

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

---

**Band 123**

# **Sozialverwaltung im Reformprozeß**

**Verfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche  
Studie zur Modernisierung der Sozialverwaltung  
am Beispiel Nordrhein-Westfalens**

**Von**

**Univ.-Prof. Dr. Dr. Detlef Merten**

**und**

**Univ.-Prof. Dr. Rainer Pitschas**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**DETLEF MERTEN · RAINER PITSCHAS**

**Sozialverwaltung im Reformprozeß**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 123**

# **Sozialverwaltung im Reformprozeß**

**Verfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche  
Studie zur Modernisierung der Sozialverwaltung  
am Beispiel Nordrhein-Westfalens**

**Von**

**Univ.-Prof. Dr. Dr. Detlef Merten  
und  
Univ.-Prof. Dr. Rainer Pitschas**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Merten, Detlef:**

Sozialverwaltung im Reformprozeß : verfassungsrechtliche und  
verwaltungswissenschaftliche Studie zur Modernisierung der  
Sozialverwaltung am Beispiel Nordrhein-Westfalens / von Detlef  
Merten und Rainer Pitschas. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997  
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 123)  
ISBN 3-428-08915-4

Alle Rechte vorbehalten  
© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0561-6271  
ISBN 3-428-08915-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ∞

## Vorwort

Im Zuge der Diskussion um den „schlanken Staat“ in der Bundesrepublik Deutschland wandelt sich derzeit nicht nur der Charakter des Sozialrechts. Auch die Sozialverwaltung sieht sich der Frage nach ihrem Bestand und ihrer zukünftigen Gestalt ausgesetzt. Die Bundesländer entdecken in diesem Veränderungsprozeß, daß sie im Rahmen föderaler Gesamtstaatlichkeit trotz beschränkter Gesetzgebungskompetenzen durch die Wahrnehmung der landesrechtlichen Organisationsgewalt eine eigenständige qualitative Sozialpolitik zu entfalten vermögen. Ziele und Maßstäbe allfälliger Strukturreform werden (auch) von dieser Erkenntnis geprägt. Der Gestaltungsspielraum der Länder wird allerdings durch detaillierte verfassungs- und sozialrechtlichen Maßgaben des Bundes(Verfassungs-)rechts sowie von verwaltungswissenschaftlichen Rationalitätsbindungen bestimmt. Diese werden im folgenden näher entfaltet.

Die dabei vermittelten Einsichten und Vorschläge der Verfasser gehen auf ein Gutachten zurück, daß diese für die Landesregierung Nordrhein-Westfalen erstattet haben. Demzufolge tragen die Autoren gemeinsam die Verantwortung für die nachfolgenden Ausführungen. Im einzelnen zeichnet jedoch der Erstverfasser für die Darstellung der verfassungs- und sozialrechtlichen Grundlagen (1. bis 4. Kapitel), der Zweitverfasser für die verwaltungswissenschaftliche Grundlegung (5. bis 7. Kapitel) verantwortlich.

Speyer, im März 1997

Detlef Merten Rainer Pitschas



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	13
-------------------------	----

## ERSTER TEIL

### Verfassungsrechtliche und sozialrechtliche Grundlagen

<b>1. Kapitel: Die Verteilung der sozialrechtlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland</b> .....	15
<i>A. Allgemeines</i> .....	15
<i>B. Fehlende sozialrechtliche Totalkompetenz des Bundes</i> .....	16
<i>C. System der Einzelzuweisungen</i> .....	17
I. Sozialversicherung .....	17
II. Versorgung .....	18
III. Fürsorge .....	18
IV. Detailzuweisungen am Beispiel des Gesundheitswesens .....	18
<i>D. „Natur der Sache“ und „Sachzusammenhang“ als ungeschriebene Bundeskompetenzen</i> .....	20
I. Kompetenzen kraft „Natur der Sache“ .....	20
II. Kompetenzen kraft „Sachzusammenhangs“ .....	21
<i>E. Die Gesetzgebungsschranke des Art. 72 Abs. 2 GG</i> .....	21
I. Sinn und Zweck der Vorschrift .....	21
II. Sperrwirkung ohne Rückwirkung .....	23
<i>F. Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf sozialrechtlichem Gebiet</i> .....	23
I. Gesetzgebungskompetenz wegen fehlender Bundeszuweisung .....	23
II. Gesetzgebungskompetenz wegen ungenutzter Bundeszuweisung .....	24
III. Gesetzgebungskompetenz wegen subsidiärer Bundesregelung .....	26
IV. Gesetzgebungskompetenz kraft Bundesermächtigung .....	27
<i>G. Die den Ländern verbleibenden Gesetzgebungskompetenzen</i> .....	27



