu präzisieren, so daß nicht entscheidbar ist, in welcher Situation welches Strukturierungsprinzip vorzuziehen ist. Ähnlich kritische Einwendungen lassen sich auch gegen andere von der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre aufgestellte Grundsätze anführen.¹⁾ Obwohl hinter den entwickelten Prinzipien die erklärte Zielsetzung steht, Orientierungshilfen und Empfehlungen für die konkrete organisatorische Gestaltungsaufgabe zu liefern, kann "von einer unmittelbaren praktischen Anwendbarkeit im ursprünglich erstrebten Sinne überhaupt nicht die Rede sein."²⁾ Die Kritik an den von der traditionellen betriebswirtschaftlichen Organisationslehre entwickelten Prinzipien hat dazu beigetragen, daß das Interesse an organisationsstrukturellen Fragen der Formalorganisation abgenommen hat und gestaltungstechnische Probleme in der neueren Organisationsliteratur in den Hintergrund treten.³⁾

-
- 1) Vgl. die Zusammenstellung gängiger Organisationsgrundsätze bei Knut Bleicher, Grundsätze der Organisation, in: E. Schnauffer, K. Agthe (Hrsg.), Organisation, a.a.O., S. 149-164. Zur Kritik der bisher entwickelten Organisationsprinzipien vgl. J. Wild, Neuere Organisationsforschung in betriebswirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 239 ff.; ders., Zur praktischen Bedeutung der Organisationstheorie, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 1967, S. 572 ff.; Armin Ruffner, Artikel "Prinzipien der Organisation", in: Erwin Grochla (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969; A. Kieser, a.a.O., S. 242 f.; F. Hoffmann, a.a.O., S. 84 ff.
 - 2) J. Wild, Zur praktischen Bedeutung der Organisationstheorie, a.a.O., S. 574.
 - 3) Vgl. J. Wild, Neuere Organisationsforschung in betriebswirtschaftlicher Sicht, a.a.O., S. 15.

Aus dem Überblick über die betriebswirtschaftliche Organisationslehre geht hervor, daß zahlreiche Parallelen zu Webers Bürokratiemodell bestehen. Beide Ansätze haben ausschließlich die Formalstruktur einer Organisation zum Gegenstand. Sie sehen darin ein Instrument zur Erreichung bestimmter Zwecke und fragen nach den Möglichkeiten ihrer optimalen Gestaltung. Aus dieser Fragestellung resultiert der präskriptive Charakter der klassischen Organisationstheorie betriebswirtschaftlicher Prägung und der klassischen Bürokratiethorie. In methodischer Hinsicht ist für beide Richtungen der Verzicht auf systematische empirische Forschung kennzeichnend.

Der folgende Abschnitt zeigt, in welcher Weise die in der klassischen Organisationstheorie vorherrschende Betrachtungsweise der Formalstruktur die weitere organisationstheoretische Entwicklung beeinflusst hat.

1.4.2. Zum Konzept der formalen und informalen Organisation

Während sich die klassische Organisationstheorie ausschließlich mit der Formalstruktur von Organisationen befaßt, werden im Konzept der formalen und informalen Organisation auch die sozialen Beziehungen der Organisationsmitglieder, ihr Verhalten, ihre Motive und Einstellungen in die Betrachtung mit einbezogen. Dieser theoretische Ansatz hat vor allem im Rahmen der Betriebssoziologie große Bedeutung erlangt,¹⁾ wobei allerdings bereits bei der Begriffsbildung Probleme auftauchen. Anstelle der Unterscheidung formal/informal ist zuweilen auch die Gegenüberstellung formell/informell oder eine Kombination beider Begriffspaare anzutreffen, und die Bezeichnung informale Organisation wird häufig durch Begriffe wie informelle Gruppen,²⁾ informelles Gefüge³⁾ oder informelle Beziehungen ersetzt.

1) Vgl. die Rezeption der ursprünglich überseeischen Theorie durch R. Mayntz, Die soziale Organisation des Industriebetriebes, 2. Aufl., Stuttgart 1966; Ralf Dahrendorf, Industrie- und Betriebssoziologie, Berlin 1967; Heinz Kluth, Soziologie der Großbetriebe, Stuttgart 1968.

2) Z.B. R. Dahrendorf, a.a.O.

3) H. Kluth, a.a.O.

Größere Schwierigkeiten als die terminologischen Unstimmigkeiten bereiten die unterschiedlichen und zum Teil widersprüchlichen Aussagen, die die Vertreter dieses Konzepts über die Eigenschaften formaler und informaler Organisationen machen.¹⁾ Diesem theoretischen Ansatz zufolge gelten formale und informale Organisation als rein theoretische Gebilde, deren Unterscheidung lediglich analytischen Zwecken dient und denen keine soziale Wirklichkeit entspricht. Gleichzeitig postuliert man aber Wechselwirkungen und Konflikte zwischen beiden Arten von Untersystemen und unterstellt damit ihre faktische Existenz. Die formale Struktur ist danach lediglich gedachte Sollstruktur und zugleich reales Gebilde.²⁾

Diese Inkonsistenzen in der Theorie der formalen und informalen Organisation hängen mit ihrer Entstehungsgeschichte zusammen. In diesem Konzept treffen sich zwei theoretische Stränge, und zwar die zuvor beschriebene klassische Organisationstheorie in ihrer betriebswirtschaftlichen und bürokratiethoretischen Variante und der Human-Relations-Ansatz, der seinen Ursprung in der "Entdeckung" der informellen Gruppen im Rahmen der Hawthorne-Studien hat. Die Vertreter der Theorie von der formalen und informalen Organisation betrachten die klassische Organisationstheorie als unvollständige soziologische

-
- 1) Zur Kritik vgl. Martin Irle, Soziale Systeme. Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen, Göttingen 1963; N. Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, a.a.O., S. 31; Michael J. Hill, The Sociology of Public Administration, London 1972, S. 34 ff.
 - 2) Vgl. M. Irle, a.a.O. Aus seiner Analyse der Mängel in den bisherigen Formulierungen zum Konzept der formalen und informalen Organisation zieht Irle die Schlußfolgerung, daß diese Unterscheidung aufgegeben werden sollte. Trotz unzureichender begrifflicher Präzisierung darf man jedoch nicht übersehen, daß jede Organisation formale und informale Aspekte aufweist, die in unterschiedlichen Verhaltenserwartungen zum Ausdruck kommen (vgl. N. Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, a.a.O., S. 31). Anstatt die Unterscheidung formal/informal als Dichotomie zu begreifen, sollte man die Begriffe als Endpunkte eines Kontinuums ansehen (vgl. M.J. Hill, a.a.O., S. 36), wobei sowohl die mehr formalen als auch die mehr informellen Normen unterschiedliche Verbindlichkeits- und Bekanntheitsgrade aufweisen können. Schriftlich fixierte Normen lassen sich auf dem formalen Ende des Kontinuums einordnen. Deshalb wird man zumindest jene Verhaltenserwartungen, die in Form von Plänen, Dienst- und Geschäftsordnungen, Gesetzen und sonstigen Vorschriften verbindlich gemacht worden sind, unter dem Begriff der formalen Organisation subsumieren können.

Theorie, die die sozialen Aspekte in Organisationen nicht ausreichend berücksichtigt, und übersehen dabei Denkansatz und Intention der klassischen Theorie. "Einer nicht-soziologischen, normativen Theorie wird eine soziologische, besser eine zwischen Soziologie und Psychologie fluktuierende, nicht-normative Theorie angehängt."¹⁾ Man knüpft an eine Theorie an, die nicht erklären, sondern anweisen will, und "korrigiert" sie, indem man sie um die Theorie von der informellen Organisation ergänzt.

Bei der Charakterisierung der formalen Organisation orientiert sich dieser Ansatz demnach weitgehend an den Vorstellungen der klassischen Organisationstheorie und begnügt sich mit der Feststellung, sie sei zumindest der Intention nach rational gestaltet. Das hat zur Folge, daß "alles sogenannte Formale als selbstverständlich, unproblematisch, gegeben, keiner weiteren Analyse bedürftig und als nicht-sozialer Sachverhalt, höchstens als Grenzbedingung des sozialen Feldes erscheint."²⁾ Hieraus erklärt sich, warum Soziologen bisher überwiegend informale Strukturen und Prozesse analysiert haben, der Formalstruktur einer Organisation und ihrem Entstehungszusammenhang dagegen nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt und ihre Untersuchung zu meist der betriebswirtschaftlich orientierten Organisationstheorie überlassen haben.

Der Haupteinwand gegen das Konzept der formalen und informellen Organisation richtet sich also gegen die Koppelung von normativer und beschreibender Theorie und die daraus resultierenden Unklarheiten, ob diese Untersysteme als hypothetische Konstrukte oder als Realgebilde anzusehen sind. Diese Strukturängel lassen sich aus bestimmten Eigenschaften der klassischen Organisationstheorie, insbesondere des Weberschen Bürokratiemodells, erklären. Dieser Idealtypus, so hatte die Analyse ergeben,³⁾ ist zwar als Richtigkeitstypus konzipiert und insofern präskriptiv angelegt, er enthält aber zugleich deskriptive Elemente, weil er aus der Beobachtung der Verwaltungsentwicklung des 19. Jahrhunderts entstanden ist. Diese Verknüpfung von normativen und beschreibenden Elementen hat auch in das Konzept der formalen und informellen Organisation Eingang gefunden.

1) M. Irle, a.a.O., S. 57; vgl. auch S. 20 f. und S. 73.

2) Ebenda, S. 58.

3) Vgl. oben S. 16 f.

1.4.3. Zum entscheidungs- und systemorientierten Ansatz

Wie der Name bereits andeutet, vereinigt der entscheidungs- und systemorientierte Ansatz zwei theoretische Konzepte, die sich zunächst getrennt entwickelt haben. Erst in neuerer Zeit zeichnet sich in der Organisationstheorie die Tendenz ab, systemtheoretische und entscheidungstheoretische Komponenten miteinander zu verbinden¹⁾ und diesen Ansatz auch in verschiedene Wissenschaftsdisziplinen wie etwa die Betriebswirtschaftslehre²⁾ und die Verwaltungswissenschaft³⁾ einzubringen.

Die Überlegung, daß dem Geschehen in Organisationen letztlich Entscheidungen von Menschen innerhalb oder außerhalb der Organisation zugrunde liegen und deshalb die ablaufenden Entscheidungsprozesse als Ausgangspunkt der Analyse zu wählen sind, geht auf Arbeiten von Barnard⁴⁾ und Simon⁵⁾ zurück. Die verschiedenen entscheidungstheoretischen Ansätze, soweit sie nicht der Entscheidungslogik⁶⁾ zuzurechnen sind, streben empirisch überprüfbare Aussagen über das tatsächlich beobachtbare menschliche Entscheidungsverhalten an. Die Analyse des Entscheidungsverhaltens konzentriert sich deshalb auf die Frage nach dem Zustandekommen der Entscheidungen und nach den in ihnen wirk-

1) Zu diesen Entwicklungstendenzen vgl. Heidelore Dillkofer, Jürgen Kuhlmann, Zur Situation der Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften und der entsprechenden Hochschulausbildung, in H. Dillkofer u.a., Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften. Curriculum für die Hochschulen der Bundeswehr, Opladen 1975, S. 117 ff. Die folgenden Ausführungen stützen sich zum großen Teil auf diesen Aufsatz.

2) Vgl. z.B. Edmund Heinen, Der entscheidungsorientierte Ansatz der Betriebswirtschaftslehre, in: Gert v. Kortzfleisch (Hrsg.), Wissenschaftsprogramm und Ausbildungsziele der Betriebswirtschaftslehre, Berlin 1971, S. 21-37, Werner Kirsch, Die entscheidungs- und systemorientierte Betriebswirtschaftslehre - Wissenschaftsprogramm, Grundkonzeption, Wertfreiheit und Parteilichkeit, in: G. Dlugos, G. Eberlein, H. Steinmann (Hrsg.), Wissenschaftstheorie und Betriebswirtschaftslehre, Düsseldorf 1972.

3) Vgl. z.B. N. Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln und Berlin 1966.

4) Chester I. Barnard, Die Führung großer Organisationen, deutsche Ausgabe Essen 1970.

5) H.A. Simon, Das Verwaltungshandeln, a.a.O.

6) Die Entscheidungslogik befaßt sich hauptsächlich mit der logisch-mathematischen Analyse der Formalstruktur von Entscheidungssituationen, so daß sie hier außer Betracht bleiben kann.

sam wordenden Einflußfaktoren, den Entscheidungsprämissen.¹⁾ Die Grundannahme des entscheidungstheoretischen Ansatzes, die Probleme von Organisationen und von sozialen Gebilden schlechthin ließen sich über individuelle Entscheidungsprozesse und deren Bestimmungsgründe erklären, impliziert nicht nur eine psychologisierende Betrachtungsweise,²⁾ sondern legt auch eine bestimmte Schrittfolge in der systematischen Analyse von Entscheidungsprozessen fest. Ausgehend vom Individuum in seiner Eigenschaft als Entscheidungsträger wird nach den Determinanten des individuellen Entscheidungsprozesses gefragt. Als relevante Entscheidungsprämissen gelten unter dieser Perspektive z.B. Zielvorstellungen, Anspruchsniveau, Motive und Einstellungen des Entscheidenden, die ihm zur Verfügung stehenden Informationen und seine mehr oder weniger begrenzte Fähigkeit, diese Informationen zu verarbeiten. An die Erklärung individueller Entscheidungsprozesse und deren Prämissen schließt sich die Untersuchung kollektiver Entscheidungsprozesse an. Entscheidungsbildung in Organisationen ist häufig ein langwieriger Prozeß, an dem eine Vielzahl von Personen und Gruppen beteiligt sind und der in verschiedene Teilprozesse zerfällt. Bei der Analyse kollektiver Entscheidungsprozesse ist beispielsweise zu fragen, auf welche Weise eine Koordination der unterschiedlichen Zielvorstellungen der am Gesamtprozeß Beteiligten erfolgt, welche Machtpositionen die einzelnen Personen und Gruppen besitzen, welche Koalitionsbildungen zustanden kommen und welche Verhandlungsstrategien und -taktiken zur Durchsetzung der eigenen Zielvorstellung eingesetzt werden.

Die kurze Skizze entscheidungstheoretischer Fragestellungen verdeutlicht, daß Strukturierungsprobleme der Aufgabenverteilung und Arbeitsablaufregelung in diesen Ansätzen nur eine periphere Rolle spielen. Sofern die Formalstruktur überhaupt Berücksichtigung findet, stellt sie lediglich eine unter vielen möglichen Prämissen dar,

-
- 1) Zur empirisch-deskriptiven Entscheidungstheorie vgl. insbesondere W. Kirsch, Entscheidungsprozesse Band I - III, Wiesbaden 1970 f.; eine zusammenfassende Darstellung gibt F. Hoffmann, a.a.O., S. 169 ff.
 - 2) Zur Kritik dieses reduktionistischen Vorgehens vgl. N. Luhmann, Grundbegriffliche Probleme einer interdisziplinären Entscheidungstheorie (Buchbesprechung), in: Die Verwaltung 1971, S.475 f.

die die jeweiligen Entscheidungsprozesse vorstrukturieren. Allerdings sind Zusammenhänge zwischen Merkmalen der Organisationsstruktur und dem Entscheidungsverhalten bisher kaum systematisch untersucht worden.¹⁾

Eine zentrale Stellung in entscheidungstheoretischen Überlegungen nimmt der Begriff der Entscheidungsprämisse ein, der bisher jedoch nur eine nicht spezifizierte Sammelkategorie "für eine Vielzahl von Strukturkonzepten verschiedenster fachlicher Provenienz"²⁾ darstellt und dessen Konzeption noch der exakten Erarbeitung bedarf.

Der Terminus Entscheidungsprämisse bildet die kleinste Betrachtungseinheit bei der Analyse von Entscheidungsprozessen.³⁾ Mit seiner Hilfe lassen sich nicht nur die Voraussetzungen individueller und kollektiver Entscheidungsprozesse untersuchen, sondern auch die jeweils wirksam werdenden Restriktionen, die die Rationalität einer Entscheidung begrenzen. Konkrete Entscheidungen sind deshalb immer nur als beschränkt rational anzusehen.

Über den Begriff der Entscheidungsprämisse finden Ergebnisse verschiedener Wissenschaften wie etwa der Wirtschaftswissenschaften, der Psychologie, der Soziologie und der Politikwissenschaften, der Psychologie, der Soziologie und der Politikwissenschaft Eingang in die Entscheidungstheorie, was ihren interdisziplinären Charakter ausmacht. Zugleich stellt er die Verbindung zur Organisationstheorie her. "Untersucht man die Einflüsse, die sich aus dem sozialen Kontext der Organisation auf die Individualentscheidungen der Organisationsmitglieder ergeben, so ist letztlich die Frage zu beantworten, inwieweit hierdurch die Entscheidungsprämissen dieser Mitglieder berührt werden. In diesem Sinne kann man auch sagen, der Begriff der Entscheidungsprämisse stellt das verbindende Glied zwischen der Organisationstheorie und der Theorie der Individualentscheidung dar."⁴⁾

1) Vgl. die Hinweise bei A. Kieser, a.a.O., S. 243 f.

2) N. Luhmann, Grundbegriffliche Probleme einer interdisziplinären Entscheidungstheorie, a.a.O., S. 471.

3) Vgl. W. Kirsch, Entscheidungsprozesse III, S. 97.

4) Ebenda, S. 94.

Definiert man Organisationen als Systeme, so läßt sich darüber hinaus auf diesem Weg auch das begriffliche Instrumentarium der Systemtheorie in die Entscheidungstheorie einbringen.¹⁾

Die vorausgegangenen Überlegungen machen deutlich, daß der Versuch, "die Theorie der Individualentscheidung zur Grundlage für die theoretische Analyse organisationaler Systeme"²⁾ zu machen, den Begriff der Entscheidungsprämisse überfrachtet. Will man die Verknüpfung von Entscheidungs- und Systemtheorie für die Organisationstheorie fruchtbar machen, wird man nicht von einem entscheidungstheoretischen Ansatz ausgehen dürfen, in den man lediglich systemtheoretische Komponenten "einbaut", sondern eine gleichgewichtige Verbindung von system- und entscheidungstheoretischen Elementen anstreben müssen, eine Konzeption, die an dieser Stelle allerdings auch nicht ansatzweise entwickelt werden kann.

Obwohl im entscheidungs- und systemorientierten Ansatz Problemen der Organisationsgestaltung nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt und eine Reihe kritischer Einwände zu berücksichtigen sind, lassen sich Elemente dieses Ansatzes in einer Untersuchung über die Bestimmungsfaktoren von Zuständigkeitsverteilungen in Ministerien verwenden. Dabei ist von der Überlegung auszugehen, daß die Formalstruktur einer Organisation nicht nur eine Entscheidungsprämisse für die in der Organisation ablaufenden Entscheidungsprozesse darstellt, sondern, wie viele andere Entscheidungsprämissen auch, selbst Ergebnis von Entscheidungsprozessen ist.³⁾ Mit der damit angedeuteten Vorgehensweise, Organisationsstrukturen und speziell Geschäftsverteilungen von Ministerien auch als Resultat von Entscheidungsprozessen zu betrachten und nach den Determinanten diese Prozesse zu fragen, lassen sich allerdings nur ein Teil der relevanten Einflüsse erfassen. Die Organisation eines Ministerium stellt i.d.R. ein historisch gewachsenes Gebilde dar,⁴⁾ d.h. diejenigen, die an Organisa-

1) Vgl. ebenda, S. 25 ff.

2) Ebenda, S. 94.

3) Vgl. N. Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft, a.a.O., S. 51; ders., Grundbegriffliche Probleme einer interdisziplinären Entscheidungstheorie, a.a.O., S. 472.

4) Vgl. unten Abschnitt 2.1., der sich mit der geschichtlichen Entwicklung des Aufgabenbestandes der Innenministerien befaßt.

tionsentscheidungen mitwirken, haben bereits eine bestimmte Struktur vorgefunden, die sich nur weiterentwickeln, aber nicht von Grund auf neu gestalten läßt. Durch eine Befragung können deshalb nur die bestimmenden Faktoren von einigen Organisationsentscheidungen der letzten Zeit untersucht werden. Wodurch die Organisationsstruktur in ihrer Gesamtheit geprägt ist, läßt sich auf diese Weise nicht erfassen.

Der Ansatz, formale Organisationen auch als Ergebnis von Entscheidungsprozessen anzusehen und nach den Determinanten dieses Prozesses zu fragen, rückt das Verfahren in den Vordergrund, nach dem formale Strukturen zustande kommen.¹⁾ Entscheidungen über Organisations- und Geschäftsverteilungsfragen sind kollektive Entscheidungsprozesse, zerfallen also in eine Vielzahl von Teilprozessen und entstehen unter Mitwirkung verschiedener Personen und Gruppen. Es ist deshalb zu untersuchen, wer überhaupt in Entscheidungen dieser Art einbezogen ist, welche Interessen die Beteiligten verfolgen und welche Machtposition sie besitzen. Der Kreis der Befragten bringt es mit sich, daß die Untersuchung hauptsächlich auf die Einflußmöglichkeiten der Organisationsreferenten abstellt und nach den Grenzen ihres Handlungsspielraums und den Möglichkeiten seiner Erweiterung fragt.²⁾ Da sich die Arbeit vor allem mit der Annahme auseinandersetzen will, formale Organisationen seien rational oder zumindest der Intention nach rational gestaltet, ist außerdem zu überprüfen, woran sich aufbauorganisatorische Entscheidungen faktisch orientieren, d.h. welche Überlegungen bei der Verteilung von Aufgaben und bei der Bildung und dem Zuschnitt von Organisationseinheiten eine Rolle spielen und worauf sich die jeweiligen Entscheidungen stützen.³⁾

1) Vgl. oben Abschnitt 1.1.2., in dem das Verfahren, nach dem formale Strukturen zustande kommen, als ein möglicher Bezugspunkt für die Bestimmung ihrer Rationalität herausgearbeitet wurde.

2) Abschnitt 4.2.2. faßt die Ergebnisse zu diesem Fragenkomplex zusammen.

3) Vgl. hierzu im einzelnen Abschnitt 4.2.3.

1.5. Benennung der möglichen Einflußdimensionen

Der Aufarbeitung der verschiedenen theoretischen Ansätze lagen die Zielsetzungen zugrunde

- die im Hinblick auf die Aufbauorganisation entwickelten Kriterien auf ihre Brauchbarkeit für die Organisationspraxis zu überprüfen,
- die einzelnen Theorien auf die darin angelegten Zugangsmöglichkeiten zur Reanalyse formaler Strukturen zu untersuchen und
- zu Hypothesen über Art und Wirkungen der Einflüsse zu führen, die die Geschäftsverteilung im Ministerialbereich bestimmen.¹⁾

Die folgende Darstellung faßt die Ergebnisse der theoretischen Überlegungen zu diesen drei Gesichtspunkten zusammen.

Die Überprüfung der Weberschen Rationalitätskriterien und der von Organisationstheorie, Verwaltungspraxis und Planungstheorie formulierten Organisationsprinzipien läßt die Schlußfolgerung zu, daß man aus ihnen im Hinblick auf die Abgrenzung und Bündelung von Aufgaben keine eindeutigen Handlungsanweisungen entnehmen kann, sondern daß sie aufgrund ihrer Vagheit und Widersprüchlichkeit eine Vielzahl von Zuständigkeitsregelungen in der öffentlichen Verwaltung begründen. Insbesondere das allgemein akzeptierte Kriterium des Sachzusammenhangs bietet infolge der quantitativen und qualitativen Entwicklung öffentlicher Aufgaben, der Ausweitung insbesondere der leistenden und planenden Verwaltung und der damit einhergehenden Komplexität der Aufgaben immer weniger Anhaltspunkte dafür, in welchen Kontext eine Aufgabe einzuordnen ist.

Die Unverbindlichkeit dieses Kriteriums kann sich vor allem in der Ministerialorganisation entfalten. Während in den nachgeordneten Behörden die Aufgaben z.T. in Form von Programmen festliegen und damit auch ihre jeweiligen Bezüge weitgehend fixiert sind, müssen im Ministerialbereich diese Bezüge selbst hergestellt werden, insbesondere dann, wenn es um Aufgaben der politischen Planung, also um die Formulierung und Analyse von Problemen und Handlungsalternativen geht.

1) Vgl. oben S. 10.

Die aus der Interdependenz und Mehrdimensionalität der Aufgaben resultierenden Schwierigkeiten bei der Abgrenzung und Bündelung von Zuständigkeiten wirken sich deshalb vor allem in der Ministerialorganisation aus, so daß hier die Zuständigkeitsverteilung noch weniger als in anderen Behörden durch den inneren Zusammenhang der Aufgaben vorgezeichnet ist.

Die Offenheit der Aufbauorganisation in den Ministerien ist nicht nur eine Folge ihrer besonderen Aufgaben, sondern ergibt sich noch aus einer weiteren Überlegung. Die Behörden der Mittel- und Unterstufe verfügen über eine Reihe von Anhaltspunkten bei der Verteilung von Zuständigkeiten, die der obersten Verwaltungsebene fehlen. Beispiele hierfür sind die von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelten Aufgabengliederungspläne für Kreise und Gemeinden verschiedener Größenklassen¹⁾ und die Rahmengliederungspläne, Mustergeschäftsverteilungspläne und ähnlichen Orientierungshilfen, die die Ministerien für ihre nachgeordneten Behörden erarbeitet haben. Bei den Bezirksregierungen ist die Abteilungsgliederung in groben Zügen durch die Aufgabenbereiche jener Ressorts vorgegeben, deren Fachaufsicht die Mittelbehörden unterstehen; in einigen Ländern bestehen darüber hinaus einheitliche Organisations- und Mustergeschäftsverteilungspläne, an die die Regierungspräsidenten des betreffenden Landes gebunden sind.²⁾ Auch dann, wenn Pläne dieser Art keine Verbindlichkeit besitzen, haben sie eine prägende Wirkung auf den Aufbau der jeweiligen Behörden ausgeübt und zur Vereinheitlichung der Organisationsstrukturen beigetragen.

Aufgrund dieser mangelnden Orientierungshilfen kann sich das Fehlen eindeutiger Kriterien für die Abgrenzung und Bündelung von Aufgaben vor allem in der Ministerialorganisation auswirken, so daß ihr Auf-

1) Vgl. KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I: Aufgabengliederungsplan, 4. Aufl., Köln 1967; Teil II: Verwaltungsgliederungsplan, 3. Aufl., Köln 1968; dies., Verwaltungsorganisation der Kreise, Teil I: Institutionelle Organisation, Köln 1972.

2) Vgl. Friedrich Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 36, Berlin 1967, S. 142 ff.

bau in besonderem Maße für Einflüsse offen ist, die allgemein als "sachfremd" gelten.

Will man zu Hypothesen über Art und Wirkungen der Einflüsse gelangen, die die Zuständigkeitsverteilung in den Ministerien und speziell in den Innenressorts der Bundesländer in der Hauptsache bestimmen, ergibt sich die Schwierigkeit, daß bisher kaum empirische Untersuchungen vorliegen, die sich mit diesem Problembereich befassen und daß auch die einschlägigen Theorien wenig Hilfestellung leisten. Wie sich bei der Überprüfung der verschiedenen theoretischen Ansätze herausstellte, erschweren sie in den meisten Fällen den Weg zu einer Realanalyse formaler Strukturen, weil sie entweder normativ ausgerichtet sind oder in ihrem Bezugsrahmen die Analyse formaler Strukturen von vornherein überflüssig erscheint. Zur ersten Gruppe zählen Webers Bürokratiemodell, die betriebswirtschaftliche Organisationslehre und die Rechtswissenschaft, die bei der Behandlung von Problemen der öffentlichen Verwaltung noch immer eine vorherrschende Stellung einnimmt. Der zweiten Gruppe lassen sich das Konzept der formalen und informalen Organisation und die skizzierten streng politökonomischen Planungstheorien zurechnen.

Infolgedessen baut die vorliegende Untersuchung nicht auf einem detaillierten Hypothesenset, sondern nur auf einzelnen, relativ unspezifischen Hypothesen auf. Aufgrund der vorausgegangenen theoretischen Überlegungen sollen als analytisches Hilfsmittel vorläufig vier Dimensionen eingeführt werden, nach denen sich die möglichen Determinanten der Zuständigkeitsverteilung im Ministerialbereich klassifizieren lassen, wobei man vordergründig zwischen

- a) rechtlichen
- b) durch die jeweilige Aufgabenstruktur bedingten
- c) politischen und
- d) personellen

Einflußfaktoren unterscheiden kann.

Zu (a): Wie die Darstellung des Weberschen Bürokratiemodells auf dem Hintergrund des deutschen Rechtsstaatsdenkens gezeigt hat, gilt die öffentliche Verwaltung traditionell als ein rechtlich geformtes Gebilde.¹⁾ Bei der Frage nach dem faktischen Einfluß von Parlament

1) Vgl. oben Abschnitt 1.2.

und Gesetzgebung auf die Zuständigkeitsverteilung lassen sich zwei Aspekte unterscheiden. Zum einen ist zu untersuchen, ob der Gesetzgeber an der Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts beteiligt ist und welche Auswirkungen sich daraus ergeben. Nach Weber sind im Fall legaler Herrschaft die behördlichen Kompetenzen durch Gesetze und Verwaltungsreglements generell geregelt. Während die Organisationsgewalt der Regierung in Zuständigkeitsfragen bei den Behörden der Mittel- und Unterstufe und bei den mit Spezialaufgaben ausgestatteten Landes- und Bundesoberbehörden und anderen zentralen Einrichtungen weitgehend begrenzt ist, weil deren Zuständigkeiten in vielen Fällen durch Gesetze geregelt sind, unterliegt die Geschäftsverteilung auf der Ministerialebene nicht so starken Beschränkungen. Welche gesetzlichen Vorschriften über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche in den einzelnen Bundesländern bestehen und in welchem Umfang der Gesetzgeber in diesen Fragen beteiligt werden muß, ist noch im einzelnen darzustellen.¹⁾ Unabhängig davon, wie die Regelungen jeweils aussehen, kann man jedoch davon ausgehen, daß im Gegensatz zum konstitutionellen Parlament, wo die Streitfragen zwischen dem Parlament in seiner Gesamtheit und der monarchischen Regierung ausgetragen wurden, heute die Regierung aus der Parlamentsmehrheit hervorgeht und mit ihrer Unterstützung rechnen kann.²⁾ Das erlaubt die Hypothese, daß die Abgrenzung der Ressorts und die Festlegung ihrer Geschäftsbereiche prinzipiell zwischen den relevanten politischen Gruppierungen, also den Parteiflügeln, den Koalitionspartnern, den Regierungsmitgliedern, ausgehandelt werden können, unabhängig davon, ob und in welcher Form der Gesetzgeber hieran zu beteiligen ist. Der zweite Aspekt betrifft die innerbehördliche Zuständigkeitsverteilung. Sie gilt prinzipiell als Angelegenheit der Verwaltung,³⁾ so daß sie dem Zugriff des Gesetzgebers praktisch völlig entzogen ist.

1) Vgl. unten Abschnitt 4.1.1.

2) Vgl. Klaus von Beyme, Organisationsgewalt, Patronage und Ressort-einteilung im Bereich der Regierung, in: Die Verwaltung 1969, S. 282.

3) Vgl. oben S. 4.

Zu (b): Auch wenn die wachsende Interdependenz und Mehrdimensionalität öffentlicher Aufgaben jede Zuständigkeitsverteilung problematisch erscheinen läßt, wird man davon ausgehen können, daß sich aus der Art und Struktur der zu organisierenden Aufgaben wichtige Anhaltspunkte für ihre Abgrenzung und Zuordnung ergeben. Im Zusammenhang mit der Entwicklung öffentlicher Aufgaben war in einem ersten groben Überblick zwischen Ordnungs- und Leistungsverwaltung unterschieden und die Ordnungsverwaltung durch ihre überwiegend ordnende, lenkende und beaufsichtigende Tätigkeit und ihren gesicherten Bestand an Organisation und Verfahrenspraxis charakterisiert worden.¹⁾ Daher läßt sich die Hypothese formulieren, daß jene Bereiche, die zu den Ordnungsaufgaben gehören, im Ländervergleich eine einheitliche organisatorische Behandlung aufweisen.

Im Vergleich zur Ordnungsverwaltung besitzen die Aufgaben der Leistungsverwaltung einen hohen Grad an Komplexität, d.h. zwischen ihnen bestehen eine Vielzahl von Bezügen, sie sind offen für Interpretationen und lassen sich, da ein breit gefächertes Instrumentarium zur Verfügung steht, auch unterschiedlich bearbeiten.²⁾ Unsere nächste Hypothese lautet demnach: Aufgaben, die der Daseinsvorsorge dienen oder die ordnende und leistende Elemente zugleich aufweisen, zeigen im Ländervergleich unterschiedliche Zuordnungsmuster.

Aus dem Überblick über die Entwicklung öffentlicher Aufgaben läßt sich entnehmen, daß die staatliche Verwaltung zunehmend planend tätig wird.³⁾ Da Planungsaufgaben vielfach einen diffusen Charakter haben, ihre Bezüge nicht von vornherein festliegen, sondern erst im Planungsprozeß zu präzisieren sind, ist für ihre Erledigung ein teamartiges Zusammenarbeiten von Mitarbeitern ohne jeweils klar abgegrenzten Aufgaben- und Verantwortungskreis erforderlich. Diese Überlegung läßt die Hypothese zu, daß das Prinzip der festen Kompetenzen vor allem bei Planungsaufgaben zu Schwierigkeiten in der Geschäftsverteilung führt.

1) Vgl. oben S. 33.

2) Vgl. oben S. 33 f.

3) Vgl. oben S. 36.

Zu (c): Politik meint sowohl Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse als auch Kampf um Machtanteile.¹⁾ Die Einführung einer politischen Dimension geht auf die Überlegung zurück, daß die öffentliche Verwaltung in diesem doppelten Sinn politisch geworden ist und daß von dem Prozeß der Politisierung der Ministerialbereich in besonderem Maße betroffen ist.²⁾

Daß die Ressortbildung und -abgrenzung im Bereich der Bundesregierung ein politischer Prozeß ist, bei dem die spezifischen Interessen der Beteiligten, Proporzgesichtspunkte, Rücksichtnahmen auf Koalitionspartner, bestimmte Personen und Klientelgruppen eine Rolle spielen, ist ein häufig diskutiertes Thema.³⁾ Inwieweit die Ressortabgrenzung auf Länderebene politisch beeinflußt ist, läßt sich durch einen Vergleich, der lediglich die Innenressorts einbezieht, nicht voll erfassen. Die Untersuchung geht jedoch von der Annahme aus, daß die zwischen den Ländern bestehenden Unterschiede in der Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Innenministerien und Verschiebungen im Zeitablauf als Anhaltspunkte für politische Einflüsse zu werten sind.

Die Einflüsse von politischen Parteien und Interessenverbänden auf die öffentliche Verwaltung sind bisher weniger unter organisatorischen, sondern hauptsächlich unter personellen Aspekten unter dem Stichwort "Ämterpatronage" untersucht und hinlänglich nachgewiesen worden.⁴⁾ Politische Einwirkungen im Sinne parteipolitischer Einflußnahme, so lautet die Hypothese, werden vor allem auf der "Chefebene" und die ihr direkt zugeordneten Organisationseinheiten durchschlagen. Dagegen ist zu vermuten, daß sich Einflüsse von Interessengruppen auf die Organisationsstruktur kaum auswirken, weil das Innenministerium im Gegensatz zu neueren Ministerien wie etwa dem Landwirtschaftsministerium und dem Sozialministerium nicht zu den

1) Vgl. oben S. 44.

2) Vgl. oben S. 37 f.

3) Vgl. z.B. Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a.a.O.; Klaus von Beyme, a.a.O.

4) Vgl. z.B. Heinz Josef Varain, Parteien und Verbände, Köln und Opladen 1964.

sogenannten Klientelministerien gehört, die in besonderem Maße auf die Zusammenarbeit mit bestimmten Verbänden angewiesen sind.

Die Frage, inwieweit außerhalb der "Chefebene" organisatorische Lösungen durch politische Überlegungen - politisch im Sinne der oben skizzierten umfassenden Bedeutung - beeinflusst sind, läßt sich vorab nicht hypothetisch beantworten. Anhaltspunkte können erst der Organisationsvergleich und die Befragung der Organisationsreferenten erbringen.

Zu (d): Das von Weber formulierte Prinzip der Personenungebundenheit des Amtes gehört zwar zu den allgemein akzeptierten Kriterien für die Bestimmung von Zuständigkeiten, dennoch erscheint die Konstruktion einer personellen Dimension im Zusammenhang mit der Frage nach den die Zuständigkeitsverteilung beeinflussenden Faktoren notwendig. Ihre Einführung beruht auf der Überlegung, daß sich Organisationsstrukturen auch als Resultat kollektiver Entscheidungsprozesse betrachten lassen.¹⁾ In diese Prozesse gehen die Vorstellungen und Wünsche der Entscheidenden und der von den Organisationsentscheidungen Betroffenen ein, die diese Entscheidungen vorprogrammieren, unterstützen oder blockieren können.

Aus einer Untersuchung im Bereich der Bundesministerien läßt sich entnehmen, daß Organisationsentscheidungen, insbesondere die Schaffung neuer Referate, vielfach personalwirtschaftlich motiviert sind.²⁾ Die eigene Studie soll nachprüfen, inwieweit dies auch für die Landesministerien gilt. Als Ansatzpunkt für die Analyse derartiger Einflüsse bieten sich Veränderungen in der Zahl der Referate und Unterschiede im Grad der organisatorischen Ausdifferenzierungen zwischen den Innenressorts an.

Andere personelle Einflüsse auf die Organisationsstruktur sind wesentlich schwerer zu untersuchen. Es läßt sich zwar vermuten, daß die jeweiligen organisatorischen Lösungen auch durch Rücksichtnahmen auf schwierige Mitarbeiter und auf die spezifischen Kenntnisse

1) Vgl. oben Abschnitt 1.4.3.

2) Vgl. R. Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 259 ff.

und Fähigkeiten der Bediensteten mit bedingt sind oder sich einfach darauf zurückführen lassen, daß Personen mit herausgehobenem Status angemessen "untergebracht" werden müssen; derartige Einflüsse wird man jedoch allenfalls punktuell nachweisen können.

2. Zu den Aufgaben der Innenministerien

Die Untersuchung der Frage, wie Zuständigkeitsregelungen in der Ministerialverwaltung konkret zustande kommen, welches die sie beeinflussenden Faktoren sind, soll mit Hilfe eines Organisationsvergleichs der Innenministerien der Bundesländer erfolgen, der sich auf eine Auswertung von Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen stützt. Die Art der Gliederung und Zuordnung von Aufgaben und Teilaufgaben läßt sich jedoch nur dann vergleichen, wenn zuvor der Aufgabenbestand der Innenministerien systematisch erfaßt und analysiert worden ist. In diesem Kapitel wollen wir uns deshalb mit den Aufgaben der Innenministerien befassen.

2.1. Zur geschichtlichen Entwicklung des Aufgabenbestandes der Innenministerien

Das Innenministerium gehört zu den fünf klassischen Ressorts - Auswärtiges, Inneres, Finanzen, Justiz und Krieg -, deren Einführung im 19. Jahrhundert zu einer gründlichen Umgestaltung der bestehenden Behördenorganisation führte. In der obersten Instanz löste das Ressortprinzip, also die Gliederung der Regierungsaufgaben nach Sachgebieten, völlig das noch teilweise bestehende Provinzialsystem ab.¹⁾ Gleichzeitig ging man von der kollegialischen zur büromäßigen Ordnung der Ministerien über. In Preußen, wo die Reorganisation der obersten Staatsbehörden nach französischem Vorbild durch Freiherr vom Stein vorbereitet wurde, erfolgte die Einführung der fünf Fachministerien und die damit verbundene Aufhebung des Generaldirektoriums, in dem Provinzial- und Realressorts nebeneinander bestanden, durch das sog. Publikandum betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden vom 16. 12. 1808,²⁾ die übrigen Länder wechselten teils zur gleichen

1) Vgl. oben Abschnitt 1.2.3.

2) Vgl. E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 Band I, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1967, S. 145 ff.; Martin Knaut, Geschichte der Verwaltungsorganisation, Stuttgart 1961, S. 19 f.; Otto Hintze, Die Entstehung der modernen Staatsministerien, in: ders., Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen, Ed. 1, 2. Aufl., Göttingen 1962, S. 313 f.; Emil Guillaume, Das Ressortprinzip, in: DÖV 1960, S. 328 f.

Zeit, teils später zum Ressortprinzip über.¹⁾

Während der Aufgabenbereich der übrigen vier klassischen Ministerien seit ihrer Entstehung relativ klar bestimmbar ist und eine gewisse Einheitlichkeit aufweist, handelt es sich bei den Aufgaben, die in den Geschäftskreis des Innenministeriums fallen, damals wie heute um ein recht heterogenes Gebilde. Zu Beginn der Staatsreform in Preußen und in den übrigen deutschen Staaten besaßen die Innenministerien als "zusammenfassende oberste Behörde für die gesamte allgemeine Verwaltung"²⁾ einen äußerst umfangreichen Aufgabenkatalog.³⁾ Ihr Aufgabenbereich war mit dem identisch, was im 18. und zum Teil auch im 19. Jahrhundert unter dem Begriff "Polizei" zusammengefaßt wurde. "Polizei ... bedeutete ursprünglich die Gesamtheit aller staatlichen Angelegenheiten (res politicae)

-
- 1) Über die Entwicklung in den übrigen deutschen Staaten vgl. E.R. Huber, a.a.O.; Meyer/Anschütz, a.a.O., S. 403 f.; Franz-Ludwig Knemeyer, Politisches Kabinett und Verwaltungskabinett in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhundert, in: Die Verwaltung 1969, S. 415 ff.
 - 2) E. Guilleaume, Das Ressortprinzip, a.a.O., S. 329.
 - 3) Die Vielfalt der Aufgaben, die zu der Zeit, als sich das Ressortprinzip in den deutschen Staaten durchsetzte, zum Geschäftskreis des Innenministeriums gehörten, macht eine 1821 veröffentlichte Übersicht deutlich:
"Ministerium des Innern. Im Allgemeinen, die Wahrung der Hoheitsrechte des Staates, theils ausschließlich, theils nach Verschiedenheit der Gegenstände gemeinschaftlich mit dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten; in teutschen Bundes Staaten insbesondere, auch in Ansehung der Standesherrn; - Die Initiative und der Vorschlag zu allen Gesetzen und Verordnungen über Gegenstände der gesammten innern Verwaltung, und in solchen in Betreff der allgemeinen Sicherheits= Gesundheits= Armen= Gewerbs= Rural=Polizei; die Vollziehung und Handhabung derselben; - das gesamte Medizinalwesen mit den dazu gehörigen Anstalten; Aufsicht auf die Wohlthätigkeits=Anstalten; - alle staatswirthschaftlichen Gegenstände, die nicht in das Ressort des Finanz Departements gehören; - die Ausübung der Staats Aufsicht auf die Verwaltung des Gemeinde= und Korporationswesens, und des gesetzlichen Einflusses der Regierung auf dasselbe; - die Militär Angelegenheiten, die zum Ressort der Civil=Verwaltung gehören; - endlich, theils Vorschlag; theils Befugniß zur Anstellung, Beförderung, Entlassung des gesammten in dem Departement angestellten Personals, und der Dienst=Polizei über dasselbe." (C.A. Frhr. von Malchus, a.a.O., S. 29 f.)

im Gegensatz zu den kirchlichen (*res ecclesiasticae*). Indem man allmählich die auswärtigen Angelegenheiten (die sogenannte Politik), ferner die Justiz-, Militär- und Finanzsachen von der Polizei absonderte, blieb der Ausdruck noch für die gesamte innere Verwaltung bestehen. In diesem Sinne wird das Wort von den meisten Schriftstellern des achtzehnten und noch von vielen Schriftstellern des neunzehnten Jahrhunderts gebraucht.¹⁾ Diesem Polizeibegriff entsprach die im ersten Drittel des 18. Jahrhunderts entstandene Polizeiwissenschaft "als Lehre von der inneren Ordnung des Gemeinwesens".²⁾ Die Polizei als Gesamtbereich der inneren Verwaltung unterteilte man in Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei. Im Laufe der Zeit fiel die auf die Wohlfahrt des Gemeinwesens gerichtete Tätigkeit des Staates aus dem Polizeibegriff heraus, und er verengte sich zu seiner heutigen Bedeutung, wonach "Polizei" primär mit der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung und der Abwehr von Gefahren befaßt ist.³⁾

Die Innenministerien waren also ursprünglich für den gesamten Bereich der Wohlfahrtspflege - heute würde man sagen: der Daseinsvorsorge - und der Sicherheit und Ordnung im Inneren zuständig. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß damals auch bei der Wohlfahrtspflege die ordnende Absicht überwog. Die Breite des Aufgabenspektrums und der wachsende Geschäftsanfall trugen dazu bei, daß schon bald ein Prozeß der Ausgliederung von Aufgaben einsetzte und sich Teile der Innenministerien zu eigenen Ministerien selbstständigten, wobei Name, Zahl und Abgrenzung dieser Ministerien

1) Meyer/Anschütz, a.a.O., S. 752 f.

2) Hans Maier, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft), Neuwied und Berlin 1966, S. 13.

3) Neben der bereits genannten Literatur zum Polizeibegriff vgl. auch Lorenz von Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 1. Teil, a.a.O., S. 204 ff.; Otto Mayer, a.a.O., S. 211 ff.; W. Jellinek, a.a.O., S. 423 ff.

in den einzelnen Staaten variierten.¹⁾

Fast alle neuen heute noch bestehenden oder auch wieder aufgelösten Ressorts haben ihren Ursprung im Innenministerium. Sie sind entweder durch direkte Abtrennung von diesem Ressort entstanden oder haben Aufgaben aus Ministerien übernommen, die sich ihrerseits durch Abspaltung vom Innenressort entwickelt haben. Die wichtigsten Aufgabenkomplexe, die aus dem Innenministerium ausgegliedert worden sind und sich in allen Bundesländern zu eigenen Ministerien verfestigt haben, sind der Unterrichts- und Kultusbereich, die Wirtschaftsverwaltung und die Arbeits- und Sozialverwaltung. Innerhalb der Kultusministerien sind die Kultus-, also die kirchlichen Angelegenheiten fast bedeutungslos geworden. Ihr Hauptgegenstand sind heute Schul- und Hochschulfragen, wobei das Hochschulwesen in einigen Ländern bereits den Kern eines eigenen Ressorts darstellt. Für den großen Bereich der Wirtschaftsverwaltung bestehen in fast allen Bundesländern zwei Ministerien, da man für die Landwirtschaftsfragen zumeist ein eigenes Ressort gebildet hat. Die Arbeits- und Sozialverwaltung ist in den Flächenstaaten regelmäßig in einem Ministerium zusammengefaßt, während sie sich in den Stadtstaaten auf mehrere Ressorts verteilt. Neben diesen Ministerien gibt es in allen Bundesländern jeweils ein In-

1) In Preußen beispielsweise kamen zu den fünf klassischen Ministerien bis zum ersten Weltkrieg vier weitere Ministerien hinzu. Bei seiner Entstehung umfaßte das preußische Innenministerium vier Abteilungen und zwar für die allgemeine Polizei, für Handel und Gewerbe, für den Kultus und öffentlichen Unterricht und für das Postwesen. 1817 wurde das Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten, 1848 das Ministerium für Handel und Gewerbe vom Innenministerium abgetrennt. Im gleichen Jahr entstand das landwirtschaftliche Ministerium, das später durch Aufgaben vom Finanzministerium angereichert und in Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten umbenannt wurde. 1878 schließlich spaltete sich das 1921 wieder aufgelöste Ministerium für öffentliche Arbeiten vom Handelsministerium ab. Zur Entwicklung in Preußen vgl. M. Knaut, a.a.O., S. 33; Meyer/Anschütz, a.a.O., S. 403; Ernst Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, a.a.O., S. 212. Hinweise auf den ministeriellen Ausgliederungsprozeß im Deutschen Reich sind zu finden bei Alfred Faude, Kurt Fritz, Das Bundesministerium des Innern. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland 2, Bonn 1969; E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band III, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1970, S. 833 ff.; Rudolf Morsey, Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck, 1867 bis 1890, Münster 1957; Meyer/Anschütz, a.a.O., S. 533 ff.

nen-, Justiz- und Finanzressort. Die beiden übrigen klassischen Ministerien entfallen hier, weil Außen- und Verteidigungspolitik Aufgaben des Bundes sind und die verbleibenden außenpolitischen Fragen von den Staats- bzw. Senatskanzleien, die vorhandenen militärischen Angelegenheiten zumeist von den Innenressorts bearbeitet werden.

Die gegenwärtige Aufgabenstruktur der Innenministerien ist also in starkem Maße durch ihre geschichtliche Entwicklung und damit auch durch historische Zufälligkeiten geprägt. Zumindest analytisch lassen sich hierbei mehrere Entwicklungsprozesse unterscheiden. Wie die gesamte öffentliche Verwaltung sind auch die Innenministerien vom Prozeß der Aufgabenausdifferenzierung betroffen.¹⁾ Vorhandene Aufgaben erhalten auf Grund politischer, sozialer und ökonomischer Entwicklungen ein stärkeres Gewicht, so daß neue Unteraufgaben entstehen und die Zahl der mit ihrer Erledigung befaßten Organisationseinheiten wächst. Während sich dieser generelle Entwicklungsprozeß in allen Ressorts auswirkt, stellt der zuvor beschriebene Prozeß der Aufgabenausgliederung ein Spezifikum der Innenministerien dar. Vereinfachend wird man sagen können, daß sie vor allem in jenen Bereichen Aufgaben verloren haben, die der Daseinsvorsorge dienen, während ihnen die Ordnungsaufgaben geblieben sind.²⁾ Die ständige Abgabe von Aufgaben an andere Ministerien hat den von Anfang an bestehenden Residualcharakter der Innenministerien weiter verstärkt.³⁾ Negativ definiert sind sie für alles

1) Vgl. oben Abschnitt 1.3.1.

2) Zur Entwicklung in den letzten Jahren vgl. unten Abschnitt 3.5.

3) Bereits in der Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der Preussischen Monarchie vom 27.10.1810 heißt es: "Das Ministerium des Innern hat zu seinem Wirkungskreise alle Ausübung der obersten Gewalt, in soweit sie nicht ausdrücklich den Ministerien der Finanzen, des Krieges oder anderen Behörden beigelegt sind." (Zitiert in: E. Rasch, Die staatliche Verwaltungsorganisation, a.a.O., S. 212) Ähnliches galt für das Reichskanzleramt, das später in Reichsamt des Innern umbenannt wurde. In einem Immediatbericht vom 15.12.1879 wurde unter seinen Zuständigkeiten auch "diejenigen Angelegenheiten, deren Bearbeitung nicht anderen Behörden durch die in betreff ihrer Ressorts getroffenen Bestimmungen übertragen ist", aufgeführt. (Zitiert in: Faude/Fritz, a.a.O., S. 13).

verantwortlich, "was nicht zu einem anderen Ministerium gehört."¹⁾ Nicht zuletzt ist ihre gegenwärtige Aufgabenstruktur auch dadurch beeinflusst, daß sie als Sammelbecken für jene Fälle fungieren, die in kein anderes Ministerium hineinpassen.²⁾ Die ohnehin vorhandene Heterogenität im Aufgabenspektrum der Innenministerien ist durch diese Vorgehensweise noch angewachsen.

2.2. Methodische Überlegungen zur Erfassung des Aufgabenbestandes

2.2.1. Ansätze zur Systematisierung öffentlicher Aufgaben

Bevor das eigene Vorgehen bei der systematischen Erfassung der Aufgaben in den Länderinnenministerien erläutert wird, ist kurz auf bisherige Versuche zur Systematisierung öffentlicher Aufgaben einzugehen. Diese Ansätze sind so zahlreich, daß sie sich hier nicht ausführlich zusammenstellen und diskutieren lassen. Stattdessen wollen wir versuchen, die verschiedenen Systematisierungen zu klassifizieren und prüfen, wo sich unsere Aufgabensystematik ansiedeln läßt.

Je nach Untersuchungsziel und Fragestellung sind die Aufgabensystematiken ganz unterschiedlich angelegt und deshalb nicht ohne weiteres vergleichbar. Derartige Übersichten spielen im Bemühen um die Entwicklung einer Theorie öffentlicher Aufgaben eine wichtige Rolle;³⁾ sie werden herangezogen, um Aufgaben-⁴⁾ und Ausgabenentwicklungen⁵⁾ sichtbar zu machen, oder sie dienen als Grundlage für die Erstellung von Mustergeschäftsverteilungsplänen.⁶⁾

-
- 1) Eugen Pusić, Institutionelle Tätigkeiten, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 256, ähnlich Arnold Köttgen, "Innenpolitik und allgemeine Verwaltung", in: DÜV 1964, S. 149.
 - 2) Vgl. Poul Meyer, a.a.O., S. 86.
 - 3) Vgl. z. B. Th. Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, a.a.O., S. 31 ff.
 - 4) Vgl. z. B. die in Abschnitt 1.3.1. vorgenommene Unterscheidung zwischen ordnenden, leistenden und umverteilenden Aufgaben.
 - 5) Vgl. z. B. den noch zu behandelnden Funktionengliederungsplan der Haushaltssystematik.
 - 6) Vgl. z. B. die von der KGSt entwickelten Aufgabengliederungspläne für Kreise und Gemeinden.

Prinzipiell lassen sich additive und qualitative Aufgabensystematisierungen unterscheiden. Bei der qualitativen Lösung steht die Wahl einzelner Kriterien am Anfang; die Aufgaben werden entsprechend dieser Kriterien strukturiert, ohne dabei ihre vollständige Erfassung anzustreben und ohne in jedem Einzelfall zu entscheiden, ob eine bestimmte Verwaltungsaufgabe der einen oder der anderen Gruppe zuzuordnen ist. Additive Übersichten dagegen bemühen sich um Vollständigkeit und führen zur Auflistung nicht notwendig benachbarter Aufgabenbereiche.¹⁾

Unter den Ansätzen qualitativer Art sind ganz verschiedene Kriterien als Bezugspunkt für eine Systematik zu finden. Ellwein²⁾ und ähnlich auch Bull³⁾ wählen den einzelnen Bürger als Ausgangspunkt für eine Systematisierung öffentlicher Aufgaben. Andere ziehen die Phasen des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses,⁴⁾ den Grad der Gesetzesgebundenheit oder die Tätigkeitsformen bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben⁵⁾ als Gliederungsmerkmal heran.

Einen breiten Raum unter den Ansätzen qualitativer Art nehmen Systematisierungen ein, die sich um eine Herausarbeitung zentraler Funktionen bemühen. So geht beispielsweise Jochimsen in Anlehnung an Colm und Musgrave von fünf Funktionen staatlichen Handelns aus und unterscheidet zwischen der Ordnungsfunktion, mit der der Staat die Rahmenbedingungen für die gesellschaftlichen und individuellen Sozialprozesse setzt, der Funktionsfunktion, die zur Realisierung von Funktionszielen wie Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanzausgleich, Preisniveaustabilität und wirtschaftlichem Wachstum dient und bestimmte sozioökonomische Mindeststandards sichert, der Dienstleistungsfunktion, die auf die Versorgung der Bürger mit öffentlichen Gütern zielt, der Redistributionsfunktion, die sich mit der Ver-

-
- 1) Vgl. H. Siedentopf, Funktion und allgemeine Rechtsstellung - Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes, a.a.O., S. 34 ff., bei dem eine umfassende Zusammenstellung vorhandener Systematisierungsansätze zu finden ist.
 - 2) Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, a.a.O., S. 36 ff.
 - 3) Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, a.a.O., S. 218 ff.
 - 4) Vgl. die Nachweise bei H. Siedentopf, a.a.O., S. 35 f.
 - 5) Vgl. H. J. Wolff, Verwaltungsrecht I, a.a.O., S. 20.

teilung und Umverteilung von Einkommen, Vermögen, Vorrechten und Verfügungsmacht befaßt und schließlich der Entwicklungsfunktion, die alle staatlichen Aktivitäten bezeichnet, die die Gesellschaftsordnung und ihre Struktur langfristig beeinflussen und verändern sollen.¹⁾ Ähnlichkeiten mit dieser Systematik weist die von Ellwein vorgelegte Funktionendifferenzierung auf. Er verzichtet auf eine gesonderte Funktionsfunktion und führt als weiteren Funktionsbereich den Aspekt der Sicherheit und Gefahrenabwehr ein, so daß sich eine Einteilung in Ordnungsfunktionen, Funktionen, die das System verteidigungsfähig machen, Ausgleichs- und Dienstleistungsfunktionen und gestaltende Funktionen ergibt.²⁾

Bei den Systematisierungen additiver Art läßt sich zwischen Ansätzen unterscheiden, die das gesamte Spektrum öffentlicher Aufgaben zu strukturieren versuchen und solchen Übersichten, die nur einen Teilbereich, z. B. die Aufgaben eines bestimmten Verwaltungszweiges oder einer Verwaltungsebene erfassen wollen. Zur ersten Gruppe ist der Funktionengliederungsplan zu zählen, wie er für die neue Haushaltssystematik in Bund und Ländern entwickelt wurde. Es handelt sich um ein Instrument, das die Darstellung des personellen und finanziellen Bedarfs in verschiedenen Aufgabenbereichen vereinheitlicht und vergleichbar macht und damit die Beobachtung von Ausgabenentwicklungen und deren Frognose erleichtert. Trotz seines Namens ist der Funktionengliederungsplan der Haushaltssystematik als additiver Ansatz zu qualifizieren. Er ist nach einem bei Bedarf ausbaufähigen Kennzifferschema gegliedert, das stark durch institutionelle Gegebenheiten, insbesondere durch die bestehenden Ressortenteilungen geprägt ist. Er umfaßt folgende Hauptaufgabebereiche, die dann weiter differenziert sind:

-
- 1) Reimut Jochimsen, Planung im staatlichen Bereich, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 113 vom 23.7.1971, S. 1236 f.
 - 2) Vgl. Th. Ellwein, Regierungssystem, a.a.O., S. 83 f. Einen Überblick über weitere Funktionengliederungen gibt H. Siedentopf, a.a.O., S. 42 ff.

- 0 Allgemeine Dienste
- 1 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle
Angelegenheiten
- 2 Soziale Sicherung, Soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung
- 3 Gesundheit, Sport und Erholung
- 4 Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste
- 5 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- 6 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen
- 7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen
- 8 Wirtschaftsunternehmen, allgemeines Grund- und Kapitalvermögen,
Sondervermögen
- 9 Allgemeine Finanzwirtschaft.¹⁾

Bei den von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung erarbeiteten Aufgabengliederungsplänen handelt es sich ebenfalls um additive Systematisierungen, im Unterschied zum Funktionengliederungsplan der Haushaltssystematik sind sie jedoch auf eine Verwaltungsebene beschränkt. Die KGSt hat derartige Pläne bisher für Kreise und Gemeinden verschiedener Größenklassen vorgelegt²⁾ und dabei die Aufgaben jeweils nach Aufgabenhauptgruppen, Aufgabengruppen und Einzelaufgaben zusammengefaßt und gegliedert. Damit ist die Basis für die Entwicklung von Verwaltungsgliederungsplänen gelegt, d. h. die Aufgaben werden in einem weiteren Schritt zu Organisationseinheiten gebündelt, wobei der Umfang der Bündelung von der jeweiligen Größe der Gemeinde bzw. des Kreises abhängt. Die folgende Systematik bildet heute die allgemein akzeptierte organisatorische Grundlage der Kommunalbehörden:

- 1 Allgemeine Verwaltungsaufgaben
- 2 Finanzen
- 3 Recht, Sicherheit und Ordnung
- 4 Schule und Kultur
- 5 Sozial- und Gesundheitswesen
- 6 Bauwesen
- 7 Öffentliche Einrichtungen
- 8 Wirtschaft und Verkehr.

-
- 1) Zur Diskussion um den Funktionengliederungsplan der Haushaltssystematik vgl. H. Siedentopf, a.a.O., S. 39 f.
 - 2) Vgl. KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, Aufgabengliederungsplan, 4. Aufl., Köln 1967; dies., Verwaltungsorganisation der Kreise, Teil I, Institutionelle Organisation, Köln 1972.

2.2.2. Zum eigenen methodischen Vorgehen

Die Übersicht über die verschiedenen Systematisierungen zeigt, daß nur über eine additive Aufgabensystematik eine möglichst vollständige Erfassung der in den Innenministerien wahrgenommenen Aufgaben zu erreichen ist. Unter diesen Ansätzen sind die Aufgabengliederungspläne der KGSt mit ihrer Einteilung in Aufgabengruppen und Aufgabenhauptgruppen am besten als Orientierungshilfe für die Entwicklung der eigenen Aufgabensystematik geeignet. Unter einer Aufgabengruppe ist eine Zusammenfassung mehrerer in ihrem Inhalt artgleicher oder artverwandter Aufgaben zu verstehen, deren Zuordnungseinheit die tragende Organisationseinheit ist,¹⁾ während eine Aufgabenhauptgruppe eine Bündelung mehrerer innerlich zusammenhängender Aufgabengruppen darstellt.²⁾ Diese Art der Einteilung ließ sich für die zu entwickelnde Aufgabenübersicht übernehmen. Da sie als Grundlage für einen Vergleich der Geschäftsverteilung in den Innenministerien dienen sollte, erschien es sinnvoll, bei ihrem Aufbau in Begriffsbestimmung und Systematik den Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen der Innenressorts zu folgen, also die Abteilungs- und Referatsgliederung und die Art der Aufgabenzuordnung, wie sie in diesen Plänen zum Ausdruck kommt, so weit wie möglich abzubilden. Um dieses Ziel einer strukturellen Angleichung zu erreichen, wurden nach dem Vorbild der KGSt die Aufgaben der Innenministerien in Aufgabenhauptgruppen, Aufgabengruppen und Einzelaufgaben unterteilt, wobei die Bildung der Aufgabenhauptgruppen der jeweiligen Abteilungsanordnung angepaßt wurde, während die Abgrenzung der Aufgabengruppen sich an der Referatseinteilung orientierte.

Weil in den einzelnen Ländern die Zuordnung der Aufgaben ganz unterschiedlich aussieht, war ein Kriterium notwendig, mit dessen Hilfe sich entscheiden ließ, wie die Systematik bei mehreren Zuordnungsmustern anzulegen war. Hier bot sich das Kriterium der relativ häufigsten Zuordnung an, d.h. die Aufgaben sollten so systematisiert werden, daß der Kontext, in dem sie in der Mehrzahl der Fälle standen, erhalten blieb. Das Verfahren, bei mehreren Zuordnungsmustern

1) Bei den Kommunalbehörden ist das Amt die tragende Organisationseinheit, in der Ministerialverwaltung das Referat.

2) Vgl. KGSt, Verwaltungsorganisation der Kreise, Teil I, a.a.O., S. 31 f.

dasjenige auszuwählen, das am häufigsten auftritt, konnte sowohl bei der Bündelung von Einzelaufgaben zu Aufgabengruppen als auch bei der Zuordnung von Aufgabengruppen zu Aufgabenhauptgruppen angewendet werden. Auf diese Weise ließ sich eine Art "Durchschnittsinnenministerium" konstruieren, das alle von den Innenministerien wahrgenommenen Aufgaben enthielt und das zugleich, da es die am häufigsten anzutreffenden Zuordnungsmuster abbildete, als Bezugspunkt für einen Vergleich der Geschäftsverteilung geeignet erschien. Es handelt sich hier also nicht um ein Idealmodell, das angibt, wie die Zuordnung zweckmäßigerweise aussehen sollte, sondern um eine den bestehenden Organisationsstrukturen angenäherte Aufgabensystematik.

Die Anfertigung einer derartigen Systematik war allerdings mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Sie setzten bereits bei der Materialbeschaffung ein. Für die Erarbeitung der Aufgabenübersicht standen vom saarländischen Innenministerium lediglich der Organisationsplan, vom baden-württembergischen nur der Organisationsplan und eine inhaltlich nicht über den Organisationsplan hinausgehende Kurzfassung des Geschäftsverteilungsplans zur Verfügung. Auch ließ sich die ursprüngliche Absicht, die zu einem Stichtag gültigen Organisations- und Geschäftsverteilungspläne aller Innenministerien als Grundlage für den Vergleich zu wählen, nicht verwirklichen, weil zum Zeitpunkt des ersten Anschreibens (Januar 1972) sich ein großer Teil der Pläne in Überarbeitung befand und deshalb ihre Fertigstellung abgewartet werden mußte. Insgesamt gesehen war die zeitliche Streuung aber nicht so groß, als daß dadurch die Vergleichbarkeit der Pläne in Frage gestellt war. Der überwiegende Teil der Pläne, die bei der Entwicklung des Aufgabenkatalogs berücksichtigt wurden, entstammten der zweiten Hälfte des Jahres 1971 und der ersten Hälfte des Jahres 1972.¹⁾

1) Der Erstellung des Aufgabenkatalogs der Innenministerien liegen folgende Organisations- und Geschäftsverteilungspläne zugrunde: Bad-W: Organisationsplan und Geschäftsverteilungsplan (Kurzfassung) vom 1.7.1973; Bay: Organisations- und Geschäftsverteilungsplan vom 1.6.1972; Bln: Organisationsplan vom 1.2.1972, Geschäftsverteilungsplan von 1971; Bre: Organisations- und Geschäftsverteilungsplan vom Oktober 1971; Hbg: Organisationsplan vom 1.1.1971, Geschäftsverteilungsplan vom 1.8.1971 des Amts für Innere Verwaltung und Planung, das innerhalb der Behörde für Inneres (BfI) die ministeriellen Aufgaben wahrnimmt. Spätere tabellarische Aufstellungen sind immer auf dieses Amt, nicht auf die gesamte BfI bezogen. Hess: Organisations- und Geschäftsverteilungsplan vom Juli 1971; Nds: Organisations- und Geschäftsverteilungsplan vom 1.11.1971; NRW: Organisations- und Geschäftsverteilungsplan vom 2.11.1972; Rhld-Pf: Organisations- und Geschäftsverteilungsplan vom Dezember 1971; Saar: Organisationsplan vom 10.5.1971; Schl-H: Organisationsplan vom 1.11.1971; Geschäftsverteilungsplan vom 1.7.1970.

Als die Pläne vorlagen, war nach einem Weg zu suchen, mit dem sich in der Aufgabensystematik die angestrebte strukturelle Angleichung an die Organisations- und Geschäftsverteilungspläne erreichen ließ. Bei dem Bemühen, die Bildung der Aufgabengruppen an die Referatsgliederung anzulehnen, ergab sich die Schwierigkeit, daß man die Referate der Innenministerien untereinander weder von ihrem Aufgabenumfang - in einigen Ländern dominieren Referate mit sehr engem Aufgabenfeld, in anderen herrschen Referate mit breitgefächertem Aufgabenspektrum vor - noch von ihrem Zuschnitt, d. h. von den ihnen zugewiesenen Aufgaben her vergleichen konnte.¹⁾ Um dennoch das beabsichtigte Ziel zu erreichen, war ein mehrstufiges Verfahren notwendig. Zunächst wurden die in den Organisationsplänen aufgeführten Aufgabengebiete²⁾ der Referate karteimäßig erfaßt und vermerkt, in welchen Ländern sie in den Organisationsplänen aufgenommen waren. Da diese Pläne stark in der Exaktheit ihrer Aufgabenaufzählung variierten und neben Angaben über größere Aufgabenkomplexe auch relativ spezifische Aufgaben aufzählten, fielen aus der Liste der Aufgabengebiete all jene Aufgaben wieder heraus, die in den meisten Ländern allenfalls der Geschäftsverteilungsplan und nur in Ausnahmefällen auch der Organisationsplan enthielt.

In einem zweiten Schritt entstand eine Übersicht, aus der hervorging, welche Einzelaufgaben den aufgelisteten Aufgabengebieten in den verschiedenen Länderinnenministerien entsprachen, welchem Referat diese Aufgabengebiete jeweils zugeordnet waren und welche sonstigen Aufgabengebiete sich in derselben Organisationseinheit befanden. Anhand dieser Übersicht ließ sich eine Liste von Einzelaufgaben erstellen, wobei sich allerdings das Fehlen einer einheitlichen Terminologie erschwerend auswirkte. In den Geschäftsverteilungsplänen wurden z. T. für gleiche Sachverhalte völlig verschiedene Bezeichnungen gewählt und umgekehrt verbargen sich

1) Vgl. hierzu unten Abschnitt 3.2.1. Die fehlende Vergleichbarkeit der Referate erklärt auch, warum nicht das Innenministerium eines bestimmten Landes als Bezugspunkt der Analyse ausgewählt und geprüft werden konnte, inwieweit die anderen Innenministerien mit seiner Organisationsstruktur übereinstimmen. Abgesehen davon hätte man bei einem derartigen Verfahren nur einen Teil der überhaupt in Innenministerien wahrgenommenen Aufgaben berücksichtigt.

2) Mit Aufgabengebiet ist in diesem Zusammenhang ein Komplex von Aufgaben gemeint, der jedoch noch nicht Aufgabengruppe in der hier verwendeten Bedeutung ist.

hinter denselben Begriffen unterschiedliche Aufgaben. Der Sicherheitsbeauftragte z. B. war in einem Ministerium für Fragen der Unfallverhütung, im anderen für den Geheimschutz zuständig, der Grundsatzreferent betätigte sich in einem Ministerium als Ghostwriter des Ministers, im anderen als Koordinator der politischen Planung. In vielen Fällen ließ sich die Bedeutung einer bestimmten Bezeichnung aus dem organisatorischen Kontext der jeweiligen Aufgaben oder mit Hilfe der für den Bereich einschlägigen Gesetze erschließen. Eine Reihe weiterer Unklarheiten konnte durch die Organisationsreferentenbefragung beseitigt werden.

Schwierigkeiten resultierten außerdem aus der unterschiedlichen Präzision der Aufgabenbeschreibung in den Geschäftsverteilungsplänen, die in vielen Fällen keine genaue Erfassung der Einzelaufgaben zuließ. Bei der Erarbeitung der Aufgabensystematik wurde deshalb eine mittlere Abstraktionsebene angestrebt, die es erlaubte, sowohl die fein gegliederten Pläne als auch die sich überwiegend mit Globalbezeichnungen begnügenden Pläne der vergleichenden Analyse zugänglich zu machen.

Als weiterer Schritt schloß sich die Festlegung der Aufgabengruppen und der ihnen zugeordneten Einzelaufgaben an. Sofern Aufgabengebiete in einzelnen Ländern zu eigenen Unterabteilungen bzw. Gruppen zusammengefaßt waren oder in Ländern mit dominierender Großreferenzstruktur ein eigenes Referat umfaßten, konnte dies als Anhaltspunkt für die Bildung einer eigenen Aufgabengruppe dienen. Aufgabengebiete, die nicht ausreichend durch Einzelaufgaben abgedeckt erschienen und denen in den meisten Ländern kein eigenes Referat, sondern nur ein Teilreferat entsprach, wurden mit anderen Aufgabengebieten zu einer Aufgabengruppe zusammengefaßt bzw. als Einzelaufgabe in ein anderes Aufgabengebiet integriert. Bei der Zuordnung der Einzelaufgaben zu den Aufgabengruppen galt das bereits skizzierte Häufigkeitskriterium. In Zweifelsfällen war also auszuführen, in welchem organisatorischen Kontext sich die jeweilige Aufgabe in der Mehrzahl der Fälle befand. Allerdings ließen sich die genannten Anhaltspunkte nicht durchgängig anwenden, so daß im einen oder anderen Fall eine willkürliche Festlegung stattfand. In einer anschließenden Durchsicht aller Geschäftsverteilungspläne wurde noch einmal überprüft, ob die eigene Systematik die

darin aufgelisteten Aufgaben auch zureichend berücksichtigte und in ihr keine wichtigen Bereiche fehlten.

In einem letzten Schritt erfolgte schließlich die Zuordnung der Aufgabengruppen zu den Aufgabenhauptgruppen, deren Bildung sich an der Abteilungsgliederung orientieren sollte. Die Fixierung der Aufgabenhauptgruppen bereitete keine größeren Schwierigkeiten, da die Abteilungen der Innenministerien in groben Zügen vergleichbar waren.¹⁾ Wenn in der Mehrzahl der Fälle ein Aufgabenkomplex als eigene Abteilung organisiert war, wurde eine entsprechende Aufgabenhauptgruppe eingerichtet. Für die Zuordnung einer Aufgabengruppe zu einer Aufgabenhauptgruppe war wiederum das Kriterium der Häufigkeit maßgebend.

Auf den Versuch, im Anschluß an die additive Auflistung der Aufgaben der Innenministerien eine funktionale Zuordnung vorzunehmen, ist bewußt verzichtet worden. Man könnte beispielsweise die Aufgaben danach unterscheiden, ob es sich bei ihrer Erledigung um die Entwicklung von Programmen, also um programmierende Tätigkeiten, oder um den Vollzug vorgegebener Programme handelt, wie es z.B. auf viele Bereiche der Rechtsaufsicht zutrifft. Eine derartige Klassifizierung würde jedoch große Vertrautheit mit sämtlichen in den Innenressorts zu erledigenden Tätigkeiten erfordern. Außerdem fallen bei einer konkreten Aufgabe häufig Programmentwicklung und Programmvollzug zusammen, so daß eine funktionale Zuordnung zu der einen oder anderen Kategorie kaum möglich erscheint.

Für die Anlage der gesamten Aufgabensystematik ist ihre Zwecksetzung bestimmend, als Grundlage für einen Organisationsvergleich zu dienen. Daher geht die Auflistung stärker ins Detail, wenn es sich um Aufgaben handelt, deren organisatorische Verortung sehr variiert. Sie ist weniger ausführlich bei Aufgaben mit gleichartiger Zuordnung oder die nur in einzelnen Ländern dem Innenministerium zugewiesen sind. Hier erübrigt sich eine für Vergleichszwecke notwendig detaillierte Aufgabenbeschreibung, so daß diese Aufgaben optisch unterrepräsentiert erscheinen.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit fehlen außerdem örtliche Besonderheiten wie etwa die Aufgabe des Lawinenwarndienstes in Bay oder die des Deichschutzes in Hbg in der Systematik. Gleiches gilt für eine

1) Vgl. unten Tabelle 2, S. 125 ff.

