

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 33

# Zur Struktur der deutschen Verwaltung

Föderalismus und Probleme der Zentralisation und Dezentralisation

Vorträge und Diskussionsbeiträge der gemeinsamen Tagung  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
mit der Ecole Nationale d'Administration Paris  
vom 28. bis 30. April 1966 in Speyer



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

## **Zur Struktur der deutschen Verwaltung**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 33**

# Zur Struktur der deutschen Verwaltung

Föderalismus und Probleme der Zentralisation und Dezentralisation

Vorträge und Diskussionsbeiträge der gemeinsamen Tagung  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
mit der Ecole Nationale d'Administration Paris  
vom 28. bis 30. April 1966 in Speyer



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten  
© 1967 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1967 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61  
Printed in Germany

## Vorwort

Die Ecole Nationale d'Administration Paris und die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer verfolgen, bei beachtenswerten Unterschieden im Grundsätzlichen wie in der konkreten Durchführung der Aufgabe, ein gemeinsames Ziel: die wissenschaftlich fundierte Ausbildung der künftigen Beamten im höheren Verwaltungsdienst. Diese Zielsetzung wird in beiden Institutionen in zweifacher Hinsicht wirksam, indem in einem postuniversitären Studium eine wissenschaftliche Vertiefung erstrebt und das Universitätsstudium durch eine fachliche Vorbereitung auf die Ausübung des akademischen Berufes ergänzt wird. Dabei werden in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland trotz gleicher Zielsetzung unterschiedliche Wege beschritten, die hier nur mit einigen Hinweisen kurz illustriert seien. Die Schüler der Ecole Nationale d'Administration werden während mehr als zwei Jahren theoretisch und praktisch ausgebildet, das Studium der Hörer der Hochschule Speyer dagegen dauert ein Semester und ist in die praktische Ausbildung entsprechend den unterschiedlich ausgestalteten Ausbildungsordnungen der Länder eingefügt. Ferner besuchen nicht alle zukünftigen Führungskräfte der deutschen Verwaltungen die Hochschule Speyer, und ein Teil der Studierenden der Hochschule wendet sich anderen juristischen Berufen als dem des höheren Beamten in der öffentlichen Verwaltung zu. Demgegenüber treten die Schüler der Ecole Nationale d'Administration alle in die öffentliche Verwaltung ein, deren eigentliche Elite sie zu werden bestimmt sind.

Die angedeuteten Gemeinsamkeiten und Unterschiede legen einen engen und regen Kontakt zwischen beiden Hochschulen nahe. Schon seit längerer Zeit bestand die Absicht, eine gemeinsame Tagung durchzuführen, die der persönlichen Kontaktnahme und der Erörterung gemeinsam interessierender Probleme dienen sollte. Als Ansatzpunkt für eine solche Fühlungnahme empfahl sich eine vergleichende Darlegung der Verwaltungsstrukturen in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland. Da sich eine Information und Aussprache sowohl über die deutschen als auch über die französischen Verhältnisse an dieser Speyerer Tagung nicht einrichten ließen, haben wir uns im Einvernehmen mit Herrn Direktor Gazier von der Ecole Nationale d'Administration darauf beschränkt, in einer Tagung, die vom 28.—30.

April 1966 stattfand, die deutsche Verwaltungsstruktur zu erörtern; in der Meinung, daß die Behandlung der französischen Verwaltung einer späteren Veranstaltung vorbehalten bleiben soll. Dieses Vorgehen konnte und sollte freilich nicht ausschließen, daß schon bei der Behandlung der deutschen Verwaltungsstruktur in den Referaten und Aussprachen auch die französischen Verhältnisse zur Sprache kamen.

Der Gegenstand der Tagung erscheint nicht nur für die Beteiligten von Interesse, auch wenn es mit Rücksicht auf den Charakter der Veranstaltung und die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises vor allem darauf ankam, die gegenwärtige Verwaltungsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland für unsere französischen Gäste in einigen ihrer Grundzüge zusammenfassend darzulegen. Wir haben uns deshalb entschlossen, die Referate und die Ergebnisse der Aussprache durch die Veröffentlichung in der Schriftenreihe der Hochschule einem weiteren Kreis von Interessenten zugänglich zu machen. Im Hinblick darauf sind einige Referate mit Anmerkungen versehen worden. Eine Bestandsaufnahme der hier unter verschiedenen Gesichtspunkten behandelten Problematik dürfte auch für deutsche Leser von informativem Wert sein, vor allem auch deshalb, weil trotz der gebotenen Beschränkung französische und deutsche Vorstellungen miteinander konfrontiert werden konnten. Lernen wir doch die eigenen Institutionen und Verfahren besser kennen, wenn wir sie mit anderen in Vergleich setzen und sie in einen größeren Zusammenhang rücken. Das Gewohnte und Altvertraute verliert seine Selbstverständlichkeit und wird zum Problem, so daß wir veranlaßt werden, uns kritisch davon Rechenschaft zu geben, ob es beizubehalten, zu ändern oder zu verwerfen sei.

