

Roland Czada

Abseits der Staatsverwaltung

Funktionale Selbstverwaltung in Deutschland*

1. Einleitung

Die Staatsverwaltung ist nicht die einzige Verwaltung, die öffentliche Dienste leistet. Wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge obliegen in Deutschland der kommunalen Selbstverwaltung. Die lokale Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserbeseitigung, die örtliche Verkehrsinfrastruktur, Teile des Gesundheits- und Bildungswesens und der öffentlich-rechtliche Finanzsektor (Sparkassen mit ihren Landesbanken) sind operativ und finanziell den Kommunen und deren Selbstverwaltungsorganen sowie kommunalen Eigenbetrieben zugeordnet (Bogumil 2018; Wollman 2024). Darüber hinaus blüht in Deutschland ein weites Feld funktionaler Selbstverwaltung. Man findet sie im Sozial- und Gesundheitswesen, in der technischen Normung und Sicherheitsregulierung, der Lebensmittelsicherheit, auf dem Arbeitsmarkt, an den Hochschulen, in der beruflichen Bildung und Wettbewerbsregulierung, im Mediensektor sowie im Kammer- und Innungswesen.

Die deutsche Verwaltungswissenschaft ist dem Thema funktionale Selbstverwaltung weitgehend aus dem Weg gegangen. Zwar findet sie gelegentlich Erwähnung, etwa in Beiträgen zum Hochschulmanagement (Bogumil et al. 2013), ohne dass damit aber eine einschlägige Behandlung dieses Verwaltungstyps geleistet würde. Rühmliche Ausnahmen bilden Forschungen von Wolfgang Seibel zur Arbeitsweise und von Tanja Klenk zur Demokratisierung und Modernisierung von Selbstverwaltungsverbänden (Seibel 1992; Klenk 2006, 2008). Eine Vielzahl einschlägiger Beiträge findet sich im juristischen Schrifttum sowie in der Verbändeforschung (z.B. Heintzen/Voßkuhle 2003; Seok/Ziekow 2008; Groß 2002; Böckenförde 1976; Voelzkow 1996; Sack et al. 2014; Brennecke 1996). In der internationalen Forschung wird die Thematik unter Begriffen wie *Private Interest Government, Associative Governance, Non-Governmental-Organisations* (NGOs), QUAGOS (Quasi Governmental Organizations) und QUANGOS (Quasi Non-Governmental Organizations), *Third Sector Organizations, Industry Self-Regulation*

* Louisa Süß und Philipp Gräfe danke ich für wertvolle Hinweise.

oder *Stakeholder Regulation* mit je unterschiedlicher Schwerpunktsetzung abgehandelt (Streeck/Schmitter 1985; Jacek 1987; Barton/Silverman 1994; Wagemann 2014; Voelzkow 1996; Heintzen/Voßkuhle 2003; Lakoff 1973; Seok/Ziekow 2008; Böckenförde 1976; OECD 2015; Anheier/Seibel 1990; Jann 2013; Jann/Döhler 2007). Deutschland gilt dabei meist als Beispiel für eine besonders ausgeprägte Tradition und Praxis der funktionalen Selbstverwaltung (Groß 2002: 1182).

Im Folgenden werden zunächst einige Besonderheiten und Aufgabenfelder der funktionalen Selbstverwaltung behandelt. Im Unterschied zur territorialen Selbstverwaltung von Kommunen und Kreisen haben funktionale Selbstverwaltungskörperschaften weder ein einheitliches Aufgabenspektrum noch ein kohärentes Organisationsmodell. Sie sind in ihren vielfältigen Aufgabenfeldern ganz unterschiedlich aufgestellt. Auch die Orientierung an Leitbildern wie Dezentralisierung, Subsidiarität, Bürgernähe oder die Orientierung an Land und Leuten, wie sie das territoriale Selbstverwaltungsmodell kennzeichnen, wird man in der Praxis der funktionalen Selbstverwaltung vergeblich suchen. Zudem lässt sich dieser Verwaltungstyp aufgrund seiner vielfältigen Erscheinungsformen in der Wissenschaft nur schwer verorten. Fragen der disziplinären Zuordnung sind Gegenstand eines auf die Aufgabenkritik folgenden, dritten Abschnitts. Im Weiteren geht es dann um die Leistungsfähigkeit und Legitimation funktionaler Selbstverwaltung sowie um die historischen Wurzeln dieser intermediären Form von Governance im Spannungsfeld von Staat und Organisationsgesellschaft. Abschließend sollen jüngst zunehmend kritische Stimmen dargestellt und Reformperspektiven erörtert werden.

2. Besonderheiten und Aufgabenfelder funktionaler Selbstverwaltung

Funktionale Selbstverwaltung bedeutet Selbstregierung eines Personenverbandes in einem bestimmten Aufgabenfeld. Ihre Tätigkeit konzentriert sich auf einen begrenzten Adressatenkreis, der sich durch spezielle Bedürfnisse und Zugehörigkeit auszeichnet. Meist handelt es sich um Mitglieder- und Dienstleistungsverbände, die als Selbstregierung einer Bezugsgruppe fungieren. Selbstverwaltungsorgane vertreten diese gegenüber dem Staat und gleichzeitig Belange des Staates gegenüber ihren Mitgliedern und Adressaten, zum Beispiel im Gesundheitswesen oder in der freien Wohlfahrtspflege. Aufgrund dieser intermediären Stellung unterliegen sie einer von der Staatsverwaltung abweichenden Handlungslogik. Neben der für das Kammerwesen typischen Erfüllung hoheitlicher und öffentlich-rechtlicher Aufgaben agieren Selbstverwaltungsorgane in relativer Autonomie vom

Staat. Zumeist fehlt ihnen die für den Staatssektor typische Trennung von legislativer Normsetzung und exekutiver Ausführung. Darin besteht ihre begriffliche Besonderheit: Selbstverwaltungen setzen Regeln und sind zugleich deren Implementationsorgan.

„Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern ist das Recht der Selbstverwaltung in Deutschland nicht nur auf kommunale Verwaltungsträger beschränkt, sondern ein allgemeines Organisationsprinzip für eine Vielzahl von Aufgabenbereichen“ (Groß 2002: 1182). Der deutsche Staat bedient sich zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben einer Reihe von Organisationen, die ihm allenfalls mittelbar oder nur informell verbunden sind, und die oft außerhalb öffentlicher Aufmerksamkeit zum Gemeinwohl beitragen. Diese auf Staatsentlastung rekurrierende Betrachtungsweise bedeutet nicht, dass funktionalen Selbstverwaltungsorganen ein rationales Gründungsmotiv zugrundliegt. Sie sind nicht rational konstruiert, sondern historisch gewachsen (Klenk 2006). Daher können sie nur als eine Entwicklungsgeschichtliche Besonderheit verstanden werden, deren ideengeschichtliche Wurzeln auf den frühneuzeitlichen Widerstreit von absolutistischen und genossenschaftlichen Staatsvorstellungen beziehungsweise auf den Gegensatz von Souveränität und Subsidiarität zurückgehen.

Die Träger der funktionalen Selbstverwaltung sind Körperschaften, Anstalten, Vereine, Verbände bis hin zu natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts. Welche Gemeinwohlaufgaben dem Verwaltungsstaat zugehören und welche außerhalb der unmittelbaren Staatsorganisation von korporativen Verbandsakteuren erledigt werden, ist im historischen und internationalen Vergleich höchst unterschiedlich ausgeprägt. Um dies an Beispielen zu verdeutlichen: Seit über hundert Jahren gibt es in Deutschland Technische Überwachungsvereine, die ein öffentliches Gut – technische Anlagensicherheit – bereitstellen. Ein weiteres Beispiel sind Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Sie hatten 2020 mehr als zwei Millionen Vollzeitbeschäftigte (BAGFW 2023). Das sind etwa vier Prozent der Gesamtbeschäftigung, so viel wie im Baugewerbe und dreimal so viel wie in der Landwirtschaft. Selbst der gesamte öffentliche Sektor aus Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen zählt nur gut viermal so viele Beschäftigte wie die Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Sie „unterhalten etwa die Hälfte aller Einrichtungen der Jugendhilfe. Ein Drittel aller Krankenhäuser und gut die Hälfte der Pflegeheime“ (Schmid 2023: 21).

