

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 11

# Zentralisation und Dezentralisation

Eine verwaltungswissenschaftliche Studie  
zur Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System  
der Bundesrepublik Deutschland, empirisch illustriert am  
Beispiel der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen

Von

Dr. Peter Schäfer



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**PETER SCHÄFER**

**Zentralisation und Dezentralisation**

**Schriften zur Verwaltungswissenschaft**

**Band 11**

# Zentralisation und Dezentralisation

**Eine verwaltungswissenschaftliche Studie  
zur Kompetenzverteilung im politisch-administrativen System  
der Bundesrepublik Deutschland, empirisch illustriert am  
Beispiel der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen**

Von

**Dr. Peter Schäfer**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1982 bei Fotokop W. Weihert, Darmstadt 1**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 05182 3**

## Vorwort

Der Begriff der Dezentralisation hat in den letzten Jahren eine steile Karriere erfahren. Parteien wie Vereine, Selbsthilfegruppen wie Wirtschaftsverbände schwören auf diese Formel. In der Dezentralisation wird die Lösung vieler staats- und verwaltungspolitischer Probleme gesehen wie Steuerungs- und Finanzkrise des Staates, Ineffizienz der Verwaltung, Bürgerunmut über Politik und Verwaltung.

Zentralisation und Dezentralisation sind ein bedeutendes Element der Gliederung der öffentlichen Verwaltung. Die Bundesrepublik ist durch die Institute des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung ein stark dezentralisiertes Staatswesen. Auf der anderen Seite wird ein Zentralisationstrend konstatiert, der sich z. B. in der Zunahme staatlicher Planung, gesetzlicher Normierung und finanzieller Förderprogramme äußert.

In dieser Arbeit wird untersucht, welche Bedeutung die Kategorien Zentralisation/Dezentralisation für die Beschreibung des Verwaltungssystems der Bundesrepublik haben. Mitunter wird eingewandt, daß das Begriffspaar Zentralisation/Dezentralisation „veraltet“ sei und neuere Begriffe wie „Verflechtung“ oder „Korporatismus“ dem horizontal und vertikal stark differenzierten politisch-administrativen System angemessener seien. Demgegenüber werden die Kategorien Zentralisation/Dezentralisation weiterhin für praktisch brauchbar und theoretisch erklärungskräftig gehalten — was zu beweisen ist.

Die Begriffe Zentralisation/Dezentralisation, welche recht diffus und mit „ideologischen Hoffnungen“ überfrachtet sind, werden einer wissenschaftlichen Analyse unterzogen. Da Dezentralisation eine ständige Zielgröße bei der (Neu)Gestaltung der öffentlichen Verwaltung ist, erscheint es nützlich, ihre genaue Bedeutung, ihre verschiedenen realen Erscheinungsformen und ihre Bestimmungsgrößen kennenzulernen. Kann Dezentralisation die Hoffnungen erfüllen, die an sie gerichtet werden? Ist Zentralisation nur mit negativen Folgen verbunden, wie es die derzeitige öffentliche Diskussion nahelegt? Auf welche Verwaltungsebenen und Politikbereiche beziehen sich Zentralisation und Dezentralisation und welche Dimensionen von Kontrolle und Steuerung sind mit ihnen angesprochen?

Bereits 1929 erschien die noch heute grundlegende Arbeit von *Hans Peters* mit dem Titel „Zentralisation und Dezentralisation“. Im Untertitel wird Bezug auf die Kommunalpolitik genommen: „Zugleich ein Beitrag zur Kom-

municipalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre“. Auch in dieser Arbeit steht die kommunale Ebene im Mittelpunkt der Betrachtung. Auf dieser Ebene treffen zentralstaatliche Steuerungsversuche und dezentrale Problemlösungsversuche aufeinander. Bei der Lösung der Steuerungskrise kommt der kommunalen Ebene ein hoher Stellenwert zu.

Die vorliegende verwaltungswissenschaftliche Studie ist multidisziplinär angelegt. Das heißt zunächst nicht mehr und nicht weniger, als daß Beiträge verschiedener Disziplinen zum Thema '„gesammelt“ werden. Die Gefahr liegt auf der Hand, über zuviel zu wenig zu sagen, sie läßt sich aber bei diesem Vorgehen nicht vermeiden. Der dafür eingekaufte Vorteil liegt in der Zusammenschau unterschiedlicher Einzelbeiträge.

Zu danken habe ich vor allen anderen Franz-Xaver Kaufmann, sodann Dietrich Thränhardt, Reinhard Lohan und Ferdinand Schliehe.

