

## VERWALTUNGSaufbau IN DER BR DEUTSCHLAND

Tacettin KARAER  
TODAI E Asistari

Die öffentliche Verwaltung eines Landes gliedert sich in ein Netzwerk von einzelnen Behörden, die wiederum vertikal und horizontal nach innen differenziert sind<sup>1</sup>. Mit anderen Worten: Im allgemeinen gibt es zwei Modelle der Aufbauorganisation der öffentlichen Verwaltung, nämlich horizontale Gliederung und vertikale Gliederung<sup>2</sup>. Bei der horizontalen Gliederung der Verwaltung werden grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben in einem Territorium (Territorialprinzip)<sup>3</sup> von nur einer einzigen Verwaltungseinheit erfüllt. Die vertikale Gliederung stellt dagegen auf eine spezielle räumliche Organisation für jede abgrenzbare Fachaufgabe ab<sup>4</sup>.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die politisch-administrative Makroorganisation nach territorialen Gesichtspunkten aufgebaut. Die Verwaltung lässt sich im allgemeinen in 5 Stufen unterteilen. Das sind der Bund, die Länder, die Regierungsbezirke, die Kreise und kreisfreien Städte und die Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>5</sup>.

Die Verwaltung der Bundesrepublik wird einerseits durch eine feste Tradition und eine kontinuierliche Entwicklung andererseits durch historische Brüche und einen sich immer stärker beschleunigenden Wandel bestimmt<sup>6</sup>. Deshalb kann die oben genannte Gliederung der staatlichen Verwaltung in der Bundesrepublik als eine Folge der Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte der vergangenen Jahrhunderte verstanden werden.

<sup>1</sup> König, System und Umwelt der öffentlichen Verwaltung, in König/von Oertzen/Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, s. 22.

<sup>2</sup> Wagener, Äußerer Aufbau der öffentlichen Verwaltung, in aaO., s. 76.

<sup>3</sup> Eichhorn, Verwaltungslexikon, s. 903.

<sup>4</sup> Wagener, aaO., s. 76-77.

<sup>5</sup> König, aaO., s. 22.

<sup>6</sup> Sidentopf, Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Verwaltung und Politik, s. 68.

## BUNDESVERWALTUNG<sup>7</sup>

Um den Aufbau der Bundesverwaltung verstehen zu können, ist es zweckmässig, zunächst auf die Verteilung der Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern einzugehen.

### Grundlagen

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz), d.h., die staatlichen Aufgaben des nach aussen einheitlichen Landes sind zwischen dem Bund als Gesamtstaat und den Bundesländern als Gliedstaaten aufgeteilt. Dieser Föderalismus und die gemeindliche Selbstverwaltung bestimmen den Verwaltungsaufbau<sup>8</sup>.

Der Aufbau der öffentlichen Verwaltung ist durch Verfassungsrecht weitgehend festgelegt. Nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (Art. 30 GG). Die Bundesgesetze werden grundsätzlich durch die Länder als eigene (Art. 83 GG) oder in verfassungsrechtlich besonders genannten Fällen (Art. 85 GG) übertragene Aufgaben durchgeführt. Der Unterschied liegt vor allem in der Aufsicht. Während im ersten Fall der Bund auf die Rechtsaufsicht beschränkt ist, kann er im zweiten Fall auch die Zweckmässigkeit des Vollzugs überprüfen und sicherstellen<sup>9</sup>.

Der Bund hat grundsätzlich nur die ihm im Grundgesetz ausdrücklich zuerkannten Verwaltungskompetenzen wahrzunehmen, d.h. die Bundesverwaltung wird durch das Grundgesetz begrenzt. Diese Begrenzung gilt in zweifacher Hinsicht. Zum ersten ist der institutionell-organisatorische Ausbau der Verwaltung limitiert. Limitiert sind zum anderen die Organisationsformen und die Rechtstypen der Bundesverwaltung innerhalb des Kompetenzrahmens des Bundes. Die Bundeskompetenzbereiche sind vor allem in Art. 87, 87a-90 sowie in Art. 108, 120 und 120a GG festgelegt. Dazu gehören Auswärtiger Dienst, Bundesfinanzen, Bundesbahn, Bundespost, Bundeswasserstrassen und Schifffahrt, Bundeswehr, Luftverkehr, Bundesgrenzschutz (fakultativ), Zentralstellen für Polizei

<sup>7</sup> Siehe dazu Dittmann, Die Bundesverwaltung Loeser, Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland; Hennig, Der Aufbau der Verwaltung, in Verwaltung zwischen Bürger und Politik.

<sup>8</sup> Dazu Elwein/Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland und Ipsen, Staatsorganisationsrecht.

<sup>9</sup> Maurer, Verwaltungsrecht, s. 451.

und Verfassungsschutz (fakultativ) und schliesslich die Sozialversicherung (soweit sie über das Gebiet eines Landes hinausgeht).

### Bundeseigene Verwaltung

Die bundeseigenen Aufgaben sind entweder durch einstufige oder mehrstufige **unmittelbare Bundesverwaltung**<sup>10</sup> oder in einstufiger oder mehrstufiger Bundesverwaltung durch bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (**mittelbare Bundesverwaltung**<sup>11</sup>) führen<sup>12</sup>. Die Bundesverwaltung hat nur ausnahmsweise einen eigenen Behördenaufbau bis zur Ortsstufe, sog. dreistufiger Verwaltungsaufbau: oberste Stufe, mittlere Stufe und untere (Orts-) Stufe. Soweit nach dem Grundgesetz bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsaufbau zulässig ist, bestehen mittlere Bundesbehörden und untere Bundesbehörden. Dazu gehören der nachgeordnete Bereich des Auswärtigen Dienstes, die Bundesfinanzverwaltung, die Deutsche Bundespost, die Deutsche Bundesbahn, die Bundeswehrverwaltung, die Verwaltung der Bundeswasserstraßen usw.<sup>13</sup>.