Höchst bedeutsam sind Verbandsakteure im Gesundheitswesen. Für die medizinische Versorgungssicherheit und ärztliche Vergütung sind Kassenärztliche Vereinigungen bis hinauf zur Kassenärztlichen Bundesvereinigung zuständig. Therapeutische Leitlinien und die Entscheidung, welche Arzneimittel und Be-

handlungen von den Krankenkassen übernommen werden, liegt beim Gemeinsamen Bundesausschuss aus Kassenärztlicher Bundesvereinigung und Kassenzahnärztlicher Bundesvereinigung, dem Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen und der deutschen Krankenhausgesellschaft. Der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) ist das oberste Beschlussgremium der gemeinsamen Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitssystem.

Ein weiteres der verbandlichen Selbstverwaltung überlassenes Aufgabenfeld ist die Standardisierung von Produkten und Produktionsprozessen. Davon ist das Deutsche Institut für Normung e.V. (DIN) dem Namen nach bekannt. Wenige wissen aber um das DIN-Mitgliedernetzwerk von mehr als 3.800 Unternehmen mit über 12.000 Tochtergesellschaften, darunter die Normenausschüsse des 1892 gegründeten Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. (VDMA), des 1893 gegründeten Verbandes Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e.V. (VDE), des 1920 gegründeten Verbandes der Großkraftwerksbetreiber (VGB), der international als vgbe energy/VGB PowerTech e.V. firmiert. Die dazu vorliegende wissenschaftliche Forschungsliteratur findet sich hauptsächlich im Bereich der Verbändeforschung (Brennecke 1996; Voelzkow 1996; Voelzkow/Eichener 1992) und der Rechtswissenschaft (Kluth 1997; 2001; Cancik 2015; Eberhard 2008).

Kaum bekannt, aber nicht minder bedeutsam, sind Hunderte weiterer Branchenverbände mit Selbstregulierungsaufgaben, wie etwa die Lebensmittelbuchkommission mit dem Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL), die festschreiben, was z. B. eine Wurst enthalten darf. Die Bedeutung solcher Regelwerke liegt darin, dass sie oft über das Richterrecht verbindlich werden. Auch Werbenormen unterliegen „privaten Interessenregierungen“. So sind zum Beispiel die deutschen Verbände der Lebensmittelindustrie der 2012 gegründeten Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V angeschlossen, die im Streitfall eigene Schlichtungsverfahren außerhalb des staatlichen Justizsystems vorhält. Laut Vereinssatzung liegt die Aufgabe der Wettbewerbszentrale in der Durchsetzung des Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb. Es handelt sich mithin um eine Institution der privaten Rechtsverfolgung und Rechtsdurchsetzung.

Dass gerade die Lebensmittelregulierung großteils privaten Interessenregierungen überlassen ist, mag erstaunen angesichts der Grundrechtsrelevanz des Gegenstandes (Isensee 2018). Ebenso tangieren Aufgaben des Gesundheitswesens und der Sicherheitsregulierung Grundrechtsansprüche und einen daraus abgeleiteten staatlichen Gewährleistungsauftrag. Dies gab Anlass für juristische Bedenken, insbesondere dann, wenn Institutionen der Selbstregulierung in Grundrechtsansprüche auf Sicherheit, Gesundheit, Nahrung, Gleichbehandlung oder

unternehmerische Dispositionsfreiheit eingreifen (Schaefer 2016: 348–376). Deswegen schlagen einige Verfassungsjuristen eine verstärkte Staatsaufsicht und grundrechtliche Schutzpflichten gegen missbräuchliche Wahrnehmung von Aufsichts- und Regelungsbefugnissen oder eine Erweiterung der Leitungsorgane entsprechender Selbstverwaltungsinstanzen vor (Schmidt-Preuß/Di Fabio 1997; vgl. Czada 2020). Versuche einer höchstrichterlichen Klärung der Frage, inwieweit die Selbstverwaltung mit dem Demokratieprinzip und den Erfordernissen personeller, sachlicher und institutioneller Legitimation vereinbar sind, enthalten einige verfassungsrechtlichen Sprengstoff.

Die Amtsträger von Selbstverwaltungsorganen sind nicht aus einer Volkswahl hervorgegangen oder in ununterbrochener Legitimationskette durch staatliche Amtsträger in ihr Amt eingesetzt. Ihre Tätigkeit unterliegt nicht der sanktionsbewehrten Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk und auch die institutionelle und funktionelle demokratische Legitimation erscheint fragwürdig. Zwar sind etliche Selbstverwaltungsorgane vom Verfassungsgeber eingerichtet und mit gesetzlich festgelegten Aufgaben beliehen worden, denen sie allerdings in weitgehender Autonomie, d.h. nicht im Sinne bürokratischer Regelsteuerung, nachgehen. Zudem kommt es häufig zu offenen Kompetenzkonflikten und Machtproben zwischen staatlichen Instanzen und Selbstverwaltungskörperschaften, wie sie in der Staatsverwaltung aufgrund des dort geltenden Hierarchieprinzips nicht oder nur hinter vorgehaltener Hand auftreten.

Insbesondere die personelle Legitimation der Selbstverwaltung erscheint einigen Verfassungsjuristen fragwürdig, da ihre Trägerorganisationen berechtigt sind, ihr Führungspersonal selbst auszuwählen. Autonomie und Autokephalie sind die markantesten Kennzeichen der funktionalen ebenso wie der kommunalen Selbstverwaltung, die sie vom hierarchischen Prinzip der Staatsverwaltung abheben (Weber 1922: 736). In den Mitgliedsverbänden der Selbstverwaltung bestimmt eine kleine, aufgrund bestimmter Zugehörigkeit bestimmte Teilmenge des Demos über ein Führungspersonal, das zu weitreichenden, die gesamte Bevölkerung betreffenden Entscheidungen berechtigt ist. Dabei handelt es sich nicht um „Staatsdiener“, die in erster Linie dem Gesetz dienen. Die Selbstverwaltung dient stattdessen realiter ihren Mitgliedern und Klientelgruppen.

Der funktionalen Selbstverwaltung deshalb die demokratietheoretisch und verfassungsrechtlich gebotene personelle, sachliche und institutionelle Legitimation abzusprechen, hätte indes zur Folge, sie der Staatsverwaltung einverleiben zu müssen, oder sie in privatrechtliche Unternehmen umzuwandeln. Dies käme einem Umsturz des geltenden Verfassungsgefüges gleich, den aus pragmatisch-realistischen Gründen niemand wollen kann, zumal man sich die Selbstverwal-

tung auch als eigenständigen Legitimationstyp vorstellen kann, der den Staat nicht nur funktional entlastet, sondern zugleich vor überzogenen Legitimationsansprüchen schützen kann.

Die historisch gewachsenen Legitimationsmechanismen und weitere staatsrechtliche Aspekte der Selbstverwaltung in Deutschland sind Gegenstand des übernächsten, auf die Erörterung disziplinärer Zuordnungsprobleme folgenden Abschnitts.

3. Disziplinäre Zuordnung

Selbstverwaltungsverbände sind auf Dauer organisiert und verfügen über einen gemäß Verbandssatzung eigenständig bestimmten Leitungs- und Verwaltungsstab. Es sind im Sinne der Weberschen Bürokratietheorie autokephale Dienstleistungsverwaltungen, teilweise beitragsfinanzierte Parafiski und öffentlich-rechtlich konstituierte oder privatrechtlich organisierte, qua Steuerrecht der Gemeinnützigkeit verpflichtete Vereinsakteure. „Sie sehen sich sozial- und gesellschaftspolitisch als ‚dritter Sozialpartner‘ neben den Verbänden von Kapital und Arbeit und genießen dabei einen ‚öffentlichen Status‘“ (Schmid 2023: 20; vgl. Offe 1981). Als korporatistische Verbände (Czada 1996, 2011) sind sie staatsnah aufgestellt und in die staatliche Politikentwicklung eingebunden.