Der Druck wurde von der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld finanziell unterstützt.

Speyer, November 1981

Peter Schäfer

## Inhaltsverzeichnis

1.	<i>Einführung</i> .....	13
1.1	Zentralisation und Dezentralisation in Meinungen und Zahlen — Ein induktiver Problemaufriß .....	13
1.2	Dezentralisation als „neuer Wert“ — Zum ‚ideologischen‘ Hintergrund von Dezentralisationsforderungen .....	20
1.3	Problemstellung und Konzept der Arbeit .....	26
1.4	Zur Wissenschaftstheorie und Methodologie einer verwaltungswissenschaftlichen Studie .....	31
2.	<i>Begriffsanalyse</i> .....	38
2.1	Zentralisation und Dezentralisation im Verwaltungsrecht ....	39
2.2	Zentralisation und Dezentralisation in der Politikwissenschaft .....	45
2.3	Zentralisation und Dezentralisation in der Volkswirtschaftslehre .....	50
2.4	Zentralisation und Dezentralisation in der Betriebswirtschaftslehre .....	57
2.5	Zentralisation und Dezentralisation in der Organisationssoziologie .....	63
2.6	Zentralisation und Dezentralisation in der Sozialökologie ....	67
2.7	Zusammenfassende Konzeptualisierung aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht .....	70
	<i>Zentralisation und Dezentralisation in historischer Perspektive</i> .....	78
3.1	Stein-Hardenbergsche Reformen: Die Idee der Selbstverwaltung gegen den Beamtenstaat .....	79
3.1.1	Die Reorganisation des Behördensystems .....	80
3.1.2	Der Aufbau der (kommunalen) Selbstverwaltung .....	81



3.2	Gneistsche Reformen und Bismarcksche Sozialpolitik: Der Konflikt zwischen gesellschaftlicher Selbstorganisation und staatlichem Regulierungsanspruch .....	85
3.2.1	Verhältnis von Staat und kommunaler Selbstverwaltung .....	85
3.2.2	Verhältnis von Staat und sozialer Selbstverwaltung .....	90
3.3	Weimarer Republik: Die Spannung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und demokratischem Zentralstaat .....	93
3.3.1	Kompetenzverteilung zwischen Reich, Ländern und Gemeinden .....	94
3.3.2	Standort der kommunalen Selbstverwaltung im demokratischen Staat .....	97
3.4	Organisations- und Gebietsreformen nach dem Zweiten Weltkrieg: Der Zielkonflikt zwischen Bürgernähe und Effizienz ...	99
3.4.1	Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verwaltung .....	99
3.4.2	Rationalisierung und Zentralisierung der Verwaltung .....	100
3.5	Zusammenfassende Thesen zur historischen Bedeutung von Zentralisation und Dezentralisation .....	104
4.	<i>Dimensionale Analyse: Typische Formen von Zentralisation und Dezentralisation .....</i>	109
4.1	Strukturelle Formen von Zentralisation und Dezentralisation	111
4.1.1	Staatsaufbau: Unitarismus und Föderalismus .....	111
4.1.2	Verwaltungsaufbau: Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung .....	117
4.1.3	Behördenaufbau: Hierarchie und Kollegialität .....	127
4.2	Prozessuale Formen von Zentralisation und Dezentralisation.	133
4.2.1	Rechtliche Steuerung: Rechtliche Systematisierung und situative Operationalisierung .....	133
4.2.2	Finanzielle Steuerung: Standardisierte Prioritätsschemata und flexible Prioritätslisten .....	140
4.2.3	Planerische Steuerung: Deduktives Zielsystem und induktive Problemorientierung .....	147
4.3	Alternativen zur staatlichen Steuerung: „Gesellschaftliche“ Steuerungsformen .....	156
4.4	Zusammenfassung in Form eines deskriptiven Schemas .....	164