Reihe von Aufgaben, die mit der besonderen Situation Berlins zusammenhängen. Hierzu gehören z.B. jene Aufgabenbereiche, in denen die Berliner Senatsverwaltung für Inneres für das gesamte Bundesgebiet tätig wird. Auch die kommunalen Aufgaben, die die senatorischen Behörden in den Stadtstaaten neben den Aufgaben mit ministeriellem Charakter wahrnehmen und die Aufgaben, die im allgemeinen bei den Regierungspräsidien liegen, jedoch in Ländern ohne Mittelstufe der Ministerialinstanz zugewiesen sind, wurden allenfalls global, nicht aber im Detail aufgenommen.¹⁾ Schließlich sind all jene Zuständigkeiten nicht erfaßt, bei denen es sich um Mitwirkungsrechte handelt, auch wenn gerade dieser Art von Zuständigkeit erhebliche Bedeutung zukommt, weil sie dazu beiträgt, daß Entscheidungen im Bereich der Verwaltung i.d.R. Kompromisse zwischen divergierenden Auffassungen darstellen. In einer Reihe von Geschäftsverteilungsplänen sind Mitwirkungsrechte prinzipiell nicht aufgeführt, so daß hier ein Vergleich ohnehin nicht möglich wäre. Insgesamt gesehen hat die Vernachlässigung der genannten Besonderheiten zur Folge, daß durch die Systematisierung vorhandene Unterschiede in der Aufgabenstruktur der Innenministerien in gewissem Umfang ausgeglichen werden und damit von vornherein unberücksichtigt bleiben.

2.3. Auflistung der gegenwärtigen Aufgaben

Aufgabenhauptgruppen

- 0 Aufgaben des Ministerbüros und der zentralen politischen Planung
- 1 Querschnittsaufgaben (zentrale Aufgaben) des Ministeriums/der senatorischen Behörde
- 2 Verfassung, Recht, Verwaltung
- 3 Kommunale Angelegenheiten
- 4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- 5 Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung
- 6 Verfassungsschutz
- 7 Bauwesen
- 8 Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen
- 9 Vermessungs- und Katasterwesen
- 10 Raumordnung und Landesplanung
- 11 Straßen- und Brückenbau
- 12 Wasserwirtschaft
- 13 Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Lebensmittelhygiene
- 14 Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge u. Kriegsgeschädigten
- 15 Sport

1) Vgl. hierzu ausführlicher unten Abschnitt 4.1.2., S. 216 ff.

Aufgabengruppen

- 0 Aufgaben des Ministerbüros und der zentralen politischen Planung
 - 0.1 Aufgaben des Ministerbüros
 - 0.2 Grundsatzfragen des Innern, Planungsaufgaben
- 1 Querschnittsaufgaben des Ministeriums/der senatorischen Behörde
 - 1.1 Personalangelegenheiten des Ministeriums/der senatorischen Behörde und nachgeordneter Behörden
 - 1.2 Recht des öffentlichen Dienstes
 - 1.3 Haushalt
 - 1.4 Organisation des Ministeriums/der senatorischen Behörde und der nachgeordneten Behörden und Einrichtungen
 - 1.5 Automation
 - 1.6 Innerer Dienst (Bürodirektion, Zentralbüro, Hauptbüro)
- 2 Verfassung, Recht, Verwaltung
 - 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht
 - 2.2 Wahlen und Statistik
 - 2.3 Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht
 - 2.4 Feiertagsrecht, Lotterie- und Sammlungswesen
 - 2.5 Justitiarangelegenheiten, Rechtsbereinigung, Sammlung des Landes- und Bundesrechts für den Geschäftsbereich
 - 2.6 Wiedergutmachung (Entschädigung für NS-Verfolgte)
- 3 Kommunale Angelegenheiten
 - 3.1 Kommunalrecht und -aufsicht, kommunale Zusammenarbeit
 - 3.2 Kommunales Personal
 - 3.3 Kommunales Wirtschafts-, Finanz- und Prüfungswesen
 - 3.4 Angelegenheiten der kommunalen Gebietsreform
 - 3.5 Aufsicht über die Ortsamtsverwaltung/Bezirksverwaltung (Stadtstaaten)

- 4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
 - 4.1 Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Tätigkeitsrecht der Polizei
 - 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen
 - 4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts
 - 4.4 Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz der Vollzugspolizei (Schutzpolizei, Kriminalpolizei, Wasserschutzpolizei und Bereitschaftspolizei)
 - 4.5 Personal der Vollzugspolizei
 - 4.6 Wirtschaftliche Angelegenheiten der Vollzugspolizei
 - 4.7 Technische Angelegenheiten der Vollzugspolizei
 - 4.8 Verkehrsrecht und polizeiliche Verkehrsangelegenheiten
 - 4.9 Polizeisanitätswesen
- 5 Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung
 - 5.1 Feuerschutz
 - 5.2 Katastrophenschutz
 - 5.3 Zivile Verteidigung
 - 5.4 Angelegenheiten der militärischen Verteidigung
- 6 Verfassungsschutz
- 7 Bauwesen
 - 7.1 Zentrale Aufgaben für die Bauverwaltung
 - 7.2 Rechtsfragen des Bauwesens
 - 7.3 Fragen und Aufgaben im Bereich der Bauaufsicht
 - 7.4 Bautechnik
 - 7.5 Staatlicher Hochbau
- 8 Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen
 - 8.1 Rechtsfragen der Städtebauförderung, des Wohnungs- und Siedlungswesens
 - 8.2 Wohnungsbauförderung
 - 8.3 Städtebauförderung
 - 8.4 Haushaltsangelegenheiten im Wohnungsbau
 - 8.5 Vermögens- und Schuldenverwaltung im Wohnungsbau
 - 8.6 Wohnungswirtschaftliches Prüfungswesen, Kapitalbeteiligungen des Landes an wohnungswirtschaftlichen Unternehmen

und Kreditinstituten

8.7 Technische Fragen des Wohnungsbaus

9 Vermessungs- und Katasterwesen

9.1 Allgemeine Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten des Vermessungs- und Katasterwesens

9.2 Landesvermessung und Kartographie

9.3 Liegenschaftskataster, Katastervermessung und Katastererneuerung

10 Raumordnung und Landesplanung

10.1 Allgemeine Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten

10.2 Angelegenheiten des Landesentwicklungs- und Landesraumordnungsplanes

10.3 Koordinierung der Raumordnung und Landesplanung mit verschiedenen Fachplanungen

10.4 Aufsicht über die Aufstellung von Regionalplänen für verschiedene Planungsräume

10.5 Umweltschutz, Natur- und Landschaftsschutz

11 Straßen- und Brückenbau

11.1 Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten im Straßen- und Brückenbau

11.2 Straßen- und Wegerecht

11.3 Straßenbau und -unterhaltung

11.4 Straßen- und Verkehrsplanung

11.5 Brückenbau

11.6 Straßenverkehrstechnik, Erd- und Deckenbau

11.7 EDV im Straßenbau

12 Wasserwirtschaft

12.1 Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten im Bereich der Wasserwirtschaft

12.2 Wasserrecht

12.3 Wasserwirtschaft und Wasserbau

12.4 Wasserversorgung; Notstandsplanung im Bereich der Wasserwirtschaft

- 12.5 Reinhaltung der Gewässer, Gewässerschutz, Abwasserbeseitigung
- 12.6 Angelegenheiten der Wasserstraßen und Häfen
- 13 Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Lebensmittelhygiene
 - 13.1 Rechtsangelegenheiten des Gesundheitswesens, des Veterinärwesens und der Lebensmittelhygiene
 - 13.2 Humanmedizin
 - 13.3 Veterinärwesen
 - 13.4 Lebensmittelhygiene (einschließlich Lebensmittel tierischer Herkunft)
 - 13.5 Arzneimittelwesen
- 14 Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten
 - 14.1 Lastenausgleich
 - 14.2 Eingliederungsmaßnahmen
- 15 Sport
 - 15.1 Allgemeine Sportangelegenheiten
 - 15.2 Sportförderung und Sportstätten

Einzelaufgaben

- 0 Aufgaben des Ministerbüros und der zentralen politischen Planung¹⁾
 - 0.1 Aufgaben des Ministerbüros
 - 0.1.1 Presse und Information; Öffentlichkeitsarbeit, Presseauswertung
 - 0.1.2 Persönliche Aufträge des Ministers (Senators)
 - 0.1.3 Parlamentsangelegenheiten

1) Hierbei handelt es sich um Aufgaben, die in der Mehrzahl der Fälle nicht in Abteilungen eingegliedert, sondern dem Minister/Senator direkt zugeordnet sind.

- 0.1.4 Kabinetts-(Senats-)angelegenheiten
- 0.1.5 Ministerkonferenzen
- 0.1.6 Bundesratsangelegenheiten
- 0.2 Grundsatzfragen des Innern; Planungsaufgaben
 - 0.2.1 Grundsatzfragen der Innenpolitik, Vorbereitung und Erarbeitung politischer Analysen
 - 0.2.2 Zentrale Planungsaufgaben
- 1 Querschnittsaufgaben des Ministeriums/ der senatorischen Behörde
 - 1.1 Personalangelegenheiten des Ministeriums/ der senatorischen Behörde und nachgeordneter Behörden
 - 1.1.1 Einzelpersonalien des Ministeriums/ der senatorischen Behörde und nachgeordneter Behörden
 - 1.1.2 Disziplinarangelegenheiten
 - 1.1.3 Gnadensachen
 - 1.1.4 Personalplanung
 - 1.1.5 Aus- und Fortbildung
 - 1.1.6 Besoldungs-, Versorgungs-, Vergütungs- und Lohnangelegenheiten der Bediensteten (einschließlich Beihilfen und Unterstützungen)
 - 1.1.7 Soziale Betreuung der Bediensteten (Unfall-, Wohnungsfürsorge und dgl.)
 - 1.2 Recht des öffentlichen Dienstes
 - 1.2.1 Beamtenrecht (einschließlich Laufbahn-, Arbeitszeit-, Urlaubsrecht und dgl.)
 - 1.2.2 Disziplinarrecht
 - 1.2.3 Personalvertretungsrecht
 - 1.2.4 Besoldungsrecht (einschließlich Reisekosten-, Umzugskostenrecht und dgl.)
 - 1.2.5 Versorgungsrecht (einschließlich Nebengebiete)
 - 1.2.6 Gesetze zu Artikel 131 GG
 - 1.2.7 Wiedergutmachung im öffentlichen Dienst
 - 1.2.8 Recht der Arbeiter und Angestellten; Arbeits- und Tarifrecht (einschl. Sozialversicherung)
 - 1.2.9 Angelegenheiten des Landespersonalausschusses

1.3 Haushalt

- 1.3.1 Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes für das Ministerium/die senatorische Behörde und die nachgeordneten Behörden
- 1.3.2 mittelfristige Finanzplanung
- 1.3.3 Angelegenheiten des Bundeshaushalts
- 1.3.4 Kassen- und Rechnungswesen (Rechnungslegung)
- 1.3.5 Rechnungsprüfung (Prüfungsmitteilungen des Bundes- und Landesrechnungshofes)
- 1.3.6 Vorprüfung Bundeshaushalt
- 1.3.7 Baumaßnahmen und Liegenschaftsverwaltung
- 1.3.8 Reise- und Umzugskosten, Trennungsschädigung
- 1.3.9 Gebührenwesen

1.4 Organisation des Ministeriums/der senatorischen Behörde und der nachgeordneten Behörden und Einrichtungen

- 1.4.1 Aufstellung des Organisations- und Geschäftsverteilungsplanes des Ministeriums/der senatorischen Behörde
- 1.4.2 Prüfung der inneren Organisation der nachgeordneten Behörden und Einrichtungen
- 1.4.3 Angelegenheiten der funktionalen und territorialen Verwaltungsreform im staatlichen Bereich
- 1.4.4 Personalwirtschaft
- 1.4.5 Angelegenheiten des Stellenplanes und der Arbeits- (Dienstposten-)bewertung
- 1.4.6 Organisationsuntersuchungen und -gutachten, Rationalisierungsmaßnahmen (ohne EDV)
- 1.4.7 Behördliches Vorschlagswesen
- 1.4.8 Angelegenheiten der Verwaltungstechnik (Formblattwesen und dgl.)

1.5 Automation

- 1.5.1 Grundsatz- und Rechtsfragen der Automation in der öffentlichen Verwaltung
- 1.5.2 Rahmenplanung und Koordinierungsaufgaben im Bereich der elektronischen Datenverarbeitung

- 1.5.3 Prüfung von Verwaltungsaufgaben auf Möglichkeiten ihrer EDV-mäßigen Bearbeitung; Mitwirkung an und Planung und Steuerung von einzelnen Automationsvorhaben im Geschäftsbereich
- 1.5.4 Aufsicht (Fachaufsicht) über Anstalten, Ämter und Zentralen, die mit EDV befaßt sind; Mitarbeit in Kommissionen und Ausschüssen aus dem Bereich der EDV
- 1.5.5 Planung und Steuerung des Aufbaus von Datenbanken und Rechenzentren
- 1.6 Innerer Dienst (Bürodirektion, Zentralbüro, Hauptbüro)
 - 1.6.1 Gestaltung des innerbehördlichen Geschäftsganges und des allgemeinen Dienstbetriebs
 - 1.6.2 Regelung des Raumbedarfs, Unterbringung der verschiedenen Dienststellen; Verwaltung und Bewirtschaftung des Dienstgebäudes
 - 1.6.3 Beschaffungsangelegenheiten einschließlich Materialverwaltung
 - 1.6.4 Geheimschutz im Ministerium, Durchführung der VS-Anweisungen
 - 1.6.5 Behördenselbstschutz
 - 1.6.6 Unfallschutz, Sicherheitsbeauftragter (§ 719 RVO)
 - 1.6.7 Zentrale Dienste (zentraler Schreibdienst, zentrale Vervielfältigung, zentraler Post-, Zustell-, Fernsprech- und Fernschreibdienst, Bibliothek, Fahrbereitschaft und dgl.)
- 2 Verfassung, Recht, Verwaltung
 - 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht
 - 2.1.1 Staatsrecht, Bundes- und Landesverfassungsrecht, Einzelfragen des Verfassungsrechts
 - 2.1.2 Allgemeines Verwaltungsrecht und Verwaltungsvorfahren
 - 2.1.3 Verwaltungsgerichtsbarkeit
 - 2.1.4 Angelegenheiten des Arbeitskreises I der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer

- (Staatsrecht, Verwaltung und Verwaltungsgerichtbarkeit)
- 2.1.5 Organisation der Landesverwaltung (Einrichtung und Aufhebung von Behörden des Geschäftsbereiches, Regelung ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten)
 - 2.1.6 Grundsatzfragen des Enteignungsrechts
 - 2.1.7 Beteiligung an einschlägigen Gesetzesentwürfen und Verordnungen und an allgemeinen Rechtsfragen
 - 2.1.8 Internationale Verträge und Einrichtungen
 - 2.1.9 Staatsgebiet, Grenzangelegenheiten
 - 2.1.10 Hoheitszeichen (Wappen, Flaggen, Siegel)
 - 2.1.11 Innerdeutsche Angelegenheiten
 - 2.1.12 Vertreter des Ministeriums beim Staatsminister für Bundesangelegenheiten in Bonn
- 2.2 Wahlen und Statistik
- 2.2.1 Wahlrecht und Durchführung der Wahlen
 - 2.2.2 Recht der Parteien
 - 2.2.3 Presserecht, Massenmedien
 - 2.2.4 Statistik, Aufsicht über das Statistische Landesamt, Mitarbeit in Ausschüssen für Statistik
- 2.3 Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht
- 2.3.1 Staatsangehörigkeitsrecht und Einbürgerungen
 - 2.3.2 Personenstandsrecht und Standesamtswesen
 - 2.3.3 Namensrecht
 - 2.3.4 Beglaubigung und Legalisation von Urkunden (im internationalen Rechtsverkehr)
- 2.4 Feiertagsrecht, Lotterie- und Sammlungswesen
- 2.4.1 Recht zum Schutz der Sonn- und Feiertage
 - 2.4.2 Sammlungswesen
 - 2.4.3 Lotterien, Glücksspiele, Sportwetten, Spielbankwesen
 - 2.4.4 Stiftungsrecht und -aufsicht
 - 2.4.5 Tumultschädenrecht
 - 2.4.6 Titel, Orden, Ehrenzeichen, staatliche Anerkennungen
 - 2.4.7 Betreuung von Kriegsgräbern und verwaisten jüdischen Friedhöfen

- 2.5 Justitiarangelegenheiten, Rechtsbereinigung, Sammlung des Landes- und Bundesrechts für den Geschäftsbereich
 - 2.5.1 Justitiarangelegenheiten (allgemeine zivilrechtliche Angelegenheiten)
 - 2.5.2 Prozeßführung, Rechtsstreitigkeiten allgemeiner Art, Ersatzansprüche des Staates und gegen den Staat
 - 2.5.3 Sammlung des Landes- und Bundesrechts für den Geschäftsbereich
 - 2.5.4 Rechts-/Vorschriftenbereinigung
- 2.6 Wiedergutmachung (Entschädigung für NS-Verfolgte)
 - 2.6.1 Haushaltsangelegenheiten
 - 2.6.2 Fachaufsicht über das Entschädigungsamt
 - 2.6.3 Befriedigung der Entschädigungsansprüche
 - 2.6.4 Härteausgleich
 - 2.6.5 Sammlung von Entscheidungen, Rechtsprechung
- 3 Kommunale Angelegenheiten
 - 3.1 Kommunalrecht und -aufsicht, kommunale Zusammenarbeit
 - 3.1.1 Kommunales Verfassungs- und Wahlrecht
 - 3.1.2 Kommunale Gesetzgebung
 - 3.1.3 Angelegenheiten des Arbeitskreises III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer (Kommunale Angelegenheiten)
 - 3.1.4 Kommunale Namen und Hoheitszeichen
 - 3.1.5 Allgemeine Aufsicht (einschließlich allgemeiner Aufsichtsbeschwerden) über die Gemeinden und Gemeindeverbände
 - 3.1.6 Angelegenheiten der kommunalen Spitzenverbände
 - 3.1.7 Kommunale Zusammenarbeit, Aufsicht über die Zweckverbände, Zweckverbandsrecht
 - 3.2 Kommunales Personal
 - 3.2.1 Beamten- und sonstiges Personalrecht im kommunalen Bereich
 - 3.2.2 Personalangelegenheiten der kommunalen Bediensteten
 - 3.2.3 Disziplinar- und Gnadenangelegenheiten

- 3.2.4 Besoldungs- und Versorgungsfragen einschließlich Nebengebiete
- 3.2.5 Stellenpläne und Stellenbewertung
- 3.2.6 Aus- und Fortbildungsfragen
- 3.2.7 Kommunale Ehrungen
- 3.3 Kommunales Wirtschafts-, Finanz- und Prüfungswesen¹⁾
 - 3.3.1 Aufsicht über Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände auf finanziellem Gebiet
 - 3.3.2 Kommunales Abgabenrecht (Steuern, Gebühren, Beiträge)
 - 3.3.3 Kommunaler Finanz- und Lastenausgleich
 - 3.3.4 Kommunale Förderungsprogramme, Bedarfs- und Sonderzuweisungen
 - 3.3.5 Answertung der Gemeindefinanzstatistik
 - 3.3.6 Kommunale Einrichtungen, wirtschaftliche Unternehmen und Beteiligungen der Gemeinden und Gemeindeverbände
 - 3.3.7 Sparkassenrecht und -aufsicht
 - 3.3.8 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Vermögens- und Schuldenverwaltung im kommunalen Bereich
 - 3.3.9 Örtliches und überörtliches kommunales Prüfungswesen
 - 3.3.10 Prüfungswesen der kommunalen Wirtschaftsbetriebe
- 3.4 Angelegenheiten der kommunalen Gebietsreform
 - 3.4.1 Einzelne kommunale Gebietsänderungen
 - 3.4.2 Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Gebietsreform
 - 3.4.3 Erarbeitung von Plänen zur Gebietsreform
 - 3.4.4 Durchführung der Gebietsreform
 - 3.4.5 Auswirkungen der Raumordnung und Landesplanung im kommunalen Bereich
 - 3.4.6 Stadt-Umland-Probleme

1) Diese Aufgabengruppe umfaßt wegen ihrer Größe meist zwei Referate, wobei jedoch die Abgrenzung von einem zum anderen Land stark variiert. Aus diesem Grunde erfolgte die Zusammenfassung zu einer Aufgabengruppe.

- 3.5 Aufsicht über die Ortsamtsverwaltung/Bezirksverwaltung (Stadtstaaten)
 - 3.5.1 Allgemeine Angelegenheiten der Ortsämter/Bezirksämter
 - 3.5.2 Organisatorische Gliederung der Ortsämter/Bezirksämter; Fragen der Zuständigkeitsabgrenzung
 - 3.5.3 Koordinierung der Arbeit der Ortsämter/Bezirksämter und der Zusammenarbeit mit den Fachbehörden
 - 3.5.4 Vorbereitung und Durchführung der Amtsleiter-Dienstbesprechungen
 - 3.5.5 Zusammenarbeit mit anderen Behörden bei der Bearbeitung von Bebauungs- und ähnlichen Plänen
 - 3.5.6 Rechtsfragen im Bereich der Bezirksverwaltung; Bezirksverwaltungsgesetz und Verwaltungsanordnungen für die Bezirksämter

- 4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
 - 4.1 Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Tätigkeitsrecht der Polizei
 - 4.1.1 Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; Gesetzgebung, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Grundsatzfragen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
 - 4.1.2 Angelegenheiten des Arbeitskreises II der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer (Öffentliche Sicherheit und Ordnung)
 - 4.1.3 Amts- und Vollzugshilfe der Polizei
 - 4.1.4 Einzelfragen aus dem Tätigkeitsrecht der Polizei

 - 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen
 - 4.2.1 Ausländerrecht und Ausländerangelegenheiten
 - 4.2.2 Ein- und Auswanderungsangelegenheiten
 - 4.2.3 Pässe, Ausweise
 - 4.2.4 Meldewesen (einschließlich Erfassung von Wehrpflichtigen)
 - 4.2.5 Strafregister und Führungszeugnisse

- 4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts
 - 4.3.1 Vereinsrecht und Vereinswesen
 - 4.3.2 Versammlungsrecht und Versammlungswesen
 - 4.3.3 Ordnungswidrigkeitenrecht
 - 4.3.4 Waffenrecht und Schießstandangelegenheiten
 - 4.3.5 Sprengstoffrecht
 - 4.3.6 Munitionswesen und -beseitigung
 - 4.3.7 Sonstige Aufgaben des besonderen Sicherheits- und Ordnungsrechts (z.B. gewerbe-, gesundheits-, lebensmittelrechtliche Angelegenheiten, Gaststättenschlußzeiten, Jugendschutz, Lärmbekämpfung, Obdachlosenaufsicht)

- 4.4 Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz der Vollzugspolizei (Schutzpolizei, Kriminalpolizei, Wasserschutzpolizei, Bereitschaftspolizei)¹⁾
 - 4.4.1 Aufsicht über Aufbau, Personalausstattung, Ausrüstung, Dienstbetrieb und Leistungsstand der Gliederungen der Vollzugspolizei
 - 4.4.2 Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Rationalisierungsmaßnahmen
 - 4.4.3 Aufsicht über Einsatz und Verwendung der Vollzugspolizei
 - 4.4.4 Zusammenarbeit der Polizei mit in- und ausländischen Behörden sowie mit Bundeswehr, Bundesgrenzschutz und Stationierungstreitkräften
 - 4.4.5 Lagezentrum (Sofortmeldungen wichtiger Ereignisse)
 - 4.4.6 Notstandsplanung im Bereich der Polizei
 - 4.4.7 Grundsatzfragen und Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung und -verhütung
 - 4.4.8 Bildung von Ermittlungskommissionen

1) Bei den Aufgabengruppen 4.4 bis 4.7 wurde die in verschiedenen Ländern anzutreffende Ausgliederung kriminalpolizeilicher Angelegenheiten nicht vorgenommen, weil darunter die Übersichtlichkeit der Systematik gelitten hätte. Die einzelnen Aufgaben müßten dann jeweils nochmals untergliedert werden, z.B.: Personalangelegenheiten Kriminalpolizei/Personalangelegenheiten sonstige Vollzugspolizei.

- 4.4.9 Dienstsport
- 4.4.10 Sammlung der polizeilichen Dienstvorschriften
- 4.4.11 Psychologischer Dienst (Mitarbeit und Beratung in allen psychologischen Fragen, vornehmlich des Polizeivollzugsdienstes und der Feuerwehr, im Bereich des Straßenverkehrswesens und in der Öffentlichkeitsarbeit)
- 4.5 Personal der Vollzugspolizei
 - 4.5.1 Beamten- und sonstiges Personalrecht
 - 4.5.2 Personalplanung
 - 4.5.3 Personalangelegenheiten der Polizeibediensteten
 - 4.5.4 Disziplinar- und Gnadenangelegenheiten
 - 4.5.5 Besoldungs- und Versorgungsfragen einschließlich Nebengebiete
 - 4.5.6 Aus- und Fortbildungsfragen
 - 4.5.7 Nachwuchswerbung, Öffentlichkeitsarbeit
- 4.6 Wirtschaftliche Angelegenheiten der Vollzugspolizei
 - 4.6.1 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Vollzugspolizei
 - 4.6.2 Rechnungsprüfung (Erledigung der Prüfungsmittelungen des Landesrechnungshofes)
 - 4.6.3 Stellenplanangelegenheiten
 - 4.6.4 Bau- und Unterkunftsangelegenheiten
 - 4.6.5 Bekleidung und Verpflegung
 - 4.6.6 Angelegenheiten des Wirtschaftsverwaltungsdienstes der Polizei
- 4.7 Technische Angelegenheiten der Vollzugspolizei
 - 4.7.1 Angelegenheiten der Technischen Kommission des Arbeitskreises II der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien
 - 4.7.2 Fernmeldewesen (Fernsprech-, Fernschreib-, Funkwesen)
 - 4.7.3 Technische Ausrüstung (Kraft-, Wasser- und Luftfahrzeugwesen, Waffen- und Gerätewesen)
 - 4.7.4 EDV im Bereich der Polizei

4.8 Verkehrsrecht und polizeiliche Verkehrsangelegenheiten

4.8.1 Straßenverkehrsrecht

4.8.2 Verkehrsüberwachung, -lenkung und -regelung

4.8.3 Polizeiliche Sicherung gefährlicher Transporte

4.8.4 Verkehrsstrafrecht, Ordnungswidrigkeiten im
Straßenverkehr

4.8.5 Verkehrserziehung, Aufklärungsaktionen

4.8.6 Verkehrsunfälle, Unfallaufnahme

4.9 Polizeisanitätswesen

4.9.1 Organisation des Polizeisanitätswesens

4.9.2 Freie Heilfürsorge der Polizeibeamten

4.9.3 Auswahluntersuchungen von Bewerbern für die
Polizei

4.9.4 Ärztliche Begutachtung in beamtenrechtlichen
Fragen

5 Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung

5.1 Feuerschutz

5.1.1 Feuerschutzrecht, Gesetzgebungs- und Rechtsange-
legenheiten der Feuerwehr

5.1.2 Feuerwehrangelegenheiten (Organisation und
Dienstbetrieb, Ausrüstung, Personal)

5.1.3 Aufsicht über die Landesfeuerwehrschulen

5.1.4 Feuerwehrereichenzeichen

5.1.5 Vorbeugender Brandschutz (z.B. technische Vor-
schriften zur Brandverhütung, Brandverhütungs-
schauen, Beratung von Verbänden und Industrien)

5.1.6 Auswertung von Brand- und Feuerwehrstatistiken

5.1.7 Bewilligung von Zuschüssen und Förderungsmitteln,
Feuerschutzbeihilfen

5.1.8 Mitarbeit in Arbeitsgemeinschaften und Vereini-
gungen im Bereich des Feuerschutzes

5.2 Katastrophenschutz ¹⁾

- 5.2.1 Rechtsangelegenheiten des Katastrophenschutzes
- 5.2.2 Planung, Organisation, Stärke und Gliederung, Einsatz und Verwendung der Einheiten des erweiterten Katastrophenschutzes
- 5.2.3 Zusammenarbeit mit Bundeswehr, Bundesgrenzschutz, Polizei und den freiwilligen Hilfsorganisationen
- 5.2.4 Katastropheneinsatzleitung
- 5.2.5 Angelegenheiten des Personals einschließlich Rechtsverhältnisse der Helfer
- 5.2.6 Ausbildung; Aufsicht über die Katastrophenschutzschule des Landes
- 5.2.7 Übungen und Planspiele
- 5.2.8 Bau-, Unterkunfts- und Liegenschaftsangelegenheiten
- 5.2.9 Wirtschaftliche Angelegenheiten des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung
- 5.2.10 Ausrüstung des Katastrophenschutzes (auch Verwaltung, Unterhaltung und Überprüfung von Ausrüstung und Gerät)
- 5.2.11 Kampfmittelräumung und -beseitigung
- 5.2.12 Nuklearer Katastrophenschutz
- 5.2.13 Rettungswesen
- 5.2.14 Angelegenheiten des Roten Kreuzes

5.3 Zivile Verteidigung

- 5.3.1 Notstandsrecht
- 5.3.2 Bundesleistungsgesetz
- 5.3.3 Planung und Koordinierung aller Maßnahmen der zivilen Verteidigung
- 5.3.4 Ortsbeschreibung
- 5.3.5 Aufrechterhaltung der Landesverwaltung im Spannungs- und Verteidigungsfall

1) Zwischen den Aufgabengruppen 5.2 Katastrophenschutz und 5.3 zivile Verteidigung ergeben sich zahlreiche Überschneidungen. Eine gesonderte Auflistung empfiehlt sich aber aus Gründen der Übersichtlichkeit, da in einigen Ländern Einzelaufgaben des Brand- und Katastrophenschutzes zu einem Referat gebündelt sind.

- 5.3.6 Bevölkerungsbewegungen, Aufenthaltsregelung
- 5.3.7 Selbstschutz einschließlich Behörden- und Industrieselbstschutz
- 5.3.8 Schutzbau
- 5.3.9 Objekterfassung und Objektschutz
- 5.3.10 Zivile Alarmplanung einschließlich Führung von Alarmkalendern
- 5.3.11 Warn- und Alarmdienst
- 5.3.12 Fernmeldewesen
- 5.3.13 Übungen und Planspiele im Rahmen der zivilen Verteidigung
- 5.3.14 Aus- und Fortbildung im Bereich der zivilen Verteidigung
- 5.3.15 Sicherstellung der ärztlichen Versorgung: Sanitätsmittelbevorratung, Ausweich- und Hilfskrankenhäuser
- 5.3.16 Öffentlichkeitsarbeit
- 5.4 Angelegenheiten der militärischen Verteidigung
 - 5.4.1 Wehrpflicht, ziviler Ersatzdienst, Unabkömmlichstellung und sonstige Wehrdienstausnahmen
 - 5.4.2 Unterhaltssicherungsrecht
 - 5.4.3 Landbeschaffung für Verteidigungszwecke (einschließlich Fragen des Enteignungsrechts)
 - 5.4.4 Schutzbereiche
 - 5.4.5 Manöverrecht und Manöverwesen
 - 5.4.6 NATO-Truppenstatut, Angelegenheiten der Stationierungstreitkräfte
 - 5.4.7 Grundsatzfragen und Einzelplanungen der in- und ausländischen Streitkräfte
 - 5.4.8 Einzelplanungen des Bundesgrenzschutzes
 - 5.4.9 Grundsatzfragen und Einzelplanungen von Waffensystemen
 - 5.4.10 Sperr- und Unterbrechungseinrichtungen, Ersatzübergangsstellen
 - 5.4.11 Wahrnehmung ziviler Belange gegenüber den Streitkräften

5.4.12 Verteidigungslastenverwaltung¹⁾

6 Verfassungsschutz

In den Fällen, in denen die Aufgaben eines Landesamtes für Verfassungsschutz nicht im Innenministerium selbst wahrgenommen werden, obliegen den Innenministerien u.a. folgende Aufgaben:²⁾

- 6.1 Aufsicht über das Landesamt für Verfassungsschutz
- 6.2 Rechtsfragen des Verfassungsschutzes
- 6.3 Auswertung von Verfassungsschutzberichten
- 6.4 Staatsschutzangelegenheiten
- 6.5 Koordinierung der Zusammenarbeit aller Behörden und Dienststellen in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes
- 6.6 Positiver Verfassungsschutz (Öffentlichkeitsarbeit)

7 Bauwesen³⁾

-
- 1) Diese Aufgabe ist nur im Innenministerium des Saarlandes genannt, wo sie der Abteilung B (Staatshoheitsangelegenheiten) eingegliedert ist, die der Aufgabenhauptgruppe 2 (Verfassung, Recht, Verwaltung) entspricht. Die hier vorgenommene Zuordnung ist zum einen Ergebnis der Organisationsreferentenbefragung, zum anderen erklärt sie sich daraus, daß sich die Verteidigungslastenverwaltung in der eigenen Systematik nur schwer in der Aufgabenhauptgruppe 2 hätte unterbringen lassen.
 - 2) Sofern kein eigenständiges Landesamt für Verfassungsschutz besteht und die entsprechenden Aufgaben daher dem Innenministerium zugewiesen sind, erfolgt die Geschäftsverteilung nach besonderem Plan, so daß eine Auflistung dieser Aufgaben nicht möglich ist.
 - 3) Bei den Aufgabenhauptgruppen 7 (Bauwesen) und 8 (Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen) gibt es zahlreiche Überschneidungen und Abgrenzungsschwierigkeiten. In einigen Ländern sind sie daher auch zu einer Abteilung zusammengefaßt. Da mit ihrer Erledigung aber in der Mehrzahl der Fälle zwei Abteilungen befaßt sind, erfolgte die Bildung von zwei Aufgabenhauptgruppen.

- 7.1 Zentrale Aufgaben für die Bauverwaltung¹⁾
 - 7.1.1 Organisation der Bauverwaltung und innerer Dienstbetrieb
 - 7.1.2 Unterbringung und Ausstattung der Baubehörden
 - 7.1.3 Beschaffungswesen für die Bauverwaltung
 - 7.1.4 Einführung und Einsatz der EDV im Bereich der Bauverwaltung
 - 7.1.5 Personalangelegenheiten der Bauverwaltung
 - 7.1.6 Ausbildungs-, Prüfungs- und Fortbildungsangelegenheiten
 - 7.1.7 Haushaltsangelegenheiten für den gesamten Bereich des Bauwesens
 - 7.1.8 Bauwirtschaftliche Angelegenheiten
 - 7.1.9 Vergabe- und Verdingungswesen
- 7.2 Rechtsfragen des Bauwesens
 - 7.2.1 Allgemeine und grundsätzliche Rechtsfragen für den gesamten Bereich des Bauwesens
 - 7.2.2 Städtebaurecht
 - 7.2.3 Bodenrecht
 - 7.2.4 Enteignungsrecht und Planungsschäden
 - 7.2.5 Rechtsfragen der Bauordnung und aller zugehörigen Vorschriften (Bauaufsichtsrecht, Bauaufsichtsbehörden, Verwaltungsverfahren)
 - 7.2.6 Bauberufsrecht (Architektengesetz einschließlich Aufsicht über Architektenkammer, Berufsrecht der Bauingenieure und Baumeister)
 - 7.2.7 Rechtsfragen des Verdingungswesens

1) Die Bildung dieser Aufgabengruppe beruht auf einer Besonderheit des bayerischen und des saarländischen Innenministeriums. Als die Aufgabensystematik erstellt wurde, bestand in beiden Ländern eine ins Innenministerium integrierte oberste Baubehörde als zentrale Lenkungsinstanz des gesamten staatlichen Bauwesens. Im Saarland ist die Baubehörde inzwischen aus dem Innenministerium ausgegliedert und zum Kern eines neuen Ministeriums geworden. Die Aufgaben sind hier nur sehr global aufgeführt, weil vom saarländischen Innenministerium lediglich der Organisationsplan vorlag und deshalb ein detaillierter Vergleich ohnehin entfiel. In der gesamten Systematik sind die hier aufgelisteten Aufgaben unterrepräsentiert, weil ihnen im Vergleichszeitraum in Bayern eine ganze Abteilung, im Saarland eine ganze Unterabteilung entsprach.

- 7.3 Fragen und Aufgaben im Bereich der Bauaufsicht¹⁾**
- 7.3.1 Allgemeine technische Fragen der Bauordnung, Bau-
nutzung und Baugestaltung**
 - 7.3.2 Bauaufsichtliche Richtlinien für Bauwerke und
Räume besonderer Art und Nutzung**
 - 7.3.3 Baubestimmungen auf bauaufsichtlichen Zweiggebieten**
 - 7.3.4 Baulicher Zivilschutz**
 - 7.3.5 Einzelentscheidungen in Bauangelegenheiten**
 - 7.3.6 Widerspruchsentscheidungen**
 - 7.3.7 Zustimmung zu Befreiungen und Abweichungen**
 - 7.3.8 Sonstige bauaufsichtliche Zustimmungen und Ge-
nehmigungen (Zustimmungen im Bodenverkehr, Ge-
nehmigung von Ortssatzungen, Typengenehmigungen
u.a.)**
 - 7.3.9 Fachaufsicht über die unteren Bauaufsichtsbehörden**
 - 7.3.10 Koordinierung der Bauleitplanung und Genehmigung
der Bauleitpläne für verschiedene Kreise**
 - 7.3.11 Beschwerden und Eingaben auf dem Gebiet der Bau-
aufsicht**
- 7.4 Bautechnik**
- 7.4.1 (Einheitliche) Technische Baubestimmungen, Bau-
normung**
 - 7.4.2 Angelegenheiten der Bauforschung einschließlich
Demonstrativ-, Beispiel-, Versuchs- und Vergleichs-
vorhaben**
 - 7.4.3 Zulassung neuer Baustoffe, Bauteile, Bauarten**
 - a) Beton-, Stahlbeton- und Spannbetonbau
 - b) Kunststoffe
 - c) Grundbau, Holz- und Mauerwerksbau
 - d) Metall-/Stahlbau
 - 7.4.4 Güteüberwachung und Gütesicherung der Baustoffe,
Bauteile, Bauarten**

1) In dieser Aufgabengruppe sind in geraffter Form auch jene Einzelaufgaben aufgenommen, die im allgemeinen die Mittelbehörde wahrnimmt.

- 7.4.5 Angelegenheiten der Baustatik, Anerkennung der
Prüfingenieure und Prüfväter für Baustatik
 - 7.4.6 Technische Fragen des Städtebaus und der Städte-
bauförderung
 - 7.4.7 Städtebauliche Forschung einschließlich Demonstra-
tiv- und Beispielbauvorhaben
 - 7.5 Staatlicher Hochbau¹⁾
- 8 Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen
- 8.1 Rechtsfragen der Städtebauförderung, des Wohnungs- und
Siedlungswesens
 - 8.1.1 Rechtsfragen des Wohnungsbaus, der Wohnungsbauför-
derung und des Wohnungswesens
 - 8.1.2 Rechtsfragen der Städtebauförderung
 - 8.1.3 Wohnungsgemeinnützigkeitsrecht
 - 8.1.4 Reichsheimstättenrecht
 - 8.1.5 Kleinsiedlungs- und Kleingartenrecht
 - 8.1.6 Rechtsfragen der Wohnungsaufsicht
 - 8.1.7 Wohnungsbindungsrecht
 - 8.1.8 Wohngeldrecht
 - 8.1.9 Wohnungs-, Miet- und Mietpreisrecht
 - 8.2 Wohnungsbauförderung
 - 8.2.1 Grundsatzfragen der Wohnungsbauförderung und des
Wohnungsbaus
 - 8.2.2 Fachaufsicht über Bewilligungsbehörden
 - 8.2.3 Allgemeines Wohnungsbauprogramm

1) Ähnlich wie bei der Aufgabengruppe 7.1 (Zentrale Aufgaben für die Bauverwaltung) handelt es sich hier um eine Besonderheit der bayerischen und der saarländischen obersten Baubehörde, deren Aufgaben in beiden Ländern im Vergleichszeitraum durch eine ganze Abteilung wahrgenommen wurden. Eine Auflistung von Einzelaufgaben war wegen des fehlenden Geschäftsverteilungsplans des saarländischen Innenministeriums nicht möglich.

- 8.2.4 Sonder- und Schwerpunktprogramme des Landes und des Bundes; spezifische Förderungs- und Hilfsmaßnahmen¹⁾
 - 8.2.5 Kleinsiedlungs- und Kleingartenwesen
 - 8.2.6 Instandsetzung und Modernisierung des Altbauwohnraums
 - 8.2.7 Wohnungsbaustatistik
 - 8.2.8 Fragen der Wohnungsbaufinanzierung und Schlüssel für die Verteilung der öffentlichen Mittel
 - 8.2.9 Staats- und Bundesbürgschaften für den Wohnungsbau
 - 8.2.10 Darlehen und Zinsbeihilfen
 - 8.2.11 Steuer-, Gebühren- und Abgabenvergünstigungen
 - 8.2.12 Angelegenheiten der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen
 - 8.2.13 Angelegenheiten der freien und privaten Wohnungsunternehmen
- 8.3 Städtebauförderung²⁾
- 8.3.1 Grundsatzfragen der Städtebauförderung
 - 8.3.2 Förderung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen (Aufstellung von Standortprogrammen, Förderung neuer Städte und Stadtteile)

1) Diese Aufgabe kann nur in dieser globalen Form berücksichtigt werden, weil die Auswahl der jeweils in den Geschäftsverteilungsplänen aufgelisteten Programme so verschieden ist, daß ein Vergleich unmöglich wird. Gleiches gilt für 8.2.8 (Fragen der Wohnungsbaufinanzierung), da die Instrumente und Einrichtungen, die sich die Länder zur Finanzierung des Wohnungsbaus geschaffen haben, den Vergleich im Bereich der Wohnungsbaufinanzierung erschweren.

2) In einigen Ländern sind die den Städtebau betreffenden Fragen in einem oder mehreren Referaten unter Einschluß der Städtebauförderung zusammengefaßt. Da jedoch das, was jeweils unter dem Begriff Städtebau subsumiert wird, sehr verschieden ist und zudem diese Einteilung sich mit der hier vorgenommenen überlappen würde (Einzelaufgaben von 7.2, 7.3 und 7.4 müßten neu geordnet werden), fehlt in dieser Systematik eine derartige Zusammenfassung. Die erheblichen Unterschiede in der Zuordnung der Städtebauförderung begründen die Bildung einer eigenen Aufgabengruppe.

- 8.3.3 Finanzielle Hilfen für gemeindliche Erschließungsmaßnahmen
- 8.3.4 Zentrale Bewirtschaftung der Mittel der Städtebauförderung
- 8.3.5 Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen
- 8.3.6 Förderung von Tages-, Wochenend- und Ferienerholungsanlagen
- 8.4 Haushaltsangelegenheiten im Wohnungsbau
 - 8.4.1 Aufstellung des Haushaltsplans für den Wohnungsbau
 - 8.4.2 Ausführung und Abwicklung des Haushaltsplanes (Bewirtschaftung der Förderungsmittel)
 - 8.4.3 Haushaltsmäßige Kontrolle der bereitgestellten und abgerufenen Mittel
 - 8.4.4 Rechnungsprüfung (Prüfungsmitteilungen des Bundes- und Landesrechnungshofes)
- 8.5 Vermögens- und Schuldenverwaltung im Wohnungsbau
 - 8.5.1 Grundsatz- und Einzelentscheidungen im Bereich der Vermögens- und Schuldenverwaltung
 - 8.5.2 Fachaufsicht über die darlehensverwaltenden Stellen
 - 8.5.3 Überwachung der von anderen Stellen für das Land treuhänderisch verwalteten Vermögen
 - 8.5.4 Verwaltung der Landesbeteiligungen und der vom Ministerium unmittelbar bewilligten Darlehen
 - 8.5.5 Schuldendienst
- 8.6 Wohnungswirtschaftliches Prüfungswesen, Kapitalbeteiligungen des Landes an wohnungswirtschaftlichen Unternehmen und Kreditinstituten
 - 8.6.1 Prüfung der Betätigung des Landes als Gesellschafter
 - 8.6.2 Zulassung von Betreuungs- und Kleinsiedlungsträgern
 - 8.6.3 Wirtschaftliche Beurteilung von Wohnungsunternehmen mit Landesbeteiligung

- 8.6.4 Prüfungswesen der gemeinnützigen und der freien und privaten Wohnungsunternehmen
- 8.6.5 Prüfung der Verwaltung von Treuhandvermögen des Landes bei Organen der staatlichen Wohnungspolitik
- 8.6.6 Einschlägige Prüfungsmittelungen des Landesrechnungshofes

8.7 Technische Fragen des Wohnungsbaus¹⁾

- 8.7.1 Grundsätzliche technische Fragen, Bestimmungen und Richtlinien des Wohnungsbaus und der Wohnungsbauförderung
- 8.7.2 Wohnungsbauforschung
- 8.7.3 Versuchs- und Vergleichsbauten, Demonstrativbauvorhaben
- 8.7.4 Baufachliche Prüfungen im Bereich des Wohnungsbaus

9 Vermessungs- und Katasterwesen²⁾

- 9.1 Allgemeine Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten des Vermessungs- und Katasterwesens
 - 9.1.1 Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Vermessungs- und Katasterwesens
 - 9.1.2 Organisations- und Personalangelegenheiten der Vermessungs- und Katasterverwaltung
 - 9.1.3 Ausbildungs-, Prüfungs- und Fortbildungsangelegenheiten vermessungstechnischer und kartographischer Fachkräfte

-
- 1) Beim Vergleich dieser Aufgabengruppe mit der Aufgabengruppe 7.4 (Bautechnik) werden die Überschneidungen und Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Aufgabenhauptgruppen 7 und 8 besonders deutlich.
 - 2) Obwohl das Vermessungs- und Katasterwesen in den meisten Ländern keine eigene Abteilung bildet, ist es hier als gesonderte Aufgabenhauptgruppe aufgenommen. In der Mehrzahl der Fälle sind mit der Erledigung dieser Aufgaben zumindest mehrere Referate befaßt. Außerdem variiert dort, wo diese Aufgaben in eine andere Abteilung integriert sind, die Zuordnung so stark, daß sich kein eindeutiges Zuordnungsmuster feststellen läßt und daher die Bildung einer eigenen Aufgabenhauptgruppe angewiesen erscheint.

- 9.1.4 Unterbringung und Ausstattung der Vermessungs- und Katasterbehörden
- 9.1.5 Haushaltsangelegenheiten der Vermessungs- und Katasterbehörden
- 9.1.6 Angelegenheiten der öffentlich bestellten Vermessungsingenieure und der vermessungstechnischen Büros
- 9.1.7 Angelegenheiten der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder (AdV)
- 9.2 Landesvermessung und Kartographie
 - 9.2.1 Angelegenheiten der Landesvermessung (Grundlagenvermessung)
 - 9.2.2 Kartographie, amtliche Kartenwerke
 - 9.2.3 Einführung und Einsatz der EDV im Vermessungs- und Katasterwesen
 - 9.2.4 Einsatz moderner Instrumente und Geräte
- 9.3 Liegenschaftskataster, Katastervermessung und Katastererneuerung
 - 9.3.1 Einrichtung und Führung des Liegenschaftskatasters
 - 9.3.2 Katasterneuvermessung und Fortführungsvermessung
 - 9.3.3 Bodenschätzung, Ermittlung von Grundstückswerten und Gutachterausschüsse
 - 9.3.4 Verbindung des Liegenschaftskatasters mit Landesplanung, Städtebau u.a.
 - 9.3.5 Entwicklung und Einführung neuer Arbeits- und Vermessungsverfahren
 - 9.3.6 Gebühren- und Kostenwesen
- 10 Raumordnung und Landesplanung
 - 10.1 Allgemeine Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten
 - 10.1.1 Rechts- und Verfahrensfragen in Raumordnung und Landesplanung
 - 10.1.2 Haushaltsangelegenheiten in Raumordnung und Landesplanung

- 10.1.3 Verwaltungs- und Organisationsangelegenheiten der Raumordnung und Landesplanung
- 10.2 Angelegenheiten des Landesentwicklungs- und Landesraumordnungsplanes
 - 10.2.1 Grundsatzfragen der Raumordnung und Landesplanung
 - 10.2.2 Angelegenheiten des Landesplanungsbeirats
 - 10.2.3 Zusammenarbeit mit anderen Ressorts, mit Bund und Ländern auf dem Gebiet der Raumordnung und Landesplanung
 - 10.2.4 Angelegenheiten der Ministerkonferenz für Raumordnung einschließlich Hauptausschuß und Unterausschüsse
 - 10.2.5 Erfassung und Auswertung von wissenschaftlichen Erkenntnissen, von Berichten, Statistiken und Entwicklungstendenzen, die für die Raumordnung und Landesplanung von Bedeutung sind
 - 10.2.6 Raumordnungskataster
 - 10.2.7 Erstellung und Sammlung von Plänen und Karten
- 10.3 Koordinierung der Raumordnung und Landesplanung mit folgenden Fachplanungen:
 - 10.3.1 Gewerbliche Wirtschaft und regionale Förderungsprogramme
 - 10.3.2 Land- und Forstwirtschaft, landwirtschaftliche Förderungsprogramme
 - 10.3.3 Landespflege und Erholung
 - 10.3.4 Städtebauliche Planungen
 - 10.3.5 Verkehrsplanungen
 - 10.3.6 Krankenhaus- und Schulbauplanung
 - 10.3.7 Pläne der Wasserwirtschaft und Abfallbeseitigung
 - 10.3.8 Standortpläne der Bundeswehr, der NATO, des Bundesgrenzschutzes und des Zivilschutzes
- 10.4 Aufsicht über die Aufstellung von Regionalplänen für verschiedene Planungsräume¹⁾

1) Eine Auflistung von Einzelaufgaben erübrigt sich, da Zahl und Zuschnitt der Planungsräume von Land zu Land variieren.

10.5 Umweltschutz, Natur- und Landschaftsschutz¹⁾

10.5.1 Grundsatz- und Rechtsfragen des Umweltschutzes

10.5.2 Koordinierung des Umweltschutzes im Geschäftsbereich des Innenministeriums/der senatorischen Behörde

10.5.3 Mitarbeit in Ausschüssen und Beiräten, die sich mit Fragen des Umweltschutzes befassen

10.5.4 Natur- und Landschaftsschutz

10.5.5 Landschaftsgestaltung

11 Straßen- und Brückenbau²⁾

11.1 Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten im Straßen- und Brückenbau

11.2 Straßen- und Wegerecht

11.3 Straßenbau und -unterhaltung

11.4 Straßen- und Verkehrsplanung

11.5 Brückenbau

11.6 Straßenverkehrstechnik, Erd- und Deckenbau

11.7 EDV im Straßenbau

12 Wasserwirtschaft

12.1 Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten im Bereich der Wasserwirtschaft

12.2 Wasserrecht

1) Die hier gebildete Aufgabengruppe gibt es in dieser Form in keinem Ministerium. Es handelt sich um eine Zusammenfassung von Ausgaben, die nur vereinzelt in den Innenministerien der Länder wahrgenommen werden und deren Zuordnung zudem stark variiert.

2) Diese und die folgende Aufgabenhauptgruppe gab es im Vergleichszeitraum nur in der obersten Baubehörde des bayerischen und des saarländischen Innenministeriums. Inzwischen sind die Aufgaben des Straßen- und Brückenbaus und der Wasserwirtschaft im Saar an das neugebildete Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen abgegeben worden. Wegen des fehlenden Geschäftsverteilungsplans des saarländischen Innenministeriums ist bei beiden Aufgabenhauptgruppen auf eine Auflistung der Einzelaufgaben verzichtet worden.

- 12.3 Wasserwirtschaft und Wasserbau
 - 12.4 Wasserversorgung; Notstandsplanung im Bereich der Wasserwirtschaft
 - 12.5 Reinhaltung der Gewässer, Gewässerschutz, Abwasserbeseitigung
 - 12.6 Angelegenheiten der Wasserstraßen und Häfen
- 13 Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Lebensmittelhygiene**
- 13.1 Rechtsangelegenheiten des Gesundheitswesens, des Veterinärwesens und der Lebensmittelhygiene
 - 13.1.1 Allgemeine Fragen der Gesetzgebung
 - 13.1.2 Recht der Berufe des Gesundheitswesens
 - 13.1.3 Seuchenrecht
 - 13.1.4 Verwahrungsrecht
 - 13.1.5 Rechtsangelegenheiten des Veterinärwesens
 - 13.1.6 Lebensmittelrecht
 - 13.1.7 Apotheken-, Arzneimittel- und Betäubungsmittelrecht
 - 13.1.8 Recht der Gifte und der Schädlingsbekämpfungsmittel
 - 13.2 Humanmedizin
 - 13.2.1 Fachfragen und Koordinierung des öffentlichen Gesundheitswesens
 - 13.2.2 Aufgaben, Organisation und Unterbringung der Gesundheitsämter und des landgerichtsärztlichen Dienstes
 - 13.2.3 Personalangelegenheiten des staatlichen Gesundheitswesens und der Landgerichtsärzte
 - 13.2.4 Aus- und Fortbildung des Personals des staatlichen Gesundheitswesens
 - 13.2.5 Blutspendewesen
 - 13.2.6 Medizinische Grundsatz- und Einzelfragen
 - 13.2.7 Fachliche Angelegenheiten der Berufe des Gesundheitswesens (außer Tierärzte und Apotheker)
 - 13.2.8 Internationales Gesundheitswesen

- 13.2.9 Allgemeine Hygiene und Seuchenbekämpfung
- 13.2.10 Medizinalstatistik
- 13.2.11 Medizinische Fragen der zivilen Verteidigung
- 13.3 Veterinärwesen
 - 13.3.1 Angelegenheiten des amtstierärztlichen Dienstes (der Veterinärverwaltung), der staatlichen Veterinäruntersuchungsanstalten und der praktizierenden Tierärzte, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen
 - 13.3.3 Aus- und Fortbildung der Veterinärbeamten
 - 13.3.4 Bekämpfung von Tierseuchen, anderen Infektionskrankheiten und parasitären Krankheiten
 - 13.3.5 Tierseuchenstatistik
 - 13.3.6 Fachliche Angelegenheiten der Tierärzte, der veterinärmedizinischen Assistenten und des sonstigen veterinären Personals
 - 13.3.7 Tierzucht, Zuchtkrankheiten
 - 13.3.8 Tierschutz
 - 13.3.9 Tierkörperbeseitigung
 - 13.3.10 Tierärztliche Fragen des Arzneimittelwesens
 - 13.3.11 Tierverkehr im Inland, Ein-, Aus- und Durchführung von Tieren und Lebensmitteln tierischer Herkunft
 - 13.3.12 Maßnahmen für den Katastrophenschutz
- 13.4 Lebensmittelhygiene (einschließlich Lebensmittel tierischer Herkunft)
 - 13.4.1 Lebensmittelüberwachung und allgemeine Fragen des Lebensmittelwesens
 - 13.4.2 Hygiene der Lebensmittel tierischer Herkunft
 - 13.4.3 Hygiene der Milch und Milcherzeugnisse, Eier und Eierprodukte
 - 13.4.4 Schlachtier- und Fleischschau, Trichinenschau
 - 13.4.5 Verbraucherschutz und Verbraucheraufklärung
 - 13.4.6 Ein- und Ausfuhr von Lebensmitteln einschließlich innergemeinschaftlicher Handelsverkehr

- 13.4.7 Lebensmitteluntersuchung und Lebensmittelchemie
- 13.4.8 Aufsicht über die chemischen Untersuchungsanstalten
- 13.5 Arzneimittelwesen
 - 13.5.1 Herstellung und Verkehr von Arznei- und Betäubungsmitteln
 - 13.5.2 Gifte und Schädlingsbekämpfungsmittel
 - 13.5.3 Apotheken
 - 13.5.4 Fachliche Angelegenheiten der Apotheker, der pharmazeutischen Assistenten und des sonstigen pharmazeutischen Personals
- 14 Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten ¹⁾
 - 14.1 Lastenausgleich
 - 14.1.1 Allgemeine Grundsatz- und Verwaltungsangelegenheiten
 - 14.1.2 Schadensfeststellung
 - 14.1.3 Währungsausgleich
 - 14.1.4 Altsparerentenschädigung
 - 14.1.5 Hauptentschädigung
 - 14.1.6 Statistik
 - 14.1.7 Kriegsschadenrente
 - 14.1.8 Hausratsentschädigung
 - 14.1.9 Aufbaudarlehen

1) Die Aufgaben des Lastenausgleichs sind nur im saarländischen und im baden-württembergischen Innenministerium vertreten, die Aufgaben der Eingliederung nur in Bad-W. Da von beiden Ländern lediglich der Organisationsplan vorliegt (die Kurzfassung des Geschäftsverteilungsplans von Bad-W liefert in Bezug auf die Einzelaufgaben keine über den Organisationsplan hinausgehenden Informationen), dürfte die Auflistung der Einzelaufgaben erhebliche Lücken aufweisen. Den Aufgabengruppen Eingliederungsmaßnahmen und Lastenausgleich entspricht zwar jeweils eine eigene Abteilung, sie sind hier jedoch zu einer Aufgabengruppe vereinigt, weil in Bad-W beide Abteilungen in der "Hauptabteilung für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte" zusammengefaßt sind und weil sich aufgrund der fehlenden Unterlagen eine genauere Gruppierung nicht vornehmen läßt.

- 14.1.10 Heimförderung
- 14.1.11 Ausbildungshilfe
- 14.2 Eingliederungsmaßnahmen
 - 14.2.1 Allgemeine Verwaltungsangelegenheiten
 - 14.2.2 Landesvertriebenenbeirat
 - 14.2.3 Kulturangelegenheiten, Vertriebenen- und Flüchtlingsverbände, Patenschaften
 - 14.2.4 Aufnahme von Vertriebenen und Flüchtlingen
 - 14.2.5 Heimatlose Ausländer
 - 14.3.6 Eingliederung in die Landwirtschaft
 - 14.3.7 Eingliederung in selbständige Berufe
 - 14.3.8 Landeskreditausschuß
 - 14.3.9 Durchführung des BVFG und des Häftlingshilfegesetzes

15 Sport¹⁾

- 15.1 Allgemeine Sportangelegenheiten
- 15.2 Sportförderung und Sportstätten

1) Da nur das Hamburger "Amt für Innere Verwaltung und Planung" über eine Sportabteilung verfügt, erübrigt sich hier eine Auflistung der Einzelaufgaben.

3. Vergleichende Darstellung der Aufgabenverteilung in den Innenministerien¹⁾

Das vorliegende Kapitel ist deskriptiv angelegt und beschreibt die Untersuchungsergebnisse aus dem Vergleich der Organisations- und Geschäftsverteilungspläne. Die Darstellung ist auf die einzelnen Aufgabengruppen und -hauptgruppen bezogen, während die Besonderheiten der verschiedenen Innenressorts in die Organisationsreferentenbefragung Eingang gefunden haben. Die Analyse dieser Ergebnisse und damit die Beantwortung der Frage nach den die Zuständigkeitsverteilung beeinflussenden Faktoren bleibt dem folgenden Kapitel vorbehalten, wobei die Auswertung allerdings nicht auf alle beschriebenen organisatorischen Unterschiede und Gemeinsamkeiten eingehen kann. Nachdem sich aus der Aufgabensystematik entnehmen läßt, für welche Aufgaben die Länderinnenministerien überhaupt zuständig sind, will die Beschreibung Antwort auf folgende Fragen geben:

- Welche Aufgaben werden in allen Innenministerien wahrgenommen und bilden somit ihren Kernbestand?
- Welche Aufgaben gehören darüber hinaus häufiger zum Innenministerium und welche nur in Ausnahmefällen?
- Welche Aufgaben nehmen besonders viel, welche besonders wenig Raum ein und welche Unterschiede lassen sich im Aufgabenumfang feststellen?
- Welche Aufgaben werden in verschiedenen Bereichen des Innenministeriums bearbeitet, streuen also, und welche treten in gebündelter Form auf?
- Welche Aufgaben weisen einheitliche und welche unterschiedliche Zuordnungsmuster auf?
- Welche Veränderungen der Aufgabenzuordnung haben innerhalb eines längeren Zeitraums stattgefunden?
- Bei welchen Aufgaben ist eine Vermehrung, bei welchen eine Verminderung des Arbeitsanfalls zu beobachten?

1) Obwohl der Organisationsvergleich die entsprechenden Senatsverwaltungen der Stadtstaaten einbezieht, wird aus stilistischen Gründen meist nur von "den Innenministerien der Länder" gesprochen. Sofern keine Differenzierungen vorgenommen sind, gelten die Untersuchungsergebnisse ebenso für die Stadtstaaten, auch wenn sie nicht ausdrücklich erwähnt werden.

3.1. Methodische Vorbemerkungen zur Durchführung des Organisationsvergleichs

Um die gestellten Fragen beantworten zu können, war sowohl eine querschnittliche als auch eine längsschnittliche Betrachtung des zur Verfügung stehenden Untersuchungsmaterials notwendig. Im Mittelpunkt stand hierbei die Querschnittanalyse, bei der die Geschäftsverteilung in den Länderinnenministerien anhand von zeitlich nur geringfügig differierenden Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen verglichen wurde, während der Längsschnittuntersuchung lediglich eine ergänzende Funktion zukam. Die Betrachtung über einen längeren Zeitraum hinweg anhand von Plänen älteren und neueren Datums erlaubte es, das gewonnene Bild abzurunden und evtl. notwendige Differenzierungen vorzunehmen.

3.1.1. Zur querschnittlichen Betrachtung

Die Grundlage des Querschnittvergleichs bildete der erstellte Aufgabekatalog, aus dem hervorgeht, welche Aufgaben überhaupt in den Innenministerien der Bundesländer wahrgenommen werden. Dieser Aufgabekatalog ist anhand von Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen erstellt worden, die überwiegend aus den Jahren 1971 und 1972 stammen,¹⁾ so daß sich auch der Querschnittvergleich auf die organisatorische Struktur der Innenministerien in dieser Zeit bezieht. Da sich jedoch, wie noch darzustellen sein wird,²⁾ in den folgenden Jahren in den Innenressorts keine größeren organisatorischen Veränderungen vollzogen haben, besitzen die Ergebnisse des Vergleichs auch für die gegenwärtige Struktur der Innenministerien ihre Gültigkeit.

Die Querschnittuntersuchung erfolgte im wesentlichen anhand von drei großen, nach Einzelaufgaben und Ländern gegliederten tabellarischen Aufstellungen. Ein Vergleich der Zuständigkeitsverteilung in den Innenministerien setzte zunächst eine Unterscheidung zwischen ihrem

1) Vgl. oben S. 85.

2) Vgl. unten die Abschnitte 3.2.1. und 3.5.

Kernbestand und ihren sonstigen Aufgaben voraus, um feststellen zu können, welche Aufgabenbereiche überhaupt für einen Vergleich geeignet waren. Antwort auf die Fragen, welche Aufgaben in allen Innenministerien wahrgenommen werden, welche darüber hinaus in einer größeren Zahl von Ländern und welche nur vereinzelt ins Innenministerium ressortieren, ließ sich mit Hilfe einer Übersicht gewinnen, aus der hervorging, welche Aufgaben in den einzelnen Bundesländern zum Innenministerium gehören. Um die weitere Arbeit zu erleichtern, wurde dabei zugleich vermerkt, welche Referate die jeweilige Aufgabe wahrnahmen. Ebenso wie bei der Erarbeitung des Aufgabenkatalogs wirkte sich hier wie bei den weiteren Auswertungen die Unvollständigkeit des vorliegenden Materials und die wenig präzise Aufgabenbeschreibung in einigen Plänen nachteilig aus. Da eine fehlende Auflistung von Einzelaufgaben ein Hinweis darauf sein kann, daß der betreffende Aufgabenkomplex schwerpunktmäßig in die Zuständigkeit eines anderen Ministeriums fällt, mußte bei der Aufstellung dieser Übersicht auch die Aufgabenstruktur der übrigen Ressorts überprüft werden.¹⁾

Aufbauend auf dieser Übersicht wurde eine nach Länderinnenministerien differenzierte Auszählung der mit den Einzelaufgaben, Aufgaben-
gruppen und Aufgabengruppen befaßten Organisationseinheiten durchgeführt. Die Auszählung sollte über den Umfang der Aufgaben orientieren und zeigen, welche Besonderheiten die einzelnen Innenministerien in dieser Hinsicht aufweisen, um Anknüpfungspunkte für die Befragung der Organisationsreferenten zu finden. So kann z. B. die Einrichtung eines eigenen Referats für eine bestimmte Einzelaufgabe ein Indiz für die Bedeutung, die man dieser Aufgabe zumißt oder auch ein Hinweis auf personelle Schwierigkeiten sein. Außerdem lag dieser Auszählung die Überlegung zugrunde, daß man als homogen betrachtete Aufgaben auch organisatorisch zusammenfassen wird. Die Übersicht über die Zahl der befaßten Organisationseinheiten sollte also zugleich Aufschluß darüber erbringen, welche Aufgaben überwiegend als Einheit gesehen und deshalb gebündelt und welche zumeist über mehrere Referate verstreut bearbeitet werden. Die Vercodung berücksichtigte, wieviele Teilreferate und wieviele Referate ausschließlich mit der jeweiligen Einzelaufgabe, Aufgabengruppe und

1) Die Ergebnisse sind in Abschnitt 3.3. dargestellt.

Aufgabenhauptgruppe in den einzelnen Länderinnenministerien befaßt sind, ob die beteiligten Referate sich auf eine Abteilung konzentrieren oder über mehrere Abteilungen streuen und ob der betrachtete Aufgabenkomplex möglicherweise eine ganze Abteilung oder Gruppe bzw. Unterabteilung umfaßt. Schließlich war bei der Vercodung zu beachten, daß relativ unbedeutende Einzelaufgaben die Ergebnisse für die Aufgabengruppen und Aufgabenhauptgruppen verzerren können, so daß neben der exakten Auszählung auch eine um diese Einzelaufgaben bereinigte Auszählung durchzuführen war.¹⁾

Die Ergebnisse einer derartigen Auszählung besagten zunächst allerdings wenig, weil die Ministerien unterschiedliche Grade struktureller Ausdifferenzierung aufweisen²⁾ und insbesondere die Referate in ihrem Aufgabenumfang untereinander nicht vergleichbar sind. Bei Ländern, in denen Referate mit sehr engem Aufgabenfeld vorherrschen, erbrachte deshalb die Auszählung über die Zahl der befaßten Referate im Schnitt höhere Werte als in Ländern, in denen Referate mit breitgefächertem Aufgabenspektrum dominieren. Bei der Interpretation der Ergebnisse waren diese Unterschiede zu berücksichtigen und folglich die absoluten Zahlen über die beteiligten Organisationseinheiten unter diesem Gesichtspunkt zu relativieren.

Bei der dritten tabellarischen Übersicht ging es um den Problembereich der Aufgabenzuordnung, also um die Erfassung des organisatorischen Kontextes, in den die jeweiligen Aufgaben eingegliedert sind. Aus der Art der Aufgabenzuweisung, so lautete hier die Überlegung, ergeben sich möglicherweise Rückschlüsse auf das zugrunde liegende Aufgabenverständnis, auf traditionell festliegende Aufgabenbereiche und auf politische Einflüsse. Im einzelnen sollte die Übersicht Aufschluß darüber erbringen, wo einheitliche und wo unterschiedliche Zuordnungsmuster bestehen, welche Aufgaben in fast jedem Land in einem anderen organisatorischen Kontext stehen und welche Hauptbezüge die Einzelaufgaben und Aufgabengruppen aufweisen. Außerdem waren für jedes Land diejenigen Aufgabenbereiche zu ermitteln, in denen eine andere Art der Aufgabenzuweisung als

1) Ein Auszug aus dieser tabellarischen Aufstellung befindet sich im Anhang der Arbeit.

2) Vgl. unten Abschnitt 3.2.1.

der durch die Aufgabensystematik repräsentierte "häufigste Fall" der Zuordnung gewählt wurde, um Anknüpfungspunkte für die Befragung der Organisationsreferenten zu erhalten.

Als organisatorischer Kontext galt zunächst das Referat, dem eine bestimmte Einzelaufgabe zugewiesen ist und weiter die Abteilung, der dieses Referat zugehört. Da jedoch die Referate in den einzelnen Innenministerien ganz unterschiedlich geschnitten sind und somit nur in Ausnahmefällen für ein bestimmtes Referat in einem Innenministerium ein vergleichbares in den anderen zu finden ist, konnte man den näheren Organisationszusammenhang nur über die übrigen Aufgaben bestimmen, die in demselben Referat wie die jeweils betrachtete Einzelaufgabe wahrgenommen wurden.

Einfacher ließ sich der durch die Abteilungszuordnung gegebene organisatorische Kontext untersuchen, weil die Abteilungen der Innenministerien zumindest in Grenzen vergleichbar sind. Das hatte sich bereits bei der Entwicklung der Aufgabensystematik gezeigt, deren Einteilung in Aufgabenhauptgruppen an die Abteilungsgliederung in den Innenministerien angepaßt ist.¹⁾ Tabelle 2 macht deutlich, welche Abteilungen in den elf Länderinnenministerien jeweils den einzelnen Aufgabenhauptgruppen entsprechen.²⁾

Aus den beschriebenen Überlegungen ergaben sich im Hinblick auf die Vercodung der Aufgabenzuordnung folgende Konsequenzen:

Für jede Einzelaufgabe mußten die im jeweiligen Innenministerium zum selben Referat gehörenden Einzelaufgaben und - sofern bestimmbar - die dominierende Aufgabengruppe erfaßt werden. Außerdem war die Art der Abteilung, der das Referat angehört, zu vercoden. Wegen der Entsprechung zwischen Abteilungen und Aufgabenhauptgruppen bestand die Möglichkeit, bei der Vercodung der Abteilungszuweisung die Kennziffer der zugeordneten Aufgabenhauptgruppe zu übernehmen. Für die Erfassung der zum selben Referat gehörenden Einzelaufgaben ließen sich die Kennziffern der Aufgabensystematik verwenden. Als Zwischenschritt, der überhaupt erst eine Vercodung der Aufgabenzuordnung zuließ, war deshalb zunächst eine Neufassung aller in die Querschnitt-

1) Vgl. oben Abschnitt 2.2.2.

2) Aufgabenhauptgruppe 0 ist in Tabelle 2 nicht aufgenommen, da für sie gerade das Fehlen einer Abteilungszuordnung konstituierendes Merkmal ist.

