

Studien der Bonner Akademie für Forschung
und Lehre praktischer Politik

Florian Grotz · Alexander Götz
Marcel Lewandowsky · Henrike Wehrkamp

Verwaltungsstruktur- reformen in den deutschen Ländern

Die Entwicklung der staatlichen
Kernverwaltung im Ländervergleich



**Studien der Bonner Akademie für
Forschung und Lehre praktischer Politik**

Als An-Institut der Universität Bonn verfolgt die Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) GmbH unter der Leitung ihres Präsidenten, Prof. Bodo Hombach, das Ziel einer engeren Vernetzung zwischen wissenschaftlicher Forschung und beruflicher Praxis in Politik, Wirtschaft und Medien. Sie will neuartige Foren des Dialogs schaffen und mittels eines konsequenten Praxisbezugs als innovativer „Think Tank“ an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, praktischer Politik und wirtschaftlichem Handeln auftreten. Hierzu organisiert sie regelmäßig Lehrveranstaltungen und Expertenforen sowie große öffentliche Diskussionsveranstaltungen mit namhaften und profilierten Experten aus Theorie und Praxis. Des Weiteren führt sie unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Volker Kronenberg und Prof. Dr. Frank Decker Forschungsprojekte zu aktuellen Themen und Fragestellungen mit hoher gesellschaftlicher Relevanz durch.

Die Ergebnisse der Forschungsarbeiten werden in der Schriftenreihe „Studien der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik“ veröffentlicht. Dabei konzentrieren sich die Untersuchungen auf die Schnittstelle zwischen Politik, Wirtschaft, Medien und Wissenschaft. In den Publikationen kommen Experten aus Theorie und Praxis gleichermaßen zu Wort. Die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen richten sich an Entscheidungsträger aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Medien und Gesellschaft.

Florian Grotz · Alexander Götz
Marcel Lewandowsky · Henrike Wehrkamp

Verwaltungsstruktur- reformen in den deutschen Ländern

Die Entwicklung der staatlichen
Kernverwaltung im Ländervergleich

 Springer VS

Florian Grotz
Hamburg, Deutschland

Marcel Lewandowsky
Hamburg, Deutschland

Alexander Götz
Hannover, Deutschland

Henrike Wehrkamp
Hamburg, Deutschland

Studien der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik
ISBN 978-3-658-13692-5 ISBN 978-3-658-13693-2 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-13693-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Dr. Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Das vorliegende Buch präsentiert die Ergebnisse einer Untersuchung zu Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Ländern, die im Jahr 2015 durchgeführt und von der Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik (BAPP) finanziell unterstützt wurde. Die Idee zu dem Projekt reicht deutlich weiter zurück. Ausgangspunkt war ein quantitativer Datensatz, den Dr. Alexander Götz für seine 2011 fertiggestellte Dissertation entwickelt hatte und der die Organisationsstrukturen der staatlichen Kernverwaltungen aller Flächenländer seit der Wiedervereinigung systematisch erfasst (Götz 2012). In gemeinsamen Diskussionen wurde schnell deutlich, dass dieser Datensatz über den engeren Fokus der Dissertation hinaus eine einzigartige Ressource darstellt, um weitergehende Erkenntnisse über die Verwaltungsstrukturen auf Länderebene zu gewinnen, die auch für die verwaltungspolitische Praxis von hoher Relevanz sind. Unsere Planungen für ein größeres Folgeprojekt wurden indes bald unterbrochen, als Herr Götz die Universität verließ. Glücklicherweise blieb der intensive Austausch zwischen uns bestehen und führte zu einer ersten gemeinsamen Analyse (Götz, Grotz und Weber 2015). Die Förderung durch die BAPP bot dann eine ausgezeichnete Gelegenheit, den Datensatz fortzuschreiben und einer breiteren Untersuchung zu unterziehen.

Die Projektarbeit selbst verlief unerwartet dynamisch. Zum einen wechselte Herr Götz im Frühjahr 2015 als Kommunalabteilungsleiter ins niedersächsische Innenministerium und war dort in der zweiten Jahreshälfte zeitweise mit Aufgaben der Flüchtlingsunterbringung befasst. Über Wochen hinweg konnten wir uns daher nur in den frühen Morgenstunden oder spät abends über den Fortgang des Projekts austauschen. Umso mehr danke ich Alexander Götz, dass er bei seiner

Zusage geblieben ist und die Untersuchung durch seine gleichermaßen verwaltungswissenschaftliche wie verwaltungspraktische Expertise bis zum Ende begleitet hat. Dass die von ihm koautorisierte Studie ausschließlich seine persönlich-wissenschaftlichen Auffassungen widerspiegelt und keinerlei Verbindung zu seiner neuen dienstlichen Stellung aufweist, versteht sich von selbst.