5.	<i>Modellkonstruktion: Normative Anforderungen und faktische Bestimmungsgrößen des Zentralisations-/Dezentralisierungsgrads</i> .....	171
5.1	Normative Anforderungen .....	176
5.1.1	Staatszielbestimmungen .....	176
5.1.2	Kriterien des Verwaltungshandelns .....	178
5.1.2.1	Rechtmäßigkeit .....	179
5.1.2.2	Wirtschaftlichkeit .....	180
5.1.2.3	Sachgerechtigkeit .....	183
5.1.2.4	Bürgernähe .....	185
5.2	Tatsächliche Bestimmungsgrößen .....	186
5.2.1	Aufgaben .....	186
5.2.1.1	Der materielle Gehalt öffentlicher Aufgaben .....	186
5.2.1.2	Die Vermittlungsformen öffentlicher Leistungen .....	188
5.2.2	Die Bedeutung der Umwelt .....	192
5.2.2.1	Das wirtschaftliche System .....	194
5.2.2.2	Das gesellschaftliche System .....	194
5.2.2.3	Das politische System .....	195
5.2.2.4	Das Beratungs- und Wissenschaftssystem .....	196
5.2.3	Die Bedeutung der Technologie .....	197
5.2.4	Die Bedeutung des Personals .....	199
5.3	Ergebnis .....	203
6.	<i>Analyse von Zentralisations- und Dezentralisationstendenzen am Beispiel der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen</i> .....	204
6.1	Das Programm der Funktionalreform .....	206
6.1.1	Darstellung .....	206
6.1.1.1	Hintergrund und Entwicklung der Funktionalreform .....	206
6.1.1.2	Gegenstand und Reichweite der Funktionalreform .....	209
6.1.1.3	Zielsetzung und Konzeption der Funktionalreform .....	212
6.1.1.4	Kriterien und Maßstäbe der Funktionalreform .....	215
6.1.1.4.1	Aus der Sicht der Landesregierung .....	215
6.1.1.4.2	Aus der Sicht der Gemeinden und Kreise .....	216
6.1.2	Analyse .....	218
6.1.2.1	Zur vertikalen und sektoralen Reichweite der Funktionalreform .....	218
6.1.2.2	Zum kompetenzmäßigen Umfang der Funktionalreform .....	221
6.1.2.3	Zu den Zielsetzungen und Maßstäben der Funktionalreform .....	224
6.1.3	Fazit I: Funktionalreform als Rationalisierungsprogramm .....	230

6.2	Die Ergebnisse der Funktionalreform .....	230
6.2.1	Darstellung .....	230
6.2.1.1	Die Projektgruppenberichte .....	230
6.2.1.2	Das 1. und 2. Gesetz zur Funktionalreform .....	234
6.2.2	Analyse .....	237
6.2.2.1	Zum Umfang, Gewicht und Charakter der dezentralisierten Aufgaben .....	237
6.2.2.2	Zur Handlungsautonomie dezentraler Verwaltungsebenen....	241
6.2.3	Fazit II: Funktionalreform als Standardisierungsmaßnahme ..	244
6.3	Zusammenfassende Bewertung der Funktionalreform .....	244
7.	<i>Dezentralisation und Selbstverwaltung – Zur Steuerungsproble- matik von Staat und Gesellschaft</i> .....	247
	<i>Literaturverzeichnis</i> .....	251
	<i>Anhang</i> .....	287
Anlage 1:	Übersicht über die in der Funktionalreform in NRW beschlos- senen Aufgabenverlagerungen .....	289
Anlage 2:	Grundsätze der Landesregierung zur Funktionalreform in NRW .....	292
Anlage 3:	Stellungnahme der kreisangehörigen Gemeinden zur Funktio- nalreform in NRW .....	294
Anlage 4:	Stellungnahme der Kreise zur Funktionalreform in NRW ....	297
Anlage 5:	Aufgabenverteilung zwischen Kreis und kreisangehörigen Gemeinden vor der Funktionalreform in NRW im Bereich Sozialhilfe .....	298
	Autorenregister .....	303
	Sachregister .....	308

## Abkürzungen

<b>BMBau</b>	<b>Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau</b>
<b>BMBW</b>	<b>Bundesminister für Bildung und Wissenschaft</b>
<b>BMFT</b>	<b>Bundesminister für Forschung und Technologie</b>
<b>BMWi</b>	<b>Bundesminister für Wirtschaft</b>
<b>BVerfG</b>	<b>Bundesverfassungsgericht</b>
<b>Difu</b>	<b>Deutsches Institut für Urbanistik</b>
<b>DST</b>	<b>Deutscher Städtetag</b>
<b>Drs.</b>	<b>Drucksache</b>
<b>IWU</b>	<b>Institut Wohnen und Umwelt</b>
<b>KGSt</b>	<b>Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung</b>
<b>LKT</b>	<b>Landkreistag</b>
<b>NRW</b>	<b>Nordrhein-Westfalen</b>
<b>StuGB</b>	<b>Städte- und Gemeindebund</b>