<b>2. Kapitel: Die Aufteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern</b> .....	28
<i>A. Allgemeines</i> .....	28
<i>B. Durchbrechungen des Grundsatzes der Länderexekution</i> .....	29
I. Bundesvollzug von Bundesgesetzen .....	29
1. Grundsätzliches .....	29
2. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG .....	30
a) Der Begriff der „Körperschaft des öffentlichen Rechtes“ .....	31
aa) Der Gegensatz von Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 86 Satz 1 sowie Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG .....	31
bb) Zur historischen Entwicklung der Sozialversicherungsträger .....	32
b) Zur Korrelation von Art. 87 Abs. 2 und Art. 74 Nr. 12 GG .....	34
c) Mehrstufigkeit bundesunmittelbarer Körperschaften .....	34
d) Praktische Bedeutung .....	35
3. Art. 87 Abs. 2 Satz 2 GG n.F. ....	36
4. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG .....	37
a) Bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts .....	37
b) Bundesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts .....	37
c) Bundesunmittelbare Stiftungen des öffentlichen Rechts .....	38
II. Landesvollzug von Bundesgesetzen im Bundesauftrag .....	38
1. Bundesauftragsverwaltung nur bei Verfassungsvorbehalt .....	38
2. Die Verbundverwaltung gemäß Art. 120 a GG .....	40
<i>C. Landesvollzug von Bundesgesetzen unter Bundesaufsicht</i> .....	40
I. Organisationsgewalt der Länder bei Landeseigenverwaltung .....	40
II. Organisationsgewalt des Bundes bei Landeseigenverwaltung .....	41
1. Einrichtungen der Behörden .....	41
a) Grundsätzliches .....	41
b) Verhältnis von Art. 84 Abs. 1 zu Art. 87 Abs. 2 GG .....	42
c) Durch Bundesrecht errichtete Behörden auf dem Gebiet des Sozialrechts .....	43
aa) Schwerbehindertenrecht .....	43
bb) Kriegsopferversorgungsrecht .....	44
2. Verwaltungsverfahren .....	45
a) Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder .....	46
b) Verwaltungsverfahrensgesetz des Sozialgesetzbuchs und Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder .....	47

Inhaltsverzeichnis	9
c) Verwaltungsverfahrenrecht des Sozialgesetzbuchs und Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes .....	48
d) Allgemeines und Besonderes sozialrechtliches Verwaltungsverfahrenrecht .....	48
<i>D. Zum Verbot der „Mischverwaltung“ .....</i>	<i>49</i>
I. Verfassungsrechtliche Ausgangslage .....	49
II. Der Begriff der „Mischverwaltung“ .....	50
III. Möglichkeiten und Grenzen einer „Mischverwaltung“ .....	50
1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage .....	51
2. Möglichkeiten eines Zusammenwirkens .....	51
<i>E. Würdigung des Einflusses des Bundes auf den Vollzug von Bundesgesetzen .....</i>	<i>52</i>
<b>3. Kapitel: Gestaltungsfreiheit der Länder im Bereich der sozialen Sicherheit ....</b>	<b>54</b>
<i>A. Gesetzgebungsbefugnisse .....</i>	<i>54</i>
I. Gesetzgebung auf Gebieten der Bundeskompetenz .....	54
II. Gesetzgebung im Bereich ausschließlicher Landeszuständigkeit .....	56
III. Würdigung .....	57
<i>B. Verwaltungskompetenzen .....</i>	<i>57</i>
I. Verwaltung in Bereichen der Bundeskompetenz .....	57
1. Unzugängliche Bereiche .....	57
2. Bereiche mit marginaler Landeskompetenz .....	58
3. Bereiche mit weitgehender Gestaltungsfreiheit der Länder .....	60
II. Verwaltung in Bereichen der Landeskompetenz .....	60
<b>4. Kapitel: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die landesrechtliche Organisationsgewalt .....</b>	<b>61</b>
<i>A. Landesrechtliche Organisationsgewalt im Bundesstaat .....</i>	<i>61</i>
I. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG .....	61
II. Pflicht zur Herstellung „gleichwertiger“ oder „einheitlicher“ Lebensverhältnisse? .....	63
1. Art. 28 Abs. 2 GG .....	63
2. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG .....	63

