

## Der Analyseansatz

Dieses Kapitel präsentiert die wesentlichen Elemente des quantitativ-vergleichenden Untersuchungsansatzes, der in der vorliegenden Studie zur Anwendung kommt. Im ersten Abschnitt wird mit der staatlichen Kernverwaltung auf Länderebene zunächst der Gegenstand näher eingegrenzt, anhand dessen die Strukturreformen analysiert werden. Der zweite Abschnitt definiert dann Verwaltungsstruktur als zweidimensionales Konzept, mit dem die Organisationseinheiten der staatlichen Kernverwaltungen systematisch und differenziert erfasst werden. Auf dieser Basis stellt der dritte Abschnitt den Aufbau und die Quellenbasis des Datensatzes vor, der die Behörden- und Personalbestände der 13 Flächenländer zwischen 1990 und 2014 umfasst. Abschließend wird erörtert, welchen spezifischen Erkenntnisgewinn ein makroquantitativer Vergleich von Verwaltungsstrukturen verspricht und wo die Grenzen dieses methodischen Zugriffs liegen.

---

### 2.1 Der Untersuchungsgegenstand: staatliche Kernverwaltung

Gegenstand der vergleichenden Analyse sind die Strukturen der staatlichen Kernverwaltung in den deutschen Flächenländern zwischen 1990 und 2014. Damit wird eine Empirie untersucht, die sowohl in geographischer als auch in zeitlicher Hinsicht weit umfangreicher ist als in den meisten anderen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Studien zum Themenbereich. Gleichwohl umfasst unser Gegenstand nicht die gesamte Länderverwaltung, sondern ist in drei Hinsichten eingegrenzt. Erstens bezieht sich der Begriff „staatliche Kernverwaltung“ nur auf

jenen Teil der unmittelbaren Landesverwaltung, der als Bürokratie im engeren Sinn verstanden werden kann. Zweitens konzentriert sich die Untersuchung auf die 13 Flächenländer; die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wurden aufgrund verwaltungsstruktureller Besonderheiten nicht in das Sample aufgenommen. Drittens erfolgte die Datenerhebung nicht kontinuierlich über den gesamten Untersuchungszeitraum; vielmehr erfasst der Datensatz den Behörden- und Personalbestand der Länderverwaltungen nur zu ausgewählten Zeitpunkten. Im Folgenden werden die genannten Eingrenzungen näher erläutert. Zuvor muss allerdings noch erklärt werden, warum sich die Flächenländer für einen systematischen Vergleich von Verwaltungsstrukturereformen besonders gut eignen.

Im deutschen Verwaltungsföderalismus sind die Länder die zentrale Ebene des administrativen Vollzugs (Becker 1989: 173ff.; Hesse und Ellwein 2012). Abgesehen von der Außen- und Verteidigungspolitik berühren ihre Aufgaben alle wesentlichen Bereiche der Staatstätigkeit. Daher haben die Länderverwaltungen nicht nur ein breites Spektrum inhaltlicher Zuständigkeiten inne, sondern sind auch in horizontaler und vertikaler Hinsicht stark ausdifferenziert. Innerhalb dieser komplexen Verwaltungsstrukturen kann es mithin zu vielfältigen Veränderungen der Behörden- und Personalbestände kommen, die entsprechend differenziert erfasst werden können.

Der Vergleichbarkeit der Länder im Sinne eines *Most Similar Systems Approach* (Nohlen 2010: 1156) kommt dabei zum einen entgegen, dass ihre Regierungssysteme weitgehende Ähnlichkeiten aufweisen (Freitag und Vatter 2008). Zum anderen legen das Grundgesetz und diverse Bundesgesetze fest, welche Aufgaben durch eigene Organe des Bundes und welche durch beauftragte (Länder-) Verwaltungen wahrgenommen werden. Für die Länder ergibt sich daraus ein im Kern identischer Grundbestand an Vollzugsaufgaben, die von ihren jeweiligen administrativen Einrichtungen übernommen werden müssen. Schließlich existiert für die Behörden- und Personalstrukturen der Länderverwaltungen ein relativ einheitlicher und gesicherter Informationsbestand, der eine zentrale Voraussetzung für einen empirisch fundierten Vergleich darstellt (vgl. unten 2.3).

Gleichzeitig sind die Verwaltungsstrukturen der deutschen Länder alles andere als uniform. Diese Varianz liegt zum einen in den besonderen Staats- und Verwaltungstraditionen der einzelnen Gebietskörperschaften begründet, die sich aus der föderalen Entwicklung Deutschlands erklären und zum Teil weit in die Geschichte zurückreichen (Ellwein 1997). Zum anderen zählt die institutionelle Ausgestaltung der vollziehenden Organe zu einem der wenigen Aufgabenbereiche im kooperativen Bundesstaat, in denen die Länder nahezu vollständig autonom sind (Maurer 1997: 525). Anders ausgedrückt: Die organisatorische Gliederung und der Personalbesatz der Landesverwaltung sind ein genuines Feld der Landespolitik,

das sich je nach dem Tun und Lassen der amtierenden Landesregierung unterschiedlich darstellt. Verwaltungsstrukturreformen auf Länderebene sind somit eine genuine *policy*, deren Ergebnisse im synchronen wie diachronen Vergleich untersucht werden können (Bogumil und Ebinger 2008; Götz et al. 2015).

