

# **IV**

## **Auswirkungen des Steuerungsdefizits auf die Verfassung**



# Das Demokratieprinzip und die demokratische Legitimation der Verwaltung

## I. Das rechtliche Modell der demokratischen Legitimation der Verwaltung

Die rechtlichen Regelungen unter dem Grundgesetz ordnen die Verwaltung lückenlos in den demokratischen Legitimationszusammenhang ein (Czybulka 1989): Die Verwaltung ist nach Art. 20 Abs. 3 GG an die vom Parlament beschlossenen Gesetze gebunden. Unter Berufung auf das Demokratieprinzip erweiterte das Bundesverfassungsgericht den Gesetzesvorbehalt über Eingriffe in Freiheit und Eigentum hinaus auf alle "wesentlichen" Bereiche der Staatstätigkeit (grundlegend BVerfGE 49, 89 [126]; zusammenfassend v. Arnim 1987: 1241-1249). Das Parlament steuert die Grundzüge der Verwaltung durch den Haushaltsplan im Sinne des Art. 110 GG, dessen Einhaltung der Bundesrechnungshof gemäß Art. 114 Abs. 2 GG überprüft (dazu v. Mutius/Schuppert 1984: 147-327). Die vom Parlament eingesetzte und kontrollierte Regierung leitet die laufende Arbeit der Verwaltung (Schröder 1988: 499-520, bes. 514-516). Eine zusätzliche demokratische Legitimation folgt aus der föderalen und kommunalen Dezentralisierung, weil die Verwaltungen in Ländern, Kreisen und Gemeinden durch die regional zuständigen Landes- und Kommunalparlamente intensiver als durch ein zentrales Parlament kontrolliert werden.

Der rechtlichen Konstruktion der demokratischen Legitimation der Verwaltung liegt die Annahme zugrunde, daß die Verwaltung ein Instrument zur Durchsetzung des in Parlament und Regierung artikulierten Volkswillens sei. In ihrem instrumentellen Charakter sah Max Weber ein spezifisches Merkmal der modernen Verwaltung (Weber 1976: 833-837).

## II. Abweichungen der Verwaltungspraxis vom rechtlichen Modell der demokratischen Legitimation der Verwaltung

In der Praxis wird das rechtliche Modell nur in dem kleinen Bereich verwirklicht, wo die Verwaltung solche Konditionalprogramme vollzieht, deren Einhaltung die betroffenen Bürger mit Hilfe der Verfassungs-, Verwaltungs-, Finanz- oder Sozialgerichte durchsetzen. Überwiegend weist die Verwaltungspraxis erhebliche Abweichungen von der rechtlichen Konstruktion ihrer demokratischen Legitimation auf.

Auf vielen Gebieten führt die Verwaltung die von den Parlamenten und Regierungen in Konditional- oder Zweckprogrammen festgelegten Vorgaben nicht durch. Dieses Vollzugsdefizit wurde häufig und eindringlich im Umweltrecht beschrieben (exemplarisch Bohne 1981; Mayntz u.a. 1978; Winter 1975). Es existiert z.B. auch im Gewerberecht, im Sozialrecht und im Baurecht (Wagener 1979: 244-252).

Teilweise vollzieht die Verwaltung die Vorgaben von Parlamenten und Regierungen anders, als sie subjektiv gemeint und objektiv formuliert waren (Beispiele bei Mayntz 1985: 65, 217-218). In diesen Fällen einer "Zielverschiebung" (Mayntz 1985: 217) kann man von einer Vollzugsdevianz sprechen. Die Implementationsforschung hat zu diesem Problem viele theoretische und empirische Studien vorgelegt.

Manche Verwaltungszweige handeln mangels hinreichender Vorgaben von Parlamenten und Regierungen in erheblichem Maße autonom. Ein extremes Beispiel scheinen die Sicherheitsdienste zu sein. Für ihre Tätigkeit gibt es verhältnismäßig wenig gesetzliche Grundlagen. Ihre parlamentarische Kontrolle ist durch besondere Verfahren begrenzt. Daß sie von den Regierungen genau kontrolliert werden, ist unwahrscheinlich. Im allgemeinen führt die Verwaltungsautonomie zu keinen öffentlichen Beanstandungen. In vielen Fällen mag sie die Effizienz der Verwaltung sogar steigern. Immer wieder kommt es aber zu auffälligen Mißbräuchen, weil die Verwaltung den rechtlichen Rahmen oder den gesellschaftlichen und politischen Konsens für ihre Tätigkeit überschritten hat.

Die Autonomie der Verwaltung kann dazu führen, daß sich die Richtung der politischen Willensbildung im Verhältnis von Parlament und Regierung zur Verwaltung umkehrt (Zippelius 1988: 365-369; Mayntz 1985: 60-73). Aufgrund ihrer überragenden Fachkompetenz und umfassenden Problemverarbeitungskapazität bestimmt die Verwaltung heute in erheblichem Umfang die Entscheidungen von Parlamenten und Regierungen. Insbesondere hat die Ministerialverwaltung auf die

Praxis der Gesetzgebung einen oft beherrschenden Einfluß (Schulze-Fielitz 1986: 79-86; Mayntz 1985: 75, 181-210; v. Arnim 1984: 347-348).

Besonders deutlich läßt sich die Umkehrung der politischen Willensbildung am Beispiel der Europäischen Gemeinschaft beobachten: Die Verwaltungsapparate der Europäischen Kommission und der nationalen Regierungen bestimmen allein über den Erlaß und den Vollzug der Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft. Dem Europaparlament bleibt nur, zum Handeln der Verwaltungen Stellung zu nehmen, den nationalen Parlamenten, die Ergebnisse dieser Verwaltungstätigkeit in Ausführungsbestimmungen umzusetzen.

### **III. Gründe für die Abweichungen der Verwaltungspraxis vom rechtlichen Modell der demokratischen Legitimation der Verwaltung**

Die weitreichenden Abweichungen der Verwaltungspraxis vom Modell ihrer demokratischen Legitimation lassen sich durch mehrere Gründe erklären.

Häufig kann die Verwaltung die Vorgaben der Parlamente und Regierungen schon deswegen nicht umsetzen, weil sie von vornherein so konzipiert waren oder die Politiker jedenfalls in Kauf genommen haben, daß sie nicht vollziehbar sind. Bei vielen Maßnahmen von Parlamenten und Regierungen handelt es sich nicht um ernstgemeinte Lösungsansätze konkreter Probleme, sondern um "dilatatorische Formelkompromisse" (zu diesem Begriff Schmitt 1954: 31-36), die die Entscheidung vertagen oder auf andere Institutionen, insbesondere Verwaltungen und Gerichte, abwälzen sollen. Wie Murray Edelman (1976) treffend herausarbeitete, haben Gesetze und Regierungsentscheidungen oft nur eine symbolische Funktion. Sie ergehen maßgeblich zu dem Zweck, glaubhaft den Eindruck zu vermitteln, daß die politischen Institutionen die von ihnen legitimerweise erwarteten Leistungen erbracht hätten.