Schon der kurze Blick auf ihre Aufgabenfelder lässt die enorme Vielfalt erahnen, die einer systematischen Behandlung von Selbstverwaltungsorganen und deren Verwaltungsorganisation entgegensteht. Von Vielfalt ist nicht nur die Organisationsstruktur, sondern auch der wissenschaftliche Zugriff auf die Selbstverwaltung gekennzeichnet. Vermutlich deshalb ist die Verwaltungswissenschaft dem Thema eher aus dem Weg gegangen. Im Standardlehrbuch von Jörg Bogumil und Werner Jann (2020) fristet die funktionale Selbstverwaltung ein Schattendasein. Das könnte daran liegen, dass sie tatsächlich im Schatten öffentlicher Wahrnehmung agiert. Sie ist gegenüber ihren Mitgliedern und Klientelen präsent, aber der Allgemeinheit als spezieller Verwaltungstyp eher unbekannt.

Während die kommunale Selbstverwaltung eine eigene Subdisziplin der Verwaltungswissenschaft darstellt, finden sich einschlägige Analysen funktionaler Selbstverwaltungskörperschaften disziplinär verstreut. Sie sind wahlweise Gegenstand der Verbändeforschung, der Wohlfahrtsstaatsforschung, der Zivilgesellschafts- und Dritte-Sektor-Forschung, der Organisationssoziologie, der Governance- und Korporatismusforschung sowie der rechtswissenschaftlichen Befassung mit beliehenen und verselbständigt Verwaltungsträgern. Wobei letz-

tere wiederum als unterschiedliche Rechtsmaterien neben dem Staatsorganisations- und Verwaltungsrecht behandelt werden: Sozialversicherungsrecht, Kammerrecht, Rundfunkrecht, Anstaltsrecht, Vereinsrecht, Staatskirchenrecht, Hochschulrecht, gemeinnütziges Steuerrecht (Gemeinnützigkeitsrecht) etc. Angesichts dieser Vielfalt erscheint es unmöglich, einen gemeinsamen Ansatz zu finden, von dem aus sich der Gegenstand umfassend erschließen und erklären ließe. Nähert man sich ihm von den Aufgaben her, erscheint die Vielfalt sogar unbegrenzt, zumal es keine allgemeine Regel gibt, die bestimmte Aufgaben bestimmten Organisationsformen zuweist: Öffentliche Aufgaben sind in unterschiedlichen Ländern und zu unterschiedlichen Zeiten in höchst unterschiedlicher Art und Weise bewältigt worden. Eine systematische Erfassung, etwa nach Ordnungsprinzipien, erscheint zwar nicht aussichtslos, würde aber letztlich wiederum in eine funktionalistische Aufdröselung von Rechtsmaterien oder Governanceformen münden.

Wie ließe sich vor diesem Hintergrund die Verwaltungsorganisationsentwicklung eines Landes oder einer Region umfassend erklären, oder sollte man die Suche nach einer solchen Erklärung ganz sein lassen? Möglicherweise ist es für die Aufgabenerledigung sogar unerheblich, wo sie auf dem Kontinuum zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung verortet ist, zumal in staatlichen, halbstaatlichen, verbandlichen oder privaten Organisationsformen durchaus ähnliche Prinzipien des operativen Verwaltungsmanagements Geltung erlangen können. So galt der öffentliche Sektor lange als Vorbild verbandlicher und privatwirtschaftlicher Organisationsgestaltung. Inzwischen hat sich diese Mimetik umgekehrt. Die einst wegen ihrer Effizienz und Berechenbarkeit gepriesenen Weberschen Verwaltungsprinzipien gelten als veraltet. Die Privatwirtschaft wurde zum Vorbild eines *New Public Management*, wobei hinzukommt, dass die Managementliteratur ständig neue Organisationsmodelle propagiert, von denen die meisten schon nach wenigen Jahren wieder als veraltet gelten. Also, wozu überhaupt der Versuch, Licht in ein Dickicht zu bringen, das ständig unsystematischer und hybrider wird? Wenn Bürokratie zur Adhokratie wird und Verwaltungssysteme in Projektmanagement aufgehen, erscheint tatsächlich die Frage nach deren Verortung im Verhältnis zum Staat – staatsnah, staatsfern, staatsunabhängig – eher unbedeutend. Gäbe es eindeutige Effizienzvorteile für die eine oder andere Organisationsform, wäre vermutlich weniger Varianz zu beobachten und das Herumexperimentieren mit immer neuen Reformvarianten weniger ausgeprägt. Der entscheidende Unterschied liegt offenbar weniger im Leistungsprofil der Verwaltungsorganisation als in deren Legitimationsgrundlagen. Selbstverwaltung ist eindeutig anders legitimiert als die hoheitliche Staatsverwaltung. Und sie fußt auf anderen ideengeschichtlichen Grundlagen. Dies legt nahe, die Legitimations-

mechanismen und die Geschichte der Selbstverwaltungsidee näher in den Blick zu nehmen.

4. Leistung und Legitimation funktionaler Selbstverwaltung

Mit ihren Grundformen – Markt, öffentliche und private Hierarchien, Verband, Clan – hat die Governanceforschung ein Instrumentarium zur Einordnung von sozialen Regelungsmechanismen vorgelegt (Benz/Dose 2010). Dass solche Ordnungsformen neben Koordinations- und Steuerungsfunktionen auch spezifische Beiträge zur politischen Konfliktregelung und Legitimation leisten, gerät dabei meist in den Hintergrund. Verwaltung und Selbstverwaltung unterscheiden sich letztlich weniger hinsichtlich ihrer Arbeitsweise als in der Ausübung und Legitimation von Herrschaft. Abseits der Hierarchie des Staates repräsentiert die Selbstverwaltung eine assoziative, nicht-hierarchische Steuerungsform. Unterschiedlich sind zudem ihr Tätigkeitsspektrum und ihr Verhältnis gegenüber einem speziellen Adressatenkreis. Ihre intermediäre Stellung positioniert die Leitungsorgane der Selbstverwaltung zwischen Mitgliedern und Betroffenen einerseits und dem Staat andererseits. Dies hat Folgen, die, beginnend mit der Hegelschen Rechtsphilosophie, bis zu neueren Korporatismustheorien, eingehend beforscht wurden. Zu den wesentlichen Theoriebausteinen zählen hier spezifische Organisationsvoraussetzungen und die Berücksichtigung widerstreitender Vertretungs- und Verhandlungslogiken beziehungsweise einer dem Interesse von Mitgliedern und Dienstleistungsadressaten verpflichteten „*Mitgliedschaftslogik*“ und einer in Verhandlungen mit dem Staat wirksamen „*Einflusslogik*“. Dadurch erhalten Verbandseliten eine Zwitterstellung, in der sie formell ihrer besonderen Klientel und der Allgemeinheit zugleich verpflichtet sind (Schmitter/Streeck 1999).

Gesellschaftliche Selbstverwaltung ist im Kontext jüngster Debatten um die Zukunft von Staatlichkeit ein durchaus zukunftsweisendes Thema. Begriffe wie „motivierender Staat“, „moderierender Staat“, „aktivierender Staat“ betonen den Stellenwert gesellschaftlicher Selbstregulierung und deren Autonomieansprüche, ebenso wie die besondere, von der Staatsverwaltung unterschiedene Leistungsfähigkeit nichtstaatlicher Dienstleistungsverbände und Gemeinschaften (Page/Wright 2007). Der Politik wird hier die Rolle eines Moderators zwischen der Staatsverwaltung und einer von Selbstverantwortung geprägten Organisationsgesellschaft zugeschrieben.

Zu den besonderen Merkmalen der Selbstverwaltung zählen ihre Fachexpertise und Nähe zu spezifischen Problemlagen sowie zu ihren unmittelbaren

Normadressaten, die als Produzenten an der Leistungserbringung mitwirken. Die sachverständige Regelsetzung und Dienstleistungsproduktion schützt nichtstaatliche Selbstverwaltungsorgane vor offener Parteipolitisierung. Sie legitimiert sich gegenüber der Allgemeinheit in erster Linie durch Kompetenz und Leistung.

