2 Theoretischer Hintergrund

Theorien sind ein System von Hypothesen zur Erklärung bestimmter Beobachtungen und Erscheinungen (Schnell/Hill/Esser 2005: 54). Sofern in dieser Arbeit also theoriebasierte Hypothesen empirisch überprüft werden sollen, ist es entscheidend zu wissen, in welchem Theoriegebäude sich diese Arbeit bewegt.

Wenn dieses Forschungsvorhaben die Frage in den Mittelpunkt stellt, *welche* Auswirkungen unterschiedliche Verwaltungsstrukturen auf den Aufgabenvollzug haben, so unterstellt dies, *dass* verschiedene Makroorganisationen der Landesverwaltung *überhaupt* einen Einfluss auf den Aufgabenvollzug besitzen können. Von einem hohen Abstraktionsniveau ausgehend, operiert diese Arbeit somit dann im Umfeld neo-institutionalistischer Ansätze, die unterstellen, dass Institutionen Handeln und somit auch Ergebnisse beeinflussen („Institutions matter"; March/Olsen 1989; Dowding/King 1995; Steinmo/Thelen/Longstreth 1992; Scharpf 2000). Dieser Blickwinkel unterscheidet sie von der eher formal-legalistischen Betrachtungsweise (staatlicher) Institutionen nach „alt-institutionalistischer" Schule (Schüttemeyer 2005: 605). Allen neo-institutionalistischen Theorien ist gemein, Institutionen als für die jeweiligen Akteure handlungsermöglichende und handlungsbeschränkende Instanzen zu begreifen (Peters 2007: 155 f.). In diesem Sinne bringen unterschiedliche institutionelle Konfigurationen verschiedene Handlungspotenziale und -restriktionen mit sich, was zu Ungleichheiten in den Vollzugsergebnissen führen kann. Auch wenn Erkenntnisse über das Wirken von Institutionen oftmals fragil erscheinen, bleibt doch allgemein anerkannt, *dass* Institutionen wirken. Zu klären ist vielmehr, in welchem Ausmaß, mit welchen Ergebnissen und auf welche Weise (March/Olsen 2006: 8). Genau dies ist auch Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Der Verweis auf neo-institutionalistische Konstrukte reicht jedoch nicht aus, um den Theorierahmen dieser Arbeit hinreichend genau zu identifizieren. Hierfür ist zunächst eine exakte Definition der in der Forschungsfrage verwendeten Begrifflichkeiten unabdingbar. Solche theoretischen Klärungen werden auch als Konzeptspezifikation bezeichnet (Schnell/Hill/Esser 2005: 11) und erfolgen nachstehend bezüglich der Begriffe „Makroorganisation" und „Aufgabenvollzug".

P. Richter, *Die Makroorganisation der Vollzugsverwaltung,*
DOI 10.1007/978-3-658-09167-5_2, © Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