Die Konzentration auf die *staatliche Kernverwaltung* folgt ebenfalls dem übergeordneten Erkenntnisinteresse der Studie, die Bilanz der Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Ländern vergleichend zu erfassen. Zum einen ist die staatliche Kernverwaltung ein zentraler Bestandteil der unmittelbaren Landesverwaltung und unterliegt als solcher vollständig der politischen Gestaltungsmacht der Landesregierung. In dieser Hinsicht unterscheidet sie sich deutlich von allen mittelbaren Verwaltungen, also insbesondere Kommunen sowie verselbständigten Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, die zwar ebenso dem jeweiligen Landesorganisationsrecht unterstehen, aber in Organisations- und Personalfragen eigenständig sind. Allerdings ist auch die mittelbare Verwaltung insofern von der Verwaltungsstrukturpolitik eines Landes betroffen, als es seit den 1990er Jahren immer wieder zur Verlagerung von Aufgaben von der unmittelbaren Landesverwaltung auf Kommunen und andere verselbständigte Einheiten kam, wobei die Reichweite dieser Funktionalreformen begrenzt blieb (Albertshauser 2002; Gonzales-Varas 2002; Götz 2012). Die Ausgrenzung der mittelbaren Verwaltung führt also zu einer gewissen Verengung des Untersuchungsfokus, beeinträchtigt jedoch die Vergleichbarkeit der Analyseeinheiten weniger stark, als es die gesamthafte Betrachtung der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung getan hätte.

Auch innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung bildet die hier betrachtete „staatliche Kernverwaltung“ nur einen Ausschnitt, da *allgemeinbildende und sonderpädagogische Schulen, Polizeibehörden sowie Gerichte und Staatsanwaltschaften* aus der Untersuchung ausgeklammert werden. Gleiches gilt für *öffentliche Hochschulen*, soweit sie nicht ohnehin als eigenständige Körperschaften oder Stiftungen der mittelbaren Verwaltung zuzurechnen sind. Diese weitere Eingrenzung liegt erneut im Fokus der vorliegenden Studie begründet: Wir konzentrieren uns auf jene Teile der öffentlichen Verwaltung, die als Bürokratie im engeren Sinn gelten und die somit das primäre Objekt der jüngeren verwaltungspolitischen Bemühungen darstellen, den Organisations- und Personalbestand der Länderverwaltungen substanziell zu verringern und auf diese Weise „Bürokratieabbau“ zu betreiben (Hesse 2007; Jann et al. 2007; Götz 2012). Zwar handelt es sich gerade im Fall der Schulen und der Polizei um außerordentlich personalstarke Bereiche, doch sind beide zugleich wesentliche Gestaltungsfelder der Landespolitik (Prätorius 2006; Wolf 2006). Damit folgt ihre strukturelle Entwicklung einer grundlegend anderen Logik als jene der Kernverwaltung: Die Schließung von Schulen und

Polizeidienststellen würde in der öffentlichen Diskussion kaum als Bürokratieabbau wahrgenommen, mit dem eine mittelfristige Rückführung „überflüssiger“ Staatsausgaben verbunden ist; vielmehr würde sie als Absenkung des staatlichen Leistungsniveaus interpretiert und entsprechend von der Wählerschaft sanktioniert (Götz et al. 2015: 5).

Nicht zuletzt nimmt die vorliegende Studie auch die *Landtage* und *Landesrechnungshöfe* (einschließlich nachgeordneter Rechnungsämter) von der Betrachtung aus, obgleich beide in den Länderhaushalten verortet sind. Im ersten Fall begründet sich dies mit der Zuordnung des Landtags und seiner Organisation zur legislativen Gewalt, die nicht im unmittelbaren Zugriff der Exekutive liegen. Nur in jenen Fällen, in denen bestimmte Beauftragte (etwa für Datenschutz oder Frauenangelegenheiten) dem Parlament und nicht (wie in anderen Fällen) den Exekutivorganen (Ministerien) zugeordnet sind, erfasst der Datensatz solche Einrichtungen als „normale“ unmittelbare Verwaltungsorgane. Die Rechnungshöfe wiederum besitzen zwar keine eigene Rechtspersönlichkeit, allerdings garantieren ihnen die Landesregelungen weitestgehende Unabhängigkeit beim Vollzug ihrer Aufgaben. Außerdem sollen sie die staatliche Verwaltung überprüfen bzw. kontrollieren und sind ihr deshalb funktional nicht gleichzusetzen.

Der Fokus auf die deutschen *Flächenländer* erklärt sich ebenfalls aus der gegenstandsbezogenen Vergleichbarkeit der Untersuchungsfälle. In den Stadtstaaten ist keine klare Trennung zwischen der unmittelbaren Staatsverwaltung einerseits und den kommunalen bzw. mittelbaren Zuständigkeiten andererseits gegeben, so dass der Einbezug von Berlin, Bremen und Hamburg die grundsätzliche Homogenität des Samples beeinträchtigen würde. Die ländervergleichende Analyse umfasst also nur 13 Länder: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Was schließlich den *Untersuchungszeitraum* anbelangt, so nehmen wir grundsätzlich die gesamte Entwicklung seit der Wiedervereinigung in den Blick. Dabei argumentieren wir hauptsächlich auf der Basis von Beobachtungen, die die Jahre 1992, 2009 und 2014 als einheitliche Referenzpunkte für alle Flächenländer heranziehen. Die Wahl des etwas späteren Ausgangszeitpunkts trägt dem Umstand Rechnung, dass die ostdeutschen Länder erst seit etwa 1992 funktionsfähige und den westdeutschen Gegebenheiten vergleichbare Strukturen in der unmittelbaren Staatsverwaltung besitzen (Hesse 1999b; Wollmann 1997). Mit der flächendeckenden Erhebung für 2009 wurde ein Zwischenstand erfasst, der die größeren Verwaltungsstrukturreformen der jüngeren Vergangenheit vollständig einbezieht, darunter insbesondere in Baden-Württemberg (2005), in Niedersachsen (2005) und in Sachsen (2008). Die Behörden- und Personalbestände für den Endpunkt der

vorliegenden Studie (2014) wurden komplett neu erhoben und in die bestehende Datenbank (Götz 2012) integriert.

