

# Verwaltungspolitik der Länder im Vergleich

Empirische Untersuchung zu Strukturreformen und  
ihren Ressourceneffekten

Der Fakultät I

Bildungs-, Kultur- und Sozialwissenschaften der Universität Lüneburg

zur Erlangung des Grades

Doktor der Philosophie

- Dr. phil. -

vorgelegte Dissertation von

Alexander Götz

geb. 19.03.1974      in: Bad Kissingen

Eingereicht am: 13.07.2011

Erster Gutachter: Professor Dr. Ferdinand Müller-Rommel

Zweiter Gutachter: Professor Dr. Florian Grotz

Dritter Gutachter: Professor Dr. Kai-Uwe Schnapp

Tag der Disputation: 06.03.2012

Gliederung .....	IV
Inhaltsverzeichnis .....	V
Verzeichnis der Abbildungen .....	XI
Abkürzungsverzeichnis .....	XX

## **Gliederung**

<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 Anlass: Reformdynamik in den Bundesländern .....	1
1.2 Fragestellung: Intensität, Verläufe und Ressourceneffekte von Verwaltungsstrukturreformen .....	4
1.3 Forschungsstand: Ertrag der vergleichenden und praxeologischen Verwaltungsforschung .....	7
1.4 Forschungsdesign und Untersuchungsaufbau: Komparativer Ansatz mit erweiterter Empirie .....	15
<b>2 Untersuchungsgegenstand und theoretischer Rahmen</b> .....	<b>29</b>
2.1 Grundlagen: Öffentliche Verwaltung als Organisationsstruktur .....	29
2.2 Relevanz: Verwaltungspolitische und materielle Bedeutung von Strukturreformen .....	51
2.3 Konzepte: Ziele und Leitbilder für Strukturreformen .....	70
2.4 Effekte: Reorganisationsabhängige Ressourcen- und Personal- wirkungen .....	94
<b>3 Entwicklung der Verwaltungsstrukturen im Vergleich</b> .....	<b>147</b>
3.1 Datenbasis und Operationalisierung: Quellen, Codierung und Messkonzepte .....	147
3.2 Längsschnittvergleich: Strukturentwicklung in den Flächenländern.....	186
3.3 Querschnittvergleich: Trends und Unterschiede, Rangfolge und Reformpotenzial .....	205
3.4 Zusammenfassung: Konvergente Vielfalt mit kleinen Front Runnern und großen Late Comern .....	365
<b>4 Personelle Ressourceneffekte der Strukturreformen</b> .....	<b>371</b>
4.1 Operationalisierung: Messung der abhängigen und unabhängigen Variable .....	371
4.2 Quantitative Untersuchung: Zusammenhang zwischen Organisations- und Personalveränderungen .....	399
4.3 Analytischer Nachvollzug: Überprüfung der bisherigen Befunde .....	442
4.4 Zusammenfassung: Äußere Strukturveränderungen als plausible und dominante, aber ergänzungsfähige Erklärung .....	462
<b>5 Ergebnis und Beitrag zur vergleichenden Verwaltungsforschung</b> .....	<b>466</b>

## **Anhang**

# Inhaltsverzeichnis

## 1 Einleitung

<b>1.1 Anlass: Reformdynamik in den Bundesländern</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Fragestellung: Intensität, Verläufe und Ressourceneffekte von Verwaltungsstrukturreformen</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Forschungsstand: Ertrag der vergleichenden und praxeologischen Verwaltungsforschung</b>	<b>7</b>
<b>1.4 Forschungsdesign und Untersuchungsaufbau: Komparativer Ansatz mit erweiterter Empirie</b>	<b>15</b>
1.4.1 Untersuchungsansatz und Logik des Forschungsdesigns	15
1.4.2 Fallauswahl und Vergleichsperspektive	17
1.4.3 Analyseebene in Abhängigkeit von der verwandten Empirie und Diskussion der quantitativen Methode	23
1.4.4 Untersuchungsaufbau	27

## 2 Untersuchungsgegenstand und theoretischer Rahmen

<b>2.1 Grundlagen: Öffentliche Verwaltung als Organisationsstruktur</b>	<b>29</b>
2.1.1 Grundbegriffe, institutionelle Prinzipien und Bausteine	29
2.1.2 Vertikale und horizontale Differenzierung	42
2.1.3 Aufgaben und Zuständigkeiten, Zuordnung von Ressourcen und Personal	46
2.1.4 Systematisierung der strukturellen Organisationselemente	48
<b>2.2 Relevanz: Verwaltungspolitische und materielle Bedeutung von Strukturreformen</b>	<b>51</b>
2.2.1 Verwaltungs- und Organisationspolitik als eigene Policy	51
2.2.2 Themenfelder der älteren und jüngeren Bürokratiekritik	53

2.2.3	Rechtliche, kontextuelle und politische Anforderungen an Verwaltungsstrukturreformen .....	58
2.2.4	Erhöhte Relevanz von Strukturreformen seit Beginn der 1990er Jahre .....	65
<b>2.3</b>	<b>Konzepte: Ziele und Leitbilder für Strukturreformen .....</b>	<b>70</b>
2.3.1	Ziele der Verwaltungspolitik in den Flächenländern .....	70
2.3.2	Institutionelle Vereinfachung als längerfristiger Reformkonsens .....	74
2.3.3	Idealtypen und Konzepte der Strukturreformen in den Ländern .....	83
2.3.4	Bisherige Thesen zur Reformpolitik seit den 1990er Jahren .....	86
<b>2.4</b>	<b>Effekte: Reorganisationsabhängige Ressourcen- und Personalwirkungen .....</b>	<b>94</b>
2.4.1	Unterschiedliche Effekte von Strukturreformen .....	94
2.4.2	Systematik und Ursachen für Personalveränderungen .....	98
2.4.2.1	Ausprägungen .....	99
2.4.2.2	Ursachen .....	102
2.4.2.3	Organisationsbezogene Differenzierung .....	110
2.4.2.4	Wirkungsverhältnis .....	113
2.4.3	Erklärungsansätze für materielle Reorganisationseffekte .....	122
2.4.4	Ableitung von Hypothesen und Prüfschritten .....	129

### **3 Entwicklung der Verwaltungsstrukturen im Vergleich**

<b>3.1</b>	<b>Datenbasis und Operationalisierung: Quellen, Codierung und Messkonzepte .....</b>	<b>147</b>
3.1.1	Haushaltspläne, Staatshandbücher und Landesstatistik als Quellen .....	147

3.1.2	Materielle anschlussfähige Kategorisierung und Vercodung der unmittelbaren Staatsverwaltung .....	152
3.1.2.1	Aufbauorganisation .....	153
3.1.2.2	Aufgaben und Zuständigkeiten .....	158
3.1.2.3	Verwaltungszweige und Landesbetriebe .....	161
3.1.2.4	Codebuch .....	164
3.1.3	Relationale Organisationsentwicklung als Maßstab von Reformen .....	164
3.1.4	Messung von Systemeigenschaften und Reformkonzepten .....	166
3.1.4.1	Konzeptionell-inhaltliche Differenzierung von Strukturreformen.....	167
3.1.4.2	Differenzierte Operationalisierung von Reformen als zielgemäße Veränderung des Status quo .....	170
3.1.4.3	Operationalisierung korrespondierender Systemeigenschaften .....	174
3.1.4.4	Operationalisierung von Reformkonzepten und deren Realisierungsgrad .....	182
<b>3.2</b>	<b>Längsschnittvergleich: Strukturentwicklung in den Flächenländern.....</b>	<b>186</b>
3.2.1	Gesamtwert als Maßstab .....	186
3.2.2	Existenz effektiver Personalveränderungen .....	187
3.2.3	Bestandsänderung und Verlauf .....	193
3.2.4	Zusammenfassung .....	202
<b>3.3</b>	<b>Querschnittsvergleich: Trends und Unterschiede, Rangfolge und Reformpotenzial .....</b>	<b>205</b>
3.3.1	Konzentration und Konvergenz .....	206
3.3.1.1	Operationalisierung .....	207
3.3.1.1.1	Systemkonvergenz .....	207
3.3.1.1.2	Reformkonvergenz .....	212
3.3.1.1.3	Zusammenfassung .....	219

3.3.1.2	Reformkonvergenz .....	224
3.3.1.2.1	Überprüfung der Bündelungshypothese .....	224
3.3.1.2.2	Überprüfung der Hypothese zur vertikalen Straffung .....	244
3.3.1.2.3	Überprüfung der Hypothese zur betrieblichen Reorganisation .....	251
3.3.1.2.4	Zusammenfassung .....	257
3.3.1.3	Systemkonvergenz .....	262
3.3.1.3.1	Überprüfung des Bündelungsgrades .....	263
3.3.1.3.2	Überprüfung des vertikalen Integrationsgrades .....	272
3.3.1.3.3	Überprüfung des betrieblichen Reorganisationsgrades .....	275
3.3.1.3.4	Zusammenfassung .....	277
3.3.1.4	Zusammenfassung: Trotz gemeinsamer Ziele nur begrenzte Konvergenz .....	281
3.3.2	Strukturunterschiede und Konzeptorientierung .....	286
3.3.2.1	Operationalisierung .....	287
3.3.2.2	Kontextabhängige Divergenz .....	290
3.3.2.2.1	Größenabhängigkeit von Reformpolitik .....	290
3.3.2.2.2	Handlungsdruck in den neuen Bundesländern .....	295
3.3.2.2.3	Geringere Hürden in zweistufigen Systemen .....	298
3.3.2.2.4	Zusammenfassung .....	301
3.3.2.3	Konzeptabhängige Divergenz .....	303
3.3.2.3.1	Konsequente Zweistufigkeit .....	303
3.3.2.3.2	Konzentrierte Dreistufigkeit .....	307
3.3.2.3.3	Zusammenfassung .....	311
3.3.2.4	Zusammenfassung: Erweiterte Struktur- und Konzeptunterschiede .....	313
3.3.3	Zeitpunkt, Verlauf und Rangfolge der Reformen .....	316
3.3.3.1	Operationalisierung .....	317
3.3.3.1.1	Zeitbezogene Hypothesen .....	317
3.3.3.1.2	Hypothesen zur Bildung von Rangfolgen .....	322
3.3.3.2	Phasen, Lernprozesse und Strategien .....	323
3.3.3.2.1	Relevanz von Reformphasen .....	323
3.3.3.2.2	Möglichkeit von Lernprozessen .....	330
3.3.3.2.3	Identifikation strategischer Reformansätze .....	334
3.3.3.2.4	Zusammenfassung .....	338
3.3.3.3	Rangfolge und Spitzenreiter der Reformentwicklung .....	339
3.3.3.4	Zusammenfassung: Relevante Zeitbezüge und Rangfolgen .....	350

3.3.4	Verbleibendes Reformpotenzial .....	354
3.3.4.1	Handlungsreserven im Vergleich .....	354
3.3.4.2	Differenzierte Potenzialbetrachtung .....	357
3.3.4.3	Wahrscheinlichkeit weiterer Reformschritte .....	360
3.3.4.4	Zusammenfassung: Weitere Reformschritte erwartbar .....	364
<b>3.4</b>	<b>Zusammenfassung: Konvergente Vielfalt mit kleinen Front Runnern und großen Late Comern .....</b>	<b>365</b>

## **4 Personelle Ressourceneffekte der Strukturreformen**

<b>4.1</b>	<b>Operationalisierung: Messung der abhängigen und unabhängigen Variable .....</b>	<b>371</b>
4.1.1	Personaldifferenz als Indikator für Produktions- und Transaktionskosten .....	371
4.1.2	Behördendifferenz als Indikator für Organisations- veränderungen und Reorganisationseffekte .....	376
4.1.3	Wirkungsverhältnis verknüpfter Struktur- und Personalveränderungen .....	383
4.1.4	Sechs Modelle für die Abbildung von Struktur- veränderungen und ihren Reorganisationseffekten .....	391
<b>4.2</b>	<b>Quantitative Untersuchung: Zusammenhang zwischen Organisations- und Personalveränderungen .....</b>	<b>399</b>
4.2.1	Globalbetrachtung (Modell 1) .....	400
4.2.2	Personalgewichtung und Kombination unterschiedlicher Reorganisationseffekte (Modelle 2, 3 und 4) .....	405
4.2.2.1	Modell M (2.1): Durchschnittliche Personal- gewichtung .....	406
4.2.2.2	Modell M (2.2): Personelle <i>und</i> institutionelle Gewichtung .....	411
4.2.2.3	Modell M (3): Einfache reorganisationsbezogene Gewichtung .....	417
4.2.2.4	Modell M (4): Modifizierte reorganisationsbezogene Gewichtung .....	424

4.2.3	Konzeptionelle Gewichtung von Reorganisationseffekten und betrieblicher Reorganisation (Modelle 5 und 6) .....	431
4.2.3.1	Modelle M (5.1) und M (5.2): Vorteil zwei- oder dreistufig reorganisierter Verwaltungen .....	432
4.2.3.2	Modelle M (6.1) bis M (6.3): Berücksichtigung betrieblicher Reorganisation .....	436
4.2.4	Zwischenfazit: Hohe Reichweite organisationsabhängiger Erklärungsansätze .....	438
<b>4.3</b>	<b>Analytischer Nachvollzug: Überprüfung der bisherigen Befunde .....</b>	<b>442</b>
4.3.1	Einsatz von Landesbetrieben .....	442
4.3.2	Niveau- und Verlaufsunterschiede .....	445
4.3.3	Verlagerungen im öffentlichen Sektor .....	451
4.3.4	Zwischenfazit: Ergänzende Faktoren für die beobachteten Personalveränderungen .....	458
<b>4.4</b>	<b>Zusammenfassung: Äußere Strukturveränderungen als plausible und dominante, aber ergänzungsfähige Erklärung .....</b>	<b>462</b>
<b>5</b>	<b>Ergebnis und Beitrag zur vergleichenden Verwaltungsforschung .....</b>	<b>466</b>
 <b>Anhang</b>		
1	Codebuch .....	A-1
1.1	Codebuch 1: Zuordnung von Behörden, Einrichtungen und Personalbeständen zu den Organisationskategorien .....	A-1
1.2	Codebuch 2: Aufgabensystematik und Zuordnung von Zuständigkeiten .....	A-10
1.3	Codebuch 3: Bestimmung fehlender Werte .....	A-28
2	Literaturverzeichnis .....	A-30

## Verzeichnis der Abbildungen

1.3-1	Forschungsstand zur administrativen Organisationsentwicklung .....	10
1.4-1	Fallbildung und Vergleichsperspektive .....	22
2.1.1-1	Begriffssystematik der institutionellen Verwaltungsorganisation ...	31
2.1.1-2	Aufsichtsgefüge in der öffentlichen Verwaltung .....	34
2.1.1-3	Übersicht über die Verwaltungsträger .....	36
2.1.1-4	Organisationseinheiten im institutionellen Gefüge der öffentlichen Verwaltung .....	41
2.1.2-1	Vertikale Differenzierung im Verwaltungsstaat .....	43
2.1.2-2	Horizontale Differenzierung im Verwaltungsstaat .....	45
2.2.3-1	Organisationsgewalt in den Flächenländern .....	60
2.2.3-2	Verwaltungspolitische Erfordernisse und Faktoren .....	64
2.2.4-1	Relevante Strukturreformen in den Flächenländern seit 1990 .....	66
2.3.2-1	Zielgemäße Reorganisation .....	76
2.3.2-2	Zielbezug von Reformmaßnahmen .....	77
2.3.2-3	Systematik des Bestands und der Veränderung von Organisation ..	79
2.3.3-1	Reformen in den Ländern und ihre Konzeptorientierung .....	85
2.3.4-1	Hypothesen zu Strukturreformen als Teil der Verwaltungspolitik ....	86
2.3.4-2	Zusammenführung von Hypothese und Prüfergebnissen .....	93
2.4.1-1	Systematik zur Einteilung von Reformeffekten .....	95
2.4.2-1	Zusammenhang zwischen Reorganisationsmaßnahmen und dem gesamthaften Personalabbau .....	98
2.4.2-2	Ausprägungen der Personalveränderungen in der unmittelbaren Landesverwaltung ( $\Delta P$ ) .....	101
2.4.2-3	Differenzierte Systematik der Ursachen von Personalveränderungen in der unmittelbaren Landesverwaltung ( $\Delta P$ ) .....	103
2.4.2-4	Verhältnis zwischen den Personalwirkungen äußerer Strukturveränderungen und interner Optimierung .....	112
2.4.2-5	Varianten verdeckter organisationsabhängiger Personalveränderungen .....	116
2.4.2-6	Mögliche Schlussfolgerungen aus gemessenen Befunden .....	118
2.4.3-1	Organisationsveränderungen im Rahmen von Strukturreformen ....	123

2.4.4-1	Operationalisierung des Zusammenhangs $\Delta \text{ORG}/\Delta \text{ORG} \rightarrow \Delta \text{P}$ ..	130
2.4.4-2	Differenzierte Hypothesen und Prüflogik .....	136
2.4.4-3	Gegenstand und Abfolge der detaillierten Prüfschritte .....	137
3.1.1-1	Arbeitsschritte und Quellen zur Erhebung der Rohdaten .....	148
3.1.1-2	Ausschnitt aus der Datenbank (Beispiel: Sachsen-Anhalt 2006)	149
3.1.1-3	Vergleich der für diese Untersuchung erhobenen Personalzahlen und der Daten der Bund-Länder-Statistik (in VZÄ)* .....	152
3.1.2-1	Nominalkategorien der unmittelbaren Landesverwaltung .....	157
3.1.2-2	Staatliche und kommunale Verwaltungsebenen .....	158
3.1.2-3	Globale öffentliche Aufgabensystematik nach Hesse/Götz .....	159
3.1.2-4	Berechnung der Zahl von Verwaltungszweigen ( $\Sigma \text{VZ}$ ) .....	162
3.1.4-1	Ausprägungen der horizontalen Integration (HI) .....	168
3.1.4-2	Ausprägungen der vertikalen Integration (VI) .....	169
3.1.4-3	Ausprägungen der betrieblichen Reorganisation (LDB) .....	170
3.1.4-4	Differenzierung von Reorganisationsformen und Reformfeldern ..	171
3.1.4-5	Operationalisierung der Reformfelder HI, VI und LDB .....	172
3.1.4-6	»Kernmodell« einer Landesverwaltung nach Hesse/Götz .....	177
3.1.4-7	Operationalisierung von intendierten Systemeigenschaften .....	180
3.1.4-8	Konzeptbestandteile und ihre Operationalisierung .....	183
3.2.2-1	Relationale Personal- und Schuldenentwicklung der Flächenländer 1992-2008 .....	188
3.2.2-2	Zusammensetzung des öffentlichen Personalbestands auf Landesebene .....	189
3.2.2-3	Personalveränderungen in den Ländern zwischen 1992 und 2009 .....	191
3.2.3-1	Organisations- und Personalbilanz (1992-2009) .....	194
3.2.3-2	Organisatorische und personelle Zuständigkeiten (1992-2009) ....	195
3.2.3-3	Anteilige Darstellung organisatorischer und personeller Zuständigkeiten (1992-2009) .....	196
3.2.3-4	Veränderungen der Zuständigkeiten auf den einzelnen Verwaltungsebenen (1992 = 100) .....	197
3.2.3-5	Entwicklung auf den einzelnen Verwaltungsebenen (1992 = 100)	198
3.2.3-6	Entwicklung der organisatorischen Zuständigkeiten in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Sonderordnung, Soziales und Kultus (1992 = 100) .....	199

3.2.3-7	Entwicklung der organisatorischen Zuständigkeiten in Landesbetrieben nach § 26 LHO (1992 = 100) .....	200
3.2.3-8	Reformintensität in ausgewählten Reformfeldern (1992 = 100) ..	200
3.2.3-9	Systemeigenschaften in ausgewählten Reformfeldern .....	201
3.3.1-1	Differenzierung, Überprüfung und erneute Zusammenführung der Konvergenzhypothese .....	206
3.3.1-2	Konvergenzmaße für die vergleichende Beurteilung von Systemeigenschaften (Beispiele: RANGE, IQR und IQR <sub>I-III</sub> ) .....	210
3.3.1-3	Konvergenzmaße für die vergleichende Beurteilung von Reformintensitäten .....	215
3.3.1-4	Ausprägungen der Reform- und Systemkonvergenz .....	220
3.3.1-5.a	Verringerung des Behördenstandes auf den einzelnen Verwaltungsebenen in struktureller und personeller Hinsicht .....	226
3.3.1-5.b	Verringerung des Behördenstandes auf den Verwaltungsebenen in der Gesamtschau .....	228
3.3.1-6	Empirischer Befund zur Reformkonvergenz im Rahmen der Verschlinkung des Behördenbestandes auf den einzelnen Verwaltungsebenen .....	231
3.3.1-7	Konzeptionelle Konvergenz im Rahmen der Verringerung des Behördenstandes auf den einzelnen Verwaltungsebenen .....	232
3.3.1-8	Verringerung der Verwaltungszweige .....	234
3.3.1-9	Verringerung der Sonderverwaltung in struktureller und personeller Hinsicht .....	236
3.3.1-10	Entwicklung des Personalanteils von Behörden mit Zuständigkeiten im Bereich der Sonderordnungsverwaltung .....	237
3.3.1-11	Horizontale Bündelung in der Gesamtschau .....	239
3.3.1-12	Empirischer Befund zur Reformkonvergenz im Rahmen der horizontalen Bündelung .....	241
3.3.1-13	Konzeptionelle Konvergenz im Rahmen der horizontalen Integration .....	243
3.3.1-14.a	Vertikale Integration der Verwaltung in struktureller und personeller Hinsicht .....	246
3.3.1-14.b	Empirischer Befund zur Reformkonvergenz im Rahmen der vertikalen Integration der Verwaltung .....	248
3.3.1-15	Konzeptionelle Konvergenz im Rahmen der vertikalen Integration	249
3.3.1-16	Veränderung des Anteils betrieblicher Reorganisation in struktureller und personeller Hinsicht .....	252

3.3.1-17	Anteilsveränderung der allgemeinen, der Sonderordnungs- und der Kultusverwaltung an der betrieblichen Organisation .....	254
3.3.1-18	Empirischer Befund zur Reformkonvergenz im Rahmen der betrieblichen Reorganisation .....	256
3.3.1-19	Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Hypothesen zur Reformkonvergenz .....	259
3.3.1-20	Konzeptionelle Konvergenz im Rahmen der horizontalen Integration .....	261
3.3.1-21	Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der Behördenreduktion auf den einzelnen Verwaltungsebenen (KH 4.1.1 bzw. HI-1 <sub>stand</sub> ) gemessen am empirischen Benchmark BM <sub>real</sub> .....	264
3.3.1-22	Zusammenfassung der Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der Behördenreduktion auf den einzelnen Verwaltungsebenen (KH 4.1.1 bzw. HI-1 <sub>stand</sub> ) .....	266
3.3.1-23	Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der Verminderung von Verwaltungszweigen (KH 4.1.2 und KH 5.1.2 bzw. HI-2 <sub>stand</sub> ) gemessen am empirischen und am idealisierten Benchmark BM <sub>real</sub> und Benchmark BM <sub>ideal</sub> .....	269
3.3.1-24	Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der Reduktion der Sonderordnungsverwaltung (KH 4.1.3 bzw. HI-3 <sub>stand</sub> ) gemessen am empirischen Benchmark BM <sub>real</sub> .....	270
3.3.1-25	Zusammenfassung der Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich horizontaler Bündelung (KH 4.1 bzw. HI <sub>stand</sub> ) .....	271
3.3.1-26	Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der vertikalen Integration (KH 4.2 bzw. HI <sub>stand</sub> ) gemessen am empirischen Benchmark BM <sub>real</sub> .....	273
3.3.1-27	Zusammenfassung der Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich vertikaler Integration (KH 4.2 bzw. VI <sub>stand</sub> ) .....	275
3.3.1-28	Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der betrieblichen Reorganisation (KH 4.3 bzw. LDB <sub>stand</sub> ) gemessen am empirischen Benchmark BM <sub>real</sub> .....	276
3.3.1-29	Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Hypothesen zur Systemkonvergenz .....	279
3.3.1-30	Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Hypothesen zur Reform- und Systemkonvergenz .....	282
3.3.2-1	Differenzierung, Überprüfung und erneute Zusammenführung der Divergenzhypothese .....	286
3.3.2-2	Strukturelle und personelle Entwicklung der Verwaltung in den großen, mittelgroßen und kleinen Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100) .....	291

3.3.2-3	Intendierte Systemeigenschaften der Verwaltungen großer, mittelgroßer und kleiner Länder im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft) .....	293
3.3.2-4	Strukturelle und personelle Entwicklung der Verwaltung in den west- und ostdeutschen Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100) .....	296
3.3.2-5	Intendierte Systemeigenschaften der Verwaltungen west- und ostdeutscher Länder im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft) .....	297
3.3.2-6	Strukturelle und personelle Entwicklung der Verwaltung in zwei- und dreistufig organisierten Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100) .....	299
3.3.2-7	Intendierte Systemeigenschaften der Verwaltungen zwei- und dreistufig organisierter Länder im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft) .....	300
3.3.2-8	Empirischer Befund zur kontextabhängigen Divergenz der Verwaltungsentwicklung .....	302
3.3.2-9	Zweistufig orientierte Veränderung der Verwaltung in den Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100) .....	304
3.3.2-10	Intendierte Systemeigenschaften der konsequenten Zweistufigkeit im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft) ..	306
3.3.2-11	Dreistufig orientierte Veränderung der Verwaltung in den Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100) .....	308
3.3.2-12	Intendierte Systemeigenschaften der konzentrierten Dreistufigkeit im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft) .....	310
3.3.2-13	Empirischer Befund zur kontextabhängigen Divergenz der Verwaltungsentwicklung .....	312
3.3.2-14	Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Divergenzhypothese .....	314
3.3.3-1	Differenzierung, Überprüfung und erneute Zusammenführung der Zeit- und Rangfolgenhypothesen .....	316
3.3.3-2	Legislaturen und Reformphasen zwischen 1990 und 2009 .....	318
3.3.3-3	Idealtypik einer globalen Lernkurve kleinerer und größerer Strukturreformen .....	320
3.3.3-4	Trendverlauf der Strukturreformen in den Flächenländern seit 1992 (1992 = 100) .....	324
3.3.3-5	Intensität von Strukturreformen den vier Reformphasen (1992 = 100) .....	326

3.3.3-6	Umfang, Zeitpunkt und Rangfolge von Strukturreformen in den einzelnen Ländern (1992 = 100) .....	327
3.3.3-7	Anzahl stärkster und sonstiger Reformen in den vier Reformphasen (1992 = 100) .....	331
3.3.3-8	Konzeptspezifische Lernkontexte .....	332
3.3.3-9	Reformverläufe in Brandenburg und Niedersachsen .....	333
3.3.3-10	Ergebnis und Verlauf der Strukturreformen in den Flächenländern .....	335
3.3.3-11	Zeitpunkt, Umfang und Rangfolge einschneidender Strukturreformen in den Flächenländern seit 1992 (1992 = 100) .....	337
3.3.3-12	Kontext, Stärke und Zeitpunkt von Strukturreformen in den Flächenländern .....	340
3.3.3-13	Reformintensität und Systemeigenschaften der Flächenländer ...	341
3.3.3-14	Unterschiedliche Rangfolgen der Flächenländer .....	342
3.3.3-15	Summarisches Reform-Ranking der Flächenländer .....	343
3.3.3-16	Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Zeit- und Rangfolgehypothesen .....	351
3.3.4-1	Intendierte Systemeigenschaften und verbleibendes Reformpotenzial der staatlichen Verwaltung in den Flächenländern .....	355
3.3.4-2	Verbleibendes Reformpotenzial der Flächenländer auf den einzelnen Verwaltungsebenen .....	358
3.3.4-3	Voraussetzungen für die Realisierung des Reformpotenzials der Flächenländer auf den einzelnen Verwaltungsebenen .....	362
3.4-1	Ergebnisse der empirischen Überprüfung von Hypothesen zu Strukturreformen als Teil der Verwaltungspolitik .....	367
4.1.1-1	Zusammensetzung der organisationsabhängigen Kosten $K_{ORG}$ .....	373
4.1.2-1	Organisationsveränderungen im Rahmen von Strukturreformen ...	378
4.1.2-2	Organisationsveränderungen und ihre mehrdimensionalen Reorganisationseffekte .....	381
4.1.3-1	Verknüpfung von Struktur- und Personalveränderungen .....	384
4.1.3-2	Wirkungsverhältnis zwischen intendierten Reorganisationseffekten (SCALE, SCOPE, COORD, STEER) und Größeneffekten (SIZE) .....	386
4.1.3-3	Übersetzung der nach spezifischen Reorganisationseffekten gewichteten Strukturreformen (HI, VI) in gemessene Organisationsveränderungen ( $\Delta OE$ ) .....	387

4.2.1-1	Ungewichtete Struktur- und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (1) .....	401
4.2.1-2	Regression für ungewichtete Struktur- und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (1) .....	401
4.2.1-3	Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell M (1) .....	402
4.2.2-1	Regression für personalgewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (2.1) .....	406
4.2.2-2	Verschiebung der ungewichteten Reorganisationswerte aus Modell M (1) durch die Personalgewichtung im Modell M (2.1) .....	407
4.2.2-3	Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell M (2.1) .....	408
4.2.2-4	Vergleich der Residuen und inkonsistenten Fallkonstellationen in den Modellen M (1) und M (2.1) .....	409
4.2.2-5	Regression für personell und institutionell gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (2.2) .....	412
4.2.2-6	Verschiebung der ungewichteten Reorganisationswerte aus Modell M (1) durch die Personalgewichtung im Modell M (2.2) .....	413
4.2.2-7	Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell M (2.2) .....	414
4.2.2-8	Vergleich der Residuen und inkonsistenten Fallkonstellationen in den Modellen M (1), M (2.1) und M (2.2) .....	415
4.2.2-9	Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (3) .....	417
4.2.2-10	Lineare Zusammenhänge und nicht lineare Alternativen für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (3) ....	419
4.2.2-11	Verschiebung der ungewichteten Reorganisationswerte aus Modell M (1) durch die reorganisationsabhängige Gewichtung im Modell M (3) .....	420
4.2.2-12	Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell M (3) .....	421
4.2.2-13	Vergleich der Residuen und inkonsistenten Fallkonstellationen in den Modellen M (1), M (2.1), M (2.2) und M (3) .....	423
4.2.2-14	Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (4) .....	424

4.2.2-15	Lineare Zusammenhänge und nicht lineare Alternativen für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (4) ...	426
4.2.2-16	Verschiebung der ungewichteten Reorganisationswerte aus Modell M (1) durch die reorganisationsabhängige Gewichtung im Modell M (4) .....	427
4.2.2-17	Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell M (4) .....	428
4.2.2-18	Vergleich der Residuen und inkonsistenten Fallkonstellationen in den Modellen M (1), M (2.1), M (2.2), M (3) und M (4) .....	430
4.2.3-1	Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern unter Berücksichtigung von Leitbildorientierungen – Modelle M (5.1) und M (5.2) .....	434
4.2.3-2	Vergleich der Residuen in den Modellen M (1), M (2.1), M (2.2), M (3), M (4), M (5.1) und M (5.2) .....	435
4.2.3-3	Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern unter Berücksichtigung betrieblicher Reorganisation – Modell M (6.1) .....	436
4.2.3-4	Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern unter Berücksichtigung von betrieblicher Reorganisation und Leitbildorientierungen – Modelle M (6.2) und M (6.3) .....	438
4.2.4-1	Vergleich der Residuen in den Modellen M (1), M (2.1), M (2.2), M (3), M (4), M (5.1), M (5.2), M (6.1), M (6.2) und M (6.3) .....	441
4.3.1-1	Personalanteile betrieblich organisierter Landesverwaltung in Bezug auf einen unerwartet hohen oder geringen Personalabbau (Basis: Modell M 4) .....	443
4.3.2-1	Intendierte Systemeigenschaften der Flächenländer zum Zeitpunkt $t_1$ (1992) .....	446
4.3.2-2	Personaleinsatz der staatlichen Kernverwaltungen je Einwohner zum Zeitpunkt $t_1$ (1992) .....	447
4.3.2-3	Relationale Organisationsentwicklung der staatlichen Kernverwaltungen (1992 = 100) .....	449
4.3.3-1	Personalstände (VZÄ) und ihre anteiligen Veränderungen in der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung der Flächenländer ..	453
4.3.3-2	Relationale Veränderung der Personalanteile der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung in Bezug auf einen unerwartet hohen oder geringen Personalabbau (Basis: Modell M 4) .....	456

4.3.4-1	Ergebnisse und Erklärungskraft der ergänzenden Prüfschritte für die Zweifelsfälle einer reorganisationsabhängigen Betrachtung von Personalveränderungen .....	459
5.1-1	Vergleich der potenziellen Personalwirkungen von Schuldenstand und Strukturreformen .....	472

## Abkürzungsverzeichnis und Zeichenerklärung

AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
AO	Allgemeine Sicherheit und Ordnung bzw. Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsverwaltung
AV	Allgemeine Verwaltung
Beh	Behörden oder Einrichtungen als Organe der unmittelbaren Landesverwaltung
Beh*	Behörden oder Einrichtungen als Organe der unmittelbaren Landesverwaltung ohne die Bereiche Polizei, Gerichtsbarkeit, Hochschulen und Schulen
<b>BM</b>	Benchmark als Fall mit der stärksten zielgemäßen Reformausprägung (Beispiel: Land mit der geringsten Zahl von VZ im Hinblick auf das Ziel einer Verringerung von VZ als Teil von HI)
<b>BM<sub>ideal</sub></b>	Benchmark mit einer bzw. mehreren empirischen Reformausprägungen als Referenzpunkte
<b>BM<sub>real</sub></b>	Benchmark mit einer bzw. mehreren idealtypischen bzw. theoretischen Reformausprägungen als Referenzpunkte
BO	Binnenstruktur bzw. interne Organisation einer Behörde oder Einrichtung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BY	Bayern
BW	Baden-Württemberg
COORD <sup>-/+</sup>	Reorganisationseffekt ( $x_{REORG}$ ) aufgrund einer verminderten oder erhöhten Anzahl von Organisationseinheiten ( $\Delta OE$ ), wodurch der zwischenbehördliche Koordinationsaufwand auf einer Ebene und die damit verbundenen externen Transaktionskosten ( $TK_{EXT}$ ) sinken (COORD <sup>-</sup> ) bzw. steigen (COORD <sup>+</sup> )
$\forall$	Jeder Fall bzw. jedes Element
$\Delta$	Delta bzw. absolute oder relationale Veränderung gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$
$\Delta$ AUFG	Veränderungen im öffentlichen Aufgabenbestand durch die Hinzunahme neuer oder den Verzicht auf bzw. die Privatisierung von bestehenden Aufgaben (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta$ INT	Veränderungen im Umfang und in der Intensität der Wahrnehmung gegebener öffentlicher Aufgaben zum Beispiel aufgrund politischer Setzungen oder veränderter externer Bedarfe (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )

$\Delta K$	Veränderung der Kostenhöhe und/oder -struktur
$\Delta K_{\Delta \text{ORG}} /$	Veränderung der Kostenhöhe und/oder -struktur aufgrund einer $\Delta K_{\text{REORG}}$ Organisationsveränderung bzw. Reorganisations- maßnahme
$\Delta K_{\text{ORG}}$	Veränderung der organisationsabhängigen Kostenhöhe und/oder - struktur
$\Delta \text{OE}$	Veränderung der Zahl der Organisationseinheiten (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta \text{OE}_i$	Veränderung der Zahl der Organisationseinheiten einer bestimm- ten Behördenkategorie $i$
$\Delta \text{OE}_{\text{SIZE}}$	Veränderung der durchschnittlichen Organisationsgröße gemes- sen am Personal der Behörden auf der Ministerial- und Zwischen- ebene (LM, LZ, LO und MB)
$\Delta \text{ORG}$	Organisationsveränderung (gegenüber dem Status quo bzw. zwi- schen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta \text{ORG}_{\text{Beh}}$	Organisationsveränderung innerhalb der unmittelbaren Landes- verwaltung bzw. im Austauschverhältnis zwischen der mittelba- ren und unmittelbaren Verwaltung (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta \text{ORG}_{\text{EX}}$	Organisationsveränderung außerhalb der unmittelbaren Landes- verwaltung bzw. im Austauschverhältnis zwischen der mittelba- ren und unmittelbaren Verwaltung (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta P$	Veränderung des Personalbestands gemessen in VZÄ (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta^+ P$	Positive Veränderung des Personalbestands bzw. Personalaufbau (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta^- P$	Negative Veränderung des Personalbestands bzw. Personalabbau (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta P_{\text{Brutto}}$	Veränderung des Personalbestands einschließlich der Verlagerung von Stellen innerhalb des öffentlichen Sektors ( $\Delta P_{\text{VERL}}$ ), die keinen effektiven Abbau öffentlicher Beschäftigung beinhaltet (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta P_{\Delta \text{AUFG}}$	Durch Übernahme neuer oder Verzicht auf bestehende öffentliche Aufgaben verursachte Personaleffekte bzw. -veränderungen
$\Delta P_{\Delta \text{INT}}$	Durch eine Veränderung des Umfangs oder der Intensität beste- hender öffentliche Aufgaben verursachte Personaleffekte bzw. -veränderungen

$\Delta P_{\Delta \text{ORG}}$	Durch Organisationsveränderungen verursachte Personaleffekte bzw. -veränderungen
$\Delta P_{\Delta \text{STR}}$	Durch äußere strukturelle Organisationsveränderungen verursachte Personaleffekte bzw. -veränderungen
$\Delta P_{\Delta \text{TK EXT}}$	Durch veränderte externe Transaktionskosten verursachte Personaleffekte bzw. -veränderungen
$\Delta P_{\Delta \text{TK INT}}$	Durch veränderte interne Transaktionskosten verursachte Personaleffekte bzw. -veränderungen
$\Delta P_{\text{EX}}$	Extern bzw. durch nicht (re-)organisationsabhängige Ursachen verursachte Personaleffekte bzw. -veränderungen
$\Delta P_{\text{IO}}$	Durch organisationsinterne Optimierung verursachte Personaleffekte bzw. -veränderungen
$\Delta P_{\text{LDB}}$	Durch die Umwandlung in Landesbetriebe nach § 26 LHO verursachte Personaleffekte bzw. -veränderungen
$\Delta P_{\text{Netto}}$	Veränderung des Personalbestands ohne die Verlagerung von Stellen innerhalb des öffentlichen Sektors und damit ausschließlich der effektive Auf- oder Abbau öffentlicher Beschäftigung (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta P_{\text{VERL}}$	Veränderung des Personalbestands durch die Verlagerung von Stellen innerhalb des öffentlichen Sektors (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta \text{STR}$	Äußere Reorganisationsmaßnahmen bzw. Strukturveränderungen (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta \text{STR}_{\text{gew}}$	Reorganisationsabhängig gewichtete äußere Reorganisationsmaßnahmen bzw. Strukturveränderungen
$\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}}$	Anhand bzw. in Bezug auf die Reformfelder der strukturellen Integration (IN bzw. HI und VI) standardisierte Systemeigenschaften – entweder mit einem realen bzw. empirischen ( $\mathbf{BM}_{\text{real}}$ ) oder einem idealen Benchmark ( $\mathbf{BM}_{\text{ideal}}$ ) als Referenzpunkt
$\Delta \text{STR}_{\text{KONZEPT-gew}}$	Nach Leitbildorientierungen und reorganisationsabhängig gewichtete Strukturveränderungen (unter Berücksichtigung gegenläufiger Effekte – SIZE)
$\Delta \text{STR}_{\text{LDB-gew}}$	Nach betrieblicher Reorganisation und reorganisationsabhängig gewichtete Strukturveränderungen
$\Delta \text{STR}_{\text{P-gew}}$	Personell gewichtete Reorganisationsmaßnahmen bzw. Strukturveränderungen
$\Delta \text{STR}_{\text{P+I-gew}}$	Personell und institutionell gewichtete äußere Reorganisationsmaßnahmen bzw. Strukturveränderungen

$\Delta STR_{REORG-gew}$	Reorganisationsabhängig gewichtete Strukturveränderungen
$\Delta STR_{REORG^*-gew}$	Reorganisationsabhängig gewichtete Strukturveränderungen unter Berücksichtigung gegenläufiger Effekte (SIZE)
$\Delta STR_{sum}$	Ungewichtete äußere Reorganisationsmaßnahmen bzw. Strukturveränderungen
$\Delta STR_I$	Im Umfang kleinste Strukturreform (von insgesamt vier betrachteten Reformen) in einem beliebigen Land im Zeitraum zwischen $t_1$ (1992) und $t_2$ (2009): $\Delta STR_I < \Delta STR_{II} < \Delta STR_{III} < \Delta STR_{IV}$
$\Delta STR_{II}$	Im Umfang zweitkleinste Strukturreform (von insgesamt vier betrachteten Reformen) in einem beliebigen Land im Zeitraum zwischen $t_1$ (1992) und $t_2$ (2009): $\Delta STR_I < \Delta STR_{II} < \Delta STR_{III} < \Delta STR_{IV}$
$\Delta STR_{III}$	Im Umfang zweitstärkste Strukturreform (von insgesamt vier betrachteten Reformen) in einem beliebigen Land im Zeitraum zwischen $t_1$ (1992) und $t_2$ (2009): $\Delta STR_I < \Delta STR_{II} < \Delta STR_{III} < \Delta STR_{IV}$
$\Delta STR_{IV}$	Im Umfang stärkste Strukturreform (von insgesamt vier betrachteten Reformen) in einem beliebigen Land im Zeitraum zwischen $t_1$ (1992) und $t_2$ (2009): $\Delta STR_I < \Delta STR_{II} < \Delta STR_{III} < \Delta STR_{IV}$
$\Delta TK_{EXT}$	Veränderung der externen Transaktionskosten (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
$\Delta TK_{EXT}$	Veränderung der internen Transaktionskosten (gegenüber dem Status quo bzw. zwischen zwei Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$ )
<b>DH</b>	Differenzhypothese
<b>DH*</b>	Aufgrund von empirischen Befunden reformulierte Differenzhypothese
DIF	Differenzierung des Organisationsbestandes – infolgedessen Vergrößerung bzw. Erhöhung des Organisationsbestandes (OE), der Verwaltungsebenen (VE) und/oder der Verwaltungszweige (VZ) durch horizontale (HD) und vertikale Differenzierung (VD)
$div'$	Begrenzte bzw. nicht mehrheitliche oder überwiegende Divergenz
$div'_{konz}$	Begrenzte bzw. nicht mehrheitliche oder überwiegende konzeptuelle (Reform-)Divergenz
$div'_{KONZEPT}$	Begrenzte bzw. nicht mehrheitliche oder überwiegende konzeptabhängige Divergenz
$div'_{Kontext}$	Begrenzte bzw. nicht mehrheitliche oder überwiegende kontextabhängige Divergenz in der Verwaltungsentwicklung
$div'_{strong}$	Begrenzte bzw. nicht mehrheitliche oder überwiegende Divergenz, jedoch mit erheblicher bzw. starker Ausprägung

DIV	Erweiterte, mehrheitliche oder überwiegende Divergenz bzw. abnehmende Konvergenz
$DIV_{Kontext}$	Erweiterte, mehrheitliche oder überwiegende kontextabhängige Divergenz in der Verwaltungsentwicklung
$DIV_{konz}$	Erweiterte, mehrheitliche oder überwiegende konzeptionelle (Reform-) Divergenz bzw. abnehmende konzeptionelle (Reform-)Konvergenz
$DIV_{KONZEPT}$	Erweiterte, mehrheitliche oder überwiegende konzeptabhängige Divergenz
$DIV_{strong}$	Erweiterte, mehrheitliche oder überwiegende Divergenz bzw. abnehmende Konvergenz mit erheblicher bzw. starker Ausprägung
<u>DIV</u>	Vollständige Divergenz
<u><math>DIV_{Kontext}</math></u>	Vollständige oder dauerhafte kontextabhängige Divergenz in der Verwaltungsentwicklung
<u><math>DIV_{konz}</math></u>	Vollständige konzeptionelle (Reform-)Divergenz
<u><math>DIV_{KONZEPT}</math></u>	Vollständige konzeptabhängige Divergenz
<u><math>DIV_{strong}</math></u>	Vollständige konzeptionelle Divergenz mit erheblicher bzw. starker Ausprägung
<u>DIV</u>	Absolute Divergenz
<u><math>DIV_{strong}</math></u>	Absolute Divergenz mit erheblicher bzw. starker Ausprägung
∅	Durchschnitt bzw. arithmetisches Mittel über eine definierte Anzahl von Fällen
DV	Daseinsvorsorge bzw. Verwaltung der Daseinsvorsorge
Ew	Einwohner
EX	Externe und nicht i. e. S. (re-)organisationsabhängige Faktoren und Ursachen für Personalveränderungen
GBL	Gesetzesblatt
<b>GH</b>	Generalhypothese
<b>GrW</b>	Gruppenwert als aufsummierte Ausprägungen einer anhand bestimmter Merkmale definierten Menge von Ländern
<b>GW</b>	Gesamtwert als aufsummierte Ausprägungen der dreizehn Flächenländer
HA	Hauptaufgaben (AV, AO, DV, JU, KU, SO, SOZ)
HD	Horizontale Differenzierung des Organisationsbestandes – infolgedessen Erhöhung des Organisationsbestandes unter Beibehaltung der gegebenen Verwaltungsebenen ( $\sum OE_{t1} < \sum OE_{t2}$ und $\sum VE_{t1} = \sum VE_{t2}$ )

HI	Horizontale Integration des Organisationsbestandes – infolgedessen Verringerung des Organisationsbestandes unter Beibehaltung der gegebenen Verwaltungsebenen ( $\Sigma OE_{t1} > \Sigma OE_{t2}$ und $\Sigma VE_{t1} = \Sigma VE_{t2}$ )
HS	Hochschulen (in der Regel als KöR)
<i>i, j</i>	Beliebige Fälle, Zeitpunkte, Faktoren oder Werte
<i>i<sub>ideal</sub></i>	Idealer, weil theoretisch begründeter, aber nicht notwendiger Weise empirisch vorhandener Wert in einer Dimension
ID	Interne Differenzierung der Binnenorganisation ohne Veränderung der äußeren Organisationsstrukturen
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IN	Integration des Organisationsbestandes – infolgedessen Verringerung des Organisationsbestandes (OE), der Verwaltungsebenen (VE) und/oder der Verwaltungszweige (VZ) durch horizontale (HI) und vertikale Integration (VI)
IO	Interne Optimierung durch Konzentration der Binnenorganisation ohne Veränderung der äußeren Organisationsstrukturen
IQR	Interquartilsabstand der betrachteten Daten bzw. Verteilung
IQR <sub>I-III</sub>	Spannbreite des ersten bis dritten Quartils der betrachteten Daten bzw. Verteilung
JU	Justiz bzw. Justizverwaltung
<i>k</i>	Konzeptfaktor als multiplikative Verstärkung der zielgemäßen Reformfelder HI und VI ( $HI \subset IN \subset \Delta ORG_{ZIEL}$ ; $VI \subset IN \subset \Delta ORG_{ZIEL}$ ) als Operationalisierung der Leitbilder der konsequenten Zwei- und konzentrierten Dreistufigkeit
<i>k<sub>II</sub></i>	Konzeptfaktor zur Verstärkung des zielgemäßen Reformfeldes VI als Operationalisierung des Leitbildes der konsequenten Zweistufigkeit
<i>k<sub>III</sub></i>	Konzeptfaktor zur Verstärkung des zielgemäßen Reformfeldes HI als Operationalisierung des Leitbildes der konzentrierten Dreistufigkeit
K	Kostenhöhe/-volumen bzw. Kostenstruktur
<b>KH</b>	Konvergenzhypothese
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KöR	Körperschaft des öffentlichen Rechts
Kom	Kommunale Gebietskörperschaften einschließlich der Organisationsbestandteile interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) und der verselbständigten Verwaltungsteile in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform

<i>konv</i> <sup>?</sup>	Begrenzte bzw. nicht mehrheitliche oder überwiegende Konvergenz
<i>konv</i> <sup>?</sup> <sub>konz</sub>	Begrenzte bzw. nicht mehrheitliche oder überwiegende konzeptionelle (Reform-)Konvergenz
<i>konv</i> <sup>?</sup> <sub>strong</sub>	Begrenzte bzw. nicht mehrheitliche oder überwiegende konzeptionelle Konvergenz mit erheblicher bzw. starker Ausprägung
KONV	Erweiterte, mehrheitliche oder überwiegende Konvergenz bzw. abnehmende Divergenz
KONV <sub>konz</sub>	Erweiterte, mehrheitliche oder überwiegende konzeptionelle (Reform-) Konvergenz bzw. abnehmende konzeptionelle (Reform-)Divergenz
KONV <sub>strong</sub>	Erweiterte, mehrheitliche oder überwiegende Konvergenz bzw. abnehmende Divergenz mit erheblicher bzw. starker Ausprägung
<u>KONV</u>	Vollständige Konvergenz
<u>KONV</u> <sub>konz</sub>	Vollständige konzeptionelle (Reform-)Konvergenz
<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	Vollständige Konvergenz mit erheblicher bzw. starker Ausprägung
<u><u>KONV</u></u>	Absolute Konvergenz
<u><u>KONV</u></u> <sub>strong</sub>	Absolute Konvergenz mit erheblicher bzw. starker Ausprägung
KONZEPT	Idealtypische Reformkonzepte bzw. Leitbilder
KONZEPT <sub>ZIEL</sub>	Idealtypische Reformkonzepte bzw. Leitbilder, die auf eine im Rahmen der aktuellen Reformbewegung zielgemäße Reorganisation der unmittelbaren Landesverwaltung zielen
KONZEPT <sub>II</sub>	Reformkonzept der konsequenten Zweistufigkeit
KONZEPT <sub>III</sub>	Reformkonzept der konzentrierten Dreistufigkeit
K <sub>ORG</sub>	Organisationsabhängige Kosten
KU	Kultusverwaltung i. w. S. bzw. Verwaltung von Kultus-, Kultur und Wissenschaft
Land	Behörden oder Einrichtungen als Organe der unmittelbaren Landesverwaltung
Land mb	Behörden oder Einrichtungen als Organe der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S. – nach dem Landesrecht geschaffene und/oder unter Aufsicht des Landes stehende, aber von der Rechtsperson des Landes verschiedene und nicht der kommunalen Selbstverwaltung (Kom) zugehörige Verwaltungs- und Organisationseinheiten
LdB	Landesbetrieb nach § 26 LHO bzw. gegebener Bestand an Landesbetrieben

LDB	Umwandlung in bzw. Gründung eines Landesbetriebs nach § 26 LHO – infolgedessen keine Verringerung des Organisationsbestandes unter Beibehaltung der gegebenen Verwaltungsebenen ( $Beh_i \rightarrow LdB_i$ und $\Sigma OE_{t1} = \Sigma OE_{t2}$ und $\Sigma VE_{t1} = \Sigma VE_{t2}$ )
<del>LDB</del>	Umwandlung eines bestehenden Landesbetriebs nach § 26 LHO in eine reguläre Behörde (Beh) – infolgedessen keine Verringerung des Organisationsbestandes unter Beibehaltung der gegebenen Verwaltungsebenen ( $LdB_i \rightarrow Beh_i$ und $\Sigma OE_{t1} = \Sigma OE_{t2}$ und $\Sigma VE_{t1} = \Sigma VE_{t2}$ )
<b>LeH</b>	Lernhypothese
LH	Leithypothese: Die Konzentration der äußeren Behörden- bzw. Organisationsstrukturen bildet nicht nur eine ausreichende Voraussetzung für die Reduzierung von Personal bildet, sondern beeinflusst diese Verringerung je nach ihrer Intensität auch positiv.
LM	Oberste Landesbehörden bzw. Ministerien (inkl. Staatskanzleien)
LO	Landesoberbehörden
LP	Legislaturperiode(n)
LP (1), ..., (n)	Nummer aufeinander folgender Legislaturperioden (1 bis n)
LP ( <i>i</i> ) <sub>t1</sub>	Startpunkt einer beliebigen Legislaturperiode <i>i</i>
LP ( <i>i</i> ) <sub>t2</sub>	Endpunkt einer beliebigen Legislaturperiode <i>i</i>
LP ( <i>i</i> ) <sub>t1–t2</sub>	Dauer einer beliebigen Legislaturperiode <i>i</i>
LU	Untere Landesbehörden und Einrichtungen
LUP	Landesbehörden und Einrichtungen der Polizei
LVerf.	Landesverfassung
LVG/LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LZ	Zentrale Landesämter und Einrichtungen
<b>m</b>	Merkmal
MAX	Maximalwert möglicher Ausprägungen in einer Dimension
MB	Landesmittelbehörden
MED	Medianwert einer Verteilung
MED <sup>+</sup>	Oberhalb des Medianwertes einer Verteilung
MED <sup>-</sup>	Unterhalb des Medianwertes einer Verteilung
MIN	Minimalwert möglicher Ausprägungen in einer Dimension
MW	Arithmetischer Mittel- bzw. Durchschnittswert
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz

NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
n	Definierte Anzahl von Fällen
N	Alle Fälle einer definierten Menge oder Grundgesamtheit
OE	Organisationseinheit und/oder organartige Einrichtung bzw. Zahl von Organisationseinheiten und/oder organartigen Einrichtungen
ORG	Gesamthafte Organisation zu einem gegebenen Zeitpunkt
ORG <sub>Ablauf</sub>	Ablauforganisation zu einem gegebenen Zeitpunkt, bestehend aus internen Prozessen und Verfahren sowie der zwischenbehördlichen Kooperation und Koordination
ORG <sub>Aufbau</sub>	Aufbauorganisation zu einem gegebenen Zeitpunkt, bestehend aus der Binnen- (BO) und äußeren Organisation/-struktur (STR)
ORG <sub>Beh</sub>	Organisationsbestandteile bzw. Behörden der unmittelbaren Staats- bzw. Landesverwaltung
ORG <sub>Beh*</sub>	Organisationsbestandteile bzw. Behörden der unmittelbaren Staats- bzw. Landesverwaltung ohne die Bereiche Polizei, Gerichtsbarkeit, Hochschulen und Schulen
ORG <sub>Kom</sub>	Organisationsbestandteile bzw. Behörden der kommunalen Selbstverwaltung – kommunale Gebietskörperschaften einschließlich der Organisationsbestandteile interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) und der verselbständigten Verwaltungsteile in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform
ORG <sub>Land</sub>	Organisationsbestandteile bzw. Behörden der unmittelbaren Staats- bzw. Landesverwaltung
ORG <sub>Land mb</sub>	Organisationsbestandteile bzw. Behörden der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S. (ohne ORG <sub>Kom</sub> )
ORG <sub>mb Vw</sub>	Organisationsbestandteile bzw. Behörden der mittelbaren Staats- bzw. Landesverwaltung i. w. S. (ORG <sub>Land mb</sub> und ORG <sub>Kom</sub> )
ORG <sub>VS</sub>	Vselbständigte Organisationsbestandteile
OV	Ordnungs- bzw. Eingriffsverwaltung (Sonder- und allgemeine Sicherheits- und Ordnungsverwaltung)
≈	Ähnlichkeit
⇒	A ⇒ B bedeutet, dass A eine hinreichende Bedingung für B ist (materielle Implikation). A ist zudem eine notwendige Bedingung für B, wenn zugleich B ⇒ A gilt.

$\Leftrightarrow$	$A \Leftrightarrow B$ bedeutet, dass A eine notwendig Bedingung für B ist, da $A \Rightarrow B$ und $B \Rightarrow A$ gilt (wechselseitig hinreichende Bedingungen).
$\wedge$	[ <i>und</i> ]: Die Aussage " $A \wedge B$ " ist genau dann wahr bzw. zutreffend, wenn die Aussagen "A" <i>und</i> "B" beide wahr sind; in allen anderen Fällen ist sie falsch.
$\vee$	[ <i>oder</i> ]: Die Aussage " $A \vee B$ " ist genau dann wahr bzw. zutreffend, wenn "A" <i>oder</i> "B" oder beide wahr sind; sind beide falsch, ist auch die Aussage falsch.
$\vee \wedge$	[ <i>und/oder</i> ]: Die Aussage " $A \vee \wedge B$ " ist genau dann wahr bzw. zutreffend, wenn <i>sowohl</i> "A" <i>als auch</i> "B" wahr sein können; sind beide falsch, ist auch die Aussage falsch.
P	Personalbestand und -verteilung zu einem gegebenen Zeitpunkt
$P_{Beh}$	Personalbestand der Behörden und Einrichtungen als Organe der unmittelbaren Landesverwaltung
$P_{Beh^*}$	Personalbestand der Behörden und Einrichtungen als Organe der unmittelbaren Landesverwaltung ohne die Bereiche Polizei, Gerichtsbarkeit, Hochschulen und Schulen
<b>PhH</b>	Phasenhypothese
PK	Organisationsabhängige Produktionskosten
$PK_{FIX}$	Organisationsabhängige Bereitschafts- bzw. Fixkosten einer Produktion
$PK_{VAR}$	Organisationsabhängige und variable Produktionskosten
$P_{Kom}$	Personalbestand der Kommunen (einschließlich Gemeinde- und Zweckverbände) zu einem gegebenen Zeitpunkt
$P_{Land}$	Personalbestand der unmittelbaren Landesverwaltung zu einem gegebenen Zeitpunkt
$P_{Land\ mb}$	Personalbestand der (sonstigen) mittelbaren Landesverwaltung i. e. S. (unter Landesaufsicht stehende Stiftungen, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts) ohne kommunale Selbstverwaltung ( $P_{Kom}$ )
$P_{mb\ Vw}$	Personalbestand der gesamten mittelbaren Landesverwaltung i. w. S. (unter Landesaufsicht stehende Stiftungen, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts – $P_{Land\ mb}$ – sowie die kommunale Selbstverwaltung – $P_{Kom}$ )
<b>POT</b>	Im Status quo bzw. zu einem beliebigen Zeitpunkt $t_i$ vorhandenes Reformpotenzial in einem Reformfeld oder einer Modernisierungsdimension bezogen auf einen definierten Benchmark ( <b>BM</b> )

<b>PRIV</b> <sub>Öffentlich</sub>	Einrichtungen und Organisationseinheiten in privater Rechtsform mit maßgeblichem Anteil und/oder beherrschendem Einfluss öffentlicher Verwaltungsträger
<b>PROB</b>	Wahrscheinlichkeit einer Strukturveränderung bzw. kontextuelle Voraussetzungen für ihre baldige/künftige Realisierung
<b>P</b> <sub>Summe</sub>	Gesamter Personalbestand der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung: $P_{\text{Summe}} = P_{\text{Land}} + P_{\text{Land mb}} + P_{\text{Kom}}$
<b>P</b> <sub>Vs</sub>	Personalstand rechtlich verselbständigter landesunmittelbarer Organisationseinheiten (AöR, StöR, KöR)
<b>RANGE</b>	Spannbreite bzw. Range der betrachteten Daten bzw. Verteilung
<b>REORG</b>	Reorganisationsmaßnahmen bzw. -formen (z. B. vertikale Integration oder betriebliche Reorganisation)
<b>RH</b>	Reformhypothese
<b>RfH</b>	Rangfolgenhypothese
<i>i</i> <sub>real</sub>	Realer, weil empirisch vorhandener Wert in einer Dimension
<b>RPh</b>	Reformphasen
<b>S</b>	Schulen als nicht- oder teilrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts
<b>SCALE</b> <sup>-/+</sup>	Skaleneffekt als Reorganisationswirkung ( $x_{\text{REORG}}$ ) aufgrund einer verminderten oder erhöhten Anzahl von Organisationseinheiten ( $\Delta$ OE), wodurch die organisationsabhängigen Fixkosten ( $PK_{\text{FIX}}$ ) im Rahmen größerer Einheiten sinken ( $\text{SCALE}^-$ ) oder <i>vice versa</i> ( $\text{SCALE}^+$ )
<b>SCOPE</b> <sup>-/+</sup>	Verbundeffekt als Reorganisationswirkung ( $x_{\text{REORG}}$ ) aufgrund einer verminderten oder erhöhten Anzahl von Organisationseinheiten ( $\Delta$ OE), wodurch die organisationsabhängigen variablen Produktionskosten ( $PK_{\text{VAR}}$ ) im Rahmen größerer Einheiten sinken ( $\text{SCOPE}^-$ ) oder <i>vice versa</i> ( $\text{SCOPE}^+$ )
<b>SIZE</b> <sup>-/+</sup>	Reorganisationseffekt ( $x_{\text{REORG}}$ ) aufgrund einer verminderten oder erhöhten Anzahl von Organisationseinheiten ( $\Delta$ OE), wodurch die organisationsabhängigen internen Transaktionskosten ( $TK_{\text{INT}}$ ) im Rahmen größerer Einheiten steigen ( $\text{SIZE}^+$ ) oder <i>vice versa</i> ( $\text{SIZE}^-$ ) – gegenläufiger Effekt zu COORD, SCALE, SCOPE und STEER
<b>SO</b>	Sonderordnung bzw. Sonderordnungsverwaltung
<b>SOZ</b>	Sozialverwaltung (einschließlich Arbeit)
<b>Sq</b>	Status quo zum Ausgangszeitpunkt $t_0$
<i>i</i> <sub>stand</sub>	Standardisierter Wert in einer Dimension: $i_{\text{stand}} = (i - \text{MIN}) / (\text{MAX} - \text{MIN})$

STABW	Standardabweichung der betrachteten Daten bzw. Verteilung
STEER <sup>-/+</sup>	Reorganisationseffekt ( $x_{REORG}$ ) aufgrund einer verminderten oder erhöhten Anzahl von Organisationseinheiten ( $\Delta OE$ ), wodurch der hierarchische zwischenbehördliche Steuerungsaufwand zwischen zwei Ebenen bzw. Instanzen und die damit verbundenen externen Transaktionskosten ( $TK_{EXT}$ ) sinken (STEER <sup>-</sup> ) bzw. steigen (STEER <sup>+</sup> )
<b>StH</b>	Strategiehypothese
StöR	Stiftung des öffentlichen Rechts
STR	Äußere Behördenstruktur zu einem gegebenen Zeitpunkt
$\Sigma$	Summe
$\Sigma OE_i$	Summe der Organisationseinheiten der Behördenkategorie <i>i</i>
$\Sigma OE_i P\text{-}gew$	Summe der Organisationseinheiten der Behördenkategorie <i>i</i> , die anhand ihres durchschnittlichen Personalanteils gewichtet wurden
$\Sigma OE_i P+I\text{-}gew$	Summe der Organisationseinheiten der Behördenkategorie <i>i</i> , die anhand ihres durchschnittlichen Personalanteils und gemäß ihrer institutionellen Eigenart gewichtet wurden
<b>SW</b>	Schwellenwert, der eine erhebliche von einer nur verminderten oder normalen Verwaltungsentwicklung abgrenzt
$t_1, t_2, \dots, t_i, \dots, t_n$	Aufeinander folgende Zeitpunkte 1, 2, ..., <i>i</i> , ..., n
$t_1-t_2$	Zeitraum zwischen den definierten Zeitpunkten $t_1$ und $t_2$
TK	Transaktionskosten
TK <sub>EXT</sub>	Externe bzw. interorganisatorische Transaktionskosten
TK <sub>INT</sub>	Interne bzw. innerorganisatorische Transaktionskosten
UNV	Unveränderte Verteilung (weder Konvergenz noch Divergenz)
VERL	Verlagerung von Aufgaben und zugehörigem Personal im öffentlichen Sektor, also zwischen verschiedenen Verwaltungsträgern, Gebietskörperschaften und gebietskörperschaftlichen Ebenen sowie zwischen der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung
VD	Vertikale Differenzierung des Organisationsbestandes – infolgedessen Erhöhung des Organisationsbestandes unter Beibehaltung der gegebenen Verwaltungsebenen ( $\Sigma OE_{t_1} < \Sigma OE_{t_2}$ und $\Sigma VE_{t_1} < \Sigma VE_{t_2}$ )
VE	Verwaltungsebene
VI	Vertikale Integration des Organisationsbestandes – infolgedessen Verringerung des Organisationsbestandes unter Beibehaltung der gegebenen Verwaltungsebenen ( $\Sigma OE_{t_1} > \Sigma OE_{t_2}$ und $\Sigma VE_{t_1} > \Sigma VE_{t_2}$ )

VRG	Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (Baden-Württemberg)
VS	Rechtliche Verselbständigung von Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung (z. B. als AöR, StöR, KöR)
<del>VS</del>	Integration bislang rechtlich selbständiger Einrichtungen (z. B. als AöR, StöR, KöR) in die unmittelbare Staatsverwaltung
VZ	Verwaltungsstrang bzw. -zweig als organisatorisch abgrenzbare und bis hin zu den nach außen abschließenden Zuständigkeiten durchgehende Weisungs- und Verantwortungskette
VZ <sub>(LO/MB→)LU</sub>	Verwaltungsstränge aufgrund unterer Behörden, die einer oberen oder mittleren Behörden nachgeordnet sind
VZ <sub>(LM→)LU</sub>	Verwaltungsstränge aufgrund unterer Behörden, die einer obersten Behörde nachgeordnet sind
VZÄ	Vollzeitstellenäquivalente
x	Unabhängige Variable
x <sub>REORG</sub>	Materielle bzw. personalwirksame Reorganisationseffekte
y	Abhängige Variable
<b>ZH</b>	Zeithypothesen
<i>ZIEL</i>	Kennzeichnung eines Sachverhalts, eines Elements oder eines Vorgangs als zielgemäß i. S. des für die untersuchte Reformphase angenommenen Zielkonsenses
ZwE	Zwischenebene der Verwaltung zwischen Ministerial- (LM) und unterer Verwaltungsebene (LU), bestehend aus zentralen (LZ), oberen (LO) und mittleren Landesbehörden (MB)

# 1 Einleitung

## 1.1 Anlass: Reformdynamik in den Bundesländern

Die *Geschichte der Verwaltung* ist eine *Geschichte ihrer beständigen Veränderung*. Dies gilt seit jeher und dem Grunde nach für alle Ebenen des öffentlichen Gemeinwesens (Jeserich/Pohl/Unruh 1987; Koselleck 1989; Siedentopf 2007; Wagener 1969). Ungeachtet der Vielfalt möglicher Ansätze und Handlungsbereiche<sup>1</sup>, lassen sich entsprechende Entwicklungen insbesondere an der äußeren Gestalt der Verwaltung nachvollziehen (Ellwein 1993a und 1997). Sie sind Ausdruck der Fülle, des Orts und der Reichweite staatlicher Aufgabenwahrnehmung. Ihre Veränderung wiederum markiert im Zeitablauf die *Ablösung alter Leitbilder* und die *Einführung neuer Grundsätze* öffentlichen Handelns. Ein Beispiel dafür bietet der Übergang vom Territorial- zum Realprinzip. Letzteres prägt seit dem 19. Jahrhundert die oberste Regierungs- und Ministerialorganisation (Becker 1989; Ellwein 1997; Hesse 1999a, 199b; Koselleck 1989). Es folgt dem Anspruch, gesellschaftliche Belange und ökonomische Erfordernisse insgesamt, also jenseits regionaler Interessen zu bearbeiten, mithin staatliches Handeln zu vereinheitlichen. Bis in die 1970er Jahre hinein verband sich damit eine thematisch ausgerichtete Differenzierung administrativer Strukturen. Sie kulminierte in einer häufig als Planungseuphorie gekennzeichneten Phase, die einem gleichsam kybernetischen Steuerungsverständnis folgend staatliches Handeln für jeden gesellschaftlichen Bereich und jedes relevante Subsystem abzubilden suchte.

Seit den 1980er Jahren unterliegt die öffentliche Verwaltung nunmehr einer anderen, freilich nicht weniger umfassenden *Modernisierung*, die erneut ihre *Strukturen und Handlungsmuster* erfasst. Dies schließt unter den Schlagwörtern New Public Management und Schlanker bzw. Aktivierender Staat ideologische Umorientierungen ein (Banner 1991, 2001; Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Hesse 2004b, 2007f; KGSt 2007a; König/Reichard 2007; Reichard 1994; Reiners 2008e; Schedler/Proeller 2003). Schwerpunkte bilden im deutschen Kontext die Kommunen sowie seit Ende der 1990er Jahre in zunehmendem Maße auch die Länder (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2004b, 2007f; Reiners 2008e). Äußerlich betrachtet will man Staatsvereinfachung (Ellwein/Hesse 1997a, 1997b), materiell vor allem eine Staatsentlastung mit dem Ziel haushalterischer Konsolidierung erreichen (ebd.; Bogumil/Ebinger 2008). Bemerkenswert ist dabei die Intensität der Prozesse, die von einer „in der Geschichte der Bundesrepublik durchaus ungewöhnlichen Reformbereitschaft“ zeugen (Reiners 2008e: 25). Hinzutreten die Kontinuität der Handlungsansätze sowie der Gleichklang ihrer Ziele und Begrün-

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu u. a. Behrens 2003; Benz/Füchtner 2001; Bohne 2006; Bulling 1975; Heckmann 2007; Hesse 1987; Kommission Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg 1985; König/Füchtner 2000; Hill 2004; Kropp 2004; Reineremann 2003; Ruge 2005; Unruh 2002; Voigt/Walkenhaus 2006; Wegener 2001.

dungen, und zwar unabhängig von der parteipolitischen Orientierung ihrer Urheber. Dies belegt ein Überblick zu entsprechenden Passagen in Regierungserklärungen auf Länderebene seit der Wiedervereinigung. Er liest sich wie die Chronik einer unverändert aktuellen Reformbewegung:<sup>2</sup>

*Wir werden die öffentliche Verwaltung sukzessive effektiver machen.*

Schleswig-holsteinischer Ministerpräsident Björn Engholm, 03.06.1992

*Es müssen die innerhalb der gesamten Landesverwaltung vorhandenen Rationalisierungs- und Privatisierungspotenziale ausgeschöpft werden.*

Saarländischer Ministerpräsident Oskar Lafontaine, 23.11.1994

*Der Staat muss seiner Verantwortung gerecht werden, ohne immer neue Behörden zu schaffen. Bis zum Ende dieser Legislaturperiode werden alle Bereiche der Landesverwaltung aufgabenkritisch überprüft und in vielen Bereichen wird die Umstellung auf neue Arbeitsformen schon abgeschlossen sein.*

Nordrhein-westfälischer Ministerpräsident Johannes Rau, 19.09.1995

*Regierung und Verwaltung müssen auf ihre wichtigsten Aufgaben zurückgeführt, Aufgaben- und Finanzverantwortung müssen stärker zusammengebracht werden. Konzentration bedeutet, durch intelligente Vernetzung neue Handlungsspielräume zu gewinnen und neue Aufgaben schneller und zielgenauer erledigen zu können.*

Nordrhein-westfälischer Ministerpräsident Wolfgang Clement, 17.06.1998

*Die Verwaltungsreform bleibt Aufgabe aller Ministerien, aller nachgeordneten Behörden, aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Staatsmodernisierung und Verwaltungsreform sind nicht Selbstzweck. Sie sind ein Gebot praktischer Vernunft.*

Niedersächsischer Ministerpräsident Gerhard Glogowski, 18.10.1998

*Nur wirklich nachgewiesener Bündelungsbedarf in einigen wichtigen Planungsfragen rechtfertigt einige wenige schlanke zentrale Behörden.*

Hessischer Ministerpräsident Roland Koch, 22.04.1999

*Wir müssen uns auf die Kernaufgaben konzentrieren. Einer dieser Schritte ist die Abschaffung der Bezirksregierungen. Dass überall alles Mögliche nebeneinander her, parallel und regional verteilt wird, können wir für die Zukunft nicht mehr aufrechterhalten.*

Niedersächsischer Ministerpräsident Christian Wulff, 04.03.2003

*Die Geschichte des Landes Baden-Württemberg ist auch eine Geschichte der Verwaltungsreformen. Wir brauchen nicht nur eine spezialisierte Verwaltung, sondern auch eine Verwaltung, die in Zusammenhängen denkt, integrierte Entscheidungen trifft und das Ganze im Auge hat. Der Staat selbst, unser Land muss von dieser Reform profitieren. Wir setzen auf schlankere, besser vernetzte Strukturen.*

Baden-württembergischer Ministerpräsident Erwin Teufel, 07.05.2003

---

<sup>2</sup> Zitiert nach den Protokollen und Drucksachen der Landtage unter [www.parlamentsspiegel.de](http://www.parlamentsspiegel.de). Der besseren Lesbarkeit halber wird dabei auf die Setzung von Auslassungszeichen verzichtet und finden sich weiter voneinander entfernte Textpassagen im Zusammenhang dargestellt.

*Um das Land finanziell wieder handlungsfähig zu machen, braucht es tiefgreifende Reformen. Dazu gehören auch strukturelle Veränderungen des Verwaltungsaufbaus. Die Radikalität unserer Reformansatzes beschreibt das Ausmaß der Handlungsnotwendigkeiten.*

Niedersächsischer Minister für Inneres und Sport Uwe Schünemann, 23.06.2004

*Die Konkurrenz in den anderen Bundesländern schläft nicht. Wir müssen unsere Verwaltung noch besser darauf einstellen.*

Sächsischer Ministerpräsident Stanislaw Tillich, 18.06.2008

Vielfach belegt und diskutiert (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse/Götz 2003, 2004a; Jock 2008; Reiners 2008e) findet sich an diesem Befund wenig Neues. Die benannte Reformdynamik ist weithin anerkannt und erfordert an sich keine weitergehende Befassung. Gleichwohl ist auffällig, dass trotz aller Beiträge und wertenden Einschätzungen (Bogumil/Kottmann 2006 und Hesse 2004a, 2007f als Beispiele) die empirische Aufarbeitung hinter der Reichweite entsprechender Aussagen und den daraus für die Verwaltungspraxis abgeleiteten Konsequenzen zurückbleibt. Genau hier setzt die vorliegende Untersuchung an. Im Mittelpunkt steht das Vorhaben, die *Organisationsstrukturen* der unmittelbaren Landesverwaltungen *und ihre Entwicklung* in den vergangenen zwei Jahrzehnten *vollständig zu erfassen und miteinander zu vergleichen*. Wie noch zu zeigen sein wird, besteht für diese explizite Reformphase (Bogumil/Ebinger 2008; Brenski/Liebig 2004, 2007; Hesse 2007f; Jock 2008) unverändert Forschungsbedarf (vgl. Kap. 1.3). Er betrifft nicht nur die empirische Aufbereitung des Gegenstands, sondern vor allem seine systematische Durchdringung. Auf der Basis einer solcherart erweiterten Empirie soll es möglich werden, die Veränderung der äußerlichen Staatlichkeit komparativ zu beschreiben und ihre zielgemäßen Effekte zu überprüfen. Um die Vergleichbarkeit der Untersuchungseinheiten zu gewährleisten (vgl. Kap. 1.4), beschränkt sich der Autor dabei auf die Gesamtheit der Flächenländer und ihre staatlichen Einrichtungen im Bereich der klassischen Kernverwaltung.

## 1.2 Fragestellung: Intensität, Verläufe und Ressourceneffekte von Verwaltungsstrukturreformen

Die vorliegende Untersuchung beabsichtigt ein vertieftes Verständnis einer Reformbewegung, die die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland prägt. Ihr Umfang ähnelt verwaltungshistorisch betrachtet jener Phase, die in den 1960er und 1970er Jahre auf der staatlichen und kommunalen Ebene zu einschneidenden Strukturveränderungen führte (Ellwein 1993b, 1997; Jeserich/Pohl/Unruh 1987; Thieme/Prillwitz 1981). Während allerdings vor vierzig Jahren auch eine verbesserte Handlungs- und Planungsfähigkeit die Konzentration und Vergrößerung der Organisationseinheiten nahe legte (Becker 1989: 895ff.; Bogumil/Jann 2005: 191ff.; Wagener 1969), waren zuletzt vor allem fiskalische Motive maßgeblich. Im Vordergrund stand dabei das Bestreben, die Staatsausgaben und den Personaleinsatz durch eine schlankere Behördenorganisation zu reduzieren (Adam/Bauer/Knill 2008; Bogumil/Ebinger 2008; Jann/Wegrich/Tiessen 2007; Kuhlmann 2009). Inwieweit diese Ziele mit Hilfe und aufgrund strukturvereinfachender Reformen auf der Ebene ganzer Behörden und Einrichtungen erreicht wurden, sie also in diesem Sinne effektive Politiken darstellen, bildet das übergreifende Erkenntnisinteresse der Arbeit. Die systematische Erfassung und Beschreibung der realen Veränderungsprozesse liefert dafür den empirischen und konzeptionellen Unterbau.

Konkret beinhaltet die Fragestellung zwei Aspekte: Zunächst geht es um das „Was“ bzw. den Umfang, die Intensität und den Verlauf der Strukturreformen in den Ländern seit Beginn der 1990er Jahre. Wie bereits angesprochen, vollzogen sie sich vor allem im Bereich der unmittelbaren Staatsorganisation, weshalb der Autor die Analyse auf diesen Bereich und die hierin strukturell vergleichbaren Flächenländer beschränkt. Ihre komparative Beschreibung soll die Überprüfung von Annahmen und Erkenntnissen ermöglichen, die den Fortschritt und das Reformvolumen in einzelnen Fällen, die Gesamtentwicklung der Länder sowie die Bewertung von Leitbildern und Konzepten zum Gegenstand haben.

Hinzutritt die Frage, ob sich der im gleichen Zeitraum beobachtbare Personalabbau als abhängige Variable in der Hauptsache auf Strukturreformen zurückführen lässt, mithin ein (re-)organisationsabhängiges Phänomen darstellt, oder aber andere Faktoren und Erklärungsansätze einbezogen werden müssen. Dem entspricht die (Leit-)Hypothese **LH**, dass die Konzentration der äußeren Behörden- bzw. Organisationsstrukturen nicht nur eine ausreichende Voraussetzung für die Reduzierung von Personal bildet, sondern diese Verringerung je nach Art und Intensität ihrer Maßnahmen auch positiv beeinflusst. Beides müsste sich i. S. eines ursächlichen Zusammenhangs bzw. Mechanismus nachvollziehbar aus organisationstheoretischen Überlegungen und den gewählten Reformkonzepten herleiten lassen und dürfte durch die verfügbare Empirie nicht grundlegend widerlegt werden. Wäre indes Letzteres der Fall, müssten andere Zusammenhänge und Faktoren identifi-

ziert und die politische Effektivität i. S. des von Staatspraxis und Verwaltungsforschung behaupteten Ziels einer Haushaltsentlastung hinterfragt werden.<sup>3</sup>

**Leithypothese (LH): Die Reorganisation der Verwaltung ( $\Delta$  ORG) und die Konzentration der äußeren Behördenstrukturen ( $\Delta$  STR) als Teil einer zielgemäßen Reorganisation i. e. S. ( $\Delta$  STR  $\subset$   $\Delta$  ORG) bilden bei unverändertem Aufgabenbestand nicht nur eine ausreichende Voraussetzung für die Reduzierung von Personal ( $\Delta$  P bzw.  $\Delta$  P<sup>-</sup>), sondern korrespondieren auch mit Art und Intensität ihrer Maßnahmen. Es besteht folglich ein positiver und konzeptioneller Zusammenhang zwischen  $\Delta$  ORG bzw.  $\Delta$  STR und  $\Delta$  P bzw.  $\Delta$  P<sup>-</sup>.**

Mit der gewählten Fragestellung und ihren zwei Hauptaspekten verbindet sich eine Reihe von Annahmen und Einschränkungen. Diese ergeben sich zunächst aus der Konzentration auf *Verwaltungsreformen* (bzw. *Verwaltungsreformpolitik*) und deren Durchsetzung bzw. Handlungserfolg. So grenzt sich eine Betrachtung von Reformen, definiert als bewusste und zielorientierte Veränderung des Status quo, gegen jene Entwicklungen ab, die zufällig aus dem Zusammenspiel unterschiedlicher Handlungen oder Impulse entstehen, jedoch keiner im Prozess isolierbaren intentionalen Entscheidung zuzuordnen sind (vgl. Kap. 2.2.1). Inhaltlich wird das Untersuchungsfeld durch die ausschließliche Bezugnahme auf *Struktur*-reformen in der unmittelbaren Verwaltung der Flächenländer eingegrenzt (vgl. Kap. 1.4). Diese Auswahl verdankt sich zum einen dem Vorteil einer zwar aufwendig, aber nach einheitlichen Kriterien zu erhebenden Empirie. Zum anderen besteht hierfür über längere Zeiträume hinweg eine konstante Reformorientierung, die auf die horizontale und vertikale Vereinfachung der Staatsorganisation abzielt und für alle i. S. eines Most Similar System Designs untereinander ähnlichen (Flächen-)Länder gilt (vgl. Kap. 2.3). Hinzutritt die materielle Bedeutung von Organisationsreformen auf Länderebene, die dort (anders als in den Kommunen) das wesentliche Aktionsfeld der Verwaltungspolitik darstellten (vgl. dazu Kap. 2.2.2 und 2.2.4).

---

<sup>3</sup> Indem die Arbeit nach den Personalwirkungen bzw. dem durch Organisationsreformen ermöglichten Personalabbau fragt, greift sie zur Bemessung der Haushaltsentlastung auf einen Indikator zurück, der die erzielte Kostensenkung bzw. Effizienzsteigerung nicht vollständig abzubilden vermag. Letzteres wäre nur möglich, wenn die Gesamtausgaben und deren Entwicklung erfasst würden. Allerdings erscheint die gewählte Vorgehensweise vertretbar, da gerade auf der Ebene der Landesverwaltung der Personaleinsatz die weitaus wichtigste Ausgabekategorie darstellt und deshalb die Kostenstruktur des öffentlichen Dienstes in diesem Bereich adäquat dokumentiert (vgl. Kap. 2.4.1). Darüber hinaus lassen sich aufgrund unterschiedlicher Buchungsroutinen am ehesten Personal- und Stellenzahlen eindeutig einer bestimmten Organisationseinheit als aufgaben- und tätigkeitsbezogener Aufwand zuordnen (Hesse/Götz 2008f). Schließlich können die gleichzeitig anfallenden Sach- und Gemeinkosten einer Stelle näherungsweise auch über Vergleichswerte ermittelt werden, wie sie etwa regelmäßig die KGSt im Rahmen von Personalkostentabellen und den durchschnittlichen Kosten eines Arbeitsplatzes berechnet (KGSt 2007b).

Schließlich verzichtet der Autor auf eine *normative Bewertung* der betrachteten Reformen. Er fragt bewusst nicht danach, ob eine Veränderung gut oder sinnvoll gewesen ist, sondern lediglich, inwieweit sie in ihrer Art, ihrem Umfang und ihren personellen Ressourceneffekten dem zuvor propagierten Ziel einer größtmöglichen strukturellen Vereinfachung sowie der Reduktion von Ausgaben und Personal entsprach. Insoweit nimmt die Untersuchung eine empirische Überprüfung vor, macht sich indes die betrachteten Ziele und Vorgänge nicht zu eigen. Diese Feststellung mag irritieren, erscheint aber umso notwendiger, als die verwaltungswissenschaftliche Forschung in Deutschland unverändert stark durch praxeologische und präskriptive Arbeiten geprägt ist. Die bekannteste Richtung folgt dabei dem Leitbild des New Public Managements und seiner deutschen Spielart, dem Neuen Steuerungsmodell. Integrale Bestandteile dieser Konzepte bilden u. a. die vertikale und horizontale Vereinfachung von Organisationsstrukturen wie im Übrigen auch die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten (Albertshäuser 2002; Banner 1991, 2001 und 2003; Bogumil/Kottmann 2006; Gonzales-Varas 2002; Hesse 2004b, 2007f; KGSt 2007a; Reichard 1994; Reiners 2007; Schedler/Proeller 2003).

Der Autor hinterfragt also keine Reformkonzepte, sondern beschreibt ihre Umsetzung und analysiert innerhalb ihrer eigenen Modernisierungslogik die Zielerreichung. Damit stößt eine Verallgemeinerung der im Rahmen dieser Untersuchung erwartbaren Ergebnisse an enge Grenzen. Entsprechende Erkenntnisse beziehen sich zuallererst auf die Gruppe der deutschen Flächenländer, auf ihre Funktion im gegebenen verwaltungsföderalen System der Bundesrepublik Deutschland und auf die Wirkung von Strukturreformen in einer bestimmten Phase (seit der Wiedervereinigung). Nur unter Berücksichtigung dieser spezifischen Perspektive sind Rückschlüsse auf generelle Eigenschaften von Reorganisationsprozessen möglich, sofern diese auch in einem anderen Kontext zu einem wirtschaftlicheren Ressourcen- und Personaleinsatz führen sollen. Gleichwohl geben Erkenntnisse zur Abhängigkeit der Höhe (re-)organisationsabhängiger Synergieeffekte von politischen Setzungen und vom gewählten Systemdesign Hinweise auf Zusammenhänge, die ebenso in einem anderen Rahmen die Zielerreichung von Reformen konditionieren können und daher generell Beachtung verdienen.

### 1.3 Forschungsstand: Ertrag der vergleichenden und praxeologischen Verwaltungsforschung

Entgegen den bereits seit den 1960er Jahren vorliegenden und theoretisch fundierteren Arbeiten zur Verwaltungs- und Organisationsentwicklung<sup>4</sup> beherrschten in den letzten Jahren praxeologische sowie instrumentell und präskriptiv ausgerichtete Untersuchungen den verwaltungswissenschaftlichen Diskurs (Reichard 2008: 56ff.).<sup>5</sup> Im Mittelpunkt stand dabei der New Public Management-Ansatz (NPM), der auch in seiner deutschen Ausprägung als Neues Steuerungs-Modell (NSM) in der Regel kein differenziertes Forschungsprogramm im herkömmlichen Sinne verfolgte, sondern vor allem das Plädoyer für eine bestimmte *andere* Form öffentlicher Administration und deren Beschreibung enthielt, mithin eine spezifische Defizitanalyse als allgemein akzeptiert voraussetzte (Banner 1991, 2001 und 2003; Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Hood/Peter 2004; Naschold/Bogumil 2000; Reichard 1994; Stefan 2001).<sup>6</sup> Jenseits der zeitbezogenen und ideologischen Gründe für die Kon-junktur dieser Sichtweise macht sich inzwischen ein Wandel bemerkbar hin zu weniger programmatischen als vielmehr kontext-, prozess- und wirkungsanalytischen Fragestellungen:

- Unmittelbare Anknüpfungspunkte bietet dabei die *Performanzforschung* (Bogumil/Jann 2005; Kuhlmann/Bogumil/Wollmann 2004; Schedler/Proeller 2003; Wollmann 2000), die u. a. darauf abhebt, *ex ante* angenommene Wirkungen und die von Verwaltungsreformen proklamierte Zielerreichung zu überprüfen. Da dies den von Bauer als „Throuput-Output-Nexus“ (Bauer 2008) bezeichneten Bogen von auslösenden Problemen über hierauf folgende Handlungen bis hin zu dem dadurch erzeugten *output* der Verwaltungsentwicklung spannt, verbindet sich damit ein sehr anspruchsvolles und weit verzweigtes Forschungsprogramm.
- Dem stehen *politikwissenschaftliche und im Wesentlichen institutionentheoretisch angeleitete Ansätze* gegenüber, die den Gegenstand und Gang einer Ge-

---

<sup>4</sup> Beispielhaft verwiesen wird hierzu auf Luhmann (1966) und Becker (1989) als Vertreter systemtheoretischer Zugänge sowie auf Niskanen (1971), Scharpf (1997) und Mayntz/Scharpf (1995) als Exponenten institutionenökonomischer und akteursbezogener Ansätze. Hinzutreten in den vergangenen Jahren solche Arbeiten, die in verstärktem Maße Governance-Konzepte zur Analyse und Erklärung von administrativen Veränderungsprozessen heranziehen (Benz 2006; Blatter 2006; König/Adam 2005; Schuppert 2005).

<sup>5</sup> Reichard benennt im Zuge der letzten 20 Jahre und hinsichtlich ihres Fokus auf die Konzeption von Managementsystemen und -instrumenten folgende thematische Schwerpunkte: „(...) tools and techniques for managerial functions, e.g. for planning, decision-making, steering and coordination, and supervision or overview; restructuring of public sector organizations: efficiency efforts of different structural variants, improvement of business processes; better utilization of public resources, particularly regarding financial resources, human resources, or information resources; efficient methods of production and distribution of public goods and services“ (2008: 58).

<sup>6</sup> Vgl. auch: Biermann 2008; Bogumil/Jann 2009; Bogumil/Jann/Nullmeier 2006; Boguslawski/Goebble/Kling 1998; Bull 2005; Jann u. a. 2004; Kegelmann 2007; KGSt 2007a; König/Reichard 2007; Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg 2002.

nese in den Blick nehmen (Barzelay/Gallego 2006; Knill 1999; Reiners 2008e) und aus der empirischen Kenntnis heraus ihre Trends und Gründe zu dokumentieren suchen (Bezes 2007; Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007). Ähnliches gilt für *policy-analytische und empirisch-vergleichende* (Kickert 2008; Kuhlmann 2009; Pollitt/Bouckaert 2004), i. T. auch quantitative Arbeiten (Adam/Bauer/Knill 2008; Meinert 2006).

Vereinfach ausgedrückt geht es diesen neueren Ansätzen neben dem „Was“ nun auch vermehrt um das „Warum“ und „Wie“ von *Verwaltungspolitik*. Hinzutritt der *Ertrag einer zielgerichteten Organisationsentwicklung* auf der Basis einer verbreiteten Empirie. Unabhängig von der Systematisierung unterschiedlicher Reformfelder (vgl. dazu Kap. 2.3) besteht dabei ein großes Maß an Übereinstimmung hinsichtlich der als erstrebenswert und infolgedessen auch positiv gekennzeichneten Ziele von Reformen (Reichard 2008; vgl. auch Kap. 2.3.1). Danach soll Verwaltung unter Wahrung normativer und demokratischer Minima effektiver und vor allem effizienter werden. Als wesentliche Voraussetzung dafür erachtet man die Vereinfachung von Abläufen und Strukturen sowie die Ergebnisverantwortung handelnder Akteure. Insoweit wirkt auch in diesen Arbeiten das NPM-Programm fort, wengleich sich die analytischen und methodischen Schwerpunkte verlagert haben (Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Döhler 2007; Jann/Wegrich/Tiessen 2007; Kuhlmann 2009; Reiners 2008e).

Ausgehend von diesem Forschungsrahmen stellt sich für die vorliegende Arbeit die Frage, welcher *Erkenntnisstand mit Blick auf die Organisationsentwicklung der Bundesländer und ihre Ressourceneffekte* bislang erreicht wurde. Wie in Kap. 1.2 geht es dabei nicht nur um qualitative und fallspezifische Betrachtungen, sondern vor allem um die Möglichkeit einer quantifizierenden Komparatistik und Analyse (vgl. dazu Kap. 1.4). Angesprochen sind somit drei Aspekte:

- zuerst der *methodische State of the Art* im Kontext vorherrschender verwaltungswissenschaftlicher Disziplinen,
- ferner die *Anwendung auf Organisationsstrukturen und ihre reformhafte Veränderung* sowie
- schließlich die Untersuchung ihrer *materiellen Effekte*.

Erörtert werden hierzu generelle wie auch für den engeren Bereich der deutschen (Flächen-)Länder und für Ressourcenwirkungen vorliegende Arbeiten.

Wendet man sich zunächst den *wichtigsten Forschungs- und Methodenansätzen* der Verwaltungswissenschaft im internationalen (Hood 1991; Kickert 2008; Peters/Pierre 2001, 2003; Pollitt/Bouckaert 2004)<sup>7</sup> und im deutschen Kontext zu (Benz/Siedentopf/Sommermann 2004; Bogumil/Jann/Nullmeier 2006; Reichard

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch Ackroyd/Kirkpatrick/Walker 2007; Banon i Martinez/Alonso 2002 und 2003; Bovarid/Russell 2007; Brans 2003; Cole/Glyn 2005; Greve 2006; Han 2009; Hansen 2005; Hesse 2006c, 2006d, 2007e; Hesse/Benz 1990; Hesse/Lane/Nichikawa 2007; Hill 2007 und 2009; Laking/Norman 2007; Löffler 1996; Rhodes 1999.

2008), so dominieren – unabhängig vom jeweiligen Anlass und Gegenstand – qualitativ ausgerichtete Untersuchungen. Dies gilt insbesondere für den kontinental- und mitteleuropäischen Raum. Ursache dafür ist neben der Komplexität, Kontextprägung und Pfadabhängigkeit von Verwaltung (Schnapp 2004: 34ff.) vor allem die im deutschen Zusammenhang bestimmende Rolle rechts- und i. w. S. staatswissenschaftlicher Arbeiten. Sie legen ihrem Herkommen nach ein besonderes Gewicht auf deskriptive und deduktive Analysen, die die normativ-institutionelle Qualität von Staat und Verwaltung adressieren. Hinzutreten, einer Differenzierung von Reichard folgend, „pragmatischere“ Varianten einer nur i. T. juristisch geprägten Verwaltungslehre, soziologisch und politikwissenschaftlich angeleitete Untersuchungen sowie der Bereich einer öffentlichen Betriebswirtschaftslehre und eines (neueren) Public Management (2008: 51ff.). Auch für sie gilt indes, dass eine deduktive und qualitativ-interpretierende Herangehensweise im Vordergrund steht, wohingegen der hinsichtlich der Fallzahl und Systematisierung erweiterte Vergleich auf der Basis quantitativer Daten die Ausnahme bildet. Letzteres findet sich vor allem im Bereich deskriptiver Ansätze, dient aber auch dort der Veranschaulichung und Dokumentation, weniger als empirisch-analytische Grundlage (Becker 1989; Miller 1995; Wagener 1969).

Daneben rekurren am ehesten *betriebswirtschaftlich und finanzwissenschaftlich orientierte Untersuchungen* auf systematische Daten und ihre Analyse, um zumeist praxeologische und evaluative Fragestellungen zu bearbeiten (Eichhorn 2003; Korthals 2008; Seitz 2007a, 2007b). Im Rahmen der vom Autor gewählten policy-analytischen Perspektive besteht jedoch genau hier eine wichtige Fehlstelle, da sich entsprechende Untersuchungen bislang vor allem auf übergreifende Abhandlungen (Bogumil/Ebinger 2008) sowie auf fall- und politikfeldspezifische Beiträge erstrecken (Kuhlmann 2009). Systematische Analysen zur Entwicklung von Verwaltung, zum Gewicht einzelner Reformfaktoren und zur Erklärungskraft theoretischer Ansätze sind demgegenüber erkennbar in der Minderheit (Adam/Bauer/Knill 2008; Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Schnapp 2004). Ursächlich dafür dürften auch das Fehlen großer einheitlicher Fallgruppen, die geringe Vergleichbarkeit einzelner Systeme sowie die Schwierigkeit sein, komplexe Phänomene soweit zu operationalisieren, dass sie empirischen Tests zugänglich werden. Insoweit also die vorliegende Arbeit eine Kategorisierung, Operationalisierung, Messung und beschreibende Analyse des engen Bereichs der unmittelbaren Staatsverwaltung der deutschen Flächenländer vornimmt, beabsichtigt der Autor damit auch einen generischen Beitrag zur aktuellen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion und Methodik. Er soll zum einen die differenzierte Systematisierung von Organisationsstrukturen (Becker 1989; Læg Reid/Rolland/ Roness/Ågotnes 2003; Miller 1995) und auf dieser Basis die Überprüfung konkurrierender Erklärungsansätze und Thesen zum institutionellen Wandel von Verwaltung unterstützen (Bogumil/Ebinger 2008; Kuhlmann 2009; Reiners 2008e).

Im enger gefassten Bereich der *administrativen Organisations- und Reformanalyse* sind politikwissenschaftliche, institutionentheoretische und dem Public Management zuzurechnende Ansätze stärker vertreten (Benz/Siedentopf/Sommermann 2004; Bogumil/Jann/Nullmeier 2006; Döhler 2007; Grotz 2007; Kuhlmann 2009; Reichard 2008; Reiners 2008e). Eine weitere Differenzierung bietet sich hier entlang des Zwecks und Anlasses der Forschung an. Hinzutritt erneut die Unterscheidung nach qualitativen und quantitativen Arbeiten. Ersteres nimmt vor allem auf den großen Bestand praxeologisch ausgerichteter Untersuchungen Bezug, die neben der kommerziellen Beratung vielfach auch dem akademischen Bereich entstammen<sup>8</sup>, und grenzt sie zu den i. e. S. wissenschaftlichen Arbeiten ab, die keiner öffentlichen Auftragstellung folgen. Eine weitergehende Differenzierung kann mit Blick auf eher deskriptive und stärker analytisch geprägte Untersuchungen vorgenommen werden. Demgegenüber bietet sich für die Dichotomie aus qualitativ-interpretierenden und quantitativ-vergleichenden Ansätzen (Schnapp 2004: 34) eine gewisse Abstufung an, sofern es im Rahmen praxeologischer wie akademischer Abhandlungen zu einem kombinierten Methodeneinsatz kommt, der etwa mit Blick auf die empirisch grundierte Systematisierung über Fallstudien und deskriptive Vergleiche weniger Fälle hinausgeht, jedoch noch keine substantiellere Datenanalyse beinhaltet. In Abb. 1.3-1 wird diese Gliederung des Forschungsstands in Form einer Neun-Felder-Matrix mit Beispielen und aus dem Literaturstudium abgeleiteten Schwerpunkten veranschaulicht.

Abbildung 1.3-1: Forschungsstand zur administrativen Organisationsentwicklung

Zweck/ Anlass  Methodik	Praxeologisch	Wissenschaftlich (i. e. S.)	
		darunter deskriptiv	darunter analytisch
<b>Quantitativ</b> (Beispiele)	● ● (OECD, UNPAN, Seitz)	● (Læg Reid u. a., Lewis)	● ●      ● (Læg Reid u. a.)      (Lewis)
<b>Kombiniert</b> (Beispiele)	● ● ● (OECD, UNPAN, Bauer u. a.)	● ● (Miller, Jann u. a., Meinert, Bogumil u. a.)	● ●      ● (Miller)      (Jann u. a., Meinert)
<b>Qualitativ</b> (Beispiele)	● ● (UNPAN, Bogumil, Hesse)	● ● ● (Kuhlmann, Jock, Brenski)	● ● ●      ● ● ● (Jock, Brenski)      (Kuhlmann)

Eigene Darstellung.

<sup>8</sup> Beispielhaft zu nennen sind hier neben der Verwaltungshochschule in Speyer, die Ruhr-Universität Bochum (Lehrstuhl Bogumil), die Universität Potsdam (u. a. Lehrstuhl Jann) sowie das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften in Berlin.

Ersichtlich wird, dass die Forschung zur Organisationsentwicklung *überwiegend qualitativ und dabei vielfach deskriptiv* ausgerichtet ist (Brenski/Liebig 2004, 2007; Hesse/Götz 2003, 2004a; Jock 2008; Miller 1995). Dies gilt im Übrigen auch für die stärker analytisch ausgerichteten Arbeiten, die den institutionellen Wandel und Reformpolitiken adressieren (Grotz 2007; Kuhlmann 2009; Reiners 2008e). Damit werden weder die Substanz noch der Erkenntniswert der betreffenden Untersuchungen in Abrede gestellt. Wesentlich scheint vielmehr der erkennbare Mangel an hinreichend differenzierten Daten, um die Analyse in systematisch quantifizierter Form über kleine Fallgruppen hinaus auszudehnen (Schnapp 2004). So ist die notwendige *Kategorisierung, Operationalisierung und Erhebung von vergleichsfähigen Daten* jenseits der Angaben zum Ressourcenverbrauch, die von den amtlichen Statistiken abgedeckt werden (Statistische Landesämter; Destatis; Eurostat; OECD; UNPAN; ILO), nach wie vor unterausgeprägt. Ausnahmen bilden hier am ehesten internationale Surveys und Studien des UN Public Administration Programmes UNPAN<sup>9</sup> und der OECD<sup>10</sup>. Einen ähnlichen Anspruch verfolgt in Fortsetzung vorangegangener und anderer Indikatorsysteme das SGI-Projekt der Bertelsmannstiftung (Sustainable Governance Indicators 2009). Erneut stehen aber hier ebenfalls keine i. e. S. organisatorischen, sondern sozioökonomische, nachhaltigkeitsbezogene, fiskalische und funktionale Gesichtspunkte im Vordergrund.<sup>11</sup>

Einen Behelf bildet deshalb der oben angesprochene Ansatz *kombinierter Studien*, die die empirische Basis um Statistiken erweitern (Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig 2007; Jann/Wegrich/Tiessen 2007; Meinert 2006; Miller 1995) oder sogar für Teilfragen quantitative Analysen vorlegen (Bogumil/Grohs/Kuhlmann/

---

<sup>9</sup> UNPAN legt regelmäßig eine Vielzahl von Untersuchungen zu spezifischen Fragestellungen vor (insbesondere die sog. World Public Sector Reports; vgl. <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/WorldPublicSectorReport/tabid/645/language/en-US/Default.aspx>; Abruf: 20.03.2011) und unterhält eine wissensbasierte Datenbank mit vergleichbaren Informationen zu Regulationen, Institutionen und Ressourcen des öffentlichen Sektors in den Mitgliedstaaten (United Nations Public Administration Country Studies – UNPACS (vgl. [www.unpan.org/unpacs](http://www.unpan.org/unpacs); Abruf: 20.03.2011). Hinzutreten ähnlich strukturierte Länderprofile (sog. Public Administration country profiles; vgl. <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/ThematicPortals/PublicAdministrationCountryProfiles/tabid/677/Default.aspx>; Abruf: 20.03.2011).

<sup>10</sup> Die OECD veröffentlicht für den Bereich Public Governance ebenfalls eine große Vielfalt von Statistiken, Indikatoren und vertiefenden Studien (vgl. [http://www.oecd.org/topic/0,3699,en\\_2649\\_37405\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html); Abruf: 20.03.2011). Im Vordergrund stehen dabei fiskalische und haushaltspolitische Bezüge, hinzutreten Fragen des regulatorischen Managements. In der Minderheit befinden sich dagegen auch hier differenzierte Untersuchungen zur Struktur und zum Vergleich des öffentlichen Sektors in den Mitgliedsstaaten (vgl. dazu <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4202111E.PDF>; Abruf: 20.03.2011).

<sup>11</sup> Vgl. dazu die Berichte und Projektdarstellungen unter <http://www.sgi-network.org> (Abruf: 20.03.2011) sowie die Methodik und das zugrunde liegenden Codebuch unter [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI09\\_Codebook.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI09_Codebook.pdf) (Abruf: 20.03.2011).

Ohm 2007).<sup>12</sup> Auch diese Vorgehensweise erfüllt indes noch nicht den *Anspruch einer quantifizierenden Analyse*, wie sie zum Beispiel Schnapp mit seiner Untersuchung zum administrativen Teilbereich von Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien vorgelegt hat (2004). Schnapp betrachtet darin die Art und Weise der ministeriellen Einflussnahme sowie ihr Potenzial zur Prägung politischer Entscheidungsprozesse (ebd.: 19). Die Daten speisen sich aus verschiedenen qualitativen und quantitativen Informationen, die im Hinblick auf die Größe von Ministerialapparaten und Regierungen auch organisatorische Aspekte aufgreifen (ebd.: 31 und 129).

Weitere Anknüpfungspunkte für die *quantifizierte Beschreibung und Analyse von Organisationsstrukturen und ihrer Entwicklung* sind ebenfalls nur in geringer Zahl vorhanden. Ein Ansatz dafür bietet die vor allem von Lewis vorangetriebene Forschung zum Lebenszyklus von Behörden bzw. Agenturen (Agency Termination; Lewis 2002 und 2004), die Adam, Bauer und Knill für den deutschen Kontext aufgegriffen haben (2008). Die Fragestellung entsprechender Arbeiten richtet sich insbesondere auf die politischen Gründe des Auf- und Abbaus von Verwaltung, so etwa mit Blick auf haushalterische Zwänge, Koalitionsrichtungen oder Regierungswechsel (Adam/Bauer/Knill 2008; Lewis 2002; Lewis 2004). Zugrunde liegt dem jeweils eine Erfassung von Organisationsbeständen, die Adam, Bauer und Knill für den deutschen Kontext auf der Basis amtlicher Kompendien (OECKL) eigenhändig vorgenommen haben. Dem verwaltungspolitischen Schwerpunkt folgend betrifft das aber zunächst und vor allem die absolute Zahl von Organisationseinheiten und ihre Bestandsveränderung als von Rahmenbedingungen, Akteurskonstellationen und Entscheidungen abhängige Variable. Nicht beinhaltet sind dagegen differenzierte Erhebungen zu Aufgaben und Zuständigkeiten sowie zu Behördentypen und deren Gewicht bzw. Qualität. Gleiches gilt für die Konzepte und den Fokus von Strukturreformen.

Hierfür finden sich im nationalen wie im internationalen Zusammenhang nur wenige Beispiele. Konzeptionell und empirisch weitergehend sind dabei die *in Norwegen* generierten Daten und darauf aufbauende *Untersuchungen zur öffentlichen Organisationsentwicklung* (vgl. Nordiske Organisasjonsstudier; [www.rokkan.uni.no](http://www.rokkan.uni.no); Abruf: 20.03.2011). So haben Læg Reid u. a. 2003 eine umfassende empirische Studie zur strukturellen Anatomie des norwegischen Staates als Längsschnittvergleich der Jahre 1947 bis 2003 vorgelegt (Læg Reid/Rolland/Roness/Ågotnes 2003). Darin systematisieren sie Bestände und Veränderungen (ebd.: 20ff.) und beschreiben charakteristische Trends aktueller Modernisierungsbewegungen (Vertical/Horizontal Specialization/De-Specialization; ebd.: 8f. und 25ff.). Vergleich-

---

<sup>12</sup> In dem benannten Beitrag von Bogumil u. a. wird die Bilanz von zehn Jahren Neues Steuerungsmodell in verschiedenen Themenbereichen quantitativ untersetzt, hinsichtlich der Erfolgsfaktoren von entsprechenden Reformen sogar statistisch analysiert. Die Basis hierfür bilden Umfragen unter Kommunalpolitikern (ebd.: 97ff.).

bare Arbeiten liegen indes für den deutschen Kontext nicht vor. Wie bereits weiter oben angesprochen lieferten Wagener (1969) und Becker (1989) zu einem früheren Zeitpunkt diverse Überblicksdarstellungen zum Bestand von Bundes- und Landesbehörden, allerdings wurde dieser Ansatz nicht gesamthaft weiterverfolgt. Auch bei Miller (1995) finden sich nur vereinzelte und zeitbezogene Aufstellungen. Unter neueren Untersuchungen ist auf die bereits benannte Analyse von Adam, Bauer und Knill zum Ausmaß und zu den Ursachen des Organisationsabbaus in der unmittelbaren Bundesverwaltung (2008) zu verweisen, jedoch mit den gleichfalls formulierten Einschränkungen hinsichtlich der Spezifizierung und des Detailgrads komparativ nutzbarer Daten. Hinzukommt wie bei Læg Reid u. a. (2003), dass die entsprechenden Betrachtungen nur auf einen Fall und auf Zeitreihenanalysen beschränkt sind und auch darin im Wesentlichen deskriptiv verbleiben. Hiervon weicht lediglich die Arbeit von Meinert (2006) ab, der die Funktionalität der Rechts- und Organisationsform von Landesbetrieben nach § 26 LHO nicht nur quantitativ, sondern auch fallübergreifend im Vergleich der Bundesländer untersucht. Allerdings lassen sich davon ausgehend ebenfalls nur beschränkte, auf den Gegenstand selbst bezogene Aussagen treffen. Eine Einordnung und Gewichtung des entsprechenden Reformansatzes im Rahmen einer weiter gefassten Agenda von Strukturreformen, wie sie Læg Reid u. a. (2003) für den norwegischen bieten, verbindet sich damit nicht.

Sofern bereits die systematische und quantifizierte Beschreibung der Organisationsentwicklung des öffentlichen Sektors im allgemeinen und der deutschen Gebietskörperschaften im besonderen erheblichen Forschungsbedarf erkennen lässt, gilt dies erst recht für die *Analyse von Ressourceneffekten*. Im internationalen Kontext ist hier zwar erneut auf Studien und Untersuchungen von UNPAN und OECD zu verweisen, doch fehlt ihnen die Verknüpfung zu detaillierten Maßnahmen. Für die Bundesrepublik werden einem solchen Anspruch am ehesten die Arbeiten von Seitz gerecht (2007a und 2007b), der in verschiedenen Bundesländern die Einsparpotenziale von Gebietsreformen auf der kommunalen Kreisstufe statistisch berechnet hat und sich dabei auf einen Vergleich der über 300 deutschen Landkreise stützt. In seine Modelle gehen verschiedene Variablen ein, die neben der Größe einer Gebietskörperschaft auch verwaltungsstrukturelle, sozio-ökonomische und demographische Aspekte abbilden. Einen weiteren Ansatz hierfür bieten betriebs- und organisationswirtschaftlich ausgerichtete Analysen, die allerdings anstelle fallübergreifender Datenbestände örtliche Erhebungen und quantifizierte Annahmen vorsehen (Hesse/Götz 2009; Junghans 2010; Korthals 2008). Indes liegen vergleichbare Untersuchungen für die Bundesländer und deren zunehmende Reformanstrengungen nicht vor. Nur in Einzelfällen und erneut auf Annahmen gestützt wurden Reformvorschläge auf ihre finanziellen Auswirkungen

gen hin untersucht (Eichhorn 2003) und entsprechende Prognosen für die von den Landesregierungen vorgelegten Gesetzentwürfe erstellt.<sup>13</sup>

In der *Zusammenfassung* lässt sich insoweit ein *dreifacher Forschungsbedarf* ausweisen, auf den die vorliegende Arbeit Bezug zu nehmen sucht. Dies betrifft zunächst die generelle Unterrepräsentanz quantifizierter Darstellungen und Analysen administrativer Gegebenheiten und Prozesse. Wie oben dargelegt bestehen hierzu allgemeine, vor allem fiskalisch ausgerichtete Datenbestände. Auch werden in Fallstudien oder im Rahmen von Indikatorsystemen Performanz- und konzeptuelle Parameter abgebildet. Die Ausnahme hingegen bilden systematische, gesamthafte und komparativ nutzbare Datenbestände zur Verfasstheit und differenzierten Entwicklung der Verwaltungsorganisation. Dies berührt den zweiten Aspekt der hiesigen Untersuchung, der auf die quantifizierte Darstellung der Verwaltungsentwicklung abhebt und dabei den Anspruch einer zwischen mehreren Fällen vergleichenden Analyse verfolgt. Schließlich finden sich auch zu einem wesentlichen Motiv und Ziel der Modernisierungspolitiken, nämlich ihrer fiskalischen und effizienzorientierten Ausrichtung, nur wenige Abhandlungen, die eine substantielle Beurteilung von Anlass und Wirkung der Reorganisationsprozesse gestatten. Die vorliegende Arbeit wendet sich diesen Gesichtspunkten zu und versucht für das Beispiel der deutschen Flächenländer sowohl methodisch als auch inhaltlich einen Beitrag zur empirischen Untersetzung der organisationswissenschaftlichen und verwaltungspolitischen Forschung zu leisten.

---

<sup>13</sup> Vgl. hierzu die Darstellungen der haushalterischen Auswirkungen und Einsparvorgaben in den Begründungen der Reformkonzepte und Gesetzentwürfe in Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein: Landtag Baden-Württemberg 2004; Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2000; Finanzministerium/Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern 2004; Finanzministerium Niedersachsen 2003; Landesregierung Schleswig-Holstein 1999; Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG) v. 01.07.2004 (Entwurf und Begründung des Innenministeriums Baden-Württemberg); Niedersächsischer Landtag (15. Wahlperiode), Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen, Drs. 15/1121 (Entwurf, Begründung und Gesetzesfolgenabschätzung der Landesregierung).

## 1.4 Forschungsdesign und Untersuchungsaufbau: Komparativer Ansatz mit erweiterter Empirie

Untersuchungsdesign und Methodik der vorliegenden Arbeit orientieren sich an dem in Kap. 1.3 dokumentierten Forschungsbedarf. Dies gilt zunächst empirisch, also mit Blick auf die erhofften *Daten und Erkenntnisse* zur realen Entwicklung von Verwaltungsstrukturen im Vergleich. Hinzutritt allerdings auch eine *konzeptionelle Erweiterung* verwaltungswissenschaftlicher Zugänge. Wie Bauer (2008) und Schnapp (2004, 2006) hervorheben, besteht hier die Notwendigkeit neben beschreibenden und präskriptiven Ansätzen verstärkt komparative und (wirkungs-) analytische Perspektiven sowie das dafür erforderliche Instrumentarium zu etablieren. Damit wird kein Gegensatz zu einer qualitativ ausgerichteten und mit Fallstudien operierenden Forschung bezweckt. Vielmehr geht es um eine empirische Ergänzung traditioneller Zugänge, die aus einer anderen Perspektive bisherige Erkenntnisse überprüft und ggf. arrondiert (Kritzinger/Michalowitz 2008; Lustick 1996; Schnapp 2004).

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht deshalb der *quantifizierende Vergleich von Verwaltungsstrukturen und ihrer reformhaften Entwicklung*. Zugrunde liegen dem eigens erhobene und je nach Erkenntnisinteresse und Fragestellung in unterschiedlicher Form zusammengestellte Daten. Sie erlauben ein exploratives Vorgehen und auf einem mittleren Analyseniveau die Formulierung von Erkenntnissen, die für mehr als einen Fall Geltung beanspruchen können. Nachfolgend sollen zunächst

- der Untersuchungsansatz, seine Logik und die Bausteine des Forschungsdesigns (Kap. 1.4.1),
- die Auswahl der untersuchten Fälle und die angewandte Vergleichsperspektive (Kap. 1.4.2),
- die Analyseebenen in Abhängigkeit von der verwandten Empirie und ihren Daten sowie die Begründung des gewählten Vorgehens im Lichte wesentlicher Einwände und Probleme quantitativer Methoden (Kap. 1.4.3)

erläutert werden. Ein Überblick über die Gliederung und den Aufbau der Untersuchung beschließt dieses Kapitel (Kap. 1.4.4).

### 1.4.1 Untersuchungsansatz und Logik des Forschungsdesigns

Wie eingangs benannt wählt der Autor für die Bearbeitung seiner Fragestellung die *Methode des quantifizierenden Vergleichs*. Im verwaltungswissenschaftlichen Kontext positioniert er sich damit zwischen der unverändert dominanten Richtung qualitativer Fallstudien und Vergleiche auf der einen sowie rein statistischen Untersuchungen auf der anderen Seite. Gegenüber Ersteren besteht der Wert vor al-

lem darin, dass über die Kategorisierung und Standardisierung von Systemeigenschaften Aussagen zu einer größeren Zahl von Fällen möglich werden. Dies wiederum befördert die Suche nach gesetzesartigen Zusammenhängen und erscheint auch i. S. einer gegenüber quantitativen Ansätzen skeptischen Haltung angemessen. Denn gerade wenn die Singularität, Komplexität und Umweltabhängigkeit politischer und administrativer Systeme tatsächlich nur fallspezifische Betrachtungen mit hoher Detailtiefe zulassen sollten (Lehmbruch 1987; Döhler/Manow 1995; Scharpf 2000), würde sich das Fehlen übergreifender Merkmale, Interdependenzen und Kausalitäten am glaubwürdigsten anhand jener Methode belegen lassen, die aufgrund ihres Forschungsansatzes deren Existenz am stärksten voraussetzt.

Gleichwohl *verzichtet* der Autor *auf komplexere statistische Methoden*, da die insgesamt nach wie vor *geringe Fallzahl* der 13 deutschen Flächenländer zu Fehlschlüssen führen kann. Stattdessen konzentriert er sich auf deskriptive Betrachtungen und Vergleichsdarstellungen, die unmittelbare Zusammenhänge verdeutlichen oder bisherige Annahmen widerlegen. Insofern versteht sich die Untersuchung als Zwischenschritt vor einer möglicherweise weitergehenden quantitativen Forschung und beschränkt sich auf ein exploratives und beschreibendes Vorgehen. Dies beinhaltet (soweit anhand deskriptiver Verfahren möglich) die Überprüfung und ggf. auch die Falsifizierung in der Literatur vorhandener Thesen und Feststellungen, erhebt aber noch nicht den Anspruch auf die Formulierung einer eigenständigen Theorie zur Entwicklung von Landesverwaltungen und zu ihren möglichen Personaleffekten.

Ungeachtet dessen läuft auch diese Untersuchung Gefahr, aufgrund der Nutzung einer quantifizierten Empirie *systematische Fehler* zu begehen und unerkannte einseitige Prägungen (*bias*) nicht hinreichend zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Qualität und Vollständigkeit der Daten wurden mittels einheitlicher Quellen und durch die begründete Ersetzung fehlender durch typische Werte notwendige Maßnahmen ergriffen, um die empirische Basis abzusichern (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 3.1.1, 3.1.2 und das Codebuch im Anhang). Mit Blick auf die Vermeidung fehlgeleiteter Ergebnisse bedarf es allerdings auch einer erweiterten Perspektive, die die Spezifika öffentlicher Verwaltung jenseits ihrer i. S. der Fragestellung erfassten Merkmale berücksichtigt. Dies erfolgt im Rahmen einer ergänzenden Überprüfung und Kontrolle von Phänomenen, die i. S. der untersuchten Zusammenhänge auffällig bzw. nicht hinreichend erklärlich scheinen.<sup>14</sup>

Dem Forschungsstand entsprechend bezweckt die vorliegende Untersuchung eine *zweifache Lückenschließung*. Zunächst geht es um die Fähigkeit, Organisationsstrukturen und das ihnen zugeordnete Personal systematisch und in quantifizierter

---

<sup>14</sup> Diese zusätzliche Betrachtungsweise wird weiter unten noch einmal im Kontext unterschiedlicher Forschungsansätze aufgegriffen und begründet.

Form miteinander zu vergleichen.<sup>15</sup> Die Kategorisierung des Behördenbestandes wie auch ihre jederzeit überprüfbare und wiederholbare Erfassung über längere Zeiträume hinweg stellt deshalb den ersten und wesentlichen Ertrag der hiesigen Arbeit dar. Nur auf dieser Grundlage und ihrer Exploration werden weitere, analytisch angeleitete Betrachtungen möglich. Hierzu zählen die inhaltliche Überprüfung sowie ggf. die Bestätigung, Modifikation oder Zurückweisung der in der Staatspraxis und Wissenschaft diskutierten Einschätzungen zu den in den vergangenen 20 Jahren durchgeführten Verwaltungsstrukturreformen. Dies wiederum umfasst Fragestellungen, die einen beschreibenden Nachvollzug realer und messbarer Entwicklungen erfordern und sich bereits auf dieser Ebene den in Politik und Schrifttum vorfindbaren Aussagen gegenüberstellen lassen (deskriptive Analyse – vgl. Kap. 3). Hinzutreten wirkungsanalytische Betrachtungen, die den enger gefassten Zusammenhang zwischen Organisations- und Personalveränderungen in den Blick nehmen und im Lichte verbreiteter Annahmen überprüfen (vgl. Kap. 4). Der letzte Untersuchungsschritt nutzt die gebildete Empirie und die Analyseergebnisse, um anhand differenzierter Benchmarks Prognosemöglichkeiten und damit eine mögliche praktische Anwendung quantifizierender Vergleichsuntersuchungen zu dokumentieren (vgl. Kap. 5).

#### 1.4.2 Fallauswahl und Vergleichsperspektive

Als Empirie verwendet der Autor die unmittelbare Landesverwaltung der deutschen Flächenländer seit der Wiedervereinigung. Den genannten Bereich grenzt er noch einmal weiter ein, indem er Schulen und Hochschulen, Polizeibehörden sowie Organe der Rechtspflege von der Untersuchung ausnimmt. Diese Auswahl resultiert unmittelbar aus der Fragestellung, die sich auf eine spezifische Fallgruppe bezieht und für sie *de facto* eine Totalerhebung vorsieht. Erklärungsbedürftig bleibt dabei die dreifache Beschränkung auf die *unmittelbare Verwaltung* unter Ausschluss bestimmter Bereiche, auf die *Flächenländer* und auf den benannten *Zeitraum*. Alle drei Aspekte finden sich im Folgenden erläutert. Ferner wird eine erweiterte Übertragbarkeit der Ergebnisse zwar nicht beansprucht (vgl. Kap. 1.2), doch können einzelne Erkenntnisse aus dem deskriptiven und analytischen Teil durchaus Hinweise für die Untersuchung anderer Verwaltungssysteme geben. Insofern erscheint es angemessen, auch die Eignung der gliedstaatlichen Ebene für Vergleichsbetrachtungen noch einmal vorab zu begründen.

Die *Länder* stellen im deutschen Verwaltungsföderalismus die zentrale Vollzugsebene der exekutiven Staatsgewalt dar (Becker 1989: 173ff.; Feuchte 1987: 124ff.; Hesse/Ellwein 2004: 107ff.; Hildebrandt/Wolf 2008; Maurer 1997: 524;

---

<sup>15</sup> Warum dies für die Gruppe der deutschen Flächenländer und ihre Kernverwaltungen möglich ist, erläutert der Autor im folgenden Abschnitt.

Wahl 1987: 209f.). Ihr Aufgabenspektrum berührt jenseits der Außenpolitik und Landesverteidigung alle wesentlichen Bereiche öffentlicher Tätigkeit. Soweit es der vorliegenden Arbeit vor allem auch um die Verbindung zwischen Organisations- und Personalveränderungen geht, bilden die Länder somit einen an Masse und Vielfalt geeigneten Untersuchungsgegenstand, um entsprechende Zusammenhänge differenziert zu überprüfen. Der *Vergleichbarkeit im Sinne eines Most Similar System Design* kommt dabei entgegen, dass das deutsche Regierungssystem seinem Herkommen und institutionellem Rahmen nach sowie mit Blick auf die hohe Zahl identischer Zuständigkeiten eine systemische Ähnlichkeit der Länder bedingt.<sup>16</sup> Zugleich verfügen sie aufgrund ihres Staatscharakters über organisatorische Autonomie, die ihnen für gegebene Aufgaben eine große Freiheit bei der institutionellen Ausgestaltung vollziehender Organe einräumt (Maurer 1997: 525). Hieraus ergeben sich jene verwaltungs- und organisationspolitischen Unterschiede, die bei gleichen Ausgangsbedingungen zu spezifischen Konsequenzen führen, mithin eine hinreichende Vielfalt in der verwaltungsföderalen Einheit gewährleisten (Wahl 1987: 213).<sup>17</sup> Schließlich spricht für die Länder auch das Vorliegen einer relativ einheitlichen und gesicherten Daten- und Informationsbasis, die in Kap. 3.1.1 vorgestellt wird.

Die Beschränkung auf die *unmittelbare Verwaltung* folgt ebenfalls einer komparativen Logik. Die staatlichen Behörden und Einrichtungen i. e. S. unterliegen in jedem Land vollständig dessen verwaltungspolitischer Gestaltungsmacht. Zugleich bestimmen diverse Bundesgesetze, welche Aufgaben durch eigene Organe und welche durch beauftragte mittelbare Verwaltungen wahrgenommen werden können.<sup>18</sup> Dies alles führt zu einem im Kern identischen Grundbestand an Aufga-

---

<sup>16</sup> Wesentliche Gründe für die benannte Ähnlichkeit ergeben sich zunächst aus der deutschen Verwaltungsgeschichte und der Rolle der Länder als „Verwaltungsstaaten“ (Hesse/Ellwein 2004: 107f.). Dabei reichen die Entwicklungslinien der heutigen Gestalt und Gliederung der Länderadministrationen weit in das 19. Jahrhundert zurück. Hinzutritt die im Grundgesetz vorgenommene einheitliche Verteilung der aufgabengebundenen Verwaltungskompetenzen, die den Vollzug prinzipiell den Ländern zuweist (Art. 30 GG) und dies auch für einen wesentlichen Bereich der bundesgesetzlich zu regelnden Aufgaben verfügt (Art. 84 und 85 GG). Jenseits eigener und selbst bestimmter Aufgaben der Länder kann der Bund hierfür gesetzliche Regelungen über Organisation, Zuständigkeit und Verfahren treffen. Von dieser Möglichkeit hat er trotz diverser Zuständigkeitslockerungen in den vergangenen 60 Jahren vielfach Gebrauch gemacht und damit die äußere Gestalt der Länderverwaltungen nachhaltig geprägt. Die systemische Ähnlichkeit der Länder verdankt sich also vor allem einem einheitlichen verwaltungsföderalem Rahmen und dem Erfordernis, vertikal (gegenüber dem Bund) und horizontal (gegenüber den anderen Ländern) für beauftragtes und gemeinsames Handeln anschlussfähig zu bleiben.

<sup>17</sup> Wahl spricht in diesem Kontext von einer „bemerkenswerten Ähnlichkeit“, die sich weniger im Detail als vielmehr strukturell aus der Verwendung „organisatorischer Grundeinheiten“ als Bausteine der Länderverwaltungen ergeben. Demnach unterscheiden sich die einzelnen Länder zwar „(...) im zahlenmäßigen Gebrauch der einzelnen Bausteine (und erhalten dadurch ein eigenes Verwaltungsprofil), sie ordnen aber die Bausteine zu einem übereinstimmenden organisatorischen Grundgefüge.“ (1987: 213).

<sup>18</sup> Als Beispiel sei hierfür der Sozialbereich i. w. S. genannt. Sowohl in der Jugendhilfe als auch im Bereich der Arbeits- und Sozialverwaltung (etwa dem SGB II) hat der Bundesgesetzgeber

ben und Behörden. Hierfür wiederum lassen sich in einem klar definierten Bereich bestimmte Vorgänge und vermutete Wirkungen isolieren.

*Allgemein bildende und sonderpädagogische Schulen, Polizeibehörden sowie Gerichte und Staatsanwaltschaften* werden zwar im Rahmen der Datenerhebung als Teile der unmittelbaren Verwaltung erfasst, bleiben jedoch in der eigentlichen Untersuchung unberücksichtigt. Das Gleiche gilt für die *Hochschulen*, soweit sie nicht ohnehin als eigenständige Körperschaften oder Stiftungen der mittelbaren Verwaltung zuzurechnen sind. Diese Einschränkung liegt erneut in der Fragestellung und ihrem Fokus auf jene klassisch bürokratischen Organisationsbereiche begründet, in denen es als Ausfluss einer ubiquitären Bürokratiekritik in den vergangenen Jahren zu erheblichen Organisations- und Personalveränderungen kam (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2004a, 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a; Jann/Wegrich/Tiessen 2007; Reiners 2008e). Hierbei leuchtet die Ausklammerung der Gerichte und Staatsanwaltschaften schon aus staatstheoretischen Gründen ein, da sie nicht der Exekutive, sondern der Judikative und damit einer anderen Staatsgewalt angehören. Im Fall der Schulen (einschließlich der Lehrerschaft)<sup>19</sup> und der Polizei mag dies hingegen zunächst irritieren, da es sich jeweils um zahlenmäßig außerordentlich personalstarke Aufgabengebiete der Länder handelt. Auch kam es im Polizeibereich in nahezu allen Ländern in den vergangenen Jahren zu Strukturereformen – teilweise sogar mehrfach. Dennoch weisen der Bildungs- und Sicherheitssektor Besonderheiten auf, die eine gemeinsame Betrachtung zusammen mit der sonstigen Verwaltung nicht sachgerecht erscheinen lassen. So gelten beide Sektoren als wesentliche Gestaltungsfelder einer eigenständigen Landespolitik (Bertelsmann-Stiftung 2007; Hepp 2006; Prätorius 2006; Wolf 2008). Dementsprechend waren Strukturereformen hier immer auch inhaltlich motiviert und folgten nicht im gleichen Maße dem primär interessierenden Modernisierungsziel einer Staatsvereinfachung und Ausgabenreduzierung (vgl. Kap. 2.3.1 und 2.3.2).<sup>20</sup> So können im Untersuchungszeitraum personalwirtschaftliche Effizienzrenditen einbehalten und ggf. politisch gewollte Ausstattungsverbesserungen vorgenommen worden sein, womit sich beide Bereiche den Messkonzepten der Arbeit entziehen. Hinzukommt, dass die Polizeibehörden vertikal eine differenziertere Glie-

---

die Möglichkeiten die Länder, Kommunen und andere Verwaltungsträger an der Aufgabewahrnehmung zu beteiligen, dem Grundsatz nach und in einer Reihe von Einzelfragen vorbestimmt.

<sup>19</sup> Ausgeklammert bleiben im Rahmen dieser Untersuchung nur die Schulen (mit dem Lehrpersonal, den Hausmeistereien und den Sekretariaten) als in der Regel nicht oder teilrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Demgegenüber finden die Schulaufsichtsbehörden als Teil staatlicher Kernfunktionen und als Gegenstand struktureller Organisationsereformen im hier betrachteten Sinne durchaus Berücksichtigung.

<sup>20</sup> Exemplarisch und im Gegensatz zu den hier ausgenommenen Bereichen der Schulen und Hochschulen, der Polizei sowie der Gerichte sei in diesem Zusammenhang auf die Umweltverwaltung verwiesen. Diese war im Rahmen der hier untersuchten Reformphase ein wichtiger Gegenstand institutioneller Vereinfachung, die ganz wesentlich dem Primat eines verminderten Ressourceneinsatzes folgte (Bauer u. a. 2007).

derung als die anderen Organisationseinheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung aufweisen und sich deshalb nicht direkt in das in Kap. 3.1.2 vorgestellte Kategoriensystem integrieren lassen. Im Fall der Schulen ist außerdem zu berücksichtigen, dass eine Aufteilung der inneren und äußeren Trägerschaft zwischen Staat und Kommunen vorliegt. Danach stellen und unterhalten Städte, Gemeinden und Kreise die benötigten Gebäude und Liegenschaften sowie Hausmeistereien und Schulsekretariate, während die Länder das pädagogische Personal beschäftigen und beaufsichtigen. Strukturreformen greifen hier also immer auch in die mittelbare Staats- bzw. in die Kommunalverwaltung ein, die wiederum außerhalb des im Rahmen dieser Untersuchung betrachteten Bereichs liegt.

Der Autor klammert schließlich auch die *Landtage und Landesrechnungshöfe* (einschließlich nachgeordneter Rechnungsämter) aus, obgleich beide im unmittelbaren Staatshaushalt verortet werden. Im ersten Fall begründet sich dies mit der Zuordnung des Landtags und seiner Organisation zur legislativen und damit zu einer von der Exekutive verschiedenen Staatsgewalt. Nur im Fall der Zuordnung von Beauftragten (etwa für Datenschutz oder Frauenangelegenheiten), die in anderen Ländern bei Exekutivorganen (zumeist Ministerien) angesiedelt sind, erfasst der Autor solche Einrichtungen als normale unmittelbare Verwaltungsorgane. Die Rechnungshöfe wiederum besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit, allerdings garantieren ihnen die einschlägigen Landesregelungen eine im Vollzug ihrer Aufgaben weitestgehende Unabhängigkeit. Sie sollen Verwaltung überprüfen und kontrollieren und sind ihr deshalb funktional nicht gleich zu setzen.

Wie bereits angesprochen, bleiben neben den o. g. Kategorien (Organe der Rechtspflege, Schulen/Hochschulen, Polizei, Landtage, Rechnungshöfe) vor allem auch *mittelbare Verwaltungen*, also insbesondere Kommunen sowie verselbständigte Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, unberücksichtigt.<sup>21</sup> Zwar unterliegen diese Aufgaben- und Verwaltungsträger ebenfalls dem jeweiligen Landesorganisationsrecht, verfügen aber (anders als staatliche Behörden) über eine eigenständige Organisations- und Personalgewalt. Ihr Einbezug würde die beabsichtigte Ähnlichkeit der Fälle schmälern, da die an sich homogenen institutionellen Kontextbedingungen der unmittelbaren Verwaltung mit der Verschiedenheit landesrechtlicher Vorgaben und der Vielfalt dezentraler Ent-

---

<sup>21</sup> Hinzutreten ebenfalls als Teil der mittelbaren Verwaltung privatrechtlich verfasste Organisationseinheiten (GmbHs, Aktiengesellschaften u. ä. m.), an denen die öffentliche Hand beteiligt ist. Dieser Bereich hat insbesondere im kommunalen Sektor ein hohes und sogar zunehmendes Gewicht, betrifft dort allerdings vor allem Aufgaben der Daseinsvorsorge und weniger jene administrativ-vollziehenden Zuständigkeiten, die den Schwerpunkt der Tätigkeit staatlicher Behörden bilden. Demgegenüber weisen die Beteiligungen der Länder einen eher geringen Umfang auf, der im Zuge der Reformpolitiken der letzten beiden Jahrzehnte eher verringert, denn substantiell erweitert wurde. Auch deshalb erscheint der Einbezug nicht erforderlich, zumal die hierfür notwendigen Daten in Gestalt der Beteiligungsberichte der Länder nicht in gleicher Qualität und Tiefe für die letzten Jahre und Jahrzehnte vorliegen, wie sie im weiteren Verlauf auf der Basis der Haushaltspläne und Staatshandbücher genutzt werden (vgl. Kap. 3.1.1).

scheidungen im mittelbaren Bereich multipliziert werden müssten. Obgleich es im Untersuchungszeitraum zu Aufgabenverlagerungen auf Kommunen und andere verselbstständigte Einheiten kam (sog. Funktionalreformen – vgl. dazu 2.2.2), mithin der Aufgabenbestand staatlicher Kernverwaltungen heute durchaus differiert<sup>22</sup>, beeinträchtigt das die Vergleichbarkeit weniger stark als es eine gesamthafte Betrachtung der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung zur Folge hätte. Hinzutritt die begrenzte Reichweite von Funktionalreformen, die ihre Vernachlässigung ebenfalls vertretbar erscheinen lässt (Albertshausen 2002; Gonzales-Varas 2002). So entsprachen Funktionalreformen immer auch dem übergreifenden Modernisierungsziel einer institutionellen Konzentration und Vereinfachung, hatten also instrumentellen Charakter im Rahmen der hier zugrunde gelegten Reformorientierungen (vgl. Kap. 2.3.1 und 2.3.2). Ferner blieb ihr personeller Umfang meist begrenzt, führte insbesondere nicht zu einer grundsätzlichen Veränderung der Personalgewichte zulasten der mittelbaren Verwaltung und wurde im Übrigen durch die sehr viel weitergehenden Personaleinsparungen und Ausgliederungen der Kommunen überkompensiert (Kap. 3.2.2). Sollte dennoch in einzelnen Ländern und Perioden eine Verschiebung zwischen beiden Bereichen Größenordnungen annehmen, die die Bewertung des Reformfortschritts oder den Zusammenhang zwischen Organisations- und Personalveränderungen wesentlich beeinflussen, wird dem (entsprechend der eingangs erläuterten Forschungslogik) im Zuge der beschreibenden und analytisch nachvollziehenden Untersuchungsteile Rechnung getragen (vgl. Kap. 3.2 und 4.3).<sup>23</sup>

Folglich bedingt die Ausgrenzung der mittelbaren Verwaltung zwar eine gewisse Unschärfe, sichert aber zugleich die erwünschte *Basis vergleichsfähiger Untersuchungseinheiten*. Dies gilt umso mehr, als die komparativen Betrachtungen dieser Arbeit keinen direkten Ausstattungsbezug zwischen zwei Fällen zu einem bestimmten Zeitpunkt herstellen, sondern Prozesse und deren Konsequenzen dahingehend vergleichen, ob Intensität und konzeptionelle Ausgestaltung von Reformen bestimmte Effekte nach sich ziehen (vgl. Abb. 1.4-1). Folglich geht es bei der Fallauswahl darum, Bereiche herauszugreifen, die sich in allen Ländern sy-

---

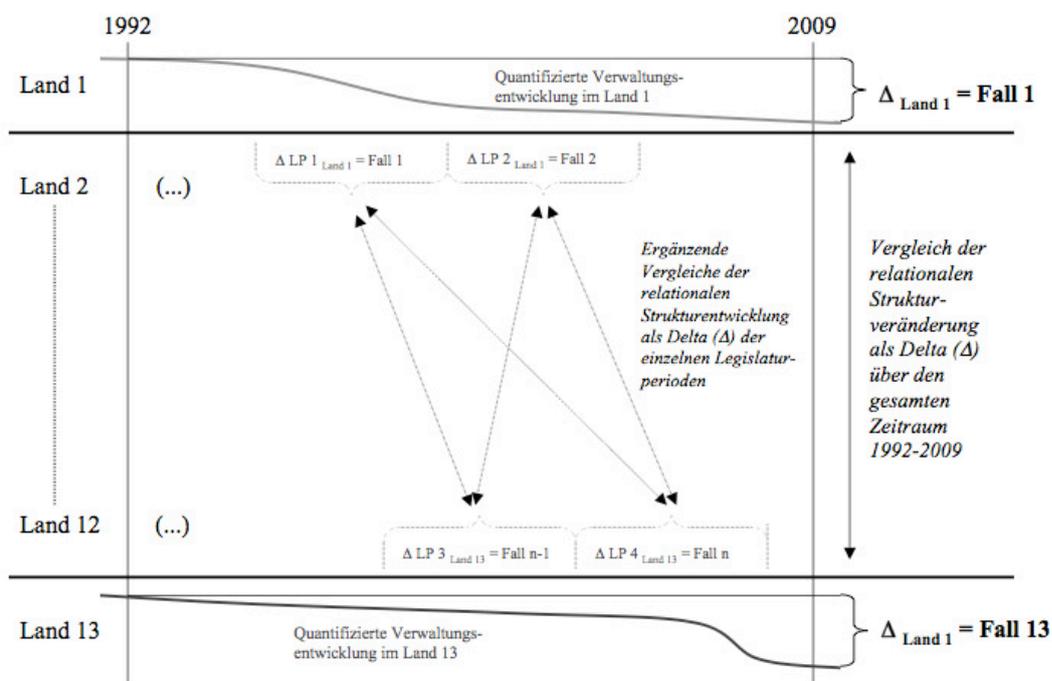
<sup>22</sup> Zur Veranschaulichung verweist der Autor auf das nordrhein-westfälische Beispiel der höheren Gemeindeverbände, die in Gestalt der Landschaftsverbände sowohl im Bereich der Sozialverwaltung als auch im Kulturbereich (Denkmalpflege als Beispiel) Aufgaben wahrnehmen, die in den meisten anderen Ländern staatlichen Einrichtungen zugewiesen sind. Einen weiteren Fall bildet die GMSH, eine schleswig-holsteinische Anstalt des öffentlichen Rechts, die als mittelbare Verwaltung die staatliche Liegenschafts- und Baubetreuung sowie Teile des Vergabe- und Einkaufswesens verantwortet.

<sup>23</sup> Als Beispiel wird auf den Fall Nordrhein-Westfalen verwiesen. Hier kam es u. a. durch die Verlagerung des Bundesstraßenbaus von den Landschaftsverbänden zum Land zu Verstaatlichungen, die quantitativ im Zeitablauf eine Erhöhung des Anteils der unmittelbaren Landesverwaltung nach sich zogen, ohne dass dem ein realer öffentlicher Aufgaben- und Personalzuwachs entsprochen hätte; vgl. dazu Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz – 2. ModernG) vom 09.05.2000 (GVBl. 2000, S. 461) sowie das von Hesse im Vorfeld erstellte Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen (Hesse 1999b).

stematisch ähneln. Unabhängig von der öffentlichen Aufgaben- und Personalverteilung gilt das aus den o. g. Gründen vor allem für die unmittelbare Verwaltung. Auch deshalb konzentriert sich die Untersuchung allein auf den Kreis der *Flächenländer* und nimmt Berlin, Bremen und Hamburg aus, da in den drei Stadtstaaten die notwendige Trennung zwischen der unmittelbaren Staatsverwaltung einerseits und den kommunalen bzw. mittelbaren Zuständigkeiten andererseits nicht möglich ist.

Die Erhebung entsprechender Daten für die *Periode zwischen der Wiedervereinigung und 2009* rechtfertigt sich zum einen mit der nach 1990 möglichen Hinzunahme der fünf neuen Bundes- und Flächenländer. Zum anderen fällt dieser Zeitraum mit einer seitdem andauernden Phase mehr oder minder eingreifender Strukturreformen zusammen (vgl. Kap. 2.2.4). Sie waren zwar Anfang und Mitte der 1990er Jahre im Durchschnitt geringer ausgeprägt, besaßen aber durchaus unterschiedliche Intensität und lassen im Längsschnitt differente Modernisierungsstrategien erkennen. Demnach erfasst die ausgewählte Periode eine in sich konsistente und über den Zeitraum hinweg größere Zahl unterschiedlich gelagerter Fälle. Für jeden einzelnen von ihnen werden Rückschlüsse auf vermutete Wirkungszusammenhänge zwischen Organisations- und Personalveränderungen möglich.

Abbildung 1.4-1: Fallbildung und Vergleichsperspektive



Eigene Darstellung.

Die *Fallbildung* selbst erfolgt *als Differenz über definierte Zeiträume*, mit der Reformen und ihre Ergebnisse, jedoch keine absoluten Ausstattungsniveaus zu einem bestimmten Zeitpunkt gemessen und miteinander verglichen werden (vgl. Abb. 1.4-1). Hierbei operiert der Autor in der Hauptsache auf der Basis von Beobachtungen, die die Jahre 1992 und 2009 als Referenzpunkte heranziehen, also pro Land einen Fall über die gesamte Phase bilden und in der Summe zu 13 Fällen gelangen. Der Periodenbeginn trägt dem Umstand Rechnung, dass die neuen Länder erst seit ca. 1992 funktionsfähige und den westdeutschen Gegebenheiten vergleichbare Strukturen in der unmittelbaren Staatsverwaltung besitzen (Hesse 1999a, 2000a und 2001; Wollmann 1997). Mit der Erhebung bis 2009 wird es möglich, neueste und sehr weitgehende Entwicklungen aufgrund größerer Reformen in Baden-Württemberg (2005), Niedersachsen (2005) und Sachsen (2008) vollständig einzubeziehen.

Hinzutritt die Überlegung, dass jedes Land in den vergangenen 20 Jahren bestimmte verwaltungspolitische Grundsätze verfolgte, die sich aber häufig erst in einem mittel- und längerfristigen Kontext verwirklichen ließen.<sup>24</sup> Die Differenzbildung über einen weiter gefassten Zeitraum deckt solche Entwicklungslinien ab und konzentriert sich auf den gesamthaften Effekt differenzierter Organisationsveränderungen. Zugleich fallen hier *externe Effekte und Pfadabhängigkeiten* weniger stark ins Gewicht, was zumindest potenziell der Fall wäre, sofern man die gleichfalls für einzelne Legislaturperioden erhobenen Daten anhand der jeweiligen Differenzwerte zu kurzfristigeren Fällen zusammenstellen würde. Um dabei dem Risiko systematischer Fehleinschätzungen zu begegnen, werden entsprechende Daten später nur versuchsweise und additiv genutzt und vor allem für die Darstellung von Entwicklungsverläufen in Längsschnittbetrachtungen eingesetzt.<sup>25</sup>

### **1.4.3 Analyseebene in Abhängigkeit von der verwandten Empirie und Diskussion der quantitativen Methode**

Dem Erkenntnisinteresse und der gewählten Vergleichsperspektive folgend handelt es sich bei der eigens für diese Arbeit erhobenen Empirie um *quantifizierbare Daten*. Sie bestehen aus standardisierten Informationen über die äußere Struktur und personelle Ressourcenausstattung der unmittelbaren Länderverwaltungen zu

---

<sup>24</sup> Dies gilt insbesondere auch für die Umsetzung von Personalkürzungen, die unter den Bedingungen des öffentlichen Dienstrechts und aufgrund des Verzichts auf betriebsbedingte Kündigungen nur über natürliche Fluktuation und interne Versetzungen realisiert werden können und sich deshalb erst zeitversetzt zum Beschluss einer Bestandsänderung realisieren lassen (vgl. Kap. 2.4.1 und 4.1.1).

<sup>25</sup> Gleichwohl erscheint die differenzierte Daten-Erfassung für die Anfangs- und Endpunkte von Legislaturperioden sinnvoll, um die angesprochenen Längsschnittbetrachtungen zu ermöglichen und um für andere Untersuchungen eine empirische Basis bereit zu stellen (siehe hierzu auch König 2010b).

einem jeweils gegebenen Zeitpunkt. Gemessen an einem früheren Status quo (*ante*) bilden sie das Resultat von Veränderungsprozessen ab, beschreiben diese aber nicht selbst. Weder einzelne Vorgänge (etwa die Auflösung oder Fusion von Behörden) noch deren verwaltungspolitisches Zustandekommen (Urheber, Abläufe, Entscheidungsabläufe usw.) werden betrachtet.<sup>26</sup> Somit bewegt sich die Untersuchung auf einem *mittleren Betrachtungs- und Analyseniveau*, das nicht das individuelle Verhalten, sondern die aggregierten Ergebnisse institutioneller Entwicklungen in den Blick nimmt.

Im Einzelnen beinhalten die *Rohdaten* quantitative Angaben zur Zahl und zum Personal von Behörden und Einrichtungen. Letzteres wird anhand von Vollzeitplanstellen (sog. Vollzeitstellenäquivalenten – VZÄ; vgl. Kap. 2.4.1, 3.1.1 und 4.1.1) zusammen mit der Organisationsstruktur einheitlich, also für jedes Land anhand der Haushaltspläne erhoben; hinzutreten qualitative Informationen, die als Nominalkategorien die institutionellen Eigenschaften von Organisationseinheiten und den Inhalt ihrer Aufgaben betreffen (vgl. Kap. 3.1.1). Beidem liegen differenzierte Codierungsschemata mit uneindeutigen Zuordnungskriterien zugrunde (vgl. Kap. 3.1.2 und Anhang).

Diese Rohdaten werden für die *Operationalisierung abhängiger wie unabhängiger Variablen* herangezogen. Der Autor gelangt dabei im Ergebnis zu intervallskalierten Daten. Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt angesprochen geht die skalierte Quantifizierung aus der zwischen zwei Zeitpunkten vorgenommenen Differenzbetrachtung hervor. Sie hebt auf das Maß einer Reform bzw. ihren Ertrag ab und verwendet deshalb für alle Schritte jenseits der bloßen Deskription relationale Werte, die das Resultat von Entwicklungen als Anteile am gegebenen Ausgangsniveau darstellen. Der materielle Umfang bzw. die Intensität und das Ergebnis organisatorischer Veränderungen richten sich dabei nach dem Delta der Behördenzahl und des zugehörigen Personals. Hinzutritt die wechselseitige Gewichtung aufgrund der angenommenen Bedeutung, die die personelle Größe einer Einrichtung für die Bewertung der sie betreffenden Veränderungen besitzt; Gleiches gilt für ihre institutionelle Stellung. Die drei sich daraus ergebenden Messkonzepte (absolut, personell und institutionell gewichtete Veränderungen) werden später noch einmal differenziert erläutert (vgl. Kap. 3.1.4). Sie finden im empirischen (vgl. Kap. 3.2 und 3.3) wie im analytischen Teil (vgl. Kap. 4 und 5) additiv bzw. alternativ Verwendung, da sowohl ihr Einsatz als auch ihre Interpretation von bestimmten organisationstheoretischen und verwaltungspolitischen Annahmen abhängen (vgl. Kap. 2.3 und 2.4).

---

<sup>26</sup> Allerdings ließen sich auch solche Vorgänge, wie sie z. B. Adam/Bauer/Knill (2008) und Lewis (2002) untersuchen, mit Hilfe von Migrationsbetrachtungen über mehrere Legislaturperioden hinweg anhand der erhobenen Daten identifizieren und zählen.

Darüber hinaus nutzt der Autor die Rohdaten, um bestimmte *Systemeigenschaften*, die *Konzeptorientierung* von Reformen und ihre jeweilige *Bedeutung im Vergleich der Flächenländer* zu messen. Dies wird dadurch möglich, dass bei der Erfassung nicht nur die Behörden- und Personalanzahlen berücksichtigt, sondern auch solche Organisations- und Aufgabentypen ausgewiesen werden, die institutionelle Charakteristika (vgl. Kap. 2.1) und darauf bezogene Ziele der untersuchten Reformen (vgl. Kap. 2.3) beschreiben. Wesentliche Merkmale wie der Zentralisierungsgrad oder die betriebliche Orientierung einer gegebenen Landesverwaltung lassen sich auf dieser Basis ebenso operationalisieren wie die von der Verwaltungspolitik verfolgten Leitbilder und Konzepte (vgl. Kap. 3.1.4). Schließlich vermittelt die Summe der in den Ländern zwischen der Wiedervereinigung und dem Jahr 2009 vollzogenen Veränderungen einen Eindruck davon, wie sich die äußere Staatlichkeit im Bereich der unmittelbaren Verwaltung insgesamt entwickelt hat (vgl. Kap. 3.2.1) und erlaubt im Abgleich damit eine Einschätzung, welches Land zu welchem Zeitpunkt in der untersuchten Reformperiode wann und in welcher Form mehr oder minder aktiv gewesen ist (vgl. Kap. 3.2 und 3.3.3). Die in Kap. 3.2 vorgenommene Längsschnittbetrachtung zieht somit die Gesamtentwicklung als externen Maßstab heran, um die Dynamik und Aktivität der Länder jenseits der in der Literatur meist auf qualitativen und Fallstudien beruhenden Einschätzungen zu beurteilen.

Die Verwendung quantitativer bzw. quantifizierender Vergleiche setzt die Möglichkeit voraus, *Untersuchungseinheiten im Hinblick auf wesentliche ihrer Merkmale* als *gleichwertig* behandeln zu können. Im Hintergrund steht die Annahme, dass ihre Eigenschaften und Entwicklung bestimmten Gesetzmäßigkeiten folgen. Dem lässt sich die in der Verwaltungs- und Politikwissenschaft verbreitete Einschätzung entgegen halten, dass gerade *Länder und gesamte Verwaltungssysteme jeweils für sich genommen komplexe, kontext- und pfadabhängige Gebilde* darstellen, die nur als Einzelfälle angemessen untersucht werden können. Somit erfordert jeder Vergleich den differenzierten Einbezug von Spezifika, eine breite Palette an Kriterien, ihre detaillierte Darstellung und Erörterung sowie letztlich die Verwendung qualitativer Methoden, da ein adäquates Differenzierungsniveau mit Hilfe standardisierter Informationen auf der Basis quantitativer Daten nicht erreicht werden kann.

Ohne die zugrunde liegende Diskussion hier im Detail nachzuzeichnen (vgl. dazu insbesondere Schnapp 2004: 34ff. und 2006: 327ff.), scheint es doch geboten, die im Rahmen der hiesigen Untersuchung *angewandte Methode gegenüber möglichen Einwänden zu begründen* und ihren Anspruch als additive Erkenntnismöglichkeit zu verdeutlichen. Dabei ist es keineswegs notwendig, hinsichtlich der Wahl quantifizierender Betrachtungen mit dem möglichen Fehlen von und der Suche nach geeigneten Theorien zu argumentieren (ebd.; Jann 2006). Vielmehr reicht es als Begründung aus, dass ebenso qualitativ orientierte Arbeiten verall-

gemeinernde Aussagen formulieren und Typologien aufstellen (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a), dabei häufig selbst den Bedarf an systematischem Wissen und einer zugehörigen Empirie thematisieren<sup>27</sup> und grundsätzlich jede explorative Vorgehensweise vorhandenes Wissen und dessen Zustandekommen nicht in Frage stellt, sondern seinem Anspruch nach ergänzt und insofern im besten Fall erweitert.

Ungeachtet dessen kommt dem hier gewählten Untersuchungsansatz die schon weiter oben begründete *Ähnlichkeit der Flächenländer* und die ihrer unmittelbaren Staatsverwaltungen entgegen. Diese Empirie beinhaltet eine größere Zahl von Fällen, als sie zum Beispiel bei der gesamthaften Betrachtung weniger Nationalstaaten zur Verfügung steht (Grotz 2007; Kuhlmann 2009). Demnach erlauben sie wenigstens für ihren speziellen subnationalen Bereich des deutschen Verwaltungsföderalismus wesentlich eher quantifizierende Betrachtungen. Darüber hinaus besteht die von Schnapp genannte Möglichkeit (2004: 37), *standardisierte Informationen mit fallspezifischem Wissen zu überprüfen*, um damit identifizierte Besonderheiten zu verdeutlichen und Abweichungen von einer erwarteten Regel zu erklären. Soweit erforderlich, sieht die vorliegende Arbeit eine solche zweite, nachvollziehende oder auch qualitative Untersuchungslinie vor (vgl. Kap. 4.3).

Dementsprechend erhebt der Autor *keinen Anspruch auf eine notwendige und richtige Perspektive*, sondern sucht eine *konzeptionelle und methodische Lücke zu schließen*, wodurch neue Blickwinkel eröffnet und im Ergebnis mehr Wissen ermöglicht wird. So lässt sich zeigen, dass anhand der gewählten Vorgehensweise die Reformbilanzen einzelner Länder höher oder zumindest anders zu bewerten sind als im Schrifttum gemeinhin üblich (vgl. Kap. 3.2 bis 3.4). Das wiederum heißt nicht zwangsläufig, dass bisherige Annahmen und Thesen falsch sein müssen, sondern verweist lediglich auf einen erweiterten Forschungs- und Begründungsbedarf, um die hiesigen Befunde auf der Basis traditioneller Ansätze befriedigend zu erklären.

Unabhängig von der somit als begründet angenommenen Verwendung quantifizierender Vergleiche bedarf es im Rahmen des Forschungsdesigns hinreichender Vorkehrungen, um möglichen *Äquivalenzproblemen* zu begegnen, die erneut aus der Komplexität der Untersuchungseinheiten resultieren können. Zwar geht der Autor – wie oben dargelegt – davon aus, dass die betrachteten Fälle grundsätzlich eine hohe und hinlängliche Kontext- und Systemähnlichkeit besitzen, kann dies allerdings nicht automatisch für die in jedem Land erhobenen Daten voraussetzen. Probleme entstehen hier insbesondere aus der unterschiedlichen Darstellungsform des eingesetzten und den Behörden zugeordneten Personals (vgl. Kap. 3.1.1).

---

<sup>27</sup> Vgl. hierzu beispielhaft die von Hesse vorgetragene Forderung nach einer Strukturberichterstattung der deutschen Flächenländer (2007b), die seinen Vorstellungen nach zunächst einen systematischen Vergleich der Aufbauorganisation im Bereich der unmittelbaren Länderverwaltungen beinhalten müsste, wie ihn die vorliegende Arbeit vornimmt.

Hinzutreten individuelle Verfahrensweisen im Rahmen von Beschäftigungsabbau sowie jeweils länderspezifische Definitionen der offiziell verwandten institutionellen Organisationsbezeichnungen (vgl. Kap. 2.4.1 und 3.1.2). Ohne darauf bezogene Überprüfungen und Validierungen würden diese Faktoren tatsächlich jene Einzigartigkeit von Fällen bedingen, die allenfalls einen schematisch-qualitativen Vergleich rechtfertigen. Der Autor greift deshalb in den dreizehn Flächenländern auf identische Quellen (Haushaltspläne und Angaben der von den Landesregierungen herausgegebenen Staatshandbücher) und einheitliche Messeinheiten (Vollzeitstellenäquivalente) für die Gewinnung von Rohdaten zurück (vgl. Kap. 3.1.1). Ferner gleicht er sie mit den Ergebnissen der anhand bundeseinheitlicher Regelungen erstellten Personalstatistik des Statistischen Bundesamtes ab (vgl. ebd., Abb. 3.1.1-3) und verwendet für die Kategorisierung einzelner Behörden ein länderübergreifend eindeutiges Codierungsschema (vgl. Kap. 3.1.2 und Anhang). Zuletzt bietet auch die weiter oben erläuterte Vergleichsperspektive die Gewähr (vgl. Abb. 1.4-1), dass keine absoluten Zahlen, sondern zum einen nur unverwechselbar feststellbare Systemeigenschaften und zum anderen das Ausmaß von Entwicklungen miteinander verglichen werden. Dies soll verhindern, dass bei nicht äquivalenten Datengrundlagen entsprechende Werte unmittelbar zueinander in Bezug gesetzt werden. Stattdessen kommt es lediglich zum Vergleich relationaler Veränderungen, von denen wesentlich eher angenommen werden kann, dass sie analog zu beurteilen sind, selbst wenn die zugrunde liegenden Erhebungen methodische Unterschiede aufweisen.

#### 1.4.4 Untersuchungsaufbau

Die Gliederung der Arbeit folgt dem oben erläuterten Forschungsdesign und beinhaltet fünf aufeinander aufbauende Teile:

- In Kap. 2 konkretisiert der Autor den *empirischen Gegenstand* und erläutert den *theoretischen Rahmen* seiner Untersuchung. Dies beinhaltet zunächst eine Auseinandersetzung mit den rechtlichen, institutionellen und materiellen Grundlagen der Aufbauorganisation öffentlicher Verwaltung auf der Ebene der deutschen Länder (Kap. 2.1). Hieran schließt sich die Einordnung von Strukturveränderungen als Handlungsfeld der Verwaltungs- bzw. Organisationspolitik sowie die Klärung ihrer Relevanz als staatliche Modernisierungsleistung an (Kap. 2.2), bevor die damit verfolgten Ziele, zugehörige Reformkonzepte und ihre Bewertung im verwaltungswissenschaftlichen Kontext diskutiert werden (Kap. 2.3). Als theoretische Basis des wirkungsanalytischen Teils der Arbeit stellt der Autor verschiedene Erklärungsansätze für die organisationsabhängige Verminderung des Ressourcen- und Personaleinsatzes vor und entwickelt ein kategoriales Schema für die Unterscheidung dieser Faktoren von anderen (exogenen) Ursachen, die ebenfalls zu einem Beschäftigungsabbau im öffentlichen Sektor führen können (Kap. 2.4).

- Die *vergleichende Darstellung der Strukturentwicklung der staatlichen Kernverwaltungen* steht im Mittelpunkt von Kap. 3. Hierzu bedarf es in einem ersten Schritt der Erläuterung der für die Erhebung quantifizierbarer Daten notwendigen Quellen und Kategorien sowie der Operationalisierung wesentlicher Systemeigenschaften und ihrer Veränderungen (Kap. 3.1). In einem Längsschnittvergleich werden daraufhin Entwicklungslinien der Verwaltungspolitik und ihre Ergebnisse seit der Wiedervereinigung nachgezeichnet, soweit sie die Gestaltung der staatlichen Aufbauorganisation betrafen; als externer Maßstab dient dabei die über alle Länder aufsummierte Strukturentwicklung (Kap. 3.2). Ein Querschnittsvergleich der aggregierten Veränderungen seit Anfang der 1990er Jahre soll dann Auskunft darüber geben, inwieweit die Länder im betrachteten Zeitraum strukturell konvergieren, welche strukturellen Effekte bestimmte Kontexte und Konzeptorientierungen zur Folge hatten und welche Rangfolge sich zwischen Ländern im Hinblick auf die Intensität und Stärke der durchgeführten Reformen ergibt (Kap. 3.3). Eine Zusammenfassung dieser Betrachtungen führt zu ersten grundlegenden Einschätzungen, die sowohl das Reformpotenzial als auch die institutionell bedingte Reformfähigkeit der einzelnen Länder betreffen (Kap. 3.4).
- In Kap. 4 wendet sich der Autor dem *wirkungsanalytischen Teil* seiner Untersuchung und dabei der Frage zu, ob eine Konzentration der Verwaltungsstrukturen nachvollziehbarer Weise zu einem Personalabbau führt und dieser von der Intensität der organisatorischen Veränderungen abhängig ist. Die konzeptionelle Basis bildet die Operationalisierung organisationsabhängiger Ressourcenwirkungen in Form von Skalen- und Verbundeffekten, instanzlicher Vereinfachung und interner wie betrieblicher Reorganisation (Kap. 4.1). Die Relevanz dieser Wirkungstypen wird einzeln und kombiniert mittels der in Kap. 3 vorgestellten Empirie anhand quantitativer Daten überprüft; im Fokus steht dabei die Identifikation eines sichtbaren Zusammenhangs zwischen Organisations- und Personalabbau (Kap. 4.2). Daran schließt sich der analytische Nachvollzug der Befunde an, der neben niveau- und konzeptabhängigen Effekten vor allem auf die vertiefte Betrachtung jener *Outlier* abhebt, die anhand der quantitativ abgebildeten Zusammenhänge nicht erklärt werden können (Kap. 4.3). Auch hier sucht ein Zwischenfazit die wesentlichen Ergebnisse zu umreißen, wobei der Differenz zwischen organisationsabhängigen Effekten und politischen Setzungen besondere Bedeutung zukommt (Kap. 4.4).
- Im letzten Teil (Kap. 5) sucht der Autor die Ergebnisse seiner Untersuchung zu summieren. Dabei geht es ihm neben einer groben Schätzung jener materiellen Effekte, die aufgrund künftig denkbarer Reformen möglich sind, insbesondere darum, *Perspektiven für weitere Forschungsfragen* aufzuzeigen, die mit der von ihm zur Verfügung gestellten Empirie nicht mehr nur im Rahmen von Fallstudien und qualitativ, sondern (zusätzlich) auch anhand quantifizierender und größerer Vergleiche bearbeitet werden können.

## 2 Untersuchungsgegenstand und theoretischer Rahmen

### 2.1 Grundlagen: Öffentliche Verwaltung als Organisationsstruktur

Die systematische und quantifizierte Untersuchung von Organisationsstrukturen erfordert zunächst die *Definition ihrer wesentlichen Prinzipien und Bausteine*. Wie in Kap. 1.4 erläutert ist diesbezüglich für den Bereich der Flächenländer und ihre unmittelbare Staatsverwaltung von einer hohen Ähnlichkeit auszugehen, was wiederum den Ansatz eines Most Similar System Designs rechtfertigt. Nachfolgend wird der solcherart vergleichsfähige Rahmen im Hinblick auf seine institutionellen Grundlagen umrissen (Kap. 2.1.1), bevor äußere Gestaltungsmerkmale anhand der Prozesse vertikaler und horizontaler Differenzierung beschrieben werden (Kap. 2.1.2). Dies schließt jeweils die Definition konstituierender Begrifflichkeiten ein. Als weitere Kennzeichen von Organisation im weiteren wie im engeren bürokratischen Sinne geht der Autor auf die Zuordnung von Aufgaben und Ressourcen ein, die das Handlungsprogramm und die eingesetzten Mittel der jeweiligen Tätigkeit und Funktion betreffen (Kap. 2.1.3). Schließlich werden die beschriebenen Strukturelemente der öffentlichen Organisation als Basis der im weiteren Untersuchungsverlauf vorzunehmenden Quantifizierung formalisiert (Kap. 2.1.4). Dies dient insbesondere der späteren Abgrenzung unterschiedlicher Reformmaßnahmen (vgl. Kap. 2.3 und 3) und multipler Ressourceneffekte (vgl. Kap. 2.4 und 4).

#### 2.1.1 Grundbegriffe, institutionelle Prinzipien und Bausteine

Verwaltung tritt dem Betrachter und Adressaten staatlichen Handelns durch öffentliche Bedienstete und Behörden gegenüber. Sie bilden das Werkzeug bzw. den *mit Personal und Sachmitteln ausgestatteten Apparat*, um die vielfältigen, der Verwaltung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (Mauerer 1997: 490). Gemeinhin bezeichnet man diesen Komplex als Verwaltungsorganisation (ebd.; Becker 1989: 190ff.; Hesse/Ellwein 2004: 314; Miller 1995: 23ff.). Dabei findet der Begriff als Gegenstand wie auch als Prozess in zahlreichen Zusammenhängen Anwendung (Becker 190ff.; Schreyögg 2003: 4ff.; Wöhe: 112ff.). Im Sinne einer Zustandsbetrachtung öffentlicher Verwaltung kennzeichnet Becker die *Organisation als „soziales Gebilde“*, dem „deutliche Zwecke, Funktionen und Grenzen zu ihrer Arbeitsumwelt“ (1989: 190) zu eigen sind. Insofern sei eine konkrete Verwaltung eines konkreten Staates eine konkrete Organisation mit bestimmten Zwecken, Funktionen und bestimmten Grenzen zu ihrer Arbeitsumwelt und mit bestimmten grundsätzlichen Arrangements im Innern (ebd.). Als übergreifende Kategorie versteht er diese Definition als „institutionellen Organisationsbegriff“, der sich auf die Verwaltungsorganisation „im großen und ganzen“ (ebd.: 191) richtet, mithin

die äußere Verfasstheit als Rahmen zugewiesener Ressourcen, interner Strukturen und Abläufe adressiert. Demgegenüber bezieht sich die Organisationsstruktur (oder die instrumentale Organisation) auf die innere Organisation von durch die institutionelle Organisation ausgewiesenen Produktionseinheiten (ebd.: 192). Diese Begriffssystematik leuchtet vor dem Hintergrund des von Becker gewählten systemtheoretischen Zugangs zur gesamthaften Beschreibung und Analyse von Verwaltung ein (ebd.: 98ff.). In ihrer heutigen Verwendung führt sie jedoch zu Missverständnissen, da Verwaltungs- bzw. öffentliche Organisationsstrukturen regelmäßig mit der äußeren und institutionellen Gestalt von Behörden und Einrichtungen sowie ihren Trägern gleichgesetzt werden, welcher der innere Aufbau, Abläufe und die Ausstattung mit Ressourcen gegenüber stehen (Bogumil/Ebinger 2008; Ellwein 1993a, 1994, 1997; Hesse/Ellwein 2004; Hesse/Götz 2003, 2004a; Miller 1995; Reiners 2008e).