Die **obersten Bundesbehörden** sind die Behörden, die keiner Verwaltungseinheit nachgeordnet sind. Sie sind die Verwaltungsspitzen. Sie leiten und beaufsichtigen die unmittelbare Bundesverwaltung ihres Geschäftsbereichs<sup>14</sup>. Zu den obersten Behörden zählen in erster Linie die nach Ressortgesichtspunkten gegliederten Bundesministerien. Oberste Bundesbehörden sind auch das Bundespräsidialamt, die Verwaltungen des Bundestages und Bundesrates, das Bundeskanzleramt und der Bundesrechnungshof<sup>15</sup>.

Die **oberen Bundesbehörden** und **Bundesstellen** gehören auch der obersten Stufe an. Sie sind zwischen obersten Bundesbehörden und den Mittelbehörden angesiedelt und den obersten Bundesbehörden nachge-

<sup>10</sup> Der Begriff "unmittelbare Verwaltung" meint die Wahrnehmung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben durch staatliche Organe. Das Eigentümliche der unmittelbaren Verwaltung liegt darin, daß ihre Organe in die Behördenhierarchie eingebunden sind, an deren Spitze stets eine Oberste Behörde steht. Hennig, aaO., s. 39.

<sup>11</sup> "Mittelbare Verwaltung" ist die Wahrnehmung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben durch Organe sonstiger Verwaltungsträger. Das sind juristische Personen des öffentlichen Rechts, nämlich rechtsfähige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen.

<sup>12</sup> Loeser, aaO., s. 12.

<sup>13</sup> Wagener, aaO., s. 82.

<sup>14</sup> Loeser, aaO., s. 53.

<sup>15</sup> Wagener, aaO., s. 81.

ordnet. Bundesbehörden, die sachlich für bestimmte Verwaltungsaufgaben und örtliche für das gesamte Bundesgebiet zuständig sind, sind z.B. das Bundesgesundheitsamt in Berlin, das Bundeskriminalamt in Wiesbaden und das Bundesverwaltungsamt in Köln. Einige von den Bundesstellen sind das Deutsche Archäologische Institut, die Bundesdruckerei und die Bundeszentrale für Politische Bildung. Den Bundesministerien unmittelbar nachgeordnet sind auch eine große Anzahl von Anstalten. Als Beispiel sind die Bundesanstalt für Flugsicherung und der Deutsche Wetterdienst zu nennen<sup>16</sup>.

**Bundemittelbehörden** sind organisatorisch verselbständigte, einer obersten Bundesbehörde oder einer Bundesoberbehörde desselben Aufgabengebiets direkt unterstellte, deren Dienst und Fachaufsicht unterstehende, gegenüber den nachgeordneten Unterbehörden aufsichtsbegrenzte, für einen Teil des Bundesgebiets zuständige und primär gesetzausführende Verwaltungseinheiten. Sie beruhen auf Art. 87 Abs. 1 Satz 1-2 GG Beispiele dafür sind: ständige Vertretungen und Botschaften, Oberfinanzdirektionen, Bundesbahndirektionen, Oberpostdirektionen, Wasser- und Schifffahrtsdirektionen usw.<sup>17</sup>. Bundes-Unterbehörden sind organisatorisch verselbständigte, einer Bundesoberbehörde oder einer Bundemittelbehörde desselben Aufgabengebiets direkt unterstellte, deren Dienst- und Fachaufsicht unterstehende, örtlich begrenzt zuständige und primär gesetzausführende Verwaltungseinheiten. Einige klassische Beispiele sind Konsulate, Hauptzollämter, Bundesforstämter, Postämter, Bahnbetriebsämter<sup>18</sup>.

Bundeseigene Verwaltung kann sich auch Körperschaften, rechtsfähiger Anstalten und Stiftungen bedienen<sup>19</sup> (Art. 86 und 87 Abs. 3 GG), also im Wege mittelbarer Staatsverwaltung handeln. Hier sind als Beispiele vor allem soziale Versicherungsträger zu nennen. Sie sind in Art. 87 Abs. 2 GG ausdrücklich erwähnt. Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin z.B. gehört hierzu. Weiteres Beispiel für eine rechtsfähige Bundesanstalt ist die Deutsche Bundesbank, für eine

<sup>16</sup> Loeser, aaO., s. 54-56.

<sup>17</sup> Loeser, aaO., s. 58-59.

<sup>18</sup> Loeser, aaO., s. 60-61.

<sup>19</sup> Die Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung unterstehen grundsätzlich der Aufsicht eines Bundesministers. Der Staat darf ihnen keine Weisungen erteilen. Seine Kontrollbefugnisse beschränken sich darauf, daß die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts die Bundesgesetze im Einklang mit dem geltenden Recht ausführen (sog. Rechtmäßigkeitskontrolle-Rechtsaufsicht). Hennig, aaO., s. 39 und Wagener, aaO., s. 81.

rechtsfähige Körperschaft die Bundesanstalt für Arbeit<sup>20</sup> und letztlich für eine rechtsfähige Stiftung die Stiftung preußischer Kulturbesitz<sup>21</sup>.

## LANDESVERWALTUNG

### Grundlagen

Die Bundesrepublik gliedert sich in 11 Bundesländer. Im Zusammenhang mit der Gebietsreform<sup>22</sup> standen auch die Bemühungen um die Neugliederung des Bundesgebiets. Im Gegensatz zur kommunalen Neugliederung sind sie gescheitert<sup>23</sup>. Die Länder sind nach Flächenumfang, Bevölkerungszahl und geographischem Zuschnitt ebenso verschieden wie nach Geschichte und eigenständiger politischer Tradition.