Dieser als „Output-Legitimation“ (Scharpf 1972) bezeichnete Geltungsgrund geht davon aus, dass mit der Qualität von Entscheidungen die Zustimmung und das Vertrauen in die zugrundeliegenden Institutionen und Verfahrensweisen ansteigt. Die Qualität einer als sachlich richtig wahrgenommenen Problemlösung soll dann zugleich deren Legitimation – im Sinne der Anerkennung durch die Betroffenen – erhöhen.

Die juristische Kritik an der funktionalen Selbstverwaltung bestreitet die Wirksamkeit und Geltungskraft von Output-Legitimation. Kingreen nennt sie „ein technokratisches Konzept, das ihre Vertreter am besten in einer „entpolitisierten Fachverwaltung“ verwirklicht sehen, und er wendet mit Verweis auf Trute (2012) ein, „dass die Output-Legitimation auch von einer Diktatur geltend gemacht werden können, wenn sie nur genügend akzeptable Ergebnisse erziele. Diese Kontrollüberlegung zeigt, dass gute Ergebnisse allein keine demokratische Legitimation erzeugen können“ (Kingreen 2017: 161). Damit steht die juristische Kritik ganz im Gegensatz zu empirischen Forschungsergebnissen, wonach die allgemeine Zufriedenheit mit öffentlichen Institutionen und das Vertrauen der Bürgerschaft in den Staat maßgeblich von der Leistungsfähigkeit der Verwaltung abhängen (Rothstein 2009).

Bo Rothstein nennt es eine Überraschung aus der empirischen Forschung, dass demokratische Beteiligungsrechte nicht die wichtigste Ursache für die Rechtfertigung politischer Herrschaft sind (Rothstein 2013: 5) und zitiert die empirischen Arbeiten von Gilley (2006, 2009) sowie mehrere neuere Studien, wonach administrative Gütekriterien wie Korruptionsfreiheit, Erledigungsorientierung, Effektivität und Effizienz, Rechtsstaatlichkeit etc. die demokratischen Wahl- und Mitwirkungsrechte bei der Erklärung politischer Legitimität und des bürgerlichen Vertrauens in den Staat übertrumpfen (Gilley 2009; Gjefsen 2012). Wie Bruce Gilley feststellte, „steht dies im Widerspruch zu liberalen Standardbehandlungen von Legitimität, die den demokratischen Rechten insgesamt Vorrang einräumen“ (Gilley 2006: 58).

Im Bereich korporativer Selbstverwaltung hat sich die Frage nie gestellt, ob die Adressaten von Verwaltungsdienstleistungen die Allgemeinheit oder einzelne Bürger, Verwaltungskunden oder Untertanen sind (Bogumil/Kißler 1995). Es sind stets Mitglieder und aufgrund Gruppenzugehörigkeit und spezifischer Bedürfnisse unmittelbar Betroffene und Beteiligte, für die funktionale Selbstver-

waltungsorgane tätig werden. In Mitgliederorganisationen wie der gesetzlichen Krankenversicherung können sie qua Sozialwahlen idealiter auch als unmittelbare Auftraggeber bezeichnet werden. Es handelt sich um Kollektive, die sich dem Wortsinn nach in ihrem Tätigkeitsfeld selbst verwalten.

Dahinter steht eine ideengeschichtlich vor allem in Deutschland wirksam gewordene Vorstellung, wonach Legitimation von Herrschaft nicht nur über den Staat, sondern auch über organisierte gesellschaftliche Kräfte möglich sei. Seit alters ging die staatstheoretische Diskussion in Deutschland deutlich in Richtung einer mehrschichtigen Legitimation, wie sie von Kant, dem frühen Fichte, Hegel, Humboldt und vor allem Gierke im Anschluss an Johannes Althusius vertreten wurde. Sie ging mehr in eine genossenschaftliche, soziale Richtung als in die Richtung absolutistischer Staatlichkeit, der die egalitäre Forderung nach einem Volksstaat als Verkörperung des Gesamtwillens einer Gemeinschaft und die Vorstellung ungeteilter Souveränität zugrunde lagen (Harada 1989; Teubner 1978; Müller 1965; Czada 2023).

Vereine und Verbände, namentlich Selbstverwaltungsverbände, sind die Nachfolger der Korporationen des Mittelalters. Damit ist der ideengeschichtliche Hintergrund abgesteckt, vor dem sich die funktionale Selbstverwaltung in Deutschland als eine Sonderform moderner Staatlichkeit entwickeln konnte. Im Unterschied zur Selbstverwaltung der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG wird die nicht-territoriale, funktionale Selbstverwaltung im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Sie kommt lediglich in Art. 90 Abs. 2 GG im Zusammenhang mit der Verwaltung der Bundesstraßen des Fernverkehrs und in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG beiläufig zur Sprache, implizit auch in Art. 86, Art. 87 Abs. 2 und 3 sowie Art. 130 Abs. 3 GG, die Regelungen über Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts betreffend. Damit nimmt das Grundgesetz die historisch gewachsenen Organisationsformen der funktionalen Selbstverwaltung immerhin zur Kenntnis und hat implizit ihre grundsätzliche Vereinbarkeit mit der Verfassung anerkannt (Jestaedt 2002).

Zu den ideengeschichtlichen Ursprüngen und Geltungsgründen der korporativen Selbstverwaltung finden sich in der deutschen Politik- und Verwaltungswissenschaft kaum Beiträge. Das liegt vermutlich daran, dass die Idee der Selbstverwaltung von längst vergessenen, frühneuzeitlichen Debatten um Subsidiarität und Machtteilung und von im 18. und 19. Jahrhundert wiederentdeckten genossenschaftlichen Ordnungs- und Verwaltungsvorstellungen ausgeht (Reibstein 1955; Gierke 1880; Dahm 1988; Czada 2023). Diese Ursprünge sind in Auseinandersetzung mit dem von Max Weber (1922) bis Michel Crozier (1971) beschriebenen bürokratischen Phänomen verschüttet worden. Dessen Leitvorstellungen –

Legalität, Hierarchie, Neutralität, Professionalität, Aktenmäßigkeit – haben in der Selbstverwaltung nicht denselben Stellenwert wie in der Staatsverwaltung. Aus funktionalistischer Sicht wird das Überleben der Selbstverwaltung sogar damit erklärt, dass sie gerade nicht dem bürokratischen Prinzip folgt (z.B. Seibel 1992).

5. Historische Wurzeln der Selbstverwaltungsidee in Deutschland

Die Selbstverwaltungsidee hat ihren Ursprung im frühneuzeitlichen Konflikt zwischen herrschaftlichen und genossenschaftlichen Ordnungsvorstellungen. Der Gegensatz von staatlichem Absolutismus und ständischer Selbstregierung prägt bis heute die bundesstaatliche Ordnung und die Selbstverwaltung in Deutschland. Er markiert einen Sonderweg, der die von Souveränitätsvorstellungen eines Thomas Hobbes und Jean Bodins abweichenden Ideen genossenschaftlicher Selbsthilfe, korporativer Autonomie, subsidiärer Gemeinschaften und paritätischer Machtteilung zur Geltung bringt (Czada 2023).

So gegensätzlich Staat und Genossenschaft erscheinen mögen, so wenig treten sie in der historischen Wirklichkeit als voreinander getrennte, sich wechselseitig ausschließende institutionelle Sphären auf. Vielmehr offenbart die deutsche Geschichte eine „naturwüchsige Verschränktheit der Institutionen [...], aus der sich die staatsbürgerliche Gesellschaft und der bürokratische Anstaltsstaat der Moderne erst langsam herausentwickelt haben“ (Vierhaus 1976: 41). Als Begründer des Genossenschaftsgedankens in Gegenüberstellung zum Staat gilt Johannes Althusius, Rechtsgelehrter, calvinistischer Politiktheoretiker und ab 1604 bis zu seinem Tod 1638 Stadt Syndikus und Kommunalpolitiker in Emden (Gierke 1880; Antholz 1955; Dahm 1988). Heute besteht Einverständnis, „dass er zu den frühen Mitbegründern einer Politikwissenschaft gehört, wie sie sich am Übergang vom 16. zum 17. Jahrhundert nicht nur in Deutschland, sondern europaweit herauszubilden beginnt“ (Malandrino/Wyduckel 2010: 7). Althusius folgt dabei einem Konzept, das den naturrechtlichen Verfassungsgedanken und die Gemeinschaftsbildung zum zentralen Bezugspunkt der Politik macht (Hüglin 1991).