Darüber hinaus umfasst der Datensatz die Behörden- und Personalbestände am Anfang und am Ende der jeweiligen Legislaturperioden, die in den Flächenländern zwischen 1990 und 2014 abgeschlossen wurden. Auf diese Weise ist es möglich, die Entwicklung der Verwaltungsstrukturen für die einzelnen Länder genauer nachzuvollziehen und die entsprechende Reformbilanz auch im Zeitverlauf differenzierter zu analysieren (vgl. dazu Götz et al. 2015). Hier haben wir allerdings auf eine detaillierte Auswertung dieser periodenbezogenen Daten verzichtet, da das den Umfang der vorliegenden Studie erheblich erweitert hätte.

---

## 2.2 Verwaltungsstruktur als zweidimensionales Konzept

Entgegen dem ersten Anschein ist es alles andere als einfach, die Organisationsstrukturen der staatlichen Kernverwaltung auf Länderebene systematisch vergleichend zu erfassen. Die Klassifikationsprobleme beginnen bereits mit dem Umstand, dass die in den einzelnen Ländern gebräuchlichen Bezeichnungen für die de facto mehrstufige Staatsverwaltung beträchtlich variieren (Hesse und Götz 2003: 586ff.). So werden scheinbar selbstverständliche institutionelle Charakterisierungen wie zentrale, obere oder mittlere Behörden höchst unterschiedlich verwendet, was einen unmittelbaren Ländervergleich erschwert.

Vor diesem Hintergrund hat Götz (2012) für den vorliegenden Datensatz eine eigene Systematik aufbauorganisatorischer Begrifflichkeiten entwickelt, die sich weitgehend an der verwaltungswissenschaftlichen Literatur bzw. der verwaltungsrechtlichen Terminologie orientiert und diese über alle Länder hinweg vereinheitlicht. Als Grundlage dafür dient ein zweidimensionales Konzept, das in vertikaler Hinsicht instanzenbezogene *Verwaltungsebenen* und in horizontaler Hinsicht aufgabenbezogene *Verwaltungssektoren* unterscheidet. In den nächsten Abschnitten werden die beiden Dimensionen kurz erläutert, wobei der Schwerpunkt der Darstellung auf denjenigen Kategorien liegt, die in den nachfolgenden empirisch-vergleichenden Kapiteln verwendet werden.<sup>2</sup>

---

2 Eine ausführliche Erläuterung dieses Konzepts und seiner Operationalisierung findet sich bei Götz (2012: 29ff.).

### 2.2.1 Die vertikale Dimension: Verwaltungsebenen

Für die vertikale Ausdifferenzierung einer öffentlichen Verwaltung sind *Hierarchien* von konstitutiver Bedeutung (Becker 1989: 193ff.; Wöhe und Döring 2008: 112ff.). Dieses Gliederungsprinzip zeichnet sich durch Über- und Unterordnungsverhältnisse sowie korrespondierende Steuerungs- und Aufsichtsbezüge aus, die auch und gerade jene Legitimationketten aufrechterhalten sollen, die die gesetzlich gebotene Rückkopplung zu den gewählten Körperschaften und damit auch zum demokratischen Souverän herstellen. Zugleich steht die hierarchische Gliederung für ein stetiges Koordinationserfordernis unterschiedlicher Verwaltungsebenen, die im formalen Verfahrens- und Aufsichtssinn als *Instanzen* bezeichnet werden.

Die vertikale Differenzierung des deutschen Regierungssystems resultiert zunächst aus dem Bundesstaatsprinzip, das den Bund und die Länder als eigenständige staatliche Ebenen etabliert. Innerhalb der Verwaltungen des Bundes und der Länder hat sich wiederum eine bis zu vierstufige Untergliederung herausgebildet, deren Ebenen zumeist als oberste, obere, mittlere und untere Stufen gekennzeichnet werden (Becker 1989: 200ff.; Maurer 1997: 525ff.; Miller 1995: 202ff.; Wahl 1987: 208ff.). Dazu kommen in den Flächenländern die Gebietskörperschaften der kommunalen Selbstverwaltung als mittelbare Staatsorganisation, die ebenso ein mehrfach gegliedertes System aufweisen (Hesse und Götz 2004a).

Auch die Klassifizierung in *zweistufige und dreistufige Verwaltungssysteme*, die in der deutschlandbezogenen Verwaltungswissenschaft gebräuchlich ist, basiert auf der instanzenbezogenen Unterscheidung zwischen zentralen und dezentralen Organisationseinheiten (vgl. auch Kapitel 1.3). Während es in einer zweistufigen Verwaltung nur landesweit zuständige Behörden auf der einen und untere Behörden auf der anderen Seite gibt, besteht in einer dreistufigen Verwaltung zumindest eine mittlere Organisationsebene, die der oberen bzw. unteren instanzlich nach- bzw. übergeordnet ist.

Für die instanzenbezogene Kategorisierung der *staatlichen Kernverwaltung der Länder*, die im Zentrum der vorliegenden Studie steht, unterscheidet der vorliegende Datensatz *fünf Behördentypen*:

1. *Oberste Landesbehörden bzw. Ministerien* sind keiner anderen Behörde nachgeordnet und innerhalb ihres Aufgabenbereichs für das gesamte Staatsgebiet zuständig. Sofern in ihrem Ressort liegende Aufgaben durch Behörden einer nachgeordneten Instanz wahrgenommen werden, unterliegen diese ihrer Fach- bzw. Dienstaufsicht.