<i>B. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung</i> .....	64
I. Art. 28 Abs. 2 GG .....	64
1. Schutz für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft .....	64
2. Agenden ohne Ortsbezug .....	67
3. Möglichkeiten und Grenzen der Auftragsverwaltung .....	68
II. Art. 78 der nordrhein-westfälischen Verfassung .....	70
1. Bindungswirkung .....	70
2. Die Besonderheiten der monistischen Lösung .....	70
<i>C. Das Sozialstaatsprinzip</i> .....	72
I. Das „Soziale“ als Staatszielbestimmung .....	72
II. Sozialstaatlichkeit bei der Verwaltungsorganisation .....	73
<i>D. Das Rechtsstaatsprinzip</i> .....	74
I. Rechtsstaatlichkeit als effektive Rechtsstaatlichkeit .....	74
II. Zum rechtsstaatlichen Gesetzesvollzug .....	76
<i>E. „Bürgernähe“ als Verfassungsprinzip?</i> .....	77
<i>F. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip</i> .....	78
I. Das Wirtschaftlichkeitsgebot als Verfassungsgrundsatz .....	78
1. Das Wirtschaftlichkeitsgebot im Grundgesetz .....	78
2. Das Wirtschaftlichkeitsgebot in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung .....	79
3. Wirtschaftlichkeit als Prinzip des Haushaltsrechts .....	80
II. Wirtschaftlichkeit“ und „Sparsamkeit“ als Zwecke des Verwaltungshandelns ...	81
1. Bedeutung und Wechselwirkung der Begriffe .....	81
2. Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung .....	81
3. Konkurrenz verschiedener Prinzipien .....	83

## ZWEITER TEIL

### Verwaltungswissenschaftliche Grundlegung

<b>5. Kapitel: Gegenstand der Erörterungen und thematische Eingrenzung</b> .....	84
<i>A. Notwendigkeit einer Strukturreform der Sozialverwaltung Nordrhein-Westfalen</i> .....	84
I. Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen .....	84
II. Qualitative Eigendimension der Sozialverwaltung .....	85

Inhaltsverzeichnis	11
<i>B. Thematische Eingrenzung der Erörterungen</i> .....	87
<i>C. Die Versorgungsverwaltung als „nucleus“ einer einheitlichen Landessozialverwaltung?</i> .....	88
<b>6. Kapitel: Ziele und Maßstäbe einer Strukturreform der Sozialverwaltung in Nordrhein-Westfalen</b> .....	89
<i>A. Strukturreform als zielkomplexes Arbeitsvorhaben und als sozialpolitischer Prozeß</i> .....	89
I. Sozialpolitische Steuerung durch „Recht“ und „Verwaltung“ .....	89
1. Steuerungsdirektiven „qualitativer“ Sozialpolitik .....	90
a) Qualitativer Steuerungsauftrag staatlicher Sozialpolitik .....	90
b) Begriff und Reichweite staatlicher Steuerung .....	91
2. Die Sozialverwaltung als originäre Steuerungsinstanz .....	93
3. Strukturdirektiven verwaltungsförmiger Steuerungsverantwortung für qualitative Sozialpolitik .....	95
II. Kennlinien und Strukturdirektiven des modernen Verwaltungsmanagements ...	100
1. „Schlanke“ Verwaltung und „New Public Management“ .....	100
2. Allgemeine Konsequenzen für Verwaltungsstrukturreformen .....	102
III. Verwaltungsstrukturreform als „Optimierungsproblem“ .....	103
IV. Zwischenbilanz: Komplexität des Zielsystems der Verwaltungsstrukturreform ..	104
<i>B. Verwaltungswissenschaftliche Maßstäbe und Rationalitätskriterien für die Strukturreform</i> .....	104
I. Im Zentrum der Reform: Die „Aufgaben“ der Sozialverwaltung .....	104
II. Sozial(verfassungs-)rechtliche Organisationsdirektiven .....	105
1. „Recht“ als verwaltungswissenschaftlicher Organisationsmaßstab .....	105
2. Europarechtlich induzierte Organisationsmaßgaben .....	107
3. „Ökonomisierung“ der rechtlichen Steuerungsfunktion .....	108
4. Reichweite verfassungsrechtlicher Organisationsprägung: Leitlinien für Strukturreformen .....	109
III. Funktionale Reorganisation durch Aufgabenintegration? .....	110
1. Spielräume der Aufgabenintegration .....	110
2. Grenzen funktionaler Verwaltungsorganisation: Zur Eingliederung in die allgemeine Landesverwaltung .....	111