Das rechtliche Modell der demokratischen Kontrolle der Verwaltung ist weiter nicht einlösbar, weil die Problemverarbeitungs- und Steuerungskapazität der Parlamente und Regierungen zu gering ist (Mayntz 1985: 74-76). Dieses Problem ist durch die zunehmende Ausweitung der Staatsaufgaben (Mayntz 1985: 45-56; v. Arnim 1984: 348-349, 455-498) in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht in den letzten Jahrzehnten immer größer geworden. Zwar hat man versucht, die Problemverarbeitungs- und Steuerungskapazität der Parlamente und Regierungen durch Assistenten, wissenschaftliche Dienste, Parlamentarische Staatssekretäre und ähnliche Einrichtungen zu verstärken. Die Möglichkeiten der politischen Lei-

tung der Verwaltung wurden aber im Verhältnis zum Anwachsen der Verwaltungsaufgaben und -institutionen nicht hinreichend erweitert.

Angesichts ihrer begrenzten Problemverarbeitungskapazität steuern die Parlamentsmehrheiten und Regierungen die Verwaltung nur unter ausgewählten Gesichtspunkten. Sie orientieren sich weithin an ihrem eigenen Interesse, die Chancen für die Erneuerung ihres Mandats bei den nächsten Wahlen zu erhöhen. Das Handeln der Politiker in Parlamenten und Regierungen ist oft weniger auf die Verwirklichung von abstrakten Programmen oder inhaltlichen Gerechtigkeitsvorstellungen ausgerichtet als auf die Verbesserung ihrer Aussichten für die Wiederwahl.

Die Orientierung von Parlamentsmehrheiten und Regierungen am Wiederwahlinteresse hat zwar insoweit eine demokratische Komponente, als sie die Verwaltung zwingt, auf Veränderungen der Wählerpräferenzen laufend Rücksicht zu nehmen. Wiederwahlinteressen können die Politiker im Bereich der Verwaltungssteuerung zu großen und schnellen Leistungen motivieren. Um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden, müssen die Politiker auch ein gewisses Maß an Gesetzesbindung und Effektivität der Verwaltung sicherstellen. Sie verwenden hierauf aber nur soviel Aufmerksamkeit, daß sie in der Öffentlichkeit nicht als unfähig für ihre Aufgabe der Verwaltungsleitung erscheinen.

Im übrigen benutzen die Politiker ihre Steuerungsmöglichkeit der Verwaltung vor allem dazu, sich und ihre politischen peer-groups so zu profilieren, daß dadurch ein Stimmengewinn bei den nächsten Wahlen erhofft werden kann. Auch Teile des administrativen Systems haben sich zu einem bloßen Symbol entwickelt (Edelman 1976: 37-55). Die Verwaltungssteuerung zielt insoweit weniger auf sachliche Effizienz als auf Medienwirksamkeit. So hat man z.B. im Umweltschutz und bei der Familienförderung oft den Eindruck, daß die Verwaltungstätigkeit vorrangig der Produktion von öffentlichkeitswirksamen symbolischen Effekten dient. Tendenziell werden eher die Referate für Öffentlichkeitsarbeit mit neuen Stellen bedacht als die Vollzugsorgane der Polizei oder das Pflegepersonal in den Krankenhäusern. Von 1951 bis 1989 stieg der Etat des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung um das 39fache, der Bundeshaushalt insgesamt nur etwa halb so schnell auf das 19fache (berechnet nach den Angaben in den Bundeshaushaltsplänen 1951 und 1989).

Partiell steuert sich die Verwaltung selbst durch die Antizipation der Wiederwahlinteressen von Parlamentsmehrheiten und Regierungen. Sie verhält sich von sich aus im Zweifel so, daß die Wiederwahl der Inhaber der politischen Macht gefördert wird. Denn nur wenn die Politiker in Parlamentsmehrheiten und Regierungen den Eindruck haben, daß das Handeln der Verwaltung ihren Wiederwahl-

interessen nützt, werden sie es belohnen, indem sie Beförderungen aussprechen, neue Stellen und Finanzmittel bewilligen.

Werden die Verwaltungsressourcen zu weitgehend für Wiederwahlinteressen ausgenutzt, so kann das zu einem Wechsel der Mehrheiten in Parlamenten und Regierungen bei den nächsten Wahlen führen. Ein extremes Beispiel ist das durch einen Untersuchungsausschuß dokumentierte Verhalten des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Barschel im Landtagswahlkampf 1987 (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1988). Die grundsätzliche Konstellation wird durch eine Abwahl der bisherigen Mehrheit nicht verändert. Denn die Orientierung der Verwaltung auf das Wiederwahlinteresse der Parlamentsmehrheiten und Regierungen erhält zwar eine neue Richtung, bleibt aber im Prinzip erhalten.

Möglich wird die Auslieferung der Verwaltung an Wiederwahlinteressen insbesondere dadurch, daß das Personal der Verwaltung in vielen höheren Positionen zur Beute der Parteien geworden ist (Zippelius 1988: 369; v. Arnim 1984: 362-370). Eingestellt und befördert werden die entscheidenden höheren Ränge vorrangig im Hinblick auf ihre Loyalität gegenüber den Wiederwahlinteressen der Parlamentsmehrheiten und Regierungen.

Durch die umfassende Orientierung am Wiederwahlinteresse wird die Verwaltung partiell zu einem Instrument der politischen Werbung. Sie wird damit zu fremden Zwecken benutzt, die mit ihrer demokratischen Legitimation nicht vereinbar sind: Soweit Parlamentsmehrheiten und Regierungen die Verwaltung für die politische Werbung einsetzen, kehrt sich die Richtung des von unten nach oben verlaufenden demokratischen Willensbildungsprozesses um.

Die demokratische Legitimation der Verwaltung wird außerdem dadurch relativiert, daß der in der pluralistischen Demokratie notwendige unmittelbare Einfluß von gesellschaftlichen und politischen Interessen auf die Verwaltung oft unkontrolliert ist. Das Verfahren für die Erfassung und die Abwägung dieser Interessen ist vielfach nicht geregelt. Die materiellen Kriterien der Entscheidung sind meist nicht durchschaubar. Immer wieder setzen sich gut organisierte Einzelinteressen zu Lasten schwächerer und weniger durchsetzungsfähiger Interessen durch. Die Kritik, die seit dem Ende der sechziger Jahre am Konzept der pluralistischen Demokratie formuliert wurde (Lehner 1985: 91-100; Scharpf 1970a: 29-53; Offe 1969: 155-189), gilt in besonderem Maße für den Aspekt der Verwaltungstätigkeit, der den Ausgleich unterschiedlicher gesellschaftlicher und politischer Interessen zum Gegenstand hat.