2. *Zentrale Landesämter* unterstehen einem oder mehreren Ministerien. Sie sind für sämtliche ihrer Aufgaben abschließend zuständig und führen somit keine Fach- und/oder Dienstaufsicht über andere Behörden. Außerdem sind sie in ihrem Bereich räumlich für das gesamte Staatsgebiet verantwortlich. Eine dem zentralen Landesamt ähnliche Kategorie bilden die sog. *Zugeordneten Ämter*, die meist die gleichen Attribute aufweisen, allerdings in ihrer Führung mit den zuständigen Ministerien verbunden sind und somit eine verminderte behördliche Eigenständigkeit aufweisen. Diese Organisationseinheiten, die vor allem in Schleswig-Holstein vorkommen, werden hier nicht als gesonderter Behördentyp klassifiziert, sondern den jeweiligen zentralen bzw. oberen Behörden zugeordnet.
3. *Landesoberbehörden* folgen ebenfalls einem oder mehreren Ministerien nach, führen aber neben ihren eigenen Aufgaben zusätzlich die Fach- und/oder Dienstaufsicht über untere Behörden, zu denen auch Kommunen im Rahmen der Auftragsverwaltung bzw. des sog. übertragenen Wirkungskreises zählen können. Sie sind außerdem in ihrem Bereich für das gesamte Staatsgebiet zuständig. In den allermeisten Fällen handelt es sich bei den Oberbehörden um Einrichtungen, die Aufgaben eines Ressorts wahrnehmen. Ausnahmen bilden die Landesverwaltungsämter in Thüringen und Sachsen-Anhalt sowie die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Rheinland-Pfalz, denen jeweils Zuständigkeiten aus mehr als einem ministeriellen Geschäftsbereich zugewiesen sind. Sie unterliegen deshalb der Fachaufsicht mehrerer Ressorts; zugleich unterstehen ihnen weitere (untere) Behörden in mehr als einem Geschäftsbereich. Aufgrund dieser speziellen Eigenschaft werden sie im Datensatz als bündelnde Oberbehörden geführt.
4. *Landesmittelbehörden* weisen die gleichen Merkmale wie Oberbehörden auf, allerdings mit dem zentralen Unterschied, dass sie nur für einen Teil des Staatsgebiets zuständig sind. Wenn eine Landesverwaltung Mittelbehörden hat, sind daher immer mindestens zwei von ihnen vorhanden. Auch in diesem Typ findet sich die Unter- bzw. Spezialkategorie der bündelnden (Mittel-)Behörde.
5. *Untere Landesbehörden* schließlich unterliegen immer der Aufsicht einer anderen staatlichen Einrichtung, werden aber nur dann der unteren Verwaltungsebene zugeordnet, wenn sie einer oberen oder mittleren Behörde nachfolgen oder aber nur für einen Teil des Staatsgebiets zuständig sind. So wird beispielsweise eine Einrichtung mit landesweiter Zuständigkeit (in Abgrenzung zu zentralen Landesämtern) als untere Behörde ausgewiesen, wenn sie einer Ober- oder einer Mittelbehörde untersteht. Andererseits können untere Behörden auch direkt einem oder mehreren Ministerien nachfolgen, sofern sie regionale Zuständigkeiten besitzen und somit nur für einen Teil des Staatsgebiets zustän-

dig sind. Auch hier existiert die Unterkategorie der bündelnden Behörde, sofern etwa Landkreise oder Landräte in Organleihe als staatliche Einrichtungen tätig werden und diese Doppelrolle für Aufgaben aus mehr als einem Ressort übernehmen. Ein Beispiel dafür sind die Landratsämter in Baden-Württemberg, die als untere staatliche Verwaltungsbehörden klassifiziert werden.

Trotz dieser ausdifferenzierten Typologie ist die eindeutige Zuordnung einzelner Organisationseinheiten nicht in allen Fällen problemlos möglich. Klassifikationsschwierigkeiten treten insbesondere dann auf, wenn Behörden Aufgaben verschiedener Ressorts wahrnehmen, wenn sie mehrere Funktionen unterschiedlicher instanzlicher Qualität erfüllen (etwa in Form abschließender Fach- und einzelner Aufsichtsaufgaben) oder wenn sie zwar keine formale Aufsichtsbefugnis besitzen, diese aber gegenüber anderen Einrichtungen aufgrund ihrer Stellung im Verwaltungsverfahren faktisch ausüben (z.B. Landesdenkmalämter). In solchen Fällen erfolgt die Zuordnung nach den prioritären Merkmalen der jeweiligen Behörde. So wird beispielsweise eine Einrichtung, die mehrere nichtinstanzliche und nur eine einzige Aufsicht führende Zuständigkeit besitzt, aufgrund der letzteren Eigenschaft als obere Behörde klassifiziert. Ebenso werden mehrere Einrichtungen mit ähnlichem Profil nur dann als untere (und nicht als zentrale) Behörden gekennzeichnet, sobald sie jeweils nur für einen Teil des Staatsgebiets zuständig sind.

Die Zählung der Organisationseinheiten erfolgt mit dem Wert [1] für jede Einrichtung. Eine Ausnahme bilden die zugeordneten Ämter, die unter die Kategorie der zentralen Landesbehörden subsummiert sind: Aufgrund ihrer engen Verbindung mit der Ministerialebene bzw. ihrer verminderten Eigenständigkeit werden sie nur mit dem Wert [0,5] belegt. Gleiches gilt für Beauftragte (etwa für Gleichstellungsfragen oder Datenschutz), die meist den jeweiligen Landesministerien zugeordnet sind.

### **2.2.2 Die horizontale Dimension: Verwaltungssektoren**

Zusätzlich zu den vertikalen Hierarchieebenen ist die staatliche Verwaltungsorganisation auch horizontal ausdifferenziert. Zwischen den in dieser Hinsicht unterschiedenen Organisationseinheiten besteht im Regelfall kein Über- und Unterordnungsverhältnis; die erforderliche Koordination zwischen ihnen wird vertraglich und kooperativ sowie über vorab definierte Verfahren und Schrittfolgen ermöglicht. Die horizontale Gliederung der Verwaltungsstruktur kann nach zwei unterschiedlichen Prinzipien erfolgen: dem Territorialprinzip, das die administrativen Kompetenzen entlang örtlicher Zuständigkeiten und gegeneinander abgegrenzter



Verwaltungsräume verteilt, und dem Realprinzip, das die Verwaltungsorganisation nach inhaltlichen Aufgaben strukturiert. Während das Territorialprinzip in historischer Perspektive als originär betrachtet werden kann, da bei der Entstehung der modernen Staatsorganisation zunächst deren Gebietsbezug konstitutiv war, gewann das Realprinzip im Zeitverlauf immer stärkere Bedeutung, da sich angesichts des zunehmenden Umfangs staatlicher Aufgaben die verwaltungsinterne Arbeitsteilung nicht mehr ausschließlich räumlich organisieren ließ, um einen landesweit einheitlichen oder zumindest ähnlichen Vollzug zu gewährleisten.