Die Redaktion des Bandes hat mein Assistent, Herr Assessor Peter-Bernd Lüdtkke, betreut.

Speyer, im Dezember 1966

Professor Dr. Hans Ryffel

## Inhalt

Professor Dr. *Hans Ryffel*, Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:

Aus der Begrüßungsansprache ..... 9

Professor Dr. *Willi Geiger*, Richter am Bundesverfassungsgericht, Senatspräsident am Bundesgerichtshof, Karlsruhe:

Föderalismus in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland (Verhältnis von Bund und Ländern) ..... 12

Aussprache zu dem Referat von Willi Geiger ..... 27

Schlußwort von Willi Geiger ..... 31

Professor Dr. *Franz Mayer*, Prorektor der Universität Regensburg:

Die Verwaltung von Bund und Ländern in der bundesstaatlichen Ordnung ..... 36

Aussprache zu dem Referat von Franz Mayer ..... 59

Schlußwort von Franz Mayer ..... 61

Professor Dr. Dr. *Erich Becker*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:

Kommunalverwaltung und Staatsverwaltung ..... 68

Aussprache zu dem Referat von Erich Becker ..... 84

Schlußwort von Erich Becker ..... 85

Professor Dr. *Reinhard Schaeder*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer:

Föderalismus und soziale Sachbereiche ..... 90

Aussprache zu dem Referat von Reinhard Schaeder ..... 108

Schlußwort von Reinhard Schaeder ..... 109

Direktor *François Gazier*, Ecole Nationale d'Administration Paris:

Schlußaussprache ..... 114

Anhang: Teilnehmerverzeichnis ..... 120



## Aus der Begrüßungsansprache des Rektors

Professor Dr. *Ryffel* hieß zunächst die Tagungsteilnehmer, fünfzehn Schüler der Ecole Nationale d'Administration Paris unter Leitung ihres Direktors, Herrn François *Gazier*, 23 jüngere Angehörige des höheren Verwaltungsdienstes in Bund und Ländern sowie Mitglieder des Lehrkörpers und Mitarbeiter der Hochschule Speyer, willkommen. Nachdem er das Zustandekommen der Tagung und die Themenauswahl kurz erläutert und den Referenten für ihre Mitarbeit gedankt hatte, wandte Professor *Ryffel* sich dem Tagungsthema zu und führte aus:

Lassen Sie mich zu einigen kurzen allgemeinen Erwägungen übergehen, die unser Thema betreffen. Staatliche Verwaltungen sind, wie alle sozialen und politischen Einrichtungen, historisch bedingt; sie sind in langen sozio-kulturellen Prozessen gewachsen. Dieses Wachstum ist freilich, genau besehen, die kontinuierliche Folge von mehr oder weniger planmäßigen Versuchen, bestimmte Aufgaben des gemeinsamen Daseins jeweils zu bewältigen; Aufgaben, die sich in gegebenen Situationen immer neu stellen. Die jeweiligen Lösungen dieser Aufgaben finden in Organisationen und Verfahren ihren Niederschlag, mit denen in den kommenden neuen Situationen als Gegebenheiten gerechnet werden muß. Aus diesem Grunde ist in Zeiten des Wandels, insbesondere des raschen Wandels, wie wir ihn heute erleben, eine gegebene Situation der staatlichen Verwaltung, in der die Aufgaben jeweils zu lösen sind, in doppelter Weise bestimmt: durch die überkommenen Strukturen, und ferner durch die neuen Anforderungen. Diesen neuen Anforderungen muß Genüge getan werden entweder im Rahmen der überkommenen Strukturen oder auch trotz dieser und gegen sie oder gar nach Änderung und Beseitigung des Überkommenen.

Für die deutsche Verwaltung sind vor allem zwei Dinge kennzeichnend: der föderalistische Staatsaufbau, der dem Unitarismus entgegensteht, sowie die kommunale Selbstverwaltung.

Heute wird freilich die Frage gestellt, inwiefern dies alles unverändert beibehalten werden könne, ob nicht im Interesse einer rationellen und effektiven, damit auch kostensparenden Verwaltung die tradierten Strukturen der Änderung oder des Umbaus bedürfen. Wir

haben diese Problematik angedeutet mit dem Hinweis im Untertitel: Föderalismus und Probleme der Zentralisation und Dezentralisation.