Zum anderen hatten wir in Anbetracht der verfügbaren Ressourcen zunächst geplant, den Fokus des Projekts auf Nordrhein-Westfalen und zwei weitere Vergleichsländer zu beschränken. Am Ende konnten wir dann doch alle Flächenländer in die Analyse einbeziehen und somit ein zentrales Forschungsdesiderat erfüllen, eine empirisch-vergleichende Gesamtbilanz der jüngeren Verwaltungsstrukturreformen auf Länderebene zu ziehen. Diese erfreuliche „Erweiterung bei laufendem Betrieb“ war nur möglich, weil sich mehrere Personen ungewöhnlich stark für das Projekt engagiert und so zu dessen Erfolg maßgeblich beigetragen haben.

An erster Stelle stehen die weiteren Autor/innen der Studie. Dr. Marcel Lewandowsky, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an meinem Lehrstuhl, hat sich intensiv in die komplexe Materie eingearbeitet und der nicht leichten Aufgabe gestellt, den Datensatz in der erforderlichen Detailgenauigkeit zu durchdringen und die für eine Gesamtbilanz wesentlichen Befunde herauszudestillieren. Gleiches gilt für Henrike Wehrkamp M.A., die für das Projekt durch ein Mercator-Stipendium gefördert wurde und sich hochmotiviert in die gemeinsame Arbeit eingebracht hat. Ein ganz besonderer Dank geht außerdem an Dipl.-Vw. Volker Reiprich, der die aufwändige Datenerhebung gewohnt zuverlässig und in kürzester Zeit realisiert hat.

Über das engere Forschungsteam hinaus hat die Untersuchung auch von einem ausgesprochen günstigen Umfeld profitiert. Aufs herzlichste danken wir Professor Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofs a.D., und Staatssekretär a.D. Dr. Rainer Holtschneider: Als „Projektpaten“ haben sie unsere Arbeit nicht nur mit großem Wohlwollen begleitet, sondern auch über ihre langjährige Erfahrung mit und in der öffentlichen Verwaltung erheblich bereichert. Auf drei Expertenworkshops, die wir während des vergangenen Jahres in Bonn durchgeführt haben, kam uns dankenswerterweise weiterer Sachverstand zugute. Zu nennen sind insbesondere Professor Dr. Theo A.J. Toonen (Universität Leiden/Twente), Professor Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum), Professorin Dr. Sabine Kuhlmann (Universität Potsdam) sowie Staatssekretär Bernhard Nebe (Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen), die uns mit ihren Anregungen und Kommentaren sehr geholfen haben, den Untersuchungsansatz zu präzisieren und die empirischen Befunde differenziert zu interpretieren.

Schließlich danken wir der BAPP für die gewährte Förderung, die gute Zusammenarbeit und die organisatorische Unterstützung bei der Durchführung der Workshops. Ein letztes Wort des Dankes gebührt dem Präsidenten der Helmut-

Schmidt-Universität, der mich für das Jahr 2015/16 von meinen Lehrverpflichtungen freigestellt hat und mir so unter anderem die Möglichkeit gegeben hat, diese Studie in der vorliegenden Form zu realisieren.

Hamburg, im Mai 2016

Florian Grotz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Abbildungsverzeichnis	XV
Tabellenverzeichnis	XVII
Einleitung	1
1 Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Ländern	7
<i>Ein einführender Überblick</i>	
1.1 Öffentliche Verwaltung als Organisationsstruktur	7
1.2 Bürokratiekritik und Verwaltungsreformen im bundesdeutschen Kontext	12
1.3 Reorganisation der Länderverwaltungen: Ziele und Maßnahmen ..	18
1.4 Forschungsstand und Forschungsfragen	23
2 Quantitativer Vergleich von Verwaltungsstrukturen	29
<i>Der Analyseansatz</i>	
2.1 Der Untersuchungsgegenstand: staatliche Kernverwaltung	29
2.2 Verwaltungsstruktur als zweidimensionales Konzept	33
2.2.1 Die vertikale Dimension: Verwaltungsebenen	34
2.2.2 Die horizontale Dimension: Verwaltungssektoren	36

2.3	Datenbasis	39
2.4	Möglichkeiten und Grenzen des quantitativen Strukturvergleichs ..	41
3	Die Reform der staatlichen Kernverwaltungen	45
	<i>Vergleichende Gesamtbilanz</i>	
3.1	Behördenentwicklung	46
3.2	Personalentwicklung	53
3.3	Behörden- und Personalentwicklung im Vergleich	60
3.4	Zusammenfassung	66
4	Vertikale Perspektive	71
	<i>Reform der Verwaltungsebenen</i>	
4.1	Behördenentwicklung	73
4.1.1	Zentrale und Obere Verwaltungsebene	73
4.1.2	Mittlere Verwaltungsebene	82
4.1.3	Untere Verwaltungsebene	88
4.2	Personalentwicklung	94
4.2.1	Zentrale und Obere Verwaltungsebene	94
4.2.2	Mittlere Verwaltungsebene	105
4.2.3	Untere Verwaltungsebene	110
4.3	Die Konzentration des vertikalen Verwaltungsaufbaus im Ländervergleich	116
4.4	Zusammenfassung	128
5	Horizontale Perspektive	133
	<i>Reformbilanz nach Verwaltungssektoren</i>	
5.1	Behördenentwicklung	135
5.1.1	Allgemeine Verwaltung	135
5.1.2	Justizverwaltung	140
5.1.3	Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	143
5.1.4	Sonderordnungsverwaltung	147
5.1.5	Daseinsvorsorge	151
5.1.6	Sozialverwaltung	154
5.1.7	Kultusverwaltung	158
5.1.8	Zwischenfazit	161
5.2	Personalentwicklung	166
5.2.1	Allgemeine Verwaltung	166
5.2.2	Justizverwaltung	170
5.2.3	Sicherheits- und Ordnungsverwaltung	173