Am sichtbarsten wird das Realprinzip an der Spitze der Hierarchie in Form der Regierungs- und Ministerialverwaltung, die in der Regel durchgängig nach inhaltlichen Aufgaben in Ressorts gegliedert ist. Als Orientierungsrahmen für eine solche Ressortgliederung kann man bis zu 30 Regierungsaufgaben unterscheiden, die allgemein verbreitet sind, allerdings auch zeithistorischen Wandlungen unterliegen (Ellwein 1997; Hesse 1999a: 48ff.). Für eine Systematisierung dieser Aufgabenbereiche finden sich unterschiedliche Ansätze in der Literatur, die entweder induktiv vom Bestand gegebener Verwaltungsträger ausgehen oder sich deduktiv an etablierten Gliederungsprinzipien orientieren (vgl. u.a. Becker 1989: 374ff.; Hesse 2007: 43ff.).

Auch die vorliegende Studie nimmt eine horizontale Klassifizierung der administrativen Organisationseinheiten nach inhaltsbezogenen *Verwaltungssektoren* vor. Dadurch wird es möglich, die synchrone und diachrone Varianz der Verwaltungsstrukturen auf Länderebene noch genauer zu erfassen und damit die entsprechenden Reformergebnisse differenzierter zu interpretieren, etwa im Hinblick auf die Frage, ob ein beobachteter Behörden- bzw. Stellenabbau vor allem im Bereich der inneren Verwaltung oder in Leistungsbereichen wie der Ordnungs- und Sozialverwaltung stattfand.

Bei der Erarbeitung eines solchen Kategorienschemas besteht eine zentrale Herausforderung darin, von konkreten Einzelaufgaben zu abstrahieren und die hauptsächlich ausgeübten Tätigkeiten auf einem höheren Aggregationsniveau zu kennzeichnen. Dazu müssen die gewählten Aufgabenkategorien die wesentlichen Schwerpunkte des Verwaltungshandelns hervorheben, ohne zugleich das spezifische Aufgabenprofil einzelner Einrichtungen zu verfälschen. Im Folgenden halten wir uns erneut an die Systematik von Götz (2012), der *sieben Hauptaufgabenbereiche* (Verwaltungssektoren) unterscheidet:

1. Die *Allgemeine Verwaltung* (AV) umfasst im weiteren Sinn alle Aufgabenbereiche der inneren Organisation sowie der Sicherheit und Ordnung ohne fachspezifische Rechts-, Planungs- und Leistungsbelange. Innerhalb der vorliegenden Systematik beschränkt sich die Kategorie der Allgemeinen Verwaltung im

*engeren Sinn* auf politische Führungsaufgaben sowie auf jene Bereiche, die der Funktions- und Arbeitsfähigkeit staatlicher Organe dienen, einschließlich der Finanz- und Personalverwaltung.

2. Der *Justizbereich* (JU) beinhaltet neben der in dieser Studie nicht weiter betrachteten Gerichtsbarkeit die Organe und Einrichtungen des Justizvollzugs sowie die forensischen Einrichtungen.
3. *Allgemeine Sicherheit und Ordnung* (AO) fasst als Unterkategorie der Allgemeinen Verwaltung im weiteren Sinn die Funktionen der klassischen Hoheits-, Ordnungs- und Eingriffsbehörden zusammen. Neben der Polizei, die in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt wird, umfasst dieser Aufgabenbereich etwa das Personenstandswesen, Ausländerangelegenheiten sowie den Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz.
4. Die *Sonderordnungsverwaltung* (SO) schließt alle fachrechtlichen Ordnungsbelange und Instrumente ein. Inhaltlich zählen dazu insbesondere Aufgaben nach dem Natur-, Umwelt-, Energie-, Verkehrs-, Wirtschafts- und Gewerberecht, im Gesundheits-, Ernährungs-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzbereich, im Kataster-, Vermessungs- und Planungswesen sowie in der Forstverwaltung.
5. Die *Daseinsvorsorge* (DV) ist als Querschnittskategorie all jener Aufgaben und Funktionen angelegt, die der Erbringung öffentlicher Infrastruktur- und Dienstleistungen außerhalb des Ordnungsbereichs sowie der Förderung des Wirtschaftslebens dienen. Organisatorische Überschneidungen ergeben sich dabei etwa in der Straßenbauverwaltung, wo planungsrechtliche Belange und verkehrsrechtliche Genehmigungssachen der Sonderordnung zugeordnet werden, der Straßenbau und -unterhalt indes der Daseinsvorsorge angehören. Weitere zugehörige Aufgabenkomplexe sind die Gesundheitsversorgung, Sport-, Grün- und Erholungsanlagen, Naturparks, Wohnungsbau und -förderung, Wirtschaftsförderung sowie Einrichtungen und Maßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft.
6. Der Bereich *Soziales und Arbeit* (SOZ) umfasst hauptsächlich alle staatlichen Fürsorge- und Transferleistungen nach dem Sozial-, Jugend-, Familien-, Versorgungs- und Arbeitsrecht. Dies schließt Maßnahmen der Arbeitsförderung und -vermittlung, Einrichtungen zur Erbringung ambulanter und stationärer Hilfen sowie die Förderung von Trägern der freien Wohlfahrtspflege ein.
7. Die *Kultusverwaltung* (KU) im weiteren Sinn fasst die Bereiche Schule und Bildung, Hochschulen, Wissenschaft und Forschung sowie die Kulturförderung zusammen. Maßnahmensseitig zählen dazu sowohl die Unterhaltung von Einrichtungen und die Trägerschaft des erforderlichen Personals, als auch die Zuwendungen an verselbständigte und private Dritte. Wie unter 2.1 ausgeführt, werden die Schulen mit ihrem Lehrpersonal, den Hausmeistereien und den

Sekretariaten als in der Regel nicht- oder teilrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts aus der Untersuchung ausgeklammert. Dagegen finden die Schulaufsichtsbehörden als Teil staatlicher Kernfunktionen Berücksichtigung.