Eine andere, dem aktuellen Sprachgebrauch näher stehende Perspektive bietet im Vergleich dazu die *Betriebswirtschaftslehre und ihr Organisationsverständnis*. Nicht zuletzt aufgrund der Dominanz managerialistischer Ansätze hat sie sich in der wissenschaftlichen und praxeologischen Analyse von Verwaltung sehr stark etabliert (vgl. Kap. 2.2.2). Sie führt den funktionalen bzw. instrumentalen Zweck von Organisation mit einer Unterscheidung zwischen statischen und prozessualen wie handlungsbezogenen Aspekten zusammen (Brede 2001; Wöhe 2008: 112ff.). Demnach fasst Organisation „(...) das Bemühen der Unternehmensleitung, den komplexen Prozess betrieblicher Leistungserstellung und Leistungsverwertung so zu strukturieren, dass die Effizienzverluste auf der Ausführungsebene minimiert werden“ (ebd.: 113). In Abgrenzung zur situativen Disposition als Einzelfallentscheidung beinhaltet sie generelle Regelungen für vergleichbare oder absehbare Erfordernisse (ebd.: 114), soll also eine längerfristig stabile Ordnung für definierte arbeitsteilige Produktions- und Leistungsprozesse bieten. So gesehen beinhaltet Organisation als Vorgang des Ordnen wie auch in Gestalt ihres institutionellen Resultats die Integration von Vorgängen, die ansonsten aufwendiger und teurer bzw. weniger effektiv und effizient separat durch einzelne Einheiten oder Personen erledigt und abgestimmt werden müssten. Die Differenz zwischen kurz- und längerfristigen Ordnungsentscheidungen setzt sich in der Unterscheidung von Aufbau- und Ablauforganisation fort (ebd.: 115): Demnach basiert Erstere auf dauerhaften Regelungen der Beziehungen zwischen Personen, Abteilungen und Betriebsmitteln, wobei die Trennung zwischen Innen und Außen, die bei Becker ein konstitutives Begriffsmerkmal bildet (s. o.), in den Hintergrund tritt, da einerseits das Unternehmen als definierte Grundeinheit der Betriebswirtschaftslehre feststeht und andererseits die Grenzen zwischen innerer und äußerer Differenzierung abstrakt gesehen beliebig sind bzw. vom Standpunkt des Betrachters abhängen. Demgegenüber werden als Ablauforganisation jene Festlegungen verstanden, die auf kurz- bis mittelfristigen Entscheidungen der mittleren und unteren Füh-

rungsebene zur zeitlichen und räumlichen Strukturierung von Arbeitsabläufen beruhen und die zuvor geschaffene Aufbauorganisation zur Grundlage haben (Wöhe 2008: 115).

Abbildung 2.1.1-1: Begriffssystematik der institutionellen Verwaltungsorganisation

	<b>Innere Verwaltungsorganisation (Innenverhältnis)</b>	<b>Äußere Verwaltungsorganisation (Außenverhältnis)</b>
<b>Aufbauorganisation (Verwaltungsstruktur)</b>	Hierarchische Ordnung und örtliche wie sachliche Gliederung zur dauerhaften Regelung von Rechten und Pflichten integrierter Organisationseinheiten  (betriebs- und behördeninterne Aufteilung in Leitungs- und Arbeitsebenen sowie in Abteilungen, Referaten, Stabsstellen und Niederlassungen – abgebildet z. B. in Organisations- und Geschäftsverteilungsplänen)	Hierarchische Ordnung und örtliche wie sachliche Abgrenzung zur dauerhaften Regelung von Rechten und Pflichten separater Organisationseinheiten  (einzelne Verwaltungsträger und Gebietskörperschaften sowie Behörden und Einrichtungen einschließlich ihrer institutionell normierten Autonomiegrade und institutionellen Beziehungen)
<b>Ablauforganisation (Verwaltungsprozesse)</b>	Regelungen zur zeitlichen, räumlichen und personellen Festlegung von intraorganisationalen Arbeitsabläufen und Verfahren  (Geschäftsordnung, interne Steuerung und Kontrolle, Arbeits- und Prozessketten, Ressourcenbewirtschaftung, Verwaltungshandeln und Verwaltungsverfahren)	Regelungen und Modi der interorganisationalen Koordination separater Organisationseinheiten  (gesetzliche bzw. verfahrensrechtliche Regelungen zum Zusammenwirken von Behörden, zwischenbehördliche Interaktion mittels koordinationsrechtlicher Verwaltungsverträge, Steuerung und Aufsicht hierarchisch gegliederter Behördenstränge)

Eigene Darstellung.

Interessant an dieser Betrachtungsweise sind vor allem zwei Dinge: So bildet die äußere strukturierende Dimension von Organisation nicht nur eine gesonderte Kategorie, sondern erhält *prägenden Charakter für den Vollzug und Verfahren*. Dies erhärtet die in der aktuellen Verwaltungsdiskussion erörterte Bedeutung von Strukturen als konstitutives Element öffentlichen Handelns (vgl. Kap. 2.2.2) und rechtfertigt begriffssystematisch die in dieser Untersuchung gewählte Perspektive und ihren Gegenstand. Darüber hinaus wird ein systematischer Zusammenhang

zwischen Abläufen einerseits und zustandsbezogenen Ordnungsmustern andererseits hergestellt. Demnach bildet ein beliebiges Äußeres die organisatorische oder institutionelle (s. Becker 1989: 190ff.) Hülle von darin zusammengefassten Elementen und Prozessen, die in der Koordination zwischen Organisationseinheiten auf der Strukturebene ihre Entsprechung finden. Zur Abgrenzung und Definition des für die vorliegende Arbeit maßgeblichen Organisationsbegriffs stützt sich der Autor auf diese Systematik und verbindet sie mit dem im aktuellen Diskurs vorherrschenden Sprachgebrauch. Im Ergebnis führt das zu einer Vier-Felder-Matrix, die die Verwaltungsorganisation als äußeren und inneren sowie als aufbau- und ablaufbezogenen Gegenstand begreift (vgl. Abb. 2.1.1-1). Zusammengenommen beschreibt dieses Schema die *institutionelle Organisation i. e. S.* als mehr oder minder langfristige und statische Ordnung von Elementen, die sich nach außen zu ihrer Umwelt hin abgrenzen lassen. Ihre im öffentlichen Bereich wesentlichen Prinzipien und Bausteine werden weiter unten beschrieben, bevor auf einer Metaebene charakteristische Gliederungs- und Entwicklungsmuster Berücksichtigung finden (vgl. Kap. 2.1.2). Demgegenüber wendet sich Kap. 2.1.3 einer zusätzlichen Dimension von Organisation zu, nämlich ihrer Ausstattung mit bestimmten Zwecken und Aufgaben sowie mit Ressourcen bzw. Personal- und Sachmitteln. Diese einbezogen spricht der Autor hier wie im Folgenden auch von *Organisation i. w. S.*, sofern der Begriff nicht nur die institutionellen Strukturen, sondern zusätzlich ihren materiellen Gehalt erfassen soll.

Primärer Bezugspunkt der hiesigen Untersuchung ist die *äußere Aufbauorganisation bzw. Verwaltungsstruktur* (vgl. Kap. 3), verbunden mit ihren Ressourcenmerkmalen und materiellen Reorganisationseffekten sowie die Bedeutung und Wirkung von inter- und intraorganisationalen Koordinationserfordernissen (vgl. dazu Kap. 2.4 und 4). Die *kleinste zu betrachtende Entität* stellt dabei die *Organisations- bzw. Verwaltungseinheit* dar, verstanden als nach außen zur Umwelt hin abgegrenzter und mit Personal- und Sachmitteln ausgestatteter Zweckzusammenhang. Die entsprechende Grenzziehung erfolgt durch Entscheidungen des hoheitlichen Verwaltungsträgers und stellt insofern eine definitorische Setzung dar. Auf die begriffliche Unterscheidung von Verwaltungsträgern, Organisationseinheiten bzw. Einrichtungen und Behörden kommt der Autor weiter unten zurück.

Zuvor gilt es, die Herkunft und den Inhalt der in Abb. 2.1.1-1 benannten Hierarchien und Regelungen zu bestimmen, die das organisatorische Gefüge im Innenwie im Außenverhältnis prägen. Jenseits funktionaler Erfordernisse der Arbeitsteilung und Steuerung zwischen integrierten und untereinander zu koordinierenden Einheiten (Becker 1989: 194ff.; Mayntz/Scharpf 1995; Schreyögg 2003; Wöhe 2008) resultieren diese aus *spezifisch öffentlichen normativen Prinzipien*. Hierzu zählen im deutschen Kontext das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatlichkeits- und Gewaltenteilungsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und das Verfassungsprinzip der kommunalen Selbstverwaltung sowie das Prinzip der parlamentarischen

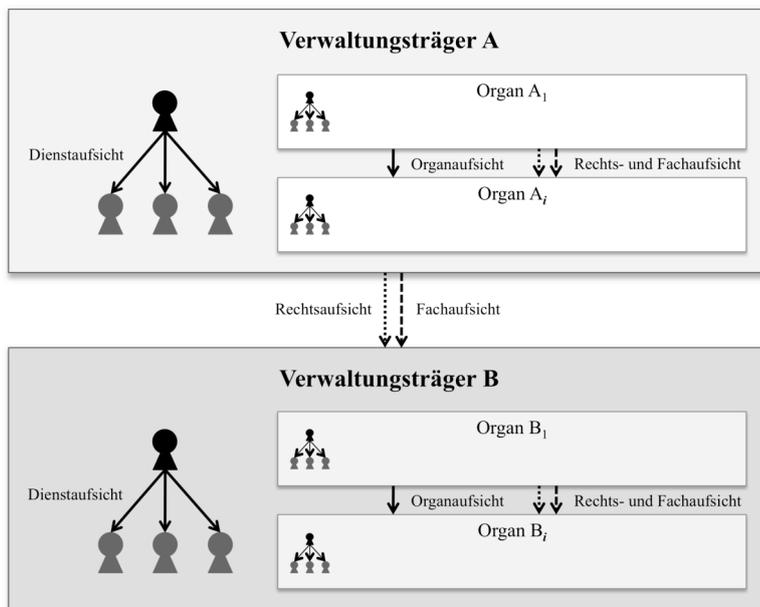
Verantwortung der Regierung (Becker 1989: 160ff.; Maurer 1997). Soziologisch und institutionentheoretisch können diese Programmierungen der Verwaltung zwar gleichfalls evolutionär und damit letztlich funktional begründet werden, doch besitzen sie im Rahmen der hier untersuchten Organisation der deutschen Länder einen eigenständigen Stellenwert, der z. B. unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten wünschbare Organisationsvereinfachungen nicht gestattet bzw. erschwert. So sind als Ausfluss von Hoheitsrechten des Souveräns und der notwendigen Rückkopplung zu demokratisch gewählten Körperschaften lückenlose Legitimationsketten unverzichtbar, die für die äußere Struktur von Verwaltung Steuerungs- und Kontrollbezüge bedingen. Hinzutreten Kohärenz- und Äquivalenzerfordernisse an Verwaltung innerhalb eines zusammenhängenden Staatsverbandes.

Beides bildet sich im Organisationsprogramm der öffentlichen Verwaltung vor allem durch klare und eindeutige Verantwortungszumessungen in Gestalt sachlicher und örtlicher Zuständigkeiten einer Verwaltungseinheit und Dienststelle ab. Hinzutritt der bis zur demokratisch gewählten Vertretungskörperschaft reichende Verantwortungszusammenhang, der über *innen- und zwischenbehördliche Aufsichtsformen* gewährleistet wird. Hieraus wiederum ergeben sich im Binnen- wie im Außenverhältnis Hierarchien, die im vertikalen Staats- und Verwaltungsaufbau separater Organisationseinheiten als *Instanzen* bezeichnet werden. Dabei kann als oberste Instanz jene Ebene und Verwaltungseinheit gelten, die unmittelbar der Vertretungskörperschaft gegenüber verantwortlich ist, wohingegen alle nachgeordneten Einheiten den Legitimations- und Verantwortungsstrang bis zur „letzten“ bzw. untersten vollziehenden Einheit fortsetzen. Funktional lassen sich vier korrespondierende Aufsichtsformen unterscheiden (Eichhorn 1991: 223, 281, 692; Maurer 1997; Miller 1992: 32f.; vgl. auch Abb. 2.1.1-2):

- Die *Dienstaufsicht* richtet sich auf die unmittelbaren Bezüge zwischen vorgesetzten und nachgeordneten Behörden und Amtsträgern im Rahmen des personalrechtlichen Innenverhältnisses zwischen Bedienstetem und öffentlichem Dienstherren und betrifft vor allem das dienstliche Verhalten.
- Demgegenüber bezieht sich die *Organ- oder Behördenaufsicht* auf die innere Ordnung, den allgemeinen Geschäftsbetrieb und die inhaltliche Art und Weise sowie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung. Zwischen Organisationseinheiten im oben definierten Sinne findet sie nur insoweit statt, als es sich bei ihnen um Organe eines Verwaltungsträgers handelt, die in einem Über- und Unterordnungsverhältnis zueinander stehen.
- Die *Fachaufsicht* erstreckt sich auf die rechtlich richtige und fachlich zweckmäßige Aufgabenerfüllung anderer Behörden und Verwaltungseinheiten und beinhaltet ein diesbezügliches Weisungsrecht. Sie ist zwischen Stellen desselben Verwaltungs- bzw. Rechtsträgers möglich, auf entsprechender gesetzlicher Grundlage aber auch zwischen den Organen unterschiedlicher Verwaltungsträger, wenn eine solche Angelegenheit im Auftrag bzw. im übertragenen Wirkungskreis ausgeführt wird.

- Schließlich ist die *Rechtsaufsicht* anzusprechen, die sich auf die Kontrolle und Nachprüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns anderer Organisationseinheiten und Behörden erstreckt, jedoch keine inhaltlichen Weisungen gestattet. Von Belang ist sie vor allem im Verhältnis zwischen Behörden der unmittelbaren Staats- und mittelbaren Selbstverwaltung.

Abbildung 2.1.1-2: Aufsichtsgefüge in der öffentlichen Verwaltung



Eigene Darstellung.

Die aufgrund und mit Hilfe dieser Bezüge geordneten *Bausteine der äußeren Verwaltungsorganisation* differenzieren den Staat bzw. die öffentliche Hand im weitesten Sinne. Grundlegend sind dabei die *Verwaltungsträger* als Subjekte bzw. Träger von Aufgaben sowie der damit verbundenen Rechte und Pflichten (Maurer 1997: 490f.; Miller 1995: 23ff.). Sie besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit und sind rechtsfähig, können also Zuordnungssubjekt von Rechtsnormen und damit Träger von Rechten und Pflichten sein (ebd.). Im nationalen und bundesdeutschen Kontext ist der originäre und insofern auch *bedeutendste Verwaltungsträger der Staat*, also der Bund sowie die 16 Bundesländer, womit in Deutschland insgesamt 17 staatliche Verwaltungsträger existieren. Sie besitzen die Eigenschaften juristischer Personen des öffentlichen Rechts. Jeder Staat stellt dabei für sich genommen eine Organisation im engeren institutionellen wie auch im weiteren Sinne dar (s. o.). Alle ihm direkt angehörigen Organisationsbestandteile werden als Teil der *unmittelbaren Staats- bzw. Landesverwaltung* ausgewiesen. Dies wiederum betrifft eine Vielzahl von einzelnen Organisationseinheiten, wie sie weiter oben definiert wurden. Dabei gilt für den Anwendungsbereich dieser Arbeit, dass jeder Staat zumindest eine Organisationseinheit darstellen muss, in der Praxis jedoch zumeist mehrere hundert davon ausgebildet hat.

Aufgrund von Bundes- oder Landesrecht sowie durch privatrechtliche Entscheidungen können darüber hinaus *weitere Verwaltungsträger* geschaffen werden, was in erheblichem Umfang erfolgt ist. Die Gesamtheit dieser zusätzlichen Verwaltungsträger wird als *mittelbare Staats- bzw. Landesverwaltung* oder verselbständigte Verwaltungseinheiten bezeichnet. Auch sie repräsentieren jeweils zumindest eine Verwaltung, können aber nach Maßgabe ihrer Errichtungsakte ebenso mehrere Organisationseinheiten im oben definierten Sinne ausbilden. Typen der mittelbaren Verwaltung sind *Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts*. Hinzutreten jene *privatrechtlichen verfassten juristischen Personen*, an denen Träger der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung beteiligt sind (GmbHs und Aktiengesellschaften als Beispiele) oder denen sie angehören (etwa Vereine). Als sinnvolles Kriterium zur Abgrenzung gegenüber dem privaten Sektor als solchen kann dabei das Vorhandensein eines bestimmenden Einflusses der öffentlichen Träger gelten, kraft dessen sie die Tätigkeit der betreffenden Organisationen in ihrem Sinne prägen können. Bei privatrechtlich verfassten Unternehmen dürfte sich das im Regelfall mit einer wenigstens hälftigen Beteiligung und bei mitgliedschaftlich verfassten Einrichtungen mit entsprechenden Stimmrechten verbinden. Hinzutritt als weiterer (Sonder-)Fall das Institut des beliebigen Unternehmers, womit der Staat einer privaten Person oder einem Unternehmen öffentliche Aufgaben überträgt und sie zugleich mit hoheitlichen Rechten und Pflichten ausstattet. Ein Beispiel hierfür sind öffentlich bestellte Vermessungsingenieure.

Materiell bedeutsamer sind indes die angesprochenen, *nach dem öffentlichen Recht errichteten Verwaltungsträger*. Sie lassen sich wie folgt charakterisieren:

- *Körperschaften des öffentlichen Rechts* (KöR) sind rechtsfähige und mitgliederschaftlich organisierte Verbände, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Typische KöR sind Universitäten oder Kammern. Eine Sonderform der Körperschaft bilden die Kommunen, da sie neben dem Verbandscharakter über eine Gebietshoheit und einen erweiterten, den Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft verpflichteten Aufgabenkreis verfügen und eine direkte demokratische Legitimation ihrer Entscheidungen aufweisen. Die allen mittelbaren Trägern, also auch den unten genannten Anstalten und Stiftungen zukommende Selbstverwaltungsfähigkeit im Rahmen der vom Staat erlassenen Gesetze lässt sich mit Blick auf den besonderen Status der kommunalen Gebietskörperschaften durch deren Kennzeichnung als territoriale im Vergleich zur funktionalen oder ständischen Selbstverwaltung konkretisieren.<sup>1</sup>
- *Anstalten des öffentlichen Rechts* (AöR) repräsentieren organisatorisch verselbständigte und rechtsfähige Einrichtungen, die mit einem Bestand an Sach- und Personalmitteln zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben ausge-

---

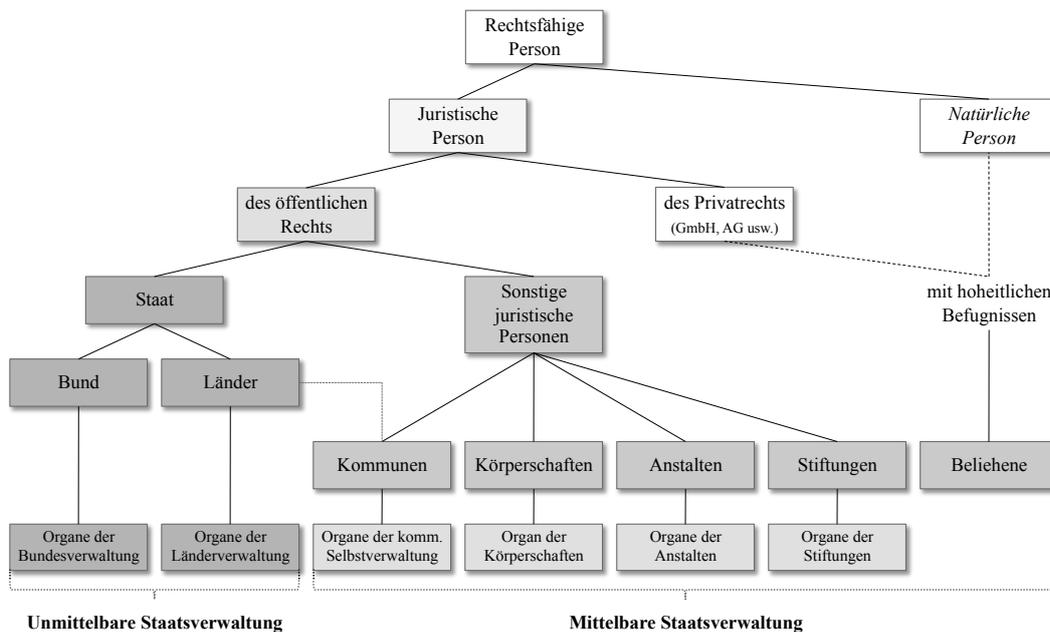
<sup>1</sup> Der kommunalen bzw. territorialen Selbstverwaltung sind auch jene Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen und Unternehmen oder Organisationsformen des Privatrechts zuzurechnen, die von Kommunen gebildet bzw. von ihnen beherrscht werden (Zweckverbände, Verwaltungsgemeinschaften und kommunale Anstalten als Beispiele).

stattet sind.<sup>2</sup> Üblicherweise wird diese Organisationsform zur Erfüllung staatlicher Leistungsfunktionen für einen mehr oder minder eng definierten Nutzerkreis verwandt und kann in gewisser Weise als öffentliche GmbH verstanden werden, da auch hier mit Gewährsträgern, Stimmrechten und Verwaltungsorganen unternehmensverwandte Organe und Institute vorhanden sind, wenngleich es sich dabei unverändert nicht um eine verbandlich oder mitgliedschaftlich verfasste Organisation handelt.

- *Stiftungen des öffentlichen Rechts (StöR)* stellen gleichfalls rechtsfähige Organisationen dar, die sich allerdings anders als Körperschaften nicht über ihre Mitglieder und deren Verbandscharakter und im Gegensatz zu den Anstalten ebenso wenig über Nutzer und die unternehmerische Betriebstätigkeit, sondern zuvorderst über eine im Stiftungsakt anerkannte Vermögensmasse und deren Begünstigte definieren. Diesen Ressourcenbestand setzen StöR zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben ein.

Abb. 2.1.1-3 liefert einen Überblick zu den Verwaltungsträgern im deutschen Regierungs- und Verwaltungssystem einschließlich der Kennzeichnung ihrer Rechtspersönlichkeiten.

Abbildung 2.1.1-3: Übersicht über die Verwaltungsträger



Eigene Darstellung nach Maurer (1997: 495).

<sup>2</sup> Als Kriterium für die Einstufung als AöR wird hier - im Gegensatz zu anderen Autoren (etwa Miller 1995: 26) - die Rechtsfähigkeit als zwingende Eigenschaft definiert. Dies geschieht vor allem auch deshalb, um für alle nachfolgenden Schritte der deskriptiven und wirkungsbezogenen Analyse eindeutige Abgrenzungen zu erhalten. Nicht- oder teilrechtsfähige Anstalten werden indes sämtlich der unmittelbaren Staats- bzw. Landesverwaltung zugerechnet.

Verwaltungsträger sind diejenigen Rechtssubjekte, denen Aufgaben, Rechte und Pflichten sowie die erforderlichen Ressourcen zugewiesen sind, um öffentliche Verwaltung zu vollziehen (Becker: 221ff.; Miller 1995: 28; Maurer 1997: 497ff). Als in ihrer überwiegenden Mehrheit juristische Personen sind sie allerdings nicht selbst dazu in der Lage, konkrete Handlungen vorzunehmen, sondern bedienen sich dazu entsprechender Werkzeuge. Diese werden für den Verwaltungsträger tätig, womit all ihr Handeln ihm zugerechnet wird. In der Rechtslehre wurde hierfür der Begriff des *Organs* und – insoweit es sich dabei um Menschen handelt, die die betreffenden Aufgaben und Verrichtungen ausführen – der des *Organwalters* entwickelt. Bildlich gesprochen kann der Verwaltungsträger mit der Identität, Persönlichkeit und dem gesamten Körper eines Menschen gleich gesetzt werden, der eine konkrete Tätigkeit (etwa das Verfassen eines Briefes) mit einem bestimmten Organ (nämlich seiner Hand) verrichtet. Im Verwaltungskontext stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, die solche Organfunktionen wahrnehmen.

Für den Gebrauch der hiesigen Untersuchung geht es dabei vor allem um rechtlich geschaffene, aber für sich genommen um *nicht rechtsfähige und keiner eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattete Einrichtungen* (Maurer 1997: 497). Sie setzt der Autor im Rahmen der vorliegenden Arbeit mit der Grundentität der Organisations- bzw. Verwaltungseinheit gleich, die damit den *kleinsten Baustein der äußeren Verwaltungsstruktur* bildet. Funktional und in ihrer rechtlich-institutionellen Ausgestaltung gibt es *verschiedene Formen solcher organartigen Einrichtungen*. Dabei ist der Begriff der Einrichtung im Organisationsrecht und administrativen Sprachgebrauch vielfach bereits durch eine bestimmte Art bzw. Untergruppe von Einheiten besetzt, wird also nicht zwingend als Oberbegriff für jene Organisationsform verwandt, die sich zunächst und vor allem dadurch auszeichnet, dass sie eine Organfunktion bzw. Aufgabe für ihren Verwaltungsträger wahrnimmt.<sup>3</sup> Für die vorliegende Untersuchung gilt es daher, eine klare Systematik der im Verwaltungskontext verwandten Begrifflichkeiten zu formulieren. Sie geht davon aus, dass die *Einrichtung im allgemeinen Sinne* den *grundlegenden und übergreifenden Begriff des äußeren Organisationsaufbaus* der unmittelbaren Staatsverwaltung darstellt. Das heißt, dass in diesem Rahmen jede nach außen hin abgrenzbare, mit einem Zweck und erforderlichen Mitteln ausgestattete Organisationseinheit zugleich eine organartige Einrichtung im o. g. Sinne repräsentiert.

---

<sup>3</sup> So unterscheidet das nordrhein-westfälische Landesorganisationsgesetz Einrichtungen explizit von Behörden und Landesbetrieben (§ 14 Abs. 1 LOG NW): „Einrichtungen des Landes, insbesondere Institute, Archive, Untersuchungsanstalten, Schulen, Ausbildungsstätten, Forschungsanstalten und zentrale Forschungseinrichtungen, Kuranstalten und sonstige nicht-rechtsfähige öffentliche Anstalten, die einen eigenen Bestand an Personal und sachlichen Mitteln haben, werden – vorbehaltlich der besonderen hierfür geltenden Vorschriften – von den obersten Landesbehörden im Rahmen ihres Geschäftsbereichs errichtet. Die obersten Landesbehörden können ihre Dienst- oder Fachaufsicht auf nachgeordnete Behörden übertragen.“

Weiter zu differenzieren sind solche Einrichtungen anhand ihres Aufgaben- und Tätigkeitsprofils:

- Dabei spielt im allgemeinen und juristischen Sprachgebrauch die *Behörde* die bedeutendste Rolle. Sie zeichnet aus, dass sie „(...) zur hoheitlichen Durchführung konkreter Verwaltungsmaßnahmen im Außenverhältnis berufen ist“ (Maurer 1997: 503). Das Bundesverfassungsgericht traf dazu 1959 im Zusammenhang der verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzes zur Errichtung einer Stiftung Preußischer Kulturbesitz und zur Übertragung von Vermögenswerten des ehemaligen Landes Preußen auf diese Stiftung folgende Definition: „Unter einer Behörde versteht man im allgemeinen eine in den Organismus der Staatsverwaltung eingeordnete, organisatorische Einheit von Personen und sächlichen Mitteln, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität für die Erreichung der Zwecke des Staates oder von ihm geförderter Zwecke tätig zu sein“ (BVerfGE 10, 20). Als Kern dieser Formulierungen ist das hoheitliche Tätigwerden als Organ der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung anzusehen, was insbesondere das Erlassen von Verwaltungsakten oder den Abschluss von Verwaltungsverträgen umfasst. Im allgemeinen und im Fachrecht finden sich entsprechende Zuordnungen, die die Zuständigkeit von Organisationseinheiten als Behörden i. S. der jeweiligen Rechtsmaterie festlegen (etwa von staatlichen Umweltämtern als Wasserbehörden). Soweit das aber nur die funktionelle Eigenschaft einer Behörde umschreibt, ist das in der Organisationsrealität noch nicht mit dem Ausweis einer eigenen Verwaltungseinheit verbunden. Letzterer nämlich können mehrere Behördenfunktionen übertragen werden, was zum Beispiel bei Mittelinstanzen wie den Bezirksregierungen der Fall ist. Als sog. Bündelungsbehörden ist ihr Organisationscharakter unabhängig von der Zahl ihrer behördlichen Aufgaben zu sehen. So bildet eine Bezirksregierung eine konkrete Einrichtung und nimmt zugleich die Aufgaben mehrerer Behörden im funktionellen Sinne wahr. Folglich ist das Vorliegen einer Behörde phänomenologisch nicht zwangsläufig mit ihrer Identität als eigene Organisationseinheit gleichzusetzen.<sup>4</sup>
- Ein weiterer (organartiger) Einrichtungstypus ist die *Einrichtung im speziellen Sinne*, wie sie zum Beispiel in § 14 Abs. 1 LOG NW beschrieben wird (s. o.). Eine andere hierfür gebräuchliche Bezeichnung bildet die nicht- oder teilrechtsfähige Anstalt (Becker 1989: 239). Im Normalfall geht man davon aus, dass diese Einheiten nicht primär hoheitlich tätig werden, sondern „der sekundär dezentrierten Verwaltung, also der leistenden oder schlichten Verwaltung“ zuzurechnen sind (Becker 1989: 232). Im brandenburgischen Organisationsgesetz wird dieses Funktionsprofil etwas konkreter gefasst. Demnach sind Einrichtungen des Landes „(...) rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung. Ihre Tätigkeit ist vorrangig auf die Unterstützung der Behörden im Land ausgerichtet. Sie können auch hoheitliche Aufgaben wahrnehmen und aufgrund des § 9 für zuständig erklärt werden“ (§ 13 LOG Bbg). Für den Kontext der hiesigen Untersuchung ist dabei

---

<sup>4</sup> Während einige Autoren und Betrachter (so z. B. Becker 1989: 233) den Behördenbegriff gleichlautend mit dem einer äußerlich abgrenzbaren Organisationseinheit verwenden, erscheint es dem Autor realitätsnäher und sinnvoller, zunächst vom funktionellen anstelle des institutionellen, als eigene Verwaltungseinheit kenntlich gemachten Behördenbegriffs auszugehen (Maurer 1997: 503ff.).

wesentlich, dass definitionsgemäß und realiter eine entsprechend ausgewiesene Einrichtung immer auch eine eigene Organisationseinheit innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung darstellt. Ungeachtet dessen sind, wie die Setzung des § 13 LOG Bbg zeigt, die Begriffe Behörde und Einrichtung nicht immer trennscharf zu verwenden. Dies zieht sich bis in die Bezeichnung konkreter Verwaltungseinheiten hinein, wie u. a. Ellwein und Hesse bei ihren verschiedenen Untersuchungen zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation in mehreren Bundesländern festgestellt haben (Ellwein/Hesse 1997b; Hesse: 1999b). Deshalb spricht der Autor hier und im Folgenden meist von *Behörden und Einrichtungen*, womit er zum einen die Identität als Organisationseinheiten, zum anderen den Einschluss beider Organisationsformen kenntlich machen will.

- Hinzutritt ein drittes als Verwaltungs- bzw. Organisationseinheit anzusprechendes Institut, nämlich der in allen Ländern gleichlautend definierte *Landesbetrieb nach § 26 LHO*. Demnach haben entsprechende Einrichtungen einen Wirtschaftsplan aufzustellen, wenn ein Wirtschaften nach Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nicht zweckmäßig erscheint. Der entsprechende Wirtschaftsplan oder eine Übersicht über den Wirtschaftsplan ist dem Haushaltsplan des Verwaltungsträgers als Anlage beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. Dabei sind im Haushaltsplan nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen. Planstellen werden nach Besoldungsgruppen und Amtsbezeichnungen im Haushaltsplan ausgebracht. Das damit verbundene Funktionsprofil fassen die Landesorganisationsgesetze von Nordrhein-Westfalen und Brandenburg erneut etwas konkreter. Landesbetriebe sind demnach rechtlich unselbstständige, organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen und auch hoheitliche Aufgaben wahrnehmen können (§ 14 LOG Bbg). Ihre Tätigkeit ist erwerbswirtschaftlich oder zumindest auf Kostendeckung ausgerichtet (§ 14a LOG NW). Mit Blick auf die hier verwandten Definitionen sind Landesbetriebe also nicht nur immer auch Organisationseinheiten, sondern qualitativ von Behörden oder den Einrichtungen im speziellen Sinne dadurch zu unterscheiden, dass ihnen ein besonderes betriebliches Gepräge gegeben wird. Dieses wirkt sich im Binnenverhältnis durch andere Formen des Wirtschaftens und der Rechnungslegung aus. Intendiert sind zudem erhöhte Freiheits- und Flexibilitätsgrade, ohne dass diese Betriebe den Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung zu verlassen. Sie stellen somit eine Sonder- bzw. spezielle Handlungs- und Rechtsform organartiger Einrichtungen des jeweiligen Verwaltungsträgers dar. Unbeschadet dessen können ihnen – wie in § 14 des brandenburgischen Landesorganisationsgesetzes ausgeführt – behördliche Aufgaben übertragen werden, sofern diese mit ihrem primär wirtschaftlichem Aufgabenfokus in Verbindung stehen oder man sie sogar selbst als erwerbswirtschaftlich bzw. auf Kostendeckung ausgerichtete Tätigkeiten begreift. Wie die spätere empirische Betrachtung in Kap. 3 zeigt, kam es in den letzten Jahren zu einer erheblichen Ausweitung dieser Organisationsform, was notwendiger Weise die für gangbar gehaltenen Anwendungsbereiche einschließt (Meinert 2006).

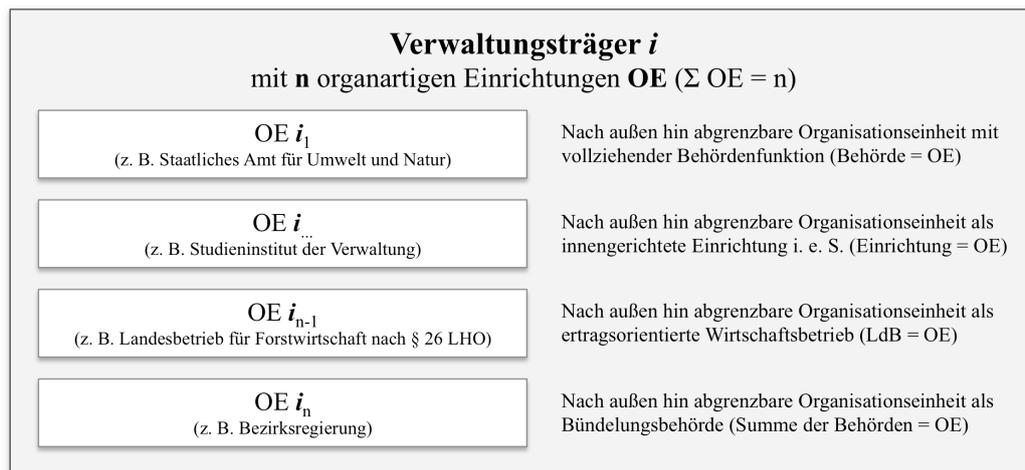
Die vorangegangenen Ausführungen gehen davon aus, dass ein Verwaltungsträger eigene Organe ausbildet und Einrichtungen, Behörden und Landesbetriebe errichtet. Dies muss allerdings nicht zwingend der Fall sein. So können Verwaltungen

sich untereinander oder *Dritte mit ihren Aufgaben beauftragen*, womit diese zumindest auf der ausführenden Ebene quasi zu neuen Organen werden. Entscheidend ist dabei das Vorliegen einer Weisungsbefugnis des Auftraggebers gegenüber dem Auftragnehmer. Insbesondere soweit entsprechende Verhältnisse im öffentlichen Bereich durch Gesetz, Verordnung oder Vertrag begründet werden, spricht der Autor hier und im Folgenden auch von *Auftragsverwaltung*, die zwischen dem Staat und der funktionalen oder ständischen, vor allem aber in Bezug auf die kommunale Selbstverwaltung zum Tragen kommt und von den weisungsfreien Selbstverwaltungs- oder eigenen Aufgaben zu unterscheiden ist. Für den Zusammenhang der vorliegenden Arbeit ist dabei erneut die organisationspraktische Seite von Bedeutung. Sofern etwa Funktionen einer Behörde auf einen anderen Verwaltungsträger und dessen Organe zur Erledigung nach Weisung übertragen werden, nimmt dieser die Aufgaben durch eigenes Personal und mit eigenen Sachmitteln im Rahmen bzw. nach Maßgabe ergangener Weisungen eigenverantwortlich wahr. Er ist deshalb nicht im direkten Sinne der unmittelbaren Verwaltung zuzurechnen, sondern repräsentiert eine beauftragte andere Verwaltung. Hieraus erschließt sich der Terminus Auftragsverwaltung. Bei der Betrachtung von Organisationseinheiten der unmittelbaren Landesverwaltung im hier relevanten Sinne bleiben solcherart beauftragte Einrichtungen unbeachtet.

Eine andere Option stellt demgegenüber die *Organleihe* dar. Mit ihr findet funktional gesehen zunächst ebenfalls eine Beauftragung statt, da Personal und Ressourcen eines anderen Verwaltungsträgers dafür eingesetzt werden, eigene Aufgaben bzw. die des Beauftragenden durch andere wahrnehmen zu lassen. Allerdings geht sie über das im Rahmen der Auftragsverwaltung kennzeichnende Weisungsmerkmal hinaus, indem die beauftragte Stelle während der Aufgabenerledigung die Eigenschaft eines fremden Organs annimmt. Maurer führt dazu aus: „Das ausgeliehene Organ ist, soweit die Inanspruchnahme reicht, nicht nur funktional, sondern auch organisatorisch dem ausleihenden Verwaltungsträger zugeordnet. Es ist also teilweise Organ dieses Verwaltungsträgers und hat sonach eine Doppelstellung, wenngleich das Schwergewicht bei „seinem“ Verwaltungsträger liegt. Die Folge ist, dass das ausgeliehene Organ den Weisungen des ausleihenden Verwaltungsträgers unterworfen ist und dass seine Entscheidungen und Handlungen diesem unmittelbar zugerechnet werden, was insbesondere für die Haftung und für die verwaltungsgerichtliche Klare von Bedeutung ist“ (Maurer 1997: 510f.). Dementsprechend werden Fälle der Organleihe hier und im Folgenden so gewertet, dass aus Sicht des Verwaltungsträgers ihm auch die durch ihn geliehenen Organe als Verwaltungs- bzw. Organisationseinheiten zugerechnet werden. Als das gebräuchlichste Beispiel ist hierbei auf die Landkreise und die in einigen

Ländern genutzte Regelung der Organleihe zu verweisen, wobei die entsprechenden Kommunen als untere staatliche Verwaltungsbehörden unmittelbar in Dienst genommen werden. Zu den entsprechenden Aufgaben zählt zum Beispiel die Aufsicht über die kreisangehörigen Kommunen.

Abbildung 2.1.1-4: Organisationseinheiten im institutionellen Gefüge der öffentlichen Verwaltung



Eigene Darstellung.

*Zusammengefasst* repräsentieren Organisations- bzw. Verwaltungseinheiten die kleinsten und konstitutiven Bausteine der äußeren strukturellen Verwaltungsorganisation. Auf solche organartigen Einrichtungen greifen insbesondere die staatlichen Verwaltungsträger, also der Bund und die Länder, zur Wahrnehmung konkreter Aufgaben zurück. Sie treten in institutioneller Perspektive als nach außen hin abgrenzbare Aufgaben- und Ressourcenkomplexe auf. Hierzu zählen stets Einrichtungen bzw. nicht- oder teilrechtsfähigen Anstalten im speziellen Sinne, Landesbetriebe und von anderen Trägern unmittelbar in Anspruch genommene Organe, nicht jedoch automatisch auch jede Behörde, da sie in funktioneller Perspektive keine eigene Organisationseinheit beinhalten muss, sondern gemeinsam mit mehreren anderen Behördenfunktionen einer einzigen Einrichtung zugeordnet sein kann. Diese Begriffssystematik findet sich Abb. 2.1.1-4 grafisch veranschaulicht. Sofern im weiteren Verlauf von Behörden und Einrichtungen (und/oder Landesbetrieben) die Rede ist, geht der Autor im Regelfall davon aus, dass es sich jeweils um eigene Organisationseinheiten handelt, schließt damit aber nicht aus, dass einzelne Einrichtungen – etwa die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen – mehrere Behörden im funktionellen Sinne umfassen können.

### 2.1.2 Vertikale und horizontale Differenzierung

Die in Kap. 2.1.1 beschriebenen Bausteine der äußeren Verwaltungsorganisation finden sich in der Staatspraxis nicht beliebig, sondern bestimmten Mustern folgend zu einem institutionellen Ganzen zusammengefügt. Zugrunde liegen *Entwicklungs- und Strukturprinzipien*, die wiederum auf spezifische Rationalitäten zurückzuführen sind. Die von jeher, zumindest aber seit dem 18. Jahrhundert wesentlichen Grundsätze bilden dabei das Territorial- und Realprinzip. Sie konstituieren räumliche bzw. inhaltliche Unterscheidungsmerkmale, nach denen Sachangelegenheiten und Bezüge der Staatstätigkeit auf mehrere Organisationseinheiten verteilt und zwischen diesen abgegrenzt werden. Stärker aus der Sicht vollziehender Verwaltung betrachtet tritt als Gliederungssystem etablierter Institutionen ihre horizontale und vertikale Differenzierung hinzu (Becker 1989: 193). Das Gegenstück hierzu bilden die horizontale und die vertikale Integration. Ausgehend von der Annahme und Erkenntnis, dass die Summe aller öffentlichen Aufgaben und der damit verbundenen Funktionen nicht von einer einzigen Stelle (oder einem einzigen Organ; vgl. Kap 2.1.1) wahrgenommen werden können und deshalb von dieser delegiert bzw. dezentralisiert oder dekonzentriert werden müssen<sup>5</sup>, ermöglicht eine solche (zunächst abstrakte) Perspektive die gesamthafte Einordnung aller Organisationsmuster der unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung.

Im Mittelpunkt von Differenzierungs- und Integrationsprozessen steht dem Erkenntnisinteresse der hiesigen Untersuchung folgend die Organisation bzw. ihre Entwicklung, genauer gesagt eine systemische Typologie der zugehörigen Organisations- und Verwaltungseinheiten. Nicht zuletzt als Resultat der Erfordernisse von Arbeitsteilung und Steuerung sowie im Hinblick auf die im vorangegangenen Kapitel angesprochenen normativen Staatsprinzipien sind *Hierarchien* für die Ausdifferenzierung öffentlicher Organisationen konstitutiv (vgl. Kap. 2.1.1, Abb. 2.2.1-1, sowie ferner: Becker 1989: 193ff.; Wöhe 2008: 112ff.). Sie repräsentieren das *vertikale Gliederungsprinzip* und zeichnen sich durch Über- und Unterordnungsverhältnisse sowie korrespondierende Steuerungs- und Aufsichtsbezüge aus, die insbesondere die gesetzlich gebotenen Legitimationsketten aufrecht erhalten (vgl. Kap. 2.1.1, Abb. 2.1.1-2). Sie stehen damit für ein stetiges Koordinationserfordernis unterschiedlicher *Verwaltungsebenen*, die im formalen Verfahrens- und Aufsichtssinne als *Instanzen* bezeichnet werden. Im bundesdeutschen Kontext resultiert vertikale Differenzierung zunächst aus dem Bundesstaatsprinzip, das zwei Ebenen, den Bund und die Länder, etabliert. Darüber hinaus hat sich auf Seiten des Bundes und der Länder eine bis zu *vierstufige Untergliederung* heraus-

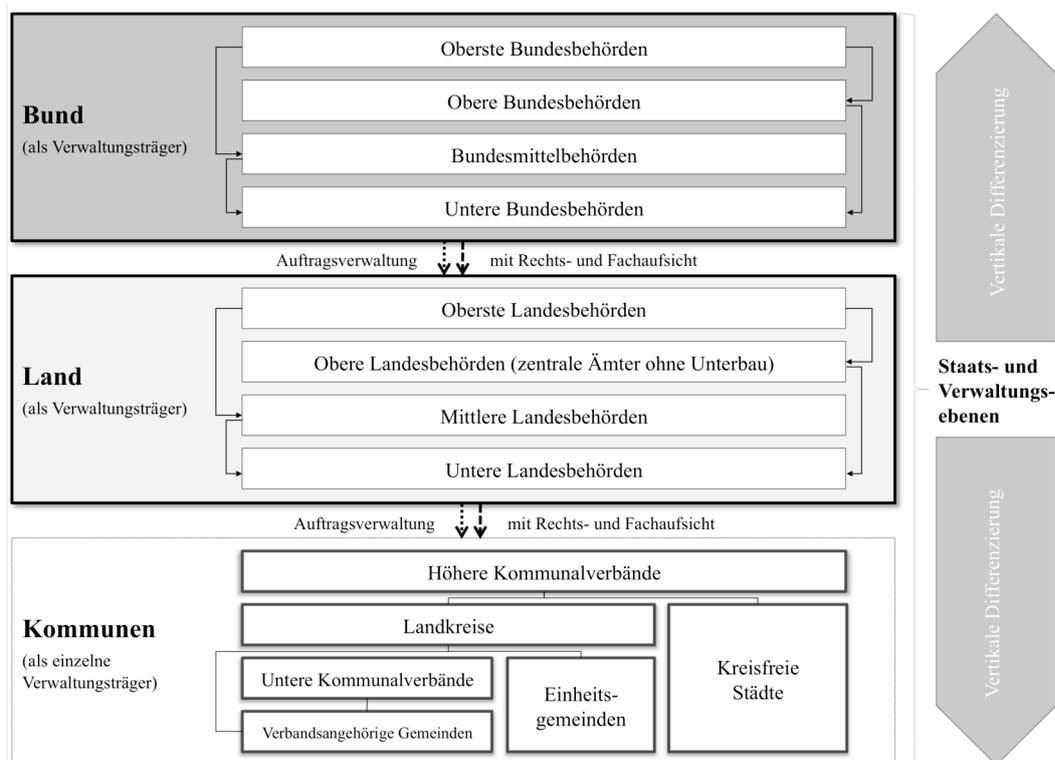
---

<sup>5</sup> Zur Unterscheidung von Dezentralisation und Dekonzentration bzw. Zentralisation und Konzentration vgl. beispielhaft Becker 1989: 193ff. Für den Bereich der vorliegenden Untersuchung beschränkt sich der Autor weitgehend auf das Begriffspaar der Differenzierung und Integration (vgl. dazu Kap. 2.3 und insbesondere Kap. 2.3.2).

gebildet, deren Ebenen zumeist als Oberste, obere, mittlere und untere Stufen der Verwaltung gekennzeichnet werden (Becker: 200ff.; Maurer 1997: 525ff.; Miller 1995: 202ff.; Wahl 1987: 208ff). Hinzutreten in den Flächenländern die Gebietskörperschaften der kommunalen Selbstverwaltung als mittelbare Staatsorganisation, die gleichfalls ein mehrfach gegliedertes System aufweisen (vgl. dazu Hesse/Götz 2003 2003, 2004a und Kap. 3.1.2.1, Abb. 3.1.2-2).

Die in der Verwaltungswissenschaft wie auch im weiteren Untersuchungsverlauf wichtigen Begriffe der Zwei- und Dreistufigkeit von Verwaltung leiten sich aus der vorgenannten Unterscheidung zwischen obersten bzw. oberen und zentralen Einrichtungen auf der einen (ersten) und den dezentralen Einheiten auf der anderen (letzten) Ebene ab. Bestehen nur diese beiden Instanzen, spricht man gemeinhin von zweistufiger Verwaltung. Diese erfordert allerdings nicht auf beiden Niveaus ausschließlich und unmittelbar staatliche Organe, sondern kann nach unten hin – also auf der zweiten Stufe – ebenso in Gestalt kommunaler Auftragsverwaltung abgebildet werden. Dreistufigkeit hingegen verlangt, dass es zwischen den obersten und zentralen, mithin landesweit zuständigen Verwaltungseinheiten einerseits sowie den unteren Behörden und Einrichtungen andererseits zumindest eine weitere instanzlich nach- und übergeordnete mittlere Organisationsebene geben muss. Auf die entsprechenden Begrifflichkeiten und trennscharfen Definitionen geht der Autor im Detail in Kap. 3.1.2.1 ein.

Abbildung 2.1.2-1: Vertikale Differenzierung im Verwaltungsstaat



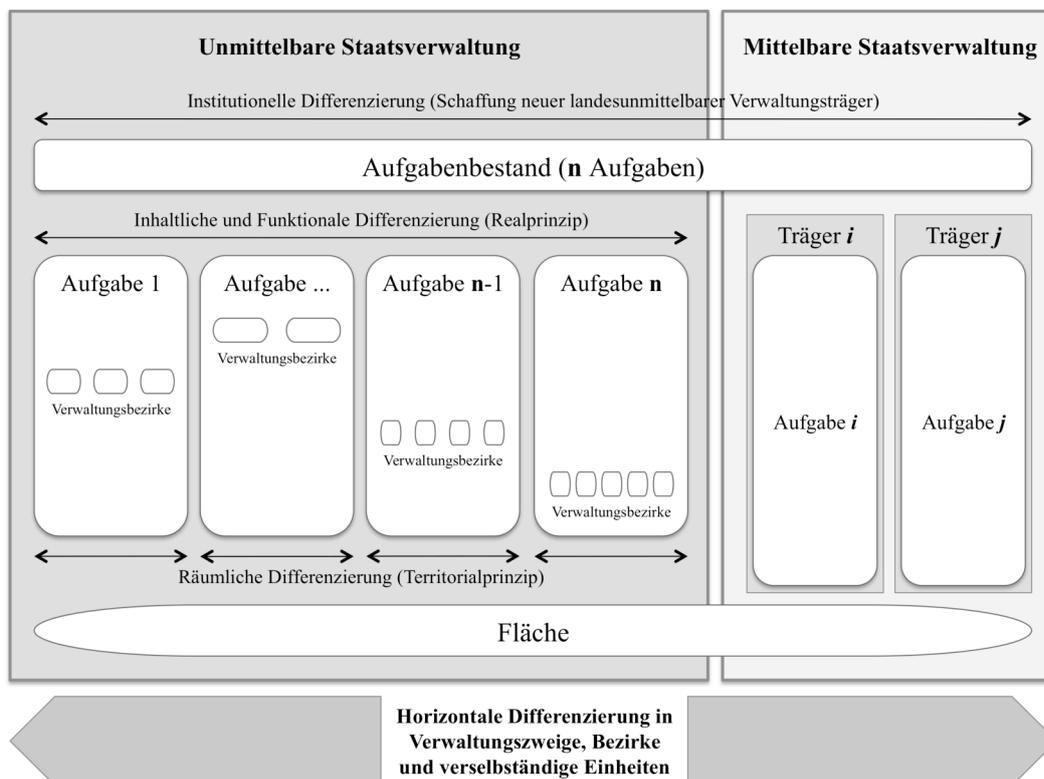
Eigene Darstellung.

*Bezugspunkte* der auf diese Weise zunächst vertikal betrachteten Differenzierung bilden im föderalen System die einzelnen *Staatsebenen*, die entweder durch das bündische Prinzip (Bund und Länder) oder durch die zusätzliche Aufgliederung örtlicher Hoheiten in Gestalt der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG von Verfassungswegen vorgegeben sind. Zugleich findet sich darin die *raumorientierte Unterscheidung* zwischen örtlichen bzw. lokalen und überörtlichen bzw. regionalen Belangen wieder. Im dezentrierten System staatlicher Verwaltungsträger entspricht dem die o. g. Abfolge der obersten und oberen Behörden als zentrale, der mittleren Behörden als regionale sowie der unteren Behörden und Einrichtungen als örtliche bzw. lokale Verwaltungsorgane. Schließlich beschreibt diese Hierarchie den notwendigen Anfang und das gleichfalls erforderliche Ende *vertikaler Verantwortungs- und Arbeitsteilung*, indem oberste Ebenen bzw. Instanzen die Leitung des jeweiligen Verwaltungsträgers beinhalten und sein Handeln gegenüber dem demokratisch gewählten Souverän verantworten, wohingegen untere Einheiten die „letzten“, nach außen hin vom gesellschaftlichen Umfeld und von nichtstaatlichen Adressaten unterscheidbaren Vollzugsorgane repräsentieren. In Abb. 2.1.2-1 findet sich das System vertikaler Differenzierung im bundesdeutschen Verwaltungssystem zusammenfassend veranschaulicht.

Die vertikale Differenzierung der staatlichen Organisation wird durch *horizontale Gliederungsprinzipien* ergänzt. Sie zeichnen sich im wechselseitigen Verhältnis und bezogen auf die vertikale Systematik dadurch aus, dass sie jeweils auf einer der oben beschriebenen Hierarchieebenen zur Anwendung kommen. Zwischen den dort jeweils angesiedelten Organisationseinheiten besteht im Regelfall kein Über- und Unterordnungsverhältnis, womit Koordination vor allem vertraglich und kooperativ sowie über vorab definierte Verfahren und Schrittfolgen gewährleistet wird. Die zentralen Merkmale einer horizontalen Differenzierung hat der Autor bereits eingangs mit dem Territorial- und dem Realprinzip angesprochen. Geschichtlich kann Ersteres als originär betrachtet werden, sofern die staatliche Organisation im weitesten Sinne und somit ihr *konstitutiver Gebietsbezug* als Ausgangspunkt der Betrachtung dienen. Verwaltungskompetenzen verteilen sich demnach entlang örtlicher Zuständigkeiten und gegeneinander abgegrenzter Verwaltungsräume. Vor allem die Notwendigkeit ressourceneffizienter Betriebsgrößen setzt dabei der immer weiter gehenden Dezentralisierung und Verkleinerung entsprechender Distrikte Grenzen. Auch deshalb, ebenso aber mit Blick auf die Gewährleistung eines einheitlichen oder zumindest ähnlichen Vollzugs ließ und lässt sich Arbeitsteilung nicht ausschließlich räumlich organisieren. Hinzutritt die inhaltliche Dimension einer oder mehrerer Tätigkeiten, die zum Beispiel für einen bestimmten Raum oder Bezirk nicht nur bei *einer* Bündelungs-, sondern bei *mehreren verschiedenen Fachbehörden* liegen. Am sichtbarsten bildet sich dieses Realprinzip an der Spitze der Verwaltung in Form der Regierungs- und Ministerialverwaltung ab. Sie wird meist ausschließlich nach Aufgaben organisiert und glie-

dert in Gestalt von Ressorts oder Geschäftsbereichen die ihnen nachgeordneten Verwaltungseinheiten. Als Orientierungsrahmen dient hierfür normalerweise eine Differenzierung von bis zu 30 Regierungsaufgaben (vgl. dazu exemplarisch: Hesse 1999b: 48ff. und 51). Sie sind allgemein gebräuchlich, unterliegen aber zeithistorischen Wandlungen, die der Entwicklung öffentlicher und staatlicher Aufgaben folgen (ebd.; Ellwein 1993a, 1993b, 1997; Ellwein/Hesse 1997b). Eine hiervon losgelöste abstrakt-systematisierende Kategorisierung inhaltlich begründeter Organisationsdifferenzierungen ist in verschiedener Form denkbar und muss an dieser Stelle nicht im Detail diskutiert werden. Erneut und bis heute repräsentativ sind dafür die von Becker aufgeführten Merkmale, zu denen u. a. Zielgruppen, Lebenslagen sowie Entscheidungs- und Vollzugstypen zählen (1989: 198f.). Wesentlich erscheint vielmehr das Prinzip der angesprochenen Differenzierung, das inhaltlich-funktional und nicht hierarchisch oder territorial verursacht ist.

Abbildung 2.1.2-2: Horizontale Differenzierung im Verwaltungsstaat



Eigene Darstellung.

In Abb. 2.1.2-2 finden sich auch die Dimensionen horizontaler Organisationsdifferenzierung dargestellt. Dabei führt in der Logik die inhaltliche und funktionale Unterteilung von Verwaltung zu einer weiteren waagrechten Gliederungsoption. Sie wird allerdings nicht mehr im Bereich eines Verwaltungsträgers realisiert, sondern erfordert die *Abscheidung neuer rechtsfähiger Aufgabenträger*, die nicht hierarchisch nachgeordnet sind. Soweit die Länder landesunmittelbare Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts errichten, entspricht das

am ehesten einer solchen Differenzierungsform (so Becker 1989: 204ff.), erscheint aber definitorisch insoweit unsauber, als dass auch diese rechtsfähigen Einrichtungen zumindest der Rechtsaufsicht der Länder unterliegen und im Fall von Auftragsverwaltung (vgl. Kap. 2.1.1) sogar ihrer fachlichen Weisung folgen müssen. Der Autor belässt diese Frage ungeklärt, da mittelbare Verwaltung für die vorliegende Arbeit nicht im Detail, sondern nur als Gesamtheit und in Abgrenzung zur unmittelbaren staatlichen Kernverwaltung von Belang ist (vgl. Kap. 1.4).

### **2.1.3 Aufgaben und Zuständigkeiten, Zuordnung von Ressourcen und Personal**

In Kap. 2.1.1 und 2.1.2 wurden die Definitionen und Gliederungsprinzipien der institutionellen Verwaltungsorganisation i. e. S. zusammengetragen, soweit sie für die Ein- und Abgrenzung des hiesigen Untersuchungsgegenstands der unmittelbaren Landesverwaltung maßgeblich sind. Eine weitere Dimension öffentlicher Organisation bildet die *Zuordnung von Aufgaben und Ressourcen*. Dabei liefern die Verwaltungseinheiten und ihr vertikal wie horizontal gegliedertes Gefüge den strukturellen Rahmen, um die erforderlichen Bezüge zwischen Aufgaben und Verwaltungszwecken einerseits und den dafür eingesetzten Personal- und Sachmitteln andererseits herzustellen. Die gemeinsame Funktion von Struktur und materiellem Input besteht in der Verarbeitung und dem Vollzug angestrebter oder vorgegebener Aufgaben zur Erreichung eines gleichfalls erwarteten bzw. vorab definierten Outputs (Becker 1989: 414ff.; Bauer 2008). Für den Kontext der vorliegenden Arbeit gilt es auch dafür eine *operationable Systematik* zu entwickeln, die später die Ableitung entsprechender Messkonzepte gestattet. Dies verbindet sich mit der Erläuterung des *Zuständigkeitsprinzips*, das die Aufgabenwahrnehmung und den daran gekoppelten Einsatz von Ressourcen mit einer institutionell abgrenzbaren Dienststelle verknüpft und beides für definierte Aufgaben, Zielgruppen und Räume festlegt.

Aus der genannten Perspektive kann man sich die Verwaltungsorganisation als den geronnenen Prozess der Findung und Verteilung von Aufgaben und Ressourcen vorstellen (Wöhe 2008: 116ff.). *Für eine Systematisierung* bieten sich *verschiedene Zugänge* an (vgl. dazu im Überblick Becker 1989: 374ff.; Hesse 2007a; Miller 1995: 150ff.; Wagener 1969; Produktpläne der KGSt seit 1974). Hesse (2007a: 43ff.) und Hesse/Götz (2004b, 2004c, 2008f) haben dafür im Rahmen vollständiger Aufgabenerhebungen verschiedene Ansätze ausgewertet. Sie lassen sich zunächst methodisch dahingehend unterscheiden, ob sie induktiv vom Bestand gegebener Verwaltungsträger ausgehen oder sich deduktiv an etablierten Gliederungsprinzipien orientieren. Letzteres beinhalten letztlich alle Haushalts- und Ressourcenbewirtschaftssysteme, wobei die untereinander anschlussfähige

Differenzierung der Bundes- und Landesstatistik für die Etats von Bund, Ländern und Kommunen (Statistisches Bundesamt 2009) die unverändert praktikabelste und zugleich detaillierteste Form darstellt (ebd.; Seitz 2007, 2007b) und auch in den neuen Bezugsrahmen produktorientierter Haushalte der Städte und Gemeinden übersetzbar ist (Hesse 2007a; Hesse/Götz 2008f). Nachfolgend sollen gestützt auf Hesse (ebd.) und Hesse/Götz (ebd.) die begrifflichen Grundlagen und die mehrdimensionale Systematik von Aufgabenmerkmalen kurz erläutert werden.

So unterscheiden sich Aufgaben und Zuständigkeiten zunächst dadurch, dass *Aufgaben* den Gegenstand und die Tätigkeit einer *Zuständigkeit* umfassen, also etwa die Planung und Unterhaltung von Straßen, wohingegen die *Zuständigkeit* den Inhalt und Vorgang einer Aufgabe mit der verantwortlichen Dienststelle bzw. Organisationseinheit einschließlich des jeweiligen Verwaltungsträgers verknüpft (vgl. Kap. 2.1.1). Dementsprechend sind ein Landesstraßenbauamt sowie das übergeordnete Ministerium und die nachgeordneten Straßenämter für die Aufgaben der Planung, des Baus und der Unterhaltung von Landesstraßen zuständig, was insgesamt ebenso für das betreffende Land als Träger der benannten Verwaltungseinheiten gilt. *Tätigkeiten* bezeichnen die zur Erfüllung von Aufgaben durch die zuständigen Einrichtungen notwendigen Arbeitsgänge und Maßnahmen, etwa das Anfertigen von Planungsunterlagen, den Erlass von Anordnungen sowie die Genehmigung und die Durchführung konkreter Baumaßnahmen. Hieraus resultieren *Leistungen* i. S. von Ergebnissen (Output), wozu u. a. der Unterhalt bzw. die gewährleistete Nutzbarkeit von Infrastrukturen oder die Genehmigung bzw. Zulassung von Handlungen und Vorhaben zählen. *Produkte* schließlich stellen zu Gruppen zusammengefasste Leistungen dar, die im Herstellungsprozess mit den eingesetzten Ressourcen und der dafür verwandten Organisation verbunden sind. Bei einer gegebenen inhaltlichen *Systematik von Aufgaben* – etwa anhand der statistischen Haushaltsgliederung (Statistisches Bundesamt 2009) oder auf der Basis größerer Politikfeldeinteilungen (Hesse 2007a: 47) – können diese *weiter differenziert* werden, indem ihnen *funktionale Charakteristika und Leistungsmerkmale* (53ff.), *Zielgruppen* (55f.) sowie die zuständigkeitsbezogene *Regelungskompetenz und Durchführungsverantwortung* (57f.) zugeordnet werden. Ihre materielle Untersetzung erhalten diese Komponenten der inhaltlichen Organisationsdimension durch die Verteilung und *trennscharfe Zumessung von Personal- und Sachmitteln*, wobei in dieser Untersuchung der Fokus auf die Beschäftigten gelegt und sächliche Verwaltungsausgaben soweit darauf bezogen werden. Auch diesem Zweck dient der oben angesprochene Rückgriff auf die offizielle Haushaltsgliederung und -statistik.

## 2.1.4 Systematisierung der strukturellen Organisationselemente

In den drei vorangegangenen Kapiteln wurden die Bestandteile, Strukturmuster und die materielle Dimension der Verwaltungsorganisation erläutert. Im Folgenden sollen die damit verbundenen *Definitionen zusammengefasst und formalisiert* werden. Hieraus lassen sich später die erforderlichen Operationalisierungen für die Analyse der Reorganisation der Länderverwaltungen ableiten.

Eine erste grundlegende Setzung betrifft dabei den *Organisationsbegriff* im engeren institutionellen wie auch im weiteren materiellen Sinne. Demnach ist die öffentliche Organisation (ORG) durch ihre im Äußeren wie im Innern gegebenen Aufbau- ( $ORG_{\text{Aufbau}}$ ) und Ablaufstrukturen ( $ORG_{\text{Ablauf}}$ ) gekennzeichnet. Sie verbinden sich mit einer Zuordnung von Ressourcen, insbesondere von Personal- und Sachmitteln, wobei für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung die Beschäftigten (P) im Vordergrund stehen (vgl. Kap. 2.1.3 und 2.4.1). Organisation im allgemeinen und weitesten Sinne kann daher als Menge ihrer Aufbau- und Ablaufarrangements zzgl. ihrer Ressourcen aufgefasst werden:

$$(I-1.1) \quad \text{ORG} = \{ \text{ORG}_{\text{Aufbau}}, \text{ORG}_{\text{Ablauf}}, \text{P} \}$$

Nachfolgend wird die *Ressourcen- und Personalkomponente als zusätzliche Dimension* einer ansonsten primär strukturell analysierten Verwaltungsorganisation betrachtet und ist daher jeweils mitzudenken bzw. nur bei Bedarf gesondert auszuweisen. Es gilt daher vereinfacht:

$$(I-1.2) \quad \text{P} \in \text{ORG}_{\text{Aufbau}}$$

Wenn hier und später von Organisation (ORG) die Rede ist, bezieht sich dies in den allermeisten Fällen auf die *institutionelle Aufbauorganisation* ( $ORG_{\text{Aufbau}}$ ), weshalb die Begriffe gleichbedeutend verwandt und die Bezugnahmen auf Prozesse und Verfahren ( $ORG_{\text{Ablauf}}$ ) gesondert ausgewiesen werden können. Zugleich wählt der Autor aus ORG bzw.  $ORG_{\text{Aufbau}}$  einen enger gefassten Ausschnitt, indem er sich im Zuge seiner Untersuchung auf die äußere Struktur der Verwaltung (STR) konzentriert und davon die Binnenorganisation (BO) abtrennt, mithin nur einen Ausschnitt der *Aufbauorganisation als Gesamtheit von externen und internen Arrangements* betrachtet:

$$(I-2) \quad \text{ORG}_{\text{Aufbau}} = \{ \text{STR}; \text{BO} \}$$

Des Weiteren ist ORG bzw.  $ORG_{\text{Aufbau}}$  dahingehend zu differenzieren, welche *rechtsfähigen Verwaltungsträger* mit ihren Organen betrachtet werden. Hierfür wurde in Kap. 2.1.1 die Unterscheidung zwischen unmittelbarer ( $ORG_{\text{Land}}$  bzw.  $ORG_{\text{Beh}}$ ) und *mittelbarer Landesverwaltung* ( $ORG_{\text{VS}}$  bzw.  $ORG_{\text{mb vW}}$ ) eingeführt, wobei sich Letztere zum einen aus dem landesunmittelbaren Anteil ( $ORG_{\text{Land mb}}$ ) der Anstalten (AöR), Körperschaften (KöR) und Stiftungen des öffentlichen Rechts (StöR) und der durch die Länder beherrschten, aber privatrechtlich organi-

sierten Einrichtungen ( $\text{PRIV}_{\text{Öffentlich}}$ ) sowie zum anderen aus den kommunalen Gebietskörperschaften einschließlich ihrer Einrichtungen und öffentlichen wie privaten Beteiligungen zusammensetzt ( $\text{ORG}_{\text{Kom}}$ ):

$$(I-3.1) \quad \text{ORG} = \{ \text{ORG}_{\text{Beh}}; \text{ORG}_{\text{VS}} \} \text{ oder } \{ \text{ORG}_{\text{Land}}; \text{ORG}_{\text{mb Vw}} \}$$

$$(I-3.2) \quad \text{ORG}_{\text{VS}} \text{ oder } \text{ORG}_{\text{mb Vw}} = \{ \text{ORG}_{\text{Land mb}}; \text{ORG}_{\text{Kom}} \}$$

$$(I-3.3) \quad \text{ORG}_{\text{VS}} \text{ oder } \text{ORG}_{\text{mb Vw}} = \{ \text{ORG}_{\text{Land mb}}; \text{ORG}_{\text{Kom}} \}$$

$$(I-3.4) \quad \text{ORG}_{\text{Land mb}} = \{ \Sigma \text{AöR}_{\text{Land mb}}; \Sigma \text{KöR}_{\text{Land mb}}; \Sigma \text{StöR}_{\text{Land mb}}; \Sigma \text{PRIV}_{\text{Öffentlich Land mb}} \}$$

Dabei gilt sowohl für die Aufbauorganisation der unmittelbaren ( $\text{ORG}_{\text{Land}}$  bzw.  $\text{ORG}_{\text{Beh}}$ ) als auch für die der mittelbaren Verwaltung ( $\text{ORG}_{\text{VS}}$  bzw.  $\text{ORG}_{\text{mb Vw}}$ ) und deren Bestandteile (Gleichungen I-3.2 bis I-3.4), dass sie jeweils die Gesamtheit der äußeren und inneren Strukturen umfassen (Gleichung I-2). Soweit als Teilmenge davon die *äußere Struktur der unmittelbaren Verwaltung* ( $\text{STR}$  bzw.  $\text{STR}_{\text{Beh}}$ ) im Mittelpunkt steht, setzt sich diese aus der Summe aller nach außen hin abgegrenzten Einrichtungen zusammen. Diese Organisations- oder Verwaltungseinheiten bilden die kleinsten Bausteine und umreißen in ihrer Gesamtheit den Komplex  $\text{STR}$ :

$$(I-4.1) \quad \text{STR}_{\text{Beh}} = \{ \Sigma \text{OE}_{\text{Land}} \}^6$$

In  $\Sigma \text{OE}_{\text{Land}}$  enthalten sind dabei wie gesagt sämtliche organartigen Einrichtungen, also ebenso die *Landesbetriebe nach § 26 LHO* (LdB), die sich von anderen Behörden und nicht- bzw. teilrechtsfähigen Anstalten dadurch unterscheiden, dass sie ein stärker erwerbswirtschaftlich geprägtes Handlungsprogramm aufweisen:

$$(I-4.2) \quad \Sigma \text{LdB} \subset \Sigma \text{OE}_{\text{Land}}$$

Allerdings erscheint die bloße Bezugnahme auf Organisationseinheiten (OE) nicht ausreichend, um die einen Verwaltungsträger (Land, VS bzw. mb Vw) kennzeichnende Vielfalt äußerer Arrangements adäquat abzubilden. Deshalb wurden in Kap. 2.1.2 die *Muster horizontaler und vertikaler Differenzierung* (HD und VD) bzw. *Integration* (HI und VI) eingeführt, die mit Hilfe weiterer Strukturmerkmale ergänzend zu den einzelnen Einrichtungen und ihrer Summer beschrieben werden können. Dabei ergeben sich *horizontale Differenzierung* (HD) und *Integration* (HI) aus der räumlichen und sachlich-inhaltlichen Gliederung behördlicher Zuständigkeiten, können also als Funktion aus den vorhandenen Organisationseinheiten (bzw. ihrer Zahl und Zuständigkeitsbezirke) und aus den ressortmäßigen,

---

<sup>6</sup> Analog lässt sich der Bereich der mittelbaren Landesverwaltung im engeren ( $\text{STR}_{\text{Land mb}}$ ) wie im weiteren Sinne ( $\text{STR}_{\text{mb Vw}}$ ) ausdifferenzieren:  $\text{STR}_{\text{Land mb}} = \{ \Sigma \text{OE}_{\text{Land mb}} \}$ ;  $\text{STR}_{\text{mb Vw}} = \{ \Sigma \text{OE}_{\text{mb Vw}} \}$ .

über mehrere Organisationsstufen reichenden Aufgabenbezügen, den sog. Verwaltungszweigen (VZ), angesehen werden:

$$(I-5.1) \quad HD_{Beh}/HI_{Beh} = f(\Sigma OE_{Land}; \Sigma VZ_{Land})$$

Im Fall der *vertikalen Differenzierung* (VD) und *Integration* (VI) betrifft das die Zahl der einander über- und nachgeordneten Verwaltungsebenen (VE). Zusammen mit den dort jeweils angesiedelten Organisationseinheiten kann man sich diese gleichfalls als Funktion vorstellen, die die senkrechte Gliederung der äußeren Verwaltungsorganisation beschreibt:

$$(I-5.2) \quad VD_{Beh}/VI_{Beh} = f(\Sigma OE_{Land}; \Sigma VE_{Land})$$

Die *Differenzierung* (DIF) und *Integration* (IN) des Organisationsbestandes als Gesamtkomplex lässt sich demnach durch Zusammenführung der Gleichungen (I-5.1) und (I-5.2) wie folgt fassen:

$$(I-6) \quad DIF_{Beh}/IN_{Beh} = f(\Sigma OE_{Land}; \Sigma VZ_{Land}; \Sigma VE_{Land})$$

Da es sich bei DIF und IN um konstitutive Merkmale von Organisation im allgemeinen und bei spezifischer Ausprägung um das Charakteristikum einer bestimmten Verwaltung im besonderen handelt, kann Gleichung (I-6) *auf STR<sub>Beh</sub> und ORG<sub>Beh</sub> insgesamt angewandt* werden (und analog auch auf die Strukturen der mittelbaren Verwaltung STR<sub>mb Vw</sub> bzw. ORG<sub>mb Vw</sub>):

$$(I-7.1) \quad STR_{Beh} = f(\Sigma OE_{Land}; \Sigma VZ_{Land}; \Sigma VE_{Land})$$

Einschließlich der Binnenstruktur von Verwaltung gilt diese Darstellung ebenso für die *ganze institutionelle Aufbauorganisation* (ORG<sub>Aufbau</sub>) und erfasst gemäß den Gleichungen (I-1) und (I-2) damit auch die Binnenorganisation sowie die *Ressourcen- und Personaldimension*:

$$(I-7.2) \quad ORG_{Aufbau Beh} = f(\Sigma OE_{Land}; \Sigma VZ_{Land}; \Sigma VE_{Land}; BO; P)$$

## **2.2 Relevanz: Verwaltungspolitische und materielle Bedeutung von Strukturereformen**

Nach der Darstellung der institutionellen und begrifflichen Grundlagen von Verwaltung als Organisationsstruktur geht es in den nachfolgenden Kapiteln um die Eingrenzung und Systematisierung ihrer Veränderung. Dies betrifft zunächst die Charakterisierung der zugrunde liegenden Prozesse, wobei in Abgrenzung zu unkoordinierten und nicht intendierten Vorgängen die willentliche Gestaltung von Institutionen als eigenes Politikfeld gefasst wird (Kap. 2.2.1). Hieran schließt sich ein Überblick zu den Themenfeldern der älteren und jüngeren Bürokratiekritik an, wodurch erste Analogien und länderübergreifende Trends in der Verwaltungspolitik sichtbar werden. Sie bilden damit gleichsam den Handlungsrahmen einer konzeptionell angeleiteten Veränderung von Verwaltungsstrukturen (Kap. 2.2.2). Die rechtlichen, kontextuellen und politischen Anforderungen an entsprechende Maßnahmen verweisen dann auf Policy-Faktoren, die Reformen ermöglichen, befördern oder behindern (Kap. 2.2.3). Schließlich wird in einem ersten Überblick die Relevanz des Untersuchungsgegenstands seit Beginn der 1990er Jahre anhand beispielhafter Reformvorhaben begründet (Kap. 2.2.4).

### **2.2.1 Verwaltungs- und Organisationspolitik als eigene Policy**

Die vorliegende Untersuchung grenzt sich von präskriptiven Arbeiten zur Verwaltungsentwicklung dadurch ab, dass sie ohne Parteinahme für bestimmte Konzepte Annahmen über den *Verlauf und das Ausmaß von Veränderungen* sowie über ihre *Wirkungen* überprüft (vgl. Kap. 1.2 und 1.4). Obgleich damit nicht die Konstellationen und Mechanismen ihres Zustandekommens analysiert werden, spielen sie doch insoweit eine Rolle, als die Frage nach der Effektivität einer Politik – hier der zielgerichteten Veränderung von Organisationsstrukturen – einen bestimmten Prozess- und Handlungsmodus voraussetzt. Unabhängig von der normativen und fachlichen Beurteilung einzelner Maßnahmen handelt es sich dabei um ein intentionales Tätigwerden politischer und administrativer Akteure, das sich wiederum an bestimmten Absichten, Erwartungen und Prämissen orientiert, mithin um *bewusste Entscheidungen und konkrete Politik*.

Gerade in der Praxis wird dabei immer wieder auf deren hohen politischen Aufwand verwiesen (Henneke 2004c; Schliesky 2008). Obgleich die Existenz von Transaktionskosten und Widerständen keine neue Erkenntnis darstellt, scheint doch die Frage relevant, welche *Bedeutung sie für konkrete Politik* erlangen. Dies gilt umso mehr, als Staats- und Verwaltungsmodernisierung einen eher geringen Stellenwert auf der Agenda von Regierung und Opposition besitzt, da man ihr wenig positive Wählerwirkung, aber potenziell hohe politische Kosten zuschreibt (Bogumil/Ebinger 2008; Kuhlmann 2009). Hinzutritt, dass reale Veränderungen

nicht ausschließlich durch die Finanzkrise der öffentlichen Hände erklärlich sind (Bogumil/Ebinger 2008; Brenski/Liebig 2007). Diesbezüglich ist bereits in der Sache eine differenzierte Betrachtung angezeigt (Adam/Bauer/Knill 2008; Lewis 2002) und es sollten weitere Variablen berücksichtigt werden. Andernfalls erscheint angesichts ubiquitärer Konsolidierungspolitiken der Länder in den vergangenen Jahren die Reform-Differenz zwischen einzelnen Ländern und Kommunen wenig plausibel (Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Bogumil/Holtkamp/Kißler/Kuhlmann/Reichard/Schneider/Wollmann 2007; Hesse/Götz 2003, 2004a).

Verwaltungs(struktur)reformen werden deshalb als konstitutiver Bestandteil von *Verwaltungspolitik* und Letztere als *policy-analytische Kategorie* verstanden. Demnach bildet die absichtsvolle und willentliche Gestaltung von Verwaltung ein eigenes und zugleich spezifisches Politikfeld (Bogumil/Jann 2005; Jann 1983, 1986, 2001; Kuhlmann 2009). Eine doppelte Einschränkung erfährt dieser Zugang nicht nur semantischer, sondern auch materieller Art durch die Konzentration auf *Verwaltungsreformen* (bzw. *Verwaltungsreformpolitik*) und deren Durchsetzung bzw. Handlungserfolg. So grenzt sich eine Betrachtung von Reformen, definiert als bewusste und zielorientierte Veränderung des Status quo, gegen jene Entwicklungen ab, die zufällig aus dem Zusammenspiel unterschiedlicher Handlungen oder Impulse entstehen, jedoch keiner im Prozess isolierbaren intentionalen Entscheidung zuzuordnen sind.<sup>7</sup> Zwar werden Kontextbedingungen berücksichtigt, jedoch nur insoweit einbezogen, als sie die Verwaltungsentwicklung (vgl. Kap. 3.3) und ihre Auswirkungen (vgl. Kap. 4) prägen.

In Wissenschaft und Praxis erkennt man durchaus die *Relevanz der Verwaltungspolitik* für die Durchsetzung von Reformen an und diskutiert sie in zunehmendem Maße (Benz 2003; Benz/Siedentopf/Sommermann 2004; Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Jann 2005; Böhret 2005; Fischer/Kießling/Novy 2008; Grimmer 2000; Jann 1986, 2001; Kuhlmann 2009; McCubbins/Noll/Weingast 1989; Reiners 2008e). Gleichwohl liegen bislang noch wenige systematische Analysen vor, die für bestimmte Reformkategorien die Relevanz exogener wie endogener Faktoren betrachten und dabei insbesondere der Frage nachgehen, welchen Stellenwert *Verwaltungspolitik* beanspruchen kann. Blickt man etwa auf die ubiquitäre Feststellung, Budgetprobleme der öffentlichen Hände hätten seit den 1980er Jahren eine Modernisierung des Staates erzwungen, erklärt dies nicht die beträchtlichen Unterschiede der Aktivitäten in einzelnen

---

<sup>7</sup> Die Arbeit erstreckt sich auf die zielorientierte und dezisionistische Dimension von politisch verantworteten Prozessen und klammert solche kontingenten Prozesse aus, die dem Garbage Can-Ansatz folgen (vgl. dazu Cohen/March/Olsen 1972; Olsen 2001). Diese Perspektive verdankt sich nicht zuletzt der gewählten Empirie Basis (vgl. Kap. 3.1), die sich auf Legislaturperioden als Untersuchungseinheiten und gesetzgeberische Entscheidungen als Voraussetzungen für Strukturreformen in der unmittelbaren Landesverwaltung erstreckt. Für diese Teilmenge administrativer Entwicklungen bzw. Reformen erzwingt der geltende staats- und organisationsrechtliche Rahmen eine politische und gesetzgeberische Entscheidung als Grundlage und Auslöser von Politikveränderungen (vgl. Kap. 2.2.3).

Ländern und auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Folglich wird hier davon ausgegangen, dass nicht nur eine Vielzahl von Faktoren für Reformen ausschlaggebend ist, sondern dabei insbesondere Akteurskonstellationen und verwaltungspolitische Strategien zentrale Bedeutung erlangen. Hinzutreten bestimmte Muster, also das Zusammentreffen von Kontextvariablen wie Handlungsweisen, die die betrachteten Veränderungen begünstigen (vgl. Kap. 2.2.3).

Der so umrissene Analyserahmen begründet, warum überhaupt ein Vorgang, nämlich die Veränderung von Verwaltungsstrukturen, als abhängige Variable zu politischen Kontextbedingungen in Bezug gesetzt werden kann und weshalb sich ihm konzeptionell begründete Handlungswirkungen in Gestalt von Ressourceneffekten zuordnen lassen. Für die vorliegende Arbeit führt das in Anlehnung an Barzelay (2001), Jann (1986, 2001) und Kuhlmann (2009) zu einer *Definition von Verwaltungspolitik auf drei Ebenen*: Im ersten und weiteren Sinne umfasst sie kontextabhängige Institutionen, Akteure, Entscheidungskonstellationen, Handlungen und über konkrete Entscheidungssituationen hinausreichende Entwicklungen, die dem politisch-administrativen System zuzurechnen sind und dessen Arbeitsweise und Entwicklung sie bestimmen. Im zweiten und engeren Sinne betrifft sie die intentionale Gestaltung von Verwaltung als akteursbezogene und -abhängige Veränderung oder Beibehaltung des Status quo. Drittens schließlich richtet sie sich zwar primär auf die „Logistik des politisch-administrativen Systems“ (Kuhlmann 2009: 29), kann aber in Abhängigkeit von auslösenden Zielen durchaus auf substanzielle und letztlich monetäre Effekte als Zweck entsprechender Maßnahmen bezogen werden. Einer policy-analytischen Betrachtung von Verwaltungsreformen wohnt somit immer auch ein evaluatorischer Ansatz inne (ebd. und Kap. 2.4.1). Die vorliegende Untersuchung rekurriert insbesondere auf diesen Aspekt verwaltungspolitischer Forschung, ergänzt und umrahmt von deskriptiven und systematisierten Betrachtungen zur Verwaltungsentwicklung als vorgelagertes Resultat verwaltungspolitischer Entscheidungen.

## **2.2.2 Themenfelder der älteren und jüngeren Bürokratiekritik**

Wendet man sich der thematischen Dimension zu, also der Frage, was Reformen als Teil der Verwaltungspolitik sind und welchen Gegenstand sie betreffen, finden sich in der Literatur zahlreiche Gliederungsversuche (Bogumil 1997; Bogumil/Jann 2005; Jann/Wegrich/Tiessen 2007; Kickert 2008; Kropp 2004; Peters/Pierre 2001, 2003). Gemein ist ihnen die zumindest implizite Erkenntnis, dass es sich um ein außerordentlich differenziertes Feld handelt, zu dem generalisierende Aussagen kaum möglich sind. Der Autor wählt deshalb eine vergleichsweise sparsame Differenzierung, um die von ihm herangezogene Empirie von Strukturereformen in den Kontext der materiellen Verwaltungspolitik einzuordnen. Er

unterscheidet dabei für die deutsche Entwicklung zunächst bestimmte Phasen der staatlichen Modernisierung, die es ihm gestatten, die Generalisierbarkeit seiner Empirie nicht nur sektoral, sondern auch im Längsschnitt zu beurteilen. Entsprechend der unverändert dominanten Kriterien der NPM-/NSM-Bewegung und ihres Diskurses (Kuhlmann 2009; Schedler/Proeller 2003) bezieht er daraufhin thematische Schwerpunkte mit ein. Demnach kann im Anschluss an die bürokratische Etablierung und Konsolidierung von Verwaltung seit dem frühen 19. Jahrhundert (Ellwein 1993a, 1997; Wagener 1969; Weber 1980) für die Zeit der Bundesrepublik zwischen *fünf sich überlappenden Phasen* unterschieden werden (Becker 1989: 895ff.; Bogumil 2006: 368ff.; Bogumil/Jann 2005: 191ff.; Hesse/Ellwein 2004: 322ff.; König 2008: 657ff.; Voigt 2006: 361ff.):

- Wiederaufbau rechtsstaatlicher Strukturen und einer umfassenden *Rechtsbereinigung* bis Anfang der 1960er Jahre;
- kommunale und i. T. auch staatliche *Territorial- wie Strukturformen* seit Beginn der 1960er bis Mitte bzw. Ende der 1970er Jahre (und fortgesetzt in den neuen Ländern Anfang der 1990er Jahre);
- sich daran anschließende Ansätze zu einer *Funktionalreform*, verbunden mit weiter gefassten Initiativen der Entbürokratisierung, Entstaatlichung und Verwaltungsvereinfachung seit Mitte der 1970er Jahre;
- vor allem betriebswirtschaftlich inspirierte, jedoch auch um Aspekte demokratischer und bürgerschaftlicher Beteiligung *erweiterte Binnenmodernisierung* (im Zusammenhang mit NPM dominant seit Anfang der 1990er Jahre);
- *erneut strukturelle Reformen*, die seit Beginn der 1990er Jahre auf eine Konzentration der internen Sach- und Ressourcenverantwortung zielen, darüber hinaus aber auch die unmittelbaren Länderverwaltungen und die kommunalen Gebietsstrukturen betreffen.

Diese verwaltungspolitischen Phasen lassen sich darüber hinaus thematisch strukturieren, wobei in Anlehnung an Becker (1989), Bogumil (1997), Bogumil/Jann (2005), Hesse/Götz (2003, 2004a), Jann/Wegrich/Tiessen (2007), Lange/Kersting/Kißler (2000), König (2008), Kuhlmann (2009), Mandelartz (2009), Mecking/Oebbecke (2009) und Schuppert (2000) fünf Handlungsfelder und deren Gegenstände übergreifende Bedeutung erlangen:

- *Funktionalreformen*, die den öffentlichen Aufgabenbestand und seine kompetenzmäßige Zuordnung im Verhältnis zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen und öffentlichen wie privaten Verantwortungsträgern betreffen (einschließlich der Ausgliederung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben); insbesondere in föderalen Systemen mit ausgeprägter kommunaler Selbstverwaltung stehen dabei Kooperations- und Dezentralisierungsprozesse im Mittelpunkt, hinzutreten im Rahmen der NPM-Bewegung Privatisierungsprozesse bzw. das Denken in Verantwortungsstufen;
- gezielte *Veränderung der Aufbauorganisation* (Strukturformen bzw. Reorganisation i. e. S.) im Hinblick auf ihre äußere Verfasstheit und Rechtsformen,

ihre vertikale und horizontale Gliederung sowie ihre Binnenstruktur; als durchgehendes und weniger zeitbezogenes Reformmuster erweist sich dabei die institutionelle Vereinfachung i. S. einer Verantwortungskonzentration (auch unter Beteiligung mehrerer Gebietskörperschaften), größeren Transparenz und Wirtschaftlichkeit;

- *Vereinfachung sowie output- und effizienzbezogene Neufassung verwaltungsinterner Verfahren (Ablauforganisation) und Handlungsorientierungen*; dies beinhaltet neben der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling usw.) auch eine veränderte Steuerungslogik und zielt damit letztlich auf eine stärkere Trennung von Politik und Verwaltung bzw. strategischer und operativer Entscheidungs- und Handlungsebene; hinzutreten fortlaufende Bemühungen um eine verminderte Vorschriftenproduktion und die Vereinfachung bestehender Regelungen und Verfahren (einschließlich Normprüfung und Bürokratiekostenreduktion mit Hilfe des Standardkostenmodells) sowie die Modernisierung staatlichen Handelns durch den erweiterten Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zusammen mit internetbasierten Zugängen und Lösungen (E-Government);
- *Personalentwicklung* und personalrechtliche Anpassungen; hierdurch sollen Mitarbeiterrechte im Hinblick auf partizipative, emanzipative und genderorientierte Elemente gestärkt, daneben jedoch vor allem die Kapazität der gesamten Verwaltung auf dem Wege einer professionalisierten Personalbeurteilung, Aus-/Weiterbildung und Karriereplanung sowie vermittels gezielter Leistungsanreize erhöht werden;
- ressourcen- und qualitätsorientierte *Innovationen im Außenverhältnis* der Verwaltung; sie reduzieren bürokratieabhängige Lasten (auch dazu als Instrument die o. g. Bürokratiekostenmessung), erhöhen die Transparenz und Zugänglichkeit öffentlicher Verfahren und verbessern Entscheidungen wie Dienstleistungen inhaltlich aus Sicht und i. S. der Adressaten; subsummiert werden können darunter ebenso partizipative und demokratiebezogene Reformen, soweit sie unmittelbar auf das Verwaltungshandeln durchschlagen und nicht etwa (wie die Einführung von Elementen direkter Demokratie) das politische Regierungssystem insgesamt betreffen.

Nicht erst die Reformagenda der vergangenen Jahre enthält zahlreiche Aktivitäten zu den vorgenannten Themen (Jock 2008). Bereits davor verwiesen die Länder auf ähnliche Handlungsansätze und machten entsprechende Erfolge geltend (Becker 1989; Ellwein/Hesse 1997b; Konzendorf 1998; Miller 1995). Gleichwohl bildeten auch dabei nach vorherrschender Meinung *Struktur- und Funktionalreformen stets den Schwerpunkt der Verwaltungspolitik* (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a; Krusekamp 2006; Kuhlmann/Bogumil 2010; Miller 1995). Dies erklärt sich u. a. aus der spezifischen Funktion der Länder im Verwaltungsföderalismus, wie sie bereits in Kap. 1.4 angesprochen wurde. Demnach obliegt ihnen ein wesentlicher Teil des Vollzugs öffentlicher Ordnungs- und Dienstleistungen, die – zumindest auf der Gewährleistungsseite – unveräußerlich sind und damit einer adäquaten Produktionsstruktur bedürfen. Zugleich verfügen die Länder aufgrund ihrer Staatsqualität über die notwendige Organisati-

onshoheit, um zumindest die Zahl und horizontale Gliederung ihrer Behördenstruktur weitgehend autonom zu gestalten. Inhaltliche und materielle Beweggründe von Reformen, die zugleich den jeweiligen verwaltungspolitischen Aktivitätsgrad dokumentierten, bezogen sich deshalb vorwiegend auf den Zuschnitt und Aufbau öffentlicher Institutionen.

Dominante Ziele, die im Rahmen der benannten Reformfelder erreicht werden sollen, lassen sich als *Komplexitätsreduktion*, *Funktionalitätsgewinne* und *Effizienzsteigerung* charakterisieren (ebd.). Dabei kann mit Jann/Wegrich/Tiessen (2007) bereits der bloße Abbau organisationaler Differenzierung als wesentlicher Beitrag zur Entbürokratisierung verstanden werden, da er nach außen die Verständlichkeit und Transparenz behördlicher Strukturen und Abläufe erhöht. Insofern aber darf auch der in dieser Untersuchung gewählte Fokus der Strukturreformen im Bereich der unmittelbaren staatlichen Kernverwaltung nicht nur als ein beliebiges Beispiel, sondern als repräsentativer Ausschnitt der länderseitigen Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung gelten. Dass es zudem seit Ende der 1990er Jahre zu einer offenkundigen Beschleunigung und Ausweitung entsprechender Reformansätze gekommen ist, unterstreicht dies und wird in Kap. 2.2.4 noch einmal gesondert dargestellt.

Sucht man die Themen von Strukturreformen ihrerseits zu differenzieren, stehen auch dafür diverse Gliederungsansätze zur Verfügung (vgl. u. a. Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Kottmann 2006; Bürsch/Müller 1999; Hesse 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a; Jann/Wegrich/Tiessen 2007; Jock 2008; Konzendorf 1998). Gemein ist den betreffenden Darstellungen, dass sie von einer Konzentration der jeweils gegebenen Organisation ausgehen. Dahinter verbirgt sich zunächst eine verminderte Zahl von Einrichtungen, eine geringere vertikale und horizontale Differenzierung des Behördenbestands sowie die Vergrößerung der einzelnen Betriebseinheiten zur Realisierung von funktionalen und finanziellen Größen- und Verbundeffekten (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 2.3.1 und 2.4.3). Als Beispiel für die Umsetzung in konkrete, teilweise sogar die praktische Verwaltungspolitik prägende Handlungsprogramme können die verschiedenen Arbeiten von Hesse dienen (Bogumil/Ebinger 2008). Er hat seit Mitte der 1990er mit seinen Mitarbeitern die meisten der Flächenländer auf ihre aufbauorganisatorischen Reformpotenziale hin untersucht (Hesse 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2000c, 2001, 2002a, 2002b, 2002c, 2003, 2007a, 2007g; Hesse/Götz 2004b, 2004c, 2006, 2008f, 2008g; Hesse/Götz/Schubert 2007) und dabei auf der Zielebene einerseits zwischen den Erfordernissen zwei- und dreistufig aufgebauter Länder unterschieden, jedoch andererseits für beide Typen im Kern sehr ähnliche Reformoptionen ausgewiesen.<sup>8</sup>

- *Regierungsreform* durch die Konzentration auf einen ministeriellen „Kern“ von sieben bis acht obersten Landesbehörden, den Ausbau der Koordinations-

---

<sup>8</sup> Hier zitiert nach der zusammenfassenden Darstellung bei Hesse/Götz (2003, 2004a: 581 ff.).

kapazitäten und -befugnisse zwischen den Häusern, die Verschlankung interner Strukturen und Prozesse und die Beschränkung auf Leitungsaufgaben;

- *Straffung der oberen und zentralen Landesverwaltung*, wobei obere Landesbehörden mit instanzlicher Funktion für grundsätzlich entbehrlich gehalten und nicht-ministerielle Aufgaben den Kommunen zugewiesen werden, wohingegen verbleibende Zuständigkeiten (etwa aufgrund ihrer landesweiten Bedeutung und Komplexität) auf Assistenzeinheiten übergehen, die den Ministerien zugeordnet sind;
- *Überprüfung und Rückführung von Mittelinstanzen* in einem schrittweisen Prozess, der allenfalls die größeren Flächenländer ausnimmt, wobei auch hier eine umfassende Kommunalisierung und außerdem die Integration von Sonderbehörden gefordert wird; der Verzicht auf Bündelungseinrichtungen soll hingegen durch eine projektorientierte und ressortübergreifend arbeitende Assistenzeinheit der Ministerien aufgefangen werden;
- *verstärkte Nutzung verselbständigter Einheiten und öffentlicher Unternehmen* bei Gewährleistung einer effektiven Steuerung und unter Einbehalt hoheitlicher und kontrollnotwendiger Aufgaben in der unmittelbaren Verwaltung;
- *konsequente Kommunalisierung der unteren Landesbehörden* als Rückführung des staatlichen Engagements in der Fläche auf die Kernbereiche der Polizei, Finanzverwaltung und Justiz sowie durch Übertragung der übrigen Aufgaben auf die Städte, Kreise und Gemeinden unter Wahrung der Konnexität und verbunden mit interkommunaler Kooperation zur Herstellung wirtschaftlicher Betriebsgrößen (ggf. ergänzt um kommunale Struktur- bzw. Gebietsreformen);
- *Fortsetzung der Kommunalreform* als Wiederaufnahme der territorialen Reformprozesse auf der Kreisstufe und im gemeindlichen Raum – dabei zunächst über erweiterte Zusammenarbeit (IKZ) und mit Hilfe von Fusionsprämien, daraufhin in Form gesetzlich verfügbarer Anpassungen (Einkreisungen, Kreisfusionen und Bildung von Einheitsgemeinden) sowie schließlich auch im Stadt-Umland-Bereich über das Angebot multifunktionaler Verbände;
- *erweiterte Länderkooperation* als funktionale Alternative zur territorialen Länderneugliederung mit der Ausdehnung auf hoheitliche Bereiche und unter Einschluss mehrerer Kooperationspartner.

Obgleich die vorgenannten Themen und Ziele an der Nahtstelle zwischen wissenschaftlicher Beobachtung und instrumenteller Politikberatung formuliert wurden, zeigt doch die Akzeptanz in der Verwaltungspraxis einen Nutzwert insofern an, als dass hiermit ein über Jahre hinweg ähnlicher, i. T. sogar identischer *Reformkanon* beschrieben wird (vgl. Kap. 2.3.1). Er drückt sich vereinfacht im Abbau der organisatorischen Differenzierung, dem Verzicht auf Ebenen und Instanzen sowie in der Abschichtung von Aufgaben in die mittelbare und kommunale Verwaltung bei gleichzeitigem Rückzug des Staates aus der Fläche aus. Die dahinter stehenden Ziele und Reformfelder der horizontalen und vertikalen Integration, verbunden mit betrieblicher Reorganisation und der Verselbständigung von Aufgaben, werden in Kap. 2.3.2 noch einmal aufgenommen und als Basis der analytischen Untersuchungsteile systematisiert.

### 2.2.3 Rechtliche, kontextuelle und politische Anforderungen an Verwaltungsstrukturreformen

Die Einstufung von Strukturreformen als Teil und Ergebnis von Verwaltungspolitik setzt voraus (vgl. Kap. 2.2.1), dass es bestimmte *Faktoren* gibt, die die untersuchten Organisationsveränderungen im Kontext intentionaler Entscheidungen von politisch-administrativen Akteuren prägen. Hinzutreten jene *Rahmenbedingungen*, die wiederum die Entscheidungen dieser Akteure und ihr Handeln beeinflussen. Insoweit dient die Identifikation entsprechender Anforderungen auch der Rückversicherung der in Kap. 2.2.1 formulierten Annahmen. Sie rechtfertigt zugleich die verwaltungspolitisch angeleitete Analyse der seit der Wiedervereinigung beobachteten Reformen, etwa im Hinblick auf die Fallbildung anhand von Legislaturen (vgl. Kap. 1.4.2), die Einteilung bestimmter Reformphasen (vgl. Kap. 3.3.3.2.1), die Bestimmung strategischer Reformansätze (vgl. Kap. 3.3.3.2.3) oder die Konzeptabhängigkeit von Maßnahmen und ihren Effekten (vgl. Kap. 3.3.2.3 und Kap. 4.2.3.1).

Der Autor unterscheidet hierbei *rechtliche, kontextuelle und politische Erfordernisse*, wobei erstere eine herausgehobene Bedeutung haben. Wie bereits in Kap. 1.4 angesprochen bestehen sie insbesondere in der regelmäßigen Gesetzbindung von Strukturreformen. Das heißt, dass der nennenswerten Umgestaltung der äußeren Verwaltungsorganisation meist ein Tätigwerden des Gesetzgebers und damit eine parlamentarische und i. e. S. (partei-)politische Befassung vorangehen und sie somit nicht auf regierungs- und verwaltungsinterne Handlungen beschränkt bleibt. Oder anders ausgedrückt: Der zumindest in der Mehrzahl der Fälle gewählte Gesetzesweg belegt am deutlichsten die Rolle von *Verwaltungspolitik* und zwar auch jenseits der von Jann fokussierten Veränderungen, „(...) welche die Verwaltung selbst betreibt (...)“ (Jann 2001: 331).

Ausgangspunkt dieser Feststellung ist die *Zumessung der Organisationsgewalt* als „(...) die Befugnis zur Errichtung (...) von Verwaltungsträgern (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) und von Verwaltungsorganen (insbesondere Behörden)“, wobei die Änderung, Aufhebung, Auflösung der Abwicklung komplementäre Begriffe bilden (Maurer 1997: 512). Wichtig ist hierbei die Unterscheidung zwischen *Errichtung* und *Einrichtung* von Organisationseinheiten. Ersteres meint die Neugründung (oder Abschaffung) sowie die substantielle Änderung von bestehenden Strukturen. Letzteres bezieht sich auf die „(...) tatsächliche Bildung und die Ausstattung der Behörde [oder Dienststelle] mit Personal und Sachmitteln“ (ebd.). Im Zusammenhang der hiesigen Untersuchung stehen die Errichtung und Neuschaffung sowie die Änderung oder Abschaffung von Behörden als Organe der unmittelbaren Landesverwaltung im Vordergrund. Demnach geht es weniger um deren Einrichtung, die als Kompetenz der Exekuti-

ve bzw. der Verwaltung selbst zusteht, sondern vor allem um die Frage, wer auf welchem Wege die äußeren staatlichen Organisationsstrukturen bestimmt. Dies ist in den Ländern nicht einheitlich geregelt (vgl. Abb. 2.2.3-1) und führte i. T. bereits zu erheblichen Konflikten. Bekannt wurde dazu der Richterspruch des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 1999 (VerfGH NW 11/98, Urteil vom 9.2.1999). Er verwarf die zuvor von der Landesregierung vorgenommene Zusammenlegung des Innen- und Justizressorts. Die im Folgenden zitierten Leitsätze veranschaulichen in knapper Form das ursächliche Spannungsfeld zwischen exekutiven und legislativen Organisationskompetenzen:

„1. a) Die nordrhein-westfälische Landesverfassung weist dem Ministerpräsidenten keine ausschließliche Kompetenz zur Errichtung von Ministerien zu.

b) Dieser Teilbereich der Organisationsgewalt kann vielmehr zum einen dem Zugriff des Gesetzgebers, zum anderen einem Vorbehalt des Gesetzes unterliegen, solange nicht der Kernbereich der Organisationsgewalt der Regierung berührt ist.

c) Organisatorische Maßnahmen, die den Bereich der Gerichtsverwaltung und damit den Bereich der rechtsprechenden Gewalt betreffen, gehören nicht zu diesem Kernbereich.

2. a) Auch für Organisationsentscheidungen grenzt das Kriterium der Wesentlichkeit den Bereich ab, der dem Gesetzgeber zur ausschließlichen Regelung vorbehalten ist.

b) Organisationsentscheidungen können wesentlich sein für die Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips und des Grundsatzes der Gewaltenteilung, insbesondere für die Sicherung einer eigenständigen und unabhängigen rechtsprechenden Gewalt.

3. a) Die Entscheidung, die Geschäftsbereiche eines herkömmlichen Innenministeriums und eines herkömmlichen Justizministeriums zu einem neuen Ministerium für Inneres und Justiz zusammenzuführen, ist wesentlich im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes.

b) Bei der Organisation der Gerichtsverwaltung geht es um die grundlegende Frage, wie die Dritte Gewalt institutionell gesichert und gestärkt und ihre verfassungsrechtlich vorgezeichnete Eigenständigkeit hervorgehoben werden soll.

c) Auch vor dem Hintergrund der historischen und verfassungsrechtlichen Entwicklung der Judikative verlangt die Tragweite einer Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium für die Stellung der Dritten Gewalt und für das Vertrauen des Bürgers in deren Unabhängigkeit, daß das Für und Wider einer solchen Zusammenlegung vor den Augen der Öffentlichkeit diskutiert und vom Parlament verantwortet wird.“

Maßnahme wie Entscheidung zogen eine intensive *politische und fachöffentliche Debatte* nach sich (Arnauld 1999; Hesse 1999a: 80ff; Hoffmann-Riem 2000).

Dabei rekurrierte der Verfassungsgerichtshof im nordrhein-westfälischen Fall ausschließlich auf die Betroffenheit der Justiz und hielt die diesen Bereich betreffende Ministerialreform für so wesentlich, dass davon die Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips und des Grundsatzes der Gewaltenteilung substantiell betroffen sei. Hierfür reiche demnach die Organisationsgewalt der Regierung nicht mehr aus, sondern sei zumindest ein Tätigwerden des Gesetzgebers erforderlich.

Gleichwohl handelt es sich hierbei um eine hergeleitete und nicht von vornherein explizit normierte Auffassung. Das heißt, dass eine einheitliche gesetzliche Festlegung für alle Länder fehlt, die oberste und sonstige Behörden *per se* einem Gesetzesvorbehalt unterwirft. Stattdessen haben etliche Länder dies für sich geregelt und damit von einem weithin unbestrittenen *Gesetzesvorrang* Gebrauch gemacht (vgl. Abb. 2.2.3-1). Maurer entwirft hierzu eine Kompetenzhierarchie im öffentlichen Organisationswesen, wonach die Errichtung von Verwaltungsträgern durch oder aufgrund von Gesetzen erfolgen müsse. Auch die Errichtung von Behörden sei danach gesetzlich zu fassen, da sie Zuständigkeiten regele, wohingegen Organisationsmaßnahmen des verwaltungsinternen Bereichs und die Einrichtung von Verwaltungsträgern und ihren Organen der Regierung bzw. der Verwaltung selbst oblägen (Maurer 1997: 515). Zur Begründung verweist Maurer auf die nach dem geltenden Verfassungsrecht beim Parlament liegende Kompetenz, grundsätzliche Entscheidungen bezüglich des Staats- und Gemeinwesens und der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Bürger zu treffen. Dazu gehöre der Aufbau und die Struktur der Verwaltung insgesamt und die Zuständigkeiten der Behörden im Verkehr mit dem Bürger (ebd.).

Abbildung 2.2.3-1: Organisationsgewalt in den Flächenländern

Bundesland	Norm	Regelung
BW	Art. 70 Abs. 1 und 2 Verf. BW	„(1) Aufbau, räumliche Gliederung und Zuständigkeiten der Landesverwaltung werden <b>durch Gesetz</b> geregelt. Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, sind diesen zuzuweisen.  (2) Die Einrichtung der staatlichen Behörden im einzelnen obliegt der Regierung, auf Grund der von ihr erteilten Ermächtigung den Ministern.“
	VwG BW	Bestimmungen zur Aufsicht, Aufgabenübertragung und Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden sowie zur Einteilung, Gliederung und Aufgabenausstattung
Bay	Art. 77 Abs. 1 Verf. Bay	„Die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung, die Regelung der Zuständigkeiten und der Art der Bestellung der staatlichen Organe erfolgen <b>durch Gesetz</b> . Die Einrichtung der Behörden im einzelnen obliegt der Staatsregierung und auf Grund der von ihr erteilten Ermächtigung den einzelnen Staatsministerien.“

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Bundesland	Norm	Regelung
Bbg	Art. 96 Abs. 1 und 2 Verf. Bbg	„(1) Die Organisation der staatlichen Landesverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten werden <b>durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes</b> festgelegt. Aufgaben, die von nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, sind diesen zuzuweisen.  (2) Die Einrichtung der staatlichen Behörden obliegt der Landesregierung. Sie kann diese Befugnis übertragen.“
	LOG Bbg	Grundsätze der Landesverwaltung (Organisationsziele, Aufbau und Aufgabenverteilung, Modernisierung, Aufgabenkritik und Deregulierung, Privatisierung, länderübergreifende Zusammenarbeit) sowie Regelungen zum Aufbau und zu den Organisationstypen der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung
He	---	---
MV	Art. 70 Abs 2 und 3 Verf. MV	„(2) Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren der öffentlichen Verwaltung werden <b>durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes</b> geregelt. Dabei können Möglichkeiten der Einbeziehung der Bürger durch die öffentliche Verwaltung vorgesehen werden.  (3) Die Einrichtung der Landesbehörden im einzelnen obliegt der Landesregierung. Sie kann diese Befugnis auf einzelne Mitglieder der Landesregierung übertragen.“
	§ 8 Abs. 1 bis 3 LOG MV	„(1) Neue Landesbehörden werden <b>durch oder aufgrund eines Gesetzes</b> errichtet. Bestehende Landesbehörden, die nicht durch Gesetz errichtet worden sind, können zum Zwecke der Verwaltungsmodernisierung durch Rechtsverordnung der Landesregierung zusammengefasst, umgestaltet, aufgelöst oder in andere Behörden eingegliedert werden. Die Landesregierung kann diese Befugnis auf die obersten Landesbehörden übertragen.  (2) Die Rechtsverordnung muss die Art der Behörde, ihre Bezeichnung und ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich bestimmen. Sie soll ferner die sachliche Zuständigkeit regeln.  (3) Das Finanzministerium wird ermächtigt, gemäß § 17 Abs. 1 des Finanzverwaltungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. August 1971 (BGBl. I S. 1426, 1427), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 5. Juli 2004 (BGBl. I S. 1427) geändert worden ist, hinsichtlich des Bezirks und des Sitzes der Finanzämter die notwendigen Rechtsverordnungen zu erlassen.“
	LOG MV	Regelungen zu den Trägern der Landesverwaltung, zu allgemeinen Grundsätzen der Verwaltungsorganisation und zur Aufgabenübertragung, zum Aufbau, zur Gliederung und zu den Zuständigkeiten der Behörden sowie zur Rechts-, Dienst- und Fachaufsicht

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Bundesland	Norm	Regelung
Nds	Art. 56 Abs. 2 Verf. Nds	„Der allgemeine Aufbau und die räumliche Gliederung der allgemeinen Landesverwaltung <b>bedürfen eines Gesetzes.</b> “
NW	Art. 77 Verf. NW	„Die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten erfolgt <b>durch Gesetz.</b> Die Einrichtung der Behörden im einzelnen obliegt der Landesregierung und auf Grund der von ihr erteilten Ermächtigung den einzelnen Landesministern.“
RIP	---	---
Saar	Art. 112 Verf. Saar	„Die Organisation der allgemeinen Staatsverwaltung und die Regelung der Zuständigkeiten erfolgen <b>durch Gesetz.</b> Die Einrichtung der Behörden im Einzelnen obliegt der Landesregierung und auf Grund der von ihr erteilten Ermächtigung den einzelnen Ministern.“
	§ 6 Abs. 3 LOG Saar	„Landesmittelbehörden dürfen <b>nur durch Gesetz</b> oder auf Grund eines Gesetzes errichtet werden.“
	§ 7 Abs. 3 LOG Saar	„Landesämter dürfen <b>nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes</b> errichtet werden. Die Landesregierung kann <b>zum Zwecke einer Vereinfachung der Verwaltung durch Rechtsverordnung</b> 1. Landesämter auflösen, 2. Landesämter in ein oder mehrere andere Landesämter eingliedern und 3. einem Landesamt Aufgaben anderer Landesämter übertragen.“
	§ 8 Abs. 4 LOG Saar	„Untere Landesbehörden anderer als der in Absatz 2 genannten Art dürfen <b>nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes</b> errichtet werden. Für die Auflösung, Eingliederung und Aufgabenübertragung gilt § 7 Abs. 3 entsprechend.“
	LOG Saar	Regelungen zur Einteilung, zur Identität und zu den Zuständigkeiten von Behörden, zur Rechts-, Dienst- und Fachaufsicht sowie zur mittelbaren Verwaltung (Gemeinden/Gemeindeverbände, Anstalten, Stiftungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts)
Sac	Art. 83 Abs. 1 und 2 Verf. Sac	„(1) Aufbau, räumliche Gliederung und Zuständigkeiten der Landesverwaltung werden <b>durch Gesetz</b> geregelt. Aufgaben, die von den nachgeordneten Verwaltungsbehörden zuverlässig und zweckmäßig erfüllt werden können, sind diesen zuzuweisen.  (2) Die Einrichtung der staatlichen Behörden im einzelnen obliegt der Staatsregierung. Sie kann Staatsminister hierzu ermächtigen.“
S-A	Art. 86 Abs. 2 Verf. S-A	„Der allgemeine Aufbau der öffentlichen Verwaltung und ihre räumliche Gliederung werden <b>durch Gesetz</b> geregelt.“
SH	Art. 45 Abs. 2 und 3 Verf. SH	„(2) Die Organisation der Verwaltung sowie die Zuständigkeiten und das Verfahren werden <b>durch Gesetz</b> bestimmt.  (3) Die Einrichtung der Landesbehörden obliegt der Landesregierung. Sie kann diese Befugnis übertragen.“

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Bundesland	Norm	Regelung
	§ 8 Abs. 1 und 2 LVwG SH	„(1) Die Errichtung von Landesbehörden und die Auflösung nicht durch Gesetz errichteter Landesbehörden regelt die Landesregierung <b>durch Verordnung</b> . Sie kann diese Befugnis hinsichtlich der Errichtung und Auflösung unterer Landesbehörden auf andere oberste Landesbehörden übertragen.  (2) Die Verordnung muß die Art der Behörde (§ 4), ihre Bezeichnung und ihren Bezirk (§ 29) bestimmen; sie soll ferner die sachliche Zuständigkeit regeln.“
	§§ 2 bis 52 LVwG SH	Regelungen zu den Trägern der Landesverwaltung und zum Behördenbegriff, zur Einteilung und Identität der Behörden, zur Rechts-, Dienst- und Fachaufsicht, zur Verwaltungszusammenarbeit und zur mittelbaren Landesverwaltung in Form von Stiftungen, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts.
Thü	Art. 90 Verf. Thü	„Die Verwaltung des Landes wird durch die Landesregierung und die ihr unterstellten Behörden ausgeübt. Aufbau, räumliche Gliederung und Zuständigkeiten werden <b>auf Grund eines Gesetzes</b> geregelt. Die <b>Errichtung der staatlichen Behörden im einzelnen obliegt der Landesregierung</b> . Sie kann einzelne Minister hierzu ermächtigen.“

Quellen: Gesetzestexte der Länder; eigene Darstellung.

Da, wie in Kap. 2.2.4 und später im empirischen Teil der Arbeit (vgl. Kap. 3.2 und 3.3) zu zeigen sein wird, die Intensität und der Umgriff von Verwaltungsstrukturreformen seit 1990 nicht nur sehr erheblich war, sondern überdies stark zugenommen hat, kann bereits daraus gefolgert werden, dass die Relevanz der oben angesprochenen Fragen und Erwägungen zunehmend für eine *gesetzliche Fassung solcher umfassenden Organisationsveränderungen* sprach und spricht. Und tatsächlich wurden alle größeren Reformen der vergangenen Jahre – etwa in Baden-Württemberg (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz VRG, 2004) oder in Niedersachsen (Gesetz zur Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, 2004) – durch die Landesparlamente verabschiedet. Unterschiede ergeben sich hierbei allenfalls im Hinblick auf die Differenzierung der jeweils erlassenen gesetzlichen Regelungen. Während zum Beispiel im baden-württembergischen Fall tatsächlich alle einzelnen Strukturveränderungen im Reformgesetz enthalten waren, beschränkte sich die niedersächsische Norm auf die zentralen Akte und hier insbesondere die Auflösung der Bezirksregierungen, wohingegen detaillierte Organisations- und Standortentscheidungen einschließlich der Auflösung und Neuschaffung von Behörden und Standorten Beschlüssen der Landesregierung bzw. des Kabinetts vorbehalten blieben. Dennoch agierte man auch in Niedersachsen, das wie Rheinland-Pfalz und Hessen (vgl. Abb. 2.2.3-1) auf eine stärker exekutiv geprägte Verwaltungspolitik zurückblickt, nicht ohne legislative Entscheidungen, sondern gelangte lediglich zu einer Arbeitsteilung, die dem Parlament die grund-

legende Gestaltungskompetenz vorbehielt und die Er- wie Einrichtung von Behörden der Landesregierung aufgrund des zuvor beschlossenen Gesetzes zuwies.

Abbildung 2.2.3-2: Verwaltungspolitische Erfordernisse und Faktoren

	<b>Stabil-strukturelle Faktoren</b>	<b>Dynamisch-prozessuale und situative Faktoren</b>
<b>Politische Faktoren</b>	Strukturelle und stabile Elemente der Verwaltungspolitik  (Institutionen, gesetzliche Rahmenbedingungen, Akteure und Präferenzen, Vetospieler, gegebener Differenzierungsgrad usw.)	Entscheidungsprozesse und endogene wie exogene Ereignisse der Verwaltungspolitik  (Gesetzgebungsverfahren, Führungswechsel in relevanten Leitungsfunktionen, Koalitions- und Regierungswechsel usw.)
<b>Kontextfaktoren</b>	Strukturelle und stabile Faktoren und Gegebenheiten außerhalb der Verwaltungspolitik  (Verschuldungsstand, West-/Ost-Lage, Größe des Verwaltungsträgers usw.)	Entwicklungsprozesse und exogene Ereignisse außerhalb der Verwaltungspolitik  (Wiedervereinigung, demographischer Wandel, ökonomische Entwicklung/Krisen, exogene Schocks und Ereignisse usw.)

Eigene Darstellung.

Somit kann für den Bereich dieser Arbeit und die darin untersuchten Strukturreformen als Teil der Verwaltungspolitik davon ausgegangen werden, dass sie *regelmäßig und in der Hauptsache durch oder aufgrund von Gesetzen* zustande kommen und insofern eine parlamentarische Befassung erforderlich machen. Auf die erforderlichen Entscheidungsprozesse lassen sich wiederum weitere, *kontextuelle und politische Variablen* beziehen. In der Literatur finden sich dazu vorwiegend spezifische Untersuchungen sowie verschiedene übergreifende Gliederungsvorschläge.<sup>9</sup> Sie betreffen zunächst strukturell-phänomenologische Ansätze zur Kategorisierung statischer Variablen für eine Makro- und Mikro-Perspektive von

<sup>9</sup> Vgl. dazu: Andersen 2004; Barzelay/Jacobsen 2009; Beck/Fisch 2005; Behm 2006; Bordeaux 2007; Boyne/Gould-Williams/Law/Walker 2005; Caiden/Siedentopf 1982; Carpenter/Lewis 2004; Cheung 2005; Christensen/Læg Reid 2007; Clinton/Lewis 2008; De Haan /Sturm 1997; Drazen/Easterly 2001; Eichbaum/Shaw 2007; Eichholz 2000; Farnham/Hondeghem/Horton 2007; Fernandez/Rodrik 1991; Fisch 2007; Fischer 2007; Fischer/Kießling/Novy 2008; Ganghoff 1999, 2003; Ganghoff/Bräuninger 2003; Garrett/Thurber/Fritschler/Rosenbloom 2006; Gelders 2005; Goetze/Kniese 2007; Grimmer 2000; Hill 2003; Hoffmann-Peck 2008; Hofmeister 2003; Holtkamp 2008; Holtkamp 2010; Hood 2002; Höpner 2005; Jacobs 2004; Jacobsen 2005; Klages 1998, 2003; Koenig 2006; Lane 2007; Lange/Kersting/Kießler 2000; Lehbruch 2000; Lewis 2004; McCubbins/Noll/Weingast 1989; Merkel 2003; Mottl 1992; Nemitz 2000; Niehaves 2006; Olsen 2009; Omori 2007; Persson 2007; Pitlik 2004; Priebis 2002; Proeller 2006; Proeller/Siegel 2004; Quandt 2000a, 2000b; Reiners 2008c; Ryan/Lewis 2007; Scharpf 1993; Schedler 2003; Svensson 2002; Thörmer 2001; Trampusch 2005; Tsebelis 1995, 1999, 2002; Wagschal 2005, 2006, 2007; Zolnhöfer/Obinger/Wolf 2008.

Verwaltungspolitik, etwa die sozioökonomischen Strukturen einer Gebietskörperschaft (Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Schliesky 2008). Hinzutreten dynamisch-entwicklungsbezogene Kategorien zur Erfassung temporärer und langfristiger, jedoch ebenso situativ wirksamer Faktoren, denen u. a. bestimmte Traditionen, Denkschulen und Leitbilder angehören (Barzelay/Gallego 2006). Schließlich konzentriert sich eine andere Perspektive auf situationsabhängige akteurs- und verhaltensbezogene Variablen für den Nachvollzug konkreter Entscheidungskonstellationen und Handlungen, wozu Reformstrategien und das Projektmanagement innerhalb von Modernisierungsprozessen zählen (Bundgaard/Vrangbæk 2007).

In der Synthese lässt sich daraus ein *Vier-Felder-Schema* ableiten, das einerseits i. e. S. politische und kontextuelle sowie andererseits *stabil-strukturelle und dynamisch-prozessuale bzw. situative Faktoren* unterscheidet (vgl. Abb. 2.2.3-2). Der oben erläuterte Gesetzesvorbehalt bei der Errichtung und Auflösung von Behörden sowie bei der Aufgabenzumessung würde demnach ein stabiles institutionenpolitisches Erfordernis bilden, das temporär-dynamische Entscheidungsprozesse in Parteien, Parlamenten und Verwaltungen nach sich zieht, die ihrerseits durch strukturelle Rahmenbedingungen (Verschuldung als Beispiel) und weiter gefasste Entwicklungskontexte (Wiedervereinigung, Aufbau Ost, demographischer Wandel usw.) beeinflusst werden. – Für die nachfolgenden Analyseschritte ist die differenzierte Darstellung der verschiedenen verwaltungspolitischen Erfordernisse und Faktoren vor allem deshalb relevant, da sie bei der Einordnung konkreter Entwicklungen helfen bzw. die Hypothesenbildung unterstützen (vgl. dazu Kap. 2.3.4). Darüber hinaus bieten sie ein kategoriales Ordnungssystem, um Wirkungsfaktoren abzuleiten, die jenseits bloßer Reorganisationseffekte auf die Ressourcenentwicklung Einfluss nehmen (sog. exogene Faktoren; vgl. Kap. 2.4.2).

#### **2.2.4 Erhöhte Relevanz von Strukturreformen seit Beginn der 1990er Jahre**

Anlass für die vorliegende Untersuchung bilden die seit Beginn der 1990er Jahre in erhöhtem und zunehmendem Maße zu beobachtenden Verwaltungsstrukturreformen in den Ländern (vgl. Kap. 1.1). Die Relevanz dieser Politiken soll im Zuge der nachfolgenden empirischen Betrachtungen quantitativ analysiert werden und zwar sowohl mit Blick auf ihre Ausprägungen (vgl. Kap. 3) als auch hinsichtlich ihrer Ressourceneffekte (vgl. Kap. 4). An dieser Stelle sollen zunächst die im Schrifttum geäußerten Einschätzungen anhand einer exemplarischen Übersicht zu beispielhaften Reformvorhaben vorgestellt werden. Dies schließt jeweils eine kurze Charakterisierung der ergriffenen Maßnahmen ein. Relevanz meint dabei, dass die betrachteten Organisationsveränderungen zum einen im verwaltungspolitischen Sinne bedeutsam waren, also sowohl einem intentionalen und zielgerichteten Handeln entsprachen als auch politische Entscheidungsprozesse im gesetzli-

chen Rahmen beinhalteten. Zum anderen verbindet sich damit das Erfordernis, dass die betreffenden Organisationsakte zu einer erheblichen Umgestaltung der gegebenen Verhältnisse führten. Als entsprechende Beispiele für charakteristische und relevante Strukturreformen wurden entsprechend der Kommentierungen in der Literatur als exemplarische Fälle das Saarland 1991-1996/1997, Niedersachsen 1997/1998, Rheinland-Pfalz 1999/2000, Sachsen-Anhalt 2003/2004, Baden-Württemberg 2004/2005 und Niedersachsen 2004/2005 ausgewählt.<sup>10</sup> Sie finden sich in Abb. 2.2.4-1 in tabellarischer Form veranschaulicht.

Abbildung 2.2.4-1: Relevante Strukturreformen in den Flächenländern seit 1990

Land	Zeitraum	Ansatz	Maßnahmen (Beispiele)
Saar	1991-1996/97 LP 1994-1999	Aufgaben- und Organisationsüberprüfung, Kommunalisierung*	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Über 60 Projekte in allen Geschäftsbereichen (Kabinettsreform, Straffung zentraler Behörden)</li> <li>- Eingliederung unterer Sonderbehörden in die kommunale Kreisstufe (eigener Wirkungskreis)</li> <li>- Kommunalaufsicht, Kreispolizeibehörde und Schulaufsicht als untere staatliche Verwaltungsbehörden (Organleihe)</li> </ul>
Nds	1997/1998 LP 1994-1998	Aufgaben- und Organisationsüberprüfung, Reduzierung der Sonderverwaltungen und Integration in die bündelnden Mittelinstanzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zielorganisationsplanung der Ministerien und nachgeordneten Ressortbereiche</li> <li>- Auflösung von rund 100 Behörden – darunter auch das Landesverwaltungsamt als die bis dahin größte Einzelbehörde des Landes</li> <li>- Vermehrte Nutzung der Organisationsform des Landesbetriebs nach § 26 LHO</li> </ul>
RIP	1999/2000 LP 1996-2001	Aufgaben- und Strukturüberprüfung als Basis einer Neuorganisation der Landesverwaltung mit der funktionalen Neuausrichtung der Mittelinstanzen als Kernstück**	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auflösung der Bezirksregierungen und Errichtung von zwei Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd (Schwerpunkt Sonderordnungsaufgaben) als neue Mittelbehörden und einer Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als</li> </ul>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

<sup>10</sup> Beck 2005; Beck 2006; Behnisch 2009; Bogumil/Ebinger 2008; Brenski/Liebig 2004, 2007; Bürsch/Müller 1999; Demuth 2003; Grüttner 2004; Gumboldt 2010; Hesse 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a; Höppner 2001; Hueber 2000; Jock 2008; Koenig 2006; Konzendorf 1998, 2000; Landesregierung Schleswig-Holstein 1999; Leimbach/Borschel 2004; Martens 2010; Munding 2004; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2007; Peißl 2006; Reiners 2008a, 2008e; Sächsischer Landkreistag 2008; Schimanke 1978; Schleer/Sponer 2001; Sponer 2006.

(Fortsetzung)

Land	Zeitraum	Ansatz	Maßnahmen (Beispiele)
			<p>Oberbehörde (Schwerpunkt hoheitliche und Verwaltungsaufgaben)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zusammenfassung der staatlichen Untersuchungseinrichtungen im Medizinal-, Gesundheits-, Lebensmittelsicherheits- und Veterinärwesen in einem einheitlichen Landesuntersuchungsamt</li> <li>- Bündelung und vertikale Integration der staatlichen Forstverwaltung sowie der Liegenschaftsbehörden</li> <li>- Nutzung der Organisationsform des Landesbetriebs nach § 26 LHO</li> </ul>
S-A	2003/2004 LP 2002-2006	Aufgaben- und Organisationsüberprüfung, Zentralisierung der Mittelinstanzen und Auflösung von Sonderbehörden***	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auflösung der drei Regierungspräsidien und Übertragung auf ein einheitliches Landesverwaltungsamt als Oberbehörde</li> <li>- Integration von Sonderbehörden in das Landesverwaltungsamt (Schulämter, Landesamt und Ämter für Versorgung und Soziales als Beispiele)</li> <li>- Verstärkte Nutzung der Organisationsform des Landesbetriebs nach § 26 LHO (staatliche Bau- und Immobilienverwaltung als Beispiele)</li> </ul>
BW	2004/2005 LP 2001-2006	Umfassende Verwaltungsstrukturreform mit der Integration von Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung auf der Mittel- und Kreisstufe****	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umbau von über 450 Behörden, davon Abbau, Zusammenlegung oder Eingliederung von über 350 Behörden</li> <li>- Beispiele für die Eingliederung in die Regierungspräsidien: Oberschulämter, Landesversorgungsamt, Landesgesundheitsamt und des Landesgewerbeamt (i. T. als Vor-Ort-Aufgaben eines Präsidiums)</li> <li>- Beispiele für die Eingliederung in die Kreisverwaltungen: Vermessungsämter, Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung, Forstämter und Versorgungsämter</li> <li>- Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände und Errichtung des landesweiten Kommunalverbands für Jugend und Soziales</li> </ul>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Land	Zeitraum	Ansatz	Maßnahmen (Beispiele)
Nds	2003/2004 LP 2003-2008	Modernisierung der Landesverwaltung (Phase 1) mit der Auflösung der Bezirksregierungen und dem Übergang zur Zweistufigkeit als Kernstück*****	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auflösung der vier Bezirksregierungen und Verlagerungen der Aufgaben auf die kommunale Kreisstufe sowie in bestehende und i. T. neu geschaffene zentrale und untere Landesbehörden (Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- u. Naturschutz – NLKWN – und Behörden für Geoinformation, Landentwicklung und Liegenschaften – GLL – als Beispiel)</li> <li>- Nach Auflösung der Bezirksregierungen Einrichtung von sog. Regierungsvertretungen als dezentrale Dienststellen der Ministerialverwaltung mit dem Ziel der Förderung des ländlichen Raums und der regionalen Entwicklung sowie zur Wahrnehmung von nicht kommunalisierbaren und anderweitig anzusiedelnden Verwaltungsaufgaben</li> <li>- Insgesamt Abschaffung von rund 120 Behörden und Dienststellen (neben den Bezirksregierungen u. a. Landesamt für Ökologie, Katasterbehörden, Ämter für Agrarstruktur)</li> <li>- Privatisierung von Aufgaben und Stärkung der berufsständischen Selbstverwaltung durch Aufgabenübertragung als komplementärer Handlungsansatz</li> </ul>

Legende: LP = Legislaturperioden; \* Gesetz zur Kommunalisierung unterer Landesbehörden (KomLbG) v. 27.11.1996 (ABl. 1996, S. 1313); \*\* Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12.10.1999 (GVBl. 1999, S. 235) – darin Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) als Art. 1; \*\*\* Verwaltungsmodernisierungsgrundsatzgesetz (VerwModGrG) v. 27.20.2003 (GVBl. 2003, S. 40); \*\*\*\* Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG) v. 01.07.2004 (GBl. 2004, S. 469); \*\*\*\*\* Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen v. 05.11.2004 (GVBl. S. 394); Quellen: Landesgesetze; Bogumil/Ebinger 2008; Brenski/Liebig 2004, 2007; Bürsch/Müller 1999; Hesse 2000b, 2001, 2002a, 2004a, 2007a, 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a, 2006; Jock 2008; Konzendorf 1998, 2000; eigene Darstellung.

Bereits die vorangehende Übersicht zeigt, wie *umfassend und im Zeitverlauf anwachsend* sich die *Reformintensität* in den Flächenländern seit der Wiedervereinigung darstellt. Interessant ist hieran vor allem die zunehmende Komplexität und Systemrelevanz der Modernisierungsansätze. So kam es nach ersten substantiellen Anpassungen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (etwa im Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen) zunächst in Rheinland-Pfalz zu einer wesentlichen Umgestaltung von konstitutiven Teilen des Organisationsgefüges. Dies betraf dort im Jahr 2000 die Bezirksregierungen, die infolge des Reformprozesses

aufgelöst und durch funktional spezialisierte Mittel- und Oberbehörden ersetzt wurden. In der bis 2006 andauernden Legislaturperiode folgten weitere, i. T. sehr einschneidende Restrukturierungen, die allerdings den gewählten Grundzuschnitt nicht mehr in Frage stellten. Ähnlich grundlegend und in ihrem Umfang noch weitergehend gestaltete sich die Reform in Sachsen-Anhalt zum 01.01.2004. Hier wurden die Mittelbehörden zu einem einzigen und landesweit zuständigen oberen Landesverwaltungsamt zusammengefasst und darüber hinaus zahlreiche zentrale, obere und untere Behörden und Einrichtungen eingegliedert. Analog verfuhr Baden-Württemberg mit seiner „großen“ Strukturreform im Jahr 2005, wobei man hier die Regierungspräsidien beibehielt, sie jedoch durch eine umfassende Integration von Sonderbehörden deutlich ausbaute und damit zur dominanten Organisationsform im Land machte. Auf der Kreisstufe fand das seine Entsprechung in der Eingliederung von Sonderbehörden in die untere staatliche Verwaltung. Schließlich ist auf Niedersachsen zu verweisen, das ähnlich wie Rheinland-Pfalz eine grundlegende Umorientierung im institutionellen Aufbau vollzog, jedoch insofern noch weiter ging, als es mit dem gänzlichen Verzicht auf Mittelinstanzen das Ziel einer vollständigen Zweistufigkeit verfolgte.

Diese in ihrer inhaltlichen Ausrichtung vielfach ähnlich gelagerte *Modernisierungsbewegung* (etwa hinsichtlich des Rückbaus von Sonderverwaltungen und Zwischeninstanzen sowie mit Blick auf die Kommunalisierung von Aufgaben) lässt sich indes auf der Basis des in Abb. 2.2.4-1 dargestellten schematischen Vergleichs kaum *im Verhältnis der Länder zueinander bewerten*. Außerdem sind damit keine verlässlichen Aussagen zum Gewicht einzelner Maßnahmen möglich. Zweifelsohne dürfen Veränderungen im Bereich der Mittelinstanzen als ein wesentlicher Schwerpunkt gelten, doch gestattet das noch keine Aussagen über die Betroffenheit von Fachbereichen und institutionellen Ebenen. Die verwaltungswissenschaftliche Rezeption der angesprochenen Maßnahmen verbleiben denn auch meist bei einer Deskription (Brenski/Liebig 2007; Jock 2008) oder primär qualitativen Bewertung ihrer Relevanz (Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Kottmann 2006; Hesse 2007f; Mehde 2010; Reiners 2008e; vgl. auch Kap. 1.3). Diesem Defizit will die vorliegende Arbeit zumindest i. T. dadurch begegnen, dass sie ausgehend von einer vereinheitlichten Ziel- und Maßnahmensystematik (vgl. Kap. 2.3.1 und 2.3.2) die im Schrifttum geäußerten Thesen zur Relevanz der betrachteten Reformentwicklung systematisiert (vgl. Kap. 2.3.2) und daraufhin auch empirisch überprüft (vgl. Kap. 3).

## 2.3 Konzepte: Ziele und Leitbilder für Strukturreformen

Nach der Beschreibung der Grundlagen und institutionellen Bausteine von Verwaltung (vgl. Kap. 2.1) und der Relevanz ihrer strukturellen Veränderung (vgl. Kap. 2.2) geht es in den folgenden Kapiteln um die Inhalte und Konzepte entsprechender Reformen. Dabei wendet sich der Autor zunächst den Beweggründungen i. S. leitender Zielstellungen der Verwaltungspolitik zu (Kap. 2.3.1). Ihre hohe Identität auf einer allgemeineren Ebene setzt sich maßnahmensseitig fort, da bestimmte Trends und auch konkrete Veränderungen unabhängig von konzeptionellen Entscheidungen weithin präferiert, andere dagegen abgelehnt werden (Kap. 2.3.2). Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um den Ansatz institutioneller Vereinfachung im Gegensatz zu einer voranschreitenden Differenzierung von Verwaltung. In Kap. 2.3.2 wird dieser Kanon als längerfristiger Reformkonsens beschrieben und soweit formalisiert, dass er später einer empirisch-quantitativen Überprüfung zugänglich wird. Daraufhin folgt der Ausweis von Leitbildern, die die an sich konsensualen Maßnahmen überwölben und in den Kontext landesspezifischer Organisationspolitiken einordnen. Sie verbinden sich mit Schwerpunktsetzungen, die vor allem von den jeweiligen Ausgangsbedingungen abhängen (Kap. 2.3.3). Schließlich greift der Autor die im Schrifttum vertretenen Annahmen zur Verwaltungsentwicklung einerseits sowie die sich aus der Logik des Untersuchungsgegenstands andererseits ableitenden Hypothesen auf und operationalisiert sie in einer Form, die im Teil der deskriptiven Analyse (vgl. Kap. 3) eine systematische Überprüfung ermöglichen (Kap. 2.3.4).

### 2.3.1 Ziele der Verwaltungspolitik in den Flächenländern

Die Verwaltungs- und Reformpolitik der Länder folgt notwendiger Weise erklärten Zielen und *manifesten wie mutmaßlichen Absichten*. Dies ergibt sich schon logisch aus der Definition entsprechender Prozesse als eigenes Politikfeld (vgl. Kap. 2.2.1), lässt sich aber ebenso im Schrifttum und in den Verlautbarungen von Landesregierungen und Gesetzgebern nachvollziehen. Zugleich ist eine hohe Ähnlichkeit in der Programmatik von Maßnahmen wie auch im Zeitablauf feststellbar (vgl. Kap. 2.2.2). Klärungs- oder zumindest konkretisierungsbedürftig sind indes die wesentlichen Beweggründe und infolgedessen die Zielprioritäten (Böllhoff/Wewer 2005: 148ff.). In Kap. 2.2.2 wurden diesbezüglich bereits bestimmte thematische Phasen benannt, die zum Beispiel in Bezug auf den kommunalen Bereich und seine Territorialorganisation in den 1960er und 1970er Jahren Planungsfähigkeit, Verwaltungskraft und Gestaltungspotenziale des staatlichen Handelns adressierten (Thieme/Prillwitz 1981), seit der Wiedervereinigung hingegen zunehmend fiskalischen und letztlich haushalterischen Gesichtspunkten folgten (Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Bogumil/Holtkamp/Kißler/Kuhl-

mann/Reichard/Schneider/Wollmann 2007). Ähnliches gilt für die Zielsetzungen der Verwaltungsstrukturreformen auf Länderebene (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2007f; Reiners 2008e). König spricht in diesem Zusammenhang von einer voranschreitenden Ökonomisierung und Managerialisierung von Staat und Verwaltung, die derzeit ein Übergewicht gegenüber rechtsstaatlichen und demokratiepolitischen Zielvorstellungen besäßen. Wesentlich sei der effiziente und effektive Staat (König 2008: 706).

Im *Kontext der Landesverwaltungen* entspricht dem eine Reihe beständig wiederkehrender Schlagworte. So verfolgt gleichsam jede Reform eine Erhöhung von Effektivität und Effizienz sowie eine Ausgabenreduzierung auf dem Wege der Vereinfachung von Abläufen und Strukturen und will beides innerhalb neu geschaffener Organisationsformen nachhaltig erreichen (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a; Reiners 2008e). Dies zielt insbesondere auf eine bessere Ausschöpfung der in der Verwaltung vorhandenen Ressourcen, indem die strukturell bedingte Leistungsfähigkeit der Behörden und Dienststellen optimiert, tradierte Strukturen und Prozesse verschlankt und somit flächendeckend wirtschaftlicher gestaltet werden (Niedersächsischer Landtag 2004b: 15)<sup>11</sup>. Konkret will man die öffentliche Organisation durch eine Verringerung der institutionellen Differenzierung innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung und durch eine Vergrößerung der einzelnen Behörden und Einrichtungen vereinfachen (Demuth 2003; Landtag Baden-Württemberg 2004: 241f.; Hesse/Götz 2008g). Zugleich sollen die kommunalen Gebietskörperschaften in die Lage versetzt werden, bislang staatlich erledigte Aufgaben künftig selbst zu übernehmen (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2009: 72)<sup>12</sup>, was eine effektive Aufgabenkritik und Funktionalreform i. S. von Aufgabenabbau, Kommunalisierung, Verlagerung auf Dritte und Bündelung ermöglicht (Bull 2008; Graf/Rohn 2004; Hesse 2006b; Hesse/Götz 2007a; Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006: 2).

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden diese Zielvorgaben in verschiedenen Gliederungssystemen abgebildet. Stellvertretend für viele werden hier in Kürze *drei Konzepte* vorgestellt. So fasst *Konzendorf* die o. g. Erwägungen in einer Komponente seines Pentagramms der Verwaltungsmodernisierung zusammen, das der Struktur der Speyerer WiFuT-Datenbank zugrunde liegt, und bezeichnet sie als *Effektuiierung* (1998: 76ff. und 104ff.). Als Kategorie zur Strukturierung von Modernisierungsmaßnahmen hat dieser Begriff zunächst ordnenden Charakter, fasst aber seiner Art und verwaltungspraktischen Anwendung nach

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu auch: Becker 2004; Bull 2007; Dirschka/Topf 2007; Ebinger 2009; Hesse 2006b; Hesse/Götz 2007a; Sachverständigenrat für Umweltfragen 2007; Wittreck 2009.

<sup>12</sup> Vgl. dazu auch: Beck 2005; Bull 2008; Dombert 2005; During 2006; Erbguth 2008; Ermrich/Theel 2006; Franke 2007; Grimmer 2004; Henneke 2004a, 2004b; Jakoubek/Ruder 2005; Kasper 2006; König 2010; König 2010a; Koglin 2007; Meyer 2005a, 2005b, 2006, 2008; Müller 2005; Ruge 2011; Schliesky 2005, 2009; Schröder 2006; Schulz 2008; Schuppan 2008.

eine spezielle Richtung zielgerichteten Handelns zusammen. Konzendorf verbindet das mit den folgenden Fragen: „Wie können Binnenstruktur und Verfahren effizienter werden (z. B. Neuorganisation der Länderverwaltung)?“ (ebd.: 79). Daneben verweist er auf die komplexen Aufgaben („Welche Aufgaben soll der Staat wahrnehmen?“), Regelungsoptimierung („Wie tief und umfassend soll rechtlich gesteuert werden?“), Mobilisierung des Personals (Wie können die Personalressourcen optimal genutzt werden?“) und Verwaltungspolitische Steuerung („Wie und mit welchen Hilfen kann der komplizierte Reformprozess initiiert, kommuniziert, durchgehalten und erfolgreich abgeschlossen werden?“ - ebd.). Zu einer ähnlichen, aber *einfacheren Einteilung* gelangt Hesse als Ausfluss der diversen zu Verwaltungsstrukturereformen erstellten Untersuchungen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften. Er benennt vier sog. „Kriterienbündel“ (2007a 38f.):

„(...) die *Effizienz* des Staats- und Verwaltungshandelns, die *Effektivität* öffentlicher Tätigkeit bzgl. Lebensqualität und Wirksamkeit, die Gewährleistung von *Teilhabe und Bürgernähe* sowie die *Realisierbarkeit* etwaiger Veränderungen im Rahmen der Kompetenzverteilung und Verwaltungsorganisation.“

Dabei meine *Effizienz* Wirtschaftlichkeit und Zielgenauigkeit beim Einsatz verfügbarer Ressourcen. Mit Blick auf die Aufbauorganisation betrifft das nach Hesse vor allem die Möglichkeit, in vertikal wie horizontal konzentrierten Kontexten die Verwendung von Personal- und Finanzmitteln flexibel und bedarfsorientiert steuern zu können. *Effektivität* sei dagegen als primär politische Kategorie zu verstehen. Hier gehe es um die Steuerungsfähigkeit von Staat und Kommunen, um die Qualität und Zielgenauigkeit ihres Handelns sowie um das Reaktionsvermögen gegenüber einem zunehmend anspruchsvollen Umfeld. *Teilhabe und Bürgernähe* bezögen sich indes auf die Legitimation öffentlicher Einrichtungen und ihrer Tätigkeit sowie auf die Möglichkeit, über gewählte Organe das Staatshandeln (direkt) reglementieren, kontrollieren und fordern zu können. Schließlich müsse sich jede Reform auch an ihrer *Realisierbarkeit* messen lassen. Damit spricht Hesse die „*Machbarkeit*“ und *Akzeptanz nach innen* sowie die *Zustimmung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft* an, wobei er der Reformdauer und den politischen wie materiellen Kosten von Veränderungen zentrale Bedeutung zumisst (Hesse 2007a: 38).

Jann, Wegrich und Tiessen wiederum legen ihrer international vergleichenden Studie eine *Trilogie negativer Phänomene von Bürokratisierung* zugrunde, deren Zielbezug sich aus ihrer Bekämpfung bzw. Eindämmung erschließt (2007: 21ff.): „Zu viel Staat“ (Umfang staatlicher Aufgaben und Größe von öffentlichem Sektor und öffentlichem Dienst), „Zu viel Regulierung“ (Anzahl von Regelungen, materielle Standards, Dichte und Komplexität von Regelungen) und „Bürokratische Organisation“ (Strukturen und Abläufe innerhalb einzelner Behörden sowie Ko-

ordination zwischen ihnen). Zum letztgenannten Organisationskomplex führen sie aus (ebd. 23f.):

„Bürokratieprobleme zwischen Behörden und staatlichen Ebenen (...) bezeichnen Probleme, die auftreten, wenn verschiedene Verwaltungen beteiligt sind. So lassen sich etliche häufig angesprochene Bürokratieprobleme, wie insbesondere die zu lange Dauer von Prüf- und Genehmigungsverfahren und die Mehrfachbelastung durch Formulare und Berichtspflichten als inter-organisatorische Probleme zwischen verschiedenen sektoralen Regelungen und den damit befassten Verwaltungseinheiten identifizieren. Das Gleiche gilt für die komplexe, für den Adressaten schwer zu durchschauende Struktur von Zuständigkeiten und Ansprechpartnern, die Verzögerungen von Antragsverfahren und Bewilligungen aufgrund von internen Kommunikationsmängeln zwischen Verwaltungen oder sogar Kompetenzstreitigkeiten.“

Allen drei Konzepten gemein ist im Hinblick auf die Verwaltungsmodernisierung auf Landesebene die *Betonung struktureller Vereinfachung* als wesentlicher Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und effizienteren Aufgabenwahrnehmung. Letzteres, nämlich die erhöhte Wirtschaftlichkeit als Relation zwischen eingesetzten Mitteln und erzielten Ergebnissen, fasst Hesse am konkretesten und macht damit eine implizite Annahme der Reformprozesse kenntlich, die davon ausgehen, dass die durchgeführten Organisationsveränderungen nicht nur an sich Personal einsparen (etwa durch Aufgabenverzicht bzw. -streichung), sondern im Ergebnis eine gleich effektive, aber sparsamere Arbeit erlauben. Hinzukommt allerdings ein weiteres, weniger materiell, sondern vor allem demokratie- und institutionenpolitisch begründetes Motiv. Besonders klar drücken das Jann/Wegrich/Tiessen aus, wenn sie auf Transparenz der bürokratischen Organisation abstellen. So beanspruchen die reformierenden Länder in der Regel nicht nur eine Ausgabenreduzierung *und* Effizienzsteigerung, sondern erhoffen sich von integrierten Strukturen ebenso eine Verbesserung der Bürgernähe und Teilhabemöglichkeiten, was insbesondere dadurch erreicht werden soll, dass sie die Zwischeninstanzen und Fachstrukturen abbauen und die kommunale Selbstverwaltung als orts- und bürgernächste Vollzugsebene stärken (Becker 2004; Bull 2007; Dirschka/Topf 2007; Ebinger 2009; Hesse 2006b; Hesse/Götz 2007a, 2009; Landtag Baden-Württemberg 2008; Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2009: 72; Landtag Rheinland-Pfalz 2010: 1; Sachverständigenrat für Umweltfragen 2007; Wittreck 2009).

In der Zusammenfassung können als *übergreifende Zielvorstellungen* der im Rahmen dieser Untersuchung adressierten Strukturreformen zunächst *drei Komplexe* abgeleitet werden:

- *Effektivitätssteigerung* als Erhöhung der Leistungs-, Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit sowie der Funktionalität und inhaltlichen Qualität des Staats- und Verwaltungshandelns;

- *Effizienzsteigerung* als verbesserte Relation zwischen Mitteleinsatz und Output öffentlicher Behördentätigkeit mit der Konsequenz von Ressourceneinsparungen bei gleichbleibenden (oder verbesserten) Ergebnissen bzw. des Einbehalts von Effizienzrenditen zur Erhöhung des Ausstoßes und/oder der Qualität staatlicher Aufgabenwahrnehmung;
- *Subsidiaritäts-, Teilhabe- und Transparenzgewinn* als Reduzierung institutioneller Komplexität und Unübersichtlichkeit einerseits und Ausweitung dezentral angesiedelter und unmittelbar legitimierter Staatstätigkeit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung andererseits.

Hinzutritt schließlich die *stärkere Ausrichtung* der Verwaltung und ihres Aufgabenvollzugs *an der Privatwirtschaft entlehnten Kriterien und Abläufen*. In das Blickfeld der vorliegenden Arbeit rückt dieses Ziel insbesondere dann, wenn es durch äußere verwaltungsorganisatorische Maßnahmen befördert werden kann. Hierzu zählt vor allem die Überführung von Behörden und Einrichtungen in Landesbetriebe nach § 26 LHO (Funck 2008; Meinert 2006). Von zumindest mittelbarem Interesse sind ferner die verwaltungspolitische Steuerung und politisch-administrative Durchsetzung von Reformen (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2007a, 2007g; Konzendorf 1998; Kuhlmann 2009; Reiners 2008e). Sie greift der Autor im Kap. 2.3.4 bei der Formulierung von Hypothesen zur Verwaltungsentwicklung und bei ihrer empirischen Überprüfung in Kap. 3 auf. Verwiesen wird außerdem auf die entsprechenden Rahmenbedingungen und Faktoren, wie sie in Kap. 2.2.3 angesprochen wurden. Die Umsetzung der vorgenannten Ziele durch konkrete verwaltungsstrukturelle Reorganisationsmaßnahmen ist Gegenstand des nachfolgenden Kapitels (vgl. Abb. 2.3.2-2).

### **2.3.2 Institutionelle Vereinfachung als längerfristiger Reformkonsens**

Als maßgebliches Handlungsfeld der Verwaltungspolitik seit Beginn der 1990er Jahren bilden die *Reorganisation* i. w. S. und *Strukturreformen* i. e. S. das *Instrument*, um die in Kap. 2.3.1 benannten Ziele zu erreichen (Bogumil/Ebinger 2008; Jann/Wegrich/Tiessen 2007). Wie in Kap. 2.3.1 erläutert stehen dabei die Effektivierung (Konzendorf 1998: 77ff. und 104ff.) bzw. die Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der Verwaltung (Hesse 2007a: 116ff.) sowie der unter Bürgernähe und Entbürokratisierungsgesichtspunkten (ebd.; Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 45ff.) erwünschte Subsidiaritäts-, Teilhabe und Transparenzgewinn im Vordergrund. Alle diese Aspekte erfordern in ihrer zeitgenössischen Interpretation eine Rückführung organisatorischer Differenzierung bzw. die *institutionelle Vereinfachung* der gegebenen Verwaltungsstrukturen. Hinzutritt eine stärker nach betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichtete Organisationspraxis. Auch darin stimmen wissenschaftliche Beobachter und Ratgeber sowie die für konkrete Reformen verantwortlichen Akteure überein (ebd.).

Infolgedessen erstreckt sich der angenommene *Reformkonsens* nicht nur auf politische und exogene Vorgaben, sondern ebenso auf konkrete Handlungsansätze, denen wiederum ähnliche Prämissen über die Wirkung spezifischer Maßnahmen zugrunde liegen. Die zugehörige Logik fiskalisch motivierter und ökonomisch erklärbarer Konsequenzen wird in Kap. 2.4.3 noch einmal detailliert betrachtet. An dieser Stelle soll es genügen, die hohe Zielidentität der Reformpolitik i. w. S. auf der konzeptionellen und operativen Ebene hervorzuheben. Zu fragen ist nunmehr, wie und in welcher Form sich ein solcher Konsens in Maßnahmen und Reformmustern niederschlägt. Da im weiteren Verlauf empirisch-quantitative Betrachtungen angestellt werden sollen, gilt es, die betreffenden Veränderungen als Delta  $\Delta$  zwischen zwei oder mehreren Organisationszuständen exakt zu definieren und mittels inhaltlich-konzeptioneller Ausprägungen zu spezifizieren.

Zusammengenommen bilden der *Organisationskomplex ORG*, seine konstitutiven *Bestandteile* (vgl. Kap. 2.1.4, Gleichungen I-6 und I-7) sowie darauf bezogene *Aufgaben- und Strukturveränderungen* ( $\Delta \text{ORG}$ ) zwischen zwei Zeitpunkten  $t_1$  und  $t_2$  das Handlungsfeld von Organisationsreformen bzw. von Reorganisation i. w. S. ab. Definiert wird die Veränderung als Delta zwischen  $\text{ORG}_{t_1}$  und  $\text{ORG}_{t_2}$ . Dabei liegt der Fokus gemäß den geltenden Zielvorstellungen auf der angenommenen Vereinfachung äußerer Verwaltungsstrukturen, die wiederum einem Abbau der Organisationsbestandteile OE, VE und VZ gleichkommt (vgl. ebd. und Kap. 2.1.4, Gleichung I-6). Mathematisch bzw. rechnerisch geht es also um den Betrag der Veränderung, weshalb  $\Delta \text{ORG}$  hier und im Folgenden durch die Subtraktion des Ergebniswertes einer Reform vom Ausgangswert gebildet wird:

$$(II-1.1) \quad \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} = \text{ORG}_{t_1} - \text{ORG}_{t_2}$$

*Zielgemäße Reformen* ( $\Delta \text{ORG}_{ZIEL}$ ) resultieren demnach in einem positiven  $\Delta^+ \text{ORG}_{t_1-t_2}$ , womit gilt:

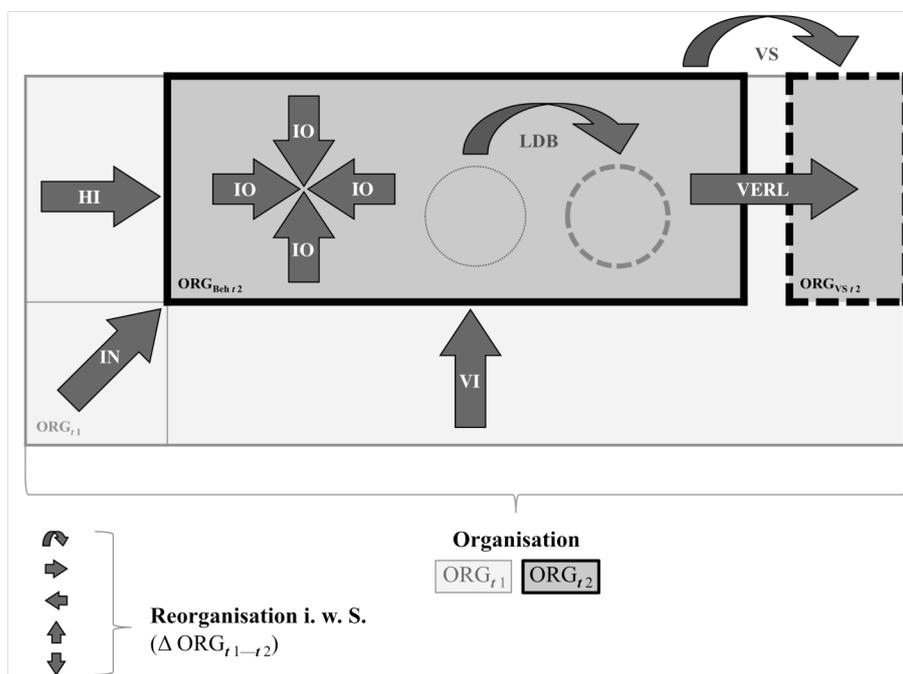
$$(II-1.2) \quad \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} \text{ bzw. } \Delta \text{ORG} > 0 \quad \Rightarrow \quad \Delta \text{ORG}_{ZIEL}$$

Im Fokus stehen dabei unverändert die *unmittelbaren Landesbehörden* ( $\text{ORG}_{Beh}$ ) und als Teilmenge davon die *staatliche Kernverwaltung* ( $\text{ORG}_{Beh}^* \subset \text{ORG}_{Beh}$ ; vgl. Kap. 1.4.2). Allerdings lassen sich Veränderungen im Bestand von  $\text{ORG}_{Beh}$  und  $\text{ORG}_{Beh}^*$  nicht losgelöst von der Entwicklung der mittelbaren Staatsorganisation ( $\text{ORG}_{VS}$  bzw.  $\text{ORG}_{mb \ v_w}$ ) betrachten. Hierzu zählen landesunmittelbare rechtsfähige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen ebenso wie die kommunale Selbstverwaltung. Wie u. a. an der von Hesse formulierten Ziel- und Handlungssystematik nachzuvollziehen (vgl. Kap. 2.2.2) sind Verschiebungen zwischen  $\text{ORG}_{Beh}$  und  $\text{ORG}_{VS}$  deshalb ebenfalls Teil der Modernisierungsagenda (Albertshausen 2002; Gonzales-Varas 2002; Hesse 2007a; Hesse/Götz 2004a). Sie stützen sich auf erhoffte Effizienzgewinne und Subsidiaritätsvorteile. Hinzukommen Handlungsansätze, die die Binnenorganisation der jeweiligen Einrichtungen und ihre Arbeits-

form betreffen. Aus der Literatur abgeleitete Reformfelder, die den formulierten Zielen folgen (vgl. Kap. 2.3.1), umfassen damit neben den Strukturreformen i. e. S. auch solche Veränderungen, die Verschiebungen zwischen der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung, interne Optimierungsprozesse und betriebliche Reorganisation zum Gegenstand haben. Zusammengenommen umreißen sie die Handlungsfelder *zielgemäßer Reorganisation i. w. S.* ( $\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$  vgl. Abb. 2.3.2-1):

- rechtliche *Verselbständigung* (VS);
- *Verlagerung bzw. Dezentralisierung* von Aufgaben zwischen bestehenden Verwaltungsträgern mit jeweils eigener Rechtspersönlichkeit (VERL);
- *Strukturreformen* ( $\Delta \text{STR}$ ) als Rückführung organisatorischer Differenzierung durch Bündelung bzw. *horizontale Integration* (HI) und Straffung bzw. *vertikale Integration* (VI);
- *betriebliche Reorganisation* bzw. Bildung von Landesbetrieben (LDB);
- *interne Optimierung* i. S. einer Konzentration und dezentralen Aufgabenverantwortung innerhalb gegebener Einrichtungen und Behörden (IO).

Abb. 2.3.2-1: Zielgemäße Reorganisation



Eigene Darstellung.

Alle fünf Reformfelder berühren den Organisationsbestand und führen zu charakteristischen Veränderungen (vgl. Abb. 2.3.2-1). Sie sind aber jeweils auch in der dem dargestellten Reformkonsens *entgegen gerichteten Form* möglich (vgl. Kap. 2.1.2), also als

- *Zentralisierung* bzw. Verlagerung in die unmittelbare Verwaltung (~~VS~~ und VERL als Gegenstück zu VS);
- *Strukturreformen* ( $\Delta$  STR) als *horizontale Differenzierung* (HD – Gegenstück zu HI) und *vertikale Differenzierung* (VD – Gegenstück zu VI);
- *Auflösung betrieblicher Organisation* bzw. Rückumwandlung in reguläre Behörden (~~LDB~~);
- *interne Differenzierung* (ID – Gegenstück zu IO).

In Abb. 2.3.2-2 finden sich die o. g. *Reformfelder auf jene Themen und konsensualen Oberziele bezogen*, die die Verwaltungspolitik der letzten Jahre prägten (vgl. Kap. 2.2.2 und 2.3.1). Dabei wird zwischen den Zielvorstellungen einerseits sowie den betreffenden Veränderungen und den ihnen zugeschriebenen zielgemäßen Effekten andererseits unterschieden. Sie gelten in umgekehrter Richtung auch für eine der Modernisierungsagenda entgegen gesetzten Organisationsentwicklung (~~VS~~, HD, VD, ~~LDB~~, ID).

Abbildung 2.3.2-2: Zielbezug von Reformmaßnahmen

Ziel	Maßnahmen einer zielgemäßen Reorganisation	Zielgemäßer Effekt
Effektivitätssteigerung	Verlagerung (VERL) und Verselbständigung (VS)	Entlastung der unmittelbaren Landesverwaltung von nicht hoheitlichen Aufgaben mit Selbstverwaltungspotenzial Rationalisierung des Steuerungsverhältnisses durch Beschränkung auf gesetzliche Auftragstellung und Rechtsaufsicht
	Horizontale Integration (HI) als Teil von Strukturreformen ( $\Delta$ STR)	Erhöhte Steuerungs- und fachübergreifende Koordinationsfähigkeit innerhalb von Behörden und Einrichtungen mit umfänglicheren Zuständigkeiten
	Vertikale Integration (VI) als Teil von Strukturreformen ( $\Delta$ STR)	Unmittelbarere Steuerungsfähigkeit durch Vermeidung von instanzlich bedingten Übersetzungsproblemen (»Principal Agent-Problem«)
	Betriebliche Reorganisation (LDB)	Entlastung der ministeriellen Leitungsebene und des nachgeordneten Instanzenzugs von operativen Aufgaben mit der Möglichkeit zu einer erhöhten betrieblichen Eigenständigkeit im Vollzug
	Interne Optimierung (IO)	Innerbehördliche Realisierung der interorganisatorischen Effekte von HI, VI und LDB (s. o.)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

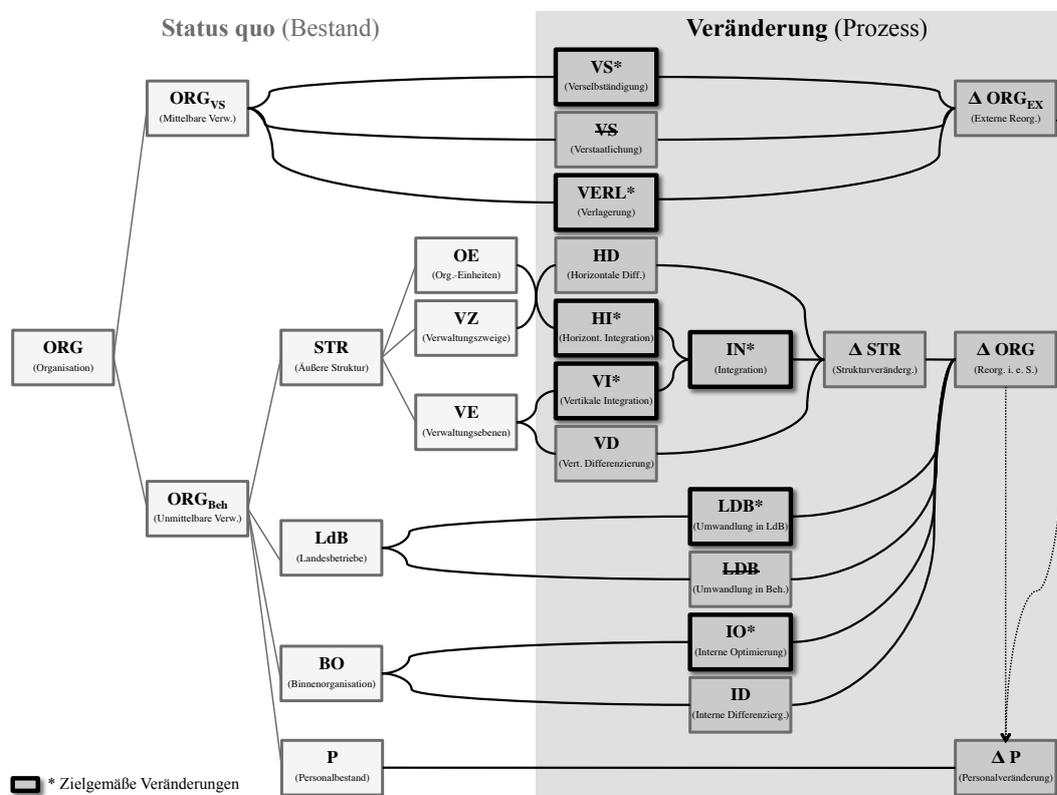
(Fortsetzung)

Ziel	Maßnahmen einer zielgemäßen Reorganisation	Zielgemäßer Effekt
Effizienzsteigerung	Verlagerung (VERL) und Verselbständigung (VS)	Verminderung des unmittelbaren staatlichen Steuerungsaufwands durch Rückzug auf Rechtsaufsicht Effizienterer Mitteleinsatz durch verselbständigte Einrichtungen aufgrund der eigenen Etat- und Organisationshoheit
	Horizontale Integration (HI) als Teil von Strukturreformen ( $\Delta$ STR)	Verminderte Koordinations- und Abstimmungskosten Realisierung von fachlichen und funktionalen Komplementaritäten (Verbundeffekte)
	Vertikale Integration (VI) als Teil von Strukturreformen ( $\Delta$ STR)	Reduzierung des Steuerungsaufwands gegenüber nachgeordneten Instanzen Verkürzung des verwaltungsinternen Verfahrensganges
	Betriebliche Reorganisation (LDB)	Entlastung betrieblicher Organisationsteile vom bürokratischen Steuerungszusammenhang Anreiz zu einer sparsameren Mittelbewirtschaftung aufgrund erhöhter Ressourcen- und Fachverantwortung
	Interne Optimierung (IO)	Innerbehördliche Realisierung der inter- und intraorganisatorischen Effekte von HI, VI und LDB (s. o.)
Subsidiaritäts-, Teilhabe- und Transparenzgewinn	Verlagerung (VERL) und Verselbständigung (VS)	Erhöhte Eigen- und Steuerungsverantwortung von Verwaltungs- und Aufgabenträgern im Rahmen einer eigenen Etat- und Organisationshoheit Delegation von Zuständigkeiten und Gestaltungsmöglichkeiten auf unmittelbar legitimierte Einrichtungen
	Horizontale Integration (HI) als Teil von Strukturreformen ( $\Delta$ STR)	Erhöhte Übersichtlichkeit von Zuständigkeiten und Aufgabenzusammenhängen für außen stehende Adressaten des Verwaltungshandelns
	Vertikale Integration (VI) als Teil von Strukturreformen ( $\Delta$ STR)	Verminderung der bürokratischen und strukturell bedingten Komplexität von Verwaltungsverfahren und zugleich Erhöhung des Verantwortungsumfangs zuständiger Dienststellen
	Interne Optimierung (IO)	Innerbehördliche Realisierung der inter- und intraorganisatorischen Effekte von HI und VI (s. o.)
Ausrichtung der Verwaltung an betriebswirtschaftlichen Kriterien	Betriebliche Reorganisation (LDB)	Übernahme aufgaben- bzw. leistungsgerechter Organisationsroutinen und Abläufe zwecks wirtschaftlicherer und qualitäts-/serviceorientierter Aufgabenerfüllung

Quelle: Eigene Darstellung.

Für eine weiter *differenzierte Systematik denkbarer Organisationsveränderungen* zwischen zwei aufeinander folgenden Zeitpunkten  $t_1$  und  $t_2$  ( $\Delta \text{ORG}_{t_1-t_2}$ ) bieten sich als Bezugspunkte die jeweils zugrunde liegenden bzw. betroffenen Organisationskomponenten an, wie sie im Kap. 2.1 erläutert und formalisiert wurden (vgl. Gleichungen I-1 bis I-7). Abb. 2.3.2-3 veranschaulicht dies, wobei im Bestand die Personaldimension einen Teil der Gesamtorganisation darstellt, ihre Veränderung aufgrund von Reorganisationsprozessen hingegen gesondert dargestellt wird, zumal sie später im Rahmen der Leithypothese **LH** als abhängige Variable zu betrachten ist (vgl. Kap. 2.4 und 4).