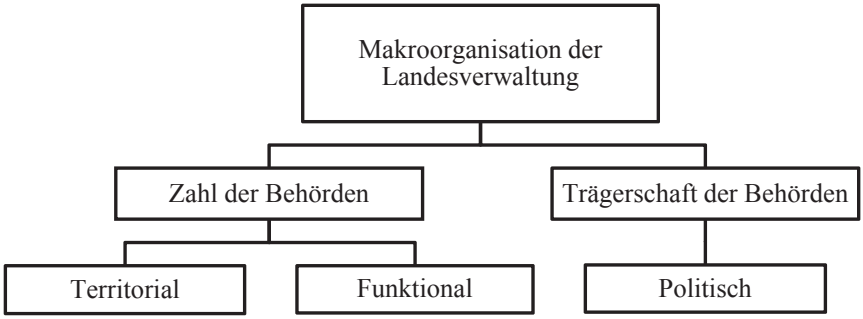
2.1 Definitionen

2.1.1 Die Makroorganisation der vollziehenden Landesverwaltung

Wie der Titel bereits vermuten lässt, steht die „Makroorganisation" der vollziehenden (Landes-)Verwaltung im Mittelpunkt der Betrachtung. Er bildet die unabhängige Variable. Mit der Makroorganisation (Mayntz 1997: 84), die synonymhaft mit dem Stichwort des äußeren Verwaltungsaufbaus belegt ist oder exotischer auch als „large scale organization" (Becker 1988: 17) bezeichnet wird, stellt die Arbeit auf das Organisationselement der *Behörde* ab und fragt zugleich nach deren Trägerschaft. Behörden, definiert als Verwaltungsorganisationen, die auf und in sich Beschäftigte sowie sachliche und finanzielle Mittel zur Erfüllung ihrer räumlichen und sachlichen Zuständigkeiten vereinen (Becker 1989: 233), sind die nach *außen* hin sichtbaren Elemente einer jeden Verwaltung und bilden die Basiseinheit der Makroorganisation (König 2006: 486; Sodan/Ziekow 2012: 40 ff.). Die Zahl der Behörden sowie deren Trägerschaft formen den äußeren Aufbau der Verwaltung.

Im Gegensatz zum organisationsrechtlichen Behördenbegriff werden in dieser Arbeit auch unselbstständige Außenstellen als „Behörden" angesehen. Zwar sind für Außenstellen keine Planstellen ausgebracht und ihnen haushaltsrechtlich als selbstständige Organisationseinheit zugewiesen (s. auch BVerwG, Urteil v. 24.01.91 – 2 C 16/88 –, BVerwGE 87, 310-319; BVerwG, Urteil v. 20.04.1977 – VI C 154.73; VG Ansbach v. 14.12.2007, VG Ansbach, Beschluss v. 14.12. 2007 – AN 14 K 07.02674, AN 14 K 07.02675). Jedoch nehmen solche Stellen auch ohne diese Eigenständigkeit in der Regel bestimmte Aufgaben für ein bestimmtes Gebiet wahr. Und genau diese Eigenschaft ist für die Arbeit entscheidend, selbst wenn jene Organisationseinheiten aufgrund der fehlenden eigenständigen Sach- und Finanzmittelzuweisung organisationsrechtlich keine Behörden sind. Der Unterschied zwischen einem verwaltungswissenschaftlich-empirischen Verständnis des Behördenbegriffs und der organisationsrechtlich-juristischen Lesart ist für die spätere Untersuchung nicht unerheblich, da es im äußeren Aufbau der Landesverwaltung zunehmende Tendenzen gibt, selbstständige untere Behörden in unselbstständige Außenstellen umzuwandeln, um eine größere Flexibilität in der Verwaltungsorganisation zu erreichen. Oftmals bleibt jedoch zunächst dasselbe Personal mit denselben Aufgaben am selben Standort erhalten (s. später Abschnitt 4.1.2.2).

Abbildung 1: Makroorganisation der Landesverwaltung



Quelle: eigene Darstellung.

Die *Zahl* der eingesetzten Behörden definiert sich nun über die *funktionale* und *territoriale* Ausgestaltung des Verwaltungszweiges; die *Trägerschaft* anhand der, in dieser Arbeit als *politische* Dimension bezeichneten, machtmäßigen Differenzierung zwischen dem staatlichen und dem kommunalen Bereich. Die Charakterisierung dieser drei Dimensionen erfolgt entlang der Pole „Konsolidierung" und „Fragmentierung" (s. auch Moritzen 1989: 665 ff.; Keating 1995: 118 ff.; Kübler 2003; Baldersheim/Rose 2010a: 8 ff.).