Die genannten Kategorien orientieren sich an Zuordnungen des Statistischen Bundesamtes, die eine Synchronisierung von Behörden und Einrichtungen mit der staatlichen und kommunalen Haushaltsgliederung erlauben (Statistisches Bundesamt 2014). Allerdings handelt es sich dabei nicht um durchgängig trennscharfe Einteilungen, da das Buchungsverhalten in der öffentlichen Verwaltung nicht immer einheitlich ist. Beispielsweise wurden bestimmte Aufgaben mitunter in eher sachfremden Kapiteln angesiedelt, weil dies zu einem bestimmten Zeitpunkt als problemadäquat erschien (Hesse und Götz 2008a; Seitz 2007). Für den vorliegenden Datensatz hat dies zur Konsequenz, dass einzelne Organisationseinheiten und ihre Personalkörper hinsichtlich ihrer aufgabenbezogenen Zuordnung mehrfach, d.h. in jeder zutreffenden inhaltlichen Kategorie gezählt werden. Der gewählte Ansatz kann daher die sektoralen Verwaltungsstrukturen nicht ganz exakt abbilden, erlaubt aber immerhin ihre näherungsweise Erfassung, die im Ergebnis mit den Personalzahlen der Bundes- und Landesstatistik weitgehend deckungsgleich ist (vgl. Götz 2012: 161).

---

## 2.3 Datenbasis

Der vorliegende Datensatz umfasst die horizontal wie vertikal gegliederten Behörden- und Personalbestände der staatlichen Kernverwaltung der 13 Flächenländer. Die Erhebung dieser Daten erfolgte primär anhand der Haushaltspläne der Länder. Für diese Quellenauswahl spricht zunächst, dass die Länderetats in der Gliederung, Breite und Tiefe der dargestellten Information eine hohe Ähnlichkeit aufweisen. Dies gilt insbesondere für die Plan-, Kapitel- und Titelstrukturen, die hinsichtlich der Aufgaben, zugehörigen Mittel und organisatorischen Zuordnung analogen Prinzipien folgen und für die Angaben der Bundes- und Länderstatistik anschlussfähig sind. Überdies bilden die Haushaltspläne die Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Landesverwaltung mit ihrer jeweiligen Stellenausstattung vollständig ab. Aufgrund ihrer seit Jahrzehnten gleichbleibenden Struktur und kameralen Systematik erlauben sie außerdem die rückwärtsgerichtete Erweiterung und künftige Fortschreibung der Daten. Nicht zuletzt eignen sich die Etats auch deshalb für die vergleichende Analyse von Verwaltungsstrukturreformen, weil sie von den Länderregierungen inhaltlich vorbereitet und von den Landesparlamenten beschlossen werden. Damit dokumentieren sie jene Planungen und Ent-

scheidungen, die für die Verwaltungspolitik der jeweils amtierenden Regierungen maßgeblich waren.

Die aufgrund der Haushaltspläne erhobenen Daten wurden mithilfe der Staatshandbücher der Länder überprüft und gegebenenfalls ergänzt. Diese Handbücher, die seit Jahrzehnten kontinuierlich veröffentlicht und in der Regel von den Chefs der Staatskanzleien herausgegeben werden, enthalten nicht nur ressortbezogene Zuordnungen der einzelnen Organisationseinheiten, sondern auch detaillierte Informationen zu ihrer Rechtsform, ihren rechtlichen Grundlagen und den von ihnen verantworteten Aufgaben. Bei den wenigen Fällen, für die auf dieser Basis keine zweifelsfreien Angaben ermittelt werden konnten, wurden Verlautbarungen der Länder auf Webseiten, in Gesetzen und Gesetzentwürfen herangezogen, bevor verbleibende Unstimmigkeiten und Datenlücken durch plausible Annahmen aufgehoben bzw. geschlossen wurden.

Wie oben ausgeführt, erfolgt die *Zuordnung einzelner Behörden* in vertikaler Hinsicht nach den institutionellen Behördentypen und in horizontaler Hinsicht anhand der sieben Hauptaufgabenbereiche (Verwaltungssektoren). Dabei wurde wie folgt vorgegangen: Zunächst wurden anhand des Codierungsschemas unmittelbar nachvollziehbare Kennzeichnungen getroffen. Daraufhin wurden Aufgabenbezüge ergänzt, die sich aus den Funktionsziffern größerer Kapitel bzw. Titel ergeben, welche von der betreffenden Behörde bewirtschaftet werden. Abschließend wurden diese Angaben nochmals anhand der Staatshandbücher überprüft. Im Extremfall ergibt sich so ein bis zu siebenstelliges Zuständigkeitsmerkmal, sofern eine Organisationseinheit in allen Hauptaufgabenbereichen tätig ist.

Die Erfassung der *Personalstrukturen* erfolgte anhand der in den Haushaltsplänen ausgewiesenen *Stellenanzahl als Vollzeitäquivalenten* (VZÄ). Dabei ist unerheblich, ob diese Stellen zum Zeitpunkt der Erhebung tatsächlich besetzt waren. Entscheidend ist allein ihre Etatisierung, die sich in entsprechenden Personalausgaben niederschlägt. Unberücksichtigt bleiben alle Leerstellen, Auszubildenden sowie Beamte im Vorbereitungsdienst. Auch Personal, das nur bezahlt, aber nicht im Stellenplan ausgewiesen ist, wurde nicht in den Datensatz einbezogen. Wenn die Haushaltspläne durch vertikale Integration von Behördentiteln keine Stelldifferenzierung für einzelne Einrichtungen, sondern nur für gesamte Fachstränge ausweisen, wurden im Ländervergleich anteilige Durchschnittswerte für die betreffenden Verwaltungsebenen gebildet und auf diejenigen Fälle übertragen, in denen keine entsprechende Unterscheidung im Haushaltsplan existiert.