5.2.4 Sonderordnungsverwaltung	178
5.2.5 Daseinsvorsorge	181
5.2.6 Sozialverwaltung.....	185
5.2.7 Kultusverwaltung	189
5.2.8 Zwischenfazit	193
5.3 Die Konzentration der sektoralen Verwaltungsstrukturen im Vergleich	198
5.4 Zusammenfassung	202
6 Schluss.....	207
Literaturverzeichnis.....	213
Anhang.....	221

Abkürzungsverzeichnis

Ø 2.st.L	Durchschnittswert der Länder mit zweistufigem Verwaltungsaufbau
Ø 3.st.L	Durchschnittswert der Länder mit dreistufigem Verwaltungsaufbau
Ø große L	Durchschnittswert der großen Länder
Ø kleine L	Durchschnittswert der kleinen Länder
Ø L	Durchschnittswert aller Flächenländer
Ø mittlere L	Durchschnittswert der mittelgroßen Länder
Ø Ost-L	Durchschnittswert der ostdeutschen Länder
Ø West-L	Durchschnittswert der westdeutschen Länder
AO	Allgemeine Sicherheit und Ordnung
AV	Allgemeine Verwaltung
BBG	Brandenburg
B-LO	Oberbehörden mit Bündelungsfunktion
B-MB	Mittelbehörden mit Bündelungsfunktion
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
DV	Daseinsvorsorge
HE	Hessen
JU	Justizbereich
KU	Kultusverwaltung
LM	Landesministerien
LO	Landesoberbehörden
LU	untere Landesbehörden

LZ	zentrale Landesämter und Einrichtungen
MB	Landesmittelbehörden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NDS	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SAAR	Saarland
SAC	Sachsen
SAH	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
S-LO	Oberbehörden mit Fachverwaltungsfunktion
S-MB	Mittelbehörden mit Fachverwaltungsfunktion
SO	Sonderordnungsverwaltung
SOZ	Soziales und Arbeit/Sozialverwaltung
TH	Thüringen
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 3.1 Relative Veränderung der Behördenanzahl (1992-2014)
- Abbildung 3.2 Relativer Behördenbestand im Zeitverlauf (1992-2014)
- Abbildung 3.3 Relative Veränderung des Personalbestands (1992-2014)
- Abbildung 3.4 Relativer Personalbestand im Zeitverlauf (1992-2014)
- Abbildung 4.1 Relative Veränderung des Behördenbestands auf der oberen Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.2 Behördenentwicklung auf der oberen Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.3 Relative Veränderung des Behördenbestands auf der mittleren Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.4 Behördenentwicklung auf der mittleren Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.5 Relative Veränderung des Behördenbestands auf der unteren Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.6 Behördenentwicklung auf der unteren Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.7 Relative Veränderung des Personalbestands auf der oberen Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.8 Entwicklung des Personalbestands auf der oberen Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.9 Relative Veränderung des Personalbestands auf der mittleren Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.10 Entwicklung des Personalbestands auf mittlerer Verwaltungsebene (1992-2014)

-
- Abbildung 4.11 Relative Veränderung des Personalbestands auf der unteren Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 4.12 Entwicklung des Personalbestands auf der unteren Verwaltungsebene (1992-2014)
- Abbildung 5.1 Behördenentwicklung in der Allgemeinen Verwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.2 Behördenentwicklung in der Justizverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.3 Behördenentwicklung in der Sicherheits- und Ordnungsverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.4 Behördenentwicklung in der Sonderordnungsverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.5 Behördenentwicklung in der Daseinsvorsorgeverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.6 Behördenentwicklung in der Sozialverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.7 Behördenentwicklung in der Kultusverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.8 Personalentwicklung in der Allgemeinen Verwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.9 Personalentwicklung in der Justizverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.10 Personalentwicklung in der Sicherheits- und Ordnungsverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.11 Personalentwicklung in der Sonderordnungsverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.12 Personalentwicklung in der Daseinsvorsorge (1992-2014)
- Abbildung 5.13 Personalentwicklung in der Sozialverwaltung (1992-2014)
- Abbildung 5.14 Personalentwicklung in der Kultusverwaltung (1992-2014)