Auf den beiden quantitativen Dimensionen (Zahl der Behörden) heißt dies, dass der Verwaltungsaufbau umso konsolidierter ist, je weniger Behörden für die Erledigung der Aufgabe eingesetzt werden et vice versa. Dabei sind beide Seiten der Medaille zu beachten. Eine geringe Anzahl an Behörden, d.h. ein konsolidierter Verwaltungsaufbau, bedeutet auch immer, dass die wenigen Behörden, welche die Aufgabe ausführen, dann umso größer sein müssen. Eine Vielzahl an eingesetzten Behörden führt hingegen tendenziell zu kleineren Behörden. Somit entscheidet die territoriale und funktionale Ausrichtung nicht nur über die Anzahl der Behörden (Makroperspektive), sondern auch über die Größe der einzelnen Behörde selbst (Mikroperspektive). Den äußeren Aufbau der Verwaltung zu betrachten, heißt somit auch immer die Größe der einzelnen Behörde zu untersuchen.

Wenn der äußere Aufbau der Landesverwaltung mit Blick auf *ein* bestimmtes Aufgabenfeld betrachtet wird, geht es nicht mehr um die Frage, wie viele Behörden ein Bundesland *insgesamt* für den Vollzug seiner Aufgaben einsetzt, sondern wie viele Behörden das jeweilige Land für den Vollzug der *entsprechenden Aufgabe* verwendet. Bei einer solchen aufgabenspezifischen Betrachtung legt allein die territoriale Dimension die Zahl der eingesetzten Behörden fest; nicht aber die funktionale Dimension. Ob etwa für eine spezifische Aufgabe eine eigene Behörde

gegründet wird oder ob die Aufgabe durch eine bereits existierende Verwaltungsstelle wahrgenommen wird, mag zwar einen Einfluss darauf haben, wie schlank und übersichtlich (sprich: konsolidiert) der Verwaltungsaufbau eines Landes *insgesamt* ist. Bei einer aufgabenisolierten Betrachtungsweise ist in dem einen wie in dem anderen Fall jedoch zunächst (nur) *eine* Behörde zuständig. Die funktionale Dimension beeinflusst insofern nicht die Zahl der für *eine bestimmte* Aufgabe eingesetzten Behörden (Makroperspektive), aber legt gleichwohl fest, ob die jeweilige Aufgabe zusammen mit anderen Angelegenheiten in einer großen Behörde vollzogen wird oder ob die Erledigung vielmehr isoliert in einer kleinen Behörde stattfindet (Mikroperspektive). Mit anderen Worten ist bei einer aufgabenspezifischen Betrachtung bezüglich der funktionalen Dimension vor allem die Mikroperspektive relevant.

Hinsichtlich der qualitativen, d.h. politischen, Dimension stellt der Begriff der Konsolidierung auf einen Zustand ab, in dem die Ausführungskompetenzen bei einem Verwaltungsträger gebündelt sind, während der Terminus Fragmentierung auf eine geteilte Durchführungsverantwortung hinweist.

Durch Kombination der verschiedenen Dimensionen entsteht ein spezifisches Muster an Über-, Unter- und Nebenordnung von Behörden, die in ihrer Gesamtheit den äußeren Aufbau eines Landes abbilden. Verwaltungsorganisation in diesem Sinne ist immer auch Staatsorganisation.

2.1.1.1 Verwaltungsstrukturen zwischen territorialer Konsolidierung und Fragmentierung

Eine Option, die Zahl der Behörden und damit die Makroorganisation der Landesverwaltung zu formen, besteht in der Festlegung des gebietlichen Zuständigkeitsbereiches von Behörden. Je größer der räumliche Zuständigkeitsbereich einer Verwaltungseinheit ist, desto weniger Verwaltungseinheiten werden benötigt, um den gesamten Zuständigkeitsraum abzudecken. Es folgt daher eine territoriale Konsolidierung des Verwaltungsaufbaus. Umgekehrt nimmt mit kleinteiligen Gebietszuständigkeiten von Verwaltungen die Zahl der Einheiten zu, die nötig sind, um das gesamte Landesgebiet abzudecken, wodurch der Verwaltungsaufbau territorial fragmentiert wird (s. auch Swianiewicz 2003a). In ihrem theoretischen Extrempol zeichnet sich die territoriale Dimension durch die Existenz lediglich einer einzigen Verwaltungseinheit aus, die für das *gesamte* Landesgebiet zuständig ist. In diesem Fall herrscht eine komplette räumliche Zentralisation ohne territoriale Feingliederung vor, wodurch die jeweilige Verwaltungsleistung ortsfern erbracht wird.