„Das heißt nicht, dass das politische Herrschaftsmoment für ihn keine Rolle spielte, doch ist der Aspekt der Herrschaftsinstitutionalisierung eingebunden in den umfassenderen konsozialen oder sozialen Zusammenhang politisch-rechtlichen Gemeinschaftslebens, von dem er erst Sinn und Bedeutung empfängt. [...] Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Disziplin und Einheit im Gemeinwesen althusischer Prägung nicht einfach durch herrschaftlichen Machtpruch entstehen, sondern sich aus dem gegliederten Ganzen grundsätzlich konsensvermittelt ergeben

müssen und zudem ihrerseits einer rechtlich-konstitutionellen Grundlage bedürfen“ (Malandrino/Wyduckel 2010: VII, IX).

Althusius hat die Idee der *consociatio*, der Genossenschaft freier Bürger, gegen den absolutistischen Staat und zugleich gegen ungezügelten Individualismus ins Feld geführt. Sein Werk wurde noch im 17. Jahrhundert zur Grundlage einer Staatstheorie der dualen Souveränität (vgl. Besold 2000), die Volkssouveränität und fürstliche Souveränität als *status mixtus* definiert, eine Mischverfassung, die, am Fall des Alten Reiches exemplifiziert, durchaus moderne Überlegungen zum Problem der Machtteilung und Subsidiarität enthält. Die korporativistische Genossenschaftstheorie spielt erneut bei den Verfassungsdebatten in der Frankfurter Paulskirche 1848 eine Rolle. Dies gilt nicht nur für das Religionsverfassungsrecht, sondern auch für das Vereins- und Versammlungsrecht und die Selbstverwaltung der Gemeinden (Kühne 1984, 1985; Czada 2023).

In Helmuth Plessners Buch „Die verspätete Nation“, das die These vom Deutschen Sonderweg in Umlauf brachte, heißt es: „Seit dem 17. Jahrhundert beginnt Deutschland sich dem Westen zu entfremden. Es hat kaum Anteil an der Ausbildung des neuzeitlichen, auf das natürliche Recht des Menschen ge-gründeten Staats- und Völkerrechts“ (Plessner 1959: 46). Tatsächlich hat sich der moderne Staat in Deutschland anders entwickelt als es das frühneuzeitliche Konzept des absolutistischen Staates vorsieht, nämlich bestimmt von föderativen Strukturen, Dezentralität und politischer Machtteilung, Gruppenrechten, subsidiären Verbänden und dem Paritätsgedanken. Dies rückständig zu nennen, wie es die These vom Deutschen Sonderweg nahelegt, bliebe der über Jahrhunderte vorherrschenden Kritik an politischer Zersplitterung und fehlender Zentralität und Einigkeit verhaftet. Der föderale Staatsaufbau und eigenrechtlich assoziierte Selbstverwaltungskörperschaften wurden entgegen einer bereits in der Reichspublizistik des 17. und 18. Jahrhunderts formulierten Kritik in Deutschland Wirklichkeit. Sie überdauerten bis heute und genießen mit Bezug auf die Verfassung der Europäischen Union neue Wertschätzung (Hohberger 2008; Bickle et al. 2002).

Für Gerhard Lehmbruch bilden die Friedensformeln des Osnabrücker Vertrages, *Instrumentum Pacis Osnabrugense*, von 1648 den Ausgangspunkt heutiger korporativer Eigenrechte und eines Konfliktregelungsmodus nicht-majoritären Aushandelns (Lehmbruch 1996). Dieser Konfliktregelungsmodus kennzeichnet nicht nur das deutsche politische System (Benz 2020), sondern erstreckt sich auch auf Konsensbildungsmechanismen im Binnenverhältnis und in den Außenbeziehungen von Selbstverwaltungsorganen (Holtkamp 2008). Das Gesundheitssystem ist dafür ein instruktives Beispiel (Czada 2020). Gerhard Lehmbruch

betrachtet sogar die in Deutschland einmalige paritätische industrielle Mitbestimmung als ein Erbe der im Osnabrücker Vertrag von 1648 festgehaltenen Friedensformeln, die als fortdauerndes Strategierepertoire Politik und Verwaltung, Interessenverbände, politische Parteien und autonome Gebietskörperschaften und eben auch den Selbstverwaltungssektor bis heute prägen (Lehmbruch 1996: 1). Diese Friedensformeln – *itio in partes* und *amicabilis compositio* – sind ausdrücklich im Osnabrücker Vertrag genannt und fanden auf die darin enthaltende Regelung der inneren Verhältnisse im Reich Anwendung. Das die äußeren Verhältnisse betreffende, in Münster geschlossene *Instrumentum Pacis Monasteriense* war demgegenüber von einem gegenteiligen Prinzip der Souveränität und Nichteinmischung im zwischenstaatlichen Verkehr bestimmt.

6. Kritik und Reformfähigkeit

Während die funktionale Selbstverwaltung in den ersten Nachkriegsjahrzehnten noch als besonders demokratisch und effizient gepriesen wurde, häuft sich jüngst die Kritik am fehlenden Durchgriff der Regierung auf Selbstverwaltungsorgane wie den Gemeinsamen Bundesausschuss (GBA). Zum anderen heißt es, die Vielfalt autonomer Entscheidungsträger fördere die Entstehung von geschlossenen Netzwerken von Organisationseliten – bis hin zur Bildung von politischen Kartellstrukturen (Czada 2014). Die funktionale Selbstverwaltung wird gelegentlich sogar als eine Ausprägung von „Lobbyismus“ wahrgenommen. In neoliberalen Juristenkreisen gilt sie inzwischen als vom geltenden Demokratieprinzip abweichendes Relikt mittelalterlicher Zunfttherrlichkeit und eines berufsständischen Korporativismus (Czada 2020). Auch der deutsche Religionskorporatismus, das autonome Eigenrecht der Kirchen, gilt in Zeiten nachlassender Kirchenbindung und aus dem Staatskirchenrecht ausgeschlossener Religionsgemeinschaft als unzeitgemäß. Die Paritätsidee wird als „Proporzdenken“ kritisiert und ist damit ebenfalls in Verruf geraten.

Nicht nur Verfassungsjuristen kritisieren die Selbstverwaltung als Fremdkörper in einem auf Individualrechte statt auf Gruppenrechte ausgerichteten demokratischen Gemeinwesen (Kingreen 2008; 2017; vgl. Klenk 2006; Czada 2020). Unüberhörbar ist die Kritik an der Pflichtmitgliedschaft im öffentlich-rechtlich organisierten Kammerwesen (Sack/Fuchs 2016) und an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten. Die Auflösung der Pflegekammer Niedersachsen 2021 nur vier Jahre nach ihrer Einführung lässt ebenfalls Zweifel am Fortleben von Idee und Praxis der Selbstverwaltung aufkommen, und das unge-

achtet ihrer Vorzüge, die sich stichwortartig als Staatsentlastung, Subsidiarität in Sinne problemnaher und versachlicher Aufgabenerledigung, politische Machtteilung und organisationsgesellschaftliche Aktivierung benennen lassen.