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1	Dimensionen der Verwaltungsorganisation
Tabelle 1.2	Ausgewählte Verwaltungsstrukturreformen in deutschen Ländern (1991-2008)
Tabelle 1.3	Zielbezug von Strukturreformen der unmittelbaren Landesverwaltung
Tabelle 1.4	Reformmodelle und Reformmaßnahmen in den Flächenländern (1990-2014)
Tabelle 3.1	Behördendichte nach Bevölkerung (1992-2014)
Tabelle 3.2	Personaldichte nach Bevölkerung (1992-2014)
Tabelle 3.3	Organisations- und stellenbezogene Reformprofile der Länder
Tabelle 3.4	Durchschnittliche Behördengröße im Vergleich (1992-2014)
Tabelle 4.1	Vertikaler Verwaltungsaufbau der deutschen Flächenländer (1992-2014)
Tabelle 4.2	Behördenanzahl auf der oberen Verwaltungsebene (1992-2014)
Tabelle 4.3	Einwohnerbezogene Behördendichte auf der oberen Verwaltungsebene (1992-2014)
Tabelle 4.4	Absolute Behördenanzahl auf der mittleren Verwaltungsebene (1992-2014)
Tabelle 4.5	Einwohnerbezogene Behördendichte auf der mittleren Verwaltungsebene (1992-2014)
Tabelle 4.6	Absolute Behördenanzahl auf der unteren Verwaltungsebene (1992-2014)

Tabelle 4.7	Einwohnerbezogene Behördendichte auf der unteren Verwaltungsebene (1992-2014)
Tabelle 4.8	Absoluter Personalbestand auf der oberen Verwaltungsebene (1992-2014)
Tabelle 4.9	Einwohnerbezogene Personaldichte auf der oberen Verwaltungsebene (1992-2014)
Tabelle 4.10	Absoluter Personalbestand auf der mittleren Verwaltungsebene (in VZÄ; 1992-2014)
Tabelle 4.11	Einwohnerbezogene Personaldichte auf der mittleren Verwaltungsebene (1992-2014)
Tabelle 4.12	Absoluter Personalbestand auf der unteren Verwaltungsebene (in VZÄ; 1992-2014)
Tabelle 4.13	Einwohnerbezogene Personaldichte auf der unteren Verwaltungsebene (1992-2014)
Tabelle 4.14	Relative Veränderungen der Personalbestände auf der mittleren und unteren Verwaltungsebene in dreistufigen Ländern (1992-2014)
Tabelle 4.15	Relative Personalkapazitäten der Bündelungsbehörden in den dreistufigen Ländern (1992-2014)
Tabelle 4.16	Relative Veränderungen der Personalbestände auf der oberen Verwaltungsebene in den zweistufigen Ländern (1992-2014)
Tabelle 4.17	Relative Personalkapazitäten der Sonder-Mittelbehörden und Oberbehörden in den zweistufigen Ländern (1992-2014)
Tabelle 4.18	Durchschnittliche Behördengröße nach Verwaltungsebenen (1992-2014)
Tabelle 5.1	Einwohnerbezogene Behördendichte in der Allgemeinen Verwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.2	Einwohnerbezogene Behördendichte in der Justizverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.3	Einwohnerbezogene Behördendichte in der Sicherheits- und Ordnungsverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.4	Einwohnerbezogene Behördendichte in der Sonderordnungsverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.5	Einwohnerbezogene Behördendichte in der Daseinsvorsorgeverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.6	Einwohnerbezogene Behördendichte in der Sozialverwaltung (1992-2014)

Tabelle 5.7	Einwohnerbezogene Behördendichte in der Kultusverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.8	Stärkster und geringster Abbau zuständiger Behörden nach Sektoren und Ländergruppen (1992-2014)
Tabelle 5.9	Sektorale Behördenentwicklung nach Reformphasen
Tabelle 5.10	Sektorale Entwicklung der Behördendichte (1992-2014)
Tabelle 5.11	Spannweite (R) der Behördendichte nach Sektoren und nach Ländergruppen
Tabelle 5.12	Einwohnerbezogene Personaldichte in der Allgemeinen Verwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.13	Einwohnerbezogene Personaldichte in der Justizverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.14	Einwohnerbezogene Personaldichte in der Sicherheits- und Ordnungsverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.15	Einwohnerbezogene Personaldichte in der Sonderordnungsverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.16	Einwohnerbezogene Personaldichte in der Daseinsvorsorgeverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.17	Einwohnerbezogene Personaldichte in der Sozialverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.18	Einwohnerbezogene Personaldichte in der Kultusverwaltung (1992-2014)
Tabelle 5.20	Sektorale Personalentwicklung nach Reformphasen
Tabelle 5.21	Sektorale Entwicklung der Personaldichte
Tabelle 5.22	Spannweite (R) der Personaldichte nach Sektoren und nach Ländergruppen
Tabelle 5.23	Organisations- und personalbezogene Reformprofile im sektoralen Vergleich
Tabelle 5.24	Durchschnittliche Behördengröße im sektoralen Vergleich (1992-2014)

Einleitung

Verwaltungsstrukturen gelten gemeinhin als starr und reformresistent. Diese verbreitete Ansicht wird auch von der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur gestützt. Nach Crozier ändern sich bürokratische Systeme nur bei „gravierenden Dysfunktionen [...] und [wenn] keine anderen Alternativen bleiben“ (Crozier 1971: 285; vgl. auch Seibel 1998). Simon, Smithburg und Thompson (1973: 401) beschreiben die US-amerikanischen Behörden als „exceedingly hardy and long-lived“. Der wesentliche Grund für diese institutionellen Beharrungskräfte seien enge, zielgerichtete Verbindungen zwischen administrativen Einheiten und bereichsspezifischen Interessengruppen aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Downs (1967) erweitert die genannte Forschungsperspektive um die Annahme, dass Behörden dann besonders langlebig seien, wenn sie aufgrund ihres Kompetenzumfangs, ihrer Ressourcenausstattung und ihrer Organisationsgröße einen gewissen Grad an Autonomie erreicht haben. In eine ähnliche Richtung argumentiert Ellwein (1994: 39) mit Blick auf die deutsche Verwaltung, die durch „Dauerhaftigkeit, Selbständigkeit [und] Wachstum“ gekennzeichnet sei.