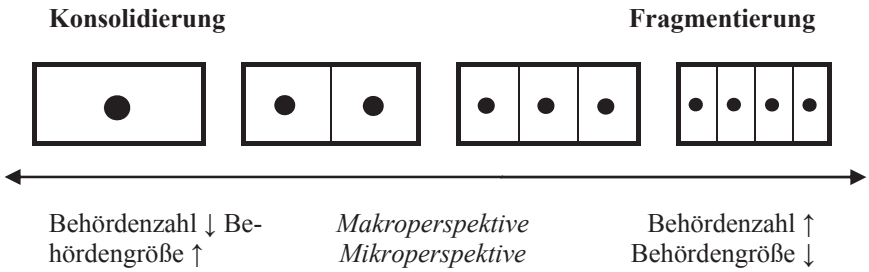
Eine Abweichung vom Prinzip der kompletten territorialen Konsolidierung erfolgt, wenn der räumliche Zuständigkeitsbereich von Verwaltungseinheiten auf nur einen Teil des Gesamtgebiets beschränkt wird, wodurch automatisch eine weitere Behörde zur Abdeckung des restlichen Raums notwendig ist. Die so horizontal-parallel nebeneinander existierenden Behörden unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Kompetenzen nur durch den unterschiedlichen Ortsbezug, sodass mit zunehmender territorialer Fragmentierung mehrere Behörden mit gleichem Aufgabenprofil anzutreffen sind (Becker 1989: 194). Aus organisationstheoretischer Perspektive bildet sich durch die territoriale Untergliederung eine Arbeitsteilung durch Mengenteilung heraus, d.h. ein und dieselben Aufgaben werden mengenmäßig auf verschiedene Einheiten verteilt. Das Organisationsprinzip der differenzierten räumlichen Gliederung lässt sich beliebig fortsetzen bis (theoretisch) für jeden Siedlungsbereich eine eigene Behörde existiert, was mit einer starken Ortsnähe einhergeht, aber auch zu einer Vielzahl an Behördengründungen führt.

Dabei gilt, dass sich die Makroorganisation erst in Kombination der verschiedenen Modelle herausbildet. Da in der Regel mehrere Behörden mit verschiedenen Aufgabenbereichen existieren, bestehen je nach Aufgabe oft unterschiedliche räumliche Zuständigkeitsbereiche. So können einerseits Verwaltungseinheiten existieren, deren Gebietskompetenz sich auf das gesamte Land erstreckt und andererseits Behörden, die eine räumliche Zuständigkeit nur für einen Teil des Landes besitzen. Je nachdem, wie intensiv kleinteilige Gebietszuständigkeiten zur Anwendung kommen, entsteht ein territorial fragmentierter Verwaltungsaufbau mit einer hohen Anzahl an Behörden. Das Zuweisen unterschiedlicher Reichweiten von territorialen Kompetenzen führt auf diese Weise auch zur Herausbildungen von verschiedenen Raumebenen, da nunmehr Institutionen existieren, die für das gesamte Land zuständig sind. Dem folgen Behörden mit einer Zuständigkeit für lediglich einen Teil des Landes, wobei diesen Administrationen auf einer nächsten Ebene wiederum Behörden nachfolgen, die innerhalb dieses Landesteiles für einen noch kleineren Teil des Landes kompetent sind, usw. Die Raumebenen können, aber müssen sich nicht mit den Hierarchieebenen decken (Reisnecker 1999: 56 ff.).