Die Bundesländer besitzen selbst für sich Staatsqualität. Sie sind Hauptträger der öffentlichen Verwaltung. In diesem Zusammenhang ist die Landesverwaltung nicht nur in einem formalen Sinne die mittlere Hauptebene, sondern sie ist auch der sachlichen Bedeutung nach der Mittelpunkt des Verwaltungsaufbaus<sup>24</sup>.

### Verwaltungsaufbau und Verwaltungsstufen

Die Entscheidung über den Verwaltungsaufbau der Länder gehört zu deren unentziehbarem Selbstorganisationsrecht. Einige Bundesländer

<sup>20</sup> Obwohl die Bundesanstalt für Arbeit ein sonstiger öffentlicher Träger ist, hat sie aus historischen Gründen einen dreistufigen Verwaltungsaufbau, nämlich als Mittelbehörden die Landesarbeitsämter und als untere Behörden die örtlichen Arbeitsämter.

<sup>21</sup> Löwer, in Staatslexikon, s. 3449.

<sup>22</sup> Die in den 60er und 70er Jahren (1966-1978) in den Flächenländern der Bundesrepublik durchgeführte Gebietsreform war der erste Teil einer umfangreichen Verwaltungsreform. Ein wichtiger Gesichtspunkt für die Durchführung der Gebietsreform war die Schaffung optimaler Funktionsgrößen für alle Verwaltungseinheiten. Die Reform hat in den Bestand der kommunalen Gebietskörperschaften tief eingegriffen und hat im wesentlichen die Kreise gestärkt. Dazu Wagener, *Neubau der Verwaltung*; ders., *Entwicklung des äußeren Aufbaus der öffentlichen Verwaltung*, Speyerer Arbeitshefte, 23; Thieme, *Vorschläge und Maßnahmen der Verwaltungsreform (Gebiets- und Funktionalreform)*, in: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band V, s. 1027 ff.; von Unruh, *Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform*; Siedentopf, *Die Reformen der kommunalen Gebietskörperschaften und Regionen in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und der Schweiz*, in: Zehetner (Hrsg.), *Reformen der Kommunen und Regionen in Europa*; König, *Integrative Tendenzen in der Verwaltungswissenschaft*, in *Die Verwaltung* 1980, s. 1 ff.

<sup>23</sup> Thieme, aaO., s. 1032.

<sup>24</sup> Wahl, *Die Länder*, in *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Band V, s. 908 ff.

(wei Baden-Württemberg) haben den Aufbau ihrer Verwaltung in einem besonderen Gesetz umfassend geregelt. In anderen Ländern ist das Verwaltungsorganisationsrecht auf mehrere Gesetze verstreut und zum Teil nur lückenhaft geregelt<sup>25</sup>.

Die Verwaltungen der Länder lassen zwei gemeinsame Strukturprinzipien erkennen:

- (a) In allen Bundesländern gibt es allgemeine Verwaltungsbehörden und Sonderverwaltungsbehörden,
- (b) die Verwaltungsorganisation ist in der Regel "dreistufig" gegliedert<sup>26</sup>.

Trotz dieser gemeinsamen Strukturprinzipien ist die Verwaltungsorganisation der Länder unterschiedlich. Um diesen Unterschied besser verstehen zu können, ist es nötig, auf die Unterschiede in den Ländern einzugehen.

Es gibt drei unterschiedliche Arten von Ländern<sup>27</sup>:

- größere Flächenländer (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern),
- kleinere Flächenländer (Schleswig-Holstein und Saarland) und
- Stadtstaaten (Berlin, Hamburg und Bremen).

**Der Verwaltungsaufbau der grösseren Flächenländer** erhält sein Gepräge durch die Art, in der das territoriale Gliederungsprinzip der drei Verwaltungsebenen mit dem funktionalen Gliederungsprinzip der verschiedenen Ressorts und Sachbereiche kombiniert wird. Aufgabendifferenzierung in der Zentralinstanz und Aufgabenverbindung bei den Regierungspräsidien und bei der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde ergeben das Grundmuster der Verwaltung der großen Flächenländer<sup>28</sup>.

**Die kleineren Flächenländer** unterscheiden sich in ihrem Verwaltungsaufbau von den größeren in erster Linie durch das Fehlen der Landesmittelbehörden, insbesondere durch das Fehlen der Regierungsbezirke mit ihrem Bündelungseffekt<sup>29</sup>.

Die drei Stadtstaaten haben einen besonderen, auch inhaltlich grundsätzlich abweichenden Typ in der Verwaltungsgliederung Entsprechend

<sup>25</sup> Maurer, aaO., s. 435.

<sup>26</sup> Maurer, aaO., s. 454.

<sup>27</sup> Wagener, aaO., s. 82.

<sup>28</sup> Wahl, aaO., s. 213.

<sup>29</sup> Wagener, aaO., s. 85.

dem Stadtstaaten-Charakter fehlt die Unterscheidung zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung<sup>30</sup>. Die Senate (Landesregierungen) haben gleichzeitig Landes- und Gemeindeaufgaben wahrzunehmen. Unterhalb der Senate ist die Verwaltung der Stadtstaaten durch Bezirke dezentralisiert<sup>31</sup>. Die Stadtbezirke haben als Selbstverwaltungseinheiten im Vergleich zu Gemeinden und Landkreisen nur ein begrenztes Selbstverwaltungsrecht<sup>32</sup>.

Wie bereits erwähnt wurde, ist die **Landesverwaltung** überwiegend **dreistufig organisiert**, nämlich: Oberstufe, Mittelstufe und Unter (Orts-) Stufe. Das heißt, dass bei den Verwaltungen der oben genannten Bundesländer Oberlandesbehörden, Mittelbehörden und untere Verwaltungsbehörden bestehen<sup>33</sup>.