Abbildung 2.3.2-3: Systematik des Bestands und der Veränderung von Organisation



Eigene Darstellung.

Ähnliches gilt für die *Organisation und Veränderung der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung*. Da im Zuge von Reformen Austauschprozesse mit verselbständigten Einrichtungen und Kommunen zustande kommen, müssen Letztere zwar berücksichtigt, jedoch vom eigentlichen Gegenstand der Arbeit, der Reorganisation der unmittelbaren Landesverwaltung, getrennt werden. Dies geschieht dadurch, dass Veränderungen, die organisatorisch, aufgabenbezogen oder personell die mittelbare Verwaltung berühren, als exogene Reorganisation ausgewiesen werden und in dieser Eigenschaft parallel zu den sonstigen Veränderungen die Personalentwicklung beeinflussen. Reformen innerhalb der unmittelbaren

Verwaltung kennzeichnet der Autor als Reorganisation i. e. S., worunter wiederum die Strukturveränderungen ( $\Delta$  STR), die Bildung und Rückumwandlung von Landesbetrieben (LDB bzw. ~~LDB~~) sowie die interne Optimierung oder Differenzierung (IO bzw. ID) echte Teilmengen aller denkbaren Maßnahmen bilden.

Um später exakte und präzise Quantifizierungen vornehmen zu können, ist wie bereits im Fall des Organisationsbestands (vgl. Kap. 2.1) auch für dessen Veränderung eine logische *Aufgliederung und Formalisierung* erforderlich. Die Klammer bildet dabei weiterhin der Reorganisationsbegriff im weitesten Sinne, also unter Einschluss aller in Gleichung (I-7) definierten Komponenten und sämtlicher Verwaltungsträger:

$$(II-1.3) \quad \Delta \text{ORG} = \{ \Delta \text{ORG}_{\text{EX}}; \Delta \text{ORG}_{\text{Beh}} \}$$

Da sich die Arbeit auf die Veränderungen in der unmittelbaren Staatsverwaltung  $\Delta \text{ORG}_{\text{Beh}}$  konzentriert und mittelbare Einrichtungen nur insoweit berücksichtigt, als dass mit ihnen Austauschprozesse existieren, werden dieser Bereich und die mit ihm in Verbindung stehenden Vorgänge als *externe Reorganisation* ( $\Delta \text{ORG}_{\text{EX}}$ ) und dementsprechend als *Teil exogener Faktoren* (EX) definiert:

$$(II-2.1) \quad \Delta \text{ORG}_{\text{EX}} \subset \text{EX}$$

Dies gilt damit sowohl für *Verselbständigungen* (VS) *oder deren Rücknahme* ( $\forall$ S) als auch für Verlagerungen in die mittelbare Verwaltung (VERL). Letzteres wird zwar im Rahmen der hier betrachteten Reformperiode mit Blick auf eine dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung und im Interesse der Subsidiarität meist für zielentsprechend gehalten, stellt aber wiederum nicht zwangsläufig die einzige Veränderungsmöglichkeit dar. Möglich und zu beobachten sind vielmehr ebenso Prozesse in umgekehrter Richtung – etwa im Saarland, das nach 2004 eine Reihe von Aufgaben verstaatlicht hat.<sup>13</sup> Eine differenzierte Darstellung von externer Reorganisation muss daher erneut beide Ausprägungen berücksichtigen:<sup>14</sup>

$$(II-2.2) \quad \Delta \text{ORG}_{\text{EX}} = \{ \text{VS}; \forall \text{S}; \text{VERL} \}$$

$$(II-2.3) \quad \text{VS} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{EX}} \wedge \forall \text{S} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{EX}} \wedge \text{VERL} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{EX}}$$

Kausal gedacht lässt sich  $\Delta \text{ORG}_{\text{EX}}$  *auch als Funktion seiner Elemente* begreifen, wobei eine Konkretisierung der ggf. ursächlichen Zusammenhänge hier noch unterbleiben muss:

$$(II-2.4) \quad \Delta \text{ORG}_{\text{EX}} = f(\text{VS}; \forall \text{S}; \text{VERL})$$

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu Hesse 2007a.

<sup>14</sup> Diese Möglichkeit einer Verstaatlichung von Aufgaben und Ressourcen wird hier nicht eigens formal ausgewiesen, da sie logisch Teil der Rücknahme von Verselbständigung ist ( $\forall$ S) und der Terminus Verlagerung stattdessen in positiver und negativer Hinsicht definiert und operationalisiert wird (vgl. dazu Kap. 2.4.2).

Hierbei bietet sich insoweit eine *Vereinfachung* an, als dass die Verselbständigung von Organisationseinheiten wie auch die Verstaatlichung mittelbarer Verwaltung allein über den Verlagerungsfaktor VERL dargestellt werden kann. Denn eine Organisationsdifferenz infolge von VS oder  $\forall S$  bildet sich definitionsgemäß auch immer im Organisationsbestand der unmittelbaren Verwaltung ( $ORG_{Beh}$ ) und deren Veränderung ( $\Delta ORG_{Beh}$ ) ab. Die Betrachtung von  $\Delta ORG_{EX}$  kann also *auf die Verlagerung von Aufgaben und zugehörigem Personal beschränkt* bleiben, zumal damit später im Rahmen von Rechenoperationen eine Doppelzählung von Reorganisationsmaßnahmen vermieden wird:

$$(II-2.5) \quad \Delta ORG_{EX} = \{ VERL \}$$

$$(II-2.6) \quad \Delta ORG_{EX} = f(VERL)$$

Demgegenüber bezeichnet der Autor *Veränderungen innerhalb der unmittelbaren Verwaltung* ( $\Delta ORG_{Beh}$ ) *als Reorganisation i. e. S.*, da sie den Schwerpunkt der Untersuchung bildet. Der Begriff Reorganisation und seine formalisierte Darstellung werden deshalb nachfolgend häufig auch ohne einen entsprechenden Zusatz verwandt. Diesem Komplex sind die folgenden Vorgänge – erneut in zielentsprechender und gegenläufiger Form – zuzurechnen:

$$(II-3.1) \quad \Delta ORG_{Beh} \text{ bzw. } \Delta ORG = \{ \Delta STR; LDB; \cancel{LDB}; IO; ID \}$$

Damit gilt für jeden der vier enthaltenen Prozesstypen, dass die darunter jeweils zu fassenden Vorgänge als (echte) *Teilmengen von*  $\Delta ORG$  anzusehen sind:

$$(II-3.2) \quad \Delta STR \subset \Delta ORG \quad \wedge \quad LDB \subset \Delta ORG \quad \wedge \quad \cancel{LDB} \subset \Delta ORG \quad \wedge \\ IO \subset \Delta ORG \quad \wedge \quad ID \subset \Delta ORG$$

Analog zu Gleichung (II-2.4) gilt darüber hinaus ein *funktionaler Zusammenhang zwischen den benannten Reorganisationsformen*:

$$(II-3.3) \quad \Delta ORG_{Beh} \text{ bzw. } \Delta ORG = f(\Delta STR; LDB; \cancel{LDB}; IO; ID)$$

Die spätere Detail-Analyse von Strukturreformen als Auslöser von Personalabbau (vgl. Kap. 4) wie auch ihre detaillierte Entwicklungsbetrachtung (vgl. Kap. 3) erfordert des Weiteren eine *differenzierte Betrachtung von Strukturreformen i. e. S.* ( $\Delta STR$ ). Danach lässt sich die Veränderung der äußeren Aufbauorganisation ( $\Delta STR$ ) erneut anhand der konstitutiven Gliederungsprinzipien öffentlicher Verwaltung unterscheiden (vgl. dazu Kap. 2.1 sowie Gleichungen I-1 bis I-7). Hierbei bezieht sich die horizontale Integration oder Differenzierung neben der Zahl von Organisationseinheiten einer Ebene auf den Umfang von Verwaltungssträngen bzw. -zweigen, die für sich genommen jeweils institutionelle Zuständigkeitsbereiche abgrenzen. Vertikale Veränderungen hingegen fokussieren das Ausmaß vertikaler Komplexität in Form von Über- und Unterordnungen sowie entsprechender Instanzenzüge. Zu  $\Delta STR$  zählen somit folgende Maßnahmen:

$$(II-4.1) \quad \Delta STR = \{ HI; HD; VI; VD \}$$

$$(II-4.2) \quad HI \subset \Delta STR \wedge HD \subset \Delta STR \wedge VI \subset \Delta STR \wedge VD \subset \Delta STR$$

$$(II-4.3) \quad \Delta STR = f(HI; HD; VI; VD)$$

Darunter wiederum entsprechen den in Wissenschaft und Praxis formulierten Zielen nur solche Organisationsveränderungen, die die Differenzierung des Bestands vermindern und ihn auf diese Weise institutionell vereinfachen, mithin zu einer *größeren Integration* (IN) gelangen, die sowohl horizontal (HI) als auch vertikal (VI) erfolgen kann. Formalisiert heißt das:

$$(II-5.1) \quad IN = \{ HI; VI \}$$

$$(II-5.2) \quad IN \subset \Delta STR \wedge HI \subset IN \wedge VI \subset IN$$

$$(II-5.3) \quad IN = f(HI; VI)$$

Analog gilt für *gegenläufige Differenzierungsprozesse* (DIF) in Form horizontaler (HD) und vertikaler Aufgliederung (VD):

$$(II-5.4) \quad DIF = \{ HD; VD \}$$

$$(II-5.5) \quad DIF \subset \Delta STR \wedge HD \subset DIF \wedge VD \subset DIF$$

$$(II-5.6) \quad DIF = f(HD; VD)$$

Die in Abb. 2.3.2-3 hervorgehobenen Reform- bzw. Handlungsfelder stehen im Zuge der hiesigen Untersuchung im Vordergrund, da für sie von einer hohen verwaltungspolitischen Relevanz einerseits und einem entsprechenden Zielkonsens andererseits ausgegangen wird. Insgesamt bilden sie aber „*nur*“ *eine Teilmenge* denkbarer Veränderungen ab. Dies mag an dieser Stelle unmittelbar einleuchten und simpel klingen, gewinnt aber in seiner klaren Definition und Abgrenzung dadurch an Bedeutung, dass es später darum geht, die behauptete Orientierung und Verwaltungsentwicklung empirisch einleuchtend nachzuvollziehen (vgl. Kap. 3) und daraufhin ihren Hauptzweck, die Personalverminderung bzw. die Verbesserung des Ressourceneinsatzes, beurteilen zu können (vgl. Kap. 4). Es gilt demnach umfassend:

$$(II-6.1) \quad \Delta ORG_{ZIEL} = \{ VERL; HI; VI; LDB; IO \}$$

$$(II-6.2) \quad \Delta ORG_{ZIEL} \subset \Delta ORG \text{ (i. w. S.)}$$

$$(II-6.3) \quad \Delta ORG_{ZIEL} = f(VERL; HI; VI; LDB; IO)$$

Zugleich folgt daraus für den schwerpunktmäßig betrachteten Komplex der Strukturformen in der unmittelbaren Landesverwaltung:

$$(II-7.1) \quad \Delta ORG_{Beh\ ZIEL} \text{ bzw. } \Delta ORG_{ZIEL} = \{ HI; VI; LDB; IO \}$$

$$(II-7.2) \quad \Delta \text{ORG}_{\text{Beh ZIEL}} \text{ bzw. } \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} \subset \Delta \text{ORG} \text{ (i. w. S.)}$$

$$(II-7.3) \quad \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} = f(\text{HI; VI; LDB; IO})$$

### 2.3.3 Idealtypen und Konzepte der Strukturreformen in den Ländern

Ziele (vgl. Kap. 2.3.1) und materieller Konsens der *strukturellen Reformpolitik* (vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-4 und II-5) werden von den Ländern *im Kontext ihres Verwaltungssystems* und seines jeweiligen Status quo umgesetzt. Da allerdings die Ausgangsbedingungen der Länder nicht identisch sind (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2007f; Miller 1995; Wahl 1987), würde die gleichgerichtete Anwendung übereinstimmender Handlungsansätze nicht zu einer Konvergenz, sondern zu einer Fortentwicklung gegebener Heterogenitäten führen. Die Frage, ob es dementsprechend zu einer Annäherung oder Divergenz der Organisationsstrukturen kommt, wird in Kap. 2.3.4 thematisiert und in Form von Hypothesen einer späteren empirischen Überprüfung zugänglich gemacht.

Im Schrifttum geht man indes davon aus, dass es im Rahmen übereinstimmender Grundüberzeugungen je nach Status quo und dessen Weiterentwicklung systemische Unterschiede gibt, die am Grad der vertikalen und horizontalen Integration bzw. Differenzierung festgemacht werden können (Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Kottmann 2006; Hesse/Götz 2003, 2004a; Lohmann 2001, 2004). Dies wiederum verbindet sich mit unterschiedlichen *Reformkonzepten*, die gleichsam als Leitfäden für die Ausgestaltung und Zusammenstellung von Maßnahmen einschließlich ihrer institutionellen Konsequenzen dienen. Impliziert wird damit, dass eine konkrete und intentionale Verwaltungspolitik entweder den Status quo in optimierter Form weiterentwickelt oder seine Grundprinzipien negiert und über eine andere Schwerpunktsetzung im Verwaltungsaufbau zu einem anderen System überwechselt. Mit anderen Worten: Innerhalb eines weiter gefassten Konsensrahmens wählen die Länder spezifische Pfade, die von ihrer jeweiligen Ausgangssituation abhängen und sich an *unterschiedlichen Leitbildern* ausrichten. Ihre Differenz besteht daher weniger in den konkreten Maßnahmen, sondern vor allem in ihrer Kombination.

Vorschläge zur Kategorisierung entsprechender Reformkonzepte finden sich vor allem bei Hesse/Götz (2004a: 124ff.) und Bogumil/Ebinger (2008: 279). Ihre Unterscheidungskriterien erhalten sie durch zwei Komponenten: zum einen durch die Beschreibung des Status quo vertikaler Differenzierung, also die Differenz zwischen zwei- und dreistufigen Verwaltungssystemen (vgl. dazu auch Kap. 2.1.2), zum anderen durch die Intensität und Schwerpunktsetzung bei der Anwendung und Kompilation einzelner Maßnahmen, die – wie gesagt – für sich genommen jeweils einem allgemeinen Reformkonsens entstammen (vgl. Kap. 2.3.2, Gleichung II-4).

chungen II-4 bis II-7). Hesse und Götz gehen bei Ihrer Darstellung zunächst deskriptiv vor und kennzeichnen fünf Reformansätze (2004a: 126ff.):

- *Optimierung des Status quo* als Fall verminderter Reformintensität im Rahmen des gegebenen Status quo einer zwei- oder dreistufigen Verwaltung;
- *Staatliche Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit* durch den Verzicht auf obere Instanzen (und auf Mittelbehörden, soweit vorhanden), die Eingliederung unterer Behörden in zentrale Ämter und Einrichtungen und/oder die Verlagerung ihrer Aufgaben auf die kommunale Kreisstufe;
- *Staatliche und kommunale Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit* als erweiterte Agenda, indem nicht nur (wie oben gefordert) mittlere und obere Verwaltungsstufen aufgelöst, sondern vor allem möglichst viele Zuständigkeiten kommunalisiert werden, was erforderlichenfalls eine Anpassung der kreislichen und gemeindlichen Territorialorganisation nach sich ziehen kann;
- *Staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit* als Rückführung zentraler, oberer, mittlerer und unterer Einrichtungen und ihre Integration in bündelnde Mittel- oder Oberbehörden, teilweise verbunden mit einer funktionaler Neuausrichtung dieser Organisationsformen;
- *Regionalisierung im Rahmen der Dreistufigkeit* durch Rückzug des Staates aus der Fläche und Verlagerung der mittelinstantlichen und oberen Behördenfunktionen auf einen Kommunal- bzw. Regionalverband oberhalb der kommunalen Kreisstufe – entweder als Zuständigkeiten im übertragenen Wirkungskreis oder im Wege der Organleihe.

In einem weiteren Schritt fassen die Autoren die vorgenannten Ansätze zu *drei Modellen* zusammen, wobei der optimierte Status quo als graduelle Veränderung ohne erweiterten Reformcharakter ausgeklammert und die Zweistufigkeit in ihrer konsequentesten Ausprägung als einheitliche Kategorie ausgewiesen wird (ebd.):

- *Konsequente Zweistufigkeit* als Verzicht auf obere und mittlere Instanzen und die weitestgehende Kommunalisierung unterer Zuständigkeiten;
- *Konzentrierte Dreistufigkeit* als Integration von Sonderbehörden in Bündelungsbehörden – zunächst im staatlichen Bereich und soweit möglich auch durch Delegation auf die Kreisstufe;
- *Regionalisierung* als Bündelung im Rahmen von kommunal verfassten Regionalverbänden, die an die Stelle der staatlichen Mittelinstanten treten.

Mit einigen Abweichungen, die später bei der Operationalisierung noch einmal aufgegriffen werden (vgl. Kap. 3.1.4.4), folgen auch Bogumil und Ebinger dieser Systematisierung. Sie lassen dabei die Regionalisierung unbeachtet, da sie lediglich eine konzeptionelle Überlegung, aber noch kein in der Verwaltungspraxis umgesetztes und erprobtes Modell darstellt.<sup>15</sup> Begrifflich orientieren sie sich an

---

<sup>15</sup> Tatsächlich wurde das Modell der Regionalisierung bislang nur diskutiert, vor allem in Hessen und in Nordrhein-Westfalen (CDU Nordrhein-Westfalen 2003; SPD Hessen). Hesse geht deshalb sogar soweit, entsprechende Überlegungen als typische Oppositionskonzepte zu kennzeichnen (2003), die der politischen Differenzbildung geschuldet seien, in der Praxis je-

den von Hesse/Götz eingangs benannten Reformansätzen und charakterisieren sie dementsprechend als staatliche und kommunale Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit sowie als staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit (2008: 279). Zusammenfassend können also *zwei repräsentative*, mithin in der Verwaltungspraxis vorhandene und seit 1992 mehr oder minder stark befolgte *Reformkonzepte* als Untersuchungsgegenstände herausgegriffen werden:

- die *Zweistufigkeit* (KONZEPT<sub>II</sub>), vor allem durch den Verzicht auf obere und mittlere Instanzen (VI – vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-4 ff.), sowie
- die *Dreistufigkeit* (KONZEPT<sub>III</sub>) als Integration von Sonderbehörden in bündelnde Mittelinstanzen oder Oberbehörden (HI – ebd.).

Abbildung 2.3.3-1: Reformen in den Ländern und ihre Konzeptorientierung

Status quo (1992)	Maßnahmen seit 1992	Ergebnis bis 2009
Zweistufige Verwaltung (Bbg, MV, Saar, SH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertikale Integration von unteren Behörden</li> <li>• Kommunalisierung</li> <li>• Konzentration der kommunalen Territorialorganisation</li> </ul>	Organisation nach dem Leitbild konsequenter Zweistufigkeit (Bbg, MV, Nds, Saar, SH)
Dreistufige Verwaltung (Nds)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systemwechsel durch Auflösung der Mittelinstanzen</li> </ul>	
Dreistufige Verwaltung (BW, Bay, He, NW, RIP, Sac, S-A, Thü)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integration von Sonderbehörden in die allgemeinen Mittelinstanzen</li> </ul>	Organisation nach dem Leitbild konzentrierter Dreistufigkeit mit regionaler Bündelung (BW, Bay, He, NW, Sac)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schaffung/Stärkung einer oberen Bündelungsbehörde</li> </ul>	Organisation nach dem Leitbild konzentrierter Dreistufigkeit mit zentraler Bündelung (S-A, Thü)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funktionale Differenzierung der bündelnden Mittelinstanzen</li> </ul>	Organisation nach dem Leitbild konzentrierter Dreistufigkeit mit spezialisierter Bündelung (RIP)

Quelle: eigene Darstellung nach Bogumil/Ebinger (2008), Hesse (2007f) und Hesse/Götz (2003, 2004a).

Diese beiden Leitbilder werden später im Rahmen der Vergleichsbetrachtung von Verläufen und Effekten verwandt. Wichtig ist unterdessen, dass in der Verwaltungspolitik bislang jenes Konzept vorherrschte, das die gegebene Situation, also die Zwei- oder die Dreistufigkeit fortschrieb und seinen Grundsätzen nach optimierte (vgl. Abb. 2.3.3-1). Ausgehend davon hätte an sich eine Kategorisierung des Status quo ohne Angabe der Richtung von Veränderungen genügt. Allerdings ereignete sich mit der Auflösung der Bezirksregierungen in Niedersachsen erst-

---

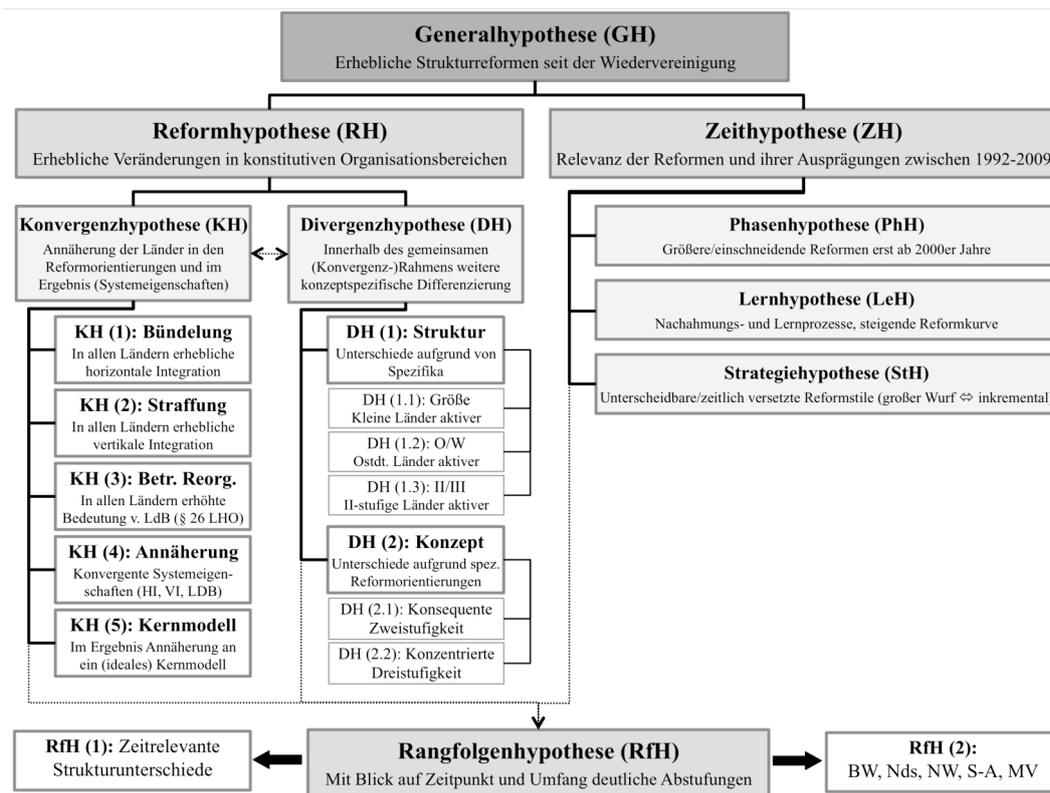
doch wenig Aussicht auf Erfolg besäßen (ebd.; Bogumil/Grohs 2010; Hesse/Götz 2004a: 133f.).

mals auch der oben angesprochene Systemwechsel (ebd.), womit ersichtlich wird, dass die Länder tatsächlich zu konzeptionell weitreichenden Entscheidungen in der Lage sind. Darüber hinaus gibt es erhebliche Binnendifferenzierungen der Leitbilder, vor allem was die Konzeption der Dreistufigkeit und ihre Weiterentwicklung anbetrifft (ebd.). Dies macht im weiteren Verlauf die *gesonderte Untersuchung von Reformkonzepten* ebenso angemessen wie die differenzierte Betrachtung einzelner Maßnahmen und Reformfelder (vgl. Kap. 2.3.2).

### 2.3.4 Bisherige Thesen zur Reformpolitik seit den 1990er Jahren

Mit Blick auf den gegebenen Reformkonsens (vgl. Kap. 2.3.2) und die in diesem Rahmen verfolgten Leitbilder der Zwei- und Dreistufigkeit (vgl. Kap. 2.3.3) findet sich in der Literatur eine Reihe von *Annahmen zur Verwaltungspolitik*, die die Reform der staatlichen Organisationsstrukturen betreffen.

Abbildung 2.3.4-1: Hypothesen zu Strukturreformen als Teil der Verwaltungspolitik



Eigene Darstellung.

Entsprechende Thesen sind zwar empirisch grundiert (vgl. Becker 2004; Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Bull 2007; Dirschka/Topf 2007; Ebinger 2009; Hesse 2006b, 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a, 2007a; Jann/Wegrich/Tiessen 2007; Sachverständigenrat für Umweltfragen 2007; Wittreck

2009), wurden bislang aber nicht auf der Basis eines systematischen oder quantifizierten Vergleichs formuliert. Sie laufen damit zumindest Gefahr, von Einzelfällen und ihrer konkreten Betrachtung beeinflusst zu werden. Ansatz der vorliegenden Arbeit ist es daher, solche Annahmen mit Hilfe einheitlich generierter Daten zu überprüfen (vgl. Kap. 3). An dieser Stelle sollen die entsprechenden Hypothesen zunächst soweit konkretisiert und differenziert werden, dass sie später einer *Operationalisierung und quantifizierenden Analyse* zugänglich sind. Abb. 2.3.4-1 dokumentiert die sich hieraus ergebende Systematik und Hierarchie von Aussagen. Sie summiert zugleich die in den vorangegangenen Kapiteln dargestellte Diskussion zu Strukturreformen als wesentlichen Teil der Verwaltungspolitik in den Ländern.

Anlass und Gegenstand der Arbeit (vgl. Kap. 1.1) bilden zugleich den Ausgangspunkt und die Klammer des dargestellten Aussagensystems. Im Rahmen einer entsprechenden *Generalhypothese (GH)* wird davon ausgegangen, dass es insbesondere seit der Wiedervereinigung eine Phase erheblicher Strukturreformen in der unmittelbaren Staatsverwaltung gegeben hat. Diese Annahme, die sich aus dem Schrifttum, aber auch auf Grundlage der hier verwandten Daten überprüfen und belegen lässt (vgl. Kap. 3.2), kann wiederum in zwei Gruppen von Aussagen zerlegt werden. Sie betreffen zum einen den materiellen Gegenstand, also Organisationsstrukturen und ihre Veränderung, zum anderen den zeitlichen Rahmen und Zusammenhang dieser Vorgänge; der Autor bezeichnet sie als *Reform- (RH) und Zeithypothesen (ZH)*.<sup>16</sup>

**RH** In den konstitutiven Organisationsbereichen der unmittelbaren Landesverwaltungen kam es zu erheblichen Veränderungen, wobei im weiteren Verlauf nach Reformfeldern sowie zwischen der Intensität der Reformen und den damit erreichten Systemeigenschaften unterschieden werden kann.<sup>17</sup>

**ZH** Die benannten Veränderungen erlangen im Zeitraum seit der Wiedervereinigung, der durch das Jahr 1992 ( $t_1$ ) und den aktuellen Rand begrenzt werden ( $t_2 = 2009$ ), besondere Relevanz und Evidenz.<sup>18</sup> Dabei wiederum werden zwischen  $t_1$  und  $t_2$  spezifische Zusammenhänge sichtbar, die sich in Form weiterer zeitbezogener Hypothesen ausdifferenzieren lassen.

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 1.1 und Kap. 2.3.1 und 2.3.2 sowie als ausgewählte Fundstellen: Bogumil/Ebinger 2008; Brenski/Liebig 2004, 2007; Bürsch/Müller 1999; Hesse/Götz 2003, 2004a; Jock 2008; Konzendorf 1998; Miller 1995; Reiners 2008e.

<sup>17</sup> Eine detaillierte formale Operationalisierung von Reformfeldern und ihnen zugeordneten Organisationsveränderungen einerseits sowie damit korrespondierenden Systemeigenschaften andererseits findet sich in Kap. 3.1.4. An dieser Stelle genügt zunächst ein gesamthafes Begriffsverständnis, das zwischen einer Reform als Vorgang und seiner Intensität und dem daraus resultierenden Organisationsstatus bzw. -zustand differenziert.

<sup>18</sup> Zur Begründung der Auswahl von  $t_1$  (= 1992) und  $t_2$  (= 2009) vgl. Kap. 1.4.

In der Zusammenschau beider Aussagensysteme entstehen dann Hypothesen, die die Frage betreffen, ob und wenn ja welche *Rangfolgen* zwischen den Ländern und ihren Reformen bestehen, was für sich genommen ebenfalls einer Annahme entspricht.<sup>19</sup>

**RfH** Zwischen den Ländern gibt es sowohl materiell als auch zeitlich Unterschiede, die den Ausweis und die Reihung von stärker und weniger aktiven Fällen einerseits sowie die (ebenfalls hierarchisierte) Benennung früher und später reformierender Länder andererseits erlaubt.

Wendet man sich dem ersten Aussagenkomplex (**RH**) zu, so werden in der Literatur zwei Phänomene diskutiert, die sich i. T. widersprechen, mithin in besonderem Maße überprüfungsbedürftig erscheinen und deshalb in einen bestimmten Zusammenhang gestellt werden müssen. Dabei handelt es sich zunächst um die aus dem in Kap. 2.3.2 beschriebenen Reformkonsens resultierende Annahme, dass die Länder in ihrer Verwaltungspolitik konvergieren. Hinzutritt die Hypothese, dass zumindest in diesem Rahmen auch eine weitere Differenzierung der umgesetzten Reformen zu verzeichnen sei. Diese *Konvergenz-* (**KH**) *und Differenzhypothesen* (**DH**) lassen sich wie folgt konkretisieren:<sup>20</sup>

**KH** Die von den Ländern durchgeführten Reformen weisen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung und Orientierung ein hohes Maß an Ähnlichkeit auf, wodurch es mit Blick auf die betreffenden Vorgänge, aber auch im Ergebnis bzw. hinsichtlich der erreichten Systemeigenschaften zu einer Konvergenz in der Verwaltungspolitik kommt.

**DH** Ungeachtet des behaupteten Konvergenzrahmens (**KH**) bestehen in der Reformorientierung erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern, die sich im Ergebnis der Organisationsveränderungen fortsetzen oder ggf. sogar verstärken.

Wie bereits oben angesprochen sind **KH** und **DH** sowohl auf Vorgänge als auch deren Ergebnisse zu beziehen. Darüber hinaus lassen sie sich für einzelne Reformfelder weiter differenzieren (vgl. Kap. 2.3.2), wobei die Grundaussagen in den entsprechenden Dimensionen gleichermaßen gelten, da die zugrunde liegenden Veränderungen als komplementäre Prozesse angenommen werden. Folglich dokumentieren sich Konvergenz und Differenz nicht nur in der aggregierten Bilanz von Reformen, sondern ebenso in einzelnen Maßnahmenbereichen. Für die *Konvergenzhypothese* führt dies zu einer weiteren *Aufgliederung*, die jeweils mit der horizontalen Bündelung (HI), der vertikalen Straffung (VI) und der betrieblichen Reorganisation von Verwaltung (LDB) korrespondiert.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. dazu Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Bogumil/Holtkamp/Kißler/Kuhlmann/Reichard/Schneider/Wollmann 2007; Bogumil/Kottmann 2006; Hesse 2007f.

<sup>20</sup> Vgl. dazu Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a; Reiners 2008e.

<sup>21</sup> Dabei gilt: HI und VI  $\subset$  IN  $\subset$   $\Delta$  STR  $\subset$   $\Delta$  ORG und LDB  $\subset$   $\Delta$  ORG; vgl. hierzu Kap. 2.3.2 und Gleichungen (II-1 bis II-7) sowie als Fundstellen für die Annahme einer auch im Hin-

- KH (1)** In den Ländern kam es zu einer erheblichen horizontalen Bündelung bzw. Integration der Verwaltungsstrukturen (HI), die sich durch eine entsprechende Verminderung und Verschlankung des Behördenbestandes und der Verwaltungsstränge auszeichnet. Hinzutritt der Abbau von Sonderverwaltungen.
- KH (2)** In den Ländern fand eine starke vertikale Straffung der staatlichen Organisation statt (VI). Ausdruck dieser Veränderungen sind der Abbau oberer bzw. mittlerer Instanzen sowie die Reduzierung dezentraler und regionaler Zuständigkeiten.
- KH (3)** In den Ländern kam es zu einer betrieblichen Reorganisation der Verwaltung, indem Behörden und Einrichtungen in Landesbetriebe nach § 26 LHO überführt wurden. Dies führte nicht nur zu einer anteiligen Ausweitung dieser Organisationsform, sondern beinhaltete auch die Übertragung auf Bereiche wie die allgemeine, die Sonderordnungs- und Kultusverwaltung, in denen bislang klassische Behörden dominierten.

Während **KH (1)** bis **(3)** auf die Intensität spezifizierter Veränderungsprozesse rekurren, nimmt der zweite Aspekt der Konvergenz auf das Ergebnis der Reformen Bezug und geht *für alle drei Reformfelder* davon aus, dass hier ebenfalls eine *Annäherung* erfolgte, die Aufbaustrukturen der Länder sich also zunehmend ähneln.<sup>22</sup>

- KH (4)** Die Länder verfügen heute nicht nur sämtlich über eine horizontal stärker gebündelte, vertikal gestraffte und vermehrt betrieblich organisierte Organisation, sondern es haben im Zuge dessen auch die Unterschiede zwischen ihnen abgenommen.

Zuletzt stellt sich in Fortsetzung von **KH (4)** die Frage, ob die systemische Konvergenz nur im Hinblick auf übergreifende Merkmale stattfindet oder aber auch einem bestimmten Modell bzw. einer *idealen Struktur von Verwaltung* folgt. Letzteres könnte den diversen Untersuchungen von Hesse (Hesse 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2000c, 2001, 2002a, 2002b, 2002c, 2003, 2007a, 2007g; Hesse/Götz 2004b, 2008f) sowie dem von Hesse und Götz entworfenen sog. »Kernmodell« (2004a: 135ff.) entnommen werden. Auch diese – zumindest implizit vorgetragene – Hypothese soll daher anhand der verfügbaren Daten überprüft werden:

- KH (5)** Im Ergebnis der seit der Wiedervereinigung vollzogenen Organisations- und Strukturreformen nähern sich die Länder nicht nur einander an, sondern entsprechen dabei auch immer mehr dem idealtypischen Modell einer horizontal und vertikal vereinfachten Kernverwaltung.

Nicht notwendigerweise als Gegenthese, zumindest aber als Konkretisierung und Spezifizierung der Konvergenzannahmen finden sich in der Literatur Erkenntnis-

---

blick auf einzelne Reformfelder geltenden Konvergenz: Bogumil/Ebinger 2008; Bürsch/Müller 1999; Jock 2008.

<sup>22</sup> Vgl. ebd.

se, die auf eine gewisse *Differenzierung der Reformansätze und ihrer Ergebnisse* hindeuten (**DH**). Dies betrifft zunächst solche Unterschiede, die aus strukturellen Besonderheiten und Ausgangsvoraussetzungen der einzelnen Länder resultieren. Eine entsprechende strukturelle Differenzhypothese lautet daher:<sup>23</sup>

**DH (1)** Die Intensität von Veränderungen und ihr Ergebnis in Gestalt von Systemeigenschaften unterscheiden sich trotz geteilter Reformorientierungen aufgrund individueller Rahmenbedingungen, entlang derer sich die Länder zu bestimmten Gruppen zusammenstellen lassen.<sup>24</sup>

Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei Unterscheidungen, die auf die *Landesgröße*, die *Ost- und Westlage* und das *Ausgangssystem zwei- oder dreistufiger Verwaltungen* Bezug nehmen. Es wird dabei jeweils davon ausgegangen, dass bestimmte Voraussetzungen eine stärkere Reformaktivität einerseits und einen im Resultat höheren Integrationsgrad andererseits begünstigen. Dementsprechend lässt sich auch die Hypothese **DH (1)** weiter ausdifferenzieren:

**DH (1.1)** Größere Länder reformieren im Vergleich weniger stark, da sie aufgrund endogener Heterogenität einen größeren Bestand an regulären und besonderen Einrichtungen vorhalten müssen, ferner in höherem Maße auf regionale (Standort-)Interessen Rücksicht zu nehmen haben und in der Regel unter einem geringeren finanziellen Druck stehen als die jeweils kleineren Länder.

**DH (1.2)** Die ostdeutschen Länder vollzogen größere Reformen, da sie nach der Wiedervereinigung zunächst direkt westdeutsche Strukturen übernahmen, im weiteren Verlauf diese aber mit Blick auf eine unerwartet schlechte Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung bedarfsgerecht anpassen mussten, mithin eine nach 1990 aufgebaute Überausstattung zurückzuführen hatten.

**DH (1.3)** Zweistufige Systeme reformieren stärker als zum Ausgangszeitpunkt dreistufig organisierte Länder, da Erstere weniger und vor allem weniger starke inneradministrative Gegenspieler bei Veränderungsprozessen zu berücksichtigen haben, während Letztere mit Bündelungsbehörden über genau diese starken und ggf. reformaversen Akteure verfügen.

Den strukturellen und insoweit nicht unmittelbar beeinflussbaren exogenen Rahmenbedingungen der Strukturreformen stehen *individuelle, in diesem Sinne endogene Entscheidungen der Länder* gegenüber, die in Gestalt konzeptioneller Leit-

---

<sup>23</sup> Vgl. Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2000c, 2001, 2002a, 2002b, 2002c.

<sup>24</sup> Solche Differenzbetrachtungen sind nicht auf strukturell gegebene, mithin exogene Rahmenbedingungen begrenzt. Denkbar wären sie auch mit Blick auf i. e. S. materielle und politische Faktoren, die anlassbezogen die Intensität von Veränderungen im Organisationsbestand bedingen. Die unten als Lernhypothese ausgewiesene Annahme von Nachahmungsprozessen weist in diese Richtung. Weitere Beispiele bilden die Finanznot als Motivation starker Strukturvereinfachungen oder Regierungswechsel (Adam/Bauer/Knill 2008; Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007). Entsprechende Betrachtungen überschreiten indes den Rahmen der hier gewählten Fragestellung und sind somit nicht mehr Teil der Untersuchung.

*bilder* die Verwaltungspolitik prägen (vgl. Kap. 2.3.3). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass gegebene Orientierungen erneut die Ausrichtung und Intensität von Reformen wie auch deren Ergebnisse in unterschiedlicher Weise prägen.<sup>25</sup>

**DH (2)** Die Länder orientieren sich in ihrer Verwaltungspolitik an bestimmten Leitbildern die in der Umsetzung zu unterschiedlichen Veränderungsintensitäten und Systemeigenschaften führen.

Legt man dem die in Kap. 2.3.3 vorgestellten *Reformkonzepte der Zwei- und Dreistufigkeit* zugrunde, müsste das anhand entsprechender Unterschiede erkennbar werden und sollten auch innerhalb der beiden Gruppen weitergehende *Differenzierungen quantitativ nachweisbar* sein; als Maßstab würden dabei erneut die Veränderungen in definierten Reformfeldern dienen.<sup>26</sup>

**DH (2.1)** Die angenommene Leitbildorientierung der konsequenten Zweistufigkeit einzelner Länder schlägt sich in einer spezifischen Veränderungsintensität und den Ergebnissen der Organisationsentwicklung in definierten Reformfeldern nieder.

**DH (2.2)** Die angenommene Leitbildorientierung der konzentrierten Dreistufigkeit einzelner Länder schlägt sich in einer spezifischen Veränderungsintensität und den Ergebnissen der Organisationsentwicklung in definierten Reformfeldern nieder.

Die zweite aus der Generalhypothese abgeleitete Gruppe von Aussagen zur Verwaltungsentwicklung richtet sich auf den *zeitlichen Rahmen und die zeitbezogenen Ausprägungen* der in Rede stehenden Reformen. Die erste (Phasen-)Hypothese nimmt dabei eine Konkretisierung der Annahme vor, es hätten seit  $t_1$  verstärkte Reformen stattgefunden (**ZH**). Obgleich bereits vor dem Jahr 2000 nennenswerte und dem in Kap. 2.3.2 dargestellten Reformkonsens folgende Veränderungen festgestellt wurden (vgl. Kap. 2.2.4 und Abb. 2.2.4-1), kommt man demnach doch zu einer Abstufung von Reformintensitäten.<sup>27</sup>

**PhH** Die Verwaltungspolitik der Länder lässt sich innerhalb des betrachteten Zeitraums und ungeachtet einer ggf. übergreifenden Konvergenz (**KH**) in mehr als eine verwaltungspolitisch relevante, weil von institutionellen und handlungsbezogenen Kontexten abhängige Phase einteilen. Dabei ist davon auszugehen, dass Reformen erheblicher Größenordnung erst nach dem Jahr 2000 realisiert wurden.

Hieran schließt sich eine von der Verwaltungswissenschaft auch im internationalen Kontext gesehene Prozesslogik an, die *Veränderungen in einem Land nicht losgelöst von vorangegangenen und nachfolgenden Reformen* in anderen Fällen be-

---

<sup>25</sup> Vgl. dazu Bogumil/Ebinger 2008; Hesse/Götz 2003, 2004a.

<sup>26</sup> Vgl. ebd.

<sup>27</sup> Vgl. dazu Bogumil/Ebinger 2008; Brenski/Liebig 2004, 2007; Bürsch/Müller 1999; Hesse/Götz 2003, 2004a; Jock 2008.

trachtet. Postuliert wird stattdessen ein Zusammenhang, der hier als Lernhypothese bezeichnet wird.<sup>28</sup>

**LeH** Im Rahmen eines gegebenen Reformkonsenses orientieren sich die Länder nicht nur an ähnlichen Konzepten, sondern adaptieren auch Lösungen, die bereits zu einem vorangegangenen Zeitpunkt in anderen Ländern gewählt bzw. erprobt wurden. Hieraus folgt, dass es wenigstens zunächst zu einer ansteigenden Lern- und Reformkurve kommen sollte, da insbesondere die später aktiven Länder Erfahrungen früherer Reformen aufakkumulieren und daraufhin gesamthaft umsetzen. Gegen Ende einer Periode kann der Umfang der Reformen wieder abnehmen, sofern die meisten Länder dann bereits umfassende Veränderungen vorgenommen haben und sich deshalb auf eine Nachsteuerung, Anpassung und Fortentwicklung ihrer Maßnahmen konzentrieren.

In Verbindung mit **LeH** steht der als *Strategiehypothese* gekennzeichnete Zusammenhang, wonach größere Reformen innerhalb des betrachteten Zeitraums erst deutlich später zustande kamen, was damit auch für solche Länder gilt, die nach Bogumil/Ebinger (2008) und Hesse (2007f) eine Veränderung ihrer Strukturen in einem »großen Wurf« vornehmen. Dem stehen inkrementelle Reformer gegenüber, die kontinuierlicher und ggf. auch früher aktiv wurden (ebd.):

**StH** Im Zeitverlauf sind zwischen den Ländern unterschiedliche verwaltpolitische Stile feststellbar, die sich einerseits als weniger starke, aber stetige Veränderungsprozesse (inkrementelle Reformen) und andererseits als umfassende und einmalige Großprojekte (Reform als »großer Wurf«) kennzeichnen lassen. Während der erstgenannte Typus in der gesamten Phase seit 1992 kontinuierlich nachweisbar ist, treten Letztere vor allem bzw. mehrheitlich nach dem Jahr 2000 auf.

Sowohl aus den materiellen (vgl. **KH**, **DH**) als auch den zeitbezogenen Hypothesen (vgl. **PhH**, **LeH**, **StH**) lassen sich Aussagen zur Rangfolge der in den Ländern durchgeführten Strukturreformen ableiten, wodurch eine *Reihung der Fälle und des verwaltpolitischen Aktivitätsgrads* entsteht. Bei solchen Rangfolgen-Hypothesen (**RfH**) geht es zunächst um eine globale Differenzierung von *Ländergruppen*, die sich durch bestimmte Rahmenbedingungen (vgl. **DH 1**) und/oder Orientierungen (vgl. **DH 2**) auszeichnen. Hinzutritt die Bewertung einzelner Fälle, soweit sie vor allem in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur als herausgehobene Reformbeispiele gehandelt werden:<sup>29</sup>

**RfH (1)** Sofern strukturelle Unterschiede zwischen den Ländern nachweisbar die Reformintensität und/oder die erreichten Systemeigenschaften beeinflussen (vgl. **DH 1**), sollten sich entsprechende Rangfolgen für gesamte Gruppen (gegenüber anderen) und im Zeitverlauf (früher/später, kontinuierlich/*ad hoc*) feststellen lassen.

---

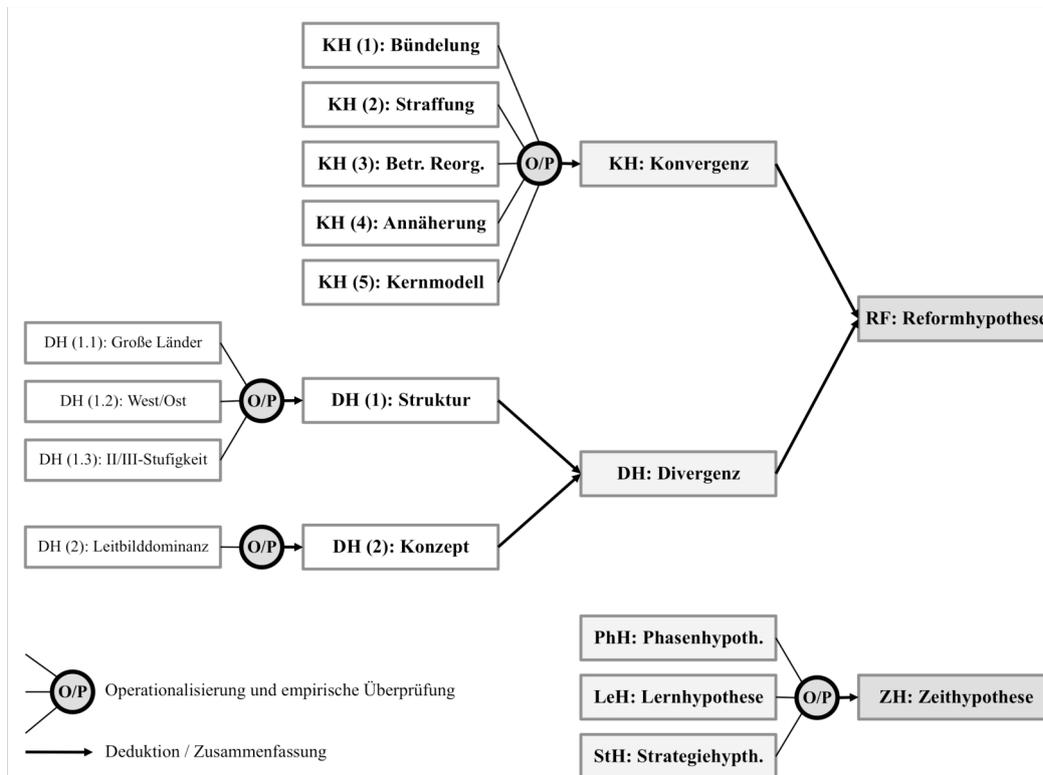
<sup>28</sup> Vgl. dazu Bogumil/Ebinger 2008; Jann 2006.

<sup>29</sup> Vgl. dazu Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Bogumil/Kottmann 2006; Hesse 2007f.

**RfH (2)** Die in der Literatur als reformaktiv gekennzeichneten Fälle müssen zumindest im Hinblick auf die Intensität der Veränderungsprozesse ein überdurchschnittliches Reformdelta ausweisen. Dies gilt insbesondere für Baden-Württemberg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen.

Je nach Ergebnis der Überprüfung von **RfH (1)** und **RfH (2)** kann daraufhin eine ergänzte oder revidierte Rangfolge der Länder im Hinblick auf ihre Reformleistung seit der Wiedervereinigung identifiziert werden. Hinzutritt ein Ranking, das sich auf die erreichten Systemeigenschaften und Integrationsgrade bezieht.

Abbildung 2.3.4-2: Zusammenführung von Hypothesen und Prüfergebnissen



Eigene Darstellung.

Die vorgenannten Hypothesen zur Verwaltungspolitik werden später soweit operationalisiert, dass sie anhand bestimmter Indikatoren und Indizes eine quantifizierte Überprüfung der zugrunde liegenden Annahmen gestatten (vgl. Kap. 3.3). Entsprechende Ergebnisse lassen sich dabei wieder (re-)aggregieren und zu übergreifenden Befunden zusammenfügen. Dies kann dann zum Beispiel so aussehen, dass die Differenzhypothesen **DH (1.1)** bis **DH (1.3)** nicht nur jeweils für sich bestätigt werden, sondern damit in der Summe die strukturelle Differenzhypothese **DH (1)** insgesamt untermauern, wonach exogene Rahmenbedingungen die Verwaltungspolitik der Länder generell prägen. Abb. 2.3.4-2 veranschaulicht diese Vorgehensweise.

## 2.4 Effekte: Organisationsabhängige Ressourcen- und Personalwirkungen

Um den Zusammenhang zwischen Organisationsveränderungen und ihren Ressourcen- bzw. Personaleffekten theoretisch und konzeptionell zu erfassen, wendet sich der Autor im Folgenden zunächst den unterschiedlichen Wirkungen von Strukturreformen zu. Er unterscheidet dabei zwischen *System- und Performanzeffekten* und grenzt *Ressourcen- und Personalwirkungen* voneinander ab (Kap. 2.4.1). Eine weitere Differenzierung betrifft die *Ursachen der öffentlichen Beschäftigungsentwicklung*. Hierbei bedarf es einer Trennung zwischen Faktoren, die i. S. der Fragestellung organisationsimmanent sind, und solchen, die von anderen Maßnahmen und Vorgängen beeinflusst werden und deshalb zu Fehlschlüssen bei der Interpretation der abhängigen Variable führen können (Kap. 2.4.2). Für den somit genauer definierten Bereich organisationsabhängiger Personalwirkungen stellt der Autor daraufhin *Erklärungsansätze* vor, die sich auf die untersuchten Organisationsveränderungen beziehen; dabei stützt er sich im Wesentlichen auf verwaltungswissenschaftliche und ökonomische Arbeiten (Kap. 2.4.3). Dies mündet in die Formulierung grundlegender Hypothesen zum Zusammenhang zwischen Strukturreformen und Personaleffekten und die Ableitung einer Prüflogik (Kap. 2.4.4), die (später) im Rahmen mehrerer Analyseschritte anhand der zuvor abgeleiteten Modelle und Erklärungsfaktoren überprüft werden (vgl. Kap. 4).

### 2.4.1 Unterschiedliche Effekte von Strukturreformen

Im analytischen Teil begibt sich die Untersuchung in den Bereich der *Evaluationsforschung*. Obgleich Methoden der Leistungsmessung und des Leistungsvergleichs inzwischen einen breiten Raum in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion einnehmen (beispielhaft dazu Kuhlmann/Bogumil/Wollmann 2004), bestehen nach wie vor Defizite bei der wirkungsanalytischen Betrachtung administrativer Phänomene und Prozesse (Bauer 2008; Kuhlmann 2009). Als problematisch erweist sich dabei insbesondere die zweifelsfreie *Zuordnung von beobachteten Phänomenen zu den sie verursachenden (institutionellen) Maßnahmen* (Kuhlmann 2009: 52). Dieses Problem kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ebenfalls nicht aufgelöst werden. Dem steht zum einen die kaum übersehbare Vielzahl an potenziell relevanten Variablen entgegen, von denen zudem ein wesentlicher Teil bislang weder erkannt noch theoretisch gefasst worden sein dürfte (vgl. dazu auch Kap. 1.3 und 1.4). Zum anderen erweist es sich gerade in einer quantifizierenden Arbeit als schwierig, die für eine entsprechende Analyse notwendigen Daten zu erhalten. So verursacht bereits die adäquate Abbildung des primären Gegenstands, hier der Verwaltungsstrukturent-

wicklung, einen Aufwand, der sowohl auf der Seite der unabhängigen wie auch der abhängigen Variablen Grenzen setzt.

Deshalb beschränkt sich der Autor zunächst auf eine möglichst *maßstabsgetreue Dokumentation der mutmaßlichen Hauptursachen* beobachteter Effekte. Er konzipiert dafür einen operationalisierbaren theoretischen Rahmen, der die Überprüfung und Falsifizierung der angenommenen Zusammenhänge gestattet. Die Frage, ob die betreffenden Faktoren (also etwa die Konzentration der Aufbauorganisation) tatsächlich die ihnen zugeschriebenen Konsequenzen nach sich ziehen (hier vor allem einen Personalabbau bzw. eine erhöhte Effizienz des Ressourceneinsatzes), wird dementsprechend auf mögliche empirische Belege oder Widersprüche hin untersucht. Damit verbindet sich nicht der Anspruch auf umfassende Erklärungen, sondern der weitere Ausschluss von Unsicherheiten bei der Formulierung und Nutzung gängiger Hypothesen. Die insoweit begrenzte Erklärungskraft der gewählten Vorgehensweise hängt allerdings auch davon ab, denkbare Faktoren und erwartete Wirkungen so exakt wie möglich zu definieren und von anderen Phänomenen abzugrenzen.

Abbildung 2.4.1-1: Systematik zur Einteilung von Reformeffekten

Systemeffekte	Performanzeffekte	
	Inputeffekte	Outputeffekte
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Binnen-administrative Effekte (z. B. klassisch-bürokratische vs. managerialistisch ausgerichtete Verwaltungspraxis)</li> <li>— Funktionale/Territoriale Effekte (Formen der Aufgaben-/Gebietsorganisation; Arbeitsteilung mit dem privaten und tertiären Sektor)</li> <li>— Politische Systemeffekte (Ausprägungen und Veränderungen bzw. Entwicklungen des Regierungssystems)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Ressourcen-aufwand i. w. S. (dar.: Infrastruktur, Sachmittel, Zeit, <b>Personal</b> usw.)</li> <li>— <b>Effizienz</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Leistungs-umfang</li> <li>— Produktmenge</li> <li>— Leistungs-qualität</li> </ul>

Eigene Darstellung nach Kuhlmann (2009: 54).

Blickt man auf die *Ergebnisseite* bzw. die *abhängige Variable*, wählt die hiesige Untersuchung mit Ressourcen- bzw. Personaleffekten von Strukturreformen einen vergleichsweise engen Ausschnitt (vgl. Abb. 2.4.1-1, grau markierte Bereiche). Einer Systematik von Pollitt/Bouckaert (2004) und Kuhlmann (2009) folgend handelt es sich dabei um den anhand eines einzigen Indikators analysierten Wirkungszusammenhang im Bereich input-orientierter Performanzeffekte. Zugrunde liegt die Annahme von Reformern wie Evaluatoren, dass die angesprochene Wirkung (hier der Beschäftigungsabbau) über den reinen Reduktionseffekt hinausgeht. Erwartet wird eine Verringerung des erforderlichen Personalaufwands zur

Erbringung einer Verwaltungsleistung und infolgedessen die Erhöhung ihrer Effizienz (vgl. Kap. 2.3.1). Unbeachtet bleiben demnach andere Input-Faktoren wie der zeitliche Aufwand, sonstige Ressourcen, der institutionelle Rahmen oder Verwaltungskulturen. Ebenso wenig fragt der Autor nach einer durch Reformen veränderten Qualität des öffentlichen Handelns und den Auswirkungen auf Dritte oder den weiteren administrativen Kontext (Output-Effekte). Gleiches gilt für Systemeffekte, also die Konsequenzen für die Verwaltungskultur und die institutionell bedingte Funktionsweise von Politik und Verwaltung. Zwar stehen neben effizienzbezogenen Erwägungen auch solche Wirkungen im Hintergrund der in Kap. 2.3.3 erläuterten Reformtypen, doch interessiert dies im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur insoweit, als damit bestimmte konzeptionelle Ausprägungen erklärt werden können (vgl. Kap. 2.4.3 und 2.4.4).

Einer gesonderten Begründung bedarf in diesem Kontext die *Auswahl des Personals und seiner Veränderung als Indikator für den gesamten Ressourceneinsatz* in der unmittelbaren Staatsverwaltung. So zeichnen sich die Aufgaben der Länder vor allem durch arbeits- und weniger durch kapitalintensive Produktions- und Leistungsprozesse aus (Bertelsmann-Stiftung 2007: 45ff.; Hesse 2007a: 43ff.; Schneider/Wehling 2006). Dies kann zwar als generelles Kennzeichen von Administration aufgefasst werden, weshalb auch im internationalen Kontext häufig nicht oder nicht nur Ausgabenvergleiche vorgenommen werden (Journard/Kongsrud 2003; Lægroid/Rolland/Roness/Ågotnes 2003).<sup>30</sup> Allerdings bestehen gerade im verwaltungsföderalen Kontext Unterschiede zu anderen Aufgabenträgern. Demnach halten vor allem die Kommunen gemessen an ihren Haushaltsmitteln größere Infrastrukturen vor, weshalb die entsprechenden Ausgaben für sie einen höheren Stellenwert besitzen (Seitz 2007a: 2ff.). Die Länder hingegen weisen einen deutlich stärkeren Anteil an dienstleistender Verwaltung auf, deren Kostenstruktur in erster Linie aus den dafür beschäftigten Mitarbeitern besteht.

Hinzutritt die *messbare Reagibilität der betrachteten Variablen*. So kann grundsätzlich von der Fähigkeit ausgegangen werden, dass nicht mehr benötigtes Personal nach einer Organisationsreform zum nächstmöglichen Zeitpunkt abgebaut wird, während dies im Fall komplexerer Infrastrukturen nicht immer analog und vor allem nicht in aufgaben- wie regionsübergreifend vergleichbarem Maße realisierbar ist (sog. „Kostenremanenzen“, vgl. Seitz 2007b).<sup>31</sup> Demgegenüber besitzt

---

<sup>30</sup> Demgegenüber besitzen konsumtive bzw. laufende Sachkosten ein zu geringes und funktional nicht hinreichend repräsentatives Volumen, um die Verwaltungstätigkeit und ihre Kosten adäquat abzubilden.

<sup>31</sup> Werden zum Beispiel zwei Kommunen zusammengeschlossen, kann hier dienstleistendes Verwaltungspersonal ebenso schnell oder langsam wie im Fall der Fusion staatlicher Behörden abgebaut werden. Anders verhält es sich jedoch mit Infrastrukturen, zumal wenn diese nicht oder zumindest nicht unmittelbar veräußerbar sind (Schwimmbäder, Park- und Grünanlagen, kulturelle Einrichtungen usw.). Zusätzliche Faktoren, wie regionale Unterschiede in der demographischen Entwicklung, der Baulandnachfrage und den gegebenen Ausstattungsniveaus, kommen hier stärker zum Tragen. Daraus wiederum erwachsen Kostenremanenzen, die die möglichen Ressourceneffekte begrenzen und wesentlich längere

das öffentliche Dienstrecht in allen untersuchten Ländern Geltung und ähneln sich infolgedessen die Optionen, Personal abzubauen, zumal von betriebsbedingten Kündigungen nach Kenntnis des Autors bislang kein Land Gebrauch gemacht hat und stattdessen der Weg „natürlicher Fluktuation“ sowie von Vorruhestandsregelungen beschritten wurde.<sup>32</sup> Dies führt zwar ebenso zu gewissen Kostenremanenzen und einem ggf. mittelfristigen Wirkungshorizont, da die infolge einer Reorganisation nicht mehr zwingend erforderlichen Personalstellen selten zeitgleich wegfallen (Hesse 2007g; Hesse/Götz 2008f; Seitz 2007b). Allerdings trifft dies auf alle öffentlichen Verwaltungen zu. Dabei dürfte sich mit steigendem Volumen die durch Alters-, Laufbahn- und Tarif- bzw. Besoldungsstrukturen determinierte Reagibilität zwischen unterschiedlichen Personalkörpern im Mittel angleichen. Angesichts der Größenordnung von Landesverwaltungen ist deshalb auch mit Blick auf diesen Ressourcenindikator von einer relativen Ähnlichkeit und erhöhten Vergleichbarkeit auszugehen (vgl. dazu auch Kap. 1.4). Umso mehr müssten Unterschiede im Umfang und in der Geschwindigkeit des Personalabbaus am ehesten aus personalwirtschaftlichen Zielsetzungen, tarifpolitischen Rücksichtnahmen und etwaigen Widerständen resultieren.

Aus den vorgetragenen Gründen wählt die hiesige Untersuchung das *Personal bzw. seine reforminduzierte Veränderung ( $\Delta P$  bzw.  $(\Delta^-P)$  als Bezugsgröße* und als Einheit der abhängigen Variable. Zeiteffekte, die eine verlängerte Wirkungsdauer der verursachenden Faktoren beinhalten, fallen dabei im Personalbereich kürzer, immerhin aber über die verschiedenen Fälle hinweg ähnlicher aus als bei Infrastrukturen, zumal bislang in keinem Land vom o. g. Prinzip natürlicher Fluktuation und dem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen abgewichen wurde. Schließlich gewährleistet die Bezugnahme auf Vollzeitstellenäquivalente (VZÄ) anstelle von Personal- oder sonstigen Kosten eine validere und reliablere Messung

---

Realisierungszeiträume für beabsichtigte Ausgabenreduktionen bedingen. Hierin mag im Übrigen auch ein wesentlicher Grund dafür liegen, dass die kurzfristigen Kostensenkungspotenziale im Rahmen konkreter Reformprojekte auch objektiv niedriger eingeschätzt werden, als dies größen- und strukturbezogene Ausgaben- und Effizienzvergleiche zwischen einer Vielzahl von Organisationseinheiten in Aussicht stellen (vgl. Hesse 2007g; Seitz 2007b). Letztere sind damit nicht falsch, sondern verweisen auf langfristige Anpassungsprozesse, die nach einer Strukturreform erforderlich werden, um auch jene Effizienzpotenziale zu „heben“, die in den Bereichen der Infrastruktur und der gesamthaften Personalentwicklung bestehen.

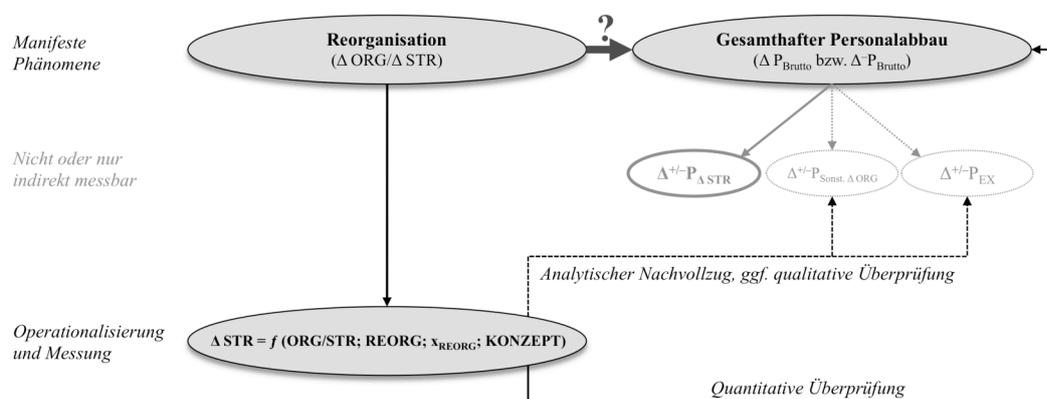
<sup>32</sup> Dies gilt im Übrigen auch für den Fall Niedersachsen und die dort im Jahr 2005 durchgeführten Verwaltungsstrukturreform (vgl. Bogumil/Kottmann 2006). Zwar kam es hier zu einem Personalabbau auf der Grundlage des § 109 Abs. 2 NBG (alt) durch die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand bei Wegfall einer Behörde bzw. des einem Mitarbeiter zugewiesenen Aufgabengebiets (Bogumil/Kottmann 2006: 48ff.). Allerdings entsprach auch dies nicht einer betriebsbedingten Kündigung. Das betroffene Personal erhielt reguläre Ruhestandsbezüge und wurde insoweit nicht aus dem öffentlichen Dienst entfernt. Ebenso wenig waren Versorgungspflichten und -aufwendungen des Landes berührt. Die Landesregierung nahm deshalb stets für sich Anspruch, im Zuge des benannten Verfahrens sozialverträglich gehandelt zu haben (Niedersächsischer Landtag 2004b: 5779). Soweit Bedienstete für eine „logische Sekunde“ in eine aufzulösende Dienststelle verlagert wurden, um sie dann in den Ruhestand versetzen zu können, erfolgte das nach Angaben des Innenministeriums im Einvernehmen und vor allem im Tausch mit jüngeren Mitarbeitern, die aus der betroffenen Behörde in eine sicherere Stellung wechselten, während Ältere von dort in eine Position übertraten, die aufgrund der Reform zu einer Pensionierung führte (ebd.). Insgesamt wurden auf diese Weise 746,5 Stellen abgebaut (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2006: 18).

von Reformeffekten, da zum einen die dahinter stehenden Stellenvolumina (anders als Beschäftigtenzahlen) zwischen Ländern und Behörden vergleichbar sind und zum anderen verfälschende Effekte von Drittkosten, Lohnsteigerungen und Inflation eliminiert werden. Hinzukommt, dass sowohl in der administrativen als auch in der politischen Praxis (Plan-)Stellen als wesentliche Einheit und Bemessungsgrundlage gewünschter oder benötigter Ausstattungsniveaus genutzt werden. Dementsprechend finden sich die meisten quantitativen Reformziele, die den Ressourceneinsatz betreffen, als Stellendifferenzen formuliert (vgl. Brenski/Liebig 2004, 2007; Jock 2008; Konzendorf 1998, 2000).

## 2.4.2 Systematik und Ursachen für Personalveränderungen

Sofern man den Abbau von Personal bzw. Planstellen als geeigneten Indikator für einen aufgrund von Strukturreformen reduzierten Ressourceneinsatz akzeptiert, ergibt sich dennoch das Problem, dass eine *beobachtbare Veränderung der gesamthaften Beschäftigung* nicht oder zumindest *nicht allein auf manifeste Reorganisationsmaßnahmen zurückzuführen* sein muss, wie dies die Leithypothese **LH** unterstellt (vgl. Kap. 1.2 und Abb. 2.4.2-1). Dies gilt umso mehr, als sich in einem verwaltungsföderalen System wie der Bundesrepublik Deutschland die Länder in einer „Sandwich-Position“ zwischen Bund und mittelbarer Verwaltung befinden (Hesse/Götz 2003, 2004a; Wahl 1987; Schneider/Wehling 2006). Aufgaben bzw. Zuständigkeiten und die zugehörige Mittelverteilung unterliegen hier Veränderungen, die sich auch und gerade im Personalstand niederschlagen (Eichhorn 2003; Hesse 2007g; Hesse/Götz 2008f; Seitz 2007a; Seitz 2007b). Das Forschungsdesign trägt diesem Umstand Rechnung, indem der angenommene Wirkungszusammenhang schrittweise überprüft (vgl. Kap. 4.2) und daraufhin die nicht erklärbaren Fälle noch einmal separat evaluiert werden (vgl. Kap. 4.3).

Abbildung 2.4.2-1: Zusammenhang zwischen Reorganisationsmaßnahmen und dem gesamthaften Personalabbau



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden geht es nun darum, eine *Systematik* zu entwickeln, mit deren Hilfe unterschiedliche *Ursachen einer Personalveränderung* definiert und gegeneinander abgegrenzt werden können. Sie bietet den Rahmen, um die zentrale Frage der Untersuchung zu beantworten, ob der seit der Wiedervereinigung verstärkt zu beobachtende Beschäftigungsabbau in den unmittelbaren Landesverwaltungen tatsächlich primär organisationsbedingt war (und ist) und ob er außerdem in seiner Intensität vom Umfang und der Art der durchgeführten Strukturreformen ( $\Delta$  STR) abhängt. Soweit sich indes andere organisationsabhängige ( $\Delta$  ORG<sub>Sonstige</sub>) oder exogene Faktoren (EX) für die Personalveränderungen ( $\Delta$  P) als ursächlich erweisen, gilt es diese gleichfalls zu identifizieren und so zu definieren, so dass sie im Rahmen der nachvollziehenden und erforderlichenfalls auch qualitativen Überprüfung Berücksichtigung finden können (vgl. Kap. 4.3). Der Autor erörtert deshalb zunächst die Ausprägungen von  $\Delta$  P (Kap. 2.4.2.1), die gesamthaften (Kap. 2.4.2.2) und organisationsbezogenen Ursachen (Kap. 2.4.2.3) sowie mögliche Wechselwirkungen (Kap. 2.4.2.4). Hieraus leitet sich eine Systematik ab, mit deren Hilfe die Ursachen und Ergebnisse von Prozessen als Hypothesen formuliert und schrittweise miteinander in Bezug gesetzt werden können (vgl. Kap. 2.4.4). Erneut führt das nicht zu einer abschließenden Beurteilung oder Kausalerklärung, konkretisiert aber zumindest die Wirkungszusammenhänge und schließt ggf. unzutreffende Annahmen aus.

### 2.4.2.1 Ausprägungen

Der Autor trifft in einem ersten Schritt die *Unterscheidung zwischen (re-)organisationsabhängigen und anderen Ursachen*. Letztere bezeichnet er als *exogene Faktoren*. Formal lässt sich die zu erklärende Personalveränderung in der unmittelbaren Landesverwaltung ( $\Delta$  P) als abhängige Variable (y) i. S. der Fragestellung durch eine Funktion aus Reorganisation ( $\Delta$  ORG) und weiteren exogenen Ursachen (EX) bzw. deren Personaleffekten ( $\Delta$  P <sub>$\Delta$  ORG</sub> und  $\Delta$  P<sub>EX</sub>) ausdrücken:<sup>33</sup>

$$(III-1.1) \quad y = \Delta P = f(\Delta \text{ORG}; \text{EX})$$

$$(III-1.2) \quad y = \Delta P = f(\Delta P_{\Delta \text{ORG}}; \Delta P_{\text{EX}})$$

Das betrachtete *Beschäftigungsdelta*  $\Delta P$  kann dabei *positiv oder negativ* ausfallen, d. h. dass bestimmte Aspekte den Personalbedarf erhöhen ( $\Delta^+P$ ), während ihn andere vermindern ( $\Delta^-P$ ). Da es in der vorliegenden Arbeit in erster Linie um Stellenabbau als vermutete Folge von Organisationsveränderungen geht, steht

---

<sup>33</sup> Zur Systematik der unterschiedlichen Reorganisationsformen und ihrer gruppen- bzw. mengenmäßigen Über- und Unterordnung vgl. Kap. 2.3.2 und Abb. 2.3.2-3 sowie die Gleichungen (II-1) bis (II-7).

auch hier der entsprechende Differenzbetrag im Vordergrund, weshalb  $\Delta P$  rechnerisch durch die Subtraktion des Ergebniswertes vom Ausgangswert gebildet wird:<sup>34</sup>

$$(III-1.3) \quad \Delta P_{t1-t2} \text{ bzw. } \Delta P = P_{t1} - P_{t2}$$

Das heißt, ein Personalabbau ( $\Delta^-P$ ) erfordert:

$$(III-1.4) \quad P_{t1} > P_{t2} \wedge \Delta^-P \text{ bzw. } \Delta P > 0$$

Wie im Organisationsbereich (vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-1.1 und II-1.2) wird dabei für das Faktum einer Stellenreduzierung ( $\Delta^-P > 0$ ) vereinfacht auch die Kennzeichnung  $\Delta P$  bzw.  $\Delta P > 0$  verwandt, wohingegen sich ein Personalaufwuchs immer durch den zusätzlichen Ausweis eines [+] - Zeichens dokumentiert findet ( $\Delta^+P$ ). Für das Vorliegen intendierter Personalveränderungen ( $\Delta P_{ZIEL}$ ), die aus zielgemäßen Reformen resultieren ( $\Delta ORG_{ZIEL}$ ; ebd.), müsste somit entsprechend der Leithypothese **LH** als notwendige Bedingung gelten:

$$(III-1.5) \quad \Delta ORG_{ZIEL} > 0 \Rightarrow \Delta P_{ZIEL} \wedge \Delta P_{ZIEL} \Rightarrow \Delta ORG_{ZIEL} > 0$$

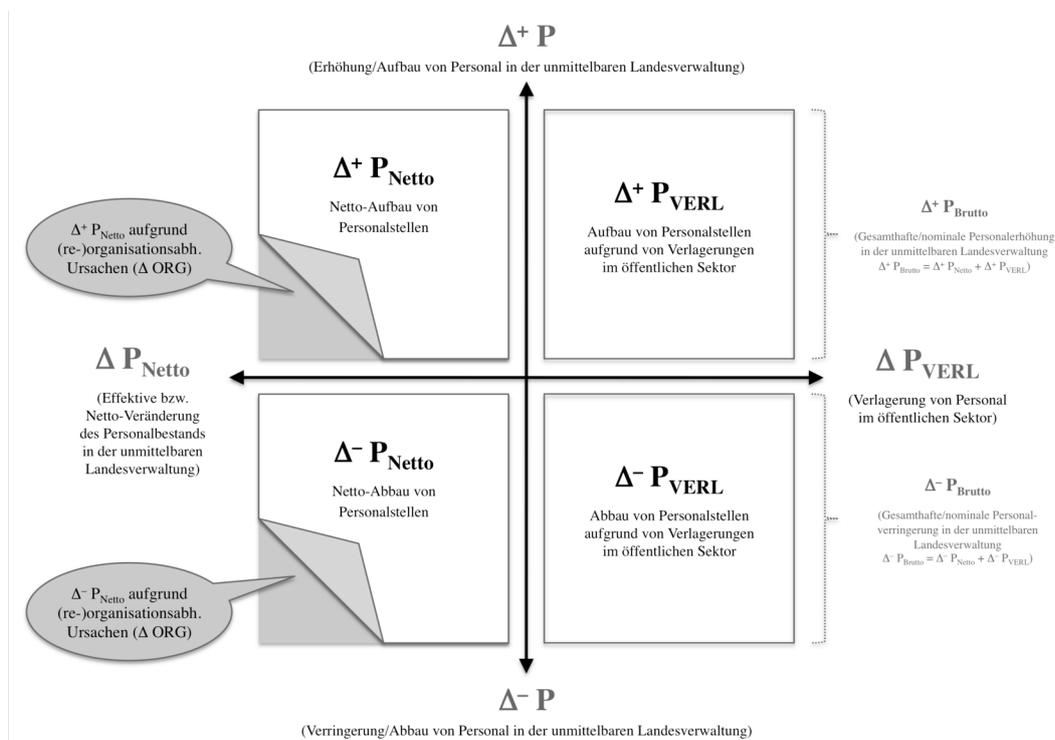
Damit allerdings verbinden sich noch keine Aussagen darüber, ob eine beliebige empirisch beobachtbare Personalveränderung  $\Delta P_i$ , die laut (III-1.1) und (III-1.2) auch von anderen Faktoren abhängen kann (EX), tatsächlich zum Teil oder sogar vollständig auf ein  $\Delta ORG_{ZIEL}$  zurückgeht. Hinzukommt, dass aufgrund der angesprochenen Besonderheiten eines mehrfach gegliederten öffentlichen Sektors (vgl. Kap. 2.1) Personalveränderungen immer dann i. S. der Fragestellung keinen effektiven Beschäftigungsabbau zur Folge haben, wenn es parallel dazu zu *personalbehafteten Aufgabenverlagerungen* kommt, so etwa im Rahmen einer Funktionalreform zwischen Land und Kommunen ( $\Delta^-P_{VERL}$ ). Das Gleiche gilt für eine erhöhte Mitarbeiterzahl, die mit den von anderen öffentlichen Einrichtungen übernommenen Zuständigkeiten korrespondiert ( $\Delta^+P_{VERL}$ ). Da zudem die relevanten Faktoren  $\Delta ORG$  und EX zeitgleich wirken und sich ihre Effekte somit kompensieren können, ist auch zu beantworten, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen, ob sie sich also wechselseitig verstärken, mithin multiplikativ bzw. dynamisierend wirken, oder lediglich additiv zu verstehen sind. Schließlich sind Substitutionseffekte zu berücksichtigen, wenn etwa einzelne (bislang in staatlicher Regie erbrachte) Leistungen künftig nur noch beauftragt und von Privaten bzw. Dritten vollzogen werden. Entsprechende Maßnahmen führen quantitativ zu einem Beschäftigungsabbau im öffentlichen Dienst, ziehen aber nicht oder zumindest nicht in gleichem Maße (effektive) Haushaltsentlastungen nach sich; hierauf kommt der Autor weiter unten zurück (vgl. Kap. 2.4.2.3 und 2.4.2.4). An dieser Stelle geht es zunächst

---

<sup>34</sup> Vgl. dazu das analoge Vorgehen bei der Abbildung von Reformen bzw. Organisationsveränderungen in Kap. 2.3.2, Gleichungen (II-1.1) und (II-1.2).

um die denkbaren Ausprägungen und Gründe unterschiedlicher Personalveränderungen und zwar sowohl in positiver ( $\Delta^+P$ ) als auch in negativer Hinsicht ( $\Delta^-P$ ).

Abbildung 2.4.2-2: Ausprägungen der Personalveränderungen in der unmittelbaren Landesverwaltung ( $\Delta P$ )



Quelle: Eigene Darstellung.

Gliedert man die zu erfassenden *Ursachen* zunächst *nach der positiven oder negativen Ausprägung* des durch sie erzeugten  $\Delta P$  und *nach der Effektivität* dieser Personalveränderung, führt dies zu einer Vier-Felder-Matrix, in die sich denkbare Faktoren einordnen lassen (vgl. Abb. 2.4.2-2). Dabei steht ein effektives oder Netto- $\Delta P$  für den tatsächlichen Auf- ( $\Delta^+P_{\text{Netto}}$ ) oder Abbau ( $\Delta^-P_{\text{Netto}}$ ) von Beschäftigung innerhalb des öffentlichen Sektors, der einem Bundesland als staatliche bzw. unmittelbare Verwaltung zuzurechnen ist – graphisch repräsentieren diese Ausprägungen die beiden linken Quadranten. Demgegenüber beinhaltet ein nominales oder Brutto- $\Delta P$  als Summe der beiden oberen oder unteren Quadranten – abzulesen an der Personalstandsveränderung der jeweils untersuchten Organisationseinheiten – möglicherweise auch solche Stellenzu- oder -abgänge, die bei anderen öffentlichen Aufgaben- und Verwaltungsträgern aufgebaut werden (und *vice versa*). Die tatsächliche Zunahme oder Verringerung in der unmittelbaren Verwaltung erhält man somit erst, wenn man von den Brutto-Veränderungen das  $\Delta P_{\text{VERL}}$  abzieht, zumindest aber die dahinter stehenden Personalverlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors isoliert:

$$(III-2) \quad \Delta^{+/-}P_{\text{Netto}} = \Delta^{+/-}P_{\text{Brutto}} - \Delta^{+/-}P_{\text{VERL}}$$

Darüber hinaus verdeutlicht Abb. 2.4.2-2, dass die im Mittelpunkt der Untersuchung stehenden *Reorganisationsmaßnahmen nur einen Ausschnitt möglicher Personalfaktoren* darstellen (jeweils grau markierte Bereiche in den beiden linken Quadranten). Dem stehen sowohl Netto- als auch Brutto-Veränderungen im Stellenbestand gegenüber, die aufgrund exogener Ursachen zustande kommen (weiß markierte Bereiche in allen vier Quadranten). Wie in Abb. 2.4.2-1 dargestellt, ist jedoch auf der Basis der Organisations- und Personalerfassung der unmittelbaren Landesverwaltung (vgl. Kap. 3.1) nur die dortige Brutto-Veränderung der Stellenzahl empirisch messbar ( $\Delta^{+/-}P_{\text{Brutto}}$ ). Das wiederum heißt, dass ein beobachtetes  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  und ein gleichfalls gemessenes  $\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$  noch keine hinreichenden Voraussetzungen für das Vorhandensein zielgemäßer Personalveränderungen bilden ( $\Delta P_{\text{ZIEL}}$ ). Umgekehrt widerlegt ein  $\Delta^+P$  bei gleichzeitigen Organisationsreformen nicht notwendiger Weise die Leithypothese, da dem erwarteten Personalabbau andere Faktoren entgegenstehen können. Gemäß (III-1.1) und (III-1.2) handelt es sich hierbei dann vor allem um exogene Ursachen, denen aufgrund ihrer jeweils analogen Wirkungsweise auch die oben angesprochenen Verlagerungen zugeordnet werden (VERL bzw.  $\Delta^{+/-}P_{\text{VERL}}$ ). Hinzutreten organisationsabhängige Gründe, die nicht zu einem verminderten, sondern erhöhten Personalbedarf führen. Aussagen zur Existenz eines erwarteten, weil reforminduzierten Stellenabbaus sind also erst möglich, wenn solche gegenläufigen Faktoren genauer eingeschätzt werden können. Der Autor entwickelt dazu im folgenden Kapitel eine Systematik, die sich zum einen an der Unterscheidung zwischen Brutto- und Netto-Veränderungen und zum anderen an der Differenz zwischen organisationsbezogenen und exogenen Faktoren orientiert. Beide Komplexe bzw. ihre Personalwirkungen sind erneut in positiver und negativer Ausprägung denkbar.

### 2.4.2.2 Ursachen

Die geforderte Systematik wie auch die mit ihr erfassten Faktoren lassen sich in dieser Form nicht aus einer bestimmten theoretischen oder methodischen Forschungstradition herleiten, sondern ergeben sich aus der *verlaufs- bzw. entwicklungsbezogenen Interpretation des föderal gegliederten und politisch beeinflussten Staats- und Verwaltungsaufbaus*. Hinzutreten der weithin akzeptierte Zusammenhang zwischen ursächlichen Aufgabenentwicklungen und der Ausgestaltung der für sie zuständigen Organisation (Becker 1989; Grimm 1996; Hesse 2007a) sowie die der Fragestellung der Arbeit zugrunde liegenden Strukturveränderungen. Sie kehrt die benannte Verbindung im Hinblick auf den Personaleinsatz um und fragt danach, welches Brutto- bzw. Netto- $\Delta P$  letztlich (re-)organisationsabhängig ist (vgl. Kap. 1.2 und Leithypothese LH). Dies impliziert die notwendige Differenz zu anderen Faktoren, insbesondere jenen, die verwaltungspolitischer Art sind, mithin die betrachtete Entwicklung nicht nur i. S. eines Mechanismus technisch

Abbildung 2.4.2-3: Differenzierte Systematik der Ursachen von Personalveränderungen in der unmittelbaren Landesverwaltung ( $\Delta P$ )

$\Delta P$	<b>Effektive bzw. Netto-Veränderung</b> (Netto-Zu-/Abnahme des Personals in der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung)	<b>Verlagerung im öffentlichen Sektor</b> (Keine Netto-Zu-/Abnahme des Personals in der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung)
	$\Delta^+ P_{\text{Netto}}$ <b>Q-1</b> – <b>Übernahme neuer Aufgaben**</b> aufgrund politischer Setzungen (SGB II als Bsp.) – <b>Intensivierung gegebener Aufgaben**</b> aufgrund objektiver Bedarfe (Naturereignisse als Bsp.) u./o. politischer Setzungen (Verbraucherschutz als Bsp.) – <b>Organisationsaufwand*</b> aufgrund komplexerer Strukturen und eines erhöhten Koordinations- und Steuerungsbedarfs (Stabsstellen für das SGB II in den Sozialministerien der Länder als Beispiel)	$\Delta^+ P_{\text{VERL}}$ <b>Q-2</b> – <b>Zentralisierung bzw. Verstaatlichung***</b> von durch Kommunen oder verselbständigten Trägern (KöR, AöR, StöR) wahrgenommenen Aufgaben (Bsp.: Verstaatlichung des Bundes- und Landesstraßenbaus in NRW – vormals bei Landschaftsverbänden) – <b>Dezentralisierung**/*</b> von bislang durch Bundesorgane wahrgenommenen Aufgaben (Bsp.: Mögliche Übertragung der Wasserschiffverkehrsverwaltung in Auftragsangelegenheiten der Länder)
<b>Verringerung/Abbau des Personals (<math>\Delta^- P</math>)</b> (Stellenabbau in der unmittelbaren Landesverwaltung)	$\Delta^- P_{\text{Netto}}$ <b>Q-3</b> – <b>Verzicht auf oder Privatisierung**</b> bislang öffentlich erledigter Aufgaben aufgrund politischer Setzungen (Schließung u./o. Verkauf von Kultureinrichtungen als Beispiel)**** – <b>Verminderte Aufgabenintensität u./o. Cutback**</b> aufgrund objektiv verminderter Bedarfe (Versorgungsverwaltung als Bsp.) oder politischer Setzungen – <b>Verminderung des Organisationsaufwandes*</b> durch interne Optimierung (IKT-Einsatz als Bsp.), betriebliche Reorganisation (Umwandlung in Landesbetriebe, KLR-Einführung als Bsp.) und Verminderung von Behörden (durch Fusion oder Eingliederung)	$\Delta^- P_{\text{VERL}}$ <b>Q-4</b> – <b>Dezentralisierung oder Verselbständigung***</b> von Aufgaben durch Übertragung auf Kommunen (Vermessungswesen als Bsp.) und auf rechtsfähige Einrichtungen (Umwandlung von Landeskliniken in AöR, Hochschulen als KöR bzw. StöR) oder durch Organisationsprivatisierung (Umwandlung in privatrechtliche Organisationsformen wie GmbH o. AG) – <b>Zentralisierung**/*</b> von Aufgaben auf den Bund (Diskussion über eine unmittelbare Bundesverwaltung in den Bereichen Steuern und Bundesstraßenbau als Bsp.)

**Legende:** \* = (Re-)organisationsabhängige Faktoren ( $\Delta$  ORG); \*\* = Exogene, nicht i. e. S. (re-)organisationsabhängige Faktoren (EX); \*\*\* = Exogene Faktoren, die aufgrund von Aufgaben- und Personalverlagerungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen und öffentlichen Aufgabenträgern zustande kommen und insofern keine i. e. S. (re-)organisationsabhängigen Ursachen darstellen; \*\*\*\* = Einschließlich funktionaler Privatisierung; Quelle: Eigene Darstellung.

oder funktionalistisch, sondern auch und gerade intentional begründen. Politische Setzungen als Auslöser von Personalveränderungen spielen deshalb ebenfalls eine, das nachfolgend skizzierte Schema prägende Rolle.

Um die in Abb. 2.4.2-3 zusammengestellten Ursachen zu veranschaulichen und die im Zentrum der Untersuchung stehenden reorganisationsabhängigen Faktoren abzugrenzen, wählt der Autor eine *konkrete Beispielskonstellation*, wie sie sich in den Jahren 2005ff. ergeben hat. Sie besitzt mit Blick auf das Erfordernis, Aufgaben im öffentlichen Sektor zu verlagern, für alle Bundesländer Relevanz und betraf sowohl das Verhältnis zwischen Bund und Ländern als auch zwischen Staat, Kommunen und mittelbaren Verwaltungen. Hinzutritt die Gleichzeitigkeit von neuen Aufgaben und von Aufgabenwachstum, das aus politischen Setzungen und exogenen, zumindest aber nicht i. e. S. verwaltungspolitischen Entscheidungen resultierte. Es handelt es sich dabei konkret um die Einführung des SGB II („Hartz IV“). Hierdurch entstand ein neuer Rechtskreis in der Sozial- und Arbeitsverwaltung, der damit an sich neue Aufgaben begründete, im weiteren Verlauf durch wirtschaftliche und soziale Umstände intensiviert wurde, zugleich erhebliche Zuständigkeits- und Personalverlagerungen bewirkte und aufgrund dessen verwaltungspolitische Entscheidungen der Länder tangierte.<sup>35</sup> Im Lichte dieser Beispielskonstellation verstehen sich die in Abb. 2.4.2-3 benannten Faktoren und Auswirkungen auf den Personalstand wie folgt:

- **Effektiver Personalaufbau ( $\Delta^+$  P<sub>Netto</sub>) aufgrund der Übernahme neuer Aufgaben** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-1 links oben). Das Personal in der unmittelbaren Landesverwaltung erhöht sich insbesondere dann, wenn neue Aufgaben durch den Staat und seine Organe wahrgenommen werden. Zugrunde liegen dem im Regelfall politische Setzungen bzw. Entscheidungen.<sup>36</sup> Ein entsprechender Mehraufwand resultiert seit 2005 u. a. aus der Einführung des SGB II, mit dem die Integration von Langzeitarbeitslosen verbessert und zu diesem Zweck die Betreuung und Vermittlung intensiviert werden sollen. Für die operativ verantwortlichen Aufgabenträger (Bundesagentur, Kreise und kreisfreie Städte) verbanden sich damit neue Zuständigkeiten, da zum Beispiel vormalige Sozialhilfeempfänger seitdem in den Genuss von arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsleistungen kommen. Die Länder sind hiervon nicht unmittelbar betroffen, da sie keine Vollzugsaufgaben im Rahmen des SGB II zu erfüllen haben. Allerdings wurden sie gem. §§ 47 (Aufsicht über die sog. Arbeitsgemeinschaften bzw. Gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b) und 48 (Aufsicht über zugelassene kommunale Träger oder sog. Optionskommunen) für die Aufsicht der örtlichen Einrichtungen zuständig. Daneben wirken sie in sog. Kooperationsausschüssen zur fachlichen Begleitung und Konfliktschlichtung (§ 18b) und im auf Bundesebene tätigen Bund-Länder-Ausschuss mit

---

<sup>35</sup> Vgl. dazu im Überblick wie auch zur materiellen Entwicklung des SGB II: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008), Henneke (2004c), Hesse 2006a, 2007c, 2007d und Hesse/Götz 2007a, 2007b, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e.

<sup>36</sup> Auch in diesem Zusammenhang wird vom Regelfall intentionaler und insoweit auch im politischen Prozess isolierbarer Entscheidungen ausgegangen (vgl. dazu auch Kap. 2.2.1 und 2.2.3).

(§ 18c). Hinzutreten – je nach politischem Gestaltungsanspruch – die Beratung (insbesondere im Hinblick auf organisationsrechtliche Fragen), materielle Flankierung (etwa über additive Arbeitsmarktprogramme) oder Steuerung der Aufgabenwahrnehmung (zum Beispiel hinsichtlich der kommunalen Zuständigkeiten). Konkret führte das in einigen Ländern zum Aufbau von Stabsstellen bzw. einer Verstärkung zuständiger oberster Landesbehörden. Wenn es nun allerdings im gleichen Zeitraum zu anderen Organisationsveränderungen kam (etwa in Niedersachsen, wo parallel im Jahr 2005 die Bezirksregierungen aufgelöst wurden), müssten deren reorganisationsbedingte Effekte für eine Netto-Betrachtung zuvor mit den möglichen Auswirkungen der SGB II-Einführung saldiert werden.

- **Effektiver Personalaufbau ( $\Delta^+ P_{\text{Netto}}$ ) aufgrund der Intensivierung gegebener Aufgaben** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-1 links oben). Ähnliche Effekte wie die Übernahme neuer Aufgaben stellen sich bei einer Intensivierung oder Ausweitung bereits vorhandener Zuständigkeiten ein. Sie können zum einen aus einer extern bedingten Bedarfs- oder Nachfrageentwicklung resultieren, zum anderen aber auch politischen Setzungen folgen. Letzteres würde sich analog zur Bestimmung neuer Aufgaben gestalten. Im Fall des SGB II beträfe das zum Beispiel den landespolitisch gewollten Ausbau von Kinderbetreuungskapazitäten, um damit die Vermittlungsfähigkeit von allein Erziehenden zu verbessern, was allerdings auf staatlicher Seite vornehmlich finanzielle und nur rudimentär personelle Auswirkungen hätte. Sofern man allerdings auch die bildungspolitischen Anknüpfungspunkte einer effektiven Integration von Langzeitarbeitslosen und deren Familien in den Blick nimmt, könnte eine intensivierende und für das Land unmittelbar personalwirksame Entscheidung darin bestehen, Schulsozialarbeit zu erweitern und/oder Klassenstärken zu vermindern. Eine demgegenüber extern verursachte Bedarfserweiterung, auf die Land wie Kommunen reagieren müssen, besteht im gewählten Beispiel des SGB II u. a. in einer gestiegenen Anzahl von Anspruchsberechtigten. Dies war in den Jahren 2005 bis 2007 durchgehend der Fall. Die Konsequenzen betrafen zunächst erneut die örtlichen Einrichtungen und erforderten laufende Personalverstärkungen. Auf staatlicher Seite hätte dies aber ebenfalls i. S. der vorgenannten Zusammenhänge mit flankierenden und präventiven Leistungsansätzen neue Personalbedarfe auslösen können, die im Rahmen der hiesigen Untersuchung die Beobachtung zeitgleich stattfindender Reorganisationsmaßnahmen in anderen Verwaltungsbereichen erschwert hätten.
- **Effektiver Personalaufbau ( $\Delta^+ P_{\text{Netto}}$ ) aufgrund eines gestiegenen Organisationsaufwandes** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-1 links oben). Wiewohl die in Kap. 2.3 vorgestellten Konzepte von Strukturreformen auf Effizienzgewinnen zielen und diese im Wesentlichen durch Organisationsvergrößerungen und die Verringerung von Organisationseinheiten zu erreichen suchen, gibt es im Zuge solcher Maßnahmen auch gegenläufige Effekte. Sie erklären sich mit steigenden internen Transaktions- und Koordinationskosten und den Verzicht auf die gemeinhin als wirtschaftlich angenommene Funktion dezentraler Selbstverantwortung (Schedler/Proeller 2003: 79ff.). Hinzutreten externe (Mehr-)Kosten die sich aus interorganisatorischen und aufsichtsbezogenen Koordinationszwängen ergeben; eine differenzierte Herleitung entsprechender Wirkungszusammenhänge findet sich in Kap. 2.4.3. Im Fall des SGB II könnte ein solcher Mehraufwand zum Beispiel dann entstehen, wenn in einem Bundesland eine erhöhte Zahl von Optionskommunen gem. § 48 SGB II wie aber

auch die Einführung des SGB II gem. §§ 18b, 18c und 47 an sich zusätzliche Aufsichtskapazitäten erfordern. Erneut wären solche Effekte den erhofften Einsparungen im Zuge anderweitiger Reformen gegenüber zu stellen.

- **Effektiver Personalabbau ( $\Delta^- P_{\text{Netto}}$ ) aufgrund von Aufgabenverzicht oder Privatisierung** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-3 links unten). Diese Kategorie erscheint vor dem Hintergrund einer Rücknahme staatlicher Aufgaben sowie der damit verbundenen Tätigkeiten und Personalkapazitäten selbst erklärlich. Wesentlich ist sie allerdings im Hinblick auf ihre ggf. verzerrende Wirkung, was die Beobachtung und Messung von Reorganisationseffekten anbetrifft. Dies vermag erneut der Fall des SGB II zu veranschaulichen. Weiter oben wurde der durch die neue Aufgabendefinition und die Fallzahlentwicklung hervorgerufene Personalaufwand auf Seiten der Länder angesprochen. Ungeachtet der Einführung des SGB XII (Grundsicherung bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter) könnte dem allerdings auch ein verminderter Bedarf aufgrund des Verzichts auf die bisherige Sozialhilfe und auf die dabei unmittelbar vom Land als überörtlicher Träger wahrgenommenen Zuständigkeiten gegenüberstehen. Die benannten (hier gegenläufigen) Effekte wären also wiederum entsprechend zu saldieren. Ähnlich verhält es sich mit funktionaler Privatisierung in Form der Beauftragung Dritter mit Verwaltungsleistungen. Im Sozial- und Arbeitsmarktbereich ist dies in hohem Maße gebräuchlich und folgt neben der Nutzung externer Expertise auch finanziellen Erwägungen. Denn mit der Inanspruchnahme solcher Dienstleister verzichtet die öffentliche Hand auf den Aufbau eigener Kapazitäten, reduziert damit das Problem von Kostenremanenzen und erhält sich die Möglichkeit, bei veränderten Bedarfen flexibel und unmittelbar budgetwirksam zu reagieren.
- **Effektiver Personalabbau ( $\Delta^- P_{\text{Netto}}$ ) aufgrund von verminderter Aufgabenintensität oder Cutback** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-3 links unten). Beides ist als Gegenstück zu der weiter oben angesprochenen positiven Beschäftigungswirkung im Fall eines gestiegenen Bedarfs aufgrund politischer Setzungen oder äußerer Umstände zu verstehen. Für die weitere Untersuchung von besonderer Bedeutung ist hier zunächst die politisch motivierte Reduzierung öffentlichen Aufwands. So könnte das SGB II einzelne Länder dazu veranlassen haben, sich weniger stark als früher in der Arbeitsmarktpolitik zu engagieren. Entsprechende organisations- und personalwirksame Konsequenzen könnten in der Verringerung von Stellen zur Administration von Förderprogrammen in obersten und zentralen Landesbehörden bestehen. Zwar gilt erneut, dass der Aufwand, den man hier seitens der Länder betreibt, eher gering war, doch stehen solche Wirkungen wiederum jenen gegenüber, die in parallelen Reorganisationsprozessen zu Tage treten. Extern verursachter Minderaufwand erklärt sich dagegen vor allem aus einer gesunkenen Fallzahl. Im SGB II waren diese (zunächst auf örtlicher Ebene) in den Jahren 2008 und 2009 zu verzeichnen, ebenso wie erste Tendenzen eines Personalabbaus. Auf Landesebene lässt sich als Beispiel (außerhalb des SGB II, aber ebenfalls im Sozialbereich) die Versorgungsverwaltung anführen, die aufgrund ihrer alternden Klientel einen absehbar rückläufigen Aufwand erfordert (Hesse/Götz 2007b).
- **Effektiver Personalabbau ( $\Delta^- P_{\text{Netto}}$ ) aufgrund eines verminderten Organisationsaufwandes** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-3 links unten). Hierunter fallen im Wesentlichen jene endogenen bzw. reorganisationsabhängigen Ursachen von Personalveränderungen, die im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit

stehen; sie finden sich zusammen mit beschäftigungsverstärkenden Ursachen in den Abb. 2.4.2-2 und 2.4.2-3 jeweils grau schraffiert. Der Autor kommt darauf im Anschluss an die hier beschriebenen exogenen Ursachen zurück. Dies beinhaltet dann auch eine weitere Differenzierung zwischen internen und externen Strukturmaßnahmen, die bereits oben im Hinblick auf einen potenziellen organisationsbedingten Mehraufwand angesprochen wurden.

- **Nominaler Personalaufbau ( $\Delta^+ P_{\text{VERL}}$ ) aufgrund von Zentralisierung oder Verstaatlichung** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-2 rechts oben). Eine Personalerhöhung im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung kann i. T. oder vollständig einem nur nominalen Beschäftigungsaufbau entsprechen, wenn es sich dabei um eine Verlagerung aus der mittelbaren Verwaltung handelt (Kommunen, staatlicher Aufsicht unterstehende Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts). Beispiele hierfür bieten entsprechende Funktionalreformen in Nordrhein-Westfalen und im Saarland (vgl. Kap. 2.2.4, Abb. 2.2.4-1; Hesse 2007a). Bezogen auf den Anschauungsfall des SGB II ist diese Option bislang hypothetischer Natur, befand sich aber durchaus in der Diskussion. Darüber hinaus wäre es insbesondere im Rahmen einer Umwandlung von Hartz IV in eine Auftragsverwaltung der Länder nach Art. 85 GG denkbar, dass einige von ihnen, nicht den vollen Aufgabenumfang (wie bisher und auch in anderen Bereichen) an die Kommunen weitergeben, sondern sich als überörtliche Aufgabenträger einzelne Regelungs- und Leistungsbereiche als Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung vorbehalten. In diesem Fall müsste gegenüber dem Status quo mit den betreffenden Zuständigkeiten auch das damit befasste Personal von Kommunen und ARGEn bzw. Gemeinsamen Einrichtungen zu den Ländern überwechseln. Für die Beschäftigungsbilanz verbände sich das mit einem positiven  $\Delta P$ , welches jedoch mit Abgängen im Bereich der mittelbaren Verwaltung zu saldieren wäre. Es würde sich dabei also ausschließlich um eine nominale Personalveränderung handeln.
- **Nominaler Personalaufbau ( $\Delta^+ P_{\text{VERL}}$ ) aufgrund von Dezentralisierung seitens des Bundes** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-2 rechts oben). Ein weiterer Fall eines Brutto-Zuwachses der Beschäftigung im unmittelbaren Landesdienst bestünde in der Verlagerung von Bundesaufgaben auf die Länder. In der hiesigen Arbeit wird eine solche Option zwar an dieser Stelle benannt, jedoch nicht weiter verfolgt, da es einen vergleichbaren Fall im Untersuchungszeitraum nicht gab. Im Rahmen des SGB II-Beispiels träfe das erneut auf eine Konstellation zu, in der die Grundsicherung für Arbeitsuchende in eine Auftragsverwaltung nach Art. 85 GG überführt würde und die Länder neben der Aufsichtszuständigkeit für den bereits heute kommunalen Bereich ebenso Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit mit den zugehörigen Kapazitäten wahrzunehmen hätten. Ein entsprechender Zuwachs an Personal wäre jedoch ebenfalls nur nominal zu bewerten, da ihm an anderer Stelle ein öffentlicher Beschäftigungsabbau gegenüberstünde.
- **Nominaler Personalabbau ( $\Delta^- P_{\text{VERL}}$ ) aufgrund von Dezentralisierung oder Verselbständigung** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-4 rechts unten). Diese Möglichkeit besitzt für die später folgenden Betrachtungen eine herausgehobene Bedeutung. Denn wie in Kap. 2.3 dokumentiert wurde, stellen Funktionalreformen einen wesentlichen Schwerpunkt der Verwaltungspolitik der Länder dar. Dies betrifft sowohl die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen als auch ihre Verselbständigung in Organisationsformen des öf-

fentlichen und privaten Rechts. Im Hintergrund stehen dabei langjährige und neuere Reformkonzepte (Ellwein/Hesse 1997a; Schedler/Proeller 2003; Schuppert 1998 und 2000), die über eine orts- und problemnahe Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung ebenenübergreifende Transaktionskosten vermindern und nach außen das öffentliche Handeln bündeln wollen. Erneut veranschaulicht am Beispiel des SGB II könnte sich also ein Land dazu entschließen, arbeitsmarktpolitische Instrumente und Initiativen in eine eigenständige Organisation auszulagern (etwa wie die Landesagentur für Struktur und Arbeit des Landes Brandenburg als GmbH) oder aber mit dem SGB II in Verbindung stehende Kompetenzen auf die Kommunen zu verlagern (zum Beispiel in den Bereichen Schule und Jugend), um auf diese Weise die Kapazität flankierender und sozialintegrativer Leistungen zu erhöhen und ihre Vernetzung vor Ort mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu verbessern. Im Ergebnis fiel in solchen Fällen die Personalbilanz des Landes negativ aus, obgleich dies nicht auf Reorganisationsmaßnahmen i. e. S. zurückzuführen wäre. Entsprechende Effekte wären deshalb zu berücksichtigen und soweit möglich zu saldieren.

- **Nominaler Personalabbau ( $\Delta^- P_{\text{VERL}}$ ) aufgrund von Zentralisierung bzw. Aufgabenverlagerung auf den Bund** (vgl. Abb. 2.4.2-3, Quadrant Q-4 rechts unten). Ein weiterer Grund für einen Personalabbau könnte schließlich in der Übernahme von bisherigen Landeszuständigkeiten durch den Bund liegen. Diese Konstellation ist insoweit das Gegenstück zu der oben beschriebenen Variante einer Dezentralisierung seitens der Bundesebene und steht für einen vollständigen oder teilweisen Brutto-Beschäftigungsabbau. In den zurückliegenden Jahren war ein solcher Fall nicht zu beobachten, sondern wurde allenfalls mit Blick auf einzelne Bereiche der Auftragsverwaltung nach Art 85 GG diskutiert (etwa im Fall der Steuerverwaltung – vgl. dazu Hesse/Götz/Schubert 2007). Das hier herangezogene Beispiel der SGB II-Einführung stellt insofern eine Ausnahme dar, als mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe der Bund einen Teil der bislang nach dem BSHG betreuten Klienten (mit-)übernommen hat. Für die Länder hatte das allerdings ebenfalls nur rudimentäre Konsequenzen, soweit Zuständigkeiten als überörtlicher Sozialhilfeträger entfallen bzw. reduziert werden konnten. Wäre es indes im Jahre 2005 oder später zu einer Übernahme der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch den Bund gekommen, hätte dies vor allem auf der kommunalen Ebene einen Aufgaben- und Personalabgang verursacht. Und erneut wäre deshalb eine solche Differenz von möglichen weiteren Ursachen zu separieren, die ebenfalls eine Beschäftigungsveränderung zur Folge haben.

In der Zusammenschau der dargestellten Faktoren, lassen sich auf Seiten der *exogenen Ursachen Personalveränderungen* als Folge von Verlagerungen im öffentlichen Sektor ( $\text{VERL}$  bzw.  $\Delta P_{\text{VERL}}$ ), eines veränderten Aufgabenbestands ( $\Delta \text{AUFG}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{AUFG}}$ ) sowie einer veränderten Aufgaben- bzw. Vollzugsintensität ( $\Delta \text{INT}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{INT}}$ ) unterscheiden. Erneut sind diese Kategorien sowohl in positiver als auch negativer Ausprägung denkbar. Dem stehen als Teil einer Netto-Veränderung des Stellenbestands die *Konsequenzen von Reorganisationsmaßnahmen* gegenüber ( $\Delta \text{ORG}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{ORG}}$ ), die einen Ab- oder Aufbau von Be-

schäftigung in der unmittelbaren Landesverwaltung nach sich ziehen.<sup>37</sup> Hierzu zählen äußere Strukturreformen ( $\Delta STR$  bzw.  $\Delta P_{\Delta STR}$ ) die Umwandlung in Landesbetriebe (LDB bzw.  $\Delta P_{LDB}$ ) oder deren Auflösung (~~LDB~~ bzw.  $\Delta P_{\del{LDB}}$ ) sowie organisationsinterne Optimierungen (IO bzw.  $\Delta P_{IO}$ ) oder entsprechende Differenzierungen (ID bzw.  $\Delta P_{ID}$ ). Im Folgenden werden die den postulierten Reformzielen (vgl. Kap. 2.3.1 und 2.3.2) entgegen gesetzten Prozesse nur dann gesondert ausgewiesen, wenn sie eine herausgehobene Bedeutung im Erklärungszusammenhang erkennen lassen. Ansonsten wird auch i. S. der formalen und begrifflichen Vereinfachung meist von Strukturreformen ( $\Delta STR$ ), betrieblicher Reorganisation (LDB) und interner Optimierung gesprochen und davon ausgegangen, dass es sich um saldierte Größen handelt, in die mutmaßliche Gegeneffekte bereits eingeflossen sind.

Veranschaulicht am *Beispiel äußerer Strukturveränderungen*, könnten also entsprechende Reformen, für die im Ergebnis  $\Delta STR_{t1-t2} > 0$  gilt, zwar überwiegend aus horizontalen und vertikalen Integrationsmaßnahmen bestehen ( $IN_{t1-t2}$ ; vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-5.1 bis II-5.3), aber ebenso einzelne Differenzierungsprozesse umfassen ( $DIF_{t1-t2}$ ; vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-5.4 bis II-5.6). Solange  $|IN_{t1-t2}| > |DIF_{t1-t2}|$  gilt, würde das im Ergebnis weder eine Erhöhung der Organisationseinheiten (OE) noch der Verwaltungsebenen (VE) oder Verwaltungszweige (VZ) nach sich ziehen, sondern unverändert eine vom Wert 0 verschiedene Reduzierung ergeben. Diese aber fiele geringer aus als der beinhaltetete Integrationswert  $IN_{t1-t2}$ . Folglich wäre  $\Delta STR_{t1-t2}$  als Saldo unterschiedlich ausgerichteter Integrations- und Differenzierungsmaßnahmen zu verstehen:

$$(III-3.1) \quad \Delta STR_{t1-t2} = |IN_{t1-t2}| - |DIF_{t1-t2}| = \\ = |f(HI_{t1-t2}; VI_{t1-t2})| - |f(HD_{t1-t2}; VD_{t1-t2})|^{38}$$

Analog verhielte sich das in Fällen betrieblicher Reorganisation (LDB bzw. ~~LDB~~) und interner Optimierung (IO bzw. ID) sowie hinsichtlich der Summe von Organisationsveränderungen ( $\Delta ORG$ ):

$$(III-3.2) \quad LDB_{t1-t2} = |LDB_{t1-t2}| - |\del{LDB}_{t1-t2}|$$

$$(III-3.3) \quad IO_{t1-t2} = |IO_{t1-t2}| - |ID_{t1-t2}|$$

$$(III-3.4) \quad \Delta ORG_{t1-t2} = |f(IN_{t1-t2}; LDB_{t1-t2}; IO_{t1-t2})| - \\ |f(DIF_{t1-t2}; \del{LDB}_{t1-t2}; ID_{t1-t2})|^{39}$$

<sup>37</sup> Gemäß den Gleichungen II-1.1 und II-1.2 gilt für Organisationsmaßnahmen, die zu einem Personalabbau führen (sollen):  $\Delta ORG > 0$ ; eine Stellenerhöhung wird dagegen für  $\Delta ORG < 0$  angenommen (vgl. Kap. 2.3.2).

<sup>38</sup> Vgl. hierzu Kap. 2.3.2, Gleichungen (II-5.1) bis (II-5.6).

<sup>39</sup> Vgl. hierzu Kap. 2.3.2, Gleichungen (II-3.1) bis (II-3.3).

### 2.4.2.3 Organisationsbezogene Differenzierung

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen organisationsabhängige Personalveränderungen ( $\Delta P_{\Delta \text{ORG}}$ ) und dabei vor allem solche, die zu einem Beschäftigungsabbau und einer Haushaltsentlastung führen sollen ( $\Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{ORG}} > 0$ ).<sup>40</sup> Die dafür maßgeblichen und zielgemäßen Ursachen ( $\Delta \text{ORG}$  bzw.  $\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$ ) wurden im vorangegangenen Abschnitt gesamthaft gegen exogene Faktoren (EX) abgegrenzt und finden sich in den Abb. 2.4.2-2 und 2.4.2-3 jeweils grau unterlegt. Mit den *Effekten von Strukturveränderungen* auf der Ebene ganzer Behörden und Einrichtungen ( $\Delta \text{STR}$  und IN bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{STR}}$  und  $\Delta P_{\text{IN}}$ ) wählt die Fragestellung auch hieraus einen nochmals *spezifizierten Ausschnitt* (vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-3.2 und II-5.2). Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass selbst bei einem Ausschluss aller exogenen Faktoren die über einen gewissen Zeitraum hinweg beobachtbaren Personalveränderungen allein auf solche äußeren Strukturmaßnahmen zurückzuführen sind. Stattdessen muss angenommen werden, dass zusätzlich in den meisten Organisationen unausgeschöpfte interne Effizienzpotenziale bestehen (Hesse/Götz 2008f; Schedler/Proeller 2003; Seitz 2007a und 2007b). Diese lassen sich u. a. durch eine gestraffte Binnenstruktur und Arbeitsverdichtungen realisieren (ebd.).<sup>41</sup> Bevor deshalb in Kap. 2.4.3 die äußere Reorganisation von Verwaltungen und ihre Personalwirkung konkretisiert und theoretisch gefasst werden, gilt es, solche *internen Optimierungen* zumindest für den qualitativen Untersuchungsschritt (Kap. 4.3) prüffähig zu definieren.

Vergleichsweise einfach gestaltet sich das bei einer *Überführung von ganzen Organisationen oder Behördenteilen in Landesbetriebe nach § 26 LHO* (vgl. Kap. 2.1.1). Das Konzept betrieblicher Reorganisation ist Teil der hier untersuchten Modernisierungsagenda (vgl. Kap. 2.3.1 und 2.3.2). Es zielt auf eine Reform interner Funktionsvoraussetzungen, wodurch die betreffenden Einrichtungen zu betriebswirtschaftlichem Handeln befähigt werden sollen (Fellrath 2008; Hesse/Götz 2003, 2004a; Meinert 2006). Kennzeichnend ist insbesondere die Neuausrichtung des Finanzmanagements (Wirtschaftsplan, Bilanz und Jahresabschluss, kaufmännische Buchführung, KLR). Obgleich nicht formal und zwingend mit dem Institut des Landesbetriebs verbunden, kommt es vermittelt darüber meist auch zu einer größeren Unabhängigkeit und Flexibilität in der Unternehmensführung, Organisationsentwicklung und Personalwirtschaft (ebd.). Neuere Untersuchungen zeigen, dass der Einsatz dieser Organisationsform insgesamt relevante

---

<sup>40</sup> Damit werden positive bzw. nicht zielgemäße Stellenveränderungen in Form eines gestiegenen Personalaufwands weiterhin nicht ausgeschlossen ( $\Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} = \{ \Delta^+ P_{\text{HD}}; \Delta^+ P_{\text{VD}}; \Delta^+ P_{\text{LDB}}; \Delta^+ P_{\text{ID}} \}$ ), sondern als saldierte Effekte aufgefasst (vgl. Kap. 2.4.2.2, Gleichungen III-3.1 bis III-3.4).

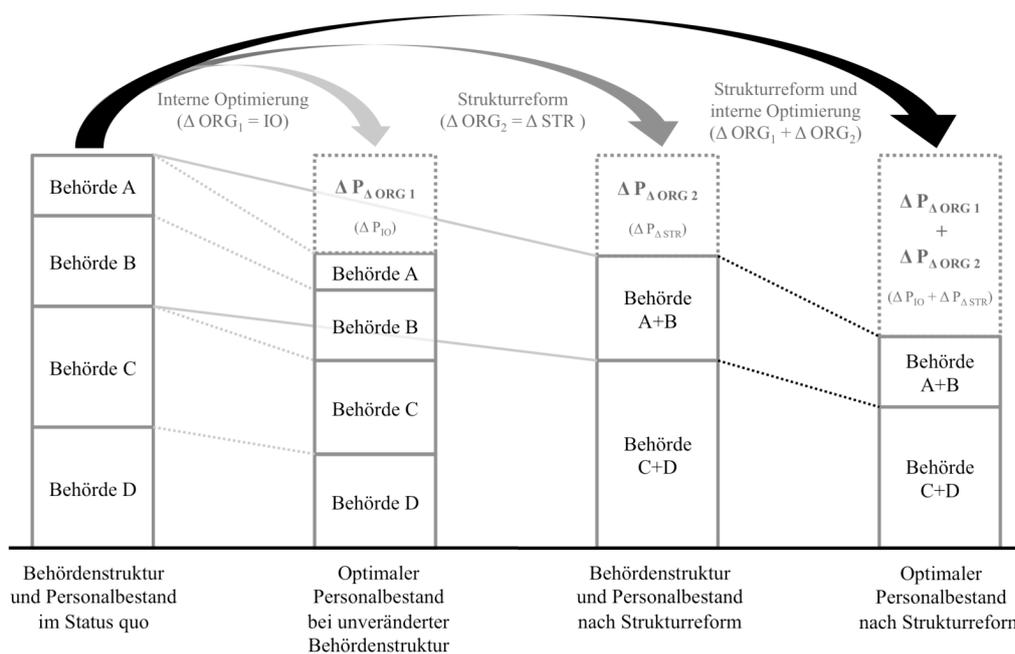
<sup>41</sup> Hinzutreten verfahrensbezogene und instrumentelle Neuerungen im Haushalts-, Personal- und Managementbereich, die allerdings als zusätzliche Reformfelder von der Betrachtung im Rahmen dieser Arbeit von vornherein ausgenommen wurden (vgl. Kap. 1.4 sowie 2.2 und 2.3).

Effizienzvorteile offeriert, ihre erweiterte Realisierung aber von der konkreten Ausgestaltung und Steuerung abhängt (Fellrath 2008; Funck 2008; Meinert 2006). Mithin kann in der Regel von gewissen funktionalen Eigenschaften ausgegangen werden, während ihr tatsächlicher Umfang fallspezifisch geprägt bleibt (Meinert 2006). Insofern erscheint es angemessen, die Umwandlung in Landesbetriebe als Reorganisationsmaßnahme ( $LDB \subset \Delta \text{ORG}_{ZIEL} \subset \Delta \text{ORG}$ ) und mögliche Personalwirkungen ( $\Delta P_{LDB}$ ) als organisationsabhängig zu charakterisieren. Sie treten unabhängig von äußeren Strukturveränderungen ein und verhalten sich damit additiv zu  $\Delta \text{STR}$  und  $\text{IN}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{STR}}$  und  $\Delta P_{\text{IN}}$ . Im Rahmen des hiesigen Forschungsdesigns wird deshalb die formale Kennzeichnung nach § 26 LHO getrennt von der Behördenzahl und -struktur erfasst (vgl. Kap. 3.1.2). Dies erlaubt innerhalb des angenommenen Zusammenhangs  $\Delta P \rightarrow \Delta \text{ORG}$  die separate Überprüfung der Personalwirkungen einer betrieblichen Reorganisation ( $\Delta P_{LDB}$ ).

Allerdings stellt die Umwandlung in Landesbetriebe nur eine von mehreren Organisationsveränderungen dar, die die äußere Verwaltungsstruktur unberührt lassen. Die Organisationsform nach § 26 LHO bündelt gleichsam eine Reihe (organisations-)interner Optimierungsmaßnahmen, deckt als Kategorie damit aber nicht jene Fälle ab, in denen nur interne Restrukturierungen vorgenommen werden (etwa durch Zusammenlegung von Abteilungen und Referaten). Vielmehr finden solche *internen Optimierungen* ( $\text{IO} \subset \Delta \text{ORG}_{ZIEL} \subset \Delta \text{ORG}$ ) auch in herkömmlichen Behörden und Einrichtungen statt, so dass diese Vorgänge ebenfalls für Ressourcen- und Personalwirkungen ( $\Delta P_{\text{IO}}$ ) in Betracht kommen (Meinert 2006; Seitz 2007a, 2007b). Sie lassen sich allerdings mit der in der vorliegenden Arbeit herangezogenen Empirie und ihren Messkonzepten nicht erfassen und können deshalb wie die exogenen Faktoren nur indirekt durch Ausschluss im Lichte übergreifender Annahmen betrachtet und überprüft werden.

Hierzu nutzt der Autor ein Konzept von Seitz (2007a und 2007b), der zwar davon ausgeht, dass Behördenzahl und -größe für die untersuchten Ressourceneffekte maßgeblich sind, jedoch die Vornahme *interner Optimierungen als zusätzliches Effizienzpotenzial* zur Verfügung steht. Um vor diesem Hintergrund zu einer möglichst exakten Messung des von äußeren Strukturveränderungen abhängigen  $\Delta P_{\Delta \text{STR}}$  bzw.  $\Delta P_{\text{IN}}$  zu gelangen, ist es erforderlich, die internen Optimierungen konzeptionell gesondert zu fassen. Seitz geht davon aus, dass es zu einem gegebenen Zeitpunkt ein ideales Ausgaben- bzw. Kostenniveau in einer vorhandenen Behördenstruktur gibt (ähnlich der Vorgehensweise von Hesse/Götz 2008f). Es liegt in diesem Zusammenhang außerdem nahe, dass ein solches Niveau nicht statisch und dauerhaft existiert, sondern vor allem in Abhängigkeit von kommunikationstechnischen Möglichkeiten im Zeitverlauf zunimmt. Das heißt, dass bei Ausschluss exogener Faktoren und äußerer Strukturveränderungen immer ein nennenswertes  $\Delta P_{\text{IO}}$  auftreten kann, das auf solche internen Maßnahmen zurückzuführen ist.

Abbildung 2.4.2-4: Verhältnis zwischen den Personalwirkungen äußerer Strukturveränderungen und interner Optimierung



Eigene Darstellung nach Seitz (2007a).

Zielgemäße *Organisationsveränderungen* ( $\Delta ORG$  bzw.  $\Delta ORG_{ZIEL}$ ) als Ursachen von Personalauf- oder -abbau ( $\Delta P_{\Delta ORG ZIEL}$ ) sind somit selbst differenzierungsbedürftig und müssen erforderlichenfalls separat betrachtet werden. Der Autor geht dabei davon aus, dass sich die personalbezogenen Reorganisationseffekte der drei benannten Kategorien ( $\Delta P_{\Delta STR}$ ,  $\Delta P_{LDB}$ ,  $\Delta P_{IO}$ ) in ihrer negativen wie auch in ihrer positiven Ausprägung aufsummieren und zumindest näherungsweise als Addition abbilden lassen:<sup>42</sup>

$$(III-4.1) \quad \Delta P_{\Delta ORG ZIEL} = \Delta P_{IN} + \Delta P_{LDB} + \Delta P_{IO}$$

In vereinfachter, weil saldierter und damit nicht mehr zwischen ziel- und nicht zielgemäßen Maßnahmen differenzierender Form heißt das:

$$(III-4.2) \quad \Delta P_{\Delta ORG} = \Delta P_{\Delta STR} + \Delta P_{LDB} + \Delta P_{IO}$$

Zwar kann hiergegen eingewandt werden, dass strukturelle Eingriffe in die äußere Behördenorganisation hilfreich oder notwendig sind, um interne Optimierungsprozesse anzustoßen (Hesse 2007g), doch lässt sich dieser Effekt quantitativ und em-

<sup>42</sup> Erneut werden hier positive organisationsabhängige Personaleffekte ( $\Delta^+P$ ) noch nicht eigens ausgewiesen, sondern als mögliche Folgen gegenläufiger Maßnahmen und Wirkungen integriert.  $\Delta P_{\Delta STR}$  bzw.  $\Delta P_{IN}$  sowie  $\Delta P_{LDB}$  und  $\Delta P_{IO}$  sind insoweit als saldierte Größen zu verstehen. Bei ihnen tritt der verwaltungspolitisch beabsichtigte Negativwert auf, solange die zugrunde liegenden Vorgänge ( $\Delta STR$  bzw. IN, LDB oder IO) weniger zusätzlichen Organisationsaufwand erzeugen, als durch die betreffenden Reformen an Personal eingespart werden kann, und/oder zeitgleich stattfindende nicht zielgemäße Maßnahmen ein geringeres Volumen haben (HD, VD, LDB, ID).

pirisch schwer fassen.<sup>43</sup> Im Vergleich dazu erscheint es konzeptionell wichtiger, die Möglichkeit abzubilden, dass es trotz der Abwesenheit externer Faktoren und/oder äußerer Strukturreformen zu einem Personalabbau kommen kann, der allein auf betriebliche Reorganisation und/oder interne Optimierungen zurückzuführen ist. Genau das aber, wäre mathematisch bei einer multiplikativen Verbindung beider Ursachsen nicht gesichert, da zum Beispiel ein  $\Delta P_{\Delta STR} = 0$  zwangsläufig auch zu einem  $\Delta P_{\Delta ORG} = 0$  führen müsste. Aber selbst wenn eine notwendige bzw. kausale Verbindung zwischen zwei oder mehreren Faktoren tatsächlich zuträfe, würde sie im Ergebnis den untersuchten Zusammenhang zwischen (äußerer) Organisations- und (effektiver) Personalentwicklung nur umso stärker und hinsichtlich der Intensität beider Kategorien klarer zu Tage treten lassen. Im Sinne des vom Autor gewählten ausschließenden und falsifizierenden Vorgehens dürfte daraus deshalb kein systematischer Fehler entstehen, solange zwischen beiden Faktoren kein negativer Zusammenhang besteht, also etwa die interne Optimierung die Wirkungen äußerer Strukturveränderungen negativ beeinflusst und *vice versa*. Eben das aber kann mit Blick auf die Grundprämissen der Untersuchung, wonach es einerseits überall zu Reformen mit dem Ziel des Personalabbaus gekommen ist (vgl. Kap. 2.3.1) und dabei andererseits eine mehr oder minder homogene Agenda zielgemäßer Maßnahmen verfolgt wurde (vgl. Kap. 2.3.2), ausgeschlossen werden, zumal sich dafür im Schrifttum ebenfalls keine Anhaltspunkte finden.

#### 2.4.2.4 Wirkungsverhältnis

Ausgehend von der oben vorgenommenen Differenzierung und Abgrenzung unterschiedlicher Faktoren stellt sich nun die Frage, in welchem *Wirkungsverhältnis* sie zueinander stehen und wie mit verdeckten Effekten umgegangen werden soll, sofern parallele Vorgänge mit gegenläufigen Personalveränderungen deren Identifikation erschweren.<sup>44</sup> Für den erstgenannten Aspekt geht der Autor wie im Fall

<sup>43</sup> In den Kategorien von Abb. 2.4.2-4 hieße das, dass ein wirtschaftlich optimaler Personalbestand zwar theoretisch denkbar ist (2. Säule), jedoch ohne zeitgleiche Strukturveränderung im Behördenbestand (3. Säule) praktisch nicht erreicht werden kann. Für eine erweiterte organisationsabhängige Personalreduktion, die sich aus äußerer Konzentration und interner Optimierung ergibt (4. Säule), wären Strukturreformen somit eine notwendige Voraussetzung.

<sup>44</sup> Dies gilt auch dann, wenn es infolge einer strukturellen Änderung tatsächlich zu Effizienzgewinnen kommt, die nicht in Form von Ausgabensenkungen abgeschöpft werden, sondern in der Organisation verbleiben und dort etwa zum Zwecke der Aufgabenintensivierung ( $\Delta INT$ ) oder zur Bewältigung neuer Aufgaben ( $\Delta AUFG$ ) eingesetzt werden. Eine solche *Thesaurierung von Effizienzgewinnen* wird in den Ländern häufig als Ziel von Polizei- oder Schulstrukturereformen angeführt, weshalb solche Bereiche von vornherein von der Untersuchung ausgeklammert wurden (vgl. Kap. 1.4). Sie ist im Übrigen aber auch *per se* dem Wirtschaftlichkeitsargument inhärent und entspricht dem zumeist vorgetragenen Anspruch, durch eine Reorganisation keine staatlichen Leistungen abzubauen, sondern sie nur in einer veränderten Struktur kostengünstiger zu erbringen. Im Zuge der späteren quantitativen Untersuchung (vgl. Kap. 4.2) können die angesprochenen Thesaurierungseffekte nur indirekt und aus dem Vergleich heraus identifiziert werden.

der einzelnen organisationsbezogenen Ursachen (vgl. Kap. 2.4.2.3, Gleichung III-4.1 und III-4.2) davon aus, dass sie sich additiv zueinander verhalten, also *keine wechselseitige Abhängigkeit* besteht. Analog verfahren auch andere Untersuchungen von Strukturreformen im Landes- und kommunalen Bereich (Eichhorn 2003; Hesse/Götz 2008f; Seitz 2007a, 2007b). Entscheidend ist dabei erneut das Argument, dass eine multiplikative Verbindung zu dem Effekt führen könnte, dass bestimmte Faktoren trotz einer relevanten Ausprägung aus der Betrachtung ausschneiden, weil andere (mit ihnen verknüpfte) zuvor als unbedeutend erkannt wurden. Diese Gefahr ist analytisch höher einzuschätzen als jene, die aus einer zu geringen oder hohen Bewertung resultiert, sofern die entsprechenden Variablen lediglich hinzusummiert werden.

Ein *Beispiel* mag dies verdeutlichen: So könnte man zu der Überzeugung gelangen, dass die in mehreren Ländern vollzogene Personalreduzierung und Konzentration in der *Versorgungsverwaltung* ganz wesentlich durch einen exogen verursachten Fallzahlrückgang motiviert war (Hesse 2007a, 269ff.).<sup>45</sup> Die politische Entscheidung zur Aufwandsverminderung wie auch strukturelle Veränderungen wären demnach in ihrer Intensität von der realen Entwicklung zu bearbeitender Vorgänge abhängig. Gäbe es aber in einem einzelnen Land eine überdurchschnittlich geringe Absenkung der Fallzahlen, müsste hier eine politische *Cut back*-Entscheidung zur Personalreduzierung ausgeschlossen werden oder zumindest als sehr unwahrscheinlich gelten. Ein dennoch beobachtbares negatives  $\Delta P$  müsste folglich allein auf interne oder äußere Organisationsveränderungen zurückzuführen sein, da der fehlende Fallzahlenrückgang laut oben benannter Annahme eine bloße Stellenkürzung ausschließt. Dies erscheint nicht unwahrscheinlich, aber keineswegs sicher. Umgekehrt bliebe ein solcher Reorganisationseffekt auch dann feststellbar, wenn man weiterhin nur davon ausginge, dass er wie die Folgen anderer Faktoren gleichzeitig und additiv zueinander auftritt. Zwar resultieren daraus Aussagen mit geringerem Konkretisierungsgrad, da sie auf mögliche andere Ursachen und Wirkungen zumindest hinweisen müssen. Gleichwohl hält der Autor solche Erkenntnisse für sehr relevante Ergebnisse, da eine primäre Interpretation (i. S. des Reorganisationseffekts) durch den Ländervergleich unterstützt und im analytischen, ggf. auch qualitativen Nachvollzug erweitert werden kann. Schließlich entspricht dies dem auf falsifikatorische Aussagen gerichteten Anspruch der Untersuchung, die überprüfen soll, ob das gemeinhin vorgetragene Rationalisierungsziel von Strukturreformen im Lichte der verfügbaren Empirie zu halten ist.

Damit aber kann die Gleichung (III-1.2) insoweit konkretisiert werden, als dass für die vorliegende Arbeit von einem additiven und *nicht-dynamischen bzw. mul-*

---

<sup>45</sup> Im Zuge solcher vertikalen Integrationen wurden entweder die unteren Versorgungsämter aufgelöst und in die oberen Landesversorgungs- bzw. -sozialämter integriert oder Letztere in die allgemeinen Mittelinstanzen eingegliedert, was dann auch auf die unteren Behörden zutraf, sofern sie nicht auf die Kreise delegiert wurden.

*tiplikativen Zusammenhang* zwischen allen personalverändernden Faktoren ausgegangen wird:

$$(III-5.1) \quad y = \Delta P = \Delta P_{\Delta \text{ORG}} + \Delta P_{\text{EX}}$$

Unter Berücksichtigung der Gleichungen (II-1) bis (II-7) und (III-3.1) lässt sich der Term für den Gesamtkomplex organisationsabgängiger Personalveränderungen wie folgt differenzieren:

$$(III-5.2) \quad y = \Delta P = \Delta P_{\Delta \text{STR}} + \Delta P_{\text{LDB}} + \Delta P_{\text{LDB}} + \Delta P_{\text{IO}} + \Delta P_{\text{ID}} + \Delta P_{\text{EX}}$$

Konzentriert man sich dabei erneut auf die zielgemäßen Veränderungen (IN bzw. HI und VI sowie LDB und IO), und begreift diese als saldierte Größen (vgl. Gleichungen III-3.2 bis III-3.4), in die gegenläufige Wirkungen und Maßnahmen einfließen, heißt das:

$$(III-5.3) \quad y = \Delta P = \Delta P_{\Delta \text{STR}} + \Delta P_{\text{LDB}} + \Delta P_{\text{IO}} + \Delta P_{\text{EX}}$$

Dementsprechend vereinfacht, wird also angenommen, dass sich ein  $\Delta P$  in der unmittelbaren Landesverwaltung als Saldo aus den isolierten Beschäftigungseffekten von struktureller Reorganisation ( $\Delta \text{STR}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{STR}}$ ), der Umwandlung in Landesbetriebe (LDB bzw.  $\Delta P_{\text{LDB}}$ ), organisationsinterner Optimierung (IO bzw.  $\Delta P_{\text{IO}}$ ) und exogenen Faktoren (EX bzw.  $\Delta P_{\text{EX}}$ ) ergibt. Letztere wiederum lassen sich ebenfalls additiv in das jeweils positive oder negative  $\Delta P$  als Folge von Verlagerungen im öffentlichen Sektor (VERL bzw.  $\Delta P_{\text{VERL}}$ ), einem veränderten Aufgabenbestand ( $\Delta \text{AUF}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{AUF}}$ ) sowie einer veränderten Aufgaben- bzw. Vollzugsintensität ( $\Delta \text{INT}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{INT}}$ ) aufgliedern (vgl. dazu im Einzelnen Abb. 2.4.2-3):

$$(III-5.4) \quad y = \Delta P = \Delta P_{\Delta \text{STR}} + \Delta P_{\text{LDB}} + \Delta P_{\text{IO}} + \Delta P_{\text{VERL}} + \Delta P_{\Delta \text{AUF}} + \Delta P_{\Delta \text{INT}}$$

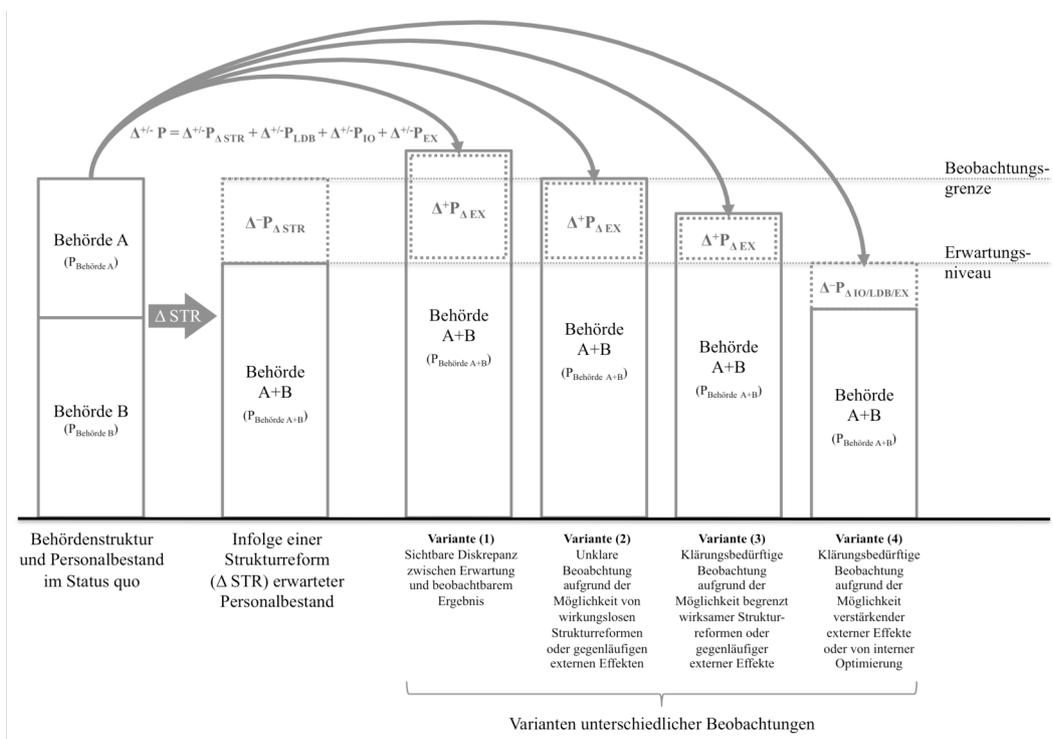
Dabei bildet das  $\Delta P$  in den Gleichungen (III-5.1) bis (III-5.4) durch den Einschluss von Verlagerungseffekten ( $\Delta P_{\text{VERL}}$ ) nominale bzw. Brutto-Veränderungen ab, während sich eine Netto-Betrachtung auf die Addition organisationsabhängiger und aufgabenbezogener Personalwirkungen beschränkt (vgl. Abb. 2.4.2-2 und Gleichung III-2):

$$(III-5.5) \quad y = \Delta P_{\text{Netto}} = \Delta P_{\text{Brutto}} - \Delta P_{\text{VERL}} = \\ = \Delta P_{\Delta \text{STR}} + \Delta P_{\text{LDB}} + \Delta P_{\text{IO}} + \Delta P_{\Delta \text{AUF}} + \Delta P_{\Delta \text{INT}}$$

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die *Möglichkeit paralleler Vorgänge*, ergibt sich das Problem, dass das als abhängige Variable gemessene  $\Delta P$  ggf. die Summe bzw. das Saldo aus mehreren Einzelfaktoren und deren Wirkungen darstellt. Zugleich können im Rahmen dieser Arbeit neben den Personalveränderungen nur die äußere strukturelle Reorganisation ( $\Delta \text{STR}$ ) und die Umwandlung in Landesbetriebe (LDB) direkt erfasst und quantifiziert werden (vgl. dazu Kap. 3.1). Dagegen lassen sich interne Optimierungen (IO), Verlagerungen im öffentlichen

Sektor (VERL), Veränderungen im Aufgabenbestand ( $\Delta$  AUFG) und in der Vollzugsintensität ( $\Delta$  INT) allenfalls indirekt oder gar nicht messen. Dies ist ein wesentlicher Grund für den in Kap. 4.3 vorgesehenen analytischen Nachvollzug der strukturbezogenen Ergebnisse. Um diesen Schritt jedoch systematisch gestalten zu können, gilt es, vor der Entwicklung von Hypothesen und einer entsprechenden Prüflogik (vgl. Kap. 2.4.4), die zugrunde liegenden empirischen Phänomene zu erläutern. Konkret geht es dabei um jene Fälle, in denen  $\Delta P_{IO}$  und/oder  $\Delta P_{EX}$  die davon unabhängigen strukturellen Reorganisationseffekte entweder überproportional hoch erscheinen lassen oder aber verdecken; Abb. 2.4.2-5 veranschaulicht dieses Problem.<sup>46</sup>

Abbildung 2.4.2-5: Varianten verdeckter organisationsabhängiger Personalveränderungen



Eigene Darstellung.

Zugrunde liegt der in der Leithypothese **LH** angenommene Zusammenhang  $\Delta ORG \rightarrow \Delta P > 0$  bzw.  $\Delta STR \rightarrow \Delta P > 0$  und  $IN \rightarrow \Delta P > 0$ . Er impliziert, dass bei einer zielgemäßen Strukturveränderung ( $\Delta STR > 0$ ) ein relevanter Personalabbau

<sup>46</sup> Dabei gilt unverändert, dass parallele Organisationsveränderungen, die nicht dem Zielkonsens entsprechen (HD, VD, ~~LDB~~, ID; vgl. Kap. 2.3.2), zwar ebenfalls gegenläufige Effekte auslösen können, jedoch saldiert im Rahmen der erwarteten Wirkungen enthalten sind. Das heißt, dass im Ergebnis eine zielgemäße horizontale Integration bereits um den Anteil möglicher Differenzierungen reduziert wurde usw. (vgl. Kap. 2.4.2.2, Gleichung III-3.1 bis III-3.4). Im Fall von HI bzw. HD, VI bzw. VD sowie LDB bzw. ~~LDB~~ ist dies jeweils anhand der verfügbaren Daten direkt messbar (vgl. Abb. 2.4.2-1 und Kap. 3.1). Lediglich IO (ebenfalls saldiert um gegenläufige ID) kann wie die exogenen Effekte nur indirekt eingeschätzt werden.

erfolgt, der sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in der gesamthaften Personalentwicklung als ein  $\Delta P_{\text{Brutto}} > 0$  abbildet. Dem entspricht ein *ex ante* zwar nicht bestimmbares, aber doch bezüglich der Höhe des ausgelösten Beschäftigungsdeltas vom Ausgangszeitpunkt verschiedenes und zugleich geringeres *Erwartungsniveau*:

$$(III-6) \quad \Delta \text{ORG} > 0 \wedge \Delta \text{STR} > 0 \Rightarrow \Delta P_{\Delta \text{ORG}} > 0 \wedge \Delta P_{\Delta \text{STR}} > 0 \wedge \Delta P_{\text{Brutto}} > 0$$

Ausweislich der empirischen Befunde, die unmittelbar nur  $\Delta \text{STR}$  und LDB sowie  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  abbilden, kann auf das Vorhandensein eines relevanten  $\Delta P_{\Delta \text{STR}}$  jedoch nur indirekt geschlossen werden. Hierfür zieht der Autor als *Beobachtungsgrenze* den Personalbestand vor einer Reorganisationsmaßnahme ( $P_{t_1}$ ) heran. Dabei muss im Vergleich zum erwarteten  $P_{t_2}$  nach Abschluss einer Veränderung gemäß Leithypothese **LH** und Gleichung (III-6) gelten:

$$(III-7) \quad \Delta \text{STR} > 0 \wedge \text{LDB} > 0 \Rightarrow P_{t_1} > P_{t_2}$$

Ohne noch genaue Kenntnis eines realistischen Erwartungsniveaus  $P_{t_2}$  lassen sich daraus bei Vorliegen zielgemäßer Strukturveränderungen und/oder betrieblicher Reorganisation *fünf denkbare Ergebniskonstellationen* ableiten, die eine Bestätigung oder Falsifizierung von **LH** mehr oder minder zutreffend erscheinen lassen:

- (1) Es wird im Gefolge von  $\Delta \text{STR} > 0$  und/oder  $\text{LDB} > 0$  nicht der erwartete Stellenabbau ( $\Delta P_{\text{Brutto}} > 0$ ), sondern eine Beschäftigungszunahme und damit eine Überschreitung des Erwartungsniveaus  $P_{t_2}$  gemessen ( $\Delta^+ P_{\text{Brutto}} > 0$  bzw.  $\Delta^- P_{\text{Brutto}} < 0$ ). In Abb. 2.4.2-5 entspricht das der ersten Beobachtung (Variante 1). Dies kann zwei Gründe haben: Entweder liegt ein  $\Delta^- P_{\Delta \text{STR}}$  und/oder  $\Delta^- P_{\text{LDB}}$  nicht vor, womit **LH** in Frage gestellt wird, oder aber es gibt derart hohe gegenläufige exogene Effekte ( $|\Delta^+ P_{\text{EX}}| \gg |\Delta^- P_{\Delta \text{STR}}| + |\text{LDB}|$ ), dass sie im Ergebnis den reorganisationsabhängigen Personalabbau überkompensieren. Folglich kann ein Personalzuwachs bei gleichzeitigen zielgemäßen Reformen als hinreichende Bedingung dafür gewertet werden, dass es im betreffenden Fall relevante exogene Faktoren gibt, unabhängig davon, wie sich das gemessene  $\Delta^+ P_{\text{Brutto}}$  als Saldo oder Summe unterschiedlicher Ursachen zusammensetzt.
- (2) Trotz relevanter Organisationsveränderungen ( $\Delta \text{STR} > 0 \wedge \text{LDB} > 0$ ) ist kein Personalabbau messbar ( $\Delta P_{\text{Brutto}} \rightarrow 0$ ; vgl. Abb. 2.4.2-5, Variante 2). Auch dies entspricht einem oberhalb des Erwartungsniveaus  $P_{t_2}$  gelegenen Befund. Erneut kann dies eine Widerlegung von **LH** bzw. der daraus in den Gleichungen (III-6) und (III-7) abgeleiteten Bedingungen bedeuten. Denkbar ist aber ebenso ein Kompensationseffekt aufgrund gegenläufiger exogener Faktoren ( $\Delta^+ P_{\text{EX}}$ ). Nur lässt sich diese Option anders als in der vorgenannten Konstellation dafür nicht als Beleg werten. Er stellt vielmehr nur eine *mögliche* Konsequenz dar. Sollte dagegen die Leithypothese nicht gelten, schließt die fehlende Stellenreduzierung im betreffenden Fall auch die Existenz exogener Faktoren aus.
- (3)  $\Delta \text{STR} > 0$  und/oder  $\text{LDB} > 0$  treten im betrachteten Zeitraum  $t_1$ — $t_2$  parallel zu einem beobachtbaren Brutto-Stellenabbau auf. Allerdings fällt dieses  $\Delta P_{\text{Brutto}}$

nicht so hoch aus, wie es angesichts der Strukturreformen und/oder betrieblichen Reorganisation zu erwarten wäre:  $(P_{t1} - \Delta P_{\text{Brutto}}) > P_{t2}$  (vgl. Abb. 2.4.2-5, Variante 3). Daraus folgt, dass hier im Vergleich zu den Konstellationen (1) und (2) der prognostizierte Zusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P \wedge \vee \text{LDB} \rightarrow \Delta P$  realistischer erscheint, sofern exogene Ursachen tatsächlich zu einem verminderten Personalabbau geführt haben und somit gilt:  $\Delta^+ P_{\text{EX}} > 0 \wedge |\Delta^+ P_{\text{EX}}| < \Delta P_{\text{Brutto}}$ . Das wiederum heißt, dass bei einer i. S. der Leithypothese relevanten Organisationsveränderung gegenläufige exogene Faktoren vorliegen müssen, um das gemessene  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  plausibel zu machen. Eine zweite Erklärung bestünde hingegen darin, dass **LH** nicht zutrifft und  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  allein aus personalvermindernden exogenen Faktoren resultiert:  $\Delta^- P_{\text{EX}} = \Delta P_{\text{Brutto}}$ . In beiden Fällen können die geschilderten Rahmenbedingungen als hinreichende Voraussetzungen für die benannten Ausprägungen von  $\Delta^{\pm} P_{\text{EX}}$  betrachtet werden.

- (4) Einer beobachteten Strukturveränderung und/oder betrieblichen Reorganisation steht ein Personalabbau gegenüber, der höher ausfällt als das Erwartungsniveau  $P_{t2}$ :  $(P_{t1} - \Delta P_{\text{Brutto}}) < P_{t2}$  (vgl. Abb. 2.4.2-5, Variante 4). Hier erscheint der Zusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P \wedge \vee \text{LDB} \rightarrow \Delta P$  noch wahrscheinlicher als in der Konstellation (3), jedoch kann er keine hinreichende Bedingung bilden, um das gemessene  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  zu erklären. Das heißt zugleich, dass exogene Faktoren, die zu einer Stellenreduktion führen, notwendiger Weise vorhanden sein müssen. Die Frage ist indes, ob sie (entgegen **LH**) die einzige oder überwiegende Ursache darstellen, also  $(P_{t1} - P_{t2}) < \Delta P_{\text{EX}}$  gilt, oder erwartungsgemäß von  $\Delta P_{\Delta \text{STR}} + \Delta P_{\text{LDB}} + \Delta P_{\text{EX}} = \Delta P_{\text{Brutto}}$  bzw.  $(P_{t1} - P_{t2}) + \Delta P_{\text{EX}} = \Delta P_{\text{Brutto}}$  auszugehen ist. Sofern hierbei festgestellt werden kann, dass  $(P_{t1} - P_{t2}) > \Delta P_{\text{EX}}$  gilt, ist die Existenz eines  $\Delta P_{\Delta \text{STR}}$  und/oder  $\Delta P_{\text{LDB}}$  zwingend, stellt mithin eine notwendige Bedingung für das gemessene  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  dar.
- (5) Die fünfte Variante findet sich in Abb. 2.4.2-5 in der zweiten Säule von links dargestellt und dokumentiert den i. S. von **LH** idealen Fall, in dem eine für das beobachtete  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  vollumfänglich ursächliche Organisationsveränderung vorliegt. Da hier  $(P_{t1} - P_{t2}) = (\Delta P_{\Delta \text{STR}} + \Delta P_{\text{LDB}}) = \Delta P_{\text{Brutto}}$  gilt, kann bei einem bekannten Erwartungsniveau  $P_{t2}$  mit erhöhter Wahrscheinlichkeit von einer Bestätigung der Leithypothese ausgegangen werden. Sofern sich in diesem Zusammenhang zudem ein  $\Delta P_{\text{EX}}$  ausschließen lässt, bilden  $\Delta \text{STR} \wedge \vee \text{LDB}$  hinreichende Voraussetzungen für die gemessene Personalveränderung. Ohne diese Kenntnis verbleibt hingegen die Option, dass **LH** nicht zutrifft und  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  ausschließlich auf ein äquivalentes  $\Delta P_{\text{EX}}$  zurückzuführen ist.

Abbildung 2.4.2-6: Mögliche Schlussfolgerungen aus gemessenen Befunden

Befund*		Erklärungsmuster / Schlussfolgerungen	
$\Delta^- P_{\text{Brutto}}$ (Konstellationen)	$\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}^{**}$ (Konstellationen)	Wenn <b>LH</b> gilt*** (Alternativen)	Wenn <b>LH</b> nicht gilt*** (Alternativen)
<b>(1)</b> Unerwarteter Personalaufbau: $< 0$ $\ll P_{t1} - P_{t2}$	Zielgemäße Reorganisation: $> 0$	<b>(a) Überkompensation/Thesaurierung von <math>\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}</math>:</b> $\Delta^+ P_{\text{EX}} \gg 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}} > 0 \wedge$	<b>(b) Personalverstärkende exogene Faktoren in voller Höhe als notwendige Bedingung:</b> $\Delta^+ P_{\text{EX}} > 0 \wedge$ $\Delta^+ P_{\text{Brutto}} = \Delta^+ P_{\text{EX}}$

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Befund*		Erklärungsmuster / Schlussfolgerungen	
$\Delta^- P_{\text{Brutto}}$ (Konstellationen)	$\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}^{**}$ (Konstellationen)	Wenn LH gilt*** (Alternativen)	Wenn LH nicht gilt*** (Alternativen)
		$ \Delta^+ P_{\text{Brutto}}  =  \Delta^+ P_{\text{EX}}  -  \Delta^- P_{\Delta \text{ORG ZIEL}} $	
	Keine zielgemäße Reorganisation: $\leq 0$	<b>(c) Keine Aussage wg. fehlender Voraussetzung (<math>\Delta \text{ORG} = 0</math>)</b> <b>(d) Personalaufbau auch als Resultat zielungemäßer Reorganisation (<math>\Delta \text{ORG} &lt; 0</math>)</b> $\Delta^+ P_{\text{EX}} > 0 \quad \wedge$ $\Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} > 0 \quad \wedge$ $\Delta^+ P_{\text{Brutto}} = \Delta^+ P_{\text{EX}} + \Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}}$	
(2)	Nichteintritt eines erwarteten Personalabbaus: $= 0$ $< P_{t1} - P_{t2}$	<b>(a) Vollst. Kompensation/Thesaurierung zielgemäßer Reformen:</b> $\Delta^+ P_{\text{EX}} > 0 \quad \wedge$ $\Delta^- P_{\Delta \text{ORG ZIEL}} > 0 \quad \wedge$ $\Delta P_{\text{Brutto}} =  \Delta^+ P_{\text{EX}}  -  \Delta^- P_{\Delta \text{ORG ZIEL}}  = 0$	<b>(b) Keine exogen wirkenden Faktoren vorhanden</b> $\Delta P_{\text{EX}} = 0 \quad \wedge$ $\Delta P_{\text{Brutto}} = \Delta P_{\text{EX}}$
	Keine zielgemäße Reorganisation: $\leq 0$	<b>(c) Wg. fehlender Voraussetzung (<math>\Delta \text{ORG} = 0</math>) auch keine exogen wirkenden Faktoren</b> $\Delta P_{\text{EX}} = 0 \quad \wedge$ $\Delta P_{\Delta \text{ORG}} = 0 \quad \wedge$ $\Delta P_{\text{Brutto}} = \Delta P_{\text{EX}} + \Delta P_{\Delta \text{ORG}} = 0$	
		<b>(d) Vollständige Kompensation zielungemäßer Reorganisation (<math>\Delta \text{ORG} &lt; 0</math>)</b> $\Delta^- P_{\text{EX}} > 0 \quad \wedge$ $\Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} > 0 \quad \wedge$ $ \Delta^- P_{\text{EX}}  =  \Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}}  \quad \wedge$ $\Delta P_{\text{Brutto}} =  \Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}}  -  \Delta^- P_{\text{EX}}  = 0$	
(3)	Unerwartet geringer Personalabbau: $> 0$ $< P_{t1} - P_{t2}$	<b>(a) Teilweise Kompensation/Thesaurierung zielgemäßer Reformen:</b> $\Delta^+ P_{\text{EX}} > 0 \quad \wedge$ $\Delta^- P_{\Delta \text{ORG ZIEL}} > 0 \quad \wedge$ $ \Delta^+ P_{\text{EX}}  <  \Delta^- P_{\Delta \text{ORG ZIEL}}  \quad \wedge$ $ \Delta^- P_{\text{Brutto}}  =  \Delta^- P_{\Delta \text{ORG ZIEL}}  -  \Delta^+ P_{\text{EX}} $	<b>(b) Personalvermindernde exogene Faktoren als notwendige Bedingung:</b> $\Delta^- P_{\text{EX}} > 0 \quad \wedge$ $\Delta^- P_{\text{Brutto}} = \Delta^- P_{\text{EX}}$
	Keine zielgemäße Reorganisation: $\leq 0$	<b>(c) Wg. Fehlender Voraussetzung (<math>\Delta \text{ORG} = 0</math>) personalvermindernde exogene Faktoren als notwendige Bedingung</b> $\Delta P_{\Delta \text{ORG}} = 0 \quad \wedge$ $\Delta^- P_{\text{EX}} > 0 \quad \wedge$ $\Delta^- P_{\text{Brutto}} = \Delta^- P_{\text{EX}}$	
		<b>(d) Überkompensation zielungemäßer Reorganisation (<math>\Delta \text{ORG} &lt; 0</math>)</b> $\Delta^- P_{\text{EX}} \gg 0 \quad \wedge$ $\Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} > 0 \quad \wedge$ $ \Delta^- P_{\text{EX}}  >  \Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} $ $ \Delta^- P_{\text{Brutto}}  =  \Delta^- P_{\text{EX}}  -  \Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} $	

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Befund*		Erklärungsmuster / Schlussfolgerungen	
$\Delta^- P_{\text{Brutto}}$ (Konstellationen)	$\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}^{**}$ (Konstellationen)	Wenn LH gilt*** (Alternativen)	Wenn LH nicht gilt*** (Alternativen)
(4)	Unerwartet hoher Personalabbau: $> 0$ $> P_{t1} - P_{t2}$	(a) Verstärkung zielgemäßer Reorganisation durch personalvermindernde exogene Faktoren: $\Delta^- P_{\text{EX}} > 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}} > 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\text{Brutto}} = \Delta^- P_{\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}} + \Delta^- P_{\text{EX}}$	(b) Starke personalvermindernde exogene Faktoren als notwendige Bedingung: $\Delta^- P_{\text{EX}} \gg 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\text{Brutto}} = \Delta^- P_{\text{EX}}$
	Keine zielgemäße Reorganisation: $\leq 0$	(c) Wg. Fehlender Voraussetzung ( $\Delta \text{ORG} = 0$ ) starke personalvermindernde exogene Faktoren als notwendige Bedingung $\Delta P_{\Delta \text{ORG}} = 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\text{EX}} \gg 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\text{Brutto}} = \Delta^- P_{\text{EX}}$	
		(d) Überkompensation zielungemäßer Reorganisation ( $\Delta \text{ORG} < 0$ ) $\Delta^- P_{\text{EX}} \gg 0 \wedge$ $\Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} > 0 \wedge$ $ \Delta^- P_{\text{EX}}  >  \Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} $ $ \Delta^- P_{\text{Brutto}}  =  \Delta^- P_{\text{EX}}  -  \Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} $	
(5)	Personalabbau in der erwarteten Höhe: $> 0$ $= P_{t1} - P_{t2}$	(a) Zielgemäße Reformen ohne zusätzliche/parallele Wirkung exogener Faktoren: $\Delta P_{\text{EX}} = 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}} > 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\text{Brutto}} = \Delta^- P_{\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}}$	(b) Personalvermindernde exogene Faktoren als notwendige Bedingung: $\Delta^- P_{\text{EX}} > 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\text{Brutto}} = \Delta^- P_{\text{EX}}$
	Keine zielgemäße Reorganisation: $\leq 0$	(c) Wg. Fehlender Voraussetzung ( $\Delta \text{ORG} = 0$ ) personalvermindernde exogene Faktoren als notwendige Bedingung $\Delta P_{\Delta \text{ORG}} = 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\text{EX}} > 0 \wedge$ $\Delta^- P_{\text{Brutto}} = \Delta^- P_{\text{EX}}$	
		(d) Überkompensation zielungemäßer Reorganisation ( $\Delta \text{ORG} < 0$ ) $\Delta^- P_{\text{EX}} \gg 0 \wedge$ $\Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} > 0 \wedge$ $ \Delta^- P_{\text{EX}}  >  \Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} $ $ \Delta^- P_{\text{Brutto}}  =  \Delta^- P_{\text{EX}}  -  \Delta^+ P_{\Delta \text{ORG}} $	

**Legende:** \* = Befundaussprägungen  $> 0$  zeigen einen Personalabbau bzw. zielgemäße Veränderungen, also strukturelle Integration und/oder betriebliche Reorganisation an; Befundaussprägungen  $< 0$  dokumentieren eine Stellenzunahme bzw. organisatorische Differenzierung und/oder die Rücknahme betrieblicher Organisation; \*\* = Befund hinsichtlich messbarer zielgemäßer Organisationsveränderungen ( $\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$  bzw.  $\Delta \text{STR}$  bzw.  $\text{IN} \wedge \Delta \text{LDB}$ );  $P_{t1}$  = Ausgangsniveau; \*\*\* = Angabe addierter und subtrahierter Veränderungswerte mit unterschiedlichen Vorzeichen (+/-) in |Beträgen|;  $P_{t2}$  = Erwartungsniveau gemäß Leithypothese LH;  $P_{t1} - P_{t2}$  = Bei einer Geltung von LH erwartetes  $\Delta P_{\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}}$ ; eigene Darstellung.

In Abb. 2.4.2-6 werden die beschriebenen Konsequenzen eines Befunds in systematisch erweiterter Form mit allen denkbaren Erklärungsmustern dargestellt, je nachdem, ob in Kenntnis des Erwartungsniveaus **LH** bestätigt wird oder nicht. Um zu identifizieren, welche der potenziellen Erklärungsmuster sich bei einer Geltung oder Falsifikation der Leithypothese als zutreffend erweisen, ist eine *genauere Vorstellung vom angesprochenen Erwartungsniveau*  $P_{t2}$  erforderlich. Da  $P_{t2}$  und seine Differenz zu  $P_{t1}$  laut **LH** von einer zielgemäßen Reorganisation  $\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$  sowie i. e. S. von struktureller Integration ( $\text{IN} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$ ) und/oder betrieblicher Reorganisation ( $\text{LDB} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$ ) abhängen, bietet sich dafür zunächst der Vergleich ähnlicher Fälle an (vgl. Kap. 1.4), um über ihre Differenz auf mögliche Zusammenhänge zu schließen, die im Lichte der vorgestellten Erklärungsalternativen (vgl. Abb. 2.4.2-5 und 2.4.2-6) eine Bestätigung oder Falsifikation der Leithypothese zulassen. Eine zumindest relationale Konkretisierung des Erwartungsniveaus rekuriert dabei auf die gleichfalls in **LH** enthaltene Annahme, wonach die Intensität eines intendierten Personalabbaus mit der Stärke und der Art zielgemäßer Reorganisation zusammenhängt. Letzteres stellt in Rechnung, dass nicht nur der bloße Abbau von Organisation, sondern auch seine konzeptionelle Ausformung über die Effektivität i. S. der personalwirtschaftlichen Ziele von Reformen entscheiden. Dem wiederum liegen spezifische personalwirksame Reorganisationseffekte zugrunde, auf die in Kap. 2.4.3 genauer eingegangen wird. Sie sollen die vermutete Kausalität  $\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} \rightarrow \Delta P$  erklären und liefern damit in Abhängigkeit von der empirisch beobachtbaren Reorganisation konkretere Anhaltspunkte für das Erwartungsniveau im Verhältnis zur gemessenen Brutto-Personalveränderung. Zusammen genommen erlaubt das in Kap. 2.4.4 die Formulierung von Hypothesen, die **LH** differenzieren und eine Prüflogik konstituieren, die auf die in Abb. 2.4.2-6 dokumentierten Alternativen Bezug nimmt und diese später mit Hilfe eines analytischen Nachvollzugs weiter ausleuchtet (vgl. Kap. 4.3).

Schließlich ist an dieser Stelle auch der Umgang mit den weiter oben angesprochenen *Substitutionswirkungen* zu klären, sofern eine Personaleinsparung durch die kostenbehaftete Beauftragung Dritter erreicht wird. Ein über Jahrzehnte hinweg praktiziertes Beispiel hierfür ist die Tätigkeit öffentlich bestellter Sachverständiger (etwa Vermessungsingenieure als Organe der öffentlichen Vermessungsverwaltung). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden jedoch die Umstellung einer bislang unmittelbar staatlichen Leistungserbringung und der mit ihr verbundene Beschäftigungsabbau nicht gesondert berücksichtigt. So galt und gilt das *Outsourcing* entsprechend der in Kap. 2.3 vorgestellten Leitbilder als zielgerechte Reformmaßnahme, selbst wenn sie i. T. durch Ausgaben an Dritte kompensiert werden muss. Dabei erfolgen entsprechende Schritte (etwa bei den inneren Diensten wie Druckereien, Kantinen u. ä. m.) vor allem aus effizienzgeleiteten Erwägungen (Jock 2008; Konzendorf 1998; Schuppert 1998 und 2000). Bezweckt wird eine Netto-Entlastung des Haushalts, eine günstigere Leistungserstellung und

eine Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes, da man durch konkurrierende Vergabemöglichkeiten die Kosten zur Beauftragung Dritter besser zu steuern hofft und zugleich auf stetige Ausgaben für eigenes Personal verzichten will. Hierdurch lassen sich Kostenremanenzen vermeiden (Seitz 2007a) und die Ausgaben gemäß dem gegebenen Geschäftsanfall steuern. Insofern erscheint es angemessen, sich im Rahmen dieser Untersuchung allein auf den Beschäftigungsabbau zu konzentrieren, da er in seiner Ausprägung die Zielrichtung ursächlicher Reformen auch dann repräsentiert, wenn der erwünschte Effekt i. T. durch gegenläufige Finanzströme aufgewogen wird.

### **2.4.3 Erklärungsansätze für materielle Reorganisationseffekte**

Die Analyse von Personalveränderungen als materielle Reorganisationseffekte richtet sich zwar vor allem auf den *reforminduzierten Abbau öffentlicher Beschäftigung*, doch sind für ein vollständiges und hinreichend komplexes Verständnis ursächlicher Wirkungszusammenhänge erneut gegenläufige Effekte und ihre Ursachen mit zu berücksichtigen. Deshalb werden im Folgenden sowohl positive als auch negative Ausprägungen erklärender Variablen ausgewiesen. Dies betrifft ebenso additive Faktoren, bei denen Ursachen einer Personalverminderung und -verstärkung zu saldieren sind. Den Ausgangspunkt bilden jeweils *typische Organisationsveränderungen*, wie sie in Kap. 2.3 für die maßgeblichen Reformkonzepte vorgestellt wurden und sich dabei auf die generische Verwaltungsentwicklung und daraus resultierende Gliederungsprinzipien beziehen (vgl. Kap. 2.1). Im Mittelpunkt steht demnach die vertikale und horizontale *Differenzierung* der Verwaltungsorganisation und (im Zuge von Reformen) deren *Konzentration bzw. Integration*.

Erklärungsansätze für den Zusammenhang zwischen Reorganisation und Personaleffekten fragen also in erster Linie nach den entsprechenden Auswirkungen institutioneller Differenzierung oder Integration. Im Rahmen der betrachteten Reformphase seit der Wiedervereinigung lässt sich das als die An- oder Abwesenheit von strukturellen Vereinfachungen und deren Intensität aufgrund von *Fusionen und der wechselseitigen Eingliederung von Einrichtungen* fassen. Hinzutritt als ergänzende Kategorie die *betriebliche Reorganisation von Behörden* in Form von Landesbetrieben nach § 26 LHO (vgl. Kap. 2.3.2). Unberücksichtigt bleiben können bloße Umgliederungen zwischen Ressorts bzw. Geschäftsbereichen, bei denen sich weder die Eigenschaft der betreffenden Einrichtungen noch deren Mitarbeiterzahl verändern. Hierbei sind Einspareffekte aufgrund von Synergien ebenso unwahrscheinlich wie personalwirksame Koordinationsvorteile (Eichhorn 2003: 36ff.).

Demnach beschränken sich die nachfolgend diskutierten Erklärungen auf die Resultate von *fünf Kategorien von Organisationsveränderungen*, nämlich auf *horizontale Integration, horizontale Differenzierung, vertikale Integration und verti-*

kale Differenzierung sowie additiv (und nicht alternativ) betriebliche Reorganisation; in Abb. 2.4.3-1 finden sich diese Typen definiert sowie mit formalen Kennzeichnungen und Beispielen versehen.