Der vorab angedeutete Zusammenhang zwischen der sich auf diese Weise bildenden Behördenzahl (Makroperspektive) und der Größe der einzelnen Behörde selbst (Mikroperspektive) wird sodann wesentlich durch die Bundesländergröße spezifiziert. So führt die territoriale Konsolidierung zwar grundsätzlich zur Bildung weniger, aber dafür großer (weiträumiger) Behörden, während die territoriale Fragmentierung das Entstehen vieler, aber dafür kleiner (engräumiger) Institutionen bedeutet. Eine im Bundesländervergleich gleiche Anzahl an eingesetzten Behörden führt jedoch nicht automatisch auch zum Vorhandensein von ähnlich großen Behörden. Dies hängt mit den unterschiedlichen Bevölkerungszahlen und

Flächengrößen der deutschen Gliedstaaten zusammen. Sofern etwa ein territorial kleines Bundesland eine identische behördliche Fragmentierung bezüglich einer Aufgabe im Vergleich zu einem territorial größeren Bundesland aufweist, fallen die Behörden im kleineren Bundesland gleichwohl auch wesentlich kleiner aus, da diese ein insgesamt kleineres Gebiet bzw. eine weniger große Bevölkerung abzudecken haben. Die im Zuge von Föderalismusreform und Neugliederungsdebatte oftmals akzentuierte unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Bundesländer (Hinsch 2002) schlägt sich somit auch in der Makroorganisation der Verwaltung nieder, wenn mikroperspektivisch auf die Größe der einzelnen Behörde geschaut wird. Ein kleines Bundesland, dessen Verwaltung territorial konsolidiert ist, kann somit nie die Größenvorteile eines territorial konsolidierten großen Bundeslandes erreichen. Ein Vergleich der territorialen Konfiguration zwischen den Bundesländern muss daher immer sowohl die gesamte Behördenzahl (Makroperspektive) als auch die von einer einzelnen Behörde zu betreuende Einwohnerzahl (Mikroperspektive) in den Blick nehmen.

Abbildung 2: Logik der territorialen Dimension



Quelle: eigene Darstellung.

Ein Blick auf die tatsächliche Anwendung der Reichweiten territorialer Zuständigkeiten bestätigt die Vielschichtigkeit möglicher räumlicher Konfigurationen. Abseits der Ministerialebene sind es in den deutschen Bundesländern die Landesoberbehörden, die eine räumliche Zuständigkeit für das *gesamte* Landesgebiet besitzen. Hierzu gesellen sich noch die Landesverwaltungsämter Thüringens und Sachsen-Anhalts, deren territoriale Kompetenzen sich – auch wenn mitunter als zentrale *Mittel*behörden bezeichnet – ebenfalls auf das gesamte Bundesland erstrecken. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion des Landes Rheinland-Pfalz fällt ebenfalls unter diese Kategorie. Von kommunaler Seite müssen die Höheren

Kommunalverbände erwähnt werden, deren Verwaltungsbezirk zumindest in Sachsen (Kommunaler Sozialverband), Hessen (Landeswohlfahrtsverband), Baden-Württemberg (Kommunalverband für Jugend und Soziales) und Mecklenburg-Vorpommern (Kommunaler Sozialverband) mit dem Gebiet des jeweiligen Bundeslandes identisch ist. Dem folgen nun Behörden, die lediglich einen Teil des Landesgebiets abdecken, wobei – in absteigender Reihenfolge – im Regelfall die Regierungspräsidien, Sonderbehörden, die übrigen Kommunalverbände sowie die Kreise und kreisfreien Städte zu nennen sind. Ausnahmen von den Gebietszuständigkeiten dieser Behördenzweige können auftreten, wenn etwa Regierungspräsidien bei einzelnen Aufgabenfeldern eine Zuständigkeit für das gesamte Landesgebiet besitzen oder Landesoberbehörden über unselbstständige Außenstellen mit einem örtlich begrenzten Zuständigkeitsraum verfügen. Aufgrund der unterschiedlichen Bundesländergrößen zeigt die Betrachtung der territorialen Kompetenzen einzelner Behörden in diesem Zusammenhang auch, dass sich das räumliche Über- und Unterordnungsverhältnis nominell vermischen kann. So ist etwa die *Bezirksregierung* Düsseldorf für ca. 5,2 Millionen Menschen zuständig und somit für deutlich mehr Personen als eine *Landesoberbehörde* in Rheinland-Pfalz, wo insgesamt nur ca. 4 Millionen Menschen beheimatet sind.