# 1. Einführung

## 1.1 Zentralisation und Dezentralisation in Meinungen und Zahlen — Ein induktiver Problemaufriß

„Der Gegensatz von Centralisation und Decentralisation erscheint in allen Verhältnissen menschlicher Gemeinschaft: Im geselligen und im politischen Leben, im Staat und der Kirche, in der Gemeinde und selbst in der Familie, in den öffentlichen Geschäften wie in den Privatgeschäften großer und kleiner Wohlthätigkeits-, Bildungs- und Erwerbsanstalten. Überall wiederholt sich das Verhältniß von Haupt und Gliedern, Centrum und Peripherie, entweder schon im natürlichen Organismus ausgeprägt oder durch menschliche Veranstaltung gebildet; ueberall wiederholt sich die Aufgabe, dieses Verhältniß richtig aufzufassen und zu ordnen, die Kraft des Mittelpunktes und die Selbständigkeit der Peripherie im rechten Maß zu verteilen, — die Frage der Centralisation und Decentralisation“ (*Brater* 1857: 837 f.).

Schon vor über 100 Jahren werden Zentralisation und Dezentralisation als *universelle Phänomene* betrachtet, die in so unterschiedlichen Teilsphären der Gesellschaft wie Staat, Kirche, Wirtschaft oder Familie auftreten. Sie kennzeichnen das *Verhältnis von Zentrum und Peripherie* im Rahmen menschlicher, wir würden heute sagen sozialer Zusammenhänge. Das Phänomen Zentralisation/Dezentralisation läßt sich mit anderen Worten nur in organisierten (natürlichen oder sozialen) Gebilden denken.

Zentralisation und Dezentralisation sind seit der Herausbildung eines von der Gesellschaft losgelösten und in sich differenzierten staatlichen Systems mit Unter- und Sonderbehörden ein bewußt reflektierter Gegenstand staatswissenschaftlicher und verwaltungspraktischer Abhandlungen. Die Mitte des vorigen Jahrhunderts von *Brater* (1857: 399) getroffene Feststellung „Die Geschichte der europäischen Staaten und insbesondere Deutschlands zeigt eine fortschreitende Bewegung vom decentralisirten zum centralisirten Zustand“ wie die Verurteilung dieses Zustandes sind seitdem immer wieder wahrzunehmen:

„Und ebenso herrschte in Preußen selbst eine zentralisierende Tendenz, wenn auch durch die Verwaltungsreform der siebziger Jahre eine Dezentralisation angebahnt war. Heute besteht nur eine Meinung: Weitestgehende Dezentralisation. Das „Regieren“ von oben entspricht weder dem Zeitgeist noch dem Verfassungsrecht in den deutschen Ländern“ (*Loening* 1923: 444 f.).

„Sowohl bei den Gesetzgebern wie auch bei den Verwaltungsstellen ist immer wieder die Beobachtung zu machen, daß sie die Erledigung der Sachaufgaben unnötig hochziehen. Es spielt eben — bewußt oder unbewußt — die Vorstellung eine Rolle,

daß die höhere Instanz auch die bessere Durchführung garantiere“ (*Meyers* 1956: 322).

„Der Theorie nach ist sich, wie man weiß, alles einig in der Ablehnung aufgeblähter Zentralbehörden, die in Personal, Akten und Karteien ersticken. Die Praxis zeigt jedoch immer wieder den Drang zur Anhäufung von Detailarbeit bei der Zentrale“ (*Maunz* 1964: 213).

In diesen Zitaten wird deutlich:

- Zentralisation/Dezentralisation wird auf gesellschaftliche Gebilde bezogen, auf das staatliche System wie auf die Verwaltung im engeren Sinn. Es handelt sich mit anderen Worten um ein soziales, politisches und administratives Phänomen. Bezogen auf die öffentliche Verwaltung — der unser Hauptinteresse gilt — betrifft Zentralisation/Dezentralisation sowohl die behördeninterne Organisation wie den gesamten Verwaltungsaufbau. Es sind demnach *verschiedene organisatorische Ebenen* zu berücksichtigen, um Zentralisation/Dezentralisation angemessen erfassen zu können.
- Dezentralisation war ein allgemein anerkanntes Hauptziel vieler Verwaltungsreformen. Zugleich scheint dieses Ziel nie erreicht worden zu sein. Vielmehr wird bei allen Autoren eine verhängnisvolle und scheinbar nicht aufzuhaltende Tendenz zur Zentralisierung festgestellt und beklagt. Ein wichtiger Schlüssel zum Verständnis von Zentralisation/Dezentralisation liegt demzufolge in der *Verwaltungsgeschichte*, speziell in dem Verlauf und den Ergebnissen von Verwaltungsreformen.
- Schließlich klingt in den Zitaten — wenn auch nur implizit — an, daß die Frage der Dezentralisation eng mit dem Stellenwert der *kommunalen Ebene* im Staatsaufbau verbunden ist. Einige Autoren beschränken den Bedeutungsinhalt von Dezentralisation auf die kommunale Selbstverwaltung:

„In der Tat ist einzig und allein dies: Ersatz der staatlichen Zuständigkeit durch die der kommunalen Selbstverwaltung — wirkliche Dezentralisation; nicht dagegen irgendeine Art der Geschäftsverteilung unter die Organe eines und desselben Gemeinwesens“ (*Preuss* 1910: 7).