Abbildung 2.4.3-1: Organisationsveränderungen im Rahmen von Strukturreformen

Typ	Definition*		Beispiele*
<b>HI:</b> Horizontale Integration	Verringerung der Zahl der Organisationseinheiten (OE) auf einer Ebene durch die Auflösung und/oder Eingliederung von Behörden in andere Einrichtungen derselben Ebene	$\Sigma OE_{t1} > \Sigma OE_{t2}$	Fusion eines Landesbergamtes mit einem Landesamt für Geologie Zusammenlegung von zwei Ministerien
		$\Sigma VE_{t1} = \Sigma VE_{t2}$	
<b>HD:</b> Horizontale Differenzierung	Erhöhung der Zahl der Organisationseinheiten (OE) auf einer Ebene durch Neuschaffung und/oder Ausgliederung von Behörden derselben Ebene	$\Sigma OE_{t1} < \Sigma OE_{t2}$	Ausgliederung einer Landeskasse aus einer Oberfinanzdirektion Erhöhung der Zahl der Ministerien
		$\Sigma VE_{t1} = \Sigma VE_{t2}$	
<b>VI:</b> Vertikale Integration	Auflösung von Organisationseinheiten (OE) auf einer Ebene durch ersatzlosen Verzicht und/oder Eingliederung in Einrichtungen einer höheren und/oder unteren Ebene	$\Sigma OE_{t1} > \Sigma OE_{t2}$	Integration von (unteren) Eichämtern in eine (obere bzw. zentrale) Landes-eichdirektion Eingliederung eines (zentralen) Landesamtes für Verfassungsschutz in ein Innenministerium
		$\Sigma VE_{t1} > \Sigma VE_{t2}$	
<b>VD:</b> Vertikale Differenzierung	Neubildung von Organisationseinheiten (OE) auf einer Ebene durch Neuschaffung einer oder mehrerer Behörden und/oder Ausgliederung aus Einrichtungen einer höheren und/oder unteren Ebene	$\Sigma OE_{t1} < \Sigma OE_{t2}$	Ausgliederung der Schulaufsicht aus den Regierungspräsidien und Etablierung als (untere) staatliche Schulämter
		$\Sigma VE_{t1} < \Sigma VE_{t2}$	
<b>LDB:</b> Betriebliche Reorganisation**	Unabhängig von der Zahl der Organisationseinheiten vor und nach einer Reform Umwandlung von Einrichtungen in sog. Landesbetriebe nach § 26 LHO mit erhöhter Selbständigkeit (aber ohne eigene Rechtspersönlichkeit) und der Möglichkeit zur kaufmännischen Rechnungslegung	$\Sigma OE_{LDB\ t1} > \Sigma OE_{LDB\ t2}$	Umwandlung einer Materialprüfungsanstalt oder eines Landesgestüts jeweils in Landesbetriebe nach § 26 LHO
		$\Sigma OE_{t1} = \Sigma OE_{t2}$	
		$\Sigma VE_{t1} = \Sigma VE_{t2}$	

Legende: \* = Zur Ebeneneinteilung und Zuordnung von Organisationseinheiten zu einer Ebene vgl. Kap. 3.1.2.; \*\* = Die Rücknahme betrieblicher Reorganisation durch Umwandlung eines Landesbetriebs nach § 26 LHO in eine herkömmliche Behörde folgt der umgekehrten Logik mit entsprechenden Bedingungen, stellt aber in den vergangenen 20 Jahren eine Ausnahme dar. Häufiger war die Überführung von Landesbetrieben in andere vollständig verselbständigte Organisationseinheiten (Fellrath 2008; Funck 2008; Meinert 2006); eigene Darstellung.

In der *verwaltungswissenschaftlichen Perzeption von Strukturreformen* finden sich viele Hinweise und Bezüge auf deren Ressourcen- und Personalwirkungen (Hesse/Götz 2008f; Kalb 2010; Korthals 2008; Lüchinger/Stutzer 2002; Seitz 2007a und 2007b). Dies gilt insbesondere für die NPM-Literatur, die ganz wesentlich auf eine gesteigerte Effizienz öffentlicher Leistungserbringung abstellt (Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Reichard 1994; Schedler/Proeller 2003). Ent-

sprechende Modelle bzw. Leitbilder basieren auf Annahmen über Organisationsprinzipien, die eine rationellere Strukturierung der Aufgabenerbringung ermöglichen sollen, etwa durch Dezentralisierung oder flachere Hierarchien (Schedler/Proeller 2003: 83ff.). Aber auch ihrem Anspruch nach stärker staatswissenschaftlich ausgerichtete Arbeiten rekurrieren auf Hypothesen zu mehr oder minder bürokratischen und kostenintensiven Organisationsstrukturen (Ellwein/Hesse 1997b; Grimm 1996; Hesse 2007a; Schuppert 1998). Ausgehend vom Befund einer systemisch bedingten und übermäßig realisierten Spezialisierung, die Wachstum, Verflechtung und Bürokratisierung begünstigt, soll es danach nicht nur zu einer Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung innerhalb einzelner Einrichtungen kommen, sondern auch zur Vergrößerung von Organisationseinheiten bei gleichzeitiger Verkleinerung ihrer Zahl (Ellwein/Hesse 1997b: 126ff.).

Hierbei adaptieren die benannten Arbeiten zumeist *Erkenntnisse aus der Institutionenökonomie und Organisationstheorie*. Eine eigenständige Theorie zur Verwaltungsorganisation und zu den Effekten ihrer Veränderung, die unabhängig von normativen Dispositionen wie dem Neuen Steuerungsmodell besteht, liegt dagegen nicht vor. Insofern müssen auch die hier diskutierten Erklärungsansätze aus anderen Disziplinen übernommen werden. Zum Zweck der deskriptiven Annäherung an Verwaltung eignen sich zunächst *system- und differenztheoretische Zugänge* (hierzu beispielhaft Becker 1989). Dies wurde bereits bei der Darstellung begrifflicher und phänomenologischer Grundlagen in Kap. 2.1 deutlich. Im Vordergrund steht hier die Betrachtung von Entwicklungsprozessen und Systemeigenschaften auf einer Meso- oder Makroebene. Beides ist unabhängig von konkreten verwaltungspolitischen Handlungen und Organisationsentscheidungen.

Einen weiteren Bezugspunkt für die hier untersuchten Zusammenhänge bieten die *Institutionenökonomie* (Coase 1960; Erlei/Leschke/Sauerland 1999; North 1992) und die *betriebswirtschaftlich angeleitete Verwaltungswissenschaft* (Brede 2001; Eichhorn 1976, 2003; Hesse 2007g; Hesse/Götz 2008f, 2009; Seitz 2007a, 2007b). Letztere eignet sich aus zwei Gründen in besonderem Maße für die hier benötigten Erklärungsmuster: Sie rekurriert zum einen unmittelbar auf Strukturreformen und kann dabei zum anderen auf eine wesentlich breitere Forschung aus der Betriebswirtschaftslehre zu Reorganisationsprozessen und Unternehmensfusionen zurückgreifen (stellvertretend für viele Baumol/Panzar/Willig 1988; Gabler 2010; Hirzel/Leder & Partner 1993; Lüpschen 2004; Pindyck/Rubinfeld 2009; Samuelson/Nordhaus 1998; Schmidt 1995; Wöhe/Döring 2008; Ziegler 1997).

Im Mittelpunkt reorganisationsabhängiger Ressourcenwirkungen stehen *Synergien* (ebd.). Im privatwirtschaftlichen Kontext geht es dabei meist um die Folgen von Fusionen und als Folge dessen um eine Steigerung des Unternehmenswertes, ebenso aber um die Reduktion von Kosten, was wiederum sehr viel besser auf die

öffentliche Verwaltung übertragen werden kann. Entsprechende Konsequenzen werden vor allem dann erwartet, wenn der organisationsbedingte Aufwand aufgrund des Zusammenschlusses von Behörden und Einrichtungen sinkt (Eichhorn 2003: 33ff.; Hesse/Götz 2009: 21ff.; Joumard/Kongsrud 2003; Kalb 2010; Korthals 2008; Lüchinger/Stutzer 2002; Seitz 2007a und 2007b). Eichhorn bringt dies auf die Formel „2+2=3-Effekt“ (2003: 33). Zugrunde liegen zwei unterschiedliche und nicht zwangsläufig miteinander verknüpfte Phänomene (Fritsch 2011: 168): Betriebsgrößen- (*economies of scale*) und Verbundvorteile (*economies of scope*).<sup>47</sup>

*Economies of scale* oder Skaleneffekte treten demnach bei einer gegebenen Produktionsfunktion infolge konstanter Fixkosten auf. Sie vermindern sich je erbrachter Leistung, sobald die Ausbringungsmenge aufgrund wachsender Organisations- bzw. Betriebsgrößen steigt (Gabler 2010: 777; Wöhe/Döring 2008: 925f.). Ursachen liegen zum Beispiel in Ersparnissen aufgrund einer verbesserten Auslastung von Basisinfrastrukturen (Kantinen, Druckereien, Fuhrparks, Hausmeisterdiensten, Personalverwaltung usw.) und einer voranschreitenden Spezialisierung durch Arbeitsteilung begründet.<sup>48</sup> Bei der Ausschöpfung handelt es sich allerdings nicht um einen infiniten Prozess, da mit voranschreitender Konzentration gegenläufige Effekte greifen, auf die weiter unten noch einmal gesondert eingegangen werden soll. Bis dahin kann zunächst davon ausgegangen werden, dass im Normalfall einer zielgemäßen Strukturveränderung auch positive Skalenerträge zu realisieren sind. Definitiv erfordern sie die proportionale Veränderung sämtlicher Produktionsfaktoren, wodurch sich der Output einer Organisation mehr als verzweifacht, wenn zugleich der Ressourcen- und Kapazitätseinsatz verdoppelt wird. Der im Kontext der hiesigen Untersuchung maßgebliche Aspekt einer Reduktion durchschnittlicher Fixkosten resultiert aus der nicht proportionalen Faktorvariation (Fritsch 2011: 167f.; Pindyck/Rubinfeld 2009: 288). Ihre Entwicklung gestaltet sich als veränderte Verteilung des entsprechenden Kostenblocks auf eine größere Zahl von Produktionseinheiten statisch mit der Folge einer linear zunehmenden Produktivität der Einsatzfaktoren (Institut für Wirtschaftsforschung Halle 2001: 204). Dynamische und damit ggf. exponentiell anwachsende Skalenerträge sind hingegen dann vorstellbar, wenn sich fusionierte Kapazitäten durch die Akkumulation von Humankapital, Erfahrungswissen und

---

<sup>47</sup> Vgl. dazu auch: Hirzel/Leder, Thomas & Partner 1993; Huber/Jansen/Plamper 2005; Jansen 2008; Leder 1993; Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2000; Mühlenkamp 1993; Persson/Tabellini 1999; Ziegler 1997.

<sup>48</sup> Im Gabler Wirtschaftslexikon (2010: 777) werden darüber hinaus Kostenersparnisse benannt, die sich aus einer Vergrößerung von Produktionsmitteln ergeben, deren Kapazität vom Fassungs- und Durchsatzvermögen bestimmt wird. Hinzutreten Ersparnisse aus zentraler Reservehaltung, ferner das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Vielfachen bei aufeinander folgenden Fertigungsstufen mit unterschiedlicher optimaler Kapazität sowie Losgrößenersparnisse.

steigenden Lernkurven nicht nur zunehmend besser ausschöpfen lassen, sondern auch im Ergebnis einen qualitativ anderen Output erbringen (ebd.: 205).

*Economies of Scope* oder Verbundvorteilen liegt die Bedingung zugrunde, dass zwei oder mehrere Organisationen bzw. Betriebe gemeinsam einen größeren Output erzeugen als jedes von ihnen für sich allein, wenn es weiterhin nur ein bzw. sein bisheriges Produkt herstellt (Pindyck/Rubinfeld 2009: 334). Entsprechende Effekte ergeben sich vor allem bei der Fusion und Kooperation diversifizierter Mehrproduktunternehmen. Sie sind von den gleichfalls besser auslastbaren Basisinfrastrukturen zu trennen (Fixkostenwirkung – s. o.) und beruhen stattdessen auf funktionalen Komplementaritäten, wenn etwa die Kosten für Forschung und Entwicklung von zwei unterschiedlichen Produkten zusammen genommen günstiger ausfallen. Ein weiteres Beispiel ist die Kuppelproduktion, wenn bei der Herstellung eines bestimmten Gutes ein weiteres entsteht, das im Kontext eines diversifizierten Unternehmens besser vermarktet oder weiterverwandt werden kann. Hinzukommt die Möglichkeit, dass das Know how aus spezifischen Arbeits- und Leistungsprozessen anderen Produktlinien zugutekommt, dort Qualitätsfortschritte ermöglicht und insgesamt eine höhere Effizienz und Auslastung der Kapazitäten erreicht wird. Gleiches gilt für bislang in einem einzelnen Betrieb nicht hinreichend ausgeschöpfte Potenziale (Fritsch 2011: 168).

Skalen- und Verbundvorteile sind mit Blick auf das Schrifttum vor allem deshalb nicht immer eindeutig voneinander zu unterscheiden, weil eine empirisch belastbare *Trennung zwischen verminderten Fix- und Bereitschaftskosten einerseits und der Nutzung funktionaler Komplementaritäten andererseits* schwierig ist. So lässt sich die bessere Ausnutzung von Managementkapazitäten als Skaleneffekt betrachten, mit Blick auf die bereichsübergreifende Nutzbarmachung von Führungsqualitäten aber ebenso als Verbundeffekt. Im Interesse einer klaren Begriffsabgrenzung erscheint es von daher sinnvoll, exakte Definitionen im Rückgriff auf die zugrunde liegenden organisationsabhängigen Kostenarten zu formulieren. Dies tut der Autor in Kap. 4.1.1 zusammen mit einer entsprechenden Operationalisierung der Verbindung zwischen Reorganisationsmaßnahmen und ihren materiellen Effekten.

Neben Skalen- und Verbundeffekten als Synergien im eigentlichen Sinne resultieren aus der organisatorischen Integration weitere ressourcenwirksame Vorteile. Sie erklären sich im Wesentlichen aus der *Transaktionskostentheorie* (Behrends 2001; Coase 1937, 1960; Döhler 2007; Erlei/Leschke/Sauerland 1999; Hohmann/Suchanek 2000; Mayntz/Scharpf 1995). Sog. *Transaction Cost Economies* entstehen im Unternehmensbereich immer dann, wenn bislang über den Markt und zwischen eigenständigen Einrichtungen abgewickelte Transaktionen, also die Übertragung von Eigentums- und Verfügungsrechten, in einer einzigen Organisation zusammengeführt werden (Gabler 2010: 3023f.). Sie beziehen sich auf die

horizontale Koordination gleichberechtigter und die vertikale Koordination bzw. Steuerung einander nachgeordneter Einheiten. Die betreffenden Unternehmen ersparen sich damit den externen Aufwand, der für ein Agieren am Markt, eine Kooperation mit anderen Anbietern oder die Steuerung von Beteiligungen entsteht. Gleichzeitig erhöhen sie damit ihre Kosten für den internen Vollzug substituierender Funktionen. Es entstehen also gegenläufige Effekte, die nicht linear verlaufen, sondern sich je nach Konzentrationsgrad unterschiedlich stark auswirken. Während etwa anfänglich bei der Fusion und Integration kleiner Organisationseinheiten die Reduzierung von bis dato extern anfallenden Transaktionskosten ( $TK_{EXT}$ ) überwiegt, steigen später überproportional jene Aufwendungen, die durch vergrößerte Binnenstrukturen verursacht werden (interne Transaktionskosten -  $TK_{INT}$ ). Coase (1937) spricht in diesem Zusammenhang von „Decreasing Returns to the Entrepreneur Function“ (ebd.). Der Organisationsentwicklung mittels horizontaler und vertikaler Integration von Einrichtungen liegt somit ein Optimierungskalkül zugrunde, das zwischen  $TK_{EXT}$  und  $TK_{INT}$  abwägt. Es stellt sich im Kontext der öffentlichen Verwaltung ähnlich dar. So entspricht den Markttransaktionen die notwendige Koordination zwischen Behörden, die sich zur Bearbeitung eines Sachverhalts miteinander abstimmen müssen und/oder von übergeordneten Dienststellen zu beaufsichtigen sind. Dieser Aufwand vermindert sich durch ihren Zusammenschluss, wohingegen interne Kommunikations- und Steuerungsprozesse zunehmen.

Zuletzt geht es bei der Reorganisation des Behördenbestands nicht nur um die verminderte Differenzierung der äußeren Strukturen, sondern auch um die Arbeitsformen in der unmittelbaren Staatsverwaltung. Als wichtige Maßnahme gilt hier die *Umwandlung herkömmlicher Behörden in Landesbetriebe nach § 26 LHO* (Fellrath 2008; Funck 2008; Meinert 2006). Angenommen wird, dass die Überführung in eine betriebliche Organisation funktionale Vorteile in den Bereichen Finanzwirtschaft, Unternehmensführung, interne Struktur, Personalwirtschaft, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit sowie Produktionswirtschaft und Aufgabewahrnehmung erbringt (Meinert 2006: 9ff.). Landesbetriebe gelten demnach als Organisationsform, die *per se* in hohem Maße dazu geeignet ist, Vorteile privatwirtschaftlichen und unternehmerischen Handelns in die öffentliche Verwaltung zu transferieren und damit Effizienzdefizite bürokratischer Einrichtungen zu verdrängen. Dies wiederum soll unabhängig von der äußeren Gliederung und Größe der Betriebe geschehen, die weiterhin als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung den gleichen Gliederungsprinzipien wie normale Behörden unterliegen. Insofern stellen diese Maßnahme und ihr behaupteter Ressourceneffekt eine äußerlich sichtbare Variante jenes Reformthemas und Zielkomplexes dar (vgl. Kap. 2.2.2 und 2.3.1), das sich auf die funktionale Modernisierung und Effektivierung des Verwaltungshandelns bezieht. Es deckt damit stellvertretend auch die Wirkungs-

zusammenhänge ab, die mit dem Reformfeld der internen Optimierung verfolgt werden (IO – vgl. Kap. 2.3.2).

Alle vorgenannten, der Betriebswirtschaftslehre und Institutionenökonomie entlehnten *Erklärungsmuster für reorganisationsbedingte Ressourceneffekte* dienen im Kontext der hiesigen Untersuchung dazu, äußere Struktur- und Verwaltungsreformen auf die gemessenen Personalveränderungen zu beziehen (vgl. Kap. 2.4.2, Abb. 2.4.2-1). Sie sollen später soweit operationalisiert werden, dass sie als Mechanismen für die Plausibilisierung und Überprüfung behaupteter Kausalitäten einsetzbar sind (vgl. Kap. 2.4.4 und 4.1). Dabei gilt erneut, dass sie nicht unilateral bestehen, sondern sich auch in entgegen gesetzter Richtung zu zielgemäßen Reformen auswirken (vgl. Kap. 2.3.2). Der Autor definiert sie in Verbindung mit ihren ursächlichen Reorganisationsmaßnahmen wie folgt:

- *Skaleneffekte* (SCALE) resultieren aus der besseren Auslastung von Basisinfrastrukturen, die für die Aufrechterhaltung der Arbeits- und Betriebsbereitschaft von Unternehmen wie Behörden erforderlich sind. Die damit verbundenen Bereitschafts- oder Fixkosten sinken infolge einer Organisationsvergrößerung und Ausweitung der Produktionsmenge, da sie sich auf immer mehr erzeugte Leistungen verteilen. Mit Blick auf die in Kap. 2.3.2 vorgestellten Ziele und Reformfelder lassen sich Skalenerträge demnach schon immer dann erzielen, wenn (zuvor eigenständige) Behörden zusammengelegt werden. Das gilt konsequenter Weise sowohl für horizontale als auch für vertikale Integration und unabhängig vom jeweiligen Aufgaben- und Tätigkeitsportfolio. Zugleich besteht dieser Wirkungszusammenhang ebenso in umgekehrter Richtung, wenn durch Ausgliederungen und Aufspaltungen neue Einrichtungen entstehen, für die dann ein gesonderter Organisations- und Bereitschaftsaufwand anfällt.
- *Verbundeffekte* (SCOPE) werden durch funktionale Komplementaritäten erzeugt, sobald Organisationseinheiten fusioniert werden, deren Aufgaben solche Zusammenhänge aufweisen. Dies bedingt eine Einschränkung der verursachenden Maßnahmen auf Einrichtungen einer Ebene oder eines zumindest ähnlichen Leistungsspektrums. Nur sie können ihre unterschiedlichen Produkte mittels Know how-Transfer und wechselseitig nutzbaren variablen Anwendungen gemeinsam effizienter erbringen. Erneut sind gegensätzliche Effekte denkbar, wenn z. B. Bündelungsbehörden aufgelöst, damit bislang vorhandene Verknüpfungen aufgegeben und sie im Ergebnis durch einen höheren Eigenaufwand separater Einrichtungen ausgeglichen werden müssen.
- *Koordinationsvorteile* bzw. *verminderte Koordinationskosten* (COORD) entstehen immer dann, wenn sich die Zahl interagierender Organisationseinheiten verringert. Dies setzt einen entsprechenden Abstimmungsbedarf voraus, der potenziell zwischen allen Behörden eines Verwaltungsträgers – hier eines Bundeslandes – angenommen werden darf. Somit resultieren Ersparnisse aus jeder Form behördlicher, mithin horizontaler und vertikaler Integration, solange diese zu einer Verminderung von Organisationsgrenzen führt. Umgekehrt erhöhen sich entsprechende Kosten, wenn Einrichtungen geteilt oder neu geschaffen werden.

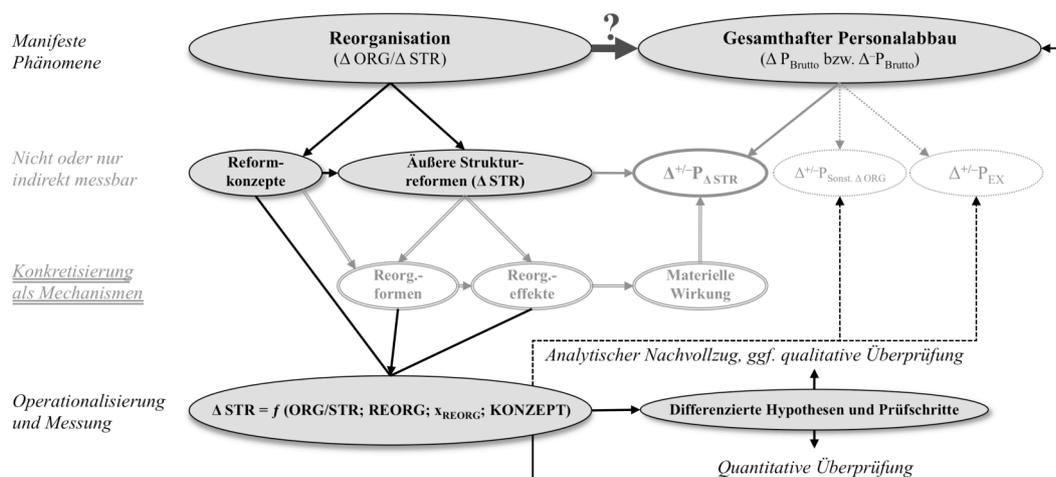
- *Steuerungsvorteile* (STEER) stellen einen ergänzenden Spezialfall von COORD dar, da sie eine spezifische Interaktionsform in Gestalt vertikaler Koordination adressieren. Sie bilden deshalb keine Unterkategorie, sondern treten exklusiv in jenen Konstellationen hinzu, in denen für zwei oder mehrere Organisationseinheiten nicht nur ein allgemeiner Abstimmungs- und Kommunikationsaufwand angenommen wird. Vielmehr bedarf es hier eines Über- und Unterordnungsverhältnisses, das in der öffentlichen Verwaltung mit Rechts- und ggf. auch Fachaufsichtsbefugnissen verbunden ist. Der hierfür erforderliche Aufwand entfällt, wenn entweder nachgelagerte Einrichtungen in eine höher stehende Organisation eingegliedert werden oder aber eine dazwischen liegende Ebene und Steuerungsinstanz entfällt. Folglich tritt STEER nur im Rahmen vertikaler Integration auf, wie im Übrigen die Schaffung neuer Instanzen und Steuerungsverhältnisse zu gegenläufigen Effekten führt.
- *Größennachteile* (SIZE) entstehen aufgrund der damit bilanzierten organisationsinternen Transaktionskosten, sobald eine Behörde oder Einrichtung erweitert wird. Im Kontext der hiesigen Untersuchung resultieren sie aus Strukturreformen, also aus horizontaler und vertikaler Integration. In solchen Konstellationen fallen zusätzliche Aufwendungen für die endogene Steuerung, Koordination und Kommunikation an, die in kleineren Einheiten geringer blieben. SIZE verhält sich damit reziprok zu SCALE, SCOPE, COORD und STEER, soweit sie einer Organisationsvergrößerung geschuldet sind. Zugleich reduzieren sie sich als Folge einer Verkleinerung von Behörden und Einrichtungen.
- *Organisationsinterne Funktionsvorteile* (FUNCT) ergeben sich aus einer veränderten Rechts- und Arbeitsform von Verwaltungseinheiten. Im Kontext der vorliegenden Untersuchung erlangt das bei der Umwandlung von herkömmlichen Behörden in Landesbetriebe nach § 26 LHO Bedeutung. Ihnen wird eine effizientere Arbeitsweise unterstellt, da sie nach betriebswirtschaftlichen Kriterien und insgesamt unabhängiger agieren können. Entsprechende Einrichtungen verlieren indes diesen Vorteil, wenn sie bzw. ihre Aufgaben- und Leistungsbereiche in traditionelle Behördenstrukturen überführt würden.

#### 2.4.4 Ableitung von Hypothesen und Prüfschritten

Die Leithypothese **LH** geht davon aus, dass für den Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung ein kausaler Zusammenhang zwischen zielgemäßen Reformen als unabhängiger und effektivem Personalabbau als abhängiger Variable besteht (vgl. Kap. 1.2). Dabei dient die Stellenreduzierung als Indikator für reorganisationsbedingte Ressourcenwirkungen (vgl. Kap. 2.4.1). Besondere Beachtung finden äußere Strukturveränderungen, die ein Hauptthema der Verwaltungspolitik der zurückliegenden Jahre darstellen (vgl. Kap. 2.2 und 2.3). Mittels der in Kap. 3.1 erläuterten Systematik und Operationalisierung lassen sie sich direkt messen, ebenso wie das ergänzende Reformfeld der betrieblichen Reorganisation. Nicht unmittelbar zu beobachten sind hingegen Netto-Personalveränderungen, die ausschließlich auf eine zielgemäße Reorganisation zurückzuführen sind. Abbilden lässt sich lediglich die gesamthafte Brutto-Entwicklung (vgl. Kap. 2.4.2.1). Dieser

Umstand stellt die *zentrale theoretische und methodische Herausforderung der Wirkungsanalyse* dar. In Unkenntnis der exakten und direkten Zusammenhänge ging es daher in Kap. 2.4.2 zunächst darum, den laut **LH** vermuteten Zusammenhang zu systematisieren. Hierzu wurden mögliche bzw. alternative Ausprägungen, Ursachen und Wirkungsverhältnisse der personalverändernden Faktoren bestimmt. Hinzutrat die Konkretisierung und Differenzierung struktureller Reorganisationsprozesse, um die Intensität der gemessenen Organisationsveränderung konzeptionell fassen und gewichten zu können (vgl. Kap. 2.4.3).

Abbildung 2.4.4-1: Operationalisierung des Zusammenhangs  $\Delta \text{ORG}/\Delta \text{ORG} \rightarrow \Delta P$



Eigene Darstellung.

Auf dieser Basis können die auf eine Ausgangs- und Ergebnisstruktur ( $\text{ORG}_{t_1}$  bzw.  $\text{STR}_{t_1}$  und  $\text{ORG}_{t_2}$  bzw.  $\text{STR}_{t_2}$ ) bezogenen Reformmaßnahmen (REORG), deren materiell wirksame Effekte ( $x_{\text{REORG}}$ ) sowie im Hintergrund stehende Leitbilder bzw. Konzeptorientierungen (KONZEPT) soweit operationalisiert werden, dass sie als Mechanismen nicht nur den verdeckten unmittelbaren Nettoeffekt ( $\Delta P_{\Delta \text{ORG}}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{STR}}$ ), sondern auch die gesamte Brutto-Wirkung ( $\Delta P_{\text{Brutto}}$ ) auf den Stellenbestand besser erklärlich machen. Dabei wird unverändert davon ausgegangen, dass  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  maßgeblich durch  $\Delta P_{\Delta \text{ORG}}$  bzw.  $\Delta P_{\Delta \text{STR}}$  bestimmt ist. Jedoch soll die im Hinblick auf Konzepte und Effekte vorgenommene Konkretisierung der unabhängigen Variable den *Blick auf den beobachtbaren Brutto-Zusammenhang schärfen*. Abb. 2.4.4-1 veranschaulicht diese Vorgehensweise und differenziert das in Kap. 2.4.2.1 dargestellte Konzept (vgl. Abb. 2.4.2-1). Erst insoweit auch dieser Schritt wesentliche Widersprüche im empirischen Befund nicht aufheben kann, mithin eine Widerlegung der Leithypothese zu vermuten stünde oder zumindest kombinierte Erklärungsmuster nahe lägen, sind dann anhand der in Kap. 2.4.2.4 vorgestellten Ergebnisalternativen alternative (exogene) Gründe für eine von den Erwartungen abweichende Personalentwicklung zu evaluieren.

Die hintereinander geschaltete Analyse orientiert sich an einer *differenzierten Leithypothese und Prüfchronologie*, die der Autor im Folgenden erläutert. Dabei dienen die gegliederten und logisch angeordneten Annahmen zum behaupteten Kausalzusammenhang (**LH**) einer verbesserten Einschätzung der manifesten Phänomene, wie sie den gemessenen Daten zu entnehmen sind ( $\Delta \text{ORG}$  bzw.  $\Delta \text{STR}$  und  $\Delta \text{P}_{\text{Brutto}}$ ). Je nach Ergebnis schließen sich daran weitere Prüfschritte an, die ebenfalls in einer begründeten Reihenfolge abgearbeitet werden. Den Bezugsrahmen bieten für beide Stufen die in Kap. 2.4.2.4 dokumentierten Erklärungsmuster, und zwar je nachdem, ob von einer Bestätigung oder Widerlegung der Leithypothese ausgegangen werden kann. Den Fokus legt der Autor dabei zunächst auf die äußere Strukturentwicklung ( $\Delta \text{STR}_{t_1-t_2} \subset \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2}$ ), während die gleichfalls direkt messbare betriebliche Reorganisation ( $\text{LDB}_{t_1-t_2} \subset \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2}$ ) als additiver Aspekt behandelt wird.

Als Ableitung aus **LH** werden *sechs Einzelhypothesen* vorgesehen (**LH 1** bis **6**), die chronologisch abzuhandeln sind. Sie beginnen einem falsifikatorischen Vorgehen entsprechend mit der empirischen Konstellation, die einer *Widerlegung des untersuchten Zusammenhangs* am nächsten kommt. Dabei ist es im Gegensatz zu den weiter unten formulierten Annahmen ausreichend, wenn ein i. S. der Leithypothese unerwarteter Befund zumindest für ein Land festgestellt und auch im Zuge einer ergänzenden Überprüfung so bestätigt werden kann, da somit der über alle Länder behauptete Zusammenhang gleichfalls nicht besteht. Die *erste Hypothese* lautet daher:

**LH (1)** Sofern in einem Land im betrachteten Zeitraum  $t_1-t_2$  ( $t_1 = 1992$  und  $t_2 = 2009$ ) eine zielgemäße Strukturreform stattgefunden hat ( $\Delta \text{STR} > 0 \wedge \Delta \text{STR} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$ ), jedoch kein Brutto-Stellenabbau ( $\Delta \text{P}_{\text{Brutto}}$  bzw.  $\Delta \text{P}_{\text{Brutto}} \leq 0$ ) beobachtet werden kann, muss ein Zusammenhang zwischen (äußerer) Reorganisation und Personalentwicklung als unwahrscheinlich gelten, da er sich anhand der verfügbaren Daten zunächst nicht bestätigen lässt.

Sofern in einem oder mehreren Fällen ein Befund gemäß **LH (1)** vorliegt, wäre in einem *zweiten Schritt* zu prüfen, ob damit der angenommene Zusammenhang tatsächlich falsifiziert wurde oder aber quantitativ wie qualitativ begründete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine reorganisationsabhängige Personalwirkung lediglich durch gegenläufige Faktoren überkompensiert wurde. Dies entspräche jeweils den in Kap. 2.4.2.4 vorgestellten Erklärungsmustern (a) zu den Ergebniskonstellationen (1) und (2) – vgl. dazu Abb. 2.4.2-6.<sup>49</sup> Erst wenn sich anhand der

---

<sup>49</sup> Für diese Konstellation könnten zunächst exogene Faktoren (EX) verantwortlich sein, die z. B. aufgrund eines Fallzahlenanstiegs in bestimmten Bereichen eine Personalverstärkung notwendig gemacht haben ( $\Delta^+ \text{P}_{\text{EX}}$ ). Darüber hinaus wären aber auch gegenläufige Organisationsentwicklungen denkbar, die zwar entsprechend der Bedingung aus **LH (1)** keine strukturelle Differenzierung beinhalten, jedoch einer internen Differenzierung (ID bzw.  $\Delta^+ \text{P}_{\text{ID}}$ ) oder der Auflösung von Landesbetrieben ( $\text{LDB}$  bzw.  $\Delta^+ \text{P}_{\text{LDB}}$ ) geschuldet sein könnten.

Empirie auch diese Varianten ausschließen lassen, könnte die Widerlegung von  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  als gesichert gelten. Weiter unten geht der Autor bei der Ableitung von Prüfschritten auf die für diesen Nachvollzug herangezogenen Quellen und Informationen ein.

Die *zweite Hypothese* nimmt auf den Fall Bezug, dass zwar *keine äußere Reorganisation* in nennenswertem Umfang oder in erwarteter Form stattgefunden hat, sich der Gesamtpersonalstand aber dennoch in der den verwaltungspolitischen Zielen entsprechenden Weise nach unten entwickelt hat. Hierbei steht nicht die initiale Annahme aus **LH** im Vordergrund, sondern die ergänzende Frage, ob und wenn ja welche nicht strukturbezogenen Faktoren einen nennenswerten Personalabbau verursachen:<sup>50</sup>

**LH (2)** Sofern in einem Land zwischen  $t_1$  und  $t_2$  keine oder zumindest keine zielgemäßen (äußeren) Strukturreformen zu verzeichnen waren ( $\Delta \text{STR} \leq 0 \wedge \Delta \text{STR} \not\subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$ ), der Stellenbestand aber dennoch abgenommen hat ( $\Delta \text{P}_{\text{Brutto}}$  bzw.  $\Delta \text{P}_{\text{Brutto}} > 0$ ), ist davon auszugehen, dass hier exogene Faktoren, die Bildung von Landesbetrieben oder interne Optimierungsprozesse eine entsprechende Wirkung entfaltet haben.

Auch für die damit beschriebene Konstellation wäre *nachholend anhand weiterer Informationen zu überprüfen*, ob sich diese Annahme im Lichte sonstiger Daten und/oder qualitativer Hinweise begründen lässt. Konkret würde untersucht, ob Anhaltspunkte für exogen wirkende Faktoren vorliegen oder eine verstärkte betriebliche bzw. interne Reorganisation den gemessenen Befund erklärlich macht. Die dazu erforderlichen Schritte werden ebenfalls weiter unten erläutert.

Während **LH (1)** und **LH (2)** empirische Befunde thematisieren, die in Anbetracht der für diese Untersuchung zum Anlass genommenen Prozesse unerwartet wären, richtet sich die *dritte Hypothese* auf die direkt *messbare Bestätigung reorganisationsabhängiger Personalveränderungen*:

**LH (3)** Sofern ein ursächlicher Zusammenhang zwischen zielgemäßen Strukturreformen ( $\Delta \text{STR} > 0 \wedge \Delta \text{STR} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$ ) und der Reduzierung des Stellenbestandes ( $\Delta \text{P}$ ) besteht, ist zu erwarten, dass er sich zwischen  $t_1$  und  $t_2$  auch in der Netto-Personalveränderung negativ niederschlägt ( $\Delta \text{P}_{\text{Brutto}}$  bzw.  $\Delta \text{P}_{\text{Brutto}} > 0$ ), da die institutionelle Integration<sup>51</sup> einen zentralen Bestandteil der Verwaltungspolitik und der Konsolidierungsbemühungen in den zurückliegenden Jahren darstellt. Folglich dürfte kein Land, das seit 1992 Strukturveränderungen durchgeführt hat ein gesamthaftes Stellenwachstum oder gleich bleibenden Bestand aufweisen.

---

<sup>50</sup> Da es sich bei **LH (2)** um eine ergänzende Fragestellung hinsichtlich der Relevanz sonstiger organisationsbezogener und/oder exogener Faktoren handelt, ist es unerheblich, auf wie viele der 13 untersuchten Fälle sie zutrifft. Im Vordergrund steht hier stattdessen ein möglicher Zusammenhang zwischen LDB, IO und/oder EX auf der einen sowie  $\Delta \text{P}$  auf der anderen Seite.

<sup>51</sup> Für die institutionelle Integration (IN) gilt:  $\text{IN} \subset \Delta \text{STR} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$  (vgl. dazu auch Kap. 2.3.2, Gleichungen II-6 und II-7).

Sollten alle untersuchten Fälle eine entsprechende Organisations- und Personalentwicklung aufweisen, kann die Geltung von **LH** grundsätzlich als wahrscheinlich eingestuft werden.<sup>52</sup> Eine Konkretisierung dieses Befunds ergibt sich dann aus der Prüfung weiterer Hypothesen. Die erste davon knüpft unmittelbar an **LH (3)** an und betrifft die *Intensität und Kontinuität des Zusammenhangs*:

**LH (4)** Zwischen zielgemäßen Strukturreformen ( $\Delta STR > 0 \wedge \Delta STR \subset \Delta ORG_{ZIEL}$ ) und der Personalreduzierung ( $\Delta P$ ) besteht über alle Fälle hinweg ein starker und kontinuierlicher Zusammenhang. Anders ausgedrückt: Je stärker die Strukturveränderungen ausfallen, desto höher ist der Stellenabbau, wobei ein entsprechender Effekt nach wie vor auch für den Brutto-Personalbestand angenommen wird ( $\Delta P_{Brutto}$  bzw.  $\Delta \bar{P}_{Brutto} > 0$ ). Das wiederum heißt im Idealfall, dass zwischen  $t_1$  und  $t_2$  kein Land vorhanden sein darf, das mehr Personal abgebaut, jedoch seine äußere Organisation weniger stark vereinfacht hat als irgend ein anderes Land:  $\Delta STR_{Fall i} > \Delta STR_{Fall j} \Rightarrow \Delta P_{Brutto Fall i} > \Delta P_{Brutto Fall j}$ .

Da sich die gemessenen Veränderungen auf längere Zeiträume beziehen und ein gewisser Wirkungsverzug aufgrund der Besonderheiten des öffentlichen Dienstrechts wahrscheinlich ist (vgl. Kap. 2.4.1), erscheint ein *gleichsam idealer Zusammenhang*, wie ihn **LH (4)** formuliert, *nicht realistisch*. Hinzutreten die auch damit nicht ausgeschlossenen exogenen und organisationsinternen Faktoren, die jeweils einen unerwartet hohen oder geringen Effekt auf Seiten der abhängigen Variable auslösen können. Deshalb wird die Intensität des Zusammenhangs anhand der Abweichung der Fälle von einer erwarteten Verteilung beurteilt. Als gängigen Maßstab zieht der Autor hierfür die Standardabweichung heran. Sofern sich ein Land in seiner Personalentwicklung um diesen Wert oder noch stärker von den laut **LH (4)** prognostizierten Ausprägungen entfernt, gilt es als Outlier. Ein solcher Fall muss nachvollziehbar begründet werden, um den behaupteten Zusammenhang zu bestätigen. Das hieße z. B., dass ein zu geringes  $\Delta P_{Brutto}$  durch gegenläufige exogene und/oder organisationsinterne Faktoren hervorgerufen worden sein müsste (und *vice versa*). Entsprechende Erklärungsmuster lassen sich erneut der in Kap. 2.4.2.4 entwickelten Systematik entnehmen (vgl. Abb. 2.4.2-5 und 2.4.2-6).

Die Leithypothese dieser Arbeit impliziert jedoch nicht nur einen allgemeinen, sondern auch *spezifischen Zusammenhang* zwischen Organisations- und Personalveränderungen. Sofern sich Reformen hinsichtlich ihrer materiellen Ausrichtung abbilden lassen, müssten ihnen (den vermuteten Effekten nach) mehr oder minder starke Beschäftigungswirkungen zugeordnet werden können. Dem entsprechen Mechanismen, die das Verhältnis zwischen der unabhängigen und abhängigen Variablen konkretisieren (vgl. Abb. 2.4.4-1). Operational wären sie über Gewich-

<sup>52</sup> Sofern für einzelne oder mehrere Länder die Bedingung  $\Delta STR > 0 \wedge \Delta P_{Brutto} > 0$  nicht gilt, wurden die sich daraus ergebenden Fragestellungen und Prüfschritte bereits im Kontext der Hypothesen LH (1) und LH (2) erläutert.

tungen der beobachteten Veränderungen im Organisationsbestand umzusetzen. Die einfachste Variante bildet dabei die Gewichtung anhand des betroffenen Personals zzgl. aus der Literatur abgeleiteter Gewichtungen von bestimmten Behördenkategorien. Hinzutreten die in Kap. 2.4.3 konzeptionalisierten Reorganisationseffekte (SCALE, SCOPE, STEER, COORD und SIZE), die die zugrunde liegenden Zusammenhänge in komplexerer Form abzubilden versuchen. Die *fünfte Hypothese* bezieht sich darauf und stellt die Erklärungskraft unterschiedlicher konzeptioneller Gewichtungen in den Mittelpunkt:

**LH (5)** Zwischen zielgemäßen Strukturreformen ( $\Delta STR > 0 \wedge \Delta STR \subset \Delta ORG_{ZIEL}$ ) und der Personalreduzierung ( $\Delta P$ ) besteht über alle Fälle hinweg nicht nur ein allgemeiner, sondern auch ein konzeptioneller Zusammenhang. Das heißt zum einen, dass eine reorganisationsabhängige Gewichtung der unabhängigen Variable ( $\Delta STR_{gew}$ ) einen immerhin gleichen oder stärkeren Zusammenhang und damit gleich viele oder weniger Outlier als eine ungewichtete Betrachtung ( $\Delta STR_{sum}$ ) ergeben muss ( $\Delta STR_{gew} \rightarrow \Delta P_{Brutto} \geq \Delta STR_{sum} \rightarrow \Delta P_{Brutto}$ ). Zum anderen sollten globale Gewichtungen (anhand der Personalanteile) einen keinesfalls stärkeren Zusammenhang zeigen als solche Konzepte, die auf einer differenzierten Operationalisierung von Reorganisationseffekten ( $X_{REORG}$ ) basieren.

Sofern sich **LH (5)** empirisch bestätigt, heißt das, dass die gesamthafte Personalveränderung in den Ländern umso besser erklärt werden kann, je detaillierter sich zugrunde liegende Reorganisationsmaßnahmen als Mechanismen abbilden lassen. Dies schließt den Einfluss exogener Faktoren nicht aus, insbesondere wenn bei einer Analyse im Kontext der Hypothesen **LH (4)** und **LH (5)** deutliche Abweichungen in Form von Outliern beobachtet werden können. Allerdings spricht eine Überlegenheit konzeptionell gewichteter und somit der Theorie nach auch realitätsnäherer Modelle dafür, dass die im Hintergrund stehenden *Annahmen über den Zusammenhang zwischen Organisationsvereinfachung und Stellenabbau ebenfalls zutreffen* und die betrachteten Strukturveränderungen tatsächlich maßgeblich die Personalentwicklung beeinflussen. Umgekehrt würde die verminderte Erklärungskraft differenzierter Gewichtungen den angenommenen Zusammenhang sehr viel grundlegender in Frage stellen, als dies bei einer hohen Zahl von Outliern bei der Überprüfung der Hypothesen **LH (1)** bis **(4)** der Fall wäre. Denn damit würden die wesentlichen theoretischen Grundlagen negiert, die einen notwendigen Zusammenhang zwischen bestimmten (Re-)Organisationsformen und dem bei gleich bleibenden Aufgaben erforderlichen Personaleinsatz herstellen (vgl. Kap. 2.4.3). Selbst ein erwartungsgemäßer Stellenabbau würde unter diesen Umständen nicht die Leithypothese stützen, sondern eher die Annahme, dass politische Vorgaben i. S. eines Cut Back oder andere exogene Faktoren für die beobachtete Veränderung verantwortlich sind. Das gilt im Übrigen auch dann, wenn politische Kürzungsentscheidungen mit den infolge von Strukturreformen prognostizierten Einsparungen argumentieren. Solange sich nämlich deren Umfang nicht auf der

Basis konzeptioneller Modelle nachweisen lässt, stellen sie in einem solchen Kontext lediglich äußere, jedoch empirisch unbelegte Begründungen dar, wohingegen Entscheidungen i. S. einer unkonditionierten Kürzungspolitik als Ursache ebenso möglich sind und damit eine ausreichende Erklärung bilden würden. Ungeachtet dessen müssten bei einem schwächeren Zusammenhang gewichteter Organisationsveränderungen die in Kap. 2.4.3 vorgetragenen Erklärungsansätze zumindest im Rahmen der in Kap. 4.1 vorgenommenen Operationalisierungen neu bewertet werden.

Eine letzte Hypothese richtet sich auf die *Bedeutung exogener Faktoren* (EX bzw.  $\Delta P_{EX}$ ) und *sonstiger nicht strukturabhängiger Reorganisationseffekte* (LDB und IO bzw.  $\Delta P_{LDB}$  und  $\Delta P_{IO}$ ) und findet sowohl auf einzelne Länder als auch auf die Gesamtheit der untersuchten Fälle Anwendung. Sie geht davon aus, dass durchgehend eine gewisse Abweichung beobachtet werden muss, um die Relevanz entsprechender Zusammenhänge als wahrscheinlich anzunehmen. Sie lautet daher:

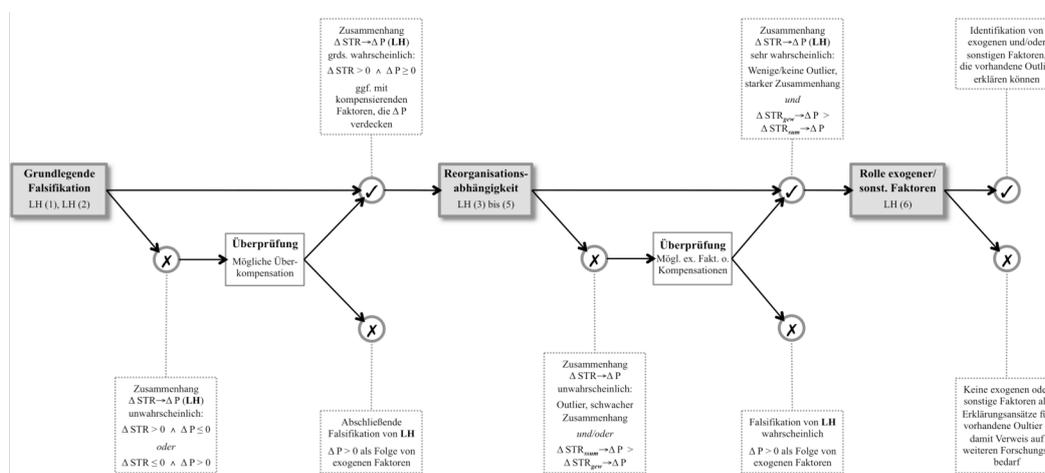
**LH (6)** Eine beobachtete Personalreduzierung ( $\Delta P$ ) ist dann mit hoher Wahrscheinlichkeit auch oder im Einzelfall sogar maßgeblich durch sonstige bzw. exogene Faktoren bedingt, wenn bei allen und damit auch im Rahmen konzeptionell gewichteter Darstellungen der unabhängigen Variable Outlier auftreten.

Inwieweit reorganisationsabhängige Ursachen erhöhte Erklärungskraft beanspruchen dürfen, wurde im Rahmen der vorangegangenen Hypothesen thematisiert. Dabei gilt, dass ein fehlender Nachweis von Zusammenhängen i. S. der Leithypothese die Bedeutung sonstiger und/oder exogener Faktoren nahe legt. **LH (6)** geht demgegenüber davon aus, dass es die laut **LH** erwarteten Zusammenhänge gibt, *andere Erklärungen* jedoch relevant bleiben. Um sie einzuschätzen, richtet sich das Augenmerk auf jene Fälle, die durch organisationsbezogene Variablen nicht hinreichend begründbar sind ( $\Rightarrow$  Outlier). Sie können anhand quantitativer und qualitativer Informationen daraufhin überprüft werden, welche anderen Ursachen sich empirisch erhärten lassen. Dies schliesse dann auch die Frage ein, ob eine reorganisationsabhängige Personalwirkung zwar vorhanden ist, sie aber nicht durch Stellenabbau, sondern zur Verstärkung der Aufgabenwahrnehmung genutzt, also thesauriert wurde (vgl. dazu die Erklärungsmuster (a) in Kap. 2.4.2.4, Abb. 2.4.2-6).

Wie bereits mehrfach dargelegt, geht der Autor nicht davon aus, eine vollständige und abschließende Beantwortung der Frage liefern zu können, ob und inwieweit Personalveränderungen maßgeblich von Strukturreformen abhängig sind. Stattdessen soll die *mehr oder minder hohe Wahrscheinlichkeit* eingeschätzt werden, dass der behauptete Zusammenhang zutrifft. Dies verbindet sich mit der Unmöglichkeit, alternative und in der Hauptsache exogene Erklärungsmuster eindeutig zu belegen oder zurückzuweisen. Vielmehr sollen konditionale Aussagen getroffen werden, unter welchen Umständen bestimmte Konstellationen von Faktoren die empirischen Befunde im Lichte der Leithypothese bestätigen können oder eher

widerlegen. Die Reihenfolge der differenzierten Hypothesen **LH (1)** bis **(6)** setzt dieses Vorgehen um, indem nacheinander zunächst erhebliche Zweifel betrachtet und ausgeräumt werden müssen (**LH 1** und **2**), bevor der angenommene Zusammenhang schrittweise eingegrenzt und auf seine theoriegestützte Erklärungskraft hin überprüft wird (**LH 3** bis **5**). Die sechste Teil-Hypothese schließlich nimmt auf die dennoch wahrscheinliche Varianz der Ergebnisse Bezug, indem sie vorhandene Outlier vertieft betrachtet, um ausschließen zu können, dass es hier jeweils nur zu Thesaurierungen kam (also die Leithypothese auch für diese Fälle gilt), und somit am Ende einzuschätzen, welche sonstigen (exogenen) Faktoren hier relevant sein können.

Abbildung 2.4.4-2: Differenzierte Hypothesen und Prüflgik



Eigene Darstellung.

Mit diesem Analysedesign (vgl. Abb. 2.4.4-2) verknüpft sich eine Reihe von detaillierteren *Prüfschritten*, die jeweils auf die einzelnen Hypothesen bezogen sind und später für die quantitative Untersuchung in Form von reorganisationsabhängigen Modellen operationalisiert werden (vgl. Kap. 4.1). Hinzutreten die in Kap. 4.3 thematisierten sonstigen Erklärungsmöglichkeiten. Dabei gilt als *Grundprinzip*, dass nach dem Ausschluss von grundlegenden Falsifikationen zunächst messbare und organisationsbezogene Ursachen im engeren Sinne betrachtet werden, bevor anderweitige oder qualitativ zu fassende Faktoren einzubeziehen sind. Zugleich zieht der Autor jeweils quantifizierbare Prüfschritte vor, versucht also die Empirie soweit als möglich auf dieser Grundlage zu erklären. Das gilt ebenso für technische oder mathematisch begründete Abweichungen, sofern etwa Unterschiede im Ausgangsniveau von Organisation und Personal oder mit Blick auf den Zeitablauf von Reformen auftreten. Im Detail stellt sich dieser Prozess seiner oben beschriebenen Logik nach wie folgt dar (vgl. Abb. 2.4.4-3):

Abbildung 2.4.4-3: Gegenstand und Abfolge der detaillierten Prüfschritte

Hypothesen / Prüfschritte*		Gegenstand		Befund / Interpretation**
		Fälle	Prüffrage	
LH (1)	P (1)	Alle Länder	Liegen in einem oder mehreren Ländern zielgemäÙe Struktur-reformen ohne den erwarteten Personalabbau vor?	<p>✓ Nein, der angenommene Zusammenhang ist damit nicht grds. falsifiziert. Für <math>\forall</math> Land <math>i</math> mit <math>\Delta \text{STR} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} &gt; 0</math> gilt <math>\Delta P_{\text{Brutto}} &gt; 0</math></p> <p>➤ Fortsetzung der Überprüfung mit P (3) bei <math>n</math> Ländern (<math>n \geq 1</math>) mit <math>\Delta \text{STR} \not\subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} \leq 0 \wedge \Delta P_{\text{Brutto}} &gt; 0</math> ansonsten P (4)</p>
				<p>✗ Ja, der angenommene Zusammenhang lässt sich somit für einen oder mehrere Fälle grundsätzlich nicht bestätigen. Für <math>n</math> Länder (<math>n \geq 1</math>) mit <math>\Delta \text{STR} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} &gt; 0</math> gilt <math>\Delta P_{\text{Brutto}} \leq 0</math></p> <p>➤ Fortsetzung der Überprüfung mit P (2)</p>
	P (2)	$n$ Länder s. ✗ P (1)	Erklärt sich das Fehlen eines erwarteten Personalabbaus durch gegenläufige Faktoren?	<p>✓ Ja, der angenommene Zusammenhang ist damit nicht grundsätzlich falsifiziert. Für <math>\forall</math> Land <math>i</math> mit <math>\Delta \text{STR} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} &gt; 0</math> und <math>\Delta P_{\text{Brutto}} \leq 0</math> gilt <math> \Delta P_{\text{EX}}  \geq  \Delta P_{\Delta \text{STR}}  &gt; 0</math></p> <p>➤ Fortsetzung der Überprüfung mit P (3) bei <math>n</math> Ländern (<math>n \geq 1</math>) mit <math>\Delta \text{STR} \not\subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} \leq 0 \wedge \Delta P_{\text{Brutto}} &gt; 0</math> ansonsten P (4)</p>
				<p>✗ Nein, der angenommene Zusammenhang ist somit falsifiziert. Für <math>n</math> Länder (<math>n \geq 1</math>) mit <math>\Delta \text{STR} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} &gt; 0</math> und <math>\Delta P_{\text{Brutto}} \leq 0</math> gilt <math> \Delta P_{\text{EX}}  \leq 0</math></p> <p>➤ Abschließender Befund</p>
LH (2)	P (3)	$n$ Länder s. ✓ P (1) und P (2)	Lässt sich ein unerwarteter Personalabbau (keine zielgemäÙen Struktur-reformen) durch andere Faktoren erklären?	<p>✓ Ja, der angenommene Zusammenhang bzgl. der sonstigen und exogenen Faktoren ist damit nicht grds. falsifiziert und kann insoweit Geltung beanspruchen. Für <math>\forall</math> Land <math>i</math> mit <math>\Delta \text{STR} \not\subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} \leq 0 \wedge \Delta P_{\text{Brutto}} &gt; 0</math> gilt <math>\Delta P_{\text{EX}} &gt; 0 \wedge \Delta P_{\Delta \text{ORG}} &gt; 0</math></p> <p>➤ Abschließender Befund</p>
				<p>✗ Nein, der angenommene Zusammenhang bzgl. der sonstigen und exogenen Faktoren lässt sich so grundsätzlich nicht bestätigen. Für <math>n</math> Länder (<math>n \geq 1</math>) mit <math>\Delta \text{STR} \not\subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} \leq 0 \wedge \Delta P_{\text{Brutto}} &gt; 0</math> gilt <math>( \Delta P_{\text{EX}}  +  \Delta P_{\Delta \text{ORG}} ) &lt;  \Delta P_{\text{Brutto}} </math></p> <p>➤ Verweis auf weiteren Forschungsbedarf hinsichtlich der exogenen und sonstigen personalverändernden Faktoren</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Hypothesen / Prüfschritte*		Gegenstand		Befund / Interpretation**
		Fälle	Prüffrage	
LH (3)	P (4)	Alle Länder	<i>Liegt in allen Ländern mit ziel- gemäßen Struktur- reformen ein Per- sonalabbau vor?</i>	<p>✓ Ja, der angenommene Zusammenhang ist damit nicht falsifiziert und kann grds. als wahrscheinlich gelten. Für <math>\forall</math> Land <math>i</math> mit <math>\Delta STR \subset \Delta ORG_{ZIEL} &gt; 0</math> gilt <math>\Delta P_{Brutto} &gt; 0</math></p> <p>➤ Fortsetzung der Überprüfung mit P (5)</p>
				<p><i>Eine mögliche Falsifikation wurde bereits im Rahmen der Hypothesen LH (1) und LH (2) mit den Schritten P (1) bis P (3) abgeprüft.</i></p>
LH (4)	P (5)	Alle Länder	<i>Weist ein Land mit zielgemäßen Strukturereformen erwartungsgemäß einen höheren Personalabbau auf als jedes andere Land mit geringeren Strukturereformen?</i>	<p>✓ Ja, der angenommene Zusammenhang ist nicht nur nicht grds. falsifiziert, sondern kann als sehr wahrscheinlich gelten. Für <math>\forall</math> Land <math>i</math> mit <math>\Delta STR_{Land i} &gt; \Delta STR_{Land j}</math> gilt <math>\Delta P_{Brutto Land i} &gt; \Delta P_{Brutto Land j}</math> und <i>vice versa</i>, keine Outlier</p> <p>✓ Ja, der angenommene Zusammenhang ist nicht grds. falsifiziert und kann als wahrscheinlich gelten. Für <math>\forall</math> Land <math>i</math> mit <math>\Delta STR_{Land i} &gt; \Delta STR_{Land j}</math> gilt <math>\Delta P_{Brutto Land i} &gt; \Delta P_{Brutto Land j}</math> und <i>vice versa</i>, jedoch mit Outliern: für <math>n</math> Länder (<math>n \geq 1</math>) mit <math>\Delta STR_{Land i} &gt; \Delta STR_{Land j}</math> gilt <math>\Delta P_{Brutto Land i} \gg \Delta P_{Brutto Land j}</math> und <i>vice versa</i></p> <p>➤ Fortsetzung der Überprüfung mit P (6)</p>
				<p>✗ Nein, der angenommene Zusammenhang lässt sich somit für einen oder mehrere Fälle grundsätzlich nicht oder nur eingeschränkt bestätigen. Für <math>n</math> Länder (<math>n \geq 1</math>) mit <math>\Delta STR_{Land i} &gt; \Delta STR_{Land j}</math> gilt <math>\Delta P_{Brutto Land i} \ll \Delta P_{Brutto Land j}</math> und <i>vice versa</i> (<math>\Rightarrow</math> Outlier)</p> <p>➤ Fortsetzung der Überprüfung mit P (6)</p>
LH (5)	P (6)	Alle Länder	<i>Weisen die Länder bei einer konzeptionellen Gewichtung ihrer zielgemäßen Struk- turereformen einen größeren Zusam- menhang gemäß LH (4) auf als bei einer ungewichte- ten Betrachtung?</i>	<p>✓ Ja, der angenommene Zusammenhang ist nicht nur nicht grds. falsifiziert, sondern kann als wahrscheinlicher gelten, als dies im Rahmen der bisherigen Analyse erkennbar wurde. <math>\Delta STR_{gew} \rightarrow \Delta P_{Brutto} \geq \Delta STR_{sum} \rightarrow \Delta P_{Brutto}</math></p> <p>➤ Fortsetzung der Überprüf. mit P (7)***, sofern für <math>n</math> Länder (<math>n \geq 1</math>) gilt: <math>\Delta STR_{gew Land i} &gt; \Delta STR_{gew Land j} \wedge \Delta P_{Brutto Land i} \ll \Delta P_{Brutto Land j} \vee \Delta P_{Brutto Land i} \gg \Delta P_{Brutto Land j}</math> und <i>vice versa</i> (<math>\Rightarrow</math> Outlier)</p> <p>➤ Ansonsten abschließender Befund****</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Hypothesen / Prüfschritte*		Gegenstand		Befund / Interpretation**
		Fälle	Prüffrage	
				<p>✗ Nein, der angenommene Zusammenhang lässt sich auf der Basis konzeptionell gewichteter Strukturreformen grundsätzlich nicht bestätigen. Es bleibt daher bei einer nur begrenzten Wahrscheinlichkeit entsprechend der Ergebnisse zu P (4) und P (5)</p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüf. Mit P (7)*****</p>
	P (7)	n Länder s. ✓ P (6) und ✗ P (6) (⇒ Outlier)	Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch andere Faktoren erklären?	<p>Die Betrachtung erfolgt der Reihe nach zunächst mit Blick auf quantifizierbare organisationsbezogene und exogene Faktoren – P (7.1) bis P (7.5). Daraufhin werden qualitativ zu fassende Erklärungen einbezogen – P (7.6) und P (7.7).</p>
	P (7.1)	n Länder s. ✗ P (5), ✓ P (6) und ✗ P (6) (⇒ Outlier)	Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch den deutlich verstärkten oder sehr geringen Einsatz von Landesbetrieben erklären?	<p>✓ Ja, der deutlich verstärkte Einsatz von Landesbetrieben kann einen unerwartet hohen Personalabbau erklären. In <math>t_2</math> (2009) gilt: <math>(P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{Land i} &gt;&gt; (P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{GW}</math></p> <p>✓ Ja, der sehr geringe Einsatz von Landesbetrieben kann einen unerwartet geringen Personalabbau erklären. In <math>t_2</math> (2009) gilt: <math>(P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{Land i} &lt;&lt; (P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{GW}</math></p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.2)</p> <p>✗ Nein, der deutlich verstärkte Einsatz von Landesbetrieben legt an sich eine höhere Personalreduzierung nahe und kann daher nicht den unerwartet geringen Stellenabbau erklären. In <math>t_2</math> (2009) gilt: <math>(P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{Land i} &gt;&gt; (P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{GW}</math></p> <p>✗ Nein, der sehr geringe Einsatz von Landesbetrieben legt an sich eine geringere Personalreduzierung nahe und kann daher nicht den unerwartet hohen Stellenabbau erklären. In <math>t_2</math> (2009) gilt: <math>(P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{Land i} &lt;&lt; (P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{GW}</math></p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.2)</p>
	P (7.2)	n Länder s. ✗ P (5), ✓ P (6) und ✗ P (6) (⇒ Outlier)	Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch Unterschiede im organisatorischen Ausgangsniveau erklären?	<p>✓ Ja, der zu Beginn der Reformperiode deutlich höhere Organisationsbesatz (<math>\Delta STR/IN_{stand}</math>) kann einen unerwartet hohen Personalabbau erklären.***** In <math>t_1</math> (1992) gilt: <math>(\Delta STR/IN_{stand})_{Land i} &gt;&gt; (\Delta STR/IN_{stand})_{GW}</math></p> <p>✓ Ja, der zu Beginn der Reformperiode deutlich geringere Organisationsbesatz (<math>\Delta STR/IN_{stand}</math>) kann einen unerwartet geringen Personalabbau erklären.*****</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Hypothesen / Prüfschritte*		Gegenstand		Befund / Interpretation**
		Fälle	Prüffrage	
				<p>In <math>t_1</math> (1992) gilt: <math>(\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}})_{\text{Land } i} \ll (\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}})_{\text{GW}}</math></p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.3)</p> <p><b>x</b> Nein, der zu Beginn der Reformperiode deutlich höhere Organisationsbesatz <math>(\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}})</math> legt an sich ein höheres Potenzial für Personalreduzierungen nahe und kann daher nicht den unerwartet geringen Stellenabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1</math> (1992) gilt: <math>(\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}})_{\text{Land } i} \gg (\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}})_{\text{GW}}</math></p> <p><b>x</b> Nein, der zu Beginn der Reformperiode deutlich geringere Organisationsbesatz <math>(\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}})</math> legt an sich ein geringeres Potenzial für Personalreduzierungen nahe und kann daher nicht den unerwartet hohen Stellenabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1</math> (1992) gilt: <math>(\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}})_{\text{Land } i} \ll (\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}})_{\text{GW}}</math></p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.3)</p>
P (7.3)	<b>n</b> Länder s. <b>x</b> P (5), <b>✓</b> P (6) und <b>x</b> P (6) ( $\Rightarrow$ Outlier)	<i>Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch Unterschiede im personellen Ausgangsniveau erklären?</i>	<p><b>✓</b> Ja, der zu Beginn der Reformperiode deutlich höhere Personalbesatz <math>(\Sigma \text{P}/\text{Ew})</math> kann einen unerwartet hohen Personalabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1</math> (1992) gilt: <math>(\Sigma \text{P}/\text{Ew})_{\text{Land } i} \gg (\Sigma \text{P}/\text{Ew})_{\text{GW}}</math></p> <p><b>✓</b> Ja, der zu Beginn der Reformperiode deutlich geringere Personalbesatz <math>(\Sigma \text{P}/\text{Ew})</math> kann einen unerwartet geringen Personalabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1</math> (1992) gilt: <math>(\Sigma \text{P}/\text{Ew})_{\text{Land } i} \ll (\Sigma \text{P}/\text{Ew})_{\text{GW}}</math></p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.4)</p> <p><b>x</b> Nein, der zu Beginn der Reformperiode deutlich höhere Personalbesatz <math>(\Sigma \text{P}/\text{Ew})</math> legt an sich ein höheres Potenzial für Personalreduzierungen nahe und kann daher nicht den unerwartet geringen Stellenabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1</math> (1992) gilt: <math>(\Sigma \text{P}/\text{Ew})_{\text{Land } i} \gg (\Sigma \text{P}/\text{Ew})_{\text{GW}}</math></p> <p><b>x</b> Nein, der zu Beginn der Reformperiode deutlich geringere Personalbesatz <math>(\Sigma \text{P}/\text{Ew})</math> legt an sich ein geringeres Potenzial für Personalreduzierungen nahe und kann daher nicht den unerwartet hohen Stellenabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1</math> (1992) gilt: <math>(\Sigma \text{P}/\text{Ew})_{\text{Land } i} \ll (\Sigma \text{P}/\text{Ew})_{\text{GW}}</math></p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.4)</p>	

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Hypothesen / Prüfschritte*		Gegenstand		Befund / Interpretation**
		Fälle	Prüfrage	
P (7.4)	n Länder s. x P (5), ✓ P (6) und x P (6) (⇒ Outlier)	Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch Zeit- und Verlaufs- unterschiede erklären?	<p>✓ Ja, die in der Periode (1992-2009) kontinuierlichen und überdurchschnittlich starken Reformen können einen unerwartet hohen Personalabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1-t_2</math> gilt: <math>\Delta STR_{Land\ i} &gt; \Delta STR_{GW}</math></p> <p>✓ Ja, die in der Periode (1992-2009) unterdurchschnittlichen und/oder späten Reformen können einen unerwartet geringen Personalabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1-t_2</math> gilt: <math>\Delta STR_{Land\ i} &lt; \Delta STR_{GW} \wedge \Delta STR_{Land\ i} &gt;&gt; 0</math> nach 2000</p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.5)</p>	
			<p>x Nein, die in der Periode (1992-2009) kontinuierlichen und überdurchschnittlich starken Reformen legen an sich höhere Personalreduzierungen nahe und können daher nicht den unerwartet geringen Stellenabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1-t_2</math> gilt: <math>\Delta STR_{Land\ i} &gt; \Delta STR_{GW}</math></p> <p>x Nein, die in der Periode (1992-2009) unterdurchschnittlich und/oder späten Reformen legen an sich geringere Personalreduzierungen nahe und können daher nicht den unerwartet hohen Stellenabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1-t_2</math> gilt: <math>\Delta STR_{Land\ i} &lt; \Delta STR_{GW} \wedge \Delta STR_{Land\ i} &gt;&gt; 0</math> nach 2000</p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.5)</p>	
P (7.5)	n Länder s. x P (5), ✓ P (6) und x P (6) (⇒ Outlier)	Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch Verlagerungen im öffentlichen Sektor erklären?	<p>✓ Ja, die hohe Verringerung des Personalanteils der unmittelbaren Landesverwaltung (<math>P_{Land} / P_{Summe}</math>) als Indikator für Verlagerungen in die mittelbare Verwaltung (<math>P_{mb\ v_w} = P_{Land\ mb} + P_{Kom}</math>) kann in der Reformperiode (1992-2009) einen unerwartet hohen Personalabbau erklären.*****</p> <p>In <math>t_1-t_2</math> gilt: <math>\Delta (P_{Land} / P_{Summe})_{Land\ i} &gt;&gt; \Delta (P_{Land} / P_{Summe})_{GW}</math></p> <p>✓ Ja, die geringere Reduzierung oder Erhöhung des Personalanteils der unmittelbaren Landesverwaltung (<math>P_{Land} / P_{Summe}</math>) als Indikator für</p>	

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Hypothesen / Prüfschritte*		Gegenstand		Befund / Interpretation**
		Fälle	Prüffrage	
				<p>Verlagerungen in die oder aus der mittelbaren Verwaltung (<math>P_{mb\ Vw} = P_{Land\ mb} + P_{Kom}</math>) kann in der Reformperiode (1992-2009) einen unerwartet geringen Personalabbau erklären. *****</p> <p>In <math>t_1-t_2</math> gilt: <math>\Delta(P_{Land}/P_{Summe})_{Landi} \ll \Delta(P_{Land}/P_{Summe})_{GW}</math></p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.6)</p> <p>x Nein, die hohe Verringerung des Personalanteils der unmittelbaren Landesverwaltung (<math>P_{Land}/P_{Summe}</math>) als Indikator für Verlagerungen in die mittelbare Verwaltung (<math>P_{mb\ Vw} = P_{Land\ mb} + P_{Kom}</math>) legt an sich höhere Personalreduzierungen nahe und kann daher in der Reformperiode (1992-2009) einen unerwartet geringen Personalabbau nicht erklären. *****</p> <p>In <math>t_1-t_2</math> gilt: <math>\Delta(P_{Land}/P_{Summe})_{Landi} \gg \Delta(P_{Land}/P_{Summe})_{GW}</math></p> <p>x Nein, die geringe Reduzierung des Personalanteils der unmittelbaren Landesverwaltung (<math>P_{Land}/P_{Summe}</math>) als Indikator für Verlagerungen in die oder aus der mittelbaren Verwaltung (<math>P_{mb\ Vw} = P_{Land\ mb} + P_{Kom}</math>) legt an sich verminderte Personalreduzierungen nahe und kann daher in der Reformperiode (1992-2009) einen unerwartet hohen Personalabbau nicht erklären. *****</p> <p>In <math>t_1-t_2</math> gilt: <math>\Delta(P_{Land}/P_{Summe})_{Landi} \ll \Delta(P_{Land}/P_{Summe})_{GW}</math></p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.6)</p>
P (7.6)	n Länder s. x P (5), ✓ P (6) und x P (6) (⇒ Outlier)	Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch interne Optimierungen oder Differenzie- rungen erklären?	<p>✓ Ja, die qualitativ belegbaren Maßnahmen einer internen Optimierung innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung können in der Reformperiode (1992-2009) einen unerwartet hohen Personalabbau erklären.</p> <p>Nachweis auf der Basis von Primärquellen und verwaltungswissenschaftlicher Literatur</p> <p>✓ Ja, die auch qualitativ nicht belegbaren Maßnahmen einer internen Optimierung oder gegenläufige Differenzierungen können einen unerwartet geringen Personalabbau erklären.</p> <p>Nachweis auf der Basis von Primärquellen und verwaltungswissenschaftlicher Literatur</p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.7)</p> <p>x Nein, die qualitativ belegbaren Maßnahmen einer internen Optimierung innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung legen in der Reformperiode</p>	

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Hypothesen / Prüfschritte*		Gegenstand		Befund / Interpretation**
		Fälle	Prüffrage	
				<p>(1992-2009) an sich eine höhere Personalreduzierung nahe und können daher einen unerwartet geringen Stellenabbau nicht erklären.</p> <p>Nachweis auf der Basis von Primärquellen und verwaltungswissenschaftlicher Literatur</p> <p>✗ Nein, die fehlenden Maßnahmen einer internen Optimierung oder gegenläufige Differenzierungen legen an sich eine geringere Personalreduzierung nahe und können daher einen unerwartet hohen Stellenabbau nicht erklären.</p> <p>Nachweis auf der Basis von Primärquellen und verwaltungswissenschaftlicher Literatur</p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (7.7)</p>
	P (7.7)	<p>n Länder s. ✗ P (5), ✓ P (6) und ✗ P (6) (⇒ Outlier)</p>	<p><i>Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch einen veränderten Aufgabenbestand und/oder Geschäftsanfall erklären?</i></p> <p>(als Folge externer Ereignisse/Auslöser und/oder politischer Entscheidungen)</p>	<p>✓ Ja, die qualitativ oder i. T. auch quantitativ belegbare Verminderung des Aufgabenbestandes und/oder des Geschäftsanfalls innerhalb der Zuständigkeiten der unmittelbaren Landesverwaltung kann einen unerwartet hohen Personalabbau erklären.</p> <p>Nachweis auf der Basis von Primärquellen und verwaltungswissenschaftlicher Literatur</p> <p>✓ Ja, die qualitativ oder i. T. auch quantitativ belegbare Ausweitung des Aufgabenbestandes und/oder des Geschäftsanfalls innerhalb der Zuständigkeiten der unmittelbaren Landesverwaltung kann einen unerwartet geringen Personalabbau erklären.</p> <p>Nachweis auf der Basis von Primärquellen und verwaltungswissenschaftlicher Literatur</p> <p>&gt; Fortsetzung der Überprüfung mit P (8)</p> <p>✗ Nein, die qualitativ oder i. T. auch quantitativ belegbare Verminderung des Aufgabenbestandes und/oder des Geschäftsanfalls innerhalb der Zuständigkeiten der unmittelbaren Landesverwaltung legt an sich eine höhere Personalreduzierung nahe und kann daher einen unerwartet geringen Personalabbau nicht erklären.</p> <p>Nachweis auf der Basis von Primärquellen und verwaltungswissenschaftlicher Literatur</p> <p>✗ Nein, die qualitativ oder i. T. auch quantitativ belegbare Ausweitung des Aufgabenbestandes und/oder des Geschäftsanfalls innerhalb der Zuständigkeiten der unmittelbaren Landesverwaltung legt an sich eine</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Hypothesen / Prüfschritte*		Gegenstand		Befund / Interpretation**
		Fälle	Prüffrage	
				geringere Personalreduzierung nahe und kann daher einen unerwartet hohen Personalabbau nicht erklären. Nachweis auf der Basis von Primärquellen und verwaltungswissenschaftlicher Literatur ➤ Fortsetzung der Überprüfung mit P (8)
	P (7) Zusammenfassung P (7.1) bis P (7.7)	n Länder s. x P (5), ✓ P (6) und x P (6) (⇒ Outlier)	<i>Können die untersuchten sonstigen Faktoren einen unerwartet hohen oder geringen Personalabbau erklären?</i>	<p>✓ Ja, eine Reihe quantitativ und/oder qualitativ belegbarer technischer, organisationsbezogener und exogener Faktoren kann einen unerwartet hohen oder geringen Personalabbau erklären. Nachweis im Rahmen von P (7.1) bis P (7.7) ➤ Fortsetzung der Überprüfung mit P (8)</p> <p>x Nein, weder qualitativ noch quantitativ belegbare technische, organisationsbezogene und exogene Faktoren können einen unerwartet hohen oder geringen Personalabbau erklären. Nachweis im Rahmen von P (7.1) bis P (7.7) ➤ Abschließender Befund und Verweis auf weiteren Forschungsbedarf hinsichtlich personalverändernder Faktoren – der untersuchte Zusammenhang i. S. von LH kann daher nur eingeschränkte Gültigkeit beanspruchen. ➤ Sofern indes die zumindest gewichtete Darstellung der unabhängigen Variable zu einem starken bzw. besseren Zusammenhang führte als die ungewichtete (s. P 6), findet sich weniger die Leithypothese in Frage gestellt, sondern vor allem die Geltung der untersuchten sonstigen und exogenen Faktoren, auf die sich der weitere Forschungsbedarf dann auch in erster Linie bezieht.</p>
LH (6)	P (8)	Alle Länder	<i>Treten in jeder Konstellation, also sowohl bei einer ungewichteten als auch bei einer gewichteten Darstellung von Strukturreformen Outlier auf, die auf eine Relevanz von sonstigen und exogenen Faktoren hindeuten?</i>	<p>✓ Ja, die zumindest teilweise (s. P 4) oder sogar erweiterte Geltungswahrscheinlichkeit (s. P 5 und P 6) von LH voraussetzend treten sowohl bei einer ungewichteten als auch bei einer gewichteten Darstellung von Strukturreformen Fälle mit einem unerwartet hohen oder geringen Personalabbau auf (⇒ Outlier), die durch weitere Faktoren erklärt werden können (s. P 7.1 bis 7.7). Damit kann in der Reformperiode (1992-2009) die ergänzende Bedeutung und Relevanz der untersuchten sonstigen bzw. exogenen Ursachen ebenfalls als wahrscheinlich gelten.</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Hypothesen / Prüfschritte*		Gegenstand		Befund / Interpretation**
		Fälle	Prüffrage	
				<p>✓ Nein, das Fehlen von Outliern bestätigt damit aber umso mehr den Zusammenhang i. S. von <b>LH</b>, sofern dieser im Rahmen von P (4) bis P (6) als wahrscheinlich charakterisiert wurde. Das führt somit zu der Einschätzung, dass die untersuchten sonstigen und exogenen Gründe zumindest für die betrachteten Fälle im gegebenen Zeitraum weniger relevant waren.</p> <p>➤ Abschließender Befund</p>
				<p>✗ Nein, aber das Fehlen von Outliern bestätigt damit auch nicht <b>LH</b>, da im Rahmen von P (5) und P (6) zumindest keine Anhaltspunkte für einen erweiterten Zusammenhang gefunden wurden, wohingegen P (7) mehrere sonstige und exogene Gründe sichtbar machte. Dies spricht dann für eine erhöhte Bedeutung und Relevanz dieser Ursachen und macht <b>LH</b> eher unwahrscheinlich, da insbesondere die exogenen Faktoren so stark gewesen sein können, dass sie eine den vermuteten reorganisationsabhängigen Effekten gleichgerichtete Wirkung erzeugt haben, mithin auch einen eingeschränkten Befund aus P (4) in einem anderen Licht bzw. als zufällig erscheinen lassen.</p> <p>➤ Abschließender Befund</p>

**Legende:** \* = Mögliche Differenzierungen der einzelnen Prüfschritten werden in Kap. 4 erläutert; \*\* = Positive [✓] und negative Ergebnisse [✗] sind jeweils auf den Zusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  bezogen; \*\*\* = Beschränkung auf Outlier, die jeweils eine deutliche Abweichung vom erwarteten Personalabbau nach oben oder unten zeigen; \*\*\*\* = Bei dieser Konstellation sind keine Outlier im Rahmen einer konzeptionell gewichteten Darstellung von zielgemäßen Strukturreformen zu beobachten, womit sie den angenommenen Zusammenhang sehr wahrscheinlich macht und eine Analyse sonstiger und exogener Faktoren nicht mehr erforderlich ist; \*\*\*\*\* = Beschränkung auf Outlier aus P (5), die jeweils eine deutliche Abweichung vom erwarteten Personalabbau nach oben oder unten zeigen; \*\*\*\* = Ein im Ländervergleich hohes Ausgangsniveau beinhaltet ein entsprechend größeres Reform- und/oder Streichungspotenzial, das gemessen am Ausgangsniveau in  $t_1$  (1992) auch relational zu einem erhöhten Personalabbau führen kann (und *vice versa*). Dabei gilt, dass die Überprüfung von Unterschieden im organisatorischen Ausgangsniveau anhand des Vergleichs der intendierten Systemeigenschaften erfolgt ( $\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stands}}$  vgl. dazu Kap. 3.1.4). Dies beinhaltet eine Betrachtung der Ausgangssituation ( $t_1$ ) im Hinblick auf die in der Reformperiode maximal erzielbaren Vereinfachungen, die wiederum jeweils am synthetischen empirischen Benchmark bemessen werden ( $\text{BM}_{\text{real}}$ ); \*\*\*\* = Sofern über einen längeren Zeitraum kontinuierlich Strukturreformen durchgeführt wurden, kann ebenso ständig Personal abgebaut worden sein, wobei jeweils (aufgrund des öffentlichen Dienstrechts, vgl. Kap. 2.4.1) gewisse Verzögerungen eintreten. Damit aber befindet sich ein permanenter Reformierer im Vorteil, da er das Einsparpotenzial früher Veränderungen zum Ende der Reformperiode ( $t_2 = 2009$ ) schon effektiv realisiert haben kann, während spätere Strukturmaßnahmen ihre Wirkungen erst noch entfalten müssen (und *vice versa*); \*\*\*\* = Für die Betrachtung der Personalanteile der unmittelbaren ( $P_{\text{Land}}$ ), kommunalen ( $P_{\text{Kom}}$ ) und sonstigen mittelbaren Verwaltung ( $P_{\text{Land mb}}$ ) müssen Daten des Statistischen Bundesamtes (DESTATIS) herangezogen werden. Da diese aber nicht durchgehend für das Jahr 1992 vorliegen, wird in den betreffenden Fällen hilfsweise auf den nächsten verfügbaren Zeitpunkt zurückgegriffen. Darüber hinaus werden die neuen Länder gesondert betrachtet, da hier nach 1990 ein nicht vergleichbar hoher Personalbestand in den Kommunen zu verzeichnen war; eigene Darstellung.

Zentrale Bedeutung erlangen innerhalb der dargestellten Prüfchronologie die Schritte (6) und (7). Im Verlauf und Ergebnis geht der Autor immer dann von einer zumindest wahrscheinlichen *Bestätigung der Leithypothese* aus, wenn eine konzeptionell gewichtete Abbildung der unabhängigen Variable ( $\Delta$  ORG bzw.  $\Delta$  STR) zu einem stärkeren Zusammenhang führt und sich erheblich abweichende Fälle durch mehr als eine plausible Erklärung begründen lassen. Dies erscheint bei quantitativ messbaren Faktoren weniger problematisch, da sie auch komparativ beurteilt werden können (Verlagerungen im öffentlichen Sektor, Niveauunterschiede und Einsatz von Landesbetrieben als Beispiele). Schwieriger stellt sich dies indes bei qualitativ bemessenen Gründen dar, da man sie nur eingeschränkt im Ländervergleich analysieren und für jeden einzelnen Fall verifizieren kann, solange sie nicht aufgrund ihrer Einzigartigkeit einem einzigen Land unzweifelhaft zuzuordnen sind. *Qualitative Erklärungen* werden deshalb nur dann herangezogen, wenn bei Outliern im Rahmen der LH (4) und (5) bzw. P (5) und P (6) auch die ergänzenden quantitativen Aspekte, die in den Prüfschritten (7.1) bis (7.5) absolviert werden, keine akzeptablen Begründungen liefern. Dabei ist im Regelfall immer dann von einer gesonderten qualitativen Erklärungsnot auszugehen, wenn nicht wenigstens zwei der fünf quantitativen Indikatoren auf plausible Faktoren für eine vom erwarteten Ergebnissniveau abweichende Personalveränderung hinweisen.

### **3 Entwicklung der Verwaltungsstrukturen im Vergleich**

#### **3.1 Datenbasis und Operationalisierung: Quellen, Codierung und Messkonzepte**

Der deskriptiven (Vergleichs-)Analyse der Verwaltungsentwicklung in den Flächenländern (Kap. 3.2 bis 3.4) stellt der Autor in diesem Kapitel das *Zustandekommen der verwandten Empirie* voran. Dies betrifft zunächst die Quellen, aus denen die Rohdaten zu den Organisationsstrukturen und öffentlich Beschäftigten gewonnen werden, und schließt den Abgleich der Personalzahlen mit den Erhebungen der offiziellen Landesstatistik ein (Kap. 3.1.1). Es folgt die Darstellung der institutionellen und aufgabenbezogenen Kategorien, die in allen Flächenländern eine eindeutige Zuordnung bzw. Vercodung sämtlicher Behörden und Einrichtungen zusammen mit ihrem Personal erlauben und dabei die in Kap. 2.1 referierten Legaldefinitionen und Organisationsprinzipien umsetzen; der Autor greift hierzu auf Systematiken von Hesse/Götz (2003, 2004a und 2006) zurück und passt sie für die in der vorliegenden Arbeit benötigten Daten an (Kap. 3.1.2). Daraufhin werden über längere Zeiträume (1992 bis 2009) die relationalen Bestandsveränderungen definiert (Kap. 3.1.3), bevor die in Kap. 2.3 eingeführten Reformorientierungen und Systemeigenschaften anhand der generierten Rohdaten operationalisiert werden (Kap. 3.1.4).

##### **3.1.1 Haushaltspläne, Staatshandbücher und Landesstatistik als Quellen**

Der Anspruch einer Quantifizierung und des systematischen Vergleichs der äußeren und personellen Verwaltungsentwicklung verbindet sich mit dem Erfordernis, *einheitliche und nachprüfbare Quellen* für die Datengenerierung heranzuziehen. Diese sollen i. S. der inhaltlichen Ausrichtung der Untersuchung jene Realität abbilden, die als Grundlage und Ausfluss verwaltungspolitischer Entscheidungen besteht (vgl. Kap. 2.2.1 und 2.2.3). Insofern wird eine Empirie benötigt, die gleichsam aus erster Hand Informationen zur Organisationsstruktur, zur Aufgaben- und zur Personalausstattung liefert. Zugleich sind Erhebungsstufen zu definieren, die etwaige Unschärfen und Fehlstellen ausschließen, eine Überprüfung der Datenqualität zulassen und jederzeit den Nachvollzug der verwandten Informationen und des methodischen Vorgehens zulassen. Beides, die operativen Schritte und die benötigten Rohdaten bzw. Informationen hat der Autor in einem einheitlichen Verfahren mit mehreren Arbeitsschritten zusammengeführt, die sich in Abb. 3.1.1-1 veranschaulicht finden. Sie werden im Folgenden kurz erläutert.

Abbildung 3.1.1-1: Arbeitsschritte und Quellen zur Erhebung der Rohdaten

Erhebungsstufe	Benötigte Informationen		
	Identität und Zahl der Organisationseinheiten, institutioneller Typus	Aufgaben und Zuständigkeiten der Organisationseinheiten	Zahl und Zuordnung des Personals in den Organisationseinheiten
1) Einheitliche Basis der quantifizierbaren Informationen	Haushaltspläne der Länder für die einzelnen Datenpunkte (1992 und 2009 sowie Anfangs- und Endjahre der Legislaturperioden)		
2) Überprüfung der Haushaltsinformationen	Staatshandbücher der Länder für die einzelnen Datenpunkte bzw. zu den nächstliegenden Veröffentlichungsterminen		Personalstatistiken der Statistischen Landesämter
3) Ergänzung der in den Haushalten fehlenden Informationen	Angaben der Länder im Internet sowie auf der Basis von amtlichen Veröffentlichungen, Gesetzen und Verordnungen (inkl. Entwürfe)		Ermittlung mittels Haushaltsdaten über Vergleichsbezüge

Eigene Darstellung.

Um den Zusammenhang zwischen Strukturen, Aufgaben und personellen Ressourcen der staatlichen Kernverwaltungen zu erfassen, werden die kameralen *Haushaltspläne der Länder als empirische Grundlage* herangezogen.<sup>1</sup> Für diese Auswahl spricht zunächst in formaler Hinsicht, dass sie in der Gliederung, Breite und Tiefe der dargestellten Informationen eine hohe Ähnlichkeit aufweisen und damit dem Anspruch einer einheitlichen Basis für die Gewinnung von Rohdaten genügen. Dies gilt insbesondere für die Plan-, Kapitel- und Titelstruktur, die hinsichtlich der Aufgaben, zugehörigen Mittel und organisatorischen Zuordnung analogen Prinzipien folgt und für die Angaben der Bund- und Länderstatistik anschlussfähig ist. Zugleich beinhalten sie alle eine vollständige Abbildung der in der unmittelbaren Landesverwaltung vorhandenen Behörden und Einrichtungen mit ihrer jeweiligen Personal- bzw. Stellenausstattung. Inhaltlich eignen sich die Etats vor allem deshalb, weil sie politische Entscheidungen und Planungen gesamthaft abbilden und damit ebenso jene Vorgaben und Resultate dokumentieren, die im Rahmen von Reform- und Konsolidierungsprozessen maßgeblich sind.

<sup>1</sup> Finanzministerium Baden-Württemberg 1988-2009; Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern 1992-2009; Finanzministerium Niedersachsen 1990-2009; Finanzministerium Nordrhein-Westfalen 1990-2009; Finanzministerium Schleswig-Holstein 1988-2009; Finanzministerium Thüringen 1992-2009; Ministerium der Finanzen Hessen 1987-2009; Ministerium der Finanzen Land Brandenburg 1992-2009; Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz 1987-2009; Ministerium der Finanzen Saarland 1990-2009; Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt 1992-2009; Staatsministerium der Finanzen Bayern 1990-2009; Staatsministerium der Finanzen Sachsen 1992-2009.

Aufgrund ihrer seit Jahrzehnten gleichbleibenden Struktur und kameralen Systematik erlauben sie außerdem die rückwärtsgerichtete Erweiterung und künftige Fortschreibung der Daten. Demgegenüber bedient sich die amtliche Statistik durchweg der (Rechnungs-)Ergebnisse und verzichtet dabei auf eine organisati- onsscharfe Zuordnung.

Abbildung 3.1.1-2: Ausschnitt aus der Datenbank (Beispiel: Sachsen-Anhalt 2006)

Kap.	Beh. An-zahl	Bezeichnung	Beh.- typ	LdB	Titelgruppe	Kategorisierung (max. 3)						Ausgaben in T€				
						Allg. Verwalt.	Justiz	Allg. Ober-Verwaltung	Sonderord-Verwaltung	Disziplinsorge	Soziales	Kultur	Gruppierung 4 = Personalkosten in T€	Beamte	Angestellte	Arbeiter
0310	1	Landesverwaltungsamt	LO									43694,3	816	341	50	1207
0341	1	Geoinformationswesen (Landesamt für Vermessung und Geoinformation)	LO			1			1	1		44833,6	515	748	60	1323
0405	1	Oberfinanzdirektion - Besitz- und Verkehrssteuerabteilung ohne Kassen- und Bezügeverwaltung und Finanzrechenzentrum	LO			1						4492,8	84	32	11	127
0406	21	Finanzämter	LU			1						102050,3	3331	246	47	3624
0407		Oberfinanzdirektion - Besitz- und Verkehrssteuerabteilung, Bezügeverwaltung und Landeshauptkasse Dessau	LO			1						18421,8	298	277	15	590
		Oberfinanzdirektion - Besitz- und Verkehrssteuerabteilung, Bezügeverwaltung und Landeshauptkasse Dessau (Abrechnung der Bezüge für die Bediensteten des Landes Brandenburg)	LO	TG		1								6		6
0409		Oberfinanzdirektion - Finanzrechenzentrum	LO			1						5698,4	44	106	2	152
0504		Fachaufgaben des Landesverwaltungsamtes	LO					1	1			13491,6	95	306	7	408
0706		Fachaufgaben des Landesverwaltungsamtes	LO							1		11967,7	152	12		164
0783	1	Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie	LO						1	1		6923	2	115	8	125

Eigene Darstellung.

In einem *zweiten Schritt* werden zusätzliche Quellen erschlossen, die die etatmäßigen Informationen validieren, überprüfen und erforderlichenfalls ergänzen sollten. Maßgabe ist dabei der Rückgriff auf offizielle bzw. amtliche Angaben, um Übertragungsfehler durch Dritte auszuschließen und sich auf die Sichtweise der letztlich auch veraltungspolitisch verantwortlichen Institutionen beziehen zu können. Dies betrifft im Verfahren *zunächst* die *aufbauorganisatorischen Strukturen, Aufgaben und Zuständigkeiten*. Hierfür werden die gleichfalls seit Jahrzehnten veröffentlichten Staatshandbücher verwandt.<sup>2</sup> Diese Publikationen verlegt der Carl Heymanns Verlag, herausgegeben werden sie durch Organe bzw. Amtspersonen der Länder. In der Regel handelt es sich dabei um die Chefs der Staatskanzleien. Anders als der OECKL des Festmannsverlags, den z. B. Adam/Bauer/Knill (2008) in ihrer quantitativen Untersuchung der Lebenszyklen von Bundesbehörden nutzen, bieten die Staatshandbücher den Vorteil, dass sie aufgaben- und res-

<sup>2</sup> Staatshandbuch Baden-Württemberg 1988-2009; Staatshandbuch Bayern 1990-2009; Staatshandbuch Brandenburg 1992-2009; Staatshandbuch Hessen 1987-2009; Staatshandbuch Mecklenburg-Vorpommern 1992-2009; Staatshandbuch Niedersachsen 1990-2009; Staatshandbuch Nordrhein-Westfalen 1990-2009; Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1987-2009; Staatshandbuch Saarland 1990-2009; Staatshandbuch Sachsen 1992-2009; Staatshandbuch Sachsen-Anhalt 1992-2009; Staatshandbuch Schleswig-Holstein 1988-2009; Staatshandbuch Thüringen 1992-2009.

sortbezogene Gliederungen und organisationsscharfe Unterscheidungen enthalten, vor allem aber detailliertere Informationen zur Rechtsform, zur rechtlichen Grundlage und zu den von einzelnen Behörden und Einrichtungen verantworteten Aufgaben ausweisen.

Die über die Haushalte gewonnen Rohdaten zur *Identität der gezählten Organisationseinheiten* (vgl. dazu Kap. 3.1.2.1) wird mit Hilfe dieser Quelle überprüft und korrigiert, sofern etwa aufgrund von Doppelhaushalten ein Etat noch veraltete Informationen aufweist, im Staatshandbuch hingegen bereits ein aktueller Stand vorliegt. Wenn auch auf dieser Basis keine zweifelsfreien Angaben möglich sind, kommen komplementär dazu Verlautbarungen der Länder auf Webseiten, in Gesetzen und Gesetzentwürfen in Betracht. Sie werden als letzte Stufe konsultiert, bevor Unstimmigkeiten und fehlende Werte durch plausible Annahmen aus dem Datensatz heraus aufgehoben bzw. ersetzt werden. Nach der institutionellen Charakterisierung der Organisationskategorien erfolgt die *Zuordnung zu den verantworteten Aufgaben* (Zuständigkeiten im Rahmen von sieben Hauptaufgaben – vgl. Kap. 3.1.2.2). Dabei geht der Autor in drei Schritten vor: Als erstes werden anhand des eigenen Codierungsschemas unmittelbar nachvollziehbare Kennzeichnungen getroffen (Anhang, Kap. 1.2). Hierauf folgt die Ergänzung um Aufgabenbezüge, die sich aus den Funktionsziffern größerer Kapitel bzw. Titel ergeben, die von einer Behörde oder Einrichtung bewirtschaftet werden. Zuletzt werden diese Rohdaten nochmals anhand der Angaben in den Staatshandbüchern überprüft und erforderlichenfalls vervollständigt. Ergebnis ist ein im weitestgehenden Fall siebenstelliges Zuständigkeitsmerkmal, sofern eine Organisationseinheit in allen definierten Hauptaufgabenbereichen tätig ist; Abb. 3.1.1-2 veranschaulicht dies anhand eines Ausschnitts aus der Rohdatenbank.

*Personalseitig* wird für die Datenerhebung von einer *Abbildung der Stellen i. S. von Vollzeitäquivalenten (VZÄ)* ausgegangen. Dabei ist für sie zunächst unerheblich, ob diese zum Zeitpunkt der Erhebung besetzt waren oder nicht. Entscheidend ist vielmehr ihre Etatisierung, die sich auch in entsprechenden Personalausgaben niederschlägt. Unberücksichtigt und entsprechend herausgerechnet werden indes Leerstellen, Auszubildende sowie Beamte im Vorbereitungsdienst. Unbeachtet bleibt ferner jenes Personal, das nur bezahlt, aber nicht mit Stellen im Plan ausgewiesen wird. Sofern die Haushalte durch vertikale Integration von Behördenteilen keine Stellendifferenzierung für einzelne Einrichtungen, sondern nur für einen ganzen Fachstrang aufweisen (etwa bei der Finanzverwaltung ohne Trennung zwischen Oberfinanzdirektionen und Finanzämtern), werden im Ländervergleich anteilige Durchschnittswerte für die betreffenden Verwaltungsebenen gebildet und auf jene Fälle übertragen, in denen eine solche Unterscheidung im Haushaltsplan nicht vorliegt. Als Beispiel soll dafür noch einmal die Finanzverwaltung dienen: Sofern hier das Personal der zugehörigen Behörden im Haushalt nur gesamthaft dargestellt wird, wird es zu 6% auf die obere bzw. mittlere und zu 94% auf

die untere Ebene aufgeteilt. Im Fall der staatlichen Hochbauverwaltung, die zu meist mit diesem Bereich assoziiert ist, beträgt das Verhältnis 15 zu 85% (vgl. dazu im Einzelnen Anhang, Kap. 1.3).

Schließlich werden die auf diese Weise ermittelten Personalzahlen mit Hilfe der in der offiziellen Länderstatistik enthaltenen Zahlen abgeglichen. Dabei ist von vornherein nicht mit einer vollständigen Übereinstimmung, sondern mit mehr oder minder großen Abweichungen zu rechnen. Sie resultieren u. a. daraus, dass die Angaben der statistischen Ämter nicht die Summe der Planstellen, sondern für abgeschlossene Zeiträume die Ist-Zahlen aller Stellen mit einem Dienstverhältnis zu öffentlichen Arbeitgebern ausweisen (sog. Personalstandsstatistik).<sup>3</sup> Hinzutritt, dass die Gliederung nach Aufgabenbereichen auf der Basis von Funktionsziffern und Titeln vorgenommen wird, während in der hier erstellten Datenbank die Organisationsbezüge im Vordergrund stehen. Wenn für den Vergleich deshalb einzelne Bereiche, etwa die außerhalb der Kernverwaltung gelegenen Einrichtungen und Personalkörper (Polizei, Gerichtsbarkeit, Schulen und Hochschulen), ausgeblendet werden, erfolgt das in der Datenbank über die Zuordnungen zu Behördenkapiteln. Die Statistik hingegen greift auf den Haushaltsquerschnitt zurück, womit Aufgabenbezüge fokussiert werden, und zwar ungeachtet der Frage, welche Einrichtung sie wahrnimmt und ihre Mittel bewirtschaftet. Eingedenk dieser Unterschiede erfolgt die Plausibilitätsprüfung der Werte nur relational bzw. entwicklungsbezogen. Das erste und entscheidende Kriterium bildet dabei die Übereinstimmung in positiven und negativen Stellenentwicklungen über Legislaturen und über längere Zeiträume hinweg (absoluter und relationaler Längsschnittvergleich). Hinzutritt als zweiter Gesichtspunkt der Querschnittsvergleich zwischen den Ländern und die Frage, ob sich auch hier gleiche Reihenfolgen hinsichtlich der Intensität des Personalab- oder -aufbaus ergeben. Alle beiden Anforderungen konnten durch die erhobenen Daten erfüllt werden. Zur Veranschaulichung der in dieser Hinsicht bestehenden Abweichungen, aber auch der mit der Erhebung erreichten Datengüte werden in Abb. 3.1.1-3 die Zahlen der Bund-/Länderstatistik den für die Datenbank ermittelten Werten gegenübergestellt; jeweils rechts finden sich die Abweichungen verzeichnet.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu Statistisches Bundesamt (2008a: 8ff.). Entsprechende Differenzen zu dem in dieser Arbeit und ihrer Datenbank verwandten Personalbestand ergeben sich u. a. daraus, dass zeitlich begrenzte Stellen im Haushalt beim Sachaufwand veranschlagt sein können und damit nicht im Personal-Soll, aber von der offiziellen Statistik erfasst werden. Das gleiche gilt für Beschäftigte, die nicht aus den Titeln für Personalausgaben finanziert werden. Zugleich müssen Planstellen nicht immer besetzt sein, womit sie zwar in der hiesigen Datenbank als Einheiten registriert werden, da Ressourcen für sie planmäßig vorhanden sind, allerdings aus der Ist-Betrachtung herausfallen. Schließlich ergeben sich Unterschiede aus der Berücksichtigung von Beschäftigten in Altersteilzeit. Sie werden bei der Ermittlung der Vollzeitäquivalente im Rahmen der Personalstandsstatistik anteilig berücksichtigt. Im Stellenplan ist das nicht der Fall. Hier wird über den gesamten Zeitraum der Altersteilzeit, also auch in der Freistellungsphase, eine Stelle benötigt. Bei Nachbesetzungen kann in der Freistellungsphase eine Ersatzplanstelle ausgebracht werden.

Abbildung 3.1.1-3: Vergleich der für diese Untersuchung erhobenen Personalzahlen und der Daten der Bund-Länder-Statistik (in VZÄ)\*

	Bund-/Länderstatistik		Eigene Erhebung (Datenbank)			Abweichungen (Datenbank gegenüber Bund-Länderstatistik)	
	Insgesamt	Ohne Betriebe	Insgesamt	Darunter LdB	Ohne Betriebe	Insgesamt	Ohne Betriebe
BW	49	42	43	7	36	-12%	-15%
Bay	70	68	74	> 1	74	+5%	+9%
Bbg	18	15	18	6	12	-1%	-20%
He	40	34	36	6	30	-11%	-12%
MV	11	11	11	1	10	-2%	-2%
Nds	45	38	31	3	29	-30%	-24%
NW	64	53	62	12	51	-3%	-4%
RIP	29	22	27	7	20	-5%	-9%
Saar	7	6	7	2	4	-6%	-31%
Sac	31	22	26	8	17	-16%	-22%
S-A	17	12	18	4	14	9%	5%
SH	13	10	13	3	10	3%	1%
Thü	16	15	16	> 1	16	3%	10%

**Legende:** \* Auf Tsd. VZÄ gerundete Werte – geringfügige Abweichungen bei der Summation ergeben sich daraus. Die Daten der Bund- und Länderstatistik waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit nur für das Jahr 2008 verfügbar, weshalb der Vergleich zwischen den Jahren 2008 und 2009 stattfindet. Quellen: Statistisches Bundesamt 1993a-2009a und 1993b-2009b sowie eigene Erhebungen (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Insgesamt beinhaltet die dargestellte Erhebung auf der Basis der genannten Quellen ein sehr *aufwendiges Verfahren*. Allerdings gewährleistet es sowohl nach hinten als auch nach vorne gerichtet die Fortschreibungsfähigkeit des Datensatzes und die allgemeine Zugänglichkeit der verwandten Informationsgrundlagen. Die betreffenden Informationen können also jederzeit durch jeden und jede nachvollzogen und eigenständig erhoben werden. Mit Hilfe der in Kap. 3.1.2 und im Anhang erläuterten Setzungen lassen sich alle Behörden- und Personalbestände eindeutig zuordnen.

### 3.1.2 Materiell anschlussfähige Kategorisierung und Vercodung der unmittelbaren Staatsverwaltung

In Kap. 2.1 wurden die institutionellen Prinzipien, die Bausteine und die legalen Definitionen der Aufbauorganisation öffentlicher Verwaltung in Deutschland vorgestellt. Dies beinhaltete auch die Abgrenzung unmittelbarer und mittelbarer Bereiche der staatlichen Exekutive auf der Ebene der Bundesländer. Für Letztere und deren Administration i. e. S. gilt es nun Kategorien zu entwickeln, die eine *eindeutige Zuordnung von Organen bzw. Verwaltungseinheiten* des Aufgaben- und Verwaltungsträgers Staat erlauben und sie untereinander vergleichbar ma-

chen. Dem Schrifttum folgend resultieren entsprechende Eigenschaften aus strukturellen und funktionalen Organisationsmerkmalen, womit die Differenzierung nach geographischen Räumen und institutionellen Ebenen sowie im Hinblick auf Aufgaben und die Art öffentlicher Tätigkeit aufgenommen wird (Becker 1989: 190ff.; Hesse/Götz 2003: 586; Miller 1995: 42ff.). An dieser Stelle sollen zunächst die aufbauorganisatorischen Kennzeichnungen (Kap. 3.1.2.1), im Anschluss daran die materiellen Zuordnungen von Aufgaben und Ressourcen bzw. Personal (Kap. 3.1.2.2) und zuletzt die Identität von Verwaltungszweigen und Landesbetrieben (Kap. 3.1.2.3) erläutert werden. Zusammen genommen ergeben sie ein differenziertes Codierungsschema für die aus den verfügbaren Quellen zu erhebenden Rohdaten (Kap. 3.1.2.4); detailliertere Festlegungen finden sich als Codebuch im Anhang dokumentiert (einschließlich der Bestimmung fehlender Werte).

### 3.1.2.1 Aufbauorganisation

Hesse und Götz setzen sich in ihrer Dokumentation eines Gutachtenzyklus der Jahre 1997 bis 2002 detailliert mit den *in den Flächenländern unterschiedlich gehandhabten Definitionen* einer *de facto* mehrstufigen Staatsverwaltung auseinander (2003: 586ff.). Sie zeigen, dass die alleinige Orientierung an den in den einzelnen Ländern gebräuchlichen Kennzeichnungen irreführend sein kann, da institutionelle Charakterisierungen wie zentrale, obere oder mittlere Behörden unterschiedlich definiert werden, mithin einen direkten Vergleich zunächst nicht zulassen (ebd.). Im Gegensatz zu anderen Arbeiten (Miller 1995; Wahl 1987) stellen sie deshalb ihren materiellen Reformvorschlägen eine eigene Systematik aufbauorganisatorischer Begrifflichkeiten voran, die sich an den legalen Definitionen orientiert, diese aber über alle Länder hinweg vereinheitlicht. Den Ausgangspunkt bildet dabei erneut die Unterscheidung zwischen horizontaler und vertikaler Ausdifferenzierung der Aufbauorganisation. Probleme entstehen hier, sofern die Kombination der zwei Merkmalsdimensionen mehrere Zuordnungen zulässt, sie aber beide begriffsbestimmend sind. Dies betrifft insbesondere die Unterscheidung zwischen (landesweit zuständigen) Ober- und (regionalen) Mittelbehörden. Hinzutritt die notwendige Abgrenzung zwischen landesweiten und räumlich gegliederten Verantwortlichkeiten (Hesse/Götz 2003: 588f.).

Um die benannten Probleme aufzulösen, wird die *vertikale bzw. instanzliche Position als prioritäres Kriterium* festgelegt.<sup>4</sup> Die Autoren gelangen auf diese Weise

---

<sup>4</sup> Zu begründen ist diese Festlegung mit der institutionellen Bedeutung instanzlicher Über- und Nachordnungen. Sie beziehen sich (anders als geographische Zuständigkeiten) nicht nur auf aufbauorganisatorische Merkmale, sondern kennzeichnen auch funktionale Eigenschaften, wie die Führung von Aufsicht oder das Vorhandensein von Widerspruchsmöglichkeiten im verwaltungsgerichtlichen Vorverfahren. Damit wiederum verbinden sich Charakterisierungen

zu einer Reihe grundlegender Definitionen, die von den offiziellen Landestermi-  
nologien abweichen können, jedoch länderübergreifend anwendbar sind (ebd.:  
591). Zur Erhebung der Rohdaten für die vorliegende Arbeit müssen aber auch  
diese Kategorien weiter spezifiziert werden, um tatsächlich alle Organisationsein-  
heiten eindeutig zuzuordnen. Das ist insbesondere dann erforderlich, wenn  
Behörden

- Aufgaben verschiedener Ressorts wahrnehmen,
- mehrere Funktionen von unterschiedlicher instanzlicher Qualität erfüllen (et-  
wa in Form abschließender Fach- und einzelner Aufsichtsaufgaben) oder
- zwar formal keine Aufsichtsbefugnis besitzen, sie gegenüber anderen Einrich-  
tungen aber *de facto* aufgrund ihrer Stellung im Verwaltungsverfahren aus-  
üben (Landesdenkmalämter als Beispiel).

Als für solche Konstellationen *maßgebliche Codierungsregel* verwendet der Autor  
die Orientierung am *Vorliegen prioritärer Merkmale*. Das heißt zum Beispiel,  
dass eine Einrichtung mit mehreren nichtinstanzlichen und lediglich einer einzi-  
gen Aufsicht führenden Zuständigkeit aufgrund Letzterer als obere Behörde ein-  
gestuft wird. Ebenso sind mehrere Einrichtungen mit ähnlichem Profil nur dann  
als untere (und nicht als zentrale) Behörden zu kennzeichnen, sobald sie (neben  
anderen Organisationseinheiten analogen Profils) jeweils nur für einen Teil des  
Landes zuständig sind.

Für die *nominale Kategorisierung der unmittelbaren Staatsverwaltung* im Rah-  
men dieser Arbeit unterscheidet der Autor deshalb in Anlehnung an Hesse und  
Götz (ebd.) ebenfalls *fünf institutionelle Behördentypen*, definiert sie im Einzel-  
nen aber leicht abweichend (vgl. Abb. 3.1.2-1):<sup>5</sup>

- *Oberste Landesbehörden* bzw. *Ministerien* (Codierung: LM) sind keiner ande-  
ren Behörde nachgeordnet und in ihrem Aufgabenbereich für das ganze Land  
zuständig.<sup>6</sup> Sofern in ihrem Ressort liegende Aufgaben durch Behörden einer

---

institutioneller und bürokratischer Komplexität, die neben äußeren Strukturen ebenso die Ver-  
fahrensdimension betreffen.

<sup>5</sup> Auf eine Unterscheidung zwischen Behörden und Einrichtungen, wie sie etwa das nordrhein-  
westfälische Landesorganisationsrecht kennt, verzichten Hesse und Götz, da dies bereits inner-  
halb des Landes zu uneinheitlichen und letztlich willkürlichen Zuordnungen führt und eine  
befriedigende Unterscheidung sowohl unter funktionalen und institutionellen als auch unter  
rechtsförmlichen Gesichtspunkten nicht möglich ist (ebd.). Der Autor folgt dieser Entschei-  
dung für die Zwecke seiner Arbeit (vgl. ebenso Kap. 2.1.1).

<sup>6</sup> Streng genommen stellen auch die Ministerien eine nachgeordnete Ebene dar, da sie der Lan-  
desregierung bzw. dem Kabinett als Kollegialorgan unterstehen und von Ministern geleitet  
werden, die wiederum in einigen Ländern gesondert als Organe ausgewiesen werden. Aller-  
dings besitzen weder einzelne Personen noch das Kabinett eigene Organisationsstrukturen,  
wie sie in Verbindung mit Personal- und Sachmitteln in Kap. 2.1 als grundlegende Behörden-  
definition i. S. der Fragestellung als maßgeblich angenommen wurden. Im Übrigen finden  
sich die Funktionen eines Kabinettssekretariats regelmäßig den Staatskanzleien bzw. -  
ministerien zugewiesen, die wiederum als eigene oberste Landesbehörden gezählt werden.  
Zur Funktion und Stellung von Landesregierung und Kabinett im Verhältnis zu den nachge-  
ordneten Behörden vgl. Becker 1989: 320ff.; Hesse 1999a: 70ff.; Wahl 1987: 219ff..

anderen (nachgeordneten) Instanz wahrgenommen werden, unterliegen diese zumindest der ministeriellen Fach- und je nach Ressortierung auch der jeweiligen Dienstaufsicht.

- *Zentrale Landesämter* (Codierung: LZ) unterstehen einem (oder mehreren) Ministerien, sind für sämtliche ihrer Aufgaben abschließend zuständig, führen dementsprechend über keine andere Behörde die Fach- und/oder Dienstaufsicht und sind in ihrem Bereich räumlich für das gesamte Land verantwortlich. Eine dem zentralen Landesamt ähnliche, jedoch davon im Hinblick auf seine verminderte behördliche Eigenständigkeit zu unterscheidende Kategorie bilden die sog. *Zugeordneten Ämter*, die meist die gleichen Attribute aufweisen, allerdings in ihrer Führung mit den zuständigen Ministerien verbunden sind.<sup>7</sup> Diese vor allem in Schleswig-Holstein vertretenen Organisationseinheiten werden nicht als eigenständiger Typus erfasst und codiert, sondern ihren Eigenschaften nach regelmäßig den zentralen oder im Einzelfall den oberen Behörden zugeordnet und aufgrund ihrer Verbindung mit den Ministerien institutionell nur hälftig gezählt.
- *Landesoberbehörden* (Codierung: LO) 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 übertragenen Wirkungskreises zählen können (vgl. Kap. 2.1.2). Sie sind außerdem in ihrem Bereich für ein gesamtes Land zuständig. In den allermeisten Fällen handelt es sich bei den Oberbehörden um Einrichtungen, die Aufgaben eines Ressorts wahrnehmen. Ausnahmen von dieser Regel bilden die Landesverwaltungsämter in Thüringen und Sachsen-Anhalt sowie die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Rheinland-Pfalz. Diesen drei Behörden sind Zuständigkeiten aus mehr als einem ministeriellen Geschäftsbereich zugewiesen. Sie unterliegen deshalb zumindest der Fachaufsicht mehrerer Ressorts und ihnen unterstehen dementsprechend auch in mehr als einem Geschäftsbereich weitere (untere) Behörden. Ihrer Eigenschaft als Spezialfall folgend bezeichnet sie der Autor deshalb als *bündelnde Oberbehörden*.
- *Landesmittelbehörden* (Codierung: MB) weisen die gleichen Merkmale wie Oberbehörden auf, mit der Ausnahme, dass sie nur für einen Teil eines Landes zuständig und von ihnen deshalb jeweils mindestens zwei Einrichtungen vorhanden sind. Auch in ihrem Fall gibt es die Unter- bzw. Spezialkategorie der *bündelnden Mittelbehörden*.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> In § 5 Abs. (2) des schleswig-holsteinischen Verwaltungsgesetzes (LVwG i. d. F. d. Bek. v. 02.06.1992 zuletzt geänd. durch Gesetz v. 24.09.2009 [GVOBl.: 633]) werden entsprechende Einrichtungen wie folgt gefasst: „Zur Entlastung der obersten Landesbehörden von Verwaltungsarbeit können Ämter gebildet werden, die mit einer gewissen Selbständigkeit ausgestattet sind, aber Bestandteile der obersten Landesbehörden bleiben. Diese Ämter müssen aus ihrer Behördenbezeichnung die oberste Landesbehörde erkennen lassen, der sie zugeordnet sind.“ Zwar behandelt der Gesetzgeber des Bundeslandes zugeordnete Ämter damit als Teil der Ministerien, doch entspricht deren organisatorische Realität stärker zentralen Ämtern mit der benannten Ausnahme, dass die Leitungsstrukturen in die obersten Behörden integriert bzw. mit diesen verbunden sind.

<sup>8</sup> Die Charakterisierung der Spezialfälle oberer und mittlerer Behörden mit Bündelfunktionen unterscheidet sich ebenfalls von der Systematik nach Hesse und Götz (2003: 591), da sie den gleichen Sachverhalt mit der ergänzenden Kennzeichnung Behörden der allgemeinen

- *Untere Landesbehörden* (Codierung: LU) unterliegen immer der Aufsicht einer anderen staatlichen Einrichtung, werden aber nur dann der unteren Verwaltungsebene zugeordnet, wenn sie entweder einer oberen oder mittleren Behörde nachfolgen oder aber zumindest nur für einen Teil eines Landes zuständig sind. Das heißt z. B., dass eine Einrichtung mit landesweiter Zuständigkeit (in Abgrenzung zu zentralen Landesämtern) als untere Behörde ausgewiesen wird, weil sie einer Ober- oder Mittelbehörde untersteht. Andererseits können untere Behörden auch direkt einem (oder mehreren) Ministerien nachfolgen, sofern sie regionale Zuständigkeiten aufweisen und deshalb von ihnen mehr als eine Einrichtung besteht. Erneut gibt es hier ebenfalls die Spezialkategorie der *bündelnden Behörden*, sofern etwa Landkreise (oder Landräte) in Organelihe als staatliche Einrichtungen tätig werden und diese Doppelrolle für Aufgaben aus mehr als einem Ressort übernehmen (Beispiel: Landratsämter als untere [staatliche] Verwaltungsbehörden in Baden-Württemberg).

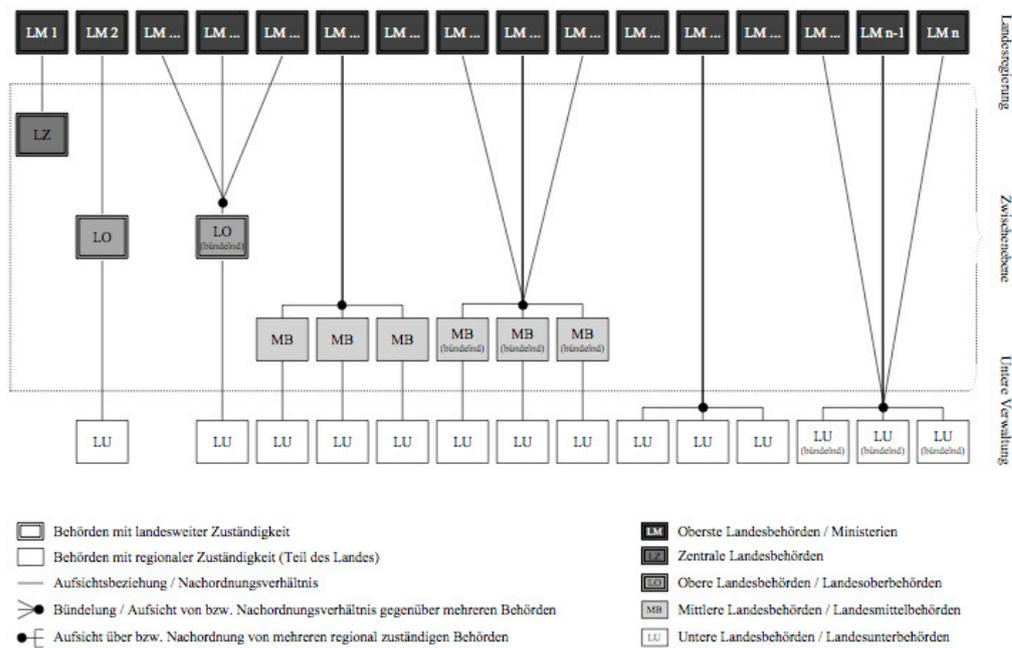
Der *institutionelle Typus* einer einzelnen Behörde wird *als nominale Variable* erfasst. Im Datensatz findet sich dementsprechend jede Einrichtung eines Flächenlandes mit den Kürzeln [LM], [LZ], [LO], [MB] oder [LU] vercodet bzw. mit [1] oder [0] in der jeweiligen Kategorie gekennzeichnet. Sofern in konkreten Fällen die Zuordnungen nicht eindeutig erfolgen können, werden ergänzende Informationsquellen (vgl. Kap. 3.1.1 und Abb. 3.1.2-1) zur Hilfe genommen und plausibilisierte Festlegungen getroffen (s. dazu im Einzelnen Anhang Kap. 1). Die Datenerfassung deckt auch die Organe der Rechtspflege (Gerichte und Staatsanwaltschaften), die Hochschulen, staatliche Schulen und das Lehrpersonal sowie die Polizeibehörden ab, sofern hierfür Angaben in den Haushaltsplänen vorliegen. Gemäß der in Kap. 1.4 erläuterten Fallauswahl werden diese vier Kategorien aber nicht in der nachfolgenden Untersuchung berücksichtigt und deshalb mit gesonderten Kennzeichnungen belegt.<sup>9</sup> Die Zählung der Organisationseinheiten erfolgt jeweils mit dem Wert [1] für jede Einrichtung. Im Fall der unter die Kategorie der zentralen Landesbehörden subsummierten zugeordneten Ämter werden diese aufgrund der benannten Verbindung mit der Ministerialebene und ihrer verminderten Eigenständigkeit nur mit dem Wert [0,5] belegt; das Gleiche gilt für Beauftragte (etwa für Gleichstellungsfragen oder Datenschutz), die sich in den Ländern meist den Ministerien zugeordnet finden.

---

(hier bündelnden) und der besonderen bzw. Fachverwaltung zu fassen versuchen. Allerdings entsteht hierbei das Problem, dass damit die im Bereich der Sonderordnung gelegenen Mehrfachzuständigkeiten der Struktur- und Genehmigungsdirektionen in Rheinland-Pfalz kategorial von denen normaler Regierungspräsidien abgegrenzt werden, obgleich beide Typen strukturell (Nachordnungsverhältnisse und Kompetenzen in mehr als einem Ressort) und funktional (Bündelungsauftrag) keine Differenzen aufweisen. Stattdessen würden bei der Zuordnung nach allgemeiner bzw. besonderer Verwaltung die Struktur- und Genehmigungsdirektionen mit solchen Mittelbehörden gleichgesetzt, die (wie etwa Forstdirektionen oder Oberschulämter) nur über einen eng umgrenzten Aufgabenbereich innerhalb eines Ressort verfügen.

<sup>9</sup> Gerichte und Staatsanwaltschaften erhalten die Codierung [G], Hochschulen die Kennzeichnung [HS], staatliche Schulen und das Lehrpersonal das Kürzel [S] und die Polizeibehörden die Codierung [LUP].

Abbildung 3.1.2-1: Nominalkategorien der unmittelbaren Landesverwaltung



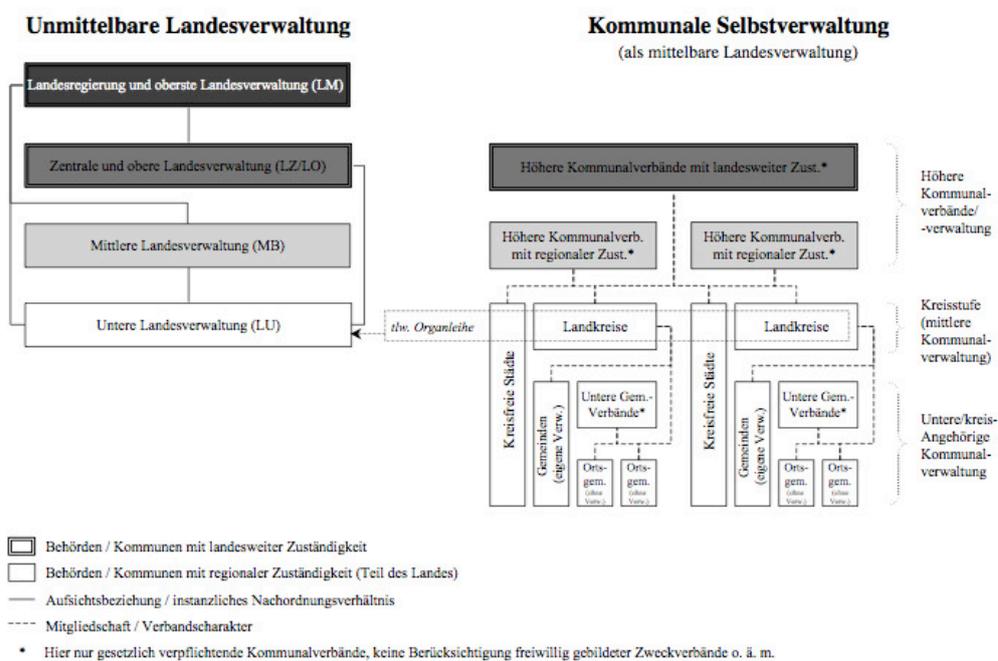
Eigene Darstellung.

Zusammenfassend spricht der Autor im Folgenden auch von der *Landesregierung* als Gesamtheit der Ministerien (einschließlich des Kabinetts), von der *Zwischenebene* als Summe der den Ministerien direkt nachgeordneten, aber nicht vor Ort in der Fläche tätigen Einrichtungen und von der *unteren Verwaltung*, die (zusammen mit der kommunalen Auftragsverwaltung) die abschließende dritte Stufe bzw. Instanz bildet. Wie bereits in Kap. 2.1.2 erläutert steht dem die nicht-instanzliche Unterscheidung von Verwaltungsebenen gegenüber, die institutionelle und räumliche Merkmale kombiniert und dementsprechend zwischen den obersten Behörden (erste oder ministerielle Ebene), den zentralen und oberen Landesbehörden (zweite oder zentrale bzw. obere Ebene), den Mittelbehörden (dritte oder mittlere bzw. regionale Ebene) sowie den unteren Behörden (vierte oder untere Ebene) differenziert.

Diese Einteilung korrespondiert dann auch mit der *kommunalen Verwaltungsgliederung*, deren Bestandteile zwar nicht im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen, jedoch auf der unteren Ebene Berührungspunkte zur unmittelbaren Landesverwaltung aufweisen. Sie betreffen insbesondere jene Zuständigkeiten, die von kommunalen Organen wahrgenommen werden, allerdings als staatliche Stellen auszuüben sind (sog. Organleihe – untere Kommunalaufsicht der Landkreise über die kreisangehörigen Kommunen als Beispiel). Hinzutritt der seitens des Landes auf die Kommunen übertragene Wirkungskreis, dem je nach Kommunalverfassung staatliche Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben nach Weisung angehören. Soweit dabei Fachgesetze des Bundes und der Länder die Städte, Kreise und Gemeinden als untere Behörden bezeichnen, sie aber nicht im Rahmen

der Organleihe unmittelbar in Dienst nehmen, definiert der Autor solche Zuständigkeiten zusammenfassend als kommunale Auftragsverwaltung (vgl. Kap. 2.1.2 und Hesse/Götz 2003: 592).<sup>10</sup> In Abb. 3.1.2-2 finden sich die oben benannten Ebenen der unmittelbaren Landesverwaltung zusammen mit denen der (mittelbaren) kommunalen Selbstverwaltung entsprechend ihrer räumlichen und vertikalen Stufung dokumentiert. Der Autor zieht als Basis eine Einteilung von Hesse/Götz heran (ebd.: 592ff.) und ergänzt sie im Hinblick auf die höheren Kommunalverbände, da diese sowohl als regionale als auch als landesweit zuständige Körperschaften bestehen.

Abbildung 3.1.2.-2: Staatliche und kommunale Verwaltungsebenen



Eigene Darstellung.

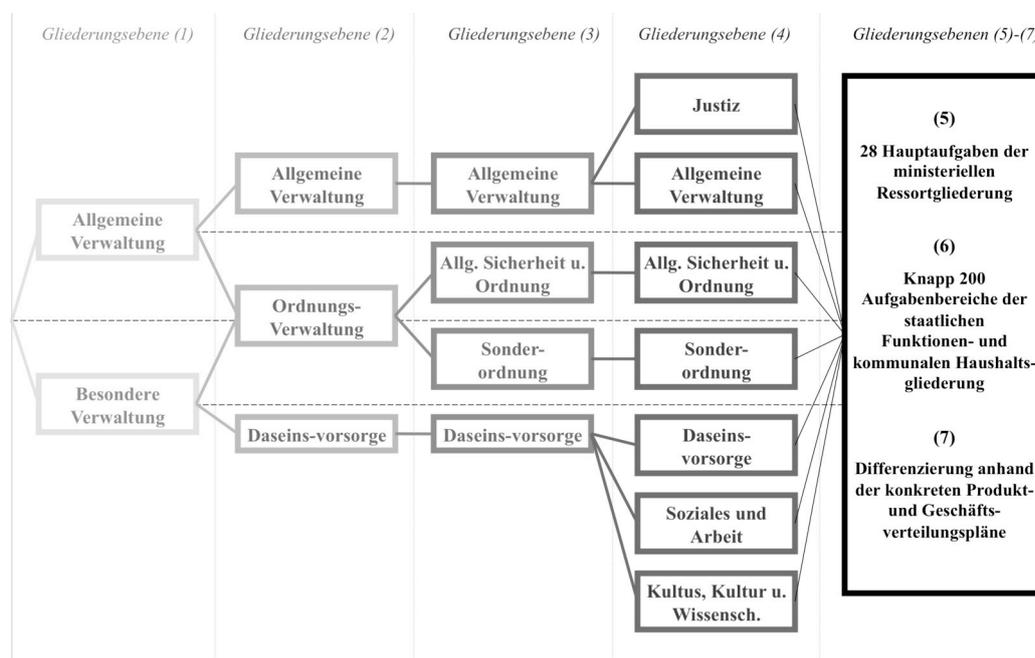
### 3.1.2.2 Aufgaben und Zuständigkeiten

Zusätzlich zur Charakterisierung der äußeren Gestalt der Staatsverwaltung benötigt diese Untersuchung *Aussagen zum Inhalt und zur Art der Tätigkeit* ihrer Organe. Zusammen mit dem eingesetzten Personal betrifft das die materielle Dimension der Exekutive und des Behördenbegriffs (vgl. Kap. 2.1.1, 2.1.3 und 2.1.4). Beabsichtigt ist damit eine weitere Konkretisierung von Organisationsbetrachtun-

<sup>10</sup> Mit der Kennzeichnung als kommunale Auftragsverwaltung bezieht der Autor keine Position in der rechtsdogmatischen Kontroverse zwischen monistischer und dualistischer Aufgabenstruktur. Vielmehr dient diese Charakterisierung einer klaren Abgrenzung zwischen unmittelbarer Landesverwaltung (einschließlich der Organleihe) und mittelbarer kommunaler Verwaltung, auch wenn Letztere weisungsgebundene und/oder pflichtige Aufgaben wahrnimmt. Zur kommunalen Aufgabensystematik wird ansonsten auf die umfangreiche kommunalrechtliche Literatur verwiesen (stellvertretend für viele: Gern 2003: 160ff.).

gen auf der Basis standardisierter und quantifizierbarer Informationen. Mit ihrer Hilfe sollen ergänzende Systemeigenschaften und ihre reformabhängigen Veränderungen gemessen werden, etwa im Hinblick auf die Frage, ob die beobachtete strukturelle Vereinfachung der Staatsverwaltung vor allem im Bereich der inneren Verwaltung oder in Leistungsbereichen wie der Ordnungs- und Sozialverwaltung stattfand. Um dies zu erfassen, wurden in Kap. 2.1.3 Ansätze für eine Aufgabensystematik vorgestellt. Auf sie greift der Autor zurück, um im Folgenden eine inhaltliche Differenzierung der Organisationseinheiten vorzunehmen.

Abbildung 3.1.2-3: Globale öffentliche Aufgabensystematik nach Hesse/Götz



Quelle: Hesse/Götz 2006.

Für die standardisierte *Beschreibung der Verwaltungsinhalte* besteht die Herausforderung vor allem darin, von konkreten Einzelaufgaben zu abstrahieren und die in der Hauptsache ausgeübten Tätigkeiten auf einem höheren Aggregationsniveau voneinander unterscheidbar zu kennzeichnen. Dies wiederum ist einerseits nur im Rahmen größerer Aufgabenfelder möglich und erfordert andererseits eine Darstellungsform, die wesentliche Schwerpunkte des Verwaltungshandelns benennt, ohne hierdurch das spezifische Profil einzelner Einrichtungen zu verfälschen. Bei der inhaltlichen Gliederung beschränkt sich der Autor deshalb auf eine vergleichsweise grobe Differenzierung in sieben Bereiche (vgl. Abb. 3.1.2-3), die sich erneut auf eine Systematik von Hesse/Götz bezieht (2006), diese jedoch ebenfalls anpasst und konkretisiert (vgl. dazu im Detail Anhang, Kap. 1.2):

- Die *Allgemeine Verwaltung* (AV – Hauptaufgabe I) umfasst als Oberkategorie alle Aufgabenbereiche der inneren Organisation sowie der Sicherheit und Ord-

nung i. e. S. ohne fachspezifische Rechts-, Planungs- und Leistungsbelange (vgl. Abb. 3.1.2-3 – linke Seite). Als Begriff innerhalb der siebenfachen Gliederung beschränkt sich die AV auf die politischen Führungsaufgaben sowie jene Bereiche, die der Funktions- und Arbeitsfähigkeit staatlicher Organe dienen, einschließlich der Finanz- und Personalverwaltung (vgl. Abb. 3.1.2-3 – rechte Seite).

- Der *Justizbereich* (JU – Hauptaufgabe II) beinhaltet neben der in dieser Arbeit nicht weiter betrachteten Gerichtsbarkeit die Organe und Einrichtungen des Justizvollzugs sowie die forensischen Einrichtungen.
- *Allgemeine Sicherheit und Ordnung* (AO – Hauptaufgabe III) fasst als Unterkategorie der Allgemeinen Verwaltung i. w. S. (vgl. Abb. 3.1.2-3 – linke Seite) die Funktionen der klassischen Hoheits-, Ordnungs- und Eingriffsbehörden zusammen. Neben der Polizei betrifft das u. a. das Personenstandswesen, Ausländerangelegenheiten sowie den Brand-, Zivil- und Katastrophenschutz.
- Die *Sonderordnungsverwaltung* (SO – Hauptaufgabe IV) summiert alle fachrechtlichen Ordnungsbelange und Instrumente. 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.
- Die *Daseinsvorsorge* (DV – Hauptaufgabe V) 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 z. B. in der Straßenbauverwaltung, wo planungsrechtliche Belange und verkehrsrechtliche Genehmigungssachen der Sonderordnung zugeordnet werden, der Straßenbau und -unterhalt indes der DV angehören. Weitere wichtige Aufgabenkomplexe betreffen die Gesundheitsversorgung, Sport-, Grün- und Erholungsanlagen, Naturparks, Wohnungsbau und -förderung, Wirtschaftsförderung sowie Einrichtungen und Maßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft.
- Der Bereich *Soziales und Arbeit* (SOZ – Hauptaufgabe VI) umfasst in der Hauptsache 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 wie auch die Förderung von Trägern der freien Wohlfahrtspflege ein.
- Die *Kultusverwaltung* i. w. S. (KU – Hauptaufgabe VII) fasst die Bereiche Schule und Bildung, Hochschulen, Wissenschaft und Forschung sowie die Kulturförderung zusammen. Maßnahmensseitig zählen dazu sowohl die Unterhaltung von Einrichtung und die Trägerschaft des erforderlichen Personals als auch die Zuwendungen an verselbständigte und private Dritte.

Für die genannten Ableitungen kommen Zuordnungen des Statistischen Bundesamtes zur Anwendung, die eine Synchronisierung von Behörden und Einrichtungen mit der staatlichen und kommunalen Haushaltsgliederung erlauben (Statistisches Bundesamt 2009a). Auch dabei handelt es sich nicht um trennscharfe Ein-

teilungen, da das Buchungsverhalten in der öffentlichen Verwaltung über die vergangenen Jahre hinweg nicht immer einheitlich und vor allem nicht den selbst gesetzten Zuordnungsstandards entsprach. So können bestimmte Aufgaben und deren Ausgaben durchaus in eher sachfremden Kapiteln angesiedelt worden sein, weil dies zu einem bestimmten Zeitpunkt problemadäquat erschien oder aber mit der sonstigen Verortung der zuständigen Behörde kompatibel war (Hesse 2007g; Hesse/Götz 2008f; Seitz 2007b). Die Vercodung konkreter Zuständigkeiten einer oder mehrerer Einrichtungen erfolgt deshalb vielfach als Zuordnung zu mehreren Haupt- und Unteraufgaben. Entsprechende Organisationseinheiten und ihre Personalkörper werden bei einer aufgabenbezogenen Betrachtung mehrfach, nämlich in jeder inhaltlichen Kategorie gezählt. Folglich erlaubt diese Vorgehensweise zwar näherungsweise die Aufstellung einer Aufgabensystematik, die für die dahinter stehende Ressourcen- und Personalausstattung der betrachteten Organisationseinheiten anschlussfähig ist, vermag sie aber nicht exakt abzubilden. Immerhin verdeutlicht der in Kap. 3.1.1, Abb. 3.1.2-3, dokumentierte Vergleich zwischen den allein nach der Haushaltsgliederung erhobenen Personalzahlen der Bundes- und Landesstatistik und den vom Autor über die ihm zugänglichen Haushaltspläne ermittelten Vollzeitstellen je Behörde bzw. Einrichtung, dass beide Betrachtungsweisen zu ähnlichen Werten führen. Dies wird vom Autor als Beleg dafür gesehen, dass die gewählte Kategorisierung nach Organisations- und Aufgabentypen akzeptable Indikatoren für die Beschreibung der äußeren Verwaltungsstrukturen liefert.

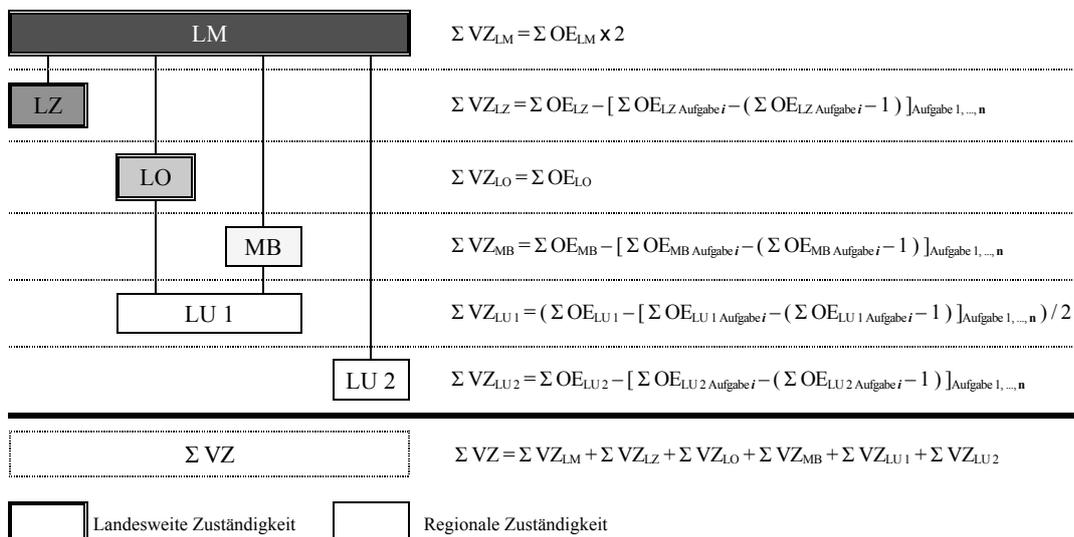
### **3.1.2.3 Verwaltungszweige und Landesbetriebe**

Ergänzend zur Definition und Vercodung der Behörden und Einrichtungen als originäre Bestandteile der Aufbauorganisation sollen an dieser Stelle *zwei weitere Kategorien* erläutert werden: *Verwaltungszweige* und *Landesbetriebe* nach § 26 LHO. Sie dienen dazu, die institutionelle Realität der staatlichen Kernverwaltungen noch genauer abzubilden. Sie werden später insbesondere zur Ausgestaltung und Differenzierung von Reformfeldern und Systemeigenschaften verwandt. Hinzutritt die effizienz- bzw. ressourcenbezogene Überprüfung der Effektivität betrieblicher Organisationsformen.

*Verwaltungszweige* stellen das Gegenstück zur bislang vertikal orientierten Einteilung von Behörden nach ihrer Ebenenzugehörigkeit dar. Dabei geht es vor allem darum, einen zusätzlichen und übergreifenden *Maßstab für die Beurteilung horizontaler Koordinationserfordernisse* zu erhalten. Zwar bietet hier die anhand der gesamten Organisationszahl bemessene Abstimmung die nach wie vor umfassendste Datenbasis. Allerdings findet sich eine politisch geführte und gegenüber demokratisch legitimierten Repräsentanten verantwortliche Verwaltung in Ressorts aufgeteilt und resultieren entsprechende Transaktionskosten vor allem aus

der Kommunikation zwischen Geschäftsbereichen. Dies setzt sich im Binnenverhältnis und auf unteren Ebenen fort und betrifft hier unterschiedliche Fachstränge, deren Zuständigkeiten von bestimmten Projekten und Aufgaben gleichermaßen betroffen sind. Der Umfang notwendiger Koordination hängt dabei von konkreten Belangen ab bzw. von dem Ausmaß, in dem sie über die sachliche örtliche Verantwortung einzelner Behörden hinausgehen. In Unkenntnis einzelner Vorhaben und spezifischer Erfordernisse kann es an dieser Stelle erneut nur um die Identifikation eines allgemeinen Parameters gehen. Er soll die institutionelle Komplexität und damit die relational bemessene Wahrscheinlichkeit angeben, ob verglichen mit vorherigen oder künftigen Organisationslösungen bzw. der Situation in anderen Ländern der horizontale Abstimmungsbedarf einer Verwaltungsstruktur größer oder geringer ausfällt.

Abbildung 3.1.2-4: Berechnung der Zahl von Verwaltungszweigen ( $\Sigma VZ$ )



Eigene Darstellung.

Konkret beinhaltet ein Verwaltungszweig (VZ) die auf jeder Stufe vorhandenen *separaten Behördentypen*, die sich in ihrer *sachlichen bzw. inhaltlichen Zuständigkeit* voneinander unterscheiden. Im Fall der Ministerien (LM) wird dieser Wert verdoppelt, um die herausgehobene Bedeutung oberster Instanzen und ihre Gliederungsfunktion als Geschäftsbereiche für nachfolgende Behörden und Einrichtungen zu kennzeichnen. Bei oberen Landesämtern (LO) sind es hingegen ebenso viele VZ wie einzelne Behörden, da sie definitionsgemäß unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen (vgl. Kap. 3.1.2.1). Zentrale Einrichtungen (LZ) zählen nur dann, wenn sie ebenfalls ein spezifisches, mit keiner anderen Einheit vergleichbares Profil aufweisen. Mehrere Museen, Kunstsammlungen, Theater oder Konzerteinrichtungen begründen somit jeweils nur einen Verwaltungszweig. Die regional gegliederten Mittel- (MB) und unteren Behörden (LU) werden für jede ihrer Ka-

tegorien gezählt. Das heißt, dass beispielsweise vier Regierungspräsidien, zwei Oberfinanzdirektionen zehn staatliche Umweltämter und 20 Finanzämter zusammen genommen vier VZ bilden. Hinzutritt, dass untere Landesbehörden als dezentrale und primär ausführende Einrichtungen agieren. Ihr Entscheidungsspielraum schränkt sich dabei in dem Maße ein, wie sie mehreren Instanzen nachgeordnet sind. Deshalb werden sie nur dann als vollständige VZ gewertet, sofern sie direkt einem Ministerium unterstehen. Sind sie dagegen einer oberen oder mittleren Landesbehörde nachgeordnet, erhält die betreffende Behördenkategorie den Wert [0,5]. Abb. 3.1.2-4 veranschaulicht die erläuterten Festlegungen.

Als weitere *Annex-Kategorie* sind die *Landesbetriebe* nach § 26 LHO anzusprechen. Wie in Kap. 2.1.1 erläutert handelt es sich bei diesen um rechtlich unselbständige und organisatorisch abgesonderte Teile der Landesverwaltung, die überwiegend öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten erfüllen und dabei auch hoheitliche Aufgaben übernehmen können. Im Rahmen einer organisationsstrukturellen Kategorisierung geht es zunächst um die institutionelle Konfiguration entsprechender Einheiten, zumal auf Basis einschlägiger Regelungen in den Haushaltsordnungen und Organisationsgesetzen der Länder ein eindeutiges Funktionsprofil nicht definiert ist. Dies gilt ebenso für den empirischen Befund, der die wenigsten Aufgabenbereiche von der Anwendung betrieblicher Organisationsformen ausschließt (vgl. Fellrath 2008; Meinert 2006). Hinzukommt, dass sich auch die Landesbetriebe nach § 26 LHO in den Instanzenzug der unmittelbaren Landesverwaltung unterhalb der Ministerialebene einfügen, mithin Funktion und Rolle zentraler, oberer, mittlerer und unterer Behörden übernehmen. Zusammen mit der eingangs benannten Feststellung, dass sie zwar über eine erhöhte organisatorische Autonomie verfügen sollen, jedoch keine juristische Eigenständigkeit besitzen und damit ein Organ der einheitlichen Rechtsperson des Landes bleiben, begründet das die Entscheidung, sie im Rahmen der vorliegenden Kategorisierung nicht als gesonderte Einheit der Aufbauorganisation zu definieren. Stattdessen erhalten die betreffenden Behörden und Einrichtungen die Zusatzbezeichnung LdB, womit sie als LZ<sub>LdB</sub>, LO<sub>LdB</sub>, MB<sub>LdB</sub> und LU<sub>LdB</sub> instanzlich eindeutig zugeordnet werden, zugleich aber ihre besondere Rechtsform als Landesbetrieb dokumentieren. Dies gilt bei der Vercodung im Übrigen auch für Ämter und Behörden, die nicht vollständig betrieblich verfasst sind, sondern lediglich einen Teil beheimaten, der die Voraussetzungen nach § 26 LHO erfüllt. Auf dieser Grundlage lassen sich später Analysen vornehmen, die auf den Anteil betrieblicher Organisationsformen an der gesamten Landesverwaltung Bezug nehmen, diese nach Ebenen differenzieren und die Eigenschaft nach § 26 LHO als einen möglichen Indikator für den internen Modernisierungsgrad einer Landesverwaltung heranziehen.

#### 3.1.2.4 Codebuch

Alle strukturellen, inhaltlichen und ergänzenden Kategorien finden sich im Codebuch dokumentiert. Es beinhaltet eindeutige Zuordnungen aller Organisationseinheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung in sämtlichen Flächenländern seit der Wiedervereinigung sowie dies zugehörigen Personals. Hierfür finden sich im Anhang *drei Abteilungen*: Der erste Abschnitt des Codebuchs enthält die *allgemeinen Zuordnungsregeln* von Behörden, Einrichtungen und Personalstellen zu den Kategorien LM, LZ, LO, MB, LU und LdB. Hieraus ergibt sich zugleich die Abgrenzung zur mittelbaren Verwaltung in Form von Stiftungen, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie gegenüber privatrechtlich verfassten Einrichtungen in öffentlichem (Teil-)Eigentum (Anhang, Kap. 1.1). Der zweite Teil des Codebuchs beinhaltet eine *detaillierte Aufgabensystematik* auf der Basis von Hesse/Götz (s. Kap. 3.1.2.2), die erläutert, wie es zur Verteilung der inhaltlichen Zuständigkeiten in sieben globalen Aufgabenbereichen kommt (Anhang, Kap. 1.2). Des Weiteren werden in einem dritten Komplex jene Verfahren erläutert, die der Autor auf der Basis von Querschnittsvergleichen für die Bestimmung fehlender Werte anwendet. Beispiele hierfür sind Aufteilungen von Personalstellen zwischen oberen und mittleren Instanzen auf der einen Seite und unteren Behörden auf der anderen Seite (Anhang, Kap. 1.3).

#### 3.1.3 Relationale Organisationsentwicklung als Maßstab von Reformen

Die vorliegende Arbeit untersucht die Struktur- ( $\Delta$  ORG bzw.  $\Delta$  STR) und Personalentwicklung ( $\Delta$  P) der staatlichen Kernverwaltungen in den Flächenländern seit der Wiedervereinigung. Genutzt wird ein quantifizierender Ansatz, der eine entsprechende Fallbildung mit der Definition von Zeiteinheiten und temporären Bezügen voraussetzt (vgl. Kap. 1.4.1). Im Längsschnitt stehen dafür *zwei Perspektiven* zur Verfügung:

- die Betrachtung der Veränderungen zwischen dem Anfangs- ( $t_1 = 1992$ ) und Endpunkt ( $t_2 = 2009$ ) der Periode  $t_1 \text{---} t_2$ , sowie dazwischen
- die Darstellung der Veränderungen über Legislaturperioden LP (1, ..., n) hinweg.

Als Resultat der in Kap. 3.1.1 und 3.1.2 erläuterten Erhebung sind die für beide Konzepte erforderlichen Rohdaten vorhanden. Zu klären ist indes, wie diese Werte eingesetzt bzw. operationalisiert und weiter bearbeitet werden. Denkbar sind die *Verwendung absoluter Zahlen oder die Berechnung relationaler Werte*. Der Autor wählte die letztgenannte Option, wofür erneut die Fragestellung und der Gegenstand der Untersuchung sprechen (vgl. Kap. 1.2). So geht es hier nicht allein um die bloße Darstellung von Entwicklungen, sondern auch um ihre komparative Bewertung im Hinblick auf verwaltungspolitischen Aufwand und Ertrag.

Hinzukommt, dass ungefilterte Differenzangaben aufgrund der unterschiedlichen Ländergrößen keine verwertbaren Vergleichsaussagen zulassen und deshalb lediglich für eine gesamthafte oder individuelle Längsschnittbetrachtung von Belang sind (vgl. Kap. 3.2).

Vor diesem Hintergrund werden für die weitere Untersuchung *zwei grundsätzliche Festlegungen* getroffen:

- Zunächst soll  $t_1$  als *einheitlicher Maßstab* dienen, hinsichtlich dessen für jeden Fall, aber auch im Vergleich Aussagen formuliert werden können. Folglich bemessen sich die Art und der Umfang von Veränderungen immer daran, wie sehr und weit sich ihr Ergebnis vom Zustand in 1992 unterscheiden.
- Daneben gilt es, die *Differenzen im Querschnitt* zu beurteilen, mithin  $\Delta$  STR und  $\Delta$  P in jedem Land, für eine Gruppe von Fällen und als Grundgesamtheit *einheitlich und vergleichbar* abzubilden.

Beides macht absolute Angaben ungeeignet und verlangt eine *anhand von  $t_1$  standardisierte Form der Daten*. Dementsprechend werden alle gesamthafte und detaillierten Werte  $i$  in  $t_1$  gleich [100] gesetzt:

$$(III-8.1) \quad \text{Wert } i_{t_1} = 100$$

Auf diese Weise ist sicher gestellt, dass jede spätere Merkmalsausprägung auf diesen Wert Bezug nehmen kann und die Differenz zwischen ihnen die relationale Reformintensität gemessen am Ausgangsniveau wiedergibt, was dann erneut nicht nur für ein Land im Längs-, sondern auch für alle Fälle im Querschnitt gilt. Für die *Operationalisierung von  $\Delta$  STR und  $\Delta$  P* im Zeitraum  $t_1$ — $t_2$  folgt daraus:

$$(III-8.2) \quad \Delta \text{ STR} = (\text{STR}_{t_1} - \text{STR}_{t_2}) / \text{STR}_{t_1}$$

$$(III-8.3) \quad \Delta \text{ P} = (\text{P}_{t_1} - \text{P}_{t_2}) / \text{P}_{t_1}$$

Sofern, wie angenommen, in den zurückliegenden Jahren die strukturelle Ausdifferenzierung und der Personalbestand zurückgeführt worden wurde, ergibt sich, dass  $\Delta$  STR und  $\Delta$  P jeweils *positive Werte* annehmen:

$$(III-8.4) \quad \Delta \text{ STR} = (\text{STR}_{t_1} - \text{STR}_{t_2}) / \text{STR}_{t_1} > 0$$

$$(III-8.5) \quad \Delta \text{ P} = (\text{P}_{t_1} - \text{P}_{t_2}) / \text{P}_{t_1} > 0$$

Hier und im Folgenden wird diese Perspektive und Darstellungsform gewählt. Das heißt, dass ein positives Delta auf eine Organisationsvereinfachung und Personalreduzierung verweist (und *vice versa*). Bei einer erforderlichen Unterscheidung zwischen Veränderungen mit unterschiedlichen Vorzeichen wird dies durch hochgesetzte Plus- oder Minuszeichen kenntlich gemacht. Demnach meinen die in (III-8.4) und (III-8.5) dargestellten Konstellationen  $\Delta \text{STR} > 0$  bzw.  $\Delta \text{P} > 0$ . Dagegen zeigen negative Differenzwerte einen Stellenaufwuchs und die zunehmende Strukturkomplexität der Verwaltung an:

$$(III-8.6) \quad \Delta STR = (STR_{t1} - STR_{t2}) / STR_{t1} < 0 \Rightarrow \Delta^+ STR > 0$$

$$(III-8.7) \quad \Delta P = (P_{t1} - P_{t2}) / P_{t1} < 0 \Rightarrow \Delta^+ P > 0$$

Möglich sind damit exakte *Aussagen zum Verlauf*, nicht jedoch zum Ergebnis einer Organisationsentwicklung (vgl. dazu 3.1.4.3). So kann ein hohes  $\Delta STR$  nicht in jeder Hinsicht mit einer in  $t_2$  einfacheren Verwaltung gleichgesetzt werden. Entsprechende Schlussfolgerungen sind nur mit Blick auf das Ausgangsniveau  $t_1$  der jeweiligen Fälle zulässig. Gegenüber anderen Ländern kennzeichnet  $\Delta STR$  lediglich den Umfang der Veränderungen. Deutlich wird hieraus der vom Autor verwandte und am Handlungserfolg orientierte *Reformbegriff*. Er bezieht sich in der Hauptsache auf die Intensität und Erheblichkeit einer Maßnahme, (noch) nicht indes auf ihre Ausrichtung und Resultate. Von primärem Interesse ist dabei, ob und in welchem Maße eine Reform i. S. allgemeiner Ziele (vgl. Kap. 2.3.2) als verwaltungspolitische Leistung gelten darf und wie sie sich im Vergleich zur Organisationsentwicklung in anderen Länder darstellt. Es geht also um einen Maßstab für die Handlungsintensität und für den am Ausgangsniveau und externen Kriterien gemessenen Handlungserfolg. Ein  $\Delta STR$  mit dem Wert 50 bedeutet zum Beispiel, dass ein Land in der betrachteten Periode die Hälfte seiner Verwaltung abgebaut bzw. sie entsprechend vereinfacht hat. Dies stellt ungeachtet des Status quo und der institutionellen Ergebnisse eine erhebliche Veränderung dar, da davon auszugehen ist, dass auch etwaige Widerstände und der Überzeugungsaufwand auf die Gegebenheiten im Status quo rekurrieren.

### 3.1.4 Messung von Systemeigenschaften und Reformkonzepten

Mit Hilfe der für diese Arbeit erhobenen quantitativen Daten zur Organisations- und Personalentwicklung der unmittelbaren Landesverwaltung sollen Annahmen zur Verwaltungspolitik in den vergangenen zwei Dekaden systematisch untersucht werden. Dies erfordert die *konzeptionell-inhaltliche Differenzierung* des in Kap. 3.1.3 (vgl. Gleichung III-8) global gefassten Reformbegriffs einschließlich seiner relationalen Operationalisierung für den betrachteten Zeitraum (1992-2009); als Bezugsrahmen dienen die in Kap. 2.3 erläuterten Ziele und Leitbilder. Darüber hinaus gilt es, bei der Messung zwischen der Abbildung der *Handlungs- bzw. Reformintensität* einerseits und den zu einem beliebigen Zeitpunkt  $t_i$  erreichten *Systemeigenschaften* andererseits zu unterscheiden. Ersteres erlaubt anhand des Umfangs zielgemäßer Veränderungen eine vergleichende Beurteilung der Reformaktivität unter verwaltungspolitischen (vgl. Kap. 3.3 und 3.4) und personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten (vgl. Kap. 4). Letzteres hingegen indiziert den erreichten Konzentrationsgrad im Organisationsbestand und verweist auf ggf. noch mögliche bzw. erwartbare Reformen (vgl. Kap. 3.4), sofern sich zugrunde liegende Überzeugungen und Orientierungen (vgl. Kap. 2.3) nicht verändern.

### 3.1.4.1 Konzeptionell-inhaltliche Differenzierung von Strukturreformen

In Kap. 2.4.3 wurden für Personaleffekte ursächliche *Organisations- und Strukturveränderungen* ( $\Delta$  ORG bzw.  $\Delta$  STR) systematisch dargestellt (vgl. Abb. 2.4.3-1), die sowohl mit der klassischen Verwaltungsentwicklung als auch den daraus entstandenen Gliederungsprinzipien korrespondieren (vgl. Kap. 2.1 und 2.3). Dabei handelt es sich um:

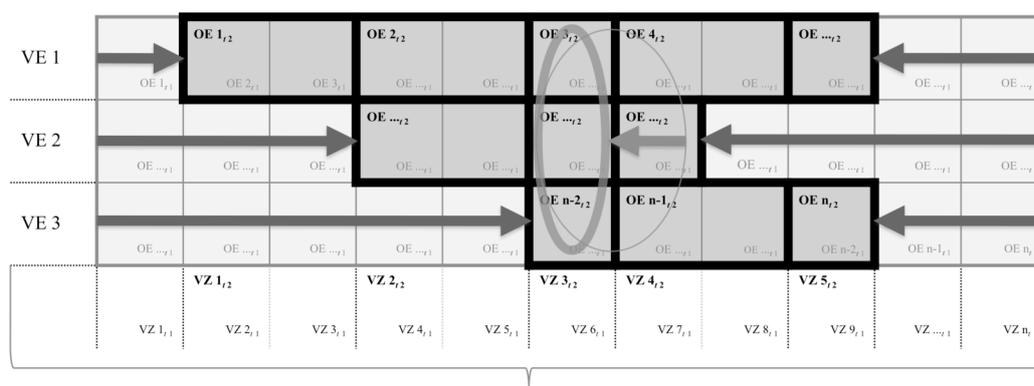
- *Horizontale Integration* (HI) als Verringerung der Zahl der Organisationseinheiten auf einer Ebene durch die Auflösung und/oder Eingliederung von Behörden in andere Einrichtungen derselben Ebene;
- *Horizontale Differenzierung* (HD) als Erhöhung der Zahl der Organisationseinheiten auf einer Ebene durch Neuschaffung und/oder Ausgliederung von Behörden derselben Ebene;
- *Vertikale Integration* (VI) als Verringerung bzw. Auflösung von Organisationseinheiten auf einer Ebene durch ersatzlosen Verzicht und/oder Eingliederung in Einrichtungen einer höheren und/oder unteren Ebene;
- *Vertikale Differenzierung* (VD) als Neubildung von Organisationseinheiten auf einer Ebene durch Neuschaffung einer oder mehrerer Behörden und/oder Ausgliederung aus Einrichtungen einer höheren und/oder unteren Ebene;
- *Betriebliche Reorganisation* (LDB) als Umwandlung von Organisationseinheiten in sog. Landesbetriebe nach § 26 LHO mit erhöhter Selbständigkeit (aber ohne eigene Rechtspersönlichkeit) und der Möglichkeit zur kaufmännischen Rechnungslegung.

Im Mittelpunkt der hier und im Folgenden genauer zu betrachtenden Reformen stehen zielgemäße Organisationsveränderungen, also solche, die durch horizontale (HI) und vertikale Integration (VI) zu einer Verringerung des Organisationsbestandes führen und/oder eine betriebliche Reorganisation beinhalten (LDB; vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-6 und II-7). Eine weitere Differenzierung dieser drei globalen *Reformfelder* soll es ermöglichen, im Rahmen des übergreifenden Konsenses zur institutionellen Vereinfachung (vgl. Kap. 2.3.2) einzelne Modernisierungsansätze und Schwerpunkte zu identifizieren (vgl. Kap. 3.2) und sie später miteinander sowie zwischen den Ländern zu vergleichen (vgl. Kap. 3.3). Ihre Quantifizierung erlaubt den Ausweis der Intensität von intendierten und vollzogenen Organisationsveränderungen, wobei zwischen (rein) strukturellen ( $\Delta$  OE und  $\Delta$  VZ) und personellen ( $\Delta$  P) sowie miteinander kombinierten Ausprägungen ( $\Delta$  OE,  $\Delta$  VZ,  $\Delta$  P) unterschieden werden kann. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass der Ausweis von Personal hier nur relational erfolgt und zwar in Form des auf eine Organisationskategorie entfallenden Anteils an der gesamten Beschäftigung oder einer entsprechenden Bestandsänderung. Diese Angaben sollen nicht einen möglichen Personalabbau anzeigen (vgl. dazu Kap. 2.4 und 4), sondern das Gewicht eines Behördentypus oder einer Verwaltungsebene verdeutlichen. Kommt es beispielsweise zu einem numerischen Abbau bestimmter Behörden, parallel dazu aber auch zu einer

Erhöhung ihres Personalgewichts, so ist der zugrunde liegende Veränderungsprozess anders zu bewerten als bei einer Reduktion in beiden Kategorien.<sup>11</sup>

Im Fall der *horizontalen Integration* (HI) betrifft das neben der bloßen Reduzierung von Organisationseinheiten auf den einzelnen Ebenen (HI-1) auch die Verringerung separater Verwaltungsstränge (HI-2) sowie den Rückbau von Sonderbehörden (HI-3). Ausgehend von den in Kap. 2.3 erläuterten Zielen und Leitbildern steht jedes dieser Reformfelder für eine bestimmte Facette horizontaler Konzentration und die zugrunde liegenden organisationspolitischen Überlegungen (vgl. Abb. 3.1.4-1).

Abbildung 3.1.4-1: Ausprägungen der horizontalen Integration (HI)



### HI = Horizontale Integration

**HI-1:** Abbau von OE auf einer VE<sub>i</sub> ( $\Delta OE_{VE_i}$ )  $\rightarrow \Delta OE_{VE_i} = \Sigma OE_{VE_i t_1} - \Sigma OE_{VE_i t_2} \rightarrow \Delta OE = \Sigma (\Delta OE_{VE_1, \dots, n})$

**HI-2:** Verringerung von VZ ( $\Delta VZ$ )  $\rightarrow \Delta VZ = \Sigma VZ_{t_1} - \Sigma VZ_{t_2}$

**HI-3:** Verringerung von SO ( $\Delta OE_{SO}$ )  $\rightarrow \Delta OE_{SO} = \Sigma OE_{SO t_1} - \Sigma OE_{SO t_2}$

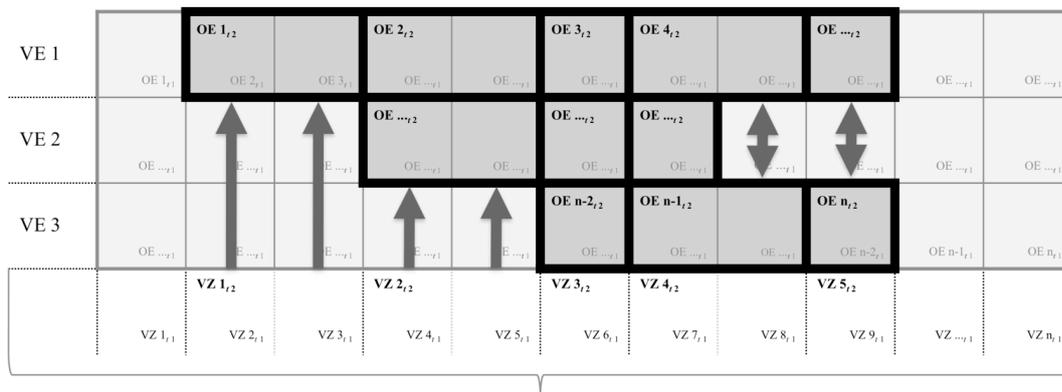
-  Verwaltungs- bzw. Organisationsstruktur zum Zeitpunkt  $t_1$  vor einer Reform:  $ORG_{t_1} = f(\Sigma OE_{t_1}; \Sigma VE_{t_1}; \Sigma VZ_{t_1})$
-  Verwaltungs- bzw. Organisationsstruktur zum Zeitpunkt  $t_2$  nach einer Reform:  $ORG_{t_2} = f(\Sigma OE_{t_2}; \Sigma VE_{t_2}; \Sigma VZ_{t_2})$
-  Horizontale Integration (Abbau von OE auf einer VE; Verringerung von VZ)
-  Struktureller / Personeller Abbau der Sonderverwaltung

Eigene Darstellung.

<sup>11</sup> Ohne hier bereits der in den Kap. 3.2 und 3.3 dargestellten Empirie vorgreifen zu wollen, soll dieser Zusammenhang doch an einem Beispiel erläutert werden. So gilt die Reduzierung von Ministerien bzw. Geschäftsbereichen als ein allgemein akzeptiertes Ziel der Organisationspolitik (vgl. Kap. 2.2.2, 2.3.1 und 2.3.2). Im Hintergrund steht das Bestreben, über eine verminderte Zahl oberster Behörden das Ausmaß von Ressortegoismen und die Abstimmungserfordernisse im nachgeordneten Bereich zu begrenzen. Eine Abnahme von Ministerien im betrachteten Zeitraum wäre also durchaus erwartbar, dürfte aber nicht automatisch mit einer geringeren Bedeutung dieser Verwaltungskategorie gleichgesetzt werden. Denn die Funktion oberster Landesbehörden hängt nicht von ihrer Zahl, sondern ihrer institutionellen Stellung ab und diese kann sogar an Gewicht gewinnen, wenn weniger, aber dafür steuerungsstärkere Häuser vorhanden sind. So verstehen sich zumindest die meisten der entsprechenden Reformen. Eine Möglichkeit diese Rolle auch quantitativ im Kontext einer gesamten Verwaltung abzubilden, stellt dieser etwa im Zuge von Reformen nicht ab, sondern steigt an, verweist das auf eine zumindest tendenziell erhöhte Bedeutung des Behördentyps.

*Vertikale Integration* (VI) äußert sich in zwei unterschiedlichen Vorgängen (vgl. Kap. 2.3.2 und Abb. 3.1.4-2). So kommt es zum einen zu einem Verzicht auf Verwaltungsebenen und -instanzen, wobei die Verwaltungspolitik der Länder in erster Linie auf eine *Verminderung der oberen bzw. Mittelinstanzen* zielt (VI-1). Entsprechend der institutionellen Definitionen in Kap. 2.3.2 betrifft das ausschließlich die Organisationskategorien der oberen (LO) und mittleren Landesbehörden (MB), weshalb deren Verringerung als Indikator herangezogen wird. Zum anderen beinhaltet VI *strukturelle Zentralisierung* (VI-2). Aufgrund des in der öffentlichen Verwaltung obligatorischen Hierarchieprinzips und der Notwendigkeit politischer Verantwortlichkeit ist dabei eine Auslassung oberster Behörden nicht möglich (vgl. Kap. 2.1.1). Infolgedessen kann sich institutionelle Vereinfachung nur auf den nachgeordneten Bereich beziehen. Die Verminderung unterer (LU) und mittlerer Behörden (MB) steht hier im Mittelpunkt, womit es dann allerdings nicht nur zu einer vertikalen, sondern auch zu einer räumlich wirksamen Konzentration kommt; Hesse spricht in diesem Zusammenhang von einem Rückzug des Staates aus der Fläche (Hesse 2004a).