Die oberste Stufe der dreistufigen Verwaltungsorganisation besteht aus den obersten Landesbehörden und den Landesoberbehörden. Die wichtigsten obersten Behörden sind die Landesregierung, der Ministerpräsident und die Minister<sup>34</sup>. Diese Behörden sind Regierungs- und Verwaltungsinstanzen. Die Landesoberbehörden sind sog. Landesämter, die einem Minister unmittelbar unterstellt sind. Im allgemeinen sind sie für einen bestimmten Aufgabenkreis und für das gesamte Landesgebiet zuständig<sup>35</sup>. Das Landeskriminalamt, das Landesamt für Besoldung und Versorgung, das Landesgesundheitsamt sind als Beispiele für Landesoberbehörden zu nennen. Die Mittelbehörden bilden das Zwischenglied zwischen den obersten Landesbehörden und Landesoberbehörden und der ausführenden Verwaltung, den staatlichen Unterbehörden und der beauftragten kommunalen Verwaltung<sup>36</sup>. Die Mittelstufe wird durch den Regierungsbezirk geprägt. Diese Verwaltungseinheit wird zunächst ausgearbeitet. Sonderverwaltungsbehörden sind auf der Mittelstufe verhältnismäßig selten. Ein Beispiel dafür ist die Forstdirektion.

Hauptträger der allgemeinen staatlichen Verwaltung auf der unteren Stufe sind der Kreis und die kreisfreien Städte in den städtischen Räumen. Der Landrat im Kreis/Landkreis erledigt als untere staatliche Verwaltungsbehörde die Aufgaben der staatlichen Verwaltung in seinem Verwaltungsbezirk. Die kreisfreien Städte haben die Aufgaben der allge-

<sup>30</sup> Wahl, aaO., s. 213.

<sup>31</sup> Wagener, aaO., s. 85.

<sup>32</sup> Becker, in: WIBERA Sonderdruck, s. 15.

<sup>33</sup> Ipsen, aaO., s. 182.

<sup>34</sup> Becker/Vitzthum, Grundlagen der Verwaltungsorganisation, s. 26.

<sup>35</sup> Maurer, aaO., s. 455.

<sup>36</sup> Becker, Öffentliche Verwaltung, s. 331.

meinen staatlichen Verwaltungsbehörde auf der untersten Stufe zu besorgen. Deshalb werden sie als untere staatliche Verwaltungsbehörde bezeichnet<sup>37</sup>. Als allgemeine staatliche Behörden der unteren Stufe gibt es neben dem Landrat und den kreisfreien Städten Sonderverwaltungsbehörden (z.B. Finanzämter, Bergämter, Schulämter, Forstämter, Gewerbeaufsichtsämter usw.)<sup>38</sup>.

Schließlich ist zu beachten, daß der Bündelungscharakter auf der mittleren und unteren Verwaltungsebene die räumliche Dimension betont<sup>39</sup>.

## REGIERUNGSBEZIRKE

### Grundlagen

Die Größe des Bundesgebietes verlangt, daß zwischen den zentralen und den ausführenden Behörden eine beaufsichtigende und koordinierende Instanz vorhanden ist<sup>40</sup>. Demzufolge sind als Behörden der allgemeinen "Mittelinstanz" Regierungsbezirke<sup>41</sup> eingerichtet.

Vor der Gebietsreform bestanden 33 Regierungsbezirke in der Bundesrepublik<sup>42</sup>. Ihre Zahl ist im Rahmen der Gebietsreform in einigen Ländern verringert worden, um die Arbeit dieser Mittelinstanzen wirkungsvoller zu gestalten<sup>43</sup>. Heute gibt es 26 Regierungsbezirke<sup>44</sup>, deren durchschnittliche Größe mehr als eine Million Einwohner umfaßt.

Die Regierungsbezirke sind nur unselbständige Untergliederungen größerer Flächenländer. Sie sind keine Gebietskörperschaften und haben keine unmittelbar gewählten Entscheidungsorgane. Trotzdem stellen sie neben dem Bund, den Ländern, den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden eine eigenständige Verwaltungsebene dar. Im allgemeinen sind sie nichtmi-

<sup>37</sup> Maurer, aaO., s. 458.

<sup>38</sup> Becker, aaO., s. 332-335.

<sup>39</sup> Wahl, aaO., s. 213.

<sup>40</sup> Thieme, Verwaltungslehre, s. 202.

<sup>41</sup> Bezeichnung in Baden-Württemberg und Bayern: Regierung; in Rheinland-Pfalz: Bezirksregierung; in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen: Regierungspräsident.

<sup>42</sup> "Mittelinstanz-Bericht", Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz, Düsseldorf, April 1973.

<sup>43</sup> König, in: Die Verwaltung, s. 10.

<sup>44</sup> Die Zahl der Bezirksregierungen in den Bundesländern: Baden-Württemberg: 4, Bayern: 7, Niedersachsen: 4, Hessen: 3, Nordrhein-Westfalen: 5 und in Rheinland-Pfalz: 3, Statistisches Jahrbuch für 1989.

nisterieller Art, überörtlich und haben meist einen regionalen Bezug. Sie können nicht ressortübergreifend gebündelt werden<sup>45</sup>.

### Die Funktionen der Regierungsbezirke

Die Aufgaben der Regierungsbezirke zeigen von Land zu Land beachtliche Unterschiede, dennoch lassen sich folgende Gemeinsamkeiten feststellen.