2.1.1.2 Verwaltungsstrukturen zwischen funktionaler Konsolidierung und Fragmentierung

Das Vorkommen von Behörden ist zum anderen durch die Intensität beeinflussbar, mit der für einzelne Aufgaben auf spezielle Behörden zurückgegriffen wird. Je mehr Einzelbehörden existieren bzw. je spezialisierter und eingegrenzter der Zuständigkeitsbereich von Fachverwaltungen ist, als desto fragmentierter stellt sich die Verwaltungsstruktur eines Landes dar, da umso mehr Behörden für die Erledigung der einzelnen Aufgaben benötigt werden. Je weiter der funktionale Zuständigkeitsbereich von Fachverwaltungen ist bzw. je mehr auf Sonderbehörden verzichtet wird und die Aufgaben in multifunktionale Verwaltungseinheiten eingegliedert werden, als desto konsolidierter erweist sich der Verwaltungsaufbau, da weniger Behörden den äußeren Aufbau der Verwaltung kennzeichnen (Bauer et al. 2007: 202 f.).

Als theoretische Extreme darf zunächst ein Zustand gelten, bei dem grundsätzlich alle öffentlichen Aufgaben innerhalb eines Gebietes von nur einer einzigen und universal zuständigen Verwaltungseinheit erfüllt werden (Gebietsorganisationsmodell; Wagener 1977: 59; Wagener 1981: 77). Dieses auch als Raum- oder Territorialprinzip bekannte Modell führt zu einer Bündelung aller auf das jeweilige Gebiet bezogenen Aufgaben in einer einzigen Verwaltungsorganisation, was

aufgrund der Vielzahl an öffentlichen Politikfeldern zu Verwaltungseinheiten mit einem breitgefächerten Aufgabenzuschnitt führt. Aufgrund letzterer Eigenschaft wird diese Organisationsform auch als multi-funktionales Modell (multi purpose model) bezeichnet (Wollmann 2006: 425).

Von diesem Basismodell wird abgewichen, sobald für einzelne Aufgaben spezielle Behörden errichtet werden. Organisationsprinzip ist sodann das Aufgabenorganisationsmodell. Dieses geht davon aus, dass einzelne Aufgaben bzw. sektoral eng begrenzte Aufgabenkomplexe, je nach fachlicher Notwendigkeit, zunächst einer einzelnen, speziell hierfür konstituierten, Verwaltungseinheit zugewiesen werden, weshalb es zu einer aufgabenbezogenen Differenzierung in der Verwaltungsorganisation kommt. Die räumliche Ausgliederung erfolgt erst in einem zweiten gedanklichen Schritt. Die aufgabenbezogene Gliederung resultiert somit in einer speziellen Organisation für jede abgrenzbare Fachaufgabe, wobei die Einzelaufgabe organisationsbestimmend ist und nicht das Bündel von Aufgaben (Wagener 1977: 60; Wagener 1981: 77). Aus diesem Grunde konstituiert dieses auch als Funktional- und Realprinzip bekannte Modell eine Vielzahl von Verwaltungseinheiten, die jeweils für einen sektoral eng begrenzten Aufgabenbereich zuständig sind, weshalb es auch als monofunktionales Modell charakterisiert werden kann (Wollmann 2006: 425).