Abbildung 3.1.4-2: Ausprägungen der vertikalen Integration (VI)



VI = Vertikale Integration

VI-1: Verzicht auf LO und/oder MB  $\rightarrow \Delta OE_{LO, MB} = \Sigma OE_{LO, MB t1} - \Sigma OE_{LO, MB t2}$

VI-2: Verringerung von MB und LU  $\rightarrow \Delta OE_{MB, LU} = \Sigma OE_{MB, LU t1} - \Sigma OE_{MB, LU t2}$

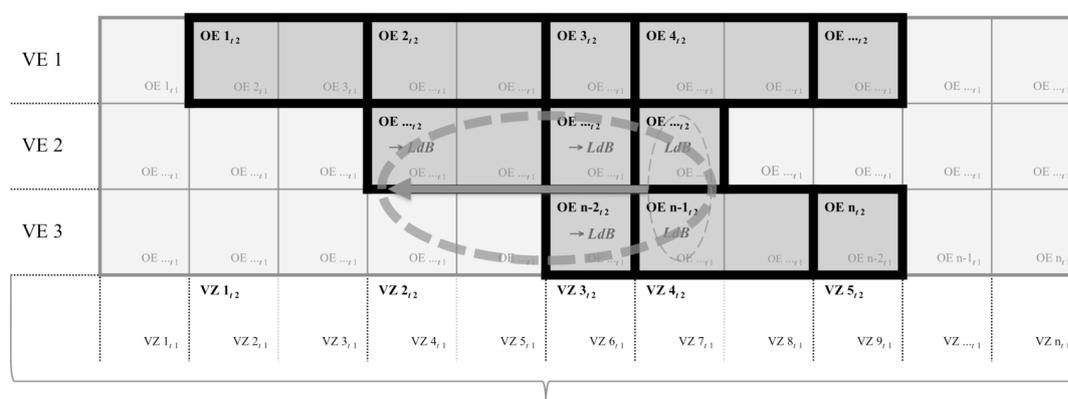
- Verwaltungs- bzw. Organisationsstruktur zum Zeitpunkt  $t_1$  vor einer Reform:  $ORG_{t1} = f(\Sigma OE_{t1}; \Sigma VE_{t1}; \Sigma VZ_{t1})$
- Verwaltungs- bzw. Organisationsstruktur zum Zeitpunkt  $t_2$  nach einer Reform:  $ORG_{t2} = f(\Sigma OE_{t2}; \Sigma VE_{t2}; \Sigma VZ_{t2})$
- Verzicht auf obere bzw. mittlere Verwaltungsebenen und -instanzen
- Strukturelle Zentralisierung

Eigene Darstellung.

Die *betriebliche Reorganisation* (LDB) der Länderverwaltungen wiederum bezieht sich als Annex-Kategorie nicht auf die Gesamtzahl der landesunmittelbaren Organisationseinheiten, sondern auf ihren individuellen funktionalen Charakter als Landesbetriebe nach § 26 LHO (vgl. Kap. 2.1.1 und 3.1.2.3). Somit beschreibt

dieses Reformfeld nicht nur eine quantifizierte Bestandsveränderung, sondern auch den Anteil der nach kaufmännischen Grundsätzen arbeitenden Teile der unmittelbaren Verwaltung. Ihre Ausweitung nimmt dabei auf die *erhöhte Quote von Landesbetrieben* Bezug (gemessen an allen Organisationseinheiten – LDB-1). Hinzutritt die *thematische Erweiterung und Schwerpunktverlagerung* des Einsatzes dieser Organisationsform, die sich insbesondere auf die Aufgabenbereiche der Allgemeinen Verwaltung, der Sonderordnung und der Kultusverwaltung erstreckt (LDB-2; vgl. dazu auch Kap. 2.3.2); Abb. 3.1.4-3 veranschaulicht die Differenzierung in diesem Reformfeld.

Abbildung 3.1.4-3: Ausprägungen der betrieblichen Reorganisation (LDB)



### LDB = Betriebliche Reorganisation

**LDB-1:** Erhöhung der Zahl oder des Anteils von Landesbetrieben  $\rightarrow \Delta OE_{LdB} = \Sigma OE_{LdB\ r2} - \Sigma OE_{LdB\ r1}$   
 $\rightarrow \Delta (OE_{LdB} / OE_{Insg.}) = (\Sigma OE_{LdB\ r2} / \Sigma OE_{Insg.}) - (\Sigma OE_{LdB\ r1} / \Sigma OE_{Insg.})$

**LDB-1:** Erhöhung der Zahl oder des Anteils in AV, SO und KU  $\rightarrow \Delta OE_{LdB\ AV, SO, KU} = \Sigma OE_{LdB\ AV, SO, KU\ r2} - \Sigma OE_{LdB\ AV, SO, KU\ r1}$   
 $\rightarrow \Delta (OE_{LdB\ AV, SO, KU} / OE_{LdB\ Insg.}) = (\Sigma OE_{LdB\ AV, SO, KU\ r2} / \Sigma OE_{LdB\ Insg.}) - (\Sigma OE_{LdB\ AV, SO, KU\ r1} / \Sigma OE_{LdB\ Insg.})$

- Verwaltungs- bzw. Organisationsstruktur zum Zeitpunkt  $t_1$  vor einer Reform:  $ORG_{t_1} = f(\Sigma OE_{t_1}; \Sigma VE_{t_1}; \Sigma VZ_{t_1})$
- Verwaltungs- bzw. Organisationsstruktur zum Zeitpunkt  $t_2$  nach einer Reform:  $ORG_{t_2} = f(\Sigma OE_{t_2}; \Sigma VE_{t_2}; \Sigma VZ_{t_2})$
- $\rightarrow LdB$  Umwandlung von Behörden in Landesbetriebe nach § 26 LHO
- Thematische bzw. inhaltliche Schwerpunktverlagerung des Einsatzes der Organisationsform Landesbetrieb

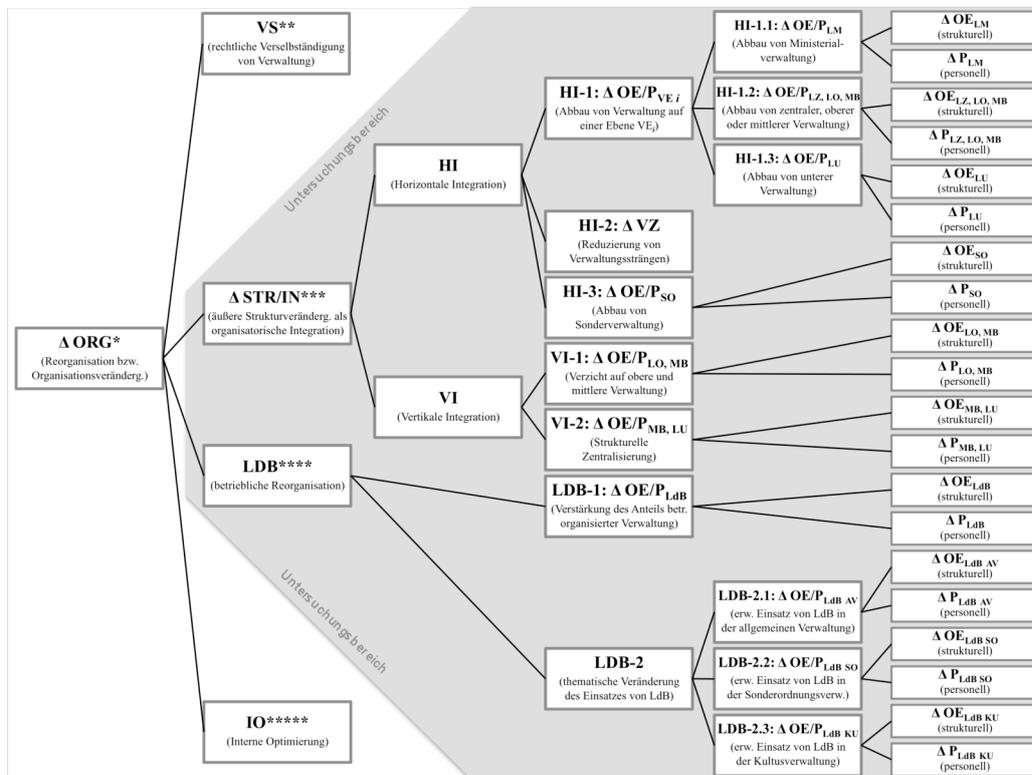
Eigene Darstellung.

### 3.1.4.2 Differenzierte Operationalisierung von Reformen als zielgemäße Veränderung des Status quo

Organisations- und Strukturreformen ( $\Delta ORG$  bzw.  $\Delta STR/IN$ ) werden in dieser Arbeit als intentionale und zielgemäße Veränderungen des Status quo aufgefasst. Gegenüber den im nächsten Abschnitt erläuterten Systemeigenschaften steht dabei nicht das Ergebnis, sondern die *Intensität eines Vorgangs* im Mittelpunkt, weshalb die Operationalisierung als relationales Delta ( $\Delta$ ) mit Blick auf den Ausgangszeitpunkt  $t_1 = 1992$  erfolgt (vgl. Kap. 3.1.3 und Gleichung III-8). Dieses Delta wird

hier und im Folgenden auch als Reformgrad bezeichnet. Mit Ausnahme von Reformfeld HI-2, das allein auf strukturelle Gegebenheiten, nämlich die Zahl von

Abbildung 3.1.4-4: Differenzierung von Reorganisationsformen und Reformfeldern



**Legende:** \* = Es gilt:  $\Delta ORG = f(VS, \Delta STR, LDB, IO)$ ; \*\* = Es gilt:  $VS \subset \Delta ORG$ ; \*\*\* = Es gilt:  $\Delta STR \subset \Delta ORG$  und  $\Delta STR = f(HI, HD, VI, VD)$  und  $IN \subset \Delta STR$  und  $IN = f(HI, VI)$  und  $HI/VI \subset IN \subset \Delta STR \subset \Delta ORG$ ; \*\*\*\* =  $LDB \subset \Delta ORG$ ; \*\*\*\*\* = Es gilt:  $IO \subset \Delta ORG$ ; eigene Darstellung.

Verwaltungssträngen (VZ), Bezug nimmt, lassen sich alle anderen Kategorien hinsichtlich ihrer institutionellen wie auch ihrer personellen Ausprägung unterscheiden. Zusammengenommen ermöglichen beide Dimensionen eine mit dem Ressourceneinsatz und ihrer materiellen Bedeutung gewichtete Darstellung des Organisationsbestandes und seiner Veränderungen. Abb. 3.1.4-4 stellt die daraus resultierenden Differenzierungen im Kontext aller in der Arbeit konzeptionalisierten Reorganisationsformen dar (vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-1 bis II-7).

Um auf der Basis der nach einzelnen Integrationsformen und hinsichtlich der betrieblichen Reorganisation differenzierten Reformfelder ( $\Delta STR$  bzw.  $IN$  und  $LDB$ ) zu gesamthaften Einschätzungen in Form zusammengesetzter Indizes zu gelangen, bedarf es einer nachfolgenden (*Re-*)Aggregation der Einzelbefunde. Sie erfolgt über Mittelwerte und für die Komplexe  $\Delta STR/IN$  und  $LDB$  getrennt voneinander, da sich diese entsprechend der in den Kap. 2.3.2 und 2.4 vorgestellten Systematik von Organisationsveränderungen in ihren Auswirkungen auf den institutionellen Bestand unterscheiden. Hierbei trägt die gleichgewichtige Behandlung

Abbildung 3.1.4-5: Operationalisierung der Reformfelder HI, VI und LDB

Differenzierung / Operationalisierung der Reformfelder als Delta ( $\Delta \Sigma x_i$ )*			Zusammenfassung als äquivalente Aggregation (Mittelwerte)				
<b>HI: Horizontale Integration</b>	HI-1: Abbau von Verwaltung ( $\Delta OE/P$ ) auf einer Verwaltungsebene ( $VE_i$ )	HI-1.1: Abbau der Ministerialverwaltung ( $\Delta OE/P_{LM}$ )	<b>Strukturell:</b> Abbau oberster Behörden $\Delta OE_{LM}$ <b>Personell:</b> Personalabbau in obersten Behörden $\Delta P_{LM}$	HI-1.1: $(\Delta OE_{LM} + \Delta P_{LM}) / 2$	HI-1: $(HI-1.1 + HI-1.2 + HI-1.3) / 3$	HI: $(HI-1 + HI-2 + HI-3) / 3$	Δ STR/IN: $(HI + VI) / 2$
		HI-1.2: Abbau der Verwaltung auf der Zwischenebene (LZ, LO, MB) ( $\Delta OE/P_{ZwE}$ )	<b>Strukturell:</b> Abbau von Behörden auf der ZWE $\Delta OE_{ZwE}$ <b>Personell:</b> Personalabbau auf der ZWE $\Delta P_{ZwE}$				
		HI-1.3: Abbau der unteren Landesverwaltung ( $\Delta OE/P_{LU}$ )	<b>Strukturell:</b> Abbau unterer Behörden $\Delta OE_{LU}$ <b>Personell:</b> Personalabbau in unteren Behörden $\Delta P_{LU}$	HI-1.3: $(\Delta OE_{LU} + \Delta P_{LU}) / 2$			
	HI-2: Reduzierung von Verwaltungssträngen ( $VZ_i$ )	<b>Strukturell:**</b> $\Delta \Sigma (VZ_{LM}, VZ_{LZ}, VZ_{LO}, VZ_{MB}, VZ_{LU})$	HI-2: $\Delta \Sigma (VZ_{LM}, VZ_{LZ}, VZ_{LO}, VZ_{MB}, VZ_{LU})$				
HI-3: Abbau von Sonderverwaltung (Sonderordnungsverwaltung als Indikator) <sup>12</sup>	<b>Strukturell:</b> Abbau von Sonderordn.-behörden $\Delta OE_{SO}$ <b>Personell:</b> Personalabbau in Sonderordn.-behörden $\Delta P_{SO}$	HI-3: $(\Delta OE_{SO} + \Delta P_{SO}) / 2$					

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

<sup>12</sup> Im Mittelpunkt der Diskussion um den Abbau von Sonderbehörden stehen Fachverwaltungen, die i. e. S. dem Sonderordnungsbereich zuzurechnen sind (vgl. Kap. 2.3 sowie Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig 2007). Dies verbindet sich mit entsprechenden Themen der Bürokratiekritik, die vor allem auf die organisatorisch separierte ordnungs- und Eingriffsverwaltung zielen (vgl. Kap. 2.2.2 und Jann/Wegrich/Tiessen 2007). Vor diesem Hintergrund zieht der Autor als Indikator für das Reformfeld HI-3 die strukturelle und personelle Veränderung von Sonderordnungsbehörden heran.

(Fortsetzung)

Differenzierung / Operationalisierung der Reformfelder als Delta ( $\Delta \Sigma x_i$ )*			Zusammenfassung als äquivalente Aggregation (Mittelwerte)			
VI: Vertikale Integration	VI-1: Verzicht auf obere und mittlere Verwaltung ( $\Delta OE/P_{LO, MB}$ )	<b>Strukturell:</b> Abbau oberer und mittlerer Behörden $\Delta OE_{LO, MB}$  <b>Personell:</b> Personalabbau in oberen und mittleren Beh. $\Delta P_{LO, MB}$	VI-1: ( $\Delta OE_{LO, MB} + \Delta P_{LO, MB}$ ) / 2	VI: (VI-1 + VI-2) / 2	$\Delta STR/IN$ (HI + VI) / 2	
	VI-2: Strukturelle Zentralisierung durch Abbau regionaler und dezentraler Verwaltung ( $\Delta OE/P_{MB, LU}$ )	<b>Strukturell:</b> Abbau mittlerer und unterer Behörden $\Delta OE_{MB, LU}$  <b>Personell:</b> Personalabbau in oberen und mittleren Beh. ( $\Delta P_{MB, LU}$ )	VI-2: ( $\Delta OE_{MB, LU} + \Delta P_{MB, LU}$ ) / 2			
LDB: Betriebliche Reorganisation	LDB-1: Verstärkung des Anteils betrieblich organisierter Verwaltung $\Delta OE_{LdB} = \Delta (OE_{LdB} / OE_{Insg.})$ $\Delta P_{LdB} = \Delta (P_{LdB} / P_{Insg.})$	<b>Strukturell:</b> Erhöhte Zahl von LdB ( $\Delta OE_{LdB}$ )  <b>Personell:</b> Mehr Personal in Landesbetr. ( $\Delta P_{LdB}$ )	LDB-1: ( $\Delta (OE_{LdB} / OE_{Insg.}) + \Delta (P_{LdB} / P_{Insg.})$ ) / 2	LDB: (LDB-1 + LDB-2) / 2		
	LDB-2: Thematische Veränderung des Einsatzes von LdB – insbesondere Ausweitung auf Allg. Verwaltung (AV), Sonderordnung (SO) u. Kultus (KU)  ( $\Delta OE/P_{LdB AV, SO, KU}$ s.o. LDB-1)	LDB-2.1: Mehr betriebl. Organisation in der allg. Verwaltung ( $\Delta OE/P_{LdB AV}$ )	<b>Strukturell:</b> Mehr LdB in allg. Verwalt. $\Delta OE_{LdB AV}$  <b>Personell:</b> Mehr Personal in AV-LdB $\Delta P_{LdB AV}$			LDB-2.1: ( $\Delta OE_{LdB AV} + \Delta P_{LdB AV}$ ) / 2
		LDB-2.2: Mehr betriebl. Organisation in der Sonderordnungsverwaltung ( $\Delta OE/P_{LdB SO}$ )	<b>Strukturell:</b> Mehr LdB in SO-Verwalt. $\Delta OE_{LdB SO}$  <b>Personell:</b> Mehr Personal in SO-LdB $\Delta P_{LdB SO}$			LDB-2.2: ( $\Delta OE_{LdB SO} + \Delta P_{LdB SO}$ ) / 2
		LDB-2.3: Mehr betriebl. Organisation in der Kultusverwaltung ( $\Delta OE/P_{LdB KU}$ )	<b>Strukturell:</b> Mehr LdB in Kult.-Verwalt. $\Delta OE_{LdB KU}$  <b>Personell:</b> Mehr Personal in KU-LdB $\Delta P_{LdB KU}$			LDB-2.3: ( $\Delta OE_{LdB KU} + \Delta P_{LdB KU}$ ) / 2

Legende: \* = Operationalisierung von  $\Delta \Sigma x_i$  als  $(\Delta \Sigma x_{i1} - \Delta \Sigma x_{i2}) / \Delta \Sigma x_{i1}$  (vgl. Kap. 3.1.3, Gleichung III-8); \*\* = Gewichtungen von Verwaltungssträngen:  $VZ_{LM} \times 2$ ,  $VZ_{LZ} \times 1$ ,  $VZ_{LO} \times 1$ ,  $VZ_{MB} \times 1$ ,  $VZ_{(LO/MB \rightarrow) LU} \times 0,5$ ,  $VZ_{(LM \rightarrow) LU} \times 1$  (vgl. dazu auch Kap. 3.1.2); Quelle: Eigene Darstellung.

von HI und VI sowie von strukturellen (OE/VZ) und personellen (P) Parametern dem Umstand Rechnung, dass sich aus der Literatur und den Verlautbarungen reformierender Länder keine systematisch begründbaren Über- und Unterordnungen ableiten lassen (vgl. Kap. 2.3). Deshalb stellt der Autor alle operationalisierten Ausprägungen der untersuchten Variablen und Differenzierungen separat dar und fasst sie daraufhin äquivalent zu verschiedenen Reformindizes zusammen. Das gilt auch für die weiter unten vorzunehmende Operationalisierung idealtypischer Reformkonzepte, wobei dort allerdings jeweils spezifische Ausprägungen von  $\Delta$  STR/IN im Vordergrund stehen. In der vorangegangenen Tabelle finden sich die Messkonzepte der differenzierten und aggregierten Reformfelder dargestellt. Es wird dabei unterschieden zwischen den übergeordneten *Reformfeldern* ( $\Delta$  STR/IN bzw. HI und VI; LDB), ihrer *Aufgliederung* (HI-1 bis HI-3; VI-1 und VI-2; LDB-1 und LDB-2), ihrer *konkreten Operationalisierung* und der anschließenden *Zusammenfassung* der gemessenen Werte in mehreren Stufen.

### 3.1.4.3 Operationalisierung korrespondierender Systemeigenschaften

Während die bislang erläuterten Operationalisierungen auf den Reformgrad bzw. die Intensität zielgemäßer Veränderungen in den einzelnen Reformfeldern abstellen, geht es nun um das Ergebnis der zugrunde liegenden Prozesse. Unverändert gültig sind dabei die in Kap. 2.3 erläuterten Reformorientierungen, die im organisatorischen Bereich auf die (horizontale und vertikale) Konzentration und die betriebliche Reorganisation von Landesverwaltungen zielen. Der Autor bezeichnet diesen Reformertag als *intendierte Systemeigenschaften*, die von der Verwaltungspolitik bezweckt sind und sich deshalb analog zu den oben dokumentierten Handlungsansätzen differenzieren und zu Indizes zusammensetzen lassen.<sup>13</sup> Für die quantifizierte Vergleichbarkeit der Länder untereinander bedarf es dabei erneut einer *Standardisierung*, die bei der Betrachtung von Reformumfang und -intensität über das relationale Delta zwischen Ausgangs- und Endzeitpunkt erreicht wurde.<sup>14</sup> Im Fall der Systemeigenschaften betrifft dies den Status bzw. die Bestandsgröße einer Verwaltung zu einem beliebigen Zeitpunkt  $t_i$ . Hierfür ist die Definition von Minimal- (MIN) und Maximalwerten (MAX) der betrachteten Organisationsausprägungen erforderlich, um ein tatsächliches  $ORG_{t_i}$  durch einen standardisierten Wert  $ORG_{t_i\ stand}$  zwischen 0 und 1 bzw. 0 und 100 ausdrücken zu können (Behnke/Baur/Behnke 2006: 105f.); Gleiches gilt für die Abbildung der Personalausstattung von Behörden und Einrichtungen ( $P_{t_i}$  bzw.  $P_{t_i\ stand}$ ):

$$(III-9.1) \quad ORG_{t_i\ stand} = (ORG_{t_i} - ORG_{MIN}) / (ORG_{MAX} - ORG_{MIN})$$

<sup>13</sup> Alternativ spricht der Autor hier von Integrations- und Betriebsgraden.

<sup>14</sup>  $t_1 = 1992$ ;  $t_2 = 2009$ ;  $ORG_{t_1} = 100$ ;  $\Delta ORG = 100 - (ORG_{t_2} / ORG_{t_1})$ ; vgl. dazu auch Kap. 3.1.3 und Gleichung III-8.

$$(III-9.2) \quad P_{ti\ stand} = (P_{ti} - P_{MIN}) / (P_{MAX} - P_{MIN})$$

Je nach Reformfeld handelt es sich bei  $ORG_{ti}$  bzw.  $P_{ti}$  um Ergebnisse von Minimierungs- (IN bzw. HI/VI) oder Maximierungsprozessen (LDB – vgl. Abb. 3.1.4-4). Um dabei Ergebnisverzerrungen aufgrund größenbedingter Ausstattungsunterschiede zwischen den Ländern zu vermeiden, werden raum- wie bevölkerungsabhängige Ausprägungen und Querschnittskategorien auf Seiten der tatsächlichen Werte von vornherein relational abgebildet:

- So misst der Autor im Fall des Personals ( $P_{ti}$ ) nicht die absolute Zahl, sondern den Anteil je Organisationskategorie (also etwa die Quote der in unteren Behörden tätigen Mitarbeiter).<sup>15</sup>
- Regional gegliederte Behörden (MB und LU) finden sich auf die Bevölkerungszahl zum jeweiligen Zeitpunkt bezogen.<sup>16</sup>
- Da es sich bei Sonder(ordnungs)verwaltungen und Landesbetrieben um aufgaben- bzw. funktionsbezogene Querschnitts- bzw. Annexkategorien handelt, wird zur Feststellung ihres Gewichts der Anteil am gesamten Organisationsbestand ausgewiesen ( $OE_{SO} / OE_{Insg.}$ ,  $OE_{LdB} / OE_{Insg.}$ ,  $OE_{LdB\ AV} / OE_{LdB\ Insg.}$ ).

$ORG_{MIN}$  und  $P_{MIN}$  bzw.  $ORG_{MAX}$   $P_{MAX}$  stellen in diesem Kontext die niedrigsten bzw. höchstmöglichen Ergebniswerte intendierter Systemeigenschaften dar und können deshalb auch als *negative bzw. positive Benchmarks* bezeichnet werden. Sie ergeben sich aus den *reziproken Ausprägungen der Bestandsgrößen* in den untersuchten Dimensionen. Das heißt, einer maximalen behördlichen Integration steht als Minimalwert die größtmögliche Differenzierung gegenüber und *vice versa*. Im Fall der betrieblichen Reorganisation verhält es sich genau umgekehrt, indem zur Bemessung einer entsprechenden Ausweitung die geringste Zahl bzw. Quote als Minimalwert herangezogen wird.

Da für die konkrete Festlegung von  $IN_{MIN}$  bzw.  $IN_{MAX}$  und  $LDB_{MIN}$  und  $LDB_{MAX}$  keine natürlichen Grenzausprägungen zur Verfügung stehen, muss auf *empirische oder theoretische Werte* zurückgegriffen werden. Erstere lassen sich über das für die vorliegende Untersuchung maßgebliche Zeitfenster zwischen 1992 und 2009 identifizieren. Folglich werden hier nur solche empirischen bzw. *realen Minimal- und Maximalwerte* akzeptiert ( $MIN_{real}$ ,  $MAX_{real}$ ) die zu und/oder zwischen diesen beiden Zeitpunkten auftreten. Die geringsten bzw. höchsten gemessenen Ausprägungen fungieren demnach als Grenzwerte:

$$(III-10.1) \quad IN_{MIN\ real} = f(OE_{MAX\ 1992-2009}, VZ_{MAX\ 1992-2009}, P_{MAX\ 1992-2009})$$

$$(III-10.2) \quad IN_{MAX\ real} = f(OE_{MIN\ 1992-2009}, VZ_{MIN\ 1992-2009}, P_{MIN\ 1992-2009})$$

<sup>15</sup> Der tatsächliche Anteilswert errechnet sich demnach als  $P_{LU\ ti} / P_{Insg.\ ti}$ .

<sup>16</sup> Der tatsächliche Anteilswert errechnet sich demnach als  $OE_{LU, MB\ ti} / Ew_{ti}$ . Als Datenbasis für die Einwohnerzahlen werden die zuletzt veröffentlichten Stände des Statistischen Bundesamtes herangezogen (vgl. dazu unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de)).

$$(III-10.3) \quad LDB_{MIN \text{ real}} = f(OE_{LdB \text{ MIN } 1992-2009}, P_{LdB \text{ MIN } 1992-2009})$$

$$(III-10.4) \quad LDB_{MAX \text{ real}} = f(OE_{LdB \text{ MAX } 1992-2009}, P_{LdB \text{ MAX } 1992-2009})$$

Demgegenüber beziehen sich *theoretisch mögliche bzw. ideale Ausprägungen* ( $MAX_{real}$ ) nur auf die jeweiligen Maximalwerte im Organisationsbereich. Diese Einschränkung erklärt sich im Hinblick auf die in allen Kategorien beibehaltene empirische Untergrenze damit, dass eine hypothetisch weiter ausdifferenzierte Verwaltungsstruktur rechnerisch lediglich zu einer Verschiebung, aber nicht zu einer materiellen Veränderung der Vergleichsrelationen führen würde; es gilt also  $IN_{MIN \text{ ideal}} = IN_{MIN \text{ real}}$  und  $LDB_{MIN \text{ ideal}} = LDB_{MIN \text{ real}}$ . Die analoge Verfahrensweise beim Personal ist erforderlich, da für eine empirisch nicht existente Organisationsstruktur zugehörige Planstellen geschätzt werden müssten. Hierzu wiederum benötigte man eine Funktion, die einen bestimmten Behördenbestand und seine Gliederung in einen Personalbedarf überführt. Eine solche ist aber nicht vorhanden. Ihre mögliche Existenz soll ausgehend vom gegebenen Niveau überhaupt erst im zweiten Teil der Untersuchung untersucht werden (vgl. dazu Kap. 2.4 und 4). Deshalb greift der Autor auch für die idealen Maximalwerte im Personalbereich hilfsweise auf die empirischen Werte  $P_{MAX \text{ 1992-2009}}$  und  $P_{LdB \text{ MAX } 1992-2009}$  zurück.

Die *Identifikation eines theoretischen Organisationsbenchmarks* ist demgegenüber auf verwaltungswissenschaftliche Arbeiten angewiesen. Hierfür erweist sich mit Blick auf Tiefe und Detailgrad die Untersuchung von Wagener (»Neubau der Verwaltung«, 1969) nach wie vor als grundlegend. Ihrem programmatischen Titel entsprechend ermöglicht sie anhand von Einwohner- bzw. Fallzahlen sowie mit Blick auf geographische Bezüge die Rekonstruktion einer idealen Verwaltungsstruktur. Allerdings beruhen Wageners Annahmen auf technischen Voraussetzungen und empirischen Gegebenheiten, die mehr als 40 Jahre zurückliegen. So unterschreitet inzwischen der empirische Benchmark die auf einer solchen Basis ableitbaren Maximalwerte deutlich. Die Betrachtungen von Wagener erscheinen daher zwar nicht falsch, erweisen sich aber als nicht mehr zeitgemäß und scheiden aus diesem Grund für den Zweck der vorliegenden Untersuchung aus. Eine weitere Variante besteht in der Auswertung von Gutachten und bislang nicht umgesetzten Reformkonzepten in den einzelnen Ländern. Hier ergibt sich jedoch das Problem, dass solche Expertisen in äquivalenter Form nicht für alle Untersuchungsfälle vorliegen und zugänglich sind. Außerdem ist davon auszugehen, dass die verantwortlichen Gutachter unterschiedlichen Prämissen folgen, was sich u. a. an der Diskussion zur 2005 vollzogenen Reform in Niedersachsen nachvollziehen lässt (Bogumil/Kottmann 2006; Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen 2010; Hesse 2004a/2007f; Konzendorf 2000; Poeschel 2011; Reffken 2006; Reiners 2008e).

Abbildung 3.1.4-6: »Kernmodell« einer Landesverwaltung nach Hesse/Götz<sup>17</sup>

Verwaltungs- ebene	Bezeichnung	Aufgabenbereiche/ Zuständigkeiten*	Anzahl	
			OE	VZ
<b>LM</b> (Oberste Landes- behörden)	- Staatsministerium (StM)	- AV (politische Führung, Ressortkoordination) - JU (Justiz, Rechtspolitik)	1	2**
	- Innenministerium (InM)	- AV (politische Führung, Organisationsverwaltung) - AO (Polizei, Staatsangeh./- Personenstandswesen) - SO (Bau-/Raumordnung) - DV (Sport, Vermessung) - KU (Denkmalschutz)	1	2**
	- Finanzministerium (FiM)	- AV (politische Führung, Finanz-/Vermögensverw.) - DV (Beteiligungsverw.)	1	2**
	- Wirtschaftsministerium (WiM)	- AV (politische Führung) - SO (Wirtschaft, Energie) - DV (Wirt., Energie, Verkehr) - SOZ (Arbeit)	1	2**
	- Sozialministerium (SozM)	- AV (politische Führung) - SO (Gesundheitsordnung) - DV (Gesundheitsversorgg) - SOZ (Soz., Jug., Familie)	1	2**
	- Umweltministerium (UmM)	- AV (politische Führung) - SO (Umwelt-/Natur-/Ver- braucherschutz) - DV (Forsten, Landwirtsch.)	1	2**
	- Kultusministerium (KuM)	- AV (politische Führung) - KU (Schule, Wiss., Kultur)	1	2**
	<b>Summe (LM)</b>		<b>7</b>	<b>14**</b>
	dar. LM <sub>SO</sub>		4	
<b>LZ</b> (Zentrale Landes- behörden)	- Fortbildungseinrichtung für Führungskräfte (FAk) – ggf. als LdB (Ressort: StM)	- AV (Politische Führung, Personalverwaltung)	1	1
	- Landesamt für Zentrale Dienste mit Genehmi- gungsagentur*** und LdB für zentrale Dien- ste (LdBZD)*** (Ressort: InM, WiM, UmM)	- AV (Organisationsverwal- tung) - SO (Genehmigungsverfah- ren, Koordination)	1	1

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

<sup>17</sup> Hier nur Darstellung der Organisationseinheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung ohne Polizei, Schule/Bildung, Hochschulen/Wissenschaft und Organe der Rechtspflege.

(Fortsetzung)

Verwaltungs- ebene	Bezeichnung	Aufgabenbereiche/ Zuständigkeiten*	Anzahl	
			OE	VZ
	- Einrichtungen/ Behörden in den Be- reichen Eichwesen LdAEw), Materialprü- fung (LdAMp) und Bergbau/Geologie (LdABG) – ggf. als Landesbetriebe (Ressort: WiM)	- <b>SO</b> (Energie-/Wirtschafts- ordnung) - <b>DV</b> (öffentliche Dienst- leistungen)	3	3
	- Förderinstitut (Ressort: WiM)	- <b>DV</b> (Abwicklung von Förderprogrammen)	1	1
	- Landesamt für Soziale Dienste (Ressort: SozM)	- <b>SOZ</b> (Versorgungsverwal- tung, Aufgaben des überört- lichen Trägers Soz./Jug.)	1	1
	- Landesamt für Umwelt und Landwirtschaft (Ressort: UmM)	- <b>SO</b> (Umwelt-/Naturschutz) - <b>DV</b> (Natur-/Landschafts- pflege, Landwirtschaft)	1	1
	- Landesamt für Schule und Ausbildung (Ressort: KuM)	- <b>KU</b> (Schulaufsicht, Schul- verwaltung)	1	1
	<b>Summe (LZ)</b> dar. LZ <sub>SO</sub> dar. LZ <sub>LdB</sub> (FAk, LdBZD, LdAEw, LdAMp, LdABG)		<b>9</b> 5 5	<b>9</b>
<b>LO</b> (Obere Landes- behörden)				
<b>MB</b> (Mittlere Landesbehörden)				
<b>LU</b> (Untere Landes- behörden)	- Justizvollzugsanstalten (Ressort: StM)	- <b>JU</b> (Justiz)	x <sub>LU</sub>	1
	- Finanzämter (Ressort: FiM)	- <b>JU</b> (Justiz)	x <sub>LU</sub>	1
	<b>Summe (LU)</b> dar. LU <sub>SO</sub>		<b>x<sub>LU</sub></b> 0	<b>2</b>
<b>Summe (Σ OE = Σ LM + Σ LZ + Σ LU)</b> dar. OE <sub>SO</sub> dar. OE <sub>LdB</sub> dar. OE <sub>LdB AV</sub> dar. OE <sub>LdB SO</sub>			<b>16 + x<sub>LU</sub></b> 9 5 2 3	<b>25</b>

Legende: \* = Auswahl der gegebenen Zuständigkeiten (zur Vercodung vgl. Kap. 3.1.2, Anhang 1.2); \*\* = Doppelte Gewichtung der durch oberste Landesbehörden begründeten Verwaltungsstränge (vgl. dazu Kap. 3.1.2); \*\*\* = Genehmigungsagentur und Landesbetrieb für zentrale Dienste als integrierte Bestandteile der Organisationseinheit Landesamt für Zentrale Dienste; x<sub>LU</sub> = Anzahl unterer Landesbehörden abhängig von der Landes- und Bevölkerungsgröße; Quelle: Hesse/Götz 2004a: 135ff.; eigene Darstellung.

Insofern kommt für einen idealen Benchmark nur ein *einheitliches und ubiquitär anwendbares Konzept* in Betracht, das sich im Kontext der verwaltungs- und organisationswissenschaftlichen Diskussion begründen lässt. Hierfür greift der Autor auf das sog. »Kernmodell« von Hesse und Götz zurück (2004a: 135ff.). Es folgt der Grundannahme, dass zweistufige Verwaltungen einfacher strukturiert sind als Systeme mit Mittelinstanzen. Es besteht deshalb nur aus zwei Ebenen (sieben Ministerien mit jeweils einer zentralen Einrichtung und untere Behörden der Finanz- und Justizvollzugsverwaltung). Überdies sieht Hesse mit dem Fall Niedersachsen den Nachweis erbracht, dass eine solche Konstellation auch auf größere Länder übertragbar ist (Hesse 2007f). Das Modell stellt somit eine Blaupause dar, nach der im Idealfall alle unmittelbaren Landesverwaltungen strukturiert werden könnten; Abb. 3.1.4.-6 dokumentiert seine wesentlichen Bestandteile. Unter Einschluss der aus dem »Kernmodell« abgeleiteten Organisationsbenchmarks ergeben sich daraus folgende *idealen Grenzwerte*:

$$(III-10.5) \text{ IN}_{\text{MIN ideal}} = f(\text{OE}_{\text{MAX 1992-2009}}, \text{VZ}_{\text{MAX 1992-2009}}, \text{P}_{\text{MAX 1992-2009}})$$

$$(III-10.6) \text{ IN}_{\text{MAX ideal}} = f(\text{OE}_{\text{Kernmodell}} = 16 + x_{\text{LU}}, \text{VZ}_{\text{Kernmodell}} = 25, \text{P}_{\text{MIN 1992-2009}})$$

$$(III-10.7) \text{ LDB}_{\text{MIN ideal}} = f(\text{OE}_{\text{LdB MIN 1992-2009}}, \text{P}_{\text{LdB MIN 1992-2009}})$$

$$(III-10.8) \text{ LDB}_{\text{MAX ideal}} = f(\text{OE}_{\text{LdB Kernmodell}} = 5, \text{P}_{\text{LdB MAX 1992-2009}})$$

Bei der nachfolgenden Betrachtung von Systemeigenschaften werden die im Jahr 2009 bestehenden Strukturen sowohl in *Bezug auf den realen als auch auf den idealen Benchmark* dargestellt. Insgesamt ermöglicht das die Beurteilung der Frage, ob die Länderverwaltungen nicht nur mit Blick auf die Ausrichtung der stattgefundenen Veränderungen, sondern auch hinsichtlich ihres organisatorischen Ergebnisses konvergieren. Darüber hinaus erlaubt die standardisierte Statusbestimmung eine Einschätzung, welches Potenzial bei (nach wie vor) unveränderten Reformorientierungen für künftige Konzentrationsschritte verbleibt und ob bzw. wo mit weitergehenden Reformen gerechnet werden kann. Hierbei ist erneut zu betonen, dass entsprechende Angaben zum Personal nicht mit einem äquivalenten Beschäftigungsabbau gleichzusetzen ist. Vielmehr bilden sie die mit den Organisationsveränderungen einhergehenden Verlagerungen ab, während der reforminduzierte Personalabbau erst in Kap. 4 untersucht wird.<sup>18</sup> Die Unterscheidung zwischen einem empirischen und theoretischen Maßstab verfeinert diese Analyse, indem ersichtlich wird, inwieweit reale Veränderungsprozesse einem idealen Zustand nahe kommen und sich damit – wie u. a. von Bogumil u. a. (Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Bogumil/Holtkamp/Kißler/Kuhlmann/Reichard/Schneider/Wollmann 2007) und Hesse (2007f) angenommen – sehr stark an idealtypischen Konzepten orientieren.

---

<sup>18</sup> Vgl. dazu auch die konzeptionellen Darstellungen in Kap. 2.4.

Abbildung 3.1.4-7: Operationalisierung von intendierten Systemeigenschaften

Differenzierung / Operationalisierung als Bestandsgrößen*		Standardisierung**		Zusammenfassung als äquivalente Aggregation (Mittelwerte)				
		MIN <i>(real / ideal)</i>	MAX <i>(real / ideal)</i>					
HI: Horizontale Integration	HI-1: Verwaltung ( $\Delta OE/P$ ) auf einer Verwaltungsebene ( $VE_i$ )	HI-1.1: Ministerialverwaltung ( $OE/P_{LM}$ )	Strukturell: Anzahl oberster Behörden $OE_{LM}$	$IN_{LM} MIN_{real}$ $(OE_{LM})_{MAX 92-09}$	$IN_{LM} MAX_{real}$ $(OE_{LM})_{MIN 92-09}$	HI-1.1 <sub>stand</sub> : $[OE_{LM stand} + (P_{LM} / P_{Insg})_{stand}] / 2$	HI-1 <sub>stand</sub> : $(HI-1.1 + HI-1.2 + HI-1.3) / 3$	
			Personell: Personalanteil oberster Behörden $P_{LM} / P_{Insg}$	$IN_{LM} MIN_{real}$ $(P_{LM} / P_{Insg})_{MAX 92-09}$	$IN_{LM} MAX_{real}$ $(P_{LM} / P_{Insg})_{MIN 92-09}$			
		HI-1.2: Verwaltung auf der Zwischenebene (LZ, LO, MB) ( $OE/P_{ZWE}$ )	Strukturell: Anzahl der Behörden auf der ZWE $OE_{ZWE}$	$IN_{ZWE} MIN_{real}$ $(OE_{ZWE})_{MAX 92-09}$	$IN_{ZWE} MAX_{real}$ $(OE_{ZWE})_{MIN 92-09}$			HI-1.2 <sub>stand</sub> : $[OE_{ZWE stand} + (P_{ZWE} / P_{Insg})_{stand}] / 2$
			Personell: Personalanteil ZWE-Behörden $P_{ZWE} / P_{Insg}$	$IN_{ZWE} MIN_{real}$ $(P_{ZWE} / P_{Insg})_{MAX 92-09}$	$IN_{ZWE} MAX_{real}$ $(P_{ZWE} / P_{Insg})_{MIN 92-09}$			
		HI-1.3: Untere Landesverwaltung ( $OE/P_{LU}$ )	Strukturell: Anzahl unterer Behörden je Mio. Einw. $OE_{LU} / Ew$	$IN_{LU} MIN_{real}$ $(OE_{LU} / Ew)_{MAX 92-09}$	$IN_{LU} MAX_{real}$ $(OE_{LU} / Ew)_{MIN 92-09}$	HI-1.3 <sub>stand</sub> : $[(OE_{LU}/Ew)_{karr} + (P_{LU} / P_{Insg})_{stand}] / 2$		
			Personell: Personalanteil unterer Behörden $P_{LU} / P_{Insg}$	$IN_{LU} MIN_{real}$ $(P_{LU} / P_{Insg})_{MAX 92-09}$	$IN_{LU} MAX_{real}$ $(P_{LU} / P_{Insg})_{MIN 92-09}$			
	HI-2: Verwaltungsstränge ( $VZ_i$ )	Strukturell:**** $\Sigma (VZ_{LM}, VZ_{LZ}, VZ_{LO}, VZ_{MB}, VZ_{LU})$	$IN_{VZ} MIN_{real}$ $VZ_{MAX 92-09}$	$IN_{VZ} MAX_{real}$ $VZ_{MIN 92-09}$	HI-2 <sub>stand</sub> : $\Sigma (VZ_{LM}, VZ_{LZ}, VZ_{LO}, VZ_{MB}, VZ_{LU})_{stand}$			
	HI-3: Sonderverwaltung (Sonderordnungsverwaltung als Indikator)	Strukturell: Anteil der SO-Behörden an allen Beh. $OE_{SO} / OE_{Insg}$	$IN_{SO} MIN_{real}$ $(OE_{SO} / OE_{Insg})_{MAX 92-09}$	$IN_{SO} MAX_{real}$ $(OE_{SO} / OE_{Insg})_{MIN 92-09}$	HI-3 <sub>stand</sub> :**** $[(OE_{SO} / OE_{Insg})_{stand} + (P_{SO} / P_{Insg})_{stand}] / 2$			
		Personell: Personalanteil der SO-Behörden $P_{SO} / P_{Insg}$	$IN_{SO} MIN_{real}$ $(P_{SO} / P_{Insg})_{MAX 92-09}$	$IN_{SO} MAX_{real}$ $(P_{SO} / P_{Insg})_{MIN 92-09}$				
	VI: Vertikale Integration	VI-1: Obere und mittlere Verwaltung ( $OE/P_{LO, MB}$ )	Strukturell: Anzahl der oberen und mittleren Beh. $OE_{LO, MB}$	$IN_{LO, MB} MIN_{real}$ $(OE_{LO, MB})_{MAX 92-09}$	$IN_{LO, MB} MAX_{real}$ $(OE_{LO, MB})_{MIN 92-09}$	VI-1 <sub>stand</sub> : $[(OE_{LO, MB})_{stand} + (P_{LO, MB} / P_{Insg})_{stand}] / 2$		
Personell: Personalanteil von LO und MB $P_{LO, MB} / P_{Insg}$			$IN_{LO, MB} MIN_{real}$ $(P_{LO, MB} / P_{Insg})_{MAX 92-09}$	$IN_{LO, MB} MAX_{real}$ $(P_{LO, MB} / P_{Insg})_{MIN 92-09}$				
			$IN_{LO, MB} MIN_{ideal}$ $(OE_{LO, MB})_{MIN 92-09}$	$IN_{LO, MB} MAX_{ideal}$ $OE_{LO, MB} = 0$				
			$IN_{LO, MB} MIN_{ideal}$ $(P_{LO, MB} / P_{Insg})_{MAX 92-09}$	$IN_{LO, MB} MAX_{ideal}$ $(P_{LO, MB} / P_{Insg}) = 0$				
				HI <sub>stand</sub> : (HI-1 + HI-2 + HI-3) / 3****				
				$\Delta STRIN_{stand}$ : (HI + VI) / 2				
				VI <sub>stand</sub> : (VI-1 + VI-2) / 2				

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Differenzierung / Operationalisierung als Bestandsgrößen*			Standardisierung**		Zusammenfassung als äquivalente Aggregation (Mittelwerte)		
			MIN (real / ideal)	MAX (real / ideal)			
VI: Vertikale Integration	VI-2: Strukturelle Zentralisierung (OE/P <sub>MB, LU</sub> )	Strukturell: Anzahl mittl./untere Beh. je Mio. Einw.	IN <sub>MB, LU MIN real</sub> (OE <sub>MB, LU</sub> / Ew) MAX 92-09 *****	IN <sub>MB, LU MAX real</sub> (OE <sub>MB, LU</sub> / Ew) MAX 92-09 *****	VI-1 <sub>stand</sub> : [(OE <sub>MB, LU</sub> / Ew) <sub>stand</sub> + (P <sub>MB, LU</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>stand</sub> ] / 2	VI <sub>stand</sub> : (VI-1 + VI-2) / 2	Δ STR/IN <sub>stand</sub> : (HI + VI) / 2
		OE <sub>MB, LU</sub> / Ew	IN <sub>MB, LU MIN ideal</sub> (OE <sub>MB, LU</sub> / Ew) MAX 92-09 *****	IN <sub>MB, LU MAX ideal</sub> (OE <sub>MB, LU</sub> / Ew) = 7***; OE <sub>MB</sub> = 0			
		Personell: Personalanteil von MB und LU	IN <sub>MB, LU MIN real</sub> (P <sub>MB, LU</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>	IN <sub>MB, LU MAX real</sub> (P <sub>MB, LU</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>			
		P <sub>LO, MB</sub> / P <sub>Insg.</sub>	IN <sub>MB, LU MIN ideal</sub> (P <sub>MB, LU</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>	IN <sub>MB, LU MAX ideal</sub> (P <sub>MB, LU</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>			
LDB: Betriebliche Reorganisation	LDB-1: Anteil betrieblich organisierter Landesverwaltung (OE/P <sub>LdB</sub> )	Strukturell: Anteil der Landesbetr. an allen Beh.	LDB <sub>MIN real</sub> (OE <sub>LdB</sub> / OE <sub>Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>	LDB <sub>MAX real</sub> (OE <sub>LdB</sub> / OE <sub>Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>	LDB-1 <sub>stand</sub> : [(OE <sub>LdB</sub> / OE <sub>Insg.</sub> ) <sub>stand</sub> + (P <sub>LdB</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>stand</sub> ] / 2	LDB <sub>stand</sub> : (LDB-1 + LDB-2) / 2	
		OE <sub>LdB</sub> / OE <sub>Insg.</sub>	LDB <sub>MIN ideal</sub> (OE <sub>LdB</sub> / OE <sub>Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>	LDB <sub>MAX ideal</sub> (OE <sub>LdB</sub> / OE <sub>Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>			
		Personell: Personalanteil der Landesbetr.	LDB <sub>MIN real</sub> (P <sub>LdB</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>	LDB <sub>MAX real</sub> (P <sub>LdB</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>			
		P <sub>LdB</sub> / P <sub>Insg.</sub>	LDB <sub>MIN ideal</sub> (P <sub>LdB</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>	LDB <sub>MAX ideal</sub> (P <sub>LdB</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>			
	LDB-2: Thematische Anteile an betrieblich organisierter Landesverwaltung (OE/P <sub>LdB AV, SO, KU</sub> )	Strukturell: Thematische Anteile an Landesbetr.	LDB <sub>MIN real</sub> (OE <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / OE <sub>LdB Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>	LDB <sub>MAX real</sub> (OE <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / OE <sub>LdB Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>	LDB-2 <sub>stand</sub> : [(OE <sub>LdB</sub> / OE <sub>Insg.</sub> ) <sub>stand</sub> + (P <sub>LdB</sub> / P <sub>Insg.</sub> ) <sub>stand</sub> ] / 2		
		OE <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / OE <sub>LdB Insg.</sub>	LDB <sub>MIN ideal</sub> (OE <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / OE <sub>LdB Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>	LDB <sub>MAX ideal</sub> (OE <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / OE <sub>LdB Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>			
		Personell: Thematische Anteile an Landesbetr.	LDB <sub>MIN real</sub> (P <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / P <sub>LdB Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>	LDB <sub>MAX real</sub> (P <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / P <sub>LdB Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>			
		P <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / P <sub>LdB Insg.</sub>	LDB <sub>MIN ideal</sub> (P <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / P <sub>LdB Insg.</sub> ) <sub>MIN 92-09</sub>	LDB <sub>MAX ideal</sub> (P <sub>LdB AV, SO, KU</sub> / P <sub>LdB Insg.</sub> ) <sub>MAX 92-09</sub>			

**Legende:** MAX = Maximalwert als höchste Ausprägung intendierter Systemeigenschaften; MIN = Minimalwert als geringste Ausprägung intendierter Systemeigenschaften; \* = OE (LM, LZ, LO, MB, LU), VZ, LdB und P bzw. Anteilsbildungen; \*\* Standardisierung tatsächlicher Werte (ORG<sub>ti</sub>, P<sub>ti</sub>) als  $ORG_{ti\ stand} = (ORG_{ti} - ORG_{MIN}) / (ORG_{MAX} - ORG_{MIN})$  und  $P_{ti\ stand} = (P_{ti} - P_{MIN}) / (P_{MAX} - P_{MIN})$ ; \*\*\* = Berechnung über den geringsten empirischen Behördenbesatz pro Einwohner  $(OE_{LU} / Ew)_{MIN\ 92-09}$  je Verwaltungsstrang (VZ<sub>LU ti</sub>) und Multiplikation mit dem Faktor 2 für die nach dem Kernmodell verbleibenden unteren Behörden im Bereich der Finanzverwaltung und des Justizvollzugs:  $[(OE_{LU\ ti} / Ew_{ti})_{MIN\ 92-09} / VZ_{LU\ ti}] \times 2$ . Dabei handelt es sich konkret um den Fall Sachsen im Jahr 2009, wo im Bereich der unteren Behörden 10,5 OE je eine Mio. Ew. und 3 VZ vorhanden sind. Der gesuchte Maximalwert ergibt sich demnach als  $(10,5\ LU/Mio.\ Ew / 3) \times 2 \approx 7\ LU/Mio.$  Ew; \*\*\*\* = Gewichtungen von Verwaltungssträngen: VZ<sub>LM</sub> x 2, VZ<sub>LZ</sub> x 1, VZ<sub>LO</sub> x 1, VZ<sub>MB</sub> x 1, VZ<sub>(LO/MB->LU)</sub> x 0,5, VZ<sub>(LM->LU)</sub> x 1 (vgl. dazu auch Kap. 3.1.2); \*\*\*\*\* = Anwendung von HI-3 nur für den realen Benchmark (siehe dazu die Ausführungen oben im Text); \*\*\*\*\* = Bei Anwendung für den idealen Benchmark ohne HI-3; deshalb Aggregation hier als HI = (HI-1 + HI-2) / 2; \*\*\*\*\* = Zur adäquaten Berücksichtigung der institutionellen und personell gewichtigeren Mittelbehörden Multiplikation der entsprechenden Behördenzahlen mit dem Faktor 7 (= gemittelttes Personalverhältnis zwischen LU und MB); Quelle: Eigene Darstellung.

Die nachstehende Übersicht dokumentiert die für die *Messung von zielgemäßen bzw. intendierten Systemeigenschaften* verwandten Konzepte (vgl. Abb. 3.1.4-7). Sie sind mit den in Abb. 3.1.4-5 dargestellten Reformfeldern kompatibel. Dabei ergeben sich lediglich insoweit Unterschiede, als der ideale Benchmark, der auf

dem »Kernmodell« von Hesse/Götz basiert, in bestimmten Bereichen derart weitgehende Integrationsschritte und Verselbständigungen vorsieht, dass sie nicht mehr zur empirischen Situation in Bezug gesetzt werden können. Dies betrifft zum einen den Umfang von Sonderordnungsbehörden, der im Kernmodell absolut betrachtet geringer, jedoch anteilig aufgrund des insgesamt reduzierten Organisationsbesatzes höher ausfällt. Zum anderen finden sich im »Kernmodell« lediglich vereinzelte Landesbetriebe, da hier die Quote verselbständigter mittelbarer Verwaltung deutlich höher liegt. Aus diesen Gründen bleibt die Reduktion der Sonderverwaltung (indiziert durch die Zahl bzw. den Anteil von Sonderordnungsbehörden) gänzlich unberücksichtigt und greift der Autor für die quantitative (LDB-1) und thematische Ausweitung betrieblicher Reorganisation (LDB-2) auf die realen Benchmarkwerte zurück ( $LDB_{MIN\ ideal} = LDB_{MIN\ real}$  und  $LDB_{MAX\ ideal} = LDB_{MAX\ real}$ ; vgl. Gleichungen III-10.3 und III-10.4).

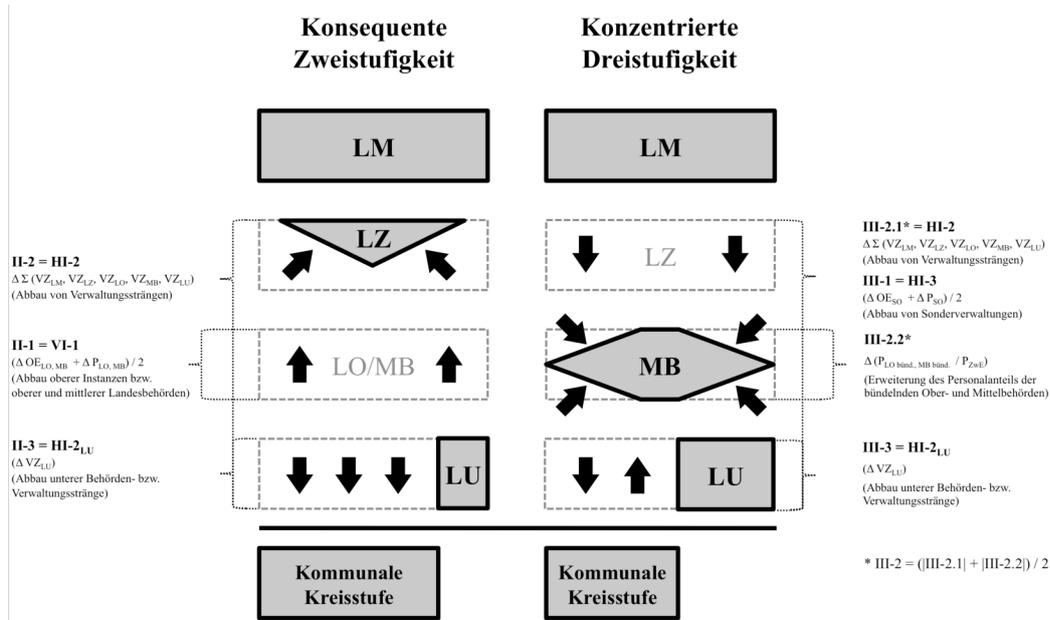
#### **3.1.4.4 Operationalisierung von Reformkonzepten und deren Realisierungsgrad**

Analog zur Operationalisierung gesamthafter Reformfelder und Systemeigenschaften lassen sich schließlich auch *idealtypische Reformkonzepte quantifizieren*. Der Autor zieht dafür die in Kap. 2.3.3 erläuterten Leitbilder der Zwei- (KONZEPT<sub>II</sub>) und Dreistufigkeit (KONZEPT<sub>III</sub>) heran (Bogumil/Kottmann 2008: 278f.; Hesse/Götz 2004a: 124ff.). Ausgehend von der in der Literatur weithin unstrittigen Einschätzung, dass die Länder i. S. eines Reformkonsenses wesentliche Handlungsorientierungen teilen (vgl. Kap. 2.3.1 und 2.3.2), werden KONZEPT<sub>II</sub> und KONZEPT<sub>III</sub> als ergänzende Konstrukte verstanden, die eine beliebige auf organisatorische Vereinfachung bzw. Integration zielende Strukturreform  $\Delta STR_i$  ( $\Delta STR_i = IN_i$ ) als Funktion von  $HI_i$  und  $VI_i$  spezifizieren. Sie werden deshalb separat betrachtet und stellen insofern individuelle Schwerpunktsetzungen dar, die sich auf die Bestandteile horizontaler und vertikaler Konzentration beziehen. Der Autor operationalisiert diese entsprechend der oben für IN und LDB begründeten Vorgehensweise additiv bzw. als Mittelwerte ihrer konstituierenden Handlungsansätze. Als Basis wählt die Untersuchung die Systematik von Hesse/Götz, da sie den Einsatz von Landesbetrieben (anders als Bogumil/Kottmann) als übergreifende und damit konzeptunabhängige Reformorientierung ausklammert und in ihrer Benennung und Differenzierung die beinhalteten Maßnahmen stärker akzentuiert; Abb. 3.1.4-8 veranschaulicht die Konzeptbestandteile und ordnet ihnen die im Folgenden erläuterten Operationalisierungen bzw. Indikatoren zu.

So verdeutlicht der Terminus »*Konsequente Zweistufigkeit*«, dass mit Anwendung von KONZEPT<sub>II</sub> nicht nur auf Mittelinstanzen, sondern auf obere Behördenfunktionen insgesamt, also in der allgemeinen wie in der Sonderverwaltung, verzichtet

werden soll. Im Vordergrund dieses Konzepts steht also die vertikale Integration der Behördenstrukturen (VI). Hinzutritt (ebenfalls i. S. von »konsequent«) eine weitestmögliche Kommunalisierung unterer Landesbehörden außerhalb der staatlichen Kernbereiche Finanzen, Justiz und Polizei. Schließlich suchen die diesem

Abbildung 3.1.4-8: Konzeptbestandteile und ihre Operationalisierung



Eigene Darstellung.

Leitbild folgenden Länder, ihre Strukturen auch ohne bündelnde Behörden durch die Verminderung von Verwaltungssträngen zu vereinfachen. Zur Abbildung von KONZEPT<sub>II</sub> als Reformorientierung und Systemeigenschaft zieht der Autor daher neben dem dominanten Merkmal VI-1 (Verminderung von bzw. Verzicht auf LO und MB) ergänzend HI-2 (Reduzierung von VZ) sowie HI-2 im Bereich unterer Landesbehörden heran (HI-2<sub>LU</sub>):

$$\begin{aligned}
 \text{(III-11.1) KONZEPT}_{II} &= f(\text{VI-1}, \text{HI-2}, \text{HI-2}_{LU}) = \\
 &= f(\text{II-1}, \text{II-2}, \text{II-3}) \\
 \text{KONZEPT}_{II \text{ stand}} &= f(\text{II-1}_{\text{stand}}, \text{II-2}_{\text{stand}}, \text{II-3}_{\text{stand}}) \\
 \text{(III-11.2) II-1 = VI-1} &= (\Delta OE_{LO, MB} + \Delta P_{LO, MB}) / 2 \\
 \text{II-1}_{\text{stand}} = \text{VI-1}_{\text{stand}} &= [(\text{OE}_{LO, MB})_{\text{stand}} + (\text{P}_{LO, MB} / \text{P}_{\text{Insg.}})_{\text{stand}}] / 2 \\
 \text{(III-11.3) II-2 = HI-2} &= \Delta \Sigma (VZ_{LM}, VZ_{LZ}, VZ_{LO}, VZ_{MB}, VZ_{LU}) \\
 \text{II-2}_{\text{stand}} = \text{HI-2}_{\text{stand}} &= \Sigma (VZ_{LM}, VZ_{LZ}, VZ_{LO}, VZ_{MB}, VZ_{LU})_{\text{stand}} \\
 \text{(III-11.4) II-3 = HI-2}_{LU} &= \Delta VZ_{LU} \\
 \text{II-3}_{\text{stand}} = \text{HI-2}_{LU \text{ stand}} &= VZ_{LU \text{ stand}}
 \end{aligned}$$

$$(III-11.5) \text{ KONZEPT}_{II} = (II-1 + II-2 + II-3) / 3$$

$$\text{KONZEPT}_{II \text{ stand}} = (II-1_{stand} + II-2_{stand} + II-3_{stand}) / 3$$

Demgegenüber fokussiert sich die »Konzentrierte Dreistufigkeit« auf das Prinzip der Bündelung auf der oberen bzw. mittleren Ebene und damit auf eine größtmögliche horizontale Konzentration (HI). Dies muss nicht zwangsläufig im Rahmen einer klassischen regional gegliederten Mittelinstanz erfolgen, sondern kann ebenso zentral wie in Thüringen und Sachsen-Anhalt oder funktional differenziert erfolgen wie in Rheinland-Pfalz (vgl. dazu die Differenzierung in Abb. 2.3.3-1, Kap. 2.3.3). Entscheidend ist an diesem dominanten Merkmal deshalb vor allem zweierlei:

- zum einen das *Festhalten an oberen Instanzen*, womit eine Dreistufigkeit im Organisationsaufbau und Verfahrensgang von der unteren über die obere bis hin zur obersten Behörde bestehen bleibt;
- zum anderen das Prinzip der *Bündelung*, also die Zusammenführung unterschiedlichster und im Vollzug komplementärer, zumindest aber miteinander in Verbindung stehender Kompetenzen im Rahmen einer gemeinsamen organisatorischen Zuständigkeit auf der oberen bzw. mittleren Ebene. Als Indikator findet hier die Sonderordnungsverwaltung bzw. ihr Abbau Anwendung (HI-3), da sie die stärksten Bündelungsbezüge aufweist (vgl. Kap. 2.2.2 und 2.3).

KONZEPT<sub>III</sub> führt damit ebenfalls – seinem Anspruch nach sogar in stärkerem Maße – zu einer Verminderung separater Fachstränge (HI-2) und bezweckt darüber hinaus eine horizontale Integration, indem möglichst viel Verwaltung in den bündelnden Einrichtungen zusammengeführt wird. Letzteres operationalisiert der Autor über die Erweiterung des Personalanteils oberer und mittlerer Bündelungsbehörden am Personal der Zwischenebene ( $\Delta [P_{LO \text{ bünd.}}, MB \text{ bünd.}} / P_{LZ, LO, MB}]$ ). Hinzutritt eine vertikale Vereinfachung, wobei untere Behörden wenn nicht kommunalisiert, so doch zumindest als Außenstellen in die bündelnden Organisationseinheiten eingegliedert werden (HI-2<sub>LU</sub>). Die Operationalisierung von KONZEPT<sub>III</sub> stellt sich demnach wie folgt dar:

$$(III-12.1) \text{ KONZEPT}_{III} = f(HI-3, HI-2, \Delta [P_{LO \text{ bünd.}}, MB \text{ bünd.}} / P_{LZ, LO, MB}], HI-2_{LU}) =$$

$$f(III-1, III-2.1, III-2.2, III-3) =$$

$$f(III-1, III-2, III-3)^{19}$$

$$\text{KONZEPT}_{III \text{ stand}} = f(III-1_{stand}, III-2_{stand}, III-3_{stand})$$

$$(III-12.2) \text{ III-1} = HI-3 = (\Delta OE_{SO} + \Delta P_{SO}) / 2$$

$$\text{III-1}_{stand} = HI-3_{stand} = [(OE_{SO} / OE_{Insg.})_{stand} + (P_{SO} / P_{Insg.})_{stand}] / 2$$

<sup>19</sup> III-2.1 und III-2.2 werden zu einem Mittelwert zusammengefasst, in den jeweils die Beträge der zugrunde liegenden Deltas eingehen, da es sich beim Abbau von Verwaltungssträngen ( $\Delta VZ$  bzw. HI-2 oder III-2.1) und der Erweiterung des Personalanteils bündelnder Behörden ( $\Delta [P_{LO \text{ bünd.}}, MB \text{ bünd.}} / P_{LZ, LO, MB}]$  bzw. III-2.2) um gegenläufige Veränderungen handelt. Es gilt somit  $III-2 = (|III-2.1| + |III-2.2|) / 2$ .

$$\begin{aligned}
\text{(III-12.3) III-2.1} &= \text{HI-2} &= \Delta \Sigma (\text{VZ}_{\text{LM}}, \text{VZ}_{\text{LZ}}, \text{VZ}_{\text{LO}}, \text{VZ}_{\text{MB}}, \text{VZ}_{\text{LU}}) \\
\text{III-2.1}_{\text{stand}} &= \text{HI-2}_{\text{stand}} &= \Sigma (\text{VZ}_{\text{LM}}, \text{VZ}_{\text{LZ}}, \text{VZ}_{\text{LO}}, \text{VZ}_{\text{MB}}, \text{VZ}_{\text{LU}})_{\text{stand}} \\
\text{III-2.2} &= &= ([\text{P}_{\text{LO bünd.}, \text{MB bünd. } t1} / \text{P}_{\text{LZ, LO, MB } t1}] - \\
&&[\text{P}_{\text{LO bünd.}, \text{MB bünd. } t2} / \text{P}_{\text{LZ, LO, MB } t2}]) / \\
&&[\text{P}_{\text{LO bünd.}, \text{MB bünd. } t1} / \text{P}_{\text{LZ, LO, MB } t1}] \\
\text{III-2.2}_{\text{stand}} &= &= (\text{P}_{\text{LO bünd.}, \text{MB bünd.}} / \text{P}_{\text{LZ, LO, MB}})_{\text{stand}} \\
\text{III-2} &= &= (|\text{III-2.1}| + |\text{III-2.2}|) / 2 \\
\text{III-2}_{\text{stand}} &= &= (|\text{III-2.1}_{\text{stand}}| + |\text{III-2.2}_{\text{stand}}|) / 2 \\
\text{(III-12.4) III-3} &= \text{HI-2}_{\text{LU}} &= \Delta \text{VZ}_{\text{LU}} \\
\text{III-3}_{\text{stand}} &= \text{HI-2}_{\text{LU stand}} &= \text{VZ}_{\text{LU stand}} \\
\text{(III-12.5) KONZEPT}_{\text{III}} &= &= (\text{III-1} + \text{III-2} + \text{III-3}) / 3 \\
\text{KONZEPT}_{\text{III stand}} &= &= (\text{III-1}_{\text{stand}} + \text{III-2}_{\text{stand}} + \text{III-3}_{\text{stand}}) / 3
\end{aligned}$$

Die dargestellte Standardisierung der Systemeigenschaften wird für die beiden Reformkonzepte nur in Bezug auf den realen bzw. empirischen Benchmark dargestellt, da die theoretischen Maximalwerte auf dem »Kernmodell« von Hesse/Götz beruhen, das ohnehin die konsequente Zweistufigkeit voraussetzt und mithin als Maßstab für eine dreistufige bündelnde Verwaltung ausscheidet.

### 3.2 Längsschnittvergleich: Strukturentwicklung in den Flächenländern

Mit dem in diesem Kapitel unternommenen Längsschnittvergleich werden die *Ausgangsbedingungen* der untersuchten Reformphase seit der Wiedervereinigung und deren *Verlauf* dargestellt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Dokumentation der quantifizierten Entwicklung der äußeren Organisationsstrukturen anhand der erhobenen Daten, ihre Differenzierung gemäß den in Kap. 3.1.2.2 erläuterten Aufgabenbereichen sowie die Darstellung wesentlicher Systemeigenschaften (vgl. Kap. 3.1.4.3) und Reformorientierungen (vgl. Kap. 3.1.4.2 und 3.1.4.4). Im Ergebnis sollen damit summarische und untereinander vergleichbare Aussagen über Ausrichtung und Intensität sowie Zeitpunkt und Abfolge der Strukturreformen und Verwaltungspolitik in den Ländern möglich werden. Als externer Maßstab für eine solche Charakterisierung dient jeweils die Gesamtentwicklung der unmittelbaren Staatsverwaltung, die als Summe der Organisationseinheiten und des zugehörigen Personals über alle Länder ermittelt und den Fallstudien vorangestellt wird. Die Verwaltungsentwicklung wird in *vier Abschnitten* beschrieben. Nach der Operationalisierung eines sog. Gesamtwertes **GW**, der hier und im Folgenden als Beurteilungsmaßstab dienen soll (Kap. 3.2.1), kommt es zunächst zur empirischen Überprüfung, ob im betrachteten Zeitraum zwischen 1992 ( $t_1$ ) und 2009 ( $t_2$ ) tatsächlich eine effektive bzw. Netto-Personalveränderung vollzogen wurde (Kap. 3.2.2). Daraufhin erhält der Leser in Kap. 3.2.3 einen Überblick über die Veränderungen in der Verwaltungsstruktur sowie zum Verlauf zwischen  $t_1$  und  $t_2$  (Kap. 3.2.3). Kap. 3.2.4 summiert die Ergebnisse des Längsschnittvergleichs.

#### 3.2.1 Gesamtwert als Maßstab

Um die Entwicklung der staatlichen Verwaltungsstrukturen insgesamt wie auch im jeden einzelnen Fall beurteilen zu können, benötigt der Autor einen entsprechenden Maßstab. Hierfür wählt er den so bezeichneten Gesamtwert **GW**. Dieser wird nicht durch das arithmetische Mittel der dreizehn Fälle gebildet, sondern über ihre *Summierung und die relationalen Veränderungen der addierten Werte*. In formaler Schreibweise lauten die entsprechenden Definitionen:

$$(IV-2.1) \quad \mathbf{GW}_{STR} = \mathbf{BW}_{STR} + \mathbf{Bay}_{STR} + \mathbf{Bbg}_{STR} + \mathbf{He}_{STR} + \mathbf{MV}_{STR} + \mathbf{Nds}_{STR} + \mathbf{NW}_{STR} + \mathbf{RIP}_{STR} + \mathbf{Saar}_{STR} + \mathbf{Sac}_{STR} + \mathbf{S-A}_{STR} + \mathbf{SH}_{STR} + \mathbf{Thü}_{STR}$$

$$(IV-2.2) \quad \mathbf{GW}_P = \mathbf{BW}_P + \mathbf{Bay}_P + \mathbf{Bbg}_P + \mathbf{He}_P + \mathbf{MV}_P + \mathbf{Nds}_P + \mathbf{NW}_P + \mathbf{RIP}_P + \mathbf{Saar}_P + \mathbf{Sac}_P + \mathbf{S-A}_P + \mathbf{SH}_P + \mathbf{Thü}_P$$

$$(IV-2.3) \quad \Delta \mathbf{GW}_{STR/P} = [ \Sigma (\mathbf{BW}_{STR/P t_1}, \dots, \mathbf{Thü}_{STR/P t_1}) - \Sigma (\mathbf{BW}_{STR/P t_2}, \dots, \mathbf{Thü}_{STR/P t_2}) ] / \Sigma (\mathbf{BW}_{STR/P t_1}, \dots, \mathbf{Thü}_{STR/P t_1})$$

Die *Organisation aller Flächenländer* wird damit *als Einheit* betrachtet, was durchaus mit ihrer Stellung im föderalen Verwaltungsaufbau korrespondiert (vgl. Kap. 1.4). Die entsprechenden Ergebnisse stellen einen gesamthaften Veränderungsprozess für die staatliche Ebene der Länder dar. Als Maßstab für die nachfolgenden Fallstudien eignen sie sich vor allem deshalb, weil sie die Entwicklung in einem einzelnen Land nicht (nur) auf die durchschnittlichen Veränderungen beziehen, sondern in einem erweiterten Kontext darstellen, in dem sich unterschiedliche Größenordnungen und Fallspezifika nivellieren bzw. nicht eigens über Gewichtungen operationalisiert werden müssen.

### 3.2.2 Existenz effektiver Personalveränderungen

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht die in der Leithypothese **LH** formulierte Frage, ob es sich bei den betrachteten Reformen der letzten beiden Jahrzehnte um finanz- wie personalgetriebene und in diesem Sinne auch um relevante Veränderungen der Verwaltungsstrukturen handelt. Um das zu beurteilen, ist es zunächst erforderlich, die in Kap. 2.4.2 erörterte Messproblematik hinsichtlich der *Unterscheidung einer gesamthaften Brutto- von der um Verlagerungseffekte bereinigten Netto-Personalveränderung* zu klären (vgl. Abb. 2.4.2-2 und Gleichung III-2). Nur wenn sowohl innerhalb der Kernbereiche unmittelbarer Landesverwaltungen (ohne Polizei, Gerichtsbarkeit, Schulen und Hochschulen) als auch über die verschiedenen verwaltungsföderalen Ebenen hinweg ein signifikanter Stellenabbau zu verzeichnen ist, es mithin tatsächlich zu einer relevanten Personalreduzierung kam, liegt der Untersuchung ein empirischer Befund zugrunde, der die Existenz von im Wesentlichen reforminduzierten Beschäftigungseffekten nicht von vornherein in Frage stellt.

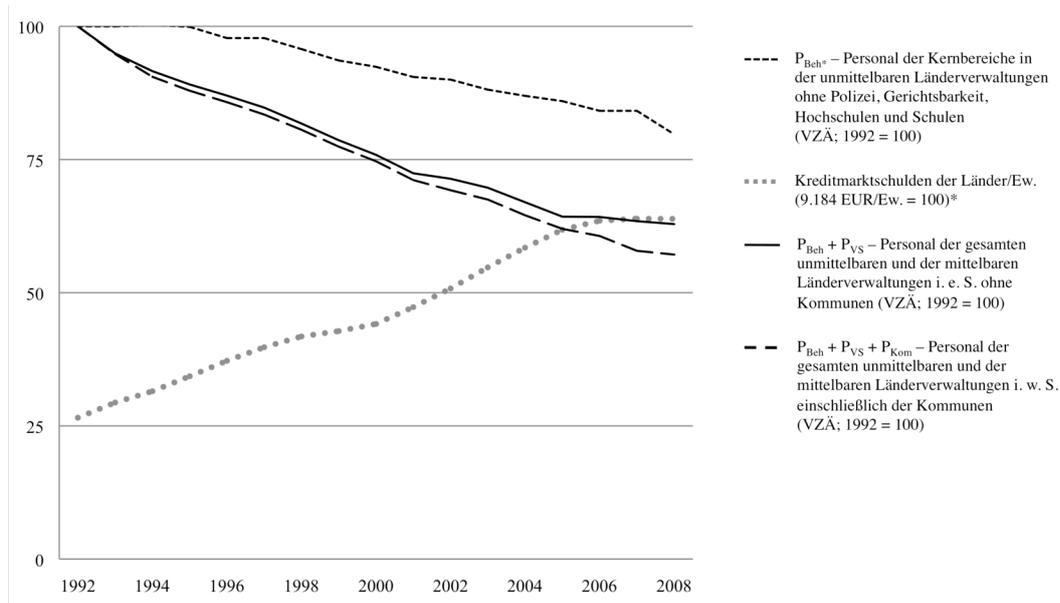
Hierzu finden sich in Abb. 3.2.2-1 die relationale *Personalentwicklung* der Landesverwaltungen und die summierten *Kreditmarktschulden* der Flächenländer für den Zeitraum zwischen 1992 und 2008 dargestellt.<sup>1</sup> Um mögliche Verlagerungen zwischen unmittelbarer, mittelbarer und kommunaler Verwaltung einschätzen zu können, differenziert die Abbildung die Stellenzahlen nach den Personalständen

- der Kernbereiche staatlicher Behörden [ $P_{Beh*}$ ] und damit erneut ohne Polizei, Gerichtsbarkeit, Hochschulen und Schulen (fein gestrichelte Linie),
- der gesamten unmittelbaren und mittelbaren Staatsverwaltung [ $P_{Beh} + P_{VS}$ ], also ohne kommunale Gebietskörperschaften (durchgezogene Linie), sowie
- der gesamten unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung [ $P_{Beh} + P_{VS} + P_{Kom}$ ] einschließlich der Kommunen (grob gestrichelte Linie).

---

<sup>1</sup> Der Zeitraum wurde bei der Darstellung auf die Spanne bis 2008 begrenzt, da für die gesamte mittelbare Landes- und für die Kommunalverwaltung nur statistische Werte bis zu diesem Zeitpunkt vorlagen; vgl. Statistisches Bundesamt 2009b.

Abbildung 3.2.2-1: Relationale Personal- und Schuldenentwicklung der Flächenländer 1992-2008



**Legende:** \*Der für die Kreditmarktschulden pro Einwohner als Maximum herangezogene Wert entspricht dem höchsten Stand eines Landes im betrachteten Zeitraum (Saarland 2008); Quellen: Statistisches Bundesamt 1993-2009; eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Dabei gilt für das *Verhältnis der benannten Personalgrößen*, dass  $[P_{Beh*}]$  eine Teilmenge von  $[P_{Beh}]$  und  $[P_{Beh} + P_{VS}]$  ist, alle drei Kategorien jeweils Teilmengen von  $[P_{Beh} + P_{VS} + P_{Kom}]$  bilden und sich auch die entsprechenden Differenzwerte  $\Delta P$  analog zueinander verhalten (vgl. Abb. 3.2.2-2):

$$(IV-3.1) \quad [P_{Beh*}] \subset [P_{Beh}] \subset [P_{Beh} + P_{VS}] \subset [P_{Beh} + P_{VS} + P_{Kom}]$$

$$(IV-3.2) \quad [P_{Beh*}] < [P_{Beh}] < [P_{Beh} + P_{VS}] < [P_{Beh} + P_{VS} + P_{Kom}]$$

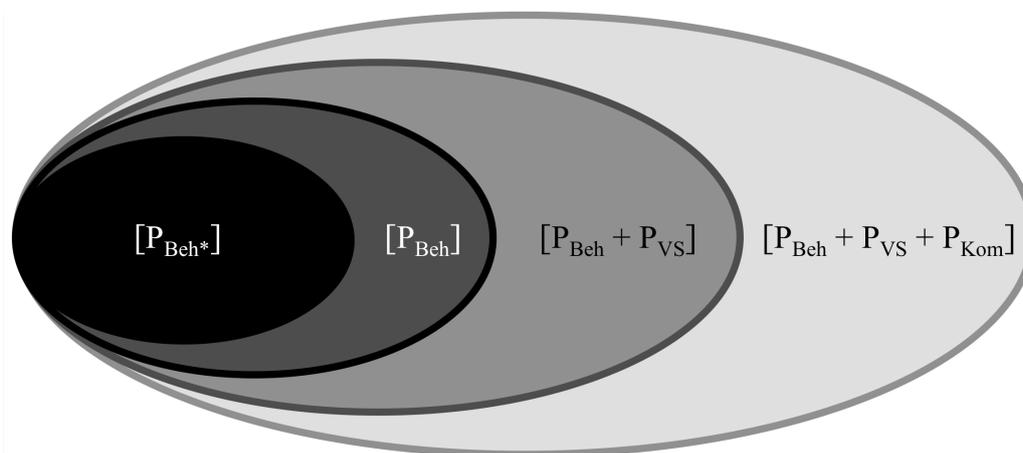
$$(IV-3.3) \quad [\Delta P_{Beh*}] \subset [\Delta P_{Beh}] \subset [\Delta P_{Beh} + \Delta P_{VS}] \subset [\Delta P_{Beh} + \Delta P_{VS} + \Delta P_{Kom}]$$

Ein *relevanter Personaleffekt*, der sich mit einem realen Stellenabbau  $\Delta P_{Netto}$  verbindet, setzt gemäß Gleichung III-2 voraus (vgl. Kap. 2.4.2), dass der Betrag der Brutto-Veränderung  $\Delta P_{Brutto}$  den auf bloße Verlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors zurückgehenden Wert  $\Delta P_{VERL}$  übersteigt. Soweit also die in dieser Arbeit untersuchte Beschäftigungsreduktion in der unmittelbaren Kernverwaltung  $[\Delta P_{Beh*}]$  nicht nur durch die Verlagerung von Aufgaben und Stellen auf selbstständige Einheiten und/oder die Kommunen zustande gekommen sein sollte, wäre zunächst zu erwarten, dass sich aufaddierte Veränderungen in der gesamten unmittelbaren, mittelbaren und kommunalen Verwaltung nicht weniger negativ oder sogar gegenläufig entwickeln:

$$(IV-4) \quad \text{In } t_1 \text{---} t_2 \text{ gilt } |[\Delta P_{Beh} + \Delta P_{VS} + \Delta P_{Kom}]| > |\Delta P_{Beh*}|$$

Ausweislich der in der Abb. 3.2.2-1 dargestellten Empirie findet sich Gleichung (IV-4) relational bestätigt, was bedeutet, dass das Ausmaß der summierten Personalreduktion in der gesamten staatlichen, mittelbaren und/oder kommunalen Verwaltung größer ausfällt als in der Kernverwaltung ( $ORG_{Beh^*}$ ). In Verbindung mit den Gleichungen (IV-3.1) bis (IV-3.2) gilt das auch absolut. Ein *effektiver Stellenabbau*  $[\Delta^- P_{Beh^*}]_{Netto}$  ist damit auf dieser Basis *nicht falsifiziert* und darf insofern zunächst als wahrscheinlich gelten, noch nicht hingegen die Möglichkeit, dass es im Bereich der mittelbaren Organisationseinheiten zu einem kompensierenden Stellenaufbau gekommen ist, der aus besagten Verlagerungen und/oder einer separaten, politisch beschlossenen Personalausweitung resultiert.

Abbildung 3.2.2-2: Zusammensetzung des öffentlichen Personalbestands auf Landesebene



Eigene Darstellung.

Somit beweist auch die Reduzierung auf beiden Ebenen noch nicht, dass es *tatsächlich effektive Personalveränderungen im Bereich von  $ORG_{Beh^*}$*  gegeben hat. So wären Konstellationen denkbar, in denen  $[\Delta^- P_{Beh^*}]$  im Wesentlichen auf Verlagerungen in die mittelbare und kommunale Verwaltung zurückgeht, also  $[\Delta^- P_{Beh^*}] \cong [\Delta^- P_{Beh^*}]_{VERL}$  gilt, jedoch die gesamte Stellenbilanz des öffentlichen Sektors trotzdem in noch größerem Maße negativ ausfällt:

$$(IV-5.1) \quad |[\Delta^-(\Delta P_{Beh} + \Delta P_{VS} + \Delta P_{Kom})]| > |[\Delta^- P_{Beh^*}]_{VERL}|$$

Eine Erklärung böte der Umstand, dass die in der mittelbaren und kommunalen Verwaltung selbst vorgenommene Verminderung der Personalzahl den Verlagerungszuwachs aus den unmittelbaren Landesbehörden überkompensiert hätte:

$$(IV-5.2) \quad \begin{aligned} &|[\Delta^- P_{VS}]| > |[\Delta^+(P_{VS} + P_{Kom})]_{VERL}| \quad \text{oder} \\ &|[\Delta^- P_{Kom}]| > |[\Delta^+(P_{VS} + P_{Kom})]_{VERL}| \quad \text{oder} \\ &|[\Delta^-(P_{VS} + P_{Kom})]| > |[\Delta^+(P_{VS} + P_{Kom})]_{VERL}| \end{aligned}$$

Eine andere Option wäre eine analoge Entwicklung in den übrigen, außerhalb der Kernverwaltung gelegenen Bereichen der unmittelbaren Landesverwaltung:

$$(IV-5.3) \quad |[\Delta^-(P_{Beh} - P_{Beh^*})]| > |[\Delta^+(P_{VS} + P_{Kom})]_{VERL}|$$

Der Autor verweist in diesem Zusammenhang auf die in Kap. 2.4.2.4 veranschaulichten und eigens ausdifferenzierten Messbefunde einschließlich ihrer möglichen Ursachen (vgl. Abb. 2.4.2-5 und 2.4.2-6).

Größere Gewissheit lässt sich hierzu nur auf dem Wege einer *empirischen Überprüfung* gewinnen, die neben den Veränderungsquoten in den unterschiedlichen Verwaltungsteilen auch die Größenverhältnisse einbezieht. Dabei wird der grundlegenden Methodik dieser Arbeit folgend ein falsifikatorischer Ansatz gewählt, mithin versucht, die gemessenen Werte so zu interpretieren, dass sie einen effektiven Personalabbau in der unmittelbaren Kernverwaltung widerlegen würden. Blickt man auf die in Abb. 3.2.2-1 dargestellten Daten, so weisen diese zwischen 1992 und 2008 einen größeren relationalen Personalabbau in der gesamten als in der unmittelbaren Landesverwaltung auf; gemäß Gleichung (IV-3.2) gilt das auch für die absoluten Zahlen und Differenzwerte:

- Befund:**
- a.  $[\Delta P_{Beh^*}] < 0$  bzw.  $|[\Delta^- P_{Beh^*}]| > 0$
  - b.  $[\Delta P_{Beh}] < 0$  bzw.  $|[\Delta^- P_{Beh}]| > 0$
  - c.  $[\Delta P_{Beh} + \Delta P_{VS}] < 0$  bzw.  $|[\Delta^- P_{Beh} + \Delta^- P_{VS}]| > 0$
  - d.  $[\Delta P_{Beh} + \Delta P_{VS} + \Delta P_{Kom}] < 0$  bzw.  $|[\Delta^- P_{Beh} + \Delta^- P_{VS} + \Delta^- P_{Kom}]| > 0$
  - e.  $|[\Delta^- P_{Beh^*}]| < |[\Delta^- P_{Beh}]| < |[\Delta^- P_{Beh} + \Delta^- P_{VS}]| < |[\Delta^- P_{Beh} + \Delta^- P_{VS} + \Delta^- P_{Kom}]|$

Damit entspricht der *empirische Befund* für die Gesamtheit der Flächenländer einer Konstellation, für die oben ausgeführt wurde, dass sie einen *effektiven Personalabbau in der unmittelbaren Kernverwaltung wahrscheinlich* macht, also  $|[\Delta^- P_{Beh^*}]_{Netto}| > 0$  gilt. Eine Falsifikation dieser Annahme wäre nur dann möglich, wenn nachgewiesen würde, dass  $[\Delta^- P_{Beh^*}]_{Brutto} = [\Delta^- P_{Beh^*}]_{VERL}$  ist. Letzteres aber erforderte, dass sich die Personalstände außerhalb der staatlichen Kern- und in der mittelbaren Verwaltung infolge einer dort jeweils positiv wirkenden Verlagerung  $\Delta^+ P_{VERL}$  und ungeachtet aller sonstigen Faktoren erhöht hätten. Dies wiederum lässt sich mit dem o. g. Befund nicht erhärten, so dass letztlich eine Widerlegung des vermuteten Nettoabbaus in der staatlichen Kernorganisation ( $ORG_{Beh^*}$ ) nur dann möglich wäre, wenn es in der erweiterten Staats- ( $ORG_{Beh - Beh^*}$ ), in der mittelbaren ( $ORG_{VS}$ ) und/oder in der kommunalen Verwaltung ( $ORG_{Kom}$ ) eine davon losgelöste, also zusätzliche und in ihrer Wirkung überkompensatorische Stellenreduktion gegeben hätte (Gleichungen IV-5.1 bis IV-5.3). Da die Gesamtbilanz relational und absolut noch negativer ausfällt als  $[\Delta^- P_{Beh^*}]_{Brutto}$  (s. o. Befund a. bis e.), würde das erfordern, dass ein solches zusätzliches Delta mindestens doppelt so hoch ist, womit jeweils bzw. gemeinsam gelten müsste:

$$\text{Falsifikation: A.) } |\Delta(P_{\text{Beh}} - P_{\text{Beh}^*}) + \Delta P_{\text{VS}}| > 2 \times |\Delta P_{\text{Beh}^*}|$$

$$\text{B.) } |\Delta(P_{\text{Beh}} - P_{\text{Beh}^*}) + \Delta P_{\text{VS}} + \Delta P_{\text{Kom}}| \gg 2 \times |\Delta P_{\text{Beh}^*}|$$

Eine empirische *Bestätigung der falsifizierenden Bedingung A.)* würde aussagen, dass bereits die Personalentwicklung in der übrigen Staatsverwaltung sowie in den landesunmittelbaren Unternehmen, Stiftungen, Anstalten und Körperschaften eine hinreichende Basis bietet, um die Stellenveränderung in der Kernverwaltung vor allem Verselbständigungsprozessen (VS) zuzuschreiben. Eine Widerlegung hingegen spräche dafür, dass ein verlagerungsbedingter Stellenabbau in  $\text{ORG}_{\text{Beh}^*}$  allenfalls durch Funktionalreformen und Abschichtungen auf den kommunalen Bereich erklärlich wäre, wie sie Bedingung B.) impliziert. Allerdings dürfte sie nicht nur eine einfache Verdopplung, sondern die Multiplikation von  $|\Delta P_{\text{Beh}^*}|$  voraussetzen, da in  $|\Delta P_{\text{Kom}}|$  auch die erheblichen Eigenbemühungen der Städte, Gemeinden und Kreise im Rahmen der seit der Wiedervereinigung anhaltenden Konsolidierungsmaßnahmen enthalten sind (vgl. dazu stellvertretend für viele: Bogumil/Grohs/Kuhlmann/Ohm 2007; Jann/Wegrich/Tiessen 2007: 25ff.). In Abb. 3.2.2-3 findet sich die erforderliche Empirie für eine Überprüfung der genannten Falsifikationsbedingungen aufgeführt. Dabei werden für den Bestand des außerhalb der Kern- und in der mittelbaren Landes- und Kommunalverwaltung angesiedelten Personals (in VZÄ) Daten des Statistischen Bundesamtes verwandt, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit nur zum Stichtag 31.12.2008 vorlagen. Kombiniert werden sie hilfsweise mit den für das Jahr 2009 erhobenen Werten der untersuchungseigenen Datenbank (vgl. Kap. 3.1).

Abbildung 3.2.2-3: Personalveränderungen in den Ländern zwischen 1992 und 2009\*

Personalbereich (P <sub>x</sub> )		Veränderungen Δ P in Tsd. VZÄ
Position	Betrag / Operation	
A-1	Δ P <sub>Beh</sub>	- 382
A-1.1	2 × Δ P <sub>Beh</sub> *	- 288
A-2	Δ P <sub>Beh</sub> *	- 144
A-3 = A-1 - A-2	Δ (P <sub>Beh</sub> - P <sub>Beh</sub> *)	- 238
A-4	Δ P <sub>VS</sub>	+ 88
A-5 = A-3 + A-4	[Δ (P <sub>Beh</sub> - P <sub>Beh</sub> *) + Δ P <sub>VS</sub> ]	- 149
B-1	Δ P <sub>Kom</sub>	- 790
B-2 = A-3 + A-4 + B-1	[Δ (P <sub>Beh</sub> - P <sub>Beh</sub> *) + Δ P <sub>VS</sub> + Δ P <sub>Kom</sub> ]	- 939

Legende: \* Auf Tsd. VZÄ gerundete Werte – geringfügige Abweichungen bei der Summation ergeben sich daraus; Quellen: Statistisches Bundesamt 1993a-2009a; eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Die aufgeführten Werte dokumentieren zunächst, dass sich die *Falsifikationsbedingung A.) nicht erfüllt*. Demnach ist eine Überkompensation potenzieller Verlagerungen aus der staatlichen Kernverwaltung auf Kommunen und verselbständigte Einheiten  $[\Delta \bar{P}_{Beh*}]_{VERL}$  durch weitergehende Kürzungen innerhalb der sonstigen Landes-  $[\Delta (P_{Beh} - P_{Beh*})]$  und der mittelbaren Verwaltung  $[\Delta P_{VS}]$  auszuschließen, da die Summe aus A-3 und A-4 (A-5) nicht mindest doppelt so hoch ausfällt wie der Betrag von A-1.1. Hinzukommt, dass der in der unmittelbaren Kernverwaltung zu verzeichnende Personalabgang (A-2) den Stellenzuwachs in den landesunmittelbaren Unternehmen, Stiftungen, Anstalten und Körperschaften (A-4) bei weitem übertrifft, mithin eine auf bloße Verlagerungen zurückgehende Beschäftigungsentwicklung nicht ohne Einbezug eines weiteren öffentlichen Bereichs erklärbar ist. Betont werden muss allerdings, dass damit  $[\Delta \bar{P}_{Beh*}]$  nicht im vollen Umfang als Netto-Veränderung gekennzeichnet werden kann, denn die für sich genommen erhebliche Personalzunahme der mittelbaren Verwaltung i. e. S. (A-4 >> 0) dürfte zumindest i. T. auf Verlagerungen aus den staatlichen Behörden zurückgehen.

Nimmt man gemäß der falsifizierenden Bedingung B.) den kommunalen Bereich und die dort gemessene Personalveränderung hinzu (B-1), stellt sich die Situation anders dar. So übersteigt der summierte Stellenabbau in der sonstigen Staats-, mittelbaren Landes- und Kommunalverwaltung (B-2) die Reduktion in den staatlichen Kernbehörden (A-1.1) um mehr als das Dreifache. Eine *empirische Bestätigung von B.)* wäre also *möglich*. Daraus folgt aber in Verbindung mit dem vorgenannten Befund auch, dass ein gegen Null tendierender Netto-Personalabbau in den hier betrachteten Bereichen ( $[\Delta \bar{P}_{Beh*}]_{Netto} \rightarrow 0$ ) nur durch ergänzende Funktionalreformen mit einem Stellenvolumen von mindestens 140 Tsd. Stellen erklärbar wäre (A-1.1 – A-5). Das entsprechende Volumen ist ausweislich von B-1 vorhanden, weshalb die Personalveränderungen im untersuchten Teil der Staatsverwaltung tatsächlich aus einer nicht effektiven Stellenreduktion resultieren könnte. Gleichwohl erscheint dies ebenfalls nicht realistisch, da zwar in den vergangenen zwanzig Jahr diverse Funktionalreformen durchgeführt wurden, diese aber gemessen an der Gesamtentwicklung der kommunalen Beschäftigung nicht den überwiegenden Anteil gestellt haben dürften. Dies zeigen gerade die in den vergangenen Jahren durchgeführten größeren Reformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen (Innenministerium Baden-Württemberg 2005; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2006). Alle diese Änderungen blieben deutlich unterhalb eines Volumens, das in Verbindung mit den Maßnahmen anderer Ländern einen sechsstelligen Betrag an Stellenverlagerungen in den kommunalen Bereich plausibilisieren könnten.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Einen weiteren Anhaltspunkt bietet die Untersuchung der sog. Schlie-Kommission in Schleswig-Holstein, die 2006 vorgelegt wurde und eine ungewöhnlich detaillierte Prüfung personalwirksamer Kommunalisierung enthält. Hier wurden rund 1.200 Stellen für eine solche

Im *Ergebnis* ist somit festzuhalten, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur in der gesamten unmittelbaren, sondern auch in der staatlichen Kernverwaltung ohne Polizei, Gerichtsbarkeit, Schulen und Hochschulen ein *effektiver Stellenabbau in den vergangenen 20 Jahren* stattgefunden hat. Dieser dürfte wiederum so hoch ausgefallen sein, dass er einen relevanten Untersuchungsgegenstand für die Überprüfung des Zusammenhangs zwischen Struktur- und Personalveränderungen darstellt (vgl. Kap. 2.4 und Kap. 4). Gestützt wird das nicht zuletzt durch die Erkenntnis, dass auch Verlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors mit Effizienzerwägungen und entsprechenden Vorgaben verbunden worden sind (Eichhorn 2003; Hesse 2000c; Innenministerium Baden-Württemberg 2005), sie also in ihrem Effekt gleichfalls den hier betrachteten Wirkungszusammenhängen angehören.

### 3.2.3 Bestandsänderungen und Verlauf

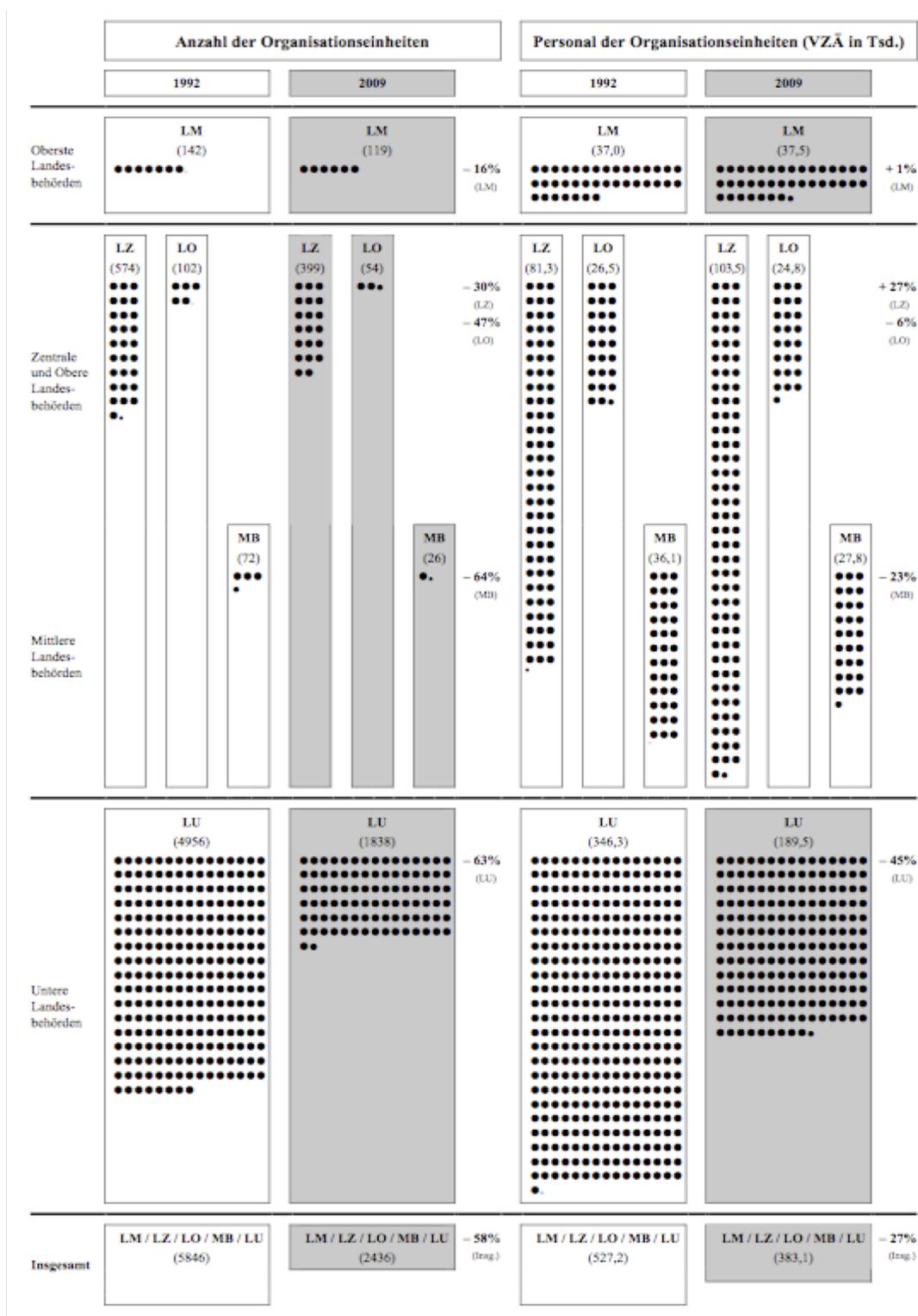
Nachdem zuvor die Wahrscheinlichkeit personaleffektiver Strukturveränderungen dargelegt wurde, geht es im Folgenden um eine *Gesamtschau der Entwicklung in den Flächenländern*. Die wesentliche Messgröße bildet dabei der Gesamtwert **GW** (vgl. Kap. 3.2.1, Gleichung IV-2). Er dokumentiert die Verwaltungs- und Reformpolitik einer gesamten staatlichen Ebene. Dies beinhaltet zunächst die umfassende Bilanz der Organisations- und Personalveränderungen ( $\Delta$  ORG bzw.  $\Delta$  STR und  $\Delta$  P) zwischen 1992 ( $t_1$ ) und 2009 ( $t_2$ ), daraufhin ihre Unterteilung nach Aufgabenfeldern, ferner eine differenziertere Trendbetrachtung für den Zeitraum  $t_1$ — $t_2$  sowie die maßnahmenbezogene Darstellung von Reformfeldern und daraus resultierenden Systemeigenschaften.

In Abb. 3.2.3-1 findet sich zunächst die *Struktur* (links) und *Stellenausstattung* (rechts) der in Kap. 3.1.2 definierten Organisationskategorien in  $t_1$  (weiß) und  $t_2$  (grau) dokumentiert. Sichtbar wird, dass zwischen 1992 und 2009 auf keiner Verwaltungsebene die Zahl der betreffenden Einrichtungen zugenommen, sondern sich in mehr oder minder großem Maße verringert hat. Insgesamt ist mit einem Saldo von rund 3.400 Behörden eine Bestandskonzentration von 58% verbunden, was die eingangs formulierte Annahme einer in diesem Zeitraum signifikanten Reformbewegung stützt (vgl. Kap. 1.1 und 2.2.4). Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede auf den einzelnen institutionellen Stufen (LM, LZ, LO, MB und LU) und bei der Personalentwicklung. Grob gesprochen nahm die strukturelle Veränderungsintensität von unten nach oben ab, betraf also in stärkerem Maße dezentrale und räumlich gegliederte Einheiten. So lösten die Länder beinahe zwei Drittel

---

Abschichtung vorgeschlagen, die bei einer geschätzten Übertragung auf andere Länder ebenfalls nicht zu einem auch nur annähernd ausreichenden Differenz-Betrag führen würden (Finanzministerium Schleswig-Holstein 2006: 123ff. und 660ff.).

Abbildung 3.2.3-1: Organisations- und Personalbilanz (1992-2009)



**Organisations- und Personalbilanz (1992-2009)**

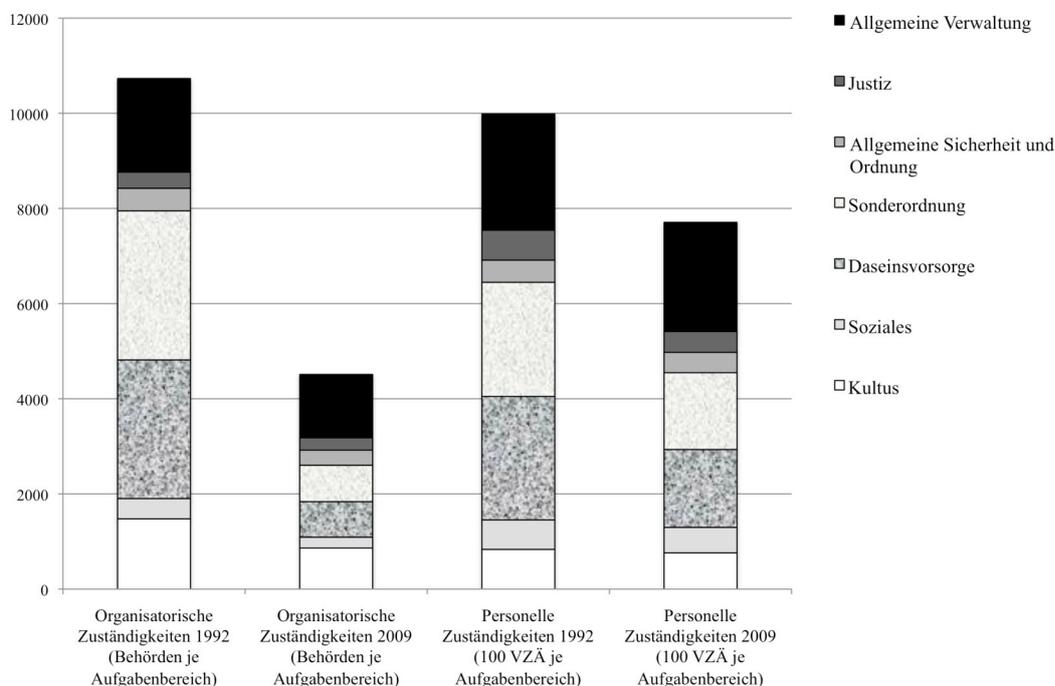
- 16% weniger Ministerien
- 1% mehr Personal in den Ministerien
- 30% weniger zentrale und 47% weniger obere Landesbehörden
- 27% mehr Personal in den zentralen und 6% weniger Personal in den oberen Landesbehörden

- 64% weniger Landesmittelbehörden
- 23% weniger Personal in den Landesmittelbehörden
- 63% weniger untere Landesbehörden
- 45% weniger Personal in den unteren Landesbehörden

**Legende:** ● = 20 Organisationseinheiten bzw. 1.000 Vollzeitstellen; LM = Ministerien bzw. oberste Landesbehörden; LO = Obere Landesbehörden; LZ = Zentrale Landesämter und Einrichtungen; LU = Untere Landesbehörden und Einrichtungen; MB = Mittlere Landesbehörden; ZwE = Zwischenebene (LZ/LO/MB); empirische Basis: eigene Erhebung; eigene Darstellung.

der Behörden mit regionalen Zuständigkeiten auf, verzichteten in den vergangenen beiden Jahrzehnten aber lediglich auf 23 bzw. 16% der 1992 vorhandenen Ministerien. Zugleich nahm deren Personalausstattung leicht zu. Noch stärker fiel dieses Wachstums bei den nachgeordneten zentralen Landesbehörden aus, die ihren Stellenbestand um 27% oder rund 20 Tsd. Vollzeitäquivalente (VZÄ) erhöhten. Ohne damit den differenzierteren Analysen in Kap. 3.3 vorgreifen zu wollen, verweist dieser Befund nicht einfach nur auf eine Reduzierung, sondern ebenso auf einen strukturellen Umbau der Verwaltung. Die Reformen der letzten beiden Dekaden dürften also ebenso von konzeptionellen Gesichtspunkten bestimmt worden sein, die später in die Betrachtung ressourcenwirksamer Reorganisationseffekte einfließen (vgl. Kap. 4).

Abbildung 3.2.3-2: Organisatorische und personelle Zuständigkeiten (1992-2009)

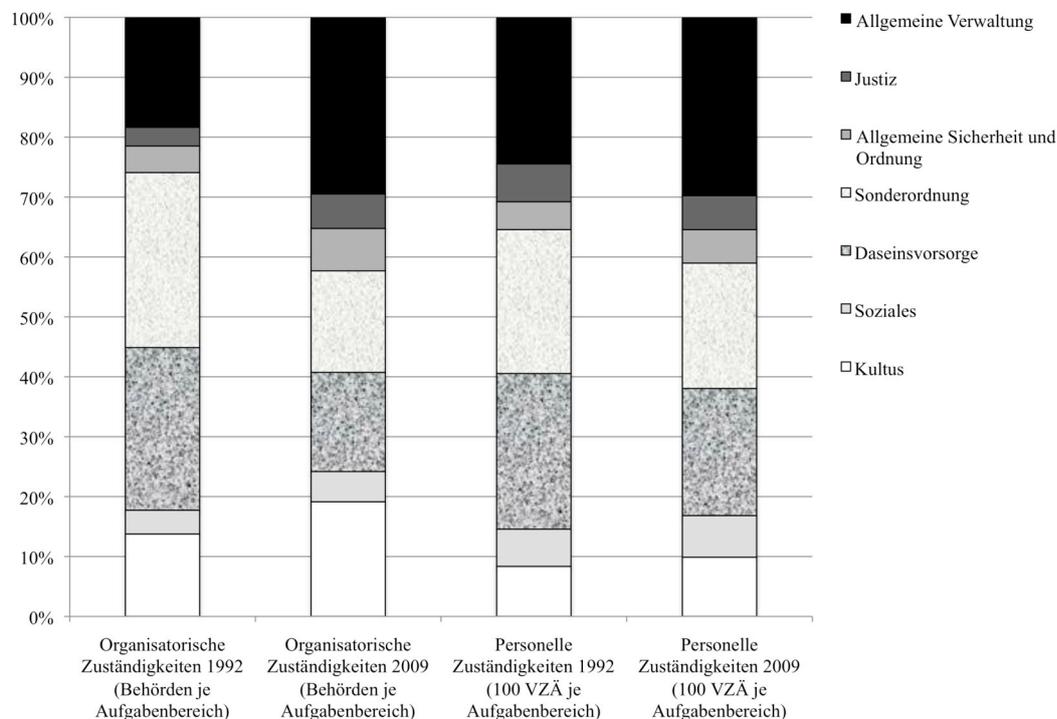


Empirische Basis: eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Einen weiteren Anhaltspunkt liefert dafür die *inhaltliche und aufgabenmäßige Betrachtung der Verwaltungsorganisation*. Hierfür zieht der Autor in Abb. 3.2.3-2

organisatorische und personelle Zuständigkeiten heran, die jeweils die Behörden- (linke Säulen) und Stellenzahlen (rechte Säulen) jener Einrichtungen summieren, die in einem bestimmten Aufgabenbereich tätig sind (vgl. dazu Kap. 3.1.2.2 und Anhang, Kap. 1.2). Demnach kam es nicht nur zu einer strukturellen Konzentration und institutionellen Veränderung (vgl. Abb. 3.2.3.-1), sondern ebenso zu einer inhaltlichen Schwerpunktverlagerung, die am stärksten die Sonderordnungsverwaltung und Einrichtungen der Daseinsvorsorge betraf. In beiden Bereichen kam es zu den mit Abstand deutlichsten Organisations- und Personalreduzierungen. Dies ist zwar nicht gleichbedeutend mit einem entsprechenden Aufgabenabbau, verweist aber doch auf die ausgeprägte Tendenz, separate Fachstränge zurückzuführen und sie zumindest mit der allgemeinen Verwaltung stärker zu verknüpfen. Letztere erfuhr dadurch einen erheblichen Bedeutungszuwachs, was an der relationalen Abbildung der Daten zu erkennen ist (vgl. Abb. 3.2.3-3). So zählten 1992 noch beinahe 60% aller organisatorischen und 50% aller personellen Zuständigkeiten zu Behörden mit Aufgaben der Sonderordnung oder Daseinsvorsorge. In der allgemeinen Verwaltung betraf das rund 20%. Bis 2009 hingegen erhöhte sich ihr Anteil auf gut 30%, während die vorgenannten Aufgabenfelder auf 30 bzw. 40% absanken.

Abbildung 3.2.3-3: Anteilige Darstellung organisatorischer und personeller Zuständigkeiten (1992-2009)



Empirische Basis: eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Hinter diesen zunächst sehr global formulierten und deshalb abstrakt erscheinenden Kennzeichnungen verbirgt sich ein durchaus weitreichender Beleg für die in Kap. 2.2.2 angesprochenen *Themen der Bürokratiekritik*. So verbindet sich mit den Vorhaben zur Modernisierung von Staat und Verwaltung neben den finanziellen und fiskalischen Motiven immer auch der Anspruch des Bürokratieabbaus, der sich strukturell vor allem in zweierlei Hinsicht äußern soll, nämlich in der Verminderung des Umfangs und der institutionellen Komplexität von Verwaltung und (vgl. Kap. 2.3.1 und Abb. 3.2.3-1) sowie in der Rückführung fachlich spezialisierter Einrichtungen (vgl. ebd. sowie Abb. 3.2.3-2 und 3.2.3-3). Des Weiteren entspricht die Stärkung der allgemeinen Verwaltung auch einer ordnungspolitischen Zielstellung, wonach eine verbesserte Koordination und Abwägung von Fachbelangen Entwicklungshemmnisse beseitigen und Standortpolitiken befördern sollen (Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig 2007; Hesse 2004b, 2007f; Jann/Wegrich/Tiessen 2007).

Abbildung 3.2.3-4: *Veränderungen der Zuständigkeiten auf den einzelnen Verwaltungsebenen (1992 = 100)*

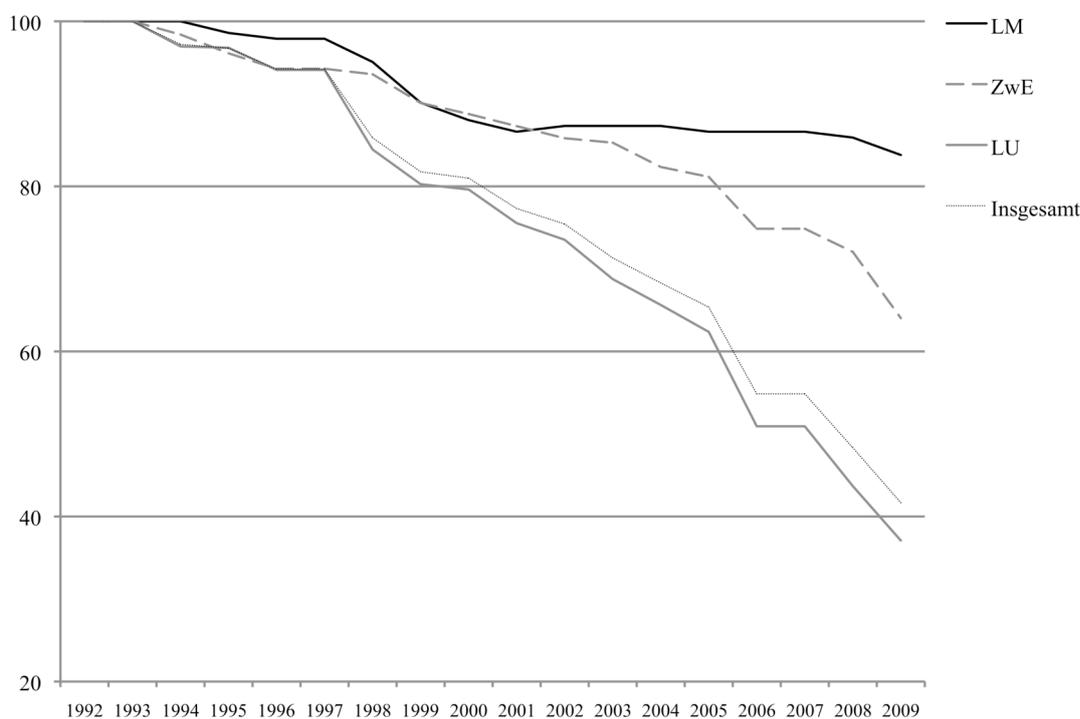
	LM	ZwE	LU	Insgesamt	LdB
Allgemeine Verwaltung	-16,2%	-23,0%	<b>-35,4%</b>	-32,5%	+61,5%
Justiz	-6,9%	<b>-27,1%</b>	<b>-24,2%</b>	-23,1%	-67,6%
Allgemeine Sicherheit und Ordnung	-13,0%	-31,3%	<b>-34,0%</b>	-32,5%	+100%*
Sonderordnung	-11,4%	-37,8%	<b>-81,4%</b>	-75,6%	+1160,0%
Daseinsvorsorge	-14,8%	-40,2%	<b>-80,8%</b>	-74,4%	+20,0%
Soziales	-2,2%	<b>-49,0%</b>	<b>-52,8%</b>	-46,6%	-62,5%
Kultus	-16,2%	-30,4%	<b>-45,9%</b>	-41,5%	+625,0%
<b>Insgesamt</b>	-16,2%	-36,0%	-62,9%	-58,3%	+74,7%

**Legende:** **Grau markiert** = Organisationskategorie mit einer dem Trend (Vorzeichen von **Insgesamt** am Fuß der Tabelle) entsprechenden, aber über dessen Umfang hinausgehende Veränderung (vertikale Orientierung in Spalten); **Fett markiert** = Organisationskategorie mit einer dem Trend im Aufgabenbereich (Vorzeichen von **Insgesamt** in der zweiten Spalte von rechts) entsprechenden, aber über dessen Umfang hinausgehende Veränderungen (horizontale Orientierung in Zeilen); *Kursiv markiert* = Organisationskategorie mit einer dem Trend (Vorzeichen von **Insgesamt** am Fuß der Tabelle) entgegen gesetzten Veränderung (vertikale Orientierung in Spalten); \* Wert von +100% als Platzhalter, da in 1992 keine Landesbetriebe in dieser Aufgabenkategorie vorhanden waren; empirische Basis: eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die *spezifischen Strukturveränderungen innerhalb der sieben Aufgabenfelder* (vgl. Abb. 3.2.3-4), zeigt sich erneut, dass der Schwerpunkt der jeweiligen Maßnahmen (jeweils fett gedruckt) im Bereich

der unteren Verwaltungsebene lag. Ausnahmen bilden die Justiz und die Sozialbehörden, wo es zudem eine überdurchschnittliche Konzentration auf der Zwischenebene gab. Hinzutritt die Hervorhebung der Reformen in der Sonderordnungs- und Daseinsvorsorgeverwaltung. Auch hier kam es stärker als über alle Aufgaben hinweg zu einer Reduzierung von zentralen, oberen und mittleren Zuständigkeiten. Allerdings fand zumindest im Sonderordnungsbereich eine deutlich stärkere Reorganisation nach betrieblichen Grundsätzen statt, ebenso in der allgemeinen Sicherheits- und Ordnungs- sowie in der Kultusverwaltung, während die Landesbetriebe der Justiz und für Soziales zurückgeführt wurden.

Abbildung 3.2.3-5: Entwicklung auf den einzelnen Verwaltungsebenen (1992 = 100)



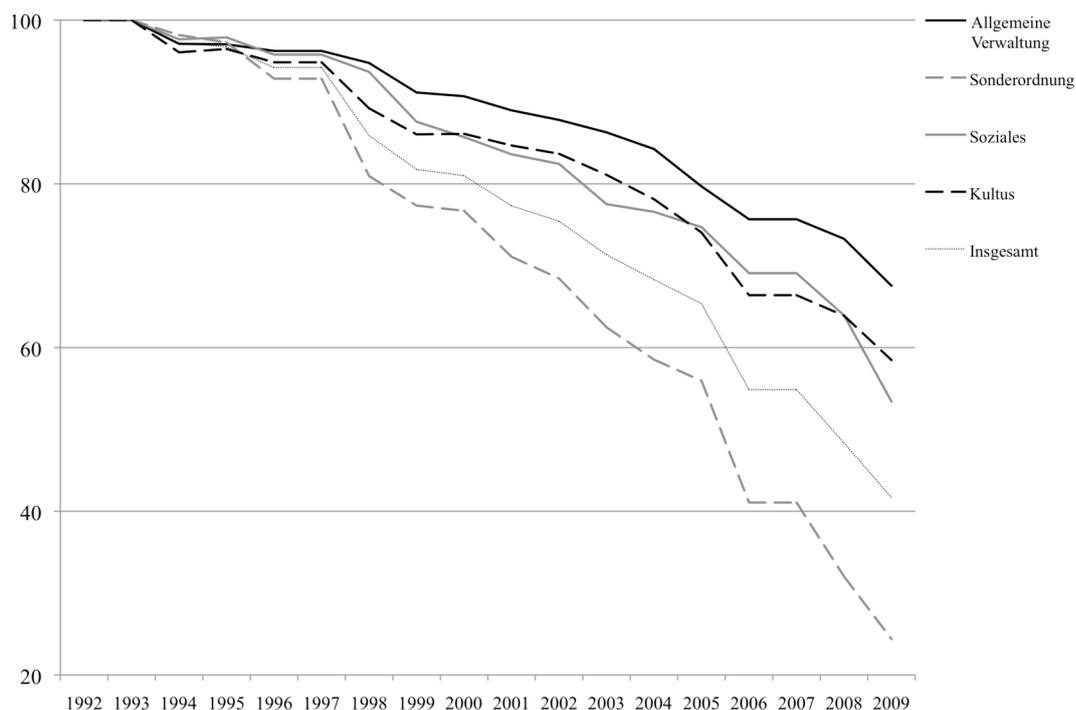
Empirische Basis: eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Neben den Unterschieden hinsichtlich der organisatorischen und aufgabenbezogenen Schwerpunkte der Strukturreformen seit 1992 offenbart der *detaillierte Trendverlauf* auch zeitliche Divergenzen (vgl. Abb. 3.2.3-5). Dies gilt zunächst für die summierte Organisationsentwicklung (hellgraue durchgezogene Linie). So kam es erst ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu nennenswerten Einschnitten in den Bestand, was ab 2000 kontinuierlich fortgesetzt und nach 2005 vor allem aufgrund der Großreformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen<sup>3</sup> noch

<sup>3</sup> Vgl. dazu in Baden-Württemberg das Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG) v. 01.07.2004 (GBl. 2004, S. 469) und in Niedersachsen das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen v. 05.11.2004 (GVBl. S. 394), ferner:

einmal verstärkt wurde. Interessant ist dabei, dass sich die beschriebene Entwicklung auf der unteren Verwaltungsebene – den Schwerpunktbereich der Maßnahmen – nahezu gleichförmig vollzog, die Ministerien hingegen nach anfänglichen Veränderungen seit 2000 nahezu ausgenommen blieben. Und auch auf der Zwischenebene, die die zentralen, oberen und mittleren Landesbehörden umfasst, ging man anfangs noch eher zurückhaltend vor und forcierte erst ab Mitte der 2000er Jahren weitergehende Maßnahmen. Dem in den Abb. 3.2.3-2 bis 3.2.3-4 dokumentierten Handlungsfokus im Bereich der Sonderordnung entspricht im Übrigen auch der Trendverlauf, der hier jeweils frühere und stärkere Veränderungen als in der allgemeinen und sonstigen Verwaltung ausweist (vgl. Abb. 3.2.3-6). Das gleiche gilt für das überdurchschnittliche *Wachstum betrieblich verfasster Organisationsformen* in der Sonderordnungs- und Kultusverwaltung, das den Daten der Abb. 3.2.3-7 zu entnehmen ist.

Abbildung 3.2.3-6: *Entwicklung der organisatorischen Zuständigkeiten in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Sonderordnung, Soziales und Kultus (1992 = 100)*

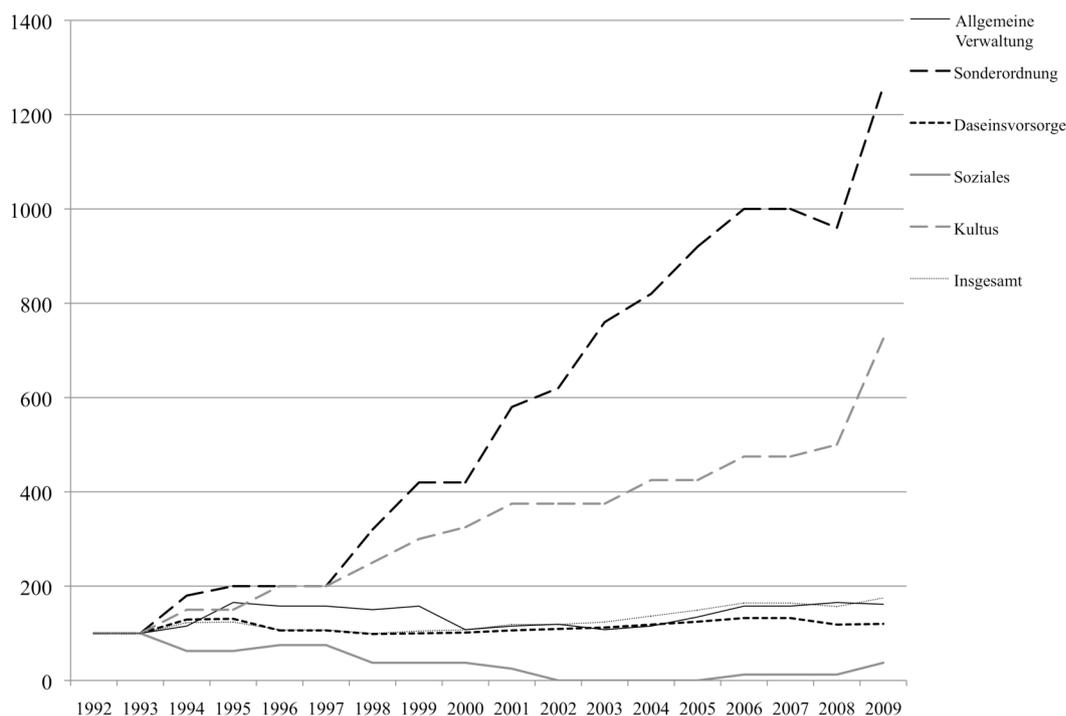


Empirische Basis: eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Eine andere Form der Darstellung organisatorischer Entwicklungen sind jene in Kap. 3.1.4 operationalisierten *Indikatoren*, die die *Reformintensität* einerseits (vgl. Kap. 3.1.4.2) und die daraus *resultierenden Systemeigenschaften* (vgl. Kap. 3.1.4.3) andererseits abbilden. Dabei geht es im Anschluss an Kap. 2.3.2 um die

Quantifizierung von Zielen, die als konsensfähiger Grundkanon der Verwaltungspolitik gelten dürfen. In Abb. 3.2.3-8 sind die entsprechenden Gesamtwerte (*GW*) für die einzelnen Reformfelder der horizontalen (HI) und vertikalen Integration (VI) aufgeführt. Dabei handelt es sich jeweils um die Zusammenfassung struktureller und personeller Ausprägungen (vgl. Kap. 3.1.4.2, Abb. 3.1.4-4 und 3.1.4-5). Erkennbar wird, dass Maßnahmen im Bereich der Sonderordnungsverwaltung und der strukturellen Zentralisierung klar überwiegen, und zwar auch dann wenn man bei der Betrachtung den gleichzeitigen Stellenabbau einbezieht. Insgesamt (und vor allem strukturell) fiel in den vergangenen zwanzig Jahren die vertikale Integration stärker aus als die horizontale Vereinfachung. Das deutet darauf hin, dass sich die Rückführung fachlicher Differenzierung schwieriger gestaltet als der Verzicht auf nachgeordnete Organisationseinheiten; auf den Aspekt der damit verbundenen Ressortinteressen geht der Autor in Kap. 3.3.1 nochmals ein.

Abbildung 3.2.3-7: Entwicklung der organisatorischen Zuständigkeiten in Landesbetrieben nach § 26 LHO (1992 = 100)

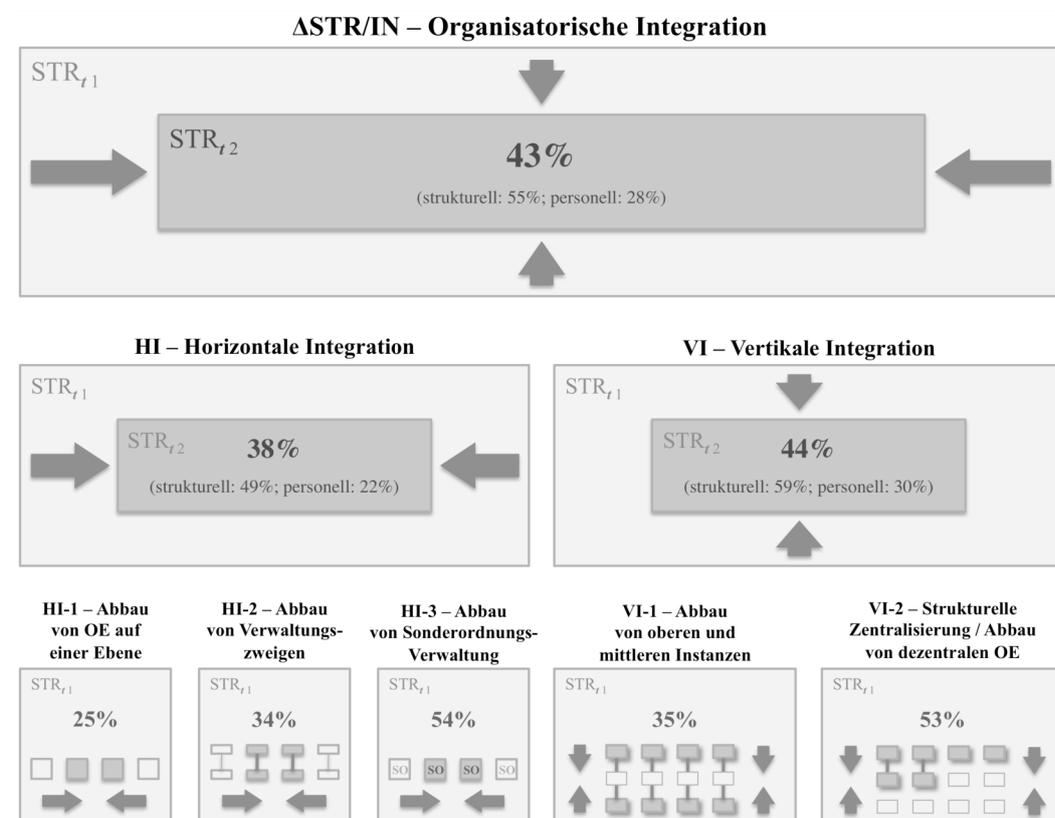


Empirische Basis: eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Zugleich verweist die für die Reformfelder  $\Delta$  STR/IN, HI und VI dargestellte Differenzierung nach strukturellen und personellen Ausprägungen auf den Umstand, dass die organisatorischen Auswirkungen die stellenwirtschaftlichen überwiegen und daraus im Einzelfall wie in der Gesamtheit gefolgert werden darf, dass sich die Größe einzelner Behörden und Einrichtungen durchweg erhöht hat; Konsequenzen hieraus für die Funktionsweise und die internen Kosten einer Organisati-

on werden später im Zusammenhang mit der Ressourceneffektivität von Strukturveränderungen thematisiert (vgl. Kap. 4.1 und 4.2.2.4).

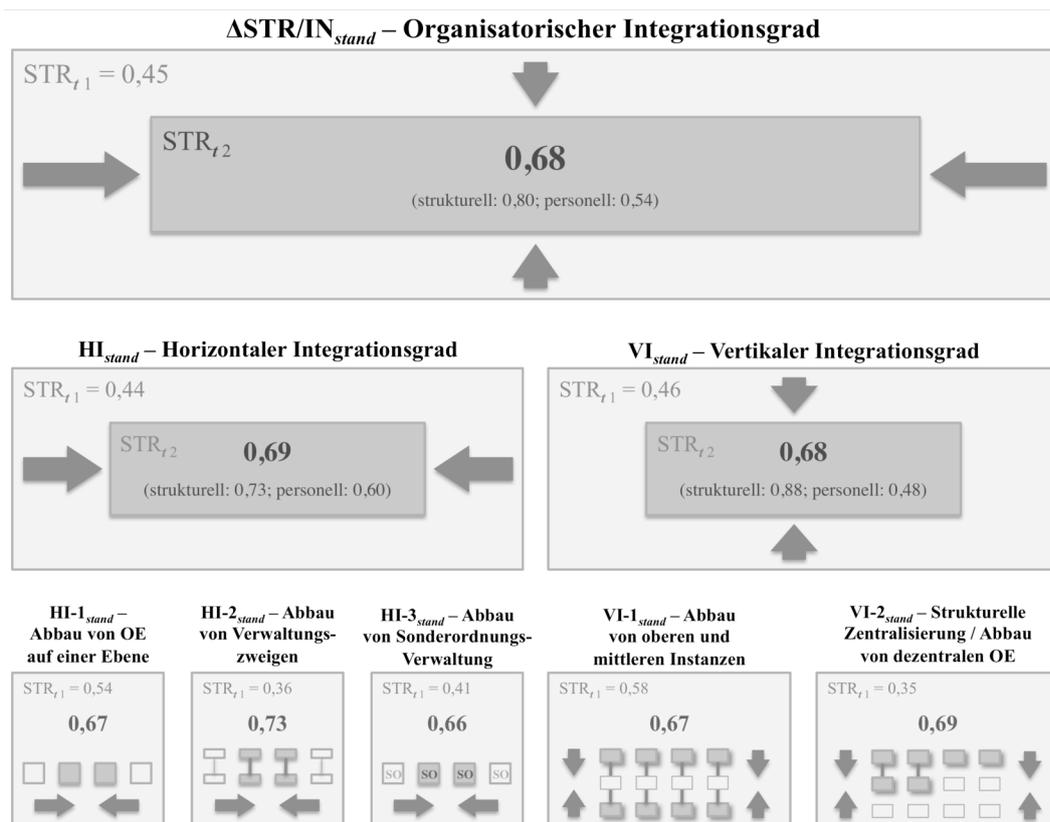
Abbildung 3.2.3-8: Reformintensität in ausgewählten Reformfeldern (1992 = 100)



Empirische Basis: eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Das bis zum finalen Messzeitpunkt  $t_2$  (2009) erzielte *Resultat der Reformen* wird in Abb. 3.2.3-9 dokumentiert – erneut unter Einbeziehung struktureller und personeller Ausprägungen. Dabei steht der Wert [1] für das denkbare Maximum organisatorischer Integration, der Wert [0] für das entsprechende Minimum. Beides bemisst sich am synthetischen empirischen Benchmark und damit an der jeweils einfachsten bzw. komplexesten Strukturlösung, die wenigstens ein Land in der betreffenden Kategorie realisiert hat (vgl. dazu Kap. 3.1.4.3, Abb. 3.1.4-7). Die Darstellung offenbart, dass die Länder in ihrer Gesamtheit einen relativ ausgewogenen Reformfortschritt in Gestalt standardisierter Integrationsgrade aufweisen. Demnach haben sie gegenüber 1992 in  $t_2$  mit gut zwei Dritteln der denkbaren Konzentrationsmaßnahmen eine substantielle Vereinfachung bereits realisiert, könnten aber zugleich noch weitere Schritte gehen, die i. T. über das in den vergangenen zwanzig Jahren vollzogene Maß hinausreichen.

Abbildung 3.2.3-9: Systemeigenschaften in ausgewählten Reformfeldern\*



**Legende:** \* = Maximaler am empirischen Benchmark bemessener Reform- und Integrationsgrad mit dem Wert [1], minimaler Reform- und Integrationsgrad mit dem Wert [0]; empirische Basis: eigene Erhebung; eigene Darstellung.

Trotz ganz erheblicher Anstrengungen wird also ersichtlich, dass zunächst und unter Ausblendung politischer Restriktionen nicht davon auszugehen ist, die strukturelle Reformphase in den Flächenländern neige sich ihrem Ende zu und die hier zusammengetragenen Erkenntnisse seien denn auch primär retrospektiver Natur. Vielmehr sind bei unveränderten Zielvorstellungen (vgl. Kap. 2.3.2) weitere Veränderungen möglich und wahrscheinlich, da ein entsprechendes Potenzial für Reformen nach wie vor vorhanden ist. Und dies gilt im Übrigen auch dann, wenn man aufgrund des Ungleichgewichts zwischen strukturellen und personellen Veränderungen für Erstere weniger Spielräume annimmt. Denn immerhin wurde hier der horizontale Integrationsgrad zwischen 1992 und 2009 bislang erst auf 0,73 erhöht und so verbleibt selbst bei der generell intensiver betriebenen vertikalen Straffung der Verwaltung eine Reserve von 0,12; auf dieses noch ungenutzte Reformpotenzial und seine Realisierungschancen geht der Autor in Kap. 3.3.4 ein.

### 3.2.4 Zusammenfassung

Mit Hilfe des in Kap. 3.2.1 definierten Maßstabs der Gesamtentwicklung bzw. der für einzelne Ausprägungen gebildeten Gesamtwerte **GW** war es in den vorange-

gangenen Abschnitten möglich, die *Reformphase seit 1992* zu veranschaulichen. Dies schloss die Beantwortung der Frage ein, ob der später untersuchte Zusammenhang zwischen Struktur- und Personalveränderungen ( $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$ ; vgl. Kap. 4) wahrscheinlich ist oder von vornherein als wenig gesichert gelten muss. Dies bezog sich im Wesentlichen auf den Aspekt der Verlagerung von Ressourcen und Stellen innerhalb des öffentlichen Sektors, da dies in der Brutto-Betrachtung einen Personalabbau suggerieren kann, der real und effektiv nicht vorhanden ist (vgl. Kap. 2.4).

Auf der Basis relationaler und absoluter Betrachtungen für die Bereiche der unmittelbaren Kern- (Beh\* bzw. P<sub>Beh\*</sub>) und weiteren Staatsverwaltung (Beh und P<sub>Beh</sub>) sowie der verselbständigten (VS bzw. P<sub>VS</sub>) und kommunalen Organisation (Kom bzw. P<sub>Kom</sub>) konnte dabei zunächst ausgeschlossen werden, dass die *Verlagerung in landesunmittelbare Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts* für die beobachtete Personalentwicklung verantwortlich ist. Allenfalls beim Einbezug des kommunalen Sektors würden die gemessenen Veränderungen Volumina annehmen, die den Bruttoabbau in der Kernverwaltung als gleichzeitigen Zugang in der mittelbaren Verwaltung überkompensieren könnten und somit den Befund plausibilisierten, wonach es jenseits der Zuwächse in der mittelbaren Landesorganisation i. e. S. in allen anderen betrachteten Bereichen zu einer Beschäftigungsreduzierung gekommen ist. Oder anders ausgedrückt: Nur wenn die Kommunen ein Vielfaches von dem, was sie im Zuge von Funktionalreformen von den Ländern an Personal erhalten haben, an anderer Stelle eingespart hätten, wäre es denkbar, dass die Länder selbst kaum zu realen Veränderungen gelangt sind. Da aber weder die angesprochenen Funktionalreformen ein derart hohes Stellenvolumen besaßen noch ein direkter Zusammenhang mit den übrigen Konsolidierungspolitiken der Kommunen erkennbar ist, darf mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass es in der staatlichen Kernverwaltung (ohne Polizei, Gerichtsbarkeit, Schulen und Hochschulen) einen *effektiven Stellenabbau in den vergangenen 20 Jahren* gab und er zugleich einen für weitergehende Untersuchungen relevanten Umfang besaß.

Der Befund zum *Längsschnittvergleich der Verwaltungsentwicklung* in den Flächenländern offenbarte, dass es tatsächlich und zwar sowohl in struktureller wie in personeller Hinsicht zu ganz erheblichen Veränderungen in der Verwaltungsorganisation gekommen ist. Dabei verweisen Unterschiede in der Betroffenheit der einzelnen Verwaltungsebenen auf konzeptionelle Schwerpunkte der Reformen, die zum einen in einer weitreichenden Zentralisierung des Bestands und zum anderen im relationalen Bedeutungsgewinn der Ministerialorganisation bestehen. Hinzutreten aufgabenbezogene Besonderheiten, da im Ergebnis die allgemeine Verwaltung gestärkt sowie die zahlenmäßige und durch organisatorische Eigenständigkeit dokumentierte Bedeutung von Sonderverwaltungen vermindert wurde. Dies alles geschah im Zuge von Reformen, deren Intensität seit Mitte der 1990er

Jahre erkennbar an Dynamik und Intensität zunahm. Eingedenk der unverändert hohen Handlungsreserven, wie sie zuletzt anhand von Systemeigenschaften und Integrationsgraden dargestellt wurden, kann daraus geschlossen werden, dass dieser Prozess inhaltlich und seinem Umfang nach bei Weitem noch nicht abgeschlossen ist. Bleibt es bei den in Kap. 2.3.2 charakterisierten Zielvorstellungen als prägende Orientierungen der Verwaltungspolitik böte sich den Ländern ein weiterhin großes Reformpotenzial. Die zugrunde liegenden Muster, Konvergenzphänomene und Unterschiede werden in Kap. 3.3 genauer betrachtet.

### 3.3 Querschnittsvergleich: Trends und Unterschiede, Rangfolge und Reformpotenzial

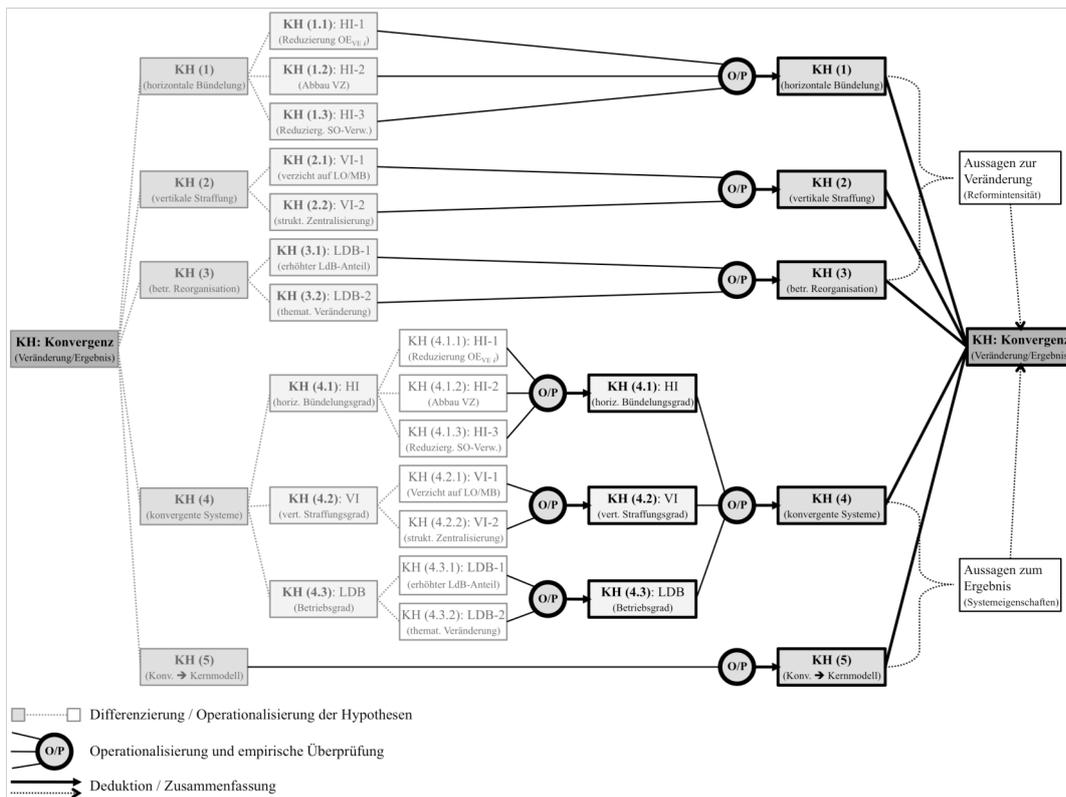
In Kap. 3.2 wurde die Verwaltungspolitik der Länder im Längsschnittvergleich betrachtet. Sichtbar wurden dabei materielle und verlaufsbezogene Schwerpunkte der Organisationsreformen. Zugleich dokumentierte der Abgleich zwischen qualitativen Informationen aus der vorliegenden Literatur einerseits und den quantifizierten Darstellungen andererseits, dass die erhobenen Daten als Empirie dazu geeignet sind, die Komplexität der realen Entwicklung abzubilden. An dieser Stelle gilt es nun, die bislang nur für die Gesamtheit der Untersuchungsfälle dargestellten Veränderungen (vgl. Kap. 3.2.1) durch einen *Querschnittsvergleich zwischen den Ländern* zu qualifizieren. Als Rahmen hierfür dient die Systematik verschiedener Annahmen und Aussagen, die anhand der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion aus einer Generalhypothese (**GH**) abgeleitet wurden (vgl. Kap. 2.3.4 und Abb. 2.3.4-1); sie betreffen sowohl die Intensität der Reformen (**RH**) als auch ihren zeitlichen Kontext zwischen 1992 und 2009 (**ZH**). Darüber hinaus greift der Autor erneut die in Kap. 3.1.4 erläuterten Reformfelder und die mit ihnen korrespondierenden Systemeigenschaften auf, um neben den Veränderungen ebenso institutionelle Resultate komparativ analysieren zu können (vgl. Abb. 3.1.3-4).

In den folgenden Kapiteln werden einzelne Aussagenkomplexe operationalisiert und empirisch anhand der gemessenen Ausprägungen überprüft. Dies beginnt mit der im Rahmen von **GH**, **RH** und **ZH** postulierten Umgestaltung der unmittelbaren Länderverwaltungen, die sich durch eine *erhebliche Integration bzw. Konzentration* der Verwaltungsstrukturen auszeichnet und in deren Ergebnis es zu einer Konvergenz der administrativen Systeme gekommen sein soll (Kap. 3.3.1). In einem zweiten Schritt werden Strukturunterschiede und gegebene Leitbild- bzw. Konzeptorientierungen im Hinblick auf ihre *möglichen Differenzwirkungen* betrachtet. Dies beinhaltet auch die Beurteilung der Frage, ob sich entsprechende Unterschiede in einem Konvergenzrahmen vollzogen haben oder aber sich die Länderverwaltungen durch die hier untersuchten Reformen letztlich zunehmend unähnlich werden (Kap. 3.3.2). In Kap. 3.3.3 geht es dann um den *Zeitbezug der Organisationsveränderungen*, der sich in unterschiedlichen Reformphasen, etwaigen Lernprozessen (**LeH**) und divergenten Reformstrategien äußert. Dies verbindet sich mit einer *Reihung der Länder* im Hinblick auf ihren verwaltungspolitischen Aktivitätsgrad und die dadurch erreichten Systemeigenschaften. Zuletzt versucht der Autor auf dieser Basis einzuschätzen, inwieweit in den einzelnen Fällen noch *Reformpotenzial* vorhanden ist, das bei Fortgeltung des bislang bestehenden Reformkonsenses zu realisieren wäre (Kap. 3.3.4).

### 3.3.1 Konzentration und Konvergenz

Im Mittelpunkt des ersten Querschnittsvergleichs steht die in Kap. 2.3.4 formulierte *Konvergenzhypothese*, die von einer erheblichen *Konzentration der Verwaltungsstrukturen* ausgeht (**KH**). Dabei weisen die in den Ländern durchgeführten Reformen eine hohe Ähnlichkeit auf und kommt es im Ergebnis zu einer Annäherung der Organisationsstrukturen. Eine weitere Differenzierung unterscheidet deshalb zwischen der Veränderungsintensität (**KH 1 bis KH 3**) und den damit erreichten Systemeigenschaften (**KH 4 und KH 5**). Diese beiden Komplexe lassen sich erneut untergliedern, je nachdem für welches Reformfeld (HI, VI, LDB) entsprechende Aussagen getroffen und mit Hilfe detaillierter Operationalisierungen gemessen und überprüft werden sollen; der Autor verweist hierzu auf die Systematik und Konzeption in Kap. 3.1.4. Dabei wird von einer umfassenden und konsistenten Bestätigung der einzelnen Hypothesen immer nur dann ausgegangen, wenn alle Unter-Aussagen materiell gleichlautend beschieden werden, also zum Beispiel im Fall einer konvergenten betrieblichen Reorganisation (KH 3 bzw. KH 4.3) sowohl eine Erhöhung des Anteils von Landesbetrieben (KH 3.1 und KH 3.2 bzw. KH 4.3.1 und KH 4.3.2) als auch deren thematische Veränderung vorliegt. Andernfalls weist der Autor die betreffenden Ergebnisse in ihrer Reichweite als eingeschränkte bzw. modifizierte Bestätigungen der Konvergenzhypothese aus.

Abbildung 3.3.1-1: Differenzierung, Überprüfung und erneute Zusammenführung der Konvergenzhypothese



Auf die geschilderte Weise kann die Konvergenzhypothese in mehrere Unterthesen zerlegt und nach einer empirischen Analyse wieder zusammengesetzt und gesamthaft bewertet werden. Abb. 3.3.1-1 veranschaulicht diesen Prozess und zeigt, an welchen Stellen detaillierte Messungen und wo i. T. deduktive Aussagen auf der Basis der Einzelbefunde erfolgen. Im Ergebnis gelangt der Autor damit zu einer differenzierten Bewertung von **KH**, wobei sich Schwerpunkte, aber auch empirische Fehlstellen der angenommenen Annäherung der Verwaltungsstrukturen verdeutlichen lassen.

Nachfolgend wird zunächst die Operationalisierung der verlaufs- und systembezogenen Konvergenz erläutert (Kap. 3.3.1.1). Hieran schließen sich die detaillierten Messkonzepte und die empirische Überprüfung der Hypothesen zur Reformintensität (**KH 1 bis 3** – Kap. 3.3.1.2) und zu den Reformergebnissen an (**KH 4 und KH 5** – Kap. 3.3.1.3). Zuletzt nimmt der Autor eine gesamthafte Bewertung der gegebenen Annäherung vor, womit jener Konvergenzrahmen beschrieben werden soll, innerhalb dessen sich sowohl institutionelle als auch prozessuale Differenzierungen vollzogen haben (vgl. Kap. 3.3.2 und 3.3.3).

### 3.3.1.1 Operationalisierung

In dem oben benannten Kontext stellt sich zunächst die *methodische Frage*, wie eine Konvergenz, ihr Umfang und ihre Intensität in den Reformorientierungen und -ergebnissen anhand objektivierbarer Kriterien festzustellen ist. Der Autor bezeichnet diese beiden Dimensionen auch als *Reform- bzw. Prozesskonvergenz* sowie *System- bzw. Ergebniskonvergenz*. Während allerdings Erstere die Definition und Begründung externer Maßstäbe voraussetzt, können die Ergebnisse zielgemäßer Organisationsveränderungen unter Nutzung der standardisierten Systemeigenschaften (vgl. Kap. 3.1.4) und ihrer Differenz zwischen 1992 ( $t_1$ ) und 2009 ( $t_2$ ) unmittelbar miteinander verglichen werden. Sie betrachtet der Autor als erstes.

#### 3.3.1.1.1 Systemkonvergenz

Da sich Reformen in  $t_1$ – $t_2$  auf die Phänomene struktureller Integration (IN) und betrieblicher Reorganisation (LDB) begrenzen lassen, mithin jeweils eine eindeutige Richtung aufweisen<sup>1</sup>, kann ein direkter Vergleich unter den Ländern mit Blick auf ihre Annäherung an den von der Verwaltungspolitik angestrebten Zustand erfolgen. Hierfür zieht der Autor jeweils den realen Benchmark ( $BM_{real}$ ) heran, also jene Konstellationen in den untersuchten Ländern, die empirisch die

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu die Ziel- und Literaturdiskussion in Kap. 2.2 und 2.3 sowie den empirischen Nachweis für die Gesamtheit der Länder in Kap. 3.2.1.

maximale Ausprägung im korrespondierenden Reformfeld verkörpern ( $IN_{MAX}$  bzw.  $LDB_{MAX}$ ).<sup>2</sup> Durch die separate Betrachtung einzelner Bereiche (HI-1 bis HI-3, VI-1 und VI-2 sowie LDB-1 und LDB-2) und die dazu gebildeten Indizes (HI, VI und LDB) lassen sich unterschiedliche Ausprägungen einzelner Reformen integrieren, wobei der aggregierte  $BM_{real}$  die Summe der empirischen Einzelwerte, mithin einen *synthetischen Real-Benchmark* repräsentiert.

Dementsprechend handelt es sich bei den 13 Ländern zu einem Zeitpunkt  $t_i$  um eine in verschiedenen Dimensionen bzw. Reformfeldern darstellbare Verteilung von 13 Fällen mit intervallskalierten Daten bzw. Werten zwischen [0] und [1]. Dabei steht [0] für die größte empirisch gemessene Differenz zum realen Benchmark und repräsentiert [1] diesen selbst. Stärke und Veränderung der Streuung in  $t_1$ – $t_2$  zeigen die organisatorische Konvergenz der Verwaltungen an und lassen sich mit gängigen *statistischen Variabilitätswerten* beschreiben. Der Autor zieht hierfür mehrere Maße bzw. deren Veränderungen im Zeitablauf heran ( $\Delta_{t_1-t_2}$ ), um unterschiedliche Facetten der Dispersion und der zwischen  $t_1$  und  $t_2$  zu- oder abnehmenden Annäherung der Fälle einschätzen zu können. So geht es ihm nicht nur um die mit der Standardabweichung (STABW) dargestellte Streuung um einen Mittelwert und damit das Zentrum der Verteilung, sondern auch um die gesamte Spannbreite vorhandener Organisationslösungen (RANGE), deren interne Schwerpunkte als Distanz des zweiten und dritten Quartils (IQR) sowie die Abbildung der Mehrheitsverteilung ohne Berücksichtigung besonders weitgehender Reformen (Spannbreite des ersten und dritten Quartils –  $IQR_{I-III}$ ). Denn Letztere können gerade mit Blick auf die angenommenen Phasen- und Strategieunterschiede der Verwaltungspolitik (**PhH** und **StH**; vgl. Kap. 2.3.4 und 3.3.3) eher spät, also nahe dem aktuellen Rand auftreten und damit die Verteilung in  $t_2$  weiter auseinanderziehen, obwohl zugleich eine gesamthafte Bewegung der Fälle in Richtung  $BM_{real}$  stattgefunden hat. Dementsprechend erlaubt die parallele und aufeinander abgestimmte Betrachtung unterschiedlicher Streuungsmaße differenzierte Aussagen zum Umfang von Konvergenz und Divergenz in der Verwaltungsentwicklung.

Danach liegt eine immerhin *begrenzte Konvergenz im Bereich der Systemeigenschaften* (*konv'*) vor, wenn je Merkmal bzw. Reformfeld die Differenz ( $\Delta_{t_1-t_2}$ ) bei wenigstens einem der benannten Dispersionsmaße (STABW, RANGE, IQR,  $IQR_{I-III}$ ) negativ ausfällt, sich also die Verwaltungen der Länder zumindest in dieser Hin-

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch Kap. 3.1.4, Gleichungen (III-9) und (III-10) sowie Abb. 3.1.4-7. Der Autor wählt hier den realen und nicht den idealen Benchmark als externes Kriterium, da  $BM_{real}$  jenes standardisierte Maß an Integration und betrieblicher Reorganisation abbildet, das bereits heute im Vergleich der Länder machbar ist. Demgegenüber dient  $BM_{ideal}$  später als Maßstab für die mögliche Konvergenz im Hinblick auf ein »Kernmodell«, das man zwar in Teilen der Verwaltungswissenschaft für denkbar hält, in dieser Form aber noch nicht realisiert worden ist (vgl. dazu Hesse/Götz 2004a: 135ff.).

sicht im Jahr 2009 stärker ähneln als noch 1992.<sup>3</sup> Umgekehrt stellt ein positives Delta eine hinreichende Voraussetzung für eine *begrenzte Divergenz* (*div'*) dar und kann bei einem Delta, das Null entspricht, von einer unveränderten Streuung ausgegangen werden (UNV). Formal ausgedrückt heißt das:

$$(V-1.1) \quad \Delta \text{ STABW} < 0 \quad \vee \quad \Delta \text{ RANGE} < 0 \quad \vee \quad \Delta \text{ IQR} < 0 \quad \vee \\ \Delta \text{ IQR}_{I-III} < 0 \quad \Rightarrow \textit{konv}'$$

$$(V-1.2) \quad \Delta \text{ STABW} > 0 \quad \vee \quad \Delta \text{ RANGE} > 0 \quad \vee \quad \Delta \text{ IQR} > 0 \quad \vee \\ \Delta \text{ IQR}_{I-III} > 0 \quad \Rightarrow \textit{div}'$$

$$(V-1.3) \quad \Delta \text{ STABW} = 0 \quad \wedge \quad \Delta \text{ RANGE} = 0 \quad \wedge \quad \Delta \text{ IQR} = 0 \quad \wedge \\ \Delta \text{ IQR}_{I-III} = 0 \quad \Rightarrow \text{UNV}$$

Von *erweiterter bzw. überwiegender Konvergenz* (KONV) oder *Divergenz* (DIV) spricht der Autor indes, wenn mehr als eines, aber nicht alle der benannten Differenzmaße negativ bzw. positiv ausfallen:

$$(V-1.4) \quad \Delta \text{ STABW} < 0 \quad \vee \wedge \quad \Delta \text{ RANGE} < 0 \quad \vee \wedge \quad \Delta \text{ IQR} < 0 \quad \vee \wedge \\ \Delta \text{ IQR}_{I-III} < 0 \quad \Rightarrow \text{KONV}^*$$

$$(V-1.5) \quad \Delta \text{ STABW} > 0 \quad \vee \wedge \quad \Delta \text{ RANGE} > 0 \quad \vee \wedge \quad \Delta \text{ IQR} > 0 \quad \vee \wedge \\ \Delta \text{ IQR}_{I-III} > 0 \quad \Rightarrow \text{DIV}^*$$

\* Jeweils Geltung von mindestens zwei und höchstens drei der ausgewiesenen Bedingungen.

Eine *vollständige Konvergenz* verstärkt dieses Kriterium, indem alle vier Werte negativ ausfallen, also sowohl die Standardabweichung und die drei Spannmaße im Zeitverlauf abnehmen:

$$(V-1.6) \quad \Delta \text{ STABW} < 0 \quad \wedge \quad \Delta \text{ RANGE} < 0 \quad \wedge \quad \Delta \text{ IQR} < 0 \quad \wedge \\ \Delta \text{ IQR}_{I-III} < 0 \quad \Rightarrow \underline{\text{KONV}}$$

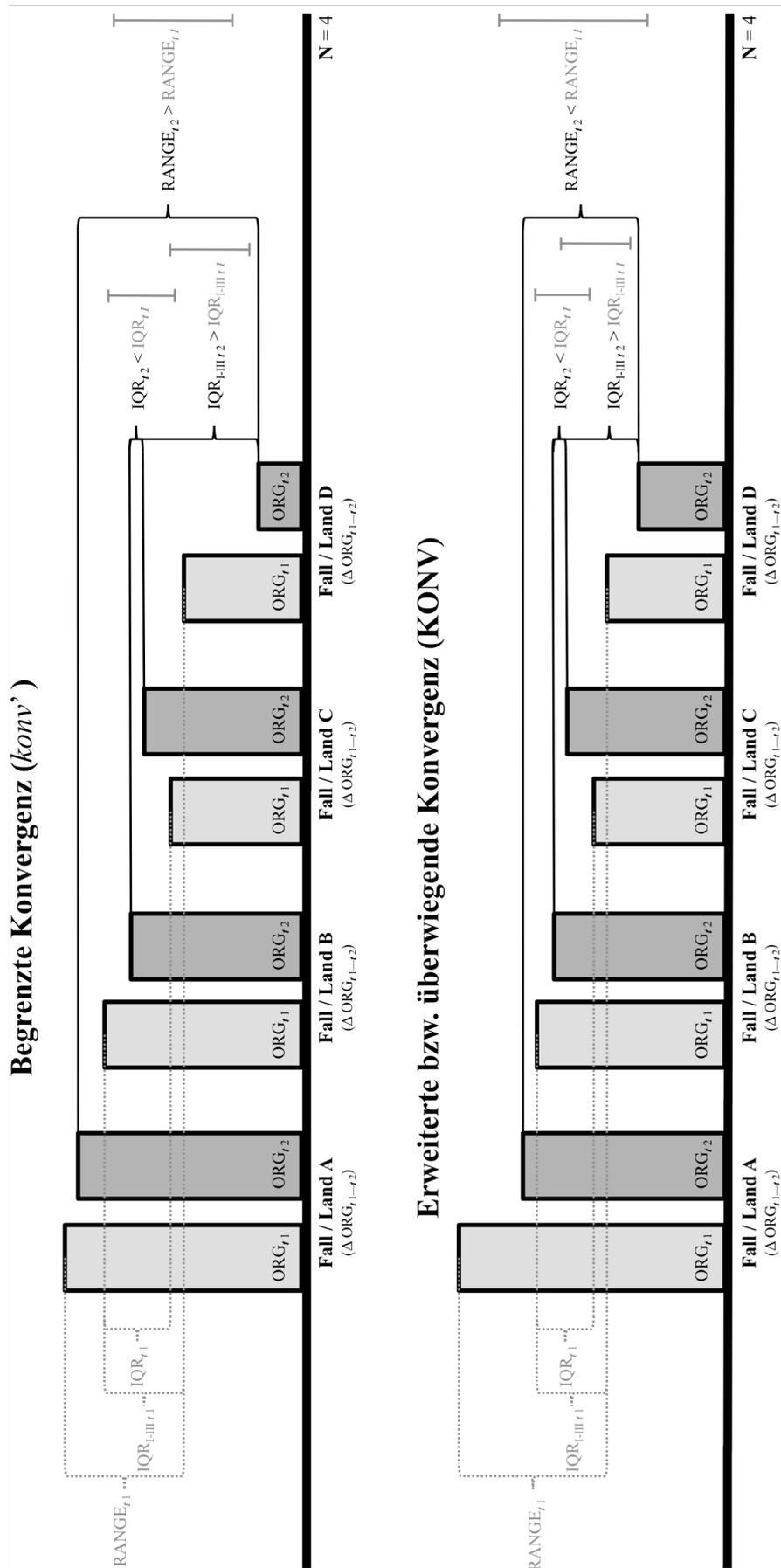
$$(V-1.7) \quad \Delta \text{ STABW} > 0 \quad \wedge \quad \Delta \text{ RANGE} > 0 \quad \wedge \quad \Delta \text{ IQR} > 0 \quad \wedge \\ \Delta \text{ IQR}_{I-III} > 0 \quad \Rightarrow \underline{\text{DIV}}$$

Demgegenüber liegt eine *absolute Konvergenz* (KONV) erst dann vor, wenn eine entsprechend starke Annäherung dazu führt, dass die Dispersionsmaße in  $t_2$  sämtlich den Wert 0 annehmen, also alle Länder am aktuellen Rand letztlich die gleiche Verwaltungsstruktur aufweisen; im umgekehrten Sinne verhält es sich im Fall

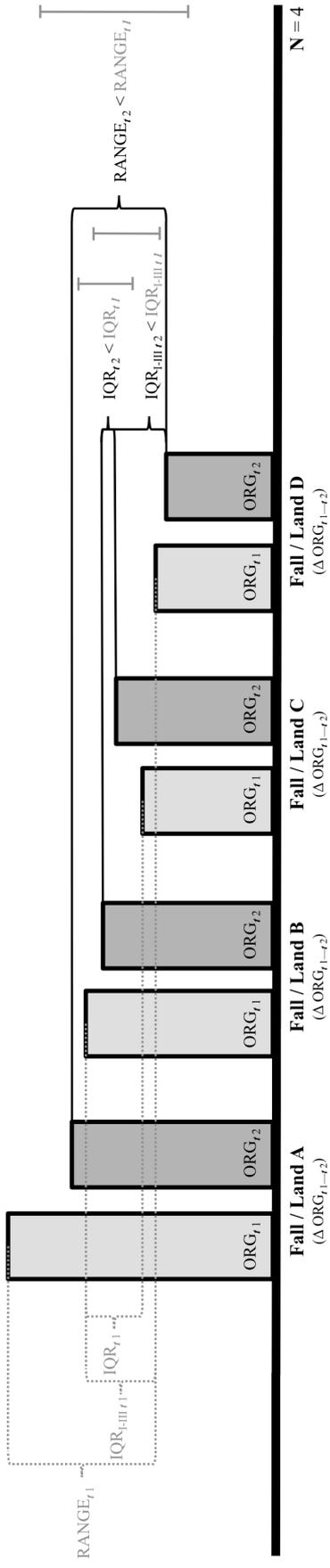
---

<sup>3</sup> Anders ausgedrückt, bilden sowohl eine zwischen 1992 und 2009 abnehmende Standardabweichung als auch im gleichen Zeitraum verminderte Spannbreiten (RANGE, IQR und IQR<sub>I-III</sub>) hinreichende Voraussetzungen, um von einer Konvergenz auszugehen und *vice versa*.

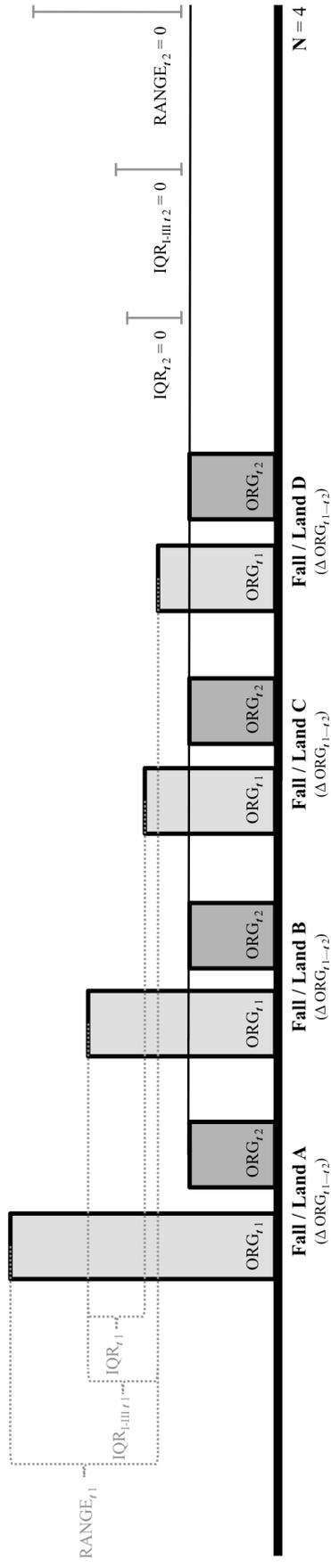
Abbildung 3.3.1-2: Konvergenzmaße für die vergleichende Beurteilung von Systemeigenschaften (Beispiele: RANGE, IQR und IQR<sub>I-III</sub>)



### Vollständige Konvergenz (KONV)



### Vollständige bzw. absolute Konvergenz (KONV)



Eigene Darstellung.

absoluter bzw. vollständiger Divergenz (DIV), bei der sich die Variabilitätsmaße dem Wert [1] annähern:

$$(V-1.8) \text{ STABW} = 0 \wedge \text{RANGE} = 0 \wedge \text{IQR} = 0 \wedge \text{IQR}_{I-III} = 0 \Rightarrow \underline{\text{KONV}}$$

$$(V-1.9) \text{ STABW} \rightarrow 1 \wedge \text{RANGE} \rightarrow 1 \wedge \text{IQR} \rightarrow 1 \wedge \text{IQR}_{I-III} \rightarrow 1 \Rightarrow \underline{\text{DIV}}$$

Eine weitere Spezifizierung der betrachteten Zusammenhänge gestattet der *quantitative Vergleich der Dispersionskennzahlen*. So kann zwar KONV oder KONV vorliegen, wodurch sich Verwaltungen in mehrfacher Hinsicht zunehmend ähneln, doch muss dieser Prozess bis dato nicht sehr weit vorangeschritten sein. Insofern ist es für eine qualifizierte Beurteilung der Konvergenzthesen im Hinblick auf erzielte Systemeigenschaften notwendig, auch die Stärke der erfolgten Annäherung zu betrachten. Hierdurch werden zumindest relationale Aussagen möglich, also etwa ob sich Organisationsstrukturen in einem bestimmten Bereich und in einer gewissen Hinsicht stärker aufeinander zu bewegt haben als in anderen Sektoren.