<i>C. Die Bedeutung des „Integrationsgedankens“ für die Strukturreform</i> .....	112
I. „Integration“ als verwaltungswissenschaftlicher Maßstab .....	112
1. „Integration“ und „Integrationsnutzen“ .....	112
2. Zielpunkt: „Soziale Integration“ .....	112
II. Rechtsmaßstäbe als Integrationsmerkmale .....	113
III. Das Organisationsproblem als Werteentscheidung .....	113
<b>7. Kapitel: Einrichtung einer „Fachverwaltung für Soziales“ (Landesamt für Soziales)</b> .....	114
<i>A. Der „Integrationswert“ einer gebündelten Landessozialverwaltung</i> .....	114
I. Anwendung der verwaltungswissenschaftlichen Maßstäbe und Rationalitätskriterien .....	114
II. Konsequenzen für die Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen .....	115
<i>B. Struktur- und Funktionsmerkmale des Landesamtes</i> .....	116
I. Landesoberbehörde mit Steuerungsfunktionen .....	116
II. Aufgabenzuschnitt und Behördenstruktur .....	118
1. Sektoraler und regionaler Zuschnitt .....	118
2. Privatisierungspotentiale .....	119
3. Integration bisheriger Sozialbehörden .....	120
4. Die Landesversorgungsverwaltung als „nucleus“ .....	122

### DRITTER TEIL

#### **Zusammenfassung/Thesen**

I. Verfassungsrechtliche und sozialrechtliche Grundlagen .....	123
II. Verwaltungswissenschaftliche Grundlegung .....	126

#### **Literaturverzeichnis**

128

## Einleitung

Die Modernisierung der Staatsverwaltung hat einschneidende Konsequenzen für den zukunftsorientierten Umbau des Sozialstaates. Dies gilt in gleichem Maße für die Ebene des Gesamtstaates wie für die der Bundesländer. Hiervon hängt die Lebensqualität vieler Bürger ab. Eine dezentralisiert und effizient arbeitende, bürgerorientierte, motivierte und finanzierbare Landesverwaltung ist hierfür unabdingbar.

Die Sozialverwaltung ist in die damit erforderliche umfassende Verwaltungsstrukturreform notwendig einzubeziehen. Ihr äußerer Behördenaufbau wie auch die Binnenstrukturen und Geschäftsprozesse sind deshalb mit dem Ziel zu überprüfen, nach Maßgabe und in den Grenzen des bundesstaatlichen bzw. landesstaatlichen Verfassungs- und Sozialrechts eine zukunftsbezogene Landessozialverwaltung zu schaffen, die als Partner des Sozialbürgers über leistungsfähige Aufbau- und Ablaufstrukturen verfügt. Zentrale Kriterien für den entsprechenden Umbau der zur Zeit vielfach noch in zahlreiche Sonderbehörden zersplitterten Sozialverwaltung(en) sind die Orientierung an einer qualitativ verstandenen Sozialpolitik, ihre Umsetzung durch eine einheitliche Landessozialverwaltung unter gleichzeitigem Abbau von Hierarchien und Bürokratie sowie die Einführung eines (Sozial-)Verwaltungsmanagements. Insofern rücken Partizipations- und Wirtschaftlichkeitsfragen der Verwaltungsführung in den Vordergrund der Organisationsgestaltung. Sie umfassen zugleich die Suche nach Formen der Zusammenarbeit von öffentlicher und privater Hand im Sinne einer kooperativen Sozialverantwortung. Daneben ist die Transparenz des Verwaltungshandelns für eine moderne Landessozialverwaltung ebenso unerläßliche Voraussetzung wie ihre gesteigerte (Service- bzw.)Bürgerorientierung.

Die nachfolgenden Ausführungen wenden sich diesen Fragen zunächst aus verfassungsrechtlicher Perspektive zu. Denn Strukturveränderungen haben sich unabdingbar an den verfassungsrechtlichen Direktiven zu orientieren. Diese beschreiben den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, wobei bundesgesetzliche Regelungen als vorläufig unverrückbare Eckdaten hinzunehmen sind. Demgemäß behandeln die Ausführungen im Ersten Teil die teils geschriebenen, größtenteils jedoch ungeschriebenen Verfassungsgrundsätze und -prinzipien, die auch von den Ländern zu beachten sind und die als solche Schranken für jede Reformgesetzgebung ziehen. Im Ergebnis formuliert die verfassungsrechtliche Analyse eine maßgebliche Programmatik für den neuen Aufgabenzuschnitt von Sozialverwaltungen. Dabei zeigt sich zugleich, daß dem Verfassungsrecht keine institutionelle Garantie des Organisationsbestandes der gegenwärtigen Vielfalt der Landessozialbehörden

zu entnehmen ist. Ganz im Gegenteil bleibt auch von Verfassungen wegen auf transparente, bürgerorientierte und „schlanke“ Verwaltungseinheiten zu dringen.