Tatsächlich ruht die Selbstverwaltung auf der Gewährung spezieller Rechte für politische Teilgemeinschaften. Sie hat ihre ideellen Wurzeln im christlichen Mittelalter. Daraus erwuchs ein politisch-administratives Handlungsrepertoire, das den Prinzipien moderner, souveräner Staatlichkeit, und des bürokratischen Verwaltungsstaates historisch vorangeht. Die liberale, auf Individualrechte zugeschnittene Werteordnung des deutschen Grundgesetzes steht korporativen Gruppenrechten kritisch bis ablehnend gegenüber. Dies gilt auch für neuere Konzepte des Kommunitarismus und kulturellen Pluralismus und für eine „Politik der Anerkennung“ (*politics of recognition*), die kulturell definierten Gruppen einen besonderen Status zuerkennt und ihnen staatliche Organisationshilfen und Privilegien in Aussicht stellt. Die hier erneut aufscheinenden kulturalistischen Aspekte der Selbstverwaltung geraten in Gegenwartsanalysen oft in Vergessenheit. Tatsächlich liegen ihr ursprünglich nicht funktionale Zweckmäßigkeit- und Effizienzüberlegungen zugrunde, sondern wertegeleitete Vorstellungen von gemeinschaftlicher Selbsthilfe. Das gilt für die mittelalterlichen Korporationen und für frühneuzeitliche Vorstellungen von Subsidiarität ebenso wie für die Genossenschaftstheorie und das weltanschaulich begründete Vereinswesen im 19. Jahrhundert.

Das deutsche Staatskirchenrecht und der daraus hervorgegangene Religions- und Weltanschauungskorporatismus illustrieren die kulturelle Dimension der Selbstverwaltungsidee recht deutlich. Es handelt sich ursprünglich um religiös und kulturell fundierte Wertegemeinschaften. Bis heute fungieren die daraus hervorgegangenen freien Wohlfahrtsverbände Caritas, Diakonisches Werk, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland als Säulen des Sozialstaates auf ideeller, weltanschaulicher Grundlage. Sie betreiben Krankenhäuser, Kindergärten, Altenheime, zahlreiche Hilfswerke, Banken und Pensionskassen. In den Einrichtungen und Diensten dieser Selbsthilfeeinrichtungen sind zwei Millionen Beschäftigte hauptamtlich tätig und etwa drei Millionen leisten ehrenamtlich engagierte Hilfe. Jüngste Auseinandersetzungen um den Aufbau einer muslimischen Wohlfahrtspflege und die Gründung von „An-Nusrat“ als Islamischer Wohlfahrtsverband auf Initiative der deutschen Islamkonferenz verdeutlichen diese Tradition aufs Neue. Deutschland gilt nicht von ungefähr als „christdemokratischer“ Typus des Sozialstaates, der sich durch die Wohlfahrtsverbände sowie den geringen Umfang staatlicher und kommunaler Sozialdienste von anderen westeuropäischen Modellen abhebt und als

Sonderfall des konservativen Wohlfahrtsmodells betrachtet wird (Manow 2018). Indes erwiesen sich Versuche, Migrantenverbände und neue Religionsgemeinschaften im Sinne eines integrativen Selbstverwaltungsmodells zu organisieren und als Ansprechpartner des Staates aufzubauen in der praktischen Umsetzung als problematisch (Musch 2011, 2016).

Widersprüche zwischen der von Individualismus und Konkurrenzwirtschaft sowie dem Gewaltmonopol des modernen Anstaltsstaates bestimmten liberalen Gesellschaftsordnung und gruppenbezogenen Privilegien mit autokephaler Führungsauswahl, wie sie der funktionalen Selbstverwaltung zugrunde liegen, lassen sich in der Theorie nicht auflösen. Neben den oben angeschnittenen ideengeschichtlichen und staatsrechtlichen Aspekten betrifft diese Differenz auch solche der alltäglichen Verwaltungspraxis. Die Selbstverwaltung entspricht hier weder dem Weberschen Bürokratietypus noch einem zeitgenössischen, auf Effizienz getrimmten Managementmodell. Entsprechend bescheinigt Wolfgang Seibel (1992) den Organisationen außerhalb von Staat und Markt eine weder regelbasierte noch effizienzorientierte, sondern vielmehr von Dilettantismus geprägte Arbeitsweise. Seine Beispiele Arbeiterwohlfahrt und autonome Frauenhäuser sind allerdings mit der professionellen Selbstverwaltung in der Technikregulierung, im Gesundheits-, Kammer- und Bildungswesen kaum vergleichbar, obwohl auch dort die Effizienz der Aufgabenerledigung nicht an erster Stelle steht. Seine Ausgangsfrage, warum diese Organisationen trotzdem überleben können, beantwortet Seibel mit Verweis auf deren Beitrag zur Stabilisierung des politischen Systems dadurch, dass sie nicht-lösbare Konflikte öffentlicher Beobachtung und Kritik entziehen und im vorpolitischen Raum versickern lassen. Ergänzend zu dieser funktionalistischen Erklärung könnte man hier in Anlehnung an Lehmbruchs Forschungsagenda institutionelle Beharrungskräfte am Werk sehen, die aus kollektiven Lernprozessen hervorgegangene Strukturen und Handlungsrepertoires am Leben halten, die sich nicht einfach ersetzen oder reformieren lassen.

Ob und inwieweit korporative Eigenrechte und daran anschließende Aushandlungsprozesse in außerparlamentarischen Arenen tatsächlich mängelbefreit sind und in der Regierungspraxis liberaler Demokratien ein Fremdkörper, ist eine nicht abschließend geklärte Frage. Schließlich gibt es kaum Forschungen zur Verwaltungspraxis in Organisationen der Selbstverwaltung. Vorliegende Verbände- und Kammerstudien konzentrieren sich meist auf die Konfliktbearbeitung im mitgliedschaftlichen Binnenverhältnis und die politische Interessenvermittlung nach außen. Wie Dienstleistungsverbände und Kammern intern verwaltet werden und welche Unterschiede zur Staatsverwaltung und dem Management von Unternehmen deren Arbeitsweise kennzeichnen, ist im Detail unbekannt, eben

weil die Verwaltungsforschung bislang auf diesem Gebiet nicht tätig wurde. Aus Sicht des politisch-administrativen Systems, kann man mit Lehmbruch annehmen, dass hier zwei Subsysteme der politischen Willensbildung und Verwaltung vorliegen, die sich gegenseitig ergänzen können (Lehmbruch 1977). Darüber hinaus wäre die „Problemlösungskraft“ (Schmidt 2019: 486) selbstverwalteter Organisationen in den Blick zu nehmen. An der Output-Legitimität bzw. der prinzipiellen Problemlösungsfähigkeit dezentraler Selbstverwaltungsstrukturen sind ausweislich zahlreicher international vergleichender Analysen aus der Korporatismusforschung und der politischen Systemforschung kaum ernsthafte Zweifel aufgekommen (Katzenstein 1987; Lijphart/Crepaz 1991; Czada 1992; Green/Paterson 2005).

Staatskunst und neue Ansätze des Regierens und Verwaltens sind derzeit mindestens so gefragt, wie in der radikalen Umbruchsituation der frühen Neuzeit als Althusius seine *ars politica* als Antwort auf den Verlust der alten Ordnung und damalige Werte- und Territorialkonflikte entworfen hat. Als Richtschnur könnte dabei die Erkenntnis dienen, dass Subsidiarität und „Verhandlungssysteme [...] über ein eigenständiges Wohlfahrtspotential [verfügen], das von einer realitätsangemessenen normativen Theorie berücksichtigt werden muß“ (Scharpf 1991: 628). Die Forschung sollte Scharpf zufolge ihre empirische und theoretische Arbeit auf die noch wenig thematisierten Wechselbeziehungen zwischen hierarchischen und nicht-hierarchischen Steuerungsformen konzentrieren. Beide könnten

„unter idealen Bedingungen das gleiche Wohlfahrtsoptimum erreichen. Aber beide interagieren miteinander, und beide unterscheiden sich unter realen Bedingungen so grundlegend in ihren motivationalen und institutionellen Funktionsvoraussetzungen und dementsprechend auch in ihren charakteristischen Funktionsdefiziten“ (Scharpf 1991: 628f.).