Die Zusammenführung beider Perspektiven ermöglicht schließlich *gesamthafte Bewertungen der systemischen Konvergenz*. Dabei geht der Autor so vor, dass er für die einzelnen (Teil-)Hypothesen zunächst das Vorhandensein einer begrenzten (*konv'*), erweiterten (KONV) und ggf. sogar vollständigen Konvergenz überprüft (KONV), davon ausgehend die Art der Konvergenz bestimmt (etwa die Verminderung der Spannbreite bei erhöhter Varianz innerhalb der Verteilung) und zuletzt die Intensität der Annäherung ausweist, um unterschiedliche Konvergenzen zwischen den einzelnen Systemeigenschaften und den mit ihnen korrespondierenden Reformfeldern zu identifizieren. – Abb. 3.3.1-2 veranschaulicht die zu den Systemeigenschaften definierten Konvergenzmaße (*konv'*, KONV, KONV und KONV), die für die Operationalisierung im Rahmen der Überprüfung der Hypothesen **K (4)** und **K (5)** herangezogen werden.

### 3.3.1.1.2 Reformkonvergenz

Schwieriger gestaltet sich die Beantwortung der Frage, ob auch die Entwicklung selbst, also *Richtung und Art der Reformen* länderübergreifend konvergent sind (Hypothesen **KH 1** bis **3**). Wie in Kap. 3.1.3 und 3.1.4 erläutert, stehen hier keine systemischen Zustände von Verwaltungen, sondern ihre relational gemessenen Veränderungen und deren Intensität im Mittelpunkt.<sup>4</sup> Insofern ist zunächst auch

<sup>4</sup> Der Unterschied zwischen beiden Gegenständen (Veränderungsintensität und Systemeigenschaft) und die Berechtigung ihrer separaten Betrachtung kann am Beispiel Niedersachsen verdeutlicht werden (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen 2010; Häusler 2004; Hesse 2004a und 2007f; Janssen 2010; Niedersächsischer Landtag 2004b; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2006; Reffken 2006; Reiners 2008e und 2009). So hat man hier mit der Reform im Jahr 2005 einen Leitbildwech-

kein objektives externes Kriterium vorhanden, anhand dessen die Konvergenz der Richtung dieses Prozesses zu beurteilen wäre. Deshalb behilft sich der Autor mit einer eigenen Setzung, die sich aus den bekannten Relationen der Gesamtentwicklung der Organisationsstrukturen begründen lässt (vgl. Kap. 3.2.1). Ähnlich der oben entwickelten Systematik, soll dabei je Dimension (HI-1, HI-2 usw.) zwischen den Stufen einer *gewissen, erweiterten und vollständigen bzw. absoluten Konvergenz* unterschieden werden. Erneut betrifft dies die Ähnlichkeit der Gruppe. Aufgrund des relationalen und prozessualen Bezugs der betrachteten Eigenschaften scheiden allerdings die für die Systemeigenschaften verwandten Variabilitätsmaße aus. Stattdessen rekurriert der Autor von vornherein auf den Umfang der Veränderung, ohne bereits ihre exakte Quantifizierung und damit die Intensität der Reformen im Einzelfall in den Blick zu nehmen.

Zur beabsichtigten Abstufung gelangt er dabei, indem er als Mindestmaß einer *begrenzten Reformkonvergenz oder -divergenz* einen Befund definiert (*konv'* bzw. *div'*), in der zwar mehr Fälle eine zielgemäße und keine gegenläufige Veränderung aufweisen (und *vice versa*), sie aber dennoch nicht die Mehrheit bilden, da z. B. eine Reihe von Ländern keinerlei Reformen durchgeführt hat. Hingegen wird von einer unveränderten Konstellation ausgegangen (UNV), sobald in allen Fällen keinerlei Veränderungen stattgefunden haben.

$$(V-2.1) \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} > 0 \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei} \\ n > n_{\Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} < 0} \wedge n \leq N/2 \quad \Rightarrow \text{konv'}$$

$$(V-2.2) \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} < 0 \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei} \\ n \geq n_{\Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} > 0} \wedge n < N/2 \quad \Rightarrow \text{div'}$$

$$(V-2.3) \text{ORG}_{t_1} = \text{ORG}_{t_2} \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei} \\ n = N \quad \Rightarrow \text{UNV}$$

Eine *erweiterte bzw. mehrheitliche Annäherung* erfordert, dass mehr als die Hälfte der 13 Länder zwischen 1992 und 2009 eine zielgemäße Veränderung aufweisen und zwar (noch) unabhängig von der Größe der einzelnen Reformen. Umgekehrt liegt eine entsprechend divergente Entwicklung vor. Formal ausgedrückt gilt also:

$$(V-2.4) \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} > 0 \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei} \\ n > N/2 \wedge n \neq N \quad \Rightarrow \text{KONV}$$

---

sel vollzogen, der dem Konzept der konsequenten Zweistufigkeit folgt. Vergleicht man diesen Fall mit dem anderer zweistufiger Länder, so ist davon auszugehen, dass sich Niedersachsen diesen im Ergebnis seiner Modernisierungsbemühungen strukturell angenähert hat, insoweit als heute eine höhere systemische Konvergenz mit Brandenburg, Schleswig-Holstein oder dem Saarland als noch vor 2005 besteht. Die im Zuge dessen erforderlichen Organisationsveränderungen können sich aber durchaus anders darstellen als jene, die in den benannten Vergleichsländern im gleichen Zeitraum durchgeführt wurden, da Letztere ihren Status der Zweistufigkeit weiter optimieren und nicht erst die grundlegenden Voraussetzungen wie den Verzicht auf eine bündelnde Mittelinstanz schaffen mussten.

$$(V-2.5) \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} < 0 \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei } n \geq N/2 \wedge n \neq N \Rightarrow \text{DIV}$$

Von einer *vollständigen Annäherung bzw. Divergenz* (KONV bzw. DIV) ist dagegen immer dann auszugehen, wenn alle Fälle gleichgerichtete Veränderungen aufweisen, also entweder sämtliche Länder dem Reformkonsens folgend eine strukturelle Integration bzw. betriebliche Reorganisation vorgenommen (KONV) oder aber das unterlassen haben (DIV):

$$(V-2.6) \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} > 0 \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei } n = N \Rightarrow \text{KONV}$$

$$(V-2.7) \Delta \text{ORG}_{t_1-t_2} < 0 \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei } n = N \Rightarrow \text{DIV}$$

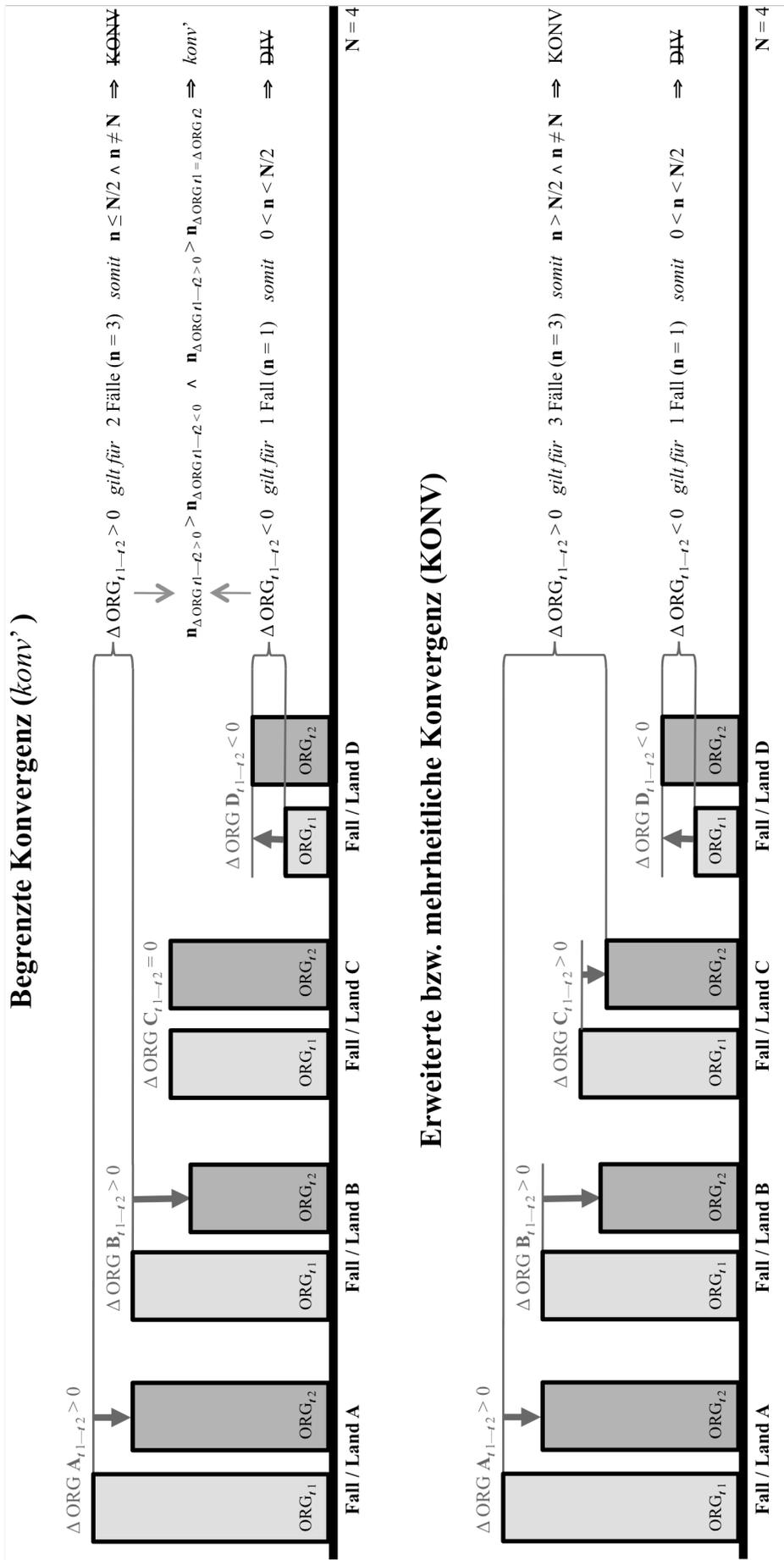
Schließlich ergibt sich eine *absolute Konvergenz* (KONV) oder ihr Gegenteil (DIV) aus identischen Vorgängen, und zwar hinsichtlich der Richtung wie auch mit Blick auf die Intensität der Veränderungen. Dies führt zu folgender Formalisierung:

$$(V-2.8) \text{ Für } \Delta_{t_1-t_2} \text{ gilt: } \forall \Delta \text{ORG} > 0 \wedge \Delta \text{ORG}_{\forall \text{ Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\forall \text{ Fall } j} \Rightarrow \text{KONV}$$

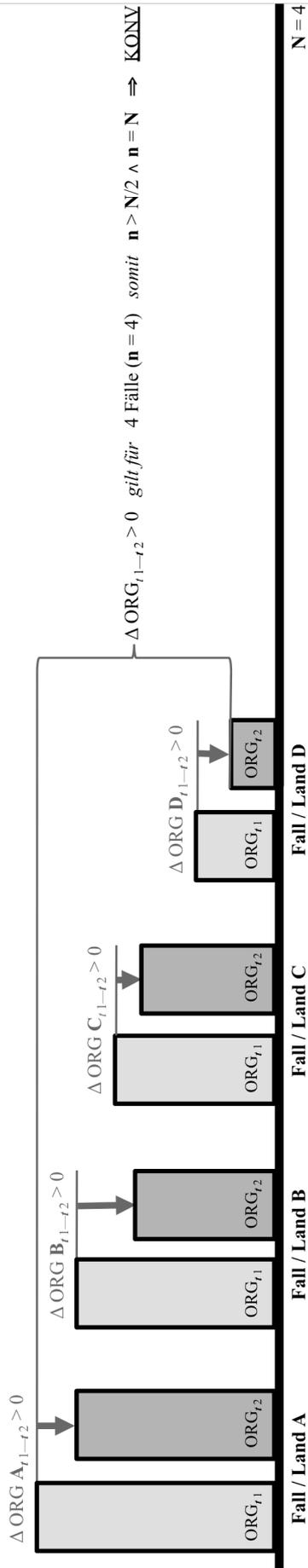
$$(V-2.9) \text{ Für } \Delta_{t_1-t_2} \text{ gilt: } \forall \Delta \text{ORG} < 0 \wedge \Delta \text{ORG}_{\forall \text{ Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\forall \text{ Fall } j} \Rightarrow \text{DIV}$$

Die dargestellten Definitionen und Zusammenhänge finden sich für die Konvergenzmaße KONV, *konv*’, KONV und KONV in Abb. 3.3.1-3 schematisch dargestellt. Auf Basis der vorliegenden Daten ist darüber hinaus eine *Unterscheidung der Reformkonvergenz und -divergenz nach ihrer quantifizierten Stärke* möglich. Dies gilt einerseits für die relational bemessenen Veränderungen (vgl. Kap. 3.1.3), andererseits für die Reihenfolge der Modernisierungsschritte über mehrere bzw. weiter ausdifferenzierte Reformfelder hinweg. Ersteres ist vor allem deshalb relevant, da in der Literatur und auch in der Staatspraxis davon ausgegangen wird, dass die Reformen der letzten zwanzig Jahre in ihrer Intensität über eine übliche Organisations- und Verwaltungsentwicklung hinausgingen (vgl. Kap. 2.2.4). Im Rahmen der für die empirische Überprüfung maßgeblichen Hypothesen wurde dies jeweils mit der Bezeichnung »erheblich« kenntlich gemacht. Zu beurteilen ist allerdings, was eine *erhebliche* ( $\Delta_{t_1-t_2} \gg 0$ ) von einer lediglich *normalen Veränderung* ( $\Delta_{t_1-t_2} > 0$ ) unterscheidet, solange beide ein vom Wert [0] verschiedenes und keinesfalls negatives Delta aufweisen ( $\forall \Delta_{t_1-t_2} > 0 \wedge \forall \Delta_{t_1-t_2} \neq 0$ ). Als Kriterium greift der Autor auf die in Kap. 3.2.1 dargestellte Gesamtentwicklung zurück. Sie beschreibt mit ihren verschiedenen Gesamtwerten (*GW*; vgl. Gleichung IV-2) die über alle Länder aufsummierten Veränderungen im Organisations- und Personalbestand und liegt für sämtliche hier wie im Folgenden betrachteten

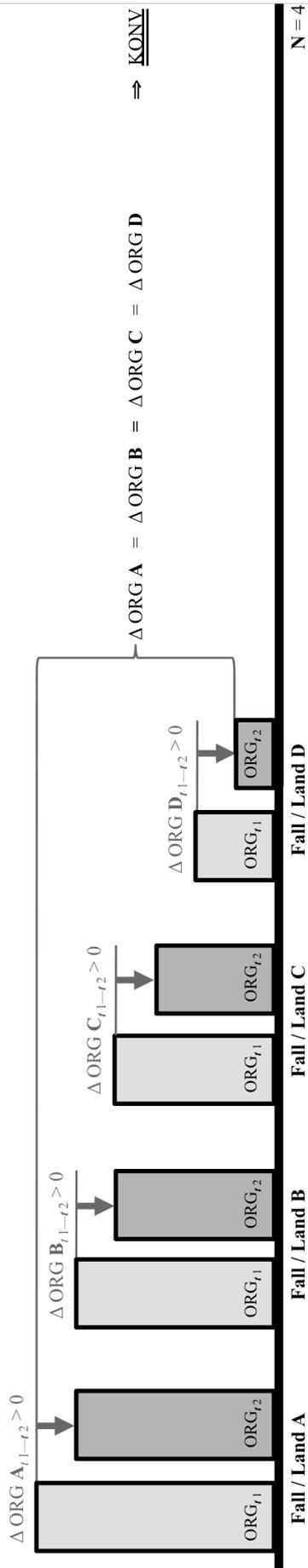
Abbildung 3.3.1-3: Konvergenzmaße für die vergleichende Beurteilung von Reformintensitäten



### Vollständige Konvergenz (KONV)



### Absolute Konvergenz (KONV)



Reformfelder vor (vgl. Abb. 3.2.3-8). Zur Ableitung eines quantifizierten Maßstabes geht der Autor davon aus, dass **GW** als durchschnitts- bzw. mittelwertsähnliche Größe eine jeweils erhebliche Reformintensität repräsentiert. Ein Schwellenwert (**SW**), der diese von einer verminderten bzw. normalen Entwicklung abgrenzt, müsste also niedriger veranschlagt werden, zugleich aber erkennbar höher rangieren als jener Wertbereich, der nur noch marginale Anpassungen umfasst ( $\Delta_{t1-t2} \rightarrow 0$ ). Als ein solches, für erhebliche Veränderungen kennzeichnendes Mindestmaß definiert der Autor die Hälfte des jeweiligen Gesamtwertes ( $\mathbf{SW} = \mathbf{GW} / 2$ ), so dass gilt:

$$(V-3.1) \quad \Delta_{t1-t2} > \mathbf{SW} \quad \Rightarrow \quad \Delta_{t1-t2} \gg 0$$

Anders als in der Statistik übliche Streuungsmaße (STABW, RANGE, IQR usw.), die sich aus der Verteilung heraus ergeben und sie in Gänze repräsentieren sollen, ermöglicht die hier gewählte Vorgehensweise, dass es eine erweiterte Konvergenz durchaus geben kann, also alle Fälle oberhalb von **SW** liegen, sofern sich die Streuung asymmetrisch positiv gestaltet oder aber stärker um den zentralen Wert herum konzentriert. Beides wären Konstellationen, die gemessen am länderübergreifend repräsentativen Gesamtwert dem Sinn nach einer erheblichen Veränderung entsprächen. Zugleich wird nicht ausgeschlossen, dass es Fälle mit Ausprägungen unterhalb von **SW** geben kann, für die dann zumindest keine erheblichen Reformen geltend zu machen wären. Formalisiert stellt sich das Erheblichkeitskriterium für die verschiedenen Konvergenz- und Divergenzmaße (KONV<sub>strong</sub>, DIV<sub>strong</sub> usw.) wie folgt dar:<sup>5</sup>

$$(V-3.2) \quad \Delta \text{ORG} > 0 \wedge \Delta \text{ORG} > \mathbf{SW} \quad \text{gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle wobei} \\ \mathbf{n} > \mathbf{n}_{\Delta \text{ORG} < 0} \wedge \mathbf{n} \leq \mathbf{N}/2 \quad \Rightarrow \quad \text{konv}'_{\text{strong}}$$

$$(V-3.3) \quad \Delta \text{ORG} < 0 \wedge \Delta \text{ORG} < \mathbf{SW} \quad \text{gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle wobei} \\ \mathbf{n} \geq \mathbf{n}_{\Delta \text{ORG} > 0} \wedge \mathbf{n} < \mathbf{N}/2 \quad \Rightarrow \quad \text{div}'_{\text{strong}}$$

$$(V-3.4) \quad \Delta \text{ORG} > 0 \wedge \Delta \text{ORG} > \mathbf{SW} \quad \text{gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle wobei} \\ \mathbf{n} > \mathbf{N}/2 \wedge \mathbf{n} \neq \mathbf{N} \quad \Rightarrow \quad \text{KONV}_{\text{strong}}$$

$$(V-3.5) \quad \Delta \text{ORG} < 0 \wedge \Delta \text{ORG} < \mathbf{SW} \quad \text{gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle wobei} \\ \mathbf{n} \geq \mathbf{N}/2 \wedge \mathbf{n} \neq \mathbf{N} \quad \Rightarrow \quad \text{DIV}_{\text{strong}}$$

$$(V-3.6) \quad \Delta \text{ORG} > 0 \wedge \Delta \text{ORG} > \mathbf{SW} \quad \text{gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle wobei} \\ \mathbf{n} = \mathbf{N} \quad \Rightarrow \quad \underline{\text{KONV}}_{\text{strong}}$$

<sup>5</sup> Unterschiedliche Formen der Divergenz müssen gleichfalls am **GW** bemessen werden, wobei eine reziproke Logik vorliegt, da unähnliche Veränderungen mit nicht zielgemäßen Reformen gleichzusetzen sind. Das heißt, dass sich ein entsprechender Schwellenwert ebenfalls mit umgekehrten Vorzeichen darstellt.

$$(V-3.7) \quad \Delta \text{ORG} < 0 \wedge \Delta \text{ORG} < \mathbf{SW} \text{ gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle wobei} \\ \mathbf{n} = \mathbf{N} \quad \Rightarrow \underline{\text{DIV}}_{\text{strong}}$$

$$(V-3.8) \quad \forall \Delta \text{ORG} > 0 \wedge \Delta \text{ORG}_{\forall \text{ Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\forall \text{ Fall } j} \wedge \\ \forall \Delta \text{ORG} > \mathbf{SW} \text{ gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle wobei } \mathbf{n} = \mathbf{N} \Rightarrow \underline{\text{KONV}}_{\text{strong}}$$

$$(V-3.9) \quad \forall \Delta \text{ORG} < 0 \wedge \Delta \text{ORG}_{\forall \text{ Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\forall \text{ Fall } j} \wedge \\ \forall \Delta \text{ORG} < \mathbf{SW} \text{ gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle wobei } \mathbf{n} = \mathbf{N} \Rightarrow \underline{\text{DIV}}_{\text{strong}}$$

Neben der Erheblichkeit der Veränderungsintensität ist darüber hinaus auch die *Reihenfolge der Modernisierungsfortschritte* über mehrere bzw. weiter ausdifferenzierte Reformfelder hinweg relevant, da zwar ein bestimmtes Land seine Strukturen ggf. nur unterdurchschnittlich stark verändert hat, dabei aber ähnliche Schwerpunkte gesetzt haben kann wie die meisten anderen auch, woraus dann zumindest eine *konzeptionelle Konvergenz* zu schlussfolgern wäre.<sup>6</sup> Die einzelnen Grade der Ähnlichkeit oder Divergenz werden dabei wiederum analog zu den vorangegangenen Konvergenzmaßen gefasst. Danach liegt eine *erweiterte konzeptionelle Konvergenz* vor ( $\text{KONV}_{\text{konz}}$ ), sofern die Mehrheit der Länder für eine definierte Menge an  $i$  Reformfeldern ( $\Delta \text{ORG}(\mathbf{i}) = \{\Delta \text{ORG}_1, \Delta \text{ORG}_2, \dots, \Delta \text{ORG}_i\}$ ) zwischen diesen eine gleiche Reihenfolge von Veränderungsintensitäten aufweist. Eine entsprechende Divergenz bemisst sich daran, dass zumindest in der Hälfte der Fälle unterschiedliche Schwerpunkte festzustellen sind ( $\text{DIV}_{\text{konz}}$ ). Während eine unveränderte Konstellation (UNV, s. o.) irrelevant ist, da hier in  $t_1$ — $t_2$  ohnehin keine Veränderungen auftreten, nehmen die übrigen Ausprägungen ebenfalls auf die Zahl der zutreffenden Fälle Bezug. Formal lassen sich  $\text{konv}'_{\text{konz}}$ ,  $\text{div}'_{\text{konz}}$ ,  $\text{KONV}_{\text{konz}}$ ,  $\text{DIV}_{\text{konz}}$ ,  $\underline{\text{KONV}}_{\text{konz}}$ ,  $\underline{\text{DIV}}_{\text{konz}}$ ,  $\underline{\text{KONV}}_{\text{konz}}$  und  $\underline{\text{DIV}}_{\text{konz}}$  wie folgt ausdrücken:

$$(V-4.1) \quad \Delta \text{ORG}_1 > \Delta \text{ORG}_2 > \Delta \text{ORG}_{\dots} > \Delta \text{ORG}_i \text{ gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle} \\ \text{wobei } \mathbf{n} \leq \mathbf{N}/2 \wedge \mathbf{n} > \mathbf{n}_{(V-4.4)} \quad \Rightarrow \text{konv}'_{\text{konz}}$$

$$(V-4.2) \quad \Delta \text{ORG}_1 > \Delta \text{ORG}_2 > \Delta \text{ORG}_{\dots} > \Delta \text{ORG}_i \text{ gilt nicht für } \mathbf{n} \text{ Fälle} \\ \text{wobei } \mathbf{n} < \mathbf{N}/2 \wedge \mathbf{n} \geq \mathbf{n}_{(V-4.3)} \quad \Rightarrow \text{div}'_{\text{konz}}$$

$$(V-4.3) \quad \Delta \text{ORG}_1 > \Delta \text{ORG}_2 > \Delta \text{ORG}_{\dots} > \Delta \text{ORG}_i \text{ gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle} \\ \text{wobei } \mathbf{n} > \mathbf{N}/2 \wedge \mathbf{n} \neq \mathbf{N} \quad \Rightarrow \text{KONV}_{\text{konz}}$$

$$(V-4.4) \quad \Delta \text{ORG}_1 > \Delta \text{ORG}_2 > \Delta \text{ORG}_{\dots} > \Delta \text{ORG}_i \text{ gilt nicht für } \mathbf{n} \text{ Fälle} \\ \text{wobei } \mathbf{n} \geq \mathbf{N}/2 \wedge \mathbf{n} \neq \mathbf{N} \quad \Rightarrow \text{DIV}_{\text{konz}}$$

$$(V-4.5) \quad \Delta \text{ORG}_1 > \Delta \text{ORG}_2 > \Delta \text{ORG}_{\dots} > \Delta \text{ORG}_i \text{ gilt für } \mathbf{n} \text{ Fälle} \\ \text{wobei } \mathbf{n} = \mathbf{N} \quad \Rightarrow \underline{\text{KONV}}_{\text{konz}}$$

<sup>6</sup> Eine konzeptionelle Konvergenz kann damit auch divergente Reformfelder einschließen, sofern diese in ihrer Intensitätsreihenfolge in allen Ländern identisch sind. Unbeachtet bleiben kann hierbei zunächst auch die Stärke einer Reformkonvergenz oder -divergenz.

(V-4.6)  $\Delta \text{ORG}_1 > \Delta \text{ORG}_2 > \Delta \text{ORG}_{\dots} > \Delta \text{ORG}_i$  gilt **nicht** für  $n$  Fälle  
wobei  $n = N \Rightarrow \underline{\text{DIV}}_{konz}$

(V-4.7)  $\Delta \text{ORG}_1 > \Delta \text{ORG}_2 > \Delta \text{ORG}_{\dots} > \Delta \text{ORG}_i$  gilt für  $n$  Fälle  
wobei  $\Delta \text{ORG}_{\forall i \forall \text{Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\forall i \forall \text{Fall } j} \wedge n = N \Rightarrow \underline{\text{KONV}}_{konz}$

(V-4.8)  $\Delta \text{ORG}_1 > \Delta \text{ORG}_2 > \Delta \text{ORG}_{\dots} > \Delta \text{ORG}_i$  gilt **nicht** für  $n$  Fälle  
wobei  $\Delta \text{ORG}_{\forall i \forall \text{Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\forall i \forall \text{Fall } j} \wedge n = N \Rightarrow \underline{\text{DIV}}_{konz}$

Insgesamt kommt es auch hier zu einer *Prüfreihefolge der betroffenen Hypothesen*, bei der zunächst die unterschiedlichen Konvergenzmaße ( $\text{KONV}$ ,  $\text{konv}'$ ,  $\underline{\text{KONV}}$  und  $\underline{\text{KONV}}$ ), daraufhin die Intensität bzw. Erheblichkeit gleichgerichteter (oder divergenter) Veränderungen sowie am Ende das Vorhandensein einer konzeptionellen Konvergenz betrachtet werden ( $\text{KONV}_{konz}$ ,  $\text{konv}'_{konz}$ ,  $\underline{\text{KONV}}_{konz}$ ).

### 3.3.1.1.3 Zusammenfassung

Reform- und Systemkonvergenz unterschieden sich hinsichtlich ihrer *nicht identischen Bezüge auf Prozesse bzw. Ergebnisse*. Dennoch wurden für beide Dimensionen vergleichbare Abstufungen des Umfangs einer Annäherung gebildet ('begrenzt', 'erweitert bzw. mehrheitlich oder überwiegend', 'vollständig' und 'absolut'), um so über beide Dimensionen hinweg zusammenfassende Aussagen treffen zu können. Abb. 3.3.1-4 stellt sie einander gegenüber und erläutert in Kurzform ihre Bedeutung. Dabei gilt, dass eine Annäherung der Länder ein Übermaß an Ähnlichkeit erfordert, während gegenläufige Befunde lediglich für die Hälfte der Fälle zutreffen müssen. Diese höheren Anforderungen an das Vorliegen von prozessualer oder systemischer Konvergenz rechtfertigen sich aufgrund der dieser Arbeit zugrunde liegenden Annahme, dass es in den vergangenen 20 Jahren nicht nur zu erheblichen, sondern in gewissem Maße auch zu gleichgerichteten Veränderungen kam (vgl. Kap. 2.3.4 und **RH**). Die Betrachtung der Reformkonvergenz wurde außerdem noch einmal im Hinblick darauf spezifiziert, ob über die verschiedenen Reformfelder hinweg ebenso eine konzeptionelle Ähnlichkeit vorliegt, die sich mittels Intensitätsreihenfolgen operationalisieren lässt. Die Stärke der Konvergenz schließlich kann sowohl für den Vorgang als auch das Ergebnis der Modernisierungsmaßnahmen bemessen werden, wobei für den Komplex der Reformprozesse mit der Hälfte des jeweiligen Gesamtwertes ein fester Maßstab als externes Kriterium definiert ist. Im Fall der Systemkonvergenz werden in dieser Hinsicht nur relationale Aussagen getroffen, die Stärken einer Konvergenz also im Vergleich zwischen mehreren Reformfeldern beurteilt.

Abbildung 3.3.1-4: Ausprägungen der Reform- und Systemkonvergenz

	<b>Reformkonvergenz</b> (Annäherung in den an Intensität und Prioritäten gemessenen Veränderungen)	<b>Systemkonvergenz</b> (Annäherung in den anhand standardisierter Systemeigenschaften gemessenen Reform- ergebnissen)
<b><u>KONV</u><sub>strong</sub></b>	<p><b>Absolute und erhebliche bzw. starke Reformkonvergenz</b></p> <p>➤ <math>\forall \Delta \text{ORG} &gt; 0 \wedge \Delta \text{ORG}_{\forall \text{Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\forall \text{Fall } j} \wedge \forall \Delta \text{ORG} &gt; SW \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei } n = N \Rightarrow \text{KONV}</math></p> <p>Jedes Land hat zwischen 1992 und 2009 zielgemäß reformiert, alle Länder haben gemessen an ihrem Ausgangswert in <math>t_1</math> (1992) in gleichem Maße ihre Organisation verändert und dabei eine Reformintensität oberhalb des Schwellenwerts <math>SW</math> erreicht.</p>	<p><b>Absolute Systemkonvergenz</b></p> <p>➤ <math>\text{STABW} = 0 \wedge \text{RANGE} = 0 \wedge \text{IQR} = 0 \wedge \text{IQR}_{\text{I-III}} = 0 \Rightarrow \text{KONV}</math></p> <p>Alle Länder haben ihre Organisation soweit zielgemäß reformiert, dass sie im Ergebnis sämtlich identische Systemeigenschaften besitzen und ihre entsprechende Verteilung somit keine Streuung mehr aufweist. Eine solch umfassende Konvergenz ist damit <i>per se</i> auch erheblich, da sie gemessen am empirischen Benchmark (<math>\text{BM}_{\text{real}}</math>) nicht weiter verstärkt werden kann.</p>
<b><u>KONV</u></b>	<p><b>Absolute Reformkonvergenz</b></p> <p>➤ Für <math>\Delta t_1 - t_2</math> gilt: <math>\forall \Delta \text{ORG} &gt; 0 \wedge \Delta \text{ORG}_{\forall \text{Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\forall \text{Fall } j} \Rightarrow \text{KONV}</math></p> <p>Jedes Land hat zwischen 1992 und 2009 zielgemäß reformiert und alle Länder haben gemessen an ihrem Ausgangswert in <math>t_1</math> (1992) in gleichem Maße ihre Organisation verändert.</p>	(s. o.)
<b><u>KONV</u><sub>konz</sub></b>	<p><b>Absolute konzeptionelle Reformkonvergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG}_1 &gt; \Delta \text{ORG}_2 &gt; \Delta \text{ORG}_3 &gt; \Delta \text{ORG}_i \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei } \Delta \text{ORG}_{\forall \text{Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\forall \text{Fall } j} \wedge n = N \Rightarrow \text{KONV}_{\text{konz}}</math></p> <p>Jedes Land hat zwischen 1992 und 2009 über eine definierte Zahl von Reformfeldern in der gleichen Intensitätsreihenfolge bzw. mit identischen Prioritäten seine Organisation verändert und dies gemessen an den jeweiligen Ausgangswerten in <math>t_1</math> (1992) in gleichem Maße getan.</p>	<i>Nicht definiert</i>
<b><u>KONV</u><sub>strong</sub></b>	<p><b>Vollständige und erhebliche bzw. starke Reformkonvergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG} &gt; 0 \wedge \Delta \text{ORG} &gt; SW \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei } n = N \Rightarrow \text{KONV}_{\text{strong}}</math></p> <p>Jedes Land hat zwischen 1992 und 2009 zielgemäß reformiert und dabei eine Reformintensität oberhalb des Schwellenwerts <math>SW</math> erreicht.</p>	<p><b>Vollständige Systemkonvergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{STABW} &lt; 0 \wedge \Delta \text{RANGE} &lt; 0 \wedge \Delta \text{IQR} &lt; 0 \wedge \Delta \text{IQR}_{\text{I-III}} &lt; 0 \Rightarrow \text{KONV}_{\text{strong}}</math></p> <p>Die Länder haben soweit reformiert, dass sich ihre Systemeigenschaften in <math>t_2</math> in jeder Hinsicht stärker ähneln als noch zu Beginn der Periode (<math>t_1</math>). Das heißt, dass ihre entsprechende Verteilung weniger stark streut und damit sowohl jede Spannweite denkbarer Organisationslösungen als auch die Dispersion um den Mittelwert abgenommen hat. Die Stärke einer Konvergenz lässt sich dabei zur erfolgten Annäherung in anderen Reformfeldern in Bezug setzen und hierüber relational bestimmen.</p>
<b><u>KONV</u></b>	<p><b>Vollständige und erhebliche bzw. starke Reformkonvergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG} &gt; 0 \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei } n = N \Rightarrow \text{KONV}</math></p> <p>Jedes Land hat zwischen 1992 und 2009 zielgemäß reformiert.</p>	
<b><u>KONV</u><sub>konz</sub></b>	<p><b>Vollständige konzeptionelle Reformkonvergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG}_1 &gt; \Delta \text{ORG}_2 &gt; \Delta \text{ORG}_3 &gt; \Delta \text{ORG}_i \text{ gilt für } n \text{ Fälle wobei } n = N \Rightarrow \text{KONV}_{\text{konz}}</math></p> <p>Jedes Land hat zwischen 1992 und 2009 über eine definierte Zahl von Reformfeldern in der gleichen Intensitätsreihenfolge bzw. mit identischen Prioritäten seine Organisation verändert.</p>	<i>Nicht definiert</i>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

	<b>Reformkonvergenz</b> (Annäherung in den an Intensität und Prioritäten gemessenen Veränderungen)	<b>Systemkonvergenz</b> (Annäherung in den anhand standardisierter Systemeigenschaften gemessenen Reformergebnissen)
<b>KONV<sub>strong</sub></b>	<p><b>Erweiterte bzw. mehrheitliche und erhebliche bzw. starke Reformkonvergenz</b></p> <p> <math>\triangleright \Delta \text{ORG} &gt; 0 \wedge \Delta \text{ORG} &gt; SW</math> gilt für <math>n</math> Fälle  wobei <math>n &gt; N/2 \wedge n \neq N \Rightarrow \text{KONV}_{strong}</math> </p> <p>Eine Mehrheit der Länder hat zwischen 1992 und 2009 zielgemäß reformiert und dabei eine Reformintensität oberhalb des Schwellenwerts <math>SW</math> erreicht.</p>	<p><b>Erweiterte bzw. überwiegende Systemkonvergenz</b></p> <p> <math>\triangleright \Delta \text{STABW} &lt; 0 \vee \Delta \text{RANGE} &lt; 0 \vee \Delta \text{IQR} &lt; 0 \vee \Delta \text{IQR}_{\text{III}} &lt; 0 \Rightarrow \text{KONV}</math> </p> <p>Die Länder haben soweit reformiert, dass sich ihre Systemeigenschaften in <math>t_2</math> in mehrfacher, aber nicht in jeder Hinsicht stärker ähneln als noch zu Beginn der Periode (<math>t_1</math>). Das heißt, dass ihre entsprechende Verteilung z. T. weniger stark streut und damit entweder mehrere Spannbreiten denkbarer Organisationslösungen oder die Dispersion um den Mittelwert und einzelne Spannbreiten abgenommen haben. Die Stärke einer Konvergenz lässt sich dabei zur erfolgten Annäherung in anderen Reformfeldern in Bezug setzen und hierüber relational bestimmen.</p>
<b>KONV</b>	<p><b>Erweiterte bzw. mehrheitliche Reformkonvergenz</b></p> <p> <math>\triangleright \Delta \text{ORG} &gt; 0</math> gilt für <math>n</math> Fälle  wobei <math>n &gt; N/2 \wedge n \neq N \Rightarrow \text{KONV}</math> </p> <p>Eine Mehrheit der Länder hat zwischen 1992 und 2009 zielgemäß reformiert.</p>	
<b>KONV<sub>konz</sub></b>	<p><b>Erweiterte bzw. mehrheitliche konzeptionelle Reformkonvergenz</b></p> <p> <math>\triangleright \Delta \text{ORG}_1 &gt; \Delta \text{ORG}_2 &gt; \Delta \text{ORG}_3 &gt; \Delta \text{ORG}_i</math>  gilt für <math>n</math> Fälle wobei <math>n &gt; N/2 \wedge n \neq N \Rightarrow \text{KONV}_{konz}</math> </p> <p>Eine Mehrheit der Länder hat zwischen 1992 und 2009 über eine definierte Zahl von Reformfeldern in der gleichen Intensitätsreihenfolge bzw. mit identischen Prioritäten seine Organisation verändert.</p>	<p><i>Nicht definiert</i></p> <p>Eine konzeptionelle Systemkonvergenz stellt keine sinnvolle Kategorie dar, da eine Annäherung der Systemeigenschaften eine Übereinstimmung in den Reformorientierungen voraussetzt. Dabei ist es unerheblich, von welchem Ausgangsniveau aus ein Land seine Organisation soweit verändert, dass es sich anderen Ländern annähert.</p>
<b>konv'<sub>strong</sub></b>	<p><b>Begrenzte, aber erhebliche bzw. starke Reformkonvergenz</b></p> <p> <math>\triangleright \Delta \text{ORG} &gt; 0 \wedge \Delta \text{ORG} &gt; SW</math> gilt für <math>n</math> Fälle  wobei <math>n &gt; n_{\Delta \text{ORG} &lt; 0} \wedge n \leq N/2 \Rightarrow \text{konv}'_{strong}</math> </p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben zwar mehr Länder zielgemäße als gegenläufige Veränderungen vorgenommen, stellen damit aber nicht die Mehrheit. Sie erreichten dabei eine Reformintensität oberhalb des Schwellenwerts <math>SW</math>.</p>	<p><b>Begrenzte Systemkonvergenz</b></p> <p> <math>\triangleright \Delta \text{STABW} &lt; 0 \vee \Delta \text{RANGE} &lt; 0 \vee \Delta \text{IQR} &lt; 0 \vee \Delta \text{IQR}_{\text{III}} &lt; 0 \Rightarrow \text{konv}'</math> </p> <p>Die Länder haben soweit reformiert, dass sich ihre Systemeigenschaften in <math>t_2</math> zumindest in einer Hinsicht stärker ähneln als noch zu Beginn der Periode (<math>t_1</math>). Das heißt, dass ihre entsprechende Verteilung z. T. weniger stark streut und damit entweder eine bestimmte Spannbreite denkbarer Organisationslösungen oder die Dispersion um den Mittelwert abgenommen hat. Die Stärke einer Konvergenz lässt sich dabei zur erfolgten Annäherung in anderen Reformfeldern in Bezug setzen und hierüber relational bestimmen.</p>
<b>konv'</b>	<p><b>Begrenzte Reformkonvergenz</b></p> <p> <math>\triangleright \Delta \text{ORG} &gt; 0</math> gilt für <math>n</math> Fälle wobei  <math>n &gt; n_{\Delta \text{ORG} &lt; 0} \wedge n \leq N/2 \Rightarrow \text{konv}'</math> </p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben zwar mehr Länder zielgemäße als gegenläufige Veränderungen vorgenommen, stellen damit aber nicht die Mehrheit.</p>	
<b>konv'<sub>konz</sub></b>	<p><b>Begrenzte konzeptionelle Reformkonvergenz</b></p> <p> <math>\triangleright \Delta \text{ORG}_1 &gt; \Delta \text{ORG}_2 &gt; \Delta \text{ORG}_3 &gt; \Delta \text{ORG}_i</math> gilt für <math>n</math> Fälle  wobei <math>n \leq N/2 \wedge n &gt; n_{v49} \Rightarrow \text{konv}'_{konz}</math> </p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben zwar mehr Länder über eine definierte Zahl von Reformfeldern in der gleichen Intensitätsreihenfolge bzw. mit identischen Prioritäten ihre Organisation verändert, sie stellen damit aber nicht die Mehrheit.</p>	<p><i>Nicht definiert</i></p> <p>Eine konzeptionelle Systemkonvergenz stellt keine sinnvolle Kategorie dar, da eine Annäherung der Systemeigenschaften eine Übereinstimmung in den Reformorientierungen voraussetzt. Dabei ist es unerheblich, von welchem Ausgangsniveau aus ein Land seine Organisation soweit verändert, dass es sich anderen Ländern annähert.</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

	<b>Reformkonvergenz</b> (Annäherung in den an Intensität und Prioritäten gemessenen Veränderungen)	<b>Systemkonvergenz</b> (Annäherung in den anhand standardisierter Systemeigenschaften gemessenen Reformergebnissen)
<b>UNV</b>	<p><b>Unveränderte bzw. keine Reformkonvergenz</b></p> <p>➤ <math>ORG_{t_1} = ORG_{t_2}</math> gilt für <math>n</math> Fälle wobei <math>n = N</math> ⇒ UNV</p> <p>Zwischen 1992 und 2009 hat kein Land seine Organisation verändert.</p>	<p><b>Unveränderte Systemkonvergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta STABW = 0 \wedge \Delta RANGE = 0 \wedge \Delta IQR = 0 \wedge \Delta IQR_{-III} = 0</math> ⇒ UNV</p> <p>Die Länder haben keine Veränderungen durchgeführt, aufgrund derer sich ihre Systemeigenschaften in <math>t_2</math> in irgendeiner Hinsicht stärker ähneln als noch zu Beginn der Periode (<math>t_1</math>). Das heißt, dass sowohl die Spannweiten denkbarer Organisationslösungen als auch die Dispersion um den Mittelwert konstant geblieben ist.</p>
<i>div'</i> <sub>strong</sub>	<p><b>Begrenzte, aber erhebliche bzw. starke Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta ORG &lt; 0 \wedge \Delta ORG &lt; SW</math> gilt für <math>n</math> Fälle wobei <math>n \geq n_{\Delta ORG &gt; 0} \wedge n &lt; N/2</math> ⇒ <i>div'</i><sub>strong</sub></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben zumindest gleich viele oder mehr Länder gegenläufige Veränderungen vorgenommen als zielgemäß reformiert. Sie stellen damit nicht die Mehrheit und wiesen eine Reformintensität unterhalb des Schwellenwerts <i>SW</i> auf, womit ihre Maßnahmen in erheblichem Maße dem angenommenen Zielkonsens zuwiderliefen.</p>	<p><b>Begrenzte Systemdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta STABW &gt; 0 \vee \Delta RANGE &gt; 0 \vee \Delta IQR &gt; 0 \vee \Delta IQR_{-III} &gt; 0</math> ⇒ <i>div'</i></p> <p>Die Länder haben organisatorische Veränderungen vorgenommen, in deren Folge sich ihre Systemeigenschaften in <math>t_2</math> zumindest in einer Hinsicht weniger stark ähneln als noch zu Beginn der Periode (<math>t_1</math>). Das heißt, dass ihre entsprechende Verteilung z. T. stärker streut und damit entweder eine bestimmte Spannweite denkbarer Organisationslösungen oder die Dispersion um den Mittelwert zugenommen hat. Die Stärke einer Divergenz lässt sich dabei zur erfolgten Veränderung in anderen Reformfeldern in Bezug setzen und hierüber relational bestimmen.</p>
<i>div'</i>	<p><b>Begrenzte Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta ORG &lt; 0 \wedge</math> gilt für <math>n</math> Fälle wobei <math>n \geq n_{\Delta ORG &gt; 0} \wedge n &lt; N/2</math> ⇒ <i>div'</i></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben zumindest gleich viele oder mehr Länder gegenläufige Veränderungen vorgenommen als zielgemäß reformiert. Sie stellen damit nicht die Mehrheit.</p>	
<i>div'</i> <sub>konz</sub>	<p><b>Begrenzte konzeptionelle Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta ORG_1 &gt; \Delta ORG_2 &gt; \Delta ORG_3 &gt; \Delta ORG_4</math> gilt <u>nicht</u> für <math>n</math> Fälle wobei <math>n &lt; N/2 \wedge n \geq n_{(V43)}</math> ⇒ <i>div'</i><sub>konz</sub></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben über eine definierte Zahl von Reformfeldern zumindest ebenso viele oder mehr Länder nicht in der angenommenen Intensitätsreihenfolge ihre Organisation verändert wie andere entsprechende Prioritäten verfolgten. Sie stellen damit jedoch nicht die Mehrheit.</p>	<i>Nicht definiert</i>
<b>DIV</b> <sub>strong</sub>	<p><b>Erweiterte bzw. mehrheitliche und erhebliche bzw. starke Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta ORG &lt; 0 \wedge \Delta ORG &lt; SW</math> gilt für <math>n</math> Fälle wobei <math>n \geq N/2 \wedge n \neq N</math> ⇒ <b>DIV</b><sub>strong</sub></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben mehr Länder gegenläufige Veränderungen vorgenommen als zielgemäß reformiert. Sie stellen dabei zumindest die Hälfte der Fälle und wiesen eine Reformintensität unterhalb des Schwellenwerts <i>SW</i> auf, womit ihre Maßnahmen in erheblichem Maße dem angenommenen Zielkonsens zuwiderliefen.</p>	<p><b>Erweiterte Systemdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta STABW &gt; 0 \vee \Delta RANGE &gt; 0 \vee \Delta IQR &gt; 0 \vee \Delta IQR_{-III} &gt; 0</math> ⇒ <b>DIV</b></p> <p>Die Länder haben organisatorische Veränderungen vorgenommen, in deren Folge sich ihre Systemeigenschaften in <math>t_2</math> in mehrfacher, aber nicht in jeder Hinsicht weniger stark ähneln als noch zu Beginn der Periode (<math>t_1</math>). Das heißt, dass ihre entsprechende Verteilung z. T. stärker streut und damit entweder mehrere Spannweiten denkbarer Organisationslösungen oder die Dispersion um den Mittelwert und einzelne</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

	<b>Reformkonvergenz</b> (Annäherung in den an Intensität und Prioritäten gemessenen Veränderungen)	<b>Systemkonvergenz</b> (Annäherung in den anhand standardisierter Systemeigenschaften gemessenen Reformergebnissen)
<b>DIV</b>	<p><b>Erweiterte bzw. mehrheitliche Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG} &lt; 0</math> gilt für <math>n</math> Fälle wobei <math>n \geq N/2 \wedge n \neq N \Rightarrow \text{DIV}</math></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben mehr Länder gegenläufige Veränderungen vorgenommen als zielgemäß reformiert. Sie stellen dabei zumindest die Hälfte der Fälle.</p>	Spannbreiten zugenommen haben. Die Stärke einer Divergenz lässt sich dabei zur erfolgten Veränderung in anderen Reformfeldern in Bezug setzen und hierüber relational bestimmen.
<b>DIV<sub>konz</sub></b>	<p><b>Erweiterte bzw. mehrheitliche konzeptionelle Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG}_1 &gt; \Delta \text{ORG}_2 &gt; \Delta \text{ORG}_3 &gt; \Delta \text{ORG}_4</math> gilt <u>nicht</u> für <math>n</math> Fälle wobei <math>n \geq N/2 \wedge n \neq N \Rightarrow \text{DIV}_{\text{konz}}</math></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 hat über eine definierte Zahl von Reformfeldern zumindest die Hälfte der Länder nicht in der angenommenen Intensitätsreihenfolge ihre Organisation verändert.</p>	<i>Nicht definiert</i>
<b>DIV<sub>strong</sub></b>	<p><b>Vollständige und erhebliche bzw. starke Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG} &lt; 0 \wedge \Delta \text{ORG} &lt; \text{SW}</math> gilt für <math>n</math> Fälle wobei <math>n = N \Rightarrow \text{DIV}_{\text{strong}}</math></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben alle Länder nicht zielgemäß reformiert. Sie wiesen dabei eine Reformintensität unterhalb des Schwellenwerts <b>SW</b> auf, womit ihre Maßnahmen in erheblichem Maße dem angenommenen Zielkonsens zuwiderliefen.</p>	<p><b>Erweiterte Systemdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{STABW} &gt; 0 \wedge \Delta \text{RANGE} &gt; 0 \wedge \Delta \text{IQR} &gt; 0 \wedge \Delta \text{IQR}_{\text{I-III}} &gt; 0 \Rightarrow \text{DIV}</math></p> <p>Die Länder haben organisatorische Veränderungen vorgenommen, in deren Folge sich ihre Systemeigenschaften in <math>t_2</math> in jeder Hinsicht weniger stark ähneln als noch zu Beginn der Periode (<math>t_1</math>). Das heißt, dass ihre entsprechende Verteilung stärker streut und damit sowohl jede Spannweite denkbarer Organisationslösungen als auch die Dispersion um den Mittelwert zugenommen haben. Die Stärke einer Divergenz lässt sich dabei zur erfolgten Veränderung in anderen Reformfeldern in Bezug setzen und hierüber relational bestimmen.</p>
<b>DIV</b>	<p><b>Vollständige und erhebliche bzw. starke Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG} &lt; 0</math> gilt für <math>n</math> Fälle wobei <math>n = N \Rightarrow \text{DIV}</math></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben alle Länder nicht zielgemäß reformiert.</p>	
<b>DIV<sub>konz</sub></b>	<p><b>Vollständige konzeptionelle Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG}_1 &gt; \Delta \text{ORG}_2 &gt; \Delta \text{ORG}_3 &gt; \Delta \text{ORG}_4</math> gilt <u>nicht</u> für <math>n</math> Fälle wobei <math>n = N \Rightarrow \text{DIV}_{\text{konz}}</math></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben über eine definierte Zahl von Reformfeldern alle Länder nicht in der angenommenen Intensitätsreihenfolge ihre Organisation verändert.</p>	<i>Nicht definiert</i>
<b>DIV<sub>strong</sub></b>	<p><b>Absolute und erhebliche Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\forall \Delta \text{ORG} &lt; 0 \wedge \Delta \text{ORG}_{\forall \text{Fall}i} = \Delta \text{ORG}_{\forall \text{Fall}j} \wedge \forall \Delta \text{ORG} &lt; \text{SW}</math> gilt für <math>n</math> Fälle wobei <math>n = N \Rightarrow \text{DIV}_{\text{strong}}</math></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben alle Länder nicht zielgemäß reformiert und gemessen an ihrem Ausgangswert in <math>t_1</math> (1992) in gleichem Maße ihre Organisation verändert. Sie wiesen dabei eine Reformintensität unterhalb des Schwellenwerts <b>SW</b> auf, womit ihre Maßnahmen in erheblichem Maße dem angenommenen Zielkonsens zuwiderliefen.</p>	<p><b>Absolute Systemdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\text{STABW} \rightarrow 1 \wedge \text{RANGE} \rightarrow 1 \wedge \text{IQR} \rightarrow 1 \wedge \text{IQR}_{\text{I-III}} \rightarrow 1 \Rightarrow \text{DIV}</math></p> <p>Alle Länder haben ihre Organisation soweit verändert, dass sie im Ergebnis eine größtmögliche Streuung aufweisen. Eine solch umfassende Divergenz ist damit <i>per se</i> auch erheblich, da sie gemessen am empirischen Benchmark (<b>BM<sub>real</sub></b>) sehr starke nicht zielgemäße Veränderungen impliziert.</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

	<b>Reformkonvergenz</b> (Annäherung in den an Intensität und Prioritäten gemessenen Veränderungen)	<b>Systemkonvergenz</b> (Annäherung in den anhand standardisierter Systemeigenschaften gemessenen Reformergebnissen)
<b>DIV</b>	<p><b>Absolute Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\forall \Delta \text{ORG} &lt; 0 \wedge \Delta \text{ORG}_{\text{V Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\text{V Fall } j}</math> gilt für n Fälle wobei n=N ⇒ <b>DIV</b></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben alle Länder nicht zielgemäß reformiert und gemessen an ihrem Ausgangswert in <math>t_1</math> (1992) in gleichem Maße ihre Organisation verändert.</p>	
<b>DIV<sub>konz</sub></b>	<p><b>Absolute konzeptionelle Reformdivergenz</b></p> <p>➤ <math>\Delta \text{ORG}_1 &gt; \Delta \text{ORG}_2 &gt; \Delta \text{ORG}_3 &gt; \Delta \text{ORG}_i</math> gilt <b>nicht</b> für n Fälle wobei <math>\Delta \text{ORG}_{\text{V Fall } i} = \Delta \text{ORG}_{\text{V Fall } j} \wedge n=N</math> ⇒ <b>DIV<sub>konz</sub></b></p> <p>Zwischen 1992 und 2009 haben über eine definierte Zahl von Reformfeldern alle Länder nicht in der angenommenen Intensitätsreihenfolge ihre Organisation verändert und dies gemessen an den jeweiligen Ausgangswerten in <math>t_1</math> (1992) in gleichem Maße getan.</p>	<p><i>Nicht definiert</i></p> <p>Eine konzeptionelle Systemdivergenz stellt keine sinnvolle Kategorie dar, da eine zunehmende Unähnlichkeit der Systemeigenschaften eine fehlende Übereinstimmung in den Reformorientierungen impliziert. Dabei ist es unerheblich, von welchem Ausgangsniveau aus ein Land seine Organisation soweit verändert, dass es sich von anderen Ländern entfernt.</p>

Eigene Darstellung.

### 3.3.1.2 Reformkonvergenz

Die Überprüfung konvergenter Reformen und ihrer Intensität erfolgt im Rahmen der drei Hypothesen **K (1)** bis **(3)**, wobei jede von diesen noch einmal entsprechend der korrespondierenden Reformfelder<sup>7</sup> ausdifferenziert und im Hinblick auf strukturelle und personelle Ausprägungen untersucht wird (vgl. dazu Abb. 3.3.1-1 sowie Kap. 3.1.4 und Abb. 3.1.4-4); dem dienen die Unterkapitel 3.3.1.2.1 bis 3.3.1.2.4. Der Autor formuliert hierzu jeweils eine formalisierte Darstellung der vollen Geltung jeder (Teil-)Hypothese, die in den Kategorien der in Kap. 3.3.1.1 definierten Maßstäbe einer *vollständigen und erheblichen Konvergenz* gleich käme (**KONV<sub>strong</sub>**; Gleichung V-3.6), also einer Konstellation, in der alle Länder eine Reformtendenz oberhalb des definierten Mindestmaßes **SW** aufweisen.

#### 3.3.1.2.1 Überprüfung der Bündelungshypothese

Die Hypothese **KH (1)** hat die angenommene horizontale Integration der Verwaltungsorganisation zum Gegenstand und lässt sich dementsprechend auch als *Bündelungshypothese* bezeichnen. Sie lautet:

**KH (1)** In den Ländern kam es zu einer *erheblichen horizontalen Bündelung bzw. Integration* der Verwaltungsstrukturen (HI), die sich durch eine entsprechende Verminderung und Verschlinkung des Behördenbestan-

<sup>7</sup> **KH (1):** 'Horizontale Integration oder Bündelung' (HI); **KH (2):** 'Vertikale Straffung' (VI); **KH (3):** 'Betriebliche Reorganisation' (LDB).

des und der Verwaltungsstränge auszeichnet. Hinzutritt der Abbau von Sonderverwaltungen. Dies bedeutet bei voller Geltung der Hypothese:

$$\text{➤ Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad HI > 0 \wedge HI > SW_{HI} \quad \Rightarrow \quad HI_{\underline{KONVstrong}}$$

Bevor **KH (1)** zusammenfassend beurteilt werden kann, erfolgt eine weitere Differenzierung, Operationalisierung und empirische Überprüfung für die konstitutiven Reformfelder ‘*Verminderung/Verschlinkung des Behördenbestandes*’ (**KH (1.1)** bzw. HI-1), ‘*Abbau von Verwaltungszweigen*’ (**KH (1.2)** bzw. HI-2) sowie ‘*Reduzierungen von Sonderverwaltungen*’ (**KH (1.3)** bzw. HI-3). Im Fall von **KH (1.1)** beinhaltet das noch eine zusätzliche Aufgliederung hinsichtlich der drei maßgeblichen Verwaltungsebenen (Ministerial-, Zwischen- und untere Verwaltungsebene; vgl. dazu Kap. 3.1.2 und 3.1.4):

**KH (1.1)** In den Ländern kam es zu einer erheblichen Verminderung und Verschlinkung des Behördenbestandes ( $\Delta OE/P$ ) auf den einzelnen Verwaltungsebenen ( $VE_{LM}$ ,  $VE_{LZ, LO, MB}$  und  $VE_{LU}$ ). Das bedeutet bei voller Geltung:

$$\text{➤ Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad \Delta OE/P_{VEi} > 0 \wedge \Delta OE/P_{VEi} > SW_{\Delta OE/P_{VEi}} \quad \Rightarrow \quad HI-1_{\underline{KONVstrong}}$$

Differenziert nach den drei Ebenen heißt das außerdem jeweils:

$$\text{A.) Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad \Delta OE/P_{LM} > 0 \wedge \Delta OE/P_{LM} > SW_{\Delta OE/P_{LM}} \quad \Rightarrow \quad HI-1.1_{\underline{KONVstrong}}$$

$$\text{B.) Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad \Delta OE/P_{LZ, LO, MB} > 0 \wedge \Delta OE/P_{LZ, LO, MB} > SW_{\Delta OE/P_{LZ, LO, MB}} \quad \Rightarrow \quad HI-1.2_{\underline{KONVstrong}}$$

$$\text{C.) Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad \Delta OE/P_{LU} > 0 \wedge \Delta OE/P_{LU} > SW_{\Delta OE/P_{LU}} \quad \Rightarrow \quad HI-1.3_{\underline{KONVstrong}}$$

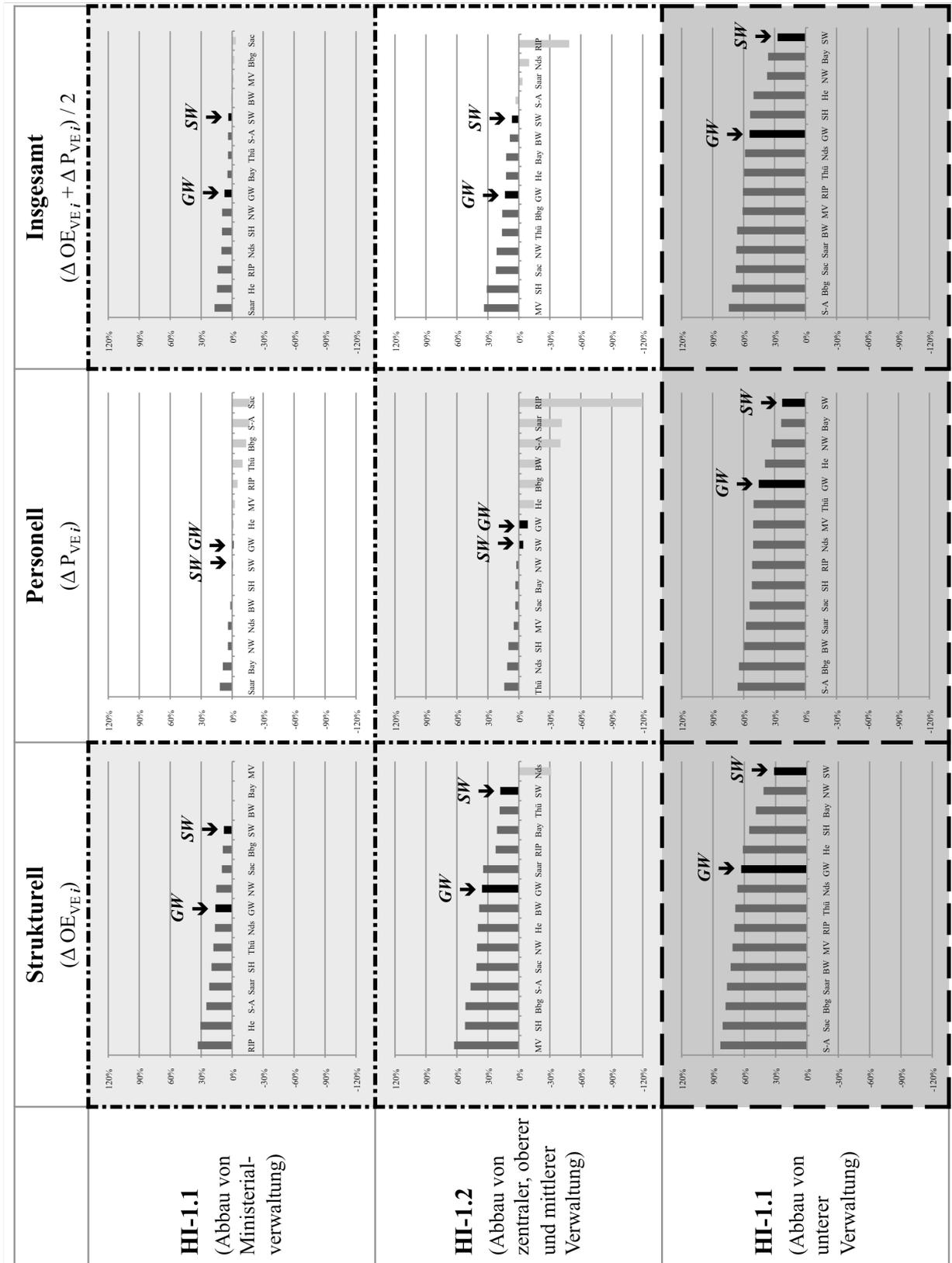
Eine umfassend konsistente und nicht nur eingeschränkte Bestätigung von **KH (1.1)** setzt folglich als *notwendige Bedingung* voraus, dass der Befund  $HI-1_{\underline{KONVstrong}}$  auf allen drei Ebenen gleichermaßen gilt:

$$\text{D) A.) } \wedge \text{ B.) } \wedge \text{ C.) } \Rightarrow \quad HI-1_{\underline{KONVstrong}} \quad \text{und} \\ HI-1_{\underline{KONVstrong}} \Rightarrow \quad \text{A.) } \wedge \text{ B.) } \wedge \text{ C.)}$$

Erst auf dieser Basis erfolgt dann eine zusammenfassende Bewertung von **KH (1.1)** im Rahmen einer äquivalenten Aggregation von HI-1.1, HI-1.2 und HI-1.3.<sup>8</sup> In Abb. 3.3.1-5.a finden sich zunächst die Ergebnisse aller 13 Flächenländer sowie ihres Gesamt- (**GW**) und Schwellenwerts (**SW**) für die Reformfelder HI-1.1,

<sup>8</sup> Diese Aggregation errechnet sich als  $HI-1 = (HI-1.1 + HI-1.2 + HI-1.3) / 3$ ; vgl. dazu Kap. 3.1.4 und Abb. 3.1.4-5.

Abbildung 3.3.1-5.a: Verringerung des Behördenstandes auf den einzelnen Verwaltungsebenen in struktureller und personeller Hinsicht\*



Legende: \* = Für den Zeitraum zwischen  $t_1$  (1992) und  $t_2$  (2009) Darstellung der relationalen bzw. prozentualen Veränderungen des Behördenbestandes ( $\Delta OE_{t_1-t_2} = [\sum OE_{t_1} - \sum OE_{t_2}] / \sum OE_{t_1}$ ) und der zugehörigen

Personalausstattung ( $\Delta P_{t_1-t_2} = [\Sigma P_{t_1} - \Sigma P_{t_2}] / \Sigma P_{t_1}$ ) mit einer positiven Ausprägung als Abbau ( $OE/P_{t_1} > OE/P_{t_2}$ ) und einer negativen Ausprägung als Aufbau ( $OE/P_{t_1} < OE/P_{t_2}$ ); Ohne Umrandung und Schattierung = Keinerlei Konvergenz, sondern unveränderte oder divergente Entwicklung;  = Begrenzte Konvergenz (*konv'*);  = Begrenzte, aber erhebliche Konvergenz (*konv' strong*);  = Erweiterte bzw. mehrheitliche Konvergenz (KONV);  = Erweiterte bzw. mehrheitliche und erhebliche Konvergenz (KONV<sub>strong</sub>);  = Vollständige Konvergenz (KONV);  = Vollständige und erhebliche Konvergenz (KONV<sub>strong</sub>);  = Absolute Konvergenz (KONV);  = Absolute und erhebliche Konvergenz (KONV<sub>strong</sub>); empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

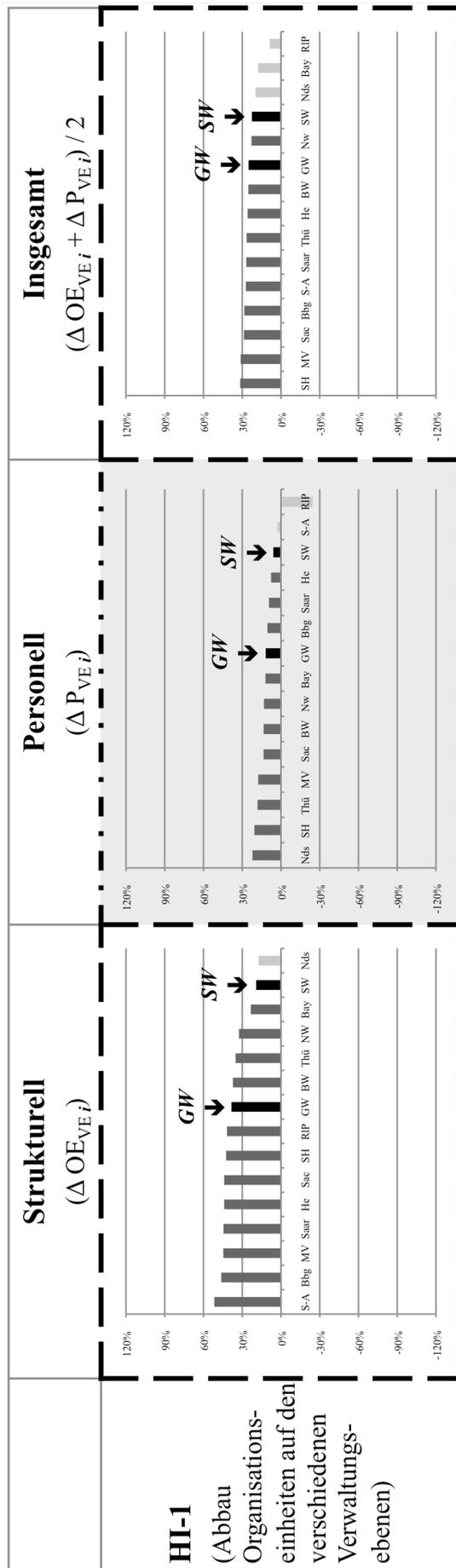
HI-1.2 und HI-1.3 (Reihen) jeweils für die strukturelle, personelle und zusammengefasste Dimension separat dargestellt (Spalten).<sup>9</sup> Dabei wird ersichtlich, dass zwar in allen drei Reformfeldern eine gewisse Konvergenz in der Verwaltungsentwicklung vorhanden ist, diese aber nicht durchgehend in vollem Umfang und erheblicher Stärke besteht, weshalb eine differenzierte Betrachtung erforderlich ist.

Beginnt man mit der *Ministerialverwaltung*, so weisen die meisten Länder (mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) eine Reduzierung in der Zahl der obersten Landesbehörden auf. Insofern besteht dort strukturell betrachtet keine vollständige, aber zumindest eine erweiterte Konvergenz, die auch stark ausfällt. Mehrheitlich divergent stellt sich dagegen die Situation im Personalbereich dar und dies sogar ebenfalls in erheblichem Maße: Hier haben nur fünf Länder zwischen 1992 und 2009 die Zahl der Planstellen in den Ministerien reduziert, während sie in sieben Ländern z. T. deutlich erhöht wurde (in Sachsen- und Sachsen-Anhalt um jeweils rund 17%). Das heißt, dass sich die am Personalgewicht bemessene Funktion und Rolle der Ministerien nicht nur nicht gleichgerichtet, sondern auch entgegen dem angenommenen Zielkonsens entwickelt hat. In der Zusammenfassung der strukturellen und personalbezogenen Dimension nivelliert sich das zugunsten einer verminderten Konvergenz, doch ist dieser Befund insoweit einzuschränken, als dass die in **KH (1.1)** postulierte Ähnlichkeit der Reformpolitik bezüglich der obersten Landesbehörden nur unvollständig besteht und in personeller Hinsicht nicht vorhanden ist. Mit anderen Worten: Auf der Ebene der Landesregierungen kam es zwar mehrheitlich zur strukturellen Konzentration durch den Abbau von Ministerien, doch kann das nicht mit einem Abbau von Ministerialverwaltung gleichgesetzt werden, da eine Mehrheit der Länder das dort angesiedelte Stellenvolumen nicht nur relational, sondern auch absolut ausgebaut hat.

Auf der *Zwischenebene der Verwaltung* besteht ebenfalls keine vollständige, sondern erneut nur eine mehrheitliche Reformkonvergenz. Sie ist definitionsgemäß in der strukturellen wie in der personellen Dimension erheblich, doch muss hinzugefügt werden, dass es in immerhin sechs Fällen (Hessen, Brandenburg, Baden-

<sup>9</sup> Erneut erfolgt die Zusammenführung der Indexwerte in der dritten Spalte aus dem arithmetischen Mittel, hier aus der strukturellen und personellen Ausprägung der Behördenreduktion auf jeder Ebene:  $(\Delta OE + \Delta P) / 2$ ; vgl. dazu Kap. 3.1.4 und Abb. 3.1.4-5.

Abbildung 3.3.1-5.b: Verringerung des Behördenstandes auf den Verwaltungsebenen in der Gesamtschau



Legende: vgl. dazu bei Abb. 3.3.1-5.a; eigene Darstellung.

Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Rheinland-Pfalz) zu einem deutlichen Stellenaufwuchs gekommen ist. Wie an den negativen Gesamt- und Schwellenwerten erkennbar wird, gilt dies auch in der Summe, also über alle Länder hinweg. Dahinter verbirgt sich der bereits in Kap. 3.2.1 dokumentierte Trend einer Zentralisierung von Zuständigkeiten, soweit diese nicht kommunalisiert oder verselbständigt wurden.

Ihre Entsprechung finden die auf der Ministerial- und Zwischenebene beschriebenen Entwicklungen im Bereich der *unteren Landesbehörden und -einrichtungen*. Hier kam es durchgehend und zwar sowohl strukturell als auch personell in allen Ländern zu einem erheblichen Verwaltungsabbau. Damit wird deutlich, dass der dezentrale Verzicht auf Behörden und Personal i. T. auf höheren Ebenen kompensiert wurde, etwa durch die Integration vormals unterer Einrichtungen als unselbständige Dienst- bzw. Außenstellen in Mittel-, Ober- oder zentrale Behörden.

Für die *Verringerung des Behördenbestandes auf den verschiedenen Ebenen* folgt daraus in der Gesamtschau (HI-1:  $\Delta OE/P_{VE i}$ ), dass sie zwar strukturell vollständig sowie personell mehrheitlich und stark ausfällt, jedoch in der Summe allenfalls einer vollständigen und nicht auch einer erheblichen Konvergenz entspricht (vgl. Abb. 3.3.1-5.b):

$$\blacktriangleright \Sigma [ ((\Delta OE + \Delta P) / 2)_{VE i} ] / 3 = HI-1_{KONV} \neq HI-1_{KONVstrong}$$

Zu dieser materiellen Einschränkung der Hypothese **KH (1.1)** tritt hinzu, dass die oben formulierte Bedingung einer durchgehend vollständigen *und* erheblichen Reformkonvergenz gleichfalls nicht gegeben ist (A. bis D.), sondern Letzteres nur auf die untere Landesverwaltung zutrifft, womit **KH (1.1)** *zusätzlich in seiner Reichweite modifiziert* werden muss. Demnach kann die Annahme, es sei in den Ländern sämtlich zu einer erheblichen *Verschlinkung auf den einzelnen Verwaltungsebenen* gekommen, *so nicht bestätigt* werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die großen Unterschiede in der Personalentwicklung und damit vor allem für das i. T. divergierende Gewicht der ministeriellen und der Zwischenebene der Verwaltung. Der *empirische Befund* ist deshalb abweichend von **KH (1.1)** zu formulieren. Er findet sich in Abb. 3.3.1-6 schematisch unter besonderem Ausweis jener Länder dokumentiert, auf die in der Hypothese enthaltene Aussagen nicht zutreffen. Seine Kernaussagen lauten ihrem Geltungsumfang nach:

- Zwischen 1992 und 2009 kam es (nur) in einer Mehrzahl der Länder zu einer strukturellen und personellen Verringerung der Verwaltung auf allen Ebenen. Dies entspricht definitionsgemäß einer *begrenzten Reformkonvergenz (konv')*, jedoch keiner vollständigen und/oder erheblichen Annäherung in der Verwaltungspolitik. Für eine empirisch modifizierte **KH (1.1)** gilt daher:

$$\blacktriangleright \Delta OE/P_{VE i} > 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei} \\ n > n_{\Delta OE/P_{VE i} < 0} \wedge n \leq N/2 \quad \Rightarrow HI-1_{konv'}$$

- Eine auch *mehrheitliche Reformkonvergenz* (KONV) fand über sämtliche Organisationsstufen hinweg lediglich *strukturell* statt:

$$\triangleright \Delta OE_{VE_i} > 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n > N/2 \Rightarrow HI-1_{\text{strukturell KONV}}$$

Ausnahmen bilden hier Baden-Württemberg, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern, da sie die Anzahl ihrer Ressorts seit 1992 nicht verändert haben. Hinzutritt Niedersachsen, das nach der Verwaltungsreform 2005 eine gestiegene Zahl an zentralen Landesämtern vorsah (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen 2010; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2006).

- Die laut **KH (1.1)** angenommene *vollständige und erhebliche Konvergenz* weist die Verwaltungspolitik einzig im Hinblick auf den *Abbau unterer Verwaltung* auf. Hier haben alle Länder mit einem Delta, das jeweils über 20% beträgt, in starkem Maße Strukturen und Personal reduziert.<sup>10</sup> Das heißt, dass überall die örtliche Präsenz der unmittelbaren Landesverwaltung um mindestens ein Fünftel verringert wurde. Somit gilt:

$$\triangleright \Delta OE/P_{LU} \gg 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n = N \Rightarrow HI-1.3_{\text{KONV}_{\text{strong}}}$$

- Dagegen ist *im Personalbereich weder eine einheitliche noch eine überwiegende Annäherung* feststellbar. Dies korrespondiert insgesamt betrachtet mit einem prozentual wie absolut höheren Personalgewicht der obersten und der Zwischenebene. So kam es in einer Reihe von kleineren und mittelgroßen Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie Rheinland-Pfalz und Sachsen) zu einem i. T. erheblichen Aufwuchs im Bereich der Ministerialverwaltung.<sup>11</sup> Noch deutlicher treten diese Unterschiede auf der Zwischenebene zu Tage. Während etwa Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen seit 1992 jeweils mehr als 10% der dort angesiedelten Stellen abgebaut haben, erhöhte sich deren Anteil in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen-Anhalt. In der Tendenz kann man somit bereits hiervon auf system- bzw. konzeptabhängige Differenzen schließen, wie sie in Kap. 3.3.2.3 ausführlich betrachtet werden. Danach neigen dreistufige und dem Leitbild einer konzentrierten Dreistufigkeit folgende Länder offenbar sehr viel stärker zu einem Ausbau mittlerer, oberer und zentraler Einrichtungen als zweistufig organisierte Verwaltungen. Letztere wiederum gelangen hier nur dann zu einer Verstärkung, wenn sie auf der unteren Verwaltungsebene den Bestand strukturell wie personell besonders stark vermindern (Brandenburg und Saarland als Beispiele).

---

<sup>10</sup> Inwieweit hier trotz der festgestellten starken Konvergenz Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, die auf exogene Gegebenheiten und konzeptionelle Orientierungen zurückzuführen sind, wird im Kontext der Differenzhypothesen in Kap. 3.3.2 genauer betrachtet.

<sup>11</sup> Dies könnte in Differenz zu größeren Fällen wie Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen oder Nordrhein-Westfalen dafür sprechen, dass kleinere Länder nicht nur absolut, sondern auch infolge weitergehender Reform mehr Regierungsaufwand pro Einwohner betreiben müssen.

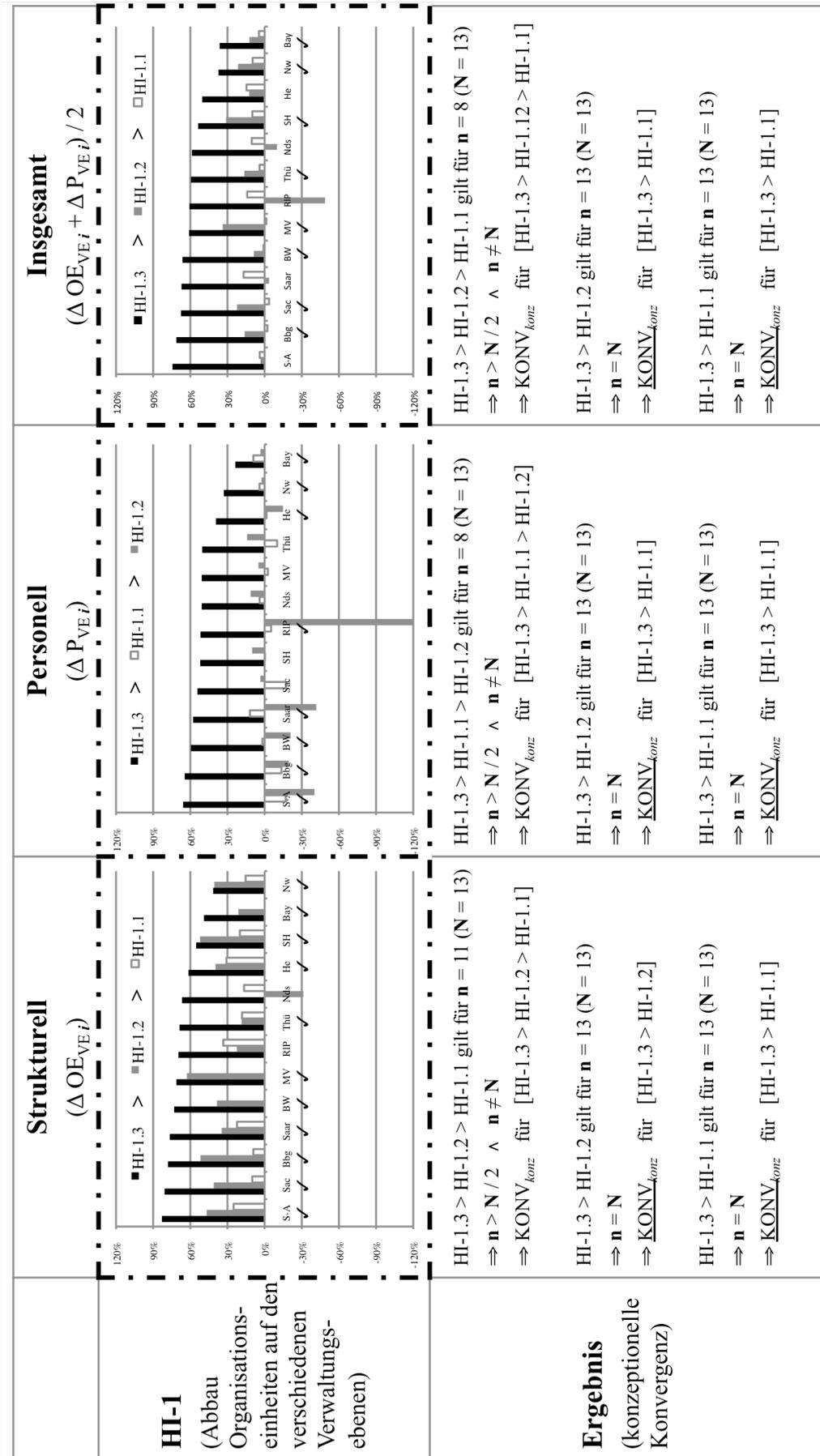
Abbildung 3.3.1-6: Empirischer Befund zur Reformkonvergenz im Rahmen der Verschlankung des Behördenbestandes auf den einzelnen Verwaltungsebenen

Reformfelder		Konvergenz / Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund					
		Strukturell ( $\Delta OE_{VEI}$ )		Personell ( $\Delta P_{VEI}$ )		Insgesamt ( $\Delta OE_{VEI} + \Delta P_{VEI}$ ) / 2	
		Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für
<b>HI-1.1</b> ( $\Delta OE/P_{LM}$ )	Annahme	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---
	Befund	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	BW, Bay, MV	<u>DIV<sub>strong</sub></u>	BW, Bay, Nds, NW, Saar, SH	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	BW, MV, Bbg, Sac
<b>HI-1.2</b> ( $\Delta OE/P_{ZwE}$ )	Annahme	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---
	Befund	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	Nds	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	BW, Bbg, He, Saar, RIP, S-A	<u>KONV</u>	Nds, RIP, Saar, S-A
<b>HI-1.2</b> ( $\Delta OE/P_{ZwE}$ )	Annahme	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---
	Befund	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---
<b>HI-1</b> ( $\Delta OE/P_{VEI}$ )	Annahme	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---
	Befund	<u>KONV</u>	Nds	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	RIP, S-A	<u>KONV</u>	Bay, Nds, RIP
<b>Maximaler konsistenter Konvergenz-Befund*</b>		<u>KONV</u>	BW, Bay, MV, Nds**	---	(keine konsistente Konvergenz) BW, Bay, Bbg, He, Nds, NW, RIP, Saar, S-A, SH**	<i>konv'</i>	BW, MV, Nds, Bbg, RIP, Saar, Sac, S-A**

Legende: **Hellgrau** = Ein mit den Annahmen lt. **KH (1.1)** nicht vollständig, aber zumindest in der Richtung übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; **Dunkelgrau** = Ein mit den Annahmen lt. **KH (1.1)** vollständig, also materiell und in der Reichweite übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; \* = Ableitung durch Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Konvergenzbefund gleichermaßen für die einzelnen Reformfelder (HI-1.1, HI-1.2 und HI-1.3), für ihre Zusammenfassung (HI-1) und je Dimension (Spalten) auch für eine identische Gruppe von Ländern gelten muss; \*\* = Für die benannten Länder ist über die einzelnen Reformfelder hinweg keine konsistente Reformkonvergenz feststellbar; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Ungeachtet des eingeschränkten und differenzierten Konvergenzbefundes zum Verwaltungsabbau auf den unterschiedlichen Ebenen, stellt sich die Frage, inwieweit es hierbei zumindest eine *konzeptionelle Ähnlichkeit* der zwischen 1992 und 2009 durchgeführten Maßnahmen gab. Abb. 3.3.1-7 dokumentiert die entsprechenden Prioritäten, die gemäß der Gleichungen (V-4.1) bis (V-4.8) operationalisiert und für die jeweils höchsten Identitätsgrade einer Reihenfolge von Reformintensitäten auf den einzelnen Verwaltungsstufen dargestellt werden. Danach kam es auch konzeptionell weder in struktureller noch personeller Hinsicht zu der von **KH (1.1)** implizierten vollständigen konzeptionellen Konvergenz. Stattdessen liegt in den betrachteten Dimensionen jeweils nur eine erweiterte bzw. mehrheitliche Annäherung vor, wobei sich jeweils die Identität der betroffenen Mehrheitsgruppe wie auch die Prioritäten zwischen einer organisations- und beschäftigungs-

Abbildung 3.3.1-7: Konzeptionelle Konvergenz im Rahmen der Verringerung des Behördenstandes auf den einzelnen Verwaltungsebenen\*



Legende: \* = Für den Zeitraum zwischen  $t_1$  (1992) und  $t_2$  (2009) Darstellung der relationalen bzw. prozentualen Veränderungen des Behördenbestandes ( $\Delta OE_{t_1-t_2} = [\Sigma OE_{t_1} - \Sigma OE_{t_2}] / \Sigma OE_{t_1}$ ) und der zugehörigen Personalausstattung ( $\Delta P_{t_1-t_2} = [\Sigma P_{t_1} - \Sigma P_{t_2}] / \Sigma P_{t_1}$ ) mit einer positiven Ausprägung als Abbau ( $OE/P_{t_1} > OE/P_{t_2}$ ) und einer negativen Ausprägung als Aufbau ( $OE/P_{t_1} < OE/P_{t_2}$ ); Ohne Umrandung und Schattierung = Keinerlei konzeptionelle Konvergenz;  = Begrenzte konzeptionelle Konvergenz ( $konv'_{konz}$ );  = Erweiterte bzw. mehrheitliche konzeptionelle Konvergenz ( $KONV_{konz}$ );  = Vollständige konzeptionelle Konvergenz ( $KONV_{konz}$ );  = Absolute Konvergenz ( $KONV_{konz}$ ); empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

bezogenen Betrachtung unterscheiden. Lediglich mit Blick auf die Vorrangigkeit des Abbaus unterer Verwaltung bestehen gegenüber allen anderen Reformfeldern zwischen den Ländern keine Differenzen. Folglich existiert auch in konzeptioneller Hinsicht für den in Hypothese **KH (1.1)** überprüften Zusammenhang nur eine erweiterte Konvergenz. Sie lässt sich über die betrachteten Verwaltungsebenen folgendermaßen ausdrücken:

- In allen Ländern stand bei den Reformen seit 1992 der strukturelle und personelle *Abbau der unteren Verwaltung im Vordergrund*:

$$\begin{aligned} &\text{➤ } \Delta OE/P_{LU} > \Delta OE/P_{VE} \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n = N \\ &\quad \Rightarrow [HI-1.3 > HI-1.1 \wedge HI-1.3 > HI-1.2]_{KONV_{konz}} \end{aligned}$$

- In der überwiegenden Zahl der Länder ( $n = 11$ ) hatte zudem auch die strukturelle *Konzentration der Zwischenebene eine hohe Priorität* (etwa im Vergleich zur Verringerung der Ressorts):

$$\begin{aligned} &\text{➤ } \Delta OE_{ZWE} > \Delta OE_{LM} \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n > N/2 \wedge n \neq N \\ &\quad \Rightarrow [HI-1.2_{strukturell} > HI-1.1_{strukturell}]_{KONV_{konz}} \end{aligned}$$

- In personeller Hinsicht ergibt sich zwar gemessen am angenommenen Abbau von Verwaltung gleichfalls eine *mehrheitliche Rangfolge der Reformmaßnahmen*, wobei die Zwischenebene aufgrund des dort stattgefundenen Stellenaufwuchses (vgl. Abb. 3.3.1-5.a) den letzten Rang belegt:

$$\begin{aligned} &\text{➤ } \Delta P_{LU} > \Delta P_{LM} > \Delta P_{ZWE} \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n > N/2 \wedge n \neq N \\ &\quad \Rightarrow [HI-1.3_{personell} > HI-1.1_{personell} > HI-1.2_{personell}]_{KONV_{konz}} \end{aligned}$$

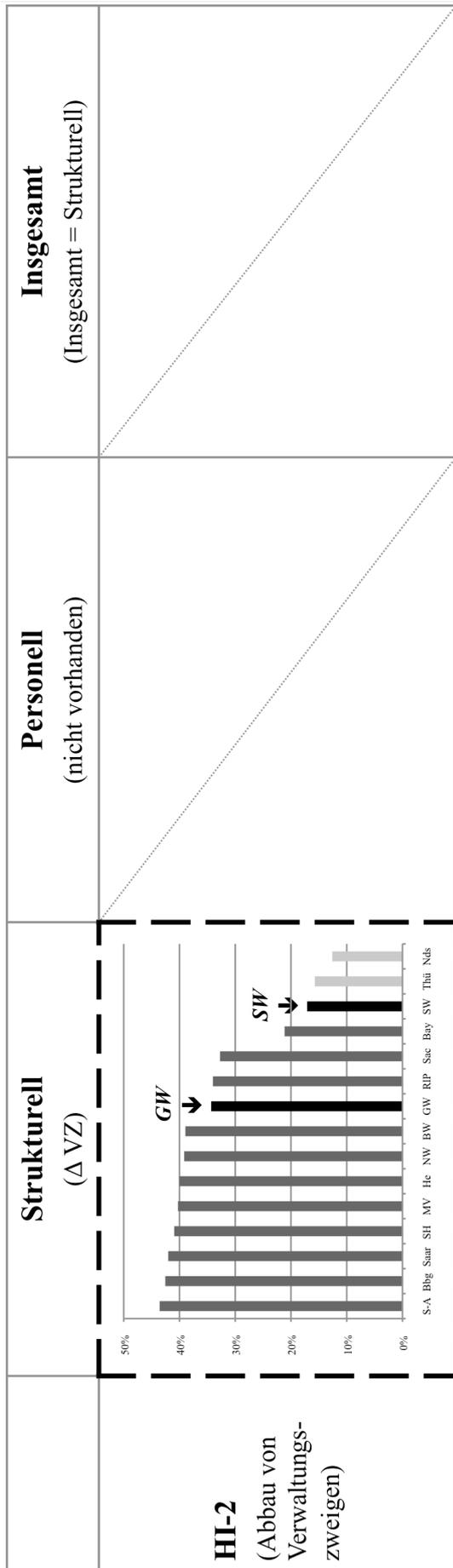
Dieser Befund ist insoweit zu qualifizieren, als dass die in immerhin sechs Ländern wie auch insgesamt festgestellte Personalverstärkung von zentralen, oberen und mittleren Behörden ebenso einer konzeptionellen Prioritätensetzung entspricht. Im Hintergrund steht dabei das Erfordernis, die Reduzierung dezentraler Organisation zumindest i. T. durch erweiterte landesweite oder regionale Zuständigkeiten zu kompensieren.

Ein weiterer Bestandteil der Bündelungshypothese **KH (1)** bezieht sich auf den *Abbau von Verwaltungszweigen*, also die Reduzierung von Aufsichtssträngen und Instanzenzügen:

**KH (1.2)** In den Ländern kam es zu einer erheblichen Verringerung von Verwaltungszweigen ( $\Delta VZ$ ). Das bedeutet bei voller Geltung:

$$\begin{aligned} &\text{➤ } \text{Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1-t_2: \Delta VZ > 0 \wedge \Delta VZ > SW_{\Delta VZ} \\ &\quad \Rightarrow HI-2_{KONV_{strong}} \end{aligned}$$

Abbildung 3.3.1-8: Verringerung der Verwaltungszweige\*



Legende: \* = Für den Zeitraum zwischen  $t_1$  (1992) und  $t_2$  (2009) Darstellung der relationalen bzw. prozentualen Veränderungen der Verwaltungszweige ( $\Delta$  VZ $_{t_1-t_2} = [\Sigma$  VZ $_{t_1} - \Sigma$  VZ $_{t_2}] / \Sigma$  VZ $_{t_1}$ ) mit einer positiven Ausprägung als Abbau (VZ $_{t_1} >$  VZ $_{t_2}$ ) und einer negativen Ausprägung als Aufbau (VZ $_{t_1} <$  VZ $_{t_2}$ ) – die VZ-Entwicklung stellt dabei eine rein strukturelle Kategorie ohne Betrachtung einer personellen Komponente dar; Ohne Umrandung und Schattierung = Keinerlei Konvergenz, sondern unveränderte oder divergente Entwicklung;   = Begrenzte Konvergenz (*konv'*);   = Begrenzte, aber erhebliche Konvergenz (*konv' strong*);   = Erweiterte bzw. mehrheitliche Konvergenz (KONV);   = Erweiterte bzw. mehrheitliche und erhebliche Konvergenz (KONV *strong*);   = Vollständige Konvergenz (KONV);   = Vollständige und erhebliche Konvergenz (KONV *strong*);   = Absolute Konvergenz (KONV);   = Absolute und erhebliche Konvergenz (KONV *strong*); empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Wie die in Abb. 3.3.1-8 dokumentierten Ergebnisse zeigen, bestätigt sich demnach die in **KH (1.2)** getroffene Annahme, dass es *in allen Ländern* zu einem *Abbau von Verwaltungssträngen* gekommen ist:

$$\triangleright \Delta VZ > 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n = N \quad \Rightarrow \text{HI-2}_{\text{KONV}}$$

Allerdings gibt es hinsichtlich der Intensität dieses Vorgangs z. T. erhebliche Unterschiede. Insbesondere bleiben zwei Länder (Thüringen und Niedersachsen) nicht nur hinter dem Gesamt-, sondern auch hinter dem Schwellenwert zurück. Dies erklärt sich im Fall Niedersachsens mit der (erst) 2005 durchgeführten Verwaltungsreform, die mit der Abschaffung regionaler Bündelung wenigstens zunächst ein höheres Maß an horizontaler Differenzierung in Kauf zu nehmen bereit war (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen 2010; Hesse 2004a; Reffken 2006; Reiners 2009). In Thüringen hingegen dürfte der geringe Konzentrationsbefund auf eine bis dato insgesamt eher zurückhaltende Reformpolitik zurückzuführen sein (vgl. Brenski/Liebig 2004 und 2007; Jock 2008). Damit aber muss **KH (1.2)** insoweit modifiziert werden, als dass die Hypothese zwar vollständig, aber nicht auch in erheblichem Maße gilt:

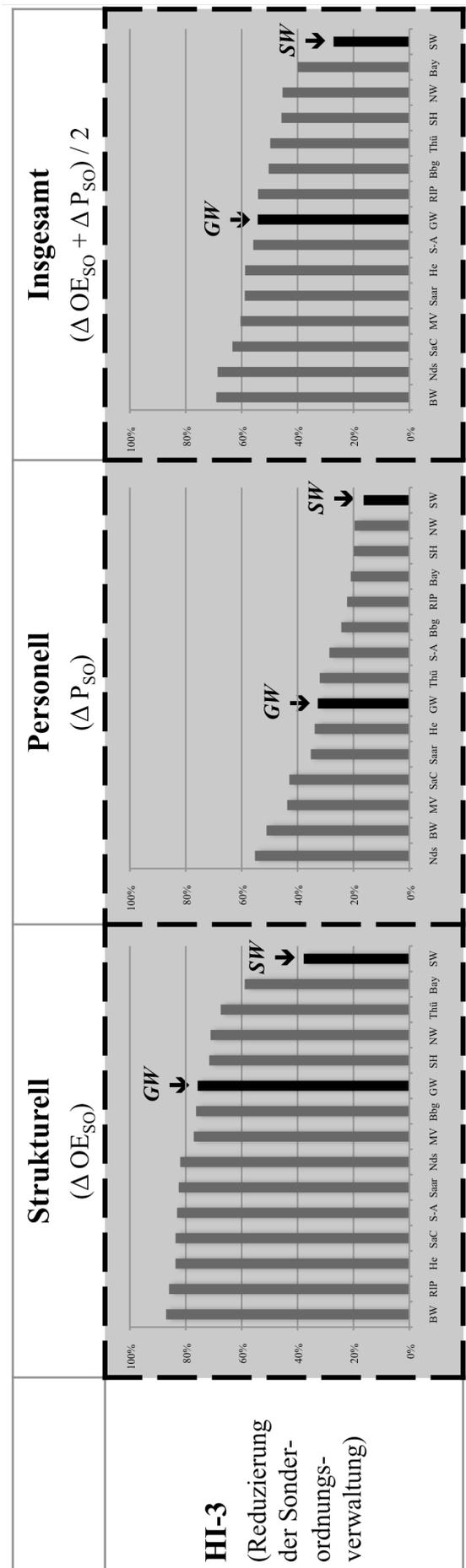
$$\triangleright \Delta VZ \gg 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n > N/2 \wedge n \neq N \Rightarrow \text{HI-2}_{\text{KONVstrong}}$$

Interessant ist am dargestellten Befund auch, dass – teilt man die Länder entsprechend ihrer Veränderungsintensität ober- oder unterhalb des Gesamtwertes (**GW**) in zwei Gruppen ein – alle traditionell zweistufigen Länder jeweils sehr deutliche Reformen durchgeführt haben (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland und Schleswig-Holstein). Dafür kann es zwei Erklärungen geben: Entweder bestand hier in Ermangelung von Bündelungsbehörden und gemessen am Ausgangsniveau eine erhöhte horizontale Differenzierung, die ein entsprechendes Konzentrationspotenzial bot, oder aber der häufig behauptete Zusammenhang zwischen Zweistufigkeit und einer höheren Zahl an Sonderbehörden besteht so nicht (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen 2010; Miller 1995).<sup>12</sup> Für den Fall Niedersachsen wäre daraus abzuleiten, dass eine entsprechende (Re-)Integration mit Blick auf die Verwaltungszweige nach der Reform 2005 noch aussteht. Qualifiziert beurteilen lassen sich diese Fragen allerdings erst auf der Basis einer vergleichenden Betrachtung der Systemeigenschaften, wie sie in den Hypothesen **KH (4)** und **KH (5)** thematisiert werden (vgl. Kap. 3.3.1.3).

---

<sup>12</sup> Im Umkehrschluss könnte demnach für die weniger stark reformierenden dreistufigen Länder gelten, dass sie entweder bereits 1992 aufgrund ihrer gegebenen Bündelungskapazitäten ohnehin ein geringeres Maß an horizontaler Differenzierung in Gestalt unterschiedlicher Verwaltungsstränge aufwiesen oder aber die Reduzierung derselben allein der Reformintensität bzw. dem verwaltungspolitischen Willen und Konzept folgen.

Abbildung 3.3.1-9: Verringerung der Sonderverwaltung in struktureller und personeller Hinsicht



Legende: vgl. dazu bei Abb. 3.3.1-5.a; eigene Darstellung.

Die dritte Komponente der Bündelungshypothese betrifft die strukturelle und personelle *Reduzierung von Sonderbehörden*, was der Autor als ein entsprechendes Delta im Bereich der Sonderordnungsverwaltung operationalisiert (vgl. Kap. 2.2.2, 2.3 und 3.1.4):

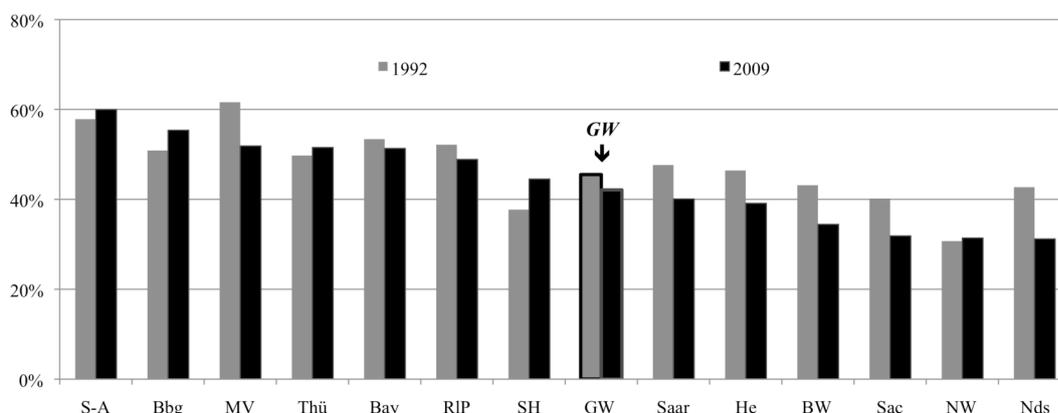
**KH (1.3)** In den Ländern kam es zu einer erheblichen Verringerung von Sonderverwaltungen. Das bedeutet bei voller Geltung:

$$\begin{aligned} \text{➤ Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad \Delta \text{OE/P}_{\text{SO}} > 0 \quad \wedge \\ \Delta \text{OE/P}_{\text{SO}} > \text{SW}_{\Delta \text{OE/P}_{\text{SO}}} \quad \Rightarrow \text{HI-3}_{\text{KONVstrong}} \end{aligned}$$

Die empirischen Ergebnisse zu **KH (1.3)** finden sich in Abb. 3.3.1-9 dokumentiert. Sie zeigen unmittelbar, dass die Bündelungshypothese (anders als im Fall der Konzentration auf den einzelnen Verwaltungsebenen und des Abbaus von Verwaltungssträngen) bei der Verringerung von Sonderbehörden *in vollem Umfang Geltung* besitzt. Das heißt:

$$\text{➤ } \Delta \text{OE/P}_{\text{SO}} \gg 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n = N \quad \Rightarrow \text{HI-3}_{\text{KONVstrong}}$$

Abbildung 3.3.1-10: *Entwicklung des Personalanteils von Behörden mit Zuständigkeiten im Bereich der Sonderordnungsverwaltung*



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Mit Blick auf die einzelnen Länderwerte fällt auf, dass die Streuung in der personellen Dimension deutlich stärker ausfällt und sich die Reihung der Länder im Vergleich zur strukturellen Entwicklung unterscheidet. Dementsprechend haben einige Länder die *Sonderverwaltungen vor allem organisatorisch* konzentriert, dabei aber ihre in Planstellen gemessene *Funktion weit weniger stark eingeschränkt*. Dies gilt zum Beispiel für Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt. In Verbindung mit Reformen in anderen Aufgabenbereichen hat dies in einer nicht vernachlässigbaren Zahl von Fällen dazu geführt, dass ungeachtet der erheblichen Reduzierung von Sonderbehörden ihr Gewicht sogar zu- und nicht

abgenommen hat.<sup>13</sup> Abb. 3.3.1-10 belegt das für Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

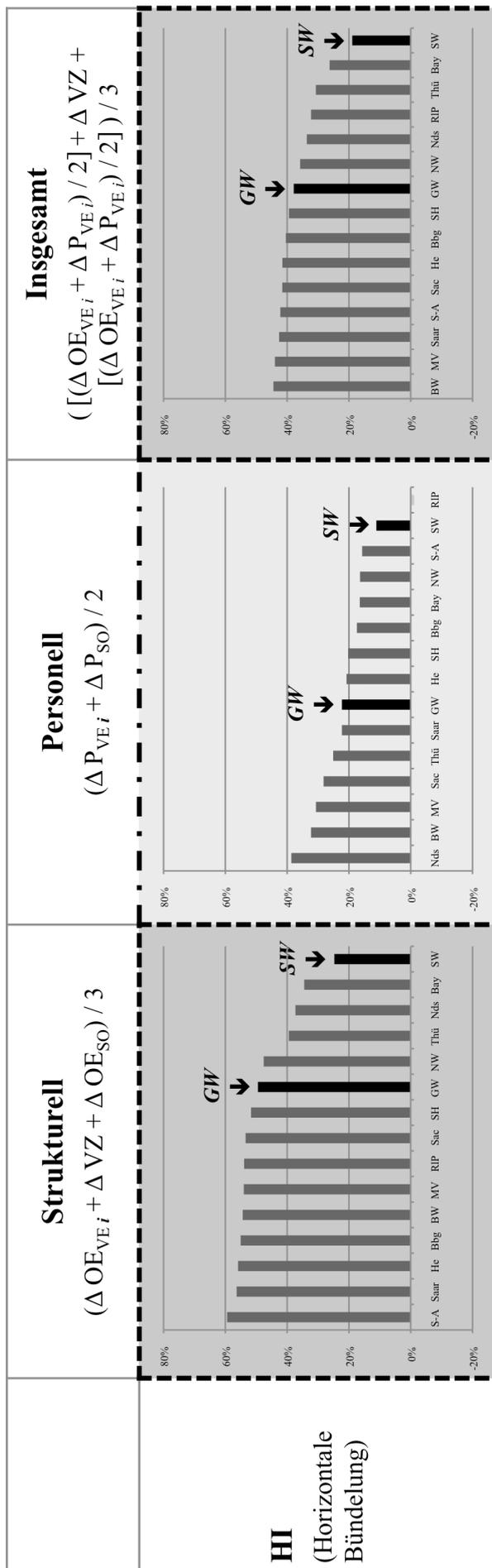
Darüber hinaus haben Bayern und Rheinland-Pfalz trotz hoher Ausgangsniveaus ihre entsprechenden Quoten nur geringfügig verringert. Ein solcher Befund stellt damit nicht die vollständige Geltung der Hypothese **KH (1.3)** in Abrede, relativiert jedoch die von verschiedenen Autoren kritisch vorgetragene Einschätzung, Verwaltungsreformen der vergangenen beiden Jahrzehnte seien unter dem Vorzeichen der Deregulierung vor allem zulasten der Umwelt- und sonstigen Sonderordnungsbehörden gegangen (Bauer/Bogumil/Knill/Ebinger/Krapf/Reißig 2007). Vielmehr erfordert diese Frage eine differenzierte Beurteilung. So gibt es eine Reihe von Ländern, die von vornherein in personeller Hinsicht der Sonderordnungsverwaltung mehr Raum gaben, was nicht nur, aber in besondere Maße für zweistufige Fälle gilt (Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern als Beispiele). Gerade hier kam es am ehesten zu einer Verstärkung der betreffenden Personalanteile. Umgekehrt zeichnen sich Länder wie Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen sowie seit der Reform 2005 auch Niedersachsen durch ein im Vergleich eher geringes Gewicht entsprechender Behörden aus und haben dieses sogar noch weiter reduziert. Folglich scheint es weniger einen generellen Trend hin zur Verdrängung solcher Verwaltungsbereiche zu geben, sondern eher eine unterschiedliche Prioritätensetzung hinsichtlich ihrer strukturellen und personellen Ausstattung. Dies kann aus konträren ordnungspolitischen Vorstellungen der reformierenden Landesregierungen resultieren, sich aber ebenso aus organisatorischen Voraussetzungen ergeben, da ein Land mit einem von vornherein einfacher strukturierten Aufbau (etwa Schleswig-Holstein) durch den Verzicht auf Behörden der allgemeinen Verwaltung oder aber mittels funktionaler Bündelung den Anteil von Einrichtungen, die keinen Sonderordnungsanteil aufweisen, vermindert.

Zusammenfassend kann für die Annahme einer deutlichen Bündelung (**KH 1**) festgehalten werden, dass in den Ländern diesbezüglich eine erweiterte, in Teilen vollständige und/oder erhebliche Konvergenz in der Reformpolitik besteht. Das heißt, dass die *horizontale Integration* (HI) der Verwaltung tatsächlich ein länderübergreifend *dominantes Thema der Organisationspolitik* darstellt. Abb. 3.3.1-11 veranschaulicht das für die jeweils aus den Teilbefunden zu **KH (1.1)**, **KH (1.2)** und **KH (1.3)** aggregierte Struktur- und Personaldimension der Verwaltung sowie für deren Zusammenfassung. Dabei wird erkennbar, dass im Organisationsbereich gemessen am Ausgangsniveau im Jahr 1992 eine Mehrheit von acht Ländern sehr ähnliche Reformintensitäten zwischen 52 und 58% aufweist, womit sie sich in ihrer Gruppe bereits dem Zustand absoluter Konvergenz annähern.

---

<sup>13</sup> Als Maßstab dient hierfür der Anteil jener Behörden am gesamten Landespersonal, die entsprechend der in Kap. 3.1.2 festgelegten Codierung eine Zuständigkeit im Bereich der Sonderordnungsverwaltung aufweisen.

Abbildung 3.3.1-11: Horizontale Bündelung in der Gesamtschau



Legende: vgl. dazu bei Abb. 3.3.1-5.a; eigene Darstellung.

*Unterschiede* bestehen demgegenüber *vor allem in personeller Hinsicht*. Zwar weist auch hier über die Hälfte der Fälle eine erhebliche zielgemäße Veränderung auf, allerdings fällt die Streuung sehr viel stärker aus. Dies wiederum resultiert aus heterogenen Schwerpunktsetzungen, wie sie die vorangegangenen Darstellungen trotz gegebener Gemeinsamkeiten dokumentierten (etwa im Bereich der Zwischenebene oder der Ressortdifferenzierung), sowie aus einer mutmaßlich unterschiedlichen Bereitschaft, die eigene Organisation zu vereinfachen:

- Ersteres ist u. a. daran abzulesen, dass in allen strukturellen Kategorien ( $\Delta OE_{VEi}$ ,  $\Delta VZ$  und  $\Delta OE_{SO}$ ) jeweils eine klare Mehrheit sehr hohe und relativ ähnliche Reformintensitäten erzielte, es sich dabei aber nicht um eine identische Fallgruppe handelt<sup>14</sup> und in jeder Kategorie bis zu fünf Länder vorhanden sind, die z. T. deutlich weniger Veränderungen vorgenommen haben.
- Letzteres hingegen lässt darauf schließen, dass es (etwa im Hinblick auf den Abbau von Sonderverwaltungen; vgl. Abb. 3.3.1-9 und 3.3.1-10) dominante Themen und Ziele gibt, sie aber häufig nur im Hinblick auf die äußere Organisation umgesetzt wurden.

Die benannten Divergenzen erscheinen als deutlicher Hinweis auf jene exogen oder konzeptionell bedingten Faktoren, die innerhalb eines erweiterten Konvergenzrahmens relevante Unterschiede zwischen den Ländern begründen (vgl. dazu Kap. 3.3.2). Für eine *qualifizierte Beurteilung der Bündelungshypothese* und die Frage, ob sie umfassende Geltung beanspruchen kann, erfordern sie aber zugleich eine differenzierte Betrachtung von **KH (1)**. Ziel ist ein maximal konsistenter Befund zur angenommenen Reformkonvergenz, der nicht nur für die Gesamtschau einer aggregierten Darstellung (vgl. Abb. 3.3.1-11), sondern auch für alle einzelnen Reformfelder gleichermaßen gilt. Eine dementsprechende Modifizierung der Bündelungshypothese leitet sich aus der schematischen Zusammenstellung in Abb. 3.3.1-12 ab.

Demnach lässt sich für den *Gesamtkomplex der horizontalen Integration* die Bündelungshypothese **KH (1)** nur eingeschränkt bzw. in modifizierter Form bestätigen, jedoch keine umfassend vollständige und erhebliche Reformkonvergenz feststellen. *Kernaussagen* hierbei sind:

- Seit 1992 fand in den meisten Ländern eine Bündelung der Verwaltung in struktureller und personeller *Hinsicht* statt. Allerdings stellt diese Gruppe nicht die Mehrheit, was definitionsgemäß einer *begrenzten Reformkonvergenz* (*konv'*), jedoch weder einer vollständigen noch einer erheblichen Annäherung

---

<sup>14</sup> Über alle differenzierten und aggregierten Reformfelder hinweg (HI-1.1, HI-1.2, HI-1.3, HI-2 und HI-3) zählt überhaupt nur Sachsen-Anhalt stets zu der über dem Gesamtwert (GW) liegenden Spitzengruppe der Verteilung. Fasst man die organisatorischen Konzentrationswerte auf den einzelnen Verwaltungsebenen zusammen ( $HI-1 = [\Delta OE_{LM} + \Delta OE_{ZwE} + \Delta OE_{LU}] / 3$ ), gilt das ebenfalls nur für eine Minderheit, zu der neben Sachsen-Anhalt auch Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland zählen.

Abbildung 3.3.1-12: Empirischer Befund zur Reformkonvergenz im Rahmen der horizontalen Bündelung

Reformfelder		Konvergenz / Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund					
		Strukturell ( $\Delta OE_{VE_i}$ , $\Delta VZ$ , $\Delta OE_{SO}$ )		Personell ( $\Delta P_{VE_i}$ , $\Delta P_{SO}$ )		Insgesamt ([strukturell] + [personell]) / 2	
		Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für
<b>HI-1*</b> ( $\Delta OE/P_{VE_i}$ )	Annahme	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---
	Befund	<b>KONV</b>	BW, Bay, MV, Nds	---	BW, Bay, Bbg, He, Nds, NW, RIP, Saar, S-A, SH <i>(keine konsistente Konvergenz)</i>	<i>konv'</i>	BW, MV, Nds, Bbg, RIP, Saar, Sac, S-A
<b>HI-2</b> ( $\Delta VZ$ )	Annahme	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---
	Befund	<u>KONV</u>	---	/	/	<u>KONV</u>	---
<b>HI-3</b> ( $\Delta OE/P_{SO}$ )	Annahme	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---
	Befund	<b>KONV<sub>strong</sub></b>	---	<b>KONV<sub>strong</sub></b>	---	<b>KONV<sub>strong</sub></b>	---
<b>HI</b> ([HI-1 + HI-2 + HI-3] / 3)	Annahme	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---	<u>KONV<sub>strong</sub></u>	---
	Befund	<b>KONV<sub>strong</sub></b>	---	<b>KONV<sub>strong</sub></b>	RIP	<b>KONV<sub>strong</sub></b>	---
<b>Maximaler konsistenter Konvergenz-Befund**</b>		<b>KONV</b>	BW, Bay, MV, Nds***	---	BW, Bay, Bbg, He, Nds, NW, RIP, Saar, S-A, SH*** <i>(keine konsistente Konvergenz)</i>	<i>konv'</i>	BW, MV, Nds, Bbg, RIP, Saar, Sac, S-A***

**Legende:** Hellgrau = Ein mit den Annahmen lt. **KH (1)** nicht vollständig, aber zumindest in der Richtung übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; Dunkelgrau = Ein mit den Annahmen lt. **KH (1)** vollständig, also materiell und in der Reichweite übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; \* = Vgl. dazu die Herleitung aus den Befunden zur horizontalen Integration auf den einzelnen Verwaltungsebenen (HI-1.1, HI-1.2 und HI-1.3); \*\* = Ableitung durch Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Konvergenzbefund gleichermaßen für die einzelnen Reformfelder (HI-1, HI-2 und HI-3), für ihre Zusammenfassung (HI) und je Dimension (Spalten) auch für eine identische Gruppe von Ländern gelten muss; \*\*\* = Für die benannten Länder ist über die einzelnen Reformfelder hinweg keine konsistente Reformkonvergenz feststellbar; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

in der Verwaltungspolitik entspricht. Eine empirisch modifizierte **KH (1)** lautet daher:

$$\triangleright HI > 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n > n_{HI < 0} \wedge n \leq N/2 \Rightarrow HI_{konv'}$$

- Eine *mehrheitliche Konvergenz* (KONV) ist über sämtliche Reformfelder (HI-1, HI-2 und HI-3) hinweg *lediglich strukturell* zu verzeichnen:

$$\triangleright \Delta OE_{VE_i} > 0 \wedge \Delta VZ > 0 \wedge \Delta OE_{SO} > 0 \text{ in } n \text{ Fällen} \\ \text{wobei } n > N/2 \Rightarrow HI_{strukturell KONV}$$

Die Minderheit jener Fälle, auf die diese Bedingung nicht zutrifft (Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen), resultiert aus den bereits weiter oben erläuterten Spezifika im Hinblick auf die Verringerung des Behördenbestandes auf den einzelnen Verwaltungsebenen.

- Die in **KH (1)** für alle Bereiche und Dimensionen postulierte *vollständige und erhebliche Konvergenz* weist die Verwaltungspolitik durchgehend nur für den Abbau von Sonderverwaltungen auf (HI-3):

$$\triangleright \Delta OE/P_{SO} \gg 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n = N \Rightarrow HI-3_{\underline{KONV}strong}$$

Hier kam es strukturell sowie im Rahmen der aggregierten Betrachtung in einer Mehrheit der Fälle sogar zu einer weitgehenden Ähnlichkeit, womit sich die betreffenden Länder einer absoluten Konvergenz annähern, mithin eine größtmögliche Übereinstimmung in ihrer Verwaltungspolitik aufweisen:

$$\triangleright \Delta OE_{SO \text{ Fall } i} \approx \Delta OE_{SO \text{ Fall } j} \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n \geq N/2 \Rightarrow HI-3_{\underline{KONV}}$$

- Ähnliches gilt, wie oben ausgeführt (vgl. Abb. 3.3.1-6), für die untere Verwaltung und damit für einen Teil der *Behördenkonzentration* auf den einzelnen Verwaltungsebenen:

$$\triangleright \Delta OE/P_{LU} \gg 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n = N \Rightarrow HI-1.3_{\underline{KONV}strong}$$

- Eine *vollständige Reformkonvergenz* liegt darüber hinaus für den Abbau von Verwaltungszweigen vor, d. h. alle Länder haben diese seit 1992 zielgemäß verringert:

$$\triangleright \Delta VZ > 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n = N \Rightarrow HI-2_{\underline{KONV}}$$

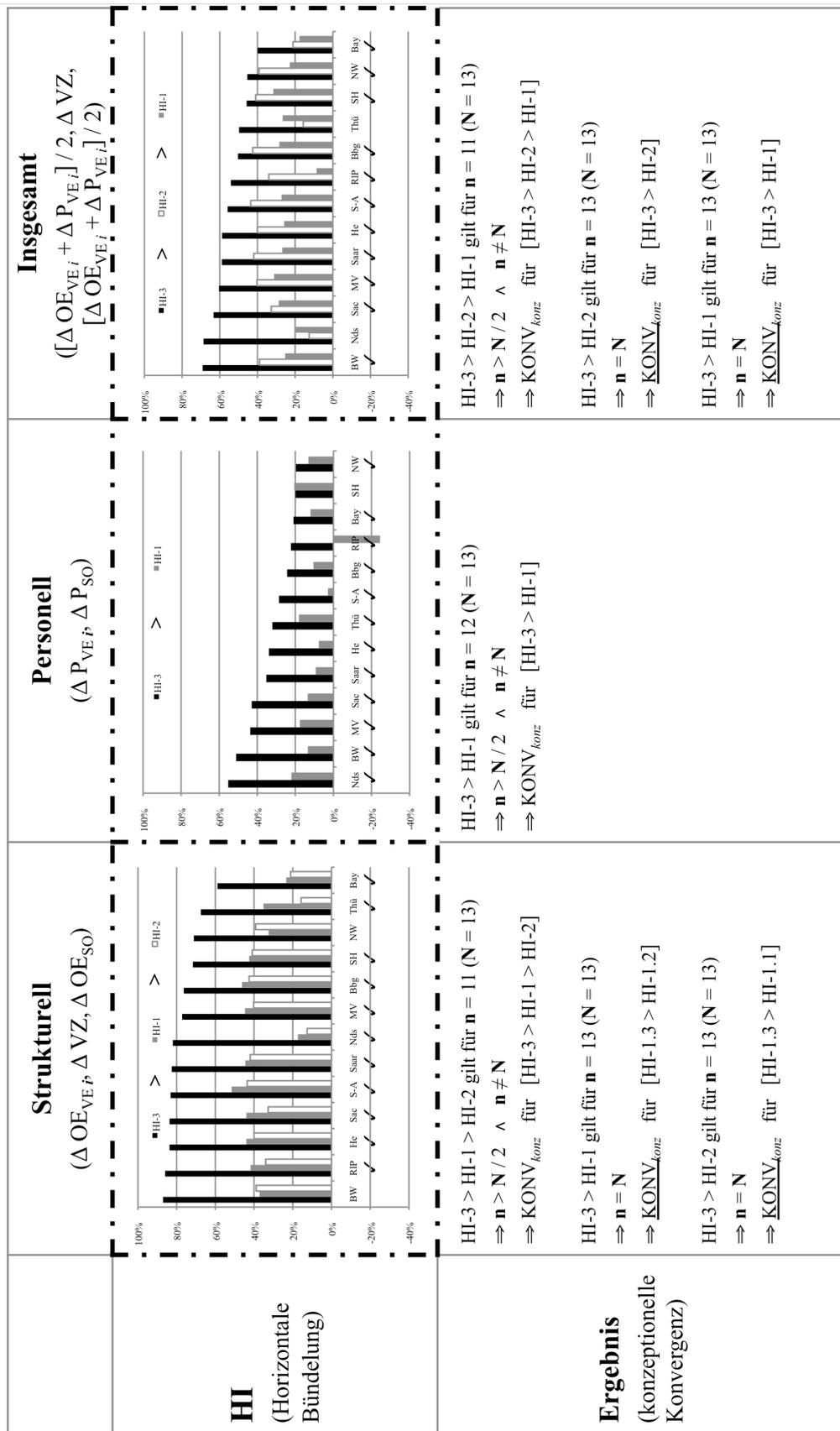
Mit Ausnahme von Thüringen und Niedersachsen kam es dabei außerdem mehrheitlich zu einer erheblichen Konzentration, so dass für die überwiegende Zahl der Fälle gilt:

$$\triangleright \Delta VZ \gg 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n \geq N/2 \Rightarrow HI-2_{\underline{KONV}strong}$$

- Wie bereits oben im Kontext der Verringerung des Behördenbestandes auf den einzelnen Verwaltungsebenen dargestellt, resultieren wesentliche *Divergenzen aus der personellen Dimension der Organisationsentwicklung*. Hervorzuheben sind insbesondere Unterschiede im Gewicht und in der Funktion der Zwischenebene sowie i. T. auch hinsichtlich des Stellenumfanges von Sonderverwaltungen. Diese Befunde werden in Verbindung mit heterogenen exogenen Rahmenbedingungen und der Konzeptorientierung der Verwaltungspolitik in Kap. 3.3.2 diskutiert. An dieser Stelle ist indes als Resümee zu **KH (1)** festzuhalten, dass die angenommene durchgehend vollständige und erhebliche Konvergenz vor allem deshalb nicht vorhanden ist. Denn auch wenn die äußere Vereinfachung der Organisationsstrukturen überwiegend gleichgerichtet erfolgt ist, gelangten die Länder zu i. T. sehr individuellen Funktionsprofilen und wiesen dabei wiederum unterschiedliche Aktivitätsgrade auf.

Blickt man zuletzt auf die *im gesamten Reformfeld der horizontalen Integration gegebene konzeptionelle Übereinstimmung* (vgl. Abb. 3.3.1-13), so fällt diese anders als bei der Konzentration auf den einzelnen Verwaltungsebenen unerwartet hoch aus (vgl. Abb. 3.3.1-7). Das heißt, dass hinsichtlich der Prioritäten, die in den Reformpolitiken auf die Verringerung von Organisationseinheiten (HI-1), Verwaltungszweigen (HI-2) und Sonderordnungsbehörden (HI-3) gesetzt werden,

Abbildung 3.3.1-13: Konzeptionelle Konvergenz im Rahmen der horizontalen Integration



Legende: vgl. dazu bei Abb. 3.3.1-7; eigene Darstellung.

eine erweiterte Konvergenz besteht ( $KONV_{konz}$ ). Oder anders ausgedrückt: Die überwiegende Zahl der Länder hat im Rahmen von Strukturveränderungen bei der Reihenfolge ihrer Bedeutung ähnliche Schwerpunkte gewählt:

$$\begin{aligned} \text{➤ } \Delta OE/P_{SO\ i} > \Delta OE/P_{VE\ i} > \Delta VZ \text{ in } n \text{ Fällen wobei} \\ n > N/2 \wedge n \neq N \quad \Rightarrow [HI-3 > HI-1 > HI-2]_{KONV_{konz}} \end{aligned}$$

Die entsprechenden Politiken stimmen darüber hinaus in zwei Punkten vollständig überein. So haben alle Länder in stärkerem Umfang Sonderbehörden abgebaut, was im Vergleich zur Verringerung der Organisationseinheiten auf den einzelnen Verwaltungsebenen und gegenüber der Reduktion von Verwaltungszweigen gilt:

$$\begin{aligned} \text{➤ } \Delta OE/P_{SO\ i} > \Delta OE/P_{VE\ i} \text{ in } n \text{ Fällen wobei} \\ n = N \quad \Rightarrow [HI-3 > HI-1]_{KONV_{konz}} \\ \text{➤ } \Delta OE/P_{SO\ i} > \Delta VZ \text{ in } n \text{ Fällen wobei} \\ n = N \quad \Rightarrow [HI-3 > HI-2]_{KONV_{konz}} \end{aligned}$$

Im *Ergebnis* heißt das für die *Bündelungshypothese KH (1)*, dass gesamthaft, also über ihre einzelnen Bestandteile hinweg eine Übereinstimmung in den ergriffenen Reorganisationsmaßnahmen nur in begrenztem Umfang besteht. Allerdings konvergiert die Mehrzahl der Reformpolitiken strukturell und sämtlich mit Blick auf die Konzentration der unteren Behörden, der Sonderordnungsverwaltung und der Verwaltungszweige. Hinzutritt eine erweiterte und i. T. vollständige Übereinstimmung bei den konzeptionellen Bündelungs-Prioritäten. Sie drückt sich in der vorrangigen Verfolgung des Abbaus von Sonderordnungsverwaltungen aus und findet in der nachgeordneten Behandlung der Behörden- und Ressortverminderung ihre Entsprechung.

### 3.3.1.2.2 Überprüfung der Hypothese zur vertikalen Straffung

Die Hypothese **KH (2)** bezieht sich auf die *Straffung bzw. vertikale Vereinfachung des Verwaltungsaufbaus*, wie er als zweiter Schwerpunkt der Strukturformen identifiziert wurde (vgl. Kap. 2.3.2 und 2.3.4). Sie lautet:

**KH (2)** In den Ländern fand eine starke vertikale Straffung der staatlichen Organisation statt (VI). Ausdruck dieser Veränderungen sind der Abbau oberer bzw. mittlerer Instanzen sowie die Reduzierung dezentraler und regionaler Zuständigkeiten. Dies bedeutet bei voller Geltung der Hypothese:

$$\text{➤ Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad VI > 0 \wedge VI > SW_{VI} \Rightarrow VI_{KONV_{strong}}$$

Auch die Überprüfung von **KH (2)** erfordert eine Differenzierung nach den zugrunde liegenden Reformfeldern (vgl. Kap. 3.1.4). Dabei handelt es sich zum einen um den ‘*Verzicht auf obere und mittlere Instanzen*’ (**KH 2.1** bzw. VI-1), zum anderen um ‘*strukturelle Zentralisierung*’ (**KH 2.2** bzw. VI-2):

**KH (2.1)** In den Ländern kam es zu einem erheblichen Abbau von Behörden und Personal auf den oberen und mittleren Instanzen ( $\Delta OE_{LO, MB}/P_{LO, MB}$ ):

$$\begin{aligned} \text{➤ Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad & \Delta OE_{LO, MB}/P_{LO, MB} > 0 \quad \wedge \\ & \Delta OE_{LO, MB}/P_{LO, MB} > \mathbf{SW}_{\Delta OE/P_{LO, MB}} \quad \Rightarrow \text{VI-1}_{\underline{KONV}_{strong}} \end{aligned}$$

**KH (2.2)** In den Ländern kam es zu einer erheblichen strukturellen Zentralisierung durch den Abbau von Behörden und Personal mit regional gegliederten Zuständigkeiten ( $\Delta OE_{MB, LU}/P_{MB, LU}$ ):

$$\begin{aligned} \text{➤ Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad & \Delta OE_{MB, LU}/P_{MB, LU} > 0 \quad \wedge \\ & \Delta OE_{MB, LU}/P_{MB, LU} > \mathbf{SW}_{\Delta OE/P_{MB, LU}} \quad \Rightarrow \text{VI-2}_{\underline{KONV}_{strong}} \end{aligned}$$

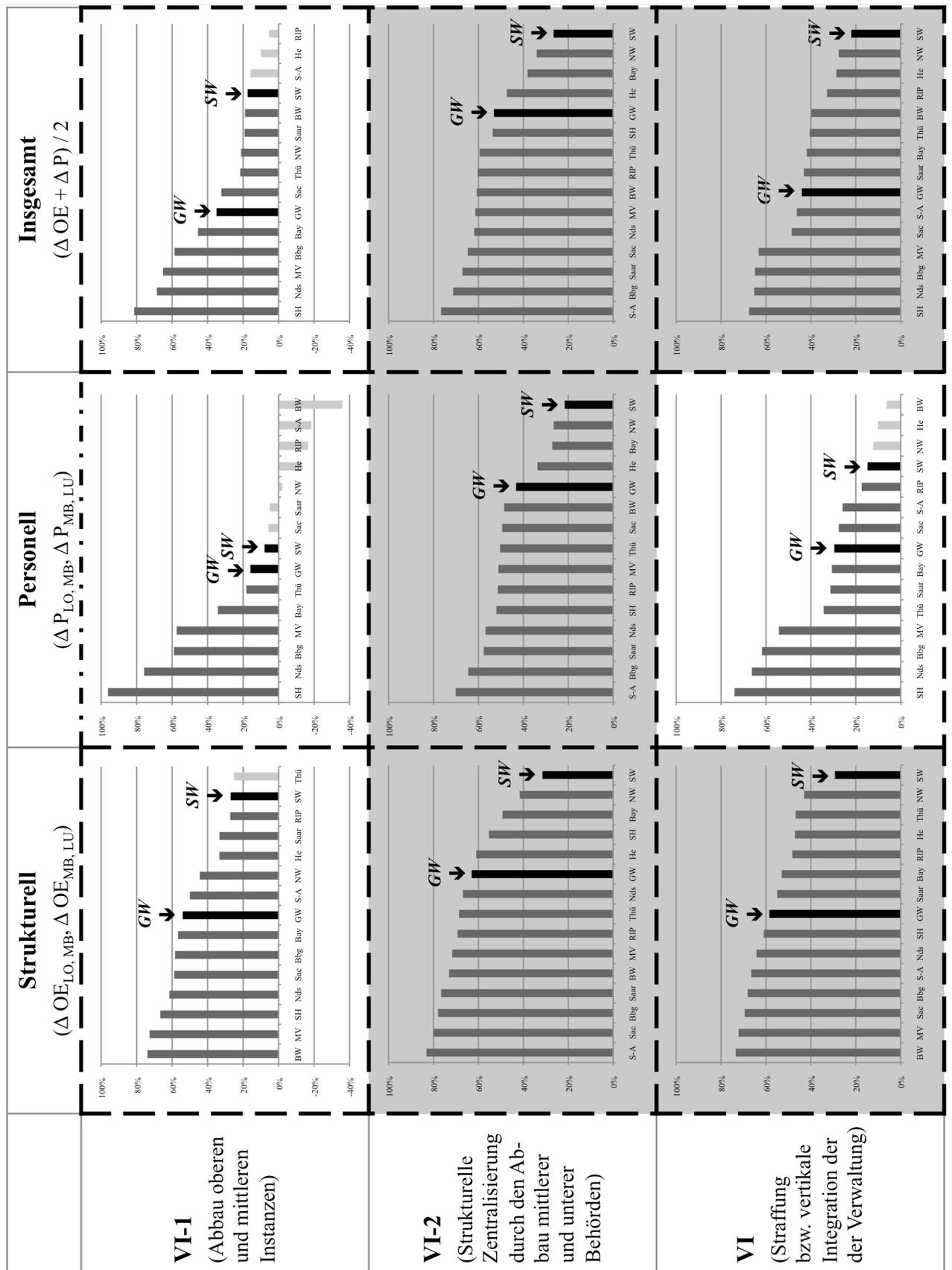
Die empirischen Befunde zu beiden Hypothesen werden nachfolgend zusammen dargestellt, um innerhalb des angenommenen Konvergenzrahmens spezifische Unterschiede zu verdeutlichen, die wiederum auf individuelle Schwerpunktsetzungen der verwaltungspolitischen Konzepte verweisen; Abb. 3.3.1-14.a dokumentiert die entsprechenden Ergebnisse. Danach fand *in allen Ländern eine strukturelle Straffung* statt und zwar sowohl mit Blick auf die Verringerung oberer und mittlerer Instanzen (VI-1:  $\Delta OE_{LO, MB}$ ) als auch hinsichtlich einer Zentralisierung (VI-2:  $\Delta OE_{MB, LU}$ ). Dies entspricht einer vollständigen Konvergenz (KONV), die im Fall des Abbaus von Behörden mit regional gegliederten Zuständigkeiten sogar erheblich ausfällt (KONV<sub>strong</sub>).

Gleichwohl setzt sich diese Annäherung nicht in gleichem Umfang in der *personellen Dimension der Verwaltung* fort. Erneut gilt hier, dass die strukturelle Zentralisierung in allen Ländern sehr weit geht, sich allerdings die Veränderung in *Behörden mit oberer bzw. mittlerer Instanzfunktion sehr unterschiedlich* gestaltet. Zwar gelangte eine Mehrheit ebenfalls zu einem Stellenabbau, doch verbleiben mit Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg fünf Länder, die das Gewicht der entsprechenden Einrichtungen z. T. deutlich erhöht haben. Dies folgt jeweils dem in den benannten Fällen verfolgten Konzept der konzentrierten Dreistufigkeit und zeigt insoweit die Relevanz verwaltungspolitischer Leitbilder, selbst wenn sich das in der aggregierten Gesamtschau vertikaler Integration aufgrund des starken Strukturabbaus dezentraler Organisationsbestandteile nivelliert.

Da eine konsistente Bestätigung von **KH (2)** die volle Geltung der nachgeordneten Hypothesen **KH (2.1)** und **KH (2.2)** voraussetzt, beide mithin eine *notwendige Bedingung* für VI<sub>KONVstrong</sub> bilden, ist ein empirisch erhärteter Befund nur im Rahmen einer zusammenfassenden Bewertung möglich:

$$\begin{aligned} \text{➤ } \text{VI-1}_{\underline{KONV}_{strong}} \wedge \text{VI-2}_{\underline{KONV}_{strong}} & \Rightarrow \text{VI}_{\underline{KONV}_{strong}} \quad \text{und} \\ \text{VI}_{\underline{KONV}_{strong}} & \Rightarrow \text{VI-1}_{\underline{KONV}_{strong}} \wedge \text{VI-2}_{\underline{KONV}_{strong}} \end{aligned}$$

Abbildung 3.3.1-14.a: Vertikale Integration der Verwaltung in struktureller und personeller Hinsicht



Legende: vgl. dazu bei Abb. 3.3.1-5.a; eigene Darstellung.

Auch die Überprüfung dieses Zusammenhangs ergibt sich aus Abb. 3.3.1-14.b. Dabei wird ersichtlich, dass wie bereits im Bereich der horizontalen Integration die Divergenzen in der personellen Organisationsdimension eine vollumfängliche Konvergenz ausschließen (vgl. Abb. 3.3.1-6 und 3.3.1-12). Das wiederum führt zu einer *nur eingeschränkten empirischen Bestätigung* der Annahme, dass es in allen Ländern zu einer erheblichen Straffung der Verwaltung gekommen sei. Die Kernaussagen eines entsprechend modifizierten Befunds lauten:

- Im betrachteten Zeitraum hat die *Mehrheit der Länder* ihre Verwaltung auch *vertikal vereinfacht*. Sie weisen damit eine *erweiterte Konvergenz* auf, allerdings weder eine vollständige noch erhebliche Annäherung der jeweiligen Verwaltungspolitik. **KH (2)** kann somit nur in eingeschränkter Form Geltung beanspruchen:

$$\text{➤ } VI > 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n \geq N/2 \quad \Rightarrow VI_{\text{KONV}}$$

- *Vollständige Konvergenz (KONV)* fand dagegen im Bereich der äußeren Organisation statt und zwar sowohl mit Blick auf den *Abbau oberer und mittlerer Instanzen* als auch hinsichtlich einer *strukturellen Zentralisierung*:

$$\text{➤ } \Delta OE_{\text{LO, MB}} > 0 \wedge \Delta OE_{\text{MB, LU}} > 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n = N \quad \Rightarrow VI_{\text{strukturell KONV}}$$

- Eine *vollständige und erhebliche Annäherung* weist die Verwaltungspolitik beim *Verzicht auf Behörden mit regional gegliederten Zuständigkeiten* auf. Alle Länder haben diesbezüglich mehr als 20% ihres Organisations- und Personalbestandes abgebaut. Das heißt, dass überall nicht nur die örtliche, sondern insgesamt auch die dezentrale bzw. regionale Präsenz der staatlichen Organe abgenommen hat. Somit gilt:

$$\text{➤ } \Delta OE/P_{\text{MB, LU}} \gg 0 \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n = N \Rightarrow VI\text{-}2_{\text{KONVstrong}}$$

- Die angesprochenen Divergenzen, die sich im oben benannten Gesamtbefund einer (nur) mehrheitlichen Konvergenz niederschlagen, resultieren wie bereits im Reformfeld der horizontalen Integration (vgl. Abb. 3.3.1-6 und 3.3.1-12) aus der unterschiedlichen Funktion und Bedeutung oberer und vor allem mittlerer Landesbehörden. Dies lässt sich an der Veränderung der Personalstände bemessen. Sämtliche Ausnahmen (Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen), auf die **KH (2)** nicht zutrifft, gehören dabei zur Gruppe der dreistufigen Länder, für die in der Literatur davon ausgegangen wird, dass sie dem Konzept einer konzentrierten Dreistufigkeit folgen (vgl. Kap. 2.3.3 und 3.2). Gleichwohl zeigen Bayern und Sachsen, dass beide Eigenschaften offenbar keine notwendige Voraussetzung für eine verminderte vertikale Straffung bilden. Vielmehr scheint es auch innerhalb dieser Kategorie heterogene Konzeptionen und Aktivitätsgrade zu geben. Darüber hinaus dürften die Stellenzuwächse bei oberen und mittleren Behörden i. T. unterschiedlichen Faktoren zuzuschreiben sein. So hat Hessen, vor allem aber Baden-Württemberg das Prinzip einer umfassenden (regionalen) Bündelung im Rahmen seiner Bemühungen sehr konsequent umgesetzt. Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen hingegen zogen durch den zumindest teilweisen Verzicht auf herkömmliche Mittelbehörden einen höheren Personalanteil im Rahmen der sie ersetzenden Oberbehörden zusammen

und verstärkten ihn zusätzlich durch die weitere Integration von Fach- und unteren Sonderbehörden.

Abbildung 3.3.1-14.b: Empirischer Befund zur Reformkonvergenz im Rahmen der vertikalen Integration der Verwaltung

Reformfelder		Konvergenz / Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund					
		Strukturell ( $\Delta OE_{LO, MB}, \Delta OE_{MB, LU}$ )		Personell ( $\Delta P_{LO, MB}, \Delta P_{MB, LU}$ )		Insgesamt ( $\Delta OE + \Delta P$ ) / 2	
		Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für
VI-1 ( $\Delta OE/P_{LO, MB}$ )	Annahme	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---
	Befund	<u>KONV</u>	Thü	KONV	BW, He, NW, RIP, S-A	<u>KONV</u>	He, RIP, S-A
VI-2 ( $\Delta OE/P_{MB, LU}$ )	Annahme	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---
	Befund	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---
VI ( $\Delta OE/P$ )	Annahme	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---
	Befund	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	KONV	BW, He, NW	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---
<b>Maximaler konsistenter Konvergenz-Befund*</b>		<u>KONV</u>	Thü**	KONV	BW, He, NW, RIP, S-A**	<u>KONV</u>	He, RIP, S-A**

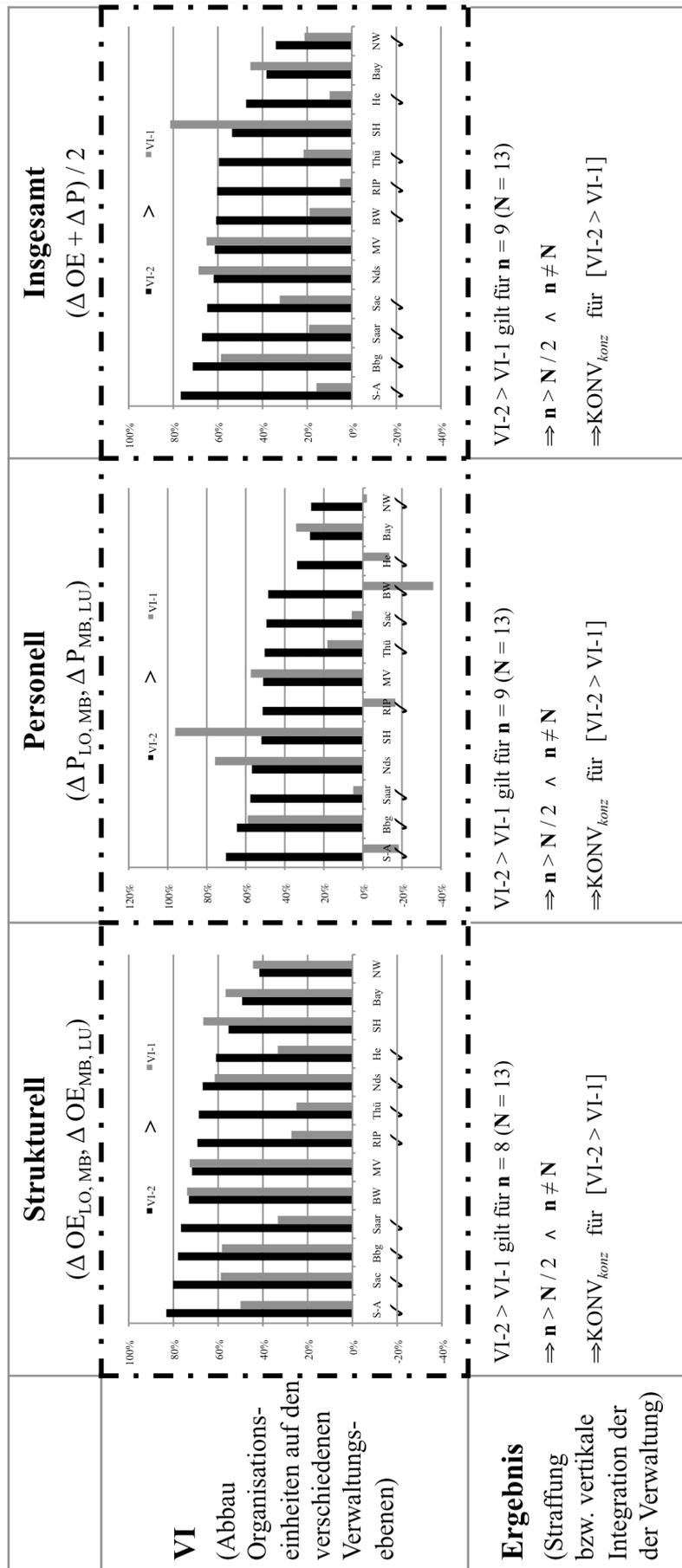
Legende: **Hellgrau** = Ein mit den Annahmen lt. **KH (2)** nicht vollständig, aber zumindest in der Richtung übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; **Dunkelgrau** = Ein mit den Annahmen lt. **KH (2)** vollständig, also materiell und in der Reichweite übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; \* = Ableitung durch Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Konvergenzbefund gleichermaßen für die einzelnen Reformfelder (VI-1 und VI-2), für ihre Zusammenfassung (VI) und je Dimension (Spalten) auch für eine identische Gruppe von Ländern gelten muss; \*\* = Für die benannten Länder ist über die einzelnen Reformfelder hinweg keine konsistente Reformkonvergenz feststellbar; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Auch in *konzeptioneller Hinsicht*, also mit Blick auf die Prioritäten die dem Abbau von mittleren und oberen Instanzen (VI-1) und der strukturellen Zentralisierung (VI-2) eingeräumt werden, bestehen hohe Ähnlichkeiten zwischen den Ländern. Im Verhältnis der beiden Reformfelder zueinander dominiert demnach die Reduzierung regionaler Zuständigkeit in Gestalt mittlerer und unterer Landesbehörden und zwar sowohl strukturell als auch personell. Das entspricht einer erweiterten konzeptionellen Konvergenz:

$$\begin{aligned} &\text{➤ } \Delta OE/P_{MB, LU} > \Delta OE/P_{LO, MB} \text{ in } \mathbf{n} \text{ Fällen wobei} \\ &\mathbf{n} > N/2 \quad \wedge \quad \mathbf{n} \neq N \quad \Rightarrow \quad [VI-2 > VI-1]_{KONV_{konz}} \end{aligned}$$

Interessant ist in diesem Kontext, dass das Reformfeld VI-1 nicht nur – wie erwartet werden könnte – in zweistufigen Ländern eine hervorgehobene Bedeutung besitzt. Stattdessen liegt die betreffende strukturelle Veränderungsintensität auch in den mit Mittelinstanzen ausgestatteten Fällen Baden-Württemberg, Bayern und

Abbildung 3.3.1-15: Konzeptionelle Konvergenz im Rahmen der vertikalen Integration



Legende: vgl. dazu bei Abb. 3.3.1-7; eigene Darstellung.

Nordrhein-Westfalen höher. Gründe dafür sind nicht jenseits, sondern in den *verfolgten Leitbildern* zu suchen. So wiesen alle drei benannten großen Flächenländer zu Beginn der 1990er Jahre nicht nur allgemeine, sondern ebenso besondere Mittelinstanzen auf. Als Beispiele wird auf die baden-württembergischen Oberschulämter, die bayerischen Bezirksfinanzdirektionen und Oberforstdirektionen sowie die nordrhein-westfälischen Direktoren der Landwirtschaftskammern verwiesen. Im Zuge der konzentrierten Dreistufigkeit wurden diese Organisationseinheiten bevorzugt in die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen integriert, was (mit Ausnahme Bayerns) nicht nur zu einer geringeren, sondern gegenläufigen Personalbilanz führte.

Blickt man deshalb auf die *gesamthafte Darstellung der konzeptionellen Orientierung* unter Einschluss der Beschäftigungsanteile zeigt sich ein mit den Leitbildorientierungen vereinbares Bild. So sind es mit Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zunächst drei Länder, die sich explizit an der Zweistufigkeit orientieren und dementsprechend der Verringerung mittlerer und oberer Instanzen eine höhere Bedeutung beigemessen haben. Für Brandenburg, das ebenfalls in diese Kategorie fallen müsste, gilt das immerhin noch dergestalt, dass der Umfang von VI-1 und VI-2 ähnlich hoch ausfällt. Unerwartet ist vor diesem Hintergrund die Situation im Saarland, dass wiewohl zweistufig organisiert, den Abbau unterer Behörden ungleich stärker verfolgte. Als Erklärung bietet sich hier an, dass im kleinsten Bundesland aufgrund seiner begrenzten Fläche und Bevölkerungsgröße von vornherein keine Mittel- und lediglich zwei Oberbehörden vorhanden waren, nämlich das für den Denkmalschutz zuständige Konservator sowie das gemeinsam mit Rheinland-Pfalz unterhaltene Oberbergamt. Insofern handelt es sich bei der scheinbaren Zurückstellung des Reformfelds VI-1 um eine Konsequenz der spezifischen Ausgangssituation und ihrer relationalen Betrachtung. Schließlich ist auf den bayerischen Fall einzugehen, in dem trotz maßgeblicher Dreistufigkeit, die Reduzierung der mittleren und oberen Behörden einen höheren Stellenwert eingenommen hat. Dies wiederum lässt sich zum einen mit dem auch im Vergleich geringen Abbau unterer Behörden (vgl. dazu Abb. 3.3.1-5a) und zum anderen mit der zu Beginn der Reformperiode besonders starken Ausdifferenzierung der mittleren und oberen Verwaltungsinstanzen erklären. Darüber hinaus spiegelt sich auch darin die im Vergleich geringe Reformaktivität des Landes wider. Gerade die Umsetzung der konzentrierten Dreistufigkeit würde es in Bayern erfordern, mehr als bislang untere Behörden in die Mittelinstanzen zu integrieren, wodurch dann auch im Reformfeld VI-2 höhere Werte erzielt würden.

In der *Zusammenschau* kann für die zweite Konvergenzhypothese **KH (2)** festgehalten werden, dass die Übereinstimmung in den Reformpolitiken der Länder bei der vertikalen Integration höher ausfällt als im Rahmen horizontaler Bündelung (vgl. Kap. 3.3.1.2.1, Abb. 3.3.1-12). So kam es mehrheitlich zu einer Straffung der Verwaltungsstrukturen durch den Abbau von oberen und mittleren In-

stanzen sowie durch den Verzicht auf regionale Zuständigkeiten. Diese erweiterte Reformkonvergenz gilt sowohl in struktureller als auch in personeller Hinsicht und setzt sich im Hinblick auf die konzeptionellen Prioritäten fort. Bei einer rein organisatorischen Betrachtung besteht sogar eine vollständige und i. T. sehr starke Übereinstimmung, die insbesondere die behördliche Zentralisierung betrifft. Das heißt, dass sämtliche Länder ihre Verwaltung vertikal vereinfacht und dabei ähnliche Schwerpunkte gesetzt haben.

### 3.3.1.2.3 Überprüfung der Hypothese zur betrieblichen Reorganisation

Auf die betriebliche Reorganisation klassischer Behörden richtet sich Hypothese **KH (3)**; sie wird hier und im folgenden auch als Betriebshypothese bezeichnet:

**KH (3)** In den Ländern kam es zu einer betrieblichen Reorganisation der Verwaltung, indem Behörden und Einrichtungen in Landesbetriebe nach § 26 LHO überführt wurden. Dies führte nicht nur zu einer anteiligen Ausweitung dieser Organisationsform, sondern beinhaltete auch die Übertragung auf Bereiche wie die allgemeine, die Sonderordnungs- und Kultusverwaltung, in denen bislang klassische Behörden dominierten.

Wie in Kap. 3.1.4 erläutert (vgl. Abb. 3.1.4-3 und 3.1.4-5), wird die Betriebsthese über *zwei differenzierte Annahmen* operationalisiert. **KH (3.1)** betrifft die Verstärkung des Anteils betrieblich organisierter Verwaltung insgesamt (LDB-1), **KH (3.2)** beschreibt die Veränderung der thematischen Einsatzbereiche, insbesondere die Ausweitung auf die allgemeine, die Sonderordnungs- und die Kultusverwaltung. Blickt man zunächst auf die aufgabenunabhängige Bedeutung von Landesbetrieben so müsste i. S. von **KH (3.1)** bei einer vollständigen und erheblichen Reformkonvergenz Folgendes gelten:

$$\begin{aligned} \text{➤ Für } \forall \text{ Land}_i \text{ gilt in } t_1 \text{—} t_2: \quad & \text{LDB-1}^* > 0 \quad \wedge \\ & \text{LDB-1}^* > \text{SW}_{\text{LDB-1}} \quad \Rightarrow \quad \text{LDB-1}_{\text{KONVstrong}}^* \end{aligned}$$

$$^* \text{LDB-1} = \Delta (\text{OE}/\text{P}_{\text{LdB}} / \text{OE}/\text{P}_{\text{Insg.}}) = (\Sigma \text{OE}/\text{P}_{\text{LdB}} / \Sigma \text{OE}/\text{P}_{\text{Insg.}})_{t_2} - (\Sigma \text{OE}/\text{P}_{\text{LdB}} / \Sigma \text{OE}/\text{P}_{\text{Insg.}})_{t_1}$$

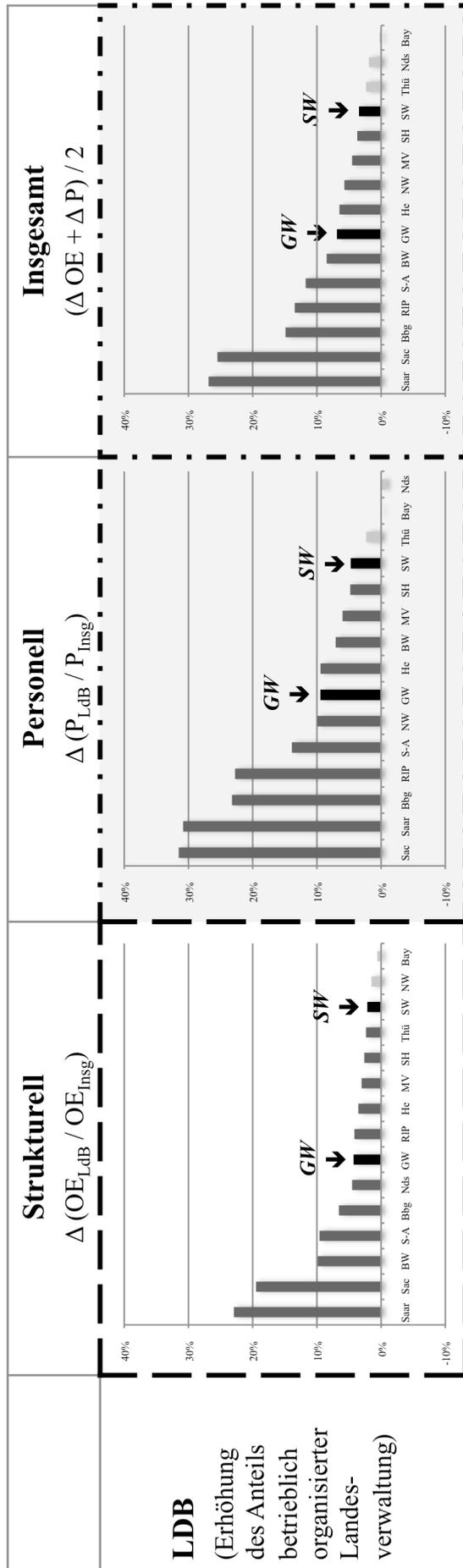
In Abb. 3.3.1-16 findet sich der empirische Befund zu **KH (3.1)** veranschaulicht. Erkennbar wird, dass in es in der überwiegenden Zahl der Fälle strukturell wie organisatorisch zu einer Ausweitung betrieblicher Organisation gekommen ist, mithin von einer *erweiterten Reformkonvergenz* auszugehen ist (KONV):

$$\begin{aligned} \text{➤ } \Delta (\text{OE}/\text{P}_{\text{LdB}} / \text{OE}/\text{P}_{\text{Insg.}}) > 0 \quad \text{in } \mathbf{n} \text{ Fällen wobei} \\ \mathbf{n} > \mathbf{N}/2 \quad \Rightarrow \quad \text{LDB-1}_{\text{KONV}} \end{aligned}$$

Eine sogar *vollständige Übereinstimmung* (KONV), wonach sämtliche Länder eine identische Reformrichtung, nämlich die Ausweitung des Anteils betrieblicher Arbeitsformen aufweisen, ergibt sich für die strukturelle Dimension von LDB-1:

$$\begin{aligned} \text{➤ } \Delta (\text{OE}_{\text{LdB}} / \text{OE}_{\text{Insg.}}) > 0 \quad \text{in } \mathbf{n} \text{ Fällen wobei} \\ \mathbf{n} = \mathbf{N} \quad \Rightarrow \quad \text{LDB-1}_{\text{Strukturell KONV}} \end{aligned}$$

Abbildung 3.3.1-16: Veränderung des Anteils betrieblicher Reorganisation in struktureller und personeller Hinsicht



Legende: vgl. dazu bei Abb. 3.3.1-5.a; eigene Darstellung.

Schließlich fällt die *mehrheitliche Reformkonvergenz* in personeller Hinsicht sowie in der Gesamtschau auch *besonders stark* aus. Eine Mehrheit von zehn Ländern weist eine Erhöhung der Betriebsquote oberhalb des Schwellenwertes auf, weitere sechs liegen sogar über dem Gesamtwert:

- $\Delta (P_{\text{LdB}} / P_{\text{Insg.}}) > 0 \wedge \Delta (P_{\text{LdB}} / P_{\text{Insg.}}) > \mathbf{SW}$  in  
 $n$  Fällen wobei  $n > N/2$   $\Rightarrow$  LDB-1<sub>Personell KONV strong</sub>
- $\Delta (OE/P_{\text{LdB}} / OE/P_{\text{Insg.}}) > 0 \wedge \Delta (OE/P_{\text{LdB}} / OE/P_{\text{Insg.}}) > \mathbf{SW}$   
in  $n$  Fällen wobei  $n > N/2$   $\Rightarrow$  LDB-1<sub>Insgesamt KONV strong</sub>

Somit gelangt man zu einer zwar nicht uneingeschränkten, aber dennoch *überwiegenden Bestätigung von KH (3.1)*. Sie resultiert vor allem aus der massiven Erweiterung der Personalanteile der betrieblich organisierten Landesverwaltung seit 1992. Nach der Wiedervereinigung betrug die entsprechende Quote lediglich 6%, im Jahr 2009 immerhin 16%. Der geringere Anstieg im Strukturbereich erklärt sich dabei insbesondere auch dadurch, dass die Bildung von Landesbetrieben in vielen Länder mit der vertikalen Integration bislang mehrstufiger Fachstränge verbunden wurde. Beispiele sind Landesbetriebe für den staatlichen Hochbau, die Forstwirtschaft und den Straßenbau. Länder, die in diesem Zusammenhang nicht nur die Quote, sondern auch den absoluten Umfang der betrachteten Arbeitsform deutlich gesteigert haben sind Sachsen, das Saarland, Brandenburg und Rheinland-Pfalz. Thüringen, Niedersachsen und Bayern hingegen haben von der betrieblichen Reorganisation wenig Gebrauch gemacht, sie i. T. sogar zurückgedrängt.

Die zweite Hypothese **KH (3.2)** betrifft die *thematische Ausweitung* der Landesbetriebe auf neue Aufgabenbereiche, insbesondere die allgemeine, die Sonderordnungs- und die Kultusverwaltung (LDB-2). Dahinter steht die Entwicklung, dass nicht zuletzt durch die Ideen und Vorschläge des New Public Managements Tätigkeiten der klassischen Hoheitsverwaltung zunehmend als Dienstleistungen des Unternehmens Verwaltung aufgefasst werden. Die Umwandlung herkömmlicher Behörden in Landesbetriebe trägt dem zumindest nach außen hin Rechnung. Wurden sie in den vergangenen Jahrzehnten vor allem zur Erledigung von Aufgaben des Daseinsvorsorge eingesetzt, änderte sich das seit der Wiedervereinigung zusehends. Folglich aber müsste gelten und empirisch zu belegen sein, dass die o. g. Aufgabenbereiche und ihre Zuständigkeiten (zur Definition und Codierung vgl. Kap. 2.1.3 und 3.1.2) im Rahmen betrieblich organisierter Landesverwaltung inzwischen ein deutlich höheres Gewicht besitzen:

- Für  $\forall$  Land <sub>$i$</sub>  gilt in  $t_1$ — $t_2$ :  $\text{LDB-2}^* > 0 \wedge$   
 $\text{LDB-2}^* > \mathbf{SW}_{\text{LDB-1}} \Rightarrow \text{LDB-2}_{\text{KONVstrong}}^*$

\*  $\text{LDB-2} = \Delta (OE/P_{\text{LdB AV, SO, KU}} / OE/P_{\text{LdB Insg.}}) = (\Sigma OE/P_{\text{LdB AV, SO, KU}} / \Sigma OE/P_{\text{LdB Insg.}})_{t_2} - (\Sigma OE/P_{\text{LdB AV, SO, KU}} / \Sigma OE/P_{\text{LdB Insg.}})_{t_1}$

Abbildung 3.3.1-17: *Anteilsveränderung der allgemeinen, der Sonderordnungs- und der Kultusverwaltung an der betrieblichen Organisation*

	Strukturell $\Delta (OE_{LdB AV, SO, KU} / OE_{LdB Insg.})$		Personell $\Delta (P_{LdB AV, SO, KU} / P_{LdB Insg.})$		Insgesamt $(\Delta OE + \Delta OE) / 2$	
LDB-2.1 (Erhöhung des Anteils der allgemeinen Verwaltung an der betrieblich organisierten Verwaltung)	Bbg	33%	MV	90%	MV	62%
	MV	33%	Bay	69%	S-A	40%
	Saar	30%	S-A	52%	NW	30%
	NW	29%	Thü	47%	Nds	24%
	S-A	27%	BW	44%	Bbg	24%
	Sac	16%	Nds	34%	Saar	23%
	Nds	14%	NW	32%	Bay	20%
	He	3%	<b>GW</b>	<b>27%</b>	Sac	19%
	RIP	0%	Sac	21%	BW	17%
	SH	0%	RIP	18%	<b>GW</b>	<b>13%</b>
	<b>SW</b>	<b>-1%</b>	Saar	16%	RIP	9%
	<b>GW</b>	<b>-2%</b>	Bbg	14%	He	8%
	BW	-10%	<b>SW</b>	<b>14%</b>	<b>SW</b>	<b>6%</b>
	Bay	-29%	He	13%	SH	0%
Thü	-50%	SH	0%	Thü	-2%	
LDB-2.2 (Erhöhung des Anteils der Sonderordnungs-Verwaltung an der betrieblich organisierten Verwaltung)	SH	75%	Bbg	>>100%	Bbg	>>100%
	Bbg	67%	Nds	>>100%	Nds	>>100%
	S-A	64%	RIP	>>100%	RIP	>>100%
	Saar	60%	Saar	>>100%	Saar	>>100%
	Thü	50%	Sac	>>100%	Sac	>>100%
	Nds	43%	S-A	>>100%	S-A	>>100%
	<b>GW</b>	<b>39%</b>	SH	>>100%	SH	>>100%
	RIP	38%	Thü	>>100%	Thü	>>100%
	He	36%	BW	>>100%	BW	>>100%
	Sac	32%	<b>GW</b>	<b>245%</b>	<b>GW</b>	<b>142%</b>
	BW	30%	He	193%	He	114%
	NW	21%	<b>SW</b>	<b>122%</b>	<b>SW</b>	<b>71%</b>
	Bay	20%	NW	70%	NW	46%
	<b>SW</b>	<b>20%</b>	MV	10%	Bay	11%
MV	-33%	Bay	1%	MV	-12%	
LDB-2.3 (Erhöhung des Anteils der Kultusverwaltung an der betrieblich organisierten Verwaltung)	RIP	38%	Sac	24%	Sac	30%
	Sac	37%	BW	17%	BW	25%
	MV	33%	He	7%	RIP	21%
	BW	33%	<b>GW</b>	<b>6%</b>	MV	19%
	Nds	21%	MV	4%	Nds	12%
	<b>GW</b>	<b>16%</b>	RIP	4%	<b>GW</b>	<b>11%</b>
	S-A	9%	<b>SW</b>	<b>3%</b>	<b>SW</b>	<b>6%</b>
	<b>SW</b>	<b>8%</b>	Nds	2%	S-A	5%
	Bbg	0%	S-A	1%	Bbg	0%
	NW	0%	Bay	0%	NW	0%
	Saar	0%	Bbg	0%	Saar	0%
	SH	0%	NW	0%	SH	0%
	Thü	0%	Saar	0%	Thü	0%
	Bay	-7%	SH	0%	He	-1%
He	-9%	Thü	0%	Bay	-4%	

Legende: vgl. dazu bei Abb. 3.3.1-5.a; eigene Darstellung.

Die dazu *erhobenen Daten* werden in Abb. 3.3.1-17 dokumentiert. Sie finden sich nach den drei benannten Aufgabenbereichen differenziert (AV, SO, KU), die jeweils eigene nachgeordnete Reformfelder bilden (LDB-2.1, LDB-2.2 und LDB-2.3) und für **KH (3.2)** bzw. LDB-2 zu einem Gesamtwert aggregiert werden (vgl. Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-4). Hierbei wird auf eine grafische Veranschaulichung verzichtet, da die Anteilsveränderungen i. T. sehr große Werte annehmen, sofern ein-

zelne Länder zu Beginn der 1990er Jahre entweder keine oder nur sehr wenige Landesbetriebe besaßen, diese aber inzwischen deutlich ausgebaut haben; solche Fälle kennzeichnet die Tabelle mit der Bezeichnung [ $\gg 100\%$ ].