Tabelle 2: Aufgabenhauptgruppen und die ihnen in den einzelnen Länderinnenministerien zugeordneten Abteilungen

Aufgaben- hauptgruppen	Innen- ressort von	Innen- ressort von	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhld-Pf	Saar	Schl-H
1 Querschnitt- aufg. (Zentr. Aufg. d. Min./ d. senator. Behörde)			Abt. I: Beamten- recht, Personal, Aus- und Fortbild., Haushalt, Organisa- tion	Abt. I Z: Zentral- abteilung rechts, Personal, Aus- und Fortbild., Haushalt, Organisa- tion	Abt. AV: Organi- sations-, Personal-, Haushalt, angele- genheiten	Abt. AV: Organi- sations-, Personal-, Haushalt, angele- genheiten	Abt. A 1: Allge- meine Verwal- tung	Abt. I: Organi- sation, Angele- genheiten	Abt. 1: Allge- meine Angele- genheiten	Abt. II: öffentl., Dienst-, Organisa- tion, Haus- halt	Abt. 2: Zentral- abtei- lung	Abt. A: Beamten- u. sonst. Personal- recht des öffentl. Dienstes, Personal-, Haushalts- u. Organi- sations- angelegen- heiten	Abt. 1: Allgemein- e Abteilung
2 Verfassung, Recht, Verwaltung			Abt. II: Verfas- sungs- Recht, Ver- messung	Abt. I A: Verfas- sungs- Staats- verwal- tung	Abt. I: Verfas- sungs- u. Ver- wal- tungs- recht, Kommun- recht, Entschä- digung f. NS-Ver- folge	Abt. 2: Staats- u. Ver- waltungs- recht, Kommun- recht, Entschä- digung f. NS-Ver- folge	Abt. A 2: Allge- meine Grund- satz- und Rechtsan- gelegen- heiten	Abt. A 2: Verfas- sungs- Grund- satz- und Recht	Abt. 5: Ver- waltung	Abt. I: Ver- fassung, Verwal- tung, Daten- verarbeit- ung, Ver- messung	Abt. 1: Ver- waltung und Ge- setz- gebung	Abt. B: Staats- hoheits- angele- genhei- ten, Ver- teilungs- lasten- ver- waltung	Abt. 2: Abtei- lung für Ver- fassen- gung, Gesetz- gebung und Verwal- tung

Aufgabenhauptgruppen	Innenressort von Hauptgruppen	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhd-Pf	Saar	Schl-H
3 Kommunale Angelegenheiten	Abt. IV: Kommune Angelegenheiten (ein-schließl. Sparkassenwesen)	Abt. I B: Kommunale Angelegenheiten	Abt. 2: Staats- u. Verwaltung-recht, Kommunal-angelegenheiten	Abt. A 3: Aufsicht über die Bezirks-verwaltung	Abt. IV: Kommunal-angelegenheiten	Abt. III: Kommunal-angelegenheiten	Abt. III: Kommunal-angelegenheiten	Abt. L: Landrä-tliche Verwal-tung, Kommunal-aufsicht	Abt. 3: Kommunal-angelegenheiten	Abt. 3: Kommunal-angelegenheiten	Abt. L: Landrä-tliche Verwal-tung, Kommunal-aufsicht	Abt. 3: Kommunal-angelegenheiten
4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Abt. III: Öffentliche Sicherheit u. Ordnung	Abt. I C: Öffentliche Sicherheit u. Ordnung	Abt. 3: Öffentliche Sicherheit u. Ordnung	Abt. A 4: Grund-satzangelegenheiten der Polizei	Abt. III: Öffentliche Sicherheit	Abt. IV: Öffentliche Sicherheit	Abt. IV: Öffentliche Sicherheit	Abt. D: Polizei-angelegenheiten	Abt. 4: Polizei	Abt. 4: Polizei	Abt. D: Polizei-angelegenheiten	Abt. 4: Polizei-angelegenheiten
5 Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung	Abt. VI: Katastrophenschutz u. Feuerwehren, zivile Verteidigung	Abt. I D: Zivile Verteidigung u. Brand-Katastrophenschutz	Abt. 4: Ziviler Bevölkerungsschutz	Abt. A 5: Grund-satzangelegenheiten f. Feuer-wehr, Katastrophen-schutz u. Zivilver-teidigung	Abt. VI: Zivilschutz	Abt. VIII: Feuerschutz, Katastrophen-schutz, zivile Verteidigung	Abt. VIII: Feuerschutz, Katastrophen-schutz, zivile Verteidigung	Abt. E: Zivilschutz, Katastrophen-schutz u. zivile Verteidigung	Abt. 8: Brand-schutz, Katastrophen-schutz, zivile Verteidigung	Abt. VIII: Feuerschutz, Katastrophen-schutz, zivile Verteidigung	Abt. E: Zivilschutz, Katastrophen-schutz u. zivile Verteidigung	Abt. 8: Brand-schutz, Katastrophen-schutz, zivile Verteidigung
6 Verfassungsschutz	früher: Sachgeb. S, jetzt: Abt. I F u. Verfassungsschutz	Abt. IV: Landesamt für Verfassungsschutz	Abt. 5: Staats-schutz	Landesamt f. Verfassungsschutz	Abt. 4: Verfassungsschutz	Abt. VII: Verfassungsschutz	Abt. VII: Verfassungsschutz	Abt. 7: Verfassungsschutz	Abt. 9: Verfassungsschutz	Abt. VII: Verfassungsschutz	Abt. 7: Verfassungsschutz	Abt. 7: Verfassungsschutz

Tabelle 2. Fortsetzung 2

Innen- ressort Auf- gaben- hauptgruppen	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhld-Pf	Saar	Schl-H
7 Bauwesen	<p>Abt. V: Baurecht, Zentral- Wohnungs- u. Sied- lungswesen, Brand- schutz</p>	<p>Abt. II Z: Zentral- abtei- lung; Abt. II A: staatl. Hochbau; Abt. II B: Recht, Planung und Bau- technik</p>	-	-	-	<p>Abt. V: Bau-, Wohnungs- u. Sied- lungswesen, Grp. A: Bauwesen</p>	-	<p>Abt. V: Bauauf- sicht, Bautech- nik, Bau- u. Boden- recht</p>	-	<p>Abt. I: Bauver- waltung, Bauwirt- schaft, Bau- Rechtsan- gelegen- heiten, Wohnungs- u. Sied- lungswesen; Abt. III: Hochbau, Auftrags- bauten, Z.B. Bau- ten, Abt. Baufauf- sicht (inzwi- schen ab- gegeben)</p>	<p>Abt. 8: Abt. für Bauleit- planung, Bau- und Vermes- sungen wesen</p>
8 Städtebau- förderung, Wohnungs- und Siedlungs- wesen	<p>Abt. V: Baurecht, Sied- Wohnungs- und Sied- lungswesen, Brand- schutz</p>	<p>Abt. II C: Sied- lungs- und Wohnungsbau</p>	-	-	-	<p>Abt. V: Bau-, Wohnungs- und Sied- lungswesen, Gruppe B: Wohnungs- und Sied- lungswesen</p>	-	<p>Abt. VI: Wohnungs- und Sied- lungswesen</p>	-	<p>Abt. 5: Abteilung für Woh- nungswesen, Wohnungs- bauförde- rung und Städtebau</p>	<p>Abt. I: Bauver- waltung, Bauwirt- schaft, Wohnungs- Rechtsan- gelegen- heiten, Wohnungs- und Sied- lungswesen (inzwi- schen ab- gegeben)</p>

Tabelle 2, Fortsetzung 3

	Bad-W	Bay	Blm	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhd-Pf	Saar	Schl-H
Innen- ressort Auf- gaben- hauptgruppen											
9 Vermessungs- und Katasterwesen	*	-	-	-	-	-	*	*	Abt. 6: Vermessungs- und Kataster- wesen	-	*
10 Raumordnung und Landes- planung	Abt. VII: Landes- planung	-	-	-	-	-	*	-	-	Abt. IV: Landes- planung und Städte- bau (in- zwischen abgege- ben)	Abt. 9: Abteilung für Raum- ordnung
11 Straßen- und Brückenbau	-	Abt. II D: Straßen- und Brücken- bau	-	-	-	-	-	-	-	Abt. II: Straßen- bau u. Wasser- wirt- schaft, Unter- abt. A (inzw. abge- geben)	-
12 Wasserwirt- schaft	-	Abt. II E: Wasser- wirt- schaft u. Wasserbau	-	-	-	-	-	-	-	Abt. II: Straßen- bau und Wasser- wirt- schaft Unter- abt. B (inzw. abgege- ben)	-

Tabelle 2. Fortsetzung 4

Innen-ressort Aufgaben- gruppen von hauptgruppen	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhld-Pf	Saar	Schl-H
13 Gesundheits- wesen, Lebensmit- telhygiene	-	Abt. I E: Gesund- heitswe- sen und Verbrau- cher- schutz	-	-	-	-	-	-	Abt. 5: Veteri- närwesen u. Le- bensmit- telhy- giene	-	-
14 Angelegen- heiten der Vertriebe- nen, Flüchtlin- ge und Kriegsge- schädigten	Abt. VIII: Einglie- derung, Abt. IX: Lasten- ausgleich	-	-	-	-	-	-	-	-	Landes- aus- gleichs- amt	-
15 Sport	-	-	-	-	Abt. A 6: Sportamt	-	-	-	-	-	-

Legende: -: Die Aufgaben werden nicht im Innenministerium des betreffenden Landes wahrgenommen
 *: Die Aufgaben gehören zwar zum Innenministerium des betreffenden Landes, sie sind jedoch nicht durch eine eigene Abteilung repräsentiert.

analyse eingehenden Geschäftsverteilungspläne anhand der eigenen Aufgabensystematik notwendig. Mit Hilfe der so aufbereiteten Geschäftsverteilungspläne war es möglich, die Kennziffern der übrigen Aufgaben, die zum selben Referat wie die jeweils betrachtete Einzelaufgabe gehörten, in die Übersicht über die Aufgabenzuordnung einzutragen.

Die bisherigen Vercodungsarbeiten bezogen sich auf den organisatorischen Kontext der Einzelaufgaben und ließen noch keine Aussagen über die Aufgabengruppen und Aufgabenhauptgruppen zu. Deshalb war zunächst eine nach Ländern getrennt durchgeführte Zusammenfassung für jede Aufgabengruppe erforderlich. Hierbei wurden alle Abteilungen und Aufgabengruppen aufgelistet, die den organisatorischen Kontext zu den Einzelaufgaben der jeweils untersuchten Aufgabengruppe bildeten und gleichzeitig eine Differenzierung zwischen solchen Abteilungen und Aufgabengruppen vorgenommen, die häufig und solche die nur vereinzelt zum Organisationszusammenhang der betrachteten Aufgabengruppe gehörten. In einem weiteren Schritt wiederholte sich diese Art der Zusammenfassung auf der Ebene der Aufgabenhauptgruppen.¹⁾

3.1.2. Zur längsschnittlichen Betrachtung

In der längsschnittlichen Betrachtung ging es vor allem um die Herausarbeitung globaler Entwicklungstendenzen, die die Ergebnisse der Querschnittuntersuchung ergänzen und spezifizieren sollten. Die Längsschnittuntersuchung war daher weniger detailliert angelegt. Sie stützte sich auf Organisations- und Geschäftsverteilungspläne, die überwiegend aus den Jahren 1962/63 und 1971 bis 1975 stammen,

1) Ein Auszug aus dieser tabellarischen Aufstellung befindet sich im Anhang der Arbeit. Die Ergebnisse, die aus der zweiten und dritten schematischen Übersicht gewonnen wurden, sind in Abschnitt 3.4. dargestellt.

wobei die Materiallage für die einzelnen Innenministerien unterschiedlich aussah. ¹⁾

Beim Längsschnittvergleich wurde für jedes Innenministerium gesondert die organisatorische Entwicklung im Beobachtungszeitraum betrachtet, um zu klären, wo man Abteilungen abgegeben und wo man neue eingegliedert hatte, wo es zur Bildung von Gruppen bzw. Unterabteilungen gekommen war und wie sich die Gesamtzahl der Referate in Relation zur Entwicklung in den übrigen Innenministerien verändert hatte. Daraus ergaben sich Hinweise auf die "Ausdifferenzierungsfreudigkeit" der einzelnen Ministerien. Bei den orga-

-
- 1) Neben den bereits in Abschnitt 2.2.2. genannten Plänen wurden folgende Organisations- und Geschäftsverteilungspläne der Innenministerien mit in die Untersuchung einbezogen: Bad-W: Geschäftsverteilungsplan vom 1. August 1962, Organisationspläne und Geschäftsverteilungspläne (Kurzfassungen) vom 1. Januar 1972, 1. Mai 1974 und Dezember 1975; Bay: Organisationspläne vom 1. Oktober 1970 und Oktober 1973, Geschäftsverteilungspläne vom 1. April 1963, 1. Juni 1973 und 1. Juli 1975; Bln: Organisationspläne von Juni 1970, Mai 1973, März 1974, Geschäftsverteilungsplan von 1973; Bre: Organisationspläne vom 15. Juli 1963, 15. November 1973 und 1. Mai 1975, Geschäftsverteilungspläne vom 15. Juli 1963, 1. Februar 1974 und 1. Mai 1975; Hess: Geschäftsverteilungsplan vom 1. Oktober 1963, Organisations- und Geschäftsverteilungsplan vom 1. Januar 1975; Nds: Organisationspläne vom 15. Oktober 1973 und 1. Dezember 1974, Geschäftsverteilungspläne von 1962 und vom 1. Dezember 1974 mit Ergänzung vom 30. Juni 1975; NRW: Organisationspläne vom 20. Februar 1968, 15. Oktober 1969, 15. Oktober 1971, 1. Oktober 1973, 15. November 1974, 20. Juni 1975, Geschäftsverteilungspläne vom 1. September 1963, 1. Januar 1968, 15. Oktober 1969, 15. November 1974; Rhld-Pf: Organisationspläne vom 1. Januar 1973 und 1. Juni 1975, Geschäftsverteilungspläne von 1963 und vom 1. Januar 1973; Saar: Geschäftsverteilungsplan von 1962; Schl-H: Organisationspläne vom 1. Juni 1973 und 1. Februar 1974 (vorläufig), Geschäftsverteilungspläne vom 1. Mai 1963 und vom 1. Dezember 1974.
- Ergänzend wurden die in den Länder-Teilausgaben befindlichen Organisationsübersichten der Reihe Die Bundesrepublik Deutschland, Carl Heymanns Verlag, Köln u.a. herangezogen. Folgende Ausgaben standen zur Verfügung: Bad-W: April 1965 und 1974/75; Bay: Nov./Dec. 1964 und 1973/74; Bln: März/April 1964, Januar 1972, Februar 1976; Bre: Juni 1964 und Sept./Okt. 1968; Hbg: Januar 1964, März 1972, April 1975; Hess: November/Dezember 1961 und Dezember 1971; Nds: Mai/Juni 1962 und Juli/August 1975; NRW: März/April 1963 und Mai/Juni 1971; Rhld-Pf: September 1965, Oktober 1970, Oktober 1975; Saar: 1960/61 und Januar 1972; Schl-H: Februar 1964 und September 1972.

nisatorischen Veränderungen in den Jahren 1972 bis 1974 erfolgte eine genauere Untersuchung, weil die Möglichkeit bestand, diese organisatorischen Maßnahmen in der im Frühsommer 1974 durchgeführten Organisationsreferentenbefragung zu thematisieren und nach ihren Ursachen und Hintergründen zu fragen.

Außerdem ließ sich anhand der vorhandenen Geschäftsverteilungspläne, Organisationspläne und -übersichten eine Analyse über die beobachtbaren Entwicklungen in den einzelnen Aufgabenhauptgruppen durchführen, um die wichtigsten Verschiebungen in der Aufgabenzuordnung herauszuarbeiten und um aus Veränderungen in der Zahl der mit einer Aufgabe befaßten Referate Hinweise auf Wachstums- und Schrumpfungstendenzen zu erhalten.

Querschnitt- und Längsschnittanalyse hatten also jeweils eine doppelte Funktion. Zum einen dienten sie als Grundlage für eine Beschreibung und spätere Ordnung der Aufgaben, zum anderen sollte die Betrachtung der einzelnen Länderinnenministerien und deren Besonderheiten Anknüpfungspunkte für die Organisationsreferentenbefragung liefern.

3.2. Zur Gesamtstruktur der Innenministerien

3.2.1. Zur Abteilungs- und Referatsgliederung

Bevor man die Geschäftsverteilung und damit die Detailstruktur der Innenministerien vergleicht, sollte man sich zunächst anhand der Organisationspläne einen groben Überblick über die Abteilungs- und Referatsstruktur der Innenministerien verschaffen. Diese gesamtstrukturellen Faktoren sind mit einzubeziehen, wenn es um Aussagen über Umfang und organisatorischen Kontext der Aufgaben geht. Daß die Ergebnisse der Auszählung der mit den Einzelaufgaben und Aufgabengruppen befaßten Organisationseinheiten auch vom Grad der organisatorischen Ausdifferenzierung im jeweiligen Ministerium abhängen und deshalb entsprechend zu relativieren sind, wurde bereits angedeutet. Gleiches gilt prinzipiell auch für Aussagen über die Aufgabenzuordnung, denn je größer die Referate geschnitten sind, desto breiter ist der organisatorische Kontext einer Einzel-

aufgabe und desto eher werden sich darin Aufgabenbereiche befinden, die wenig Bezüge zu der betrachteten Einzelaufgabe aufweisen.

Einen Überblick über die Abteilungs- und Referatsstruktur vermittelt Tabelle 3, die die Zahl der Abteilungen, Unterabteilungen¹⁾ und Referate der einzelnen Länderinnenministerien nach Jahren differenziert auflistet. Daraus ist ersichtlich, daß mit Ausnahme von Bad-W, Bay und Saar die Zahl der Abteilungen in den Innenministerien sich von 1971/72 bis 1974/75 nicht verändert hat. In Bad-W ist die Verkleinerung des Ministeriums durch die 1972 erfolgte Abgabe von sechs Abteilungen an andere Ministerien bedingt. Es handelt sich um die Abteilungen Sozialwesen, Wasserwirtschaft und Wasserrecht, Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Verkehr, Straßenbau. Da diese Ausgliederung lediglich eine in anderen Ländern bereits abgeschlossene Entwicklung nachvollzog, wurden aus Gründen der Vergleichbarkeit für die Erarbeitung der Aufgabensystematik und den Querschnittvergleich vom baden-württembergischen Innenministerium die Organisations- und Geschäftsverteilungspläne von 1973 anstelle der Pläne von 1972 herangezogen. In den übrigen Ländern fanden jeweils die Pläne des an erster Stelle genannten Jahres Berücksichtigung. Im Saar beruht die Abnahme der Abteilungszahl auf der Ausgliederung der Obersten Landesbaubehörde, die 1974 zum Kern des neu gebildeten Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen wurde. In Bay schließlich ist die Zunahme um eine Abteilung darauf zurückzuführen, daß das frühere für Verfassungsschutzfragen zuständige Sachgebiet S, das in keine Abteilung eingegliedert war, sich inzwischen zu einer eigenen Abteilung mit drei Referaten entwickelt hat.

Sieht man von den durch die Abteilungsverschiebungen bedingten Auswirkungen auf die Zahl der Referate ab, so ergeben sich auf dieser Ebene im hier betrachteten Zeitraum in den meisten Ländern nur geringfügige Veränderungen. Eine starke Zunahme von Referaten kann man nur in Bay und hier insbesondere in der Obersten Baubehörde sowie in Hess und vorübergehend auch in Rhld-Pf verzeichnen. In Schl-H läßt sich die in der Tabelle ablesbare Abnahme von Basiseinheiten z. T.

1) In den Länderministerien werden die Unterabteilungen vielfach als Gruppen bezeichnet. Um jedoch keine Verwechslungen mit dem in diesem Kapitel häufig anzutreffenden Begriff "Gruppe" im Sinne von Aufgabengruppe aufkommen zu lassen, wird die organisatorische Ebene zwischen Abteilungen und Referaten durchgängig "Unterabteilung" genannt.

Tabelle 3: Übersicht über die Anzahl der Abteilungen, Unterabteilungen und Referate der Innenressorts in den Jahren 1971/72 bis 1974/75

Innenressort von	Jahr	Anzahl der Abteilungen	Anzahl der Unterabteilungen	Anzahl der Referate ¹⁾	Durchschnittliche Zahl der Referate pro Abteilung
Bad-W	1972	15	0	75	5
	1973	9	0	45	5
	1974	9	0	44	4,9
	1975	9	0	45	5
Bay ²⁾	1972	12 (6)	5 (2)	90 (51)	7,5 (8,5)
	1973	12 (6)	5 (2)	93 (52)	7,8 (8,7)
	1975	13 (6)	0	102 (57)	7,8 (9,5)
Bln	1972	7 ³⁾	4 ⁴⁾	30 ⁴⁾	5
	1973	7 ³⁾	4 ⁴⁾	30 ⁴⁾	5
	1974	7 ³⁾	4 ⁴⁾	31 ⁴⁾	5,2
Bre	1971	5 ³⁾	0	15 ⁴⁾	3,8
	1973	5 ³⁾	0	15 ⁴⁾	3,8
	1975	5 ³⁾	0	16 ⁴⁾	4
Hbg	1971	6	0	22	3,7
	1975	6	0	20	3,3
Hess	1971	6	8	56	9,3
	1973	6	8	64	10,7
Nds	1971	5 ³⁾	0	22 ⁴⁾	5,5
	1973	5 ³⁾	0	22 ⁴⁾	5,5
	1975	5 ³⁾	0	24 ⁴⁾	6
NRW	1972	8 ³⁾	22 ⁴⁾	95 ⁴⁾	13,6
	1973	8 ³⁾	22 ⁴⁾	95 ⁴⁾	13,6
	1975	8 ³⁾	22 ⁴⁾	95 ⁴⁾	13,6
Rhld-Pf	1971	8 ³⁾	0	38 ⁴⁾	5,4
	1973	8 ³⁾	0	45 ⁴⁾	6,4
	1975	8 ³⁾	0	44 ⁴⁾	6,3
Saar	1971 ²⁾	11 (5)	13 (5)	77 (38)	7,0
	1974	6	2	?	?
Schl-H	1971	8 ³⁾	0	53 ⁴⁾	7,6
	1973	8 ³⁾	0	51 ⁴⁾	7,3
	1974	8 ³⁾	0	49 ⁴⁾	7,0

- 1) Berücksichtigt sind nur diejenigen Referate, die in Abteilungen integriert sind.
- 2) Anzahl der Organisationseinheiten insgesamt einschließlich Oberster Baubehörde; in Klammern Angaben für die Oberste Baubehörde.
- 3) Einschließlich einer Abteilung, die die Aufgaben eines Landesamts für Verfassungsschutz wahrnimmt.
- 4) Ohne Unterabteilungen und Referate der Abteilung, die die Aufgaben eines Landesamts für Verfassungsschutz wahrnimmt.

darauf zurückführen, daß Referate aus dem Abteilungsverband herausgelöst und in eine der Ministeriumsspitze direkt zugeordnete Planungsgruppe eingegliedert wurden, so daß sie in der Tabelle, die lediglich die in Abteilungen integrierten Referate berücksichtigt, nicht mehr erscheinen.

Vorläufige und noch recht grobe Anhaltspunkte für den Grad der strukturellen Ausdifferenzierung in den einzelnen Innenministerien liefern die Spalten über die Anzahl der Unterabteilungen und die durchschnittliche Zahl der Referate pro Abteilung. Neben den Stadtstaaten weisen vor allem die Innenministerien von Bad-W und Nds geringe Durchschnittswerte auf, während in Hess und NRW die Werte besonders hoch liegen. Die Einführung einer zusätzlichen Koordinationsebene in Form einer Unterabteilung wird man im allgemeinen als Hinweis auf ein erhöhtes Maß an Ausdifferenzierung werten können.¹⁾ In der Mehrzahl der Innenministerien, nämlich in Bad-W, Bre, Hbg, Nds, Rhld-Pf und Schl-H fehlt diese Zwischenebene ganz, in Bay wurde sie inzwischen völlig, im Saar weitgehend abgebaut, während sie in Bln, Hess und NRW weiterhin besteht. Mit Ausnahme von NRW sind jedoch auch hier Unterabteilungen nicht durchgängig in allen Abteilungen anzutreffen.

Die Unterabteilungsbildung läßt sich allerdings nur mit Vorsicht als Indikator für die Tendenz zur Ausdifferenzierung verwenden. Zwar neigen Ministerien, die eine große Zahl von Referaten je Abteilung aufweisen, zur Ausbildung dieser organisatorischen Zwischenebene. Die längerfristige Betrachtung zeigt jedoch, daß die Einrichtung von Unterabteilungen nicht unbedingt aus einer wachsenden Zahl von Basiseinheiten in den betreffenden Abteilungen resultiert. Das sollen einige Beispiele verdeutlichen. Im Innenministerium des Saar und von Hess bestanden Anfang der 60er Jahre noch keine Unterabteilungen.²⁾ Obwohl den Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen zufolge die

1) Zur Funktion von Unterabteilungen vgl. Helmut Karehnke, Zur Gliederung von Bundesministerien in Abteilungen und Unterabteilungen, in: DÖV 1975, S. 228 ff. und Josef Kölbl, Die Organisation der Führungszwischenschicht, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 182 ff.

2) Eine Ausnahme stellt lediglich die für öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständige Abteilung im saarländischen Innenministerium dar, die bereits früher in zwei Unterabteilungen gegliedert war und diese Struktur auch jetzt nach Auflösung der Unterabteilungen in den übrigen Abteilungen beibehalten hat.

Zahl der Referate in der Kommunalabteilung des saarländischen und der Bauabteilung des hessischen Innenministeriums 1962/63 und 1971 unverändert war und in der Querschnittabteilung des saarländischen Innenministeriums sich die Zahl der Basiseinheiten von acht auf sechs reduzierte, kam es in diesen Abteilungen im hier betrachteten Zeitraum zur Ausbildung von Unterabteilungen. Auch am bayerischen Innenministerium läßt sich ablesen, daß zwischen organisatorischer Ausdifferenzierung und Unterabteilungsgliederung kein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Zwischen 1973 und 1975 wurden die in den Abteilungen Gesundheitswesen und Verbraucherschutz und Recht, Planung und Bautechnik bestehenden Unterabteilungen aufgelöst, obwohl sich in beiden Abteilungen in dieser Zeit die Zahl der Referate vermehrte.¹⁾

Im Gegensatz zu den Angaben über die durchschnittliche Zahl der Referate pro Abteilung sagen die absoluten Referatszahlen der einzelnen Ministerien zunächst nur wenig über den Grad der Ausdifferenzierung aus, weil sie sich nicht auf den gleichen Bestand an Aufgaben beziehen. Aus diesem Grund soll die Zahl der Basiseinheiten im Kernbereich verglichen werden. Einen groben Überblick über die Aufgaben, die alle Innenministerien wahrnehmen, vermittelt die weiter oben vorgestellte Tabelle 2, die die Aufgabengruppen und die ihnen entsprechenden Abteilungen in den einzelnen Innenministerien auflistet. Allerdings kann es sich hier nur um eine vorläufige Abgrenzung handeln, die eine erste Orientierung ermöglicht. Die genaue Festlegung des Kernbestandes bleibt dem Abschnitt 3.3.1. vorbehalten. Aus Tabelle 2 geht hervor, daß sich mit den Aufgabengruppen 1 bis 6 praktisch alle Innenressorts befassen. Lediglich bei den kommunalen Angelegenheiten besteht in den Stadtstaaten eine Sondersituation, auf die noch einzugehen ist.²⁾ Die folgende Tabelle 4 berücksichtigt allerdings nicht die Organisationseinheiten des gesamten Kernbestandes, sondern lediglich die der Aufgaben-

1) Wenn man davon ausgeht, daß der Koordinationsaufwand und damit das Bedürfnis nach einer hierarchischen Zwischenebene von der Zahl der Referate abhängt, bestände bei abnehmender oder konstanter Referatszahl keine Veranlassung zur Unterabteilungsbildung und umgekehrt bei einer Vermehrung kein Grund zu ihrer Auflösung.

2) Vgl. Abschnitt 3.3.1.

Tabelle 4: Anzahl der Abteilungen, Unterabteilungen und Referate in den Aufgabengruppen 1 bis 5 in den Jahren 1971/72 bis 1974/75

Innenressort von	Jahr	Anzahl der Abteilungen	Anzahl der Unterabteilungen	Anzahl der Referate
Bad-W	1972	5	0	22
	1973	5	0	23
	1974	5	0	23
	1975	5	0	24
Bay	1972	5	0	29
	1973	5	0	30
	1975	5	0	30
Bln ¹⁾	1972	4	4	23
	1973	4	4	23
	1974	4	4	23
Bre	1971	4	0	15
	1973	4	0	16
	1975	4	0	16
Hbg	1971	5	0	17
	1975	5	0	16
Hess	1971	5	6	44
	1973	5	6	51
Nds	1971	4	0	20
	1973	4	0	20
	1975	4	0	20
NRW	1972	5	14	61
	1973	5	14	61
	1975	5	14	61
Rhld-Pf	1971	5	0	29
	1973	5	0	35
	1975	5	0	34
Saar	1971	5	8	37
	1974	5	2	?
Schl-H	1971	4	0	28
	1973	4	0	27
	1974	4	0	26

1) Die Aussählung schließt die Abteilung Recht des öffentlichen Dienstes ein, während die beiden Abteilungen, in denen Organisations- und Automationsaufgaben für die gesamte Berliner Verwaltung wahrgenommen werden, nicht einbezogen sind.

hauptgruppen 1 bis 5. Die Aufgabenhauptgruppe 6 bleibt ausgeklammert, weil die einzelnen Länder unterschiedliche Organisationsformen für den Verfassungsschutz gewählt haben und deshalb die Aufgaben, die die Innenministerien im Bereich des Verfassungsschutzes wahrnehmen, nicht vergleichbar sind. Hinsichtlich des Grades der Ausdifferenzierung zeigt Tabelle 4 und hier insbesondere die Spalte über die Gesamtzahl der Referate in den Aufgabenhauptgruppen 1 bis 5 das gleiche Bild, das sich bereits bei Betrachtung der Unterabteilungsgliederung und der durchschnittlichen Zahl von Referaten je Abteilung abzeichnete. Nimmt man alle Kriterien zusammen, so kann man die Innenministerien in folgender Weise klassifizieren: Einen geringen Grad an Ausdifferenzierung weisen das Amt für Innere Verwaltung und Planung in Hbg, die Behörde des Senators für Inneres in Bre und die Innenministerien der Flächenstaaten Bad-W und Nds auf. Auch die Senatsverwaltung für Inneres von Bln wird man dieser Kategorie zurechnen können, obwohl wegen der Unterabteilungsbildung die Einordnung hier nicht so eindeutig ausfällt. Im mittleren Bereich sind die Innenministerien von Bay, Rhld-Pf, Saar und Schl-H anzusiedeln, und einen hohen Ausdifferenzierungsgrad zeigen die Innenministerien von Hess und NRW.

3.2.2. Zur personellen Ausstattung der Innenministerien und ihrer Basiseinheiten

Der Grad der strukturellen Ausdifferenzierung und damit die Breite des Aufgabenspektrums in den einzelnen Referaten hängen auch von der personellen Besetzung der Innenministerien ab. Generell wird man annehmen können, daß mit wachsendem Personalbestand sich das Aufgabenfeld der einzelnen Referate verengt, also ihr Spezialisierungsgrad ansteigt.¹⁾ Bei der Befragung der Organisationsreferenten waren in einigen Fällen nur recht vage Auskünfte über die Personalausstattung der Innenministerien zu erhalten. Auch eine Auszählung anhand der Geschäftsverteilungspläne führte zuweilen zu

1) Vgl. allerdings einschränkend hierzu Abschnitt 4.1.3.

ungenauen Ergebnissen, weil in einer Reihe von Plänen bloß die Abteilungsleiter, Referatsleiter und deren Mitarbeiter aufgenommen waren, während eine Auflistung des in der Registratur, im Schreibdienst und in anderen "zuarbeitenden" Bereichen tätigen Personals fehlte. Zudem lagen vom Saar überhaupt kein Geschäftsverteilungsplan, von Hess nur ein Plan ohne Personalangaben vor. Die folgenden Zahlenhinweise, die lediglich eine Vorstellung über die ungefähre Größenordnung der Innenministerien vermitteln sollen, stützen sich daher überwiegend auf die Haushaltspläne der Länder, die die genauesten Angaben über die personelle Ausstattung der Ministerien enthalten.¹⁾

In den Ländern Bln, Nds, Rld-Pf und Schl-H sind die Aufgaben, die sonst ein nachgeordnetes Landesamt für Verfassungsschutz wahrnimmt, ins Innenministerium integriert. Da die Haushaltspläne zudem in einzelnen Fällen nur die Gesamtausgaben für den Verfassungsschutz ausweisen, ohne den Personalbestand aufzuschlüsseln und in den bisherigen Auszahlungen die Referate der Verfassungsschutzabteilung ohnehin nicht berücksichtigt worden sind, bleibt bei den folgenden Zahlenangaben das im Verfassungsschutz tätige Personal für die genannten Länder ausgeklammert. Unter den Flächenstaaten verfügen Bay mit 770 Beamten, Angestellten und Arbeitern²⁾ vor NRW mit knapp 600³⁾ und Bad-W mit ca. 500 Beschäftigten⁴⁾ über die größten Innenmini-

- 1) Allerdings ist nicht in allen Haushaltsplänen eine detaillierte Aufschlüsselung des Personalbestandes der Ministerien zu finden. Außerdem beziehen in einigen Fällen die Personalangaben auch Beschäftigte mit ein, die nicht oder nicht allein für das Innenressort tätig sind, so daß die Ergebnisse der Personalauszahlung anhand der Geschäftsverteilungspläne hilfsweise herangezogen werden mußten. Die Hinweise beziehen sich meist auf 1974, da in diesem Jahr die Organisationsreferentenbefragung durchgeführt wurde. Nicht einbezogen sind Leerstellen, Verfügungsstellen, beamtete Hilfskräfte und Personen, die sich noch in der Ausbildung befinden.
- 2) Vgl. Haushaltsplan des Freistaates Bayern für die Rechnungsjahre 1973 und 1974. Beamte: 443, Angestellte: 262, Arbeiter 65. Die Hälfte des Personalbestandes entfällt auf die Oberste Baubehörde.
- 3) Diese Zahl wurde anhand des Geschäftsverteilungsplans von 1974 ermittelt. Die Angaben im Haushaltsplan schließen den Verfassungsschutz mit ein, so daß hier auf die Ergebnisse der eigenen Auszahlung zurückgegriffen werden mußte.
- 4) Vgl. Staatshaushaltungsplan von Baden-Württemberg für 1974. Beamte: 318, Angestellte: 175, Arbeiter: 15.

sterien. Es folgen die Innenministerien der Länder Hess,¹⁾ Nds,²⁾ Saar³⁾ und Schl-H,⁴⁾ deren Personalbestand zwischen 350 und 410 liegt. Rhld-Pf bildet mit etwa 240 Beamten, Angestellten und Arbeitern⁵⁾ das kleinste Innenministerium unter den Flächenstaaten. Bei Einbeziehung des Personals in den Verfassungsschutzabteilungen würde sich allerdings die Reihenfolge verschieben und das nordrhein-westfälische, gefolgt vom bayerischen, schleswig-holsteinischen und baden-württembergischen Innenministerium an der Spitze liegen. Unter den Stadtstaaten bildet die Berliner Senatsverwaltung für Inneres mit ca. 460 Beschäftigten das größte Innenressort.⁶⁾ Kleiner sind das Hamburger Amt für Innere Verwaltung und Planung⁷⁾ und die Behörde des Senators für Inneres in Bre mit ca. 100 Per-

-
- 1) Vgl. Haushaltsplan des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 1973 und 1974. Beamte: 173, Angestellte: 207, Arbeiter 40.
 - 2) Vgl. Haushaltsplan des Landes Niedersachsen 1974. Beamte: 237, Angestellte: 114, Arbeiter: 19.
 - 3) Nach Abgabe der Obersten Landesbaubehörde. Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 1974. Beamte: 167, Angestellte: 170, Arbeiter: 8. Für die Oberste Landesbaubehörde waren 1974 234 weitere Beschäftigte ausgewiesen.
 - 4) Anhand des Geschäftsverteilungsplans von 1974 läßt sich eine Beschäftigtenzahl von ca. 350 ermitteln. Da die Angaben im Haushaltsplan den Verfassungsschutz mit einbeziehen, mußte hier auf die Ergebnisse der eigenen Auszählung zurückgegriffen werden.
 - 5) Vgl. Haushaltspläne des Landes Rheinland-Pfalz für die Haushaltsjahre 1974 und 1975. Beamte: 133, Angestellte: 88, Arbeiter: 16.
 - 6) Diese Zahl bezieht sich auf den Personalbestand der im Organisationsplan ausgewiesenen Abteilungen (ohne Verfassungsschutzabteilung) und läßt das Personal der Betriebskrankenkasse und der Verwaltungsakademie unberücksichtigt, das im Haushaltsplan ebenfalls bei der Senatsverwaltung für Inneres ausgewiesen ist. Hierbei handelt es sich jedoch um nachgeordnete Einrichtungen. Da in den neueren Plänen eine Auflistung des Personals nach Abteilungen fehlt, wurde auf den Haushaltsplan von Berlin für das Rechnungsjahr 1972 zurückgegriffen. Die Auszählung der Beschäftigten anhand des Geschäftsverteilungspläne von 1973 erbringt das gleiche Ergebnis.
 - 7) Der Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 1974 weist im Einzelplan 8 Innere Verwaltung und öffentliche Sicherheit unter dem Kapitel 8000 Allgemeine Verwaltung insgesamt 339 und unter dem Kapitel 8200 Sportamt insgesamt 23 Beamte, Angestellte und Arbeiter aus. Da die Auszählung anhand des Geschäftsverteilungsplans lediglich einen Personalbestand von gut 200 Beschäftigten erbringt, ist anzunehmen, daß diese beiden Kapitel nicht nur die im Amt für Innere Verwaltung und Planung tätigen Personen berücksichtigen.

sonen. 1)

Aus der Relation zwischen dem Personalbestand und der aus Tabelle 3 ablesbaren Zahl der Referate in den einzelnen Innenministerien ergeben sich Anhaltspunkte über die jeweilige personelle Größe der Referate.²⁾ Allerdings erscheint eine Berechnung von Durchschnittswerten aus mehreren Gründen wenig sinnvoll. Einmal berücksichtigt Tabelle 3 nur die in Abteilungen integrierten Referate, so daß alle Basiseinheiten ohne Abteilungszuordnung nicht aufgenommen sind. Außerdem gibt es eine große Zahl von Mitarbeitern, die keinem Referat angehören. Hierzu zählen die Sekretärinnen der Ministeriumsepitze und der Abteilungsleiter, die Kräfte der zentralen Schreibbüros und vielfach auch das mit Registraturaufgaben befaßte Personal. Die Angaben über die Zahl der Beschäftigten beziehen sich jedoch jeweils auf das ganze Ministerium und nicht nur auf Referatsmitglieder. Außerdem würden wegen der Größenunterschiede der Referate innerhalb eines Ministeriums derartige Durchschnittswerte ohnehin wenig aussagen.

Genauere Auskunft über die Zahl der Mitarbeiter in den einzelnen Referaten gibt Tabelle 5. Die Auszählung, die nur die in Abteilungen eingegliederten Referate berücksichtigt, erfolgte anhand der jeweils letzten verfügbaren Geschäftsverteilungspläne, wobei wegen unzureichender Unterlagen die Innenministerien von Hess und vom Saar nicht einbezogen werden konnten. Der Auszählung für das bayerische Innenministerium liegt der Plan von 1973 zugrunde, weil der vorhandene Plan von 1975 nur Angaben über die Referatsleiter und ihre Stellvertreter enthält, während Angaben über die weiteren Mitarbeiter in den Referaten fehlen.

In einer Reihe von Innenministerien gehören zuweilen Personen gleichzeitig mehreren Referaten an. Das gilt für die Länder Bad-W, Bay, NRW und Rhld-Pf. In den übrigen Ländern kommt dagegen eine solche Mehrfachunterstellung desselben Mitarbeiters äußerst selten vor. Auch

1) Diese Zahl wurde anhand des Geschäftsverteilungsplans von 1974 ermittelt, da der Haushaltsplan Freie Hansestadt Bremen 1974 nur die Gesamtsummen für die Bezüge der Beamten, die Vergütungen der Angestellten und die Löhne der Arbeiter ausweist. Rechnet man noch das im Geschäftsverteilungsplan ebenfalls ausgewiesene Personal im Zentrallager des Zivilschutzes und in der Katastrophenschutzschule hinzu, kommt man in Bre auf ungefähr 150 Personen.

2) Zu diesem Problemkreis vgl. oben S. 51 f und S. 56 f.

Tabelle 5: Die personelle Besetzung der Referate in den Innenressorts¹⁾

Zahl der Mitarbeiter im Referat	Zahl der Referate mit ... Mitarbeitern im Innenressort von ...																	
	Bad-W abs. %	Bay abs. %	Bln abs. %	Dre abs. %	Hbg abs. %	Nds abs. %	NRW abs. %	Rhld-Pf abs. %	Schl-H abs. %									
1	0	5	5,4	0	0	1	6,3	1	4,5	0	0	1	1,1	3	6,7	0	0	
2	2	4,4	6	6,5	0	0	4	25,0	3	13,6	1	4,2	13	13,7	16	35,6	5	10,2
3	9	20,0	21	22,6	0	0	1	6,3	1	4,5	0	0	40	42,1	11	24,4	9	18,2
4	8	17,8	20	21,5	0	0	4	25,0	4	18,2	1	4,2	21	22,1	7	15,6	7	14,3
5	7	15,6	9	9,7	4	13,3	0	0	3	13,6	3	12,5	8	8,4	5	11,1	7	14,3
6	4	8,9	10	10,8	4	13,3	3	18,7	1	4,5	3	12,5	5	5,2	1	2,2	7	14,3
7	3	6,7	8	8,6	3	10,0	1	6,3	0	0	3	12,5	1	1,1	1	2,2	5	10,2
8	2	4,4	1	1,1	3	10,0	1	6,3	2	9,1	2	8,3	3	3,1	0	0	2	4,1
9	3	6,7	2	2,1	5	16,6	0	0	3	13,6	3	12,5	0	0	0	0	1	2,0
10	2	4,4	2	2,1	3	10,0	0	0	2	9,1	1	4,2	1	1,1	0	0	1	2,0
11	1	2,2	1	1,1	1	3,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2,0
12	0	0	1	1,1	0	0	0	0	0	0	2	8,3	0	0	0	0	1	2,0
13	0	0	2	2,1	1	3,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4,1
14	0	0	2	2,1	0	0	1	6,3	0	0	1	4,2	0	0	0	0	0	0
15	4	8,9	3	3,2	6	20,0	0	0	2	9,1	4	16,6	2	2,1	1	2,2	1	2,0
u. mehr																		
Summe der Referate	45	93	30	16	22	24	95	45	49									

1) Berücksichtigt sind nur die in Abteilungen integrierten Referate, wobei die Verfassungsschutzabteilungen ausklammert bleiben.

dann, wenn jemand einem Referat nur mit der Hälfte oder einem Drittel seiner Arbeitskraft zur Verfügung steht, galt er in der Auszählung als Angehöriger des jeweils betrachteten Referats und wurde voll mitgezählt. Dadurch erscheinen Referate von Ministerien, in denen Zuordnungen derselben Mitarbeiter zu mehreren Referaten gehäuft auftreten, durchschnittlich personell stärker besetzt zu sein als sie es tatsächlich sind, was bei der Interpretation von Tabelle 5 mit zu berücksichtigen ist. Bei vielen Referaten, die z.B. als Drei-Mann-Referate gezählt worden sind, handelt es sich in den genannten Ländern faktisch um Zwei-Mann-Referate, die noch eine gewisse Unterstützung durch eine weitere Person erhalten.

In Tabelle 5 sind neben den absoluten Häufigkeiten je Referatsgrößenklasse auch die entsprechenden v.H.-Werte aufgelistet. Zwar ist die Berechnung von Prozentzahlen bezogen auf eine Gesamthäufigkeit von 16, 22 oder 24 äußerst problematisch, so daß diese Zahlen nicht überinterpretiert werden dürfen, sie wurden jedoch in die Tabelle aufgenommen, um überhaupt eine Vergleichsbasis zu haben.

Wenn man davon ausgeht, daß Referate mit einer Mitarbeiterzahl von bis zu drei Personen als Kleinreferate anzusehen sind,¹⁾ kann man zumindest im Innenministerium von NRW und von Rhld-Pf von einer dominierenden Kleinreferatsstruktur sprechen, denn in beiden Ländern gehören über die Hälfte der Referate zu dieser Kategorie. Noch deutlicher wird diese Klassifizierung, wenn man den Begriff des Kleinreferats auf eine Referatsgröße von bis zu vier Personen ausdehnt, was legitim erscheint, da in den Innenministerien dieser Länder Doppelunterstellungen von Mitarbeitern keine Seltenheit sind und somit in einem Teil der Vier-Mann-Referate nicht alle Mitarbeiter ausschließlich diesen Referaten zugewiesen sind. In diesem Fall sind vier Fünftel der Referate der Innenministerien von NRW und Rhld-Pf als Kleinreferate einzustufen. Zählt man zusätzlich die Vier-Mann-Referate

1) Die Frage, bis zu welcher Personenzahl ein Referat als Kleinreferat zu bezeichnen ist, läßt sich nicht eindeutig beantworten. Bisherige Zahlenangaben beziehen sich nur auf Bundesministerien. H. Karehnke, Zur Einteilung in Referate und andere Grundeinheiten in Ministerien, DVBl 1973, S. 837 grenzt das Ein- und Zwei-Mann-Referat als Kleinstreferat vom Kleinreferat mit drei bis fünf Personen ab. M. Lepper, Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, a.a.O., S. 133 bezeichnet Zwei- und Drei-Mann-Referate als Kleinreferate.

zur Kategorie der Kleinreferate, fallen außerdem über die Hälfte der Referate der Behörde des Senators für Inneres in Bre und des bayerischen Innenministeriums, das ebenfalls eine Reihe von Mehrfachzuweisungen von Mitarbeitern aufweist, in diese Gruppe, so daß man auch in diesen Ländern von einer vorherrschenden Kleinreferatsstruktur sprechen kann.¹⁾ Dagegen fehlen in den Innenressorts von Bln und Nds Basiseinheiten der beschriebenen Größenordnung fast völlig. Läßt man den Typus des Großreferats bei einer Mitarbeiterzahl von acht Personen beginnen,²⁾ so gehören in diesen Ländern über die Hälfte der Referate in diese Kategorie.

Zusammenfassend kann man die Innenministerien nach dem vorherrschenden Referatstypus ganz grob folgendermaßen klassifizieren:

In Bay, Bre, NRW und Rhld-Pf überwiegen Kleinreferate, wobei in den beiden letztgenannten Ländern diese Referatsstruktur besonders ausgeprägt ist. Außerdem wird man auch das Innenministerium von Hess dieser Gruppe zurechnen müssen.³⁾ Umgekehrt dominieren in der Senatsverwaltung für Inneres in Bln und im niedersächsischen Innenministerium Großreferate, während man die übrigen Innenministerien keinem der beiden Typen zuordnen kann.

Auch wenn die Innenministerien insgesamt gesehen zu dem einen oder anderen Referatstypus tendieren, ist erkennbar, daß bestimmte Aufgabenbereiche in Referaten mit geringer Mitgliederzahl organisiert sind, während in anderen Aufgabenbereichen Großreferate vorherrschen. Der jeweilige Referatstypus hängt demnach mit der Art der zu erledigenden Aufgaben zusammen.⁴⁾ So werden in fast allen Innenministe-

-
- 1) Würde man, wie H. Karehnke, Zur Einteilung in Referate ..., a.a.O., S. 837 den Begriff des Kleinreferats auf Basiseinheiten bis zu fünf Personen ausdehnen, müßte man die Innenressorts aller Länder mit Ausnahme von Bln und Nds zu dieser Kategorie zählen. Damit würde man jedoch die zwischen den Innenministerien bestehenden Unterschiede in der Referatsgröße zu sehr eibebnen.
 - 2) Nach H. Karehnke, Zur Einteilung in Referate ..., a.a.O., S. 837 weisen Großreferate meist mehr als etwa acht Referatsangehörige auf. Da diese Klassifizierung jedoch auf Bundesministerien bezogen ist und die Referate in den Landesressorts im Durchschnitt kleiner sind, (vgl. Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, a.a.O., S. 147) wird man in diesem Fall bereits Basiseinheiten mit acht Angehörigen zu den Großreferaten rechnen können.
 - 3) Das ergibt sich aus der Organisationsreferentenbefragung, außerdem deutet die Relation von Gesamtmitarbeiterzahl und Zahl der Referate diesen Sachverhalt an.
 - 4) Vgl. hierzu insbesondere M. Lepper, Überlegungen zur Grundorganisation in der Ministerialverwaltung, a.a.O., S. 112 ff.

rien der überwiegende Teil der Querschnittsaufgaben, nämlich die Personal-, Haushalts- und Organisationsangelegenheiten und der innere Dienst in Großreferaten bearbeitet. Gleiches gilt für diejenigen Referate, die für Personalangelegenheiten und für Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz der Vollzugspolizei zuständig sind. Es handelt sich hierbei um Aufgabenbereiche, in denen in erheblichem Umfang Verwaltungstätigkeiten anfallen. Dagegen dominieren im Bereich der bisher nicht berücksichtigten Aufgabengruppe O, also bei den Aufgaben des Ministerbüros und der zentralen politischen Planung, i.d.R. Kleinreferate. Auch bei reinen Rechtsreferaten, in denen vorwiegend Rechtsaufsicht ausgeübt wird, scheinen Referate mit geringer personeller Besetzung die angemessene Organisationsform zu sein. Schließlich sind häufig Kleinreferate in jenen Aufgabenbereichen zu finden, die nur von Fachkräften mit spezieller beruflicher Vorbildung und Erfahrung wie z.B. von Medizinern, Chemikern oder Bauingenieuren bearbeitet werden können. Bei der Analyse der die Geschäftsverteilung beeinflussenden Faktoren ist auf diese Unterschiede in der Referatsgröße zurückzukommen.

3.3. Zur Ressortzuordnung der Aufgaben

Dies Teilkapitel will Antwort auf die Fragen geben, welche Aufgaben in allen Innenministerien wahrgenommen werden und somit ihren Kernbestand bilden, welche darüber hinaus häufiger und welche nur in Ausnahmefällen zum Innenministerium gehören. Daher sind jetzt die einzelnen Aufgabengruppen und Aufgabengruppen kurz unter dem Aspekt zu betrachten, ob sie überall ins Innenministerium ressortieren oder nicht und wo sie ggf. sonst zugeordnet sind. Tabelle 6 faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen.¹⁾ Darüber hinaus sind jedoch einige Ergänzungen und Erklärungen notwendig.

3.3.1. Die Aufgaben im Kernbereich

Bei der Untersuchung der Gesamtstruktur der Innenministerien ist die Aufgabengruppe O Aufgaben des Ministerbüros und der zentralen politischen Planung bisher vernachlässigt worden. Die Aufgabengruppe O.1 Aufgaben des Ministerbüros ist in allen Innenressorts vertreten. Es handelt sich hierbei um Hilfstätigkeiten spezieller

1) Die Anlage der Tabelle stützt sich auf die neuesten Länder-Teilausgaben der Reihe Die Bundesrepublik Deutschland, Carl Heymanns Verlag, Köln u.a. und auf PR-Materialien der Landesregierungen.

Tabelle 6: Ressortzuordnung der Aufgabengruppen und ausgewählter Aufgabengruppen der Aufgabensystematik

Ressortzuordnung Aufgaben in	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Mds	NRW	Rhld-Pf	Saar	Schl-H
0.1 Aufgaben des Ministerbüros	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
0.2 Grundsatzfragen des Innern, Planungsaufgaben	-	X	X	früher: - jetzt: X	X	X	X	-	X	-	X
1 Querschnittsaufgaben	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.1 Personalangelegenheiten	X	X	X	X/Senatskommission für das Personalwesen	X/Senatsamt für den Verwaltungsdienst	X/Landesper-sonial-waltungsamt	X	X	X	X	X
1.2. Recht des öffentlichen Dienstes	X/Finanzministerium	Finanzministerium	X	Senatskommission für das Personalwesen	Senatsamt für den Verwaltungsdienst	X	X/Finanzministerium	X/Finanzministerium	X	X	X
1.3 Haushalt	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.4 Organisation	X	X	X (für die gesamte Berliner Verwaltung)	X/Senatskommission für den Verwaltungswesen	X/Senatsamt für den Verwaltungsdienst	X	X	X	X	X	X

Tabelle 6, Fortsetzung 1

Ressortzu- Auf- gaben	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhld-Pf	Saar	Schl-H
1.5 Automa- tion	X	X	X(für die Gesamte Berliner Verwal- tung)	X	X	X	X(Feder- führung für in- termini- steriel- len Ar- beits- kreis ED)	X(Ge- samt- koop- ordinie- rung)	X(Ge- samt- koop- ordinie- rung)	X	X(Ge- schäfts- führung für Auto- mations- kommis- sion)
1.6 Innerer Dienst	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2 Verfassung, Recht, Verwaltung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.6 Wiedergut- machung	Justiz- mini- sterium	Finanz- mini- sterium	X	Sen. für Arbeit	Arbeits- u. Sozial- behörde	Sozial- mini- sterium	X	X	Finanz- mini- sterium	Finanz- mini- sterium	Finanz- mini- sterium
3 Kommunale Angelegen- heiten	X	X	-	-	-	X	X	X	X	X	X
3.1 Kommunal- recht und -aufsicht, kommunale Zusammen- arbeit	X	X	-	X	-	X	X	X	X	X	X
3.2 Kommunale Personal	X	X	-	-	-	X	X	X	X	X	X

Tabelle 6, Fortsetzung 2

Ressortzu- Auf- gaben	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhld-Pf	Saar	Schl-H
3.3 Kommunales Wirt- schafts-, Finanz- und Prüfungs- wesen	X/Finanz- mini- sterium	X/Finanz- mini- sterium	-	-	-	X	X	X/Fi- nanzmi- niste- rium	X	X	X
3.4 Angelegen- heiten der kommunalen Gebietsre- form	X	X	-	-	-	X	X	X	X	X	X
3.5 Aufsicht über die Ortsamts- verwaltung/ Bezirksver- waltung	-	-	X	X	X	-	-	-	-	-	-
4 Sicherheit und Ordnung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5 Feuer- schutz, Katastro- phen- schutz, zivile Verteidi- gung	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Tabelle 6, Fortsetzung 2

Resortzu- Auf- gaben	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhld-Pf	Saar	Schl-H
5.4 Angelegenheiten der militärischen Verteidigung	X/Staatsministerium	X/Staatskanzlei	-	Senatskanzlei	versch. Behörden	X/Staatskanzlei	X	X	X	X	X/Staatskanzlei
5.4.12 Verteilungslastenverwaltung	Finanzministerium	Finanzministerium	Sen. f. Finanzen (Besatzungslasten)	Sen. f. Finanzen	Finanzbehörde	Finanzministerium	Finanzministerium	Finanzministerium	Finanzministerium	X	Finanzministerium
6 Verfassungsschutz ²⁾	X(Aufsicht)	X(Aufsicht)	X	X(Aufsicht)	X(in BfI eingliedert)	X(Aufsicht)	X	X	X	X(Aufsicht)	X
7 Bauwesen	X/Finanzministerium	X	Sen. f. Bau- und Wohnungswesen	Sen. f. das Bauwesen	Baubehörde	X/Finanzministerium	Sozialmin./Min. für Wirtschaft u. Verkehr	X/Finanzministerium	Finanzministerium	früher: X jetzt: Min. für Umwelt, Raumordnung u. Bauwesen	X/Finanzministerium
8 Städtebauordnung, Wohnungswesen u. Siedlungswesen	X	X	Sen. f. Bau- und Wohnungswesen	Sen. f. das Bauwesen	Baubehörde	X	Sozialminister	X	Minister für Soziales, Gesundheit und Sport	früher: X jetzt: Min. für Umwelt, Raumordnung u. Bauwesen	X

Tabelle 6, Fortsetzung 4

Resortzuordnung Aufgaben	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhd-Pf	Saar	Schl-H	
9 Vermessungs- und Katasterwesen	X	Finanz- mini- sterium	Sen. f. Bau- u. Wohnungs- wesen	Sen. f. das Bau- wesen	Bau- behörde	Minister f. Wirt- schaft u. Technik	X	X	X	Finanz- mini- sterium	X	
10 Raumordnung und Landesplanung	X	Min. für Landes- entwick- lung und Umwelt- fragen	Sen. f. Bau- u. Wohnungs- wesen	Sen. f. das Bau- wesen	Bau- behörde/ Senats- kanzlei	Staats- kanzlei	X/ Staats- kanzlei	Staats- kanzlei	Staats- kanzlei	Staats- kanzlei	früher: X jetzt: Min. für Umwelt, Raumord- nung und Bauwesen	X/Staats- kanzlei
11 Straßen- und Brückenbau	Min. für Wirt- schaft, Mittel- stand u. Verkehr	X	Sen. f. Bau- u. Wohnungs- wesen	Sen. f. das Bau- wesen	Bau- behörde	Minister f. Wirt- schaft u. Technik	Min. f. Wirt- schaft u. Verkehr	Min. f. Wirt- schaft, Mittel- stand und Verkehr	Min. f. Wirt- schaft und Verkehr	Min. f. Wirt- schaft Min. für Umwelt, Raumord- nung und Bauwesen	Min. für Wirt- schaft und Verkehr	Min. für Wirt- schaft und Verkehr
12 Wasserwirtschaft	Min. für Ernäh- rung, Landwirt- schaft u. Umwelt	X	Sen. f. Bau- u. Wohnungs- wesen	Sen. f. das Bau- wesen	Bau- behörde	Min. für Landwirt- schaft und Umwelt	Min. f. Ernäh- rung, Land- wirt- schaft u. Forsten	Min. f. Ernäh- rung, Land- wirt- schaft u. Forsten	Min. f. Landwirt- schaft, Weinbau und Um- welt- schutz	Min. f. Landwirt- schaft, Min. für Umwelt, Raumord- nung und Bauwesen	Min. für Ernäh- rung, Landwirt- schaft und Forsten	Min. für Ernäh- rung, Landwirt- schaft und Forsten

Resortzu- Auf- gaben	Bad-W	Bay	Bin	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhld-Pf	Saar	Schl-H
13 Gesundheits- wesen	Min. f. Arbeit, Gesundheit u. Sozialordnung/Min. für Ernährung, Landwirtschaft u. Umwelt	X	Sen. f. Gesundheit und Umweltschutz	Sen. f. Gesundheit und Umweltschutz	Gesundheitsbehörde	Sozialmin./Min. für Landwirtschaft u. Umweltschutz	Sozialmin./Min. f. Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten	Min. f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales/Min. für Ernährung, Soziales/Min. für Ernährung, Soziales/Min. für Sport	X/Min. für Soziales, Gesundheit und Sport	Min. für Familie, Soziales, Gesundheit und Soziale Ordnung	Min. für Soziales, Ernährung und Soziale Ordnung
14 Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsge-schädigten	X	Min. f. Arbeit und Sozialordnung	Sen. f. Finanzen/Arbeit und Sozialordnung	Sen. f. Arbeit und Soziales	Arbeits- und Soziales, Gesundheits- und Sport	Sozialminister	Min. für Bundesangelegenheiten	Finanzmin./Min. f. Arbeit, Gesundheit und Soziales	Finanzmin./Min. f. Soziales, Gesundheit und Sport	X/Min. f. Familie, Soziales, Gesundheit und Soziales	Min. f. Finanzen, Soziales, Gesundheit und Soziales
15 Sport	Kultusmin.	Min. f. Unterrichts- und Kultus	Sen. f. Familie, Jugend u. Sport	Sen. f. Soziales, Jugend u. Sport	X	Sozialmin.	Kultusmin.	Kultusmin.	Min. f. Soziales, Gesundheit und Sport	Min. f. Kultus, Bildung und Sport	Kultusmin.

Legende: X: Die Aufgabe wird (auch) im Innenressort wahrgenommen.

-: Die Aufgabe wird zumindest auf der Ministerial-/Senatsebene in dem Land nicht wahrgenommen.

früher: Zeitabschnitt, auf den der Querschnittvergleich bezogen ist.

1) Ohne weitere Ergänzungen besagt das Symbol X in diesem Fall, daß im Innenressort nur Automationsfragen bearbeitet werden, die die Innenverwaltung betreffen und daß die übergreifende Koordinierung an anderer Stelle liegt.

2) Ohne weitere Ergänzungen besagt das Symbol X in diesem Fall, daß ein nachgeordnetes Landesamt für Verfassungsschutz besteht und die entsprechenden Aufgaben im Innenressort erledigt werden.

Art für die Leitung und um die Sicherstellung zentraler Verbindungen nach außen, um Aufgaben also, die auch in jedem anderen Ministerium zu erledigen sind.¹⁾ Lediglich in Bln fehlen die Parlaments- und Bundesratsangelegenheiten im Geschäftsverteilungsplan, weil man sie nicht zentral gebündelt, sondern den jeweils zuständigen Fachabteilungen zugewiesen hat. Dagegen ist die Aufgabengruppe C.2 Grundsatzfragen des Innern, Planungsaufgaben, bei der es um eine über die Fachplanungen hinausgehende und sie koordinierende politische Planung geht, nicht in allen Innenressorts verankert. Das gilt für Bad-W, NRW und im Vergleichszeitraum auch für Bre und das Saar. In diesen beiden Ländern hat man inzwischen derartige Koordinierungsstellen eingerichtet.

Die Aufgabengruppe 1 Querschnittsaufgaben des Ministeriums/der senatorischen Behörde faßt diejenigen Aufgaben zusammen, die an anderer Stelle als "Eigenverwaltung" bezeichnet worden sind,²⁾ die sich also auf die Verwaltung selbst beziehen und deren Erledigung Voraussetzung ist, damit Leistungen nach außen erbracht werden können.³⁾ Insofern handelt es sich hier ebenso wie bei den Aufgaben des Ministerbüros (zumindest bei den Aufgabengruppen 1.1 Personalangelegenheiten, 1.3 Haushalt, 1.4 Organisation und 1.6 innerer Dienst) um Tätigkeiten, die alle Ministerien erfüllen müssen.

Eine besondere Situation besteht in den Stadtstaaten, in denen ein Teil der Querschnittsaufgaben für die gesamte Verwaltung zentralisiert ist. In Bln ist innerhalb der Senatsverwaltung für Inneres eine Abteilung vorhanden, in der Fragen der allgemeinen Verwaltungsorganisation und -rationalisierung, Personalbedarfs- und Stellenplanangelegenheiten bearbeitet, Organisationsuntersuchungen durchgeführt und -gutachten erstellt werden. Außerdem gibt es eine weitere Abteilung, der die Planung und Koordination der elektronischen Datenverarbeitung obliegt, wobei die genannten Aufgaben jeweils auf die gesamte

1) Vgl. auch Frido Wagener, Die Organisation der Führung in Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 45 ff.

2) Vgl. oben S. 34.

3) Vgl. auch Eugen Pusif, Institutionelle Tätigkeiten: Organisation, Personal, Finanzen und Haushalt, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 247 ff.

Berliner Verwaltung bezogen sind. Bre verfügt mit der Senatskommission für das Personalwesen über eine Institution, in der eine Reihe von Querschnittaufgaben zentralisiert sind.¹⁾ Der Begriff bezeichnet sowohl eine Kommission von Senatoren als auch den ihr zur Verfügung stehenden Behördenunterbau. Die Senatskommission für das Personalwesen als Behörde ist oberste Personaldienststelle und für die Durchführung von Personalmaßnahmen, für Aus- und Fortbildungs- und für Dienstrechtsfragen zuständig, sie hat aber auch Organisationsaufgaben wie Dienstpostenbewertung und Arbeitsplatzüberprüfungen zu erledigen und Personalhaushalt und Stellenpläne sowie Probleme der Verwaltungsvereinfachung und Büro-rationalisierung zu bearbeiten. Besonders ausgeprägt ist die Zentralisation von Querschnittaufgaben in Hbg. Das Senatsamt für den Verwaltungsdienst, das unmittelbar dem Senat untersteht und in das Organisationsamt und das Personalamt gegliedert ist, hat ein breites Spektrum von Aufgaben.²⁾ Neben Organisationsangelegenheiten grundsätzlicher Art einschließlich Zuständigkeitsfragen gehören Automationsprobleme, Personalbedarfsermittlungen und -planungen für die verschiedenen Fachbehörden, das öffentliche Dienstrecht, Ausbildungs-, Fortbildungs- und Nachwuchsfragen sowie die Durchführung der Ernennung und Entlassung von Beamten zu seinem Zuständigkeitsbereich. Ein großer Teil der in der Aufgabenhauptgruppe 1 zusammengefaßten Aufgaben ist also in Hbg auf das Senatsamt für den Verwaltungsdienst übergegangen oder wird zumindest unter Mitwirkung dieser Behörde bearbeitet.

Eine derartige Zentralisierung von Organisations- und Personalangelegenheiten hat bisher in den Flächenstaaten nicht stattgefunden. Lediglich die Besoldungs-, Versorgungs-, Vergütungs- und Lohnangelegenheiten der Bediensteten bearbeiten in einigen Ländern zentrale Ämter. Zwar besteht in Hess das Landespersonalamt mit bestimmten ressortübergreifenden Aufgaben, das im Bereich des Personalwesens Grundsätze

1) Zu den Aufgaben dieser Senatskommission vgl. im einzelnen Eckehard Nümann, Die Organisation des Personalwesens in der Ministerialverwaltung von Bund und Ländern, Schriften zur Verwaltungslehre Heft 15, Köln u.a. 1975, S. 66 ff.

2) Vgl. hierzu im einzelnen Ulrich Becker, Das strukturelle Instrumentarium der Regierung und Verwaltungsführung der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Die Verwaltung 1969, S. 213 ff. und 348 ff. und E. Nümann, a.a.O., S. 58 ff.

zu entwickeln und Untersuchungen anzustellen hat und dem die Durchführung des Personalausgleichs und der Personallenkung in der Landesverwaltung auf Weisung der Landesregierung obliegt,¹⁾ seine sonstigen Funktionen decken sich jedoch teilweise mit denen der Landespersonalausschüsse in den übrigen Ländern. Das Landespersonalamt schränkt also nicht die Personalhoheit der Ministerien ein und läßt sich deshalb mit den zentralen Einrichtungen in den Stadtstaaten nicht vergleichen. Die Aufgabengruppe 1.1 Personalangelegenheiten ist daher ebenso wie in den übrigen Flächenstaaten auch im hessischen Innenministerium voll vertreten, mit Ausnahme der Personalplanung, für die in diesem Land der Finanzminister zuständig ist.

1.2 Recht des öffentlichen Dienstes gehört nur in Bln, Hess, Rhld-Pf, Saar und Schl-H durchgängig zum Innenressort. In Bay bearbeitet das Finanzministerium diese Aufgaben, in Bre und Hbg die bereits beschriebenen zentralen Senatsbehörden. In Bad-W, Nds und NRW besteht eine geteilte Zuständigkeit, weil hier der Finanzminister für das Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifrecht zuständig ist, während die übrigen Aufgaben zum Innenministerium ressortieren. Die Geschäftsstelle des Landespersonalausschusses ist in den meisten Ländern beim Innenministerium eingerichtet. Eine Ausnahme bilden lediglich Bad-W und Bay, wo diese Aufgabe die Behörde des Ministerpräsidenten wahrnimmt, und die Stadtstaaten Bre und Hbg.

Die in Aufgabengruppe 1.3 Haushalt aufgelisteten Einzelaufgaben sind mit Ausnahme der Aufgaben Vorprüfung Bundeshaushalt und Gebührenwesen in allen Geschäftsverteilungsplänen der Innenministerien aufgenommen. Gleiches gilt auch für 1.4 Organisation des Ministeriums/der senatorischen Behörde und der nachgeordneten Behörden und Einrichtungen, wenn man von der besonderen Situation in den Stadtstaaten absieht, die ja eine Reihe von Organisationsaufgaben für alle Ressorts zentralisiert haben. Ebenso ist 1.6 innerer Dienst in allen Innenministerien vertreten. Dagegen erfordert die Aufgabengruppe 1.5 Automation eine differenziertere Betrachtung. Zwar erwähnen alle Geschäftsverteilungspläne die eine oder andere Einzelaufgabe aus dem Bereich der EDV, es ist jedoch danach zu unterscheiden, ob dem Innenministerium eine Koordinationsfunktion in Automationsfragen für alle Ressorts zufällt oder ob es nur Fragen, die die Innenverwaltung betreffen, be-

1) Vgl. E. Nümann, a.a.O., S. 73 ff.

arbeitet. Für die Koordinierung auf und zwischen den verschiedenen Ebenen¹⁾ sind in den einzelnen Ländern unterschiedliche Organisationsformen gewählt worden.²⁾ Im staatlichen Bereich hat man häufig Ausschüsse gebildet, in denen Vertreter aller Ressorts mitarbeiten, wobei die Verortung dieser Koordinationseinrichtungen unterschiedlich geregelt ist. In Bad-W liegt die Federführung für den Koordinationsausschuß beim Finanzministerium, und ähnlich ist auch in Saar der Finanzminister Planungs- und Koordinationsstelle in EDV-Angelegenheiten. In Hess werden diese Aufgaben durch die Staatskanzlei wahrgenommen, in Hbg durch das Senatsamt für den Verwaltungsdienst (Organisationsamt) und in Bre durch die Senatskommission für das Personalwesen. In Bln, Nds, NRW, Rhld-Pf und Schl-H haben die Innenressorts eine im einzelnen recht unterschiedliche Koordinationsaufgabe für Fragen der Automation. Die Berliner Senatsverwaltung für Inneres plant und koordiniert die EDV in der gesamten Berliner Verwaltung und führt auch die hierfür erforderlichen Organisationsuntersuchungen durch. Koordinationsaufgaben geringeren Umfangs nehmen die Innenressorts von Nds und Schl-H wahr. Das niedersächsische Innenministerium hat die Federführung für den interministeriellen Arbeitskreis der EDV, in Schl-H ist die Automationskommission des Landes für die Koordination zuständig. Ihr Vorsitzender ist der Organisationsreferent im Innenministerium, dem auch die Geschäftsführung obliegt.³⁾ In Rhld-Pf läßt sich die Bedeutung des Innenministeriums in Automationsangelegenheiten daran ablesen, daß der Leiter des Landesrechenzentrums zugleich Automationsreferent in diesem Ressort ist. Eine umfassende Koordinierungsfunktion in Automationsfragen besitzt das Innenministerium in NRW, wo die Unterabteilung ADV für die Abstimmung der Automationsangelegenheiten im Bereich der Innenverwaltung, zwischen den Ressorts und zwischen dem Land und der Verwaltung des Bundes und der Kommunen sorgt.

-
- 1) Auf Ressortebene und auf kommunaler Ebene, zwischen Land und Bund und Land und Kommunalverwaltung.
 - 2) Vgl. Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanzbericht), 1973, S. 41.
 - 3) Vgl. Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein - Organisationsreferat - (Hrsg.), EDV-Recht. Sammlung der wesentlichen Vorschriften auf dem Sektor der elektronischen Datenverarbeitung in Schleswig-Holstein, 1973, S. 4.

Bei den in Aufgabenhauptgruppe 2 Verfassung, Recht, Verwaltung zusammengefaßten Aufgaben geht es überwiegend um die Lösung rechtlicher Fragen, die im großen und ganzen in allen Innenressorts bearbeitet werden. Eine genauere Betrachtung zeigt, daß in der Aufgabengruppe 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht eine Reihe von Einzelaufgaben aufgenommen sind, die nicht oder nicht mehr überall im Innenministerium bearbeitet werden. Hierzu gehören die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die heute zumeist zum Justizministerium ressortiert, die nur im Geschäftsverteilungsplan des nordrhein-westfälischen und des schleswig-holsteinischen Innenministeriums genannte Zuständigkeit für internationale Verträge und Einrichtungen, die z.T. auch in den Geschäftsbereich der Staats- bzw. Senatskanzleien fallenden Hoheitszeichen, die Zuständigkeit für innerdeutsche Angelegenheiten und der nur im Geschäftsverteilungsplan des bayerischen Innenministeriums ausgewiesene und mit einem eigenen Referat ausgestattete Vertreter des Ministeriums beim Staatsminister für Bundesangelegenheiten in Bonn.

Ein einheitlicheres Bild bietet die Aufgabengruppe 2.2 Wahlen und Statistik. Unterschiede ergeben sich lediglich daraus, daß das Statistische Landesamt nicht überall zum Innenministerium ressortiert, sondern in Bad-W dem Finanzministerium und in Hess und im Saar der Staatskanzlei untersteht. In diesen Ländern befassen sich die Innenministerien nur mit den die Innenverwaltung betreffenden statistischen Fragen.

Während einzelne Aufgaben der Gruppe 2.4 Feiertagsrecht, Lotteriewesen und Sammlungswesen zuweilen auch in anderen Ressorts bearbeitet werden, ist 2.3 Staatsangehörigkeitsrecht und Personenstandsrecht in allen Innenministerien in vollem Umfang vorhanden. Das gleiche gilt für 2.5 Justizangelegenheiten, Rechtsbereinigung, Sammlung des Landes- und Bundesrechts für den Geschäftsbereich, sofern man hier die Stadtstaaten außer Betracht läßt. Bei den Aufgaben Sammlung des Landes- und Bundesrechts für den Geschäftsbereich und Rechts-/Vorschriftenbereinigung werden die Innenministerien allerdings nur zuarbeitend tätig, weil die Hauptzuständigkeit hierfür an anderer Stelle, meist im Justizressort, liegt. Bei 2.6 Wiedergutmachung da-

gegen handelt es sich um eine Aufgabengruppe, die nur in Bln, Nds und NRW im Innenressort wahrgenommen wird, ansonsten aber zum Finanzministerium bzw. zum Ministerium für Arbeit und Soziales und in Bad-W zum Justizminister ressortiert.

Bei Betrachtung der Aufgabengruppe 3 kommunale Angelegenheiten ist zwischen den Flächenstaaten und den Stadtstaaten zu differenzieren. Da in den Stadtstaaten staatliche und kommunale Ebene zusammenfallen und die Senatsbehörden neben staatlichen auch gemeindliche Aufgaben bearbeiten, entfällt hier eine Kommunalaufsicht in der in den Flächenstaaten üblichen Form.¹⁾ Stattdessen üben die Behörden der Senatoren für Inneres eine - im einzelnen recht unterschiedlich geartete - Aufsicht über die Verwaltungen der Stadtteile aus.²⁾ Die damit verbundenen Aufgaben sind in Aufgabengruppe 3.5 Aufsicht über die Ortsamtsverwaltung/Bezirksverwaltung zusammengefaßt und nur in den Stadtstaaten anzutreffen.

-
- 1) Vgl. Art. 4 Abs. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg und Art. 3 Abs. 2 der Berliner Verfassung. Eine besondere Situation besteht in Bre. Nach Art. 143 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen bilden die Stadt Bremen und die Stadt Bremerhaven je für sich eine Gemeinde des bremischen Staates, wobei gem. Art. 147 der Senat eine auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beschränkte Aufsicht über die Gemeinden führt. Ein Teil der unter der Aufgabengruppe 3.1 Kommunalrecht und -aufsicht, kommunale Zusammenarbeit aufgelisteten Einzelaufgaben ist daher auch im Geschäftsverteilungsplan des Senators für Inneres in Bre ausgewiesen. Allerdings fallen auch in Bre staatliche und gemeindliche Aufgaben in den Senatsbehörden zusammen, weil nach Art. 148 der Senat zugleich gesetzliches Organ der Stadtgemeinde Bremen ist.
 - 2) In Bln stehen unterhalb der Haupt(Senats-)verwaltung die Bezirksverwaltungen. Die Bezirke sind zwar keine selbständigen Gebietskörperschaften wie die Gemeinden, besitzen jedoch einen rel. großen Grad an Autonomie. Ihre gemeindeähnliche Ausgestaltung äußert sich z.B. in der Unterscheidung zwischen bezirkseigenen Angelegenheiten und übertragenen Vorbehaltsaufgaben (vgl. die bei Gemeinden übliche Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis). Die Senatsverwaltung hat lediglich bei den übertragenen Vorbehaltsaufgaben eine Fachaufsicht, während sie bei bezirkseigenen Angelegenheiten nur eine lockere Bezirksaufsicht (Rechtsaufsicht) ausübt. (Vgl. die Verfassung von Berlin und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mit ergänzenden Dokumenten, Hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, 9. Aufl. 1975, S.15 ff.). Dagegen unterstehen die 7 Hamburger Bezirksämter voll der Fachaufsicht der verschiedenen Fachressorts. Die Behörde für Inneres übt zusätzlich die Dienstaufsicht aus. (Vgl. Karl Kalff, Die Bezirksverwaltung, in: Hamburg. Die

Sieht man von der besonderen Situation in den Stadtstaaten ab, so werden die in der Aufgabengruppe 3 kommunale Angelegenheiten zusammengefaßten Aufgaben bis auf wenige Ausnahmen in allen Innenressorts erledigt. Zu diesen Ausnahmen gehören die der Aufgabengruppe 3.1 Kommunalrecht und -aufsicht, kommunale Zusammenarbeit zugeordneten Angelegenheiten der kommunalen Spitzenverbände, die nicht in allen Geschäftsverteilungsplänen der Innenministerien ausgewiesen sind, und die Zuständigkeit für Fragen der kommunalen Zusammenarbeit und der Zweckverbände, für die in NRW die Bezirksregierungen die höchste Aufsichtsebene bilden. Außerdem ressortiert nicht in allen Ländern die Aufgabengruppe 3.3 kommunales Wirtschafts-, Finanz- und Prüfungswesen allein ins Innenministerium. In NRW besteht eine gemeinsame Zuständigkeit mit dem Finanzministerium, in Bad-W und Bay liegt die Zuständigkeit für den kommunalen Finanz- und Lastenausgleich schwerpunktmäßig beim Finanzminister, und über die Sparkassen führt neben dem Innenminister zuweilen auch der Wirtschaftsminister die Aufsicht. Die Aufgabengruppe 3.4 Angelegenheiten der kommunalen Gebietsreform schließlich ist nicht mehr in allen Innenministerien in vollem Umfang vertreten, weil die Gebietsreform in einigen Ländern bereits in der Hauptsache abgeschlossen ist.