Zum Überkommenen müssen wir Stellung nehmen. Wir können es bewußt und herzlich übernehmen, es uns aneignen, es (mit dem Psychologen William Stern zu reden) introzipieren, weil wir es für richtig halten. Dies geschieht etwa in nicht unbeträchtlichem Ausmaß in bezug auf den Föderalismus und die Gemeindeautonomie in Deutschland. Kleine Einheiten, in denen gewachsene Kräfte noch wirksam und in denen selbst bei Fehlen einer noch lebendigen Tradition die Aktivität der einzelnen eher angeregt werden kann, und die auch leichter zu überschauen sind, werden bevorzugt. Wir können aber das Überkommene auch nur hinnehmen aus Trägheit und Bequemlichkeit, weil es nun einmal da ist, und weil wir die Kraft zu Neuem, das der Situation angemessen wäre, nicht aufbringen. Vielleicht auch deshalb, weil wir Widerstände und Interessen, die sich mit dem Überkommenen verbunden haben, nicht zu überwinden vermögen. Ja, wir können das Überkommene, wenn wir es nicht durchschauen, tabuieren oder es in eine romantische Ideologie einnebeln. So gibt es denn auch romantisierende Föderalisten und Kommunalisten, die das Überkommene um jeden Preis und ohne ausreichende rationale Rechtfertigung, sozusagen ungeschaut und ungeprüft, beibehalten wollen und eine sachliche Diskussion mit ihren Dogmen abschneiden. Ich kenne dies in meinem eigenen Heimatstaat, der Schweiz, und nur deshalb darf ich im Rahmen der mir geziemenden Höflichkeit hier in Deutschland diesen Aspekt in der Weise ansprechen.

Einer allfälligen Modifikation oder gar Beseitigung bestehender Formen und Verfahren muß freilich eine sorgfältige Überprüfung vorausgehen. So kann man selbst eine objektive unzweckmäßige Organisation zuweilen deshalb nicht beseitigen, weil sie noch verwurzelt und von lebendigen Traditionen durchdrungen, also in einem anderen, ja sozusagen in einem höheren Sinne doch noch zweckmäßig ist. Solche quasinatürlichen Realitäten darf man nicht ungestraft antasten. Auch neue Einrichtungen und Verfahren dürfen nicht bloßes Äußeres bleiben, sondern müssen sozial-psychische Wirklichkeit werden und von allen in Betracht fallenden Gruppen getragen werden. Wenn ich diese Überlegungen illustrieren darf: Man kann sich fragen, ob es nicht richtig wäre, ein Bundeskultusministerium zu schaffen, oder: allzu kleine Gemeinden auszumerzen. Aber so gute Argumente man vielleicht in beiden Fällen ins Feld zu führen vermöchte, die Zeit scheint noch nicht reif, weil die Realitäten noch entgegenstehen.

Mir scheint, daß sich, strukturell und formal gesehen, grundsätzlich gleiche Probleme in Frankreich und in Deutschland stellen, wenn

auch mit anderen Vorzeichen. Wie ich eben andeutete, besteht in Deutschland vielleicht Anlaß, einige Schritte in der Richtung vermehrter Zentralisation und Konzentration zu unternehmen. Umgekehrt scheint es in Frankreich zu sein. Die französische Verwaltungsstruktur ist, entsprechend dem unitaristischen Staatsaufbau, zentralistisch, und zwar in einer weit durchgebildeteren und weiter getriebenen Weise, als dies in einem föderalistischen Staatswesen je der Fall sein könnte. Dies ist altes Erbgut, und hier gilt wohl ebenfalls, was ich vorhin zum Überkommenen allgemein sagte. Auch schien es eine zeitlang, daß die ratio selbst vorbehaltlos für immer straffere Zentralisation und Konzentration optiere. Heute ist man von solchen Vorstellungen eher abgerückt. Deshalb machen sich in Frankreich Bestrebungen der Dezentralisation und Dekonzentration geltend. Auch die viel berufene „planification“ geht doch wohl in diese Richtung.

Dies bedeutet: Die Frage läßt sich nicht abweisen, wie die Verwaltung richtigerweise auszugestalten, einzurichten sei, und gerade diese Frage scheint hier und auch in Frankreich immer aktueller zu werden. Dabei zeichnet sich, wie mir scheint, etwas Gemeinsames ab. Es scheint nämlich, daß beiderorts eine Bewegung zu Lösungen sich anbahnt, die man wohl weniger als solche des Mittelmaßes zwischen allzu großräumigen und allzu kleinräumigen Möglichkeiten ansprechen kann — dies wäre vielleicht fragwürdige Ideologie —, sondern eher als eine vermehrte, wenn auch sehr langsam sich vollziehende Zuwendung zu bewußter Gestaltung, die vom Trägheitsgewicht des nun einmal Gewordenen und noch Bestehenden sich befreit. Der Föderalismus etwa wendet sich dann von fragloser und unbefangener Tradition, die zur Ideologisierung auch heute noch verleitet, zur bewußt durchgestalteten Kooperation von Gruppierungen und Organisationen. Das ist meist gemeint, wenn heute, z. B. auch in der Schweiz, in steigendem Maße von „kooperativem Föderalismus“ die Rede ist. Auch die Planifikations- und Regionalisierungsvorkehrungen scheinen mir prägnanter Ausdruck für die Tendenz zur bewußten Durchgestaltung der Verwaltung zu sein.

Hier möchte ich aber, meine Damen und Herren, meine Ausführungen, die nur ein wenig den Rahmen umreißen sollten, abbrechen, um den Reigen der Vorträge zu eröffnen.