Schließlich wird die demokratische Legitimation der Verwaltung dadurch begrenzt, daß es ihr in gewissem Umfang gelingt, Eigeninteressen durchzusetzen. Im Zweifel strukturiert die Verwaltung ihre Aktivitäten so, daß damit eine Auswei-

tung ihrer Funktionen zu legitimieren ist (Mayntz 1985: 70-72; v. Arnim 1984: 356-362). Wie "Parkinson's Law" in pointierter Weise formuliert, handelt die Verwaltung möglichst so, daß sich daraus Forderungen nach mehr Mitteln und mehr Stellen ableiten lassen (Mayntz 1985: 71-72; v. Arnim 1984: 357). Vielfach begnügt sich die Verwaltung damit, den sie betreffenden organisatorischen status quo zu wahren. Infolge ihrer umfassenden Fachkompetenzen und Arbeitskapazitäten gelingt es ihr in Einzelbereichen, eigene politische Präferenzen gegen Regierungen und Parlamente zu verwirklichen. Da die Verwaltung bei der Durchsetzung von Eigeninteressen auf die Duldung durch die Mehrheiten in den politischen Instanzen und die Öffentliche Meinung angewiesen ist, kann sie in diesem Bereich bestimmte Grenzen nicht überschreiten.

#### **IV. Praktische Auswirkungen der gegenwärtigen Form der demokratischen Legitimation der Verwaltung**

Aus der gegenwärtigen Form der demokratischen Legitimation der Verwaltung ergeben sich Gefahren für die Funktionsfähigkeit des demokratischen Herrschaftsystems des Grundgesetzes:

In dem weiten Bereich, in dem Widerstände mobilisiert werden, die den Inhabern der politischen Macht bei der nächsten Wahl nachteilig sein können, weicht die Verwaltung der von ihr legitimerweise erwarteten Lösung kontroverser Probleme aus. Die Verwaltung vermeidet insbesondere, organisierbaren Wählerpotentialen entgegenzutreten, z.B. den Kleingärtnern (bei der Pachtpreisfestsetzung) oder den Tierfreunden (bei der Taubenbekämpfung).

Überwiegend fördert die Orientierung an den Wiederwahlinteressen der Politiker die Passivität der Verwaltung. Die Verwaltung kann nur selten Projekte präsentieren, die die Wiederwahlinteressen von Parlamentsmehrheiten und Regierungen uneingeschränkt fördern. In allen Fällen von Bedeutung stehen Vor- und Nachteile so gegeneinander, daß auch negative Auswirkungen für Wiederwahlinteressen zu befürchten sind. Bei solchen Konstellationen hält sich die Verwaltung im Zweifel zurück.

Mangels hinreichender Kontrolle durch die demokratisch legitimierte Parlamente und Regierungen besteht in manchen Bereichen die Gefahr einer Kolonisierung der Verwaltung für gesellschaftliche Einzelinteressen. So können die kommunalen Bauverwaltungen übermäßig der lokalen Bauwirtschaft und der gewerblichen Wirtschaft angepaßt sein. Sie werden dazu durch die Konstruktion des Gemeindefinanzsystems veranlaßt, das die Ausweitung der Einwohnerzahlen und



der gewerbesteuerzahlenden Betriebe prämiert, nicht aber z.B. die Verbesserung des Umweltschutzes oder der Wohnqualität. Vielfach macht sich die Verwaltung von sich aus zum Sachwalter ihrer Klientel, um die Bedeutung ihrer Aufgabe zu vergrößern.

Die Verwaltung vernachlässigt tendenziell die Lösung langfristiger Probleme, weil von ihnen für die nächste Wahl weder positive noch negative Effekte auszugehen scheinen. Die Sanierung der Abwasserkanäle gilt als weniger wichtig als die Inszenierung von großen Ausstellungen oder Festivals. Dadurch geraten die derzeitigen Tätigkeitsformen der Verwaltung in immer größeren Widerspruch zu ihrer steigenden Zukunftsrelevanz. Wie z.B. an der Verkehrs- und Bauplanung sowie am Umweltschutz deutlich wird, wirken Verwaltungsentscheidungen heute in höherem Maße auf die Zukunft ein als früher. Die Verwaltung trägt gegenwärtig einen großen Teil der Verantwortung für die Zukunft, deren staatstheoretische Bedeutung Hans Jonas (1984) und Peter Saladin (1984) herausgearbeitet haben.

Die Relevanz der damit bezeichneten Gefahren für das demokratische Herrschaftssystem des Grundgesetzes ist in den letzten Jahrzehnten drastisch gestiegen. Die Transformation der politischen Auseinandersetzung zum medienwirksamen Schaugeschäft hat sich unter dem Einfluß des Fernsehens stark beschleunigt. Damit wuchsen die Gefahren einer Instrumentalisierung der Verwaltung für politische Werbezwecke der Inhaber der politischen Macht. Vor allem vergrößerten sich die Probleme der demokratischen Legitimation der Verwaltung in dem Maße, wie sich die Staatsaufgaben und die Verwaltungsapparate quantitativ und qualitativ erweitert haben. Je höher die legitimen Erwartungen an die Verwaltung wurden, desto bedeutsamer erscheinen die praktischen Folgen ihrer demokratischen Defizite.

Langfristig könnten sich aus den zunehmenden Legitimationsdefiziten der Verwaltung Effizienzkrisen ergeben, die die Akzeptanz des Demokratieprinzips relativieren. Wenn die Verwaltung nicht in der Lage ist, die Gesetze wie vorgegeben zu vollziehen, wenn sie für funktionsfremde Aufgaben wie die Wahlwerbung mißbraucht wird oder wenn sie wichtige Probleme überhaupt nicht löst, kann der Konsens über das demokratische Herrschaftssystem schwinden und der Ruf nach autoritären Herrschaftsstrukturen wieder Anhänger finden.

Weil der Umfang und die Zukunftsrelevanz der Verwaltung in den letzten Jahrzehnten enorm gestiegen sind, muß die demokratische Legitimation der Verwaltung mit neuen Mitteln so verbessert werden, daß keine relevanten Legitimations- oder Effizienzkrisen eintreten. Dazu werden im folgenden zwei Möglichkeiten diskutiert: Die Verwaltung könnte in neuen Formen an das Gesetz gebunden werden, und sie könnte in neuen Formen kontrolliert werden.