Als allgemeine Mittelinstanz verwirklichen die Regierungsbezirke exemplarisch die Einheit der Verwaltung durch die fachlich integrierte Aufgabenerfüllung<sup>46</sup>. Sie haben Aufsichts-, Koordinierungs- und Leitungsaufgaben gegenüber den nachgeordneten Behörden des Regierungsbezirks wahrzunehmen<sup>47</sup>. Die Funktionen der Regierungsbezirke können wie folgt umschrieben werden<sup>48</sup>. Sie sind zunächst selbst ausführende Verwaltungsbehörden; sie koordinieren die Verwaltung der nachgeordneten Behörden; sie sind Widerspruchsinstanz; sie sind Aufsichtsbehörde gegenüber den örtlichen Behörden und den Trägern der Selbstverwaltung; sie entlasten die Ministerien und versetzen diese in die Lage, ihre politischen Leitungsaufgaben besser zu erfüllen.

Schließlich ist hier festzustellen, daß die Stellung der Bezirksregierungen im Verwaltungsaufbau verbesserungsfähig, teilweise verbesserungsbedürftig ist<sup>49</sup>.

## KREISE UND KREISFREIE STÄDTE

Die Kommunalverwaltung in der BRD wird von den kreisfreien Städten auf der einen Seite und von den Kreisen (Landkreisen) sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf der anderen Seite getragen. Das gesamte Staatsgebiet der BRD ist in Gemeinden aufgeteilt. Nach ihrer Stellung im Verwaltungsaufbau sind kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden zu unterscheiden.

### Kreise

Der Kreis, eine einheitlich in allen Teilen der Bundesrepublik vorhandene Institution, ist eine Verwaltungsebene, die im Ausland kaum

<sup>45</sup> Wagener, Die Verwaltungsbezirke..., in: Verwaltungsarchiv 1982, s. 153.

<sup>46</sup> Rosellen, Die Reform der Bezirksregierung, s. 183.

<sup>47</sup> Wagener, in: König u.a. (Hrsg.), s. 83.

<sup>48</sup> Thieme, aaO., s. 200.

<sup>49</sup> Rosellen, aaO., s. 183.

eine Parallele hat<sup>50</sup>. Mehrere Gemeinden sind zu Kreisen zusammengefaßt. Das Gebiet Deutschlands ist außerhalb der 91 kreisfreien Städte in Kreise aufgeteilt.

Es ist festzustellen, daß die Kreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden keineswegs eine subsidiäre Stellung haben. Sie stehen zu ihnen aber nicht in einem Überordnungsverhältnis.

Im Rahmen der Gebietsreform hat die Zahl der Landkreise sich innerhalb von zwölf Jahren (1965 - 1976) von 425 auf 235 verringert. Die Zahl der Landkreise beträgt heute 237. Im Jahre 1966 hatten die Landkreise durchschnittlich 82.000 Einwohner, sowie zwischen 222 und 2860  $\varphi$ km. Im Durchschnitt haben sie ca. 169.000 Einwohner und rund 1.000  $\varphi$ km<sup>52</sup>.

Die Kreise sind Gebietskörperschaften mit Gebietshoheit. Die Institution und ihre Selbstverwaltung ist durch Art. 28 GG gewährleistet. Wie auch die Gemeinden, müssen die Kreise vom Kreisvolk gewählte Repräsentativorgane für die Selbstverwaltung haben. Dieses Organ ist der Kreistag, der die politische Vertretung des Kreises und seiner Bevölkerung ist. Alle anderen Organisationsdimensionen sind in den Ländern unterschiedlich geregelt<sup>53</sup>.

Zweites Organ ist der Kreisausschuß. Er hat von Land zu Land eine unterschiedliche Funktion: als (zweites) Beschlußgremium des Kreises, als Hauptausschuß des Kreistages oder als kollegiale Verwaltungsbehörde des Kreises. Der leitende Verwaltungsbeamte des Kreises (Landrat, in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen der Oberkreisdirektor) trägt als drittes Organ die Verantwortung für den Geschäftsgang der Verwaltung<sup>54</sup>.

Die Kreise nehmen grundsätzlich Verwaltungsaufgaben auf zahlreichen Sachgebieten wahr. Sie haben im allgemeinen Selbstverwaltungsangelegenheiten und übertragene staatliche Aufgaben zu erfüllen. Zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kreise gehören z.B. die Schaffung und Unterhaltung sozialer und kultureller Einrichtungen (wie Krankenhäuser, Jugendheime, Berufsschulen), der Bau der Kreisstraßen, die Abfallbeseitigung, die Sozialhilfe<sup>55</sup>. Als Träger der staatlichen Auftragsverwaltung haben sie die allgemeinen Ordnungsaufgaben, insbes. Im

<sup>50</sup> Laux, aaO., s. 161.

<sup>51</sup> Wolff, u.a, Verwaltungsrecht, s. 134.

<sup>52</sup> Thieme, Verwaltungslehre, s. 224.

<sup>53</sup> Becker, Öffentliche Verwaltung, s. 357.

<sup>54</sup> Wolff, aaO., s. 129-147.

<sup>55</sup> Maurer, Verwaltungsrecht, s. 483.

Gewerbe-, Bau-, Ausländer- und Gesundheitsrecht, die Ausbildungsförderung, den Lastenausgleich, die Gesundheitsämter und die Kommunallufsicht<sup>56</sup>.

Ihren finanziellen Bedarf decken die Kreise durch (a) die Erhebung von Gebühren, (b) eigenen Steuern, (c) allgemeinen Finanzausweisungen und (d) zweckgebundenen Zuweisungen<sup>57</sup>. Die Einnahmen der Kreise kommen vor allem aus Finanzausweisungen des Landes und des Bundes im Rahmen des Finanzausgleichs (etwa 34 %) und aus der Kreisumlage (etwa 32 %). Die Steuereinnahmen der Kreise fallen mit rund 2,5 % der Kreiseinnahmen heute kaum noch ins Gewicht<sup>58</sup>.

### Kreisfreie Städte

Die kreisfreien Gemeinden (Städte) unterscheiden sich von den kreisangehörigen Gemeinden durch einen erweiterten Aufgabenkreis<sup>59</sup>. Sie erfüllen neben ihren Gemeindeaufgaben für ihr Gebiet zugleich die Aufgaben unterer staatlicher Verwaltungsbehörden (Landkreise).