Darüber hinaus sprechen weitere Argumente für eine „natürliche Immunität“ der öffentlichen Verwaltung gegenüber einschneidenden Organisationsveränderungen (Kaufmann 1976: 1). So wird ihre Reformfähigkeit dadurch beeinträchtigt, dass sie gleichzeitig Subjekt und Objekt entsprechender Umstrukturierungsversuche ist (Bogumil 2007: 112). Verwaltungsbeamte setzen nicht nur politische Vorgaben um, sondern arbeiten auch im Rahmen der Ministerialbürokratie an deren Entstehung mit. Dieser Umstand verringert die Wahrscheinlichkeit „existenzbedrohender“ Reformschritte, da kaum eine Verwaltung freiwillig an ihrer eigenen Abschaffung mitwirkt. Ein weiteres Hemmnis sind die erheblichen Widerstands-

kräfte innerhalb betroffener Behörden. Da Reorganisationsmaßnahmen häufig mit Stelleneinsparungen einhergehen, steht ihnen die Belegschaft eher misstrauisch gegenüber und ist unter Umständen bereit, Gegenwehr zu organisieren, wenn Arbeitsplätze bedroht sind. Im Fall Deutschlands kommt hinzu, dass staatliche Verwaltungseinheiten regelmäßig nur durch oder aufgrund eines Gesetzes neu geordnet bzw. abgeschafft werden können (Wagener 1974: 86). Mit einer geplanten Reform von Verwaltungsstrukturen riskiert eine Bundes- oder Landesregierung also häufig öffentliche Konflikte mit der Ministerialbürokratie und der parlamentarischen Opposition, ohne dass dies notwendigerweise durch Wählerstimmen honoriert wird. Nicht zuletzt haben sich die Staatsaufgaben in den vergangenen Jahrzehnten erheblich diversifiziert und damit auch die administrativen Zuständigkeiten institutionell ausdifferenziert. Dass sektorale Verwaltungen ersatzlos wegfallen, wie die Bundesministerien für „Vertriebene“ und „innerdeutsche Beziehungen“, sind Ausnahmen (Derlien 1996: 562). Die Möglichkeiten für einen umfassenden Rückbau bürokratischer Einheiten scheinen daher begrenzt zu sein, wenn der Verwaltungsvollzug auf einem zumindest gleichbleibenden Qualitätsniveau gewährleistet werden soll.

Die genannten Argumente bedeuten keineswegs, dass einmal geschaffene Behörden „unsterblich“ sind (Kaufmann 1976). So hat Lewis (2002) für die USA gezeigt, dass vor allem nach Regierungswechseln zahlreiche „federal agencies“ aufgelöst werden. Gleichwohl lässt sich in unterschiedlichen historischen und politischen Kontexten eine hochgradige Resilienz von Verwaltungsstrukturen feststellen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Entwicklung umso bemerkenswerter, die sich in der jüngeren Vergangenheit auf Ebene der deutschen Länder vollzogen hat. Nach den großen Gemeinde- und Kreisgebietsreformen der 1960er und 1970er Jahre kam es zunächst zu keinen substanziellen Strukturveränderungen der Länderverwaltungen (Reichard 2004). In den 1990er Jahren hat sich das Bild jedoch komplett gewandelt: Seitdem haben die Länder ihre Behördenbestände erheblich verringert, viele Verwaltungszweige reorganisiert und mitunter sogar ihren Verwaltungsaufbau komplett umstrukturiert, wie etwa die Beispiele Baden-Württembergs und Niedersachsens zeigen (Reiners 2008: 95ff.).

Nicht minder bemerkenswert sind die gleichförmigen Zielvorstellungen dieser „neuen“ Verwaltungsstrukturereformen (Bogumil und Jann 2009). War die Phase der „Planungseuphorie“ in den 1960er und 1970er Jahren noch durch einen Ausbau administrativer Kapazitäten gekennzeichnet, so wurde die Reformdiskussion seit den 1980er Jahren zunehmend durch das Bild des überlasteten und überregulierten Staates geprägt (Ellwein und Hesse 1994). Damit verbanden sich insbesondere Forderungen, die öffentliche Verwaltung auf ihre „Kernbereiche“ zurückzu-

führen (Richter 2012: 104). In diesem Kontext avancierte das Konzept des New Public Management zum verwaltungspolitischen Leitbild (Bogumil 2015). Ausgehend von der „einheitliche[n] Grundprämisse, dass marktwirtschaftliche Elemente aus der Privatwirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden können“ (Holke 2005: 3), wurden nun Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen zu den zentralen Erfolgsparametern einer Verwaltungsreform. Konkret sollten die Verwaltungskapazitäten konzentriert, der Verwaltungsaufbau vereinfacht und Zuständigkeiten eindeutig zugeordnet werden.