## V. Erweiterung der demokratischen Legitimation der Verwaltung durch neue Formen der Gesetzesbindung

### 1. *Der demokratische Vorrang des Gesetzes*

Wenn man am Anspruch einer demokratischen Legitimation der Verwaltung festhält, gibt es zur Stärkung ihrer Gesetzesbindung keine Alternative. Das Gesetz hat formal die höchste demokratische Legitimation, weil es von den unmittelbar gewählten Vertretern des Volkes beschlossen wird. Auch inhaltlich hat das Gesetz die größte demokratische Legitimation. Es ist in einem vergleichsweise langwierigen und formalisierten Verfahren entstanden, in dem die Mitwirkung der politischen Minderheiten und der Öffentlichkeit institutionell garantiert ist. Dadurch enthält das Gesetz tendenziell ein höheres Maß an pluralistischem Interessenausgleich als Regierungs- und Verwaltungsentscheidungen. Da das Gesetz allgemein formuliert ist, ist es im Zweifel weniger an partikularen und kurzfristigen Interessen (insbesondere Wiederwahlinteressen) orientiert als Maßnahmen der Exekutive. Der allgemeine Charakter des Gesetzes zwingt außerdem dazu, die langfristigen Zukunftsperspektiven und -folgen stärker zu beachten. Die intensive Verfassungskontrolle der Gesetze durch das Bundesverfassungsgericht (mit entsprechenden Vorwirkungen im Gesetzgebungsprozeß) führt zusätzliche Rationalitätskriterien ein. Insgesamt fördert der größere Problem- und Zeithorizont der Gesetze eine sorgfältigere Prüfung und Abwägung aller relevanten sachlichen Probleme. Daraus folgt im allgemeinen eine erhöhte soziale Akzeptanz.

Die Diskussion über die Krise des regulativen Rechts hat gezeigt, daß der demokratisch legitimierte Anspruch des Gesetzgebers, die Verwaltungstätigkeit zu strukturieren, mit den bisherigen legislatorischen Mitteln nur begrenzt zu realisieren ist: Die herkömmlichen gesetzlichen Konditionalprogramme sind zu grob, um alle relevanten Fälle zu erfassen, und zu starr, um allen Gegebenheiten des Einzelfalls gerecht zu werden. Die herkömmlichen gesetzlichen Zweckprogramme sind zu unverbindlich, um die vom Gesetzgeber formulierten Ziele gegen widerstrebende Interessen in anderen Verwaltungen und in der Gesellschaft durchzusetzen.

Um die demokratischen Defizite in der Gesetzesbindung der Verwaltung zu beseitigen, reicht es nicht aus, das traditionelle Instrumentarium zu verfeinern. Nötig ist vielmehr, für die Gesetzesbindung neue Formen zu entwickeln, die die Realisierung des im Gesetz formulierten Auftrages mehr als bisher fördern. Die Gesetzesbindung muß zu diesem Zweck sowohl aus der Starrheit der Konditionalprogramme wie aus der Unverbindlichkeit der Zweckprogramme gelöst werden.

## 2. *Gesetzesorientierte Kooperation mit den Betroffenen*

Ernst-Hasso Ritter (1979) hat gezeigt, daß Verwaltung heute nur in enger Kooperation mit den Betroffenen möglich ist. Seine eher theoretischen Analysen wurden bestätigt durch die Berichte von Manfred Bulling (1989) und Peter Arnold (1989) über die neuere Praxis der Verwaltung beim Regierungspräsidium Stuttgart. Nur eine auf weitreichende Kooperation und Partizipation der Betroffenen angelegte Verwaltungstätigkeit verspricht heute effizient zu sein (Schuppert 1980: 279-312). Für die Ausgestaltung der Gesetzesbindung der Verwaltung folgen daraus fünf Anforderungen:

- (1) Das Gesetz muß der Verwaltung klare Ziele vorgeben.
- (2) Das Gesetz muß weitreichende Kooperations- und Partizipationsmöglichkeiten für die Betroffenen eröffnen.
- (3) Das Gesetz muß der Verwaltung bei der Wahl ihrer Mittel zur Durchsetzung der Gesetzesziele ein breites Ermessen einräumen, um allen Einzelfällen gerecht zu werden.
- (4) Das Gesetz muß der Verwaltung genügend effektive Mittel zur Verfügung stellen, um widerstrebenden Partikularinteressen notfalls wirkungsvoll entgegenzutreten zu können. Nur wenn die Verwaltung über hinreichende Zwangsmittel verfügt, kann sie in Kooperations- und Partizipationsprozessen die Ziele der Gesetze verwirklichen.
- (5) Das Gesetz ist in allen geeigneten Fällen so zu konzipieren, daß es möglichst weitgehend durch die Betroffenen selbst vollzogen wird. Die Einhaltung der Gesetze durch die Adressaten kann etwa durch steuerliche, finanzielle und andere Anreize gefördert werden. Die Wohnungssubvention und die Abwasserabgabe sind dafür - praktisch unvollkommene - Beispiele (Winter 1978: 254-270). Durch solche Mechanismen werden die Vollzugsprobleme zu einem großen Teil auf die Adressaten überwältigt. Die Verwaltung kann sich auf eine effektive formale Kontrolle des Adressatenverhaltens beschränken.

## 3. *Durchsetzung der Gesetze gegenüber anderen Verwaltungen und Verfassungsorganen*

Das herkömmliche hierarchische Modell des Gesetzesvollzuges beruht auf der Annahme, daß die Verwaltung eine einheitliche Organisation sei, die von den Parlamenten und der Regierung vollständig und widerspruchsfrei gesteuert wird. Diesem Modell entspricht es, daß die Verwaltung ihre gesetzlichen Aufträge nicht gegen andere Verwaltungen und schon gar nicht gegen Verfassungsorgane durch-

setzen kann. In der Praxis führt das dazu, daß die Realisierung vieler Gesetzaufträge am Widerstand anderer Verwaltungen scheitert, häufig auch daran, daß der Gesetzgeber nicht die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung stellt. Bei manchen Gesetzen hat man den Eindruck, sie seien geradezu darauf angelegt, daß ihr Vollzug am Einspruch anderer Behörden oder an fehlenden Mitteln scheitert. Die Urheber wollen den symbolischen Wert dieser Gesetze - insbesondere zur Förderung ihrer Wiederwahlinteressen - genießen, aber die Kosten dafür sparen.

In einer pluralistischen Gesellschaft ist es unausweichlich, daß innerhalb der Verwaltung divergierende Interessen vertreten werden. Bei den Auseinandersetzungen innerhalb der Verwaltung zwischen diesen Interessen geht es oft um die Frage, ob und wie die jeweiligen Gesetze vollzogen werden. Praktisch sind die Entscheidungen über Art und Umfang des Gesetzesvollzuges weithin undurchsichtig und zufällig, im Zweifel durch Wiederwahlinteressen der Politiker oder Eigeninteressen der Verwaltung strukturiert.