Die Frage, wie gemeinwohlrelevante Verbandsakteure abseits des Staates funktionieren, und wie sie mit dem unmittelbaren Staatssektor zusammenwirken, gehört, folgt man Fritz Scharpf, zu den noch ungelösten und zukunftsträchtigsten Problemfeldern der theorieorientierten Politik- und Verwaltungsforschung. Damit stellt sich zunächst eine analytische Aufgabe und keine Reformaufgabe. Reformen der funktionalen Selbstverwaltung gestalten sich schwierig, insbesondere wenn ihr historischer Hintergrund, ihre Arbeitsweise und Einbettung in ein weiteres Institutionensystem unverstanden bleiben. Das Risiko, institutionelle Komplementaritäten, die Rolle einzelner Systemelemente in einem Gesamtzusammenhang, zu übersehen, ist groß (Mayntz 2006). Gerade im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung sind die Fernwirkungen alternativer Organisationsstrukturen

hin zu mehr Markt oder zu mehr Staat schwer abzuschätzen. Reformhemmnisse liegen nicht nur darin, dass historisch gewachsene Strukturen generell schwer reformierbar sind. Das in ihnen aufgehobene Handlungsrepertoire hat einen spezifischen Sinngehalt, man könnte auch sagen Eigensinn, der sich von außen betrachtet nicht sofort erschließt. Man wird darum nicht nur mit organisiertem Widerstand gegenüber Reformbemühungen rechnen müssen, sondern auch mit schwer vorauszusehenden Leistungseinbußen.

Das politisch-administrative System in Deutschland ist traditionell ein zweigeteiltes System des Zusammenwirkens von Staat und Organisationsgesellschaft (Lehmbruch 1977, 1996) sowie einer koordinierten politischen Ökonomie (Lütz 2008). Sein Kennzeichen ist eine ausgeprägte politische Autonomie gesellschaftlicher Subsysteme. Sie bilden eine Organisationsgesellschaft zwischen der Hierarchie des Staates und den Wettbewerbsmechanismen der Marktgesellschaft. Diese Besonderheit wurde in neoliberalen Reformkonzepten im Gefolge der ordnungspolitischen Wende der 1980er Jahre vernachlässigt. Das betrifft die Reformpolitik insgesamt und namentlich auch Reformkonzepte der Verwaltungswissenschaft. Im Sinne einer Neubelebung des Subsidiaritätsprinzips erscheint es sinnvoll, über neue Ansätze der funktionalen Selbstverwaltung nachzudenken und dabei sogar eine Erweiterung dieses Sektors zwischen Markt und Staat nicht auszuschließen. Auch wer dem Staat eine Höchstzuständigkeit für das öffentliche Wohl zubilligt, kann daraus keine Allzuständigkeit ableiten. Eine wie immer geartete Verstaatlichung der Selbstverwaltung können leicht in *Democratic Overload* und Unregierbarkeit (Skelcher 2000) enden. Verstaatlichung kann daher ebenso wenig eine Lösung sein wie eine Vermarktlichung der Selbstverwaltung.

Literatur

- Anheier, Helmut K./Seibel, Wolfgang (1990): *The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin: De Gruyter.
- Antholz, Heinz (1955): *Die politische Wirksamkeit des Johannes Althusius in Emden*. Aurich: Verl. Ostfries. Landschaft.
- Barton, Stephen E./Silverman, Carol J. (1994): *Common Interest Communities. Private Governments and the Public Interest*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.
- Benz, Arthur (2020): *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur/Nicola Dose (Hrsg.) (2010): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Besold, Christoph (2000): *Synopse der Politik*. Übersetzung der Ausgabe Ingolstadt 1637. Frankfurt a.M.: Insel.

- Blickle, Peter/Hüglin, Thomas O./Wyduckel, Dieter (Hrsg.) (2002): *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. Genese, Geltungsgrundlagen und Perspektiven an der Schwelle des dritten Jahrtausends*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1976): Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie: Ein Beitrag zum Problem der „Regierbarkeit“. *Der Staat* 15 (4): 457–483.
- Bogumil, Jörg (2018): Kommunale Selbstverwaltung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, 1127–1132. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöffel, Manfred (2013): *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1995): *Vom Untertan zum Kunden. Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.
- Brennecke, Volker M. (1996): *Normsetzung durch private Verbände. Zur Verschränkung von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung im Umweltschutz*. Düsseldorf: Werner.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2023): *Gesamtstatistik. Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege*. https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veröffentlichungen/Publikationen/Statistik_2020/Einzelseiten/BAGFW_Gesamtstatistik_2020_2023-12-14_ES.pdf. Abgerufen am: 04.04.2024.
- Cancik, Pascale (2015): *Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie*. 25. Bad Iburger Gespräche. Göttingen: V & R Unipress.
- Crozier, Michel (1971): *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Éd. du Seuil.
- Czada, Roland (1992): *Administrative Interessenvermittlung. Das Beispiel der kerntechnischen Sicherheitsregulierung in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland*. Habilitationsschrift: Universität Konstanz, Konstanz.
- Czada, Roland (1996): Korporatismus/Neo-Korporatismus. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, 365–370.
- Czada, Roland (2011): Corporativism. In: Badie, Bertrand/Berg-Schlosser, Dirk/Morlino, Leonardo (Hrsg.): *International Encyclopedia of Political Science*, 458–463. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Czada, Roland (2014): Die deutsche Verhandlungsdemokratie: Diskursform oder Elitenkartell? In: Meyer, Thomas (Hrsg.): *Die Verhandlungsdemokratie. Dialogische Entscheidungsverfahren in der Politik*, 11–36. Bochum/Freiburg: projektverlag.
- Czada, Roland (2020): Governance-Transformation durch Richterrecht? Juristische Diskurse zur Selbstverwaltung im Gesundheitswesen. *dms – der moderne staat* 13 (2): 300–321.
- Czada, Roland (2023): Genossenschaftstheorie, Verhandlungsdemokratie und deutscher Sonderweg. *Neues Archiv für Niedersachsen* 23 (2): 155–171.
- Dahm, Karl-Wilhelm (1988): *Politische Theorie des Johannes Althusius*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Eberhard, Harald (2008): Nichtterritoriale Selbstverwaltung. *Journal für Rechtspolitik* 16 (2): 91–100. DOI: 10.1007/s00730-008-0224-5.
- Gierke, Otto von (1880): *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*. Breslau: Koebner.
- Gilley, Bruce (2006): The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries. *International Political Science Review* 27 (1): 47–71. DOI: 10.1177/0192512106058634.
- Gilley, Bruce (2009): *The right to rule: How states win and lose legitimacy*. New York: Columbia Univ. Press.
- Gjefsen, Torbjørn (2012): *Sources of Regime Legitimacy. Quality of Government and Electoral Democracy*. Oslo: University of Oslo.
- Green, Simon/Pateron, William E. (2005): *Governance in Contemporary Germany. The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Groß, Thomas (2002): Selbstverwaltung angesichts von Europäisierung und Ökonomisierung. *Deutsches Verwaltungsbllt* 117 (17): 1182–1194.
- Harada, Tetsushi (1989): *Politische Ökonomie des Idealismus und der Romantik. Korporatismus von Fichte, Müller und Hegel*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heintzen, Markus/Voßkuhle, Andreas (2003): Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung. *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 62: 220–365.
- Hohberger, Stefan (2008): *Vergleich der politischen Theorie und der politischen Systeme des Althusius mit der EU*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Holtkamp, Lars (2008): *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hüglin, Thomas O. (1991): *Sozialaler Föderalismus*. Berlin/Boston: De Gruyter.
- Isensee, Josef (2018): Nahrung als Thema des Verfassungsrechts. Grundrechtsrelevanz und Sicherstellungsauftrag. In: Ludwigs, Markus (Hrsg.): *Regulierender Staat und konfliktenschlichtendes Recht*, III–134. Berlin: Duncker & Humblot.
- Jacek, Henry J. (1987): Business Interest Associations as Private Interest Governments. In: Grant, Wyn (Hrsg.): *Business Interests, Organizational Development and Private Interest Government*, 34–62. Berlin: Gruyter.
- Jann, Werner (2013): Ministerien und verselbstständigte Behörden in Deutschland: Lehren aus der internationalen Diskussion über “Agencification”. In: Reichard, Christoph/Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität*, 78–99. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.
- Jann, Werner/Döhler, Marian (2007): *Agencies in Westeuropa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jestaedt, Matthias (2002): Kommentierung von Art. 87 GG. In: Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas (Hrsg.): *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch*. (Heidelberger Kommentar), 787–842. Heidelberg: CF Müller.
- Katzenstein, Peter J. (1987): *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-Sovereign State*. Philadelphia: Temple Univ. Press.