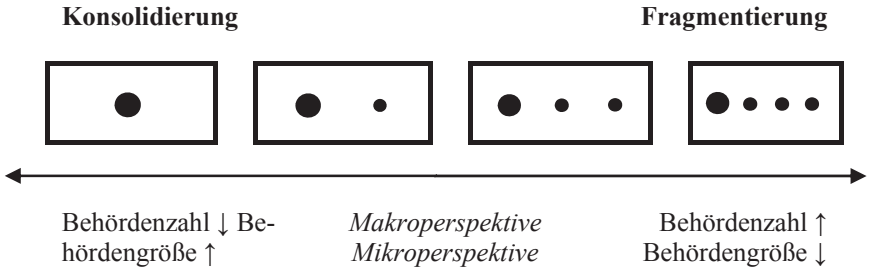
Theoretischer Endpunkt dieser Entwicklung wäre ein Zustand, bei dem für jede Aufgabe eine spezielle Behörde existiert. Aus dem Blickwinkel der Organisationslehre erfolgt durch die funktionale Fragmentierung eine Arbeitsteilung nach inhaltlichen Kriterien, d.h. eine Spezialisierung durch Bildung aufgabenspezifischer Behörden. So können dann auch verschiedene Prinzipien bei einer behördlichen Ausgründung zur Anwendung kommen. Üblich im Makrosystem der Verwaltung ist die Arbeitsteilung bzw. Spezialisierung nach Objekten, wie bereits die Ressortierung auf ministerialer Ebene zeigt. Jedoch spielt auch die Spezialisierung nach Verrichtung oder Rang eine Rolle (s. auch Bea/Göbel 2006: 301 f.). So existieren Behörden, die für die Durchführung der Aufgabe selbst zuständig sind, aber auch solche Einheiten, die vielmehr die Planung, Beobachtung und Kontrolle der Aufgabenerledigung übernehmen. Letztere Form der Arbeitsteilung zwischen Behörden geht in aller Regel mit einer hierarchischen Über- und Unterordnung einher (Mayntz 1997: 84).

Auch auf der funktionalen Dimension bildet sich die Verwaltungsstruktur eines Bundeslandes erst im Zusammenspiel der verschiedenen Modelle aus. Erst die Antwort auf die Frage, wie Bündelung und Ausgliederung in ihrem Verhältnis zueinander betont werden, welche den theoretischen Vorrang für die Grundstruktur der Organisation erhält, gibt einem Verwaltungsaufbau sein spezifisches Gepräge (Wahl 1987: 210). Eine komplette konzeptionelle Trennung beider Organisations-

prinzipien ist ohnehin kaum möglich, da natürlich auch multifunktionale Verwaltungseinheiten einer feineren inneren Arbeitsteilung folgen (Pernthaler/Wimmer 1982: 318 f.).

Funktionale Konsolidierung führt analog der territorialen Konsolidierung zur Bildung weniger, aber dafür umso größerer (multifunktionaler) Behörden, wohingegen eine funktionale Fragmentierung in der Konstruktion vieler, aber umso kleinerer (monofunktionaler) Behörden mündet.

Abbildung 3: Logik der funktionalen Dimension



Quelle: eigene Darstellung.

Die konkrete Umsetzung der beiden Modelle erfolgt in den deutschen Bundesländern einerseits durch die Einrichtung von sog. allgemeinen Verwaltungsbehörden, die über einen universalen sachlichen Zuständigkeitsbereich verfügen und örtlich in der Regel für ein der Territorialgliederung des jeweiligen Landes entsprechendes Gebiet zuständig sind. Sie repräsentieren daher das Gebietsorganisationsmodell. In Ländern mit einem dreistufigen Verwaltungsaufbau sind dies – abseits der Ministerialebene − die Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen) als allgemeine staatliche Mittelinstanz sowie „ersatzweise" die Landesdirektion (Sachsen) und die Landesverwaltungsämter der Länder Thüringen und Sachsen-Anhalt. Auch die Struktur- und Genehmigungsdirektionen bzw. die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion des Landes Rheinland-Pfalz lassen sich hierunter subsumieren (Bogumil 2007: 251 ff.). Auf der Unterstufe bilden die Landratsämter und Verwaltungsbehörden der kreisfreien Städte sowie teilweise die der Gemeinden das Gebietsorganisationsmodell ab (Maurer 2006: 563).