Die auf diese Weise ermittelten Personalzahlen wurden anschließend mit den entsprechenden Daten der offiziellen Länderstatistik abgeglichen. Dabei kam es mitunter zu nennenswerten Abweichungen, weil die statistischen Ämter nicht die Summe der Planstellen, sondern die Ist-Zahlen aller Stellen mit einem Dienstver-

hältnis zu öffentlichen Arbeitgebern angeben. Außerdem untergliedert die Länderstatistik das Personal nach Aufgabenbereichen auf der Basis von Funktionsziffern und Titeln, während der vorliegende Datensatz die Organisationsbezüge ins Zentrum stellt. Angesichts dieser Unterschiede erfolgte die Plausibilitätsprüfung der Werte nur relational bzw. entwicklungsbezogen. Für den Vergleich *innerhalb* eines Landes war die Übereinstimmung in positiven und negativen Stellenentwicklungen über einzelne Legislaturen hinweg das entscheidende Kriterium. Für den Vergleich *zwischen* den Ländern wurde geprüft, ob die Reihenfolgen hinsichtlich der Intensität des Personalabbaus bzw. -aufbaus unverändert bleiben (detailliert dazu Götz 2012: 151f.).

---

## 2.4 Möglichkeiten und Grenzen des quantitativen Strukturvergleichs

Quantitativ-vergleichende Ansätze sind in der empirischen Politikwissenschaft weit verbreitet. Dies trifft auch und gerade für die Policy-Forschung zu, die die materiellen Politikergebnisse im historischen und internationalen Vergleich untersucht (Schmidt 1982; Wenzelburger und Zohlnhöfer 2015). Darunter findet sich wiederum ein ansehnlicher Bestand an Studien, die die Staatstätigkeit der deutschen Länder in den Blick nehmen (u.a. Hildebrandt 2009; Schniewind et al. 2009; Wolf 2006).

Im Bereich der Verwaltungsstrukturpolitik sind quantitative Analysen dagegen relativ selten. Abgesehen von den USA, wo sich ein eigener Zweig der Verwaltungsforschung mit der „Lebensdauer“ von *federal agencies* befasst (u.a. Kaufman 1976; Lewis 2002), wurde nur für einige kleinere Länder wie Norwegen oder Irland der Versuch unternommen, die staatliche Behördenorganisation quantitativ zu erfassen und ihre strukturelle Entwicklung zu untersuchen (MacCarthaigh und Roness 2012).

Auch in der Literatur zu den Verwaltungsstrukturreformen der deutschen Länder überwiegen qualitative Ansätze (vgl. oben Kapitel 1.4). Dies gilt sowohl für die zahlreichen Studien, die die Organisationsreformen einzelner Landesverwaltungen prozessbegleitend untersucht haben (z.B. Bogumil und Ebinger 2005; Hesse 2007), als auch für Autoren, die sich mit sektoralen bzw. ebenenspezifischen Strukturreformen in ländervergleichender Perspektive befasst haben (z.B. Bauer et al. 2007; Reiners 2008). Außer den Studien von Götz (2012) und Götz et al. (2015), auf denen unsere Untersuchung aufbaut, finden sich bislang keine Veröffentlichungen, die die Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Ländern auf quantitativer Basis umfassend darstellen und interpretieren.

Damit stellt diese Untersuchung auch in methodischer Hinsicht einen originären Beitrag zur verwaltungswissenschaftlichen Forschung dar, der zugleich für die verwaltungspolitische Praxis relevant ist. Damit behaupten wir nicht, dass unser Ansatz den einschlägigen qualitativen Studien prinzipiell überlegen sei bzw. künftig den „Königsweg“ in der anwendungsbezogenen Analyse von Verwaltungsstrukturen darstellen sollte. Vielmehr hat der quantitative Zugriff auch im vorliegenden Untersuchungskontext sowohl spezifische Stärken als auch charakteristische Schwächen, die sich komplementär zu jenen der qualitativen Forschung verhalten.

Dieser eigentlich selbstverständliche Hinweis erscheint uns erforderlich, um sowohl übertriebenen Erwartungen an die Aussagekraft der ländervergleichenden Datenanalyse entgegenzuwirken als auch grundsätzliche Vorbehalte gegen eine quantifizierte Betrachtungsweise von Verwaltungsstrukturen auszuräumen. Obwohl der „große“ Methodenstreit zwischen quantitativer und qualitativer Sozialforschung der Vergangenheit angehört (King et al. 1994, Lauth et al. 2009), findet sich doch in der Literatur immer wieder die Tendenz, die Leistungsfähigkeit des jeweils eigenen Ansatzes zu überhöhen und die Befunde anderer methodischer Zugänge abzuqualifizieren oder schlicht zu ignorieren. Den verbreiteten Stereotypen folgend, werden dabei quantitative Forscher häufig als „Fliegenbeinzähler“ diffamiert, deren Analysen die empirische Substanz und politische Relevanz abgingen, während sich qualitativ arbeitende Forscher dem Vorwurf ausgesetzt sehen, mit ihrem „unwissenschaftlichen“ Zugang keinen Beitrag zur empirischen Generalisierung und Theoriebildung zu leisten.

Um solchen unproduktiven Fehlperzeptionen und Missverständnissen vorzubeugen, stellen wir im Folgenden drei Aspekte heraus, hinsichtlich derer der quantitative Vergleich von Verwaltungsstrukturen auf Länderebene *besonderen Erkenntnisgewinn* verspricht. Gleichzeitig heben wir dabei auch hervor, was die folgende Analyse *nicht* leisten kann und will.