Diese verwaltungspolitische Reformagenda wurde seit den 1990er Jahren von den meisten Länderregierungen übernommen – und zwar weitgehend unabhängig von ihrer parteipolitischen Couleur.¹ So betonte etwa der saarländische Ministerpräsident Oskar Lafontaine (SPD) im November 1994, dass „die innerhalb der gesamten Landesverwaltung vorhandenen Rationalisierungs- und Privatisierungspotenziale ausgeschöpft werden“ müssten. Der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Wolfgang Clement (SPD) sah im Juni 1998 die institutionelle Konzentration der Landesverwaltung als geeignete Maßnahme, um „durch intelligente Vernetzung neue Handlungsspielräume zu gewinnen und neue Aufgaben schneller und zielgenauer erledigen zu können“. Ähnlich äußerte sich der niedersächsische Innenminister Uwe Schünemann (CDU) im Juni 2004: „Um das Land finanziell wieder handlungsfähig zu machen, braucht es tiefgreifende Reformen. Dazu gehören auch strukturelle Veränderungen des Verwaltungsaufbaus. Die Radikalität unseres Reformansatzes beschreibt das Ausmaß der Handlungsnotwendigkeiten.“ Auch in anderen deutschen Ländern erfolgte die politische Rechtfertigung von Verwaltungsreformen mit Verweisen auf eine zunehmend prekäre Haushaltslage sowie durch die Aussicht, über eine Konzentration bürokratischer Strukturen Effizienzrenditen zu erwirtschaften (vgl. Bogumil und Jann 2009; Holtkamp 2012; Reiners 2013).

Blickt man indes auf die verwaltungspolitische Praxis, ergibt sich ein sehr facettenreiches Bild. Trotz einheitlicher Reformziele sind die einzelnen Länder offenbar unterschiedlich aktiv geworden (Bogumil und Ebinger 2008): So haben die einen früher, die anderen später mit dem „Bürokratieabbau“ begonnen; einige gelten als „große Verwaltungsreformer“, andere haben umfassende Reorganisationsmaßnahmen eher vermieden. Eine Gesamtbilanz der Verwaltungsstruktur-reformen, die die deutschen Länder in den vergangenen 25 Jahren durchgeführt haben, ist jedoch auf Basis der bisherigen Forschungsliteratur kaum möglich. Zwar finden sich zahlreiche qualitative Untersuchungen zu einzelnen Fällen, doch gibt

1 Die folgenden Zitate sind einer umfangreicheren Dokumentation verwaltungspolitischer Zielbestimmungen entnommen, die Götz (2012: 2f.) zusammengestellt hat.

es so gut wie keine Analysen, die den quantitativen Umfang und die institutionellen Konsequenzen der Reorganisationsmaßnahmen in allen Ländern seit den 1990er Jahren systematisch vergleichend erkundet haben. Die einzige Ausnahme bildet eine Studie von Götz (2012), die sich mit den Ressourceneffekten von Verwaltungsstrukturereformen befasst. Dazu hat der Autor einen neuartigen quantitativen Datensatz erstellt, der sämtliche Organisationseinheiten der staatlichen Kernverwaltungen aller Flächenländer seit Anfang der 1990er Jahre nach einheitlichen Kategorien erfasst hat und somit die konzeptionelle wie empirische Grundlage für einen ebenso breiten wie systematischen Vergleich bildet. Allerdings hat sich Götz (2012) auf einen bestimmten thematischen Ausschnitt konzentriert, indem er die Auswirkungen der Organisationsveränderungen auf die Personalstrukturen untersucht hat. Zudem endet sein Datensatz mit dem Jahr 2009. Somit zieht diese Studie selbst keine aktuelle Bilanz der Verwaltungsstrukturereformen auf Länderebene, bietet dazu aber eine konzeptionelle wie empirische Ausgangsbasis.