Bei den bisher besprochenen Aufgabengruppen gehörten nicht alle Einzelaufgaben durchgängig zum Innenressort, sondern in dem einen oder anderen Fall war ein anderes Ressort zuständig oder mitzuständig bzw. waren Querschnittsaufgaben an zentrale Einrichtungen abgegeben. Dagegen lassen sich innerhalb der Aufgabengruppe 4 öffentliche Sicherheit und Ordnung fast keine alternativen Ressortzuno-

- noch
- 2) Freie und Hansestadt, Organisation und Struktur des Stadtstaates, hrsg. von Paul O. Vogel, Hamburg 1972, S. 61 ff.). Gewissermaßen als Untergliederung der Bezirksämter sind in einigen Stadtteilen von Hbg Ortsämter eingerichtet worden, die ebenso wie die Bremer Ortsämter der ortsnahen Verwaltung dienen. Ansonsten sind die Bremer und Hamburger Ortsämter nur bedingt vergleichbar, weil in Bre keine Unterteilung des Stadtgebiets in Bezirke vorgenommen worden ist. Die Ortsämter in Bre bestehen nur in den Außenbezirken, nicht im Kern der Stadt. Es handelt sich um Außenstellen der bremischen Fachbehörden, wobei die Dienstaufsicht beim Senator für Inneres liegt. (Vgl. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung in Zusammenarbeit mit der Verwaltung der Bremischen Bürgerschaft, 1974, S. 99).

ordnungen feststellen.¹⁾ Wenn dennoch nicht alle Einzelaufgaben dieser Aufgabengruppe in den Geschäftsverteilungsplänen der Innenministerien genannt sind, hat dies in der Hauptsache folgende Gründe:

- Manchmal handelt es sich um eine mangelnde Genauigkeit der Pläne. So sind z.B. die Aufgabengruppen 4.1 Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Tätigkeitsrecht der Polizei, 4.4 Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz der Vollzugspolizei, 4.8 Verkehrsrecht und polizeiliche Verkehrsangelegenheiten und 4.9 Polizeisanitätswesen in einigen Geschäftsverteilungsplänen nicht weiter spezifiziert. Gleiches gilt für den häufiger anzutreffenden und nicht näher präzisierten Begriff "besonderes Polizeirecht", der Teilbereiche der Aufgabengruppen 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen und 4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts abdeckt.
- In anderen Fällen liegt die betreffende Aufgabe nicht im Innenministerium, sondern im nachgeordneten Bereich. Das gilt z.B. für die beiden der Aufgabengruppe 4.4 zugeordneten Einzelaufgaben Bildung von Ermittlungskommissionen und psychologischer Dienst. Für die erste Aufgabe sind überwiegend die Landeskriminalämter zuständig, die zweite ist nur im Geschäftsverteilungsplan des Bremer Innensenators ausgewiesen und zwischenzeitlich wieder weitgehend eingeschränkt. Es handelt sich um eine beratende Tätigkeit für den Polizeivollzugsdienst, also nicht um eine Aufgabe ministerieller Art.
- Schließlich gibt es Aufgaben, die noch nicht in allen Ländern wahrgenommen bzw. noch nicht zu konkreten Zuständigkeiten ausformuliert worden sind. Hierunter fallen die Nachwuchswerbung und die EDV-Angelegenheiten im Bereich der Polizei, aber auch die Aufgabe, für einen schnellen Zugriff auf Meldungen über wichtige Ereignisse zu sorgen. Die bereits eingerichteten oder im Entstehen begriffenen Lagezentren tragen diesem Bedarf Rechnung.

Mit Ausnahme der Aufgabengruppe 5.4 Angelegenheiten der militärischen Verteidigung, deren Ressortzuordnung uneinheitlich aussieht, bietet die Aufgabengruppe 5 Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung ein ähnliches Bild wie die Aufgabengruppe 4. Die in den Gruppen 5.1 Feuerschutz, 5.2 Katastrophenschutz und 5.3 zivile Verteidigung zusammengefaßten Einzelaufgaben gehören bis auf wenige Ausnahmen immer zum Zuständigkeitsbereich des Innenministeriums. Fehlt die eine oder andere der aufgelisteten Aufgaben in den Geschäftsverteilungsplänen der Innenministerien, läßt sich

1) Eine Ausnahme bilden lediglich die der Sammelkategorie 4.3 zugeordneten Einzelaufgaben Ordnungswidrigkeitenrecht und sonstige Aufgaben des besonderen Sicherheits- und Ordnungsrechts.

dies auch hier auf die bereits genannten Gründe - Ungenauigkeit der Pläne, Auslagerung der Aufgaben, (noch) nicht ausformulierte Zuständigkeit - zurückzuführen. Eine gewisse Ungenauigkeit der Geschäftsverteilungspläne kann ihre Ursache u.U. in dem Bedürfnis nach Geheimhaltung haben. Insbesondere bei den Angelegenheiten der zivilen Verteidigung hat man zuweilen auf eine detaillierte Beschreibung der Einzelaufgaben verzichtet. Das gilt insbesondere für Bln, was sich aus der besonderen Situation dieser Stadt erklärt. Die Abgabe von Aufgaben an nach- oder nebengeordnete Behörden läßt sich z.B. in Bay und Schl-H verfolgen, wo ein Landesamt für Brand- und Katastrophenschutz bzw. ein dem Innenministerium zugeordnetes Amt für Zivilverteidigung und Katastrophenabwehr¹⁾ besteht. Zu den Aufgaben, die sich noch nicht überall zu Zuständigkeiten verfestigt haben, gehören die Katastropheneinsatzleitung²⁾ und die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung. Die wenigen Ausnahmen in den Aufgabengruppen 5.1, 5.2 und 5.3, bei denen häufig auch eine Zuordnung zu einem anderen Ressort - dem Sozialministerium - besteht bzw. die Zuständigkeit zwischen Innenministerium und Sozialministerium gespalten ist, sind die Einzelaufgaben Rettungswesen, Angelegenheiten des Roten Kreuzes und Sicherstellung der ärztlichen Versorgung im Rahmen der zivilen Verteidigung.

Bei Aufgabengruppe 6, dem Verfassungsschutz, ist danach zu unterscheiden, ob ein dem Innenressort nachgeordnetes Landesamt für Verfassungsschutz besteht oder ob die entsprechenden Aufgaben im Ministerium wahrgenommen werden. Die Innenministerien von Bad-W, Bay, Hess und Saar führen lediglich die Aufsicht über die nachgeordneten Ämter und bearbeiten damit zusammenhängende Fragen. In Bln, Nds, NRW, Rhld-Pf und Schl-H sind die Landesämter für Verfassungsschutz bzw. ihre Aufgaben ins Innenressort eingegliedert. Ähnlich sieht es in Hbg aus, wo das Landesamt für Verfassungsschutz zur Behörde für Inneres gehört. In Bre gibt es sowohl ein dem Innenressort nachgeordnetes Landesamt für Verfassungsschutz als auch

1) Zur Konstruktion zugeordneter Ämter in Schl-H vgl. unten S. 218.

2) In Hess z.B. fehlte zum Zeitpunkt der Organisationsreferentenbefragung noch die gesetzliche Grundlage für eine Katastropheneinsatzleitung des Innenministeriums, was nicht ausschließt, daß sie im Bedarfsfall dennoch durch das Innenministerium wahrgenommen wird.

eine aus einem Referat bestehende Staatsschutzabteilung in der Behörde des Senators für Inneres, wobei zwischen dem Leiter der Staatsschutzabteilung und dem Leiter des Landesamts für Verfassungsschutz Personalunion besteht. Eine Besonderheit stellt der positive Verfassungsschutz dar, bei dem es vor allem darum geht, die Öffentlichkeit über die Aufgaben des Verfassungsschutzes aufzuklären und für seine Arbeit Verständnis zu schaffen. Diese Aufgabe wurde ursprünglich nur in Hess wahrgenommen, inzwischen gibt es auch im bayerischen Innenministerium ein entsprechendes Referat.¹⁾

3.3.2. Zu den sonstigen Aufgaben der Innenministerien

Mit den bisher behandelten Aufgabengruppen befassen sich alle Innenressorts. Die Wahrnehmung durch andere Ressorts oder zentrale Einrichtungen ist hier die Ausnahme und nur bei bestimmten Einzelaufgaben zu beobachten. Dagegen fallen die folgenden Aufgabengruppen nicht mehr überall in die Zuständigkeit der Innenministerien, sondern variieren in der Ressortzuordnung.

Die Aufgabengruppe 7 Bauwesen ressortiert, wenn auch nicht überall in vollem Umfang, in den Ländern Bad-W, Bay, Hess, NRW und Schl-H ins Innenministerium. In den Stadtstaaten bestehen eigene Senatsbehörden für das Bauwesen. In Nds teilen sich der Sozialminister und der Minister für Wirtschaft und Verkehr, der für den staatlichen Hochbau zuständig ist, die Bauaufgaben. In Rhld-Pf ist das Finanzministerium Oberste Baubehörde, und im Saar hat das Innenministerium, zu dem bis 1974 die Oberste Landesbaubehörde mit den Aufgabengruppen 7, 8, 10, 11 und 12 gehörte, diesen Aufgabenkomplex an das neu gebildete Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen abgegeben.

In den Ländern, in denen das Bauwesen wenigstens teilweise in die Zuständigkeit des Innenministeriums fällt, ergibt sich für die einzelnen Aufgabengruppen folgendes Bild: Die unter 7.1 zusammenge-

1) Inwieweit in den Ländern, in denen der Verfassungsschutz ins Innenministerium eingegliedert ist, auch diese Art von Öffentlichkeitsarbeit geleistet wird, läßt sich anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht feststellen, da die Geschäftsverteilungspläne der Verfassungsschutzabteilungen der Geheimhaltung unterliegen.

faßten zentralen Aufgaben für die Bauverwaltung und die Aufgaben-
gruppe 7.5 staatlicher Hochbau gehören nur in Bay zum Innenminister-
rium. In Bad-W, Hess, NRW und Schl-H ist hierfür der Finanzminister
zuständig. 7.2 Rechtsfragen des Bauwesens und 7.4 Bautechnik bear-
beiten dagegen alle fünf augenblicklich betrachteten Innenressorts.
Das gilt auch für 7.3 Fragen und Aufgaben im Bereich der Bauauf-
sicht. Da in dieser Aufgabengruppe jedoch eine Reihe von Einzelauf-
gaben aufgenommen sind, die in die Zuständigkeit der Bezirksregie-
rungen fallen, sind die aufgelisteten Aufgaben wegen der dort feh-
lenden Mittelinstanz in vollem Umfang nur im Innenressort von Schl-H
vorhanden.

Ebenso wie das Bauwesen ressortiert auch die Aufgabengruppe 8
Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen nur in Bad-W, Bay,
Hess, NRW und Schl-H ins Innenministerium. In diesen Ländern sind
die Aufgabengruppen 8.1 Rechtsfragen der Städtebauförderung, des
Wohnungs- und Siedlungswesens und 8.2 Wohnungsbauförderung mit Aus-
nahme der Einzelaufgaben Fachaufsicht über die Bewilligungsbehörden
und Angelegenheiten der freien und privaten Wohnungsunternehmen voll-
ständig in den zur Verfügung stehenden Geschäftsverteilungsplänen auf-
gelistet. Anders sieht es bei der Aufgabengruppe 8.3 Städtebauförde-
rung aus. Eine Darstellung der Einzelaufgaben fehlt im Geschäftsver-
teilungsplan des bayerischen Innenministeriums, die übrigen Pläne
weisen diese Aufgaben mehr oder weniger vollständig aus. Auch 8.4
Haushaltsangelegenheiten sind in allen hier betrachteten Fällen ge-
nannt, ohne immer detailliert aufgeschlüsselt zu sein. Auf die Auf-
gabengruppen 8.5 Vermögens- und Schuldenverwaltung im Wohnungsbau
und 8.6 wohnungswirtschaftliches Prüfungswesen, Kapitalbeteiligungen
des Landes an wohnungswirtschaftlichen Unternehmen und Kreditinsti-
tuten finden sich nur im Geschäftsverteilungsplan des Innenministe-
riums von NRW und Schl-H Hinweise. 8.7 technische Fragen des Wohnungs-
baus schließlich, obwohl nur in den Plänen des bayerischen, hessi-
schen und nordrhein-westfälischen Innenministeriums ausgewiesen, dürf-
ten auch zum Aufgabenbestand des schleswig-holsteinischen Innenres-
sorts gehören und hier in Zusammenhang mit 7.4 Bautechnik bearbeitet
werden.¹⁾

1) Über das Innenministerium von Bad-W lassen sich keine Aussagen
machen, weil hier der Geschäftsverteilungsplan fehlt.

Die Aufgabenhauptgruppe 9 Vermessungs- und Katasterwesen ist in fünf Ländern, nämlich in Bad-W, Nds, NRW, Rhld-Pf und Schl-H dem Innenministerium zugeordnet. Die vorhandenen Geschäftsverteilungspläne weisen die in dieser Aufgabenhauptgruppe aufgelisteten Einzelaufgaben fast vollständig aus. Lediglich in Schl-H, wo das entsprechende Referat vom Direktor des Landesvermessungsamtes geleitet wird, begnügt sich der Plan mit globaleren Angaben.

Gehören Bauwesen, Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen und das Vermessungs- und Katasterwesen zumindest in den Flächenstaaten noch mehrheitlich zum Innenressort, so trifft dies auf die folgenden Aufgabenhauptgruppen nicht mehr zu. Aufgabenhauptgruppe 10 Raumordnung und Landesplanung wird nur in den Ländern Bad-W, Nds und Schl-H im Innenministerium bearbeitet, wobei in Schl-H der Ministerpräsident als Landesplanungsbehörde für die Schlußzeichnung der Pläne zuständig ist. Soweit aus den vorhandenen Unterlagen ersichtlich, erledigen die genannten Innenministerien die Aufgabengruppen 10.1 allgemeine Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten, 10.2 Angelegenheiten des Landesentwicklungs- und Landesraumordnungsplans, 10.3 Koordinierung der Raumordnung und Landesplanung mit verschiedenen Fachplanungen und 10.4 Aufsicht über die Aufstellung von Regionalplänen für verschiedene Planungsräume in vollem Umfang. Dagegen faßt die Aufgabengruppe 10.5 Umweltschutz, Natur- und Landschaftsschutz als Residualkategorie eine Reihe von verwandten Aufgaben zusammen, deren Zuständigkeit schwerpunktmäßig in einem anderen Ressort liegt oder die nur in dem einen oder anderen Fall zum Innenressort gehören, wie etwa die Landschaftsgestaltung in Bay und der Natur- und Landschaftsschutz in Bre. Für die Gesamtkoordination des Umweltschutzes z.B. ist im Gegensatz zum Bund in allen Ländern nicht das Innenministerium zuständig, sondern das Landwirtschaftsministerium oder die für Arbeit, Gesundheit und Soziales zuständigen Ressorts oder aber neue, mit Bezug auf den Umweltschutz gebildete Ministerien. Die Innenressorts befassen sich daher nur mit Umweltschutzfragen, die den eigenen Geschäftsbereich betreffen, ohne daß in allen Geschäftsverteilungsplänen eine für die Koordination zuständige Stelle benannt ist. Hauptsächlich nehmen die Kommunal- und Bauabteilungen derartige Koordinierungsaufgaben wahr.

Die Aufgabenhauptgruppen 11 Straßen- und Brückenbau und 12 Wasserwirtschaft ressortieren heute nur noch in Bayerns Innenministerium. Auch 13 Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Lebensmittelhygiene gehört nur noch in Bay in vollem Umfang zum Innenressort. Mit Ausnahme von Rhld-Pf, wo diese beiden Aufgabengruppen im Innenministerium wahrgenommen werden, ist in den übrigen Flächenstaaten für 13.3 Veterinärwesen und 13.4 Lebensmittelhygiene das Landwirtschaftsministerium und für die Gruppen 13.2 Humanmedizin und 13.5 Arzneimittelwesen das Sozialministerium zuständig. In den Stadtstaaten bestehen für das Gesundheitswesen eigene Ressorts.

Auch bei den beiden letzten in der Aufgabensystematik aufgenommenen Aufgabenhauptgruppen 14 Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten und 15 Sport stellt die Zuordnung zum Innenressort die Ausnahme dar. 14.1 Lastenausgleich ressortiert nur in Bad-W und im Saar zum Innenminister, ansonsten meist zum Finanzminister oder zum Arbeits- und Sozialminister, 14.2 Eingliederungsmaßnahmen bearbeitet allein in Bad-W das Innenressort, in den übrigen Ländern fast durchweg das Sozialministerium. 15 Sport schließlich ist lediglich in Hbg im Innenressort verortet. Über die Zuordnung in den übrigen Ländern gibt Tabelle 6 Auskunft.

Der Überblick über die Ressortzugehörigkeit der Aufgabenhauptgruppen 0 bis 15 läßt zusammenfassend folgende grobe Klassifizierung des Aufgabenbestandes der Innenministerien zu:

- Sieht man davon ab, daß sich eine Kommunalaufsicht in der in den Flächenstaaten üblichen Form in den Stadtstaaten erübrigt und läßt außerdem die Mitzuständigkeit anderer Ressorts und Behörden bei bestimmten Aufgabengruppen insbesondere im Querschnittbereich und die überwiegend zu anderen Ministerien ressortierende Aufgabengruppe 2.6 Wiedergutmachung außer Betracht, so bilden die Aufgabenhauptgruppen 0 bis 6 den Kernbestand der Innenressorts. Da die Aufgabenhauptgruppen 0 und 1 weitgehend auf die Verwaltung selbst bezogen sind und es in den Aufgabenhauptgruppen 4,5 und 6 im wesentlichen um Fragen der inneren Sicherheit geht, kann man das Innenministerium im Kern als Verwaltungsrechts-, Kommunalaufsichts- und Sicherheitsministerium betrachten.

- Die Aufgabenhauptgruppen 7, 8 und 9 ressortieren zumindest in der Mehrzahl der Flächenstaaten ins Innenministerium, wobei das für das Bauwesen nicht im vollen Umfang, sondern nur für die Aufgabengruppen 7.2 Rechtsfragen des Bauwesens, 7.3 Fragen und Aufgaben im Bereich der Bauaufsicht und 7.4 Bautechnik gilt. Zu diesem erweiterten Aufgabenbestand der Innenministerien läßt sich evtl. noch die Aufgabenhauptgruppe 10 Raumordnung und Landesplanung zählen, die derzeit in drei Flächenstaaten zum Innenministerium gehört, zumal auch in Rhld-Pf Überlegungen vorhanden sind, diesen Aufgabenkomplex aus der Staatskanzlei ins Innenministerium zu verlegen. Seit der Abgabe des Gesundheitswesens ist hier die Abteilung 7 nicht belegt und wird für eine mögliche Übernahme dieser Aufgaben offengehalten. Die Aufgabenhauptgruppen 7 bis 10, die zahlreiche Beziehungen zueinander aufweisen,¹⁾ kann man als Bauaufgaben im weiteren Sinne betrachten.
- Bei den Aufgabenhauptgruppen 11 bis 15 schließlich stellt die Zuordnung zum Innenministerium die Ausnahme dar, da sie in vollem Umfang jeweils nur in einem der Länder im Innenressort wahrgenommen werden.

3.4. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Aufgabenorganisation

Aus der Übersicht über die Ressortzuordnung der Aufgaben läßt sich entnehmen, welche Aufgaben in welchen Ländern in die Zuständigkeit der Innenministerien fallen und welche Aufgaben für einen Organisationsvergleich geeignet erscheinen. Der Vergleich wird sich im wesentlichen auf den Kernbereich erstrecken und darüber hinaus noch die Bauaufgaben im weiteren Sinne mit einbeziehen. Für jene Aufgabenhauptgruppen, die in vollem Umfang in nur jeweils einem Innenressort wahrgenommen werden, erübrigt sich die Erarbeitung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Aufgabenorganisation.

Die innerorganisatorische Aufgabenverteilung ist, wie bereits dargestellt,²⁾ unter zwei Aspekten untersucht worden. Neben einer Aus-

1) In den Stadtstaaten und im Bund konkretisiert sich dieser innere Zusammenhang in einer eigenen Ressortbildung.

2) Vgl. oben Abschnitt 3.1.1.

zählung der beteiligten Referate und Abteilungen je Einzelaufgabe, Aufgabengruppe und Aufgabenhauptgruppe erfolgte eine Analyse ihrer organisatorischen Zuordnung. Eine nach Länderinnenministerien aufgeschlüsselte Präsentation der Ergebnisse, die die Auszählung über die Zahl der beteiligten Organisationseinheiten erbracht hat, läßt sich allerdings nur noch für die Aufgabenhauptgruppen durchführen.¹⁾ Bereits auf der Ebene der Aufgabengruppen würde die Darstellung des Zahlenmaterials zu umfangreiche und damit unübersichtliche Tabellen erbringen. Gleiches gilt für zusammenfassende Übersichten über den organisatorischen Kontext der Aufgaben in den einzelnen Innenressorts, wobei hier allerdings bereits auf der Ebene der Aufgabenhauptgruppen die Unüberschaubarkeit einsetzt.²⁾

Aus diesen Gründen sind die Ergebnisse der Referats- und Abteilungszählung und der Untersuchung über die Aufgabenzuordnung für den Kernbereich kurz in verbaler Form in Tabelle 8 zusammengefaßt, wobei die aus Tabelle 7 ablesbaren Resultate eingearbeitet wurden.³⁾ In Tabelle 7 geben die Zahl der mit einer Aufgabenhauptgruppe befaßten Abteilungen und die Differenz zwischen der Gesamtzahl und der Zahl der ausschließlich mit der jeweiligen Aufgabenhauptgruppe befaßten Referate Hinweise auf das Maß an organisatorischer Geschlossenheit einer Aufgabenhauptgruppe. Allerdings ist bei der Interpretation dieser Tabelle zu berücksichtigen, daß sich die Auszählung für die Innenministerien von Bad-W und vom Saar auf den jeweiligen Organisationsplan und auf Auskünfte der Organisationsreferenten stützt. Einzelaufgaben, deren Zuordnung sich auf diese Weise nicht ermitteln ließ, sind in der Tabelle nicht berücksichtigt. Eine genauere Auszählung anhand detaillierter Geschäftsverteilungspläne würde vermutlich bei der Gesamtzahl der beteiligten Organisationseinheiten höhere Werte erbringen und den Eindruck starker organisatorischer Bündelung mindern, den die Aufgabenhauptgruppen in beiden Ministerien vermitteln. Außerdem darf nicht übersehen werden, daß auf der Ebene der Aufgabenhauptgruppen durch den Prozeß der Zusammenfassung

1) Vgl. Tabelle 7.

2) Das verdeutlichen die Auszüge aus den tabellarischen Aufstellungen im Anhang der Arbeit.

3) Vgl. in Tabelle 8 die Spalte über die Zahl der beteiligten Organisationseinheiten.

Tabelle 7: Anzahl der Referate und Abteilungen, die in den Innenressorts mit der Wahrnehmung der Aufgabengruppen 0 - 10 befaßt sind.

Aufgaben- haupt- gruppen	Innen- ressort von ...										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Minister- büro, poli- tische Pla- nung	Quer- schnitt- Aufgaben	Verfas- sung, Recht, Verwal- tung	Kommunale An- gelegen- heiten	Öffentl. Sicherheit u. Ord- nung	Feuer- schutz, Katastro- phen- schutz, u. zivile Verteidi- gung	Verfas- sungs- schutz-3)	Bauwesen	Städte- bauförde- rung, Woh- nungs- u. Siedlungs- wesen	Vermes- sungs- u. Kataster- wesen	Raum- ordn. u. Landes- planung (o. Auf- gaben- gruppe 10.5)
Bad-W Referate Abteilungen	(2) 0	(5) (1)	4 (3) 2 (1)	(4) (1)	5 (4) (1)	(5) 2 (1)	1 1	4 (3) 1	3 (1) 1	(1) 1	(5) (1)
Bay Referate Abteilungen	6 (5) 1 / 0	(8) 2 (1)	9 (4) 4 (1)	(5) (1)	7 (6) 2 (1)	(5) (1)	(1) 0	(25) 3 (2)	8 (5) 3 (1)	- -	- -
Bln Referate Abteilungen	(1) 0	19 (9) ¹⁾ 4 (2)	6 (2) 3 (1)	1 1	7 (3) 2 / 1	5 (2) 2 / 1	? (1)	- (1)	- -	- -	- -
Bre Referate Abteilungen	(1) 0	5 (3) 2 (1)	4 (1) 2	4 (2) 1	6 (3) 2 / 1	7 (4) 3 (1)	(1) (1)	- -	- -	- -	- -
Hbg Referate Abteilungen	(3) 1	6 (4) ²⁾ 3 (1)	5 (2) 1	(3) (1)	9 (4) 4 (1)	4 (3) 2 (1)	- -	- -	- -	- -	- -
Hess Referate Abteilungen	4 (3) 1	9 (8) (1)	7 (4) 2 (1)	(10) (1)	15 (11) 2 (1)	9 (8) 3 (1)	3 (1) 2	7 (6) 1	8 (5) 1	- -	- -
Nds Referate Abteilungen	(3) 1	7 (5) 2 (1)	5 (1) 3 / 1	(4) 1	6 (5) 2 (1)	4 (3) 2	? (1)	- -	- -	2 (1) 1	(1) 1
NRW Referate Abteilungen	7 (5) 1	19 (18) 2 (1)	8 (5) 2 / 1	(9) 1	20 (19) 2 (1)	(8) (1)	? (1)	11 (10) (1)	(18) 3 (1)	(4) 1	- -

Tabelle 7: Fortsetzung

Aufgaben- haupt- gruppen	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Innen- ressort von ...	Minister- büro, poli- tische Pla- nung	Quer- schnitt- Aufgaben	Verfas- sung, Recht, Verwal- tung	Kommunale An- gelegen- heiten	Öffentl. Sicherheit u. Ord- nung	Feuer- schutz, Katastro- phen- schutz, u. zivile Verteidig- ung	Verfas- sungs- 3)	Bauwesen	Städte- bauförde- rung, Woh- nungs- u. Siedlungs- wesen	Vermes- sungs- u. Kataster- wesen	Raum- ordn. u. Landes- planung (o. Auf- gaben- gruppe 10.5)
Rhld-Pf Abteilungen	5 (4)	10 (9)	6 (3)	(5)	7 (6)	(5)	?	-	-	(4)	-
Saar	(3)	(6)	7 (4)	(7)	11 (10)	(9)	Minister bzw. Vertreter	19 (17)	6 (3)	-	(5)
Schl-H Abteilungen	5 (3)	10 (8)	8 (1)	(5)	7 (5)	5 (3)	?	(8)	(5)	3 (1)	(9)
	2	2	3 / 2	1	2 / 1	3	(1)	(1)	(1)	2 / 1	(1)

Legende: Die Zahl ohne Klammern gibt jeweils die Gesamtzahl der Organisationseinheiten an, die in irgendeiner Weise mit der betreffenden Aufgabengruppe befaßt sind.
 Die Zahl in Klammern verweist darauf, wieviele Abteilungen bzw. Referate von den insgesamt befaßten Organisationseinheiten aus schließlich die jeweilige Aufgabengruppe bearbeiten (Kernreferate und Kernabteilungen).
 In den Abteilungszeilen besagt die Zahl hinter dem Schrägstrich, daß sich die Einzelaufgaben der betreffenden Aufgabengruppe auf diese Zahl von Abteilungen konzentrieren, daß diese Abteilungen darüber hinaus aber noch andere Aufgaben erledigen.
 Beträgt die Zahl der befaßten Abteilungen 0, sind die entsprechenden Aufgaben der Ministeriumsspitze direkt zugeordnet.

- Anmerkungen: 1) Ohne die beiden Abteilungen mit insgesamt sieben Referaten, in denen Organisations- und Automationsaufgaben für die gesamte Berliner Verwaltung erledigt werden.
 2) Ohne Personal- und Organisationsangelegenheiten für die Bezirksverwaltung. Wenn man diese Aufgaben mit einbezieht, ergibt die Auszählung für die Referate 9 (5) und für die Abteilungen 4 (1).
 3) Wo die Aufgaben eines Landesamts für Verfassungsschutz ins Innenressort eingegliedert sind, erfolgt die Geschäftsverteilung nach besonderem Plan, so daß sich in diesen Fällen über die Zahl der beteiligten Referate keine Angaben machen lassen.

bereits zahlreiche im Bereich der Aufgabengruppen und Einzelaufgaben noch beobachtbare Unterschiede verloren gegangen oder zumindest eingeebnet worden sind, so daß in dieser Tabelle die Unterschiede nicht mehr so deutlich erscheinen wie bei einer ausführlichen Betrachtung.

Tabelle 8 berücksichtigt lediglich die Aufgabengruppen und Aufgabenhauptgruppen, läßt also die Einzelaufgaben außer Betracht. Um eine spätere Klassifizierung der Aufgaben zu erleichtern,¹⁾ ist die Beschreibung vereinheitlicht. Die Spalte, die die Ergebnisse der Auszählung über die Zahl der beteiligten Organisationseinheiten zusammenfaßt, geht auf folgende Aspekte ein:

- Unterschiede im Umfang der Aufgaben. Als Anhaltspunkt dient die Zahl der ausschließlich mit der betreffenden Aufgabengruppe oder -hauptgruppe befaßten Organisationseinheiten, wobei zu berücksichtigen ist, daß die Ministerien unterschiedliche Grade organisatorischer Ausdifferenzierung aufweisen.²⁾ Man wird beispielsweise den Umfang einer Aufgabengruppe als einheitlich bezeichnen können, wenn sie in Innenressorts mit geringer Ausdifferenzierung nur Teil eines Referates ist, in Innenressorts mit starker Ausdifferenzierung zwei Referate und in der Mehrzahl der Fälle ein Referat umfaßt. Allerdings lassen sich nicht immer Aussagen über Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Aufgabenumfang machen, insbesondere dann nicht, wenn die Aufgabengruppe oder -hauptgruppe eine geringe organisatorische Geschlossenheit aufweist.
- Ausmaß der organisatorischen Streuung. Hierbei geht es um die Frage, ob die Aufgaben organisatorisch zusammengefaßt sind oder an verschiedenen Stellen des Ministeriums bearbeitet werden, also streuen. Als Indikatoren gelten die Zahl der beteiligten Abteilungen und die Differenz zwischen der Gesamtzahl und der Zahl der ausschließlich mit der betreffenden Aufgabengruppe oder -hauptgruppe befaßten Referate.³⁾

1) Vgl. Abschnitt 3.6.

2) Vgl. oben Abschnitt 3.2.1.

3) Vgl. Ausführungen zu Tabelle 7.

Tabelle 8: Zusammenfassung der Ergebnisse über die innerorganisatorische Aufgabenverteilung in den Innenressorts für die Aufgabengruppen 0 bis 6

Untersuchungszugänge Aufgaben	Zahl der beteiligten Organisationseinheiten	organisatorische Zuordnung
0 Aufgaben des Ministerbüros und der zentralen politischen Planung	Aufgaben weitgehend organisatorisch gebündelt	uneinheitlich
0.1 Aufgaben des Ministerbüros	Umfang unterschiedlich; Streuung gering	mehrheitlich ohne Abteilungszuordnung, einzelne Aufgaben in einigen Ländern in 2 eingliedert
0.2 Grundsatzfragen des Innern, Planungsaufgaben	Umfang einheitlich; keine Streuung	unterschiedlich; entweder ohne Abteilungszuordnung oder Eingliederung in 1, zuweilen auch in 2
1 Querschnittsaufgaben des Ministeriums/der senatorischen Behörde	große Unterschiede im Umfang; Streuung vorhanden; neben Kernabteilung weitere Abteilungen beteiligt	Zuordnung überwiegend zu 1, darüber hinaus auch zu 2
1.1 Personalangelegenheiten	Umfang unterschiedlich; gewisse Streuung vorhanden	Zuordnung immer zu 1; Hauptbezüge 1.2 und 1.4
1.2 Recht des öffentlichen Dienstes	Umfang unterschiedlich; Streuung gering	Zuordnung meist zu 1, in Ausnahmefällen zu 2; in Bln eigene Abteilung
1.3 Haushalt	Umfang einheitlich; Streuung gering	Zuordnung immer zu 1
1.4 Organisation des Ministeriums/der senatorischen Behörde	Umfang: abgesehen von Stadtstaaten weitgehend einheitlich; Streuung vorhanden	Zuordnung zu 1, einzelne Aufgaben in Ausnahmefällen zu 2. Hauptbezüge: 1.5, 1.6, 1.1
1.5 Automation	Umfang unterschiedlich; keine Streuung	Zuordnung überwiegend zu 1, häufig auch zu 2

Tabelle 8, Forts. 1

Untersuchungs- zugänge Aufgaben	Zahl der beteiligten Organisationsein- heiten	organisatorische Zuordnung
1.6 Innerer Dienst	Umfang einheitlich; große Streuung	Zuordnung zu 1, einzelne Aufgaben in Ausnahmefällen zu anderen Abtei- lungen
2 Verfassung, Recht, Verwaltung	Streuung vorhanden; neben Kernabteilun- gen weitere Abtei- lungen beteiligt	Zuordnung überwie- gend zu 2; weitere beteiligte Abtei- lungen sind 4 und 1; bei einer Reihe von Aufgaben schwan- kende Zuordnung zwischen 2 und 4
2.1 Staats- und Ver- fassungsrecht, allgemeines Ver- waltungsrecht	große Streuung	Zuordnung zu 2; einzelne Aufgaben in Ausnahmefällen zu 1
2.2 Wahlen und Stati- stik	sehr große Streuung	Zuordnung zu 2; Teile der Aufgaben- gruppe zuweilen auch in 1; Hauptbezüge: 2.1, 1.4
2.3 Staatsangehörig- keits- und Perso- nenstandsrecht	Umfang einheitlich; Streuung gering	mit Ausnahme von Schl-H immer zu 2
2.4 Feiertagsrecht, Lotterie- und Sammlungswesen	starke Streuung, da Residualkategorie	Zuordnung variiert meist zwischen 2 und 4
2.5 Justitiarangelegen- heiten, Rechtsbe- reinigung, Sammlung des Landes- und Bundesrechts für den Geschäftsbe- reich	starke Streuung	Zuordnung zu 2, ein- zelne Aufgaben auch zu 1; Hauptbezüge: 1.1 und 2.1
2.6 Wiedergutmachung	Umfang einheitlich; keine Streuung	Zuordnung zu 2 oder zu 1
3 Kommunale Angele- genheiten	in allen Ländern Bündelung der Auf- gaben in einer Ab- teilung	immer Zuordnung zu 3

Tabelle 8, Forts. 2

Untersuchungszugänge Aufgaben	Zahl der beteiligten Organisationseinheiten	organisatorische Zuordnung
3.1 Kommunalrecht und -aufsicht, kommunale Zusammenarbeit	Umfang einheitlich; Streuung gering	Zuordnung zu 3, keine weiteren Bezüge
3.2 Kommunales Personal	Umfang einheitlich; keine Streuung	Zuordnung zu 3
3.3 Kommunales Wirtschafts-, Finanz- und Prüfungswesen	Umfang einheitlich; sehr geringe Streuung	Zuordnung zu 3; keine weiteren Bezüge erkennbar
3.4 Angelegenheiten der kommunalen Gebietsreform	Umfang unterschiedlich; Streuung gering	Zuordnung zu 3, Hauptbezug: 3.1
3.5 Aufsicht über Ortsamts-/Bezirksverwaltung	Umfang unterschiedlich; keine Streuung	Zuordnung unterschiedlich
4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Streuung vorhanden, neben Kernabteilung meist eine weitere Abteilung beteiligt	überwiegend Zuordnung zu 4, einzelne Aufgaben und Aufgabengruppen zuweilen auch in anderen Abteilungen, meist in 2
4.1 Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Tätigkeitsrecht der Polizei	Umfang meist einheitlich, Streuung nur in Ausnahmefällen vorhanden	bis auf Ausnahmen Zuordnung zu 4; Bezüge zu den vollzugspolizeilichen Angelegenheiten
4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen	Umfang einheitlich; Streuung nur in Ausnahmefällen vorhanden	Zuordnung überwiegend zu 4, zuweilen zu 2, Bezüge zu 4.3
4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts	starke Streuung, da Residualkategorie	Zuordnung variiert zwischen 4 und 2
4.4 Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz der Vollzugspolizei	Streuung davon abhängig, ob organisatorisch zwischen Kriminal- und Schutzpolizei unterschieden wird oder nicht	Zuordnung zu 4, in Bln gemeinsame Bearbeitung mit den Feuerwehrangelegenheiten; Hauptbezüge: 4.5, 4.6, 4.7
4.5 Personal der Vollzugspolizei	Streuung davon abhängig, ob organisatorisch zwischen Kriminal- und Schutzpolizei unterschieden wird oder nicht	Zuordnung zu 4; in Bln gemeinsame Bearbeitung mit den Feuerwehrangelegenheiten; Hauptbezüge: 4.4, 4.6, 4.7

Tabelle C, Forts. 3

Untersuchungs- zugänge Aufgaben	Zahl der beteiligten Organisationseinheiten	organisatorische Zuordnung
4.6 Wirtschaftliche Angelegenheiten der Vollzugspolizei	Umfang einheitlich; geringe Streuung	Zuordnung zu 4, Be- züge, soweit vorhan- den, zu 4.7
4.7 Technische Angele- genheiten der Voll- zugspolizei	Umfang einheitlich; geringe Streuung	Zuordnung zu 4, Bezüge, soweit vorhanden, zu 4.4
4.8 Verkehrsrecht und polizeiliche Ver- kehrsangelegenhei- ten	Umfang einheitlich; geringe Streuung	Zuordnung zu 4; Bezüge, soweit vor- handen, zu den übr- igen vollzugspolizei- lichen Angelegenhei- ten
4.9 Polizeisanitäts- wesen	Umfang unterschied- lich; geringe Streuung	Zuordnung zu 4, Be- züge zu 4.6 und 4.4
5 Feuerschutz, Kata- strophenschutz, ziv- ile Verteidigung	in einer Reihe von Ländern organisato- risch gebündelt, in anderen nicht	sofern keine eigene Abteilung besteht, Bezüge zu 3, 4 und 2
5.1 Feuerschutz	Streuung unterschied- lich, in einigen In- nenressorts organisa- torische Bündelung, in anderen nicht	Zuordnung überwiegend zu 5, zuweilen auch zu 3 und 4; Hauptbe- zug: 5.2
5.2 Katastrophenschutz	Streuung vorhanden	Zuordnung überwie- gend zu 5, in Aus- nahmefällen zu 4 und 2; Hauptbezug: 5.3, zuweilen auch 5.1
5.3 Zivile Verteidigung	Streuung vorhanden	Zuordnung überwie- gend zu 5, in Aus- nahmefällen zu 4 und 2; Hauptbezug: 5.2
5.4 Angelegenheiten der militärischen Verteidigung	Umfang einheitlich; Streuung vorhanden	Zuordnung überwie- gend zu 5, in Aus- nahmefällen zu 2 und 1
6 Verfassungsschutz	nur im Ausnahmefall Streuung. Wenn die Aufgaben eines Lan- desamts für Verfas- sungsschutz im In- nenministerium wahr- genommen werden, sind sie in einer Ab- teilung zusammenge- faßt	unterschiedliche Ar- ten der Zuordnung, sofern das Innenres- sort in diesem Be- reich nur Aufsicht- funktionen ausübt

Die Spalte über die Aufgabenzuordnung beschreibt die Art des organisatorischen Kontextes der Aufgabengruppen und -hauptgruppen und verweist auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Aufgabenzuordnung. Dabei wird bei dieser zusammenfassenden Darstellung die bei der Vercodung verwendete Symbolik benutzt. So besagt z.B. "Zuordnung überwiegend zu 2", daß die Einzelaufgaben der jeweiligen Aufgabengruppe oder -hauptgruppe in den meisten Innenressorts in einer der Aufgabenhauptgruppe 2 Verfassung, Recht, Verwaltung entsprechenden Abteilung¹⁾ verortet sind, und der Vermerk "Hauptbezug 4.4" deutet an, daß die Einzelaufgaben der betreffenden Aufgabengruppe, sofern keine eigene Organisationseinheit hierfür besteht, überwiegend Referaten angehören, in denen außerdem noch Aufgaben der Aufgabengruppe 4.4 Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz der Vollzugspolizei bearbeitet werden.

Die folgende Darstellung konkretisiert die in Tabelle 8 nur stichwortartig genannten Ergebnisse und bringt Ergänzungen für die Ebene der Einzelaufgaben, wobei es vor allem darum geht zu zeigen, welche Einzelaufgaben ein von der übrigen Aufgabengruppe abweichendes Zuordnungsmuster aufweisen und damit zur Streuung der gesamten Aufgabengruppe und -hauptgruppe beitragen. Außerdem behandelt sie kurz die Aufgabenorganisation der über den Kernbereich hinausgehenden Aufgaben. Da der Querschnittvergleich hauptsächlich anhand von Geschäftsverteilungsplänen aus den Jahren 1971 und 1972 erfolgte,²⁾ beziehen sich die in den Tabellen 7 und 8 zusammengestellten Ergebnisse streng genommen nur auf diese Zeit. In der Darstellung wird jedoch jeweils darauf hingewiesen, wenn sich seit 1971/72 organisatorische Wandlungen vollzogen haben.

3.4.1. Aufgabenorganisation im Kernbereich

Um eine gewisse Transparenz der Beschreibung zu erreichen, orientiert sich die vergleichende Darstellung der innerorganisatorischen Aufgabenverteilung ebenso wie bereits die Behandlung der Ressortzu-

1) Vgl. oben Tabelle 2.

2) Vgl. oben S. 85

ordnung der Aufgaben an der durch die Aufgabensystematik vorgegebenen Reihenfolge. Die Aufgabenhauptgruppe 0 Aufgaben des Ministerbüros und der zentralen politischen Planung faßt diejenigen Aufgaben zusammen, die in der Mehrzahl der Fälle keine Abteilungszuordnung aufweisen, also der Ministeriumsspitze direkt zugeordnet sind. Bei 0.1 Aufgaben des Ministerbüros umfassen die Presseangelegenheiten und die persönlichen Aufträge des Ministers i. d. R. je ein eigenes Referat mit Ausnahme von NRW, wo drei Referate für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stehen. Die übrigen Aufgaben sind meist Teil eines Referats. Uneinheitlicher sieht das Bild der Aufgabenzuordnung aus. Mit Ausnahme vom Hamburger Amt für Innere Verwaltung und Planung, wo alle in der Aufgabenhauptgruppe 0 gebündelten Aufgaben der für Verfassung, Recht, Verwaltung zuständigen Abteilung angehören,¹⁾ sind der persönliche Referent überall und auch der Pressereferent fast durchgängig direkt bei der Leitung angebunden, während die übrigen Aufgaben dieser Aufgabengruppe in einigen Ländern von der der Aufgabenhauptgruppe 2 entsprechenden Abteilung und in Nds von der Querschnittabteilung bearbeitet werden. Allerdings besteht in diesen Fällen zuweilen auf personellem Wege eine Verknüpfung nach "oben", indem die Referenten für diese in Abteilungen eingegliederten Aufgaben über andere Funktionen an der Ministeriumsspitze verortet sind.²⁾ Auch die Aufgabengruppe 0.2 Grundsatzfragen des Innern, Planungsaufgaben weist unterschiedliche Zuordnungsmuster auf. Ebenso häufig wie ihre Anbindung an die Spitze des Ministeriums kann man ihre Eingliederung in eine Abteilung, meist die Querschnittabteilung, antreffen.

-
- 1) Innerhalb der Behörde für Inneres hat das Amt für Innere Verwaltung und Planung den Charakter eines Führungsstabs. Daher erscheint es nicht notwendig, bestimmte Aufgaben herauszunehmen und noch näher beim Innensenator zu verorten.
 - 2) Im nordrhein-westfälischen Innenministerium sind beispielsweise die Angelegenheiten des Landtags, des Kabinetts und der Innenministerkonferenz als Referat in die Abteilung I Verfassung, Verwaltung, Datenverarbeitung, Vermessung eingegliedert, wobei der Leiter dieses Referats zugleich persönlicher Referent ist. In Bay und Nds bestehen ähnliche Konstruktionen.

Die in Aufgabengruppe 1 Querschnittsaufgaben des Ministeriums/der senatorischen Behörde zusammengefaßten Aufgaben nehmen nicht alle Innenressorts in vollem Umfang wahr, weil z.T. Zuständigkeiten an zentrale Behörden abgegeben worden sind (Personal- und Organisationsangelegenheiten in den Stadtstaaten; Besoldungs-, Versorgungs-, Vergütungs- und Lohnangelegenheiten der Bediensteten), in anderen Ressorts bearbeitet werden (Recht des öffentlichen Dienstes) oder der Aufgabenbereich unterschiedlich weit ausfüllt (Automationsangelegenheiten).¹⁾ Daraus erklären sich die Unterschiede in der Zahl der mit diesen Aufgaben befaßten Referate.²⁾

Für 1.1 Personalangelegenheiten bestehen zumeist zwei oder mehr Kernreferate, darüber hinaus sind jedoch weitere Referate beteiligt. In einer Reihe von Ländern umfassen die Aus- und Fortbildungsangelegenheiten bereits ein eigenes Referat. Die in dieser Aufgabengruppe zu beobachtende Streuung läßt sich u.a. darauf zurückführen, daß für die Disziplinarangelegenheiten zuweilen eigene Prozeßreferate oder Referate zuständig sind, die Teile der Aufgabengruppe

1.2 Recht des öffentlichen Dienstes bearbeiten und daß die Personalplanung, aber auch die Bearbeitung von Aus- und Fortbildungsfragen z.T. in Zusammenhang mit der Wahrnehmung einzelner Organisationsaufgaben (Stellenplanangelegenheiten, Personalwirtschaft) erfolgt.

1.2 Recht des öffentlichen Dienstes ressortiert nicht in allen Ländern in vollem Umfang ins Innenministerium, so daß die Zahl der ausschließlich mit dieser Aufgabengruppe befaßten Referate unterschiedlich aussieht. Das öffentliche Dienstrecht zeigt eine starke organisatorische Bündelung und ist meist der Querschnitts-Abteilung zugeordnet. Eine Ausnahme bilden die Innenressorts von Bln, Schl-H und Rhld-Pf. In Bln besteht eine eigene Abteilung, die sich mit diesen Aufgaben befaßt, in Schl-H bearbeitet die für Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungsfragen zuständige Abteilung diese Aufgaben, und im rheinland-pfälzischen Innenministerium gibt es sowohl in der Querschnitts-Abteilung als auch in der Aufgabengruppe 2 entsprechenden Abteilung ein Referat, das sich mit beamtenrechtlichen Fragen beschäftigt.

1) Vgl. oben Abschnitt 3.3.1.

2) Vgl. Tabelle 7.

Eine weitgehend homogene Aufgabengruppe stellt die meist aus einem Referat bestehende Aufgabengruppe 1.3 Haushalt dar. Lediglich die Bearbeitung der Reise- und Umzugskosten erfolgt manchmal in Zusammenhang mit den Personalangelegenheiten, und im Einzelfall sind auch die Baumaßnahmen und das Gebührenwesen anders zugeordnet. Da es sich um einen organisatorisch gebündelten Aufgabenkomplex handelt, lassen sich keine Bezüge zu anderen Aufgabengruppen feststellen. Die Haushaltsangelegenheiten sind regelmäßig in die Querschnittabteilung eingegliedert.

Sieht man von den Stadtstaaten ab, zeigen die Ergebnisse aus der Auszählung über die mit der Aufgabengruppe 1.4 Organisation des Ministeriums/der senatorischen Behörde befaßten Organisationseinheiten keine auffallenden Unterschiede. Meist sind neben einem Kernreferat weitere Referate mit einbezogen. Nur das ohnehin stark ausdifferenzierte Innenressort von NRW verfügt über drei Organisationsreferate. Eine gewisse Streuung in dieser Aufgabengruppe läßt sich vor allem auf die Einzelaufgaben Personalwirtschaft und Angelegenheiten des Stellenplans und der Arbeits-(Dienstposten-)bewertung zurückführen, die gelegentlich in Zusammenhang mit Personalangelegenheiten wahrgenommen werden. Die Angelegenheiten der funktionalen und territorialen Verwaltungsreform und das behördliche Vorschlagswesen bearbeitet in Einzelfällen die für Verfassung, Recht, Verwaltung zuständige Abteilung, während die restlichen Aufgaben immer der Querschnittabteilung eingegliedert sind. Insgesamt gesehen ist das Organisationsreferat in den verschiedenen Innenressorts recht unterschiedlich geschnitten. Manchmal gehören die Aufgabengruppen 1.5 Automation und/oder 1.6 innerer Dienst zum selben Referat, und auch die hier der Aufgabengruppe 2.1 zugeordnete Einzelaufgabe Organisation der Landesverwaltung erledigt zuweilen das Organisationsreferat.

Die Zahl der Organisationseinheiten, die sich mit der Aufgabengruppe 1.5 Automation befassen, hängt davon ab, in welchem Umfang die Innenministerien in diesem Bereich ressortübergreifende Koordinationsaufgaben wahrnehmen. In Bln steht für diese Aufgaben eine eigene Abteilung zur Verfügung, in NRW eine eigene Unterabteilung mit vier Referaten. Wo dem Innenministerium allein die EDV-Angelegenheiten der Innenverwaltung unterstehen, benötigen diese Auf-

gaben meist kein eigenes Referat, sondern sie sind häufig den Organisationsaufgaben zugeordnet. Mehrheitlich gehören die Automationsangelegenheiten zwar der Querschnittabteilung an, in vier Ländern sind sie jedoch im Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung angesiedelt.

Bei 1.6 innerer Dienst handelt es sich um eine relativ schwer abgrenzbare Aufgabengruppe. Ein Teil der Einzelaufgaben ist regelmäßig in einem Referat der Querschnittabteilung zusammengefaßt, während die übrigen in anderen Organisationseinheiten, u.U. auch in anderen Abteilungen bearbeitet werden. Das gilt insbesondere für die Beschaffungsangelegenheiten, den Geheimschutz und den Behördenelbatschutz.

Die der Aufgabenhauptgruppe 2 Verfassung, Recht, Verwaltung entsprechenden Abteilungen haben meist den Charakter einer Grundsatzabteilung. Aus Tabelle 7 ist ersichtlich, daß diese Aufgabenhauptgruppe eine vergleichsweise geringe organisatorische Zusammenfassung aufweist. Allerdings trifft das nicht auf alle ihr angehörenden Aufgabengruppen in gleichem Maße zu. Eine geringe organisatorische Bündelung zeigt auf den ersten Blick 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht. Dies ist vor allem auf die dieser Gruppe zugeordneten Einzelaufgaben: Organisation der Landesverwaltung, Enteignungsrecht, Hoheitszeichen (Wappen, Flaggen, Siegel) und innerdeutsche Angelegenheiten zurückzuführen. Fragen, die mit der Organisation der Landesverwaltung zusammenhängen wie die Einrichtung und Aufhebung von Behörden des Geschäftsbereichs und die Regelung ihrer Zuständigkeiten, gehören in manchen Innenressorts zu den Aufgaben der Organisationsreferate. Das Enteignungsrecht steht in einigen Fällen in Zusammenhang mit Aufgaben aus der Gruppe 5.4 Angelegenheiten der militärischen Verteidigung, während sich für die Aufgaben Hoheitszeichen und innerdeutsche Angelegenheiten keine Zuordnungsmuster angeben lassen, da ihr organisatorischer Kontext zu stark variiert. Die übrigen Aufgaben dieser Gruppe sind dagegen i.d.R. zusammengefaßt.

Die Einzelaufgaben von 2.2 Wahlen und Statistik hat man nur in den Stadtstaaten Bln und Bre organisatorisch gebündelt, wie es auch die Verwaltungsgliederungspläne der KGSt vorsehen.¹⁾ In den Innenressorts der übrigen Länder sind jeweils unterschiedliche Teile der Aufgabengruppe in einem Referat zusammengefaßt, während der Rest der Aufgaben anderen Basiseinheiten zugehört. Das Wahlrecht und die Durchführung der Wahlen liegen in einigen Fällen in Referaten, die Teile der Aufgabengruppe 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht bearbeiten. Gleiches gilt für das Parteienrecht und das Presserecht. Das Presserecht wird im Saar zusätzlich, in Bre ausschließlich im Bereich Sicherheit und Ordnung wahrgenommen. Die statistischen Angelegenheiten fallen in einigen Ländern in die Zuständigkeit des Organisationsreferats, insbesondere dann, wenn die Aufsicht über das Statistische Landesamt bei einem anderen Ressort liegt. Im Innenministerium von Schl-H bestand im Vergleichszeitraum ein eigenes Statistikreferat, das inzwischen aufgelöst worden ist. Seine Aufgaben hat das Gesetzgebungsreferat übernommen. Betrachtet man die Aufgabenzuordnung insgesamt, so dominiert die Eingliederung in die für Verfassung, Recht, Verwaltung zuständigen Abteilungen, Teile der Aufgabengruppe sind jedoch in einer Reihe von Ländern den Querschnittabteilungen zugewiesen.

Sowohl von der Zahl der beteiligten Referate als auch von der Zuordnung her wirkt die Aufgabengruppe 2.3 Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht wesentlich einheitlicher. Meist ist sie Teil eines Referats, in Ausnahmefällen umfaßt sie ein eigenes Referat. Lediglich die Einzelaufgaben Staatsangehörigkeitsrecht und Einbürgerungen und Beglaubigung und Legalisation von Urkunden befinden sich in jeweils zwei Fällen in anderen Referaten. Während im Vergleichszeitraum das Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht in Schl-H noch Bestandteil der für Sicherheit und Ordnung zuständigen Abteilung war, bilden heute einheitlich die Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungsaufgaben den organisatorischen Kontext.

Die Aufgabengruppe 2.4 Feiertagsrecht, Lotteriel- und Sammlungen stellt eine Residualkategorie dar, in der Aufgaben mit stark variierender Zuordnung zusammengefaßt sind, was ein erhebliches Maß

1) Vgl. z.B. KGSt, Verwaltungsorganisation der Kreise, a.a.O., S. 139.

an Streuung zu Folge hat. Zwar überwiegt jeweils die Eingliederung in den Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung, sehr häufig sind diese Aufgaben jedoch auch bei den Sicherheits- und Ordnungsaufgaben angesiedelt. Die Einzelaufgaben Titel, Orden, Ehrenzeichen bearbeiten ebenso oft die Querschnittabteilungen wie die mit Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungsfragen befaßten Abteilungen.

Auch die Gruppe 2.5 Justitiarangelegenheiten, Rechtsbereinigung, Sammlung des Landes- und Bundesrechts für den Geschäftsbereich bietet ein wenig homogenes Bild. In den einzelnen Innenressorts sind jeweils nur Teile dieser Aufgabengruppe in einer Organisationseinheit zusammengefaßt, so daß eine gewisse Streuung besteht. In einigen Ländern hat man die Justitiar- und Prozeßangelegenheiten mit den Personalangelegenheiten organisatorisch verknüpft und folglich der Querschnittabteilung zugeordnet, während ansonsten alle Aufgaben zum Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung gehören. Die Aufgaben Sammlung des Landes- und Bundesrechts für den Geschäftsbereich und Rechts-/Vorschriftenbereinigung weisen in einigen Fällen Bezüge zur Aufgabengruppe 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht auf.

Bei 2.6 Wiedergutmachung handelt es sich, soweit sie überhaupt ins Innenministerium ressortiert, um eine geschlossene Aufgabengruppe. Die Zuordnung sieht allerdings unterschiedlich aus. In Bln und Nds nehmen diese Aufgaben die für Verfassung, Recht, Verwaltung zuständigen Abteilungen wahr, in NRW die Querschnittabteilung.

Im Gegensatz zu den bisher behandelten Aufgabenhauptgruppen besitzen die kommunalen Angelegenheiten, wie sich aus Tabelle 7 ablesen läßt, einen hohen Grad an organisatorischer Geschlossenheit. In keinem Land besteht eine Streuung über mehrere Abteilungen. Diesen homogenen Eindruck, den die gesamte Aufgabenhauptgruppe macht, vermitteln im großen und ganzen auch die einzelnen Aufgabengruppen. Die Aufgaben der Gruppe 3.1 Kommunalrecht und -aufsicht, kommunale Zusammenarbeit konzentrieren sich meist in einem Referat. Eine geringfügige Streuung entsteht durch die Einzelaufgaben: allgemeine Aufsicht und kommunale Zusammenarbeit, Aufsicht über die Zweckverbände, Zweckverbandsrecht, die in jeweils zwei Fällen eine abweichende organisatorische Zuordnung aufweisen. Noch geschlossener ist die Gruppe 3.2

kommunales Personal, die zumeist ein eigenes Referat umfaßt und nicht streut. Auch 3.3 kommunales Wirtschafts-, Finanz- und Prüfungswesen stellt eine organisatorisch weitgehend geschlossene Aufgabengruppe dar, wenn man davon absieht, daß das Finanzministerium in einigen Ländern für einzelne Aufgaben zuständig ist oder eine Mitzuständigkeit dieses Ressorts besteht. Lediglich in Ausnahmefällen sind einzelne Aufgaben in einen anderen Kontext eingegliedert. Bei 3.4 Angelegenheiten der kommunalen Gebietsreform läßt sich an der Zahl der ausschließlich mit dieser Aufgabengruppe befaßten Referate die unterschiedliche Ausdifferenzierungsfreudigkeit der einzelnen Ministerien erkennen. Im Innenressort von Hessen standen im Vergleichszeitraum für die Erarbeitung der Pläne zur Gebietsreform fünf Referate, in NRW drei Referate zur Verfügung, während sich die übrigen Länder, in denen eine derartige Reform vorbereitet wurde, zumeist mit einem Referat begnügten. Einzelne Aufgaben dieser Gruppe gehören zuweilen den für die Aufgabengruppe 3.1 Kommunalrecht und -aufsicht, kommunale Zusammenarbeit zuständigen Referaten an. Diese Referate sind meist auch für die nach einem vorläufigen Abschluß der Gebietsreform verbleibenden Aufgaben zuständig, bei denen es nicht zuletzt um die Abwicklung von Prozessen geht, die sich aus dieser Reform ergeben. Insgesamt gesehen bilden die Angelegenheiten der kommunalen Gebietsreform eine weitgehend geschlossene Aufgabengruppe, von der einzelne Aufgaben manchmal in einem anderen organisatorischen Kontext stehen.

Die lediglich in den Innenressorts der Stadtstaaten ausgeübte Aufsicht über die Ortsamtsverwaltung/Bezirksverwaltung zeigt sowohl im Aufgabenumfang als auch in der Zuordnung Unterschiede, die mit der jeweiligen Gestaltung der Bezirksebene bzw. Ortsamtsebene zusammenhängen.¹⁾ In Bln, wo die Hauptverwaltung bei den bezirkseigenen Angelegenheiten nur eine lockere Bezirksaufsicht hat und die Bezirke eine gemeindeähnliche Autonomie besitzen, liegt diese Aufgabe bei dem Referat, das für Staats- und Verfassungsrecht und allgemeines Verwaltungsrecht zuständig ist. Da in Bre und Hbg die Behörden des Senators für Inneres neben der Aufsicht über die

1) Vgl. oben Abschnitt 3.3.1.

fachlich einschlägigen Bereiche die Dienstaufsicht über die Ortsämter bzw. Bezirksämter wahrnehmen, haben sie eine umfassendere Aufsichtsfunktion, die auch in der Zahl der beteiligten Referate ihren Ausdruck findet. Im Hamburger Amt für Innere Verwaltung und Planung besteht eine eigene Abteilung mit drei Referaten, der die Aufsicht über die Bezirksverwaltung obliegt, in Bre ist ein Referat für Angelegenheiten der Ortsamtsverwaltung eingerichtet worden. Diese Unterschiede in der Zahl der beteiligten Referate sind einmal darauf zurückzuführen, daß in Hbg die Personal- und Organisationsaufgaben für die Bezirksverwaltung in diese Abteilung eingegliedert sind, während sie in Bre durch die entsprechenden Referate der Querschnittabteilung wahrgenommen werden. Zum anderen dürfte in Bre der Aufgabenanfall geringer sein, weil die Ortsämter nicht flächendeckend, sondern nur in den Außenbezirken eingerichtet sind, während in Hbg das gesamte Stadtgebiet in Bezirke eingeteilt ist. Das Bremer Referat für Ortsamtsangelegenheiten gehörte früher zur Abteilung Staats- und Verwaltungsrecht, Kommunalangelegenheiten. Seitdem als neue Zuständigkeit die Aufsicht über die Ämter für Beiratsangelegenheiten hinzugekommen ist, bei der es sich um eine stark öffentlichkeitsbezogene Aufgabe handelt, hat man dieses Referat aus dem Abteilungsverband herausgelöst und der Spitze direkt zugeordnet.

Die Aufgabengruppe 4 Öffentliche Sicherheit und Ordnung besitzt einen geringeren Grad an organisatorischer Geschlossenheit als die kommunalen Angelegenheiten.¹⁾ Zwar ist der überwiegende Teil der Aufgaben jeweils in einer Abteilung gebündelt, einzelne Aufgaben und Aufgabengruppen gehören jedoch zuweilen anderen Abteilungen, meist dem Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung, an.

Die Aufgabengruppe 4.1 Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Tätigkeitsrecht der Polizei umfaßt in den meisten Innenressorts lediglich ein Teilreferat und wird gemeinsam mit irgendwelchen Polizeivollzugsangelegenheiten bearbeitet. Eine Ausnahme

1) Vgl. Tabelle 7.

stellt die Einzelaufgabe Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dar, die in NRW und jetzt (jedoch noch nicht im Vergleichszeitraum) auch in Schl-H zu der der Aufgabenhauptgruppe 2 entsprechenden Abteilung gehört.

Auch die Aufgabengruppe 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen bildet in der Mehrzahl der Fälle ein Teilreferat in der für Sicherheit und Ordnung zuständigen Abteilung. Allerdings ist in NRW, Hbg und neuerdings auch in Schl-H¹⁾ die gesamte Aufgabengruppe dem Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung eingegliedert, in Bay lediglich die Aufgaben Ausländerrecht und Ausländerangelegenheiten, in Hess nur die Auswanderungsangelegenheiten.

Die Aufgabengruppe 4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts stellt ähnlich wie 2.4 Feiertagsrecht, Lotteriet- und Sammlungs-wesen eine Residualkategorie dar. Sie faßt diejenigen Aufgaben zusammen, die zwar überall oder in der Mehrzahl der Innenressorts der für Sicherheit und Ordnung zuständigen Abteilung angehören, jedoch aufgrund der variierenden Zuordnung keine eindeutigen Bezüge erkennen lassen. Insofern bedingt bereits die Konstruktion dieser Gruppe eine starke Streuung. Die Aufgaben Vereinsrecht und Vereinswesen, Versammlungsrecht und Versammlungswesen und Ordnungswidrigkeitenrecht sind fast ebenso häufig im Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung wie im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung anzutreffen, wobei das Vereinswesen in Bln und Nds, das Versammlungswesen nur in Bln in beiden Bereichen bearbeitet wird. Bei den übrigen Aufgaben dieser Gruppe besteht zumindest im Vergleichszeitraum eine einheitliche Zuordnung zu den der Aufgabenhauptgruppe 4 entsprechenden Abteilungen.

Bei den Aufgabengruppen 4.4 Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz der Vollzugspolizei und 4.5 Personal der Vollzugspolizei hängt die Zahl der insgesamt beteiligten Referate und damit auch die zu beobachtende Streuung mit davon ab, ob eine organisatorische Differenzierung

1) Im Vergleichszeitraum gehörten die Aufgabengruppen 4.2 und 4.3 im schleswig-holsteinischen Innenministerium noch zum Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung.

zwischen kriminalpolizeilichen und sonstigen vollzugspolizeilichen Aufgaben erfolgt oder nicht. Für Ressorts, die die kriminalpolizeilichen Angelegenheiten in gesonderten Organisationseinheiten bearbeiten, wie es in Hbg,¹⁾ Hess, Nds und NRW der Fall ist, erbringt die Auszählung zwangsläufig höhere Werte. Aufgaben wie etwa die Aufsicht über Behördenaufbau, Personalausstattung, Dienstbetrieb und Leistungsstand, über Einsatz und Verwendung der Polizei oder auch die Personalangelegenheiten der Polizeibediensteten werden in diesen Ländern häufig getrennt nach schutzpolizeilichen und kriminalpolizeilichen Aspekten bearbeitet, während die Aufgabensystematik diese Unterscheidung nicht vornimmt. Bei beiden Aufgabengruppen ist auch in den Ressorts, die nicht organisatorisch zwischen kriminalpolizeilichen und schutzpolizeilichen Angelegenheiten trennen, eine gewisse Streuung zu beobachten, wobei meist ein Kernreferat besteht und jeweils die eine oder andere Aufgabe eine andere organisatorische Zuordnung aufweist. Die Einzelaufgaben beider Gruppen gehören fast ausnahmslos zu den für öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständigen Abteilungen. Bezüge lassen sich hauptsächlich zu solchen Aufgabengruppen erkennen, die ebenfalls vollzugspolizeiliche Angelegenheiten betreffen. Eine Besonderheit in der Gruppe 4.4 bildete im Vergleichszeitraum der mit einem eigenen Referat ausgestattete psychologische Dienst in Bre. Das Referat ist inzwischen allerdings aufgelöst, seine Aufgaben werden jetzt nur noch nebenamtlich wahrgenommen. Die der Gruppe 4.5 zugeordneten Aus- und Fortbildungsfragen haben sich in einigen Ländern bereits zu einem eigenen Referat verselbständigt. Für die zur selben Gruppe gehörende Aufgabe Nachwuchswerbung, Öffentlichkeitsarbeit hat man in Schl-H in den letzten Jahren ein eigenes Referat eingerichtet, das im Vergleichszeitraum noch nicht bestand. In den Geschäftsverteilungsplänen der übrigen Ressorts ist diese Aufgabe entweder überhaupt nicht genannt oder bei einem anderen Referat mit ausgewiesen.

1) Im Hamburger Amt für Innere Verwaltung und Planung wurden im Vergleichszeitraum die Angelegenheiten der uniformierten Polizei und der Kriminalpolizei in verschiedenen Referaten bearbeitet, während jetzt die vollzugspolizeilichen Angelegenheiten wieder zu einem Referat zusammengefaßt sind.

Die Aufgabengruppen 4.6 wirtschaftliche Angelegenheiten der Vollzugspolizei und 4.7 technische Angelegenheiten der Vollzugspolizei umfassen meist ein eigenes Referat oder Teilreferat, das der für öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständigen Abteilung angehört. Nur in den Innenbehörden von Bre und Hbg liegt die Zuständigkeit für die wirtschaftlichen Angelegenheiten ganz oder teilweise in der Querschnittabteilung. Eine ähnliche organisatorische Geschlossenheit weisen auch 4.8 Verkehrsrecht und polizeiliche Verkehrsangelegenheiten und 4.9 Polizeisanitätswesen auf. Für das Polizeisanitätswesen steht allerdings nur im Innenministerium von Nds, NRW und vom Saar ein eigenes Referat zur Verfügung, während es in den übrigen Ländern in Zusammenhang mit den Aufgabengruppen 4.6 wirtschaftliche Angelegenheiten und 4.4 Organisation, Dienstbetrieb und Einsatz der Vollzugspolizei bearbeitet wird.

Aus Tabelle 7 läßt sich entnehmen, daß die Aufgabenhauptgruppe 5 Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung in einigen Innenressorts eine starke organisatorische Bündelung aufweist, während in anderen die Aufgaben über mehrere Abteilungen streuen. Diese Unterschiede sind teilweise auf die verschiedenen Zuordnungsmuster in der Aufgabengruppe 5.1 Feuerschutz zurückzuführen. Im Vergleichszeitraum gehörten diese Aufgaben in Bad-W zur Bauabteilung, in Bre und Bln zur Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung, wobei zu berücksichtigen ist, daß in Bln die Aufgabenhauptgruppen 4 und 5 in dieser Abteilung zusammengefaßt sind. In Nds, Schl-H und im Saar bearbeiten die Kommunalabteilungen die Feuerschutzangelegenheiten, und nur in Bay, Hbg, Hess, NRW und Rhld-Pf waren sie in den Jahren 1971/72 mit dem Katastrophenschutz und der zivilen Verteidigung zu einer Abteilung zusammengefaßt.¹⁾ In ungefähr der Hälfte der Innenressorts stellt der Feuerschutz eine geschlossene Gruppe dar, die in einem Referat gebündelt ist, während in Bay, Hbg, NRW und Rhld-Pf eine organisatorische Verknüpfung mit Aufgaben des Katastrophenschutzes, in Bln mit den Polizeianglegenheiten besteht.

1) Inzwischen ist in Bad-W und in Bre der Feuerschutz dem Aufgabenbereich Katastrophenschutz, zivile Verteidigung eingegliedert worden.

Die Aufgabengruppen 5.2 Katastrophenschutz und 5.3 zivile Verteidigung gehören in den meisten Innenressorts zu einer der Aufgabengruppen 5 entsprechenden Abteilung. Lediglich in Bln, Nds und Schl-H, wo man keine derartigen Abteilungen eingerichtet hat, sind diese Aufgaben der Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung (Bln, Schl-H) bzw. dem Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung (Nds) eingegliedert. Mit jeder der beiden Aufgabengruppen befassen sich meist ein oder mehrere Kernreferate, darüber hinaus besteht jedoch eine gewisse Streuung, weil ein jeweils unterschiedlich gearteter Teil der einen Aufgabengruppe mit Teilen der anderen Aufgabengruppe organisatorisch verknüpft ist, so daß sich von der Organisationsstruktur her keine klare Trennungslinie zwischen Aufgaben des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung ergibt. Zu den Aufgaben, die in Ausnahmefällen eine andere Abteilungszuordnung aufweisen, gehören das Notstandsrecht und das Bundesleistungsgesetz, die in Hess bzw. Schl-H im Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung angesiedelt sind. In einigen Innenministerien wird das Bundesleistungsgesetz auch in Referaten bearbeitet, die für Teile der Aufgabengruppe 5.4 Angelegenheiten der militärischen Verteidigung zuständig sind.

Für die Angelegenheiten der militärischen Verteidigung steht, soweit sie zum Innenministerium ressortieren, meist ein eigenes Referat zur Verfügung, wobei jeweils einzelne Aufgaben anderen Referaten zugehören. Insgesamt gesehen überwiegt die Verortung bei den mit Feuerschutz, Katastrophenschutz und ziviler Verteidigung befaßten Abteilungen. Abweichend hiervon sind im Innenministerium von Hess die vorhandenen Aufgaben der Querschnittabteilung, in dem von Nds und Schl-H dem Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung zugeordnet.

Unterschiedliche organisatorische Regelungen bestehen für die Aufgabengruppen 6 Verfassungsschutz. Sofern die Aufgaben, für die sonst ein nachgeordnetes Landesamt für Verfassungsschutz zuständig ist, im Innenressort selbst wahrgenommen werden, sind sie regelmäßig in einer eigenen Abteilung organisiert. Ist das Innenministerium le-

diglich für die Aufsicht über das Landesamt und damit zusammenhängende Fragen zuständig, befaßt sich meist nur ein Referat oder ein Teilreferat mit diesen Aufgaben, wobei die Zuordnung unterschiedlich aussieht. In Bad-W gehören diese Aufgaben zu einem Referat der Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung, im Saar nimmt sie der Minister bzw. sein Vertreter wahr. In Bay war hierfür im Vergleichszeitraum ein dem Hautabteilungsleiter unmittelbar unterstelltes Sachgebiet S¹⁾ zuständig, während jetzt eine andere Organisationsform besteht. Die Bremer Lösung ist bereits oben²⁾ beschrieben worden. In Hess, wo man zwischen den nachrichtendienstlichen Aufgaben des Verfassungsschutzes und den polizeilichen Aufgaben des Staatsschutzes trennt, sind die Aufsicht über das Landesamt für Verfassungsschutz und die damit verbundenen Rechtsfragen im Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung angesiedelt, während die Angelegenheiten des Staatsschutzes in die Zuständigkeit der Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung fallen. Der als Öffentlichkeitsarbeit verstandene positive Verfassungsschutz gehört hier zum Ministerbüro.

3.4.2. Die organisatorische Gestaltung der übrigen Aufgabenbereiche

Im Gegensatz zu den bisher behandelten Aufgabenhauptgruppen, für die bis auf wenige Ausnahmen überall das Innenministerium zuständig ist, weisen die folgenden Aufgabenhauptgruppen unterschiedliche Ressortzuordnungen auf. Eine vergleichende Betrachtung der innerorganisatorischen Aufgabenverteilung in den Innenministerien läßt sich daher für diese Aufgabenbereiche nur noch in beschränktem Umfang durchführen. Aussagen über den Grad der organisatorischen Bündelung von Aufgaben und über Gemeinsamkeiten und Unterschiede ihrer Zuordnung gelten nur, soweit sie ins Innenministerium ressortieren. Über ihre organisatorische Behandlung in anderen Ministerien ist damit nichts gesagt.

Die in der Aufgabenhauptgruppe 7 Bauwesen zusammengefaßten Aufgaben gehören nur noch in Bay, im Vergleichszeitraum auch im Saar in vollem Umfang zum Innenministerium, denn für die Aufgabengruppen 7.1

1) Im bayerischen Innenministerium werden die Referate als Sachgebiete bezeichnet.

2) Vgl. S. 160 f.

zentrale Aufgaben für die Bauverwaltung und 7.5 staatlicher Hochbau sind sonst andere Ministerien zuständig. Die Aufgabengruppen 7.2 Rechtsfragen des Bauwesens, 7.3 Fragen und Aufgaben im Bereich der Bauaufsicht und 7.4 Bautechnik, die auch in Bad-W, Hess, NRW und Schl-H ins Innenministerium ressortieren, weisen unterschiedliche Grade organisatorischer Bündelung auf. Insgesamt gesehen wirken Rechtsfragen des Bauwesens, vor allem aber Bautechnik als sehr geschlossene Aufgabengruppen. 7.3 Fragen und Aufgaben im Bereich der Bauaufsicht hat man in einigen Innenressorts organisatorisch gebündelt, in anderen besteht ein gewisses Maß an Streuung. Soweit die in der Aufgabenhauptgruppe 7 Bauwesen zusammengefaßten Aufgaben im Innenministerium wahrgenommen werden, gehören sie fast durchgängig der Bauabteilung an.

In Bad-W und in Hess sind die Bauaufgaben mit der Aufgabenhauptgruppe 8 Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen zu einer Abteilung zusammengefaßt, während die Innenressorts von Bay, NRW und Schl-H diese Aufgaben in einer eigenen Abteilung bearbeiten. In Hess hat man für diese Aufgaben eine eigene Unterabteilung eingerichtet, die gleiche Regelung galt im Vergleichszeitraum auch für das saarländische Innenministerium. Aber auch dort, wo eine eigene Abteilungs- oder Unterabteilungsbildung erfolgt ist, weist diese Aufgabenhauptgruppe ein gewisses Maß an Streuung auf.¹⁾ Für die einzelnen Aufgabengruppen ergibt sich ein unterschiedliches Bild. Bei 8.1 Rechtsfragen der Städtebauförderung, des Wohnungs- und Siedlungswesens handelt es sich dort, wo im Innenministerium eine oberste Baubehörde besteht oder bestand, um eine geschlossene Aufgabengruppe, während in den anderen Innenressorts bei vorhandenen Kernreferaten eine gewisse Streuung zu beobachten ist. 8.2 Wohnungsbauförderung bildet eine große Aufgabengruppe, die in fast allen hier betrachteten Fällen mehrere Kernreferate umfaßt, darüber hinaus sind jedoch regelmäßig weitere Referate mit einbezogen. Insbesondere die Einzelaufgabe Sonder- und Schwerpunktprogramme des Landes und des Bundes, spezifische Förderungs- und Hilfsmaßnahmen zeigt ein großes Maß an Streuung, da sich durch die Übertragung von Zuständigkeiten für bestimmte Einzelprogramme noch nicht vollständig ausgelastete Referate auffüllen lassen. Bei der Aufgabengruppe 8.3 Städtebau-

1) Vgl. Tabelle 7.

förderung fehlt zumindest im Vergleichszeitraum in den Innenministerien von Bay und Hess eine organisatorische Zusammenfassung unter diesem Aspekt, so daß hier keine Kernreferate vorhanden sind und die Aufgaben sich über verschiedene Organisationseinheiten verteilen. Dagegen konzentrieren sich in NRW diese Aufgaben in einer Unterabteilung und in Schl-H in einem Referat. Auch die organisatorische Anbindung weist Unterschiede auf. In Bay werden Fragen der Städtebauförderung sowohl im Bereich des Bauwesens als auch des Wohnungs- und Siedlungswesens behandelt, in Hess nimmt die für Bauangelegenheiten zuständige Unterabteilung diese Aufgaben wahr. In NRW bildet die Städtebauförderung eine Unterabteilung der Kommunalabteilung, und in Schl-H erfolgte die Zuordnung zum Wohnungs- und Siedlungswesen.