Im Jahr 1968 gab es 141 kreisfreie Städte. Diese ist durch Gebietsreform auf 89 gesenkt worden. Im Rahmen der Gebietsreform reduziert sich die Zahl der kreisfreien Städte in Bayern um rund die Hälfte und in Niedersachsen um rund ein Drittel, bleibt jedoch in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein konstant<sup>60</sup>.

Heute gibt es 91 kreisfreie Städte. Außer im Saarland bestehen in allen Ländern kreisfreie Städte. In ihnen leben rund 34 % der Bevölkerung<sup>61</sup>. Die meisten dieser Städte sind die größten Städte der Bundesrepublik. Die Grenze der Kreisfreiheit liegt in der Regel etwa bei 100.000 Einwohnern. Jedoch ist es von Land zu Land unterschiedlich. In Rheinland-Pfalz z.B. fängt die Grenze mit 35.000 Einwohnern an.

## GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDE

Die letzte Stufe der territorialen Organisation in der Bundesrepublik Deutschland besteht aus Gemeinden und Gemeindeverbänden. Sie sind rechtsfähige Selbstverwaltungskörperschaften mit eigener Verwaltungs-

<sup>56</sup> Thieme, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, in: König (Hrsg.), aaO., s. 173.

<sup>57</sup> Wolff u.a., aaO., s. 141-142.

<sup>58</sup> Der moderne Staat, s. 192.

<sup>59</sup> Fritz, Verwaltungsrecht, s. 266.

<sup>60</sup> Wagener, in: Speyerer Arbeitshefte, s. 28.

<sup>61</sup> Laux, Verwaltung des ländlichen Raumes, in: König u.a. (Hrsg.), aaO., s. 158.

Finanz-, Satzungs-, und Personalhoheit<sup>62</sup>. Das Grundgesetz räumt den Gemeinden eine besondere Stellung ein. Die Gemeinden haben das Recht, "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln" (Art. 28 Abs. 2 GG).

### Gemeinden

Die Gemeinden sind die Hauptträger der Kommunalverwaltung. Sie sind staatsrechtliche Teile der Länder. Hinter dem einheitlichen Begriff "Gemeinde" verbergen sich unterschiedliche soziologische Gebilde. Dörfer mit wenigen tausend Einwohnern und Großstädte mit mehr als einer Million Einwohner sind, was die Kommunalverwaltungen betrifft, gleichermaßen Gemeinden. Hier werden nur die Gemeinden behandelt.

Nach der umfassenden Gebietsreform ist die Zahl der Gemeinden auch gesenkt worden. Zwischen 1968 und 1978 wurden aus 24.444 Kreisangehörigen Gemeinden 3.261 lokale Verwaltungseinheiten (1.089 engere Gemeindeverbände und 2.172 kreisangehörige Gemeinden) eingerichtet<sup>63</sup>.

Das Ausmaß der Verringerung der Zahl der kleinen Gemeinden war in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich (z.B. in Nordrhein-Westfalen und im Saarland mehr als 80 % und in Schleswig-Holstein oder in Rheinland-Pfalz nur 20 %) <sup>64</sup>. Heute bestehen in der Bundesrepublik 8.505 Gemeinden, davon sind 6.013 Mitgliedsgemeinden<sup>65</sup>.

Die Organisation und Tätigkeitsbereiche der Gemeinden sind in den kommunalen Verfassungsgesetzen der Länder geregelt. Das Kommunalrecht wird durch die unterschiedlichen kommunalen Verwaltungssysteme in den einzelnen Bundesländern geprägt. In den Gemeindeordnungen der Länder finden sich die Magistratsverfassung, die Bürgermeisterverfassung sowie die Süddeutsche und Norddeutsche Ratsverfassung<sup>66</sup>. Die Gemeindeverfassungen sind unterschiedlich bezüglich der Stellung des Vorsitzenden, in den wesentlichen Grundlinien stimmen sie dagegen überein<sup>67</sup>.

Ein Großteil der Verwaltungsaufgaben liegt in der Bundesrepublik in der Zuständigkeit der Gemeinden. Die Aufgaben<sup>68</sup> der Gemeinden werden nach Selbstverwaltungs- und (übertragenen) Auftragsangele-

<sup>62</sup> Wagener, in König u.a. (Hrsg.), s. 86.

<sup>63</sup> König, in: Die Verwaltung, s. 10.

<sup>64</sup> Wagener, in: Speyerer Arbeitshefte, s. 26.

<sup>65</sup> Statistisches Jahrbuch 1989, s. 44.

<sup>66</sup> Wagener, in: König u.a. (Hrsg.), s. 86.

<sup>67</sup> Bischoff/Müller/Saager, Verwaltung und Politik, s. 129.

<sup>68</sup> Thieme, Die Aufgaben..., s. 177; Fritz, aaO., s. 268; Wagener, in Speyerer Arbeitshefte, s. 13.

genheiten unterschieden. Die Selbstverwaltungsangelegenheiten gliedern sich wiederum in freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben. Die Pflichtaufgaben sind gesetzlich als solche zugewiesen. Bei ihnen besteht eine Pflicht zum Tätigwerden der Gemeinden. In diesem Zusammenhang sind als Beispiele Errichtung und Unterhaltung bestimmter Schulen, Bau und Unterhaltung der Gemeindestraßen, Brandschutz und Friedhofswesen zu nennen. Freiwillige Aufgaben sind solche, zu deren Erfüllung die Gemeinden nicht verpflichtet sind, die sie aber wahrnehmen können. Beispiele für freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten sind die Einrichtung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen wie Theater, Museen, Büchereien und Sportanlagen. Bei Selbstverwaltungsangelegenheiten unterliegen die Gemeinden lediglich der Rechtsaufsicht, nicht aber der Fachaufsicht.