Als *empirischer Befund* ergibt sich, dass die Mehrzahl der Länder, nicht nur zu einer Ausweitung ihrer betrieblichen Organisation gelangt ist (vgl. Abb. 3.3.1-16), sondern auch die thematischen Einsatzbereiche verändert haben. Dies betrifft zunächst die Aufgabenfelder der *allgemeinen und der Sonderordnungsverwaltung*. Hier ist eine *erweiterte und zugleich erhebliche Konvergenz* festzustellen und zwar sowohl in struktureller als auch in personeller Hinsicht:

- $\Delta (P_{LdB AV, SO} / P_{LdB Insg.}) > 0 \wedge$   
 $\Delta (P_{LdB AV, SO} / P_{LdB Insg.}) > SW$  in  
**n** Fällen wobei **n**  $> N/2$  ⇒ LDB-2.1 Personell KONV strong  
⇒ LDB-2.2 Personell KONV strong
  
- $\Delta (OE_{LdB AV, SO} / OE_{LdB Insg.}) > 0 \wedge$   
 $\Delta (OE_{LdB AV, SO} / OE_{LdB Insg.}) > SW$  in  
**n** Fällen wobei **n**  $> N/2$  ⇒ LDB-2.1 Strukturell KONV strong  
⇒ LDB-2.2 Strukturell KONV strong
  
- $\Delta (OE/P_{LdB AV, SO} / OE/P_{LdB Insg.}) > 0 \wedge$   
 $\Delta (OE/P_{LdB AV, SO} / OE/P_{LdB Insg.}) > SW$  in  
**n** Fällen wobei **n**  $> N/2$  ⇒ LDB-2.1 Insgesamt KONV strong  
⇒ LDB-2.2 Insgesamt KONV strong

Anders stellt sich die *Situation in der Kultusverwaltung* dar. Hier kam es zwar zu einer gleichfalls erheblichen, aber im Umfang nur begrenzten Übereinstimmung (*konv'*). Das heißt, weniger als die Hälfte der Länder erhöhten den in diesem Bereich angesiedelten Anteil betrieblicher Organisation. Dies gilt auch in der Zusammenschau, also unter Einschluss der personellen Dimension, für die isoliert betrachtet eine mehrheitliche Konvergenz zu beobachten ist (KONV):

- $\Delta (OE_{LdB KU} / OE_{LdB Insg.}) > 0 \wedge$   
 $\Delta (OE_{LdB KU} / OE_{LdB Insg.}) > SW$  in  
**n** Fällen wobei **n**  $> n_{\Delta ORG < 0} \wedge n < N/2$  ⇒ LDB-2.3 Strukturell konv' strong
  
- $\Delta (P_{LdB KU} / P_{LdB Insg.}) > 0$  in **n** Fällen wobei  
**n**  $> N/2$  ⇒ LDB-2.3 Personell KONV
  
- $\Delta (OE/P_{LdB KU} / OE/P_{LdB Insg.}) > 0 \wedge$   
 $\Delta (OE/P_{LdB KU} / OE/P_{LdB Insg.}) > SW$  in  
**n** Fällen wobei  
**n**  $> n_{\Delta ORG < 0} \wedge n < N/2$  ⇒ LDB-2.3 Insgesamt konv' strong

Führt man die empirischen Ergebnisse zur betrieblichen Reorganisation zusammen, so muss die *Gesamthypothese KH (3) modifiziert bzw. in ihrer Reichweite deutlich eingeschränkt* werden, zumindest wenn man neben der bloßen Ausweitung dieser

institutionellen Kategorie auch ihre thematischen Schwerpunktverlagerungen erfassen will. Der Befund dazu ist in Abb. 3.3.1-18 dokumentiert. Demnach haben mehr Länder die betriebliche Organisation anteilig vergrößert und auch die erwarteten Schwerpunkte in den Bereichen der allgemeinen, der Sonderordnungs- und der Kultusverwaltung gesetzt als umgekehrt. Dies entspricht definitionsgemäß einer eingeschränkten Übereinstimmung in den zugrunde liegenden Politiken. Klammert man dabei das Aufgabenfeld Kultus aus, geschah dies zudem in verstärktem bzw. erheblichem Maße und gilt erneut in struktureller wie personeller Hinsicht. Eine erweiterte und intensive Reformkonvergenz ergibt sich dagegen nur für den Bereich der rein organisatorischen Veränderungen ohne Berücksichtigung der Beschäftigungsentwicklung. Das heißt, dass die summierte Übereinstimmung der Reformorientierungen der vergangenen 20 Jahre im Feld der betrieblichen Reorganisation etwas stärker ausfällt als bei der horizontalen Integration (vgl. Kap. 3.3.1.2.1), jedoch deutlich geringer als bei der vertikalen Straffung der Landesverwaltung (vgl. Kap. 3.3.1.2.2).

Abbildung 3.3.1-18: Empirischer Befund zur Reformkonvergenz im Rahmen der betrieblichen Reorganisation

Reformfelder		Konvergenz / Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund					
		Strukturell $\Delta (OE_{LdB} / OE_{Insg.}),$ $\Delta (OE_{LdB AV, SO, KU} / OE_{LdB nsg.})$		Personell $\Delta (P_{LdB} / P_{Insg.}),$ $\Delta (P_{LdB AV, SO, KU} / P_{LdB nsg.})$		Insgesamt ([strukturell] + [personell]) / 2	
		Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für
<b>LDB-1</b> $\Delta (OE_{LdB} / OE_{Insg.})$	Annahme	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---
	Befund	<u>KONV</u>	Bay, NW	KONV	Bay, Nds, Thü	KONV	Bay, Nds, Thü
<b>LDB-2.1</b> $\Delta (OE_{LdB AV} / OE_{LdB nsg.})$	Annahme	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---
	Befund	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	BW, Bay, Thü	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	He, SH	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	SH, Thü
<b>LDB-2.2</b> $\Delta (OE_{LdB SO} / OE_{LdB nsg.})$	Annahme	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---
	Befund	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	MV	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	Bay, MV, NW	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	Bay, MV, NW
<b>LDB-2.3</b> $\Delta (OE_{LdB KU} / OE_{LdB nsg.})$	Annahme	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---	<u>KONV</u> <sub>strong</sub>	---
	Befund	<i>konv'</i> <sub>strong</sub>	Bay, Bbg, He, NW, Saar, SH, Thü	KONV	Bay, Bbg, NW, Saar, SH, Thü	<i>konv'</i> <sub>strong</sub>	Bay, Bbg, He, NW, Saar, SH, S-A, Thü
<b>Maximaler konsistenter Konvergenz-Befund für LDB-2*</b>		<i>konv'</i>	BW, Bay, Bbg, He, NW, Saar, SH, Thü**	<i>konv'</i>	Bay, Bbg, He, MV, NW, Saar, SH, Thü**	<i>konv'</i>	Bay, Bbg, He, MV, NW, Saar, SH, S-A, Thü**

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Reformfelder	Konvergenz / Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund					
	Strukturell		Personell		Insgesamt	
	$\Delta (OE_{LDB} / OE_{Insg.}),$ $\Delta (OE_{LDB AV, SO, KU} / OE_{LDB nsg.})$		$\Delta (P_{LDB} / P_{Insg.}),$ $\Delta (P_{LDB AV, SO, KU} / P_{LDB nsg.})$		((strukturell) + [personell]) / 2	
	Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für
<b>Maximaler konsistenter Konvergenz-Befund für LDB*</b>	<i>konv'</i>	BW, Bay, Bbg, He, NW, Saar, SH, Thü**	<i>konv'</i>	Bay, Bbg, He, MV, Nds, NW, Saar, SH, Thü**	<i>konv'</i>	Bay, Bbg, He, MV, Nds, NW, Saar, SH, S-A, Thü**
<b>Maximaler konsistenter Konvergenz-Befund für LDB (./. LDB-2.3)*</b>	<b>KONV<sub>strong</sub></b>	BW, Bay, NW, Thü**	<i>konv'</i> <sub>strong</sub>	Bay, He, MV, Nds, NW, SH, Thü**	<i>konv'</i> <sub>strong</sub>	Bay, MV, Nds, NW, SH, Thü**

Legende: **Hellgrau** = Ein mit den Annahmen lt. **KH (3)** nicht vollständig, aber zumindest in der Richtung übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; **Dunkelgrau** = Ein mit den Annahmen lt. **KH (3)** vollständig, also materiell und in der Reichweite übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; \* = Ableitung durch Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Konvergenzbefund gleichermaßen für die einzelnen Reformfelder (LDB-1 und LDB 2 bzw. LDB-2.1, LDB-2.2 und LDB-2.3), für ihre Zusammenfassung (LDB bzw. LDB-2) und je Dimension (Spalten) auch für eine identische Gruppe von Ländern gelten muss; \*\* = Für die benannten Länder ist über die einzelnen Reformfelder hinweg keine konsistente Reformkonvergenz feststellbar; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

### 3.3.1.2.4 Zusammenfassung

Im vorliegenden Kapitel wurde die *Konvergenzhypothese KH* mit Blick auf die in den vergangenen zwei Dekaden durchgeführten Reformen überprüft. Dies betraf zunächst nur die Richtung und Intensität der zugrunde liegenden Veränderungsprozesse, noch nicht ihr Ergebnis in Gestalt intendierter Systemeigenschaften (vgl. dazu Kap. 3.3.1.3). Angenommen wurde, dass die Länder in ihrer Organisationspolitik inhaltlich und vom Umfang her große Ähnlichkeiten aufweisen. Der Autor hat diese Annahme als vollständige und erhebliche Konvergenz definiert (**KONV<sub>strong</sub>**). Implizit enthalten war darin auch die Vermutung, dass in allen Fällen identische Prioritäten hinsichtlich der einzelnen Reformfelder gesetzt wurden (vollständige konzeptionelle Reformkonvergenz **KONV<sub>konz</sub>**). Eine *umfassende empirische Bestätigung* dieser Hypothesen hätte demnach erfordert, dass zwischen 1992 und 2009 sämtliche Länder in allen Reformfeldern keine gegenläufigen, sondern in der Ausrichtung übereinstimmende signifikante Veränderungen in struktureller wie personeller Hinsicht vorgenommen und dabei gleiche Schwerpunkte gewählt haben.<sup>15</sup> Hervorzuheben ist, dass diese Bedingung keine identischen Verwaltungspolitiken verlangt, also weder die Gleichheit einzelner Maßnahmen noch ihrer Effekte, sondern lediglich inhaltliche Ähnlichkeit voraussetzt und sie konkretisiert.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Als signifikant bzw. erheblich wurden all jene Reformen in einem Land definiert, die oberhalb des Schwellenwertes liegen, der sich als die Hälfte des über alle Fälle gebildeten Gesamtwertes ergibt (vgl. Kap. 3.2.1, Gleichung IV-2, und Kap. 3.3.1.1.2, Gleichung V-3.1 bis V-3.9).

<sup>16</sup> Eine Identität der Maßnahmen würde eine vollständige Konvergenz begründen (**KONV**).

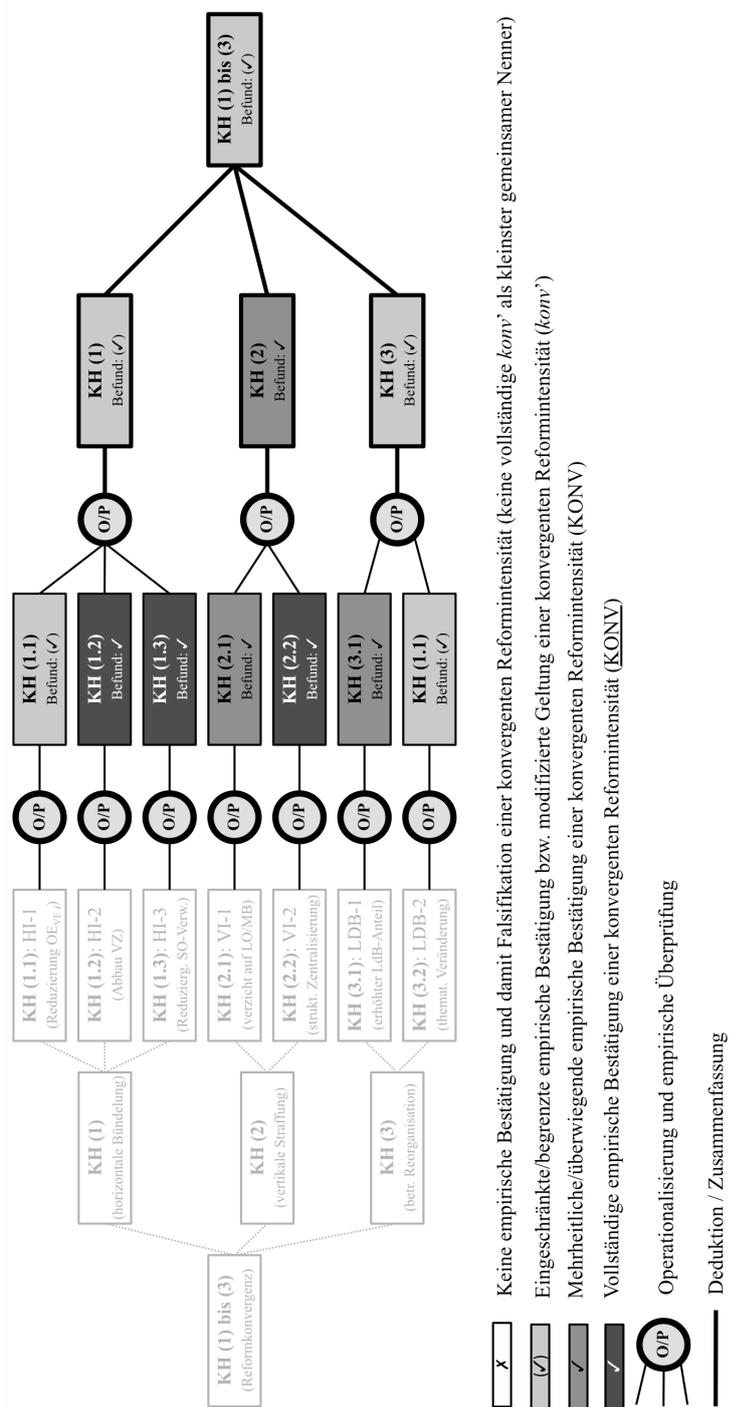
Die *empirische Überprüfung der reformbezogenen Konvergenz* erfolgte für alle in den Kap. 2.3.2 und 3.1.4 hergeleiteten Reformfelder im Rahmen der drei (Teil-) Hypothesen **K (1)** bis **(3)** und ihrer weitergehenden Ausdifferenzierungen. Auf diese Weise wurde zunächst die Übereinstimmung in konkreten Maßnahmebereichen betrachtet, bevor entsprechende Befunde über mehrere Reformfelder hinweg aggregiert wurden. Letzteres geschah durch Ableitung und Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Konvergenzbefund jeweils gleichermaßen für nachgeordnete Reformfelder, für ihre Zusammenfassung, für die strukturelle und personelle Dimension der Veränderungen und für eine identische Gruppe von Ländern gelten muss. Oder anders ausgedrückt: Um die Hypothesen zu bestätigen, waren über *alle Länder und Maßnahmen hinweg konsistente Befunde* notwendig.

Blickt man zunächst getrennt voneinander auf die drei globalen Reformfelder der horizontalen Bündelung (**KH 1** bzw. HI), der vertikalen Straffung (**KH 2** bzw. VI) sowie der betrieblichen Reorganisation (**KH 3** bzw. LDB), stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Seit der Wiedervereinigung fand in den meisten Ländern *horizontale Integration* in struktureller wie personeller Hinsicht statt. Das gilt aber weder für alle noch für die Mehrheit der Länder und entspricht somit keiner vollständigen und erheblichen, sondern lediglich einer *begrenzten Reformkonvergenz* (*konv'*), womit **KH (1)** entsprechend zu modifizieren ist. Gleichwohl stimmte die Mehrzahl der Reformpolitiken strukturell und sämtlich mit Blick auf die Konzentration der unteren Behörden, der Sonderordnungsverwaltung und der Verwaltungszweige überein. Hinzutritt eine erweiterte und i. T. vollständige Konvergenz bei den konzeptionellen Prioritäten. So stand bei allen Ländern quantitativ der Abbau von Sonderordnungsverwaltungen im Vordergrund, während im Verhältnis dazu die Reduzierung von Behörden auf den einzelnen Ebenen und die Verringerung von Fachsträngen nachrangig behandelt wurden.
- Demgegenüber fällt die Übereinstimmung der Reformpolitiken bei der *vertikalen Straffung der Landesverwaltungen* deutlich höher aus. Demnach kam es mehrheitlich zu einer Straffung der Organisation durch den Abbau oberer und mittlerer Instanzen sowie durch den Verzicht auf dezentrale Zuständigkeiten. Diese *erweiterte Reformkonvergenz* gilt sowohl in struktureller als auch in personeller Hinsicht und setzt sich im Hinblick auf die konzeptionellen Prioritäten fort. **KH (2)** lässt sich damit zwar ebenfalls nicht vollständig, aber immerhin sehr weitgehend bestätigen. Bei einer rein organisatorischen Betrachtung besteht sogar eine umfassende und i. T. sehr starke Übereinstimmung, die insbesondere die behördliche Zentralisierung betrifft. Das heißt, dass sämtliche Länder ihre Verwaltung vertikal vereinfacht bzw. zentralisiert und dabei ähnliche Schwerpunkte gesetzt haben.
- Die Reformkonvergenz in der *betrieblichen Reorganisation* fällt im gleichen Zeitraum etwas stärker aus als bei der horizontalen Integration, allerdings geringer als bei der vertikalen Straffung der Landesverwaltung. Dementsprechend muss auch die Hypothese **KH (3)** *modifiziert bzw. in ihrer Reichweite eingeschränkt* werden, zumindest wenn man neben dem bloßen Wachstum von Landesbetrieben auch deren thematische Schwerpunktverlagerung erfass-

sen will. Demnach haben mehr Länder die betriebliche Organisation anteilig vergrößert und auch die erwarteten Schwerpunkte in der allgemeinen, der Sonderordnungs- und der Kultusverwaltung gesetzt als umgekehrt. Dies entspricht definitionsgemäß einer begrenzten Übereinstimmung in den zugrunde liegenden Politiken. Klammert man dabei das Aufgabenfeld Kultus aus, geschah dies strukturell wie personell sogar in erhöhtem bzw. signifikantem Maße. Eine intensive *und* erweiterte Reformkonvergenz ergibt sich dagegen nur für den Bereich der rein organisatorischen Veränderungen, also ohne Berücksichtigung der Beschäftigungsentwicklung.

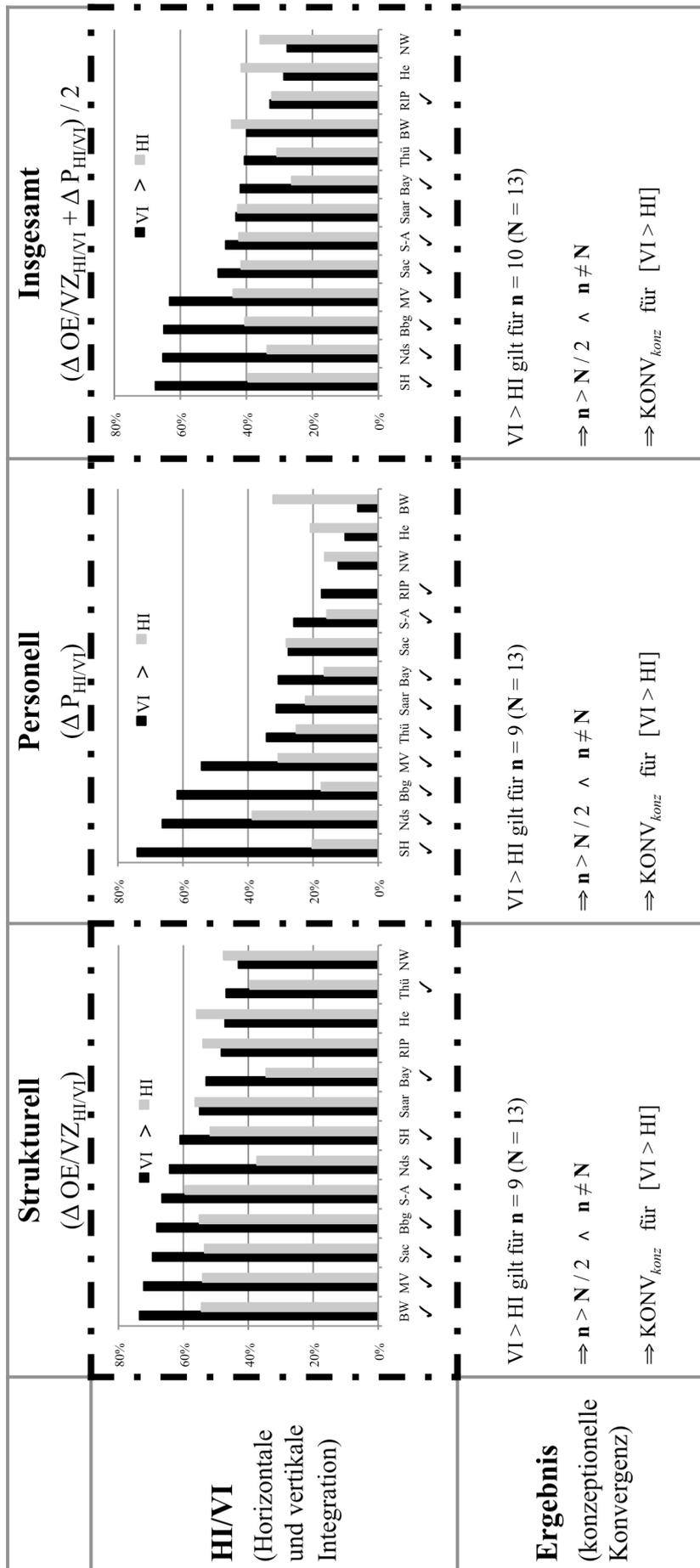
Abbildung 3.3.3-19: Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Hypothesen zur Reformkonvergenz



Da sich ein über alle Reformfelder hinweg konsistenter Befund sowohl auf die einzelnen Maßnahmen als auch auf eine identische Gruppe von Ländern beziehen muss, kam es insgesamt nicht, wie vielfach angenommen (vgl. Kap. 2.3.2 und 2.3.4), zu einer vollständigen und erheblichen, sondern „nur“ zu einer *begrenzten und vor allem in der Richtung übereinstimmenden Konvergenz* (*konv'* – vgl. Abb. 3.3.1-19). Das heißt, die Zahl der Länder, die ihre Verwaltungsstrukturen sämtlich zielgemäß verändert hat, übersteigt zwar die Menge jener Fälle, die im Detail keine oder gegenläufige Maßnahmen aufweisen. Sie bilden damit aber keine konsistente, also für jeden einzelnen Maßnahmenbereich identische Mehrheit. Daneben gab es in personeller Hinsicht für den eng gefassten Bereich horizontaler Konzentration auch divergierende Tendenzen. Zusammengenommen lässt dieser Befund vermuten, dass es im Ergebnis nicht zu der weitgehenden Annäherung gekommen ist, die man angesichts übereinstimmender Reformziele erwarten könnte (vgl. Kap. 2.3.2). Das gilt umso mehr, als die ubiquitäre Verringerung institutioneller Differenzierung den Spielraum für heterogene Organisationslösungen generell einschränkt. Sofern also trotz einheitlicher Rahmenbedingungen und ähnlicher Entwicklungslinien nur i. T. übereinstimmende Reformpolitiken erkennbar sind, spricht das für die Schlussfolgerung, dass zwar sämtliche Länder gewissen globalen Zielen folgen ( $\Delta$  ORG<sub>ZIEL</sub>; vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-6 und II-7), sie aber in ihren konkreten Verwaltungszusammenhängen individuell umsetzen und deshalb auch zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Diese Heterogenität wird später im Kontext mehrerer Divergenzhypothesen eingehender betrachtet, wobei davon ausgegangen wird, dass es innerhalb eines *gemeinsamen Konvergenzrahmens* zu einer deutlichen konzeptspezifischen Differenzierung der Verwaltungsrealität gekommen ist (vgl. Kap. 3.3.2).

Zuletzt soll auch das *Maß der gesamthaften konzeptionellen Übereinstimmung* zwischen den Ländern betrachtet werden. Hierbei klammert der Autor die betriebliche Organisation aus, da es in diesem Bereich zwar zu sehr erheblichen, aber nur organisationsformalen und nicht etwa strukturellen Änderungen gekommen ist. Insofern reduziert sich die Frage zu den Prioritäten auf die Vor- und Nachrangigkeit von horizontaler und vertikaler Integration als prägende Bestandteile der Verwaltungspolitik in den vergangenen beiden Jahrzehnten. In Abb. 3.3.1-20 wird die konzeptionelle Konvergenz zunächst für die aggregierten Ergebnisse in den beiden Reformfeldern HI und VI untersucht. Dabei zeigt sich, dass eine identische Mehrheit von sieben Ländern jeweils in struktureller und personeller Hinsicht die Verwaltung stärker vertikal als horizontal vereinfacht hat. Hierzu zählen Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Dies entspricht definitionsgemäß einer *erweiterten konzeptionellen Konvergenz*. Im Hintergrund steht erneut der Umstand, dass sich ein Großteil der in den zurückliegenden Jahren ergriffenen Maßnahmen auf strukturelle Zentralisierung und den Abbau unterer Behörden bezog (vgl. Kap. 3.2.1).

Abbildung 3.3.1-20: Konzeptionelle Konvergenz im Rahmen der horizontalen Integration



Legende: vgl. dazu bei Abb. 3.3.1-7; eigene Darstellung.

### 3.3.1.3 Systemkonvergenz

Bei der Überprüfung der drei Hypothesen **KH (1)** bis **KH (3)** standen Existenz, Richtung und Intensität konvergenter Veränderungen im Vordergrund. Die nun näher betrachteten Annahmen **KH (4)** und **KH (5)** beziehen sich auf den zweiten Aspekt übereinstimmender Reformpolitiken. Sie gehen davon aus, dass auch im Ergebnis eine Annäherung erfolgte, sich die Aufbaustrukturen der Länder also zunehmend ähnlicher geworden sind. Dabei handelt es sich um die so bezeichnete *Systemkonvergenz* (vgl. Kap. 3.3.1.1.1). Wie bereits die Hypothesen zu den Reformprozessen werden **KH (4)** und **KH (5)** als empirisch bestätigt aufgefasst, wenn und soweit sich für einzelne Maßnahmen wie auch über alle Reformfelder hinweg eine vollständige strukturelle und personelle Konvergenz nachweisen lässt (KONV; vgl. Kap. 3.3.1.1, Gleichung V-1.6). Sie erfordert, dass die Streuung (STABW), Spannbreite (RANGE) und mittlere Konzentration der Fälle (IQR) sowie die mehrheitliche Spreizung nicht extremer Reformen (IQR<sub>I-III</sub>) abgenommen haben, mithin Folgendes gilt:

$$\begin{aligned} \triangleright \quad & \Delta \text{STABW} < 0 \quad \wedge \quad \Delta \text{RANGE} < 0 \quad \wedge \\ & \Delta \text{IQR} < 0 \quad \wedge \quad \Delta \text{IQR}_{\text{I-III}} < 0 \quad \Rightarrow \text{KONV} \end{aligned}$$

Der Autor untersucht die Fallausprägungen der benannten Indikatoren für beide Hypothesen anhand von jeweils *spezifischen Maßstäben*:

- Der sog. *empirische Benchmark* ( $BM_{real}$ ; vgl. Kap. 3.1.4) summiert die weitestgehenden Organisationsveränderungen, die zwischen 1992 und 2009 in den einzelnen Reformfeldern gemessen wurden, und setzt sie zu jedem einzelnen Fall in Bezug. Die konvergente Annäherung an  $BM_{real}$  entspricht der in Hypothese **KH (4)** formulierten Annahme, wonach die Länder heute sämtlich über eine horizontal wie vertikal stärker integrierte Verwaltung verfügen und seit 1992 auch die Unterschiede zwischen ihnen abgenommen haben.
- Die Betrachtung der Hypothese **KH (5)** stützt sich nicht mehr auf den empirischen, sondern auf einen idealen Benchmark, dem das sog. Kernmodell von Hesse und Götz (2003, 2004a) zugrunde liegt ( $BM_{ideal}$ ; vgl. Kap. 3.1.4). Überprüft wird damit, ob die Länder jenseits einer generellen Annäherung ihre Organisation immer mehr auch an einem einzigen Konzept ausrichten.

Die quantifizierten Indikatoren bieten die Möglichkeit, die Stärke einer zielbezogenen Konvergenz in einem Reformfeld mit der erfolgten Annäherung in einem anderen Bereich quantitativ zu vergleichen. Dies gilt sowohl in Bezug auf  $BM_{real}$  als auch hinsichtlich von  $BM_{ideal}$ . Im Folgenden wird die Geltung von **KH (4)** und **KH (5)** für jedes Reformfeld untersucht (vgl. Abb. 3.3.1-1). Dies betrifft zunächst die Veränderung des horizontalen Integrations- bzw. Bündelungsgrades (Kap. 3.3.1.3.1 – **KH 4.1** und **KH 5.1**), daraufhin den vertikalen Integrationsgrad (Kap. 3.3.1.3.2 – **KH 4.2** und **KH 5.2**) und schließlich das Ausmaß betrieblicher Reor-

ganisation (Kap. 3.3.1.3.3 – **KH 4.3** und **KH 5.3**). Eine zusammenfassende Einschätzung der zu- oder abnehmenden Übereinstimmung in zentralen Systemeigenschaften beschließt den Analyseschritt (Kap. 3.3.1.3.4).

### 3.3.1.3.1 Überprüfung des Bündelungsgrades

Die anhand des realen und idealen Benchmarks bemessene Annäherung intendierter Systemeigenschaften im Bereich der horizontalen Integration ( $HI_{stand}$ ; **KH 4.1** und **KH 5.1**) wird analog zur Reformkonvergenz in *drei Komplexen* untersucht: ‘*Verminderung/Verschlinkung des Behördenbestandes*’ ( $HI-1_{stand}$ ; **KH 4.1.1** und **KH 5.1.1**), ‘*Abbau von Verwaltungszweigen*’ ( $HI-2_{stand}$ ; **KH 4.1.2** und **KH 5.1.2**) sowie ‘*Reduzierungen von Sonderverwaltungen*’ ( $HI-3_{stand}$ ; **KH 4.1.3** bzw. **KH 5.1.3**). Dabei gilt erneut, dass eine konsistente Übereinstimmung im Bereich der Bündelung Konvergenzbefunde in allen drei genannten Maßnahmenbereichen voraussetzt. Analog verfährt der Autor für die nochmals weitergehende Untergliederung der Hypothesen **KH (4.1.1)** und **KH (5.1.1)**, also für die Reduzierung der Organisationseinheiten auf den drei Ebenen der ministeriellen (LM), nachgeordneten (LZ, LO und MB) und unteren Verwaltung (LU).

Eine Bestätigung von **KH (4.1)** und **KH (5.1)** erfordert demnach für jedes Land im Zeitraum  $t_1$ — $t_2$ :

- $\Delta STABW_{HI-1\ stand} < 0 \wedge \Delta RANGE_{HI-1\ stand} < 0 \wedge$   
 $\Delta IQR_{HI-1\ stand} < 0 \wedge \Delta IQR_{I-III\ HI-1\ stand} < 0 \Rightarrow HI-1_{stand} \underline{KONV}$ 
  - $\Delta STABW_{HI-1.1\ stand} < 0 \wedge \Delta RANGE_{HI-1.1\ stand} < 0 \wedge$   
 $\Delta IQR_{HI-1.1\ stand} < 0 \wedge \Delta IQR_{I-III\ HI-1.1\ stand} < 0 \Rightarrow HI-1.1_{stand} \underline{KONV}$
  - $\Delta STABW_{HI-1.2\ stand} < 0 \wedge \Delta RANGE_{HI-1.2\ stand} < 0 \wedge$   
 $\Delta IQR_{HI-1.2\ stand} < 0 \wedge \Delta IQR_{I-III\ HI-1.2\ stand} < 0 \Rightarrow HI-1.2_{stand} \underline{KONV}$
  - $\Delta STABW_{HI-1.3\ stand} < 0 \wedge \Delta RANGE_{HI-1.3\ stand} < 0 \wedge$   
 $\Delta IQR_{HI-1.3\ stand} < 0 \wedge \Delta IQR_{I-III\ HI-1.3\ stand} < 0 \Rightarrow HI-1.3_{stand} \underline{KONV}$
- $\Delta STABW_{HI-2\ stand} < 0 \wedge \Delta RANGE_{HI-2\ stand} < 0 \wedge$   
 $\Delta IQR_{HI-2\ stand} < 0 \wedge \Delta IQR_{I-III\ HI-2\ stand} < 0 \Rightarrow HI-2_{stand} \underline{KONV}$
- $\Delta STABW_{HI-3\ stand} < 0 \wedge \Delta RANGE_{HI-3\ stand} < 0 \wedge$   
 $\Delta IQR_{HI-3\ stand} < 0 \wedge \Delta IQR_{I-III\ HI-3\ stand} < 0 \Rightarrow HI-3_{stand} \underline{KONV}$

Abb. 3.3.1-21 dokumentiert zunächst die differenzierten und aggregierten Ergebnisse zu **KH (4.1.1)**, also für die zielgemäße *Verminderung des Organisationsbestandes auf den einzelnen Verwaltungsebenen* ( $HI-1_{stand}$ ) gemessen am empirischen Benchmark  $BM_{real}$ . Die Zeilen weisen die Reformfelder in ihrer organisatorischen und personellen Ausprägung, die Spalten die verschiedenen Indikatorwerte zu den Zeitpunkten  $t_1$  (1992) und  $t_2$ : (2009) aus. Ein Häkchen [✓] kennzeichnet den Umstand, dass für den betreffenden Indikator eine Konvergenz vorliegt, da der Wert in  $t_1$  größer ausfällt als in  $t_2$  und das Delta den Wert [0] übersteigt. Um-

gekehrte und damit divergente Verhältnisse werden mit einem Kreuz markiert [x]. Sollte sich die Heterogenität der Fälle zwischen 1992 und 2009 nicht verändert haben, wird das durch ein ungefähres Gleichheitszeichen angezeigt [≅]. Schließlich wird in der letzten Spalte summarisch für jedes Reformfeld der Konvergenzbefund verzeichnet.

Abbildung 3.3.1-21: Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der Behördenreduktion auf den einzelnen Verwaltungsebenen (KH 4.1.1 bzw. HI-1<sub>stand</sub>) gemessen am empirischen Benchmark  $BM_{real}$

Reformfeld	Veränderung der Systemeigenschaften*								Konvergenz und Ausreißer**
	Streuung (STABW)		Spannbreite (RANGE)		Mittlere Konzentration (IQR)		Nicht extreme Mehrheit (IQR <sub>I-III</sub> )		
	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	
<b>HI-1.1<sub>stand</sub></b> (Konzentration/Integrationsgrad der Ministerialverwaltung)									
Strukturell Δ OE <sub>LM</sub>	0,22	0,17	0,67	0,67	0,33	0,17	0,50	0,33	KONV <sup>a)</sup>
	✓		≅		✓		✓		
Personell Δ P <sub>LM</sub>	0,22	0,28	0,84	0,93	0,16	0,37	0,76	0,82	DIV <sup>b)</sup>
	x		x		x		x		
Insgesamt (Δ OE + Δ P) / 2	0,10	0,10	0,34	0,37	0,12	0,15	0,22	0,22	DIV <sup>c)</sup>
	≅		x		x		≅		
<b>HI-1.2<sub>stand</sub></b> (Konzentration/Integrationsgrad auf der zentralen, oberen und mittleren Ebene)									
Strukturell Δ OE <sub>LZ, LO, MB</sub>	0,26	0,20	0,89	0,74	0,37	0,22	0,68	0,65	KONV <sup>d)</sup>
	✓		✓		✓		✓		
Personell Δ P <sub>LZ, LO, MB</sub>	0,15	0,21	0,63	0,71	0,18	0,23	0,48	0,45	konv <sup>e)</sup>
	x		x		x		✓		
Insgesamt (Δ OE + Δ P) / 2	0,16	0,12	0,51	0,44	0,23	0,16	0,37	0,29	KONV <sup>f)</sup>
	✓		✓		✓		✓		
<b>HI-1.3<sub>stand</sub></b> (Konzentration der unteren Verwaltung)									
Strukturell Δ OE <sub>LU</sub>	0,22	0,08	0,83	0,30	0,15	0,09	0,57	0,24	KONV <sup>g)</sup>
	✓		✓		✓		✓		
Personell Δ P <sub>LU</sub>	0,15	0,23	0,53	0,76	0,23	0,39	0,36	0,70	DIV <sup>h)</sup>
	x		x		x		x		
Insgesamt (Δ OE + Δ P) / 2	0,15	0,14	0,47	0,47	0,23	0,23	0,35	0,44	konv <sup>i)</sup>
	✓		≅		≅		x		

**Legende:** \* = Für den Zeitraum zwischen t<sub>1</sub> (1992) und t<sub>2</sub> (2009) Darstellung der jeweiligen Indikatorwerte STABW, RANGE, IQR und IQR<sub>I-III</sub> in t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub>; \*\* = Ausreißer werden als Werte definiert, die entweder den Wert des ersten Quartils um den anderthalbfachen Interquartilsabstand (IQR) unterschreiten (untere Ausreißer) oder das dritte Quartil um den gleichen Betrag übersteigen (obere Ausreißer) – s. dazu a) bis i); a) = In t<sub>1</sub> kein und in t<sub>2</sub> das Saarland als einziger und zugleich oberer Ausreißer mit dem Wert [1,0]; b) = In t<sub>1</sub> das Saarland als unterer Ausreißer mit dem Wert [0,16] und in t<sub>2</sub> keinerlei Outlier; c) = In der aggregierten Betrachtung der strukturellen und personellen Dimension keine Ausreißer (weder in t<sub>1</sub> noch in t<sub>2</sub>); d) = In t<sub>1</sub> keinerlei Ausreißer und in t<sub>2</sub> Bayern mit dem Wert [0,26] als unterer Outlier; e) = In t<sub>1</sub> Sachsen mit dem Wert [0,37] als unterer Ausreißer (keine oberen Outlier) und in t<sub>2</sub> keinerlei Ausreißer; f) = In der aggregierten Betrachtung der strukturellen und personellen Dimension keine Ausreißer (weder in t<sub>1</sub> noch in t<sub>2</sub>); g) = In t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub> Thüringen mit dem Wert [0,0] als unterer Ausreißer, Nordrhein-Westfalen mit dem Wert [0,83] in t<sub>1</sub> als

oberer Outlier; h) = In  $t_1$  und  $t_2$  keinerlei Outlier; i) = In der aggregierten Betrachtung der strukturellen und personellen Dimension keine Ausreißer (weder in  $t_1$  noch in  $t_2$ ); ✓ = Indikatorwert  $x$  in  $t_1$  größer als in  $t_2$ , so dass gilt:  $x_{t1} > x_{t2}$ ; ✗ = Indikatorwert  $x$  in  $t_1$  kleiner als in  $t_2$ , so dass gilt:  $x_{t1} < x_{t2}$ ; ≅ = Indikatorwert  $x$  in  $t_1$  in etwa gleich dem Wert in  $t_2$ , so dass gilt:  $x_{t1} \cong x_{t2}$ ; □ = Unveränderte oder keine Systemkonvergenz bzw. vollständige oder absolute Divergenz (UNV, DIV oder DIV); ◻ = Begrenzte Systemkonvergenz (*konv'*); ◻ = Erweiterte Systemkonvergenz (KONV); ◻ = Vollständige Systemkonvergenz (KONV); ◻ = Absolute Systemkonvergenz (KONV); empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Der Befund zeigt, dass sich die Gestalt der Verwaltung, gemessen an der Konzentration auf allen Ebenen, zwischen 1992 und 2009 strukturell angenähert hat. Einzig die Spannbreite der ministeriellen Gliederung ist unverändert geblieben. Gemessen am empirischen Benchmark, der die bislang größte Konzentration abbildet, kann insofern definitionsgemäß zumindest von einer *erweiterten strukturellen Systemkonvergenz* (KONV) gesprochen werden:

$$\begin{aligned} \text{➤ } \Delta \text{STABW}_{\text{HI-1 Strukturell stand}} < 0 \wedge \Delta \text{RANGE}_{\text{HI-1 Strukturell stand}} < 0 \wedge \\ \Delta \text{IQR}_{\text{HI-1 Strukturell stand}} < 0 \wedge \Delta \text{IQR}_{\text{III HI-1 Strukturell stand}} < 0 \Rightarrow \text{HI-1 Strukturell stand KONV}^* \end{aligned}$$

\*  $BM_{\text{real}}$  als Maßstab

Diese zunehmende organisatorische Übereinstimmung zwischen den Ländern fällt auf der *unteren Verwaltungsebene* besonders stark aus und zwar sowohl mit Blick auf das gemessene Indikatoren-Delta als auch hinsichtlich der in  $t_2$  erreichten Werte. Unter strukturellen Gesichtspunkten besteht hier vollständige Systemkonvergenz (HI-1.3<sub>Strukturell stand</sub> KONV). Geringere Übereinstimmung ist dagegen auf der ministeriellen und der Zwischenebene der Verwaltung festzustellen. Über alle drei Reformfelder hinweg lässt sich die Art der Systemannäherung soweit kennzeichnen, dass die Veränderungen auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen vor allem die mittlere Konzentration (IQR) und die Homogenität jener Fälle erhöhte, die unter Auslassung extremer Reformen eine Mehrheit bilden (IQR<sub>I-III</sub>). Organisatorisch betrachtet sind damit diejenigen Länder in der Überzahl, die sich einander institutionell angenähert haben, wobei vor allem in der Mitte der Verteilung zumindest eine Hälfte der Fälle zunehmende Ähnlichkeiten aufweist.

Anders stellt sich die Situation in der *personellen Dimension* dar, die die Stellenanteile der einzelnen Organisationskategorien abbildet. Sie weist eine überwiegende Divergenz auf. Das heißt, dass für die Mehrzahl der betrachteten Indikatoren die ermittelten Werte zunehmen und mit ihnen die Unähnlichkeit der Länderverwaltungen. Betroffen sind davon Streuung (STABW), Spannbreite (RANGE) und mittlere Konzentration (IQR) der Personalanteile von Ministerial-, Zentral-, Ober-, Mittel- und Unterbehörden. Lediglich auf der Zwischenebene kam es in einer Hinsicht zu einer leichten Annäherung. Sie betrifft die Mehrheitsgruppe ohne besonders weitgehende Reformer, was bedeutet, dass eine sehr große Zahl von Ländern die personelle Bedeutung von zentralen, oberen und mittleren Einrichtungen einerseits wenig verändert und andererseits auch stärker einander angenähert hat. Gleichwohl gilt das lediglich für diese Organisationskategorie und auch nur für

den benannten Indikator. In der Summe ändert dies daher dennoch nichts an dem Befund, dass sich ungeachtet der strukturellen Konvergenz, die in Stellen gemessene Bedeutung institutioneller Kategorien nicht nur nicht einander angenähert, sondern eher heterogen entwickelt hat.

Abbildung 3.3.1-22: Zusammenfassung der Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der Behördenreduktion auf den einzelnen Verwaltungsebenen (KH 4.1.1 bzw. HI-1<sub>stand</sub>)

Reformfelder		Konvergenz / Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund		
		Strukturell ( $\Delta OE_{LM}, \Delta OE_{LZ, LO, MB}, \Delta OE_{LU}$ )	Personell ( $\Delta P_{LM}, \Delta P_{LZ, LO, MB}, \Delta P_{LU}$ )	Insgesamt ( $\Delta OE + \Delta P$ ) / 2
		Ausprägung	Ausprägung	Ausprägung
HI-1.1 <sub>stand</sub> ( $\Delta OE/P_{LM}$ )	Annahme	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>
	Befund	KONV	<u>DIV</u>	DIV
HI-1.2 <sub>stand</sub> ( $\Delta OE/P_{ZwE}$ )	Annahme	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>
	Befund	<u>KONV</u>	<i>konv'</i>	<u>KONV</u>
HI-1.3 <sub>stand</sub> ( $\Delta OE/P_{LU}$ )	Annahme	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>
	Befund	<u>KONV</u>	<u>DIV</u>	<i>konv'</i>
<b>Maximaler konsistenter Konvergenz-Befund*</b>		<b>KONV</b>	---	---
			(keine konsistente Konvergenz; in der Tendenz mehrheitliche Divergenz DIV)	(keine konsistente Konvergenz; in der Tendenz zumindest begrenzte Divergenz div')

Legende: Hellgrau = Ein mit den Annahmen lt. KH (4.1.1) nicht vollständig, aber zumindest in der Richtung übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; Dunkelgrau = Ein mit den Annahmen lt. KH (4.1.1) vollständig, also materiell und in der Reichweite übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; \* = Ableitung durch Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Konvergenzbefund gleichermaßen für die einzelnen Reformfelder (HI-1.1<sub>stand</sub> bis HI-1.3<sub>stand</sub>) und je Dimension (Spalten) gelten muss; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Bildet man wie bereits bei der Reformkonvergenz (vgl. Kap. 3.3.1.2) systematische Ableitungen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners übereinstimmender Organisationstendenzen, so kann man strukturell und damit äußerlich durchaus eine gewissen Systemkonvergenz beobachten, die sich aber insgesamt, also unter Berücksichtigung der personellen Dimension der Verwaltung nicht bestätigt. Vielmehr ist hier in der Tendenz eine Zunahme unterschiedlicher Stellenanteile und somit mutmaßlich auch der institutionellen Bedeutung der betreffenden Organisationskategorien zu verzeichnen. Und das gilt selbst dann, wenn man die eher zunehmenden Ähnlichkeiten auf der Zwischenebene in der Aggregation gleichgewichtig einbezieht (vgl. Kap. 3.1.4). Im Ergebnis führt das zu der gesamthaften Einschätzung, dass die begrenzte Reformkonvergenz bei der Verringerung von Organisationseinheiten auf einer Verwaltungsebene (HI-1<sub>konv'</sub>; vgl. Kap.

3.3.1.2.1, Abb. 3.3.1-6) im Bereich der Systemeigenschaften (HI-1<sub>stand</sub>) ihre Entsprechung findet. Erneut resultiert dies aus der Stellenentwicklung und dem daran abzulesenden Funktionsgewicht innerhalb des Gesamtaufbaus der Landesverwaltungen. Somit haben die Veränderungen der letzten zwanzig Jahre trotz äußerlicher Ähnlichkeiten und der gesamthaften Verminderung des Behördenbestandes zu sehr unterschiedlichen Organisationslösungen geführt. Um mit Rainer Wahl zu sprechen (1987: 213), haben die Länder in Verwendung organisatorischer Grundeinheiten ihr eigenes Verwaltungsprofil geschärft, indem sie mit weniger Einrichtungen sehr viel heterogenere Konfigurationen entwickelten, als das zunächst und laut dem Schrifttum anzunehmen wäre.

Hypothese **KH (4.1.1)** findet sich damit *nur strukturell, aber weder personell noch insgesamt bestätigt*. Da die Hypothese **KH (5.1.1)** die Veränderung der gemessenen Systemeigenschaften nicht grundsätzlich anders betrachtet, sondern sie lediglich auf einen weitergehenden idealtypischen Benchmark in Gestalt des sog. Kernmodells von Hesse/Götz (2003, 2004a) bezieht (**BM<sub>ideal</sub>**; vgl. Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-6), und der dargestellte Befund zu **KH (4.1.1)** über mehrere Dimensionen und Kategorien hinweg zutrifft (vgl. Abb. 3.3.1-22), gilt die Falsifikation auch für die Annahme, die Länder würden sich zunehmend an einem identisch ausgestalteten System orientieren. Stattdessen besteht begründeter Anlass davon auszugehen, dass die Reformen seit der Wiedervereinigung spezifische Unterschiede zwischen den Ländern hervorgebracht und im Detail verstärkt haben. Dies muss im Übrigen nicht der Annahme widersprechen, dass es wechselseitiges Lernen gegeben habe, wie die Lern-Hypothese **LeH** unterstellt (vgl. dazu später Kap. 3.3.3.2.2). Denn die Nachahmung vorangegangener Reformen kann sich neben dem Ergebnis zunächst auf den Umstand und die Intensität einer Veränderungen sowie auf einzelne Maßnahmen beziehen, in der Summe jedoch zu anderen bzw. stärker voneinander abweichenden Organisationsmustern führen. Ein Beispiel mag das verdeutlichen: So kam es sowohl in Sachsen-Anhalt als auch in Rheinland-Pfalz zu Reformen, die dem Konzept konzentrierter Dreistufigkeit folgten. Beide Länder lösten dabei ihre bis dato bestehenden Regierungspräsidien auf und gelangten zu einer signifikanten Reduzierung ihres Organisationsbestandes. Während sich dies aber im erstgenannten Fall mit dem Aufbau eines Landesverwaltungsamtes als einheitliche obere Bündelungsbehörde verband, führte es in Rheinland-Pfalz zur Bildung einer Ober- und von zwei auf Sonderordnungsaufgaben spezialisierten Mittelbehörden (eine Aufsichts- und Dienstleistungs- sowie zwei Struktur- und Genehmigungsdirektionen).

Das *zweite Reformfeld horizontaler Bündelung* (HI-2) und die Resultate korrespondierender Systemeigenschaften (HI-2<sub>stand</sub>) betreffen die *Reduzierung bzw. den Bestand von Verwaltungszweigen* ( $\Delta$  VZ bzw.  $\Delta$  VZ<sub>stand</sub>). **KH (4.1.2)** geht dabei gemessen am empirischen Benchmark **BM<sub>real</sub>** von einer in jeder Hinsicht und im Ergebnis vollständigen Konvergenz aus; **KH (5.1.2)** spezifiziert die Annahme im

Hinblick auf die konkreten Werte eines idealtypischen Kernmodells ( $BM_{ideal}$ ; vgl. Kap. 3.1.4). In Abb. 3.3.1-23 finden sich auch für diese Hypothese die empirischen Ergebnisse für die vier verwandten Indikatoren STABW, RANGE, IQR und  $IQR_{I-III}$  dargestellt. Erkennbar wird, dass sich zwischen 1992 und 2009 bezogen auf die horizontale Gliederung nach Fachsträngen und Geschäftsbereichen eine überwiegende Annäherung der Länderstrukturen in dem Sinne ergeben hat, dass die entsprechende Differenzierung insgesamt zurückgeführt worden ist. Formal gilt dies für **KH (4.1.2)** und **KH (5.1.2)**, weshalb im betrachteten Bereich eine *erweiterte Systemkonvergenz* (KONV) vorliegt:

$$\begin{aligned} \triangleright \quad & \Delta STABW_{HI-2\,stand} < 0 \wedge \Delta RANGE_{HI-2\,stand} < 0 \wedge \\ & \Delta IQR_{HI-2\,stand} < 0 \wedge \Delta IQR_{I-III\,HI-2\,stand} < 0 \quad \Rightarrow HI-2_{stand\,KONV}^* \end{aligned}$$

\* Sowohl für  $BM_{real}$  als auch  $BM_{ideal}$  als Maßstab

Gleichwohl gibt es auch hier *Unterschiede* und zwar mit Blick auf die Art der Konvergenz und hinsichtlich der Annäherung an ein Kernmodell. So hat die Streuung (STABW) der Fälle in jeder Hinsicht abgenommen, nicht hingegen aber die Spannbreite denkbarer Lösungen (RANGE). Im Verhältnis zum empirischen Benchmark kam es im mittleren Bereich (IQR) sogar zu einer Differenzierung, die sich nur bei Einbezug der nicht extremen Mehrheit auflöst ( $IQR_{I-III}$ ). Das wiederum heißt, dass es zwar in gewisser und mehrfacher Hinsicht zu Annäherungen in der horizontalen Gliederung gekommen ist, davon aber weder die Spannbreite denkbarer Lösungen noch die Identifikation einer repräsentativen Kerngruppe berührt wurde. Außerdem weicht von diesem Ergebnis der Befund zu **KH (5.1.2)** wiederum insoweit ab, als es hier eine zunehmende Ähnlichkeit bei einer mittleren Gruppe gibt, was sich vor allem dadurch erklärt, dass die zweistufigen Länder dem Kernmodell näher kommen, im Vergleich stärker reformiert haben und sich mit dem Systemwechsel Niedersachsens auch als Gruppe vergrößert haben (vgl. dazu später auch Kap. 3.3.2.2). Folglich gelten KH (4.1.2) und KH (5.1.2) nicht umfassend, was in Verbindung mit der empirischen Überprüfung von KH (4.1.1) und **KH (5.1.1)** erwartungsgemäß erscheint. Oder anders ausgedrückt: Die hohe Übereinstimmung in der Reduktion horizontaler Differenzierung führte für sich genommen nicht zu einer vollständigen und umfassenden Ähnlichkeit, sondern beschränkte sich auch bei isolierter Betrachtung der Zahl von Verwaltungszweigen nur auf bestimmte Kategorien. Dabei stehen die abnehmende Streuung sowie gewisse Ähnlichkeiten bei einer Kerngruppe oder nicht extremen Mehrheit für Clusterbildungen. Einzelne Länder ähneln sich demnach mehr als früher, während der Unterschied zu anderen größer geworden ist, bei einer insgesamt gleich bleibenden Bandbreite möglicher Konfigurationen. Gründe dafür sind u. a. in den Auswirkungen verwaltungspolitischer Rahmenbedingungen und in der Befolgung signifikanter Reformkonzepte zu suchen, worauf der Autor später zurückkommt (vgl. Kap. 3.3.2.2 und 3.3.2.3).

Abbildung 3.3.1-23: Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der Verminderung von Verwaltungszweigen (KH 4.1.2 und KH 5.1.2 bzw. HI-2<sub>stand</sub>) gemessen am empirischen und am idealisierten Benchmark  $BM_{real}$  und Benchmark  $BM_{ideal}$

Reformfeld	Veränderung der Systemeigenschaften*								Konvergenz und Ausreißer**
	Streuung (STABW)		Spannbreite (RANGE)		Mittlere Konzentration (IQR)		Nicht extreme Mehrheit (IQR <sub>I-III</sub> )		
	$t_1$	$t_2$	$t_1$	$t_2$	$t_1$	$t_2$	$t_1$	$t_2$	
<b>HI-2<sub>stand</sub></b> (Reduzierung/Integrationsgrad der Verwaltungszweige) gemessen an $BM_{real}$ (KH 4.1.2)***									
Strukturell $\Delta$ VZ	0,21	0,17	0,68	0,70	0,49	0,55	0,32	0,21	KONV <sup>a)</sup>
	✓		✗		✗		✓		
<b>HI-2<sub>stand</sub></b> (Reduzierung/Integrationsgrad der Verwaltungszweige) gemessen an $BM_{ideal}$ (KH 5.1.2)***									
Strukturell $\Delta$ VZ	0,19	0,15	0,61	0,62	0,29	0,19	0,44	0,49	KONV
	✓		≡		✓		✗		

**Legende:** \* = Für den Zeitraum zwischen  $t_1$  (1992) und  $t_2$  (2009) Darstellung der jeweiligen Indikatorwerte STABW, RANGE, IQR und IQR<sub>I-III</sub> in  $t_1$  und  $t_2$ ; \*\* = Ausreißer werden als Werte definiert, die entweder den Wert des ersten Quartils um den anderthalbfachen Interquartilsabstand (IQR) unterschreiten (untere Ausreißer) oder das dritte Quartil um den gleichen Betrag übersteigen (obere Ausreißer) – s. dazu a); \*\*\* = Bei Reformfeld HI-2 ist definitionsgemäß keine personelle Dimension vorhanden (vgl. Kap. 3.1.4); a) = In  $t_1$  kein und in  $t_2$  Bayern als einziger und zugleich unterer Ausreißer mit dem Wert [0,3]; ✓ = Indikatorwert x in  $t_1$  größer als in  $t_2$ , so dass gilt:  $x_{t1} > x_{t2}$ ; ✗ = Indikatorwert x in  $t_1$  kleiner als in  $t_2$ , so dass gilt:  $x_{t1} < x_{t2}$ ; ≡ = Indikatorwert x in  $t_1$  in etwa gleich dem Wert in  $t_2$ , so dass gilt:  $x_{t1} \approx x_{t2}$ ; □ = Unveränderte oder keine Systemkonvergenz bzw. vollständige oder absolute Divergenz (UNV, DIV oder DIV); □ = Begrenzte Systemkonvergenz (konv'); □ = Erweiterte Systemkonvergenz (KONV); □ = Vollständige Systemkonvergenz (KONV); □ = Absolute Systemkonvergenz (KONV); empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Die Verminderung des Organisations- und anteiligen Personalbestands der Sonderordnungsverwaltung lässt sich als *drittes Reformfeld horizontaler Bündelung* (HI-3) nur für den empirischen Benchmark  $BM_{real}$  und die im Hinblick darauf standardisierten Systemeigenschaften (HI-3<sub>stand</sub>) abbilden (vgl. Kap. 3.1.4). KH (4.1.3) postuliert, dass es infolge des deutlichen Abbaus entsprechender Behörden und Stellen auch im Ergebnis zu einer Annäherung der Länder untereinander gekommen ist. Der Annahme nach müsste das in umfassender Weise, also für die Streuung, Bandbreite, mittlere Konzentration und nicht extreme Mehrheit der untersuchten Fälle gelten. Die Länder wären demnach also in jeder Hinsicht näher zueinander gerückt. Die Ergebnisse dazu listet Abb. 3.3.1-24 auf. Danach besteht *in keiner Hinsicht vollständige* und nur *strukturell eine erweiterte* sowie *insgesamt eine begrenzte Systemkonvergenz*:

$$\begin{aligned}
 &\text{➤ } \Delta \text{ STABW}_{\text{HI-3 Strukturell stand}} < 0 \wedge \Delta \text{ RANGE}_{\text{HI-3 Strukturell stand}} < 0 \wedge \\
 &\quad \Delta \text{ IQR}_{\text{HI-3 Strukturell stand}} < 0 \wedge \Delta \text{ IQR}_{\text{I-III HI-3 Strukturell stand}} < 0 \\
 &\quad \Rightarrow \text{HI-3}_{\text{Strukturell stand}} \text{ KONV}^*
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} &\triangleright \Delta \text{STABW}_{\text{HI-3 stand}} < 0 \vee \Delta \text{RANGE}_{\text{HI-3 stand}} < 0 \vee \\ &\Delta \text{IQR}_{\text{HI-3 stand}} < 0 \vee \Delta \text{IQR}_{\text{I-III HI-3 stand}} < 0 \end{aligned}$$

⇒ HI-3<sub>stand konv</sub>\*<sup>\*</sup>

\* Sowohl für  $BM_{\text{real}}$  als auch  $BM_{\text{ideal}}$  als Maßstab

Interessant ist dieser Befund vor allem deshalb, weil zuvor in Kap. 3.3.1.2.1 eine vollständige und erhebliche Reformkonvergenz festgestellt wurde (vgl. dazu Abb. 3.3.1-9). Daraus folgt erneut, dass identische Modernisierungsthemen und gleichgerichtete Maßnahmen nicht zwangsläufig zu ähnlicheren Strukturen im umfassenden Sinne führen müssen. Einzig die Bandbreite der strukturellen Differenzierung und Stellenanteile der Sonderordnungsbehörden hat sämtlich abgenommen und damit die Länder einander angenähert ( $\text{RANGE}_{t_1} > \text{RANGE}_{t_2}$ ). Beides gilt jedoch nicht für die mittlere Konzentration und die nicht extreme Mehrheitsgruppe sowie personell betrachtet für die Streuung der Fälle ( $\text{STABW}_{t_1} > \text{STABW}_{t_2} \wedge \text{IQR}_{t_1} > \text{IQR}_{t_2} \wedge \text{IQR}_{\text{I-III } t_1} > \text{IQR}_{\text{I-III } t_2}$ ). Somit hatten die Bemühungen um einen Rückbau dieser Verwaltungskategorie analoge Konsequenzen für den maximalen Umfang der organisatorischen und personellen Differenzierung. Innerhalb dieses verkleinerten Spektrums kam es hingegen zu einer i. T. erheblichen Heterogenität. Folglich gilt auch für die dritte Dimension horizontaler Integration und für die Hypothese KH (4.1.3), dass die Reformen der vergangenen zwei Dekaden die Unterschiede zwischen den Ländern allenfalls partiell verringert, zugleich aber in mehrfacher Hinsicht vertieft haben.

Abbildung 3.3.1-24: Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der Reduktion der Sonderordnungsverwaltung (KH 4.1.3 bzw. HI-3<sub>stand</sub>) gemessen am empirischen Benchmark  $BM_{\text{real}}$

Reformfeld	Veränderung der Systemeigenschaften*								Konvergenz und Ausreißer**
	Streuung (STABW)		Spannbreite (RANGE)		Mittlere Konzentration (IQR)		Nicht extreme Mehrheit (IQR <sub>I-III</sub> )		
	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	
Strukturell Δ OE <sub>so</sub>	0,22	0,20	0,75	0,66	0,21	0,25	0,40	0,51	KONV <sup>a)</sup>
	✓		✓		x		x		
Personell Δ P <sub>so</sub>	0,26	0,31	1,00	0,93	0,31	0,55	0,61	0,83	konv <sup>b)</sup>
	x		✓		x		x		
Insgesamt (Δ OE + Δ P) / 2	0,21	0,23	0,82	0,66	0,33	0,47	0,49	0,51	konv <sup>c)</sup>
	x		✓		x		x		

**Legende:** \* = Für den Zeitraum zwischen t<sub>1</sub> (1992) und t<sub>2</sub> (2009) Darstellung der jeweiligen Indikatorwerte STABW, RANGE, IQR und IQR<sub>I-III</sub> in t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub>; \*\* = Ausreißer werden als Werte definiert, die entweder den Wert des ersten Quartils um den anderthalbfachen Interquartilsabstand (IQR) unterschreiten (untere Ausreißer) oder das dritte Quartil um den gleichen Betrag übersteigen (obere Ausreißer) – s. dazu a) bis c); a) = In t<sub>1</sub> Brandenburg und Nordrhein-Westfalen jeweils mit dem Wert [0,75] als obere Ausreißer und in t<sub>2</sub> keinerlei Outlier; b) = In t<sub>1</sub> und in t<sub>2</sub> keinerlei Ausreißer; c) = In der aggregierten Betrachtung der strukturellen und personellen Dimension keine Ausreißer (weder in t<sub>1</sub> noch in t<sub>2</sub>); ✓ = Indikatorwert x in t<sub>1</sub> größer als in t<sub>2</sub>, so

dass gilt:  $x_{t1} > x_{t2}$ ;  $x$  = Indikatorwert  $x$  in  $t_1$  kleiner als in  $t_2$ , so dass gilt:  $x_{t1} < x_{t2}$ ;  $\cong$  = Indikatorwert  $x$  in  $t_1$  in etwa gleich dem Wert in  $t_2$ , so dass gilt:  $x_{t1} \cong x_{t2}$ ;  $\square$  = Unveränderte oder keine Systemkonvergenz bzw. vollständige oder absolute Divergenz (UNV, DIV oder DIV);  $\square$  = Begrenzte Systemkonvergenz (*konv'*);  $\square$  = Erweiterte Systemkonvergenz (KONV);  $\square$  = Vollständige Systemkonvergenz (KONV);  $\square$  = Absolute Systemkonvergenz (KONV); empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

In Abb. 3.3.1-25 werden die *Ergebnisse* für die einzelnen Reformfelder horizontal-aler Bündelung und für die damit korrespondierenden Systemeigenschaften *zusammenfassend dargestellt*. Daraus folgt in der Gesamtschau für **KH (4.1)**, dass sich die Länderverwaltungen zwar überwiegend strukturell angenähert haben, es

Abbildung 3.3.1-25: *Zusammenfassung der Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich horizontaler Bündelung (KH 4.1 bzw. HI<sub>stand</sub>)*

Reformfelder		Konvergenz / Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund		
		Strukturell ( $\Delta OE / \Delta VZ$ )	Personell ( $\Delta P$ )	Insgesamt ( $\Delta OE/VZ + \Delta P$ ) / 2
		Ausprägung	Ausprägung	Ausprägung
HI-1 <sub>stand</sub> ( $\Delta OE_{VE}/P_{VE}$ )	Annahme	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>
	Befund	$\square$ KONV	--- (keine konsistente Konvergenz)	--- (keine konsistente Konvergenz)
HI-2 <sub>stand</sub> ( $\Delta VZ$ )	Annahme	<u>KONV</u>		<u>KONV</u>
	Befund	$\square$ KONV		$\square$ KONV
HI-3 <sub>stand</sub> ( $\Delta OE_{SO}/P_{SO}$ )	Annahme	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>
	Befund	$\square$ KONV	<i>konv'</i>	<i>konv'</i>
<b>Maximaler konsistenter Konvergenz-Befund für HI<sub>stand</sub>*</b>		$\square$ KONV	--- (keine konsistente Konvergenz; in der Tendenz erweiterte Divergenz DIV)	--- (keine konsistente Konvergenz; in der Tendenz zumindest begrenzte div')

Legende:  $\square$  Hellgrau = Ein mit den Annahmen lt. **KH (4.1)** nicht vollständig, aber zumindest in der Richtung übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund;  $\square$  Dunkelgrau = Ein mit den Annahmen lt. **KH (4.1)** vollständig, also materiell und in der Reichweite übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; \* = Ableitung durch Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Konvergenzbefund gleichermaßen für die einzelnen Reformfelder (HI-1<sub>stand</sub> bis HI-3<sub>stand</sub>) und je Dimension (Spalten) gelten muss; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

aber innerhalb dieses Konvergenzrahmens zu einer weiteren Differenzierung gekommen ist, die umso bemerkenswerter ist, als diese Vielfalt mit einem geringeren Bestand an Behörden realisiert wurde. Bündelung fand also in mehr oder minder großem Rahmen überall statt. Sie führte aber zu recht spezifischen und einander unähnlichen Resultaten. Folglich lässt sich die systemische Konvergenzhypo-

these **KH (4)** in horizontaler Perspektive nur eingeschränkt bzw. in modifizierter Form bestätigen. Entsprechend angepasst müsste die Teilhypothese **KH (4.1)** somit lauten:

**KH (4.1)\*** Die Länder verfügen heute über eine horizontal stärker gebündelte Verwaltung, wodurch die strukturellen Unterschiede zwischen ihnen in mehrfacher Hinsicht abgenommen haben. Allerdings betrifft das nicht die gesamte Organisationsrealität, da sich die Konfiguration von Behörden wie auch ihr personell bemessenes Funktionsgewicht sehr unterschiedlich entwickelt haben. Innerhalb eines sehr weit gefassten Konvergenzrahmens ist deshalb eher von einer wachsenden Heterogenität und der Vertiefung individueller Verwaltungsprofile auszugehen.

Da schließlich der theoretische bzw. ideale Benchmark  $BM_{ideal}$  des Kernmodells nach Hesse/Götz (2003, 2004a; vgl. Kap. 3.1.4.3, Abb. 3.1.4-6) einer umfassenden Realisierung konsequenter Zweistufigkeit entspräche, kann die empirisch modifizierte Hypothese **KH (4.1)\*** zugleich als Widerlegung von **KH (5.1)** gelten.

### 3.3.1.3.2 Überprüfung des vertikalen Integrationsgrades

Das zweite große Reformfeld, für das mit Hilfe realer und idealer Benchmarks die Konvergenz intendierter Systemeigenschaften betrachtet werden soll, ist die vertikale Integration ( $VI_{stand}$ ; **KH 4.2** und **KH 5.2**). Sie beinhaltet das Ausmaß der *Reduktion oberer und mittlerer Instanzen* ( $VI-1_{stand}$ ; **KH 4.2.1** und **KH 5.2.1**) sowie den Grad *struktureller Zentralisierung* durch den Abbau mittlerer und unterer, also regional gegliederter Behörden ( $VI-2_{stand}$ ; **KH 4.2.2** und **KH 5.2.2**). Auch hier muss eine konsistente Übereinstimmung mit gleichlautenden Konvergenzbefunden in beiden Teilbereichen einhergehen. Die angenommene vollständige Annäherung der Länderverwaltungen erfordert demnach *in jeder Hinsicht verminderte Systemunterschiede*:

- $\Delta STABW_{VI-1\ stand} < 0 \wedge \Delta RANGE_{VI-1\ stand} < 0 \wedge$   
 $\Delta IQR_{VI-1\ stand} < 0 \wedge \Delta IQR_{I-III\ VI-1\ stand} < 0 \Rightarrow VI-1_{stand\ KONV}$
- $\Delta STABW_{VI-2\ stand} < 0 \wedge \Delta RANGE_{VI-2\ stand} < 0 \wedge$   
 $\Delta IQR_{VI-2\ stand} < 0 \wedge \Delta IQR_{I-III\ VI-2\ stand} < 0 \Rightarrow VI-2_{stand\ KONV}$

Nachfolgend werden in Abb. 3.3.1-26 die empirischen Befunde zur generellen Konvergenzhypothese **KH (4.2)** dokumentiert. Wie schon im Bereich horizontaler Integration ist eine sehr *erhebliche Zunahme übereinstimmender Organisationsstrukturen* feststellbar, die im Ausmaß den Bündelungsgrad sogar noch übertrifft (vgl. Abb. 3.3.1-21 bis 3.3.1-25). Der formulierten Annahme entsprechend herrscht hier also eine *vollständige strukturelle Systemkonvergenz*, die sowohl für

den Abbau oberer und mittlerer Instanzen als auch für die institutionelle Zentralisierung der Länderverwaltungen und damit für den Gesamtkomplex vertikaler Vereinfachung (VI) gilt:

$$\begin{aligned}
 &\triangleright \Delta \text{STABW}_{\text{VI Strukturell stand}} < 0 \wedge \\
 &\quad \Delta \text{RANGE}_{\text{VI Strukturell stand}} < 0 \wedge \\
 &\quad \Delta \text{IQR}_{\text{VI Strukturell stand}} < 0 \wedge \vee \\
 &\quad \Delta \text{IQR}_{\text{I-III VI Strukturell stand}} < 0 \quad \Rightarrow \text{VI}_{\text{Strukturell stand}} \underline{\text{KONV}}^*
 \end{aligned}$$

\*  $BM_{\text{real}}$  als Maßstab

Genau umgekehrt verhält es sich dagegen in der personellen Dimension. Die Stellenanteile zwischeninstanzlicher ( $\text{VI-1}_{\text{Personell stand}}$ ) und dezentraler Einheiten ( $\text{VI-2}_{\text{Personell stand}}$ ) wurden sich sämtlich seit 1992 immer unähnlicher:

$$\begin{aligned}
 &\triangleright \Delta \text{STABW}_{\text{VI Personell stand}} > 0 \wedge \\
 &\quad \Delta \text{RANGE}_{\text{VI Personell stand}} > 0 \wedge \\
 &\quad \Delta \text{IQR}_{\text{VI Personell stand}} > 0 \wedge \\
 &\quad \Delta \text{IQR}_{\text{I-III VI Personell stand}} > 0 \quad \Rightarrow \text{VI}_{\text{Personell stand}} \underline{\text{DIV}}^*
 \end{aligned}$$

\*  $BM_{\text{real}}$  als Maßstab

Das heißt, in dieser Hinsicht herrscht nicht nur keine vollständige Konvergenz, sondern eine *umfassende Divergenz* (DIV). Die personell bemessene Bedeutung der Verwaltungsebenen fällt folglich heute sehr viel heterogener aus als noch vor 20 Jahren. Insofern dürfte sich auch ihr Funktionsprofil trotz gewachsener struktureller Übereinstimmungen sehr unterschiedlich entwickelt haben.

Abbildung 3.3.1-26: Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der vertikalen Integration (KH 4.2 bzw.  $HI_{\text{stand}}$ ) gemessen am empirischen Benchmark  $BM_{\text{real}}$

Reformfeld	Veränderung der Systemeigenschaften*								Konvergenz und Ausreißer**
	Streuung (STABW)		Spannbreite (RANGE)		Mittlere Konzentration (IQR)		Nicht extreme Mehrheit (IQR <sub>I-III</sub> )		
	$t_1$	$t_2$	$t_1$	$t_2$	$t_1$	$t_2$	$t_1$	$t_2$	
<b>VI-1<sub>stand</sub></b> (Konzentration/Integrationsgrad durch den Abbau oberer und mittlerer Instanzen)									
Strukturell $\Delta OE_{\text{LO, MB}}$	0,25	0,11	0,96	0,39	0,25	0,11	0,71	0,29	KONV <sup>a)</sup>
	✓		✓		✓		✓		
Personell $\Delta P_{\text{LO, MB}}$	0,15	0,29	0,59	1,00	0,09	0,35	0,34	0,76	DIV <sup>b)</sup>
	x		x		x		x		
Insgesamt ( $\Delta OE + \Delta P$ ) / 2	0,17	0,17	0,65	0,56	0,19	0,23	0,40	0,38	KONV <sup>c)</sup>
	≡		✓		x		✓		

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Reformfeld	Veränderung der Systemeigenschaften*								Konvergenz und Ausreißer**
	Streuung (STABW)		Spannbreite (RANGE)		Mittlere Konzentration (IQR)		Nicht extreme Mehrheit (IQR <sub>I-III</sub> )		
	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	
VI-2 <sub>stand</sub> (Konzentration/Integrationsgrad durch den Abbau regional gegliederter Behörden)									
Strukturell Δ OE <sub>MB,LU</sub>	0,23	0,09	0,82	0,27	0,23	0,13	0,57	0,25	KONV <sup>d</sup>
	✓		✓		✓		✓		
Personell Δ P <sub>MB,LU</sub>	0,20	0,27	0,53	0,79	0,40	0,41	0,43	0,61	DIV <sup>d</sup>
	x		x		≡		x		
Insgesamt (Δ OE + Δ P) / 2	0,16	0,16	0,51	0,51	0,28	0,26	0,37	0,42	konv <sup>d</sup>
	≡		≡		✓		x		

Legende: \* = Für den Zeitraum zwischen t<sub>1</sub> (1992) und t<sub>2</sub> (2009) Darstellung der jeweiligen Indikatorwerte STABW, RANGE, IQR und IQR<sub>I-III</sub> in t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub>; \*\* = Ausreißer werden als Werte definiert, die entweder den Wert des ersten Quartils um den anderthalbfachen Interquartilsabstand (IQR) unterschreiten (untere Ausreißer) oder das dritte Quartil um den gleichen Betrag übersteigen (obere Ausreißer) – s. dazu a) bis d); a) = In t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub> Bayern mit den Werten [0,00] und [0,61] als unterer Ausreißer; b) = In t<sub>1</sub> Niedersachsen und Sachsen-Anhalt mit den Werten [0,30] bzw. [0,42] als untere Ausreißer sowie das Saarland und Schleswig-Holstein mit den Werten [0,90] bzw. [0,79] als obere Ausreißer, in t<sub>2</sub> keinerlei Outlier; c) = In der aggregierten Betrachtung der strukturellen und personellen Dimension keine Ausreißer (weder in t<sub>1</sub> noch in t<sub>2</sub>); d) = In t<sub>1</sub> und in t<sub>2</sub> keinerlei Outlier; ✓ = Indikatorwert x in t<sub>1</sub> größer als in t<sub>2</sub>, so dass gilt: x<sub>t1</sub> > x<sub>t2</sub>; x = Indikatorwert x in t<sub>1</sub> kleiner als in t<sub>2</sub>, so dass gilt: x<sub>t1</sub> < x<sub>t2</sub>; ≡ = Indikatorwert x in t<sub>1</sub> in etwa gleich dem Wert in t<sub>2</sub>, so dass gilt: x<sub>t1</sub> ≡ x<sub>t2</sub>; □ = Unveränderte oder keine Systemkonvergenz bzw. vollständige oder absolute Divergenz (UNV, DIV oder DIV); ◻ = Begrenzte Systemkonvergenz (konv<sup>v</sup>); ◼ = Erweiterte Systemkonvergenz (KONV); ◽ = Vollständige Systemkonvergenz (KONV); ◾ = Absolute Systemkonvergenz (KONV); empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

In der systematischen *Zusammenschau* (vgl. Abb. 3.3.1-27) folgt daraus, dass es auch in vertikaler Hinsicht nur bzw. allenfalls eine *begrenzte*, aber *keine vollständige oder erweiterte Konvergenz der Systemeigenschaften* gibt. Analog zu **KH (4.1)\*** muss die entsprechende Teilhypothese **KH (4.2)** ebenfalls modifiziert werden:

**KH (4.2)\*** Die Länder verfügen heute über eine vertikal stärker integrierte und zentralisierte Verwaltung, wodurch die strukturellen Unterschiede zwischen ihnen in jeder Hinsicht abgenommen haben. Erneut betrifft das nicht die gesamte Organisationsrealität, da sich das personell bemessene Funktionsgewicht divergent entwickelt hat. Innerhalb eines sehr weit gefassten Konvergenzrahmens ist deshalb eher von einer wachsenden Heterogenität und der Vertiefung individueller Verwaltungsprofile auszugehen.

Der dargestellte Befund gilt im Übrigen ebenso für die auf ein einheitliches Kernmodell ausgerichtete Hypothese **KH (5.2)**. Da man hier einen zweistufigen Verwaltungsaufbau als ideale Konfiguration annimmt, fallen die Unterschiede noch stärker ins Gewicht und erfassen in vertikaler Perspektive auch die strukturelle Dimension der Organisation. Dementsprechend muss auch **KH (5.2)** ausweislich der dargestellten Empirie als *widerlegt* gelten.

Abbildung 3.3.1-27: Zusammenfassung der Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich vertikaler Integration (KH 4.2 bzw. VI<sub>stand</sub>)

Reformfelder		Konvergenz / Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund		
		Strukturell (Δ OE)	Personell (Δ P)	Insgesamt (Δ OE/VZ + Δ P) / 2
		Ausprägung	Ausprägung	Ausprägung
VI-1 <sub>stand</sub> (Δ OE/P <sub>LO,MB</sub> )	Annahme	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>
	Befund	<u>KONV</u>	<u>DIV</u>	KONV
VI-2 <sub>stand</sub> (Δ OE/P <sub>MB,LU</sub> )	Annahme	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>	<u>KONV</u>
	Befund	<u>KONV</u>	<u>DIV</u>	konv?
<b>Maximaler konsistenter Konvergenz-Befund für VI<sub>stand</sub>*</b>		<u>KONV</u>	<u>DIV</u>	konv?

Legende: Hellgrau = Ein mit den Annahmen lt. KH (4.2) nicht vollständig, aber zumindest in der Richtung übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; Dunkelgrau = Ein mit den Annahmen lt. KH (4.2) vollständig, also materiell und in der Reichweite übereinstimmender empirischer Konvergenz-Befund; \* = Ableitung durch Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Konvergenzbefund gleichermaßen für die einzelnen Reformfelder (VI-1<sub>stand</sub> und VI-2<sub>stand</sub>) und je Dimension (Spalten) gelten muss; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

### 3.3.1.3.3 Überprüfung des betrieblichen Reorganisationsgrades

Zuletzt wird die Systemkonvergenz im Reformfeld betrieblicher Reorganisation untersucht (LDB<sub>stand</sub>; KH 4.3 und KH 5.3). Anhand realer und idealer Benchmarks betrifft das den quantitativen Umfang (LDB-1<sub>stand</sub>; KH 4.3.1 und KH 5.3.1) und den thematischen Einsatzbereich (LDB-2<sub>stand</sub>; KH 4.3.2 und KH 5.3.2) von Landesbetrieben nach § 26 LHO – Letzteres bezogen auf die Aufgaben der allgemeinen, der Sonderordnungs- und der Kultusverwaltung. Eine konsistente Übereinstimmung verlangt auch hier die vollständige Annäherung der Länderverwaltungen, erfordert also *in jeder Hinsicht verminderte Systemunterschiede*:

- $\Delta \text{STABW}_{\text{LDB-1 stand}} < 0 \wedge \Delta \text{RANGE}_{\text{LDB-1 stand}} < 0 \wedge \Delta \text{IQR}_{\text{LDB-1 stand}} < 0 \wedge \Delta \text{IQR}_{\text{I-III LDB-1 stand}} < 0 \Rightarrow \text{LDB-1 stand } \underline{\text{KONV}}$
- $\Delta \text{STABW}_{\text{LDB-2 stand}} < 0 \wedge \Delta \text{RANGE}_{\text{LDB-2 stand}} < 0 \wedge \Delta \text{IQR}_{\text{LDB-2 stand}} < 0 \wedge \Delta \text{IQR}_{\text{I-III LDB-2 stand}} < 0 \Rightarrow \text{LDB-2 stand } \underline{\text{KONV}}$

Die zugehörigen empirischen Befunde werden in Abb. 3.3.1-28 dargestellt. Interessant sind hier die unterschiedlichen Ergebnisse für die beiden Teilbereiche des Umfangs und des thematischen Einsatzes von Landesbetrieben. Im ersten Fall ist sowohl in struktureller als auch in personeller Hinsicht eine *vollständige Divergenz* festzustellen. Das heißt, dass sich trotz einer ubiquitären Zunahme dieser Rechts- und Organisationsform (vgl. Kap. 3.3.1.2.3) der Stellenwert innerhalb der

Abbildung 3.3.1-28: Veränderung der Systemeigenschaften im Bereich der betrieblichen Reorganisation (KH 4.3 bzw. LDB<sub>stand</sub>) gemessen am empirischen Benchmark BM<sub>real</sub>

Reformfeld	Veränderung der Systemeigenschaften*								Konvergenz und Ausreißer**
	Streuung (STABW)		Spannbreite (RANGE)		Mittlere Konzentration (IQR)		Nicht extreme Mehrheit (IQR <sub>I-III</sub> )		
	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	t <sub>1</sub>	t <sub>2</sub>	
<b>LDB-1<sub>stand</sub></b> (Betrieblicher Reorganisationsgrad als Zahl und Anteil entsprechender Einrichtungen)									
Strukturell Δ OE <sub>LdB</sub>	0,06	0,29	0,24	0,92	0,06	0,37	0,08	0,43	DIV <sup>a)</sup>
	x		x		x		x		
Personell Δ P <sub>LdB</sub>	0,13	0,31	0,41	0,99	0,24	0,49	0,25	0,72	DIV <sup>b)</sup>
	x		x		x		x		
Insgesamt (Δ OE + Δ P) / 2	0,09	0,28	0,26	0,96	0,15	0,36	0,17	0,57	DIV <sup>c)</sup>
	x		x		x		x		
<b>LDB-2<sub>stand</sub></b> (Betrieblicher Reorganisationsgrad als thematische Ausweitung entsprechender Einrichtungen)									
Strukturell Δ OE <sub>LdB AV, SO, Kult</sub>	0,17	0,11	0,48	0,37	0,33	0,20	0,33	0,28	KONV <sup>d)</sup>
	✓		✓		✓		✓		
Personell Δ P <sub>LdB AV, SO, Kult</sub>	0,15	0,09	0,33	0,26	0,32	0,16	0,32	0,18	KONV <sup>d)</sup>
	✓		✓		✓		✓		
Insgesamt (Δ OE + Δ P) / 2	0,15	0,09	0,41	0,27	0,24	0,15	0,24	0,20	KONV <sup>d)</sup>
	✓		✓		✓		✓		

**Legende:** \* = Für den Zeitraum zwischen t<sub>1</sub> (1992) und t<sub>2</sub> (2009) Darstellung der jeweiligen Indikatorwerte STABW, RANGE, IQR und IQR<sub>I-III</sub> in t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub>; \*\* = Ausreißer werden als Werte definiert, die entweder den Wert des ersten Quartils um den anderthalbfachen Interquartilsabstand (IQR) unterschreiten (untere Ausreißer) oder das dritte Quartil um den gleichen Betrag übersteigen (obere Ausreißer) – s. dazu a) bis d); a) = In t<sub>1</sub> Sachsen-Anhalt mit dem Wert [0,24] als oberer Ausreißer, in t<sub>2</sub> keinerlei Outlier; b) = In t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub> keinerlei Ausreißer; c) = In der aggregierten Betrachtung der strukturellen und personellen Dimension keine Ausreißer (weder in t<sub>1</sub> noch in t<sub>2</sub>); d) = In t<sub>1</sub> und in t<sub>2</sub> keinerlei Outlier; ✓ = Indikatorwert x in t<sub>1</sub> größer als in t<sub>2</sub>, so dass gilt: x<sub>t1</sub> > x<sub>t2</sub>; x = Indikatorwert x in t<sub>1</sub> kleiner als in t<sub>2</sub>, so dass gilt: x<sub>t1</sub> < x<sub>t2</sub>; ≅ = Indikatorwert x in t<sub>1</sub> in etwa gleich dem Wert in t<sub>2</sub>, so dass gilt: x<sub>t1</sub> ≅ x<sub>t2</sub>; □ = Unveränderte oder keine Systemkonvergenz bzw. vollständige oder absolute Divergenz (UNV, DIV oder DIV); □ = Begrenzte Systemkonvergenz (konv'); □ = Erweiterte Systemkonvergenz (KONV); □ = Vollständige Systemkonvergenz (KONV); □ = Absolute Systemkonvergenz (KONV); empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

einzelnen Landesverwaltungen sehr heterogen entwickelt hat. Es gibt demnach keinerlei Tendenz hin zu einem idealen Betriebsgrad herkömmlicher Verwaltung. Stattdessen scheint der Ausbau individuellen und pfadabhängigen Gegebenheiten geschuldet zu sein:

$$\begin{aligned} &\triangleright \Delta \text{STABW}_{\text{LDB-1 stand}} > 0 \wedge \Delta \text{RANGE}_{\text{LDB-1 stand}} > 0 \wedge \\ &\quad \Delta \text{IQR}_{\text{LDB-1 stand}} > 0 \wedge \Delta \text{IQR}_{\text{I-III LDB-1 stand}} > 0 \Rightarrow \text{LDB-1 stand DIV}^* \end{aligned}$$

\* BM<sub>real</sub> als Maßstab

Gänzlich anders stellt sich dies im Hinblick auf die *thematische Schwerpunktverlagerung* der Landesbetriebe dar. Hier gelangt man in der für alle drei Aufgaben aggregierten Betrachtung (Allgemeine Verwaltung, Sonderordnung, Kultus) zu einer vollständigen, also in jeder Hinsicht beobachtbaren *Konvergenz*:

$$\begin{aligned} &\triangleright \Delta \text{STABW}_{\text{LDB-2 stand}} < 0 \wedge \Delta \text{RANGE}_{\text{LDB-2 stand}} < 0 \wedge \\ &\quad \Delta \text{IQR}_{\text{LDB-2 stand}} < 0 \wedge \Delta \text{IQR}_{\text{I-III LDB-2 stand}} < 0 \Rightarrow \text{LDB-2 stand KONV}^* \end{aligned}$$

\*  $BM_{\text{real}}$  als Maßstab

Demzufolge kann für das gesamte Reformfeld betrieblicher Reorganisation die *Konvergenzannahme nicht bestätigt* werden und lediglich im Hinblick auf eine spezifische Perspektive Geltung beanspruchen. Sie besteht darin, dass es offenbar gewisse thematische Tendenzen gibt, die sich bereits in der Ausrichtung der Reformmaßnahmen widerspiegeln (vgl. Kap. 3.3.1.2.3, Abb. 3.3.1-17) und nun auch im institutionellen Resultat der Modernisierungsphase erkennbar werden. Insofern wiederholt sich das Muster der in ähnlicher Form auch zur horizontalen und vertikalen Integration formulierten Modifikation der entsprechenden Teilhypothese:

**KH (4.3)\*** Die Länder verfügen heute über mehr betrieblich organisierte Verwaltung und verzeichnen zudem eine thematische Tendenz hin zu einem vermehrten Einsatz dieser Rechts- und Organisationsform im Bereich der allgemeinen, der Sonderordnungs- und der Kultusverwaltung. Allerdings hat sich der strukturelle und personell bemessene Stellenwert nicht nur nicht übereinstimmend, sondern sämtlich divergent entwickelt. Deshalb ist beim Einsatz von Landesbetrieben nach § 26 LHO bis dato von einer wachsenden Heterogenität und der Vertiefung individueller Verwaltungsprofile auszugehen.

Erneut gilt das grundsätzlich und in verstärktem Maße auch für die Konvergenz eines betrieblichen Reorganisationsgrades, der an dem idealen Benchmark des Kernmodells nach Hesse/Götz festgemacht wird (**KH 5.3**), weshalb ebenso diese Teilhypothese als widerlegt bzw. nur sehr eingeschränkt als zutreffend gelten darf.

#### 3.3.1.3.4 Zusammenfassung

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die ergebnisbezogene *Konvergenzhypothese KH (4)* hinsichtlich der in den vergangenen zwei Dekaden erreichten Systemeigenschaften betrachtet. Den Maßstab bildeten intendierte Reformgrade im Bereich der horizontalen Bündelung (**KH 4.1**), der vertikalen Straffung (**KH 4.2**) und der betrieblichen Reorganisation (**KH 4.3**). Hinzutrat die mögliche Annäherung an ein gleichsam universelles Kernmodell als Endziel der aktuellen Reformbewegung (**KH 5.1**, **KH 5.2** und **KH 5.3**). Zugrunde lag dabei jeweils die Annahme, dass die Organisationspolitik der Länder nicht nur im Prozess (vgl. dazu Kap. 3.3.1.2), sondern ebenso im Ergebnis große und vor allem zunehmende Ähnlichkeiten aufweisen. Der Autor hat diese Annahme als vollständige Konvergenz definiert (KONV), die in jeder Hinsicht, also mit Blick auf die Streuung (STABW), die Bandbreite (RANGE), die mittlere Konzentration (IQR) und die nicht extreme Mehrheit der Fälle ( $\text{IQR}_{\text{I-III}}$ ) verminderte Unterschiede voraussetzt. Eine *umfassende empirische Bestätigung* würde sich darin ausdrücken, dass sich

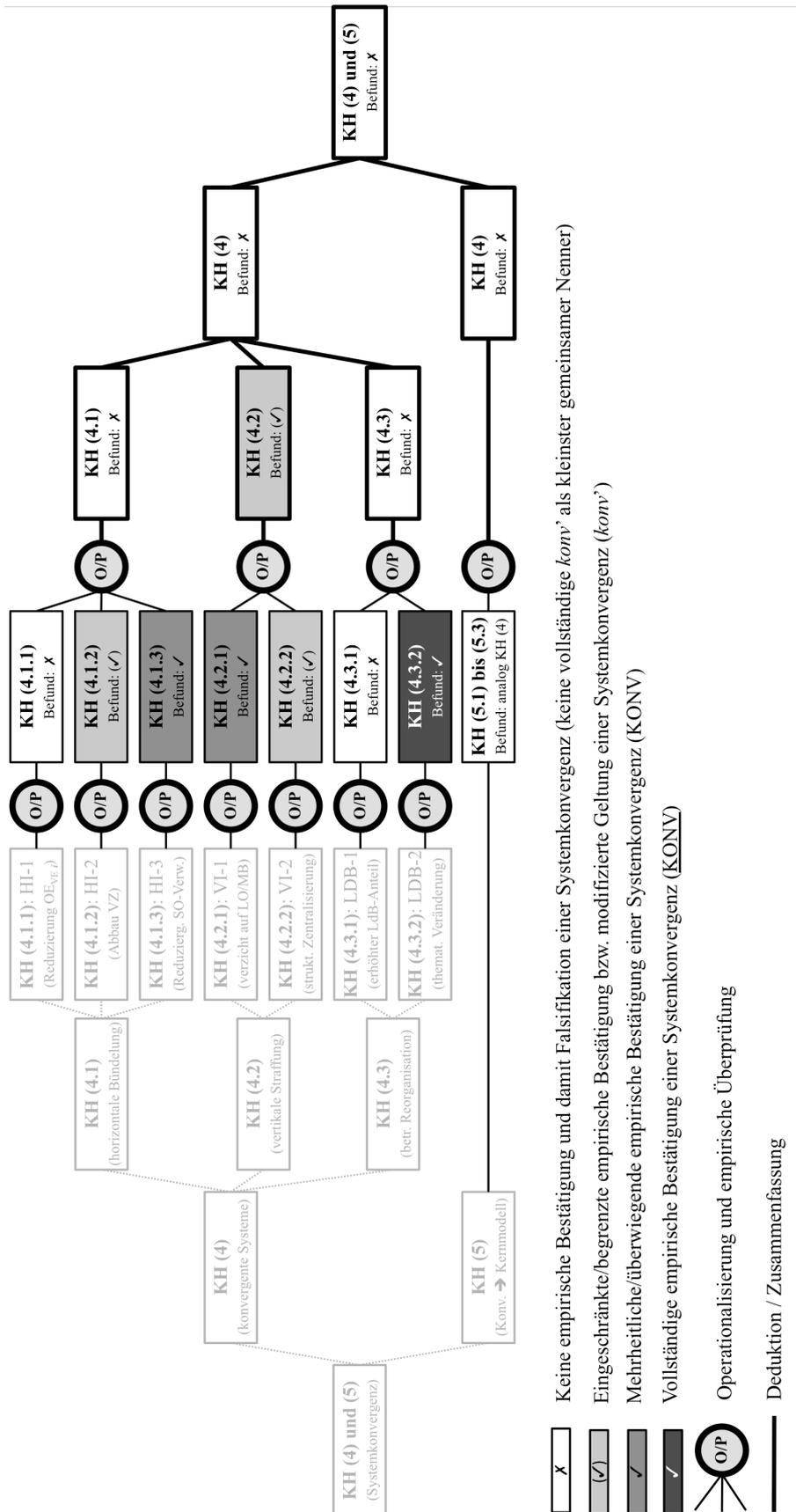
die Länder einander nicht nur in ihren Extremen ( $RANGE_{t1} > RANGE_{t2}$ ) sowie im bi- und multilateralen Vergleich ( $STABW_{t1} > STABW_{t2}$ ) angenähert haben, sondern i. S. einer im Zentrum verzüngten Normalverteilung um einen gleichsam idealen Mittelwert ( $IQR_{t1} > IQR_{t2}$  und  $IQR_{I-III t1} > IQR_{I-III t2}$ ) gruppieren.

Die *Überprüfung der Systemkonvergenz* erfolgte für alle in den Kap. 2.3.2 und 3.1.4 benannten Reformfelder – zunächst separat und daraufhin in der Zusammenfassung mehrerer Kategorien. Letzteres geschah durch Ableitung und Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Konvergenzbefund jeweils gleichermaßen für nachgeordnete Reformfelder und für die strukturelle wie personelle Dimension der Systemeigenschaften gelten muss. Das heißt, dass sich die These von der Systemkonvergenz nur dann halten lässt, wenn es in sämtlichen Reformfeldern in jeder, zumindest aber in mehrfacher Hinsicht zu einer Annäherung der Systemeigenschaften gekommen ist. Das über mehrere Stufen abgeleitete Ergebnis zu **KH (4)** und **KH (5)** findet sich in Abb. 3.3.1-29 veranschaulicht, wobei Häkchen und mehr oder minder dunkle Grautöne das Ausmaß der empirischen Bestätigung anzeigen, weiße und mit einem Kreuz versehene (Teil-)Hypothesen auf eine teilweise oder vollständige Falsifikation verweisen.

Blickt man zunächst auf den in Hypothese **KH (4.1)** untersuchten *horizontalen Bündelungsgrad* ( $HI_{stand}$ ), zeigt sich, dass die Länderverwaltungen heute einander strukturell ähnlicher sind als noch vor 20 Jahren, innerhalb dieses Konvergenzrahmens jedoch eine signifikante Differenzierung stattgefunden hat. Die ubiquitären Bündelungsbemühungen führten demnach zu spezifischen und im Vergleich unterschiedlichen Resultaten. Sowohl die Konfiguration von Behörden wie vor allem auch ihr personell bemessenes Funktionsgewicht haben sich heterogen entwickelt. Innerhalb eines sehr weit gefassten Konvergenzrahmens ist dementsprechend von einer Divergenz und Vertiefung individueller Verwaltungsprofile auszugehen. **KH (4.1)** ließ sich somit insgesamt nicht bzw. nur sehr eingeschränkt und in modifizierter Form bestätigen, was sich im Wesentlichen auf die strukturelle Dimension der Verwaltungsorganisation beschränkt (**KH 4.1\***).

Ähnlich verhält es sich mit der Geltung von **KH (4.2)** und der darin postulierten *Konvergenz vertikaler Organisationsmerkmale*. Auch hier besteht keine umfangliche, sondern allenfalls *begrenzte Übereinstimmung intendierter Systemeigenschaften* (**KH 4.2\***). Demnach verfügen die Länder heute über eine vertikal stärker integrierte und zentralisierte Verwaltung, wodurch die strukturellen Unterschiede zwischen ihnen in jeder Hinsicht abgenommen haben. Erneut betrifft das aber nicht die gesamte Organisationsrealität, da sich das personell bemessene Funktionsgewicht divergent entwickelt hat. Innerhalb eines sehr weit gefassten Konvergenzrahmens ist deshalb eher von einer wachsenden Heterogenität und der Vertiefung individueller Verwaltungsprofile auszugehen.

Abbildung 3.3.1-29: Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Hypothesen zur Systemkonvergenz



Eigene Darstellung.

Hinzutritt das Reformfeld betrieblicher Reorganisation, für das die *Konvergenzanahme gleichfalls unbestätigt* bleibt (**KH 4.3**) und ausschließlich im Hinblick auf thematische Tendenzen Geltung beanspruchen kann (**KH 4.3\***). Einer allgemeinen Zunahme betrieblich organisierter Verwaltung und dem vermehrten Einsatz dieser Rechts- und Organisationsform im Bereich der allgemeinen, der Sonderordnungs- und der Kultusverwaltung steht der strukturell und personell heterogene Stellenwert beim Einsatz von Landesbetrieben gegenüber. Deshalb ist bis dato von einer wachsenden Heterogenität und der Vertiefung individueller Verwaltungsprofile auszugehen.

Da sich die Frage, ob die Länder neben einer generellen Konvergenz auch spezifische *Übereinstimmungen hinsichtlich eines einzigen Kernmodells* aufweisen (**KH 5**), auf noch weitergehende Ähnlichkeiten bezieht, ist der entsprechende Befund aus den vorgenannten Ergebnissen abzuleiten. Er fällt sämtlich negativ in dem Sinne aus, dass weder eine vollständige noch ein erweiterte, sondern allenfalls begrenzte Konvergenz zu beobachten ist, die zudem notwendiger Weise geringer ausgeprägt ist als bei den Zusammenhängen nach **KH (4)**.

Da sich ein über alle Reformfelder hinweg konsistenter Befund als kleinster gemeinsamer Nenner auf alle einzelnen Maßnahmen gleichermaßen erstrecken muss, kam es insgesamt nicht nur nicht zu einer vollständigen, sondern allenfalls zu einer *begrenzten Konvergenz*, die aber *nicht in allen Kategorien nachzuvollziehen* ist. Damit bestätigt sich die Vermutung, dass es trotz weitgehender und i. T. auch ähnlicher Reformen nicht zu der erwarteten generellen Annäherung der Verwaltungsorganisation gekommen ist (vgl. 3.3.1.2.4). Stattdessen haben die Länder trotz ähnlicher Entwicklungslinien und ungeachtet eines übergreifenden Reformkonsenses ( $\Delta$  ORG<sub>ZIEL</sub>; vgl. Kap. 2.3.2) in ihren konkreten Verwaltungszusammenhängen individuelle Veränderungen vorgenommen. Vor allem in Verbindung mit der sehr heterogenen personellen Bedeutung einzelner Organisationskategorien spricht das für eine hohe Pfad- und Konzeptabhängigkeit einzelner Reformpolitiken und für die voranschreitende *Spezialisierung der jeweiligen Verwaltungsprofile*. Im größeren Rahmen bestätigen sich damit jene Überlegungen, die infolge von Verwaltungs- und Föderalismusreformen eine Individualisierung der administrativen Realität annehmen oder gezielt fördern. Dies begann in den 1990er Jahren mit bundesgesetzlichen Zuständigkeitslockerungen<sup>17</sup> und setzt sich mit der stärkeren Aufgabentrennung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen im Rahmen der sog. Föderalismusreform II fort.<sup>18</sup> Kontext und erste Gründe für diese *konvergente Vielfalt* der Länderverwaltungen werden im Kap. 3.3.2 eingehender betrachtet.

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu Zweites Gesetz zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (2. Zuständigkeitslockerungsgesetz) v. 03.05.2000 (BGBl. Teil 1 2000 S. 632).

<sup>18</sup> Vgl. dazu [http://www.bundestag.de/dokumente/bibliothek/akt\\_lit/littipps/wirtschaft/littipp\\_foedII.pdf](http://www.bundestag.de/dokumente/bibliothek/akt_lit/littipps/wirtschaft/littipp_foedII.pdf) (Abruf: 20.03.2011).

### 3.3.1.4 Zusammenfassung: Trotz gemeinsamer Ziele nur begrenzte Konvergenz

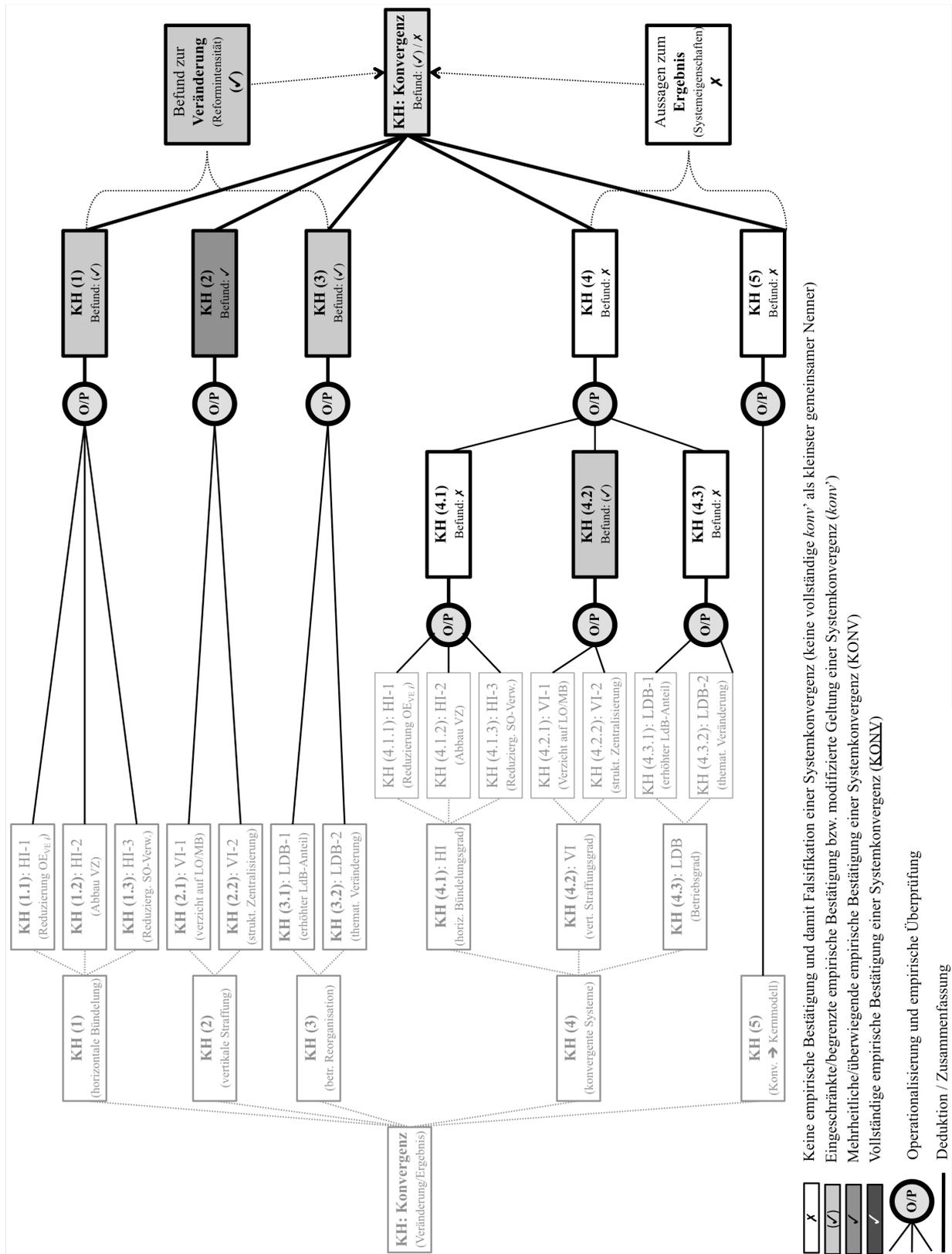
Die Überprüfung der differenzierten *Konvergenzhypothese KH* bildete den ersten Komplex des Querschnittsvergleichs zur Verwaltungsentwicklung und Reformpolitik der Länder. Empirisch bestätigt oder falsifiziert werden sollte die Annahme, dass es in den vergangenen zwei Jahrzehnten ( $t_1$ — $t_2$ ) einem allgemeinen Zielkonsens folgend ( $IN \subset \Delta STR_{ZIEL} \subset \Delta ORG_{ZIEL}$ ) zu einer erheblichen horizontalen und vertikalen Konzentration der *Verwaltungsstrukturen* ( $HI, VI \in IN$ ) kam, die sich im *Verlauf* ähnelte (**KH 1** bis **KH 3**) und im *Ergebnis* zu einer Annäherung der Organisationsstrukturen geführt hat (**KH 4** und **KH 5**).<sup>19</sup> Für die detaillierte Analyse wurde auf die in Kap. 3.1.4 entwickelte Systematik und Operationalisierung zurückgegriffen. In Kap. 3.3.1.1 definierte der Autor zudem quantifizierte Konvergenz- und Divergenzkriterien, die eine komparative Darstellung von Reformintensität ( $\Delta STR/IN$ ) und Systemeigenschaften ( $\Delta STR/IN_{stand}$ ) und am Ende deren zusammenfassende Einschätzung ermöglichen. Dies gilt ebenso für die weitere Differenzierung der Reformfelder ( $HI, VI, LDB$ ).

Eine *umfassende und konsistente Bestätigung* der einzelnen wie auch der gesamthaften Konvergenzhypothesen hätte unterdessen erfordert, dass materiell eine vollständige Übereinstimmung vorliegt (KONV), die in  $t_1$ — $t_2$  gleichgerichtete Reformen und gegenüber  $t_1$  verminderte Systemunterschiede in bzw. zwischen allen Ländern voraussetzt. Logisch gebietet dies, dass auch alle (Unter-)Aussagen bis hin zur Differenzierung der strukturellen und personellen Ausprägung einzelner Maßnahmen materiell gleichlautend beschieden werden. So müsste etwa eine vollständige Reformkonvergenz im Bereich horizontaler Bündelung ( $HI$ ) gleichermaßen für den Abbau von Einrichtungen auf einer Ebene ( $HI-1$ ), für die Reduzierung von Verwaltungszweigen ( $HI-2$ ) und für die Verminderung der Sonderverwaltung ( $HI-3$ ) Geltung beanspruchen können. Soll die Übereinstimmung weiter gefasst sein, wären konsistente Befunde ebenso im Bereich korrespondierender Systemeigenschaften ( $HI_{stand}$ ) sowie für die Reformfelder vertikaler Integration ( $VI$  und  $VI_{stand}$ ) und betrieblicher Reorganisation ( $LDB$  und  $LDB_{stand}$ ) nachzuweisen. Oder anders ausgedrückt: Der nach den benannten Kriterien ermittelte Befund muss für seinen Geltungsbereich den *kleinsten gemeinsamen Nenner konvergenzbezogener Aussagen* abbilden. Andernfalls wurden die betreffenden Ergebnisse in ihrer Reichweite als eingeschränkte bzw. modifizierte Bestätigungen der Konvergenzhypothese formuliert.

---

<sup>19</sup> Jeweils eingeschlossen ist das Reformfeld betrieblicher Reorganisation ( $LDB$ ), das ebenfalls als zielgemäße Veränderung des Status quo aufgefasst wird ( $LDB \subset \Delta ORG_{ZIEL}$ ) und im Hinblick auf die Intensität (**KH 1** bis **KH 3**) und das Ergebnis (**KH 4** und **KH 5**) entsprechender Maßnahmen empirisch überprüft wird (vgl. dazu auch Kap. 2.3.2, 2.3.4, 3.1.4 und 3.3.1.1).

Abbildung 3.3.1-30: Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Hypothesen zur Reform- und Systemkonvergenz



Eigene Darstellung.

Als abschließendes Gegenstück zu Abb. 3.3.1-1 (vgl. Kap. 3.3.1) fasst die vorstehende Grafik die *differenzierten und in sich konsistenten Konvergenzbefunde* für die Konvergenzhypothesen **KH (1)** bis **KH (5)** zusammen. Ausgewiesen werden darin vier Befunde unterschiedlicher Qualität und Reichweite. Ein dunkelgraues Kästchen mit weißem Häkchen verweist auf eine vollständige Bestätigung der o. g. Annahmen im jeweiligen Bereich. Die mittelgraue Schraffierung kennzeichnet eine mehrheitliche oder erweiterte Konvergenz und die hellgraue, dass es zwar keine vollständige oder erweiterte, zumindest aber eine begrenzte Übereinstimmung gibt. Die Abbildung dokumentiert, dass es *keine vollständige Reform- und Systemkonvergenz in den vergangenen zwanzig Jahren* trotz erheblicher und an gemeinsame Zielkoordinaten orientierter Veränderungen gegeben hat. Dies gilt sowohl für die Befunde **KH (1)** bis **KH (5)** als auch für deren Zusammenfassung in **KH**.

Die *höchste Übereinstimmung* zwischen den Ländern zeigt sich im Bereich der *vertikalen Vereinfachung der Verwaltung (KH 2)*, also im Abbau mittlerer und oberer Instanzen (VI-1) und in der strukturellen Zentralisierung (VI-2). Sie fällt immerhin mehrheitlich aus ( $VI_{KONV}$ ) und gilt auch konzeptionell, indem eine übereinstimmende Mehrheit der Länder ihre Verwaltung stärker vertikal als horizontal vereinfacht hat ( $KONV_{konz}$  für  $[VI > HI]$ ). Die Intensität und Richtung waagerechter Bündelung (HI; **KH 1**) und betrieblicher Reorganisation (LDB; **KH 3**) weist hingegen nur eine begrenzte bzw. eingeschränkte Konvergenz auf ( $HI_{konv}$  und  $LDB_{konv}$ ). Ein ähnliches Muster zeigt die Systemkonvergenz (**KH 4**). Auch hier ist die Übereinstimmung in vertikaler Hinsicht stärker ausgeprägt als in den beiden anderen Reformfeldern. Dennoch ist sie insgesamt geringer als in der Verlaufsperspektive einzuschätzen, da lediglich im Bereich des vertikalen Integrationsgrades eine gewisse Übereinstimmung besteht ( $VI_{stand\ konv}$ ) und sich diese in konsistenter Weise weder beim Ausmaß horizontaler Bündelung noch beim Einsatz von Landesbetrieben bestätigen lässt. Gleiches bzw. ein schwächerer Zusammenhang gilt ebenso für die Annäherung an ein Kernmodell (**KH 5**), das zum einen weitergehende Konzentrationserfordernisse enthält und zum anderen von einem System vereinfachter Zweistufigkeit als letzte Konsequenz zielgemäßer Veränderungen ausgeht. Hieraus ergeben sich zwangsläufig zunehmende Unterschiede, da auch nach dem Systemwechsel von Niedersachsen eine Mehrheit der Flächenländer das Konzept der konzentrierten Dreistufigkeit verfolgt.

Unterhalb der aggregierten Ebene der Hypothese **KH** gelangt man nur dann zu *höherwertigen bzw. vollständigen Konvergenzbefunden*, wenn man die Perspektive auf einzelne Reformfelder wie den Abbau von Verwaltungszweigen (HI-2) und Sonderordnungsbehörden (HI-3) sowie die strukturelle Zentralisierung (VI-2) beschränkt. Hinzutritt eine generell höhere Übereinstimmung in der Veränderungsintensität und den Reformgraden bei einer rein strukturellen Betrachtung der Verwaltung und ihrer Organisationsentwicklung. Dagegen erzeugt vor allem der

Einbezug der personellen Dimension als relationale Veränderung und standardisierter Stellenanteil mehr oder minder große Unterschiede. Hieraus wird ersichtlich, dass das in Beschäftigungszahlen gemessene Funktionsgewicht einzelner Behörden- und Verwaltungskategorien nicht nur heute sehr heterogen ausfällt, sondern sich auch über die letzten beiden Dekaden hinweg sehr divergent entwickelt hat. Folglich bieten äußere Veränderungen und Organisationsformen nur einen begrenzten Ausschnitt der Verwaltungsrealität. Sie verdecken den Umstand, dass man innerhalb eines gemeinsamen Zielsystems zu sehr individuellen Lösungen gelangte und auf dem Weg dorthin durchaus unterschiedliche Reformstrategien verfolgte, die über die Differenz zwischen den beiden Leitbildern konsequenter Zwei- und konzentrierter Dreistufigkeit hinaus gehen. Die dargestellte Empirie belegt das durch die nicht vollständigen Konvergenzbefunde im Bereich der Reformintensität und durch die nachrangige Übereinstimmung der in  $t_2$  erreichten Systemeigenschaften. So hätte es zumindest einer konsistent mehrheitlichen, vermutlich sogar einer vollständigen Konvergenz in den Reformpolitiken bedurft, um auch im Ergebnis zu einer größeren Annäherung der gegebenen Organisationsstrukturen zu gelangen.

Zusammenfassend führt die komparative Analyse zu der Einschätzung, dass sich im Zuge einer ähnlich motivierten und gemeinsamen Zielen verpflichteten Reformpolitik länderspezifische Gegebenheiten und Strategien stärker durchgesetzt haben, als dies zunächst zu erwarten wäre, zumal alle Länder ihren Behördenbestand drastisch reduziert und damit die Basis für heterogene Organisationslösungen deutlich eingeschränkt haben. Die dennoch erkennbare Entwicklung und ihre Resultate können deshalb als *konvergente Vielfalt* charakterisiert werden. Sie zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass die dominanten Themen (HI, VI, LDB) und dabei verfolgte Konzepte (KONZEPT<sub>II</sub> und KONZEPT<sub>III</sub>) Spielraum für individuelle Konfigurationen lassen, die in Fortführung landesspezifischer Entwicklungspfade für den Ausbau eigenständiger Verwaltungsprofile genutzt werden. Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung hat dies, zuletzt durch die Föderalismusreform II, befördert, indem die Bandbreite zulässiger Organisations- und Zuständigkeitsformen erweitert und die operative und institutionelle Vollzugskompetenz der Länder gestärkt wurde.

Die *treibenden Faktoren* einer verwaltungsföderal eingebetteten Ausdifferenzierung dürften vielfältig sein. Die benannte Priorität der Länder bei der Rückführung vertikaler Differenzierung verweist bereits auf drei mögliche:

- So scheint die *Macht der Ressorts* und ihre Neigung, Geschäftsbereiche horizontal voneinander abzugrenzen, die waagerechte Vielfalt der Verwaltung zu schützen, wohingegen der Druck notwendiger Veränderungen eher nach unten weitergegeben wird.

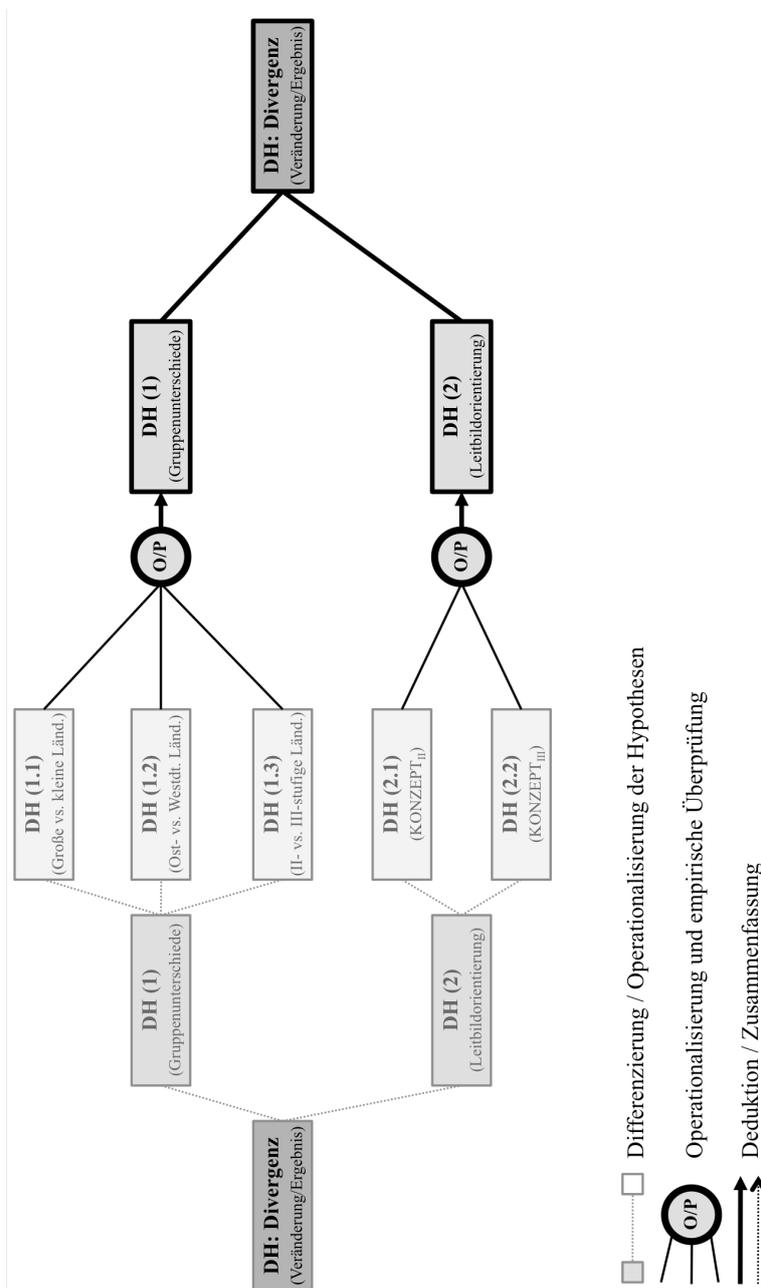
- Dort, also an der Basis, setzt sich diese *Machtlogik in vertikaler Perspektive* fort, indem untere Einrichtungen stärker von Veränderungen betroffen sind als höherinstanzliche und landesweit zuständige Behörden.
- Schließlich sind nicht nur übergeordnete, sondern auch *größere Behörden reformresistenter als kleine und nachrangige Einrichtungen*. Denn selbst wenn es im Fall dreistufig orientierter Länder zum Abbau von Ober- und Mittelbehörden kommt, vermindern diese in aller Regel nicht ihren Personal- und Funktionsanteil, sondern können ihn vielfach sogar ausbauen. Dies wurde sowohl bei der Gesamtbetrachtung in Kap. 3.2 als auch beim differenzierten Längsschnittvergleich in diesem Kapitel deutlich.

Die benannten Faktoren können als *Auslöser bzw. Akzeleratoren von Reformen* aufgefasst werden. Ihre empirische Überprüfung ist anhand der verwandten und für diese Untersuchung erhobenen Daten jederzeit möglich (vgl. Kap. 3.1). Im Folgenden beschränkt sich der Autor allerdings auf globalere Strukturaspekte, die die erläuterte Machtlogik aufnehmen (etwa durch die Reformintensität von zwei- und dreistufigen Systemen – **DH 1.3**; vgl. Kap. 3.3.2.2.3), in erster Linie jedoch dazu dienen, den Befund konvergenter Vielfalt zu konkretisieren. In den Kap. 3.3.2 und 3.3.3 werden deshalb Struktur- und Konzeptunterschiede und darüber hinaus Zeitpunkt und Verlauf von Reformen eingehender betrachtet.

### 3.3.2 Strukturunterschiede und Konzeptorientierung

Der zweite Querschnittsvergleich richtet sich auf die innerhalb des behaupteten Konvergenzrahmens bestehende Unterschiedlichkeit der Länder. Diese Divergenzhypothese (**DH**) betrifft erneut sowohl die verfolgten Reformansätze als auch ihre institutionellen Ergebnisse. Nachfolgend werden zunächst die erforderlichen Operationalisierungen vorgestellt, die auf der Basis der erhobenen Daten zur Verfügung stehen (Kap. 3.3.2.1).

Abbildung 3.3.2-1: Differenzierung, Überprüfung und erneute Zusammenführung der Divergenzhypothese



Eigene Darstellung.

Der erste empirische Test bezieht sich dann auf die Heterogenität von Veränderungen und Systemeigenschaften, die auf bestimmte Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Die zugrunde liegende Kontext-Hypothese **DH (1)** und ihre drei weitergehenden Differenzierungen **DH (1.1)** bis **DH (1.3)** werden in Kap. 3.3.2.2 untersucht. Kap. 3.3.2.3 wendet sich daraufhin der Rolle und Bedeutung unterschiedlicher Leitbildorientierungen zu. Die entsprechende Konzept-Hypothese **DH (2)** zieht dafür die beiden in den Kap. 2.3.3 und 3.1.4 operationalisierten Leitbilder der konsequenten Zwei- und konzentrierten Dreistufigkeit heran (KONZEPT<sub>II</sub> bzw. **DH 2.1** und KONZEPT<sub>III</sub> bzw. **DH 2.2**). Am Ende der einzelnen Abschnitte und des gesamten Kapitels werden die unterschiedlichen Befunde zu einer gesamthaften Aussage zusammengefügt (Kap. 3.3.2.4). Dieser Prozess findet sich in Abb. 3.3.2-1 veranschaulicht.

### 3.3.2.1 Operationalisierung

Um die benannten Hypothesen zur Divergenz der äußeren Verwaltungsentwicklung in den vergangenen beiden Jahrzehnten quantitativ überprüfen zu können, sind logische Festlegungen zu geeigneten Indikatoren zu treffen. Erneut stützt sich der Autor dabei auf die für diese Arbeit erhobenen Daten (vgl. Kap. 3.1). Für die *Kontexthypothese DH (1)* wählt er einen Entwicklungsvergleich zwischen summierten Werten bestimmter Ländergruppen im Zeitraum  $t_1$ — $t_2$ . Ferner kommt es hier erneut zu einer Unterscheidung zwischen der strukturellen und personellen Ausprägung von Veränderungen, die relational bemessen werden (vgl. Kap. 3.1.3, Gleichung III-8). Die Vorgehensweise zur Herleitung solcher absoluten und relationalen Gruppenwerte **GrW** entspricht der Bildung eines übergreifenden Referenzmaßstabs in Gestalt des sog. Gesamtwertes **GW** (vgl. Kap. 3.2.1, Gleichung IV.2), mit dem Unterschied, dass sich **GrW** nur auf eine anhand bestimmter Merkmale  $m_i$  definierten Teilmenge der 13 Flächenländer bezieht:

$$(V-5.1.1) \mathbf{GrW}_{m_i \text{ STR}} = \text{Land}_{m_i(1) \text{ STR}} + \dots + \text{Land}_{m_i(n) \text{ STR}}$$

$$(V-5.1.2) \mathbf{GrW}_{m_i \text{ P}} = \text{Land}_{m_i(1) \text{ P}} + \dots + \text{Land}_{m_i(n) \text{ P}}$$

$$(V-5.1.3) \Delta \mathbf{GrW}_{m_i \text{ STR/P}} = \left[ \frac{\sum (\text{Land}_{m_i(1) \text{ STR/P } t_1}, \dots, \text{Land}_{m_i(n) \text{ STR/P } t_1}) - \sum (\text{Land}_{m_i(1) \text{ STR/P } t_2}, \dots, \text{Land}_{m_i(n) \text{ STR/P } t_2})}{\sum (\text{Land}_{m_i(1) \text{ STR/P } t_1}, \dots, \text{Land}_{m_i(n) \text{ STR/P } t_1})} \right]$$

Anders als bei der Diskussion von Konvergenzannahmen (vgl. Kap. 3.3.1) geht es bei der Divergenzperspektive nicht nur um Anfangs- und Endpunkte einer Entwicklung, sondern ebenso um den *Verlauf zwischen 1992 und 2009*. Sofern nämlich bestimmte Faktoren und Rahmenbedingungen die Intensität von Reformen signifikant beeinflussen, müsste das bei voller Geltung der betrachteten Hypothesen zu jedem Zeitpunkt, also kontinuierlich sichtbar sein. Die empirische Überprüfung stützt sich deshalb auf Trendverläufe, die über die Erhebung von Legisla-

turen in  $t_1$ — $t_2$  zur Verfügung stehen (vgl. Kap. 1.4, Abb. 1.4-1, und Kap. 3.1.3). Auch für das Ausmaß einer beobachteten Divergenz lassen sich logische Abstufungen herleiten. Hierzu nutzt der Autor die Gesamtwerte  $GW$  bzw. deren Entwicklung als Maßstab und gelangt damit zu folgenden Ergebnisoptionen:

(V-5.2.1) Eine vollständige und damit *kontinuierliche kontextabhängige Divergenz*  $\underline{DIV}_{Kontext}$  in der Verwaltungsentwicklung setzt voraus, dass die erwarteten Ausprägungen in den Divergenzmerkmalen  $m_i$  bei einer darüber definierten Gruppe dauerhaft eintreten. Formal ausgedrückt heißt das:

$$\text{Für } \forall t_i \in t_1\text{—}t_2 \text{ gilt } GrW_{m_i} > GW \vee GrW_{m_i} < GW \\ \Rightarrow \underline{DIV}_{Kontext}$$

(V-5.2.2) Eine *erweiterte und im Verlauf überwiegende kontextabhängige Divergenz*  $DIV_{Kontext}$  erfordert, dass die prognostizierten Ausprägungen zu  $m_i$  bei einer entsprechend charakterisierten Gruppe meistens eintreten. Es muss also gelten:

$$\text{Für } n t_i \in t_1\text{—}t_2 \wedge n > N/2 \text{ gilt } GrW_{m_i} > GW \vee GrW_{m_i} < GW \\ \Rightarrow DIV_{Kontext}$$

(V-5.2.3) Eine *begrenzte, weil nur zeitweise bestehende kontextabhängige Divergenz*  $div'_{Kontext}$  erfordert, dass die angenommenen Ausprägungen zu  $m_i$  bei der betreffenden Gruppe zu wenigstens einem Zeitpunkt eintreten. Es muss also gelten:

$$\text{Für } n t_i \in t_1\text{—}t_2 \wedge n \geq 1 \text{ gilt } GrW_{m_i} > GW \vee GrW_{m_i} < GW \\ \Rightarrow div'_{Kontext}$$

Alle anderen Konstellationen, die keine der vorgenannten Bedingungen erfüllen, falsifizieren die Kontexthypothese vollständig. Darüber hinaus lassen sich die kontextabhängigen *Unterschiede auch im Ergebnis* darstellen. Als Indikator zieht der Autor dafür die anhand des empirischen Benchmarks und über alle Reformfelder hinweg standardisierten Systemeigenschaften zum Zeitpunkt  $t_2$  (2009) heran.<sup>1</sup> Vollständige, erweiterte und begrenzte Divergenzbefunde werden dabei wie folgt definiert:

$$(V-5.3.1) \text{ Für } \forall \text{Land } i_{m_i} \text{ gilt } \Delta \text{STR}/\text{IN}_{stand \text{Land } i} > \Delta \text{STR}/\text{IN}_{stand GW} \\ \vee \Delta \text{STR}/\text{IN}_{stand \text{Land } i} < \Delta \text{STR}/\text{IN}_{stand GW} \quad \Rightarrow \underline{DIV}_{KONZEPT}$$

$$(V-5.3.2) \text{ Für } n_{\text{Land } i_{m_i}} \wedge n_{\text{Land } i_{m_i}} > N_{\text{Land } i_{m_i}} / 2 \text{ gilt } \Delta \text{STR}/\text{IN}_{stand \text{Land } i} > \\ \Delta \text{STR}/\text{IN}_{stand GW} \vee \Delta \text{STR}/\text{IN}_{stand \text{Land } i} < \Delta \text{STR}/\text{IN}_{stand GW} \\ \Rightarrow \underline{DIV}_{KONZEPT}$$

<sup>1</sup> Verwandt wird hier der Wert der aggregierten Systemeigenschaften  $\Delta \text{STR}/\text{IN}_{stand}$  und zwar jeweils in seiner strukturellen, personellen und gesamthaften Ausprägung (vgl. Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-7). Unbeachtet bleibt dabei der Grad betrieblicher Reorganisation, da sie ein ergänzendes Reformfeld darstellt.

$$(V-5.3.3) \text{ Für } n_{\text{Land } i \text{ m } i} \wedge n_{\text{Land } i \text{ m } i} \geq n_{\text{Land } i \text{ m } j} / 2 \text{ gilt } \Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand Land } i} > \Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand GW}} \vee \Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand Land } i} < \Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand GW}} \Rightarrow \text{div}'_{\text{KONZEPT}}$$

Die zweite Divergenz- bzw. Konzepthypothese **DH (2)** bezieht sich dagegen wie die Analyse zunehmender Übereinstimmungen zwischen den Ländern (vgl. Kap. 3.3.1) auf jene Reformansätze und Systemeigenschaften, die im Zeitraum zwischen 1992 und 2009 realisiert wurden. Als empirische Test-Basis wählt der Autor deshalb nicht die Trendverläufe, sondern das gesamthafte relationale Delta zwischen  $t_1$  und  $t_2$  (vgl. Kap. 3.1.3, Gleichung III-8) sowie die Integrationsgrade am Ende dieser Periode (vgl. Kap. 3.1.4, Gleichungen III-9 und III-10).

Für die weitere Differenzierung von **DH (2)** sollen dabei jeweils unterschiedliche Indikatorwerte herangezogen werden. So ist im Fall von **DH (2.1)** zu überprüfen, ob es in der Summe, also bis bzw. in  $t_2$  in jenen Ländern, die eine *bestimmte Leitbildorientierung* teilen, tatsächlich zu spezifischen Veränderungen gekommen ist. Dies gilt zunächst für die *konsequente Zweistufigkeit*, die in Kap. 3.1.4 quantitativ operationalisiert wurde – erneut für die Intensität von Veränderungen wie auch für deren standardisierten Resultate ( $\text{KONZEPT}_{\text{II}}$  und  $\text{KONZEPT}_{\text{II stand}}$ ). Dabei wird eine mehr oder minder weitgehende konzeptabhängige Divergenz entsprechend der Teilhypothese **DH (2.1)** erreicht, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

(V-5.4.1) Eine vollständige *konzeptabhängige Divergenz*  $\text{DIV}_{\text{KONZPET}}$  verlangt im Ergebnis, dass die gesamthafte Reformen und zielgemäßen Systemeigenschaften der konsequenten Zweistufigkeit ( $\text{KONZEPT}_{\text{II}}$  und  $\text{KONZEPT}_{\text{II stand}}$ ) bei allen hieran orientierten Ländern strukturell und personell stärker als im Durchschnitt ausgeprägt sind:

$$\text{Für } \forall \text{ Land } i_{\text{m } i} \text{ gilt } \text{KONZEPT}_{\text{II Land } i} > \text{KONZEPT}_{\text{II GW}} \Rightarrow \text{DIV}_{\text{KONZEPT}}$$

(V-5.4.2) Eine erweiterte *konzeptabhängige Divergenz*  $\text{DIV}_{\text{KONZPET}}$  erfordert, dass zumindest die Mehrheit der zweistufig orientierten Länder im Jahr 2009 mehr leitbildgerechte Reformen und Systemeigenschaften als die Gesamtheit aller Fälle aufweist:

$$\text{Für } n_{\text{Land } i \text{ m } i} \wedge n_{\text{Land } i \text{ m } i} > n_{\text{Land } i \text{ m } i} / 2 \text{ gilt } \text{KONZEPT}_{\text{II Land } i} > \text{KONZEPT}_{\text{II GW}} \Rightarrow \text{DIV}_{\text{KONZEPT}}$$

(V-5.4.3) Schließlich setzt die begrenzte *konzeptabhängige Divergenz*  $\text{div}'_{\text{KONZPET}}$  voraus, dass immerhin noch ebenso viele zwei- wie dreistufig orientierte Länder bis und in  $t_2$  dem Leitbild effektiv gefolgt sind:

$$\text{Für } n_{\text{Land } i \text{ m } i} \wedge n_{\text{Land } i \text{ m } i} \geq n_{\text{Land } i \text{ m } j} \text{ gilt } \text{KONZEPT}_{\text{II Land } i} > \text{KONZEPT}_{\text{II GW}} \Rightarrow \text{div}'_{\text{KONZEPT}}$$

Die reformpolitische und systemische *Relevanz des Leitbilds der konzentrierten Dreistufigkeit* wird nach der gleichen Logik und Methodik beurteilt (**DH 2.2**). Zugrunde liegen die Indexwerte der Konstrukte  $KONZEPT_{III}$  und  $KONZEPT_{III\ stand}$ :

$$(V-5.5.1) \text{ Für } \forall \text{ Land } i \text{ gilt } KONZEPT_{III\ Land\ i} > KONZEPT_{III\ GW} \Rightarrow \underline{DIV}_{KONZEPT}$$

$$(V-5.5.2) \text{ Für } n_{Land\ i\ m\ i} \wedge n_{Land\ i\ m\ i} > N_{Land\ i\ m\ i} / 2 \text{ gilt } KONZEPT_{III\ Land\ i} > KONZEPT_{III\ GW} \Rightarrow DIV_{KONZEPT}$$

$$(V-5.5.3) \text{ Für } n_{Land\ i\ m\ i} \wedge n_{Land\ i\ m\ i} \geq n_{Land\ i\ m\ j} \text{ gilt } KONZEPT_{III\ Land\ i} > KONZEPT_{III\ GW} \Rightarrow div'_{KONZEPT}$$

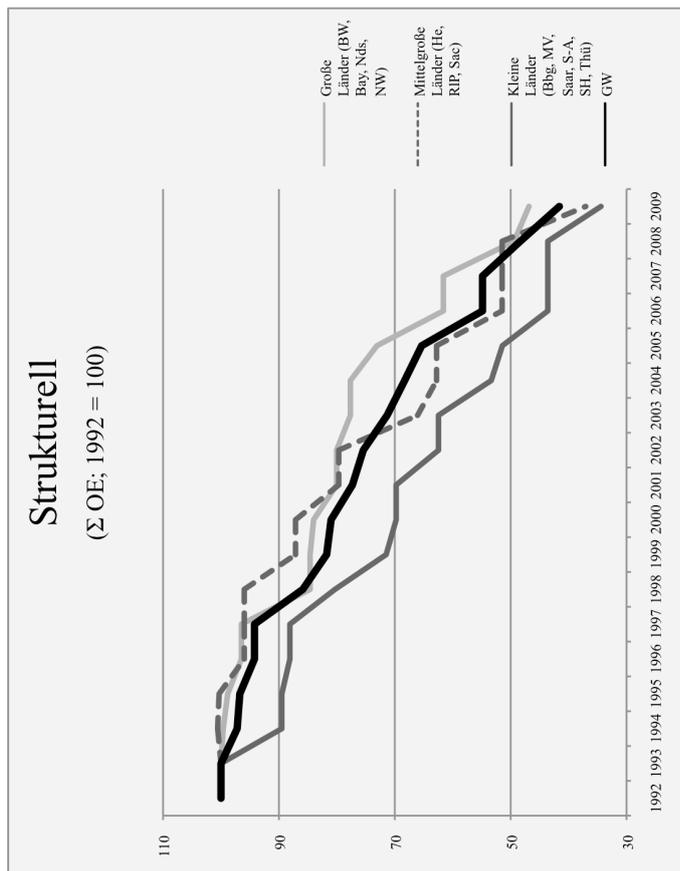
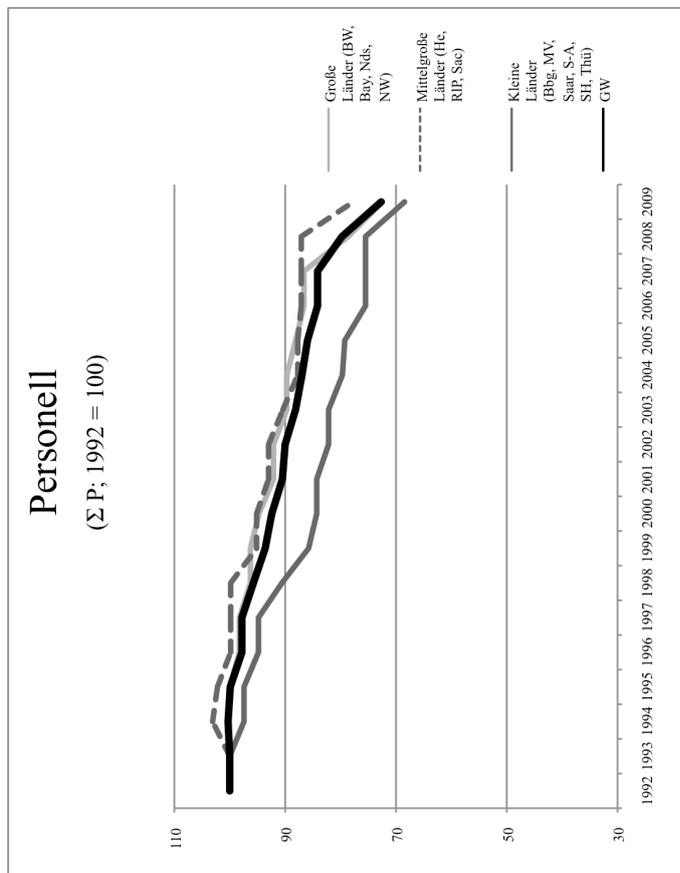
### 3.3.2.2 Kontextabhängige Divergenz

Die *Kontexthypothese DH (1)* geht davon aus, dass sich trotz geteilter Reformorientierungen (vgl. Kap. 2.3.2) die strukturellen und personellen Veränderungen in den Ländern *aufgrund individueller Rahmenbedingungen* erheblich unterscheiden. Aus dem Schrifttum wurden dazu drei Teilhypothesen abgeleitet, die jeweils bestimmte Fälle zu kontextbezogenen Gruppen zusammenfassen und für diese eine höhere oder geringere Reformintensität postulieren (vgl. Kap. 2.3.4, Abb. 2.3.4-1). Dies gilt erneut für den Veränderungsprozess an sich wie auch für die damit in  $t_2$  erzielten Resultate in Form standardisierter Systemeigenschaften. Im Folgenden werden die Einflüsse der Landesgröße (3.3.2.2.1 – **DH 1.1**), der Unterscheidung nach west- und ostdeutschen Ländern (3.3.2.2.2 – **DH 1.2**) sowie der Systemvoraussetzungen zwei- und dreistufiger Länder betrachtet (3.3.2.2.3 – **DH 1.3**). Ein kurzes Fazit summiert den Befund zur Kontexthypothese (Kap. 3.3.2.2.4).

#### 3.3.2.2.1 Größenabhängigkeit von Reformpolitik

Die erste Hypothese **DH (1.1)** betrachtet die *Größenabhängigkeit von Reformpolitiken* und unterstellt, dass Länder mit mehr Bevölkerung weniger starke Veränderungen vornehmen, da sie aufgrund ihrer endogenen Heterogenität einen größeren Bestand an regulären und besonderen Einrichtungen vorhalten müssen, zudem in höherem Maße auf regionale (Standort-)Interessen Rücksicht zu nehmen haben und in der Regel unter einem geringeren finanziellem Druck stehen als kleinere Länder. Sollte daraus tatsächlich eine vollständige kontextabhängige Divergenz resultieren, müsste der empirische Befund die in den Gleichungen (V-5.2.1) und (V-5.3.1) benannten Bedingungen erfüllen. Andernfalls wäre zu prüfen, welche abgestuften bzw. modifizierten Kennzeichnungen zutreffen.

Abbildung 3.3.2-2: Strukturelle und personelle Entwicklung der Verwaltung in den großen, mittelgroßen und kleinen Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Abb. 3.3.2-2 liefert hierfür zunächst die Daten zur *Verlaufsbetrachtung der summierten Reformintensität von drei Gruppen*: den großen (Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen), den mittelgroßen (Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen) und den kleineren Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen).<sup>2</sup> Abgebildet werden der Trend für die Gesamtentwicklung  $GW$  sowie für die Entwicklung der drei Gruppenwerte  $GrW_{\text{Groß}}$ ,  $GrW_{\text{Mittel}}$  und  $GrW_{\text{Klein}}$ . Alle vier Kategorien finden sich in der strukturellen (links) und personellen Dimension (rechts) dokumentiert.

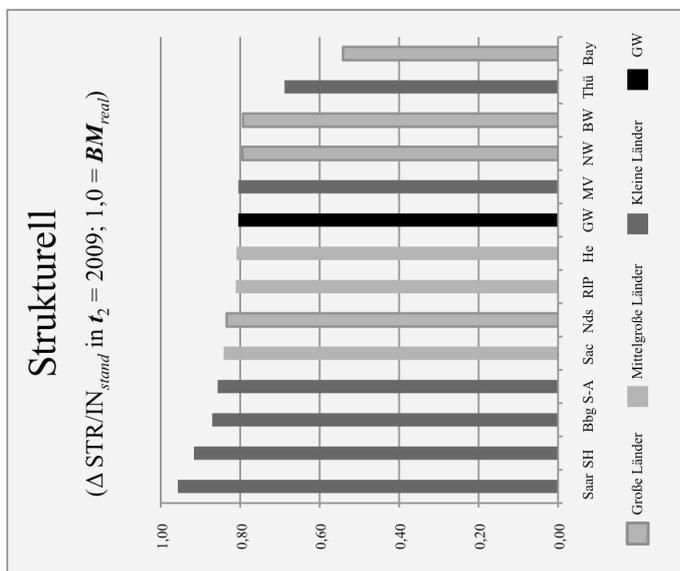
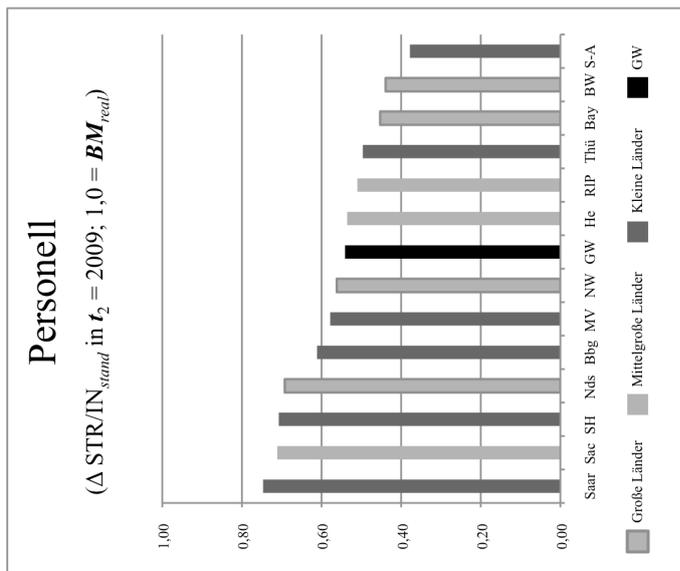
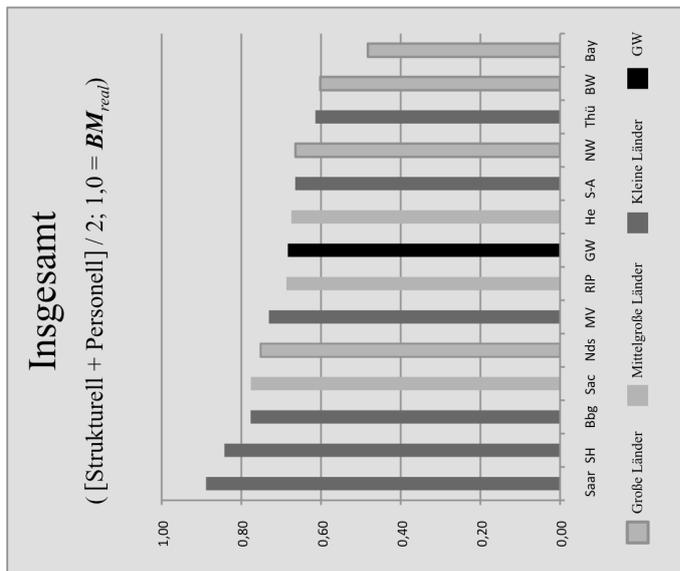
Der *empirische Befund* führt zu einer *weitgehenden Bestätigung* der in **DH (1.1)** enthaltenen Annahmen. Ungeachtet eines kurzen Zeitpunkts Ende der 1990er Jahre fielen die strukturellen Veränderungen der großen Flächenländer gemessen an ihrem Ausgangsniveau in  $t_1$  tatsächlich überdurchschnittlich gering aus. Zugleich blieben die kleinen Flächenländer kontinuierlich unterhalb der Gesamtentwicklung, reformierten also sehr viel stärker als jede andere Gruppe. In der Mitte zwischen beiden bewegen sich die mittelgroßen Länder. Interessant ist dabei, dass diese bis Anfang der 2000er Jahre vergleichsweise wenige Strukturveränderungen vornahmen und sich inaktiver verhielten als die großen Flächenländer. Seitdem aber hat diese Gruppe stark aufgeholt und nähert sich am aktuellen Rand dem Reformniveau der kleinen Länder an. Gemäß der in Kap. 3.3.2.1 getroffenen Definitionen kann deshalb zumindest von einer erweiterten kontextabhängigen Divergenz ( $DIV_{\text{Kontext}}$ ) der Strukturveränderungen ausgegangen werden, die mit der Größe der Länder und den daraus resultierenden Bedingungen der Verwaltungspolitik zusammenhängen dürfte.

Dieser Befund wiederholt sich dem Grunde nach bei der Betrachtung der *personellen Dimension der Reformentwicklung*. Wiederum haben die kleinen Länder zwischen 1992 und 2009 anteilig deutlich mehr Personal in der staatlichen Kernverwaltung reduziert als die mittelgroßen und großen Länder. Insofern kann auch gesamthaft von einer konsistenten und überwiegenden Divergenz der Reformpolitiken gesprochen werden, die sich dadurch auszeichnet, dass kleine Länder ihre Verwaltung kontinuierlich und sehr viel intensiver modernisierten als der Durchschnitt, während die Gruppe der großen und mittelgroßen Flächenländer diesen Aktivitätsgrad bis heute nicht aufweist. Oder anders ausgedrückt: Die Zunahme der *Bevölkerungs- und Verwaltungsgröße begrenzt die Reformfähigkeit eines Landes*. Plausible Gründe und Faktoren dafür bilden die steigende landesinterne Heterogenität und daraus erwachsende Widerstandspotenziale, zumal sich ein ähnlicher Befund weiter unten auch bei der Vergleichsbetrachtung zwei- und dreistufiger Systeme zeigt.

---

<sup>2</sup> Für die Einteilung wurden folgende Größenordnungen verwandt: Kleine Flächenländer mit bis zu 3 Mio. Einwohnern, mittelgroße Flächenländer mit bis zu 7 Mio. Einwohnern und große Flächenländer mit mehr als 7 Mio. Einwohnern.

Abbildung 3.3.2-3: *Intendierte Systemeigenschaften der Verwaltungen großer, mittelgroßer und kleiner Länder im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft)*



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Die *zweite Dimension* der kontextabhängigen Divergenz richtet sich auf das *Ergebnis der Reformen*. Demnach müssten laut **DH (1.1)** sämtliche großen Flächenländer auch bei den intendierten Systemeigenschaften eine schlechtere Bilanz aufweisen als die mittelgroßen und vor allem die kleinen Fälle. Abb. 3.3.2-3 dokumentiert hierzu die anhand des realen Benchmarks standardisierten und über alle Reformfelder hinweg aggregierten Statuswerte der Verwaltungen im Jahr 2009 (vgl. Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-7). Blickt man zunächst auf die großen Länder, so weisen sie strukturell mehrheitlich Systemeigenschaften unterhalb des Gesamtwerts auf. Nach Gleichung (V-5.3.2) entspricht das einer mehrheitlichen kontext- bzw. größenabhängigen Divergenz ( $DIV_{\text{Kontext Strukturell}}$ ). In personeller Hinsicht gilt dies immerhin noch für die Hälfte der Fälle, wobei weder die mittelgroßen noch die kleinen Flächenländer unterhalb des Gesamtwerts in größerer Anzahl vertreten sind, mithin zumindest von einer begrenzten Divergenz auszugehen ist ( $div'_{\text{Kontext Personell}}$ ). Bei einer aggregierten Gesamtbetrachtung nivellieren sich beide Dimensionen insoweit, als dass die großen Länder mehrheitlich und die mittelgroßen Länder zur Hälfte unterdurchschnittliche Integrationsgrade erreichen, was die Annahmen der Kontexthypothese in eingeschränkter Weise stützt. Demgegenüber haben die kleinen Länder in jeder Perspektive überdurchschnittliche Systemeigenschaften realisieren können. Einzig Thüringen hat strukturell wie personell unerwartet geringe Integrationsgrade vorzuweisen.

Zusammengefasst kann somit für die *größenbezogene Kontexthypothese* festgehalten werden, dass sie *in modifizierter Form* sowohl für die Intensität und Richtung der Reformen als auch für deren Ergebnisse in Gestalt intendierter Systemeigenschaften *bestätigt* werden kann. Diese Anpassung bezieht sich vor allem auf die stärkere Betonung der Kleinheit als reformbegünstigenden Faktor, wohingegen zunehmende Größenordnungen weniger zwingend zu Hürden von Veränderungsprozessen werden. Eine empirisch gestützte Reformulierung von **DH (1.1)** müsste daher lauten:

**DH (1.1)\*** Mit zunehmender Kleinheit reformieren die Länder deutlich stärker und im Ergebnis auch weitgehender. Ihnen kommen dabei spezifische Rahmenbedingungen wie eine geringere endogene Heterogenität und verminderte Interessengegensätze zugute. Außerdem stehen sie unter stärkerem finanziellen Handlungsdruck. Die benannten Faktoren erschweren Reformen in größeren Ländern, verhindern sie aber nicht gänzlich. Das heißt, dass sich von der Bevölkerungszahl abhängige Kontextbedingungen vermutlich erst dann signifikant auswirken, wenn sie – etwa in finanzieller Hinsicht – erheblichen Handlungsdruck erzeugen, das Niveau strukturell bedingter Widerstände deutlich absenken oder aber diese – bei extrem ansteigender Größe - überproportional erhöhen.

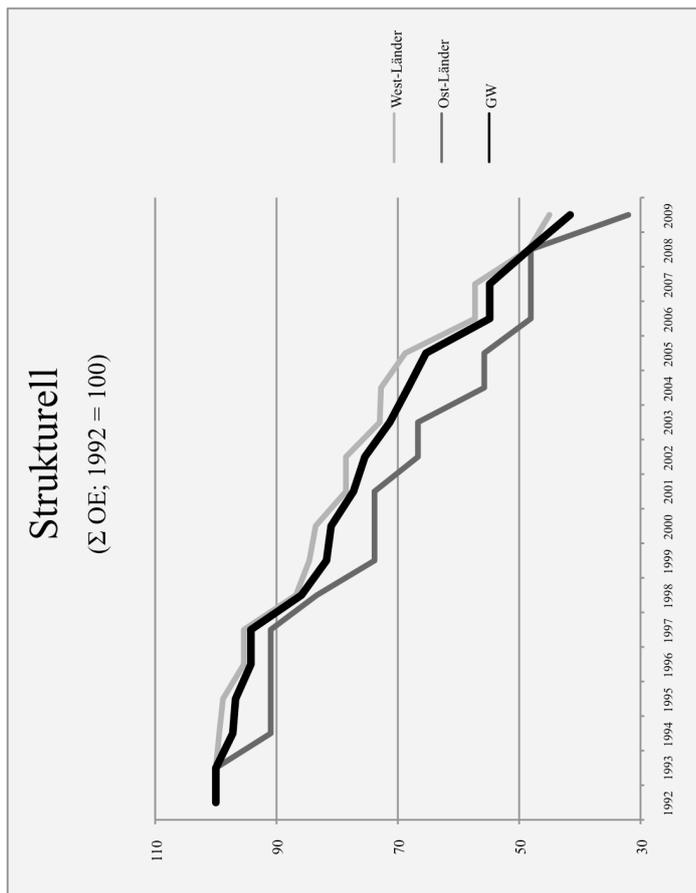
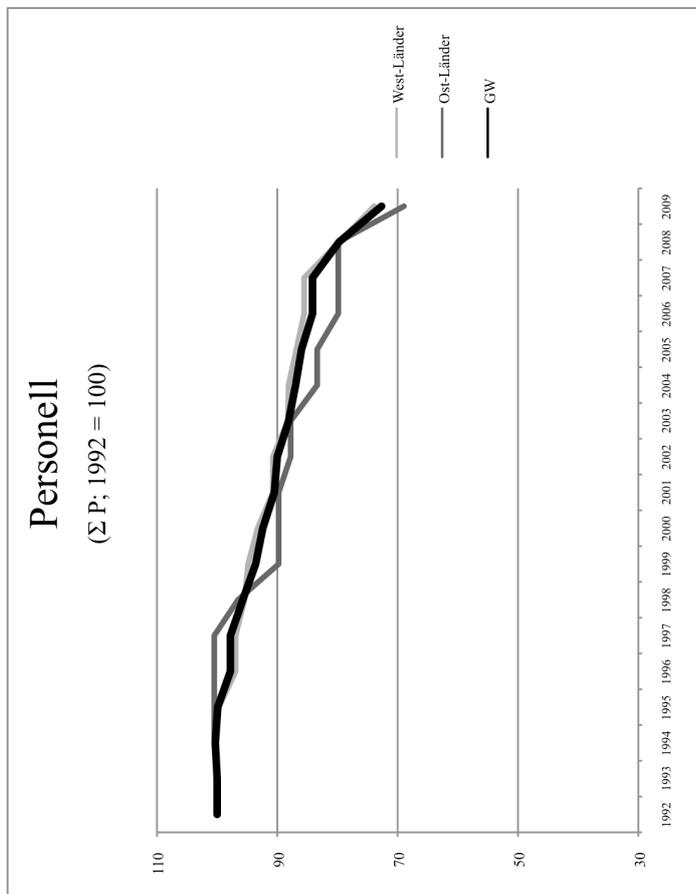
### 3.3.2.2.2 Handlungsdruck in den neuen Bundesländern

Die zweite kontextabhängige Hypothese **DH (1.2)** fokussiert *Unterschiede in den Gegebenheiten zwischen West- und Ostdeutschland*. Demnach sollten die neuen Bundesländer seit 1990 ihre Verwaltung stärker reformiert haben, da sie in Unkenntnis der weiteren Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung zunächst vollständig ausgebildete Strukturen aus Westdeutschland übernahmen, diese sich aber in Anbetracht des demographischen und strukturellen Wandels als nicht bedarfsgerecht erwiesen. Damit wäre man auch angesichts finanzieller Probleme gezwungen gewesen, eine strukturelle und personelle Überausstattung zurückzuführen. Damit verbindet sich vor allem die Erwartung, dass die Veränderungsprozesse im Osten intensiver ausgefallen sein müssten. Sofern die notwendigen Anpassungen bereits in ausreichendem Maße erfolgt sind, müsste sich dies im Übrigen aber auch in den heute, also in den in  $t_2$  vorhandenen Systemeigenschaften niederschlagen. Eine vollständige kontextabhängige Divergenz würde demnach erfordern, dass alle ostdeutschen Länder ihre Verwaltung seit 1990 überdurchschnittlich stark reformiert und im Ergebnis einfachere Strukturen errichtet haben (vgl. Kap. 3.3.2.1, Gleichungen V-5.2.1 und V-5.3.1).

In Abb. 3.3.2-4 finden sich die ost- und westdeutschen Gruppenwerte  $GrW_{West}$  und  $GrW_{Ost}$  sowie die Gesamtentwicklung  $GW$  der strukturellen und personellen Reformintensität für den Zeitraum bis 2009 dokumentiert. Sichtbar wird, dass gemessen am Ausgangsniveau 1992 in den neuen Ländern die Organisation tatsächlich überdurchschnittlich stark vereinfacht wurde und dies kontinuierlich. **DH (1.2)** lässt sich also *strukturell bestätigen*, es besteht mithin eine vollständige kontextabhängige Divergenz ( $DIV_{Kontext\ Strukturell}$ ), je nachdem ob man west- oder ostdeutsche Fälle betrachtet. Personell stellt sich die Situation etwas anders dar, was aber gleichfalls der Ost-West-Hypothese nicht grundsätzlich widerspricht. So haben die neuen Länder anfänglich, bis Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre, weniger Personal abgebaut, intensivierten diesen Prozess dann allerdings deutlich und bewegen sich seitdem unterhalb des Gesamtwertes  $GW$ . Auf  $t_1$ — $t_2$  bezogen betrifft das den längsten Zeitraum und entspricht somit einer immerhin erweiterten bzw. überwiegenden Divergenz ( $DIV_{Kontext\ Personell}$ ). Der beschriebene Verlauf steht mit **DH (1.2)** dennoch im Einklang, da man in den neuen Ländern zunächst mit der anfänglichen Überausstattung infolge des West-Ost-Transfers zu arbeiten versuchte, bevor ab Mitte der 1990er Jahre Strukturdefizite erkennbar und entsprechende Konsequenzen unvermeidlich wurden.

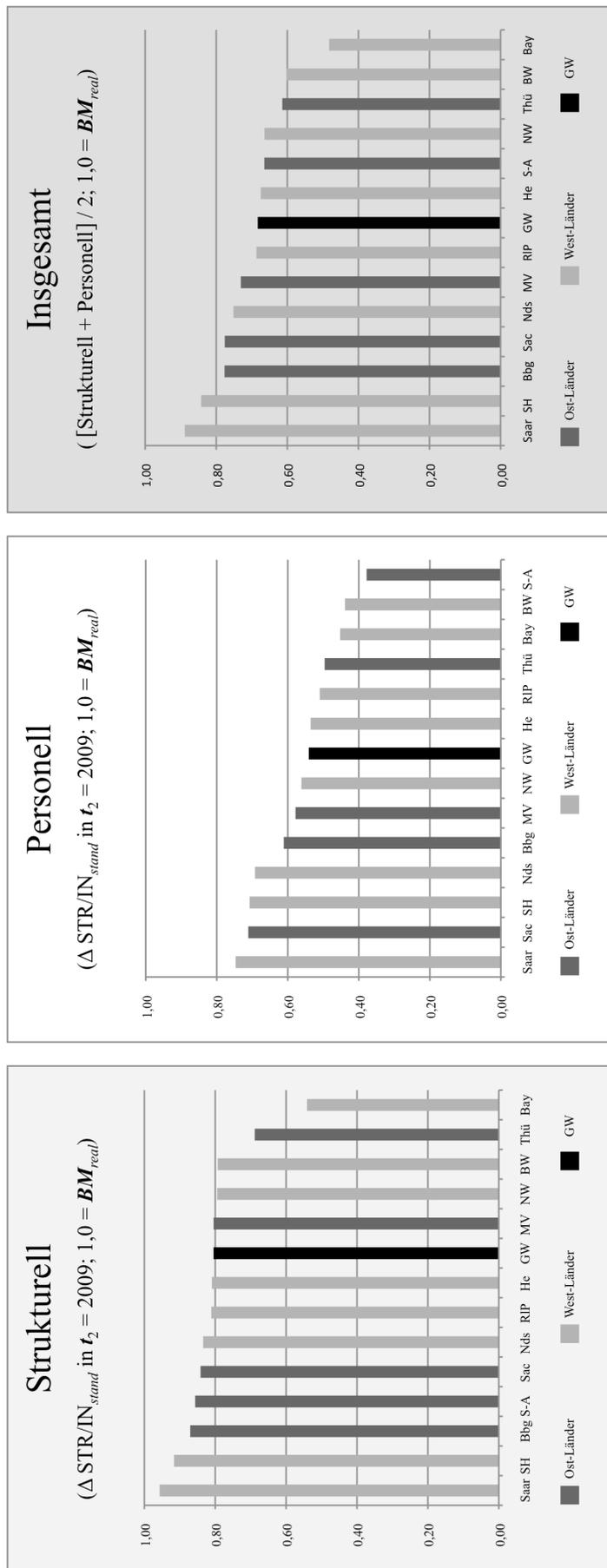
Inwieweit sich diese größere Reformaktivität im Osten auch in den dort erreichten *Systemeigenschaften* widerspiegelt, kann der Abb. 3.3.2-5 entnommen werden. Erneut wurden hier – wie schon in Abb. 3.3.2-3 – die anhand von  $BM_{real}$  standardisierten Integrationsgrade dargestellt, nun allerdings unter Hervorhebung der

Abbildung 3.3.2-4: Strukturelle und personelle Entwicklung der Verwaltung in den west- und ostdeutschen Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Abbildung 3.3.2-5: *Intendierte Systemeigenschaften der Verwaltungen west- und ostdeutscher Länder im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft)*



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

west- (hellgrau) und ostdeutschen Länder (dunkelgrau). Ersichtlich wird, dass jeweils eine Mehrheit von ihnen strukturell wie personell stärker vereinfachte Verwaltungen aufweist, als dies der Gesamtwert für alle Länder abbildet. Folglich ist die Divergenzannahme aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen im Ost- und Westteil der Bundesrepublik auch im Ergebnis überwiegend zu bestätigen ( $DIV_{\text{Kontext}}$ ).

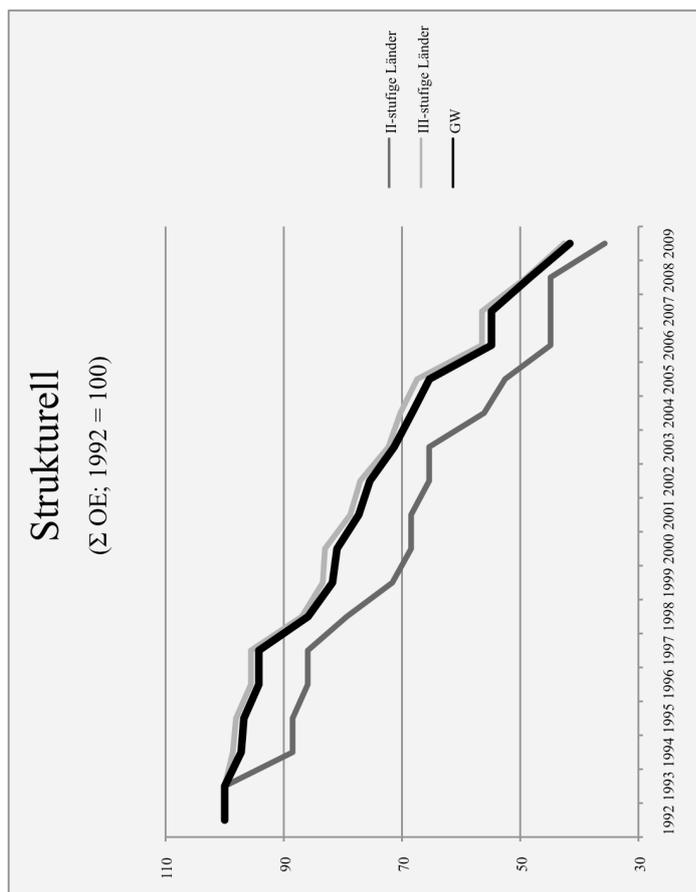
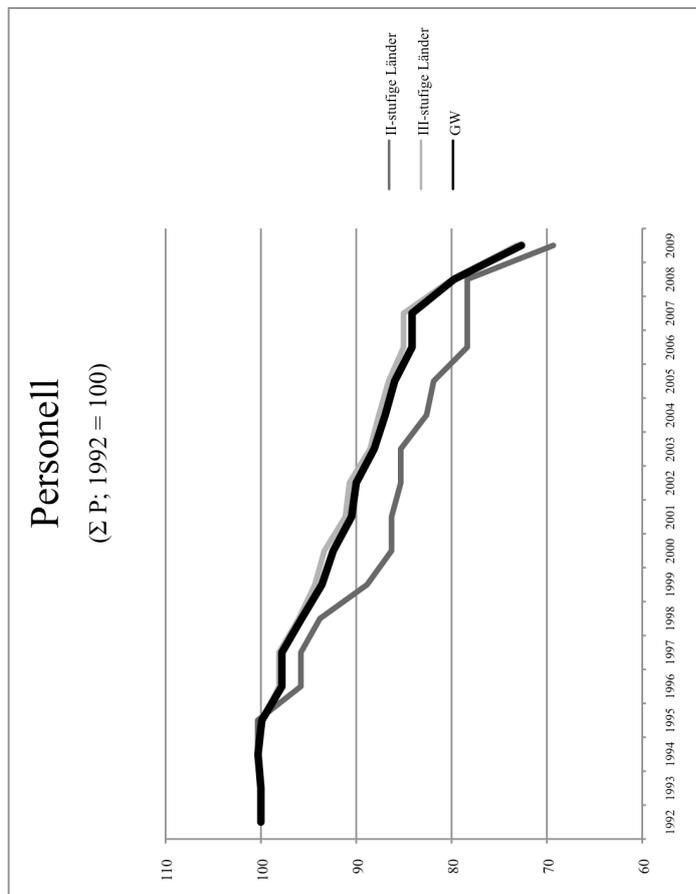
Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Mehrheit der ostdeutschen Länder aufgrund des dort objektiv höheren Reformbedarfs (demographischer und struktureller Wandel, geringe Landesgröße und Bevölkerungsdichte, finanzielle Probleme) ihre Verwaltung im Verlauf wie auch im Ergebnis stärker reformiert haben als im Westen der Bundesrepublik. Die *Ost-West-Hypothese DH (1.2)* als Grund für Unterschiede in der Verwaltungsentwicklung kann folglich *bestätigt* werden. Dies gilt für die Prozessperspektive nahezu uneingeschränkt ( $\approx \underline{DIV}_{\text{Kontext}}$ ), und für die Frage zielgemäßer Systemeigenschaften immerhin mehrheitlich ( $DIV_{\text{Kontext}}$ ).

#### 3.3.2.2.3 Geringere Hürden in zweistufigen Systemen

Die letzte Kontexthypothese **DH (1.3)** nimmt auf Unterschiede in der Reformintensität und den erzielten Systemeigenschaften Bezug, die zwischen *zwei- und dreistufig organisierten Ländern* bestehen. Demnach gelangen Erstere zu einschneidenderen Veränderungen, da sie im Prozess weniger inneradministrative Gegenspieler zu berücksichtigen haben. Letztere hingegen sind mit der starken institutionellen Stellung von Bündelungsbehörden konfrontiert. Deren Größe und Funktionsprofil erschweren Reformen, soweit sie von diesen nicht begünstigt werden. Dementsprechend ist laut **DH (1.3)** zu erwarten, dass auch in der Differenz zwischen zwei- und dreistufigen Ländern eine vollständige kontextabhängige Divergenz vorherrscht, also Verwaltungen ohne bündelnde Zwischen- bzw. Mittelebene seit 1990 stetig mehr reformieren und damit ebenso im Ergebnis einfachere Strukturen realisieren konnten (vgl. Kap. 3.3.2.1, Gleichungen V-5.2.1 und V-5.3.1).