Das Aufgabenorganisationsmodell wird in der Verwaltungsrealität durch die Existenz von Sonderverwaltungsbehörden realisiert, die lediglich eine enumie-

rierte bzw. spezielle sachliche Zuständigkeit besitzen und deren örtliche Zuständigkeiten differenziert geregelt sind (Eichhorn 2003: 21; 961). So sind auf der Oberstufe sog. Landesoberbehörden anzutreffen und – bei Ländern mit einem dreistufigen Verwaltungsaufbau – auf der Mittelstufe vereinzelt staatliche Sonderbehörden mit einem Gebietszuschnitt ähnlich dem der Regierungspräsidien. Schließlich befinden sich auf der Unterstufe noch untere staatliche Sonderbehörden oder alternativ Außenstellen von Landesoberbehörden. Zu nennen sind überdies die Höheren Kommunalverbände, die je nach Bundesland als Bezirke (Bayern), Landschaftsverbände (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen), Landeswohlfahrtsverbände (Hessen, Sachsen), Bezirksverbände (Rheinland-Pfalz) oder eben Kommunalverbände (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern) bezeichnet werden. Diese lassen sich insofern als kommunale Sonderverwaltung klassifizieren, da sie in aller Regel nur einen speziellen Aufgabenkatalog besitzen und die räumliche Zuständigkeit – trotz des historischen Ursprungs mancher Verbände – aus der Erfüllung ihrer Aufgaben resultiert und äußerst differenziert geregelt ist (Klausa 1975: 13; Mecking 1994: 72 ff.).

2.1.1.3 Verwaltungsstrukturen zwischen politischer Konsolidierung und Fragmentierung

Die Frage der politischen Differenzierung bzw. Konsolidierung und Fragmentierung besitzt keinen Einfluss auf die Zahl und Größe der Verwaltungseinheiten selbst, wohl aber auf deren Trägerschaft. Unter politischer Differenzierung wird dabei nach Mayntz (1997: 86) die machtmäßige Differenzierung zwischen den Verwaltungsträgern im Mehrebenensystem verstanden, was mit Bezug auf die deutschen Bundesländer die Aufgabenverteilung zwischen kommunalen und staatlichen Träger meint. Das typisierte Gegensatzpaar von Staatsverwaltung und Lokalverwaltung bildet mithin einen Kern verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen (Pernthaler/Wimmer 1982: 312). So dichotom das Verhältnis zwischen Kommunal- und Staatsverwaltung dabei auf den ersten Blick erscheinen mag, so differenziert stellt es sich in der konkreten Umsetzung dar.

Denn als grundlegende Modelle der Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und kommunalen Stellen kommen prinzipiell drei Möglichkeiten in Betracht. Einerseits kann der Staat die entsprechenden Aufgaben mittels eigener Behörden selbst wahrnehmen. Zum anderen bietet sich die Möglichkeit an, den Aufgabenvollzug komplett der kommunalen Ebene zu überlassen, indem diese ohne staatliche Weisungsbefugnis mit hohem Ermessenspielraum agiert (Wollmann 2008: 284 f.; Henkel 2010: 152). Beide Optionen können aufgrund ihrer machtpoliti-

http://www.springer.com/978-3-658-09166-8

Die Makroorganisation der Vollzugsverwaltung
Reformeffekte in den Bundesländern am Beispiel der Versorgungsverwaltung
Richter, P.
2015, XXVI, 458 S. 82 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-09166-8