Bei den Auftragsangelegenheiten handelt es sich um Aufgaben des Staates, deren Wahrnehmung den Gemeinden übertragen ist<sup>69</sup>. Dazu gehören unter anderem die Ordnungsangelegenheiten auf den Gebieten des Rettungs-, Gewerbe-, Verkehrs-, Wege- und Wasserwesens, die Obdachlosenunterbringung, Gesundheits-, Impf- und Unterbringungsangelegenheiten, Melde-, Paß-, Staatsangehörigkeits-, Personenstands- und Namenssachen usw.<sup>70</sup>. Der Staat behält sich gegenüber den beauftragten Gemeinden ein unbeschränktes Weisungsrecht für die recht- und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben vor (Fachaufsicht)<sup>71</sup>.

Bei den Finanzeinnahmen der Gemeinden muß man unterscheiden zwischen eigenen Mitteln in Form von Steuern (wie z.B. Grund- oder Gewerbesteuer), Gebühren und Beiträgen und Finanzausweisungen von Bund und Land in Form von Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen.

### Gemeindeverbände

Unterhalb der Kreisebene sind in einigen Ländern sehr kleine kreisangehörige Gemeinden zu engeren Gemeindeverbänden zusammengefaßt. Sie erfüllen im allgemeinen die Pflichtaufgaben, die Flächen-nutzungsplanung und das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen<sup>72</sup>.

In der Bundesrepublik bestehen heute insgesamt 1.037 Gemeindeverbände. Sie werden in Schleswig-Holstein Ämter, in Niedersachsen

<sup>69</sup> Fritz, aaO., s. 268.

<sup>70</sup> Wolff u.a., aaO., s. 91.

<sup>71</sup> Fritz, aaO., s. 268.

<sup>72</sup> Wagoner, in: WIBERA Sonderdruck, s. 4-5.

Samtgemeinden, in Rheinland-Pfalz Verbandsgemeinden und in Baden-Württemberg und Bayern Verwaltungsgemeinschaften genannt.

Auf der Organisationsebene oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte bestehen in den meisten Ländern regionale Gemeindeverbände. Als Beispiele können die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe in Nordrhein-Westfalen genannt werden. Die regionalen Gemeindeverbände erfüllen eine Reihe von kommunalen Aufgaben, die auf der Kreisebene nicht mehr wirtschaftlich wahrgenommen werden können<sup>73</sup>.

### SCHLUSSBEMERKUNGEN

Das Grundgesetz regelt die rechtliche und politische Ordnung der Bundesrepublik und den äußeren Aufbau von Staat und Verwaltung. Wichtigste organisatorische Strukturelemente dabei sind der Föderalismus (gewährleistet in Art. 79 GG) und die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 GG).

Der geschilderte Verwaltungsföderalismus ist weithin auch Voraussetzung für die Politikverflechtung<sup>74</sup> zwischen Bund und Ländern<sup>75</sup>. Das bedeutet, daß das deutsche Verwaltungssystem nicht nur durch die organisatorische Gliederung in die horizontalen Verwaltungsebenen Bund, Länder und Gemeinden, sondern ebenso durch politische und administrative Verflechtung und Verbindung zwischen den Ebenen gekennzeichnet ist<sup>76</sup>.

Wichtige öffentliche Aufgaben liegen im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer bzw. der Gemeinden und Gemeindeverbände. Allerdings hat der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit<sup>77</sup> für wesentliche Bereiche.

<sup>73</sup> Thieme, Verwaltungslehre, s. 229; Wolff u.a., aaO., s. 90 ff.

<sup>74</sup> Politikverflechtung bedeutet, daß die auf Ebenen verteilten politischen Entscheidungen in der Bundesrepublik nicht voneinander isoliert, sondern verflochten sind. Z.B. können die Kommunen ihre kommunalpolitischen Vorstellungen in zahlreichen Fällen nicht durchsetzen, ohne auf einen Einfluß aus den anderen Ebenen (Bund, Land) zu reagieren. Dazu siehe Thieme, Verwaltungslehre, s. 236.

<sup>75</sup> Elwein/Hesse, aaO., s. 84.

<sup>76</sup> Siedentopf, aaO., s. 79-80.

<sup>77</sup> Es ist hier festzustellen, daß neben den in Art. 73 GG ausgezählten Materien im Bereich der ausschließenden Gesetzgebung des Bundes, der Bund Kompetenzen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung hat. Im Rahmen der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung darf der Bund nach Art. 72 GG nur tätig werden, wenn eine Angelegenheit von den Ländern nicht wirksam oder ohne eine Beeinträchtigung der Interessen anderer Länder geregelt werden kann oder wenn die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse es erfordert. Siehe Bischoff u.a., aaO., s. 110.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bildet die äußerste Grenze seiner Verwaltungskompetenzen. Die Verwaltungskompetenzen des Bundes können deshalb niemals dort bestehen, wo dem Bund keine Gesetzgebungskompetenz eingeräumt ist.

Auf der anderen Seite sind die Länder auch an der Willensbildung des Bundes beteiligt. Durch den Bundesrat, der aus Mitgliedern der einzelnen Landesregierungen besteht, nehmen die Länder Einfluß auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes. Der Bundesrat wirkt an der Gesetzgebung des Bundes durch ein Initiativrecht sowie durch die Beratung von Gesetzesinitiativen mit. Er ist außerdem im Gegensatz zum Bundestag an der Verwaltung des Bundes durch die Beratung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften beteiligt und wählt die Hälfte der Richter zum Bundesverfassungsgericht<sup>78</sup>.

Die Besonderheit der politisch-administrativen Makroorganisation der Bundesrepublik, die durch eine erhebliche vertikale Dezentralisation gekennzeichnet ist, wird folgend zusammengefaßt<sup>79</sup>.