Es würde die demokratische Legitimation der Verwaltung fördern, wenn die Interessenkonflikte über den Gesetzesvollzug innerhalb der Verwaltung vom Gesetzgeber selbst entschieden würden. Um den Gesetzgeber zu solchen Entscheidungen zu zwingen, müßte es der Verwaltung ermöglicht werden, die ihr zugewiesenen Gesetzaufträge gegen andere Verwaltungen - notfalls gerichtlich - durchzusetzen. Die Umweltbehörde müßte zum Beispiel den Umweltschutz gegen die Bauplanungsbehörde oder die Verbraucherbehörde den Verbraucherschutz gegen die Gewerbeaufsicht einklagen können. Das alte Dogma, wonach nur Bürger ihre eigenen Rechte gegen die Verwaltung durchsetzen können, ist in einer Gesellschaft überholt, in der die Verwaltungen zum vielfach ausschlaggebenden Sachwalter divergierender gesellschaftlicher Interessen geworden sind. Viele Entscheidungen des Gesetzgebers würden besser verwirklicht, wenn die dafür zuständigen und motivierten Verwaltungen sie gegen den Widerstand anderer Verwaltungen realisieren könnten.

Zu überdenken ist das durch die Sasbach-Entscheidung (BVerfGE 61, 82) des Bundesverfassungsgerichts bekannt gewordene Dogma, wonach sich - selbst rechtsfähige - Verwaltungseinheiten nicht auf die Grundrechte berufen dürfen. Dahinter steht die Konzeption einer einheitlichen Verwaltung, in der nur interne Zuständigkeiten abgegrenzt sind. Tatsächlich nehmen die Behörden aber unterschiedliche - auch grundrechtlich geschützte - Interessen wahr. Wenn die Grundrechte eine objektive Funktion haben, die "in der prinzipiellen Verstärkung ihrer Geltungskraft" besteht (BVerfGE 50, 290 [337]), sollte es nicht ausgeschlossen sein, daß sich auch Verwaltungen auf sie berufen. Der durch die Grundrechte geschützte Freiheitsraum des einzelnen könnte dadurch nur gewinnen.

Damit die Verwaltung ihre gesetzlichen Aufträge erfüllen kann, wäre es konsequent, ihr zu diesem Zweck eigene Rechte auch gegen Verfassungsorgane zuzubilligen, ähnlich wie der Bürger eigene Rechte gegen Verfassungsorgane durchsetzen kann. Bei Behinderungen des Gesetzesvollzuges oder mißbräuchlicher Inanspruchnahme für gesetzesfremde Zwecke (z.B. für Wiederwahlinteressen) könnte die Verwaltung eigene Abwehransprüche gegen die Regierung haben. Insbesondere ist zu erwägen, der Verwaltung gerichtlich durchsetzbare Ansprüche gegen den Gesetzgeber auf die finanziellen, personellen und sachlichen Mittel zuzubilligen, die sie zur Durchführung der gesetzlichen Aufträge benötigt. Wenn der Gesetzgeber der Verwaltung bestimmte Aufträge erteilt, müßte er sich damit auch verpflichten, die dafür erforderlichen Mittel bereitzustellen. Wenn die Durchführung der Gesetze an fehlenden Mitteln scheitert, wird sowohl die Autorität des Gesetzgebers wie der Verwaltung beeinträchtigt. Wenn die Verwaltung einen Anspruch auf die zum Gesetzesvollzug erforderlichen Mittel hätte, würde der Gesetzgeber auf Vorschriften verzichten, bei denen ein Vollzugsdefizit einkalkuliert ist. Statt dessen wäre er gezwungen, in größerem Umfang als bisher materielle Entscheidungen zu treffen.

Wenn die Verwaltung in der angedeuteten Weise ihre gesetzlichen Aufträge innerhalb des Staatsapparates durchsetzen könnte, würden sich daraus zwar zusätzliche verwaltungs- und verfassungsgerichtliche Verfahren ergeben. Diese würden aber im Zweifel grundsätzliche Fragen des Gesetzesvollzuges betreffen. Der Vorteil dieser Neukonstruktion wäre, daß die Steuerungsfähigkeit der Parlamente zunehmen würde, weil die Verwaltungen größere Möglichkeiten zur Realisierung der gesetzlichen Aufträge erhielten.

#### *4. Förderung der Eigeninteressen der Verwaltung am Gesetzesvollzug*

Um die Verwirklichung der Aufträge des Gesetzgebers sicherzustellen, wäre es wichtig, die Eigeninteressen der Verwaltung am Vollzug der Gesetze in neuen Formen zu fördern. Man könnte z.B. an die in der Betriebswirtschaftslehre entwickelten organisatorischen Modelle zur Durchsetzung der Unternehmensziele in nachgeordneten Unternehmensteilen anknüpfen (zur Bedeutung betriebswirtschaftlicher Organisationsmodelle für die Verwaltung z.B. Reichard 1987; Laux 1972; zusammenfassend zur betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie Frese 1988). In den USA wird etwa das principal-agent-model diskutiert, bei dem es darauf ankommt, dem agent so effektive Anreize zu bieten, daß er von sich aus daran interessiert ist, die vom principal gesetzten Ziele zu verwirklichen (Überblick bei Pratt/Zeckhauser 1985).

In der Verwaltung käme es darauf an,

- den Entscheidungsspielraum der einzelnen Verwaltungseinheiten über die Art des Gesetzesvollzuges zu vergrößern,
- ihnen im Interesse des Gesetzesvollzuges mehr finanzielle Unabhängigkeit bei der Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben zu geben,
- die Vorteile des Gesetzesvollzuges im Aufgabenbereich der einzelnen Verwaltungen zu belassen,
- die verantwortlichen Beamten für einen erfolgreichen Gesetzesvollzug persönlich zu prämiieren.

Wenn man die Steuerungsfähigkeit des Gesetzes vergrößern will, muß man auch die überkommenen Strukturen der Behördenorganisation, der Mittelbewirtschaftung und des Beamtenrechts modifizieren.

## **VI. Erweiterung der demokratischen Legitimation der Verwaltung durch neue Formen der Kontrolle**

Ein anderer Ansatz zur Erweiterung der demokratischen Legitimation der Verwaltung bestünde darin, sie in neuen Formen zu kontrollieren. Weil die Verwaltung bei der Konkretisierung der Vorgaben des Gesetzgebers heute größere Spielräume als früher haben muß, ist auch die Kontrolle über sie intensiver als bisher auszugestalten.

### *1. Fortentwicklung der Kontrolle der Verwaltung*

In der westlichen Verfassungstheorie forderte zuerst Montesquieu 1748, daß alle Staatsgewalten sich im Interesse des Individuums und des gesamten Staatswesens gegenseitig kontrollieren sollten (Montesquieu 1976: bes. XI. Buch, 6. Kap., 212-226). Seitdem hat sich - insbesondere im 19. und 20. Jahrhundert - die Kontrolle der einzelnen Staatsfunktionen immer weiter ausgedehnt. Dahinter stand ursprünglich der Gedanke, einen Mißbrauch der staatlichen Macht zu verhindern. Heute erscheint eine umfassende Kontrolle aller staatlichen Tätigkeiten auch deshalb notwendig, um ihre Effizienz, ihre Einbettung in den gesellschaftlichen und politischen Gesamtzusammenhang sowie ihre zeitgemäße Fortentwicklung sicherzustellen. In diesem erweiterten Sinne ist die Kontrolle als verfassungsrechtliche Kategorie anerkannt (Krebs 1984; Brunner 1972; Scheuner 1970).