Bei den Aufgabengruppen 8.4 Haushaltsangelegenheiten im Wohnungsbau, 8.5 Vermögens- und Schuldenverwaltung im Wohnungsbau und 8.6 wohnungswirtschaftliches Prüfungswesen geht es um die finanzielle Abwicklung der Wohnungsbauprogramme. In NRW steht für jede dieser Aufgabengruppen ein eigenes Referat zur Verfügung, in Schl-H sind sie in einem Referat zusammengefaßt. Dagegen fehlt in den übrigen hier betrachteten Innenressorts diese organisatorische Verselbständigung. Die Haushaltsangelegenheiten werden hier gemeinsam mit 8.2 Wohnungsbauförderung bzw. in der Querschnittabteilung bearbeitet, während die Aufgabengruppen 8.5 und 8.6 gar nicht gesondert in den Geschäftsverteilungsplänen erwähnt sind. Gleiches gilt für 8.7 technische Fragen des Wohnungsbaus, für die nur in den Innenressorts von Bay und NRW eine eigene Organisationseinheit besteht und die ansonsten in Referate der Aufgabengruppen 8.2 Wohnungsbauförderung und 7.4 Bautechnik integriert sind.

Die Auszählung über die Zahl der beteiligten Organisationseinheiten deutet für die Aufgabengruppe 9 Vermessungs- und Katasterwesen insgesamt und für die ihr zugeordneten Aufgabengruppen ein großes Maß an organisatorischer Geschlossenheit an, d.h. die Abgrenzung stimmt zwischen den einzelnen Ministerien in groben Zügen überein. Lediglich in Schl-H wirkt diese Aufgabengruppe weniger stark gebündelt, weil für die Organisations- und Personalangelegenheiten der Vermessungs- und Katasterverwaltung die Querschnittabteilung

zuständig ist. Uneinheitlicher sieht die organisatorische Verortung aus. In Rhld-Pf besteht für diese Aufgaben eine eigene Abteilung, in Bad-W, Nds und NRW gehören sie zum Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung und in Schl-H zur Bauabteilung.

Auch 10 Raumordnung und Landesplanung bildet, wenn man die als Sammelkategorie konstruierte Aufgabengruppe 10.5 Umweltschutz, Natur- und Landschaftsschutz außer Betracht läßt, eine organisatorisch geschlossene Aufgabengruppe. Das gilt im großen und ganzen ebenso für die einzelnen Aufgabengruppen, wenn man davon absieht, daß Einzelaufgaben der Gruppe 10.3 Koordinierung der Raumordnung und Landesplanung mit verschiedenen Fachplanungen in Schl-H zur Auffüllung von Referaten dienen. Die Unterschiede in der Ausdifferenzierungsfreudigkeit der einzelnen Innenressorts lassen sich anhand dieser Aufgabengruppe deutlich erkennen: In Bad-W und Schl-H umfassen diese Aufgaben eine eigene Abteilung mit fünf bzw. neun Referaten, in Nds sind sie in einem Referat der Kommunalabteilung gebündelt. Im saarländischen Innenressort standen im Vergleichszeitraum fünf Referate der Abteilung Landesplanung und Städtebau für diese Aufgabengruppe zur Verfügung.

Die Aufgabengruppen 11 bis 15 ressortieren nur noch in Ausnahmefällen zum Innenministerium, so daß sie für einen Vergleich der innerorganisatorischen Aufgabenverteilung entfallen. Die Aufgabengruppen 11 Straßen- und Brückenbau und 12 Wasserwirtschaft waren im Vergleichszeitraum im bayerischen Innenministerium mit jeweils einer Unterabteilung ausgestattet. Die Aufgabengruppe 13 Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Lebensmittelhygiene, die nur in Bay in vollem Umfang zum Innenministerium ressortiert, nimmt hier eine eigene Abteilung ein, wobei für die Personalangelegenheiten und die Aus- und Fortbildungsangelegenheiten des staatlichen Gesundheits- und Veterinärwesens die Querschnittabteilung zuständig ist. Im rheinland-pfälzischen Innenministerium, das lediglich die Aufgabengruppen 13.3 Veterinärwesen und 13.4 Lebensmittelhygiene und die damit in Zusammenhang stehenden Einzelaufgaben der Gruppe 13.1 Rechtsangelegenheiten des Gesundheitswesens und der Lebensmittelhygiene wahrnimmt, besteht für diese Aufgaben ebenfalls eine eigene Abteilung. Für die Aufgabengruppe 14 Angelegenheiten der Ver-

triebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten sind im baden-württembergischen Innenministerium je eine Abteilung für den Lastenausgleich und die Eingliederungsmaßnahmen ausgewiesen. Sie sind in der Hauptabteilung für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte zusammengefaßt. Mit Ausnahme vom Saar, in dessen Innenministerium ebenfalls eine Lastenausgleichsabteilung besteht, ressortieren in den übrigen Ländern diese Aufgaben zu anderen Ministerien. 15 Sport schließlich, der nur in Hbg in die Zuständigkeit des Innenressorts fällt, ist hier in einer eigenen Abteilung organisiert.

3.5. Entwicklungstendenzen in einzelnen Aufgabebereichen

Die längsschnittliche Betrachtung ging von folgenden Fragen aus:

- Welche Veränderungen der Aufgabenzuordnung haben innerhalb eines längeren Zeitraums stattgefunden?
- Bei welchen Aufgaben ist eine Vermehrung, bei welchen eine Verminderung des Arbeitsanfalls zu beobachten?

Veränderungen in der Zahl der mit einer Aufgabe befaßten Organisationseinheiten gelten im folgenden als Anhaltspunkt für die Aufgabentwicklung. Verschiebungen im Arbeitsanfall werden also nur dann erfaßt, wenn sie mit einer Bildung neuer oder einem Abbau vorhandener Referate verknüpft sind. Der Beobachtungszeitraum ist durch die der Untersuchung zugrunde liegenden Organisations- und Geschäftsverteilungspläne, die überwiegend aus den Jahren 1962/63 und 1971 bis 1975 stammen,¹⁾ abgesteckt. Die Darstellung der Ergebnisse orientiert sich ebenso wie bei den beiden vorangegangenen Teilkapiteln an der Reihenfolge der Aufgabensystematik.

3.5.1. Entwicklungen im Kernbereich

Bei der Aufgabenhauptgruppe O Aufgaben des Ministerbüros und der zentralen politischen Planung haben sich im hier betrachteten Zeitraum erhebliche Veränderungen vollzogen. Anfang der 60er Jahre bestand das Ministerbüro meist nur aus dem persönlichen Referenten und dem Pressereferat, wobei zuweilen die Öffentlichkeitsarbeit durch den per-

1) Vgl. oben S. 85

sönlichen Referenten mit erledigt wurde. Die Koppelung dieser Aufgaben in einer Hand besteht heute in keinem Innenministerium mehr. Die Parlaments-, Kabinetts- und Bundesratsangelegenheiten wurden dagegen überwiegend innerhalb der für Verfassung, Recht, Verwaltung zuständigen Abteilungen wahrgenommen und erst im Laufe der Zeit in den meisten Ländern dem Minister direkt zugeordnet. Insgesamt gesehen haben die Anbindung ursprünglich in Abteilungen eingegliedert Aufgaben an die Ministeriumsspitze und "Zellteilungen", also die Herauslösung von Aufgaben aus bestehenden Referaten und ihre Verselbständigung zu eigenen Organisationseinheiten, zu einer Vermehrung der in diesem Bereich angesiedelten Referate geführt. In den letzten Jahren zeichnet sich die Tendenz ab, diese Organisationseinheiten stärker miteinander zu verklammern, wobei in einigen Ländern die Planungsaufgaben in diesen "Organisationsverbund" einbezogen werden. Als Beispiele seien die Stabsstelle beim Berliner Senator für Inneres, die die Aufgabengruppe O.1 und O.2 bearbeitet, die "Führungshilfen" im bayerischen und der Planungsstab im schleswig-holsteinischen Innenressort genannt. In der Gruppe der Führungshilfen im bayerischen Innenministerium sind Presse- und Informationsangelegenheiten, Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten, Angelegenheiten der Ministerkonferenzen und Planungs- und Grundsatzfragen zusammengefaßt. Der Planungsstab im schleswig-holsteinischen Innenministerium bestand zunächst als Planungsgruppe ohne Abteilungszuordnung, die nach einem Wechsel des Gruppenleiters dem Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung zugewiesen wurde und außerdem die Zuständigkeit für die Landtags- und Kabinettsangelegenheiten erhielt. Inzwischen hat man diesen Aufgabenkomplex erneut aus dem Abteilungsverband herausgelöst und zu einem aus drei Referaten bestehenden Planungsstab erweitert, dem jetzt auch die früher der Querschnittabteilung zugeordneten Presseangelegenheiten eingegliedert sind. Obwohl der persönliche Referent nicht zum Planungsstab gehört, besteht eine Verklammerung zwischen beiden Bereichen, da der persönliche Referent Vertreter des Pressereferenten ist.

Die aufbauorganisatorische Verankerung der Aufgabengruppe O.2 Grundsatzfragen des Innern, Planungsaufgaben ist erst in jüngerer Zeit und nicht in allen Innenministerien erfolgt. In älteren Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen fehlen Hinweise auf diese Aufgaben. Als bisher letztes Bundesland hat Bre beim Senator für Inneres

das Referat eines Planungsbeauftragten eingerichtet, das erstmals im Organisationsplan von 1975 ausgewiesen ist.

Eine der Aufgabengruppen 1 Querschnittsaufgaben des Ministeriums/der senatorischen Behörde entsprechende Zentralabteilung hat sich in einigen Innenressorts erst im Beobachtungszeitraum entwickelt. Anfang der 60er Jahre bestanden im bayerischen, nordrhein-westfälischen und im rheinland-pfälzischen Innenministerium reine Personalabteilungen, während die übrigen Querschnittsaufgaben wie Haushalt, Organisation und innerer Dienst an anderer Stelle wahrgenommen wurden. In Bay erhielt sich diese Organisationsform bis 1972, in NRW bis 1971. In diesen Jahren erfolgte in beiden Ländern eine Strukturreform des gesamten Innenministeriums, die mit einer Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche der Ressorts einherging. Im niedersächsischen Innenministerium waren am Anfang des Beobachtungszeitraums die Aufgabengruppen 1 Querschnittsaufgaben und 2 Verfassung, Recht, Verwaltung noch nicht organisatorisch geschieden, sondern in einer Abteilung zusammengefaßt, aus der sich später die Abteilung Allgemeine Angelegenheiten und die Verwaltungsabteilung entwickelten.

Die Zahl der mit der Aufgabengruppe 1.1 Personalangelegenheiten befaßten Referate hat sich in einigen Innenressorts im Beobachtungszeitraum vermindert, was sich auf eine teilweise Delegation der Personalsachbearbeitung für die nachgeordneten Behörden und auf eine gewisse Entlastung in Besoldungs-, Vergütungs- und Lohnangelegenheiten durch die Einrichtung zentraler Ämter, die diese Aufgaben bearbeiten, zurückführen läßt. Gegenläufig zu dieser Entwicklung besteht bei den Aus- und Fortbildungsangelegenheiten die Tendenz zur organisatorischen Verselbständigung.

Bei der Aufgabengruppe 1.2 Recht des öffentlichen Dienstes haben sich in Hess, Rhld-Pf und Schl-H einige Ressortverschiebungen ergeben. Während diese Aufgaben hier früher ganz oder teilweise in die Zuständigkeit des Finanzministers fielen, werden sie jetzt von den Innenressorts allein bearbeitet, was zu einer Vermehrung der mit diesen Aufgaben befaßten Referate führte.

Im Gegensatz zu den Personal- und Haushaltsangelegenheiten, die bereits zu Beginn des Beobachtungszeitraums überall über eigene Referate verfügten, waren die Organisationsangelegenheiten in Einzelfällen noch mit anderen Querschnittsaufgaben zusammengefaßt. Inzwischen haben sich in allen Innenressorts die Organisationsaufgaben organisatorisch verselbständigt. Neu sind im Beobachtungszeitraum die Automationsangelegenheiten hinzugekommen, bei denen sich die Tendenz zur Ausweitung abzeichnet.

Sieht man von der Aufgabengruppe 2.6 Wiedergutmachung ab, so haben sich innerhalb der Abteilungen, die der Aufgabengruppe 2 Verfassung, Recht, Verwaltung entsprechen, im Beobachtungszeitraum wenig Veränderungen vollzogen. Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die früher überwiegend ins Innenministerium ressortierte, sind heute in den meisten Ländern die Justizministerien zuständig. Verschiebungen der Aufgabenzuordnung innerhalb des Innenministeriums kann man bei den innerdeutschen Angelegenheiten und bei einigen Ordnungsaufgaben beobachten. Im bayerischen und im niedersächsischen Innenressort gehörten die innerdeutschen Angelegenheiten früher zu einer der Aufgabengruppen 2 entsprechenden Abteilung, während sie jetzt in Bay im Bereich Sicherheit und Ordnung und in Nds in dem für Kabinetts-, Bundesrats- und Parlamentsangelegenheiten zuständigen Referat angesiedelt sind. In Bad-W wechselte die Zuständigkeit für diese Aufgabe vom Organisationsreferat ins Referat Wahlen und Abstimmungen, Staatsrecht. Im schleswig-holsteinischen Innenministerium haben die in den Aufgabengruppen 2.3 Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht, 2.4 Feiertagsrecht, Lotteriewesen und Sammlungswesen, 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen und 4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts zusammengefaßten Einzelaufgaben mehrfach die Zuordnung gewechselt. 1963 bildeten für diese Aufgaben die Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungsfragen den organisatorischen Kontext. In den Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen von 1971 sind sie in der Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgewiesen, und seit 1974 besteht wiederum die frühere Regelung. Umfangreichere Veränderungen haben sich bei der Aufgabengruppe 2.6 Wiedergutmachung vollzogen. Anfang der 60er Jahre gehörten diese Aufgaben nicht nur in Bln, Nds und NRW, sondern auch in Hess und

Schl-H zum Innenressort, wobei sie in Bln, Hess und NRW noch eine eigene Abteilung, in Nds ein eigenes Referat umfaßten. Mit der Verminderung des Arbeitsanfalls ging eine Reduzierung der mit Entschädigungsfragen befaßten Organisationseinheiten einher. Die verbliebenen Aufgaben wurden in andere Abteilungen oder auch in andere Ressorts eingegliedert.

Bereits die Untersuchung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden in der Aufgabenorganisation hatte gezeigt, daß die Aufgabenhauptgruppe 3 kommunale Angelegenheiten sehr geschlossen wirkt. Die längerfristige Betrachtung bestätigt diesen Eindruck. In allen Innenministerien haben sich im Beobachtungszeitraum in der Kommunalabteilung nur sehr geringe Veränderungen vollzogen, wobei allenfalls gewisse Verschiebungen zwischen den Referaten dieser Abteilung aufgetreten sind. Anfang der 60er Jahre gehörte in den meisten Innenressorts der Feuerschutz zur Kommunalabteilung, während er heute überwiegend dem Katastrophenschutz und der zivilen Verteidigung zugeordnet ist. Als längerfristig neuer und tendenziell befristeter Aufgabenkomplex sind die Angelegenheiten der kommunalen Gebietsreform hinzugekommen. An dieser Aufgabengruppe zeigt sich, daß in Ländern, wo die "Organisationspolitik" des Ministeriums dahin tendiert, die Zahl der Referate nicht zu verändern, Umstrukturierungen in den vorhandenen Referaten erfolgen, um Kapazitäten für die neuen Aufgaben zu schaffen und sie dadurch organisatorisch aufzufangen. In Ländern, wo nicht in dieser Weise gegengesteuert wird, entstanden zusätzliche Referate zur Erfüllung dieser Aufgaben, die z.T. schon wieder aufgelöst worden sind.

Innerhalb der Abteilungen, die für die Aufgabenhauptgruppe 4 öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständig sind, haben im Beobachtungszeitraum nicht nur gewisse Verschiebungen zwischen den Referaten, sondern auch einige Ausdifferenzierungen, insbesondere bei den vollzugspolizeilichen Angelegenheiten, stattgefunden. Eine organisatorische Verselbständigung von Aufgabenbereichen ist vor allem bei den Fragen der polizeilichen Aus- und Fortbildung und bei den polizeilichen Verkehrsangelegenheiten erfolgt. Gleiches gilt auch für die kriminalpolizeilichen Aufgaben, die man in einer Reihe von Innenressorts aus den übrigen vollzugspolizeilichen Angelegenheiten herauslöste und eigenen Referaten zuwies. In den letzten

Jahren sind in einer Reihe von Innenressorts Lagezentren oder Meldeköpfe entstanden, die einen schnellen Zugriff auf Meldungen über wichtige Ereignisse gewährleisten sollen. Da diese Lagezentren sich in bestehende Referate einfügten, hat ihre Einrichtung nicht zur insgesamt zu beobachtenden Ausdifferenzierung beigetragen.

In einzelnen Innenressorts lassen sich bestimmte Sonderentwicklungen feststellen. Auf die Verschiebungen bei den Aufgabengruppen 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen und 4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts, die sich im schleswig-holsteinischen Innenministerium vollzogen, wurde bereits eingegangen. Außerdem haben sich hier die im Innenministerium wahrgenommenen polizeilichen Aufgaben durch die Einrichtung von zwei zugeordneten Ämtern, dem Schutzpolizeiamt und dem Kriminalpolizeiamt, vermindert. Im baden-württembergischen und im niedersächsischen Innenministerium gehörten zu Beginn des Beobachtungszeitraums auch die Angelegenheiten des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung zum Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung, während heute im Gegensatz zu früher in Bln und Schl-H diese Art der Zuordnung besteht. In Bln schließlich gab es in den 60er Jahren neben dem Senator für Inneres auch einen Senator für Sicherheit und Ordnung, dem die Polizei und der Verfassungsschutz unterstanden. Die Aufgabengruppe öffentliche Sicherheit und Ordnung fiel damals also gar nicht in die Zuständigkeit des Senators für Inneres.

Bei der Aufgabengruppe 5 Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung ist in den meisten Ländern erst im Beobachtungszeitraum die organisatorische Zusammenfassung zu einer Abteilung erfolgt. Zwar bestanden bereits Anfang der 60er Jahre in den Innenressorts von Bay, Bre, Hess, NRW, Rhld-Pf, Saar und Schl-H eigene Abteilungen, die für den Katastrophenschutz und die zivile Verteidigung zuständig waren, der Feuerschutz war jedoch mit Ausnahme von Bay noch nicht in diese Abteilung integriert. Die Entwicklung der einzelnen Aufgabengruppen sieht folgendermaßen aus:

Den Feuerschutz bearbeitete früher auch in Hess und NRW die Kommunalabteilung, während das heute nur noch für Nds, Saar und Schl-H gilt. In Bad-W war bis Anfang der 70er Jahre die Bauabteilung für

den Brandschutz zuständig, in Bre die Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung. Für das rheinland-pfälzische Innenministerium weist der Organisationsplan von 1965 ein in einer eigenen Abteilung organisiertes Landesamt für Brandschutz aus. In Bln schließlich unterstand in den 60er Jahren die Feuerwehr nicht dem Senator für Inneres, sondern dem Senator für Verkehr und Betriebe. Heute ist der Feuerschutz bis auf die bereits genannten Ausnahmen Nds, Saar und Schl-H in eine der Aufgabengruppen 5 entsprechende Abteilung eingegliedert, während man in Bln die Aufgabengruppen 4 und 5 zu einer Abteilung zusammengefaßt hat.

Zu Beginn des Beobachtungszeitraums gehörte der Katastrophenschutz und die zivile Verteidigung in den Innenressorts, die keine eigene Abteilung für diese Aufgaben eingerichtet hatten, zum Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung. Das gilt auch für Bln, wo diese Aufgaben in die Zuständigkeit des Senators für Sicherheit und Ordnung fielen. In Nds, wo es nicht zur Ausbildung einer der Aufgabengruppen 5 entsprechenden Abteilung gekommen ist, haben sich die Angelegenheiten des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung nach der Trennung von Zentral- und Verwaltungsabteilung aus der Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung in die Verwaltungsabteilung verlagert. Im schleswig-holsteinischen Innenressort, in dem früher eine eigene Abteilung für den Katastrophenschutz und die zivile Verteidigung bestand, reduzierten sich mit dem Entstehen des zugeordneten Amtes für Zivilverteidigung und Katastrophenabwehr die im Ministerium anfallenden Aufgaben. Die verbleibenden zwei Referate, die inzwischen zu einem Referat zusammengefaßt sind, wanderten in die Abteilung für öffentliche Sicherheit und Ordnung. Insgesamt lassen sich im Beobachtungszeitraum zahlreiche Umgestaltungen zumindest verbaler Art und mit Ausnahme vom saarländischen Innenministerium, wo der Vergleich der Organisationspläne von 1962 und 1971 auf einen starken Ausdifferenzierungsprozeß verweist,¹⁾ die Tendenz zur Verminderung der mit diesen Aufgaben befaßten Organisationseinheiten feststellen. In den letzten Jahren sind allerdings kaum noch Veränderungen eingetreten. In einigen Innenressorts ist lediglich als

1) Dieser nur im saarländischen Innenministerium zu beobachtende Ausdifferenzierungsprozeß läßt sich vermutlich darauf zurückführen, daß in diesem Land die Mittelinstanz fehlt.

zusätzliche Aufgabe im Bereich des Katastrophenschutzes das Rettungswesen hinzugekommen.

Bei der Aufgabengruppe Angelegenheiten der militärischen Verteidigung, die nicht in allen Ländern in vollem Umfang ins Innenministerium ressortiert und auch beim Vergleich zwischen den Innenressorts unterschiedliche Zuordnungen aufweist, sind bei längerfristiger Betrachtung einige Verschiebungen in der Abteilungszuordnung zu beobachten. Im Gegensatz zu heute, wo die Angelegenheiten des Feuerschutzes, des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung den organisatorischen Kontext bilden, waren im baden-württembergischen Innenministerium diese Aufgaben früher in die der Aufgabenhauptgruppe 2 entsprechende Abteilung eingebunden. In Rhld-Pf bestand Anfang der 60er Jahre dieselbe Zuordnung, zwischenzeitlich ressortierten diese Aufgaben zur Staatskanzlei, und nun sind sie erneut im Innenministerium, jetzt im Bereich Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung angesiedelt. Im niedersächsischen Innenministerium haben sich die Angelegenheiten der militärischen Verteidigung ebenso wie die Aufgaben des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung nach der organisatorischen Trennung der Aufgabenhauptgruppen 1 und 2 aus der Abteilung Öffentliche Sicherheit und Ordnung in die Verwaltungsabteilung verlagert. Die nur im Saar dem Innenministerium zugeordnete Verteidigungslastenverwaltung war Anfang der 60er Jahre in die für den Katastrophenschutz und die zivile Verteidigung zuständige Abteilung eingegliedert, während sie jetzt der Staatshoheitsabteilung angehört.

Über die Entwicklungstendenzen in der Aufgabenhauptgruppe 6 Verfassungsschutz lassen sich nur wenige Aussagen machen, weil in den Fällen, in denen das Innenministerium die Aufgaben eines Landesamts für Verfassungsschutz wahrnimmt, die Referatsgliederung und Geschäftsverteilung der entsprechenden Abteilungen nicht vorliegen. Unter den Innenressorts, die lediglich die Aufsicht über das Landesamt für Verfassungsschutz führen und damit zusammenhängende Fragen bearbeiten, sind nur in Bay eine Reihe wichtiger Veränderungen festzustellen. Bis 1972 gab es hier ein dem Ministerialdirektor direkt unterstelltes Sachgebiet S, das neben der Aufsicht über das Landesamt für Verfassungsschutz eine Reihe weiterer im Zeitablauf wechselnder Aufgaben

erledigte. 1973 hatte sich dieses Sachgebiet zu einer aus zwei Referaten bestehenden Gruppe erweitert. Der Geschäftsverteilungsplan von 1975 schließlich weist für diesen Aufgabenbereich eine eigene Abteilung aus, wobei als drittes Referat der positive Verfassungsschutz hinzugekommen ist. Hier hat also innerhalb einer kurzen Zeitspanne ein erheblicher Ausdifferenzierungsprozeß stattgefunden.

3.5.2. Entwicklungen in den übrigen Aufgabenbereichen

Im Gegensatz zu den bisher behandelten Aufgabenhauptgruppen, bei denen sich Veränderungen in der Zuordnung fast ausschließlich innerhalb des Innenministeriums vollzogen, sind bei den folgenden Aufgabenhauptgruppen auch Verschiebungen in der Ressortzuordnung festzustellen. Das gilt z.B. für 7 Bauwesen, das in den meisten Ländern nicht in einem Ressort gebündelt ist, und für 8 Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen. Beide Aufgabenhauptgruppen ressortieren heute in Bad-W, Bay, Hess, NRW und Schl-H ganz oder teilweise ins Innenministerium. Während in Bad-W, Bay¹⁾ und Hess diese Regelung bereits Anfang der 60er Jahre bestand, gehörten in NRW diese Aufgabenhauptgruppen noch zum Ministerium für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten und in Schl-H zum Ministerium für Arbeit, Soziales und Vertriebene. In NRW erfolgte 1971 eine Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche zwischen den Ressorts, die mit einer Auflösung des Ministeriums für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten und der Eingliederung der beiden Abteilungen Bauaufsicht, Bautechnik, Bau- und Bodenrecht und Wohnungs- und Siedlungswesen ins Innenministerium einherging. Die Unterabteilung Städtebauförderung hatte man bereits einige Jahre vorher in der Kommunalabteilung eingerichtet. In Schl-H wechselte zunächst das Bauwesen und erst später (1971) die Aufgabenhauptgruppe Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen m Innenministerium über. In Bad-W erfolgte im Beobachtungszeitraum die Zusammenfassung des Bauwesens und des Wohnungs- und Siedlungswesens zu einer Abteilung, in Bay trat eine Reihe von Umorganisationen

1) In Bay hat die Zuordnung der Obersten Baubehörde zum Innenministerium eine lange Tradition, die weit ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Vgl. Projektgruppe beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, Reform des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, München 1970, S. 44 f.

im Zusammenhang mit einer Gesamtreform des Innenministeriums ein, und in Hess wurde die Abteilung Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen in die Unterabteilung Städtebau und Bauwesen und die Unterabteilung Wohnungswesen untergliedert. Außerdem lassen sich in diesem Innenressort in den letzten Jahren einige Umstrukturierungen mit dem Ziel einer stärkeren organisatorischen Zusammenfassung der die Städtebauförderung betreffenden Aufgaben feststellen. Besonders deutlich kann man die "Wanderungsbewegungen" des Bauwesens, der Städtebauförderung und des Wohnungs- und Siedlungswesens im Saar verfolgen. Anfang der 60er Jahre ressortierten diese Aufgaben ins Ministerium für öffentliche Arbeiten und Wohnungsbau. Mit der Auflösung dieses Ministeriums wechselten diese Aufgabenhauptgruppen ins Innenministerium über, das die Oberste Landesbaubehörde 1974 an das neu gebildete Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen abgab.

In den Ländern Bad-W, Nds, Rhld-Pf und Schl-H gehört 9 Vermessungs- und Katasterwesen seit Beginn des Beobachtungszeitraums zum Innenressort. In NRW gelangte erst mit Auflösung des Ministeriums für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten diese Aufgabenhauptgruppe ins Innenministerium. Ressortinterne Verschiebungen lassen sich im hier betrachteten Zeitraum in Bad-W und in Schl-H feststellen. Im baden-württembergischen Innenministerium bildete das Vermessungs- und Katasterwesen früher eine eigene Abteilung, die dann zu einem Referat zusammengefaßt und in die für Verfassung, Recht, Verwaltung zuständige Abteilung eingegliedert wurde, während in Schl-H eine Verlagerung von der der Aufgabenhauptgruppe 2 entsprechenden Abteilung zur Bauabteilung erfolgte. Mit Ausnahme von Schl-H vollzog sich in allen hier betrachteten Innenressorts eine Vermehrung der mit den Vermessungs- und Katasteraufgaben befaßten Organisationseinheiten. Dieser Ausdifferenzierungsprozeß betrifft insbesondere die EDV-Angelegenheiten in diesem Bereich, die sich in mehreren Fällen allein oder mit anderen Aufgaben als Referat selbstständig haben.

Die Aufgabenhauptgruppe 10 Raumordnung und Landesplanung, die früher auch in Hess und zwischenzeitlich im Saar zum Innenministerium ressortierte, ist jetzt nur noch in Bad-W, Nds und Schl-H in dieses Ministerium eingegliedert. Anfang der 60er Jahre bearbeitete diese Aufgaben in Schl-H die Staatskanzlei. Demgegenüber ist heute zwar der

Ministerpräsident weiterhin oberste Planungsbehörde, die Aufgaben-erledigung liegt jedoch im wesentlichen beim Innenressort. Wo für die Raumordnung und Landesplanung das Innenministerium zuständig ist, lassen sich langfristig nur wenige Veränderungen beobachten, die dann meist im Zusammenhang mit einer Neuabgrenzung von Planungsräumen stehen.

Während die Zuordnung der Aufgabenhauptgruppen 11 Straßen- und Brückenbau und 12 Wasserwirtschaft zum Innenressort bereits im Beobachtungszeitraum die Ausnahme darstellte - 1972 erfolgte ihre Ausgliederung aus dem baden-württembergischen, 1974 aus dem saarländischen Innenministerium, und gegenwärtig ressortieren sie nur noch in Bay als Teil der Obersten Baubehörde ins Innenministerium - gehörten zumindest Teilbereiche der Aufgabenhauptgruppe 13 Gesundheitswesen, Veterinärwesen, Lebensmittelhygiene in dieser Zeit noch vielfach zu diesem Ressort. Das baden-württembergische Innenministerium gab die Abteilungen Gesundheitswesen und Veterinärwesen 1972 im Zuge einer Verkleinerung des gesamten Innenressorts ab. In NRW, Rhld-Pf und Schl-H erfolgte im Beobachtungszeitraum die Ausgliederung der Aufgabengruppen 13.2 Humanmedizin und 13.5 Arzneimittelwesen, wobei die Abgabe des Gesundheitswesens in NRW mit der Eingliederung des Bauwesens, des Wohnungs- und Siedlungswesens und des Vermessungs- und Katasterwesens, in Schl-H mit der Eingliederung der Aufgabenhauptgruppe Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen verknüpft war. Verblieben ist die Aufgabenhauptgruppe 13 in vollem Umfang im bayerischen und mit den Aufgabengruppen 13.3 Veterinärwesen und 13.4 Lebensmittelhygiene im rheinland-pfälzischen Innenministerium.

Für 14 Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten entstanden nach dem Krieg in vielen Ländern zunächst eigene Ministerien, die nach und nach wieder aufgelöst und deren verbleibende Aufgaben anderen Ministerien zugeordnet wurden. Es handelt sich hier um eine Aufgabenhauptgruppe mit schrumpfender Tendenz, was sich am Beispiel des baden-württembergischen Innenministeriums ablesen läßt. Hier umfaßte die Hauptabteilung für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte 1962 noch 5 Abteilungen, während sie jetzt nur mehr aus zwei Abteilungen besteht. In den letzten Jahren hat sich die Abteilung Eingliederung um ein Referat verkleinert.

Außer in Bad-W gehörten im Beobachtungszeitraum auch in Hess die Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und kriegsgeschädigten zum Innenministerium, wo sie 1963 in einer Hauptabteilung mit zwei Abteilungen organisiert waren. Inzwischen sind diese Aufgaben hier als Abteilung ins Sozialministerium integriert.

Die Aufgabenhauptgruppe 15 Spport schließlich, die nur in Hbg im Innenressort wahrgenommen wird, war Anfang der 60er Jahre noch nicht in eine Fachbehörde eingegliedert, sondern das Spportamt war organisatorisch selbständig und unterstand einem eigenen Senator. Unter den sonstigen Aufgaben, die in dem einen oder anderen Fall im Beobachtungszeitraum in die Zuständigkeit des Innenministeriums fielen, jedoch bereits bei Erstellung der Aufgabensystematik eine andere organisatorische Zuordnung aufwiesen und deshalb nicht in den Aufgabekatalog aufgenommen wurden, sind das Sozialwesen und die Verkehrsangelegenheiten zu nennen. Das Sozialwesen ressortierte bis Anfang der 70er Jahre in Bad-W und Bay ins Innenministerium, die Verkehrsangelegenheiten gehörten bis 1972 zum baden-württembergischen Innenressort, wo sie mit der Straßenbauabteilung zu einer Hauptabteilung zusammengefaßt waren. Inzwischen sind diese beiden Abteilungen unter Auflösung der Hauptabteilung ins Wirtschaftsministerium überwechselt.

Überblickt man die Entwicklung in dem hier betrachteten Zeitraum, läßt sich eine gewisse Angleichung der Aufgabenstruktur und in den Ländern Bad-W, Bay, Hess, Rhld-Pf und Saar auch eine Verkleinerung der Innenministerien feststellen. Diese Verschiebungen in der Ressortabgrenzung dauerten bis Anfang der 70er Jahre an. Seit 1972 haben sich mit Ausnahme vom Saar die Geschäftsbereiche der Innenministerien kaum verändert. Auch innerhalb der Innenressorts sind, abgesehen von einigen Ausdifferenzierungen, nur geringfügige Umgestaltungen im organisatorischen Aufbau zu verzeichnen.

3.6. Ordnung der Aufgaben nach den untersuchten Merkmalen

Die bisherige Beschreibung der Aufgaben und ihrer organisatorischen Behandlung hat sich in der querschnittlichen Untersuchung an den Merkmalen Umfang, Grad der organisatorischen Streuung und Zuordnung orientiert, in der längsschnittlichen Betrachtung ist sie auf Veränderun-

gen im Umfang und in der Zuordnung der Aufgaben eingegangen. In einer kurzen Zusammenfassung sind nun die Aufgaben der Innenministerien nach diesen Merkmalen zu ordnen, wobei sich allerdings nicht sämtliche Aufgaben nach allen untersuchten Merkmalsdimensionen klassifizieren lassen. Dieser Schritt soll die spätere Analyse der die Geschäftsverteilung beeinflussenden Momente, insbesondere des Faktors Aufgabenstruktur, erleichtern.

Als Kriterium zur Bestimmung des Aufgabenumfangs galt die Zahl der Kernreferate. Dies Kriterium versagt allerdings bei Aufgabengruppen mit starker organisatorischer Streuung, die meist keine Kernreferate aufweisen. Sofern sich der Aufgabenumfang bestimmen läßt, deuten Unterschiede auf der Ebene der Aufgabengruppen und -hauptgruppen darauf hin, daß es sich entweder um qualitativ verschiedene Aufgaben handelt, die Aufgaben schwerpunktmäßig an anderer Stelle wahrgenommen werden bzw. andere Behörden ebenfalls zuständig sind oder die verschiedenen Innenressorts eine ungleiche "Organisationspolitik" betreiben. Wenn beispielsweise die Bezirksaufsicht in Bln lediglich ein Teilreferat, in Hbg dagegen eine ganze Abteilung umfaßt, ist dies auf die Verschiedenartigkeit der Aufgaben zurückzuführen. Im Bereich der Querschnittaufgaben hängen die Unterschiede in der Zahl der Kernreferate damit zusammen, daß diese Aufgaben teilweise zentrale Behörden oder auch andere Ressorts bearbeiten oder daß Aufgaben für andere Ressorts miterledigt werden. Die häufigste Ursache für Abweichungen in der Zahl der Kernreferate liegt in einer uneinheitlichen Organisationspolitik. Am Beispiel der kommunalen Gebietsreform ließ sich die gegensätzliche Ausdifferenzierungsfreudigkeit des niedersächsischen Innenministeriums auf der einen und des hessischen und nordrhein-westfälischen auf der anderen Seite feststellen. Gleiches gilt für die Aufgabenhauptgruppen Vermessungs- und Katasterwesen und Raumordnung und Landesplanung, die in einigen Innenressorts nur mit ein oder zwei Referaten, in anderen mit einer eigenen Abteilung ausgestattet sind.

Worauf die Unterschiede auf der Ebene der Einzelaufgaben wie etwa die Einrichtung eigener Referate für bestimmte Einzelaufgaben oder Mehrfachzuweisungen derselben Aufgaben zurückzuführen sind, läßt sich durch einen Vergleich der Organisations- und Geschäftsverteilungspläne allein ohne Kenntnis der je spezifischen Bedingungen

des jeweiligen Innenressorts nicht beantworten. Diese Besonderheiten waren deshalb in der Organisationsreferentenbefragung zu thematisieren.

Die Bestimmung der organisatorischen Streuung orientierte sich an der Zahl der beteiligten Abteilungen und der Differenz zwischen Gesamtzahl und Zahl der ausschließlich mit der betreffenden Aufgabengruppe oder -hauptgruppe befaßten Referate. Unter diesem Aspekt ging die Beschreibung der Aufgabenorganisation darauf ein, ob ein Aufgabenbereich generell organisatorisch zusammengefaßt ist, ob er nur in einer Reihe von Ländern gebündelt wird oder ob allgemein ein erhebliches Maß an Streuung besteht.

Zu den Aufgaben, die organisatorisch meist als Einheit behandelt werden, gehört ein großer Teil der Aufgaben, die traditionell zum Innenministerium ressortieren. Besonders stark ist die Bündelung in der Aufgabenhauptgruppe 3 kommunale Angelegenheiten und in einigen Bereichen der Aufgabenhauptgruppen 2 und 4, z.B. bei 2.3 Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht und bei 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen. Weniger ausgeprägt ist sie auf den ersten Blick bei den vollzugspolizeilichen Angelegenheiten (die Aufgabengruppen 4.4 bis 4.9), da die Abgrenzung innerhalb dieses Aufgabenkomplexes teilweise nach unterschiedlichen Gesichtspunkten erfolgt. Betrachtet man jedoch die vollzugspolizeilichen Angelegenheiten als Ganzes, so weisen auch sie eine geringe Streuung auf. Bei den Aufgabengruppen und -hauptgruppen, die nicht zum Kernbestand zählen, läßt sich vor allem dort, wo technische Bezüge vorhanden sind, weitgehende Übereinstimmung zwischen den Innenressorts in der organisatorischen Abgrenzung der Bereiche feststellen. Als Beispiele seien die Aufgabengruppen 1.5 Automation und 7.4 Bautechnik und die Aufgabenhauptgruppe 9 Vermessungs- und Katasterwesen genannt.

Eine gewisse Streuung besteht dagegen bei solchen Aufgabengruppen, die zwar im Kern organisatorisch gebündelt sind, durch die Einbeziehung von Aufgaben mit Mehrfachbezügen jedoch weniger geschlossen erscheinen. Hierzu gehören die Querschnittaufgaben 1.1 Per-

sonalangelegenheiten, ¹⁾ 1.4 Organisation, ²⁾ 1.6 innerer Dienst ³⁾ und die Aufgabengruppe 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht ⁴⁾. Eine erhebliche Streuung weisen solche Aufgabengruppen auf, die Einzelaufgaben mit stark variierender Zuordnung zusammenfassen. In diesen Fällen ist die fehlende organisatorische Einheitlichkeit bereits durch die Konstruktion der Aufgabengruppe angelegt. Hierzu zählen die Aufgabengruppen 2.4 Feiertagsrecht, Lotteriede- und Sammlungswesen, 4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts, 2.2 Wahlen und Statistik und 2.5 Justitiarangelegenheiten, Rechtsbereinigung, Sammlung des Landes- und Bundesrechts für den Geschäftsbereich. Eine Reihe von Einzelaufgaben, die diesen Aufgabengruppen zugeordnet sind, lassen sich dadurch charakterisieren, daß sie als unangenehm gelten und keine Profilierungsmöglichkeiten bieten, so daß kein Referat sie gern übernimmt.

Eine unterschiedliche Bündelung zeigen schließlich die Aufgabengruppen 5 Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung und die Aufgabengruppe 8.3 Städtebauförderung. Diese Aufgaben werden in einigen Innenressorts organisatorisch als Einheit behandelt, während in anderen eine derartige Zusammenfassung fehlt.

Die Untersuchung der Aufgabenzuordnung erfolgte unter zwei Aspekten, dem der Ressortzugehörigkeit und dem der innerorganisatorischen Aufgabenverortung, wobei als organisatorischer Kontext der jeweilige Referats- und Abteilungszusammenhang galt. Die Darstellung der Aufgabenzuordnung innerhalb der Innenministerien unterschied zwischen Aufgaben mit einheitlichem und mit variierendem organisatorischen Kontext. Ein großer Teil der Aufgaben, die tradi-

1) Die Streuung resultiert aus den Einzelaufgaben Disziplinarangelegenheiten, Personalplanung, Aus- und Fortbildungsangelegenheiten.

2) Die Einzelaufgaben Personalwirtschaft, Stellenplan, Verwaltungsreform verursachen hier die Streuung.

3) Die Streuung ist durch die Einzelaufgaben Beschaffungsangelegenheiten, Geheimschutz, Behördenselbstschutz bedingt.

4) Diese Gruppe streut aufgrund der Einzelaufgaben Organisation der Landesverwaltung, Enteignungsrecht, Hoheitszeichen, innerdeutsche Angelegenheiten.

tionell ins Innenministerium ressortieren und einen hohen Grad an organisatorischer Bündelung aufweisen, ist auch unter den Aufgaben mit gleichartiger organisatorischer Zuordnung zu finden. Hierzu gehören die kommunalen Angelegenheiten, Sektoren der Aufgabenhauptgruppe Verfassung, Recht, Verwaltung wie das Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht und der Kern der Aufgabengruppe 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht, außerdem weite Bereiche aus der Aufgabenhauptgruppe 4, insbesondere die vollzugspolizeilichen Angelegenheiten. Auch die meisten Querschnittsaufgaben weisen eine einheitliche Zuordnung auf. Das gilt zumindest für den Kern der Personal-, Haushalts- und Organisationsangelegenheiten und des inneren Dienstes. Einzelne Aufgaben dieser Aufgabengruppen wie z.B. die Personalplanung, die Personalwirtschaft, die Stellenplanangelegenheiten oder der Geheimschutz werden zwar zuweilen in einem anderen als dem durch die Aufgabensystematik vorgegebenen Zusammenhang bearbeitet, sie sind jedoch bis auf wenige Ausnahmen überall in eine der Aufgabenhauptgruppe 1 entsprechende Abteilung eingegliedert.

Bei Untersuchung der Aufgaben mit ungleicher Zuordnung lassen sich mehrere Gruppen unterscheiden. Die nähere Betrachtung zeigt, daß Aufgaben mit variierender Ressortzuordnung auch eine uneinheitliche innerorganisatorische Verortung aufweisen, sofern man die in eigenen Abteilungen organisierten Aufgabenhauptgruppen außer Betracht läßt. Hierzu gehören die Wiedergutmachung, das Vermessungs- und Katasterwesen und die Aufsicht über das Statistische Landesamt oder auch die Einzelaufgaben Hoheitszeichen, Titel, Orden, Ehrenzeichen, innerdeutsche Angelegenheiten und Betreuung der Kriegsgräber und der verwaisten jüdischen Friedhöfe. Bei diesen Aufgaben kann man davon ausgehen, daß sie zu den übrigen Aufgaben der Innenministerien nur schwache Bezüge aufweisen, so daß hier die Zuordnung nicht durch den "Sachzusammenhang" vorgegeben ist und Überlegungen anderer Art wirksam werden können.

Unterschiedliche Zuordnungsmuster bestehen ebenso bei solchen Aufgaben, die starke Bezüge zu mehreren Aufgabenbereichen der Innenministerien besitzen. Hierunter fallen eine Reihe von Einzelaufgaben aus dem Querschnittsbereich. Personalwirtschaft und Angelegenheiten des Stellenplans und der Arbeits-(Dienstposten-)bewertung sind mit den Personalangelegenheiten aber auch mit den Organisationsaufgaben verflochten. Die Reise- und Umzugskostenangelegenheiten lassen sich ebenso

im Haushalts- wie im Personalreferat verorten. Fragen der Verwaltungsreform und der Organisation der Landesverwaltung müssen sowohl unter dem Gesichtspunkt organisatorischer Zweckmäßigkeit als auch unter dem Aspekt ihrer rechtlichen Umsetzung gesehen werden. Bei zahlreichen Aufgaben besteht gleichzeitig zu den Sphären öffentliche Sicherheit und Ordnung und Verfassung, Recht, Verwaltung ein enger Zusammenhang, was sich zuweilen darin dokumentiert, daß einzelne dieser Aufgaben in einigen Innenressorts beiden Bereichen zugeordnet sind. Beispiele hierfür sind das Presserecht, das Feiertagsrecht, das Lotteriede- und Sammlungswesen, das Vereinsrecht und Vereinswesen, das Versammlungsrecht und Versammlungswesen, das Ordnungswidrigkeitenrecht und die Aufgabengruppe 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen. Eine derartige Mehrdimensionalität weist auch die Aufgabengruppe 5, insbesondere der Feuerschutz, auf. Da die Einrichtung und Unterhaltung der Feuerwehren Aufgaben der Gemeinden sind, kann man den Feuerschutz der Kommunalabteilung eingliedern. Dominiert die Perspektive des vorbeugenden Brandschutzes, erfolgt die Verortung in der Bauabteilung. Wer dagegen den Feuerschutz als Teil des erweiterten Katastrophenschutzes sieht und entsprechend zuordnen will, wird seine Zusammenfassung mit den Angelegenheiten des Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung anstreben.

Uneinheitlich sieht auch die organisatorische Einbindung neu entstandener oder neu formulierter Aufgaben aus. Das gilt z.B. für die Aufgabengruppe Grundsatzfragen des Innern, Planungsaufgaben und für die Automationsangelegenheiten. Sowohl die Form als auch die Verortung der ressortübergreifenden Koordination in diesem Bereich variiert von Land zu Land. Ähnliches gilt, ohne das hier im einzelnen belegt zu haben, für die Raumordnung und Landesplanung. Als weiteres Beispiel läßt sich der Umweltschutz heranziehen, auch wenn die Innenministerien der Länder mit diesen Aufgaben nur peripher befaßt sind. Für die Gesamtkoordination sind entweder die Landwirtschaftsministerien verantwortlich oder die für Arbeit, Gesundheit und Soziales zuständigen Ressorts oder aber neue, mit Bezug auf den Umweltschutz gebildete Ministerien. Als diese neuen Aufgaben entstanden, fehlte es an Vorbildern für ihre organisatorische Anbindung, so daß sich unterschiedliche Zuordnungsmuster entwickelten. In einigen Fällen

sind diese Aufgaben dort verortet, wo die jeweiligen Probleme zuerst auftauchten. So hat sich z.B. in einigen Ländern die Zuständigkeit für die Gesamtkoordination in Fragen der Automation aus der Aufsicht über das Statistische Landesamt entwickelt, denn gerade im Bereich der Statistik, wo es um die Verarbeitung großer Zahlenmengen geht, kamen EDV-Anlagen schon früh zum Einsatz. Ähnlich ist zumindest in Hess die Planungsabteilung in der Staatskanzlei aus der Aufsicht über das Statistische Landesamt entstanden.

Schließlich können unterschiedlichen organisatorischen Lösungen unterschiedliche Zweckmäßigkeitüberlegungen zugrunde liegen. Wenn es beispielsweise um die Frage geht, ob die Parlaments-, Kabinetts- und Bundesratsangelegenheiten und die Aufgaben der zentralen politischen Planung der Ministeriumsspitze direkt zugeordnet oder in eine Abteilung eingegliedert werden sollen, dürften derartige Erwägungen auch eine Rolle spielen.

Die längsschnittliche Betrachtung untersuchte Entwicklungen im Umfang und in der Zuordnung der Aufgaben. Zwischen beiden Merkmalen besteht ein gewisser Zusammenhang, weil ausgeprägte Verschiebungen im Umfang auch die Aufgabenzuordnung beeinflussen. Die Betrachtung der Veränderungen im Aufgabenumfang während des Zeitraumes von 1962/63 bis 1974/75 zeigt, daß eine Vermehrung der Organisationseinheiten hauptsächlich bei den Aufgaben des Ministerbüros, den Vollzugspolizeiangelegenheiten und im Vermessungs- und Katasterwesen stattgefunden hat und als neue Aufgaben die Automationsangelegenheiten und die Aufgaben der zentralen politischen Planung hinzugekommen sind. Da eine Theorie öffentlicher Aufgaben noch aussteht, fehlt es an Kriterien für eine Überprüfung und einen möglichen Abbau von Aufgaben, die die öffentliche Hand übernommen hat.¹⁾ Eine Verminderung von Aufgaben läßt sich deshalb nur selten auf ein Schwinden von Aufgaben zurückführen. Das ist lediglich bei tendenziell befristeten und bei zeitbedingten Aufgaben wie etwa der kommunalen Gebietsreform und den Wiedergutmachungsangelegenheiten und den Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten der Fall. Sofern Aufgaben der Innenministerien abnehmen, sind sie i. d. R. an andere Stellen, sei es im Rahmen einer Funktionalreform an nachgeordneten Behörden, sei es im Zuge einer Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche an andere Ressorts, abgegeben worden.

1) Vgl. oben S. 28 f.

Verschiebungen in der Aufgabenzuordnung traten in diesem Zeitraum sowohl ressortintern als auch zwischen den Ministerien auf, wobei die Veränderungen der Ressortzuordnung nur die nicht zum Kernbereich gehörenden Aufgaben betreffen. Beobachtet man die Verschiebungen, die sich innerhalb der Innenministerien in der Aufgabenzuordnung vollzogen haben, wird deutlich, daß der Teil des Kernbestandes, für den ein großes Maß an organisatorischer Bündelung und Einheitlichkeit des organisatorischen Kontextes kennzeichnend ist, auch langfristig kaum Veränderungen unterliegt. Das gilt insbesondere für die kommunalen Angelegenheiten, aber auch für Teile der Aufgabenhauptgruppe Verfassung, Recht, Verwaltung¹⁾ und für die vollzugspolizeilichen Angelegenheiten. Im Bereich der Polizei haben zwar im Zusammenhang mit einer Ausweitung der Aufgaben gewisse Umstrukturierungen stattgefunden, sie haben die Zuordnung dieses Aufgabenkomplexes insgesamt jedoch nicht beeinflußt.

Für die meisten Aufgaben, deren organisatorischer Kontext sich im Beobachtungszeitraum veränderte, ist kennzeichnend, daß sie auch gegenwärtig in ihrer Zuordnung variieren. Es handelt sich also um Aufgaben, die entweder nur schwache Bezüge zu den übrigen Aufgaben der Innenministerien aufweisen oder bei denen ausgeprägte Zusammenhänge zu mehreren Bereichen bestehen. Bei zahlreichen Aufgaben ist die Richtung, in der die Aufgabenverschiebung abläuft, nicht eindeutig zu erkennen, wie die "Wanderungsbewegungen" der Aufgabengruppen 2.3 Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht, 2.4 Feiertagsrecht, Lotterie- und Sammlungswesen, 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen und 4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts in Schl-H und der innerdeutschen Angelegenheiten in Bad-W, Bay und Nds zeigen. In einigen Bereichen sind die Veränderungsprozesse jedoch in der gleichen Richtung verlaufen. Hierzu gehört das Ministerbüro, dem heute mehrheitlich auch die Parlaments-, Kabinetts- und Bundesratsangelegenheiten angehören, der Bereich der Querschnittsaufgaben, die früher in einigen Ländern noch nicht in einer Abteilung zusammengefaßt waren, und die Aufgabenhauptgruppe

1) Vor allem für die Aufgabengruppe 2.3 Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht (mit Ausnahme von Schl-H) und den Kern der Aufgabengruppe 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht.

Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung, bei der erst im Beobachtungszeitraum in der Mehrzahl der Länder eine organisatorische Bündelung erfolgte. In diesen Bereichen wurden also entweder vorhandene Zuordnungsmuster weitgehend durch neue abgelöst, oder bereits vorhandene Zuordnungsmuster setzten sich allgemein durch.

4. Der Prozeß der Geschäftsverteilung

4.1. Zur Vergleichbarkeit der Rahmenbedingungen

Im Anschluß an den Vergleich der Geschäftsverteilung in den Innenministerien ist nun zu untersuchen, wodurch die Abgrenzung und Zuordnung der Aufgaben im einzelnen beeinflußt wird. Dies Teilkapitel will prüfen, welche Auswirkungen die jeweiligen Rahmenbedingungen, insbesondere die unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben, der jeweilige Verwaltungsaufbau und die uneinheitliche Größe der Bundesländer, auf die Geschäftsverteilung haben.

4.1.1. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments bei der Abgrenzung der Ressorts und der Festlegung ihrer Geschäftsbereiche

Der theoretische Teil der Arbeit hatte vorläufig vier Dimensionen eingeführt, nach denen sich die möglichen Determinanten der Geschäftsverteilung einteilen lassen und zwischen rechtlichen, durch die jeweilige Aufgabenstruktur bedingten, politischen und personellen Einflußfaktoren unterschieden. Bei der Frage nach der Bedeutung der rechtlichen Vorgaben für die Ressortabgrenzung war davon auszugehen, daß heute ein Handlungszusammenhang zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung besteht. Diese Überlegung führte zu der Hypothese, daß die Abgrenzung der Ressorts und die Festlegung ihrer Geschäftsbereiche prinzipiell zwischen den politischen Gruppierungen, d. h. den Parteiflügeln, den Koalitionspartnern, den Regierungsmitgliedern ausgehandelt werden können, unabhängig davon, ob und in welcher Form der Gesetzgeber hieran zu beteiligen ist. In diesem Abschnitt sollen zur Überprüfung der Hypothese die rechtlichen Bestimmungen, die für die Errichtung der Ressorts und für die Bestimmung ihrer Zuständigkeiten in den einzelnen Ländern bestehen, untersucht und mit den Veränderungen in den Geschäftsbereichen der Innenressorts verglichen werden.

Wie sich die Ressortbildung und die Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts zu vollziehen hat, legen die Landesverfassungen und ergänzende Bestimmungen fest. Gesetzliche Regelungen über die

Zahl der Minister bzw. Senatoren bestehen in den Stadtstaaten und in Bay; in Bay und Hbg ist darüber hinaus auch die Art der Ressorts vorgeschrieben. Die Berliner Verfassung¹⁾ begrenzt die Zahl der Senatoren auf höchstens 15, die Bremer und die Hamburger Verfassung schon vor, daß die Zahl der Senatsmitglieder durch Gesetz bestimmt wird.²⁾

Außerdem sind in Hbg im Gesetz über Verwaltungsbehörden die Fachbehörden, die sich mit den Ministerien der Flächenstaaten vergleichen lassen, mit ihrer Bezeichnung festgelegt.³⁾ Von diesen Fachbehörden sind die Senatsämter zu unterscheiden, die mit der Durchführung von Verwaltungsaufgaben, die der Senat sich vorbehalten hat, beauftragt sind.⁴⁾ Eine Festlegung der Ressorts hat auch die bayerische Verfassung vorgenommen⁵⁾, jedoch gleichzeitig die Möglichkeit zu Änderungen und Ergänzungen eingeräumt.⁶⁾ Insgesamt gesehen sind die Vorschriften über die Zahl der Ressorts bzw. der Senatoren sehr weit gefaßt. Aber auch in den Ländern, in denen die Art der Fachbehörden bzw. Ministerien gesetzlich fixiert ist, besteht für die Verhandlungspartner ein breiter Spielraum. Denn mit der Generalbezeichnung sind zwar die Aufgaben der Ressorts in groben Zügen umrissen, jedoch nicht im Detail festgelegt. Die genaue Geschäftsverteilung bleibt der jeweiligen Regierung überlassen.

1) Art. 40 Abs. 2.

2) Vgl. Art. 107 Abs. 1 der Bremer Verfassung und das hierzu erlassene Gesetz über die Mitgliederzahl des Senats vom 22. Dez. 1959 sowie Art. 33 Abs. 2 der Hamburger Verfassung und das Senatsgesetz vom 18.2.1971, das mindestens 10 und höchstens 15 Senatoren vorsieht.

3) Die geltende Fassung dieses Gesetzes nennt 11 Fachbehörden.

4) Vgl. Dierk Jesson, Die Behörden, in: Hamburg. Die Freie und Hansestadt, hrsg. von F.O. Vogel, Hamburg 1972, S. 53 f. und U. Becker, a.a.O., S. 217 f.

5) Art. 49 Abs. 1 sieht die Ressorts Inneres, Justiz, Unterricht und Kultus, Finanzen, Wirtschaft, Landwirtschaft und Forsten, Arbeit und soziale Fürsorge und Verkehrsangelegenheiten, Post- und Telegraphenwesen vor.

6) Nach Art. 49 Abs. 3 kann die Zahl der Geschäftsbereiche auf Vorschlag des Ministerpräsidenten durch Beschluß des Landtags erhöht oder vermindert werden. Derartige Änderungen sind mit der Verschmelzung des Wirtschaftressorts mit dem Ministerium für Verkehrsangelegenheiten, Post- und Telegraphenwesen und mit der Schaffung des Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen erfolgt.

Die Mitwirkung des Parlaments an der Festlegung der Geschäftsbereiche der Ressorts ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Die formal weitreichendste Beteiligung besteht in Bln, wo das Abgeordnetenhaus auf Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters über Zahl und Abgrenzung der Geschäftsbereiche beschließt.¹⁾ In den übrigen Ländern einigt sich die Regierung über die Zuweisung der Geschäfte auf die einzelnen Geschäftsbereiche.²⁾ In Bad-W, Hess und Rhld-Pf ist dabei ein gewisses Mitwirkungsrecht des Parlaments vorgesehen, da die Beschlüsse über die Zuständigkeit der einzelnen Minister der Zustimmung des Parlaments bedürfen (Bad-W) bzw. dem Parlament bekannt zu machen und auf sein Verlangen hin zu ändern oder außer Kraft zu setzen sind (Hess, Rhld-Pf). Die hessische und rheinland-pfälzische Verfassung enthalten außerdem den einschränkenden Zusatz, daß die Regierung über die Zuständigkeit der einzelnen Minister nur beschließen kann, wenn darüber nicht gesetzliche Vorschriften getroffen sind. Sofern derartige Zuständigkeitsgesetze bestehen, führt das in der Praxis dazu, daß sich die Regierung über die Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche einigt und dann die entsprechenden Gesetze zur Änderung der Zuständigkeiten einleitet. So traten beispielsweise nach der Kabinettenneubildung unter Albert Osswald, der im Oktober 1969 hessischer Ministerpräsident wurde, im März 1970 ein Gesetz und eine Verordnung zur Änderung von Zuständigkeiten der Minister in Kraft.³⁾

Als indirektes Mitwirkungsrecht an der Festlegung der Geschäftsbereiche der Ressorts kann man die Beteiligung des Parlaments an der Regierungsbildung interpretieren,⁴⁾ die mit Ausnahme von NRW und Schl-N in allen Landesverfassungen vorgesehen ist. In den Stadtstaaten werden die Senatoren von der Bürgerschaft bzw. dem Abgeord-

1) Vgl. Art. 43 Abs. 4 der Berliner Verfassung.

2) Vgl. die Verfassungen von Bad-W (Art. 45 Abs. 3), Bay (Art. 53), Bre (Art. 120), Hbg (Art. 42 Abs. 1), Hess (Art. 104 Abs. 2), Nds (Art. 28 Abs. 2), Rhld-Pf (Art. 98 Abs. 2).

3) Vgl. Fuhr-Pfeil, Hessische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze (Gesetzessammlung).

4) So z.B. Helmut Kaja, Ministerialverfassung und Grundgesetz, AöR 1964, S. 400.

netenhaus gewählt, in Bln auf Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters.¹⁾ In den Ländern Bad-W,²⁾ Bay,³⁾ Hess,⁴⁾ Nds,⁵⁾ Rhld-Pf⁶⁾ und Saar⁷⁾ verlangten die Verfassungen eine Bestätigung der Regierung durch das Parlament.

Der Rahmen, innerhalb dessen sich die Geschäftsverteilung zwischen den Ressorts vollzieht, und die dem Gesetzgeber in diesen Fragen eingeräumten Mitwirkungsrechte sehen also in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich aus. Formal am weitreichendsten sind die Beteiligungsrechte des Parlaments in Bln, da das Abgeordnetenhaus die Senatoren wählt und über ihre Zahl und Geschäftsbereiche beschließt. Es folgen Bad-W, Hess und Rhld-Pf, wo das Parlament die Regierung und die Zuständigkeiten der Minister bestätigen muß bzw. eine Änderung der Geschäftsverteilung verlangen kann, und die Länder Hbg und Bay, in denen die Errichtung neuer und die Auflösung vorhandener Ressorts durch den Gesetzgeber erfolgen muß. In Ere, Nds und Saar kann das Parlament allenfalls indirekt über seine Beteiligung an der Regierungsbildung auf die Festlegung der Geschäftsbereiche einwirken, während die nordrhein-westfälische und die schleswig-holsteinische Verfassung selbst diese Möglichkeiten nicht vorsehen.

Stellt man diesen abgestuften Mitwirkungsrechten des Parlaments die bereits in Abschnitt 3.5. angedeuteten Verschiebungen in der Abgrenzung der Innenressorts in den Jahren 1962/63 bis 1974/75 gegenüber, ergibt sich folgendes Bild: Von den Ländern, in denen die Beteiligungsrechte des Parlaments stärker ausgebaut sind, hat sich der Geschäftsbereich des Innenressorts in Bad-W, Bln und Hess erheblich verändert, während in Rhld-Pf und Bay Verschiebungen ge-

-
- 1) Vgl. Art. 41 Abs. 2 der Berliner Verfassung, Art. 107 der Bremer Verfassung und Art. 34 Abs. 1 der Hamburger Verfassung.
 - 2) Art. 45 Abs. 3.
 - 3) Art. 45, Zustimmung zur Ernennung und Entlassung von Ministern und Staatssekretären.
 - 4) Art. 101 Abs. 4, Aussprache des Vertrauens durch das Parlament.
 - 5) Art. 20 Abs. 3.
 - 6) Art. 98 Abs. 2.
 - 7) Art. 89.

ringeren Umfangs eingetreten sind.¹⁾ So gehörten in Bln zeitweise die zum Kernbestand der Innenressorts gerechneten Aufgaben Polizeiangelegenheiten, Verfassungsschutz, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung nicht zur Senatsverwaltung für Inneres, sondern zum Senator für Sicherheit und Ordnung. Auch die Feuerwehr gelangte erst im Beobachtungszeitraum in die Zuständigkeit des Innensenators. In Bad-W und Hess erfolgte in dieser Zeit eine erhebliche Verkleinerung des Innenressorts. Das baden-württembergische Innenministerium gab sechs Abteilungen ab. In Hess ging die Zuständigkeit für Raumordnung und Landesplanung, Wiedergutmachung, Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten, Sportwesen und Gemeinschaftshäuser an andere Ressorts über. Dagegen verlor das rheinland-pfälzische Innenministerium im Beobachtungszeitraum nur die Zuständigkeit für das Gesundheitswesen und das bayerische Innenressort die Zuständigkeit für das Sozialwesen und für Einzelaufgaben aus dem Bereich des Umweltschutzes.

Unter den Ländern, in denen das Parlament keine oder allenfalls indirekte Mitwirkungsrechte an der Verteilung der Geschäfte auf die Ressorts besitzt, lassen sich in Bre und Nds im Beobachtungszeitraum praktisch überhaupt keine Veränderungen in der Abgrenzung des Innenressorts feststellen. Dagegen haben sich in NRW, im Saar und in Schl-H eine Reihe von Verschiebungen vollzogen. Im Saar stehen sie mit der Eingliederung und erneuten Abgabe der obersten Landesbaubehörde in Zusammenhang, in NRW ergeben sie sich aus dem Verlust der Gesundheitsabteilung und der Hereinnahme des Bauwesens, der Städtebauförderung, des Wohnungs- und Siedlungswesens und des Vermessungs- und Katasterwesens. Das schleswig-holsteinische Innenressort schließlich hat im Beobachtungszeitraum neben dem Gesundheitswesen auch die Zuständigkeit für die Wiedergutmachung abgegeben und für das Bauwesen, die Städtebauförderung, das Wohnungs- und Siedlungswesen und für die Raumordnung hinzubekommen.

1) Hbg soll hierbei außer Betracht bleiben, weil die Behörde für Inneres erst im Beobachtungszeitraum (1962) durch die Zusammenfassung von mehreren Senatsämtern, der Polizeibehörde und Teilen anderer Behörden gebildet wurde. Vgl. U. Becker, a.a.O., S. 218.

Die Gegenüberstellung von Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments an der Geschäftsverteilung zwischen den Ressorts in den einzelnen Ländern auf der einen und den beobachteten Veränderungen in der Abgrenzung der Innenressorts auf der anderen Seite verdeutlicht, daß derartige Verschiebungen nicht dadurch beeinflußt werden, wie die Beteiligungsrechte des Parlaments jeweils geregelt sind. Bei fehlenden oder stark eingeschränkten Mitwirkungsmöglichkeiten treten keine gehäuften Veränderungen im Aufgabenbereich der Innenministerien auf, und umgekehrt wirkt die Einbeziehung des Landtags in diesen Prozeß nicht als Schranke gegen Ressortveränderungen. Diese Ergebnisse stimmen mit der Hypothese überein, wonach die Abgrenzung der Ressorts und die Festlegung ihrer Geschäftsbereiche prinzipiell zwischen den relevanten politischen Gruppierungen ausgehandelt werden können, unabhängig davon, ob und in welcher Form der Gesetzgeber hierbei zu beteiligen ist.

4.1.2. Länder ohne Mittelinstanz und Stadtstaaten

Bei einer Untersuchung der Geschäftsverteilung in den Innenministerien wird man davon ausgehen müssen, daß der unterschiedliche Verwaltungsaufbau in den Ländern auch eine unterschiedliche Aufgabenstruktur in den Spitzenbehörden zur Folge hat. So sind die Innenressorts der Flächenstaaten und der Stadtstaaten nur begrenzt vergleichbar, weil in Bln, Bre und Hbg staatliche und kommunale Institutionen nicht unterschieden werden. Unter den Flächenstaaten bilden die kleinsten Länder Schl-H und Saar eine Sondergruppe, da hier, ebenso wie in den Stadtstaaten, die Verwaltungsebene der staatlichen Mittelinstanz fehlt. Allerdings bleibt ein Teil der vorhandenen Unterschiede beim Vergleich der Geschäftsverteilung von vornherein ausgeklammert. Bei der Erstellung der Aufgabensystematik sind nämlich die kommunalen Aufgaben, die die Behörden der Senatoren in den Stadtstaaten neben den Aufgaben mit ministeriellem Charakter wahrnehmen, und die Aufgaben, die im allgemeinen bei der Bezirksregierung liegen, jedoch in Ländern ohne Mittelstufe der Ministerialinstanz zugewiesen sind, allenfalls global berücksichtigt worden,¹⁾ damit sich die Untersuchung auf die vergleichsgerechten Aufgaben konzentrieren kann.

1) Vgl. oben S. 88.

Die staatlichen Behörden der allgemeinen Verwaltung in der Mittelinstanz werden in den einzelnen Ländern unterschiedlich bezeichnet (Regierung, Regierungspräsidium, Regierungspräsident, Bezirksregierung), was sich jedoch nicht auf sachliche Unterschiede zurückführen läßt.¹⁾ Es handelt sich um Einheitsbehörden, in denen eine Vielzahl von Aufgaben zusammengefaßt ist, wobei die Fachaufsicht bei dem jeweiligen Ministerium liegt, in dessen Zuständigkeit die betreffende Aufgabe fällt, während die Dienstaufsicht (allgemeine Behördenaufsicht) durch die Innenministerien erfolgt.²⁾ In der Diskussion um die Frage, ob diese Behörden beibehalten werden sollen oder nicht, spielt das Argument der Einheit der Verwaltung eine große Rolle. Ihren Befürwortern zufolge läßt sich dieses Prinzip nur dann verwirklichen, wenn unterhalb der nach fachlichen Gesichtspunkten gegliederten Ministerialebene, in der jedes Ministerium für einen begrenzten Aufgabenbereich im ganzen Bundesland zuständig ist, und oberhalb der Lokalebene eine organisatorische Bündelung der verschiedenen Verwaltungszweige in einer Zentralbehörde erfolgt, die für einen räumlich begrenzten Bereich eine umfassende Zuständigkeit besitzt.³⁾ Allerdings sind auch dort, wo Bezirksregierungen eingerichtet sind, eine Reihe von Verwaltungszweigen nicht in diese Bündelung mit einbezogen. Außerdem ist das Prinzip der Einheit der Verwaltung durch die Existenz verschiedener, in den einzelnen Ländern unterschiedlich gearteter Sonderbehörden durchbrochen.⁴⁾

"Eine Stufenfolge in der Form Zentralbehörden - Mittelbehörden - Lokalbehörden geht von der Grundvorstellung aus, daß den Behörden der Unterstufe die eigentliche und unmittelbare Verwaltungsführung

1) Vgl. Mittelinstantzbericht, S. 19.

2) Zu den Begriffen Dienst- und Fachaufsicht in diesem Zusammenhang vgl. Mittelinstantzbericht, S. 18 f. und Friedrich Fonk, Die Behörde des Regierungspräsidenten, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 36, Berlin 1967, S. 123 ff.

3) Vgl. z.B. Mittelinstantzbericht ; F. Fonk, a.a.O.; Wilhelm Lochelder, Organisation und Zuständigkeitsordnung in den Ländern unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Mittelinstantz, in: Verwaltungscarchiv 1957, S. 37 - 60.

4) Vgl. Th. Ellwein, Regierungssystem, a.a.O., S. 361.

anvertraut ist, die sie eigenverantwortlich und nach Maßgabe der von ihnen zu beachtenden Gesetze, Richtlinien und Anordnungen betreiben, daß die Behörden der Mittelstufe die Verwaltungsführung lenken, die Aufsicht ausüben, die Rechtsmittelinstanz darstellen sowie für die überörtlichen, regionalen Aufgaben zuständig sind, und daß die Zentralbehörden jeweils für ihren Geschäftsbereich Gesetzgebungshilfe leisten, durch die Entwicklung von Zielvorstellungen für die Verwaltungstätigkeit und durch den Erlaß entsprechender allgemeiner Rechtsvorschriften die Gesamtverwaltung lenken und schließlich die zentrale Aufsicht durchführen, grundsätzlich aber keine Entscheidung im Einzelfall treffen".¹⁾ Fehlt wie in Saar und in Schl-H die Mittelinstanz, hat dies zur Folge, daß die meisten ihrer Aufgaben von den Ministerien miterledigt werden müssen. Zieht man die häufig anzutreffende Unterscheidung von Regierungs- und Verwaltungsfunktion heran²⁾, muß man die Aufgaben der Mittelinstanz der Verwaltungsfunktion zuordnen. Das Fehlen dieser Zwischenebene bewirkt also, daß sich in den Ministerien die Relation von Regierungs- und Verwaltungsaufgaben zu ungunsten der Regierungsaufgaben verschiebt.³⁾

Um die Ministerien von diesen zusätzlichen Verwaltungsaufgaben zu entlasten, hat man in Schl-H bestimmte Aufgabengruppen in Form eigener Dienststellen aus dem Ministerium ausgegliedert. Diese "zugeordneten Ämter" sind als oberste Landesbehörden den Ministerien in der Rangordnung gleichgestellt. Es handelt sich also nicht wie etwa bei Landesämtern um eine den Ministerien nachgeordnete Verwaltungsinstanz.⁴⁾ Beim Innenministerium hat man drei Ämter dieser Art, das Kriminalpolizeiamt, das Schutzpolizeiamt und das Amt für Zivilverteidigung und Katastrophenabwehr geschaffen.

1) F. Fonk, a.a.O., S. 57.

2) Vgl. Projektgruppe beim Bayerischen Staatsministerium des Innern, a.a.O., S. 12 f. Hier sind Regierungs- und Verwaltungsfunktion jeweils durch bestimmte Tätigkeiten umschrieben.

3) Vgl. Mittelinstanzbericht, S. 8 f.

4) Vgl. Mittelinstanzbericht, S. 9 f.

Eine genaue Untersuchung, wie sich das Fehlen der Mittelinstanz auf die Geschäftsverteilung in den Innenministerien auswirkt, läßt sich nicht durchführen, weil der Geschäftsverteilungsplan des saarländischen Innenressorts nicht vorliegt. Soweit ersichtlich, weichen jedoch die Innenministerien von Schl-H und vom Saar in der organisatorischen Zuordnung der untersuchten Einzelaufgaben und Aufgaben-
gruppen kaum von denen der übrigen Länder ab. Lediglich in Ausnahmefällen verändern sich aufgrund des vermehrten Anfalls von Verwaltungsaufgaben die Bezüge der Aufgaben. So sind z.B. im Saar und in Schl-H¹⁾ die Justitiar- und Prozeßangelegenheiten nicht im Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung, sondern in der Querschnittabteilung bei den Personalangelegenheiten verortet, denn aufgrund der umfangreichen Personalsachbearbeitung, die die Innenressorts dieser Länder wahrzunehmen haben, fallen hier Prozesse hauptsächlich in diesem Bereich an. Auch die Bildung eines eigenen Referats für Ent-
eignungsfragen und verwandte Rechtsgebiete ist vermutlich darauf zurückzuführen, daß die Innenministerien vom Saar und von Schl-H in diesem Bereich in erheblichem Umfang Aufgaben durchführen müssen, die in anderen Ländern die Mittelbehörden wahrnehmen.