*Erstens* erlaubt der quantitative Datensatz, der dieser Studie zugrunde liegt, eine *gesamthafte Bestandsaufnahme der Verwaltungsstrukturereformen*, die in den deutschen Flächenländern seit der Wiedervereinigung durchgeführt wurden. Zwar herrscht in der Forschungsliteratur Konsens, dass die Länder in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten die Strukturen ihrer Kernverwaltungen erheblich „verschlankt“ haben (vgl. Kapitel 1). Weitgehend unklar ist indes, wie umfangreich die diesbezügliche Behörden- bzw. Personalreduktion ausgefallen ist, inwieweit der strukturelle „Bürokratieabbau“ wirklich alle Flächenländer erfasst hat und ob der Reformprozess noch immer andauert. Die nachfolgende Analyse zeigt das genaue Ausmaß des strukturellen Behörden- und Personalabbaus zwischen 1992 und 2014 für alle Flächenländer, sowohl insgesamt (Kapitel 3) als auch nach Ver-

waltungsebenen (Kapitel 4) und Verwaltungssektoren (Kapitel 5). Auf diese Weise ergibt sich ein ebenso „greifbares“ wie differenziertes empirisches Bild der bisherigen Reformbilanz.

Zur Klarstellung soll an dieser Stelle nochmals betont werden, dass wir den Begriff „Reform“ ausschließlich deskriptiv verwenden, d.h. als eine „bewusst und planvoll herbeigeführte Veränderung im politischen Institutionensystem“ definieren (Glotz und Schultze 2010: 893). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Länderregierungen seit den 1990er Jahren parteiübergreifend die Verringerung des Behörden- bzw. Personalbestands als zentrales verwaltungspolitisches Ziel formuliert haben (Götz 2012: 1ff.; Kapitel 1.3). Demnach heben wir mit Kennzeichnungen wie „umfangreiche Reformen“ lediglich hervor, inwieweit dieses politisch vorgegebene Ziel erreicht wurde. Damit verbindet sich keine Aussage darüber, ob die beobachteten Strukturveränderungen auch als normativ erwünscht gelten können bzw. die Funktions- und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung verbessert oder verschlechtert haben. Die Beantwortung dieser Fragen würde ein gänzlich anderes Untersuchungsdesign erfordern (dazu etwa Ebinger 2013).

*Zweitens* ermöglicht die vorliegende Analyse, *vorhandene Bewertungen* der Verwaltungsstrukturreformen *differenziert zu überprüfen*. In der bisherigen Literatur werden immer wieder bestimmte Länder bzw. Länderregierungen als „besonders aktive“ bzw. „weniger aktive“ Verwaltungsreformer charakterisiert. Bei diesen Einschätzungen wird jedoch nicht immer deutlich, auf welchen empirisch messbaren Kriterien sie beruhen und welche anderen Länder(regierungen) als Bezugsgröße für den angeblichen Reformerfolg oder -misserfolg herangezogen wurden. In dieser Hinsicht bietet der quantitative Strukturvergleich zwei entscheidende Vorteile: Die komparative Bewertung einzelner Reformfälle erfolgt hier nicht nur anhand präziser Messlatten, wie z. B. dem quantitativen Umfang des Behördenabbaus in einem bestimmten Zeitraum, sondern auch anhand unterschiedlicher Kriterien. Auch die vorliegende Studie bedient sich mehrerer Parameter, um die Reformbilanz im Ländervergleich differenziert zu erfassen. Dazu zählen die Veränderungen des Behörden- und des Personalbestands; die jeweiligen Abauraten in absoluten Zahlen und in Relation zum Ausgangsbestand; die „Dichte“ der Behörden bzw. des zugeordneten Personalkörpers, gemessen an der jeweiligen Bevölkerungsgröße; sowie die Behördengröße (Personalstellen pro Behörde). Außerdem kann der Strukturvergleich sowohl sämtliche Flächenländer einbeziehen als auch separat nach bestimmten Ländergruppen erfolgen (Groß vs. Mittelfeld vs. Klein; West vs. Ost). Dabei zeigt die nachfolgende Analyse, dass sich die Reformbilanz ein und desselben Landes je nach zugrundeliegendem Kriterium durchaus unterschiedlich darstellt. Auf diese Weise werden Urteile, die aufgrund

qualitativer Analysen zustande kamen, nicht notwendigerweise falsifiziert, wohl aber präzisiert und mitunter auch relativiert.

Gerade wegen dieses mehrdimensionalen Untersuchungsansatzes vertritt die vorliegende Studie nicht den Anspruch zu beurteilen, welche Reformbilanz die „absolut beste“ ist. Die Antwort darauf hängt wesentlich davon ab, wie der Stellenwert der einzelnen Evaluationskriterien aus normativer bzw. politischer Sicht eingeschätzt wird. Diese normative Klärung kann jedoch nicht im Rahmen einer empirisch-vergleichenden Analyse geleistet werden.

*Drittens* kommt dem quantitativen Strukturvergleich eine spezifische *heuristische Funktion* zu. Indem die komparative Analyse horizontal und vertikal definierte Ausschnitte der Behörden- und Personalstruktur in den Blick nimmt, kann sie gegebenenfalls bestimmte Muster bzw. interessante Abweichungen zutage fördern, die in einer rein einzelfallorientierten Betrachtungsweise nicht ersichtlich geworden wären. Um dann jedoch genauer festzustellen, ob sich hinter solchen quantitativen Abweichungen der Verwaltungsstrukturen ein substanzielles Reformpotenzial verbirgt, bedürfte es wiederum qualitativer Tiefenanalysen, die nicht mehr Bestandteil dieser Studie sind.



Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen  
Ländern

Die Entwicklung der staatlichen Kernverwaltung im  
Ländervergleich

Grotz, F.; Götz, A.; Lewandowsky, M.; Wehrkamp, H.  
2017, XXV, 237 S. 30 Abb., Hardcover

ISBN: 978-3-658-13692-5