Die herkömmlichen Formen der politischen und rechtlichen Kontrolle der Verwaltung durch Gerichte, Parlamente und Rechnungshöfe sind - angesichts ent-

sprechender historischer Erfahrungen - in erster Linie darauf gerichtet, Mißbräuche der Verwaltungsmacht zu verhindern (Mayntz 1985: 73-81; Thieme 1984: 330-360; Püttner 1982: 337-372; v. Arnim 1982: 917-925; Scharpf 1970b). Praktisch wirkt die bisherige Kontrolle der Verwaltung nur punktuell in einzelnen Bereichen ihrer Tätigkeit.

Die heute notwendige Erweiterung der Kontrolle über die Verwaltung kann nicht das Ziel verfolgen, das unrealisierbare traditionelle Modell der Verwaltung als Instrument in der Hand der politischen Führung wiederherzustellen. Die Kontrolle der Verwaltung müßte in erster Linie dafür sorgen, daß sich die Verwaltung in den pluralistischen Willensbildungsprozeß der parlamentarischen Demokratie einordnet. Insbesondere hätte sie darauf zu achten, daß die Verwaltung die Ziele des Gesetzgebers selbständig so konkretisiert, wie es ihrer spezifischen Funktion im demokratischen Herrschaftssystem entspricht. Durch eine in dieser Weise erweiterte Kontrolle würde die Durchsetzungskraft der Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Raum gestärkt. Damit die Verwaltung besser ihre spezifische Aufgabe erfüllen kann, den Willen des demokratischen Gesetzgebers selbständig umzusetzen, wären neue Formen der Kontrolle auf mehreren Ebenen zweckmäßig.

## *2. Kontrolle der Verwaltung durch den Bürger*

Ein einfaches Mittel zur Erweiterung der Kontrolle über die Verwaltung bestünde darin, dem Bürger und seinen Verbänden neue Klagemöglichkeiten gegen die Verwaltung einzuräumen, die sie zur Einhaltung der Gesetze auch dort zwingen würden, wo die Kläger nicht in eigenen Rechten im Sinne von Art. 19 Abs. 4 GG verletzt sind. Die damit zusammenhängenden Probleme wurden in den Diskussionen über die Verbandsklage ausführlich erörtert (Lässig 1989: 97-101, bes. Anm. 4). Daß die Verbandsklage bis heute nicht allgemein zugelassen ist, hat seinen Hauptgrund darin, daß die Politiker nicht auf die propagandistischen Vorteile von Gesetzen verzichten wollen, die praktisch nicht realisiert werden müssen.

Der bisherige Ausschluß der Popular- und der Verbandsklage beruht auf der liberalen Konzeption der Trennung von Staat und Gesellschaft. Solange der Staat nur ausnahmsweise nach Maßgabe der Gesetze in Freiheit und Eigentum der Bürger eingriff, bestand auch nur insoweit die Notwendigkeit des Rechtsschutzes. Weil der Staat heute alle Lebensbereiche umfassend strukturiert, hat seine Tätigkeit mittelbar auch dort für die Bürger große Auswirkungen, wo er sich nicht auf eigene Rechte im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG berufen kann. In dem Maße, in dem sich die Aufgaben des Staates ausgeweitet haben, müßten die Klagemöglich-

keiten des Bürgers erweitert werden. Wenn die Popular- oder die Verbandsklage in größerem Umfang zulässig wäre, würde der Gesetzgeber auf viele dilatorische Formelkompromisse verzichten und statt dessen selbst mehr materielle Abwägungen treffen. Den von der Verwaltung benötigten Spielraum könnte er durch Ermessensregelungen gewährleisten.

Die Verwaltungskontrolle würde durch erweiterte Klagemöglichkeiten von Bürgern und Verbänden ein Stück weit den Betroffenen überlassen. Sie wäre dezentralisiert und in die Gesellschaft zurückverlegt, ohne einzelnen gesellschaftlichen Interessen ausgeliefert zu sein, weil das Gesetz der maßgebliche Kontrollmaßstab bliebe. Aus diesen Gründen würde die Ausdehnung der Popular- oder der Verbandsklage die demokratische Legitimation der Verwaltung erweitern.

### *3. Kontrolle der Verwaltung durch die Öffentliche Meinung*

Weiter ist zu überlegen, wie die Kontrolle der Öffentlichen Meinung über die Verwaltung effektiver werden kann. Die Bedeutung der Öffentlichen Meinung im demokratischen Verfassungsstaat des Grundgesetzes ist von Michael Kloepfer (1987) erneut hervorgehoben worden.

Die Öffentliche Meinung beobachtet und kritisiert die Verwaltung heute nur punktuell und vielfach nach zufälligen oder einseitigen Gesichtspunkten. Um die Kontrolle durch die Öffentliche Meinung zu erleichtern, sollte die Verwaltung von sich aus der Öffentlichkeit Einblick in ihre Tätigkeit ermöglichen (Scherer 1980 und 1978). Die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung darf sich nicht darauf konzentrieren, für ihre Ziele oder gar für die Wiederwahlinteressen der Regierungen und Parlamentsmehrheiten zu werben. Sie muß insbesondere von allen Versuchen einer Manipulation der Öffentlichen Meinung absehen.

Um die Verwaltung für die öffentliche Meinungsbildung durchsichtiger zu machen, ist zu überlegen, ob die Verwaltung nicht in allen - und nicht nur wie bisher in einzelnen - Bereichen zur Erstellung von inhaltlich aussagekräftigen öffentlichen Rechenschaftsberichten verpflichtet werden sollte. Die Verwaltung ist bereits jetzt nach den Pressegesetzen der Länder verpflichtet, auf Anfrage von Institutionen der Öffentlichen Meinung über alle zumutbaren Tatbestände und Probleme Auskunft zu geben. Die Grenzen für institutionelle und individuelle Auskunftsansprüche wären genauer als bisher in einem Gesetz zu definieren, das dem amerikanischen Freedom of Information Act entspricht. Wenn die Verwaltung in neuen Formen von sich aus dazu beitragen würde, die Kontrolltätigkeit der Öffentlichen Meinung zu erweitern, könnten sich die Defizite ihrer demokratischen Legitimation verringern.