Was die Entlastung durch sonstige nachgeordnete Behörden, insbesondere durch Landesämter und obere Sonderbehörden²⁾ betrifft, lassen sich die Innenressorts weitgehend vergleichen,³⁾ auch wenn z.T. unterschiedliche Organisationsformen gewählt wurden.⁴⁾ Eine wichtige Ausnahme stellen die Verfassungsschutzaufgaben dar, die, wie bereits dargestellt, teilweise in einer Abteilung des Innenministeriums und teilweise in nachgeordneten Landesämtern erledigt werden.

1) Das gleiche gilt für den Berliner Senator für Inneres.

2) Zur Begriffsbestimmung vgl. Mittelinstanzbericht, S. 3.

3) Vgl. die entsprechende Übersicht im Mittelinstanzbericht, S. 31.

4) Beispielsweise bestehen in Nds nicht, wie in den übrigen Ländern, eigenständige Landesämter für Statistik, für Vermessung und für Versorgungsangelegenheiten, sondern diese Aufgaben sind zusammen mit weiteren Aufgaben im Landesverwaltungsamt zusammengefaßt. Die Unterschiede in der Organisation der Polizei lassen sich z.T. darauf zurückführen, daß in einigen Ländern bis vor wenigen Jahren noch kommunale Polizeien vorhanden waren.

Neben den Flächenstaaten ohne Mittelinstanz bilden die Stadtstaaten die zweite gesondert zu betrachtende Gruppe. Da die Institutionen von Bln, Bre und Hbg staatliche und gemeindliche Aufgaben zugleich wahrnehmen, fehlt hier die in den Flächenstaaten übliche Hierarchie von Zentralbehörden, Mittelbehörden und Lokalbehörden. Allerdings ist auch in den Stadtstaaten durch die Bildung von Bezirken mit entsprechender Verwaltung (Bln, Hbg) und die Einrichtung von Ortsämtern (Bre, Hbg) eine Abstufung erfolgt, was eine gewisse, im einzelnen unterschiedlich geartete Entlastung der Senatsverwaltungen¹⁾ von solchen Aufgaben bedingt, die sonst die Lokalbehörden wahrnehmen.²⁾ Die fehlende Trennung von staatlicher und gemeindlicher Tätigkeit bewirkt, daß Planung und Vollzug, Regierung und Verwaltung noch stärker miteinander verbunden sind als in den Flächenstaaten.

Im Vergleich zu den Flächenstaaten besitzen Bln, Bre und Hbg mehr Ressorts, so daß die einzelnen Geschäftsbereiche einen kleineren Zuschnitt aufweisen. Ihre Innenressorts sind, von geringfügigen Ausnahmen abgesehen, nur für die als Kernbereich bezeichneten Aufgaben zuständig. Diese Unterschiede rühren daher, daß sich die Stadtstaaten weniger an der Ressortverteilung in den Flächenstaaten und stärker an der Ressortverteilung einer Großstadt orientieren.³⁾

Zu den organisatorischen Besonderheiten der Stadtstaaten gehört, daß sie einen Teil der Querschnittsaufgaben für die gesamte Verwaltung zentralisiert haben. In Bre und Hbg gilt das für den Bereich der Organisations- und Personalangelegenheiten, in Bln nur für die Organisationsaufgaben.⁴⁾ Es taucht daher die Frage auf, warum eine derartige die Ressortgrenzen überwindende Zusammenfassung von Organisations- und Personalangelegenheiten lediglich in den Stadtstaaten erfolgt ist, dagegen in den Flächenstaaten bisher nicht stattgefunden

1) In Bre und Hbg werden sie als Fachbehörden bezeichnet.

2) Vgl. oben S. 157

3) Vgl. Th. Ellwein, Regierungssystem, a.a.O., S. 309 f. Zur Referats-(Dezernats-)einteilung in Städten verschiedener Größenklassen vgl. die Übersicht bei R.-R. Grauhan, Politische Verwaltung, a.a.O., S. 206 ff.

4) Vgl. S. 152 f.

hat und auch nicht durchsetzbar zu sein scheint.¹⁾ Zum einen bestehen in einem Stadtstaat wegen seiner kommunalen Aufgaben keine so strengen Ressortgrenzen wie in den Flächenstaaten.²⁾ Zum anderen sind die Senatsverwaltungen (Fachbehörden) mit der übrigen Verwaltung eng verknüpft, während sich die Ministerialebene gegenüber den nachgeordneten Ebenen in einer exponierten Position befindet. Diese Sonderstellung der Ministerien und ihrer Leiter wird z.B. durch das Institut der Ministerverantwortlichkeit³⁾ und durch die Gewährung von Ministerialzulagen an bestimmte Beschäftigungsgruppen unterstrichen. Für beides gibt es keine Entsprechung in den Stadtstaaten. Es ist anzunehmen, daß diese horizontale und vertikale Verklammerung der Verwaltung in den Stadtstaaten die Zusammenarbeit in Personal- und Organisationsfragen erleichtert.

4.1.3. Einfluß der Organisationsgröße

Will man die Einflüsse auf die Geschäftsverteilung der Innenressorts analysieren, ist neben den Vorgaben, die sich aus dem jeweiligen Verwaltungsaufbau und den gesetzlichen Bestimmungen bezüglich Ressortabgrenzung und Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts ergeben, auch die unterschiedliche Größe der Innenministerien als Rahmenbedingung einzubeziehen, die vor allem mit der Bevölkerungszahl in den einzelnen Bundesländern in Zusammenhang steht.⁴⁾

-
- 1) Einer der Befragten antwortete auf die Frage, ob die Personalaufgaben für alle Ministerien in einer Behörde zentralisiert seien: "Nein, das würde bei uns Mord und Totschlag geben".
 - 2) Vgl. U. Becker, a.a.O., S. 219.
 - 3) In einer Reihe von Landesverfassungen ist ausdrücklich festgelegt, daß jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag leitet.
 - 4) Dieser Zusammenhang ist eindeutig. Ordnet man die Bundesländer (ausgenommen die Länder ohne Mittelinstanz und die Stadtstaaten, die wegen ihres höheren Anteils an Verwaltungsaufgaben vergleichsweise mehr Beschäftigte aufweisen) nach ihrer Bevölkerungsgröße und die Innenministerien (ohne Verfassungsschutzabteilung) nach ihrem Personalbestand, ergibt die Berechnung der Spearman'schen Rangkorrelation einen Korrelationskoeffizienten von 0,89. Bezieht man die Verfassungsschutzabteilungen mit ein, beträgt der Korrelationskoeffizient sogar 1.

Nimmt man den Personalbestand als Maßstab für die Größe, ergibt sich folgende grobe Klassifizierung: ¹⁾ Bad-W, Bay und NRW verfügen über vergleichsweise große, die Länder Hess, Nds, Rhld-Pf, Saar und Schl-H über kleine Innenministerien. Unter den Stadtstaaten verläuft die Trennungslinie zwischen der Berliner Senatsverwaltung für Inneres auf der einen und dem Hamburger Amt für Innere Verwaltung und Planung und der Behörde des Senators für Inneres in Bre auf der anderen Seite. ²⁾

Der Zusammenhang von Größe und verschiedenen Strukturmerkmalen der Organisation ist häufig untersucht worden und hat teilweise widersprüchliche Ergebnisse erbracht. ³⁾ Dabei wurde beispielsweise analysiert, inwieweit sich die Größe einer Organisation auf den Grad der Formalisierung, der Komplexität, der Spezialisierung und Zentralisierung auswirkt. Mehrere Untersuchungen haben gezeigt, daß die Zahl der Untereinheiten und der Hierarchieebenen, also der Grad der Ausdifferenzierung, mit der Organisationsgröße wächst. Die eigenen Untersuchungsergebnisse lassen allerdings nur schwache Bezüge zwischen der personellen Größe eines Ministeriums und dem Grad der Ausdifferenzierung erkennen. Vergleicht man die Klassifizierung der Innenministerien nach dem Grad ihrer strukturellen Ausdifferenzierung, die anhand der Merkmale Unterabteilungsbildung, durchschnittliche Zahl von Referaten je Abteilung und Gesamtzahl der Referate in den Ausgabenhauptgruppen 1 bis 5 vorgenommen wurde, ⁴⁾ mit der eben erfolgten Klassifizierung nach ihrer Gesamtgröße und nach der personellen Ausstattung der Referate, ⁵⁾ wird deutlich, daß

-
- 1) Die Verfassungsschutzabteilungen bleiben unberücksichtigt.
 - 2) Vgl. oben S. 139 ff.
 - 3) Vgl. Richard H. Hall, J. Eugene Haas, Norman J. Johnson, Organizational Size, Complexity and Formalization, in: ASR 32 (1967), S. 903 - 912; Marshall W. Meyer, Size and the Structure of Organizations: A Causal Analysis, in: ASR 37 (1972), S. 434 - 446; A. Kieser, a.a.O., S. 244 ff. und die in diesen Aufsätzen vorhandenen Literaturhinweise.
 - 4) Vgl. oben Abschnitt 3.2.1.: Geringer Ausdifferenzierungsgrad in Bad-W, Bln, Bre, Hbg, Nds, mittlere strukturelle Ausdifferenzierung in Bay, Rhld-Pf, Saar, Schl-H, hoher Ausdifferenzierungsgrad in Hess und NRW.
 - 5) Vgl. oben Abschnitt 3.2.2.: Überwiegend Großreferate in Bln und Nds, mittlere personelle Besetzung der Referate in Bad-W, Hbg, Saar, Schl-H, überwiegend Kleinreferate in Bay, Bre, Hess, NRW und Rhld-Pf.

der Einfluß der Gesamtgröße auf die strukturelle Ausdifferenzierung überlagert und z.T. aufgehoben wird durch die Wirkung des in jeweiligen Innenressort vorherrschenden Referatstypus. Infolgedessen weisen z.B. ein kleines Innenministerium wie das hessische aufgrund seiner dominierenden Kleinreferatsstruktur einen hohen und große Innenressorts wie die von Bad-W und Bln, in denen mittlere und große Referate überwiegen, einen geringen Grad an struktureller Ausdifferenzierung auf.

Dagegen zeigen sich eher Anhaltspunkte dafür, daß die Größe des Ministeriums Auswirkungen auf das Verhältnis von Zentralabteilung und Fachabteilungen hat.¹⁾ Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, daß wegen der geringen Zahl von untersuchten Ministerien keine gesicherten Aussagen über derartige Zusammenhänge möglich sind. Die Analyse der Organisations- und Geschäftsvorteilungspläne deutet darauf hin, daß in kleinen Organisationen stärker die Tendenz besteht, die Querschnittaufgaben in der Zentralabteilung zusammenzufassen, während in großen Ministerien Personal-, Organisations- und Haushaltsangelegenheiten in erheblichem Umfang in den Fachabteilungen verbleiben und die Querschnittabteilung lediglich Generalreferate für diese Aufgaben anbietet. In großen Innenressorts wie denen von Bad-W und NRW bestehen in den meisten Fachabteilungen eigene Referate für allgemeine Angelegenheiten, Organisations-, Personal- und Haushaltsfragen, in den kleinen Ressorts werden dagegen diese Aufgaben z.T. gar nicht gesondert aufgeführt bzw. in anderen Referaten miterledigt.

Untersucht man den Einfluß der Organisationsgröße auf die Beziehungen zwischen Zentral- und Fachabteilungen, muß man allerdings das zur Gruppe der großen Innenressorts gezählte bayerische Innenministerium gesondert sehen. Bei näherer Betrachtung erweist es sich nämlich als eine Art Doppelministerium. Die beiden Hauptabteilungen Allgemeine Innere Verwaltung und Staatsbauverwaltung - Oberste Baubehörde weisen jeweils eine eigene Zentralabteilung auf, sind personell ungefähr gleich stark besetzt und räumlich voneinander getrennt. Die Eigenständigkeit der Obersten Baube-

1) Vgl. auch die Hinweise von A. Kieser, a.a.O., S. 246.

hörde dokumentiert sich nicht zuletzt darin, daß ihr Personal- und Sachhaushalt in einem eigenen Teilplan gesondert ausgewiesen ist. Unter der Perspektive des Verhältnisses von Querschnitt- und Fachabteilungen kann man also das bayerische Innenministerium praktisch mit zwei relativ kleinen Ministerien gleichsetzen. Entsprechend besteht auch hier, wie in anderen kleinen Ministerien, die Neigung zu einer möglichst weitreichenden Zusammenfassung von Querschnittaufgaben, was sich z. B. daran ablesen läßt, daß die Personalangelegenheiten im Bereich des Gesundheits- und Veterinärwesens nicht in der entsprechenden Fachabteilung, sondern in der Zentralabteilung erledigt werden.

Bei Betrachtung des Zusammenhanges von Organisationsgröße und Zentralisationsneigung fällt auf, daß nur in den Innenministerien der Länder Bad-W und NRW, also in den beiden großen Innenressorts, bisher keine Zusammenfassung der jeweiligen politischen Planungen an einer Stelle erfolgt. Wenn man davon ausgeht, daß die Einrichtung von Planungseinheiten ein zusätzliches Element der Zentralisation darstellt, deutet auch dieses Ergebnis darauf hin, daß sich große Organisationen besser Zentralisationsbestrebungen entziehen können.

Was sich anhand der Organisations- und Geschäftsverteilungspläne abzeichnet, stützen und ergänzen die Ergebnisse der Organisationsreferentenbefragung, in der auch die Beziehungen zwischen Querschnitt- und Fachabteilungen thematisiert wurden.¹⁾ Auf die Frage, ob man alle Querschnittaufgaben in einer Zentralabteilung zusammenfassen oder gewisse Querschnittaufgaben in den Fachabteilungen belassen sollte, antworteten die Organisationsreferenten der kleinen Innenministerien fast durchgehend, daß zwar eine völlige Zentralisierung wegen des engen Zusammenhangs von Fachaufgaben mit Fragen des Personals, des Haushalts und der Organisation nicht durchzuführen, daß aber eine derartige Zusammenfassung so weit wie möglich anzustreben sei. Dagegen schlossen die Befragten der größeren Ressorts unter Hinweis auf die Größe ihres Ministeriums die Möglichkeit einer starken Bündelung von Querschnittaufgaben von vornherein aus. Die Möglichkeiten der Querschnittabteilung, auf die Fachabteilungen Einfluß zu nehmen,

1) Vgl. den Frageleitfaden im Anhang dieser Arbeit.

hängen mit davon ab, inwieweit die jeweiligen personellen, haus-
haltensmäßigen und organisatorischen Fragen in den Fachabteilungen
selbst oder in der Zentralabteilung bearbeitet worden. Daher deu-
ten die Antworten auf die Frage, ob die Zentralabteilung in die
Fachabteilungen "hineinregieren" könne, in die gleiche Richtung.
Im Gegensatz zu den Befragten der größeren Ministerien meinten
die Organisationsreferenten der kleineren Häuser in den meisten
Fällen, daß derartige Einwirkungschancen bestehen, oder gar, wie
es einer der Befragten formuliert, daß das Hineinregieren "der
Sinn einer Querschnittabteilung" sei.

Die Fragen nach den Beziehungen zwischen Zentral- und Fachabtei-
lungen berühren einen Aspekt der innerbehördlichen Machtstruktur.
Prinzipiell kann man davon ausgehen, daß sich die Fachabteilun-
gen um einen hohen Grad an Autonomie bemühen und daß die Zentral-
abteilungen versuchen, diesen Bestrebungen gegenzusteuern.¹⁾ Die
Befragungsergebnisse lassen vermuten, daß mit zunehmender Größe
eines Ministeriums die Machtstellung der einzelnen Abteilungen
und ihrer Leiter wächst und es für die Zentralabteilung schwie-
riger wird und von ihren Mitarbeitern ein erhöhtes Maß an persön-
lichen Engagement erfordert, diese Autonomiebestrebungen ab-
zublöcken. Es ist anzunehmen, daß die jeweilige Machtposition der
Fachabteilungen nicht nur das Verhältnis zur Querschnittabteilung
beeinflusst, sondern sich auch auf die Beziehungen zur Leitung des
Hauses auswirkt. Wenn man davon ausgeht, daß regelmäßige gemein-
same Abteilungsleiterbesprechungen nicht nur der Berichterstattung
und dem Informationsaustausch dienen,²⁾ sondern auch ein Instru-
ment darstellen, um eine einheitliche Linie für das Haus festzu-
legen und die Teilnehmer auf diese Linie zu verpflichten, so ist
in diesem Zusammenhang auffallend, daß in großen Innenressorts
wie denen von Bad-W und NRW derartige Besprechungen nicht oder
allenfalls "bei Bedarf" stattfinden. In den anderen Innenressorts
beruft der Staatssekretär oder auch der Ressortchef regelmäßig Ab-

1) Das ergibt sich nicht nur aus der Befragung der Organisations-
referenten, sondern deutet auch der von R. Mayntz u.a. vorge-
legte Bericht Programmentwicklung in der Ministerialorganisation,
a.a.O., an.

2) Zum Thema Abteilungsleiterbesprechungen vgl. Josef Kölbl, Die
Organisation der Führungszwischenschicht, in: Aktuelle Probleme
der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 194 f.

teilungsleiterkonferenzen ein, und wo sie im Ausnahmefall nicht institutionalisiert sind, hat man für die einzelnen Abteilungsleiter feste Tage für Rücksprachen mit der Leitung des Hauses eingerichtet.

Neben dem Grad der Ausdifferenzierung und dem Verhältnis von Zentral- und Fachabteilungen stellt die Personenabhängigkeit ein drittes Strukturmerkmal dar, das im Zusammenhang mit der Organisationsgröße kurz zu behandeln ist. Die Ergebnisse lassen vermuten, daß in kleinen Organisationen die Geschäftsverteilung in stärkerem Maße durch die jeweiligen fachlichen Qualifikationen der Mitarbeiter vorgegeben ist als in großen Organisationen. Als Indiz hierfür kann gelten, daß in kleinen Innenressorts manchmal bei der Versetzung von Mitarbeitern in andere Referate auch ein Teil ihrer früheren Aufgaben mit in das neue Referat wandert. Ebenso weisen bestimmte Arten der Aufgabenzuordnung in diese Richtung. So werden beispielsweise beim Bremer Senator für Inneres die Justitiarangelegenheiten und die Prozeßvertretung durch einen Referenten der Abteilung ziviler Bevölkerungsschutz, Feuerschutz wahrgenommen, weil diese Aufgaben einen Juristen erfordern, aber in der Abteilung Allgemeine Verwaltung, wo diese Aufgaben organisatorisch verortet sind, kein Jurist vorhanden ist. In kleinen Organisationen ist der Personenkreis, der für die Erledigung bestimmter Aufgaben in Frage kommt, vergleichsweise begrenzt, was auch die Möglichkeiten der Aufgabenzuordnung einschränkt.

4.2. Die Beteiligten des Prozesses

Organisationsstrukturen und speziell Geschäftsverteilungspläne lassen sich auch als Resultat kollektiver Entscheidungsprozesse betrachten, die in viele Teilprozesse zerfallen.¹⁾ Dies Teilkapitel will sich näher mit den Beteiligten dieses Prozesses und ihren Einflußmöglichkeiten befassen. Da die vorliegende Untersuchung ohne zusätzliche personelle Hilfe durchgeführt werden mußte, kann von den vielen an diesem Prozeß teilnehmenden Personen und Gruppen lediglich eine Aktionseinheit näher untersucht werden. Die Studie setzt deshalb

1) Vgl. oben Abschnitt 1.4.3., S. 65 f.

bei der formal zuständigen Einheit, dem Organisationsreferat, an. Die folgende Darstellung stützt sich vor allem auf die Ergebnisse der Befragung der Organisationsreferenten, so daß deren Perspektive und Probleme im Vordergrund stehen.

4.2.1. Zielsetzung und Durchführung der Organisationsreferentenbefragung

Mit der Befragung der Organisationsreferenten in den einzelnen Innenressorts der Länder waren zwei Absichten verknüpft. Zum einen ging es darum, eine Reihe von Sachfragen abzuklären, um die Darstellung in Kapitel 3 und in Abschnitt 4.1. besser abzusichern. Diese Sachfragen drehten sich um Einzelheiten des jeweiligen Geschäftsverteilungsplans und waren vor allem dann besonders zahlreich, wenn der Geschäftsverteilungsplan des betreffenden Innenministeriums nicht vorlag oder nur grobe Kategorien aufwies. Hierbei war für jedes Land ein gesonderter Fragenkatalog zu entwickeln. Außerdem befaßten sich verschiedene Fragen mit der Stellung des Innenressorts zu den übrigen Ressorts und zu den nachgeordneten Behörden sowie mit der Rechtslage bezüglich der Ressortabgrenzung. Die Fragenkomplexe I und IV¹⁾ beziehen sich auf diese Problemkreise.

Die Hauptintention der Organisationsreferentenbefragung bestand darin, Aufschluß über den Prozeß der Geschäftsverteilung zu erhalten und zu ermitteln, wer in diesen Prozeß einbezogen ist, welche Vorgaben dabei zu berücksichtigen sind und welche Überlegungen in Organisationsentscheidungen dieser Art einfließen. Der größte Teil des Frageleitfadens, nämlich die Fragenkomplexe II, III, V und VI sind dieser Fragestellung gewidmet. Der Fragenkomplex VI, der auf die unterschiedlichen Organisationsstrukturen in den einzelnen Innenministerien eingeht, erforderte wiederum für jedes Land einen eigenen Fragenkatalog. Er baute auf einer für jedes Innenressort getrennt durchgeführten Auswertung der Organisations- und Geschäftsverteilungspläne auf, um auf die jeweiligen organisatorischen Besonderheiten Bezug nehmen zu können. Die Teilkapitel 4.2. und 4.3. fassen die Ergebnisse der Interviews zu diesem Fragenkreis zusammen.

1) Vgl. den Frageleitfaden im Anhang.

Da die Untersuchung explorativen Charakter hatte und nicht von einem detaillierten Hypothesenset ausging, bestand der Frageleitfaden fast ausschließlich aus offenen Fragen. Er bildete die Grundlage für die im Mai/Juni 1974 durchgeführte Organisationsreferentenbefragung. Weil in Hbg die Organisationsaufgaben für die gesamte Verwaltung in erheblichem Umfang im Organisationsamt des Senatsamts für den Verwaltungsdienst zusammengefaßt sind, fand hier das Interview nicht im Amt für Innere Verwaltung und Planung, sondern im Organisationsamt statt. Im bayerischen Innenministerium, wo die Zuständigkeit für Fragen der Geschäftsverteilung und der inneren Organisation in verschiedenen Referaten liegt, waren zwei Befragungen erforderlich. In den meisten Fällen verliefen die Interviews, die mit Tonband aufgezeichnet wurden, ohne Anwesenheit Dritter. Lediglich in drei Fällen zogen die Befragten weitere Teilnehmer hinzu. Die Gesprächsdauer variierte zwischen 1 1/2 und 4 Stunden. Im Durchschnitt betrug sie gut 2 1/2 Stunden. Zu Beginn erhielten die Befragten einen Zettel, der sie über die sechs Themenbereiche informierte. Die Form des Gesprächs ließ es zu, Unklarheiten oder neu auftauchenden Problemen nachzugehen, auf den Einzelfall nicht passende Fragen auszulassen und Fragen, die nicht genau verstanden wurden, ggf. präziser zu wiederholen.

Wenn man bürokratische Organisationen mit Hilfe von Interviews untersucht, ist zu beachten, daß die Befragten Außenstehenden ein bestimmtes Bild "ihrer" Behörde vermitteln wollen.¹⁾ Zu diesem Bild gehört beispielsweise, daß die Beschäftigten grundsätzlich überlastet sind, wodurch Antworten auf die Frage nach der personellen Flexibilität von vornherein eine bestimmte Richtung erhielten. Dergleichen gab man Kompetenzkonflikte nur ungern zu. Auch auf Fragen, die sich mit personellen und politischen Einflüssen auf die Geschäftsverteilung befaßten, kamen meist nur verklausulierte Antworten. In einigen Fällen ergaben sich im Anschluß an das Interview weiterführende Gespräche, die eine Reihe zusätzlicher Informationen erbrachten. Sie erlaubten es außerdem, eine gewisse Korrektur an

1) Vgl. auch Horst Bosetzky, Die "kameradschaftliche Bürokratie" und die Grenzen der wissenschaftlichen Untersuchung von Behörden, in: Die Verwaltung 1971, S. 325 - 335.

dem im Interview vermittelten Bild vorzunehmen. Wegen der Form der Interviews und der geringen Zahl von Befragten ist die Darstellung der Ergebnisse qualitativ angelegt.

4.2.2. Einflußmöglichkeiten der Organisationsreferenten in Fragen der Geschäftsverteilung

Der vorliegende Abschnitt soll jene Aspekte der innerbehördlichen Machtstruktur herausarbeiten, die für den Prozeß der Geschäftsverteilung von Bedeutung sind. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei die Organisationsreferenten, weil Geschäftsverteilungsfragen zumindest von der offiziellen Aufgabenbeschreibung her in ihre Zuständigkeit fallen. Die Darstellung will insbesondere Antwort auf folgende Fragen geben:

- Wer wirkt an Entscheidungen über Fragen der Geschäftsverteilung hauptsächlich mit?
- Wodurch ist der Aktionsradius des Organisationsreferenten begrenzt?
- Welche Rahmenbedingungen vergrößern oder verkleinern die Einflußmöglichkeiten der Organisationsreferenten?

Fragen der Geschäftsverteilung und der Aufbauorganisation generell werden i.d.R. über mehrere hierarchische Ebenen hinweg ausgehandelt. Die Hauptbeteiligten dieses Prozesses sind der Organisationsreferent und sein Abteilungsleiter auf der einen Seite, der Leiter der betroffenen Fachabteilung, ggf. auch der Untorabteilungsleiter und evtl. der Leiter des Referats, zu dem das zur Debatte stehende Aufgabengebiet gehört, auf der anderen Seite. Sofern auf diesen Ebenen keine Einigung erzielt werden kann bzw. Organisationsentscheidungen größeren Umfangs, z.B. die Bildung eines neuen Referats, anstehen, erfolgt die Einschaltung der nächsthöheren Ebene. Dabei handelt es sich entweder um den Vertreter des Ministers, der i.d.R. den Titel eines Staatssekretärs führt, oder, wenn zwischen den Abteilungsleitern und dem Staatssekretär eine weitere hierarchische Ebene besteht, um einen Ministerialdirektor mit den Aufgaben eines Amtschefs¹⁾. Vereinfachend lassen sich die Bestrebungen der Fachabtei-

1) Vgl. hierzu im einzelnen Tabelle 9, S. 257.f.

lungen und ihrer Referate dadurch charakterisieren, daß sie auf Ausweitung, zumindest jedoch auf Wahrung und Absicherung des jeweiligen Organisationsbestandes gerichtet sind und daß sie bei Verlust von Aufgaben an Restzuständigkeiten festzuhalten versuchen, während umgekehrt die Bemühungen der Zentralabteilung darauf zielen, einem Anwachsen des Personalbestandes und einer Vermehrung von Organisationseinheiten gegenzusteuern und Bereiche zu finden, in denen möglicherweise ein Abbau von Personal durchsetzbar erscheint.

Die kontinuierliche Beobachtung der entsprechenden Umweltsektoren hat zur Folge, daß die Fachabteilungen neu entstehende Aufgaben zuerst erkennen. Ebenso können sie als erste abschätzen, wo personelle Engpässe auftreten. Die Initiative zu Veränderungen in der Geschäftsverteilung, z.B. zur Verortung neu entstehender Aufgaben, zur Zusammenfassung von Aufgaben in einer eigenen Organisationseinheit oder zur Erweiterung der personellen Kapazitäten eines Referats gehen daher i.d.R. von den Fachabteilungen aus.

"Der Anstoß kommt aus den Abteilungen, dort wo die Sache akut wird und erkannt wird."

"Im wesentlichen geht die Initiative von den einzelnen Abteilungen aus."

"Die überwiegende Mehrzahl der Fälle geht auf die Abteilungsleiter zurück. Sie kommen und sagen, da ist jetzt dieses Gesetz, da haben wir das und das zu tun, ich stelle mir vor, daß das da und da erledigt wird."

"Im wesentlichen wird das aber doch von den Abteilungen selbst gemacht. Sie bringen Vorschläge, wie sie im Einzelfall arbeiten wollen."

Der Handlungsspielraum des Organisationsreferenten läßt sich durch die ihm gesetzten Grenzen umschreiben. Ebenso wie aus der Untersuchung im Bereich der Bundesministerien¹⁾ ergibt sich auch aus der eigenen Befragung, daß die Abteilungsleiter die Hauptgegenspieler des Organisationsreferenten sind und mögliche Aktivitäten seines Referats dort ihre Schranken finden, wo sie auf die andersgeartete Interessenstruktur der Fachabteilungen stoßen.

1) Vgl. R. Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 261 ff.

"Die Einflußmöglichkeiten des Organisationsreferenten hängen in erster Linie von der Person des Betreffenden ab, zum zweiten von den starken Persönlichkeiten, die ihm als Widersacher gegenüberstehen. Das sind in erster Linie wieder die Herren auf der Abteilungsleiterebene. Denn die haben das Hauptinteresse an der Organisation und an ihrer Veränderung, während das auf der Ebene darüber und darunter nicht so stark ist."

"Selbstverständlich läßt sich das nicht machen ohne die zuständigen Leiter der Fachbereiche. Mit denen müssen sie übereinkommen."

"Ich habe einmal konkrete Vorschläge gemacht...., aber ich habe mir nur großen Ärger mit den Abteilungsleitern eingehandelt. Deshalb machen wir aus reiner Ökonomie zunächst einmal das, wo wir taktisch leichter durchkommen, und das ist der nachgeordnete Bereich."

Der Aktionsradius des Organisationsreferenten ist auch dadurch eingengt, daß er bereits eine bestimmte Organisationsstruktur vorfindet, die sich allenfalls weiterentwickeln, aber nicht von Grund auf neu gestalten läßt. Das gilt auch für die Geschäftsverteilung, die zwar laufend Korrekturen unterliegt, bei denen es sich jedoch meist nur um geringfügige Veränderungen handelt. Der jeweilige Geschäftsverteilungsplan erscheint daher als Momentaufnahme eines kontinuierlich fortlaufenden Prozesses.

"Wenn man so eine Aufgabe bekommt, besteht ja i.d.R. eine Organisation schon, und dann ist es natürlich ganz schwer, die jetzt einfach auf den Kopf stellen zu wollen ... Es bleibt einem eigentlich nur die Möglichkeit zu versuchen, die kleinen Unebenheiten darin mit der Zeit auszumerzen ... Wenn Sie in ein altes Haus einziehen, dann können Sie nicht aus einem Dreifamilienhaus einen Bungalow machen."

"Jeder von uns hat aber ein Innenministerium vorgefunden, denn das gibt es ja viel länger als uns selber."

"Aber meinem Gefühl nach ist der Geschäftsverteilungsplan doch sehr gewachsen. Es wird einfach bloß immer wieder weitergefeilt und weiterüberlegt."

Weitere Restriktionen stellen Vorgaben politischer und personeller Art dar. Da diese Aspekte der Geschäftsverteilung jedoch an anderer Stelle ausführlich behandelt werden,¹⁾ sollen sie hier zunächst ausgeklammert bleiben.

Darüber hinaus haben alle, die innerhalb eines Ministeriums an Organisations- und Geschäftsverteilungsfragen mitwirken, bestimmte von außen gesetzte Beschränkungen zu beachten. In Bre beispielsweise muß die Bildung neuer Referate mit der Geschäftskommission

1) Vgl. unten die Abschnitte 4.3.2. und 4.3.3.

des Senats abgesprochen werden, die auch die Organisations- und Geschäftsverteilungspläne genehmigt. In Schl-H ist für die Schaffung eines neuen Referats oder einer neuen Abteilung ein Kabinettsbeschuß erforderlich, und im Saar ist die Einrichtung neuer Abteilungen an die Zustimmung des Kabinetts gebunden.¹⁾ In Bad-W schließlich machte in den 60er Jahren der Landtag dem Innenministerium die zwingende Auflage, bei gleichbleibendem Aufgabenbestand die Zahl der Abteilungen zu vermindern, was eine Reduzierung der Abteilungen von 23 auf 15 zur Folge hatte. Aber auch in den anderen Ländern können die Ministerien nicht ohne weiteres neue Organisationseinheiten schaffen, weil damit i. d. R. personelle Ausweitungen und Stellenanhebungen verbunden sind, für die zumindest dann, wenn keine entsprechenden Stellen mehr verfügbar sind, erst über den Haushaltsplan die Grundlage geschaffen werden muß.

Schließlich sind die einzelnen Ministerien auch dadurch gebunden, daß sie bei ihrer organisatorischen Gestaltung im Gleichklang mit den übrigen Ministerien desselben Landes verfahren müssen. Hinsichtlich der Gesamtstruktur enthalten die vorhandenen Gemeinsamen Geschäftsordnungen (GGO) der Ministerien und die entsprechenden Vorschriften zwar meist nur sehr vage Formulierungen, die einen breiten Spielraum offenlassen. Sie schreiben lediglich vor, daß die Ministerien in Abteilungen und Referate zu gliedern sind und lassen in einer Reihe von Ländern bei Bedarf die Bildung von Unterabteilungen bzw. Gruppen zu. Nur in NRW gilt die Gruppenbildung als Regelfall.²⁾ Faktisch weisen jedoch die einzelnen Ministerien eines Landes in ihrer Gesamtstruktur, z.B. hinsichtlich der personellen Größe der Referate, der Bildung von Unterabteilungen und der Verortung der Aufgaben des Ministerbüros erhebliche Übereinstimmungen auf. Auch bei neu auftauchenden organisatorischen Problemen, die alle Ministerien betreffen, versucht man durch Konferenzen auf der

1) Vgl. § 12 Abs. 2 Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes.

2) Vgl. für Bay: § 2 Mustergeschäftsordnung der Staatsministerien; für Bln: § 8 GGO I; für Hess: § 2 Abs. 1 GGO; für Nds: § 4 GGO I; für NRW: § 4 Abs. 1 GGO; für Saar § 12 Abs. 2 Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes; für Schl-H: § 5 Abs. 1 GGC.

Ebene der Staatssekretäre und der Organisationsreferenten oder durch ähnliche Koordinationseinrichtungen zu einheitlichen Lösungen zu kommen.

Insgesamt gesehen verfügen die Organisationsreferenten also nur über ein relativ begrenztes Handlungsfeld. Die Aufgaben ihres Referats im Prozeß der Geschäftsverteilung sind zunächst eher verwaltender Art. Die laufenden Veränderungen werden hier registriert und die Pläne entsprechend fortgeschrieben. Die wirksamste Möglichkeit, eigene Vorstellungen bei Fragen der Geschäftsverteilung wie auch bei anderen organisatorischen Maßnahmen durchzusetzen, stellt das Instrument der Mitzeichnung dar. Allerdings haben die Interviews gezeigt, daß die Organisationsreferenten durchaus nicht, wie es eine Reihe von Geschäftsordnungen vorschreiben,¹⁾ bei allen Maßnahmen beteiligt werden, die organisatorische Auswirkungen haben. Während sich der Organisationsreferent dort, wo seine Mitzeichnung erforderlich ist, in einer relativ günstigen Verhandlungsposition befindet, kann er im Rahmen von Konferenzen und Sitzungen und über Gutachten und Stellungnahmen lediglich Vorschläge unterbreiten, wobei es von den jeweiligen Adressaten abhängt, inwieweit sie diese Anregungen aufgreifen.

Organisatorische Maßnahmen größeren Umfangs wie z.B. die Auflösung eines Referats lassen sich im eigenen Haus allenfalls bei genauer Kenntnis der faktischen internen Strukturen und Prozesse und mit viel taktischem Geschick durchsetzen; zu dem nicht zuletzt die Wahl des richtigen Zeitpunkts²⁾ und eine gute Zusammenarbeit mit dem Personalreferenten gehören. Dagegen bestehen im nachgeordneten Bereich größere Einflußmöglichkeiten.³⁾ Hier sehen eine Reihe der

-
- 1) Vgl. für Bad-W: Dienstordnung für die Staatsbehörden in Baden-Württemberg, Nr. 122; für Bay: § 16 Mustergeschäftsordnung der Staatsministerien; für Hess: § 20 Abs. 2 GGO; für NRW: § 6 Abs. 2 GGO.
 - 2) Überhaupt scheint ein Merkmal konkreter Organisationsarbeit darin zu bestehen, Konzeptionen auf Vorrat zu entwickeln und auf eine passende Gelegenheit für ihre Durchsetzung zu warten.
 - 3) Auf die Bitte, den eigenen Einfluß auf die organisatorische Gestaltung des Ministeriums einzustufen, nahmen einige der Befragten eine zusätzliche Einstufung für ihren Einfluß im nachgeordneten Bereich vor, die stets höher ausfiel.

Organisationsreferenten den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit, wobei zuweilen deutlich wird, daß die Konzentration auf Organisationsprobleme der nachgeordneten Behörden auch deshalb erfolgt, weil sich hier die eigenen Vorstellungen eher einbringen lassen.

Aus den Interviews geht hervor, daß den Befragten hauptsächlich Probleme bei der Durchsetzung ihrer Vorschläge entstehen, was die Frage aufwirft, welche Rahmenbedingungen die Einflußmöglichkeiten des Organisationsreferenten erweitern oder verengen. Zu den in diesem Zusammenhang untersuchten Rahmenbedingungen gehören der Zuschnitt des Organisationsreferats, das direkte Vortragsrecht des Organisationsreferenten bei der Leitung des Hauses und die Verortung seines Referats sowie die Unterstützung durch die Leitung des Hauses.

Beim Vergleich der Geschäftsverteilung hatte sich ergeben, daß die Organisationsreferate in den einzelnen Innenministerien recht unterschiedlich geschnitten sind,¹⁾ was z.T. auf die Entstehungsgeschichte dieser Referate zurückzuführen ist. Wie die Längsschnittbetrachtung gezeigt hat, verselbständigten sich in einzelnen Innenministerien die Organisationsaufgaben erst im Beobachtungszeitraum zu einem eigenen Referat.²⁾ Die Bildung dieser Referate erfolgte durch Abziehen von Zuständigkeiten aus vorhandenen Referaten, wobei manche Aufgaben, die eigentlich zur Organisation gehören, in den Ursprungsreferaten verblieben. Infolgedessen sind die für eine wirkungsvolle Gestaltung des innerbehördlichen Organisationsaufbaus und -ablaufs erforderlichen Zuständigkeiten auf verschiedene Organisationseinheiten verteilt. Das gilt z.B. für Fragen der Geschäftsverteilung und für die in diesem Zusammenhang wichtigen Zuständigkeiten für Organisationsuntersuchungen, für Stellenbedarfsangelegenheiten und für Arbeitsplatzbewertungen. Außerdem nimmt das Organisationsreferat vielfach eine Reihe von Aufgaben wahr, die nur schwache oder gar keine Bezüge zu den übrigen Organisationsaufgaben aufweisen und die seine Kapazitäten zusätzlich belasten.³⁾ Hierzu gehören insbesondere Teile des inneren Dienstes

1) Vgl. oben S. 176.

2) Vgl. oben S. 194.

3) Vgl. auch R.Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 266.

und solche Aufgaben, die beim Geschäftsverteilungsvergleich nicht zuletzt deshalb eine stark variierende Zuordnung aufwiesen, weil kein Referat sie gern übernimmt. Beispiele hierfür sind die Zuständigkeiten für Titel, Orden, Ehrenzeichen und für Wappen, Flaggen und Siegel.

In den Interviews wurde auch die Verortung des Organisationsreferats und in diesem Zusammenhang das in einigen Geschäftsordnungen verankerte Recht des Organisationsreferenten angesprochen, direkt beim Staatssekretär bzw. Ministerialdirektor vortragen zu können. Alle Befragten zogen die gegenwärtige Lösung, d. h. eine Einbindung des Organisationsreferats in die Zentralabteilung, einer direkten Unterstellung unter Staatssekretär oder Ministerialdirektor vor, weil sie keine Vermehrung der Stabsstellen wünschten bzw. in einer derartigen Maßnahme keine Verbesserung ihrer Einflußmöglichkeiten sahen, sondern vielmehr befürchteten, von den Informationen der Linie abgeschnitten zu sein. Diese Antworten sind auch auf dem Hintergrund der allgemein vorhandenen Spannungen zwischen Stab und Linie zu sehen, die sich in der Befragung zuweilen in einer negativen Beurteilung von nicht in die Linie integrierten Planungseinheiten äußerten.¹⁾ Einer der Befragten verwies darauf, daß die Eingliederung seines Referats in die Zentralabteilung seine Durchsetzungschancen sogar verbessern würde, weil er im Konfliktfall zusätzlich die Unterstützung seines Abteilungsleiters hätte.²⁾

Unterschiedlich fällt hingegen die Bewertung des unmittelbaren Vortragsrechts aus.³⁾ Diese Regelung gibt dem Organisationsreferenten die Möglichkeit, sich in den Fällen, in denen seine Anregungen und

1) Zum Problem Stab und Linie vgl. M. Irle, Macht und Entscheidungen in Organisationen. Studie gegen das Linie-Stab-Prinzip, Frankfurt 1971 und Klaus Dammann, Stäbe, Intendantur- und Dacheinheiten, Köln u. a. 1969.

2) Die Ergebnisse von R. Mayntz u. a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 266, weisen in die gleiche Richtung.

3) In den Stadtstaaten erübrigte sich die Frage nach dem Immediatvortragsrecht, weil in Bre und Bln die Organisationsreferenten zugleich Leiter der Zentralabteilung sind und in Hbg die Befragung nicht in der Behörde für Inneres, sondern im Senatsamt für den Verwaltungsdienst durchgeführt wurde.

Vorschläge nicht oder nicht ausreichend beachtet werden, direkt an den Staatssekretär bzw. an den Ministerialdirektor zu wenden, um dort seine Auffassung zu vertreten.¹⁾ Ein solches Vorspracherecht kann vor allem in jenen Fällen wichtig sein, in denen der Organisationsreferent und der Leiter der Zentralabteilung zu einem Problem unterschiedliche Auffassungen vertreten, der Organisationsreferent also nicht die Unterstützung seines Abteilungsleiters hat. Prinzipiell kann man davon ausgehen, daß diejenigen Organisationsreferenten, die ein Immediatvortragsrecht besitzen, die damit verbundenen Einflußmöglichkeiten äußerst skeptisch beurteilen, während die Gruppe ohne institutionalisiertes Vortragsrecht diese Chancen höher einschätzt und deshalb bestrebt ist, dieses Recht geschäftsordnungsmäßig zu verankern. Die Befragung zeigte allerdings, daß einem derart ausformulierten Recht in der Praxis wenig Bedeutung zukommt. I.d.R. wenden sich auch die Organisationsreferenten ohne institutionalisiertes Vortragsrecht an den Staatssekretär oder Ministerialdirektor, und gegen den Willen seines Abteilungsleiters wird selbst ein Organisationsreferent mit ausdrücklich festgelegtem Vortragsrecht nicht zur Leitung des Hauses gehen. Man rechnet sich aus, daß es in dieser Situation fast aussichtslos ist, die eigenen Vorschläge durchzusetzen. Außerdem läuft man Gefahr, durch einen Konfliktfall dieser Art die generelle Unterstützung des eigenen Abteilungsleiters zu verlieren, auf die man im täglichen Geschäft angewiesen ist.

Wenn auch die formalisierten Zugangswege zur Spitze des Hauses wenig über die faktische Stellung des Organisationsreferenten und seinen Einfluß aussagen, so hängen doch die Chancen, bestimmte organisatorische Vorstellungen durchzusetzen, in starkem Maße davon ab, inwieweit es ihm gelingt, neben der Hilfe des eigenen Abteilungsleiters auch die Unterstützung der Leitung, d.h. des Staatssekretärs und/oder des zuständigen Ministerialdirektors zu erlangen.²⁾

"Eine Portion Mut gehört dazu, viel Durchsetzungsvermögen und - wenn es irgendwie geht - die Rückendeckung bei der Leitung des Hauses. Wenn

1) Zum Zeitpunkt der Befragung bestanden derartige Regelungen in Bad-W (Dienstordnung für die Staatsbehörden, Nr. 22), Hess (§ 20 Abs. 3 GGO), Schl-H (§ 2 Abs. 1 GGO) und beim Bund (§ 7 Abs. 5 GGO I).

2) Zum gleichen Ergebnis kommt die Untersuchung von R. Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 262 ff.

er versteht, der Spitze klar zu machen, daß es in ihrem Interesse ist, daß es Führungsaufgaben sind, die hier für sie erledigt werden, und sie ihn dann unterstützen, dann hat er eigentlich die wichtigsten Voraussetzungen, um ein guter Organisationsreferent zu sein."

"Das hängt auch von der Stellung des Organisationsreferenten innerhalb der Abteilung und zur politischen Führung ab."

"Meine Stellung steht und fällt mit meinem Verhältnis zum Staatssekretär. Wenn ich beim Staatssekretär ankomme mit meinen Vorschlägen, dann geht's."

"Es ist so: Ich persönlich habe einen ganz guten Draht zum Staatssekretär, der ja für die Organisation im ganzen Haus zuständig ist." Dagegen ist die Arbeitskraft des Ministers insbesondere in großen Ressorts i.d.R. so stark durch Aktivitäten "außer Haus" absorbiert, daß für die Beschäftigung mit innerorganisatorischen Problemen wenig Raum bleibt und von hier her nicht viel Hilfe zu erwarten ist.

4.2.3. Grundlagen aufbauorganisatorischer Entscheidungen

Die Überprüfung der Weberschen Rationalitätskriterien und der Prinzipien, die von der Organisationstheorie, der Verwaltungspraxis und der Planungstheorie formuliert worden sind, ergab, daß sich aus ihnen im Hinblick auf die Verteilung von Zuständigkeiten keine eindeutigen Handlungsanweisungen entnehmen lassen, sondern daß man mit ihrer Hilfe eine Vielzahl von Zuständigkeitsregelungen begründen kann. Dieser Abschnitt soll daher untersuchen, woran sich aufbauorganisatorische Entscheidungen faktisch orientieren, d.h. welche Überlegungen bei der Verteilung von Aufgaben und bei der Bildung und dem Zuschnitt von Organisationseinheiten eine Rolle spielen und worauf sich die jeweiligen Entscheidungen stützen, um dann im folgenden Kapitel die eingangs gestellte Frage nach der Rationalität von Organisationsstrukturen erneut aufgreifen zu können.

Die Ursachen von Veränderungen in der Geschäftsverteilung können ganz unterschiedlicher Art sein. Sie entstehen im Rahmen der kontinuierlichen Arbeit an der bestehenden Organisationsstruktur, wobei geplante Umstrukturierungen häufig dann realisiert werden, wenn personelle Änderungen eintreten, was sich anhand einiger Beispiele illustrieren läßt. Im schleswig-holsteinischen Innenministerium wurde das Statistikreferat, das der Direktor des Statistischen Lan-

desamtes geleitet hatte, nach dem Tode des Direktors aufgelöst und die Aufgaben anderen Referaten zugewiesen, weil man es als organisatorisch unglückliche Lösung empfand, daß derjenige, der zu beaufsichtigen war, zugleich die Aufsicht führte. Ebenso fällt hier die Zusammenfassung der beiden mit Katastrophenschutz und ziviler Verteidigung befaßten Referate, von denen eines vom Leiter des Amtes für Zivilverteidigung und Katastrophenabwehr betreut wurde, mit einem Leitungswchsel in diesem Amt zusammen. In der Behörde des Bremer Senators für Inneres löste man nach dem Ausscheiden des betreffenden Referatsleiters, der zugleich Schulaufgaben an der Landespolizeischule wahrgenommen hatte, das Referat "Psychologischer Dienst" auf und verortete die entsprechende Stelle bei der Landespolizeischule, weil sich herausgestellt hatte, daß die reinen Schulaufgaben erheblich umfangreicher waren als die für das Innenressort geleistete Beratungstätigkeit.

Dagegen wirkt sich die Einführung neuer Arbeitstechniken relativ wenig auf die Aufgabenorganisation im Ministerialbereich aus, wie sich am Beispiel der Automation ablesen läßt. Der zunehmende Einsatz elektronischer Datenverarbeitungsanlagen hat hauptsächlich organisatorische Veränderungen im nachgeordneten Bereich hervorgerufen. Die Ministerialebene ist davon nur insoweit betroffen, als sie die automatisierbaren Aufgaben, insbesondere im Besoldungs- und Versorgungsbereich nicht mehr selbst bearbeitet, sondern an entsprechende Ämter abgegeben hat.

Die häufigste Ursache für Umorganisationen stellen nach Auskunft der befragten Organisationsreferenten Veränderungen der Aufgaben dar, was allerdings auch damit zusammenhängen mag, daß man hierin einen legitimen Anlaß sieht, schon länger geplante, aber bisher nicht durchsetzbare Neuerungen vorzunehmen. Veränderungen in der Aufgabenstruktur treten in verschiedener Form auf, wobei es sich i. d. R. um eine Vermehrung von Aufgaben handelt.¹⁾ Das Aufgaben-

1) Zu den seltenen Fällen einer Abnahme von Aufgaben vgl. oben S. 208. Außerdem sind auch dadurch Veränderungen möglich, daß vorhandene Aufgaben neu definiert und interpretiert werden.

wachstum kann durch neue Aufgaben verursacht sein, die zumeist vorhandene ergänzen, während die Entstehung völlig neuer Aufgaben wie etwa der Automations- und Planungsangelegenheiten die Ausnahme darstellt. Manchmal ist eine Zunahme von Aufgaben auch durch ein rein quantitatives Wachstum bedingt. So führte beispielsweise die Verstaatlichung der letzten kommunalen Polizeien zu einem erhöhten Arbeitsanfall in der Ministerialinstanz. Oder bereits bestehende Aufgaben erfahren eine Intensivierung, wie es z.B. bei den Aus- und Fortbildungsangelegenheiten und in manchen Bereichen der Öffentlichkeitsarbeit zu beobachten ist.

Welche organisatorischen Reaktionen lassen sich nun in den Ministerien bei einer Vermehrung von Aufgaben feststellen? Wenn abzusehen ist, daß es sich lediglich um eine kurzfristige Zunahme des Arbeitsanfalls handelt, bemüht man sich zumeist um einen hausinternen Kapazitätsausgleich oder man versucht, sich mit einer vorübergehenden Abordnung aus einer anderen Behörde zu behelfen. Bei Aufgabenvermehrungen, die längerfristig wirksam sind, lassen sich dagegen unterschiedliche Reaktionsmuster feststellen, wobei man vereinfachend zwischen einer restriktiven und einer freizügigen Organisationspolitik unterscheiden kann. Das restriktive Reaktionsmuster ist hauptsächlich in den Innenministerien jener Länder anzutreffen, die keine ausgeprägte Kleinreferatsstruktur besitzen und in vielen Referaten nicht nur einen, sondern mehrere Beamte des höheren Dienstes beschäftigen. Weniger restriktiv verfahren die Innenministerien mit dominierender Kleinreferatsstruktur, in denen in den meisten Referaten nur ein Beamter des höheren Dienstes anzutreffen ist. Auf quantitatives Aufgabenwachstum reagiert die erste Gruppe höchstens mit einer Personalausweitung in bestehenden Referaten; neue Aufgaben ordnet sie i.d.R. bereits bestehenden Referaten zu. Der Grundsatz, die Bildung neuer Organisationseinheiten nach Möglichkeit zu vermeiden, gilt in diesen Ministerien insbesondere dann, wenn es sich um tendenziell befristete Aufgaben handelt, wie sich am Beispiel der kommunalen Gebietsreform ablesen läßt.¹⁾ Dagegen neigt man in der Gruppe mit freizügiger Organisa-

1) Vgl. oben S. 181.

tionspolitik dazu, bei vermehrten Aufgaben neue Referate einzurichten und zwar auch dann, wenn es sich nicht um Daueraufgaben handelt. Außerdem kommt es hier im Gegensatz zu den restriktiv verfahrenen Ministerien zuweilen vor, daß man Referate für Aufgaben bildet, die bisher schon wahrgenommen wurden, denen man jedoch auf diese Weise ein besonderes Gewicht und erhöhte Aufmerksamkeit zukommen lassen will.

Die angedeuteten Unterschiede in der Reaktion auf neue Aufgaben zeigen, daß die Auffassungen über die zweckmäßige Größe von Organisationseinheiten erheblich variieren. Bezeichnenderweise, und das verdeutlicht die Vagheit der in der Organisationstheorie formulierten Prinzipien, wurde sowohl in Ministerien mit vorherrschender Großreferats- als auch bei überwiegender Kleinreferatsstruktur als Grundsatz genannt, daß Referate weder zu groß und damit "unüberschaubar" noch zu klein sein dürften, wobei nach der einen Auffassung Referate bereits dann als zu klein gelten, wenn die Vertretung des Referatsleiters nicht referatsintern erfolgen kann, während sie es nach der anderen Auffassung erst dann sind, wenn ein Beamter mehrere Referate leitet. Den geschilderten Organisationspolitiken, die hier modellartig einander gegenübergestellt wurden, liegen unterschiedliche Vorstellungen zugrunde, was Grundlage für den Zuschnitt eines Referats sein soll. Idealtypisch lassen sie sich folgendermaßen beschreiben: In Ministerien, in denen keine ausgeprägte Kleinreferatsstruktur vorhanden ist, faßt man ein als zusammenhängend betrachtetes Aufgabengebiet in einem Referat zusammen und stattet es mit dem erforderlichen Personal aus, was zur Folge hat, daß die Referate in ihrer Größe erheblich variieren. In der anderen Gruppe geht man davon aus, daß ein Referat eine "Ackernahrung" darstellt, d.h. im Prinzip so geschnitten sein soll, daß es einen Beamten des höheren Dienstes voll auslastet. Bei ministerieller Tätigkeit bedeutet das i.d.R., daß er nicht mehr als drei Mitarbeiter hat. Die personelle Besetzung ist daher in diesen Ministerien einheitlicher. Lediglich Referate, in denen viele Verwaltungsaufgaben anfallen, wie es z.B. in der Querschnittabteilung der Fall ist, weisen auch in diesen Ministerien einen höheren Personalbestand auf.

Nicht nur die Grundsätze über die optimale Größe von Organisationseinheiten, sondern ebenso die Kriterien, nach denen sich Aufgaben einander zuordnen lassen, zeichnen sich durch ein erhebliches Maß an Unbestimmtheit aus. Das verdeutlicht auch die Organisationsreferentenbefragung. Die Frage der Zuordnung stellt sich hauptsächlich dann, wenn neue Aufgaben hinzukommen oder wenn vorhandene Aufgaben so stark schrumpfen, daß für sie die Beibehaltung einer eigenen Abteilung oder eines eigenen Referats nicht mehr gerechtfertigt erscheint. Sofern die neu hinzukommenden Aufgaben bereits vorhandene ergänzen, bereitet die Zuordnung keine Schwierigkeiten. Ganz neue Aufgaben oder schrumpfende Aufgaben, die zu den übrigen Aufgaben des Ministeriums keine ausgeprägten Bezüge aufweisen, gliedert man häufig dort ein, wo noch freie Kapazitäten vorhanden sind. Dahinter steht das Bestreben, möglichst ausgewogene Organisationseinheiten zu schaffen. Da es sich bei den Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungsaufgaben um eine relativ kleine Aufgabenhauptgruppe handelt, wären die entsprechenden Abteilungen ohne die Hereinnahme weiterer Aufgaben zumeist nicht voll ausgelastet. Sie dienen deshalb häufig als Sammelstelle für Aufgaben dieser Art. Die zuweilen anzutreffende Zuordnung des Vermessungs- und Katasterwesens, der Automationsfragen oder auch der Wiedergutmachungsangelegenheiten zu den Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungsaufgaben erklärt sich aus dem Bemühen um Ausgewogenheit der Abteilungen. Die gleiche Überlegung dürfte im saarländischen Innenministerium eine Rolle gespielt haben, als man die Verteidigungslastenverwaltung aus der anwachsenden Abteilung Zivilschutz, zivile Verteidigung herausnahm und in die der Aufgabenhauptgruppe 2 entsprechende Staatshoheitsabteilung eingliederte. Der Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung bietet sich noch aus einem weiteren Grund als Auffangbecken für Aufgaben an, die sich anderweitig schwer zuordnen lassen. Diese Aufgabenhauptgruppe faßt Aufgaben mit stark juristischer Prägung zusammen. Da die meisten Aufgaben neben anderen Bezügen auch eine rechtliche Komponente aufweisen, kann man zu diesem Aufgabenbereich in jedem Fall einen Zusammenhang herstellen.

Neben dem Gesichtspunkt, einigermaßen gleichgewichtige Organisationseinheiten zu schaffen, sind die sonstigen genannten Anhaltspunkte für die Bündelung von Aufgaben sehr allgemein gehalten. Man soll "zusammenfassen, was eng zusammenhängt", "Aufgaben sinnvoll zusammenfassen", "möglichst viel Artverwandtes zusammenfassen", und im übrigen "Transparenz" und "so wenig Überschneidungen wie möglich" anstreben. Zu den am häufigsten erwähnten Kriterien gehören Sachzusammenhang und Koordinationsaufwand. Dabei bleibt jedoch weiterhin ungeklärt, auf welche Weise sich der größte Sachzusammenhang ermitteln läßt bzw. welche Art der Zuordnung jeweils den geringsten Bedarf an Koordination erfordert. I.d.R. versucht man bei Entscheidungen über Geschäftsverteilungsfragen zu Lösungen zu kommen, die einen Kompromiß darstellen zwischen dem Bemühen um Ausgewogenheit der Organisationseinheiten und um möglichst geringen Koordinationsaufwand.

Zuweilen kommt es vor, daß die Eingliederung neuer Aufgaben als ungesteuerter Prozeß verläuft, insbesondere dann, wenn es sich um Aufgaben handelt, die bereits vorhandene ergänzen. Die häufig anzutreffende Wendung, daß eine Aufgabe sich dort "angesiedelt" habe, deutet darauf hin, daß die Zuordnung weitgehend unkontrolliert verlaufen ist. Die in Frage kommenden Fachreferate greifen von sich aus die neuen Aufgaben auf, ohne daß sich die Zentralabteilung einschaltet, und erst die im Rahmen einer Neuauflage des Geschäftsverteilungsplans erforderliche Bestandsaufnahme läßt erkennen, wer diese Aufgaben bearbeitet. Wenn sich die neuen Aufgaben auf mehrere Organisationseinheiten verteilt haben, gelingt es nicht immer, nachträglich eine Korrektur vorzunehmen und eine Konzentrierung auf ein oder zwei Referate zu erreichen. In anderen Fällen nimmt man zunächst eine bestimmte Verteilung neuer Aufgaben vor, in der Praxis spielt sich jedoch eine möglicherweise günstigere Zuordnung ein, und der Geschäftsverteilungsplan paßt sich schließlich dieser faktischen Aufgabenverteilung an.

Die Initiative zu Veränderungen in der Geschäftsverteilung, so hatte die Untersuchung der Einflußmöglichkeiten der Organisationsreferenten gezeigt, geht meist von den Fachabteilungen aus. Hierbei steht die Z-Abteilung vor dem Dilemma, daß sie bei der Lösung dieser Fragen einerseits auf die Hilfe der Fachabteilungen angewiesen ist,

weil hier die genauen Kenntnisse über den Arbeitsablauf und den mit einer Aufgabe verbundenen Arbeitsaufwand vorhanden sind, die Voraussetzung für eine "richtige" Zuordnung der Aufgaben und ihre angemessene Personalausstattung sind. Andererseits muß sie ständig ein gewisses Mißtrauen wahren, daß diese Initiativen nicht nur fachlich motiviert sind, sondern ihnen auch Überlegungen anderer Art, insbesondere Beförderungswünsche, zugrunde liegen. In dieser Situation wären vor allem gezielte Organisationsuntersuchungen ein geeignetes Mittel, die jeweiligen Forderungen zu überprüfen.

Verschiedene Geschäftsordnungen enthalten Regelungen über die Möglichkeiten des Organisationsreferenten zur Durchführung von Organisationsuntersuchungen. In den meisten Fällen ist bei solchen Maßnahmen vorher der zuständige Abteilungsleiter zu unterrichten.¹⁾

Organisatorische Überprüfungen fallen hauptsächlich an

- bei Weggang eines Mitarbeiters
- bei neuen Personalanforderungen der Fachabteilungen
- bei neuen Aufgaben.

Wenn eine Stelle frei wird, muß vielfach das Organisationsreferat zur Notwendigkeit einer Wiederbesetzung Stellung nehmen. In diesem Fall läßt sich prüfen, ob von der Aufgabenentwicklung her gesehen die betreffende Organisationseinheit noch notwendig ist und ob sich für die Aufgaben eine andere günstigere Zuordnung anbietet. Melden die Fachabteilungen Mehrbedarf, kann man untersuchen, ob aufgrund des Arbeitsanfalls die Forderungen berechtigt sind, und bei neuen Aufgaben wird man zunächst nach Möglichkeiten suchen, diese Aufgaben durch einen hausinternen Kapazitätsausgleich aufzufangen.

Sofern Organisationsuntersuchungen nicht von Stellen außerhalb der jeweiligen Behörde ausgehen wie den Landesrechnungshöfen oder Ämtern, die Organisationsfragen zentral für die gesamte Verwaltung bearbeiten, finden derartige Überprüfungen also nur dann statt, wenn sich Veränderungen ergeben oder Personalforderungen gestellt werden. Eine regelmäßige Analyse, ob Aufgaben evtl. zu reichlich

1) Vgl. für Bad-W: Dienstordnung für die Staatsbehörden, Nr. 122, Abs. 5; für Bay: § 16 Abs. 2 Mustergeschäftsordnung der Staatsministerien; für Hess: § 20 Abs. 2 GGO (ohne Hinweis auf die Notwendigkeit, den zuständigen Abteilungsleiter zu unterrichten); für NRW: § 6 Abs. 3 GGO.

besetzt oder ungünstig verteilt und Arbeitsabläufe unrationell gestaltet sind, entfällt dagegen, weil sich bei derartigen Geschäftsprüfungen erhebliche Schwierigkeiten auftun. Zum einen reicht die personelle Besetzung der Organisationsreferate nicht aus, um in größerem Umfang Untersuchungen durchzuführen. Zum anderen läßt sich das bisher entwickelte Untersuchungsinstrumentarium nur schwer im Ministerialbereich einsetzen, sondern es ist hauptsächlich für Organisationen geeignet, in denen vergleichbare und sich ständig wiederholende Arbeitsgänge anfallen, die jedoch nur einen geringen Teil der ministeriellen Tätigkeit ausmachen. Schließlich scheitern Organisationsuntersuchungen vielfach am Widerstand der betroffenen Fachabteilungen bzw. werden überhaupt nicht begonnen, weil von vornherein wenig Aussichten bestehen, die aus der Untersuchung sich ergebenden Schlußfolgerungen auch durchzusetzen.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten finden organisatorische Überprüfungen im Ministerium selten statt. Die Untersuchungen konzentrieren sich stattdessen hauptsächlich auf die nachgeordneten Behörden, insbesondere auf die Regierungspräsidien, und auch die meisten Beispiele für geplante oder durchgeführte Projekte, die die Befragten nannten, stammten aus diesem Bereich.

Organisatorische Maßnahmen stützen sich aber nicht nur auf diese systematisch gewonnenen Mosaiksteine, sondern auch auf eher zufällige Informationen, wie man sie im Rahmen von privaten und halbprivaten Gesprächen erhält und für die nicht zuletzt die Kantine einen wichtigen Umschlagplatz bildet. Wichtigste Grundlage für die tägliche Arbeit des Organisationsreferenten ist jedoch i. d. R. seine bisherige Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung. Fast alle Befragten, von der Vorbildung her bis auf wenige Ausnahmen Juristen, haben schon viele Behörden durchlaufen und auch innerhalb des Ministeriums an mehreren Stellen gearbeitet, so daß sie mit einem großen Teil der zu regelnden Aufgaben und ihrem Ablauf vertraut sind. ¹⁾

1) "Gute Kenntnisse der Verwaltung" wurden deshalb von den meisten Befragten als wichtige Voraussetzung genannt, die ein Organisationsreferent für seine Tätigkeit mitbringen muß.

4.3. Analyse der einzelnen Einflußfaktoren

Ausgehend von der Überlegung, daß die Aufbauorganisation im Ministerialbereich für Einwirkungen der verschiedensten Art offen ist, sind im theoretischen Teil dieser Arbeit vier Einflußdimensionen entwickelt worden, deren Bedeutung jetzt näher zu untersuchen ist.¹⁾ In diese Analyse gehen neben den Ergebnissen der Organisationsreferentenbefragung die bereits dargestellten Resultate des Geschäftsverteilungsvergleichs ein, auf die hier kurz zurückzukommen ist.

4.3.1. Zum Faktor Art und Struktur der Aufgaben

Bei der Frage, inwieweit Art und Struktur der zu organisierenden Aufgaben ihre Abgrenzung und Zuordnung beeinflussen, war zwischen Ordnungs- und Leistungsverwaltung unterschieden und dabei die Hypothese formuliert worden, daß jene Bereiche, die zu den Ordnungsaufgaben gehören, im Ländervergleich eine einheitliche organisatorische Behandlung aufweisen. Hiervon wird man immer dann sprechen können, wenn Aufgaben organisatorisch gebündelt und einheitlich zugeordnet sind und im Zeitablauf nur wenige Veränderungen in ihrer Zuordnung auftreten.²⁾ Nach diesen Kriterien liegt insbesondere bei der Aufgabengruppenhauptgruppe 3 kommunale Angelegenheiten, dem Kern der Aufgabengruppe 2.1 Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht, der Aufgabengruppe 2.3 Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht³⁾ und den vollzugspolizeilichen Angelegenheiten⁴⁾ eine einheitliche organisatorische Behandlung vor. Es handelt sich hierbei um Aufgaben, die traditionell zum Bestand der Innenressorts gehören, was nicht bedeutet, daß nicht auch andere Zuordnungsmöglichkeiten denkbar sind. Die Kommunalaufsicht z. B. stellt zum großen Teil eine Finanzaufsicht über die Kommunen dar, so daß sich für diesen Aufgabenkomplex möglicherweise auch eine Anbindung ans Finanzministerium

1) Vgl. oben Abschnitt 1.5., S. 67 ff.

2) Zu den Merkmalen vgl. oben Abschnitt 3.6., S. 202 ff.

3) Sofern man hier die im schleswig-holsteinischen Innenministerium vorgenommenen Verschiebungen außer Betracht läßt.

4) Abgesehen von Bln, wo es früher einen eigenen Senator für Sicherheit und Ordnung gab, dem die Polizei unterstand.

anbieten würde. Gewisse Mitzuständigkeiten, die das Finanzressort in einzelnen Ländern in Fragen des kommunalen Wirtschafts-, Finanz- und Prüfungswesens besitzt, weisen in diese Richtung.

Rechnet man den gesamten Kernbestand der Innenministerien mit Ausnahme der Aufgabengruppen 0 und 1, die weitgehend auf die Verwaltung selbst bezogen sind, zur Ordnungsverwaltung, wird deutlich, daß nur ein Teil der Ordnungsaufgaben einer einheitlichen organisatorischen Behandlung unterliegt. Die Aufgabengruppen 5 und 6, also der Feuerschutz, der Katastrophenschutz, die zivile Verteidigung und der Verfassungsschutz sowie die Aufgabengruppen 2.4 Feiertagsrecht, Lotteriewesen und Sammlungswesen, 4.2 Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen, 4.3 Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts und jene Teile der Aufgabengruppe 4.1 Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Tätigkeitsrecht der Polizei, die nicht auf die Polizei bezogen sind, entsprechen nicht sämtlichen genannten Kriterien. Alle diese Aufgaben variieren in der Zuordnung. Feuerschutz, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung sind teils in einer eigenen Abteilung zusammengefaßt, teils auf die Kommunalabteilung und die Abteilung öffentliche Sicherheit und Ordnung oder auch die Abteilung Verfassung, Recht, Verwaltung verteilt. Die Verfassungsschutzangelegenheiten bearbeitet entweder ein nachgeordnetes Landesamt oder eine Abteilung des Innenministeriums, und bei den Aufgabengruppen 2.4, 4.2, 4.3 und den genannten Teilen von 4.1 schwankt die Zuordnung zwischen den Bereichen öffentliche Sicherheit und Ordnung und Verfassung, Recht, Verwaltung. Auch sind einige der Aufgaben in verschiedenen Innenressorts nicht organisatorisch gebündelt, wie etwa die Aufgabengruppe 5 und die "Sammelkategorien" Feiertagsrecht, Lotteriewesen und Sammlungswesen und Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts. Schließlich haben verschiedene Aufgaben im Beobachtungszeitraum in einzelnen Innenressorts ihre organisatorische Anbindung gewechselt. Das gilt in einer Reihe von Ländern für die Aufgabengruppe Feuerschutz, Katastrophenschutz, zivile Verteidigung und in Schl-H für die Aufgabengruppen 2.4, 4.2 und 4.3. Diese Veränderungen in der Aufgabenzuordnung deuten darauf hin, daß auch bei den traditionellen Ordnungsaufgaben sich die Interpretationen verschieben und Akzente anders gesetzt werden können. Die Hypothese über die einheitliche organisatorische Behandlung der Ordnungsaufgaben läßt sich also nicht für alle Ordnungsaufgaben aufrecht erhalten.

Die uneinheitlichen Zuordnungsmuster haben unterschiedliche Ursachen. Bei den verschiedenartigen Organisationsformen des Verfassungsschutzes spielen politische Überlegungen mit eine Rolle.¹⁾ Die Unterschiede in der Zuordnung der Aufgabengruppen Feiertagsrecht, Lotteriede- und Sammlungswesen, Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen, Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts lassen sich z.T. darauf zurückführen, daß einzelne Länder unter dem Einfluß der Besatzungsmächte eine strenge Trennung zwischen Polizeibehörden und sonstigen Ordnungsbehörden vorgenommen haben, wobei die Polizei einen genau umschriebenen Aufgabenkreis besitzt, dessen Abgrenzung allerdings von Land zu Land variiert.²⁾ Diese strenge Trennung reicht teilweise bis in die Aufgabenverteilung der Innenministerien hinein und äußert sich darin, daß die der Aufgabengruppe 4 entsprechenden Abteilungen nur für die Angelegenheiten der Polizei und die von den Polizeibehörden wahrgenommenen Aufgaben zuständig sind.³⁾ Andere Länder haben nach dem zweiten Weltkrieg von vornherein an einer einheitlichen Polizeiverwaltung festgehalten oder sie später wieder eingeführt, so daß hier eine Trennung in Polizei- und Ordnungsbehörden entfällt. In diesen Ländern verfügt die für öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständige Abteilung oft über einen umfassenderen Aufgabenbestand.

Der divergierenden Zuordnung des Feuerschutzes, Katastrophenschutzes und der zivilen Verteidigung liegen unterschiedliche Überlegungen zugrunde. So ist die Entscheidung, den aus der kommunalen Selbstverwaltung hervorgegangenen Brandschutz in der Kommunalabteilung zu belassen und nicht mit dem Katastrophenschutz und der zivilen Verteidigung zusammenzufassen, meist politisch motiviert. Oder man lehnt aus organisatorischen Erwägungen die Einrichtung einer eigenen Abteilung für diesen Aufgabenkomplex ab, so daß diese Aufgaben in anderen Abteilungen miterledigt werden müssen.

1) Vgl. hierzu Abschnitt 4.3.2.

2) Vgl. Karl Heinrich Friauf, Polizei- und Ordnungsrecht, in: Ingo von Münch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., Frankfurt/M. 1972, S. 141 ff.; S. 154 f.

3) Im Abschnitt 4.3.4. wird auf diesen Gesichtspunkt zurückzukommen sein.

Eine weitere, an der Unterscheidung von Ordnungs- und Leistungsverwaltung anknüpfende Hypothese besagte, daß Aufgaben, die der Daseinsvorsorge dienen oder die ordnende und leistende Elemente zugleich aufweisen, im Ländervergleich unterschiedliche Zuordnungsmuster zeigen. Zu den Aufgaben, die ganz oder teilweise zur Leistungsverwaltung zu rechnen sind, gehören die Aufgabengruppen 7 bis 15, also das Bauwesen, die Städtebauförderung, das Wohnungs- und Siedlungswesen, das Vermessungs- und Katasterwesen, die Raumordnung und Landesplanung, der Straßen- und Brückenbau, die Wasserwirtschaft, das Gesundheitswesen, Veterinärwesen und die Lebensmittelhygiene, die Angelegenheiten der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten und der Sport, außerdem die Aufgabengruppe 2.6 Wiedergutmachung. Wie aus Tabelle 6 hervorgeht, besteht bei diesen Aufgaben eine recht unterschiedliche Ressortzuordnung. Auch die Verortung innerhalb des Innenministeriums ist bei den Aufgabengruppen 7, 8, 9 und 10, bei denen noch in beschränktem Umfang ein Vergleich der innerorganisatorischen Aufgabenverteilung möglich ist, und bei der Aufgabengruppe 2.6 uneinheitlich geregelt. Bauwesen, Städtebauförderung, Wohnungs- und Siedlungswesen hat man entweder in zwei Abteilungen organisiert oder zu einer zusammengefaßt. Die Städtebauförderung ist teils dem Wohnungs- und Siedlungswesen, teils dem Bauwesen und in einem Fall der Kommunalabteilung zugeordnet. Das Vermessungs- und Katasterwesen, das allerdings, zumindest was die Katasterverwaltung betrifft, unter die Rubrik Ordnungsverwaltung fällt, gehört entweder zum Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung oder zur Bauabteilung, sofern es nicht eine eigene Abteilung bildet. Bei der Raumordnung und Landesplanung kann man sowohl die Organisation in einer eigenen Abteilung als auch die Koppelung mit den Kommunalangelegenheiten und dem Städtebau antreffen, und die Wiedergutmachungsangelegenheiten hat man entweder in die Querschnittsabteilung oder in die der Aufgabengruppe 2 entsprechende Abteilung eingegliedert.

Die längsschnittliche Betrachtung unterstreicht den Eindruck uneinheitlicher Zuordnung für die genannten Aufgabengruppen.¹⁾

1) Vgl. oben Abschnitt 3.5.2.

Bei sämtlichen nicht zum Kernbestand der Innenministerien zählenden Aufgaben haben sich im Beobachtungszeitraum in dem einen oder anderen Land Veränderungen in der Ressortzuordnung ergeben. Insgesamt stimmen die skizzierten Ergebnisse mit der Hypothese über die unterschiedliche Organisation von Aufgaben, die ganz oder teilweise zur Leistungsverwaltung zu rechnen sind, überein.

Nach einer dritten Hypothese über den Zusammenhang von Art und Struktur der Aufgaben und ihrer organisatorischen Behandlung muß das Prinzip der festen Kompetenzen vor allem bei Planungsaufgaben zu Schwierigkeiten in der Geschäftsverteilung führen. Dahinter steht die Überlegung, daß gerade Planungsaufgaben einen relativ diffusen Charakter haben, eine Vielzahl von Bezügen aufweisen, die jedoch nicht von vornherein zu bestimmen, sondern erst im Planungsprozeß zu präzisieren sind und daß sie deshalb ein teamartiges Zusammenarbeiten von Mitarbeitern ohne jeweils klar abgegrenzten Aufgaben- und Verantwortungskreis erfordern.