“Die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Bund und Länder sowie eine starke Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltung sind Teile einer gegliederten, gesamtstaatlichen Organisation. ...Damit werden politische Macht und öffentliche Aufgaben verteilt. Damit wird eine Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung vorgegeben, die ein politisch-administratives Gesamtsystem mit abgestufter und gefächerter Aufgabenverteilung bei mittleren und unteren Verwaltungsebenen ermöglicht. Das erleichtert die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben vor Ort und entlastet den Zentralstaat, den Bund, von relativ vielen politischen Konflikten. Er fördert Entwicklung und Innovation auf den verschiedenen Stufen”.

Schließlich kann gesagt werden, daß die öffentliche Verwaltung der herausragende Akteur im politischen System der Bundesrepublik (parlamentarische Demokratie) ist. Sie ist am politischen Entscheidungsprozeß maßgeblich beteiligt, sie erbringt viele Innovationsanstöße für die politische Führung und für das Parlament<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Dazu Ziller, Der Bundesrat.

<sup>79</sup> Siedentopf, aaO., s. 71.

<sup>80</sup> Böhret, Öffentliche Verwaltung in der Demokratie, in König u.a. (Hrsg.), s. 53-57.

## LITERATURVERZEICHNIS

- BECKER, Bernd, Öffentliche Verwaltung, München 1989.
- BISCHOFF/MÜLLER/SAAGER, Verwaltung und Politik, Köln 1982.
- BÖHRET, Carl, Öffentliche Verwaltung in der Demokratie, in: König/von Oertzen/Wagener (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981, s. 53 ff.
- , Politik und Verwaltung, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Verwaltung und Politik, Stuttgart 1987, s. 36 ff.
- DITTMANN, Arnim, Die Bundesverwaltung, Tübingen 1983.
- EICHHORN, Peter, Verwaltungslexikon, Baden-Baden 1985.
- ELLWEIN/HESSE, Das Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987.
- HÄNSEL, Gerald, Kommunalrecht, in: Fritz u.a. (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Karlsruhe 1988.
- HENNIG, Joachim, Der Aufbau der Verwaltung, in: von Krockow, C.G. (Hrsg.), Verwaltung zwischen Bürger und Verwaltung, Bonn 1985, s. 31 ff.
- IPSEN, Jörg, Staatsorganisationsrecht, Frankfurt 1986.
- KÖNIG, Klaus, Intergrative Tendenzen in der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung 1980, s. 1 ff.
- , System und Umwelt der öffentlichen Verwaltung, in: König u.a. (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, s. 13 ff.
- KRÖGEL, Axel, Die staatliche Mittelinstanz in den Ländern, in: Neuordnung der Verwaltung, Die neuen Schriften des Deutschen Städtetages, Stuttgart 1975.
- LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.), Regionen und Regionalismus in Westeuropa, Stuttgart 1987.
- LAUX, Eberhard, Verwaltung des ländlichen Raumes, in: König u.a. (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, s. 157 ff.
- LOESER, Roman, Die Bundesverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Speyerer Forschungsberichte, Band 1, Speyer 1987.
- LÖWER, Wolfgang, Staatsorganisation, in: Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 1987, s. 344 ff.
- MAURER, Hartmut, Verwaltungsrecht, Konstanz 1988.
- MAYER, Franz (Hrsg.), Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung, Bonn 1976.
- MAYNTZ, Renate, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1985.
- MEYERS LEXIKONVERLAG (Hrsg.), Der moderne Staat - Wie funktioniert das? Mannheim 1988.
- ROSELLEN, Bernhard B., Die Reform der Bezirksregierung, Dissertation, Speyer 1977.
- SIEDENTOPF, Heinrich, Die Reformen der kommunalen Gebietskörperschaften und Regionen in der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und in der Schweiz, in: Zehetner, F. (Hrsg.), Reformen der Kommunen und Regionen in Europa, Linz 1982.

- , Die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Landeszentrale für politische Bildung... (Hrsg.), aaO., s. 68 ff.
- , Dezentralization for Rural Development Government Approaches and Peoples Initiatives in Asia, in: Bhatt, A. u.a. (Hrsg.), Local Initiatives for Dezentralized Development in Asia Pacific, Band I, Kuala Lumpur 1985, s. 1 ff.
- , EICHHORN, Effizienzeffekte der Verwaltungsreform, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 20, Baden-Baden 1976.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.), Staatliches Jahrbuch 1989.
- THIEME, Werner, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, in: König u.a. (Hrsg.), aaO., s. 177 ff.
- , Verwaltungslehre, Köln 1984.
- , Vorschläge und Maßnahmen zur Verwaltungsreform (Gebiets- und Funktionalreform), in: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band V, s. 1027 ff., Stuttgart 1987.
- VON UNRUH, G.C. (Hrsg.), Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981.
- WAHL, Rainer, Die Länder, in: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band V, s. 109 ff.
- WAGENER, Frido, Neubau der Verwaltung, Berlin 1969.
- , Äußerer Aufbau der öffentlichen Verwaltung, in: König u.a. (Hrsg.), aaO., s. 73 ff.
- , Entwicklung des äußeren Aufbaus der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Speyerer Arbeitshefte 23, Speyer 1978.
- , Änderungen von Verwaltungsstrukturen über Verfahren und Zuständigkeiten, in: Böhret/Siedentopf (Hrsg.), Verwaltungspolitik, Berlin 1983, s. 294 ff.
- , Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv 1982, s. 153 ff.
- WIBERA, Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Sonderdruck, Düsseldorf 1980.
- WOLFF/BACHOF/STOBER, Verwaltungsrecht II, München 1987.
- ZILLE R, Gerhard, Der Bundesrat, Düsseldorf 1979.