#### 4. Kontrolle der Verwaltung durch die Parlamente

Die Kontrolle der Verwaltung gehört theoretisch zu den wichtigsten Aufgaben der Parlamente. Praktisch können sie diese Aufgabe nur begrenzt wahrnehmen, weil die Arbeitskapazitäten der Abgeordneten nicht ausreichen, weil sie nur beschränkt von der Regierung oder dritter Seite informiert werden oder weil die in den Parlamenten entscheidenden politischen Mehrheitsgruppen an einer Kontrolle der von ihnen zu verantwortenden Regierungen nicht interessiert sind.

Um die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments gegenüber der Verwaltung zu vergrößern, hat die "Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform" des Schleswig-Holsteinischen Landtages in ihrem Schlußbericht vom 7. Februar 1989 eine Reihe origineller Vorschläge gemacht (Schleswig-Holsteinische Landtags-Drucksache 12/180; dazu Lippold 1989: 663-671). Sie laufen darauf hinaus,

- die Verwaltung zu mehr Information an das Parlament und die Öffentlichkeit zu zwingen (s.u. Nr. 4, 5, 7, 9, 10),
- die Willensbildung im Parlament von den Einflüssen der Regierung unabhängiger zu machen (s.u. Nr. 2, 3),
- die Rechte der Minderheiten im Landtag gegenüber der Regierung zu stärken (s.u. Nr. 1, 4, 5, 6).

Im einzelnen sind folgende Vorschläge hervorzuheben:

- (1) Der Landtag und seine Ausschüsse können auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Anwesenheit jedes Mitglieds der Landesregierung verlangen (S.57).
- (2) Zu nichtöffentlichen Sitzungen der Untersuchungsausschüsse haben Regierungsmitglieder und ihre Beauftragten nur Zutritt, wenn sie geladen werden (S. 57).
- (3) Das Rederecht der Regierungsmitglieder im Landtag und seinen Ausschüssen wird eingeschränkt (S. 57).
- (4) Die Landesregierung hat jedem Abgeordneten Auskünfte zu erteilen (S. 61).
- (5) Die Landesregierung muß dem Landtag oder seinen Ausschüssen auf Antrag von einem Viertel seiner Mitglieder Akten vorlegen (S. 61).
- (6) Die Minderheitsrechte in den Untersuchungsausschüssen, insbesondere gegenüber der Regierung, werden gestärkt (S. 67-68).
- (7) Die Landesregierung wird verpflichtet, den Landtag über wichtige Vorhaben frühzeitig zu unterrichten (S. 113-114).
- (8) Die parlamentarische Finanzkontrolle wird durch eine verbesserte Rechtsstellung des Rechnungshofes ausgedehnt (S. 129-152).

- (9) Die Kompetenzen des Eingabeausschusses werden durch neue Akteneinsichts-, Zutritts- und Auskunftsrechte erweitert (S. 254-257).
- (10) Der Landtag wählt einen Bürgerbeauftragten, der auf Antrag von Bürgern, des Landtages oder der Landesregierung sowie von Amts wegen tätig wird. Er hat das Recht, der Landesregierung Empfehlungen zu geben. Kommt sie ihnen nicht nach, muß sie die Gründe dafür im Eingabeausschuß darlegen (S. 259-260).

Alle dieser Vorschläge scheinen geeignet, die Kontrolle des Parlaments über die Verwaltung so zu erweitern, daß ihre Tätigkeit stärker in den demokratischen Willensbildungsprozeß eingeordnet wird, ohne dadurch ihre Effizienz zu beeinträchtigen.

##### *5. Kontrolle der Verwaltung durch eine neue Prüfungsbehörde*

Um die Verwaltung effektiver als bisher zu kontrollieren, ist schließlich zu überlegen, ob man eine neue Behörde einrichtet, die die gesamte Tätigkeit der Verwaltung systematisch und vollständig prüft. Bisher wird die Verwaltung durch die Parlamente und Regierungen lückenhaft und vielfach einseitig kontrolliert. Die Rechnungshöfe prüfen nur "die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung" (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG).

Eine neue Prüfungsbehörde hätte die gesamte Tätigkeit der Verwaltung zu überwachen, ähnlich wie das in der Betriebswirtschaft entwickelte "Controlling" (Übersichten bei Heigl 1989; Theisen 1987: bes. 59-61). Vom Konzept des "Controlling" könnten Anregungen für die Verwaltungsprüfung ausgehen (Eichhorn 1985: 198-199). Die neue Prüfungsbehörde hätte den Umfang und die Art des Gesetzesvollzuges durch die Verwaltung zu evaluieren. Sie hätte Vollzugsdefizite oder -devianzen sowie einseitige Parteinahmen für bestimmte gesellschaftliche Interessen oder bürokratische Eigeninteressen aufzudecken.

Die Verwaltungsprüfungsbehörde müßte von den Parlamenten eingesetzt werden. Damit sie nicht zum Instrument der Mehrheit wird, müßte die Rechtsstellung ihrer Mitglieder der der Verfassungsrichter nachgebildet werden: Sie müßten mit Zwei-Drittel-Mehrheit auf Zeit gewählt werden sowie sachlich und persönlich unabhängig sein. Sie müßten hinreichend Hilfskräfte für die Durchleuchtung der Verwaltung im Detail erhalten. Sie könnten tätig werden auf eigene Initiative, auf Antrag des Landtages, von Minderheiten im Landtag, der Regierung oder - unter bestimmten Voraussetzungen - von Teilen der Verwaltung, einzelnen Beamten oder einzelnen Bürgern und ihren Verbänden. Die Ergebnisse ihrer Prü-

fungen wären in öffentlichen Berichten den Parlamenten vorzulegen. Zu überlegen ist, ob sie in bestimmten Fällen zu Eingriffen berechtigt sein sollten. Man könnte ihre Tätigkeit mit der Rechnungsprüfung im Sinne des Art. 114 Abs. 2 GG verbinden.

Während die Aufgaben der Verwaltung in den letzten Jahrzehnten qualitativ und quantitativ enorm gestiegen sind, haben sich die Kapazitäten für ihre Kontrolle kaum vergrößert. Die Verwaltung kann sich in vielen Bereichen ohne laufende systematische Prüfung unkontrolliert fortentwickeln. Es würde die demokratische Legitimation der Verwaltung vergrößern, wenn die Kontrolle über sie so erweitert würde, wie es der Ausdehnung ihrer Aufgaben entspricht.

## **VII. Zusammenfassung: Die Verwaltung in der pluralistischen Demokratie**

Unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten besteht das Hauptproblem der Verwaltung heute darin, sie stärker in den pluralistischen Willensbildungsprozeß einzuordnen, der sich unter dem parlamentarischen System des Grundgesetzes herausgebildet hat. Zu diesem Zweck müßte die Verwaltung durch neue rechtliche Instrumente größere Möglichkeiten erhalten, die im Gesetzgebungsprozeß entwickelten Vorgaben selbständig umzusetzen. Diese Aufgabe würde erleichtert, wenn die Verwaltung systematischer als bisher einer inhaltlichen Kontrolle unterworfen würde.