Bei der Befragung stellte sich heraus, daß zwischen befristeten Planungsaufgaben und Dauerplanungen zu unterscheiden ist. Für zeitlich terminierte Vorhaben, die mit der Vorlage eines Plans oder alternativer Vorschläge enden sollen, setzt man i. d. R. Projektgruppen ein, wobei ihre innere Strukturierung, insbesondere die Stellung und Befugnisse des Leiters, auch von der Art der jeweiligen Aufgaben abhängen. ¹⁾ Ein Kernproblem der Projektgruppen

1) In der Diskussion um den Einsatz von Projektgruppen geht man meist davon aus, daß hier die Gruppenmitglieder gleichberechtigt zusammenarbeiten und keine interne Abstufung erfolgt. Die Frage, inwieweit sich aus der Zusammenarbeit von Personen mit unterschiedlichem Dienstrang Schwierigkeiten ergeben, zielte auf Probleme der gruppeninternen Hierarchiebildung. Die Antworten fielen sehr unterschiedlich aus. Ein Teil der Befragten meinte, daß Probleme dieser Art überhaupt nicht auftauchten, andere hielten die Schwierigkeiten für so gravierend, daß sie erst bei abgeschaltetem Tonband bereit waren, darüber zu sprechen. Zur Diskussion um den Einsatz von Projektgruppen vgl. E. Laux, Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 336 ff; Projektgruppe - Gruppe auf Zeit. Thesen zur Diskussion in der Arbeitsgruppe IV, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, a.a.O., S. 157 ff.

liegt darin, daß ihre Mitglieder für diese Aufgaben zumeist nicht freigestellt sind, sondern ihre Projektmitarbeit zusätzlich zu ihrer sonstigen Tätigkeit erledigen müssen. Allenfalls erfolgt eine gewisse Entlastung von Routinearbeiten.

"Das Hauptproblem ist, daß wir die Leute in aller Regel nicht freistellen können, daß sie das also neben ihrer sonstigen Arbeit machen müssen. Das ist eine enorme Belastung."

"Wir haben den Fall, daß Leute voll in einer Arbeitsgruppe eingesetzt werden, allenfalls bei den Hilfskräften und dann auch nur auf sehr begrenzte Zeit. In der Regel muß das neben dem normalen Arbeitsprogramm verkraftet werden. Es ist häufig die reine Theorie, wenn man sagt, mit 10 % Deiner Arbeitskraft wirst Du einer Arbeitsgruppe zugewiesen. Sondern man weist einfach der Arbeitsgruppe zu, und der Betreffende muß sehen, wie er das verkraftet."

"Völlig freigestellt, das gibt es bei uns überhaupt nicht."

"Es ist schwer, Mitarbeiter für bestimmte Projekte völlig rausziehen. Durch die laufende Arbeit ist man an sich kaum in der Lage, sich von seinem Arbeitsgebiet völlig zu lösen und dann mal für eine bestimmte Dauer sich einfach nur einer besonderen Aufgabe zu widmen."

Hinzu kommt, daß insbesondere für Projektgruppen gute Mitarbeiter erforderlich sind. Gerade sie haben aber meist ohnehin schon reichlich zu tun, so daß sie für die Gruppenarbeit besonders wenig Zeit erübrigen können.

Da die Projektgruppe i.d.R. lediglich Vorschläge zu entwickeln hat, über deren Annahme oder Ablehnung andere Stellen beschließen, kommt innerhalb der Gruppe der Frage der Zuständigkeit keine so große Bedeutung zu. Verantwortung für den Projektvorschlag beinhaltet hier nicht Zuständigkeit für die Entscheidung über seine Durchführung. Auch für das einzelne Gruppenmitglied ist die Kompetenzproblematik meist zweitrangig, da es fest in ein Referat eingegliedert ist, in dem es über einen abgegrenzten Zuständigkeitsbereich verfügt und in dem der Schwerpunkt seiner Tätigkeit liegt.

Dagegen scheinen Zuständigkeitsprobleme, insbesondere bei ressortübergreifenden Projektgruppen, vor allem in den Bereichen aufzutreten, die die Gruppenmitglieder stellen und wo man erwartet, daß sie die Interessen der sie entsendenden Organisationseinheiten vertreten. Die Ergebnisse lassen vermuten, daß die in der Diskussion über Projektgruppen zumeist akzeptierte Forderung, ihre Mitglieder an keine Weisungen zu binden, sich schwer in die Praxis umsetzen läßt.

"Es gibt mitunter Diskussionen über Zuständigkeiten. Ich möchte mal so sagen, weniger in der Gruppe, denn dort arbeitet man und hat keine Zeit, groß über solche Dinge nachzudenken, sondern mehr in den Bereichen, die die Mitarbeiter stellen. Diskussionen darüber, wie weit darf der einzelne etwas sagen, wie weit darf der andere das nicht ... Es kommt auch darauf an, wo die Gruppe aufgehängt wird. Wenn wir hier im Organisationsreferat eine Gruppe für den Kultusbereich aufgehängt kriegen, dann wird natürlich vom Kultusministerium gefragt: 'Wie kommt das Innenministerium dazu, in unsere Zuständigkeiten einzubrechen bzw. wo ist die Rechtsgrundlage für diese Zuständigkeiten'. Und es wird als nicht möglich angesehen, daß etwa Mitarbeiter des Innenministeriums in Ausschußsitzungen der Kultusministerkonferenz gehen und dort diskutieren. Zumindest macht das erhebliche Schwierigkeiten."

Ganz anders sehen die Probleme dort aus, wo Planungen als Daueraufgabe zu organisieren sind, wie es z.B. bei der Landesplanung oder in Grundsatzreferaten mit dem Charakter von Sucheinheiten für Bedürfnisse der sozialen Umwelt der Fall ist. Gerade in diesen Bereichen lassen sich Aufgaben nur schwer voneinander abgrenzen und zu Arbeitsplätzen bündeln. Vor allem in den Ländern, die bereits zur Dienstpostenbewertung übergegangen sind, treten diese Abgrenzungsprobleme besonders deutlich zutage, denn ihre Einführung bringt es mit sich, daß das Prinzip der festen Kompetenzen erneut an Bedeutung gewinnt. Die Dienstpostenbewertung läßt sich nämlich nur dann zur Geltung bringen, wenn die Tätigkeiten und Anforderungen des einzelnen Arbeitsplatzes von vornherein klar umschrieben sind. Damit ist aber z.B. die Möglichkeit ausgeschlossen, einen Aufgabenkomplex dem Referat als ganzem zuzuweisen und die Aufgabenverteilung intern vornehmen zu lassen, was Teamarbeit erleichtern würde.

Den Ergebnissen zufolge ist also die Hypothese dahingehend zu modifizieren, daß das Prinzip der festen Kompetenzen vor allem dort zu Schwierigkeiten in der Geschäftsverteilung führt, wo es um die Organisation von kontinuierlich anfallenden Planungsaufgaben geht.

4.3.2. Politische Einflüsse

Der Nachweis, daß die Organisationsstruktur, d.h. die Abgrenzung und Zuordnung von Aufgaben im Ministerialbereich auch politisch geprägt ist, gestaltete sich u.a. deshalb schwierig, weil Fragen

in dieser Richtung zumindest bei einem Teil der Befragten auf Widerstände stießen. Außerdem sind konkrete organisatorische Lösungen meist Ergebnis einer Vielzahl von Einwirkungen, so daß sich die Bedeutung einer Einflußart schwer isolieren läßt.

Politische Einflüsse treten in unterschiedlicher Form und Intensität auf. Die Einführung einer politischen Einflußdimension ging von der Überlegung aus, daß insbesondere bei der Abgrenzung der Ressorts politische Einwirkungen eine wichtige Rolle spielen und daß sich deshalb aus den bestehenden Unterschieden im Aufgabenbestand der Innenministerien und aus Veränderungen in ihren Geschäftsbereichen Anhaltspunkte für politische Einflüsse ergeben. Wie die Gegenüberstellung von Mitwirkungsrechten des Parlaments an der Geschäftsverteilung zwischen den Ressorts in den einzelnen Ländern und den Veränderungen in der Abgrenzung der Innenressorts im Beobachtungszeitraum zeigte, sind derartige Verschiebungen nicht von der jeweiligen Regelung der Beteiligungsrechte des Parlaments beeinflußt. Daraus ließ sich die Schlußfolgerung ziehen, daß die Abgrenzung der Ressorts und die Festlegung ihrer Geschäftsbereiche prinzipiell zwischen den relevanten Gruppierungen ausgehandelt werden können, unabhängig davon, ob und in welcher Form der Gesetzgeber hierbei zu beteiligen ist.¹⁾

Grundsätzlich kann man davon ausgehen, daß Behörden bestrebt sind, ihre Zuständigkeit auszudehnen und sich dagegen wehren, Kompetenzen zu verlieren. "Daß Minister diesem Phänomen in besonderem Maße unterliegen und eine Abgabe von Zuständigkeiten regelmäßig als Prestigeverlust empfinden, mag im Hinblick auf die verbreitete Klassifizierung eines Ministers nach der Größe seines Ministeriums verständlich erscheinen."²⁾ Verkleinerungen von Ministerien oder als notwendig erachtete Veränderungen in der Geschäftsverteilung zwischen den Ressorts lassen sich insbesondere dann schwer durchsetzen, wenn Koalitionsregierungen bestehen. In Bad-W beispielsweise konnten sich die schon längere Zeit bestehenden Tendenzen zur Verkleinerung des Innenministeriums und damit zur Angleichung von Größe und Gewicht der einzelnen Ministerien erst 1972 durchsetzen, als die große Koalition ihr Ende fand, die CDU allein weiterregierte und somit auch das

1) Vgl. oben Abschnitt 4.1.1.

2) H. Kaja, n.a.O., S. 427.

bisher von einem SPD-Minister geleitete Innenministerium von der CDU übernommen wurde.¹⁾

Sofern Verschiebungen in der Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts eintreten oder gar ein neues Ministerium gebildet wird, läßt sich beobachten, daß die Ministerien, die Aufgaben abtreten müssen, an bestimmten Restzuständigkeiten festhalten, die ihnen noch gewisse Einflußmöglichkeiten auf diese Aufgaben sichern. So blieb beispielsweise in Bad-W bei der Abgabe der Verkehrsabteilung ans Wirtschaftsministerium das Referat Straßenverkehr im Innenministerium, das nun der Abteilung Öffentliche Sicherheit angehört. Das bayerische Innenministerium, das eine Reihe von Zuständigkeiten an das neu gebildete Ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen einbüßte, behielt das Referat Landschaftsgestaltung, das jetzt, mangels anderer Bezüge, der Zentralabteilung der Obersten Baubehörde zugeordnet ist. Im Ergebnis führt diese Politik der Besitzstandwahrung zu einer Vervielfachung von Zuständigkeiten, so daß bei einer bestimmten Frage jeweils mehrere Ministerien zu beteiligen sind und die Möglichkeiten für Kompetenzkonflikte wachsen. Ausgeprägter als bei den Landesministerien ist diese Vorgehensweise allerdings auf der Ebene der Bundesministerien. Ein besonders markantes Beispiel hierfür bildet das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, bei dessen Entstehung den betroffenen Ministerien, insbesondere dem Wirtschaftsministerium und dem Auswärtigen Amt, kaum Zuständigkeiten im Bereich der Entwicklungspolitik genommen wurden.²⁾

Da Unterschiede und Veränderungen im Aufgabenbestand der Innenministerien als Anknüpfungspunkt für eine Untersuchung möglicher politischer Einflüsse auf die Ressortabgrenzung gewählt wurden, ging es hierbei hauptsächlich um die Zuordnung der Aufgabenhauptgruppen 7 bis 15, die nicht generell ins Innenministerium ressortieren und die auch im Zeitablauf ihre Ressortzuordnung gewechselt haben. Bei diesen Aufgabenhauptgruppen lassen sich unterschiedliche Zuordnungsmuster sachlich motivieren. Die Raumordnung und Landesplanung beispielsweise kann man mit guten Gründen in dem Ministerium ansiedeln,

1) Vgl. Alfred Katz, Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern, Berlin 1975, S. 141 ff.

2) Vgl. hierzu ausführlich Jürgen Dennert, Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet?, Bielefeld 1968.

zu dem das Bauwesen ressortiert oder auch in der für die Koordination der Ressortplanungen zuständigen Staatskanzlei. Für die Zuordnung des Straßen- und Brückenbaus bietet sich ebenso das für den Verkehr wie das für das Bauwesen zuständige Ressort an. Die konkrete Zuordnung ergibt sich dann meist aus einem Zusammenwirken unterschiedlicher Überlegungen und Motive. So können hierbei die Interessenschwerpunkte der Minister und Staatssekretäre eine Rolle spielen.¹⁾ Als man beispielsweise 1971 in NRW die Auflösung des Ministeriums für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten, des früheren Ministeriums für Wiederaufbau, beschloß, wirkten sich bei der Eingliederung des Bauwesens, des Wohnungs- und Siedlungswesens und des Vermessungs- und Katasterwesens ins Innenministerium auch die Interessen des damaligen Innenministers Weyer aus, der in den Jahren 1954 bis 1956 das Ministerium für Wiederaufbau geleitet hatte. Ähnliche Gründe spielten in Schl-H beim Übergang dieser Aufgabengruppen vom Sozialministerium ins Innenministerium eine Rolle.

Generell kann man davon ausgehen, daß bei einer Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche der Ressorts vor allem diejenigen Aufgaben umstritten sind, die publikumswirksam sind oder die Einflußmöglichkeiten auch auf andere Ressorts sichern. So kann man sich beispielsweise mit der Zuständigkeit für das Bauwesen und die Städtebauförderung, das Wohnungs- und Siedlungswesen - zwei Aufgabengruppen, deren Ressortzugehörigkeit im Beobachtungszeitraum häufig gewechselt hat - nicht nur in der Öffentlichkeit profilieren, sondern man besitzt damit zugleich erhebliche Einflußmöglichkeiten auf Raumordnung und Landesplanung, selbst wenn die Zuständigkeit hierfür an anderer Stelle liegt.

In einzelnen Fällen läßt sich eine unterschiedliche Ressortzuordnung auch darauf zurückführen, daß der Prozeß der Ausgliederung

1) Diesen Aspekt hätte man auch im Zusammenhang mit den personellen Einflüssen behandeln können. Die hier vorgenommene Zuordnung entspricht jedoch dem in den Ministerien üblichen Sprachgebrauch, wonach die jeweiligen Interessenschwerpunkte der Leitung politische Vorgaben darstellen.

von Aufgaben aus dem Innenministerium unterschiedlich weit fortgeschritten ist.¹⁾ Das gilt z.B. für die nur noch in Bayern ins Innenministerium ressortierenden Angelegenheiten der Humanmedizin und des Arzneimittelwesens, für die sonst die Sozialminister oder eigene Gesundheitsressorts zuständig sind.

Nicht nur die Abgrenzung der Ressorts, auch die interne organisatorische Gestaltung der Ministerien ist durch politische Einflüsse geprägt. So bilden politische Vorgaben eine wichtige Grenze, die den Handlungsspielraum des Organisationsreferenten einengen. Vor allem in Bereichen, die in der Öffentlichkeit ein starkes Interesse genießen oder in denen der Minister einen Schwerpunkt seiner Tätigkeit sieht, besitzt die Zentralabteilung nur wenig Einflußmöglichkeiten.

"... Andererseits, wenn eine Abteilung gerade den politischen Scheinwerfer drauf hat und der Minister damit brillieren will, dann hat die Abteilung momentan einen stärkeren Stand gegenüber der Zentralabteilung und kann etwa Personalwünsche oder Organisationswünsche leichter durchsetzen ... Da heißt es: übergeordnete landespolitische Gesichtspunkte. Nun ja. Das ist Sache des Ministers, das abzuwägen."

"Der eine Minister fühlt sich in erster Linie als Polizeiminister und bringt dort sehr viel Innovation ein. Der andere betrachtet sich als Wohnungsbauminister, so daß er in der entsprechenden Abteilung etwas macht. Der dritte betrachtet sich als EDV-Minister."

"Wissen Sie, es gibt Referate, die einen Aufgabenumfang haben, der von außen bestimmt wird, und es gibt Referate, die haben einen Aufgabenumfang, der davon abhängig ist, wieviel Arbeit sich der Referent macht. Diese Entscheidung ist, man kann beinahe sagen, eine politische Entscheidung. Es ist die Entscheidung, daß man diesen Bereichen ein besonderes Gewicht verleihen will, sie besonders forcieren will und daß man einen Referenten speziell für diese Fragen freistellt, der sich dann bitte so viel Arbeit wie möglich machen möchte. Das ist die Überlegung gewesen. Die Aufgaben haben bisher immer schon bestanden und sind bisher immer wahrgenommen worden, aber nach Meinung unseres Ministers in zu geringem Umfang. Das heißt, er hat von sich aus dafür gesorgt, daß das Arbeitsvolumen zunahm. Und wegen der Zunahme wurde eine eigene Organisationseinheit geschaffen."

Ein weiterer politisch geprägter Bereich, der dem Einfluß der Zentralabteilung praktisch völlig entzogen ist, stellen das Ministerbüro bzw. entsprechende Einrichtungen wie überhaupt die gesamte

1) Vgl. oben Abschnitt 2.1.

"Chefebene" dar.¹⁾ Wie aus der längsschnittlichen Betrachtung hervorging, hat das Ministerbüro im Beobachtungszeitraum fast überall durch Zellteilungen und durch die Hereinnahme ursprünglich in Abteilungen integrierter Aufgaben eine Ausweitung erfahren.²⁾ Hinter dieser generell zu beobachtenden Vergrößerung des persönlichen Stabes dürfte nicht zuletzt das Bemühen um größere Unabhängigkeit von der Linie stehen. Wenn die Hypothese zutrifft, wonach politische Einwirkungen im Sinne parteipolitischer Einflußnahme vor allem auf der "Chefebene" zum Tragen kommen, müßte in den Fällen, in denen die Leitung des Hauses an einen Minister anderer Parteizugehörigkeit übergeht, ein Personalaustausch in diesem Bereich zu beobachten sein. Allerdings hat im untersuchten Zeitraum nur in Bad-W, Hess und Nds ein Leitungswechsel dieser Art stattgefunden, der auch jeweils mit einem Personalaustausch im Ministerbüro bzw. in den entsprechenden Einrichtungen einherging. In den anderen Ländern blieb bei einem Ministerwechsel das Innenressort in der Hand derselben Partei.

Die Bedeutung politischer Einflüsse auf die Gestaltung der "Chefebene" läßt sich besonders deutlich am Beispiel des baden-württembergischen Innenministeriums nachvollziehen. Die sogenannte Zentralstelle, der insbesondere die Koordination der Landtags-, Bundesrats- und Kabinettsangelegenheiten obliegt und die demnach einen großen Teil der Aufgaben wahrnimmt, die in anderen Ländern beim Ministerbüro liegen, entstand zu der Zeit, als in Bad-W noch die große Koalition regierte, die CDU also in Stuttgart mit einer Partei koalieren mußte, zu der sie in Bonn in Opposition stand. In dieser Situation kam der neugebildeten Zentralstelle³⁾ vor allem die Aufgabe zu, die sich auf Bundesrats-, Landtags- und Kabinettssebene anbahnenden Konflikte vorzuklären und nach Möglichkeit zu entschärfen.

In den gleichen Zeitraum fällt auch die Einrichtung einer zweiten Ministerialdirektorenstelle. Damals unterstand das baden-württembergische Innenressort einem SPD-Minister, der jedoch den der CDU angehörenden Ministerialdirektor nicht ablösen konnte, weil zu der

1) Zum folgenden vgl. Tabelle 9.

2) Vgl. oben S. 192.

3) Zur Einrichtung der Zentralstellen in den baden-württembergischen Ministerien vgl. A. Katz, a.a.O., S. 181 ff.

Tabelle 9: Übersicht über die den Abteilungen übergeordneten Instanzen und die nicht in Abteilungen integrierten Referate (ohne Minister/Senator)

Innen-ressort von	Jahr	Hauptabteilungen	Ministerial-/Senatsdirektoren	Staatssekretäre	Leitung und Planungsstab	persönlicher Referent	Sonstiges	
Bad-W	1972	2	2	0		} Vorprüfstelle		
	1973	1	2	2				
	1974	1	2	2				
	1975	1	2	2				
Bay	1972	2	2	1		} 1 Referat S (Verfassungsschutz) Gruppe S: 2 Ref.f.Staats-u.Verfacschutz		
	1973	2	2	1				
	1975	2	2	1				
Bln	1972	0	1	0		} Vorprüfstelle für die von der Pensionskasse verausgabten Bundesmittel		
	1973	0	1	0				
	1974	0	1	0				
Bre	1971	0	1	0		} 1 Referat		
	1973	0	1	0				
	1975	0	1	0				
Hbg	1971	0	} Senatsdirektor als Leiter des Amtes f. Innere Verw.u. Planung			0	0	
	1975	0		0	0	0	0	
Hess	1971	0	0	1		} 3 Referenten	} 1 Referent für positiven Verfassungsschutz	
	1973	0	0	1				

Tabelle 9 - Fortsetzung

Innen- ressort von	Jahr	Haupt- abtei- lungen	Ministerial-/ Senats- direktoren	Staats- sekretäre	persönlicher Stab der Leitung und Planungsstab	Sonstiges
Nds	1971	0	0	1	} 3 Referenten	0
	1973	0	0	1		0
	1975	0	0	1		0
NRW	1972	0	0	1	} Ministerbüro mit 4 Referenten	0
	1973	0	0	1		0
	1975	0	0	1		0
Rhd-Ff	1971	0	0	1	} Ministerbüro mit 4 Referenten	0
	1973	0	0	1		0
	1975	0	0	1		0
Saar	1971	0	0	Vertreter des Ministers	Ministerbüro mit 3 Referenten	-Saarl.Prüfungsamt f.d.gchob.u. mittl.Dienst i.d.allg.Verwaltung -Vorprüfstelle f.Bundesaufgaben -Geschäftsstelle d.Landesperso- nalaussschusses -Referat K (Koordinierung d.Alarm- u.Notstandsplanung des Landes)
				0	0	0
Schl-H	1971	0	0	1	pers.Ref.iPlanungsgruppe	0
	1973	0	0	1	pers.Referent	0
	1974	0	0	1	pers.Referent u.Pla- nungsstab	0

Zeit in Bad-W die Ministerialdirektoren noch keine politischen Beamten waren. Als Ausweg bot sich die Schaffung einer zweiten Ministerialdirektorenstelle an, die sich dann mit einem Mann eigener Wahl besetzen ließ. Als wiederum ein CDU-Minister die Leitung des inzwischen verkleinerten Innenressorts übernahm, wurden die Funktionen der Ministerialdirektoren teilweise ausgetauscht.

Neben der "Chefebene" bildet der Verfassungsschutz einen stark politisch gefärbten Bereich, wie sich an den unterschiedlichen Organisationsformen und Zuordnungsmustern ablesen läßt. Obwohl es sich bei der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Verfassungsschutzes nicht um ministerielle Aufgaben handelt, werden sie in einer Reihe von Ländern in einer Abteilung des Innenministeriums bearbeitet. Hinter der Entscheidung, für diese Aufgaben kein nachgeordnetes Landesamt einzurichten, kann im Einzelfall eine prinzipielle Abneigung gegen Behörden dieser Art stehen, vor allem aber besitzt das Innenministerium in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes einen wesentlich größeren Einfluß, wenn es diese Aufgaben selbst wahrnimmt und nicht einem nachgeordneten Landesamt überläßt. Bei Weisungen des Bundesamts für Verfassungsschutz ist beispielsweise das Innenministerium auf diese Weise automatisch eingeschaltet, während sonst diese Weisungen direkt an die Landesämter gehen können. Aber auch wo das Innenministerium in Verfassungsschutzangelegenheiten lediglich Aufsichtsfunktionen ausübt, sind diese Aufgaben nicht einheitlich verortet. Man trifft sowohl die Eingliederung in den Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung als auch in die Abteilung Sicherheit und Ordnung an. Im Einzelfall hat sich diese Aufgaben der Minister vorbehalten, oder es ist sogar eine eigene Aufsichtsabteilung hierfür eingerichtet worden. Diese verschiedenen Zuordnungsmuster deuten auf eine unterschiedliche Interpretation und politische Bewertung dieser Aufgaben hin.

Von einer politischen Färbung der Organisationsstrukturen kann man schließlich auch dort sprechen, wo die jeweiligen Entscheidungen durch die Rücksichtnahme auf bestimmte Gruppierungen und auf Prestige Gesichtspunkte mit beeinflußt sind. Derartige Prestige Gesichtspunkte sind insbesondere dann zu beachten, wenn eine Behörde ihre Selbständigkeit verliert und einer anderen Behörde eingegliedert wird. So fällt beispielsweise auf, daß das Hamburger Sportamt,

das vor allem die Sportstätten zu betreuen hat, aus dem Rahmen des als Steuerungs- und Koordinierungsinstanz konzipierten Amts für Innere Verwaltung und Planung herausfällt. Die hohe Verortung wird jedoch verständlich, wenn man berücksichtigt, daß das Sportamt früher einem eigenen Senator unterstand. Ein ähnlicher Vorgang läßt sich in Bad-W nachvollziehen. Als das Verkehrsministerium und das Flüchtlingsministerium aufgelöst und ihre Aufgaben dem Innenministerium zugeordnet wurden, hat man diese alten Ministerien noch als "Hauptabteilung für Verkehr und Straßenbau" und "Hauptabteilung für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte" weiterbestehen lassen. Die Flüchtlingsverwaltung erhielt außerdem einen eigenen Staatssekretär mit Kabinettsrang, der zwischenzeitlich seinen Sitz im Staatsministerium hatte, jetzt aber wieder dem Innenministerium zugeordnet worden ist. Daß bei der Einrichtung dieser Hauptabteilungen vor allem politische Rücksichten eine wichtige Rolle spielten, läßt sich auch daran ablesen, daß die Hauptabteilung Verkehr und Straßenbau inzwischen mit dem Übergang dieser Aufgaben ins Wirtschaftsministerium aufgelöst worden ist.

4.3.3. Einflüsse personeller Art

Die Bedeutung personeller Vorgaben für die Geschäftsverteilung, die bisher schon mehrfach anklang, ist nun ausführlicher zu behandeln. Da sich bei Durchsicht der Geschäftsverteilungspläne personelle Einwirkungen zwar häufig vermuten, aber nicht genau nachweisen ließen, mußte sich die Untersuchung dieser Einflußdimension vor allem auf die Auswertung der Interviews stützen. Allerdings stießen Fragen, die sich mit diesem Problemkreis befaßten, ebenso wie Fragen nach dem politischen Faktor zumindest bei einem Teil der Befragten auf deutliche Vorbehalte, da Webers Prinzip der Personenungebundenheit des Amtes noch allgemein anerkannt wird und personelle Einflüsse auf die Geschäftsverteilung als Verstoß gegen dieses Prinzip gelten, die man deshalb nur ungern eingesteht.

Aus der Untersuchung im Bereich der Bundesministerien geht hervor, daß Organisationsentscheidungen, insbesondere die Schaffung neuer

Referate, vielfach personalwirtschaftlich motiviert sind.¹⁾ Dasselbe gilt, wenn auch in abgeschwächter Form, für die Innenministerien der Länder. Dieser Zusammenhang erklärt sich daraus, daß der Status als Referatsleiter, "das als erreichbar angesehene Berufsziel des höheren Dienstes"²⁾ nur dann zu erlangen ist, wenn eine entsprechende Planstelle frei ist. Das hat zur Folge, daß von seiten der Fachabteilungen ein starker Druck zur organisatorischen Ausdifferenzierung besteht bzw. ein Abbau von Organisationseinheiten auch bei schrumpfenden Aufgaben auf erhebliche Widerstände stößt. So versucht man vielfach bei Referaten, deren Existenz bedroht ist, durch Aneignung zusätzlicher Aufgaben den Bestand dieser Organisationseinheiten abzusichern. Auch fällt auf, daß gerade Referate mit geringem Aufgabenbestand in den Geschäftsverteilungsplänen oft eine sehr detaillierte Aufgabenbeschreibung aufweisen.³⁾

Abgesehen von jenen Ministerien, die sich bemühen, jedem Beamten des höheren Dienstes ein eigenes Referat zu geben, sind die Referatsleiter zumeist als Regierungsdirektoren (Besoldungsgruppe A 15) oder als Ministerialräte (Besoldungsgruppe A 16 oder B 3) eingestuft,⁴⁾ wobei für die Bewertung der Stellen der jeweilige personelle Unterbau ein wichtiges Kriterium darstellt.⁵⁾ Die Bindung der Karrierechancen an die Personalausstattung trägt dazu bei, daß Personal auch dann angefordert wird, wenn es nicht unbedingt erforderlich ist, und sie erschwert den Abbau freier personeller Kapazitäten.

-
- 1) Vgl. R. Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 259 ff.
 - 2) M. Lepper, Überlegungen zur Grundorganisation in der Ministerialverwaltung, a.a.O., S. 111.
 - 3) Darauf verwies auch einer der Befragten: "Im übrigen gibt es die allzu extensive Darstellung dort, wo man Sorge hat, daß sonst entdeckt wird, daß nicht mehr viel los ist."
 - 4) I. d. R. sind die Referatsleiter Ministerialräte, in Ministerien mit Großreferaten zuweilen auch Leitende Ministerialräte. Im Saar und in Schl-H werden die Referate manchmal noch von Regierungsräten und Oberregierungsräten geleitet.
 - 5) Die Koppelung von Besoldungseinstufung und personellem Unterbau konkretisiert sich z.B. im Bundesbesoldungsgesetz.

"Das Problem der Hortung von Kapazität liegt in der Bewertung der Stellen. Je mehr Untergebene einer hat, desto schneller wird er befördert. Deswegen ist das Problem, er hortet Leute auch dann, wenn er sie gar nicht so notwendig braucht."

Die Koppelung von Besoldungseinstufung und personellem Unterbau ist kein Spezifikum der Referatsebene, sondern gilt ebenso für die übrigen hierarchischen Ebenen. Unterabteilungsleiter werden i.d.R. besser besoldet als Referatsleiter, Leiter großer Abteilungen weisen eine höhere Besoldungsstufe auf als Leiter kleiner Abteilungen. Zumindest in den Ländern, in denen die Geschäftsordnungen der Ministerien die Gruppenbildung nicht als Regelfall vorsehen, läßt sich die Einführung der Unterabteilungen darauf zurückführen, daß man eine zusätzliche Aufstiegsmöglichkeit schaffen wollte.

"Die Gruppenleiter sind seinerzeit entstanden aus besoldungsmäßigen Gründen. Es war ihre Hauptaufgabe, daß sie sich auf diese Weise herausheben sollten von den anderen. Damals ging es noch um die Gruppe A 16, eine Besoldungsgruppe, die es unterhalb der Abteilungsleiter-ebene nicht gab."

Außerdem konnte durch die Einrichtung der Unterabteilungen eine Differenzierung auf der Abteilungsleiterenebene vorgenommen werden, denn die Existenz einer hierarchischen Zwischenebene gilt allgemein als Kriterium für die Größe einer Abteilung. Daß Unterabteilungen nicht aufgrund organisatorischer Notwendigkeiten entstanden sind, ergab bereits die längerfristige Betrachtung der Basisstruktur.¹⁾ Hierbei zeigte sich, daß eine Unterabteilungsbildung selbst bei konstanter oder gar abnehmender Zahl von Referaten und eine Auflösung von Unterabteilungen auch bei einem Anwachsen der Referatszahl erfolgte. Überdies sind in einigen Fällen relativ wenig homogene Unterabteilungen gebildet worden, so daß die angestrebte Vorkoordination unterhalb der Abteilungsleiterenebene sich ohnehin kaum durchführen läßt. Schließlich deuten auch die Versuche, die Funktionen des Unterabteilungsleiters von denen des Referatsleiters und des Abteilungsleiters abzugrenzen, darauf hin, daß die Unterabteilungen ihre Existenz vornehmlich besoldungsmäßigen Überlegungen und nicht organisatorischen Notwendigkeiten verdanken.

1) Vgl. oben S. 135 f.

"Es ist sehr schwierig zu sagen, welche Aufgaben die Gruppenleiter neben den Abteilungsleitern und den Referatsleitern noch haben ... Bei der Neuordnung des Zeichnungsrechts sind wir darauf gekommen, daß der Gruppenleiter praktisch nur eine Aufgabe hat, daß er entscheiden soll bei divergierenden Auffassungen seiner Gruppe, soweit es nicht eine Abteilungsangelegenheit ist."

"Bei bestimmten Aufgaben muß man fragen, gehen sie nicht über die Entscheidungsbefugnis des Referatsleiters hinaus? Aber ist es nicht zu hoch geschlossen, wenn man sie bis zum Abteilungsleiter gibt?"

"Wenn man die Gruppen auflösen würde, würde die Koordinierungsarbeit des Abteilungsleiters zunehmen. Sie bedeuten also eine gewisse Entlastung für die Abteilungsleiter."

Da die Unterabteilungsleiter i.d.R. zusätzlich ein eigenes Referat betreuen, in dem der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit liegt, sind die Aufgaben, die sie in ihrer Eigenschaft als Unterabteilungsleiter wahrnehmen, meist sekundärer Natur.

Die vorausgegangenen Überlegungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß aus der Bindung der Beförderungsmöglichkeiten an bestimmte formale Voraussetzungen und aus den beschriebenen Kriterien für die Bewertung von Stellen der Druck entsteht, die Organisationsstruktur so umzugestalten, daß günstige Voraussetzungen für Beförderungen vorhanden sind. Allerdings ist anzunehmen, daß in Ministerien, die nicht, wie die Innenressorts, über einen Verwaltungsunterbau mit attraktiven Posten als Ausweichmöglichkeiten verfügen, dieser Druck noch wesentlich stärker ist.¹⁾

Die Befragung ergab, daß organisatorische Veränderungen häufig in Zusammenhang mit personellen Veränderungen erfolgen. So ist es beispielsweise möglich, daß ein Mann das Ministerium verläßt, der auf seinem Gebiet Hervorragendes geleistet hat und nicht durch einen anderen ersetzt werden kann, so daß seine Aufgaben auf mehrere Personen verteilt werden müssen. Oder es kann sein, daß jemand geht, der schon vor seinem Ausscheiden nicht mehr voll arbeitsfähig ist und sein Posten nicht wieder selbständig besetzt werden muß. In vielen Fällen sind personelle Veränderungen Anlaß, bereits länger geplante organisatorische Maßnahmen auch durchzuführen. Sie lassen

1) Vgl. R. Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 260.

sich in dieser Situation leichter verwirklichen, weil sich die betroffenen Beschäftigten zumeist dagegen wehren, vertraute Aufgaben abzugeben und andere zu übernehmen. Außerdem stehen häufig Vorschriften dienstrechtlicher und haushaltsrechtlicher Art organisatorischen Veränderungen entgegen. So kann man beispielsweise nicht einfach ein Referat auflösen und den bisherigen Referatsleiter, meist im Rang eines Ministerialrats, einem anderen Referat als Hilfsreferenten zuweisen. Organisatorische Maßnahmen sind um so schwieriger durchzuführen, je höher die Besoldungsstufe der davon Betroffenen ist und je weniger gleichwertige Stellen zur Verfügung stehen, auf die man diese Personen umsetzen kann. Deshalb wartet man gerade in diesen Fällen meist den natürlichen Altersabgang ab, ehe man organisatorische Veränderungen vornimmt.

Beim Organisationsvergleich hatte sich herausgestellt, daß die einzelnen Innenministerien nicht in gleicher Weise auf eine Aufgabenvermehrung reagieren und daß man idealtypisch zwischen einer restriktiven und einer freizügigen Organisationspolitik unterscheiden kann.¹⁾ Eine unterschiedliche Neigung zu organisatorischer Ausdifferenzierung bedeutet zugleich eine unterschiedliche Bereitschaft, auf die Statuswünsche der Mitarbeiter einzugehen. Die ausdifferenzierungsfreudigen Ministerien weisen möglichst vielen (im Extremfall allen) Mitarbeitern des höheren Dienstes ein eigenes Referat zu, während die restriktiv verfahrenen Ministerien nur einer vergleichsweise kleinen Gruppe den Status des Referatsleiters gewähren. Ministerien, die die Statuswünsche ihrer Mitarbeiter weitgehend berücksichtigen, stehen vor dem Problem, häufig eng zusammenhängende Aufgabenbereiche zerschneiden zu müssen, um die notwendige Zahl von Referaten zu erhalten. Umgekehrt haben die restriktiv verfahrenen Ministerien zuweilen mit der Unzufriedenheit der sogenannten Hilfsreferenten zu kämpfen, die nicht ständig diesen Status behalten wollen.²⁾

1) Vgl. oben S. 239 f.

2) Die Terminologie ist nicht einheitlich. In Ministerien mit dominierender Kleinreferatsstruktur und im Bereich der Bundesministerien werden die Beamten des höheren Dienstes, die nicht die Funktionen eines Referatsleiters haben, als Hilfsreferenten bezeichnet, während sie in Ministerien, in denen der Typus des Großreferats vorherrscht, die Bezeichnung Referent tragen. Dagegen ist die Bezeichnung Referent in Ministerien, in denen Kleinreferate überwiegen, dem Referatsleiter vorbehalten.

Auf diesem Hintergrund sind auch die Überlegungen zum Gruppenreferat zu sehen. Der Stau der Hilfsreferenten insbesondere im Bereich der Bundesministerien hat zur Suche nach neuen Modellen für die Basisorganisation beigetragen. Mit dem Gruppenreferat kann man für einen Teil der Hilfsreferenten eine Statusverbesserung erreichen, indem man sie zu Gruppenreferenten macht. Gerade die personalpolitischen Probleme, die hinter der Entwicklung dieses Modells stehen, dürften allerdings dazu beitragen, daß im Ergebnis die Zahl der Referate vermehrt wird, man sie in Gruppenreferate umbenennt und mit der Einrichtung von Gruppenleitern nicht nur eine zusätzliche Koordinationsebene, sondern auch eine weitere Aufstiegsmöglichkeit schafft, so daß im Ergebnis eine Annäherung an die Unterabteilungsstruktur herkömmlichen Stils erfolgt.¹⁾

Die Betrachtung der personellen Ausstattung der Referate hatte ergeben, daß Kleinreferate häufig in jenen Aufgabenbereichen zu finden sind, die nur von Fachleuten mit spezieller beruflicher Vorbildung und Erfahrung bearbeitet werden können, die also von außen herangezogen werden müssen und die sich leichter gewinnen lassen, wenn sie den Status eines Referatsleiters erhalten. Bei der Zuweisung eigener Referate an Spezialisten spielt noch eine weitere Überlegung eine Rolle: Ihre Einbindung in ein anderes Referat würde zugleich bedeuten, daß sie den Weisungen eines Referatsleiters unterliegen, der i. d. R. von der jeweiligen Materie ohnehin wenig versteht und ihnen daher auch kaum etwas sagen kann.

Die Organisationsstruktur der Ministerien ist nicht nur insoweit personenbezogen, als Überlegungen personalwirtschaftlicher Art und die Statuswünsche der Beschäftigten bei der Bildung und Beibehaltung von Organisationseinheiten eine Rolle spielen, sondern im Einzelfall sind auch die Besonderheiten bestimmter Personen, z.B. ihre unterschiedliche Leistungsfähigkeit, bei der Aufgabenverteilung zu berücksichtigen.

"Wenn Sie irgendwo einen schwachen Mann haben und Sie geben ihm nach rein objektiver Überlegung den gleichen Aufgabenumfang, dann ist der schwache Mann überbelastet und der gute geht spazieren. Also, so ein bißchen Rücksicht muß man darauf nehmen. Man muß das dann nach der jeweiligen persönlichen Arbeitskapazität vielleicht ein bißchen modifizieren."

1) Zum Gruppenreferat vgl. oben S. 52 f. Wo man bisher auf Bundesebene Gruppenreferate eingeführt hat, werden die Gruppenleiter höher besoldet als ein normaler Referent. Vgl. Eberhard Moths, Monika Wulf-Mathis, *Des Bürgers teure Diener*, Karlsruhe 1973, S. 50.

"Natürlich kann ich Ihnen genau sagen, wo Luft in der Organisation ist. Aber das sind z.T. personenbezogene Dinge. Wenn da irgendwo ein 63jähriger Beamter sitzt, der halt nicht mehr so ganz kann, aber 30 Jahre lang seinen Laden tip-top bewältigt hat, dann kann ich ihn nicht in den letzten zwei Jahren seiner Dienstzeit irgendwo hin zurückversetzen, zu einer Regierung oder so. Oder wenn ein Beamter einen Herzinfarkt gehabt hat, kann ich ihn nicht sofort wieder voll belasten. Da muß ich mir etwas einfallen lassen. Entweder ich schneide die Aufgaben anders oder ich muß ihm einen weiteren Mitarbeiter geben oder irgendwas."

Zuweilen ist es auch notwendig, einem schwierigen oder politisch einflußreichen Mann ein eigenes Referat zu geben.

"Es wird dann auch noch, und ich meine, daß sollte man bei organisatorischen Überlegungen nie außer Betracht lassen, personelle Ursachen haben können. Daß man also sagt, es muß eine bestimmte Person ein selbständiges Referat bekommen, weil sie aus verschiedenen Gründen das haben muß, entweder weil sie so stark ist oder weil es Reibereien gibt, wenn sie eingeordnet wird. Das sollte man nicht verkennen. Auch solche Dinge sind z.T. sogar notwendig, um einen reibungslosen Verwaltungsablauf zu gewährleisten."

Manchmal kann es vorkommen, daß jemand mit einem eigenen Referat auszustatten ist, der sich hauptsächlich mit anderen Aufgaben, z.B. parteipolitischer oder koordinierender Art befaßt. In diesen Fällen wird man die Referate so schneiden, daß der faktische Arbeitsanfall gering ist und das Referat evtl. nur pro forma besteht.

"Wissen Sie, wenn Sie irgendwo 'Grundsatzfragen des ...' finden, dann seien Sie mißtrauisch. Das ist i.d.R. eine Leertaste. Da wird i.d.R. ein Posten für jemanden geschneidert, der mit anderen Dingen beschäftigt ist."

Bisher wurde lediglich untersucht, inwieweit die im Organisations- und Geschäftsverteilungsplan festgelegte Organisationsstruktur personenbezogen gestaltet ist. Darüber hinaus darf man jedoch nicht vergessen, daß auch diese formal festgelegte Aufgaben- und Kompetenzverteilung wiederum durch personelle Einflüsse Modifikationen erfährt, ein Aspekt, den auch einige Organisationsreferenten betonen.

"Man muß erst einmal herauskriegen, wer nun wirklich entscheidet. Das ist gar nicht immer der Referatsleiter oder der Abteilungsleiter oder so. Da ist oft ein Mitarbeiter der zweiten oder dritten Stufe hintendran, der die wirklichen Entscheidungen trifft, weil er Persönlichkeit hat und sich eben engagiert und weil er eben mehr arbeitet als die anderen."

"Daß es bei Referaten, die eng zusammenarbeiten, durchaus Akzente geben kann, je nach dem, ob jetzt auf dem einen Stuhl ein erfahrener Mann sitzt, der das seit langen macht und auf dem anderen Stuhl ein junger, der deshalb den anderen viel um Rat fragt und der dann faktisch da die Finger mit drin hat, das hängt von den personellen Gegebenheiten ab."

"Was sie nicht können, ist natürlich widerspiegeln, inwieweit der einzelne im Geschäftsverteilungsplan ausgewiesene Bearbeiter die Aufgaben ausfüllt und inwieweit sich in evtl. nicht ausgefüllten Bereich andere Organisationseinheiten Zuständigkeiten aneignen,... sei es aus dem Bestreben, mehr Einfluß zu bekommen, sei es aus der Notwendigkeit, daß die Aufgabe erfüllt werden muß und von einer Stelle erfüllt werden muß, die irgendwie am Rande angelagert ist. Das ist weitgehend eine Frage der Persönlichkeit, der Auslastung des einzelnen Referats, auch des Aufgabengebiets, des Aufgabencharakters selbst. Wenn jemand Öffentlichkeitsarbeit hat, der sich dafür nicht eignet, dann wird er sich zurückziehen und Randbereiche anderen überlassen. Wenn jemand besonders kontaktfreudig ist, wird er vielleicht über andere Zuständigkeiten hinweg auch noch etwas sagen."

4.3.4. Einflüsse durch die Gesetzgebung

Mit der Darstellung des Weberschen Bürokratiemodells auf dem Hintergrund des deutschen Rechtsstaatdenkens war der Versuch unternommen worden zu klären, warum die öffentliche Verwaltung traditionell als ein rechtlich geformtes Gebilde gilt. Hieran knüpfte sich die Frage nach dem faktischen Einfluß von Parlament und Gesetzgebung auf die Zuständigkeitsverteilung, die zwei Aspekte aufwies. Zum einen war zu untersuchen, ob der Gesetzgeber an der Aufgabenverteilung zwischen den Ressorts beteiligt ist und welche Auswirkungen sich daraus ergeben. Dabei stellte sich heraus, daß das Parlament zwar in einer Reihe von Ländern unterschiedlich weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten an der Festlegung der Geschäftsbereiche der Ressorts besitzt, daß jedoch kein Zusammenhang zwischen den jeweiligen Beteiligungsrechten und dem Ausmaß der beobachteten Veränderungen im Aufgabenbestand der Innenministerien festzustellen war.¹⁾

Beim zweiten bisher noch nicht behandelten Aspekt geht es um den Einfluß von Parlament und Gesetzgebung auf die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Ministerien. Während das Parlament in einigen

1) Vgl. oben Abschnitt 4.1.1.

Ländern bei der Festlegung der Geschäftsbereiche noch gewisse zumindest formale Mitwirkungsmöglichkeiten besitzt, ist die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Ministerien dem Zugriff des Gesetzgebers praktisch völlig entzogen.¹⁾ Dennoch kann man in manchen Bereichen von einem Einfluß der Gesetzgebung auf die Zuständigkeitsverteilung sprechen, der allerdings eher indirekter Art ist. Gesetze können nämlich für Aufgaben einen bestimmten Bezugsrahmen schaffen, der dann auch ihre ressortinterne Zuordnung mitprägt. Einige Beispiele sollen diesen Zusammenhang verdeutlichen.

Der Organisationsvergleich hatte gezeigt, daß die Aufbngengruppen Feiertagsrecht, Lotterie- und Sammlungswesen, Ausländerwesen, Paß-, Ausweis- und Meldewesen, Einzelaufgaben des Sicherheits- und Ordnungsrechts in einigen Ländern dem Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung, in anderen Ländern dem Bereich Sicherheit und Ordnung eingegliedert sind. Wie bereits dargestellt,²⁾ lassen sich diese Unterschiede z.T. darauf zurückführen, daß einige Länder eine Trennung von Polizei- und Ordnungsbehörden vornehmen, während in anderen Ländern eine einheitliche Polizeiverwaltung besteht. Die variierende Zuordnung hängt aber auch damit zusammen, daß der Kreis von Aufgaben, der der Polizei vorbehalten ist, von Land zu Land unterschiedlich aussieht. In Hess beispielsweise sind Paß-, Ausweis- und Ausländerwesen sowie die Lärmbekämpfung den Polizeibehörden übertragen, während diese Aufgaben in NRW bei den Ordnungsbehörden liegen.³⁾

Entsprechend gehören diese Aufgaben im hessischen Innenministerium zur Abteilung Öffentliche Sicherheit, im nordrhein-westfälischen zum Bereich Verfassung, Recht, Verwaltung. Der durch das Gesetz geschaffene Kontext spiegelt sich also in der Zuordnung dieser Aufgaben wider.

1) Der Fall, daß das Parlament einem Ministerium die Auflage erteilt, die Zahl der Abteilungen zu reduzieren, wie es in Bad-W geschehen ist, stellt die Ausnahme dar. Zwar kann es über die Haushaltsgesetzgebung auf die personelle und sachliche Ausstattung der Ministerien einwirken, dies wird man jedoch nicht als Möglichkeit zur Einflußnahme auf die Geschäftsverteilung bewerten können.

2) Vgl. oben S. 247.

3) Vgl. § 62 Abs. 1 des hessischen Gesetzes über die Öffentliche Sicherheit und Ordnung in Verbindung mit der VO über die Zuweisung von Aufgaben der Gefahrenabwehr an die allgemeinen Polizeibehörden vom 18. Juli 1972; § 16 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes.

Ein weiteres Beispiel dafür, daß Aufgaben durch Gesetze einen bestimmten Bezugsrahmen erhalten, der sich dann auch in der Organisation niederschlägt, bilden der Feuerschutz, der Katastrophenschutz und die zivile Verteidigung. Aus der längsschnittlichen Betrachtung ging hervor, daß bei dieser Aufgabengruppe in den meisten Ländern erst im Beobachtungszeitraum eine organisatorische Bündelung eintrat, da der Feuerschutz früher i.d.R. zu einer anderen Abteilung als der Katastrophenschutz und die zivile Verteidigung gehörte. Mit dem Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes von 1968, das die Grundlage für eine Zusammenarbeit sämtlicher Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes auch im Verteidigungsfall schaffen sollte, fand eine stärkere Anbindung des Feuerschutzes an die übrigen Katastrophenschutzaufgaben statt. Entsprechend ging in den folgenden Jahren in einer Reihe von Innenressorts die Zuständigkeit für den Feuerschutz auf die Abteilung Katastrophenschutz und zivile Verteidigung über.

Schließlich läßt sich auch im Bereich der Städtebauförderung ein Zusammenhang von Gesetzgebung und Aufgabenorganisation feststellen. Die Aufgaben der Städtebauförderung, also die Unterstützung städtebaulicher Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen, wurden auch schon vor dem 1971 erlassenen Städtebauförderungsgesetz wahrgenommen, sie erfuhren jedoch durch dieses Gesetz eine Intensivierung. Das hatte zur Folge, daß sich bei diesen Aufgaben, die früher an anderen Stellen nebenher bearbeitet wurden, nach und nach eine organisatorische Bündelung vollzog, die sich allerdings noch nicht überall durchgesetzt hat. Auch hier ist also durch das Gesetz ein Bezugsrahmen geschaffen worden, der dann die Zuordnung der Aufgaben mit beeinflußt hat.

5. Zur Rationalität ministerieller Organisationsstrukturen

Die Untersuchung ging von der Frage aus, wie Zuständigkeitsregelungen in der Ministerialverwaltung zustande kommen und durch welche Einflüsse die formale Organisation in diesem Bereich geprägt ist. Dieser Überprüfung lag die Absicht zugrunde, sich mit der Annahme auseinanderzusetzen, formale Strukturen seien rational oder zumindest der Intention nach rational gestaltet. Zur Bestimmung der Rationalität einer formalen Organisation wurden drei Bezugspunkte herausgearbeitet:

- die Funktionsadäquanz der Strukturen im Hinblick auf die der Organisation gesetzten Ziele und die von ihr zu erbringenden Leistungen,
- die Umwelterfordernisse,
- das Verfahren, nach dem formale Strukturen zustande kommen.

Die folgenden Abschnitte sollen die Ergebnisse und Schlußfolgerungen der Untersuchung unter diesen drei Aspekten zusammenfassen.

5.1. Zur Funktionsadäquanz der Aufbauorganisation im Ministerialbereich

Wie die Durchsicht der einschlägigen Literatur gezeigt hat, stellt der unterlegte Rationalitätsbegriff zumeist auf die Beziehungen zwischen der formalen Struktur einer Organisation und ihren Zielen und zu erstellenden Leistungen ab. Unter dieser Perspektive hat man sich hauptsächlich um die Herausarbeitung von Kriterien bemüht, die angeben, wie eine Organisation zweckmäßigerweise gestaltet sein soll. Sofern die Ansätze dieser Kategorie empirisch orientiert sind, handelt es sich i. d. R. um Defizitanalysen mit darauf aufbauenden Empfehlungen zur Verbesserung der vorhandenen Strukturen. Im folgenden ist noch einmal kurz auf die Unbestimmtheit der entwickelten Kriterien und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Aufgabenorganisation in den Ministerien einzugehen. Außerdem sollen die Ergebnisse von Schwachstellenanalysen im Ministerialbereich skizziert und die erarbeiteten Reformvorschläge kritisch durchleuchtet werden.

Die Überprüfung der Weberschen Rationalitätskriterien und der Prinzipien, die Organisationslehre, Planungstheorie und Verwaltungspraxis entwickelt haben, ergab, daß sich mit ihrer Hilfe eine Vielzahl von Zuständigkeitsregelungen begründen läßt und daß sie wegen ihrer Vagheit und Widersprüchlichkeit für konkrete organisatorische Maßnahmen zumeist nur Orientierungshilfe leisten. Die Resultate der Organisationsreferentenbefragung bestätigten diesen Befund. So zeigten sich in den Vorstellungen über die zweckmäßige Größe von Basiseinheiten erhebliche Differenzen.¹⁾ Idealtypisch konnte man zwei Positionen einander gegenüberstellen, was als Grundlage für den Zuschnitt eines Referats dienen soll. Die eine Gruppe faßt ein als zusammenhängend betrachtetes Aufgabengebiet in einem Referat zusammen und stattet es mit dem erforderlichen Personal aus, was zur Folge hat, daß die Referate in ihrer Größe erheblich variieren und zusätzliche Organisationseinheiten höchstens dann eingerichtet werden, wenn das Ministerium ganz neue Aufgaben übernimmt. Nach der anderen Auffassung soll ein Referat im Prinzip so geschnitten sein, daß es einen Beamten des höheren Dienstes voll auslastet. Diese Vorstellung herrscht in Ministerien mit dominierender Kleinreferatsstruktur vor und führt dazu, daß man bei vermehrtem Arbeitsanfall eher bereit ist, neue Referate zu schaffen.

Auch die in der Befragung genannten Kriterien für die Aufgabenzuordnung zeichnen sich durch ein erhebliches Maß an Unbestimmtheit aus. "Ausgewogenheit der Organisationseinheiten", "Sachzusammenhang" und "Minimierung des Koordinationsaufwandes" gehörten zu den am häufigsten genannten Leitlinien für die Bündelung von Aufgaben.²⁾ Die Offenheit dieser und ähnlicher Kriterien wirkt sich jedoch nicht in allen Bereichen in gleicher Weise aus. Wie dem anhand der Merkmale "Aufgabenumfang", "organisatorische Streuung", "Aufgabenzuordnung", "Veränderungen im Aufgabenumfang" und "Veränderungen in der Aufgabenzuordnung"³⁾ durchgeführten Organisationsvergleich der Innenministerien zu entnehmen war, unterliegt

1) Zum folgenden vgl. oben S. 239 f.

2) Vgl. oben S. 241 f.

3) Vgl. oben S. 167, 174, 191.

ein großer Teil der Ordnungsaufgaben einer gleichartigen organisatorischen Behandlung. Bei den kommunalen Angelegenheiten, dem Kern der Aufgabengruppe Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungsrecht, dem Staatsangehörigkeits- und Personenstandsrecht und den vollzugspolizeilichen Angelegenheiten haben sich einheitliche Zuordnungsmuster eingespielt, die auch im Zeitablauf kaum Veränderungen aufweisen. Außerdem zeichnen sich diese Aufgaben durch ein großes Maß an organisatorischer Bündelung aus.¹⁾ Die Unbestimmtheit der Organisationsprinzipien äußert sich vor allem bei solchen Aufgaben, die der Daseinsvorsorge dienen oder die ordnende und leistende Aspekte zugleich aufweisen. Hierbei bestehen bei der Ressortzuordnung und ebenso bei der Verortung innerhalb des Innenministeriums erhebliche Unterschiede. Zudem zeigt die längerfristige Betrachtung, daß diese Aufgaben in dem einen oder anderen Land die Ressortzugehörigkeit gewechselt haben.²⁾ Auch Aufgaben, die neu entstanden oder neu formuliert worden sind und bei denen es an Vorbildern für ihre organisatorische Einbindung fehlt, wie es z.B. bei den Aufgaben der zentralen politischen Planung, den Automationsangelegenheiten oder dem Umweltschutz der Fall ist, differieren in ihrer Zuordnung.³⁾

Unter den Ansätzen, die sich mit der zweckmäßigen Gestaltung von Verwaltungsstrukturen befaßt haben, hat insbesondere Webers Bürokratiemodell erhebliche Bedeutung erlangt und ist deshalb ausführlicher behandelt worden. Die Analyse ergab, daß es zwar als aufgabenunabhängig konzipiert ist, daß es jedoch vor allem auf routinisierte, repetitive Aufgaben bezogen und als Instrument legaler Herrschaftsausübung an der kontinuierlichen Durchführung von Regeln orientiert ist.⁴⁾ Diese Merkmale gelten im großen und ganzen für jene Verwaltungszweige, die vorwiegend ordnend und umverteilend tätig sind, z.T. auch für die Organisationsverwaltung, so daß eine nach dem Weberschen Idealtypus gestaltete Organisation in diesen Bereichen noch am ehesten in dem von ihm gemeinten Sinn rational ist. Auf

1) Vgl. oben S. 245.

2) Vgl. oben S. 248 f.

3) Vgl. oben S. 207.

4) Vgl. oben Abschnitt 1.2.3.

eine ganze Reihe von Ministerialaufgaben treffen diese Charakteristika allerdings nicht zu. Dennoch entspricht zumindest die Aufbauorganisation der Ministerien¹⁾ in ihren Grundzügen dem Bürokratiemodell. Das verdeutlichen die Organisationspläne, in denen sich das Prinzip des Instanzenzuges in der Gliederung in "Chefebene", Abteilungen, Unterabteilungen und Referate widerspiegelt, und die Geschäftsverteilungspläne, in denen das Prinzip der festen Kompetenzen seinen Ausdruck findet. Die Kritik, die in den letzten Jahren an der Ministerialorganisation geübt wurde, läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß sie zwar die kontinuierliche Erledigung klar definierter und in ihrem Ablauf festgelegter Aufgaben gewährleistet, daß sie dagegen für die Bearbeitung komplexer Aufgaben und für Bereiche mit planendem und programmierendem Charakter nur bedingt geeignet ist. Die Reformvorschläge stellen deshalb zumeist die bestehende Struktur nicht grundsätzlich in Frage, sondern sehen im allgemeinen nur Modifikationen und Ergänzungen der Basisstruktur vor, durch die das hierarchische Prinzip und das Prinzip der festen Kompetenzen in Teilbereichen in ihren Auswirkungen abgemildert oder zeitweise gänzlich ausgeschaltet werden sollen.

Sieht man von den Vorschlägen zum Ausbau der Leitungsebene ab, so drehen sich die aufbauorganisatorischen Überlegungen²⁾ hauptsächlich

1) In der Ablauforganisation wird nur noch teilweise nach den Weberschen Prinzipien verfahren. So sind beispielsweise neben den vertikalen Bezügen die horizontalen Informations- und Kommunikationswege voll etabliert, was sich am Institut der Mitzeichnung ablesen läßt. Danach beteiligt bei einem Entwurf der federführende Referent andere ebenfalls betroffene Referenten, die dabei als Vertreter ihres jeweiligen Arbeitsgebietes auftreten, und holt sich ihre Mitzeichnung ein. Die Abstimmung erfolgt also zunächst auf der Referentenebene, und die Einschaltung der nächsthöheren Ebene findet erst dann statt, wenn Konflikte auf der unteren Ebene nicht bereinigt werden können. Zur Kritik an diesem Muster der "negativen Koordination" vgl. Reimut Jochimsen, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Volker Ronge, Günter Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 186 f.

2) Die Mehrzahl der Vorschläge ist auf die Ablauforganisation gerichtet, wobei insbesondere die Einführung neuer Führungstechniken in der Diskussion einen breiten Raum einnimmt. Vgl. die Zusammenstellung der Reformvorschläge bei E. Laux, Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, a.a.O., S. 29 ff.

lich um die Referatsgröße und um die Einführung von Projektgruppen.¹⁾ Dem liegt der Gedanke zugrunde, daß nicht jeder Typ von Basiseinheit für alle Aufgaben gleichermaßen geeignet ist, sondern daß je nach Art der Aufgaben unterschiedliche Modelle vorzuziehen sind. Für kleinere Aufgabenbereiche, die sich relativ klar abgrenzen lassen, will man auch weiterhin am bisher dominierenden Typus des Kleinreferats festhalten. Bei komplexen Aufgaben, die sich nur mit Schwierigkeiten weiter unterteilen lassen, und in Bereichen, die Grundsatzcharakter haben und bei denen die Programmentwicklung im Vordergrund steht, strebt man dagegen größere Basiseinheiten an, sofern man nicht einer Vergrößerung von Referaten prinzipiell den Vorzug gibt.²⁾ Für zeitlich befristete Aufgaben, die abteilungs- und ressortübergreifenden Charakter haben, wird zumeist die Projektgruppe als angemessene Organisationsform empfohlen.

Als wesentliche Vorteile größerer Basiseinheiten gegenüber dem bisher dominierenden Kleinreferatstypus gelten insbesondere:

- Verbesserung der Programmentwicklung (größere Einheiten erweitern die Informationsverarbeitungskapazität, vermeiden isoliertes Spezialistentum und schaffen günstigere Voraussetzungen für Teamarbeit),

1) Vgl. oben S. 51 f. Zum folgenden vgl. insbesondere M. Lepper, Überlegungen zur Grundorganisation in der Ministerialverwaltung, a.a.O.; ders., Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien, a.a.O.; H. Karohnke, Zur Einteilung in Referate und andere Grundeinheiten in Bundesministerien, a.a.O.; Mayntz/Scharpf, Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation, a.a.O., Bodo A. Baars, Strukturmodelle für die öffentliche Verwaltung, Schriften zur Verwaltungslehre, Heft 13, Köln u.a. 1973; Nevil Johnson, Die Organisation der Operational Sections (Fachbereiche bzw. Referate) in zentralen Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 115 - 141; Bernd Becker, Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden, in: Die Verwaltung 1976, S. 273 - 296.

2) Diese Tendenz ist bei Mayntz und Scharpf, Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 208 vorhanden, auch wenn sie die Einrichtung von Großreferaten zunächst nur für die programmentwicklungsintensiven Arbeitsbereiche vorschlagen.

- Vermeidung von Reibungsverlusten und Reduzierung des referatsübergreifenden Koordinierungsbedarfs,
- höhere Flexibilität der Arbeitsorganisation (flexibler Personaleinsatz erlaubt Ausgleich von Arbeitsspitzen und Verlagerung von Arbeitsschwerpunkten; das Stellvertreterproblem läßt sich referatsintern lösen),
- Möglichkeit der Freistellung von Mitarbeitern für Projektgruppen,
- Verbesserungen im Status des Hilfsreferenten.

Aus der eigenen Befragung ergeben sich gewisse Anhaltspunkte für eine höhere Flexibilität der Arbeitsorganisation in Ministerien, in denen mittlere und große Referate überwiegen. Für diese Annahme spricht, daß ein Ausgleich von Kapazitäten zumeist nur referatsintern erfolgt, während dies Verfahren über Referatsgrenzen hinweg recht selten praktiziert wird. Auch läßt die Untersuchung den Schluß zu, daß das Vertretungsproblem in Ministerien mit größeren Basiseinheiten weniger Schwierigkeiten bereitet als in Ressorts mit dominierender Kleinreferatsstruktur. Allerdings sind dieser referatsinternen Anpassungsfähigkeit dadurch Grenzen gesetzt, daß Großreferate zur Bildung von Teilreferaten neigen. Aus den Geschäftsverteilungsplänen kann man entnehmen, daß in Referaten mit mehreren Referenten nicht nur eine Abgrenzung der Aufgabenbereiche zwischen den Referenten erfolgt, sondern i. d. R. auch die Sachbearbeiter den einzelnen Referenten zugeordnet sind und damit nicht der Organisationseinheit insgesamt zur Verfügung stehen. Infolgedessen tritt möglicherweise an die Stelle des verminderten Bedarfs an referatsübergreifender Koordination ein Mehrbedarf an referatsinterner Koordination.

Will man abschätzen, welche Verbesserungen Referatsvergrößerungen, sei es in der Form des Gruppen- oder des Großreferats,¹⁾ faktisch bringen können, muß man berücksichtigen, daß Referate nicht nur Einheiten zur Erledigung von Aufgaben sind, sondern ihre Existenz auch zur Absicherung von Karrierechancen und zur Erreichung von Statuszielen dient und daß zwischen der Gehaltsstufe und dem jeweiligen personellen Unterbau ein Zusammenhang besteht.²⁾ Es ist daher anzunehmen, daß innerhalb eines vergrößerten Referats die

1) Zu den einzelnen Modellen vgl. oben S. 51 f.

2) Vgl. oben Abschnitt 4.3.3.

Beamten des höheren Dienstes bemüht sind, sich einen referatsähnlichen Bereich mit entsprechender Personalausstattung abzusichern, es also innerhalb dieser vergrößerten Einheiten zur Einrichtung von Untereinheiten kommt. Das Modell des Gruppenreferats sieht eine solche Untergliederung auch vor, indem es Hilfsreferenten, Sachbearbeiter und Hilfssachbearbeiter den einzelnen Gruppenreferenten zuordnet.¹⁾ Nach dem von Mayntz und Scharpf vorgeschlagenen Großreferat, das nicht zwischen Referenten und Hilfsreferenten unterscheidet, sollen dagegen die Sachbearbeiter prinzipiell den Referatsleitern unterstehen.²⁾ Da jedoch der Status eines Referenten innerhalb eines Großreferats bisher weniger deutlich umschrieben ist als der eines Referenten mit eigenem Referat, läßt sich vermuten, daß in einem Großreferat die einzelnen Referenten über ihren Zuständigkeitsbereich besonders eifersüchtig wachen, mithin einen Teil ihrer Statusunsicherheit über Kompetenzkonflikte ableiten, so daß es zu vermehrten internen Reibereien kommt. Mit der Vergrößerung der Referate würde sich also möglicherweise das Hilfsreferentenproblem mildern, jedoch gleichzeitig ein neues Referentenproblem entstehen. Auf diesem Hintergrund sind die Chancen skeptisch zu beurteilen, über eine Vergrößerung von Organisationseinheiten die für Programmentwicklungen selbst von ihren Kritikern³⁾ für notwendig erachtete Teamarbeit zu erleichtern, denn der Teamgedanke verträgt sich nicht mit einer Strategie, die auf Absicherung des eigenen Zuständigkeitsbereichs angelegt ist.

Große Referate sollen außerdem günstige Bedingungen für die Einsetzung von Projektgruppen schaffen. Die insgesamt flexiblere Arbeitsorganisation, so lautet hier die Überlegung, erlaubt es, Mitarbeiter zeitweise für derartige Gruppen freizustellen. Nach der Organisationsreferentenbefragung scheint die Bildung von Projektgruppen allerdings vor allem von der Bereitschaft abzuhängen, diese Form der Arbeitsorganisation auch zu praktizieren, während ein Zusammenhang zum jeweils vorherrschenden Referatstypus nicht erkennbar ist.

1) Vgl. M. Lepper, Überlegungen zur Grundorganisation in der Ministerialverwaltung, a.a.O., S. 117.

2) Vgl. Mayntz/Scharpf, Vorschläge zur Reform der Ministerialverwaltung, a.a.O., S. 209.

3) Vgl. M. Lepper, Teams in der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1972, S. 141 - 172.

Prinzipiell läßt sich zwischen Projektgruppen unterscheiden, deren Mitglieder völlig von ihren sonstigen Aufgaben entbunden sind, und Projektgruppen mit nebenamtlich tätigen Mitgliedern.¹⁾ In allen untersuchten Ministerien, auch in denen mit dominierender Großreferatsstruktur, kann man bisher lediglich den zweiten Typus antreffen.²⁾ Damit ist zugleich eines der zentralen Probleme von Projektgruppenarbeit im Ministerialbereich angesprochen. Da die Arbeit in der Projektgruppe i. d. R. neben den sonstigen Aufgaben erledigt werden muß, bedeutet sie für den Betreffenden eine zusätzliche Belastung. Das mindert nicht nur die Bereitschaft, in derartigen Gruppen überhaupt mitzuarbeiten, sondern führt, sofern nicht gerade die "abkömmlichsten" Personen³⁾ für die Projektgruppenarbeit ausgewählt wurden, leicht zu zeitlichen Verzögerungen, wenn einzelne Mitglieder wegen dringender anderer Termine an den Sitzungen nicht teilnehmen können.⁴⁾

Die vorausgegangenen Überlegungen zeigen, daß mit einer Vergrößerung von Organisationseinheiten allein wenig gewonnen ist, sondern daß die aufbauorganisatorischen Maßnahmen in eine umfassende Reformstrategie eingebettet sein müssen.⁵⁾ Neben einer veränderten Personalpolitik und -führung, die bei Auswahl, Einsatz und Beförderungen von Mitarbeitern stärkeres Gewicht auf ihre Kooperationsfähigkeit legt, ist vor allem eine Reform des öffentlichen Dienstrechts,

1) Vgl. E. Laux, Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, a.a.O., S. 338.

2) Vgl. oben S. 250.

3) Auch dieses Auswahlkriterium spielt bei der Entsendung von Mitarbeitern in Projektgruppen durchaus eine Rolle. Vgl. R. Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 321.

4) Weitere kritische Punkte der Projektgruppenarbeit bilden die Versuche der Herkunftseinheiten, über tatsächliche oder vermeintliche Weisungen Einfluß auf die Arbeitsergebnisse der Gruppe zu nehmen und das in der Befragung nicht näher untersuchte Problem der Verortung von Projektgruppen. Die einschlägige Diskussion läßt sich dahingehend zusammenfassen, daß eine hohe Aufhängung (mindestens Abteilungsleitersebene, möglichst Ressortleitung) anzustreben ist, um die Realisierungsmöglichkeiten des Projektvorschlags zu erhöhen. Vgl. F.A. Baars, a.a.O., S. 69; Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, a.a.O., S. 157 ff.; R. Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 322 f.

5) Darauf verweisen auch B.A. Baars, a.a.O., S. 53 und R. Mayntz u.a., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, a.a.O., S. 317 u. 326.

insbesondere eine Lockerung des engen Zusammenhangs von Organisations- und Besoldungsstruktur erforderlich. Solange bei der Bewertung von Stellen die Zahl der Untergebenen ein wichtiges Kriterium darstellt, müssen die Beschäftigten schon aus Gründen ihrer Karriereabsicherung sich um einen eigenen personellen Unterbau bemühen, Kapazität horten, bei tatsächlichem oder vermeintlichem Aufgabenwachstum Personalmehrbedarf melden und auf die Bildung neuer Organisationseinheiten drängen.

5.2. Organisationsstruktur und Umwelterfordernisse

Der Ansatz von Luhmann, der die Umwelt von Organisationen und von sozialen Systemen schlechthin zum Bezugspunkt der Analyse ihrer Strukturen macht, ließ die Schlußfolgerung zu, daß formale Strukturen durch ganz verschiedenartige Anforderungen geprägt sind, also nicht nur auf die zu erbringenden Leistungen abstellen dürfen, sondern auch den Erfordernissen der Umwelt Rechnung tragen müssen.¹⁾ Mit der Frage nach den Einflüssen, die die formale Organisation im Ministerialbereich bestimmen, bezog die vorliegende Untersuchung diesen Aspekt mit ein.

Die nähere Betrachtung zeigte, daß die Aufbauorganisation der Ministerien in besonderem Maße für Umwelteinflüsse offen ist, weil gerade bei ministeriellen Aufgaben das Kriterium des Sachzusammenhangs meist mehrere Zuordnungsmöglichkeiten offen läßt und weil die Ministerien im Gegensatz zu den Behörden der Mittel- und Unterstufe nicht über Rahmengliederungspläne, Mustergeschäftsverteilungspläne und ähnliche Orientierungshilfen verfügen.²⁾ Außerdem ist in diesem Bereich die Bedeutung von Vorgaben durch Parlament und Gesetzgebung im Vergleich zu den nachgeordneten Behörden gering zu veranschlagen. Aus der Gegenüberstellung von Mitwirkungsrechten des Parlaments an der Geschäftsverteilung zwischen den Ressorts in den einzelnen Ländern und den Veränderungen in der Abgrenzung der Innenressorts im Beobachtungszeitraum ging hervor, daß derartige Verschiebungen nicht von der jeweiligen Regelung

1) Vgl. oben S. 8.

2) Vgl. oben S. 68.

der Beteiligungsrechte des Parlaments beeinflusst sind, was die Schlußfolgerung zuließ, daß die Abgrenzung der Ressorts und die Festlegung ihrer Geschäftsbereiche prinzipiell zwischen den relevanten Gruppierungen ausgehandelt werden können, unabhängig davon, ob und in welcher Form der Gesetzgeber hierbei zu beteiligen ist.¹⁾ Im Gegensatz zur Aufgabenzuordnung zwischen den Ressorts ist die Geschäftsverteilung innerhalb eines Ministeriums dem Zugriff des Parlaments praktisch völlig entzogen. In manchen Bereichen kann man allerdings von einem indirekten Einfluß der Gesetzgebung auf die innerbehördliche Zuständigkeitsverteilung sprechen, denn in einigen Fällen ließ sich nachweisen, daß Gesetze für Aufgaben einen bestimmten Bezugsrahmen schaffen, der dann auch ihre ressortinterne Verortung mitprägt.²⁾

Unter den vier untersuchten Einflußarten, die die Zuständigkeitsverteilung im Ministerialbereich bestimmen - rechtliche, durch die jeweilige Aufgabenstruktur bedingte, politische und personelle Einflüsse -, erhalten die politischen und personellen Determinanten ihren Stellenwert erst dann, wenn man die formalen Strukturen einer Organisation nicht allein auf ihre Zwecksetzungen, sondern auch auf die jeweiligen Umwelterfordernisse bezieht.³⁾ Während in der älteren Organisationslehre für Einflüsse dieser Art kein Platz ist bzw. eine Berücksichtigung derartiger Gesichtspunkte den aufgestellten Prinzipien widerspricht, wird im folgenden zu zeigen sein, daß eine formale Struktur, die sich nur an organisationsinternen Rationalitätskriterien orientiert, zum Schei-

1) Vgl. oben Abschnitt 4.1.1.

2) Vgl. oben Abschnitt 4.3.4.