Die damit beschriebenen (sozial-)verfassungsrechtlichen Reformdirektiven bilden neben anderen und insbesondere unter dem Leitaspekt der sozialen Integration einen maßgeblichen Bezugspunkt für die in dem Zweiten Teil der Schrift anschließenden verwaltungswissenschaftlichen Aussagen. Diese widmen sich zunächst dem Verhältnis von Sozialpolitik und (Landes-)Verwaltung, um die Notwendigkeit einer Qualitätssteigerung sozialpolitischen Handelns i. S. der Bereitstellung von Sozialleistungen „aus einer Hand“ zu verdeutlichen. In der Konsequenz dieser Überlegungen wird vorgeschlagen, eine einheitliche Landessozialverwaltung in Gestalt eines „Landesamtes“ zu errichten. Dieser Behörde kommt insofern identitätsbildende Wirkung zu, als sie durch eine gebündelte Sozialkompetenz, umfassende Partnerorientierung, vertiefte Kooperationsbeziehungen zu Privaten und nutzerbestimmte Beiräte gekennzeichnet ist. Das Landesamt verkörpert damit eine Verwaltung, die unter Einbezug der Möglichkeiten breiter Personalentwicklung imstande ist, materiell-qualitative Sozialpolitik äußerst flexibel und bürgerorientiert durchzuführen. Insofern werden bestehende Sonderverwaltungen und Sonderzuständigkeiten aufgelöst. Auch neue Sonderbehörden im Sozialsektor sollten nicht errichtet werden. Die bestehende Versorgungsverwaltung wäre in das zu schaffende Landesamt einzubeziehen.

Mit diesem Ergebnis sollen die Ausführungen in der aufgeregten Diskussion um die Zukunft des Sozialstaates einen neuen Ansatz zum „Umbau“ des Sozialstaates ohne „Abbau“ leisten.

## ERSTER TEIL

# Verfassungsrechtliche und sozialrechtliche Grundlagen

### 1. Kapitel

## Die Verteilung der sozialrechtlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in der Bundesrepublik Deutschland

### A. Allgemeines

Das Grundgesetz enthält keinen eigenen Abschnitt über das Wirtschafts- und Sozialleben, während noch die Weimarer Reichsverfassung z. B. den Fünften Abschnitt ihres Zweiten Hauptteils (Art. 151 ff.) mit „Das Wirtschaftsleben“ überschrieben hatte. Die formellen und materiellen Aussagen von sozialpolitischer und sozialrechtlicher Bedeutung, die als „Sozialverfassung“ freilich nicht im Sinne eines geschlossenen Systems oder eines bestimmten Modells zu verstehen sind<sup>1</sup>, müssen daher aus den einzelnen Abschnitten des Grundgesetzes zusammengetragen und systematisierend zusammengestellt werden.

Widmet man sich den Gesetzgebungskompetenzen im Bereich von Sozialrecht und Sozialpolitik, so ist zunächst darauf hinzuweisen, daß das Grundgesetz zur Erzeugung von Recht durch die Länder keine Aussagen enthält<sup>2</sup>. Vielmehr beschränkt sich die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland darauf, die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern zu verteilen, was Art. 70 Abs. 2 GG deutlich macht. Dabei stellt das Grundgesetz an die Spitze seines Siebten Abschnitts über „Die Gesetzgebung des Bundes“ in Art. 70 Abs. 1 GG eine Zuständigkeitsvermutung: Danach haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Art. 70 Abs. 1 GG konkretisiert die allgemeinere Zuständigkeitsvermutung des Art. 30 GG, wonach die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit dieses Grundgesetz keine andere Re-

---

<sup>1</sup> Vgl. *Müller-Volbehr*, Sozialverfassung, Sozialpolitik und Sozialreform, in: ZRP 1984, S. 262 ff.; *Scholz/Piischas*, in: Sozialrechtsprechung, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Bd. II, S. 639 ff.

<sup>2</sup> So auch *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, § 37 II 1, S. 578.