Wenn die Gesetzesbindung der Verwaltung durch neue rechtliche Formen effektiver würde, wäre die Verwaltung unabhängiger von einer Instrumentalisierung für die Wiederwählerinteressen der gerade herrschenden politischen Mehrheiten. Sie könnte die Gesetzaufträge wirksamer gegen partikuläre Widerstände im gesellschaftlichen, politischen und administrativen Raum durchsetzen. Sie würde damit effizienter zu einem Ausgleich zwischen den gesellschaftlichen und politischen Interessen beitragen, der konsensfähig ist und vor den Zukunftsanforderungen verantwortet werden kann.

## Literaturverzeichnis

- Arnim, Hans Herbert v., 1982: Grundfragen der Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung. In: Die Öffentliche Verwaltung 35, 917-925.
- Arnim, Hans Herbert v., 1984: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland. München: Vahlen.
- Arnim, Hans Herbert v., 1987: Zur "Wesentlichkeitstheorie" des Bundesverfassungsgerichts. In: Deutsches Verwaltungsblatt 102, 1241-1249.
- Arnold, Peter, 1989: Die Arbeit mit öffentlich-rechtlichen Verträgen im Umweltschutz beim Regierungspräsidium Stuttgart. In: Verwaltungsarchiv 80, 125-142.
- Bohne, Eberhard, 1981: Der informale Rechtsstaat: Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes. Berlin: Duncker & Humblot.
- Brunner, Georg, 1972: Kontrolle in Deutschland. Köln: Markus.
- Bulling, Manfred, 1989: Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis. In: Die Öffentliche Verwaltung 42, 277-288.
- Czybulka, Detlef, 1989: Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung unter Berücksichtigung ihrer Organisation sowie der Entstehungsgeschichte zum Grundgesetz. Heidelberg: C.F. Müller.
- Edelman, Murray, 1976: Politik als Ritual - Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns. Frankfurt a.M.: Campus.
- Eichhorn, Peter (Hrsg.), 1985: Verwaltungslexikon. Baden-Baden: Nomos.
- Frese, Erich, 1988: Grundlagen der Organisation - Die Organisationsstruktur der Unternehmung, 4. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Heigl, Anton, 1989: Controlling - Interne Revision. Stuttgart: Fischer.
- Jonas, Hans, 1984: Das Prinzip Verantwortung - Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. (Erstausgabe 1979).
- Kloepfer, Michael, 1987: Öffentliche Meinung, Massenmedien. In: Joseph Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2. Heidelberg: C.F. Müller, 171-205.
- Krebs, Walter, 1984: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Heidelberg: C.F. Müller.
- Lässig, Curt Lutz, 1989: Keine Landeskompetenz für Verbandsklage im Naturschutzrecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 8, 97-101.
- Laux, Eberhard, 1972: Verwaltungsführung und betriebliches Management. In: Demokratie und Verwaltung - 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: Duncker & Humblot, 537-556.
- Lehner, Franz, 1985: Ideologie und Wirklichkeit - Anmerkungen zur Pluralismuskonzeption in der Bundesrepublik. In: Der Staat 24, 91-100.
- Lippold, Rainer, 1989: Eine Verfassung für Schleswig-Holstein. In: Die Öffentliche Verwaltung 42, 663-671.
- Mayntz, Renate, 1985: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.

- Mayntz, Renate, u.a., 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik - Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Stuttgart: Kohlhammer.
- Montesquieu, Charles, 1776: Vom Geist der Gesetze. Deutsche Übersetzung von Kurt Weigand. Stuttgart: Reclam. (Erstausgabe 1748).
- Mutius, Albert v./Gunnar Folke Schuppert, 1984: Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 42, 147-327.
- Offe, Claus, 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen - Zur Analyse spät-kapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 155-189.
- Pratt, John W./Richard J. Zeckhauser (Hrsg.), 1985: Principals and Agents: The Structure of Business. Boston: Harvard Business School Press.
- Püttner, Günter, 1982: Verwaltungslehre. München: C.H. Beck.
- Reichard, Christoph, 1987: Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl. Berlin: de Gruyter.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1979: Der kooperative Staat - Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechts 104, 389-413.
- Saladin, Peter, 1984: Verantwortung als Staatsprinzip - Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat. Bern: Haupt.
- Scharpf, Fritz W., 1970a: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W., 1970b: Die politischen Kosten des Rechtsstaats - Eine vergleichende Studie zu deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen. Tübingen: Mohr.
- Scherer, Joachim, 1978: Verwaltung und Öffentlichkeit. Baden-Baden: Nomos.
- Scherer, Joachim, 1980: "Öffentlichkeitsarbeit" der Verwaltung und Informationsfreiheit des Bürgers. In: Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung. Darmstadt: Luchterhand, 313-345.
- Scheuner, Ulrich, 1970: Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung. In: Festschrift für Gebhard Müller. Tübingen: Mohr, 379-402.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag, 1989: Drucksache 12/180 vom 7.2.1989.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (Hrsg.), 1988: Der Kieler Untersuchungsausschuß - Die Fragen und die Antworten - Oktober 1987 - Januar 1988. Kiel: Schmidt und Klaunig.
- Schmitt, Carl, 1954: Verfassungslehre. Berlin: Duncker & Humblot. (Erstausgabe 1928).
- Schröder, Meinhard, 1988: Die Bereiche der Regierung und der Verwaltung. In: Joseph Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3. Heidelberg: C.F. Müller, 499-520.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1986: Das Parlament als Organ der Kontrolle im Gesetzgebungsprozeß. In: Horst Dreier/Jochen Hofmann (Hrsg.), Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung. Berlin: Duncker & Humblot, 71-124.

- Schuppert, Gunnar Folke, 1980: Einflußnahme auf die Verwaltung durch Bürgerbeteiligung und kollektive Interessenwahrnehmung. In: Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Bürgernahe Verwaltung? Analysen über das Verhältnis von Bürger und Verwaltung*. Darmstadt: Luchterhand, 279-312.
- Theisen, Manuel R., 1987: *Die Überwachung der Unternehmensführung*. Stuttgart: Poeschel.
- Thieme, Werner, 1984: *Verwaltungslehre*, 4. Aufl. Köln: Heymann.
- Wagener, Frido, 1979: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 37, 215-266.
- Weber, Max, 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Winter, Gerd, 1975: *Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht*. Berlin: Erich Schmitt.
- Winter, Gerd, 1978: Tauschförmiges Recht, zum Beispiel Wohnungssubvention und Abwasserabgabe. In: *Kritische Justiz* 11, 254-270.
- Zippelius, Reinhold, 1988: *Allgemeine Staatslehre (Politikwissenschaft)*, 10. Aufl. München: C.H. Beck.