3) Demit ist angedeutet, daß in Anlehnung an Luhmann die Mitglieder einer Organisation zu ihrer Umwelt gerechnet werden. "Sozialsysteme bestehen nicht aus konkreten Personen mit Leib und Seele, sondern aus konkreten Handlungen. Personen sind ... Aktionssysteme eigener Art, die durch einzelne Handlungen in verschiedene Sozialsysteme hineingeflochten sind, als System jedoch außerhalb des jeweiligen Sozialsystems stehen. Alle Personen, auch die Mitglieder, sind daher für das Sozialsystem Umwelt." (N. Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, a.a.O., S. 25)

tern verurteilt ist.¹⁾

Wie aus der Untersuchung hervorgeht, sind sowohl die Abgrenzung der Ressorts als auch die behördeninterne Geschäftsverteilung durch Einflüsse politischer Art geprägt. Als Anhaltspunkte für politische Einwirkungen bei der Ressortabgrenzung galten die zwischen den Ländern bestehenden Unterschiede im Zuschnitt der Innenressorts und längerfristig zu beobachtende Veränderungen ihrer Geschäftsbereiche. Allerdings ließen sich durch einen Vergleich, der lediglich die Innenministerien einbezieht, nur ein Teil der bei Ressortabgrenzungen wirksam werdenden politischen Einflüsse erfassen. Insbesondere die Einwirkungen von Interessengruppen fallen bei einem Ressort, das nicht zu den "Klientelministerien" gehört, weniger stark ins Gewicht.²⁾

Über Ressortbildung und -abgrenzung erfolgt sowohl eine Festlegung von Prioritäten und eine Vorstrukturierung der Aufgabewahrnehmung, -bewertung und -erledigung als auch eine regierungsinterne Machtverteilung.³⁾ Insofern ist die Geschäftsverteilung zwischen den Ministerien zwangsläufig ein politischer Vorgang, der sich nicht allein nach Gesichtspunkten administrativer Zweckmäßigkeit durchführen läßt, sondern unterschiedlichen Rationalitätskriterien zu gehorchen hat. So kann es durchaus "rational" sein, bei der Abgrenzung der Ressorts die Interessenschwerpunkte der zukünftigen Minister zu beachten, am Zuschnitt stark ungleichgewichtiger Ressorts keine Änderungen vorzunehmen,⁴⁾ als überflüssig erachtete Ressorts beizubehalten oder zusätzliche Ministerposten zu schaffen,⁵⁾ wenn sich auf andere Weise die Unterstützung des Koalitionspartners oder bestimmter Gruppierungen innerhalb der Regierungspartei, die Anspruch auf angemessene Berücksichtigung bei der Ämterverteilung erheben, nicht sicherstellen läßt.

1) Vgl. H. Siedentopf, Ressortzuschnitt als Gegenstand der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung 1976, S. 2. Siedentopf bezieht sich nur auf den Aspekt der Ressortabgrenzung, seine Überlegungen lassen sich aber ebenso auf die behördeninterne Geschäftsverteilung übertragen.

2) Vgl. oben S. 72 f.

3) Vgl. oben S. 5 f.

4) Vgl. oben S. 252 ff.

5) Vgl. die von K. v. Beyme, a.a.O. aufgelisteten Beispiele.

Derartige politische Rationalitätskriterien bestimmen ebenso die behördeninterne Geschäftsverteilung, denn auch die Zuordnung von Aufgaben innerhalb eines Ressorts ist nicht nur ein Prozeß der Arbeitsorganisation, sondern zugleich Schwerpunktbildung und Verteilung von Macht und Einflußchancen. Der Organisationsvergleich der Innenministerien ließ ganz verschiedenartige politische Einflüsse erkennen. Politischen Einwirkungen unterliegt insbesondere die sogenannte Chefebene, darüber hinaus kann man in all jenen Bereichen, die in der Öffentlichkeit ein starkes Interesse genießen, in denen der Minister einen Schwerpunkt seiner Tätigkeit sieht und in denen auf bestimmte Gruppierungen und auf Prestige Gesichtspunkte Rücksicht zu nehmen ist, von einer politischen Prägung der Organisationsstrukturen sprechen.¹⁾ Auch hierbei wird deutlich, daß Umweltanforderungen u.U. zu organisatorischen Lösungen führen, die im Widerspruch zu administrativen Rationalitätskriterien stehen. Wenn die Leitung eines Ressorts an einen Minister anderer Parteizugehörigkeit übergeht, ist es möglicherweise nicht zu umgehen, nicht nur das Personal des Ministerbüros auszuwechseln, sondern auch dort, wo sich Personalumsetzungen nicht durchführen lassen, zusätzliche Stellen zu schaffen, um sie mit Leuten eigener Wahl besetzen zu können.²⁾ Insbesondere in Fällen, in denen ein Ressort schon lange in der Hand derselben Partei ist, sind solche Maßnahmen zuweilen notwendig, damit der neue Minister ausreichend Einfluß auf die Behörde erhält. Ebenso machen zuweilen die Auflösung von Ressorts und die Integration ihrer Aufgaben in andere Ministerien organisatorische Zugeständnisse notwendig, um dem Widerstand der betroffenen Be-

1) Vgl. oben S. 255 ff.

2) In diesem Zusammenhang kommt dem Vorschlag von Bärbel Steinkemper, Klassische und politische Bürokraten in der Bundesrepublik Deutschland, Köln u.a. 1974, S. 104 f., Bedeutung zu, den Kreis der politischen Beamten auf alle mit politischen Funktionen betrauten Spitzenkräfte in der Verwaltung auszudehnen. Ohne auf die sonstigen Implikationen eines solchen Verfahrens einzugehen (eine gegensätzliche Position nehmen z.B. Sontheimer/Bleek, a.a.O., S. 106 ff. ein), hätte es zumindest den Vorteil, daß bei einem Regierungswechsel nicht zusätzliche Stellen geschaffen werden müssen, um sie mit Leuten eigener Wahl besetzen oder um ausgetauschtes Personal angemessen unterbringen zu können.

schäftigten und der Verbände und Gruppierungen vorzubeugen, die durch eine solche Maßnahme ihre Interessenwahrnehmung gefährdet sehen. Einen gewissen Ausgleich für die verlorene Autonomie kann die Zubilligung einer Sonderstellung bedeuten, die z.B. in einer hohen organisatorischen Verortung, in der Zusammenfassung der eingegliederten Aufgabengebiete zu einer Hauptabteilung oder in der Ausstattung mit einem eigenen Staatssekretär ihren Ausdruck findet.¹⁾ Derartigen organisatorischen Lösungen liegen demnach häufig Rationalitätskriterien zugrunde, die nicht weniger zwingend sind als bürokratische Zweckmäßigkeitsüberlegungen.

Ebenso wenig wie politische lassen sich personelle Rationalitätskriterien in die ältere Organisationslehre einordnen. Das Weberische Kriterium der Personenungebundenheit des Amtes beispielsweise schließt eine Orientierung der Aufgabenorganisation an den jeweiligen Fähigkeiten der Beschäftigten ausdrücklich aus. Die folgenden Überlegungen sollen verdeutlichen, daß eine Organisation in ihrer Struktur zwangsläufig auf personelle Vorgaben Rücksicht nehmen muß, um funktionsfähig zu sein.

"In der älteren, am Zweck/Mittel-Schema orientierten Organisationslehre waren Personalfragen durchweg als sekundär behandelt worden, als Mittel zum Zweck (mit einer zeremoniellen Verbeugung vor dem unantastbaren Wert der Persönlichkeit). Die Wahl von Personen sollte sich nach den Aufgaben richten, nicht umgekehrt die Wahl von Aufgaben nach den Personen. Man ging davon aus, daß der Arbeitsmarkt immer im Überschuß Personal anbieten könne."²⁾ Gerade die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung sind jedoch auf Dauer eingestellt, also nicht einfach austauschbar, so daß Stellen i. d. R. nur dann frei werden, wenn Personen auf einen anderen, meist höher dotierten Posten überwechseln können oder wenn sie die Altersgrenze erreichen. Bezeichnenderweise erbrachte die Untersuchung das Resultat, daß man mit organisatorischen Umstrukturierungen häufig wartet, bis sich aufgrund personeller Veränderungen eine günstige Situation für ihre Durchsetzung ergibt.³⁾

1) Vgl. oben S. 259 f.

2) N. Luhmann, Reform des öffentlichen Dienstes: Zum Problem ihrer Probleme, in: ders., Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971, S. 209.

3) Vgl. oben S. 263 f.

Die Personalpolitik stellt mithin kein flexibel handhabbares Instrument dar; erwünschte Umschichtungen, etwa in der Qualifikation der Mitarbeiter, lassen sich hier allenfalls langfristig erreichen. Im Vergleich hierzu kann man bei der Zuständigkeitsverteilung beweglicher verfahren, insbesondere, wenn es sich um Aufgaben handelt, bei denen sich mehrere Zuordnungsmuster anbieten.

Da die Verwaltung einerseits langfristig an ihre Beschäftigten gebunden ist und andererseits Personal der jeweils gewünschten Qualifikation nicht einfach verfügbar ist, muß die Zuständigkeitsverteilung notwendigerweise auf die vorhandenen Mitarbeiter abstellen und ihre spezifischen Fähigkeiten, ihre unterschiedliche Leistungsfähigkeit und Persönlichkeitsstruktur berücksichtigen. Dieser Umstand wirkt sich um so stärker aus, je knapper der personelle Spielraum ist. Zumindest deuten die Ergebnisse des Organisationsvergleichs darauf hin, daß in kleinen Ministerien die Geschäftsverteilung in stärkerem Maße personenbezogen gestaltet ist als in großen Ressorts.¹⁾

Die personelle Prägung organisatorischer Strukturen resultiert außerdem aus der engen Bindung des Status und der Beförderungsaussichten der Beschäftigten an die jeweilige Organisationsstruktur. Da die Leitung eines eigenen Referats als das erstrebte Berufsziel des höheren Dienstes gilt²⁾ und keine Organisation aus Gründen der Arbeitsmotivation die Status- und Beförderungswünsche ihrer Mitglieder völlig vernachlässigen kann, besteht zuweilen der Zwang, neue Referate zu schaffen, auch wenn es vom Aufgabenumfang her nicht erforderlich wäre, und Referate mit schrumpfendem Arbeitsanfall, deren verbliebene Aufgaben in andere Referate integriert werden könnten, beizubehalten. Der Vergleich hat gezeigt, daß insbesondere Kleinreferate in jenen Bereichen anzutreffen sind, die nur von Fachleuten mit spezieller beruflicher Vorbildung und Erfahrung bearbeitet werden können. Diese von außen anzuwerbenden Personen lassen sich leichter gewinnen, wenn man ihnen den Status eines Referatsleiters in Aussicht stellt.³⁾ In-

1) Vgl. oben S. 226.

2) Vgl. oben S. 261.

3) Vgl. oben S. 265.

sofern kann man von einer Personenabhängigkeit der Organisationsstruktur nicht nur in Bezug auf die eigenen Mitglieder, sondern auch im Hinblick auf zu rekrutierendes Personal sprechen.

Die verschiedenen Beispiele veranschaulichen, daß eine politische und personelle Prägung von Organisationsstrukturen nicht nur unvermeidlich, sondern z.T. sogar notwendig ist, um die Funktionsfähigkeit der Organisation sicherzustellen. Bei Organisationsentscheidungen sind also neben verwaltungsinternen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten auch Rationalitätskriterien zu beachten, die durch die Umwelt der Organisation gesetzt sind. Zwischen beiden Arten von Rationalitätskriterien besteht ein Spannungsverhältnis, d.h. die Berücksichtigung personeller und politischer Gesichtspunkte führt zuweilen zur Verletzung administrativer Prinzipien. Der Organisationsvergleich und die Befragung der Organisationsreferenten ließen erkennen, daß man bei Organisationsentscheidungen zwar die Vorgaben einbezieht, die durch die Einbindung der Ministerialverwaltung in das politische System und durch die Wünsche, Fähigkeiten und Besonderheiten des vorhandenen oder zu rekrutierenden Personals gesetzt sind, daß man ein solches Verfahren jedoch nur ungern eingesteht. Während die klassischen Organisationsprinzipien trotz ihrer Unbestimmtheit allgemein als verbindlich gelten, erscheint eine Orientierung an politischen und personellen Rationalitätskriterien noch immer als beinahe illegitim.

Die vorausgegangenen Überlegungen stecken den Rahmen für die Beurteilung der Rationalität ministerieller Organisationsstrukturen ab. Danach bedeutet für sich betrachtet die Beachtung politischer und personeller Vorgaben keine Gefährdung der Rationalität einer formalen Organisation; sie ist vielmehr Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des bürokratischen Apparates. Lediglich das Ausmaß, in dem politische und personelle Einflüsse die Struktur einer Organisation bestimmen, stellen ihre Rationalität in Frage. So kann beispielsweise die Handlungsfähigkeit eines Ressorts darunter leiden, wenn aufgrund politischer Rücksichtnahmen der Führungsbereich in solchem Umfang ausgebaut wird, daß es zur Ausbildung weiterer hierarchischer Ebenen kommt und zeitliche Verzögerungen und gegenseitige Blockierungen die Folge sind oder wenn die Pa-

tronageabsichten für die übrigen Angehörigen des Ministeriums derart deutlich sind, daß die zusätzlich eingeschleusten Personen nach Möglichkeit von den Informationen abgeschnitten werden. Ähnlich ist die Praxis zu bewerten, bei der Abgabe von Aufgaben an andere Ressorts an bestimmten Restzuständigkeiten festzuhalten, um sich noch gewisse Einflußmöglichkeiten auf die abgetretenen Aufgaben zu sichern.¹⁾ Diese Politik der Besitzstandwahrung geht mit einer Vervielfältigung von Zuständigkeiten einher und vermehrt den Bedarf an Koordination, so daß auch bei Fragen von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung mehrere Ministerien und u.U. das Kabinett befaßt werden müssen.

Organisatorische Maßnahmen, etwa die Bildung eines Referats, einer Unterabteilung oder gar eines Ressorts, stellen häufig einen Kompromiß dar zwischen administrativen Zweckmäßigkeitserwägungen und politischen und personellen Rücksichtnahmen. Solche als Übergangslösung gedachten Regelungen werden allerdings zu meist auch dann beibehalten, wenn die politischen und personellen Voraussetzungen, die zu diesem Kompromiß geführt haben, längst entfallen sind. Die Gefahr solcher Kompromisse besteht mithin in ihrer Tendenz, sich zu verfestigen, so daß sie später nur noch schwer revidierbar sind.

5.3. Zur Rationalität des Verfahrens: Organisationsentscheidungen und behördeninterne Machtstruktur

Als dritter Bezugspunkt zur Bestimmung der Rationalität von formalen Organisationen galt das Verfahren, nach dem ihre Strukturen zustande kommen. Dem lag die Überlegung zugrunde, daß dieser Vorgang mit darüber entscheidet, inwieweit sich eine formale Struktur herausbilden kann, die im Hinblick auf die zu erstellenden Leistungen funktionsadäquat angelegt ist und in welcher Weise die Umwelt-²⁾erfordernisse auf die Aufbauorganisation durchschlagen.

1) Vgl. oben S. 253.

2) Vgl. oben S. 8.

Mit dieser Betrachtungsweise rückten die Prozesse, die schließlich in bestimmte Organisationsentscheidungen einmünden, in den Mittelpunkt des Interesses. Entscheidungen über Organisations- und Geschäftsverteilungsfragen sind Resultate kollektiver Entscheidungsprozesse, als deren Hauptbeteiligte sich auf der einen Seite der Organisationsreferent und sein Abteilungsleiter, auf der anderen Seite der Leiter der betroffenen Fachabteilung, ggf. auch der jeweilige Unterabteilungsleiter und Referent, identifizieren ließen. Erst wenn es zwischen diesen Parteien zu keiner Einigung kommt, erfolgt die Einschaltung der nächsthöheren Ebene. Die Befragung machte deutlich, daß Zentralabteilung und Fachabteilungen bei den anstehenden organisatorischen Fragen häufig konfligierende Ziele verfolgen. Allgemein lassen sich die Bestrebungen der Fachabteilungen dahingehend charakterisieren, daß sie auf Autonomie und auf Ausweitung und Absicherung des eigenen Organisationsbestandes gerichtet sind, während es umgekehrt Aufgabe der Zentralabteilung ist, einem Anwachsen des Personalbestandes und einer Vermehrung von Organisationseinheiten gegenzusteuern und nach Bereichen zu suchen, in denen ein Personalabbau durchsetzbar erscheint.¹⁾

Wenn es um die Rationalität des Verfahrens geht, nach dem formale Strukturen zustande kommen, sind zwei Aspekte genauer zu untersuchen. Hierzu gehören die Informationen, auf denen organisatorische Entscheidungen aufbauen; außerdem stellen die Chancen der Verwirklichung von als notwendig oder wünschenswert betrachteten organisatorischen Maßnahmen ein wichtiges Kriterium für die Bestimmung der Rationalität des Verfahrens dar. Da man davon ausgehen kann, daß die Zielvorstellungen der Fachabteilungen z.T. durch "egoistische" Motive geprägt sind und insofern die "objektivere" Interessenvertretung bei der Zentralabteilung liegt, stellte die Untersuchung auf die Perspektive der Zentralabteilung, insbesondere auf die des Organisationsreferenten ab.

1) Vgl. oben S. 229 f.

Um abschätzen zu können, welche Informationen dem Organisationsreferenten zugänglich sind und welche Möglichkeiten er besitzt, bei organisatorischen Maßnahmen eigene Vorstellungen durchzusetzen, sind kurz die Ergebnisse über die organisationsinterne Machtstruktur, insbesondere über das Verhältnis von Zentralabteilung und Fachabteilungen zusammenzufassen.

Insgesamt gesehen zeigte die Untersuchung, daß sich die Fachabteilungen gegenüber der Zentralabteilung in einer starken Position befinden, wobei die Befragungsergebnisse darauf hindeuten, daß sich mit zunehmender Größe eines Ministeriums dieses Machtgleichgewicht noch mehr zu Lasten der Zentralabteilung verschiebt.¹⁾ Die vorteilhafte Stellung, die die Fachabteilungen besitzen, läßt sich z.B. daran ablesen, daß Initiativen zu Veränderungen in der Geschäftsverteilung i. d. R. von den Fachabteilungen ausgehen,²⁾ daß die Zuordnung neuer Aufgaben manchmal ohne Einschaltung der Zentralabteilung vor sich geht und dort erst nachträglich registriert wird³⁾ und daß der Organisationsreferent zuweilen in Fragen mit organisatorischen Auswirkungen überhaupt nicht beteiligt wird, so daß ihm die Möglichkeit genommen ist, ihm nicht vertretbar erscheinende Lösungen auf dem Wege der Mitzeichnung zu blockieren.

In der konkreten Organisationsarbeit steht der Organisationsreferent wie überhaupt die gesamte Zentralabteilung vor einem gewissen Dilemma.⁴⁾ Einerseits ist er auf die Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen angewiesen, weil sie die genauen Kenntnisse über die Arbeitsabläufe und den mit einer Aufgabe verbundenen Arbeitsaufwand besitzen, die Voraussetzung für eine angemessene Aufgabenverteilung und Personalausstattung sind. Andererseits muß er damit rechnen, daß die ihm vermittelten Informationen auch durch persönliche Motive verzerrt sind. Angesichts dieser Schwierigkeiten wären Organisationsuntersuchungen ein geeignetes Instrument, sich die notwendigen Informationen selbst zu beschaffen. Aus der Befragung ging al-

1) Vgl. oben S. 223 ff.

2) Vgl. oben S. 230.

3) Vgl. oben S. 242.

4) Zum folgenden vgl. oben S. 243 f.

lerdings hervor, daß solche Überprüfungen recht selten stattfinden. Abgesehen von den häufig unzureichenden Kapazitäten des Organisationsreferats, seiner Belastung mit organisationsfremden Aufgaben und der zuweilen fehlenden Zuständigkeit für Maßnahmen dieser Art ¹⁾ sind die Möglichkeiten hierzu wiederum durch die bestehende Machtstruktur begrenzt. Wie sich bei den Interviews herausstellte, scheitern derartige Untersuchungen oft am Widerstand der betroffenen Fachabteilungen. Da nach den Geschäftsordnungen in den meisten Fällen vor derartigen Maßnahmen der zuständige Abteilungsleiter zu informieren ist, lassen sich die zu erwartenden Widerstände auch nicht von vornherein durch taktisches Geschick unterlaufen. Vielfach werden Geschäftsprüfungen überhaupt nicht in Betracht gezogen, weil man davon ausgeht, daß sich die daraus ergebenden Schlußfolgerungen ohnehin nicht umsetzen lassen. Aus diesen Gründen erfolgen Organisationsuntersuchungen allenfalls dann, wenn sich Veränderungen durch den Weggang eines Mitarbeiters ergeben oder wenn neue Personalforderungen seitens der Fachabteilungen gestellt werden. Infolge dieses weitgehenden Verzichts auf systematische Informationssammlung ist der Organisationsreferent bei seinen Entscheidungen, zumindest soweit sie das Ministerium betreffen, ²⁾ in erheblichem Umfang auf zufällige Informationen und auf die Kenntnisse angewiesen, die er sich während seiner Verwaltungspraxis erworben hat.

Angesichts des geschilderten Machtdefizits stehen dem Organisationsreferenten zwei Wege offen, bei Organisationsentscheidungen seinen Vorstellungen ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Zum einen besteht die Möglichkeit, in Auseinandersetzungen mit den Fachabteilungen seine eigene Position zu stärken, indem er sich die Unterstützung des Amtschefs sichert. Inwieweit es ihm gelingt, diese Rückendeckung zu erlangen, hängt weitgehend von seinem persönlichen Geschick ab, nicht von formalisierten Zugangswegen zur Lei-

1) Vgl. oben S. 234.

2) Im nachgeordneten Bereich sieht die Situation günstiger aus, da hier häufiger Organisationsuntersuchungen durchgeführt werden. Insgesamt schätzten die Organisationsreferenten hier auch ihre Einflußmöglichkeiten höher ein. Vgl. oben S. 233 f. und S. 244.

tung des Hauses, wie etwa dem Immediatvortragsrecht.¹⁾ Der zweite Weg besteht darin, durch taktisches Geschick die bestehende Machtstruktur zu überspielen, was sich jedoch nur bei genauer Kenntnis der faktischen internen Strukturen und Prozesse und bei guter Zusammenarbeit mit dem Personalreferenten erreichen läßt.²⁾

Wenn man davon ausgeht, daß sich die Rationalität des Verfahrens, nach dem Organisationsstrukturen zustande kommen, formal anhand der Kriterien Informationsbasis von Organisationsentscheidungen und Umsetzungsmöglichkeiten notwendiger oder wünschenswerter organisatorischer Maßnahmen bestimmen läßt und dabei der Zentralabteilung das Primat einräumt, so deuten die Ergebnisse auf einige Rationalitätsdefizite hin. Aufgrund der gegebenen Machtverhältnisse können die Fachabteilungen einen großen Teil ihrer Zielvorstellungen bei den jeweiligen Organisationsentscheidungen einbringen. Sie bestimmen darüber, welche Informationen die Zentralabteilung überhaupt erhält und welche Realisierungschancen von dieser Seite initiierte organisatorische Maßnahmen besitzen. Da aus der Sicht der Zentralabteilung Organisationsuntersuchungen in den meisten Fällen ohnehin zwecklos erscheinen, finden auch keine regelmäßigen Überprüfungen statt, ob Aufgaben evtl. zu reichlich besetzt oder ungünstig verteilt und Arbeitsabläufe unrationell gestaltet sind.

1) Vgl. oben S. 236 f.

2) Vgl. oben S. 233. Diese behördeninterne Machtverteilung dürfte mit dazu beitragen, daß organisatorische Veränderungen größeren Umfangs meist nicht von den Ministerien, sondern von außen eingeleitet werden oder zumindest zusätzlicher Unterstützung von außen bedürfen. Bezeichnenderweise geht die im baden-württembergischen Innenministerium bei gleichbleibendem Aufgabenbestand vorgenommene Reduzierung der Zahl der Abteilungen von 23 auf 15 auf eine zwingende Auflage des Landtags zurück. Häufig sind Neuabgrenzungen der Geschäftsbereiche der Ressorts Anlaß, interne Umstrukturierungen in den betreffenden Ministerien vorzunehmen. Zuweilen basieren größere organisatorische Veränderungen auf Gutachten, die an externe Beratungsgruppen in Auftrag gegeben wurden bzw. in Zusammenarbeit mit externen Stellen entstanden sind. Möglicherweise haben derartige Gutachten neben einer besseren Fundierung organisatorischer Maßnahmen auch die Funktion, behördeninterne Widerstände gegen Veränderungen abzubauen.

Das hat zur Folge, daß zuweilen Aufgaben, die auslaufen oder zumindest schrumpfen könnten, in vollem Umfang weitergeführt werden, da das Personal selbst für seine Weiterbeschäftigung sorgt. "Auch wenn die betreffende Gesetzesreform o.ä. längst vorbei ist, wird häufig in den Referaten weitergearbeitet, z.B. an einer 27. Ergänzungsnovelle, bei der nie genau geprüft worden ist, ob sie wirklich politisch oder ressourcenmäßig zu verantworten ist."¹⁾

Insgesamt gesehen verstärken die aufgezeigten Verfahrensdefizite die ohnehin bestehenden Restriktionen, so daß selbst die Handlungsspielräume, die politische, personelle und dienstrechtliche Vorgaben noch offen lassen, nicht ausgeschöpft werden.

1) R. Jochimsen, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, a.a.O., S. 199.

A N H A N G

1. Abkürzungsverzeichnis

ABR	Archiv des öffentlichen Rechts
ASR	American Sociological Review
Bad-W	Baden-Württemberg
Bay	Bayern
Bln	Berlin
Bre	Bremen
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
Hbg	Hamburg
Hess	Hessen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (in Köln)
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
Nds	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rhld-Pf	Rheinland-Pfalz
Saar	Saarland
Schl-H	Schleswig-Holstein

2. Frageleitfaden der Organisationsreferentenbefragung

Land:

Dauer des Interviews:

Formaler Status des Befragten:

Themenbereiche zum Informationsgespräch:

- I. Verständnisfragen zum Geschäftsverteilungsplan und zur Geschäftsverteilung allgemein
- II. Entwicklungstendenzen der öffentlichen Verwaltung
- III. Fragen zur Organisation des Ministeriums
- IV. Fragen zur Stellung des Innenressorts im Verwaltungsaufbau
- V. Fragen zum Tätigkeitsfeld des Organisationsreferenten
- VI. Fragen zur unterschiedlichen Organisationsstruktur der einzelnen Innenministerien der Länder

(Zu Beginn des Gesprächs wird den Befragten ein Zettel überreicht, der sie über die sechs Themenbereiche informiert.)

Frageleitfaden:

- I. Verständnisfragen zum Geschäftsverteilungsplan und zur Geschäftsverteilung allgemein
- Klärung von Bedeutung und Inhalt einzelner im Geschäftsverteilungsplan genannter Aufgaben.
- Klärung der Ressortzugehörigkeit von Aufgaben, die in der Mehrzahl der Fälle, jedoch nicht in dem betreffenden Land, dem Innenministerium zugewiesen sind und deren Zuordnung anhand der zur Verfügung stehenden Materialien nicht bestimmt werden konnte.

(I. für jedes Land gesonderter Fragenkatalog)

II. Entwicklungstendenzen der öffentlichen Verwaltung

1. Eine der wichtigsten Organisationsaufgaben ist es, das vorhandene - meist knappe - Personal möglichst günstig einzusetzen. Kann man davon ausgehen, daß der Personalbestand des Innenministeriums ungefähr konstant bleiben wird oder muß man mit einer Personalausweitung rechnen?

Gibt es überhaupt Kriterien, mit deren Hilfe man die Personalentwicklung abschätzen kann?

(Wenn mit einer Personalausweitung gerechnet wird:) Kann man das generell für alle Bereiche sagen oder muß man da differenzieren?

2. In welchen Bereichen hat eine Personalausweitung stattgefunden?

Gibt es Aufgabenbereiche, in denen die Zahl der Beschäftigten abnimmt?

3. Wie entstehen eigentlich Veränderungen im Aufgabenbestand?

Werden die Aufgaben von außen dem Ministerium zugewiesen oder verändern sich schon vorhandene Aufgaben in quantitativer oder qualitativer Hinsicht?

Lassen sich irgendwelche generellen Trends angeben, die die Aufgabenentwicklung beeinflussen?

4. In welcher Weise lösen Sie das Problem organisatorisch, wenn bestimmte Aufgaben des Innenministeriums zunehmen oder wenn Aufgaben an Bedeutung verlieren und ihr Umfang schrumpft?

5. Wo und in welchen Bereichen wird die elektronische Datenverarbeitung bereits eingesetzt?

Ergeben sich aus der Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung auch organisatorische Konsequenzen für das Ministerium?

III. Fragen zur Organisation des Ministeriums

1. Können Sie mir sagen, wieviele Beschäftigte Ihr Haus derzeit besitzt?
2. Wohl in allen Behörden tritt das Problem auf, daß zeitweise ein Referat den Arbeitsanfall nicht bewältigen kann, während in einem anderen Referat evtl. noch Kapazitäten frei sind. Besteht in einem solchen Fall die Möglichkeit, Mitarbeiter aus dem nicht voll ausgelasteten Referat dem arbeitsüberlasteten Referat zuzuweisen?
(Wenn ja:)
Was treten dabei für Probleme auf?
3. Besteht die Möglichkeit, Mitarbeiter zeitweise in referatsübergreifenden Planungs- oder Projektgruppen zu entsenden oder läßt das die personelle Situation in den Referaten nicht zu?
4. Verlangen Ihrer Meinung nach unterschiedliche Aufgaben wie etwa Planungs- oder Routineaufgaben auch eine unterschiedliche organisatorische Behandlung?
5. Mein Organisationsvergleich der Innenministerien stützt sich auf eine Auswertung von Geschäftsverteilungsplänen. Welche Bedeutung hat überhaupt der Geschäftsverteilungsplan?
Inwieweit spiegelt Ihrer Meinung nach der Geschäftsverteilungsplan die tatsächliche Struktur des Ministeriums wider?
6. Worauf sollte man bei der Aufstellung eines Geschäftsverteilungsplans besonders achten?
Gibt es irgendwelche Faustregeln, an die man sich halten kann?
Gibt es Bereiche, in denen sich die Geschäftsverteilung besonders schwierig gestaltet?
7. Wie geht man eigentlich bei der Erstellung eines Geschäftsverteilungsplans vor?
Inwieweit haben die Mitarbeiter innerhalb gewisser Grenzen die Möglichkeit, bei der Festlegung ihrer Aufgaben mitzuwirken?

8. Die öffentliche Verwaltung stellt, wenn man von gewissen Modifikationen einmal absieht, eine hierarchisch strukturierte Organisation dar. Ist unter diesen Bedingungen überhaupt Gruppenarbeit möglich?

Haben Sie schon konkrete Erfahrungen mit der Gruppenarbeit?

(Wenn ja:)

In welchen Aufgabenbereichen?

Welche Probleme sind dabei aufgetaucht?

Haben sich Schwierigkeiten daraus ergeben, daß Personen mit unterschiedlichem Dienstrang gleichberechtigt zusammenarbeiten mußten?

(Wenn noch keine Erfahrungen mit der Gruppenarbeit vorliegen:)

Was sehen Sie als den wichtigsten Einwand gegen einen derartigen Versuch an?

9. Wenn man sich entscheiden müßte, worin würden Sie die wichtigste Funktion des Referatsleiters sehen: Soll er sich im wesentlichen auf die Koordination der referatsinternen Arbeit beschränken und die Zusammenarbeit mit den übrigen Referaten gewährleisten oder sollte er auch ein bestimmtes Aufgabengebiet bearbeiten?

Sollte der Stellvertreter des Referatsleiters dem eigenen Referat angehören oder sollte diese Aufgabe der Leiter eines anderen Referats übernehmen?

10. Was sind die Hauptfunktionen des Abteilungsleiters?

(Sofern Unterabteilungen vorhanden sind:)

Welche Aufgaben hat der Unterabteilungsleiter?

11. Welche Mechanismen bestehen, um mögliche auftretende Kompetenzkonflikte zwischen verschiedenen Referaten Ihres Hauses zu beseitigen?

Wie werden beispielsweise neu hinzukommende Aufgaben verteilt?

12. Welche allgemeinen Koordinationsmechanismen bestehen in Ihrem Ministerium?

Welche Rolle spielt der sogenannte kleine Dienstweg?

13. Gibt es Abteilungsleiterkonferenzen oder Führungskonferenzen?

Was sind die wichtigsten Aufgaben derartiger Besprechungen?

14. In jeder Großorganisation gibt es bestimmte Informationsprobleme. Wie sieht das zentrale Informationsproblem in Ihrem Hause aus?

15. Erscheint es Ihnen günstiger, sämtliche Querschnittsaufgaben eines Ministeriums in einer Zentralabteilung zusammenzufassen oder sollte man gewisse Querschnittsaufgaben in den Fachabteilungen belassen?

Inwieweit kann die Zentralabteilung in die Fachabteilungen "hineinregieren"?

16. Bei welchen Aufgaben erscheint ihrer Meinung nach generell eine Zentralisation sinnvoll?

Bei welchen Aufgaben ist eine dezentrale Lösung vorzuziehen?

IV. Fragen zur Stellung des Innenressorts im Verwaltungsaufbau

1. Gibt es irgendwelche gesetzlichen Bestimmungen, die Zahl und Art der Ministerien festlegen, und wo sind sie, sofern solche Bestimmungen bestehen, veröffentlicht?

2. Welche Querschnittsaufgaben übernimmt das Innenministerium für den gesamten Regierungsbereich?

3. Sind irgendwelche Aufgaben an zentrale Behörden, die bestimmte Querschnittsaufgaben für alle Ministerien wahrnehmen, abgegeben worden?

(Sofern Behörden bestehen, die Querschnittsaufgaben für den gesamten Regierungsbereich wahrnehmen:)

Bedeutet die Abgabe dieser Aufgaben eher eine Entlastung oder eher eine Einschränkung der Kompetenzen des Ministeriums?

4. Durch welche Koordinationsmechanismen wird die Zusammenarbeit mit den anderen Ministerien geregelt?

Gibt es eine Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien und eine Geschäftsordnung der Landesregierung?

5. Worin sehen Sie die zentralen Funktionen des Innenministeriums gegenüber seinen nachgeordneten Behörden?

Sollten die Funktionen des Ministeriums im wesentlichen auf Planung, Koordination und Kontrolle beschränkt werden und alle Durchführungsaufgaben an die nachgeordneten Behörden abgegeben werden oder sollte sich das Ministerium bestimmte Durchführungsaufgaben vorbehalten?

V. Fragen zum Tätigkeitsfeld des Organisors

1. Im Laufe der letzten Jahre haben eine Reihe von Umorganisationen stattgefunden. (Auflistung einiger organisatorischer Veränderungen, die in dem betreffenden Innenressort in den letzten Jahren erfolgten.) Aus welchen Gründen hat man diese Veränderungen vorgenommen?

Haben in der letzten Zeit irgendwelche weiteren Umorganisationen stattgefunden?

Welche Umstrukturierungen sind in der nächsten Zeit geplant?

Wo sollte Ihrer Meinung nach etwas an der Organisation geändert werden?

2. Was ist die häufigste Ursache für Neuregelungen der Geschäftsverteilung?

Werden bestimmte organisatorische Probleme an Sie herangetragen, bei denen man Sie bittet, als Gutachter tätig zu werden?

3. Welche Rolle spielen

- eigene Beobachtungen
- informelle Gespräche
- Organisationsuntersuchungen

bei der Lösung von Organisationsproblemen?

4. Bei Organisationsfragen sind auch die jeweiligen personellen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Welchen Stellenwert nimmt bei den jeweils gefundenen Lösungen nach Ihrer Einschätzung die Berücksichtigung personeller Fragen ein?
5. Was sind die wichtigsten Fähigkeiten und Kenntnisse, die ein Organisationsreferent besitzen sollte?
Darf ich fragen, welche Ausbildung Sie haben?
6. Ist es eher Aufgabe des Organisationsreferenten, hier und da korrigierend einzugreifen und nur zu helfen, wenn irgendwelche Probleme und Engpässe auftauchen, oder sollte er die Organisationsstrukturen von sich aus aktiv gestalten?
7. Sollte man den Organisationsreferenten evtl. wegen der Bedeutung, die seiner Arbeit für das gesamte Ressort zukommt, der Leitung direkt zuordnen oder sollte man ihn lieber in der Zentralabteilung belassen?
Haben Sie direktes Vortragsrecht bei der Leitung des Hauses?
8. Zu welchen Beratungen, Sitzungen und Konferenzen im Hause werden Sie hinzugezogen?
9. Wie würden Sie subjektiv Ihre Einflußmöglichkeiten auf die organisatorische Gestaltung Ihres Hauses einschätzen, wenn Ihnen eine Skala von 1 bis 5 zur Verfügung steht, wobei 1 einen sehr großen Einfluß bedeutet, während die Zahl 5 darauf hindeutet, daß keine Einflußmöglichkeiten vorhanden sind?

--	--	--	--	--

1	2	3	4	5
starker				kein
Einfluß				Einfluß

VI. Fragen zur unterschiedlichen Organisationsstruktur der einzelnen Innenministerien der Länder

- Fragen, die sich auf Unterschiede in der Zuordnung von Einzelaufgaben und Aufgabengruppen beziehen
- Fragen zu jenen Einzelaufgaben und Aufgabengruppen, bei denen sich starke Abweichungen in der Zahl der mit ihrer Erledigung befaßten Organisationseinheiten ergeben haben.

(VI. für jedes Land gesonderter Fragenkatalog)

Gesamteindruck des Interviews:

Generelle Bereitschaft des Interviewten, Fragen zu beantworten.

Welche Fragen wurden ungern beantwortet?

Welche Fragen wurden nicht genau verstanden und müssen ggf. präziser gestellt werden?

Ungefähres Alter des Befragten:

Sonstige Eindrücke:

Code zur tabellarischen Aufstellung über die Zahl der mit den Einzelaufgaben, Aufgabengruppen und Aufgabenhauptgruppen befaßten Organisationseinheiten

1, 2, 3, ...	Ohne Klammerzusatz: Zahl der mit der Aufgabe befaßten Referate.
(1), (2), ...	In runden Klammern: Zahl der mit der Aufgabe befaßten Abteilungen.
[1], [2], ...	In eckigen Klammern: Zahl der Referate, die ausschließlich mit der betreffenden Aufgabe befaßt sind.
<1>, <2>, ...	In spitzen Klammern: Zahl der Abteilungen, die ausschließlich mit der betreffenden Aufgabe befaßt sind.
①, ②, ...	Eingekreist: Zahl der Unterabteilungen, die ausschließlich mit der betreffenden Aufgabe befaßt sind.

unkorrigierte | korrigierte
Streuung | Streuung

2		1	2 Referate sind mit der Aufgabe befaßt, der überwiegende Teil der Aufgabe befindet sich jedoch in einem Referat.
3		[1]	3 Referate sind mit der betreffenden Aufgabe befaßt, davon eines ganz.
(2)		(1)	2 Abteilungen sind an der Erledigung der Aufgabe beteiligt, überwiegend jedoch nur eine Abteilung.
-			Die Aufgabe wird im Innenressort nicht wahrgenommen.
*			Die Aufgabe müßte im Innenressort wahrgenommen werden, ist jedoch im Geschäftsverteilungsplan nicht ausgewiesen.
?			Keine oder nur ungenaue Angaben möglich, da der Geschäftsverteilungsplan fehlt oder zu wenig detailliert ist.

4. Auszug aus der tabellarischen Aufstellung über den organisatorischen Kontext der Aufgaben

Aufgaben	Bad-W	Bay	Bln	Bre	Hbg	Hess	Nds	NRW	Rhd-Pf	Saar	Schl-H
2.1. Staats- und Verfassungsrecht, allgemeines Verwaltungrecht	2 1 2.1	2 7 2.1 2.2 2.3 4.3 6.4 7.5 7.2	2 2.1 3.5	2 3 2.1 2.4 3.1 2.2 2.3 1.5	2 2.1 2.1 0.1 str.	2 1 2.1 4.3 6 1.4 str.	2 2.1 2.3 2.3 str. 5.4 str.	2 2.1 2.1 2.3 4.3 str. 2.5 str.	2 2.1	2 2.1	2 2.1 2.2 5.4 str.
2.1.1 Staats- und Verfassungsrecht	2 11.1 2.1 2.1.1 2.2.1	2 1 A.1 2.1 2.1.2 2.1.7 2.1.10 0.1.6 2.5.3	2 1 A.1 2.1 2.1.2 2.1.3 2.1.4 2.1.5 2.1.7 2.1.7 2.1.9 2.1.10 2.1.11 2.3.4 3.5	2 20 2.1 2.1.2 2.1 2.1.3 2.1 2.1.4 1.5 2.1.7 2.2 1.5 2.3 2.2.1 2.2.2 2.2.4 2.3.1 2.3.2 2.3.3 2.3.4 2.4.1 3.1.1	2 23 2.1 2.1.11 2.2.3 str. 4.3.1 4.3.2	2 11.2 2.1 2.1 2.1.2 2.1 2.1.7 2.2 2.2.3 2.5.3 str. 6 5.3.1	2 51 2.1 2.1 1.4,7 1.5 1.5.1 1.5.2 str. 1.5.4 1.5.5 1.5.5 2.1.2 2.1.5 2.1.5 2.1.9 2.1.11 2.2.4 2.5.4	2 1 B.1 2.1 2.1 2.1.2 2.1 2.1.3 2.1.7 str. 2.2.1 2.2.1 1.8.2 2.1 2.1 0.1.5 0.1.6 2.1.7	2 311 2.1 2.1 1.2.3 2.1.7 str. 2.2.1 2.2.1 1.8.1 2.1 2.1 2.1.2 2.1 2.1.3	2 21 2.1 0.1.5 0.1.6 2.1.3 2.1.4 2.1.5 str. 2.1.8 2.1.9 2.1.10 2.2.1 2.2.2 2.2.3 2.4.6	
2.1.2 Verwaltungsrecht	2 11.2 2.1	2 1 A.1 2.1 2.1 2.1 2.1	2 1 A.1 2.1 2.1 3.5	2 20 2.1 1.5 2.2 2.3	2 22 2.1 2.1.4 2.1 2.1.7 0.1 0.1.4 0.1.5 0.1.6	2 11.2 2.1 2.1 6 str. 11.3 2.1.6 str. 2.4.3 2.4.7 4.3.1 4.3.2	2 51 2.1 2.1 1.5 str. 2.1.5 2.1.6 str. 2.1.7 2.3.4 2.5.3 2.5.4 4.3.3	2 1 C.2 2.1 0.1.5 2.1.3 2.1.4 2.1.5 2.1.6 str. 2.1.7 2.2.3 4.3.1 4.3.2 2.4.5 2 1.312 2.1 2.1.4 2.1.6 str. 2.1.7 2.4.4 2.5.1 2.5.2	2 313 2.1 2.1 2.1.3 2.1.9 2.1.11 str. 2.2.2 2.2.3 4.3.1 2.4.5 2 312 2.1 2.1.4 2.1.6 str. 2.1.7 2.4.4 2.5.1 2.5.2	2 8.1 2.1	2 22 2.1 0.1.3 0.1.4 2.1.3 str. 2.1.7 4.3.3

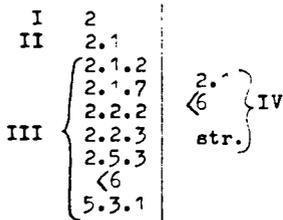
4. Auszug aus der tabellarischen Aufstellung über den organisatorischen Kontext der Aufgaben (Fortsetzung)

Aufgaben	Bad-4	Bay	BW	Bre	Hbg	Hess	Hds	HRW	RHld-Pf	Saar	Schl-H
2.1.3 Verwaltungsgerichtsbarkeit	7	2 I.A.3 2.1 2.1.9 2.2.1 2.3.2 2.3.3	2 I.A 2.1 3.5	2 20 2.1 2.1 3.5 2.2 2.3	-	-	-	-	-	2 B.1 2.1	2 21 2.1 2.2 str.
2.1.4 Amt der AdI	*	*	2 I.A 2.1 3.5	2 20 2.1 3.5 2.2 2.3	2 22 2.1 0.1	2 III.1 2.2.1 2.2	*	2 I.C.2 2.1 str.	2 312 2.1 str. 2.5	*	2 21 2.1 2.2 str.
2.1.5 Organisation der Landesverwaltung	1 1.4 1.5 1.6	2 I.A.6 1.4 1.4.3 1.4.7 1.5.1 1.5.2 1.5.3 1.5.4	2 I.A 2.1 3.5	-	-	1 I.A.1 1.4 1.4.1 1.4.2 1.4.3 1.4.5 1.4.7 1.4.8 1.5 1.6.4 2.1.10 2.1.11 2.4.6 2.2.4	2 I.A.1 2.1 1.5 str.	2 I.C.2 2.1 str.	1 325 1.4 1.4.1 1.4.2 1.4.3 1.4.4 1.4.6 1.4.7 1.4.8 2.2.4	7	2 21 2.1 2.2 str.
2.1.6 Entsignungsrecht	7	7 II.9.6 7.2 7.2.3	-	-	-	2 III.3 str. 4.3	2 54 5.4 5.3.2 5.4.1 5.4.2 5.4.11	2 I.C.2 2.1 str.	2 312 2.1 str. 2.5	?	2 28 2.1.5 5.3.2 5.4.3 5.4.4

Code zur tabellarischen Aufstellung über den organisatorischen Kontext der Aufgaben

- str. streuend
- <2.2 Teile der Aufgabengruppe 2.2 werden in derselben Organisationseinheit wie die betrachtete Aufgabe wahrgenommen.
- [1.2.3] Das ganze Referat ist mit der betrachteten Aufgabe befaßt.
- Die Aufgabe wird im Innenressort nicht wahrgenommen.
- * Die Aufgabe müßte im Innenressort wahrgenommen werden, ist jedoch im Geschäftsverteilungsplan nicht ausgewiesen.
- ? Keine oder nur ungenaue Angaben möglich, da der Geschäftsverteilungsplan fehlt oder zu wenig detailliert ist.

Für Einzelaufgaben gilt:



- I Abteilung, der die betrachtete Aufgabe angehört.
- II Dominierende Aufgabengruppe des Referats.
- III Sonstige Einzelaufgaben im selben Referat.
- IV Aufgabengruppen und Aufgabenteilgruppen, die sich im selben Referat befinden.
- Bei der Vercodung der Abteilungszuweisung wird die Kennziffer der zugeordneten Aufgabengruppe übernommen (vgl. Tabelle 2, S. 125 ff.).
- Die Vercodung der Aufgabengruppen und Einzelaufgaben richtet sich nach den Kennziffern der Aufgabensystematik (vgl. S. 90 ff.).
- In der rechten oberen Ecke ist entsprechend dem jeweiligen Organisationsplan die Kennziffer des Referats angegeben, dem die Einzelaufgabe angehört.

Für Zusammenfassungen auf der Ebene der Aufgabengruppen und -hauptgruppen gilt:

I	2	1	III
II	{ 2.1 <6 1.4 }	{ <4.3 str. }	IV

- I Die wichtigste(n) mit der betrachteten Aufgabengruppe bzw. Aufgabengruppenhauptgruppe befaßte(n) Abteilung(en).
- II Die wichtigsten beteiligten Aufgaben(teil)gruppen.
- III Sonstige befaßte Abteilungen.
- IV Sonstige befaßte Aufgaben(teil)gruppen.

Literaturverzeichnis

1. Bücher, Aufsätze, Berichte, Gutachten

Abramowski, Günter: Das Geschichtsbild Max Webers. Universalgeschichte am Leitfaden des okzidentalen Rationalisierungsprozesses, Stuttgart 1966

Albrow, Martin: Bürokratie, dt. Ausgabe, München 1972

Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48, Berlin 1972

Arbeitsgruppe des Ausschusses für Organisationsfragen beim Bundesminister des Innern: Die Struktur der Ministerialorganisation, Teil I: Die Basisorganisation (I), Bonn 1972

Baars, Bodo A.: Strukturmodelle für die öffentliche Verwaltung, Schriften zur Verwaltungslehre, Heft 13, Köln u. a. 1973

Badura, Peter: Die Verwaltung als soziales System (Buchbesprechung), in: DÖV 1970, S. 18 ff.

Barnard, Chester I.: Die Führung großer Organisationen, dt. Ausgabe, Essen 1970

Becker, Bernd: Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden, in: Die Verwaltung 1976, S. 273 - 296

Becker, Erich: Verwaltungsaufgaben, in: Fritz Morstein Marx (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965, S. 187 - 214

Becker, Ulrich: Das strukturelle Instrumentarium der Regierung und Verwaltungsführung der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Die Verwaltung 1969, S. 213 ff. und S. 348 ff.

Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Innern, Bonn, April 1966

Beyme, Klaus von: Organisationsgewalt, Patronage und Ressortenteilung im Bereich der Regierung, in: Die Verwaltung 1969, S. 279 - 293

Blank, Hans-Joachim: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: Gisela Kress, Dieter Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt/M. 1969, S. 368 - 405

Blankenburg, Erhard, Schmid, Günther, Treiber, Hubert: Von der reaktiven zur aktiven Politik? Darstellung und Kritik des Policy Science-Ansatzes, in: Grottian/Murswieck (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsministration, Hamburg 1974, S. 37 - 51

Blankenburg, E., Treiber, H.: Bürokraten als Politiker, Parlamentarier als Bürokraten. Empirie des Entscheidungsprozesses und die Gewaltenteilung, in: Die Verwaltung 1972, S. 273 - 286

Bleicher, Knut: Grundsätze der Organisation, in: Erich Schnauffer, Klaus Agthe (Hrsg.), Organisation, TFB-Handbuchreihe, Erster Band, Berlin, Baden-Baden 1967, S. 149 - 164

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964

ders.: Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 49/71

Bosetzky, Horst: Die "kameradschaftliche Bürokratie" und die Grenzen der wissenschaftlichen Untersuchung von Behörden, in: Die Verwaltung 1971, S. 325 - 335

Bull, Hans Peter: Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt/M. 1973

ders.: Wandel und Wachsen der Verwaltungsaufgaben, in: Ulrich Becker, Werner Thieme (Hrsg.), Handbuch der Verwaltung, Heft 2., Köln u. a. 1974

Dahrendorf, Ralf: Industrie- und Betriebssoziologie, Berlin 1967

Dankowski, Wulf: Die Entstehung des Verwaltungsbegriffes, Schriften zur Verwaltungslehre, Heft 6, Köln u. a. 1969

Dammann, Klaus: Stäbe, Intendantur- und Dacheinheiten, Köln u. a. 1969

Dennert, Jürgen: Entwicklungshilfe geplant oder verwaltet? Bielefeld 1968

Derlier, Hans-Ulrich: Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1974, S. 1 - 22

Dillkofer, Heidelore, Kuhlmann, Jürgen: Zur Situation der Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften und der entsprechenden Hochschulausbildung, in: H. Dillkofer u.a., Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften. Curriculum für die Hochschulen der Bundeswehr, Opladen 1975, S. 117 ff.

Ellwein, Thomas: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart u. a. 1966

ders.: Regierung und Verwaltung, 1. Teil: Regierung als politische Führung, Stuttgart u. a. 1970

ders.: Kontrolle der Bürokratie oder Kontrolle durch die Bürokratie?, in: PVS 1970, Sonderheft 2, S. 170 - 179

ders.: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, dritte rev. Aufl., Opladen 1973

- Ellwein, Thomas, Zoll, Ralf: Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8, Baden-Baden 1973, S. 201 ff.
- Etzioni, Amitai: The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes, New York, London 1968
- Faude, Alfred, Fritz, Kurt: Das Bundesministerium des Innern. Ämter und Organisationen der Bundesrepublik Deutschland 2, Bonn 1969
- Fonk, Friedrich: Die Behörde des Regierungspräsidenten. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 36, Berlin 1967
- Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allgemeiner Teil, 10. Aufl., München 1973
- Friauf, Karl-Heinrich: Polizei- und Ordnungsrecht, in: Ingo von Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Frankfurt/M. 1972, S. 141 ff.
- Grauhan, Rolf-Richard: Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS 1969, S. 269 - 284
- ders.: Politische Verwaltung, Freiburg i. Br. 1970
- ders.: Strukturwandlungen planender Verwaltung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1. Jg. 1972, Heft 4, S. 15 ff.
- Groß, Rolf: Organisationsgewalt und Organisationsverordnungen, in: DÖV 1963, S. 51 - 55
- Grottian, Peter: Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974
- ders., Murswieck, Axel: Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen, in: dies. (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 15 - 36
- Guillaume, Emil: Das Ressortprinzip, in: DÖV 1960, S. 328 - 330
- Hall, Richard H., Haas, J. Eugene, Johnson, Norman J.: Organizational Size, Complexity and Formalization, in: ASR 32 (1967), S. 903 - 912
- Hartfiel, Günter: Wirtschaftliche und soziale Rationalität, Stuttgart 1968
- Hartung, Fritz: Deutsche Verfassungsgeschichte, 8. Aufl., Stuttgart 1964
- Heinen, Edmund: Der entscheidungsorientierte Ansatz der Betriebswirtschaftslehre, in: Gert v. Kortzfleisch (Hrsg.), Wissenschaftsprogramm und Ausbildungsziele der Betriebswirtschaftslehre, Berlin 1971, S. 21 - 37

Heinz, Eckhart K.: Begriff und Tragweite der "Zuständigkeit" im Rechtsleben, Diss. jur., Würzburg 1968

Herzog, Roman: Allgemeine Staatslehre, Frankfurt/M. 1971

Hesse, Konrad: Bemerkungen zur heutigen Problematik und Tragweite der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: DÖV 1975, S. 437 - 443

Hill, Michael J.: The Sociology of Public Administration, London 1972

Hintze, Otto: Die Entstehung der modernen Staatsministerien. Eine vergleichende Studie, in: ders., Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen, Bd. 1, 2. Aufl., Göttingen 1962, S. 275 - 320

Hirsch, Joachim: Funktionsveränderungen der Staatsverwaltung in spätkapitalistischen Industriegesellschaften, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1969, S. 150 ff.

ders.: Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals, Frankfurt/M. 1974

Hoffmann, Friedrich: Entwicklung der Organisationsforschung in betriebswirtschaftlicher Sicht, Berlin 1967

Huber, Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789
Band I, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1967
Band III, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1970

Hüttl, Adolf: Koordinierungsprobleme der Bundesregierung, in: Der Staat 1967, S. 1 - 16

Irle, Martin: Soziale Systeme: Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen, Göttingen 1963

ders.: Macht und Entscheidungen in Organisationen. Studie gegen das Linie-Stab-Prinzip, Frankfurt/M. 1971

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. (unveränderter Neudruck), Bad Homburg v. d. Höhe u. a. 1966

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht, 3. Aufl. (unveränderter Neudruck), Offenburg 1948

Jesch, Dietrich: Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmäßigkeitsprinzips, 2. Aufl., Tübingen 1968

Jessen, Dierk: Die Behörden, in: Hamburg. Die Freie und Hansestadt, Organisation und Struktur des Stadtstaates, hrsg. von Paul O. Vogel, Hamburg 1972, S. 50 - 60

Jochimsen, Reimut: Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Volker Ronge, Günter Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 184 - 206

- Jochimsen, Reimut: Planung im staatlichen Bereich, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 113 vom 23. 7. 1971, S. 1236 - 1244
- Johnson, Nevil: Die Organisation der Operational Sections (Fachbereiche bzw. Referate) in zentralen Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48, Berlin 1972, S. 175 - 141
- Kaja, Helmut: Ministerialverfassung und Grundgesetz, in: AöR 1964, S. 381 - 428
- Kalff, Karl: Die Bezirksverwaltung, in: Hamburg. Die Freie und Hansestadt, hrsg. von Paul O. Vogel, Hamburg 1972, S. 61 - 69
- Karehnke, Helmut: Zur Gliederung von Bundesministerien in Abteilungen und Unterabteilungen, in: DÖV 1975, S. 228 - 237
- ders.: Zur Einteilung in Referate und andere Grundeinheiten in Bundesministerien, in: DVBl 1973, S. 833 - 842
- Katz, Alfred: Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern, Berlin 1975
- Kelsen, Hans: Allgemeine Staatslehre, 1. Aufl. (unveränderter Neudruck), Bad Homburg v. d. Höhe u. a. 1966
- Kieser, Alfred: Zur wissenschaftlichen Begründbarkeit von Organisationsstrukturen, in: Zeitschrift für Organisation, 40. Jg. 1971, S. 239 ff.
- Kirsch, Werner: Entscheidungsprozesse I - III, Wiesbaden 1970 f.
- ders.: Die entscheidungs- und systemorientierte Betriebswirtschaftslehre - Wissenschaftsprogramm, Grundkonzeption, Wertfreiheit und Parteilichkeit, in: G. Dlugos, G. Eberlein, H. Steinmann (Hrsg.), Wissenschaftstheorie und Betriebswirtschaftslehre, Düsseldorf 1972
- Klein, Hans H.: Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in: DÖV 1965, S. 755 ff.
- Kluth, Heinz: Soziologie der Großbetriebe, Stuttgart 1968
- Knaut, Martin: Geschichte der Verwaltungsorganisation, Stuttgart 1961
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Politisches Kabinett und Verwaltungskabinett in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts, in: Die Verwaltung 1969, S. 411 ff.
- Kölble, Josef: Die Organisation der Führungswissenschaft, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48, Berlin 1972, S. 171 - 210

**Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt):
Verwaltungsorganisation der Gemeinden**

Teil I: Aufgabengliederungsplan, 4. Aufl., Köln 1967

Teil II: Verwaltungsgliederungsplan, 3. Aufl., Köln 1968

dies.: **Verwaltungsorganisation der Kreise, Teil I: Institutionelle
Organisation, Köln 1972**

**König, Klaus: Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissenschaft,
Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 46, Berlin 1970**

ders.: **Planung und Koordination im Regierungssystem, in: Verwal-
tungsarchiv 1971, S. 1 - 15**

ders.: **Öffentliche Verwaltung und soziale Differenzierung, in:
Verwaltungsarchiv 1973, S. 1 ff.**

**Kosiol, Erich: Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszen-
trum, Reinbek bei Hamburg 1966**

ders.: **Grundlagen und Methoden der Organisationsforschung, 2. Aufl.,
Berlin 1968**

ders.: **Artikel "Aufbauorganisation", in: Erwin Grochla (Hrsg.),
Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969**

**Köttgen, Arnold: Die Organisationsgewalt, in: Veröffentlichungen
der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16, Berlin
1958, S. 154 ff.**

ders.: **"Innenpolitik und allgemeine Verwaltung", in: DÖV 1964,
S. 145 ff.**

Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964

**Langrod, Georges: Erkenntnisinteressen der Verwaltungswissen-
schaft (Buchbesprechung), in: Verwaltungsarchiv 1972, S. 1 ff.**

**Laux, Eberhard: Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Mi-
nisterien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation,
Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48, Berlin 1972, S. 317 -
346**

ders.: **Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur
Erfüllung ihrer Aufgaben, in: Organisation der Ministerien des
Bundes und der Länder, Schriftenreihe der Hochschule Speyer,
Bd. 52, Berlin 1973, S. 19 - 36**

**Lepper, Manfred: Teams in der öffentlichen Verwaltung, in: Die
Verwaltung 1972, S. 141 - 172**

ders.: **Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien, in:
Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Schriften-
reihe der Hochschule Speyer, Bd. 52, Berlin 1973, S. 125 - 136**

ders.: **Überlegungen zur Grundorganisation in der Ministerialver-
waltung, in: Verwaltung und Fortbildung, 2. Jg. 1974, Heft 3,
S. 109 - 121**

- Loschelder, Wilhelm: Organisation und Zuständigkeitsordnung in den Ländern unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Mittelinstanz, in: Verwaltungsarchiv 1957, S. 37 - 60
- Luhmann, Niklas: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln und Berlin 1966
- ders.: Verwaltungswissenschaft in Deutschland, in: Recht und Politik 1967, Heft 4, S. 123 - 128
- ders.: Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen 1968
- ders.: Zweck - Herrschaft - System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, 2. Aufl., Köln, Berlin 1971, S. 36 - 55
- ders.: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1971; daraus folgende Aufsätze:
- Politische Planung, S. 66 ff.
 - Lob der Routine, S. 113 ff.
 - Reform und Information: Theoretische Überlegungen zur Reform der Verwaltung, S. 181 ff.
 - Reform des öffentlichen Dienstes: Zum Problem ihrer Probleme, S. 203 ff.
- ders.: Grundbegriffliche Probleme einer interdisziplinären Entscheidungstheorie (Buchbesprechung), in: Die Verwaltung 1971, S. 470 ff.
- ders.: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 20, 2. Aufl., Berlin 1972
- Mädig, Erhard: Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1973, S. 257 - 282
- Maier, Hans: Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Politikwissenschaft), Neuwied und Berlin 1966
- Malchus, C. A. Frhr. v.: Der Organismus der Behörden für die Staatsverwaltung, Erster Band, Heidelberg 1821
- March, James G., Simon, Herbert A.: Organizations, New York 1958
- Maunz, Theodor, Düring, Günter, Herzog, Roman: Grundgesetz (Kommentar), München 1973
- Mayer, Franz: Geschäftsgang, in: Fritz Morstein Marx (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965, S. 298 - 314
- Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, Erster Band, 2. Aufl., München und Leipzig 1914
- Mayntz, Renate: Soziologie der Organisation, Reinbek bei Hamburg 1963
- ders.: Die soziale Organisation des Industriebetriebes, 2. Aufl., Stuttgart 1966

- Mayntz, Renate: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: dies. (Hrsg.), Bürokratische Organisation, 2. Aufl., Köln, Berlin 1977, S. 27 - 35
- dies., Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973
- Mayntz/Scharpf: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies. (Hrsg.), Planungsorganisation, a.a.O., S. 115 - 145
- Mayntz/Scharpf: Vorschläge zur Reform der Ministerialorganisation, in: dies. (Hrsg.), Planungsorganisation, a.a.O., S. 201 - 221
- Mayntz, Renate u. a.: Programmentwicklung in der Ministerialorganisation. Projektbericht erstellt im Auftrag der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern, Speyer, Konstanz 1972 (unveröffentlicht)
- dies., Ziegler, Rolf: Soziologie der Organisation, in: René König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, 2. Bd., Stuttgart 1969, S. 444 - 513
- Meyer, Georg, Anschütz, Gerhard: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., Erster Teil, München und Leipzig 1919
- Meyer, Marshall W.: Size and the Structure of Organizations: A Causal Analysis, in: ASR 37 (1972), S. 434 - 440
- Meyer, Poul: Die Verwaltungsorganisation, dt. Ausgabe, Göttingen 1962
- Morsey, Rudolf: Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867 bis 1890, Münster 1957
- Morstein Marx, Fritz: Stand der Verwaltungswissenschaft, in: ders. (Hrsg.), Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin 1965, S. 34 ff.
- Moths, Eberhard, Wulf-Mathies, Monika: Des Bürgers teure Diener, Karlsruhe 1973
- Murswiek, Axel: Verlaufsmuster politisch-administrativer Handlungsprozesse, Referat zum wissenschaftlichen Kongreß der deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Hamburg vom 1. 10. - 4. 10. 73
- dies.: Regierungsreform durch Planungsorganisation, Opladen 1975
- Musgrave, Richard A.: Fiscal Systems (Studies in Comparative Economics 10), New Haven and London 1969
- Naschold, Frieder: Vernachlässigte Aspekte der Regierungs- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kommunikation 1969, S. 191 - 200
- dies.: Anpassungsplanung oder politische Gestaltungsplanung? Zur politischen Planung in der BRD am Beispiel der mehrjährigen Finanzplanung, in: Winfried Steffani (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1971, S. 69 ff.

Naschold, Frieder: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: PVS, Sonderheft 4: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation, 1972, S. 13 - 53

Nümann, Ekkehard: Die Organisation des Personalwesens in der Ministerialverwaltung von Bund und Ländern, Schriften zur Verwaltungslehre, Heft 15, Köln u. a. 1975

Offe, Claus: Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zur Aktualität des Legitimationsproblems, in: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, 2. Aufl., Frankfurt 1973, S. 27 - 63

Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52, Berlin 1973

Preuß, Ulrich K.: Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen, Stuttgart 1969

Projektgruppe - Gruppe auf Zeit. Thesen zur Diskussion in der Arbeitsgruppe IV, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 52, Berlin 1973, S. 157 ff.

Projektgruppe beim Bayerischen Staatsministerium des Innern: Reform des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, München 1970 (unveröffentlicht)

Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn, August 1969 (unveröffentlicht)

Pusiß, Eugen: Institutionelle Tätigkeiten, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48, Berlin 1972, S. 247 - 278

Rasch, Ernst: Die Behörde. Begriff, Rechtsnatur, Errichtung, Einrichtung, in: Verwaltungsarchiv 1959, S. 1 ff.

ders.: Die staatliche Verwaltungsorganisation, Köln u. a. 1967

Recktenwald, Horst Claus: Staatsausgaben in säkularer Sicht, in: Heinz Haller u. a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 407 - 430

Ronge, Volker: Der "politökonomische Ansatz" in der Verwaltungsforschung, in: Grottian/Murswieck (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 86 - 110

ders., Schmiege, Günter: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt/M. 1973

Rotteck, Carl v.: Lehrbuch des Verwaltungsrechts und der Staatswissenschaften, zweiter Band: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1830

Ruffner, Armin: Artikel "Prinzipien der Organisation", in: Erwin Grochla (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969

Siedentopf, Heinrich: Funktion und allgemeine Rechtsstellung - Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8, Baden-Baden 1973, S. 17 ff.

ders.: Ressortzuschnitt als Gegenstand der vergleichenden Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung 1976, S. 1 - 18

Simon, Herbert A.: Das Verwaltungshandeln. Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen, dt. Ausgabe, Stuttgart 1955

Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanzbericht), 1973

Sontheimer, Kurt, Bleek, Wilhelm: Abschied vom Berufsbeamtentum?, Hamburg 1973

Scharpf, Fritz W.: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/M. 1973; daraus folgende Aufsätze:

- Planung als politischer Prozeß, S. 33 ff.
- Komplexität als Schranke der politischen Planung, S. 73 ff.
- Reformpolitik im Spätkapitalismus, S. 135 ff.

Scheuner, Ulrich: Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung, in: DÖV 1969, S. 585 ff.

Schmid, Günther, Treiber, Hubert: Bürokratie und Politik, München 1975

Schmitt, Carl: Verfassungslehre, München und Leipzig 1928

Stein, Lorenz v.: Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl., Stuttgart 1888

Steinkemper, Bärbel: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln u. a. 1974

Ulrich, Hans: Kontrollspanne und Instanzenaufbau, in: Erich Schnauffer, Klaus Agthe (Hrsg.), Organisation, TFB-Handbuchreihe, Erster Band, Berlin, Baden-Baden 1961, S. 267 - 288

Varain, Heinz Josef: Parteien und Verbände. Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945 - 1958, Köln und Opladen 1964

Wagener, Frido: Die Organisation der Führung in Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 48, Berlin 1972, S. 27 - 64

Weber, Max: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 2. Aufl., Tübingen 1951

Weber, Max: Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie, in: ders., Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik, vierte rev. Aufl., Stuttgart 1968, S. 97 - 150

ders.: Wirtschaft und Gesellschaft, fünfte rev. Aufl. (Studienausgabe), Tübingen 1972

Wild, Jürgen: Neuere Organisationsforschung in betriebswirtschaftlicher Sicht. Internationale Forschungsansätze und -ergebnisse zur formalen Problematik der Aufbauorganisation, Berlin 1967

ders.: Zur praktischen Bedeutung der Organisationstheorie, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1967, S. 567 ff.

Wimmer, Norbert: Der juristische und der verwaltungswissenschaftliche Verwaltungsbegriff, in: Die Verwaltung 1975, S. 141 - 158

Winckelmann, Johannes: Max Weber - Das soziologische Werk (Buchbesprechung), in: KZfSS 1965, S. 743 ff.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 90 vom 30. 7. 1976, S. 849 - 862

Witt, Peter-Christian: Finanzpolitik und sozialer Wandel, in: Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), Sozialgeschichte Heute. Festschrift für Hans Rosenberg zum 70. Geburtstag, Göttingen 1974, S. 565 - 574

Wittern, Andreas: Grundriß des Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Stuttgart u. a. 1973

Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., München 1971;
Verwaltungsrecht II, 3. Aufl., München 1970;
Verwaltungsrecht III, 3. Aufl., München 1973

Wrage, Volkhard: Entwicklungstendenzen und aktuelle Probleme der deutschen öffentlichen Verwaltung, in: PVS 1971, S. 264 - 282

2. Sonstige Quellen

Die Bundesrepublik Deutschland (Staatshandbuch), Teilausgaben der verschiedenen Bundesländer, Carl Heymanns Verlag, Köln u. a. (vgl. die Nachweise auf S. 131)

Gemeinsame Geschäftsordnungen der Ministerien und Geschäftsordnungen der Landesregierungen

Haushaltspläne der Bundesländer

Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein - Organisationsreferat - (Hrsg.): EDV-Recht. Sammlung der wesentlichen Vorschriften auf dem Sektor der elektronischen Datenverarbeitung in Schleswig-Holstein, 1973

Organisations- und Geschäftsverteilungspläne der Innenressorts (vgl. die Nachweise auf S. 85 und 131)

PR-Materialien der Innenressorts und der Landesregierungen

Verfassungen der Bundesländer

Summary

Problem and theoretical assumptions

The study is discussing the problem of rationality in respect to formal organizations taking the distribution of tasks in the Ministries of the Interior in the "Länder" of the Federal Republic of Germany as an example. Especially there are analyzed the procedures leading to the concrete distribution of responsibilities and the factors shaping the formal organization in this part of ministerial administration. Three points of reference served to define the rationality of a formal organization: the adequacy of the structures with regard to the aims set for the organization and the performance expected of it; the systemic rationality, here the environmental requirements of an organization become the focal point of interest; and the rationality of the procedure by which formal structures are established.

A review of various theoretical approaches in the field of sociology, industrial management, and political sciences has shown that the principles of organization developed so far do not offer any precise instructions with respect to the segregation and combination of tasks, but because of their vagueness and inconsistency account for a multitude of ways for establishing responsibilities in the public administration. In addition a thorough study of these theoretical approaches resulted in the finding that in most cases they render the empirical analysis of formal structures more difficult because they either consist of normative rules or because the analysis of such structures seems to be a priori superfluous within their frame of reference.

The lack of theoretical background did not permit basing the study on a set of detailed hypotheses and allowed only the formulation of a number of relatively unspecified hypotheses. Four dimensions which permitted to classify the possible determinants of the distribution of responsibilities in a ministry were introduced as an analytical aid instead, distinguishing (a) legal, (b) task-conditioned, (c) political, and (d) personnel-related factors of influence.

Method of procedure

The study compares the organizational structure of the Ministries of the Interior in the "Länder" of the Federal Republic of Germany and is based on an analysis of the plans for the organization and assignment of responsibilities in the years 1962/63 and 1971 to 1975. These plans, given all the tasks performed in the Ministries of the Interior, were systematically registered with a schematic system being so designed as to portray as far as possible the organizational structure of divisions and sections and the way of assigning tasks in the Ministries of the Interior. In addition to the comparison of the overall structure, i.e. the organization in divisions and sections and the staffing of the departments and their basic operating units, the organization of tasks was compared in detail using the following criteria:

- scope of the tasks considered,
- segregation and/or administrative combination of tasks,
- organizational assignment of tasks,
- changes in the scope of tasks,
- changes in the assignment of tasks.

The analysis of the plans for the organization and assignment of responsibilities was followed by interviews with the chiefs of the organizational sections in the departments concerned. In view of the explorative character of the study, the interview guide consisted almost exclusively of openend questions.

Results

With regard to the four dimensions of influence investigated, the results of the study reveal that the formal organization on the ministerial level depends to a much lesser degree on legal requirements and on the structure of the tasks concerned than previously assumed, whereas the influence of political and personnel-related factors is of a much greater importance than justified according to the generally accepted principles of organization.

The idea of public administration and its organizational structure being chiefly determined by legislation and by the structure of its tasks can be attributed to the prevailing concept of rationality which is based solely on the relation between the structure of an organization and its purposes. The study showed, however, that the actual rights of participation on the part of the parliament in the assignment of responsibilities to the various departments have no influence on any stated changes in the delimitation of the Ministries of the Interior. As far as the distribution of responsibilities within a Ministry is concerned, which is generally held to be a matter of administration, the influence of legislation can be considered to be only indirect at the most. In some cases it could be proved that laws provide a certain frame of reference which also has a bearing on the assignment of tasks within the department.

Concerning the structure of the tasks, the study revealed that uniform administrative procedures have been developed and are functioning smoothly for most of the tasks dealing with public order and security traditionally belonging to the Ministries of the Interior, but that tasks, dealing with "Daseinsvorsorge" (public services and utilities) or tasks having aspects of order as well as aspects of a service character at the same time show a considerable variance in the assignment to a specific department as well as in the assignment within a ministry. Considerable differences also exist in the assignment of tasks which are either entirely new or whose definition has been revised and for which no pattern exist that could be followed with respect to their administrative tie-in.

The significance of political and personnel-related influence on the organizational structure of the department was investigated under the aspect of environmental requirements. The comparison of organizational structures indicated a variety of political influences. Political influences make themselves felt especially on the "top level"; in addition, political factors affect the

organizational structures in all areas attracting a great deal of public interest, areas which the Minister considers a focal point of his activities, and areas in which certain groupings and aspects of prestige must be taken into account.

The personnel-related determination of organizational structures results mainly from the fact that the status and chances of promotion of the employees are closely linked to the organizational structure concerned. Moreover, the assignment of responsibilities is determined by considerations of the individual capabilities of the staff, the differences in their efficiency and personality structures.

The results of the study permit us to conclude that such a political and personnel-related influence on organizational structures is not only inevitable, but in part even necessary in order to ensure the functional capability of an organization. Decisions affecting an organization, therefore, must always consider criteria of internal administrative expediency as well as other criteria of rationality given by the environment of the organization. These different criteria are in a relation of tension.

The procedure by which the structure of an organization is established was considered the third point of reference for determining the rationality of a formal organization. Under this aspect the study first investigated who takes part in the decision process of assigning responsibilities, what leeway the chief of the organizational section has in the process of assigning responsibilities and which external conditions enlarge or restrict his scope of influence. Secondly, an analysis was made as to what considerations play a part in the distribution of tasks and in the establishment and delimitation of administrative units and as to what information is used to back up decisions.

In the course of the study it became apparent that the intramural power structure, in particular the relations between the output-

oriented divisions and the central division in which cross-cutting management and service functions for the whole department are centralized, are of great importance with respect to the quality of decisions affecting the organization. The heads of the output-oriented divisions as a rule possess a preponderance of power vis-à-vis the central division which permits them to enforce their own ideas in cases of conflict. It is largely up to them to determine what information is provided to the central division or what information it can obtain and what chances of realization administrative measures initiated by the central division have. This results in a further restriction of the leeway of action with reference to decisions affecting the organization which is already limited by political, personnel-related and civil service law factors.

Based on the results of this study, a critical analysis is finally made of the proposals for a reform of the ministerial organizational structure presently under discussion.