„Hier wird unter Dezentralisation verstanden: Die Übertragung staatlicher Aufgaben an die Kommunen und Kommunalverbände“ (*Jeserich* 1931: 12).

Wie wir später sehen werden, kann die Frage nach Zentralisation und Dezentralisation der Verwaltung gleichsam auch als Frage nach dem *Verhältnis von Staats- und Kommunalverwaltung* gestellt werden.

Auch die heutigen Forderungen und Klagen hinsichtlich Zentralisation und Dezentralisation werden häufig aus der Sicht der kommunalen Selbstverwaltung mit Blick auf *staatliche Regulierungsversuche* formuliert:

„Diese zunehmende Bürokratisierung, das stetig stärker werdende Eindringen

der Institutionen staatlicher Bürokratien in die Gemeinden und die damit verbundene Nivellierung gemeindlichen Eigenlebens führt zwangsweise zur Aushöhlung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung und läßt an ihre Stelle mehr und mehr zentralstaatliches Handeln treten“ (*Hessischer Städtetag* 1979).

Sind die Feststellungen einer zunehmenden Zentralisierung historisch überholt? Keineswegs — auch heute noch lassen sich zahlreiche Indikatoren weiter fortschreitender Zentralisation bzw. Konzentration<sup>1</sup> angeben:

- Die wohl augenfälligste und für jedermann erfahrbare Konzentrationsentwicklung der letzten Jahre hat sich durch die Gebietsreform vollzogen: „Die kommunale Gebietsreform hat die Gemeindestruktur einschneidend verändert. So ist die Zahl der Gemeinden unter 1000 Einwohner von 16.466 auf 3.148 zurückgegangen. Vor der Gebietsreform waren 68 % aller Gemeinden Kleinstgemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern. Heute sind es nur noch 37 %“ (*DST* 1978: 8). Diese „Gemeineschrumpfung“ läßt sich auch auf internationaler Ebene beobachten (*Endrueit* 1980). Eine analoge Entwicklung hat sich im Schulbereich vollzogen: Die Auflösung von Zwergschulen und Bildung von Schulzentren brachten eine quantitative Reduzierung wie eine Vergrößerung der Organisationseinheit Schule mit sich. Die früher vor allem im ländlichen Raum noch verbreitete einzügige oder sogar einklassige Volksschule ist heute durch in der Regel zwei- oder dreizügige Schulen (d. h. vier oder sechs parallele Klassen) ersetzt worden. Diese zwei Beispiele verweisen auf *räumliche Zusammenfassung* von politischen Einheiten bzw. Einrichtungen.
- Zentralisierungstendenzen sind weiter auf zwischen- und überstaatlichen Ebenen zu verzeichnen. Die Agrarfinanzpolitik der einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft wird „europazentral“ in Brüssel gemacht. Eine noch höherstufige Zentralisierung ist im Instrument der Weltwirtschaftskonferenz zu sehen, die detaillierte Vorgaben für die einzelnen Nationalökonomien gibt (z. B. für die Höhe des Energieverbrauchs oder der Entwicklungshilfequoten), welche allerdings nicht eindeutig verbindlich und einklagbar sind. Von faktisch größerer Verbindlichkeit für die einzelstaatlichen Haushaltsplanungen scheinen dagegen die im Rahmen des nordatlantischen Bündnisses beschlossenen Steigerungen der eigenen Rüstungsanstrengungen sowie der Hilfe für andere Partnerstaaten (z. B. die Türkei) zu sein. Hier liegt Zentralisation in der Dominanz suprastaatlicher Instanzen über einzelstaatliche Regierungen, in einer *Entnationalisierung*.
- Auch auf staatlicher Ebene lassen sich Zentralisierungsphänomene beobachten. So hat sich der Bund durch das Instrumentarium der

<sup>1</sup> Zur Unterscheidung von Zentralisation/Dezentralisation und Konzentration/Dezentration siehe unten Abschn. 2.1 und 2.7.