- Kingreen, Thorsten (2008): Gesundheit ohne Gesetzgeber? In: Kingreen, Thorsten/Buchholz, Wolfgang/Laux, Bernhard/Marienhagen, Jörg (Hrsg.): *Gesundheit und Medizin im interdisziplinären Diskurs*, 147–178. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kingreen, Thorsten (2017): *Optionen zur Stärkung der demokratischen Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung*. Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Gesundheit. Berlin.
- Klenk, Tanja (2006): Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit? *Zeitschrift für Sozialreform* 52 (2): 273–292. DOI: 10.1515/zsr-2006-0210.
- Klenk, Tanja (2008): *Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkasen und andere öffentliche Körperschaften*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Cluth, Winfried (1997): *Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Cluth, Winfried (2001): Demokratische Legitimation in der funktionalen Selbstverwaltung. In: Schnapp, Friedrich E. (Hrsg.): *Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung*, 17–42. Frankfurt: Lang.
- Kühne, Jörg-Detlef (1984): Die Bedeutung der Genossenschaftslehre für die moderne Verfassung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 15 (4): 552–570.
- Kühne, Jörg-Detlef (1985): *Die Reichsverfassung der Paulskirche. Vorbild und Verwirklichung im späteren deutschen Rechtsleben*. Frankfurt a.M.: Metzner.
- Lakoff, Sanford A. (1973): *Private Government. Introductory Readings*. Glenview: Scott Foresman.
- Lehmbruch, Gerhard (1977): Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies* 10 (1): 91–126. DOI: 10.1177/001041407701000105.
- Lehmbruch, Gerhard (1996): Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. *Swiss Political Science Review* 2 (4): 1–24. DOI: 10.1002/j.1662 – 6370.1996.tb00182.x.
- Lijphart, Arend/Crepaz, Markus (1991): Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. *British Journal of Political Science* 21 (2): 235–246.
- Lütz, Susanne (2008): Governance in der vergleichenden politischen Ökonomie. In: Bröchler, Stephan/Lauth, Hans-Joachim/Biermann, Brigitte (Hrsg.): *Politikwissenschaftliche Perspektiven*, 117–139. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Malandrino, Corrado/Wyduckel, Dieter (2010): *Politisch-rechtliches Lexikon der Politica des Johannes Althusius. Die Kunst der heilig-unverbrüchlichen, gerechten, angemessenen und glücklichen symbiotischen Gemeinschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Manow, Philip (2018): Die konfessionelle Prägung des deutschen Wohlfahrtsstaats. Vergleich und Bestandsaufnahme. *Sozialer Fortschritt* 67 (6): 415–431.
- Mayntz, Renate (2006): Systemkohärenz, institutionelle Komplementarität und institutioneller Wandel. In: Beckert, Jens/Ebbinghaus, Bernhard/Hassel, Anke/Manow, Philip (Hrsg.): *Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag*, 381–397. Frankfurt a.M.: Campus.
- Müller, Friedrich (1965): *Korporation und Assoziation. Eine Problemgeschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Musch, Elisabeth (2011): *Integration durch Konsultation? Konsensusbildung in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden*. Münster: Waxmann.

- Musch, Elisabeth (2016): Staat-Islam-Beziehungen in Deutschland und den Niederlanden im Vergleich. In: Hunger, Uwe/Schröder, Nils J. (Hrsg.): *Staat und Islam. Interdisziplinäre Perspektiven*, 283–311. Wiesbaden: Springer VS.
- OECD (2015): *Industry Self-Regulation. Role and Use in Supporting Consumer Interests*. Paris: OECD Publishing (OECD Digital Economy Papers, 247).
- Offe, Claus (1981): The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case. In: Berger, Suzanne (Hrsg.): *Organizing Interests in Western Europe*, 123–158. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Page, Edward/Wright, Vincent (2007): *From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Plessner, Helmuth (1959): *Die verspätete Nation. Über die politische Verführbarkeit bürgerlichen Geistes*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Reibstein, Ernst (1955): *Johannes Althusius als Fortsetzer der Schule von Salamanca: Untersuchungen zur Ideengeschichte des Rechtsstaates und zur altprotestantischen Naturrechtslehre*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Rothstein, Bo (2009): Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government. *American Behavioral Scientist* 53 (3): 311–330.
- Rothstein, Bo (2013): *The Three Worlds of Governance. Arguments for a Parsimonious Theory of Quality of Government*. Göteborg: The Quality of Government (QoG) Institute, University of Gothenburg (QoG Working Paper Series 2013, 12).
- Sack, Detlef/Fuchs, Sebastian (2016): Kammeropposition mit Oberwasser? Phänomene und Erklärungsfaktoren des Protestes in und gegen Wirtschaftskammern. In: Sack, Detlef/Strünck, Christoph (Hrsg.): *Verbände unter Druck. Protest, Opposition und Spaltung in Interessenorganisationen*, 93–113. Wiesbaden: Springer VS.
- Sack, Detlef/van Elten, Katharina/Fuchs, Sebastian (2014): *Legitimität und self-governance. Organisationen, Narrative und Mechanismen bei Wirtschaftskammern*. Baden-Baden: Nomos.
- Schaefer, Jan P. (2016): *Die Umgestaltung des Verwaltungsrechts. Kontroversen reformorientierter Verwaltungsrechtswissenschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Scharpf, Fritz W. (1972): *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanzer Universitätsreden 25. Konstanz: Univ.-Verl.
- Scharpf, Fritz W. (1991): *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG Discussion Paper, 1991/10). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/125908/1/mpifg-dp91-10.pdf>.
- Schmid, Josef (2023): Varianten der Wohlfahrtsproduktion. Der deutsche Entwicklungspfad als besonderer Fall mit einigen eigentümlichen Parallelen und Differenzen zu Japan. *Seijo University Economic Papers*: 13–45.
- Schmidt, Manfred G. (2019): *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 6. Aufl. Wiesbaden/Heidelberg: Springer VS.
- Schmidt-Preuß, Matthias/Di Fabio, Udo (1997): Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung. *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 56: 160–234.

- Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (1999): *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Seibel, Wolfgang (1992): *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im "Dritten Sektor" zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Seok, Jong H./Ziekow, Jan (2008): *Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Skelcher, Chris (2000): Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-out, Congested. *Public Policy and Administration* 15 (3): 3–19. DOI: 10.1177/095207670001500302.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1985): *Private Interest Government. Beyond Market and State*. London/Beverly Hills: SAGE Publications.
- Teubner, Gunther (1978): *Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung. Rechtsmodelle für politisch relevante Verbände*. Tübingen: Mohr.
- Trute, Hans-Heinrich (2012): Die demokratische Legitimation der Verwaltung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Band I. 2. Aufl., 341–436. München: C.H. Beck.
- Vierhaus, Rudolf (1976): Land, Staat, und Reich in der politischen Vorstellungswelt Deutscher Landstände im 18. Jahrhundert. *Historische Zeitschrift* 223 (1): 40–60. DOI: 10.1524/hz.1976.223.jg.40.
- Voelzkow, Helmut (1996): *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Voelzkow, Helmut/Eichener, Volker (1992): Techniksteuerung durch Verbände. Institutionelles Arrangement und Interessenberücksichtigungsmuster bei der Harmonisierung technischer Normen in Europa. In: Grimmer, Klaus/Häusler, Jürgen/Kuhlmann, Stefan/Simonis, Georg (Hrsg.): *Politische Techniksteuerung*, 267–287. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagemann, Claudius (2014): *Breakdown and Change of Private Interest Governments*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Wollmann, Hellmut (2024): *Local Government and Governance in Germany: Challenges, Responses and Perspectives*. Cham: Springer.