Die vorliegende Untersuchung setzt hier an. Ihr Erkenntnisinteresse besteht darin zu prüfen, inwiefern die deutschen Länder seit den 1990er Jahren das selbstgesetzte Reformziel erreicht haben, den Aufbau ihrer staatlichen Kernverwaltung zu vereinfachen bzw. zu „verschlanken“. Um diese übergeordnete Frage empirisch fundiert und analytisch differenziert zu beantworten, haben wir zum einen den Datensatz von Götz (2012) für sämtliche Flächenländer bis zum Jahr 2014 fortgeschrieben. Zum anderen konzentrieren wir uns auf vier konkrete Aspekte, die die folgende empirisch-vergleichende Analyse anleiten. *Erstens* untersuchen wir die *unmittelbaren Ergebnisse der Reformtätigkeit*, also das Ausmaß, in dem sich der Bestand an Behörden und zugeordneten Personalstellen in den einzelnen Landesverwaltungen verändert hat. Aus vergleichender Sicht interessiert dabei speziell, ob sich bestimmte Reformmuster nach Ländergruppen, Verwaltungsebenen und Verwaltungszweigen erkennen lassen. *Zweitens* liegt ein besonderes Augenmerk auf der *Reformdynamik im Zeitverlauf*, d.h. es wird untersucht, in welchen Phasen es zu besonders starken oder geringen Veränderungen der Behörden- und Personalbestände kam, wobei erneut nach Ländern, Verwaltungsebenen und -sektoren unterschieden wird. Diese diachrone Perspektive ist insofern von besonderer Relevanz, als sich in jüngster Zeit die Anzeichen mehren, dass der reformintensive Strukturabbau im Sinne des New Public Management dem Ende entgegengeht (Ebinger und Bogumil 2016). Ob das tatsächlich der Fall ist, werden wir auf breiter empirischer Basis klären. Der *dritte* Aspekt unserer Analyse bezieht sich nicht auf die Reformaktivitäten selbst, sondern auf deren *strukturbezogene Konsequenzen*. Konkret wird herausgearbeitet, inwieweit sich das bevölkerungsbezogene Ausstattungsniveau der einzelnen Landesverwaltungen verändert hat. Der *vierte* Aspekt betrifft schließlich die *strukturelle Homogenität der staatlichen Kernverwaltung*

auf Länderebene: Sind sich die einzelnen Länderverwaltungen infolge der jeweiligen Reformaktivitäten ähnlicher geworden – oder haben sich die strukturellen Unterschiede zwischen ihnen verstärkt?

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: *Kapitel 1* gibt einen einführenden Überblick zum Thema. Nach einer Darstellung der Grundprinzipien und Elemente von Verwaltungsstrukturen (1.1) ordnet Abschnitt 1.2 die jüngsten Reformbemühungen der deutschen Länder in ihren historischen und politischen Zusammenhang ein. Daraufhin befasst sich Abschnitt 1.3 eingehender mit den verwaltungspolitischen Zielvorstellungen des New-Public-Management-Konzepts und ihrer institutionellen Konkretisierung im Länderkontext. Abschnitt 1.4 skizziert den Stand der einschlägigen Forschung und expliziert die Leitfragen der vorliegenden Untersuchung.

Kapitel 2 erläutert den quantitativ-vergleichenden Analyserahmen. Zuerst wird die inhaltliche Fokussierung auf die staatliche Kernverwaltung begründet (2.1). Deren institutioneller Aufbau wird anschließend als zweidimensionale Struktur aus Verwaltungsebenen (vertikale Dimension) und Verwaltungssektoren (horizontale Dimension) konzeptualisiert (2.2). Abschnitt 2.3 stellt dann Aufbau, Logik und Quellenbasis des Datensatzes dar. Abschließend wird erläutert, welche spezifischen Erkenntnispotenziale der quantitative Vergleich von Verwaltungsstrukturen besitzt (2.4).

Kapitel 3 präsentiert eine hochaggregierte Gesamtbilanz der Verwaltungsstrukturen der deutschen Flächenländer zwischen 1992 und 2014. Der synchron wie diachron angelegte Vergleich befasst sich zuerst mit den Behördenstrukturen (3.1) und danach mit den entsprechenden Personalstrukturen (3.2). Abschnitt 3.3 verknüpft die organisations- und personalbezogene Analyseebene, bevor die für die Beantwortung der Leitfragen wichtigsten Befunde summiert werden (3.4).

Kapitel 4 fächert die zuvor dargestellte Gesamtbilanz in vertikaler Perspektive auf, indem es die Entwicklung auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen in den Blick nimmt. Im Anschluss an die vorliegende Literatur wird hier zwischen Ländern mit zweistufigem Verwaltungsaufbau und solchen mit dreistufigem Aufbau unterschieden. Abschnitt 4.1 analysiert die Behördenentwicklung der oberen, mittleren und unteren Verwaltungsebene, ehe die entsprechende Entwicklung der zugehörigen Personalbestände erkundet wird (4.2). Daraufhin überprüft Abschnitt 4.3, inwieweit sich die Reformmaßnahmen der einzelnen Länder mit den idealtypischen Modellvorstellungen einer „konsequenten Zweistufigkeit“ bzw. „konzentrierten Dreistufigkeit“ decken. Abschnitt 4.4 fasst wiederum die relevanten Ergebnisse zusammen.

Kapitel 5 widmet sich der horizontalen Dimension der Verwaltungsstrukturen. Dazu werden die administrativen Zuständigkeiten der Kernverwaltungen in sieben

Hauptaufgabenbereiche unterteilt. Diese Vorgehensweise ermöglicht es, die Behörden- und Personalentwicklung sektoral differenziert zu untersuchen, wodurch die Analyse um eine stärker inhaltliche Komponente ergänzt wird. Der übergeordneten Systematik folgend, wird erneut die Behördenentwicklung (5.1) getrennt von der Personalentwicklung betrachtet (5.2), bevor beide Analyseebenen zusammengeführt (5.3) und die Untersuchungsergebnisse thesenartig gebündelt werden (5.4). *Kapitel 6* zieht ein gesamthafes Fazit und zeigt Perspektiven für die künftige Forschung auf.

Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Ländern

1

Ein einführender Überblick

Dieses Kapitel führt in den Themenbereich der vorliegenden Studie ein. Der erste Abschnitt erläutert zunächst die organisatorischen Prinzipien und Elemente der Verwaltungsstrukturen in den deutschen Ländern. Daraufhin befasst sich der zweite Abschnitt mit Bürokratiekritik und Verwaltungsreformen im bundesdeutschen Kontext, bevor der dritte Abschnitt die übergeordneten Ziele und Ansätze jener Verwaltungsstrukturreformen darstellt, die seit den 1990er Jahren auf Länderebene durchgeführt werden. Der vierte Abschnitt gibt schließlich einen komprimierten Überblick über die einschlägige Literatur und präsentiert die Leitfragen, an denen sich die nachfolgende empirisch-vergleichende Untersuchung ausrichtet.

1.1 Öffentliche Verwaltung als Organisationsstruktur

Verwaltung tritt dem Betrachter und Adressaten staatlichen Handelns in aller Regel durch Behörden und die dort arbeitenden Bediensteten gegenüber. Sie bilden den mit Personal- und Sachmitteln ausgestatteten „Apparat“, der die vielfältigen Aufgaben zu erfüllen hat, die dem Staat bzw. dem öffentlichen Sektor zugewiesen sind (Maurer 1997: 490). Die Staats- und Verwaltungslehre bezeichnet diesen Komplex gemeinhin als *Verwaltungsorganisation*, die die gesamte Verfasstheit der öffentlichen Verwaltung einschließlich ihrer Ressourcenausstattung, internen Strukturen und Verfahrensabläufe beschreibt (Becker 1989: 190ff.). Will man konkrete Reformansätze entwickeln, die auf eine wie auch immer definierte Verbesserung staatlichen Handelns abzielen, so empfiehlt es sich, den allgemeinen Begriff der Verwaltungsorganisation analytisch zu präzisieren (Götz 2012: 29ff.).

Tabelle 1.1 Dimensionen der Verwaltungsorganisation

	Binnenorganisation	Außenorganisation
Aufbauorganisation	Intraorganisationale Verwaltungsstrukturen (z.B. behördeninterne Aufteilung in Abteilungen, Referaten, Stabsstellen und Niederlassungen)	Interorganisationale Verwaltungsstrukturen (z.B. Anzahl, hierarchische Ordnung und Zuständigkeitsverteilung zwischen Landesbehörden)
Ablauforganisation	Intraorganisationale Verwaltungsverfahren (z.B. Steuerung behördeninterner Arbeits- und Prozessketten)	Interorganisationale Verwaltungsverfahren (z.B. Regelungen zur Kooperation bzw. Koordination von Behörden)

Quelle: eigene Darstellung nach Götz (2012: 31).

Wie Tabelle 1.1 zeigt, kann man eine Verwaltungsorganisation in zwei Hinsichten differenzieren. Auf der einen Seite steht die Unterscheidung zwischen einer nach außen gerichteten, *interorganisationalen Perspektive*, die die wechselseitigen Beziehungen verschiedener administrativer Einrichtungen betrachtet, und einer *intraorganisationalen Perspektive*, die auf die behördeninternen Strukturen und Verfahren fokussiert ist (Bogumil und Ebinger 2008; Hesse und Götz 2003, 2004a). Auf der anderen Seite lässt sich im Anschluss an die betriebswirtschaftliche Organisationsforschung eine *strukturbezogene Perspektive* (Aufbauorganisation) von einer *prozessbezogenen Perspektive* (Ablauforganisation) trennen (Wöhe und Döring 2008: 115). Während erstere das Beziehungsgefüge zwischen Abteilungen, Stellen und Betriebsmitteln in den Blick nimmt, adressiert letztere die zeitliche und räumliche Regelung von Arbeitsabläufen, die sich innerhalb der zuvor geschaffenen Aufbauorganisation vollziehen.

Im Rahmen dieser Vier-Felder-Matrix untersucht die vorliegende Studie nur die *interorganisationalen Verwaltungsstrukturen*. Konkret geht es darum, inwieweit sich der äußere Verwaltungsaufbau in den deutschen Ländern dadurch verändert hat, dass die Anzahl der zuständigen Verwaltungseinheiten reduziert bzw. ihr Beziehungsgefüge reorganisiert wurde. Damit konzentriert sich die Analyse also auf einen bestimmten Typ von Verwaltungsreformen. Allerdings ist dieser Reformtyp insofern von zentraler Bedeutung, als der äußere Verwaltungsaufbau den allgemeinen Bezugsrahmen sowohl für interorganisationale Verfahrensänderungen als auch für intraorganisationale Reformen darstellt.

Um den Verwaltungsaufbau im deutschen Regierungssystem formal-rechtlich präzise zu erfassen, erweist sich der Begriff des *Verwaltungsträgers* als grundlegend. Gemeint ist damit eine juristische Person, die Zuordnungsobjekt von Ver-