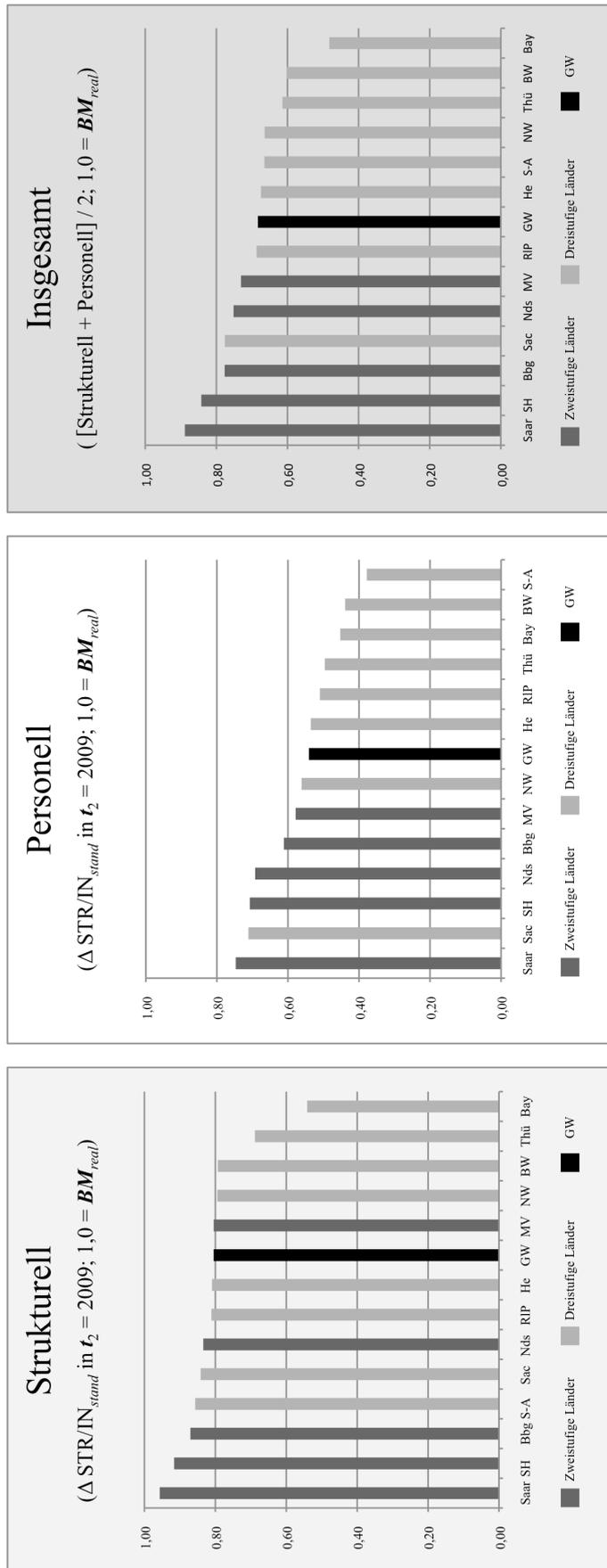
Die Dokumentation der zwei- und dreistufigen Gruppenwerte  $GrW_{II}$  und  $GrW_{III}$  zusammen mit der Gesamtentwicklung  $GW$  (vgl. Abb. 3.3.2-6) bestätigt die institutionelle Kontextthese in struktureller und personeller Hinsicht: Demnach haben Flächenländer ohne Mittelinstanzen ihre Verwaltungen seit 1990 bedeutend stärker zielgemäß verändert. Es besteht also im Hinblick auf die aufbauorganisatorischen Voraussetzungen eine vollständige kontextabhängige Divergenz der Verwaltungsentwicklung ( $\underline{DIV}_{\text{Kontext Strukturell}}$  und  $\underline{DIV}_{\text{Kontext Personell}}$ ), die Veränderungen in zweistufig und damit einfacher gegliederten Systemen erleichtert, sie beim Vorhandensein regionaler oder oberer Bündelungsbehörden hingegen erschwert.

Abbildung 3.3.2-6: Strukturelle und personelle Entwicklung der Verwaltung in zwei- und dreistufig organisierten Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Abbildung 3.3.2-7: *Intendierte Systemeigenschaften der Verwaltungen zwei- und dreistufig organisierter Länder im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft)*



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Ein nahezu gleichlautender Befund ergibt sich bei der Betrachtung der *intendierten Systemeigenschaften* (vgl. Abb. 3.3.2-7 – Hervorhebung der zweistufigen und dreistufigen Länder). Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern, das in der strukturellen Dimension knapp unterhalb des standardisierten Gesamtwertes rangiert, konnten alle zweistufigen Ländern bis 2009 überdurchschnittlich einfache Verwaltungsstrukturen realisieren. Stellt man für den mecklenburg-vorpommerschen Fall in Rechnung, dass hier eine geringe Bevölkerungszahl und -dichte die Konzentrationswirkung auf der unteren Ebene rechnerisch begrenzen (vgl. dazu die Berechnungsmethodik in Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-7), erscheint es angemessen, von einer *de facto umfassenden Bestätigung von DH (1.3)* auszugehen ( $\approx \underline{DIV}_{\text{Kontext}}$ ), womit die institutionelle Hypothese sowohl aus der prozessbezogenen als auch aus der Ergebnisperspektive vollständige Geltung beanspruchen kann. Oder anders ausgedrückt: Länder ohne Mittelinstanzen und starke Bündelungsbehörden können ihre Verwaltung schneller und intensiver reformieren, was sich u.a. im Resultat deutlich einfacherer Strukturen dokumentiert.

#### 3.3.2.2.4 Zusammenfassung

Die empirische Überprüfung der Kontexthypothesen **DH (1.1)** bis **DH (1.3)** bestätigt diese im Einzelfall und führt damit auch zur *Bekräftigung der gesamthaften Annahme DH (1)*, wonach sich die Intensität von Veränderungen und die damit erzielten Integrationsgrade trotz geteilter Reformorientierungen in Abhängigkeit von Rahmenbedingungen signifikant unterscheiden. Technisch gesprochen konnte über alle betrachteten Variablen und Dimensionen hinweg ein *konsistenter Befund* zumindest für das Niveau einer *erweiterten kontextabhängigen Divergenz* der Verwaltungsentwicklung empirisch nachgewiesen werden ( $\underline{DIV}_{\text{Kontext}}$ ; vgl. dazu Kap. 3.3.2.1, Gleichungen V-5.2.1 bis V-5.3.3); Abb. 3.3.2-8 dokumentiert dies. Danach gelangte seit 1992 die große Mehrheit jener Länder zu starken Veränderungen, die aufgrund struktureller Rahmenbedingungen dafür verwaltungspolitisch prädestiniert scheinen. Mit Blick auf die Reformintensität, also unter Auslassung der bis  $t_2$  erzielten Systemeigenschaften, gilt das sogar uneingeschränkt ( $\underline{DIV}_{\text{Kontext}}$ ). Zu den solcherart *begünstigenden Faktoren* zählen insbesondere die Kleinheit eines Landes, die Lage im Osten sowie das Vorhandensein zweistufiger Organisationsstrukturen. Folglich reformieren kleine und ostdeutsche Länder ohne Mittelinstanzen schneller, kontinuierlicher, intensiver und zuletzt auch effektiver als große und dreistufige Länder im Westen der Bundesrepublik. Dieser Befund unterstreicht die Bedeutung verwaltungspolitischer Voraussetzungen und Handlungsansätze. Denn obgleich strukturelle Gegebenheiten das Ausmaß von Veränderungen prägen, besteht doch in allen zuvor betrachteten Kategorien eine hinlängliche Varianz, infolge derer Länder mit günstigen Bedingungen noch stärker als erwartet reformieren können oder sich aber in schwierigen Fällen dennoch beachtliche Effekte erzielen lassen. Letzteres trifft insbesondere auf einige große-

re Länder wie Baden-Württemberg und Niedersachsen zu, weshalb die Hypothese **DH (1.1)** entsprechend modifiziert wurde. Somit steht zu vermuten, dass innerhalb eines strukturell determinierten Handlungsrahmens der Erfolg zielgemäßer Reformen entscheidend von der gewählten Um- und Durchsetzungsstrategie abhängt. Einen Teilaspekt dieser weitergehenden Hypothese betrachtet der Autor in Kap. 3.3.3.2 im Zusammenhang mit Lerneffekten (vgl. Kap. 3.3.3.2.2) zwischen den Ländern und den angewandten Reformansätzen (vgl. Kap. 3.3.3.2.4).

Abbildung 3.3.2-8: Empirischer Befund zur kontextabhängigen Divergenz der Verwaltungsentwicklung

Hypothese		Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund					
		Strukturell		Personell		Insgesamt	
		Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für
<b>DH (1.1)*</b> (Kleinheitsbedingte Reformunterschiede)	Annahme	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---
	Befund 1 (Reformintensität)	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---		
	Befund 2 (Systemeigenschaften)	DIV	MV, Thü	DIV	S-A, Thü	DIV	S-A, Thü
	Befund insgesamt	DIV	MV, Thü	DIV	S-A, Thü	DIV	S-A, Thü
<b>DH (1.2)</b> (Reformunterschiede aufgrund der Lage in West- und Ostdeutschland)	Annahme	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---
	Befund 1 (Reformintensität)	<u>DIV</u>	---	≈ <u>DIV</u>	---		
	Befund 2 (Systemeigenschaften)	DIV	MV, Thü	DIV	S-A, Thü	DIV	S-A, Thü
	Befund insgesamt	DIV	MV, Thü	DIV	S-A, Thü	DIV	S-A, Thü
<b>DH (1.3)</b> (Systembedingte Reformunterschiede zwischen zwei- und dreistufigen Ländern)	Annahme	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---
	Befund 1 (Reformintensität)	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---		
	Befund 2 (Systemeigenschaften)	≈ <u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---
	Befund insgesamt	≈ <u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Hypothese		Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund					
		Strukturell		Personell		Insgesamt	
		Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für
<b>DH (1): Maximal konsistenter Divergenzbefund**</b>	Annahme	DIV	---	DIV	---	DIV	---
	Befund 1 (Reformintensität)	DIV	---	≈ DIV	---		
	Befund 2 (Systemeigenschaften)	DIV	MV, Thü	DIV	S-A, Thü	DIV	S-A, Thü
	Befund insgesamt	DIV	MV, Thü	DIV	S-A, Thü	DIV	S-A, Thü

Legende: **Hellgrau** = Ein mit den Annahmen lt. **DH (1.1)** bis **DH (1.3)** nicht vollständig, aber zumindest in der Richtung mehrheitlich übereinstimmender empirischer Befund (DIV); **Dunkelgrau** = Ein mit den Annahmen lt. **DH (1.1)** bis **DH (1.3)** vollständig, also materiell und in der Reichweite übereinstimmender empirischer Befund (DIV); ≈ = Nahezu vollständiger oder mehrheitlicher Befund; \* = Darstellung der Ergebnisse in der modifizierten Form von DH (1.1), wonach ein kontextabhängiger Reformeffekt vor allem von der Kleinheit eines Landes abhängt (vgl. Kap. 3.3.2.2.1); \*\* = Ableitung durch Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Divergenzbefund gleichermaßen für die drei Teil-Hypothesen, für die strukturelle und personelle Dimension sowie für ihre Zusammenfassung gelten muss; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

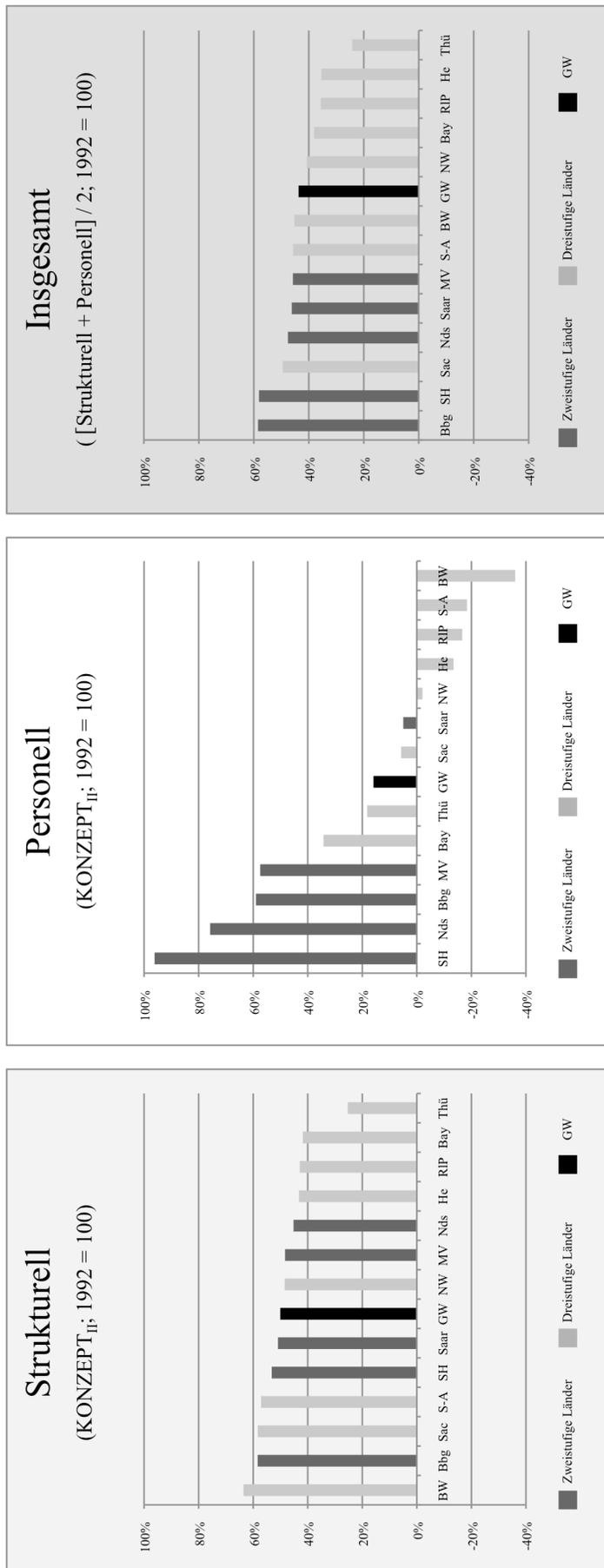
### 3.3.2.3 Konzeptabhängige Divergenz

Die zweite Divergenzhypothese **DH (2)** nimmt die für die Verwaltungspolitik maßgeblichen Leitbilder der konsequenten Zwei- und konzentrierten Dreistufigkeit in den Blick. Sie sagt aus, dass die benannten Konzepte in der Umsetzung zu unterschiedlichen Veränderungsintensitäten zwischen 1992 und 2009 und zu spezifischen Systemeigenschaften in  $t_2$  führen. Nachfolgend wird die Konzepthypothese zunächst für diejenigen Fälle überprüft, die aufgrund ihrer Ausgangssituation und der Kennzeichnung im Schrifttum (vgl. Kap. 2.3.3 und 2.3.4) dem Typus der konsequenten Zweistufigkeit zuzuordnen sind (Kap. 3.3.2.3.1 – **DH 2.1**). Es schließt sich die analoge Betrachtung von Fällen konzentrierter Dreistufigkeit an (Kap. 3.3.2.3.2 – **DH 2.2**). Die Ergebnisse zu den Leitbild-Hypothesen werden in Kap. 3.3.2.3.3 kurz zusammengefasst.

#### 3.3.2.3.1 Konsequente Zweistufigkeit

Laut **DH (2.1)** äußert sich die angenommene *Leitbildorientierung der konsequenten Zweistufigkeit* (KONZEPT<sub>II</sub>) in einer spezifischen Veränderungsintensität und den Ergebnissen der Organisationsentwicklung in definierten Reformfeldern. Wesentliche Parameter von KONZEPT<sub>II</sub> sind in den betreffenden Ländern die Verminderung des Organisations- und Personalbestandes im Bereich oberer und mittlerer

Abbildung 3.3.2-9: Zweistufig orientierte Veränderung der Verwaltung in den Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Behörden (VI-1 bzw. VI-1<sub>stand</sub>) sowie ergänzend die Verminderung der Verwaltungszweige insgesamt und auf der unteren Verwaltungsebene (HI-2 bzw. HI-2<sub>stand</sub> und HI-2<sub>LU</sub> bzw. HI-2<sub>LU stand</sub>).<sup>3</sup> Abgebildet wird damit, ob in der jeweiligen Organisation auf landesweite und regionale Zwischeninstanzen verzichtet, die institutionelle Differenzierung trotz Bündelungsverzicht reduziert und die untere Verwaltung soweit als möglich in die kommunale Kreisstufe integriert wurde. Das Ausmaß einer entsprechenden Divergenz zwischen zwei- und dreistufig orientierten Ländern definiert sich nach den Gleichungen (V-5.4.1) bis (V-5.4.3), und zwar erneut mit Blick auf die Reformrichtung als auch hinsichtlich der intendierten Systemeigenschaften.

Abb. 3.3.2-9 dokumentiert als ersten Schritt die *Intensität jener Veränderungen*, die mit KONZEPT<sub>II</sub> primär beabsichtigt sind. Zweistufig orientierte Fälle finden sich dunkel- und dreistufige Länder hellgrau markiert. Der Gesamtwert  $\mathbf{GW}_{\text{KONZEPT II}}$  wird als Referenzpunkt schwarz ausgewiesen. Dabei ist zu beachten, dass sich die personelle Dimension ausschließlich auf die vertikale Integration, also auf den Verzicht mit Mittelinstanzen bezieht, während die strukturelle Betrachtung die Verminderung horizontaler Differenzierung berücksichtigt.

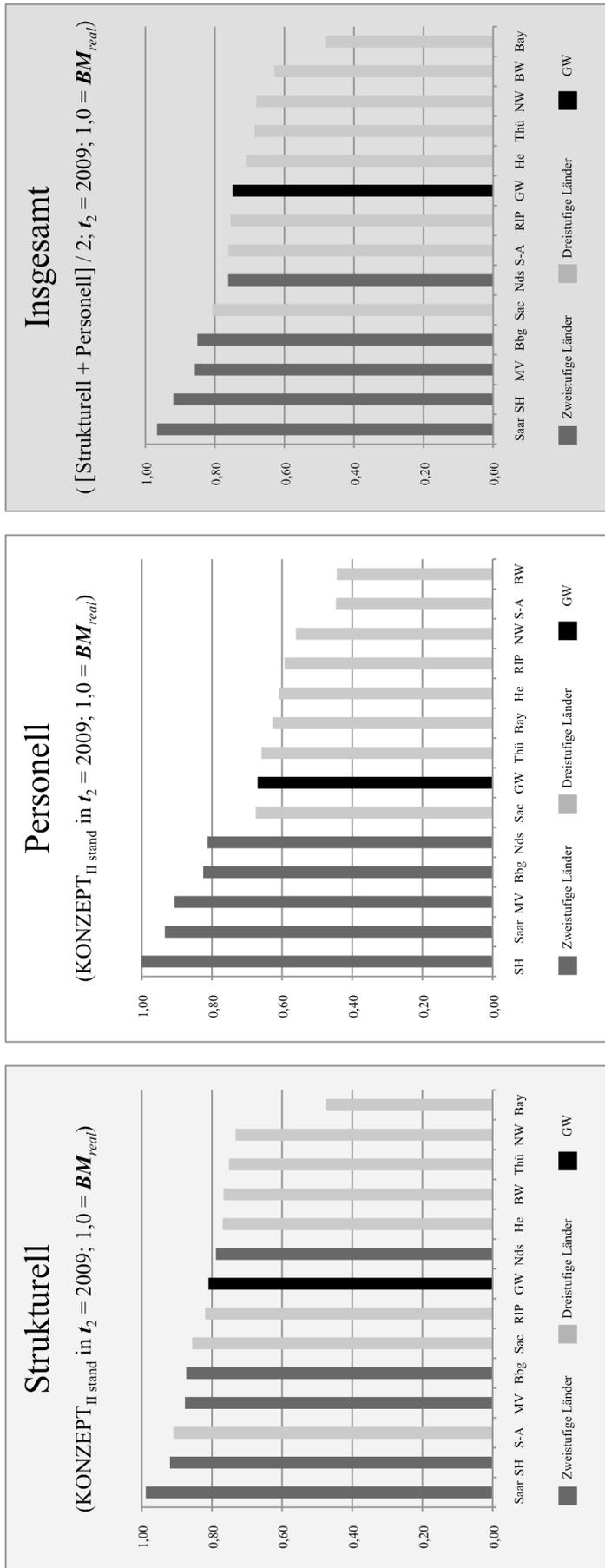
Das Ergebnis zeigt, dass zweistufig organisierte und entsprechend orientierte Länder mehrheitlich stärkere Veränderungen als der Durchschnitt aufweisen. Das heißt, dass die erklärte verwaltungspolitische Ausrichtung in den meisten Fällen empirisch nachweisbar und auch i. S. des Outputs effektiv ist ( $\text{DIV}_{\text{Konzept}}$ ). In struktureller Hinsicht sind von diesem Befund nur das Land Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen ausgenommen. Im ersten Fall liegt das an der noch etwas geringer ausgeprägten Reduzierung unterer Verwaltungszweige, im zweiten Fall an dem erst im Jahr 2005 vorgenommenen Umstieg von der Drei- auf die Zweistufigkeit, was zunächst zu einer Ausweitung der horizontalen Differenzierung führte. Personell betrachtet wird der Befund noch deutlicher. Lediglich das Saarland besitzt einen unterdurchschnittlichen Wert, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass die betreffenden Organisationseinheiten dort schon in  $t_1$  gering ausgeprägt waren.<sup>4</sup> In der Zusammenschau ergibt das sogar einen vollständigen Divergenzbefund, da die Aggregation der strukturellen und personellen Dimension mehr oder minder starke Ausprägungen ausgleicht. Das heißt, insgesamt haben zweistufige Länder ihre Verwaltung tatsächlich nach dem von ihnen verfolgten Konzept umgebaut und dies in weit stärkerem Maße als dreistufige Fälle

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu die Operationalisierung in Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-5, 3.1.4-7 und 3.1.4-8 sowie Gleichungen (III-11.1) bis (III-11.5).

<sup>4</sup> Deutlich wird das bei der Betrachtung der standardisierten Systemeigenschaften im Jahr 1992. Mit einem Wert von [0,9] besaß das Saarland schon vor knapp 20 Jahren ein personelles Konzentrationsniveau, dass gemessen am empirischen Benchmark  $\mathbf{BM}_{\text{real}}$  in  $t_1$ — $t_2$  einen weiteren Abbau von Personal kaum noch zuließ.

Abbildung 3.3.2-10: Intendierte Systemeigenschaften der konsequenten Zweistufigkeit im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

( $DIV_{\text{Konzept Ingesamt}}$ ). Dem widerspricht auch nicht der Umstand, dass die KONZEPT<sub>II</sub>-Bilanz von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg ebenfalls oberhalb von  $GW_{\text{KONZEPT II}}$  liegen, denn in allen drei Ländern resultiert das nicht aus dem Abbau der Mittelinstanzen, sondern aus der komplementären Verringerung unterer Behörden, die entweder in die Bündelungseinheiten integriert oder kommunalisiert wurden.

Die Darstellung in Abb. 3.3.2-10, die die erreichten *Integrationsgrade konsequenter Zweistufigkeit* enthält, dokumentiert außerdem, dass sich das untersuchte Leitbild nicht nur im Prozess, sondern auch im Ergebnis der realisierten Systemeigenschaften nachweisen lässt. Alle Länder, die ihrer Verwaltungspolitik KONZEPT<sub>II</sub> zugrunde gelegt haben, erzielten Werte oberhalb von  $GW_{\text{KONZEPT II stand}}$ . Lediglich in struktureller Perspektive bleibt Niedersachsen geringfügig unterhalb dieser Schwelle. Erneut dürfte das aber vor allem darauf beruhen, dass das Land den Umstieg von der Drei- auf die Zweistufigkeit erst im Jahr 2005 vollzogen hat und weitergehende Konzentrationspotenziale in der Fachverwaltung noch nicht ausgeschöpft hat. Dies in Rechnung stellend erscheint es daher angemessen, von einem nahezu vollständigen und erwartungsgemäßen Divergenzbefund zu sprechen ( $\approx DIV_{\text{Konzept}}$ ). Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die konsequente Zweistufigkeit im Verlauf wie im Ergebnis die Verwaltungspolitik und die Organisation der betreffenden Länder signifikant und in deutlicher Differenz zu den dreistufig verfassten Systemen geprägt hat. Über alle betrachteten Indikatoren hinweg ist von einer erweiterten Divergenz auszugehen ( $DIV_{\text{Konzept}}$ ), die im Bereich der intendierten Eigenschaften sogar vollständig gilt ( $DIV_{\text{Konzept}}$ ).

#### 3.3.2.3.2 Konzentrierte Dreistufigkeit

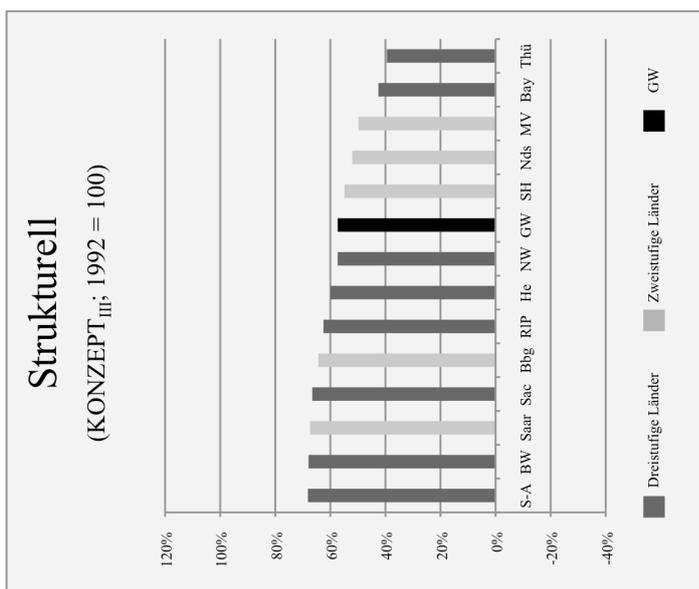
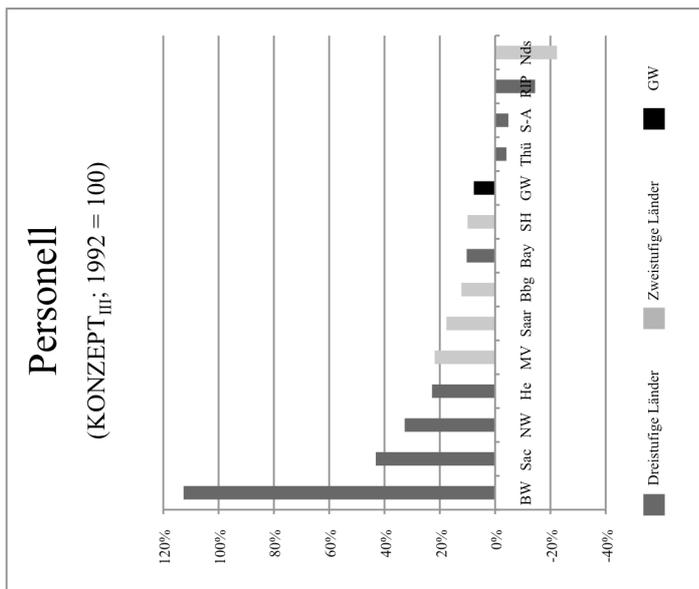
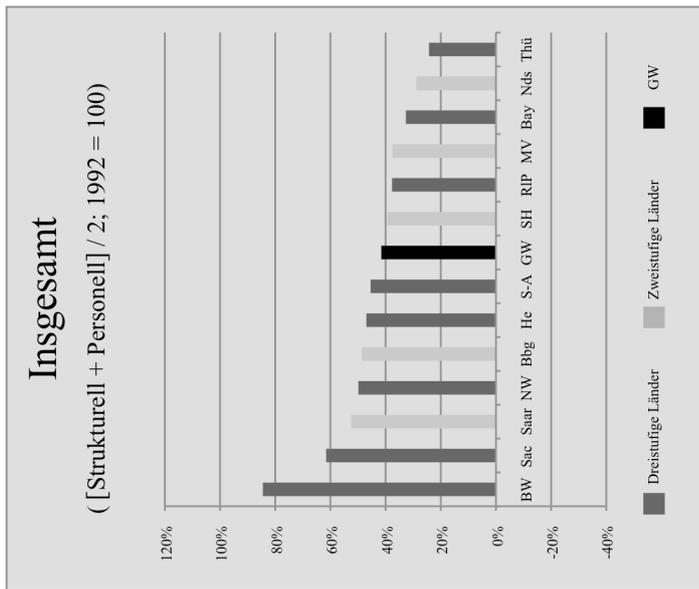
Die zweite konzeptbezogene Divergenz-Hypothese **DH (2.2)** überprüft die Relevanz und Prägekraft der *konzentrierten Dreistufigkeit* (KONZEPT<sub>III</sub>). Bemessen wird das am Struktur- und Personalabbau von Sonderverwaltungen (HI-3 bzw. HI-3<sub>stand</sub>), an der Rückführung separater Verwaltungsstränge (HI-2 bzw. HI-2<sub>stand</sub>) und der anteiligen Stellenausweitung bündelnder Verwaltungsteile sowie an der Reduzierung unterer Behördenbereiche (HI-2<sub>LU</sub> bzw. HI-2<sub>LU stand</sub>).<sup>5</sup> Die Geltung von **DH (2.2)** richtet sich ebenfalls nach den in den Gleichungen (V-5.4.1) bis (V-5.4.3) benannten Bedingungen.

Blickt man zunächst auf die *Intensität der Veränderungen* in  $t_1$ — $t_2$  (vgl. Abb. 3.3.2-11), so zeigt sich, dass die Mehrheit der dreistufig ausgerichteten Länder strukturell wie personell stärker konzeptgemäß reformiert haben als die Gesamtheit aller Fälle ( $GW_{\text{KONZEPT III}}$ ). Dies entspricht definitionsgemäß einer erweiterten

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu die Operationalisierung in Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-5, 3.1.4-7 und 3.1.4-8 sowie Gleichungen (III-12.1) bis (III-12.5).

Abbildung 3.3.2-11: Dreistufig orientierte Veränderung der Verwaltung in den Flächenländern seit der Wiedervereinigung (1992 = 100)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

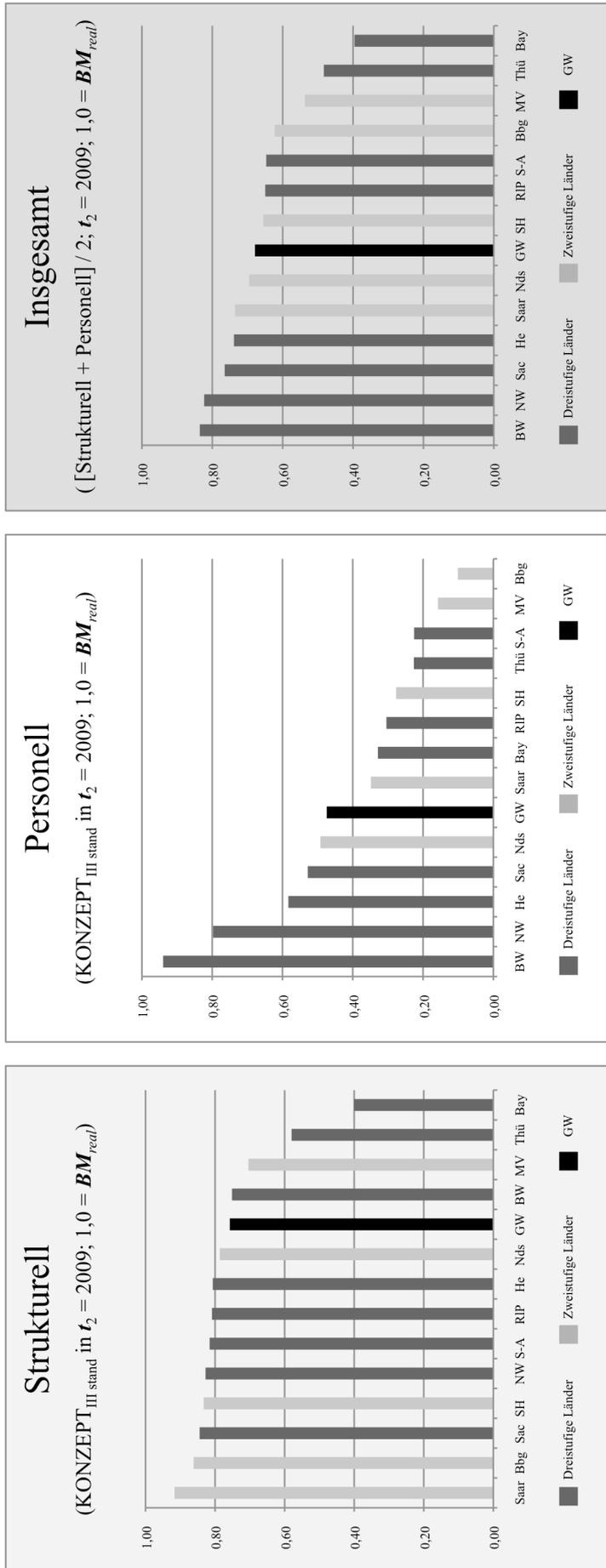
Divergenz ( $DIV_{\text{Konzept}}$ ), sofern man  $KONZEPT_{III}$  als Unterscheidungskriterium zugrunde legt. Die geringen Werte von Bayern (strukturell), Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz (personell) sowie Thüringen (strukturell und personell) rühren beim ersten und letzten Land von der insgesamt geringeren Reformintensität her, die sich auch in den leitbildspezifischen Maßnahmenbereichen auswirkt. In Sachsen-Anhalt wurde die Verwaltung zwar stark konzentriert, jedoch führte die Zusammenfassung in einer oberen Bündelungsbehörde (Landesverwaltungsamt) personell nicht zu der erwarteten Ausweitung mittelinstanzlicher Personalanteile. Ähnliches gilt im Ergebnis für Rheinland-Pfalz, das anstelle von drei Regierungspräsidien zwei neuartige Mittel- und eine bündelnde Oberbehörde geschaffen hat (Struktur- und Genehmigungsdirektionen, Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion), die zusammen gleichfalls eine geringere Beschäftigungsquote erlangen als ihre Vorgängereinrichtungen. Dass mit dem Saarland und Brandenburg strukturell wie in der Gesamtschau auch zwei zweistufige Systeme sehr hohe Integrationswerte erreichen, ist vor allem deshalb interessant, als dass man zunächst davon ausgehen müsste, dass solche Länder mit ihrer Entscheidung gegen Bündelungsbehörden keinen annähernd so hohen Integrationsgrad erreichen können. Offenbar ist es aber möglich, auch über eine (Teil-)Integration von Fachbehörden die Zahl und den Anteil von Sonderverwaltungen und unterschiedlichen Ressortbezügen zu begrenzen, selbst wenn als Korrektiv keine Regierungspräsidien oder Landesverwaltungsämter zur Verfügung stehen. Dies stützt im Übrigen die These von Hesse, der nicht zuletzt in der Diskussion um die niedersächsische Verwaltungsreform 2005 das Konzept der Zweistufigkeit generell für überlegen hält, soweit es auf die nachhaltige Vereinfachung von Strukturen zielt (Hesse 2004a, 2007f).<sup>6</sup>

Erneut bestätigt wird dieser Befund bei der Betrachtung der nach dem Konzept der Dreistufigkeit bemessenen *Systemeigenschaften im Jahr 2009* (vgl. Abb. 3.3.2-12). Strukturell bewegt sich zwar eine Mehrheit der entsprechend orientierten Länder oberhalb des Referenzpunktes  $GW_{\text{KONZEPT III stand}}$  ( $DIV_{\text{Konzept}}$ ), allerdings setzt sich das in der personellen und gesamthaften Betrachtung nicht fort. Hier ist lediglich eine begrenzte Konvergenz nachzuweisen ( $div'_{\text{Konzept}}$ ). Zugleich finden sich hier wiederum Länder, die entweder mit Blick auf die konzepttypischen Organisationsveränderungen oder in der Stellenwirtschaft starke Integrationsgrade erreicht haben, die man von ihnen als zweistufige Systeme so nicht erwarten würde. Erneut gilt das vor allem für Brandenburg und das Saarland.

---

<sup>6</sup> Entsprechend bestätigen sich die Argumente von Bogumil u. a. nicht, die gerade im Fall größerer Länder die Dreistufigkeit als das tendenziell überlegene Verwaltungsmodell einschätzen, zumindest wenn man diese Frage strukturell beantworten will. Nach wie vor unberücksichtigt bleiben in dieser Perspektive funktionale Gesichtspunkte, die insbesondere die Koordinierungsfähigkeit von Fachpolitiken betreffen (Bogumil/Kottmann 2006).

Abbildung 3.3.2-12: Intendierte Systemeigenschaften der konzentrierten Dreistufigkeit im Jahr 2009 (strukturell, personell und gesamthaft)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Insgesamt kann somit auch die *Dreistufigkeit als ein effektives Konzept und Leitbild der Verwaltungspolitik* bezeichnet werden. Entsprechende Länder weisen spezifische Schwerpunkte auf, die im Bereich der personellen Systemeigenschaften am sichtbarsten werden. Gleichwohl bleiben innerhalb ihrer Gruppe deutlich größere Unterschiede bestehen als bei den zweistufig ausgerichteten Fällen (vgl. Kap. 3.3.2.3.1) und finden sich unter Letzteren Länder, die trotz Verzicht auf Bündelungs- und Mittelinstanzen annähernd ebenbürtige Vereinfachungswerte ausweisen. Auch deshalb lässt sich die Bestätigung von DH (2.2) nicht so umfassend formulieren wie bei DH (2.1). Sie gilt nur i. S. einer begrenzten Divergenz ( $div'_{\text{Konzept}}$ ) und sagt aus, dass zumindest mehr drei- als zweistufige Länder in den Kategorien ihres eigenen Leitbilds (KONZEPT<sub>III</sub>) stärker und im Ergebnis effektiver reformiert haben.

### 3.3.2.3.3 Zusammenfassung

Die Überprüfung der Konzeptthesen **DH (2.1)** bis **DH (2.2)** ergab für beide untersuchten Leitbilder (KONZEPT<sub>III</sub> und KONZEPT<sub>II</sub>), dass sie auf den Prozess und das Ergebnis von Reformen *signifikant Einfluss* nehmen, sich die Länder also entweder nach dem einen oder anderen Konzept entwickeln. Hieraus resultieren trotz geteilter Reformorientierungen und eines überschlägigen Konvergenzrahmens *wesentliche Unterschiede*. Diese sind im Hinblick auf die Zweistufigkeit deutlicher erkennbar, was allerdings auch daran liegt, dass es sich dabei mit fünf Ländern um eine kleinere Gruppe handelt und sie insgesamt stärker reformiert haben (vgl. dazu auch Kap. 3.3.2.2.3).

*Insgesamt kann strukturell von einer erweiterten leitbildabhängigen Divergenz* gesprochen werden ( $DIV_{\text{Konzept}}$ ), wohingegen *personell und in der Summe* nur eine *gewisse Unterschiedlichkeit* von Entwicklungs- und Systemeigenschaften ersichtlich wird ( $div'_{\text{Konzept}}$ ). Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das Leitbild der konzentrierten Dreistufigkeit mit seinen Schwerpunkten teilweise auch im Rahmen einer zweistufigen Verwaltung realisiert werden konnte. Das gilt zum einen für die Reduzierung unterer Behörden und Fachstränge, soweit diese auf die kommunale Kreisstufe verlagert wurden. Zum anderen kam es in einer Reihe zweistufiger Systeme zu einer Teilintegration zentraler Behörden, die zwar nach wie vor keinen umfassenden und instanzlichen Bündelungsanspruch erheben, jedoch deutlich mehr Aufgaben zusammenfassen als herkömmliche Facheinrichtungen.

Abbildung 3.3.2-13: Empirischer Befund zur kontextabhängigen Divergenz der Verwaltungsentwicklung

Hypothese		Divergenz lt. Annahme und empirischem Befund					
		Strukturell		Personell		Insgesamt	
		Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für	Ausprägung	Annahme gilt nicht für
<b>DH (2.1)</b> (KONZEPT <sub>II</sub> )	Annahme	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---
	Befund 1 (Reformintensität)	DIV	MV, Nds	DIV	Saar	<u>DIV</u>	---
	Befund 2 (Systemeigenschaften)	≈ <u>DIV</u>	Nds	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---
	Befund insgesamt	DIV	MV, Nds	DIV	Saar	<u>DIV</u>	---
<b>DH (2.2)</b> (KONZEPT <sub>III</sub> )	Annahme	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---
	Befund 1 (Reformintensität)	DIV	Bay, Thü	DIV	RIP, S-A, Thü	DIV	Bay, RIP, Thü
	Befund 2 (Systemeigenschaften)	DIV	BW, Bay, Thü	<i>div'</i>	Bay, RIP, S-A, Thü	<i>div'</i>	Bay, RIP, S-A, Thü
	Befund insgesamt	DIV	BW, Bay, Thü	<i>div'</i>	Bay, RIP, S-A, Thü	<i>div'</i>	Bay, RIP, S-A, Thü
<b>DH (2): Maximal konsistenter Divergenzbefund*</b>	Annahme	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---	<u>DIV</u>	---
	Befund 1 (Reformintensität)	DIV	Bay, MV, Nds, Thü	DIV	RIP, Saar, S-A, Thü	DIV	Bay, RIP, Thü
	Befund 2 (Systemeigenschaften)	DIV	BW, Bay, Nds, Thü	<i>div'</i>	Bay, RIP, S-A, Thü	<i>div'</i>	Bay, RIP, S-A, Thü
	Befund insgesamt	DIV	BW, Bay, MV, Nds, Thü	<i>div'</i>	Bay, RIP, Saar, S-A, Thü	<i>div'</i>	Bay, RIP, S-A, Thü

Legende: Ohne Füllung = Ein mit den Annahmen lt. **DH (2.1)** und **DH (2.2)** nicht vollständig, sondern nur in bestimmtem Rahmen übereinstimmender empirischer Befund (*div'*); Hellgrau = Ein mit den Annahmen lt. **DH (2.1)** und **DH (2.2)** nicht vollständig, aber zumindest in der Richtung mehrheitlich übereinstimmender empirischer Befund (DIV); Dunkelgrau = Ein mit den Annahmen lt. **DH (2.1)** und **DH (2.2)** vollständig, also materiell und in der Reichweite übereinstimmender empirischer Befund (DIV); ≈ = Nahezu vollständiger oder mehrheitlicher Befund; \* = Ableitung durch Deduktion mit der Bedingung, dass ein zusammenfassender Divergenzbefund gleichermaßen für beide Teil-Hypothesen, für die strukturelle und personelle Dimension sowie für ihre Zusammenfassung gelten muss; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

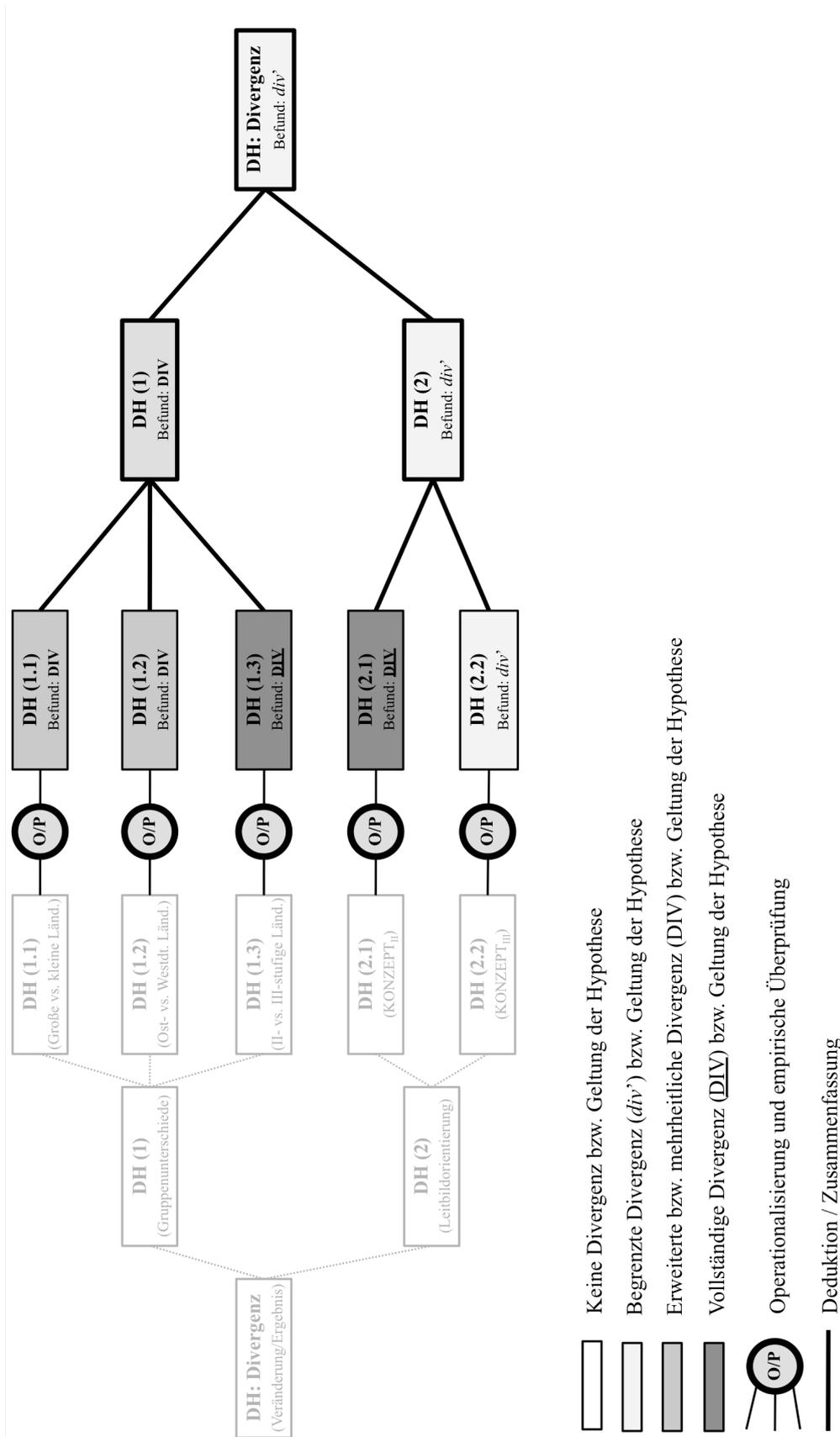
#### 3.3.2.4 Zusammenfassung: Erweiterte Struktur- und Konzeptunterschiede

Die in den vorangegangenen Kapiteln überprüften Divergenzhypothesen zu Strukturunterschieden (DH 1 bzw. DH 1.1 bis DH 1.3) und zu den Auswirkungen verschiedener Leitbildorientierungen (DH 2 bzw. DH 2.1 und DH 2.2) richteten sich auf die Frage, ob ungeachtet eines übergreifenden Konvergenzrahmens und allgemein geteilter Reformziele eine *signifikante Heterogenität in der Verwaltungsentwicklung und ihren Resultaten* erkennbar wird. Dies kann grundsätzlich bejaht werden, bedarf allerdings der Differenzierung und lässt sich daher insgesamt nur in begrenzter Form bestätigen. Das heißt zunächst, dass es wesentliche Unterschiede zwischen den Ländern gibt, sie aber jeweils weder übereinstimmend noch mehrheitlich vorhanden sind. Oder anders gedrückt: *Divergenz* im oben definierten Sinne herrscht zwischen den Ländern *in begrenztem Maße (div')*, will man sie über alle betrachteten Aspekte hinweg beurteilen. Die Gründe für diesen eingeschränkten Befund und seine mögliche Spezifizierung sind der Abb. 3.3.2-14 zu entnehmen. Sie dokumentiert die über mehrere Dimensionen und Gesichtspunkte hinweg konsistenten Ergebnisse der empirischen Überprüfung (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 3.3.2.2.4, Abb. 3.3.2-8, und Kap. 3.3.2.3.3, Abb. 3.3.2-13).

Eine *mehrheitliche Divergenz (DIV)* entlang der zugrunde gelegten Kriterien besteht demnach im Bereich *exogener Strukturunterschiede*. So bewirkt die Kleinheit der Länder (vgl. Kap. 3.3.2.2.1), die Lage im Osten (vgl. Kap. 3.3.2.2.2) und vor allem die Zweistufigkeit des Verwaltungssystems (vgl. Kap. 3.3.2.2.3), dass Länder stärker, kontinuierlicher, schneller und im Ergebnis auch weitgehender reformieren. Das gilt durchweg für eine klare Mehrheit der jeweils betroffenen Fälle. Insoweit kann hier von recht eindeutigen Divergenzfaktoren ausgegangen werden. Sie sprechen dafür, dass die Reformaktivität durch Rahmen- und Ausgangsbedingungen erheblich beeinflusst wird und sie i. T. sogar stärker wiegen können als konzeptionelle und i. e. S. verwaltungspolitische Entscheidungen. Zumindest gilt das im Hinblick auf das Leitbild der Dreistufigkeit. Wie Kap. 3.3.2.3.2 zu entnehmen ist, haben entsprechend orientierte Länder in der Mehrzahl, aber nicht mehrheitlich und ebenso wenig als konsistente Gruppe ihrem Konzept nachfolgend intensiver reformiert. Stattdessen gelang es auch in zweistufig ausgerichteten Ländern, ähnlich große Erfolge bei der Vereinfachung zu erzielen, obgleich man hier in Abwägung der Vorteile vertikaler und horizontaler Integration andere Schwerpunkte setzt.

Der in der Sache *stärkste Unterschied zwischen den Ländern* ergibt sich aus dem Umstand, dass bei vorhandener Zweistufigkeit und fortgesetzten Veränderungen die betreffenden Fälle nicht nur intensiver reformieren, sondern auch im Ergebnis zu einfacheren Strukturen gelangen. Das wiederum heißt, dass trotz der großen

Abbildung 3.3.2-14: Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Divergenzhypothese



- Keine Divergenz bzw. Geltung der Hypothese
- Begrenzte Divergenz (*div'*) bzw. Geltung der Hypothese
- Erweiterte bzw. mehrheitliche Divergenz (DIV) bzw. Geltung der Hypothese
- Vollständige Divergenz (DIV) bzw. Geltung der Hypothese
- Operationalisierung und empirische Überprüfung
- Deduktion / Zusammenfassung

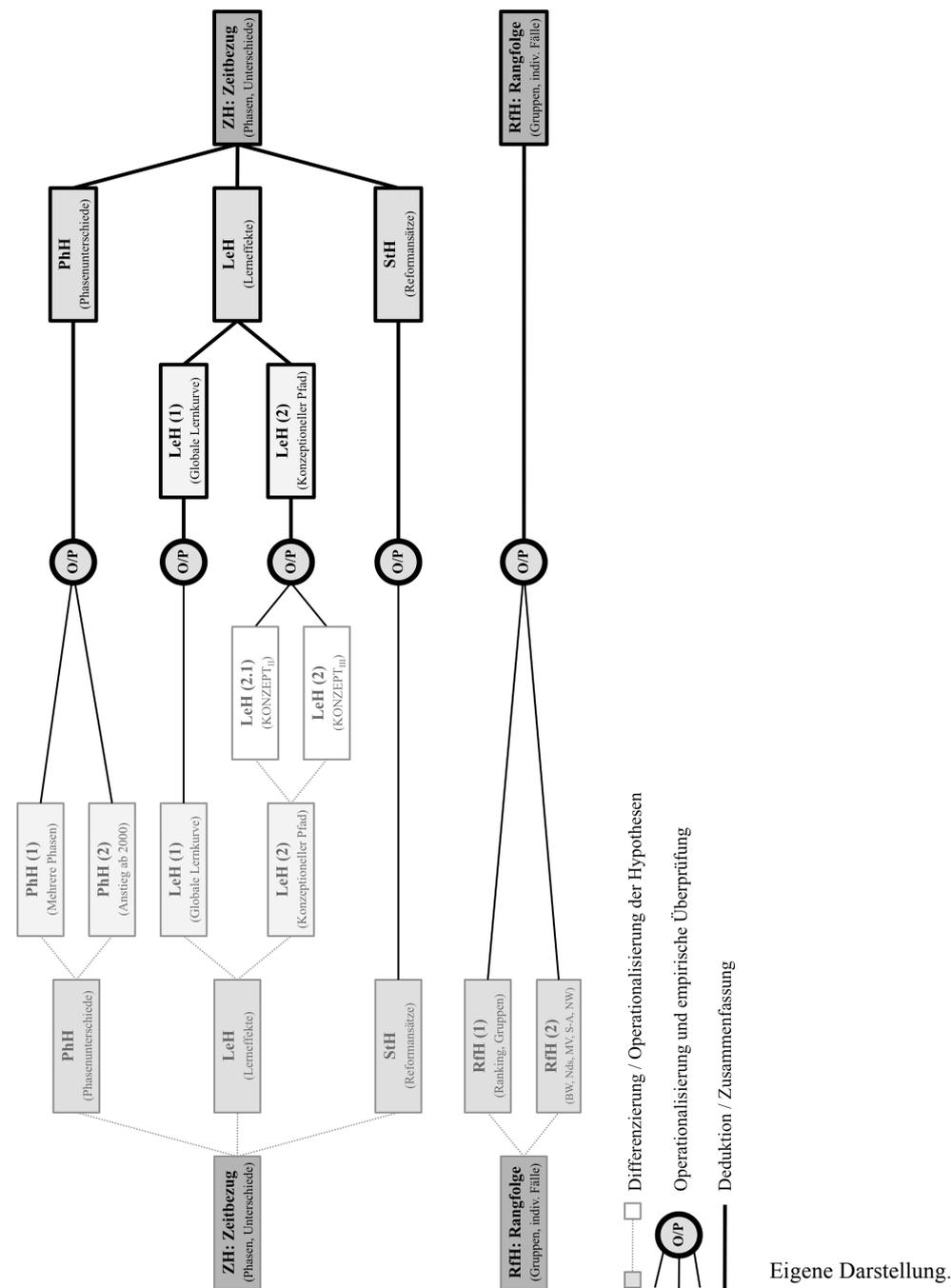
Eigene Darstellung.

Bedeutung exogener Strukturfaktoren die Entscheidung für eine bestimmte Verwaltungsarchitektur erhebliche Auswirkungen haben kann. Dabei befinden sich zweistufige Systeme im Vorteil, weshalb nicht nur die Intensität der Veränderungen an sich, sondern ebenso ihre konzeptionelle Ausrichtung auf eine vertikal gestraffte Verwaltung die größten Vereinfachungseffekte in Aussicht stellen. Damit beantwortet der Befund die Diskussion um Konzepte zumindest insoweit (vgl. Kap. 2.3.3 und 2.3.4), als dass bei geteilten Zielen der organisatorischen Integration (IN) die konsequente Zweistufigkeit verwaltungs- und reformpolitischer wirkungsvoller erscheint.

### 3.3.3 Zeitpunkt, Verlauf und Rangfolge der Reformen

Der dritte Querschnittsvergleich betrifft zwei Komplexe: Zum einen solche Zusammenhänge der Reformentwicklung, die einen *Zeitbezug* aufweisen bzw. sich dementsprechend unterscheiden (Zeithypothesen **ZH**), zum anderen die Bildung von *Rangfolgen* unter den 13 Flächenländern, wobei insbesondere jene Fälle genauer zu betrachten sind, denen in der Literatur eine besonders hohe Reformaktivität attestiert wird (Rangfolgenhypothesen **RfH**).

Abbildung 3.3.3-1: Differenzierung, Überprüfung und erneute Zusammenführung der Zeit- und Rangfolgenhypothesen



In Kap. 3.3.3.1 werden zunächst die operationalen Konzepte vorgestellt, die eine empirische Überprüfung der differenzierten und aggregierten Aussagen zu ZH und RfH ermöglichen sollen. Daraufhin wendet sich der Autor in Kap. 3.3.3.2 der Identifikation von übergreifenden Reformphasen (Phasenhypothese **PhH**), Lerneffekten (Kernhypothese **LeH**) und strategischen Reformansätzen (Strategiehypothese **StH**) zu. Die Kennzeichnung mehr oder minder weitgehender Veränderungen, die die einzelnen Länder voneinander unterscheiden wird in Kap. 3.3.3.3 generell (**RfH 1**) und im Hinblick auf Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt (**RfH 2**) vorgenommen. Zuletzt kommt es in Kap. 3.3.3.4 auch für die Zeit- und Rangfolgehypothesen zu einer zusammenfassenden Würdigung (vgl. Abb. 3.3.3-1).

### 3.3.3.1 Operationalisierung

Die Messung von Reformeigenschaften, um damit zeitbezogene Hypothesen (**ZH**) und Aussagen zur Rangfolge der Veränderungen (**RfH**) zu überprüfen, erfolgt auf der Basis *unterschiedlicher Indikatoren*, die wiederum aus den erhobenen Daten generiert werden (vgl. Kap. 3.1).

#### 3.3.3.1.1 Zeitbezogene Hypothesen

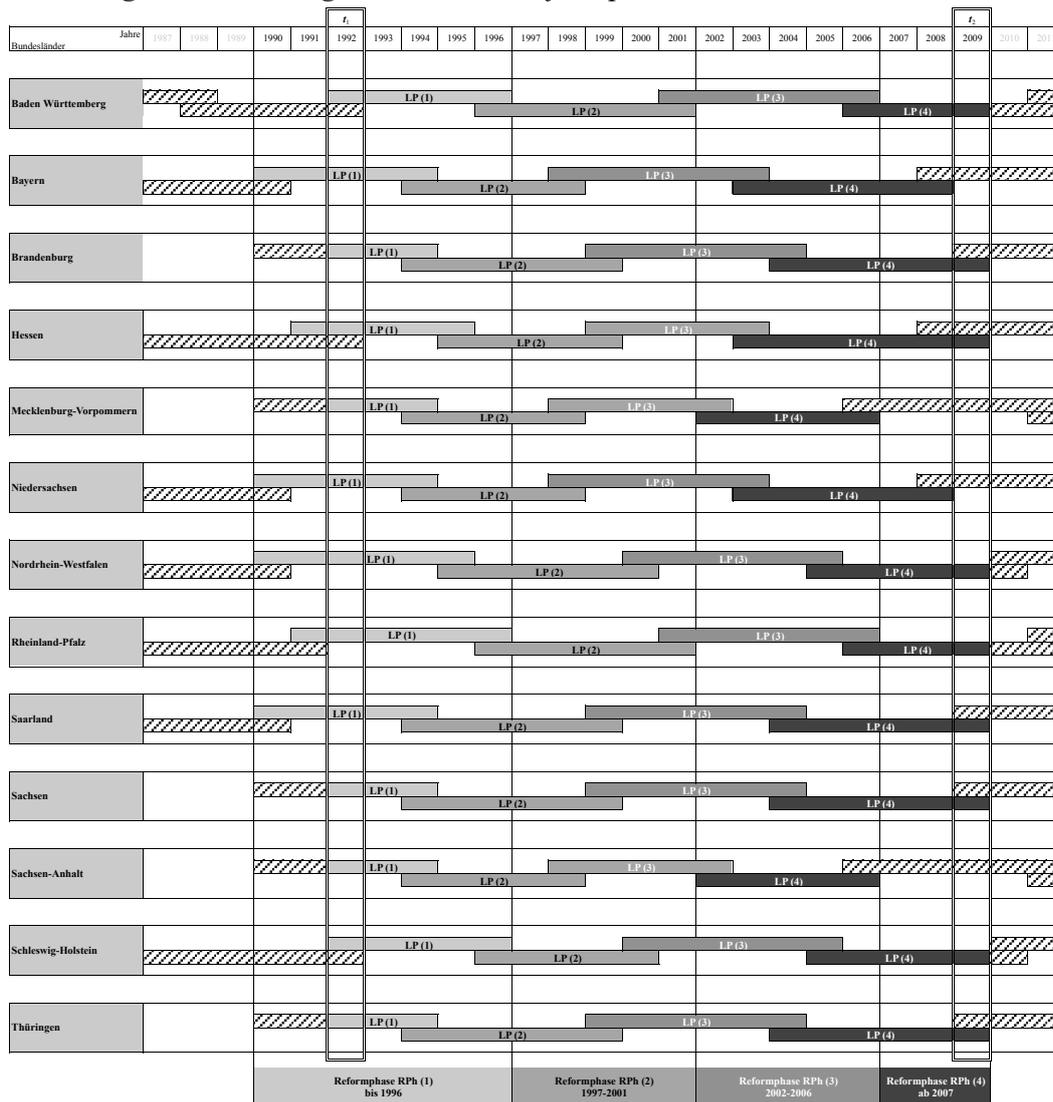
Im Fall der *temporären Fragestellungen* **ZH** beinhaltet das neben der relationalen Betrachtung zwischen 1992 und 2009 ( $t_1$ — $t_2$  und  $t_1 = 100$ ; vgl. Kap. 3.1.3) auch die Aufteilung nach Legislaturen bzw. nach deren Start- und Endpunkten, sofern sie zumindest das Jahr 1992 umfassen (vgl. Kap. 1.4, Abb. 1.4-1).<sup>1</sup> Hinzutritt die ausdifferenzierte Trendbetrachtung, wobei fehlende Jahre, die im betreffenden Land keinen Anfang oder Abschluss einer Wahlperiode markieren, durch den nächstfrüheren verfügbaren Wert ersetzt werden. Zur Unterscheidung der in definierten Phasen gemessenen Reformwerte zieht der Autor dabei nicht nur – wie bisher – das relationale Delta heran, sondern nutzt darüber hinaus Durchschnittswerte und Abstufungen, die sich aus der länderindividuellen Reihung von kleinsten, kleinen, mittleren und größten Reformen ergeben.

Beginnt man mit den *Phasenhypothesen* (**PhH**), so geht es bei diesen zunächst um die Identifikation bestimmter Zeiträume, in denen über alle ( $n = N$ ) oder zumindest über mehrere Länder hinweg ( $n > 1$ ) einander ähnliche Veränderungen erkennbar sind (**PhH 1**). Hierzu orientiert sich der Autor an den Legislaturperioden

---

<sup>1</sup> Ausgeschlossen werden von der Betrachtung damit alle Legislaturen, die vor oder im Jahr 1992 enden.

Abbildung 3.3.3-2: Legislaturen und Reformphasen zwischen 1990 und 2009



Eigene Darstellung.

(LP) als verwaltungspolitisch maßgebliche Distanzen (vgl. Kap. 2.2). Die meisten Länder wiesen in  $t_1$ — $t_2$  vier (LP 1, ..., 4), zwei von ihnen fünf vollständige Perioden auf (LP 1, ..., 5; Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). Um vergleichbare Zeiträume zu generieren, werden am Ende der Zeitreihe angebrochene Perioden nur bis 2009, also bis  $t_2$  bilanziert. Ausnahmen bilden Bayern und Niedersachsen, da hier LP (4) jeweils 2008 auslief und in 2009 keine wesentlichen Reformen mehr feststellbar waren. Darüber hinaus wird in den beiden Fällen Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt die fünfte Wahlperiode nicht mit betrachtet, da in ihr auch gegenüber früheren Zeitpunkten mit einem Organisationsdelta von drei bzw. zwei Prozent keine nennenswerten Veränderungen mehr stattgefunden haben. Eine dritte Einschränkung ergibt sich für die neuen Länder, deren erste Legislaturperiode einheitlich im Jahr 1992 beginnt, da erst ab diesem Zeitpunkt mit den westdeutschen Fällen voll vergleichbare Strukturen vorhanden

sind (vgl. Kap. 1.4). Zur konkreten Phaseneinteilung gelangt der Autor schließlich durch die Bestimmung des jeweils spätesten Endjahres einer ersten, zweiten und dritten Legislatur. Hinzutritt als Schlusspunkt der vierten Phase das Jahr 2009, welches (wie oben ausgeführt) den aktuellen Rand bildet. In Abb. 3.3.3-2 finden sich der Prozess der LP-Bestimmung für jedes einzelne Land sowie für die über alle Fälle hinweg vorgenommene Phaseneinteilung dokumentiert. Danach werden für alle dreizehn Flächenländer *vier Reformphasen* unterschieden:

- **RPh (1)** 1990 bis 1996 – diese Reformphase enthält sämtliche ersten Legislaturperioden LP (1) nach 1990, für die gilt:  $[1992] \in LP (1)_{n1-n2}$ ;
- **RPh (2)** 1997 bis 2001 – diese Reformphase enthält keine Aktivitäten der ersten Legislaturperioden LP (1) und umfasst zugleich alle Endpunkte der zweiten Legislaturperioden LP (2)<sub>n2</sub>;
- **RPh (3)** 2002 bis 2006 – diese Reformphase bildet keine Maßnahmen der ersten beiden Legislaturperioden LP (1) und LP (2) ab, enthält aber alle Endpunkte der dritten Legislaturperioden LP (3)<sub>n2</sub>;
- **RPh (4)** 2007 bis 2009 – diese Phase erstreckt sich ausschließlich auf Reformen in den vierten Legislaturperioden nach 1990 LP (4).

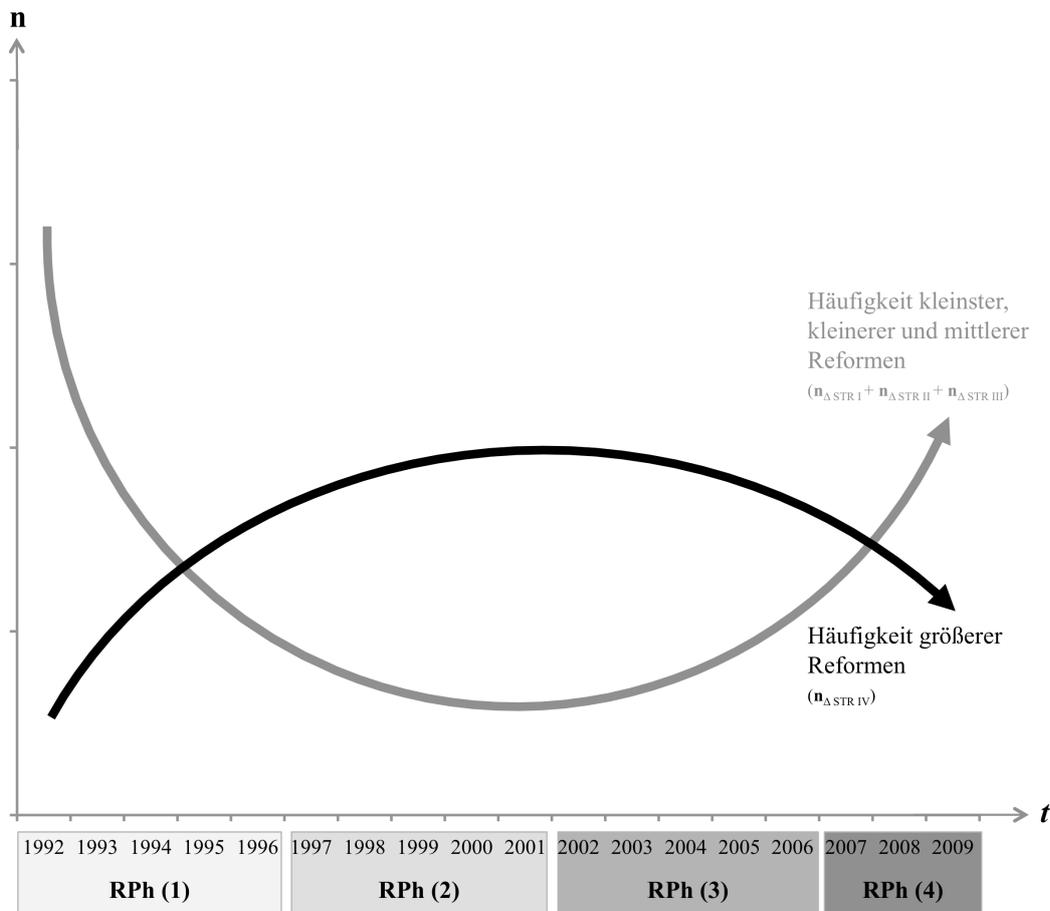
Um die für die erste Phasenhypothese **PhH (1)** maßgebliche Frage der zeitbezogenen Reformintensitäten zu beantworten, werden gesamthafte und länderspezifische Trendverläufe betrachtet. Hierbei soll auf einer phänomenologischen Ebene sichtbar werden, ob sich die o. g. Reformphasen tatsächlich signifikant voneinander unterscheiden. Die in **PhH (2)** formulierte Annahme, wonach erhebliche Veränderungen vor allem, also zumindest mehrheitlich nach 2000 stattfanden, überprüft der Autor anhand der Reihung kleinster ( $\Delta STR_I$ ), kleiner ( $\Delta STR_{II}$ ), mittlerer ( $\Delta STR_{III}$ ) und großer Strukturreformen ( $\Delta STR_{IV}$ ).<sup>2</sup> Eine Bestätigung der Hypothese würde erfordern, dass die zum Endpunkt einer Legislatur gemessenen größten Veränderungen  $\Delta STR_{IV}$  bei der Mehrzahl der Länder in die Reformphasen **RPh (3)** oder **RPh (4)** fallen, sich also eindeutig nach dem Jahr 2000 ereigneten:

$$(V-6.1) \quad \Delta STR_{IV} \in \mathbf{RPh (3)} \vee \mathbf{RPh (4)} \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n > N/2 \wedge N = 13$$

Der zweite Komplex zeitbezogener Hypothesen betrifft mögliche *Lerneffekte* zwischen den Ländern (**LeH**). Dabei gilt, dass sich mit den für diese Untersuchung erhobenen quantitativen Aggregatdaten keine individuellen Prozesse nachvollziehen lassen. Weder die Auslöser noch Planung, Um- und Durchsetzung können damit identifiziert werden. Möglich ist allerdings die Überprüfung von Outputs und ihrer Abfolge, um damit auf einer phänomenologischen Ebene zu klären, ob

<sup>2</sup> Für vier betrachtete Strukturreformen in einem beliebigen Land im Zeitraum zwischen  $t_1$  (1992) und  $t_2$  (2009) gilt:  $\Delta STR_I < \Delta STR_{II} < \Delta STR_{III} < \Delta STR_{IV}$ .

Abbildung 3.3.3-3: Idealtypik einer globalen Lernkurve kleinerer und größerer Strukturreformen



Eigene Darstellung.

die empirischen Befunde wechselseitige Lernprozesse mehr oder minder wahrscheinlich machen. Die *erste Lernhypothese LeH (1)* betrachtet zu diesem Zweck die Häufigkeit kleinster, kleiner und mittlerer ( $n_{\Delta STR I} + n_{\Delta STR II} + n_{\Delta STR III}$ ) sowie die größerer Strukturreformen ( $n_{\Delta STR IV}$ ) verteilt auf die ersten (LP 1), zweiten (LP 2), dritten (LP 3) und vierten Legislaturperioden (LP 4). Gesucht wird nach der Existenz einer globalen Lernkurve. Dies setzt Prozesse voraus, die auf Nachahmungs- und Optimierungsverhalten beruhen (Bogumil/Ebinger 2008). Folglich sollten stärkere Veränderungen ein Lernresultat darstellen und somit eher später, inkrementelle Maßnahmen hingegen deutlich früher stattfinden. Zugleich müssten aber auch in den ersten Perioden größere Veränderungen zu beobachten sein, damit diese für andere nachkommende Reformen als Vorbild dienen können. Zugleich ist es bei einem Gesamtzeitraum von 20 Jahren wahrscheinlich, dass Länder nicht nur voneinander, sondern auch aus eigenen Erfahrungen lernen, mithin mehr als eine nennenswerte Reform im betrachteten Zeitraum durchführen und so vorangegangene Maßnahmen anpassen oder fortentwickeln. Dies spräche dafür, dass bei fortbestehendem Zielkonsens (vgl. Kap. 2.3.2) die Zahl kleinerer Reformen später wieder zunimmt, wohingegen die Zahl größerer Reformen gegen Ende

stagniert oder sinkt, sofern die meisten Länder dann bereits größere Veränderungen vorgenommen haben und diese nun konsolidieren (vgl. dazu Abb. 3.3.3-3). Hinzutritt das Erfordernis, dass es schon in der ersten Periode zumindest eine mittlere ( $\Delta \text{STR}_{\text{III}}$ ) oder überdurchschnittliche Reform gegeben haben muss, die als Vorbild hätte dienen können. Für eine empirische Bestätigung möglicher Lerneffekte müssten also zumindest die folgenden Bedingungen erfüllt sein:

$$(V-6.2.1) \quad (\mathbf{n}_{\Delta \text{STR I}} + \mathbf{n}_{\Delta \text{STR II}} + \mathbf{n}_{\Delta \text{STR III}})_{\text{LP (1)}} > \\ (\mathbf{n}_{\Delta \text{STR I}} + \mathbf{n}_{\Delta \text{STR II}} + \mathbf{n}_{\Delta \text{STR III}})_{\text{LP (2), (3), (4)}}$$

$$(V-6.2.2) \quad (\mathbf{n}_{\Delta \text{STR I}} + \mathbf{n}_{\Delta \text{STR II}} + \mathbf{n}_{\Delta \text{STR III}})_{\text{LP (4)}} > \\ (\mathbf{n}_{\Delta \text{STR I}} + \mathbf{n}_{\Delta \text{STR II}} + \mathbf{n}_{\Delta \text{STR III}})_{\text{LP (3)}}$$

$$(V-6.2.3) \quad (\mathbf{n}_{\Delta \text{STR IV}})_{\text{LP (1)}} < (\mathbf{n}_{\Delta \text{STR IV}})_{\text{LP (2), (3), (4)}}$$

$$(V-6.2.4) \quad (\mathbf{n}_{\Delta \text{STR IV}})_{\text{LP (4)}} < (\mathbf{n}_{\Delta \text{STR IV}})_{\text{LP (3)}}$$

$$(V-6.2.5) \quad \Delta \text{STR}_{\text{III}} \in \mathbf{RPh (1)} \text{ in } \mathbf{n} \text{ Fällen wobei } \mathbf{n} > 0 \wedge \mathbf{N} = 13 \text{ oder} \\ \Delta \text{STR} > \bar{\Delta} \Delta \text{STR}_{i, \dots, \mathbf{N}} / \mathbf{N} \wedge \in \mathbf{RPh (1)} \text{ in } \mathbf{n} \text{ Fällen wobei} \\ \mathbf{n} > 0 \wedge \mathbf{N} = 13$$

Die *zweite Lernhypothese LeH (2)* konkretisiert die Möglichkeit entsprechender Lerneffekte für die beiden spezifizierten Gruppen jener Länder, die in ihrer Verwaltungspolitik dem Leitbild konsequenter Zwei- (**LeH 2.1**) oder konzentrierter Dreistufigkeit (**LeH 2.2**) folgen. Erneut wird dabei angenommen, dass größere Reformen eher später und kleinere tendenziell früher auftreten. Allerdings gilt auch hier, dass es nachahmenswerte Beispiele geben muss. Diese zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass sie in ihrer Verwaltungsentwicklung größere Reformintensitäten aufweisen als die Gesamtheit (**GW**) bzw. der betreffende Gruppenwert (**GrW** – vgl. Kap. 3.3.2.1, Gleichungen V-5.1.1 bis V-5.1.3) Solche Vorreiter müssen nicht über den gesamten Zeitraum identisch sein, sollten aber zu **GW** oder **GrW** einen signifikanten Abstand aufweisen.

Zuletzt geht es bei zeitbezogenen Annahmen um *unterschiedliche strategische Ansätze der Verwaltungspolitik*, die sich in der Organisationsentwicklung niederschlagen. Dem Schrifttum nach kann zwischen inkrementellen und kontinuierlich reformierenden Ländern auf der einen Seite und solchen Fällen auf der anderen Seite unterschieden werden, die den wesentlichen Teil der vollzogenen Veränderungen in einem Vorgang als „großen Wurf“ zusammengefasst haben. Die so bezeichnete Strategiehypothese **StH** geht davon aus, dass es diese beiden Typen von Reformen gibt und dass Letztere vor allem, also mehrheitlich nach dem Jahr 2000 in den Reformphasen **RPh (3)** und **RPh (4)** verwirklicht wurden. Die Operationalisierung der beiden Strategietypen erfolgt in Differenz zur Kategorie besonders großer und weitreichender Reformen. Diese beinhalten nicht nur sehr starke Veränderungen, sondern implizieren zugleich, dass ein wesentlicher Teil der seit 1992

und damit insgesamt vorgenommenen Reformen in einem einzigen Akt vollzogen worden ist. Das heißt, dass solche Fälle in Gänze eine bis 2009 überdurchschnittliche Reformaktivität aufweisen und die betreffende Reorganisation im Wesentlichen in einer einzigen Legislaturperiode realisiert haben müssen:

$$(V-6.3.1) \quad \Sigma (\Delta STR_{Land\ i})_{t_1-t_2} > \Sigma (\Delta STR_{GW})_{t_1-t_2}$$

$$(V-6.3.2) \quad \Delta STR_{Land\ i\ LP\ (j)} \gg \Delta STR_{Land\ i} / 4 \quad \text{wobei } LP\ (j) \in t_1-t_2$$

Als Kriterium für eine im Längsschnittvergleich besonders starke und umfassende Reform wird angenommen, dass die in einer beliebigen Legislaturperiode  $LP\ (j)$  durchgeführte Reorganisation nur dann als „großer Wurf“ zu bezeichnen ist, sofern sie mehr als 30% aller Veränderungen zwischen 1992 und 2009 auf sich vereinigt und zugleich in einem Land stattfand, das in  $t_1-t_2$  überdurchschnittlich stark seine Verwaltungsstrukturen reformierte (vgl. V-6.3.1). Alle anderen Fälle, auf die eine oder beide der o. g. Bedingungen nicht zutreffen, werden der Kategorie der inkrementellen Reformen zugeordnet. In einem zweiten Schritt überprüft der Autor dann, ob die erstgenannten Fälle tatsächlich erst nach dem Jahr 2000 auftraten und somit in die Reformphasen **RPh (3)** oder **RPh (4)** fallen:

$$(V-6.4) \quad n_{(V-6.3.1 \wedge V-6.3.2)} \in \mathbf{RPh\ (3)} \vee \mathbf{RPh\ (4)} \text{ in } n \text{ Fällen wobei } n > N/2 \wedge N = 13$$

### 3.3.3.1.2 Hypothesen zur Bildung von Rangfolgen

Aussagen zur mehr oder minder großen *Reformaktivität einzelner Länder* und zu ihrem *Vorsprung gegenüber anderen* stellen gewissermaßen einen wesentlichen Ertrag der hiesigen Untersuchung dar (sog. Rangfolgen-Hypothesen **RfH**). Aufgrund ihre verwaltungspolitischen Brisanz sind sie jedoch nicht einseitig, sondern in abgewogener Form zu treffen. Dies erfordert erneut mehrdimensionale Betrachtungen, infolge derer bestimmte Fälle nicht in jeder Hinsicht als besonders modernisierungsfreudig oder reformavers ausgegeben werden können. Vielmehr kommt es auch hier auf die Präzision der Fragestellung und ihr Erkenntnisinteresse an. Die erste Hypothese zur Bildung von Rangfolgen **RfH (1)** stellt deshalb auf ein mehrdimensionales Ranking ab, dass sowohl die Reformintensität der vergangenen Jahre als auch die erreichten Systemeigenschaften einbezieht. Dabei erlauben bereits die in Kap. 3.3.2.2 vorgestellten Kontextunterschiede erste Kennzeichnungen (**DH 1.1**, **DH 1.2** und **DH 1.3**). Hinzutreten differenzierte Betrachtungen der Veränderungen, je nachdem ob man die personelle Dimension von Reformen einbezieht. Schließlich kann neben der relational bemessenen Reorganisation innerhalb von  $t_1-t_2$  ebenso der am Ende der Periode erreichte Integrationsgrad betrachtet werden, was dann notwendiger Weise solche Länder besser stellt, die schon Anfang der 1990er Jahre über vergleichsweise stark konzentrierte Strukturen und Personalkörper verfügten.

Um in Kap. 3.3.3.3 eine erste Kategorisierung aller dreizehn Fälle vornehmen zu können, werden diese ihren Strukturmerkmalen nach (Groß/Klein, Ost/West, Zwei-/Dreistufig) sowie im Hinblick auf den Zeitpunkt besonders intensiver und früher Reformen dargestellt ( $\Delta STR_{Land\ i} > \Delta STR_{GW\ vor\ 2000}$ ). Hieraus ergibt sich ein erstes Ranking, das im Hinblick auf die Bemessungsgrundlagen weiter ausdifferenziert wird. Betrachtet werden dabei der Reihe nach

- das ungewichtete Strukturdelta  $\Delta STR$  als summierte Behördendifferenz  $\Delta OE$  zwischen 1992 ( $t_1$ ) und 2009 ( $t_2$ ),
- seine Ergänzung um parallele Personalveränderungen  $\Delta P$  als  $[(\Delta STR + \Delta P) / 2]$ ,
- die Verknüpfung aus  $\Delta STR$  und den daraus resultierenden Systemeigenschaften in  $t_2$  als  $[(\Delta STR + \Delta STR/IN_{stand}) / 2]^3$  sowie
- die Synthese strukturell wie personell dargestellter Strukturveränderungen und Reformergebnisse bzw. Integrationsgrade als  $[( (\Delta STR + \Delta P) / 2) + ((\Delta STR/IN_{strukturell\ stand} + \Delta STR/IN_{personell\ stand}) / 2) ] / 2]^4$ .

Im Vergleich der unterschiedlichen Darstellungen der Reformaktivität sollen dann sowohl die in zeitlicher, struktureller und verwaltungspolitischer Hinsicht angenommenen Unterschiede (**RfH 1**) als auch die im Schrifttum vorgefundenen Aussagen zu einzelnen Ländern (**RfH 2**) überprüft bzw. qualifiziert werden.

### 3.3.3.2 Phasen, Lernprozesse und Strategien

Die Aussagen zeitbezogener Hypothesen beziehen sich auf die Einteilung in verwaltungspolitisch relevante *Reformphasen* (**PhH** – Kap. 3.3.3.2.1), den Nachweis möglicher *Lernprozesse* (**LeH** – Kap. 3.3.3.2.2) und auf die Identifikation unterschiedlicher *Modernisierungsansätze* (**StH** – Kap. 3.3.3.2.3). Eine kurze Zusammenfassung summiert die Ergebnisse (Kap. 3.3.3.2.4).

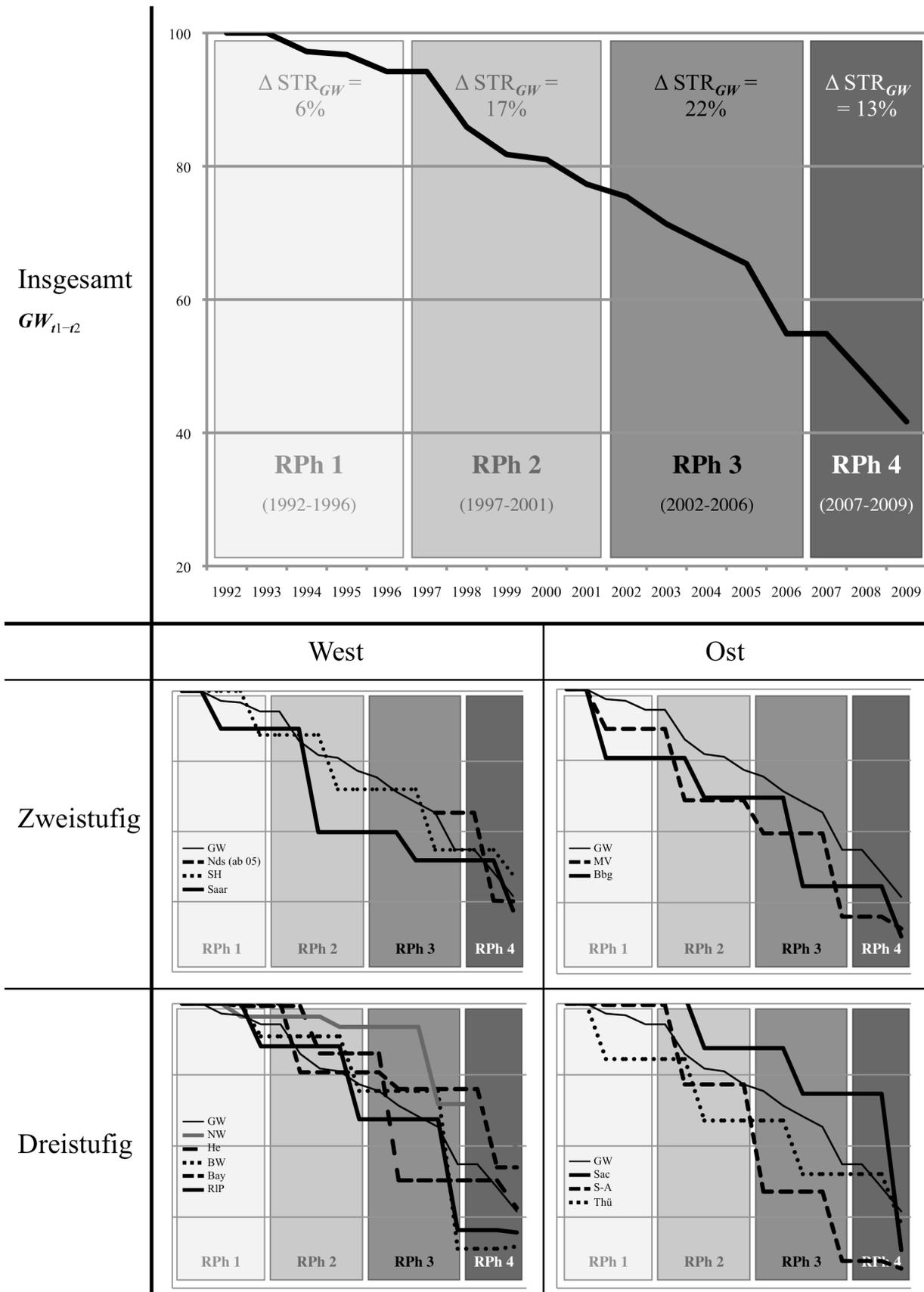
#### 3.3.3.2.1 Relevanz von Reformphasen

Die Phasenhypothese **PhH** sagt aus, dass sich die Verwaltungspolitik der Länder innerhalb des betrachteten Zeitraums zwischen 1992 ( $t_1$ ) und 2009 ( $t_2$ ) in *mehr als eine Phase* einteilen lässt (**PhH 1**) und zwar ungeachtet einer gewissen übergreifenden Konvergenz (**KH** vgl. dazu Kap. 3.3.1). Ferner wird davon auszugehen

<sup>3</sup> Zur Darstellung der im Jahr 2009 erreichten Systemeigenschaften in Form standardisierter Integrationsgrade werden die über mehrere Reformfelder hinweg aggregierten Indexwerte  $\Delta STR/IN_{stand}$  verwandt (vgl. dazu Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-7).

<sup>4</sup> Ebd.; die personellen Integrationsgrade verstehen sich als anteilige Gewichtungen, die neben der strukturellen Konzentration ebenso die erfolgte Stellenverminderung in den einzelnen Organisationskategorien abbilden.

Abbildung 3.3.3-4: Trendverlauf der Strukturreformen in den Flächenländern seit 1992 (1992 = 100)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

sein, dass Reformen erheblicher Größenordnung erst nach dem Jahr 2000 realisiert wurden (**PhH 2**). In Kap. 3.3.3.1 wurde eine logische Phaseneinteilung vorgestellt, die sich aus dem dieser Arbeit zugrunde liegenden Erkenntnisrahmen der Verwaltungspolitik ableitet (vgl. Kap. 3.3.3.1, Abb. 3.3.3-2). Demnach sollen die benannten Zeiträume und ihre jeweils spezifische Reformintensität in Abhängigkeit von Legislaturen sichtbar werden, da Verwaltungs- und Strukturreformen in aller Regel dem Gesetzesvorbehalt unterliegen, aufgrund fehlender Wählerwirksamkeit meist in gewisser Entfernung zu Wahlterminen durchgeführt werden und somit am Ende der Perioden bereits wirksam abgeschlossen sind (vgl. Kap. 2.2). Der empirische Nachweis der laut **PhH (1)** angenommenen Phasendifferenzierung (oder seine Falsifizierung) wird über die Betrachtung der gesamthaften und länderindividuellen Trendverläufe von  $\Delta \text{STR}$  geführt. Dabei beinhaltet die Bestätigung von **PhH (1)** zwei Voraussetzungen: Verlaufs- bzw. Intensitätsunterschiede zwischen den aufeinander folgenden Reformphasen **RPh (1)**, **RPh (2)**, **RPh (3)** und **RPh (4)** müssen *insgesamt* wie auch bei einer *Mehrheit der Länder* deutlich werden:

- $\Delta \text{STR}_{\text{RPh (1)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (2)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (3)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (4)}}$  gilt für  $\text{GW}_{t1-t2} \wedge n$  Fälle wobei  $n > N/2$  und  $N = 13$

Der *empirische Befund* zum ersten Teil der Phasenhypothese findet sich in Abb. 3.3.3-4 dokumentiert. Das obere größere Diagramm stellt den gesamthaften Trendverlauf  $\text{GW}_{t1-t2}$  in **RPh (1)** bis **RPh (4)** dar. Die vier kleineren Charts darunter enthalten jeweils unterschiedliche Ländergruppen, die sich mit den Kategorien West/Ost und Zwei-/Dreistufig an jenen Kontextfaktoren orientieren, für die in Kap. 3.3.2.2 nachgewiesen wurde, dass sie offenbar signifikanten Einfluss auf die Reformentwicklung nehmen. Erkennbar wird, dass es den Erwartungen von **PhH (1)** entsprechend deutliche Unterschiede zwischen den vier Reformphasen gibt. Die konkreten Differenzwerte finden sich in Abb. 3.3.3-5 zusammengefasst. Betrachtet man dabei zunächst die Gesamtheit der Flächenländer (**GW**), so stieg die Veränderungsintensität von Phase **RPh (1)** bis **RPh (3)** jeweils deutlich an und reduzierte sich in gleichfalls großem Umfang in **RPh (4)**. Somit findet sich **PhH (1)** über *alle Länder* hinweg empirisch bestätigt:

- $\Delta \text{STR}_{\text{RPh (1)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (2)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (3)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (4)}}$  gilt für  $\text{GW}_{t1-t2}$

Ähnliche große Divergenzen weisen in der Strukturentwicklung die *zwei- und dreistufigen westdeutschen Länder* sowie dem Grunde nach auch die *dreistufigen ostdeutschen Systeme* auf ( $\text{GrW}_{\text{West/II-stufig}}$ ,  $\text{GrW}_{\text{West/III-stufig}}$ ,  $\text{GrW}_{\text{Ost/III-stufig}}$ ):

- $\Delta \text{STR}_{\text{RPh (1)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (2)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (3)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (4)}}$  gilt für  $\text{GrW}_{\text{West/II-stufig } t1-t2} \wedge \text{GrW}_{\text{West/III-stufig } t1-t2} \wedge \text{GrW}_{\text{Ost/III-stufig } t1-t2}$

Lediglich im Fall der *ostdeutschen Länder*, die zwei *Verwaltungsebenen* besitzen, sind die Veränderungen schon in der ersten Periode erheblich und ergeben sich Unterschiede vor allem zwischen der zweiten, dritten und vierten Reformphase:

- $\Delta \text{STR}_{\text{RPh (1)}} \cong \Delta \text{STR}_{\text{RPh (2)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (3)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (4)}}$  gilt für  $\text{GrW}_{\text{Ost/II-stufig } t1-t2}$

Abbildung 3.3.3-5: Intensität von Strukturreformen den vier Reformphasen (1992 = 100)

$\Delta \text{STR}_{\text{RPh (i)}}$	<b>RPh (1)</b> (1992-1996)	<b>RPh (2)</b> (1997-2001)	<b>RPh (3)</b> (2002-2006)	<b>RPh (4)</b> (2007-2009)
<b>GW</b>	6%	17%	22%	13%
<b>GrW</b> <sub>West/II-stufig</sub>	12%	22%	6%	20%
<b>GrW</b> <sub>Ost/II-stufig</sub>	15%	16%	29%	9%
<b>GrW</b> <sub>West/III-stufig</sub>	4%	15%	25%	10%
<b>GrW</b> <sub>Ost/III-stufig</sub>	6%	18%	24%	20%

Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Mit Ausnahme der letztgenannten Kategorie kann die Hypothese **PhH (1)** damit ebenso für *differenzierte Gruppen weitgehende Geltung* beanspruchen. Darüber hinaus weist auch eine *Mehrheit der einzelnen Länder* entsprechende Unterschiede zwischen aufeinander folgenden Reformphasen auf:

- $\Delta \text{STR}_{\text{RPh (1)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (2)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (3)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (4)}}$  gilt für  $n$  Fälle wobei  $n = 9 \wedge > N/2$  und  $N = 13$

Lediglich Nordrhein-Westfalen blieb in **RPh (1)** und **RPh (2)** relativ inaktiv, während Sachsen in der zweiten und dritten und Schleswig-Holstein sowie Thüringen in allen vier Zeiträumen auf einem mittleren Niveau Veränderungen durchführten. Interessant ist dabei allerdings, dass die Rangfolge zwischen den Gruppen und Ländern durchaus heterogen und nicht dem Gesamtwert entsprechend ausfällt. Dies spiegelt die bereits in Kap. 3.3.2.2 diskutierten Strukturunterschiede wieder. So stieg die Reformaktivität insgesamt bis zur dritten Periode deutlich an. In zweistufigen Verwaltungen war sie dagegen von vornherein und ausnahmslos relativ hoch. Nachzügler sind die zweistufigen West- und dreistufigen Ostländer, was jeweils auf die 2005 bzw. 2008 durchgeführten Reformen in Niedersachsen und Sachsen zurückzuführen ist. – Folglich erscheint eine anhand von Legislaturperioden und damit *verwaltungspolitisch getroffene Phaseneinteilung* durchaus folgerichtig und dazu geeignet, die Strukturentwicklung der Verwaltung zu charakterisieren. Zugleich verweist dies im Umkehrschluss auf die grundsätzliche

Abbildung 3.3.3-6: Umfang, Zeitpunkt und Rangfolge von Strukturreformen in den einzelnen Ländern (1992 = 100)

Land	Zeitpunkt		Reformintensität	
	Legislaturperiode (LP (i) <sub>t1-t2</sub> )	Reformphase (RPh 1-4)	$\Delta \text{STR}_{\text{LP}(i)}$ (in Prozent)	Rang ( $\Delta \text{STR}_{\text{I-IV}}$ )
<b>BW</b>	LP (1) <sub>1992–1996</sub>	RPh (1)	9	2
	LP (2) <sub>1996–2001</sub>	RPh (2)	15	3
	<b>LP (3)<sub>2001–2006</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>44</b>	<b>4</b>
	LP (4) <sub>2006–2009</sub>	RPh (4)	-1	1
<b>Bay</b>	LP (1) <sub>1990–1994</sub>	RPh (1)	0	1
	LP (2) <sub>1994–1998</sub>	RPh (2)	19	3
	LP (3) <sub>1998–2003</sub>	RPh (3)	5	2
	<b>LP (4)<sub>2003–2008</sub></b>	<b>RPh (4)</b>	<b>22</b>	<b>4</b>
<b>Bbg</b>	LP (1) <sub>1992–1994</sub>	RPh (1)	19	3
	LP (2) <sub>1994–1999</sub>	RPh (2)	11	1
	<b>LP (3)<sub>1999–2004</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>25</b>	<b>4</b>
	LP (4) <sub>2004–2009</sub>	RPh (4)	14	2
<b>He</b>	LP (1) <sub>1991–1995</sub>	RPh (1)	1	1
	LP (2) <sub>1995–1999</sub>	RPh (2)	13	3
	<b>LP (3)<sub>1999–2003</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>36</b>	<b>4</b>
	LP (4) <sub>2003–2009</sub>	RPh (4)	8	2
<b>MV</b>	LP (1) <sub>1992–1994</sub>	RPh (1)	11	2
	LP (2) <sub>1994–1998</sub>	RPh (2)	20	3
	LP (3) <sub>1998–2002</sub>	RPh (3)	9	1
	<b>LP (4)<sub>2002–2006</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>23</b>	<b>4</b>
	LP (5) <sub>2006–2009</sub>	RPh (4)	3	---
<b>Nds</b>	LP (1) <sub>1990–1994</sub>	RPh (1)	2	1
	<b>LP (2)<sub>1994–1998</sub></b>	<b>RPh (2)</b>	<b>28</b>	<b>4</b>
	LP (3) <sub>1998–2003</sub>	RPh (3)	4	2
	LP (4) <sub>2003–2008</sub>	RPh (4)	25	3
<b>NW</b>	LP (1) <sub>1990–1995</sub>	RPh (1)	4	2
	LP (2) <sub>1995–2000</sub>	RPh (2)	3	1
	<b>LP (3)<sub>2000–2005</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>22</b>	<b>4</b>
	LP (4) <sub>2005–2009</sub>	RPh (4)	13	3
<b>RIP</b>	LP (1) <sub>1991–1996</sub>	RPh (1)	12	2
	LP (2) <sub>1996–2001</sub>	RPh (2)	21	3
	<b>LP (3)<sub>2001–2006</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>31</b>	<b>4</b>
	LP (4) <sub>2006–2009</sub>	RPh (4)	1	1

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Land	Zeitpunkt		Reformintensität	
	Legislaturperiode (LP (i) <sub>t1-t2</sub> )	Reformphase (RPh 1-4)	$\Delta \text{STR}_{\text{LP}(i)}$ (in Prozent)	Rang ( $\Delta \text{STR}_{\text{I-IV}}$ )
<b>Saar</b>	LP (1) <sub>1990–1994</sub>	RPh (1)	11	2
	<b>LP (2)<sub>1994–1999</sub></b>	<b>RPh (2)</b>	<b>29</b>	<b>4</b>
	LP (3) <sub>1999–2004</sub>	RPh (3)	8	1
	LP (4) <sub>2004–2009</sub>	RPh (4)	14	3
<b>Sac</b>	LP (1) <sub>1992–1994</sub>	RPh (1)	-2	1
	LP (2) <sub>1994–1999</sub>	RPh (2)	15	3
	LP (3) <sub>1999–2004</sub>	RPh (3)	13	2
	<b>LP (4)<sub>2004–2009</sub></b>	<b>RPh (4)</b>	<b>44</b>	<b>4</b>
<b>S-A</b>	LP (1) <sub>1992–1994</sub>	RPh (1)	0	1
	LP (2) <sub>1994–1998</sub>	RPh (2)	22	3
	<b>LP (3)<sub>1998–2002</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>30</b>	<b>4</b>
	LP (4) <sub>2002–2006</sub>	RPh (3)	20	2
	LP (5) <sub>2006–2009</sub>	RPh (4)	2	---
<b>SH</b>	LP (1) <sub>1992–1996</sub>	RPh (1)	13	2
	LP (2) <sub>1996–2000</sub>	RPh (2)	15	3
	<b>LP (3)<sub>2000–2005</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>17</b>	<b>4</b>
	LP (4) <sub>2005–2009</sub>	RPh (4)	7	1
<b>Thü</b>	LP (1) <sub>1992–1994</sub>	RPh (1)	16	3
	<b>LP (2)<sub>1994–1999</sub></b>	<b>RPh (2)</b>	<b>17</b>	<b>4</b>
	LP (3) <sub>1999–2004</sub>	RPh (3)	15	2
	LP (4) <sub>2004–2009</sub>	RPh (4)	14	1
<b>Bilanz</b> (n; N = 13)	$\Delta \text{STR}_{\text{IV}} \in \text{RPh (3)}$			<b>n = 2</b>
	$\Delta \text{STR}_{\text{IV}} \in \text{RPh (4)}$			<b>n = 8</b>
	$\Delta \text{STR}_{\text{IV}} \in \text{RPh (3)} \vee \text{RPh (4)}$			<b>n = 10</b> <b>n/N = 0,8</b>

Legende: **Fett gedruckt** = Stärkste Reform  $\Delta \text{STR}_{\text{IV}}$ ; **Hellgrau markiert** = Stärkste Reform  $\Delta \text{STR}_{\text{IV}} \in \text{RPh (3)}$ ; **Dunkelgrau markiert** = Stärkste Reform  $\Delta \text{STR}_{\text{IV}} \in \text{RPh (4)}$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Relevanz einer nicht nur funktional, sondern ebenso institutionenpolitisch argumentierenden Analyse. Denn sofern sich deren maßgebliche Zeiträume in der Empirie niederschlagen, kann auch davon ausgegangen werden, dass die zugrunde liegenden Handlungsbedingungen wie Gesetzesvorbehalt, erforderliche Parlamentsmehrheiten und wahltaktische Erwägungen Relevanz besitzen.

Kommt man vor diesem Hintergrund zum zweiten Teil der Phasenhypothese **PhH (2)** und damit zum *Zeitpunkt besonders einschneidender Strukturreformen*, so deutet bereits die aggregierte Empirie in Abb. 3.3.3-5 auf den erwarteten Anstieg und die eher späte Durchführung entsprechender Reformen nach dem Jahr 2000 hin. Gleichwohl soll diese Vermutung noch einmal gesondert für alle Länder anhand der stärksten Veränderungen ( $\Delta \text{STR}_{IV}$ ) in jedem einzelnen Fall überprüft werden (vgl. Gleichung V-6.1). Die empirischen Ergebnisse hierzu finden sich in Abb. 3.3.3-6 dokumentiert.

Demnach fanden in zehn Ländern die *stärksten Reformen der vergangenen 20 Jahre nach dem Jahr 2000* und damit in den Reformphasen **RPh (3)** oder **RPh (4)** statt. Das entspricht einer *Quote von rund 80%*. Den Schwerpunkt bildet dabei mit 8 Fällen der Zeitraum zwischen 2002 und 2006 (RPh 3). **PhH (2)** kann somit als bestätigt gelten:

- $\Delta \text{STR}_{\text{RPh (1)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (2)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (3)}} \neq \Delta \text{STR}_{\text{RPh (4)}}$  gilt für  $n$  Fälle wobei  $n > N/2$  und  $N = 13$

Zwei weitere besonders starke Strukturveränderungen ereigneten sich in den vergangenen drei Jahren in *Sachsen* und *Bayern*, wobei diese angesichts des Ausgangsniveaus im bayerischen Fall weniger erheblich ausfiel. Dennoch können damit beide Länder als „Nachzügler“ einer allgemeinen Reformentwicklung charakterisiert werden. Anders verhält es sich mit *Niedersachsen*, dem *Saarland* und *Thüringen*. In allen drei Ländern wurden die bislang stärksten Veränderungen in der zweiten Phase und damit zwischen 1997 und 2001 durchgeführt. Dies ist gerade mit Blick auf Niedersachsen besonders interessant, da man hier in der aktuellen Diskussion vor allem auf die Reform von 2005, die Abschaffung der Bezirksregierungen und den Systemwechsel hin zur Zweistufigkeit blickt (Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Kottmann 2006; Hesse 2004a, 2007f). Ausweislich der erhobenen Daten hat das Land seine Verwaltung jedoch schon deutlich früher umfassend reformiert, damals noch unter dem Vorzeichen konzentrierter Dreistufigkeit (vgl. dazu auch Kap. 2.2.4, Abb. 2.2.4-1). Wie in Kap. 3.3.3.2.2 nachzuvollziehen sein wird, könnte Niedersachsen deshalb in dieser früheren Phase ein Vorbild für andere Reformen gewesen sein. Ähnliches gilt für das Saarland, das insbesondere mit der Kommunalisierung und Reorganisation der unteren Verwaltungsebene 1997 als Vorreiter im Bereich der zweistufig organisierten Systeme angesehen werden kann.

In der *Zusammenfassung* ist festzuhalten, dass sich die Phasenhypothese **PhH** empirisch bestätigt. Demnach fand die Verwaltungspolitik der Länder seit 1992 in mehreren, voneinander verschiedenen und verwaltungspolitisch relevanten Phasen statt. Der Autor unterscheidet vier Zeiträume, in denen bis Mitte der 2000er Jahre ein deutlicher Anstieg der Reformaktivität zu verzeichnen ist. Die Bedeutung institutioneller und handlungsbezogener Kontexte ist dabei an der Übereinstimmung mit

einer Gliederung nach Legislaturen abzulesen, die für wesentliche Rahmenbedingungen wie den Gesetzesvorbehalt, erforderliche Parlamentsmehrheiten und wahltaktische Erwägungen stehen. Schließlich gilt, dass in 80% der Fälle die seit 1992 stärksten Reformen erst nach dem Jahr 2000 durchgeführt wurden, wobei Bayern und Sachsen mit entsprechenden Veränderungen in der vierten Reformphase Nachzügler bilden.

### 3.3.3.2.2 Möglichkeit von Lernprozessen

Die *Lernhypothese LeH* geht davon aus, dass sich die Länder im Rahmen eines gegebenen Reformkonsenses (vgl. Kap. 2.3.2) nicht nur an ähnlichen Konzepten orientieren, sondern auch Lösungen adaptieren, die bereits zu einem vorangegangenen Zeitpunkt in anderen Ländern gewählt bzw. erprobt wurden. Hieraus folgt, dass es wenigstens zunächst zu einer ansteigenden Lern- und Reformkurve kommen sollte, da insbesondere später aktive Länder Erfahrungen früherer Reformen aufakkumulieren und daraufhin gesamthaft umsetzen. Gegen Ende einer Periode kann der Umfang der Reformen wieder abnehmen, sofern in den meisten Fällen dann bereits umfassende Veränderungen vorgenommen wurden und man sich deshalb auf eine Nachsteuerung, Anpassung und Fortentwicklung von Maßnahmen konzentriert. Der allgemeine Teil der Hypothese untersucht die mögliche Existenz einer solchen globalen Lernkurve (**LeH 1** – vgl. Kap. 3.3.3.1., Gleichungen V-6.2.1 bis V-6.2.5 und Abb. 3.3.3-3). Der zweite Aspekt richtet sich auf ihre differenzierte Geltung im Hinblick auf konkrete Konzepte (**LeH 2**). Gefragt wird, ob Lernprozesse zwischen zwei- und dreistufig orientierten Ländern phänomenologisch denkbar sind, die für jede Gruppe in bestimmten Phasen potenzielle Vorreiter und dem nachfolgende Fälle voraussetzen (**LeH 2.1** und **LeH 2.2**).

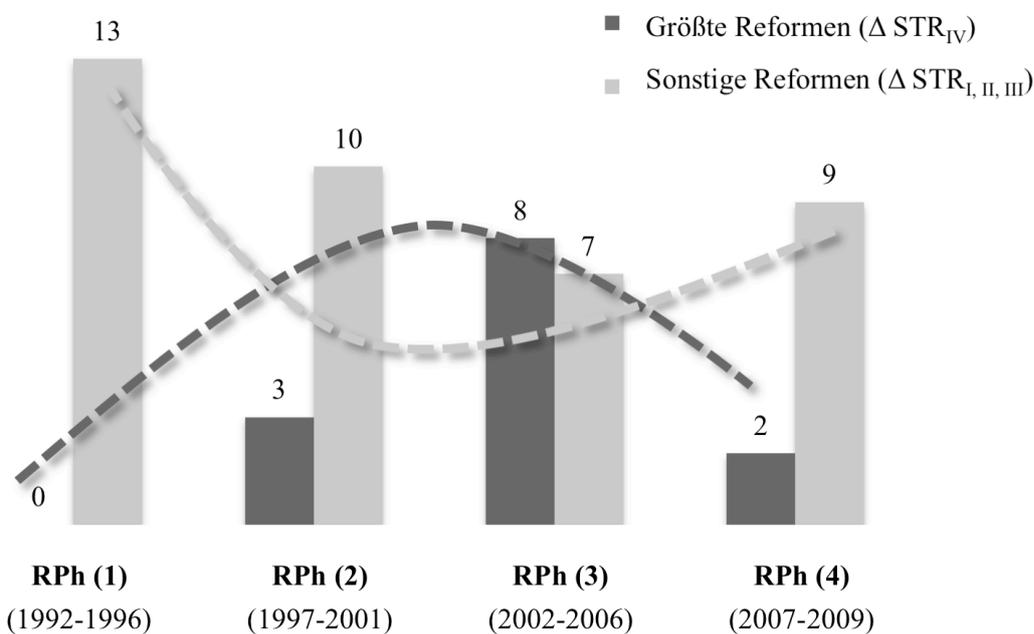
In Abb. 3.3.3-7 wird die Anzahl der kleinsten, kleinen und mittleren Reformen ( $\Delta STR_I$ ,  $\Delta STR_{II}$  und  $\Delta STR_{III}$ ) sowie die der großen Strukturveränderungen ( $\Delta STR_{IV}$ ) dargestellt und auf die vier Reformperioden **RPh (1)** bis **RPh (4)** verteilt. Darüber hinaus ist der angenommene Verlauf einer globalen Lernkurve eingezeichnet. Erkennbar wird, dass die Bedingungen (V-6.2.1) bis (V-6.2.4) erfüllt sind, also die *Summe sehr starker Reformen zunächst ansteigt und am aktuellen Rand abnimmt*, während es sich bei den sonstigen Strukturveränderungen genau anders herum verhält. Zugleich gibt es zu Beginn des betrachteten Zeitraums mehr schwächere und weniger starke Reformen als am Ende der Periode. Schließlich bestätigt sich auch die Annahme (V-6.2.5), da es in der ersten Reformphase Veränderungen der Stärke  $\Delta STR_{III}$  gegeben hat und diese oberhalb des Durchschnittswerts von gut knapp 15% lagen (vgl. Abb. 3.3.3-6).<sup>5</sup> Folglich wurden also schon zu Beginn des betrachteten Zeitraums Reorganisationsmaßnahmen ergrif-

---

<sup>5</sup> Dieser Wert lässt sich als  $(\sum \Delta STR_{i, \dots, N}) / N$  aus den in Abb. 3.3.3-6 dargestellten Daten ableiten.

fen, die auch im Vergleich der gesamten 20 Jahre nicht als unwesentlich zu bezeichnen sind. Dies betrifft konkret die Länder Brandenburg und Thüringen (vgl. Abb. 3.3.3-6). Demnach sind ausweislich der dargestellten Empirie und entsprechend der in Kap. 3.3.3.1 operationalisierten Annahmen von **LeH (1)** Lernprozesse sehr gut möglich. Mit Blick auf die in der Literatur vertretenen und weithin qualitativ gebildeten Einschätzungen erscheinen sie sogar wahrscheinlich (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse/Götz 2003, 2004a).

Abbildung 3.3.3-7: Anzahl stärkster und sonstiger Reformen in den vier Reformphasen (1992 = 100)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Das gilt dem Grunde nach auch für die konkretisierten Hypothesen **LeH (2.1)** und **LeH (2.2)**. Sie gehen davon aus, dass es nicht nur einen globalen, sondern ebenso einen *konzeptspezifischen Lernkontext* von zwei- und dreistufigen Systemen gibt. Die vergleichsweise einfache Art, dies zu überprüfen, besteht im Nachvollzug der Trendverläufe, wie sie in Abb. 3.3.3-6 dokumentiert wurden. Demnach ist ein entsprechender Lernprozess mit den dazugehörigen Imitations- und Optimierungskomponenten umso wahrscheinlicher, wenn in jeder Phase eindeutige Vorreiter, also besonders weitgehende Reformen als potenzielle Vorbilder, sowie dem nachfolgende Veränderungen i. S. nachahmender Politiken anderer Ländern identifizierbar sind, die (spätestens) in der anschließenden Reformphase auftreten; Abb. 3.3.3-8 kennzeichnet solche möglichen Zusammenhänge.

Abbildung 3.3.3-8: Konzeptspezifische Lernkontexte

Vorreiter / Potenzielle Vorbilder		Nachzügler / Potenzielle Nachahmer	
Phase	Länder	Phase	Länder
<i>Zweistufige Systeme (Bbg, MV, Saar, SH – Nds ab 2005)</i>			
<b>RPh (1)</b>	Bbg	<b>RPh (2)</b>	MV, Saar, SH
<b>RPh (2)</b>	MV, Saar	<b>RPh (3)</b>	Bbg, SH
<b>RPh (3)</b>	Bbg, MV	<b>RPh (4)</b>	Nds, Saar, SH
<b>RPh (4)</b>	Bbg	<i>später</i>	Abhängig vom verbleibenden Reformpotenzial (vgl. Kap. 3.3.4)
<i>Dreistufige Systeme (BW, Bay, He, Nds*, NW, RIP, Sac, S-A, Thü)</i>			
<b>RPh (1)</b>	Thü	<b>RPh (2)</b>	Bay, Nds, RIP, S-A
<b>RPh (2)</b>	Nds, RIP, S-A, Thü	<b>RPh (3)</b>	BW, He, NW, RIP, Sac
<b>RPh (3)</b>	BW, He, RIP, S-A	<b>RPh (4)</b>	Bay, He, NW, Sac, Thü
<b>RPh (4)</b>	Sac	<i>später</i>	Abhängig vom verbleibenden Reformpotenzial (vgl. Kap. 3.3.4)

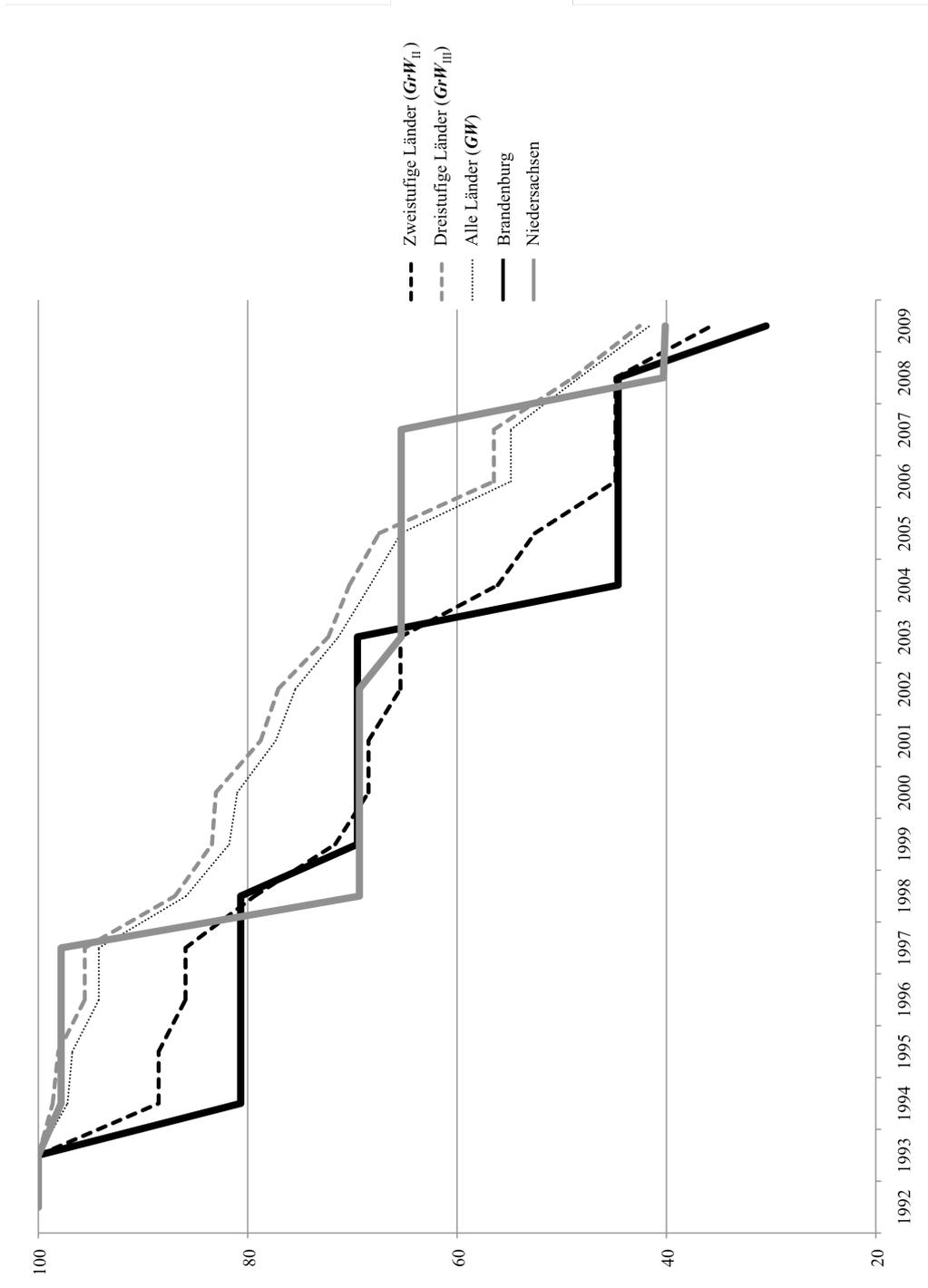
Legende: \* = bis 2005, danach Systemwechsel (s. o.); Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Die abgebildeten Zusammenhänge stehen für eine *Bestätigung des potenziellen Lernkontexts zwei- und dreistufiger Länder*. Erneut werden betreffende Wechselwirkungen damit nicht zweifelsfrei nachgewiesen, sondern nur ein empirischer Beleg geliefert, der solche Prozesse zulässt bzw. nicht widerlegt. Gleichwohl kann vor allem aus der praxisnahen und sog. „grauen“ Literatur abgeleitet werden, inwieweit sich Gutachter und Reformer auf vorangegangene Strukturveränderungen in anderen Länder beziehen. Dies ist im Fall zweistufiger Systeme mit Blick auf Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland geschehen, die beide in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ihre unteren Behördenstrukturen massiv verringert und in weiten Teilen kommunalisiert haben. Im Bereich der dreistufigen Länder galten Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt hinsichtlich des Umbaus ihrer Mittelinstanzen durchaus als beispielgebend, selbst wenn sich dies mehr auf die Intensität als auf die Konzepte ihrer Reformen bezog.

Interessant ist allerdings auch, dass es ausweislich der verfügbaren Quellen „*stille*“ *Vorreiter* wie etwa *Brandenburg* und *Niedersachsen* gab. Ersteres war sogar die gesamten Reformphasen hindurch überdurchschnittlich aktiv. Letzteres hingegen nahm nicht erst mit der Abschaffung der Bezirksregierungen 2005, sondern schon in der zweiten Reformphase (damals noch unter dem Vorzeichen konzentrierter Dreistufigkeit) eine freilich wenig beachtete Spitzenrolle in der Vereinfachung der Verwaltungsstrukturen ein. Die in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion vielfach als Untätigkeit gekennzeichnete Phase vor dem Systemwechsel lässt sich denn auch empirisch auf die dritte Reformphase begrenzen, die (im Wechsel zur vierten Periode) den einschneidenden Verzicht auf Mit-

telinstanzen nach sich zog. In Abb. 3.3.3-9 finden sich beide benannten Länder zusammen mit dem gesamthaften relationalen Reformtrend  $GW$  und den entsprechenden Gruppenwerten zwei- und dreistufiger Länder ( $GrW_{II}$  und  $GrW_{III}$ ) dargestellt.

Abbildung 3.3.3-9: Reformverläufe in Brandenburg und Niedersachsen



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Für den *gesamten Komplex der Lernhypothesen LeH* ist davon auszugehen, dass er bzw. sie in der diskutierten Empirie grundsätzlich Bestätigung finden. Dieser Befund erstreckt sich zum einen auf das Vorhandensein von Daten, die eine globale, also über mehrere Länder hinweg reichende Lernkurve abbilden, zum anderen auf die in jeder Phase und für jede Konzeptorientierung nachvollziehbare Differenz zwischen Vorreitern und Nachzüglern. Damit sind wechselseitige Lernprozesse der Länder nicht zweifelsfrei nachgewiesen, allerdings stützt die Datenlage entsprechende Annahmen, die in der Literatur auf notwendiger Weise qualitativ angefertigten Fallstudien und spezifischen Einblicken in einzelne Konstellationen beruhen (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse 2004a, 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a; Kuhlmann 2009). Oder anders ausgedrückt: Die gesamthafte und individuelle Organisationsentwicklung der Flächenländer spricht dafür, dass man Konzepte wie auch Erfahrungen vorangegangener Reformen aufgenommen, umgesetzt und weiterentwickelt hat. Man kann deshalb davon ausgehen, dass es tatsächlich so etwas wie eine Reformbewegung der letzten 20 Jahr gibt, die aus sich selbst heraus Dynamik entfaltet hat, indem einzelne Vorreiter mehreren Nachzüglern als Vorbilder dienten und Letztere wiederum zu späteren Zeitpunkten die Führung übernahmen.

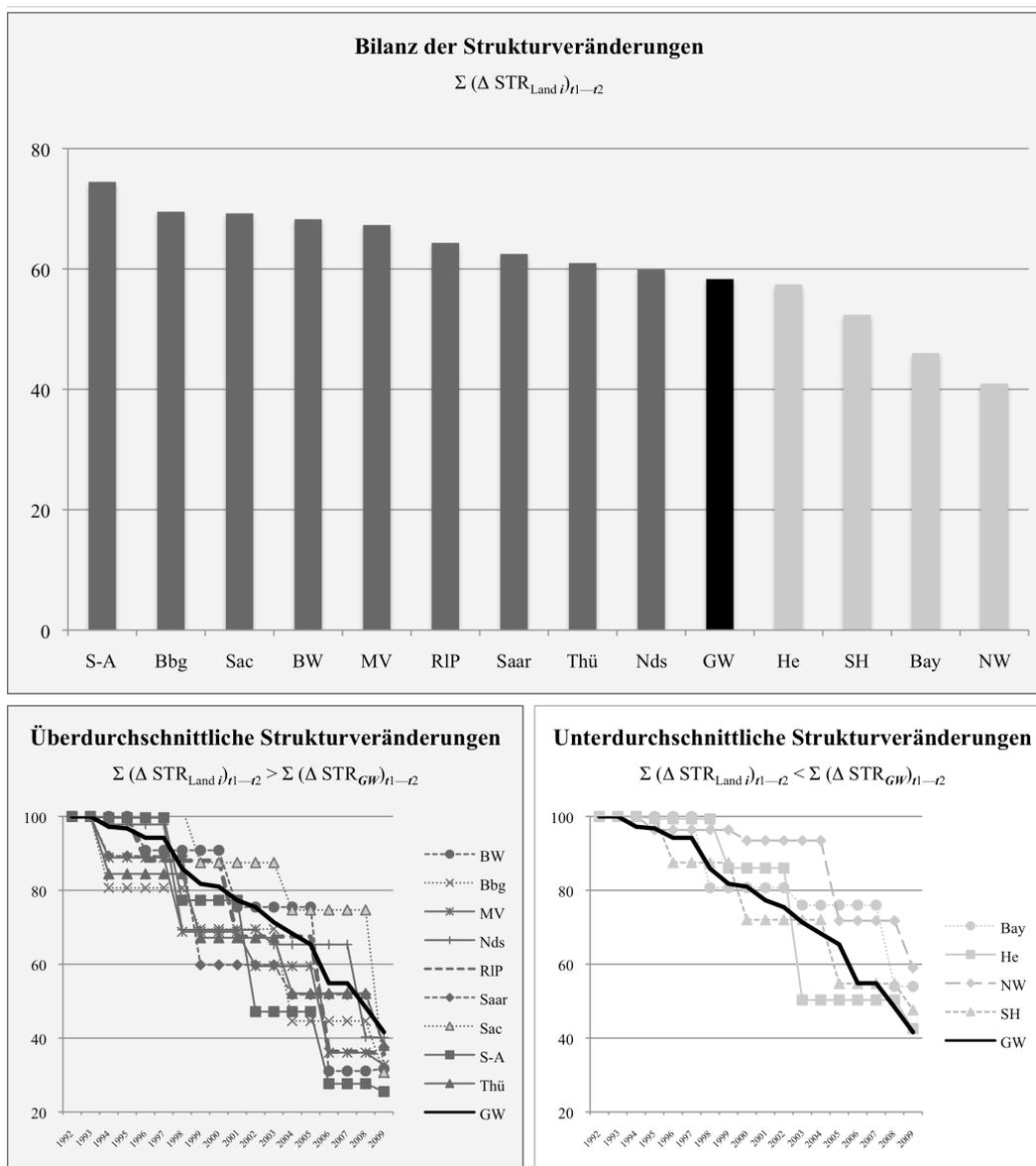
#### 3.3.3.2.3 Identifikation strategischer Reformansätze

Als in der Strukturentwicklung sichtbare Reformansätze werden hier und im Folgenden bestimmte Modernisierungsstile verstanden, die den Umfang und die Geschwindigkeit von Organisationsveränderungen betreffen. Laut der darauf Bezug nehmenden *Strategiehypothese (StH)* zeichnen sich die Länder durch unterschiedliche verwaltungspolitische Vorgehensweisen aus. In der Literatur spricht man dabei einerseits von inkrementalen Reformern, die weniger starke, aber stetige Veränderungsprozesse vollzogen haben, und andererseits von Reformen als „großen Wurf“, die mit umfassenden und einmaligen Großprojekten ihre Organisation umzugestalten versuchen (Bogumil/Ebinger 2008; Hesse/Götz 2003, 2004a). Es wird davon ausgegangen, dass der erstgenannte Typus im gesamten Untersuchungszeitraum seit 1992 kontinuierlich nachweisbar ist, Letztere indes erst nach dem Jahr 2000 auftreten.

In Kap. 3.3.3.1.1 wurden die Bedingungen von **StH** operationalisiert (vgl. V-6.3.1., V-6.3.2 und V-6.4). Dabei geht es in einem *ersten Schritt* um die Identifikation jener Fälle, die als „großer Wurf“ bezeichnet werden können. In Differenz dazu ergibt sich die Gruppe der Länder, die den inkrementalen Reformern zuzuordnen sind. Zu beachten ist, dass hier erneut zwei Kategorien von Fällen betrachtet werden: zum einen die in der Zeitspanne von 54 Legislaturen gerechneten einzelnen Reformen, zum anderen die 13 Länder, die je nach Intensität und Zeitpunkt der Veränderungen einer spezifischen Gruppe angehören. In Abb. 3.3.3-10 finden

sich Länder mit überdurchschnittlichen Reformen dunkel- und weniger stark reformierende Länder hellgrau markiert. Nur Erstere kommen gemäß Bedingung (V-6.3.1) als Fälle in Betracht, in denen aufgrund einer im Gesamtzeitraum  $t_1-t_2$  hinreichend großen Strukturveränderung einschneidende Reformen stattgefunden haben können. Den dafür maßgeblichen Referenzpunkt bildet der Gesamtwert  $\Sigma (\Delta STR_{GW})_{t_1-t_2}$ .

Abbildung 3.3.3-10: Ergebnis und Verlauf der Strukturreformen in den Flächenländern



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Demnach scheiden *Hessen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen* und *Bayern* von vornherein als Vertreter der untersuchten Kategorie aus und sind notwendiger Weise als *inkrementale Reformer* zu bezeichnen. Im hessischen Fall ist das inso-

weit interessant, als in der Verlaufsdarstellung sichtbar wird, dass das Land in der dritten Legislaturperiode zwischen 1999 und 2003 eine Reform im Umfang von 36% des 1992 gemessenen Ausgangsniveaus durchgeführt hat. Allerdings bezog sie sich in erster Linie auf eine Verringerung der unteren Behördenebene, indem 157 Einrichtungen bzw. über 40% des ursprünglichen Bestandes aufgegeben wurden. Hinzutrat die Reduzierung oberer Behörden um 25% von acht auf sechs Einheiten und der zentralen Ämter um 18% von 40 auf 33 Einrichtungen. Diese Reform kann im hessischen Maßstab als stärkste und zweifellos erhebliche Veränderung der Ausgangslage charakterisiert werden. Sie steht aber im Länderkontext nicht allein, vor allem dann nicht, wenn man das Delta zur Gesamtveränderung des Landes in Bezug setzt. Insofern wäre die hessische Reform in der dritten Periode allenfalls als Grenzfall eines „großen Wurfs“ zu akzeptieren, dessen Bedeutung sich weniger aus dem Ländervergleich, sondern vor allem in Anbetracht der eigenen Verwaltungsentwicklung ergibt.<sup>6</sup>

Irritieren könnte ferner die hier getroffene Einschätzung, dass auch *Nordrhein-Westfalen* und seine bisherigen Reformen lediglich der Gruppe inkrementaler Veränderungen zuzuordnen sind. Immerhin prägt die nordrhein-westfälische Situation seit Jahren die verwaltungspraktische und wissenschaftliche Diskussion (Bogumil/Ebinger 2008; Bogumil/Kottmann 2006; Ellwein 1993b; Hesse 1999b; Hesse/Götz 2004b, 2004c). Gleichwohl kam es hier von 1992 an gerechnet erst in der dritten Reformperiode zu nennenswerten Struktureinschnitten, die wiederum auch dann nur als Maßnahmen mittlerer Reichweite bezeichnet werden können. Sie umfassten den Verzicht auf drei separate Oberbehörden (von anfänglich sieben), vier fachlichen Mittelbehörden und 137 unteren Einrichtungen. In der Summe bedeutete das eine Strukturveränderung im Umfang von 21% des Niveaus in  $t_1$ . Demgegenüber allerdings gab es seit 1992 in zehn Ländern insgesamt zwölf Reformen, die z. T. deutlich weitreichender waren, als die nordrhein-westfälischen Schritte zwischen 2000 und 2005.

Wendet man sich vor diesem Hintergrund der *Gruppe potenziell größerer Reformen* und ihren Maßnahmen je Legislaturperiode zu, so kommen grundsätzlich 38 Fälle für Strukturveränderungen in Betracht, die sowohl im Landesmaßstab als auch im Ländervergleich als exorbitant gelten könnten. In Anwendung von (V-6.3.2) und dem dafür gewählten 30%-Kriterium (vgl. Kap. 3.3.3.1.1) führt das zu einer Auswahl von 10 Fällen, für die gilt, dass die betreffenden Länder seit 1992 nicht nur insgesamt überdurchschnittlich stark reformiert, sondern mehr als 30% dieser Veränderungen auch innerhalb einer einzigen Legislaturperiode realisiert haben; Abb. 3.3.3-11 dokumentiert dies.

---

<sup>6</sup> Dies deckt sich mit der zweimaligen und der hier ausgewiesenen starken Reform vorangehenden Untersuchung der Landesverwaltung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler (Ellwein/Hesse 1997b; Hesse 2002c).

Abbildung 3.3.3-11: Zeitpunkt, Umfang und Rangfolge einschneidender Strukturereformen in den Flächenländern seit 1992 (1992 = 100)

Land	Zeitpunkt		Reformintensität		
	Legislaturperiode (LP (i) <sub>t1-t2</sub> )	Reformphase (RPh 1-4)	$\Delta \text{STR}_{\text{LP}(i)}$ (in Prozent)	Rang ( $\Delta \text{STR}_{\text{I-IV}}$ )	Anteil an $\Sigma$ ( $\Delta \text{STR}$ )
<b>BW</b>	<b>LP (3)<sub>2001–2006</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>44</b>	<b>4</b>	<b>65%</b>
<b>Sac</b>	<b>LP (4)<sub>2004–2009</sub></b>	<b>RPh (4)</b>	<b>44</b>	<b>4</b>	<b>63%</b>
<b>RIP</b>	<b>LP (3)<sub>2001–2006</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>31</b>	<b>4</b>	<b>48%</b>
<b>Nds</b>	LP (2) <sub>1994–1998</sub>	RPh (2)	28	4	48%
<b>Saar</b>	LP (2) <sub>1994–1999</sub>	RPh (2)	29	4	47%
<b>Nds</b>	<b>LP (4)<sub>2003–2008</sub></b>	<b>RPh (4)</b>	<b>25</b>	<b>3</b>	<b>42%</b>
<b>S-A</b>	<b>LP (3)<sub>1998–2002</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>30</b>	<b>4</b>	<b>40%</b>
<b>Bbg</b>	<b>LP (3)<sub>1999–2004</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>36%</b>
<b>MV</b>	<b>LP (4)<sub>2002–2006</sub></b>	<b>RPh (3)</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>35%</b>
<b>RIP</b>	LP (2) <sub>1996–2001</sub>	RPh (2)	21	3	32%

Legende: **Fett gedruckt** = Reformen nach 2000; **Hellgrau markiert** = Reform mit mehr als 40% der gesamten Veränderungen seit 1992; **Dunkelgrau markiert** = Reform mit mehr als 50% der gesamten Veränderungen seit 1992; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Der Befund *bestätigt* die in der Literatur und Verwaltungspraxis hervorgehobenen *Reformen als Veränderungen*, die insgesamt wie auch im Landesmaßstab eine zentrale Bedeutung für die Verwaltungsentwicklung besitzen. Zu nennen sind hier insbesondere die Reformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen im Jahr 2005, die Maßnahmen in Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz zur bzw. kurz nach der Jahrtausendwende sowie der Organisationsumbau in Mecklenburg-Vorpommern und jüngst in Sachsen. Interessant ist aber zudem, dass es eine Reihe weiterer, häufig eher unterschätzter Strukturveränderungen gegeben hat. Dies betrifft erneut – wie bereits in Kap. 3.3.3.2.1 angesprochen (vgl. Abb. 3.3.3-9) – Niedersachsen und Brandenburg. Hinzutreten das Saarland und Rheinland-Pfalz, dessen bekannteste Reform die Umgestaltung der Mittelinstanzen betraf, die aber wiederum hinter der bis 2006 vollzogenen neuerlichen Reorganisation deutlich zurückgeblieben ist.

Im Ergebnis führt das für den Zeitraum *seit der Wiedervereinigung* zu *drei wichtigen Erkenntnissen*:

- Zehn der 54 Legislaturperioden in allen Flächenländern beinhalteten Reformen, die im Quer- wie Längsschnittvergleich als besonders weitgehend und damit jeweils als „großer Wurf“ zu charakterisieren sind. Das entspricht einem Anteil von weniger als 20% aller Reformen. Folglich kann etwa *jede fünfte Strukturreform in Deutschland* als *besonders weitgehend* bezeichnet

werden. Dies lässt sich negativ konnotieren, indem man einem Großteil der Verwaltungspolitik Zögerlichkeit bzw. große Widerstände und wenig politischen Ertrag attestiert. Positiv betrachtet heißt das aber eben auch, dass sich die Verwaltung in den Flächenländern sehr viel häufiger graduell und schrittweise weiterentwickelt, also kaum von Stillstand, sondern eher von einem kontinuierlichen Prozess struktureller Organisationsentwicklung zu sprechen ist.

- Außerdem sind es *acht von dreizehn Ländern*, die exorbitante *Reorganisationsmaßnahmen* in den vergangenen 20 Jahren durchgeführt haben, darunter Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sogar zwei Mal. Das wiederum würde begründen, dass die Länder Strukturmaßnahmen in einem bzw. in möglichst wenigen größeren Vorgängen zu bündeln versuchen, um für notwendig erachtete, aber politisch weniger populäre Schritte schnell zu vollziehen. Insofern liefern die empirischen Befunde zur Strategiehypothese weitere Anhaltspunkte für die Relevanz verwaltungspolitischer Erwägungen, die bereits weiter oben anlässlich der legislaturbezogenen Phaseneinteilung angesprochen wurden (vgl. Kap. 3.3.3.2.1).
- Schließlich fanden sieben der zehn betrachteten Reformen in der dritten und vierten Reformphase statt, womit nicht nur die Bedingung (V-6.4) erfüllt und **StH** *vollständig bestätigt* wird, sondern zugleich erkennbar ist, dass umfassende Reformen überfällige, zumindest aber nachholende Veränderungen beinhalten können, mithin auch Ergebnis einer Lern- und Imitationsprozesses sein dürften (vgl. dazu Kap. 3.3.3.2.2).

#### 3.3.3.2.4 Zusammenfassung

Die *zeitbezogenen Hypothesen* ZH (**PhH**, **LeH**, **StH**) wurden durch die dargestellte Empirie in allen wesentlichen Punkten bestätigt. Demnach ereigneten sich die Strukturreformen der vergangenen 20 Jahre in vier, signifikant unterschiedlichen und *verwaltungspolitisch relevanten Phasen* (**PhH**). Ihre Einteilung entlang der Start- und Endpunkte von Legislaturperioden stützt die Annahme, dass institutionelle und handlungsbezogene Kontexte wie Gesetzesvorbehalte, erforderliche Parlamentsmehrheiten und wahltaktische Erwägungen hohen Einfluss auf den Verlauf und das Ergebnis der Organisationsentwicklung nehmen (**PhH 1**). Dabei hat die Reformintensität nach dem Jahr 2000 deutlich zugenommen (**PhH 2**).

Sofern in der Literatur und in der Verwaltungspraxis davon ausgegangen wird, dass Reformpolitiken durch *wechselseitige Lernprozesse* gestützt, i. T. sogar induziert werden (**LeH**), lässt sich das gleichfalls mit den erhobenen Daten belegen. Dies gilt zum einen für eine globale Lernkurve mit anfänglich häufig kleineren und weniger großen Reformen (**LeH 1**), zum anderen für die in jeder Phase und für jede Konzeptorientierung nachvollziehbare Differenz zwischen Vorreitern und Nachzüglern (**LeH 2.1** und **LeH 2.2**). Vollständig bewiesen sind Lerneffekte damit nicht, da die verwandte Empirie weder die Planungs- noch die konkreten Um- und Durchsetzungsprozesse abzubilden vermag. Die gesamthafte und individuelle

Organisationsentwicklung der Flächenländer spricht allerdings im Verbund mit Fallstudien und anderen Erkenntnissen dafür, dass nach 1990 nicht nur eine ausgeprägte Reformbewegung in Gang gesetzt wurde, sondern diese auch eine eigene Dynamik besitzt, indem vorhandene Strukturen überprüft und unter Zuhilfenahme der Erfahrungen Dritter optimiert werden.

Schließlich lassen sich die Länder wie auch ihre einzelnen Strukturmaßnahmen nach *Intensität und Bedeutung* gliedern, was Rückschlüsse auf den jeweils gewählten Handlungsstil erlaubt (StH). So kam es zwar „nur“ in jedem fünften Fall einer Reform zu sehr weitgehenden Veränderungen des Status quo, dennoch sind es mit acht von dreizehn Fällen mehr als die Hälfte der Länder, die seit der Wiedervereinigung zumindest *eine* Reorganisation durchgeführt haben, die wiederum als „großer Wurf“ charakterisiert werden kann. Bestätigt findet sich damit die Annahme, dass es eine hohe politische Neigung gibt, notwendige Reformen im Verwaltungsbereich zu einem Zeitpunkt schnell und umfassend zu vollziehen, anstatt die eigene Organisation mehrfach und häufiger in Frage zu stellen – unbeschadet eines dennoch beobachtbaren kontinuierlichen Entwicklungsprozesses. Dabei zeigt die Häufung weitergehender Reformen nach dem Jahr 2000, dass sie überfällige, zumindest jedoch nachholende Anpassungen beinhalten, also auch Resultat von Lern- und Imitationsprozessen sein dürften (Bogumil/Ebinger 2008).

### **3.3.3.3 Rangfolge und Spitzenreiter der Reformentwicklung**

Obgleich von hohem analytischen und politischen Interesse fehlen in der Literatur belastbare *Aussagen und systematische Darstellungen zur Rangfolge der in den vergangenen zwei Dekaden durchgeführten Reformen*. Dies mag zunächst der Brisanz solcher Kennzeichnungen geschuldet sein. So beruht die regelmäßige Dokumentation des Speyerer Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung, das die bislang umfassendste aktuelle Vergleichsbasis bietet, auf Angaben der Länder und verzichtet wohl auch deshalb auf entsprechende Aussagen (Brenski/Liebig 2004, 2007; Jock 2008; Konzendorf 1998). Etwas konkreter und im Ergebnis stärker wertend sind in dieser Hinsicht u. a. die Arbeiten von Miller (1995), Bogumil/Kottmann (2006), Hesse (1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2000c, 2001, 2002a) und Hesse/Götz (2003, 2004a). Allerdings werden hier ebenfalls aufgrund fehlender Daten definitive Aussagen vermieden und belassen es die Autoren bei qualitativen Einschätzungen. Sie betreffen dann vor allem einzelne Länder, denen nach Einschätzung der Betrachter eine mehr oder minder hohe bzw. weitgehende Reformaktivität attestiert wird. Hierzu zählen im positiven Sinne insbesondere Baden-Württemberg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen (ebd.).

Demgegenüber erhebt die vorliegende Untersuchung den Anspruch, mit ihren eigens erhobenen Daten und den darauf basierenden Operationalisierungen objektivierte Aussagen über mehrere Fälle hinweg treffen zu können. Dabei ließ bereits die bisherige Deskription erhebliche Unterschiede erkennen, die die Vermutung stützen, dass eine *Reihung der Flächenländer nach ihrem verwaltungspolitischen Aktivitätsgrad* möglich ist (vgl. dazu Kap. 3.2, 3.3.1, 3.3.2 und 3.3.3.2). Die hierauf bezogenen Rangfolgenhypothesen (**RfH**) gehen davon aus, dass heterogene Kontextfaktoren die Reformintensität und die erreichten Systemeigenschaften beeinflussen (vgl. **DH 1**) und sich deshalb entsprechende Rangfolgen für gesamte Gruppen (gegenüber anderen) und im Zeitverlauf (früher/später, kontinuierlich/ad hoc) feststellen lassen (**RfH 1**). Darüber hinaus soll es auf dieser Basis auch möglich werden, in der Literatur geäußerte Einschätzungen, wonach Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz besonders reformaktive Länder seien, systematisch zu überprüfen und erforderlichenfalls zu konkretisieren (**RfH 2**). Zu diesem Zweck werden in einem ersten Schritt die bisherigen Erkenntnisse noch einmal in kombinierter und mit Zeitbezügen versehener Form dargestellt. Daraufhin geht es zusätzlich um eine einheitliche und systematische Identifikation von Rangfolgen zwischen allen Flächenländern, wobei erwartbare Unterschiede in der Reihung mit eindeutig definierten Indikatoren und Perspektiven unterlegt werden. Zuletzt betrachtet der Autor Fälle, die im Schrifttum als die besonders reformaktiven ausgewiesen werden.

Abbildung 3.3.3-12: *Kontext, Stärke und Zeitpunkt von Strukturreformen in den Flächenländern*

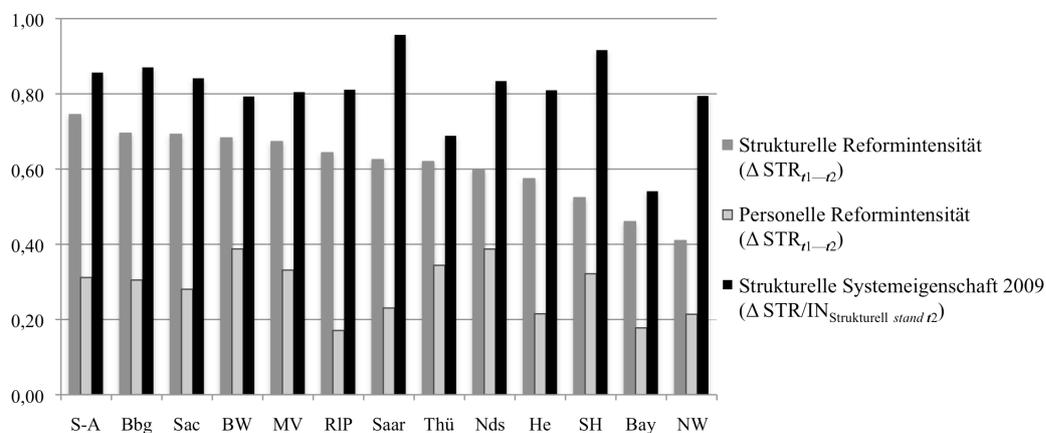
<b>Frühe Reform</b> $\Delta STR_{Land_i} > \Delta STR_{GW}$ vor 2000 Spätere u./o. schwache Reform	<b>II-stufige Verwaltung</b>	<b>III-stufige Verwaltung</b>
<b>Große Länder</b>	Nds (ab 2005)	Nds (vor 2005) BW, Bay, NW
<b>Mittelgroße Länder</b>		He, RIP, Sac
<b>Kleine Länder</b>	Bbg, MV, Saar, (SH) SH	Thü, S-A (S-A)

Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

In Abb. 3.3.3-12 werden zunächst die *wesentlichen Ergebnisse der Differenz- (DH), Phasen- (PhH) und Lernhypothesen (LeH)* zusammengefasst. Der dokumentierte Befund ist *mit Blick auf mögliche Rangfolgen* vor allem deshalb interessant, da er deutlich macht, dass frühe bzw. schnelle und umfassende Reformen in Ländern oder zu Zeitpunkten durchgeführt wurden, die in der Fachdiskussion häufig unbeachtet geblieben sind. Das gilt in der Darstellung für Niedersachsen und für dessen Reformen vor 2005 im Zeichen der Dreistufigkeit, aber ebenso für Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland und Thüringen.

Ungeachtet der Reihung des Struktur- und Zeitvergleichs stellt sich im Rahmen der Rangfolgenhypothesen vor allem die Frage nach einem *Ergebnis-Ranking* und zwar sowohl mit Blick auf den *Umfang von Reformen* als auch hinsichtlich der bis 2009 erreichten *Systemeigenschaften*. Der empirische Befund zu beiden Aspekten wird in Abb. 3.3.3-13 dokumentiert (graue und schwarze Säulen), wobei die Veränderungsintensität in ihrer strukturellen ( $\Delta STR = \Delta OE$ ; dunkelgraue Säule) und in ihrer personellen Ausprägung dargestellt wird ( $\Delta P$ ; hellgraue Säule); die Reihung der Fälle richtet sich nach den Größenordnungen der relationalen Reformwerte.

Abbildung 3.3.3-13: Reformintensität und Systemeigenschaften der Flächenländer



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Die Daten verdeutlichen zweierlei: Zum einen gibt es deutliche *Unterschiede zwischen den Ländern*, was den Umfang ihrer seit 1992 durchgeführten Reformen anbetrifft, zum anderen aber ist diese *Veränderungsintensität* nicht mit den *tatsächlichen Ergebnissen* i. S. einer strukturell integrierten Verwaltung gleich zu setzen. Oder anders ausgedrückt: Ungeachtet einer teils erheblichen Umgestaltung des Status quo, gelangten damit bei weitem nicht alle Länder zu einer dementsprechend vereinfachten Organisation. Das gilt, wie der prozentuale Personalabbau zeigt, auch für die Beschäftigungsentwicklung. **RfH (1)** wäre zwar auf dieser

Basis grundsätzlich zu bestätigen, jedoch nicht auch insoweit zu konkretisieren, als dass daraus geschlossen werden könnte, welche Länder als die in Prozess und Resultat der Reformen führenden anzusehen sind. Insbesondere das Saarland, Niedersachsen, Hessen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen weisen personell oder systemisch wesentlich größere Veränderungen bzw. Fortschritte auf, die bei einer isolierten Betrachtung der relationalen Strukturentwicklung verborgen bleiben.

Abbildung 3.3.3-14: Unterschiedliche Rangfolgen der Flächenländer

Ausgangs-/Bezugswert (0) <b>Strukturelle Reformintensität*</b>		Index (A) <b>Strukturelle und personelle Reformintensität**</b>		Index (B) <b>Strukturelle Reformintensität und Integrationsgrade***</b>		Index (C) <b>Strukturelle und personelle Reformintensität und Integrationsgrade****</b>	
Land	[Wert 0]	Land	[Wert A]	Land	[Wert B]	Land	[Wert C]
S-A	0,74	BW	0,54	S-A	0,80	Saar	0,66
Bbg	0,70	S-A	0,53	Saar	0,79	Bbg	0,64
Sac	0,69	MV	0,50	Bbg	0,78	SH	0,63
BW	0,68	Bbg	0,50	Sac	0,77	Sac	0,63
MV	0,67	Nds	0,49	MV	0,74	Nds	0,62
RIP	0,64	Sac	0,49	BW	0,74	MV	0,62
Saar	0,63	Thü	0,48	RIP	0,73	S-A	0,60
Thü	0,62	Saar	0,43	SH	0,72	BW	0,57
Nds	0,60	SH	0,42	Nds	0,72	Thü	0,55
He	0,57	RIP	0,41	He	0,69	RIP	0,55
SH	0,52	He	0,39	Thü	0,65	He	0,53
Bay	0,46	Bay	0,32	NW	0,60	NW	0,49
NW	0,41	NW	0,31	Bay	0,50	Bay	0,40

**Legende:** **Schwarz** = Erster Rang bei der Betrachtung struktureller Reformintensität  $\Delta STR_{t1-t2}$ ; **Dunkelgrau** = Zweiter Rang bei der bloßen Betrachtung struktureller Reformintensität  $\Delta STR_{t1-t2}$ ; **Hellgrau umrandet und kursiv** = Median-Rang bei der Betrachtung struktureller Reformintensität  $\Delta STR_{t1-t2}$ ; **Grau** = Vorletzter Rang bei der Betrachtung struktureller Reformintensität  $\Delta STR_{t1-t2}$ ; **Hellgrau** = Letzter Rang bei der Betrachtung struktureller Reformintensität  $\Delta STR_{t1-t2}$ ; \* =  $\Delta STR_{t1-t2}$ ; \*\* =  $(\Delta STR_{t1-t2} + \Delta P_{t1-t2}) / 2$ ; \*\*\* =  $(\Delta STR_{t1-t2} + \Delta STR/IN_{Strukturell t2}) / 2$ ; \*\*\*\* =  $([(\Delta STR_{t1-t2} + \Delta P_{t1-t2}) / 2] + [(\Delta STR/IN_{Strukturell t2} + \Delta STR/IN_{Personell t2}) / 2]) / 2$ ; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Somit bildet der Indikator  $\Delta STR$  für sich genommen noch keine belastbare empirische Grundlage für die Beurteilung der in **RfH (2)** benannten Fälle und ihrer mutmaßlich hohen Reformbedeutung. Erforderlich ist stattdessen eine kombinierte Betrachtung, die mehrere unterschiedliche Aspekte der Verwaltungspolitik der vergangenen 20 Jahre gleichermaßen berücksichtigt. Wie in Kap. 3.3.3.1.2 erläutert greift der Autor dafür auf die Verbindung aus Struktur- und Personalveränderungen (A), die Verknüpfung von  $\Delta STR$  und den daraus resultierenden Systemeigenschaften (B) auf.

genschaften (B) sowie die Synthese strukturell wie personell dargestellter Strukturveränderungen und Reformergebnisse (C) zurück. Abb. 3.3.3-14 listet neben  $\Delta$  STR als Ausgangswert (0) die zusätzlich errechneten Indexwerte (A), (B) und (C) auf und nimmt in jeder Kategorie eine eigene Reihung vor, die den höchsten Wert auf die oberste Position setzt. Dieser steht jeweils für die stärkste kombinierte Reformintensität und Systemintegration, die auf der Basis zwischen [0] und [1] standardisierter Werte gleichfalls nur [1] als maximalen Wert annehmen kann. – Der dargestellte Befund führt zu zwei grundlegenden Aussagen:

- *Kein Land* ist in jeder der gewählten Perspektiven *gleich zu bewerten*. Folglich sind Aussagen zur Rangfolge von entsprechenden Kriterien abhängig und konkretisierungsbedürftig. Das heißt zugleich, dass **RfH (2)** und seine Annahmen zu einzelnen Ländern nur *in modifizierter Form Geltung* beanspruchen dürfen (**RfH 2\***).
- Ungeachtet dessen gibt es Fälle, die stärker auf die verwandten Indikatoren reagieren, und solche, die ein *vergleichsweise stabiles Ranking* aufweisen. Unter Letzteren können jene mit konstant hohen Bewertungen als *Vorreiter* oder *Champions* bezeichnet werden, gegensätzliche Ausprägungen sprechen indes für eine eher zurückhaltende Reformpolitik. Als Maßstab für die Identifikation jener Länder, die sich für verallgemeinerbare Aussagen eignen, soll an dieser Stelle der Median dienen (MED). Bleibt ein Fall in allen vier Kategorien von Abb. 3.3.3-14 auf oder ober- bzw. unterhalb dieses Wertes (MED<sup>+</sup> und MED<sup>-</sup>), lässt sich eine entsprechende Charakterisierung vornehmen:
  - $[\text{Wert } 0, A, B, C]_{\text{Land } i} \geq \text{MED} \Rightarrow \text{Land } i_{\text{MED}^+}$
  - $[\text{Wert } 0, A, B, C]_{\text{Land } i} \leq \text{MED} \Rightarrow \text{Land } i_{\text{MED}^-}$

Im Folgenden soll auf dieser Grundlage ein *konditioniertes Ranking* gebildet werden, das nach stabilen Gruppen hoch und niedrig platzierter Fälle unterscheidet und dazwischen jene Fälle ausweist, die sich besser oder schlechter stellen, je nachdem welchen Blickwinkel man in Form der Maßstäbe (0), (B), (C) und (D) wählt (vgl. Abb. 3.3.3-15). Die Reihenfolge in den drei Feldern richtet sich nach einer summarischen Bewertung in allen vier Kategorien, wobei im mittleren Bereich mit wechselnden Zuordnungen zu MED<sup>+</sup> und MED<sup>-</sup> die Häufigkeit und Stärke der Bezüge entscheidend sind.

Abbildung 3.3.3-15: Summarisches Reform-Ranking der Flächenländer

Rang / Land	Befund zu [Wert 0, A, B, C]	
	Einzel-Rankings	Verhältnis zu den übrigen Fällen
<b>Spitzenreiter</b>		
[Wert 0, A, B, C] <sub>Land i</sub> ≥ MED ⇒ Land i <sub>MED+</sub>		
(1) S-A	2 × (1)	➤ Höchste Platzierung bei der strukturellen Reformintensität [Wert 0] und bei ihrer Verknüpfung mit strukturellen Systemeigenschaften [Wert B]

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Rang / Land	Befund zu [Wert 0, A, B, C]	
	Einzel-Rankings	Verhältnis zu den übrigen Fällen
	1 x (2)  1 x (7) = MED	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zweite Platzierung bei der Kombination struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW</li> <li>➤ Medianplatzierung bei der Verknüpfung struktureller/personeller Reformintensität/Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar, Bbg, SH, Sac, Nds, MV</li> </ul>
(2) Bbg	2 x (2)  1 x (3)  1 x (4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Zweite Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A und bei Verknüpfung struktureller/personeller Reformintensität/Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar</li> <li>➤ Dritte Platzierung bei Kombination struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A und Saar</li> <li>➤ Vierte Platzierung bei Verknüpfung struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A und MV</li> </ul>
(3) Sac	1 x (3)  2 x (4)  1 x (6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dritte Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A und Bbg</li> <li>➤ Vierte Platzierung bei Kombination struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar und Bbg und bei Verknüpfung struktureller/personeller Reformintensität/Systemeigenschaften hinter Saar, Bbg und SH [Wert C]</li> <li>➤ Sechste Platzierung bei Verknüpfung struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A, MV, Bbg und Nds</li> </ul>
(4) MV	1 x (3)  2 x (5)  1 x (6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Dritte Platzierung bei Kombination struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW und S-A</li> <li>➤ Fünfte Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg, Sac und BW sowie bei der Kombination struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar, Bbg und Sac</li> <li>➤ Sechste Platzierung bei Verknüpfung struktureller/personeller Reformintensität/Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar, Bbg, SH, Sac und Nds</li> </ul>
<b>Mittelfeld</b>		
[Wert 0 v A v B v C] <sub>Land i</sub> > MED $\wedge$ [Wert 0 v A v B v C] <sub>Land i</sub> < MED		
(5) BW	1 x (1)  1 x (4)  1 x (6)  1 x (8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Höchste Platzierung bei Kombination struktureller und personeller Reformintensität [Wert A]</li> <li>➤ Vierte Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg und Sac</li> <li>➤ Sechste Platzierung bei Verknüpfung struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar, Bbg, Sac und MV</li> <li>➤ Achte Platzierung bei Verknüpfung struktureller/personeller Reformintensität/Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar, Bbg, SH, Sac und Nds</li> </ul>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Rang / Land		Befund zu [Wert 0, A, B, C]	
		Einzel-Rankings	Verhältnis zu den übrigen Fällen
(6)	Saar	1 x (1)	➤ Höchste Platzierung bei Verknüpfung struktureller/personeller Reformintensität/Systemeigenschaften [Wert C]
		1 x (2)	➤ Zweite Platzierung bei Verknüpfung struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A
		1 x (7) = MED	➤ Medianplatzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg, Sac, BW, MV und RIP
		1 x (8)	➤ Achte Platzierung bei Verknüpfung struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A, MV, Bbg, Nds, Sac und Thü
(7)	Nds	2 x (5)	➤ Fünfte Platzierung bei Verknüpfung struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A, MV und Bbg sowie bei der Kombination struktureller/personeller Reformintensität/Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar, Bbg, SH und Sac
		2 x (9)	➤ Neunte Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg, Sac, BW, MV, RIP, Saar und Thü sowie bei der Verknüpfung struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar, Bbg, Sac, MV, BW, RIP und SH
(8)	SH	1 x (3)	➤ Dritte Platzierung bei Kombination struktureller/personeller Reformintensität/Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar und Bbg
		1 x (8)	➤ Achte Platzierung bei Verknüpfung struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar, Bbg, Sac, MV, BW und RIP
		1 x (9)	➤ Neunte Platzierung bei Verknüpfung struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A, MV, Bbg, Nds, Sac, Thü und Saar
		1 x (11)	➤ Elfte Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg, Sac, BW, MV, RIP, Saar, Thü, Nds und He
(9)	RIP	1 x (6)	➤ Sechste Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg, Sac, BW und MV
		1 x (7) = MED	➤ Medianplatzierung bei Verknüpfung struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar, Bbg, Sac, MV und BW
		2 x (10)	➤ Zehnte Platzierung bei Verknüpfung struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A, MV, Bbg, Nds, Sac, Thü, Saar und SH sowie bei der Kombination struktureller/personeller Reformintensität/Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar, Bbg, SH, Sac, Nds, MV, S-A, BW und Thü
(10)	THÜ	1 x (7) = MED	➤ Medianplatzierung bei Kombination struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A, MV, Bbg, Nds, Sac und Thü
		1 x (8)	➤ Achte Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg, Sac, BW, MV, RIP und Saar

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Rang / Land	Befund zu [Wert 0, A, B, C]	
	Einzel-Rankings	Verhältnis zu den übrigen Fällen
	1 × (9)	➤ Neunte Platzierung bei Kombination struktureller/personeller Reformintensität/ Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar, Bbg, SH, Sac, Nds, MV, S-A und BW
	1 × (11)	➤ Elfte Platzierung bei Verknüpfung struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar, Bbg, Sac, MV, BW, RIP, SH, Nds und He
<b>Geringste Reformen</b>		
[Wert 0, A, B, C] <sub>Land i</sub> ≤ MED ⇒ Land <i>i</i> <sub>MED-</sub>		
(11) He	2 × (10)	➤ Zehnte Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg, Sac, BW, MV, RIP, Saar, Thü und Nds sowie bei Verknüpfung struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar, Bbg, Sac, MV, BW, RIP, SH und Nds
	2 × (11)	➤ Elfte Platzierung bei Kombination struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A, MV, Bbg, Nds, Sac, Thü, Saar, SH und RIP sowie bei der Kombination struktureller/personeller Reformintensität/ Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar, Bbg, SH, Sac, Nds, MV, S-A, BW, Thü und RIP
(12) NW	2 × (12)	➤ Zwölfte Platzierung bei Verknüpfung struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar, Bbg, Sac, MV, BW, RIP, SH, Nds, He und Thü sowie bei der Kombination struktureller/personeller Reformintensität/ Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar, Bbg, SH, Sac, Nds, MV, S-A, BW, Thü, RIP und He
	2 × (13)	➤ Letzte Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg, Sac, BW, MV, RIP, Saar, Thü, Nds, He, SH und Bay sowie bei der Kombination struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A, MV, Bbg, Nds, Sac, Thü, Saar, SH, RIP, He und Bay
(13) Bay	2 × (12)	➤ Zwölfte Platzierung bei struktureller Reformintensität [Wert 0] hinter S-A, Bbg, Sac, BW, MV, RIP, Saar, Thü, Nds, He und SH sowie bei der Kombination struktureller und personeller Reformintensität [Wert A] hinter BW, S-A, MV, Bbg, Nds, Sac, Thü, Saar, SH, RIP und He
	2 × (13)	➤ Letzte Platzierung bei Verknüpfung struktureller Reformintensität und Systemeigenschaften [Wert B] hinter S-A, Saar, Bbg, Sac, MV, BW, RIP, SH, Nds, He, Thü und NW sowie bei der Kombination struktureller/personeller Reformintensität/ Systemeigenschaften [Wert C] hinter Saar, Bbg, SH, Sac, Nds, MV, S-A, BW, Thü, RIP, He und NW

Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

*Spitzenreiter* sind demnach *Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen* und *Mecklenburg-Vorpommern*. Diese Platzierungen tragen dem Umstand Rechnung, dass sich die ostdeutschen Länder tatsächlich und in mehrfacher Hinsicht, nämlich sowohl hinsichtlich der Reformintensität seit der Wiedervereinigung als auch mit Blick auf die 2009 erreichten Integrationsgrade reformfreudiger verhalten haben (**DH 1.2**; vgl. Kap. 3.3.2.2.2). Zugleich zeigen die Positionen von Brandenburg und

Mecklenburg-Vorpommern, dass eine hohe Reformbilanz nicht zwingend darauf angewiesen ist, zugrunde liegende Veränderungen in einem „großen Wurf“ zu realisieren. Vielmehr kann sich eine frühe und kontinuierliche Organisationsentwicklung ebenso auszahlen (StH; vgl. Kap. 3.3.3.2.3). Insofern besteht empirisch betrachtet kein Anlass zu der Schlussfolgerung, dass es einen bestimmten bevorzugten Reformstil gebe. Allerdings zeigt sich, dass mit Sachsen-Anhalt, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern immerhin drei der bestplatzierten Länder z. T. mehrfach als Vorreiter der Reformentwicklung auftraten. Das wiederum heißt, dass sich verwaltungspolitische Innovationsbereitschaft im Rahmen eines allgemeinen Zielkonsenses dauerhaft lohnt (vgl. Kap. 2.3.2), wohingegen Nachzügler wie Sachsen und Baden-Württemberg erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um im Vergleich ähnlich weitgehende Resultate zu erreichen.

Im *Mittelfeld* des Rankings finden sich *Baden-Württemberg*, das *Saarland*, *Niedersachsen*, *Schleswig-Holstein*, *Rheinland-Pfalz* und *Thüringen*. Diese Fälle teilen die Eigenschaft, dass sie keine stabilen Platzierungen ober- oder unterhalb des Medians erhalten, sondern je nach angelegtem Kriterium besser oder schlechter bewertet werden. Darunter können vor allem Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz auf z. T. mehrfache Reformen verweisen, die gemessen am jeweiligen Ausgangsniveau erhebliche Größenordnungen erreichten. Limitierend wirken hierbei allerdings der hohe institutionelle Differenzierungsgrad zu Beginn der Reformperiode (Baden-Württemberg und Niedersachsen) und die geringen personalwirtschaftlichen Veränderungen (Rheinland-Pfalz). Auch das Saarland hat zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt umfassende Reorganisationsmaßnahmen ergriffen und kann in dieser Phase sogar als Vorreiter und potenzielles Vorbild für andere Länder gelten (vgl. Kap. 3.3.3.2.2 und 3.3.3.2.3). Dennoch ließen sich im kleinsten Bundesland schon qua fehlender Masse nicht mehr so weitgehende Veränderungen durchführen und befand man sich dort von vornherein auf einem großen- bzw. kleinheitsbedingt hohem Konzentrationsniveau. Letzteres gilt zumindest teilweise auch für Schleswig-Holstein, das damit als Fall zu kennzeichnen ist, dem in der allgemeinen Reformdiskussion ggf. zu Unrecht eine nur geringe Beachtung zukommt, obwohl das Land schon seit 1992 einen hohen strukturellen Integrationsgrad aufweist. Demgegenüber findet sich Thüringen in allen Kategorien im unteren Mittelfeld positioniert, was sich einer zwar kontinuierlichen, aber eben auch zu keinem Zeitpunkt weitergehenden Reformpolitik verdankt.

Schließlich verbleiben *Hessen*, *Nordrhein-Westfalen* und *Bayern*, als die im Vergleich und in mehrfacher Hinsicht *inaktivsten Länder*. Im hessischen und bayerischen Fall deckt sich das weitgehend mit den in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur vorgetragene Einschätzungen (Brenski/Liebig 2004; Bürsch/ Müller 1999; Hesse 2002b, 2002c; Miller 1995). Interessant erscheint deshalb vor allem die Platzierung von Nordrhein-Westfalen, das traditionell einen breiten

Raum in der Praxis- und Fachdiskussion einnimmt (Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Konzendorf 1998, 2000; Hesse 1999b; Miller 1995). Möglicherweise ist aber auch hier die Landesgröße der entscheidende Faktor, denn weder die von der rotgrünen Koalition bis 2005 noch die danach unter schwarzgelber Regierung ergriffenen Maßnahmen brachten das Land jemals in eine Spitzenposition. In Differenz zu den bestplatzierten Fällen macht das deutlich, dass es neben der Größe offenbar vor allem die Reformgeschwindigkeit und der verwaltungspolitische Stil sind, die die Reformbilanz prägen. Gerade im nordrhein-westfälischen Fall führt das zu der Einschätzung, dass man zwar beständig Verwaltungsfragen thematisiert, sie aber letztlich nicht umfassend und grundlegend geklärt hat. Stattdessen begnügte man sich mit kontinuierlichen, aber weder im Verlauf noch im Ergebnis weitergehenden Veränderungen. Ähnlich stellt sich die Situation in Hessen und Bayern dar.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die *zweite Rangfolgenhypothese RfH (2)* zur besonderen Reformaktivität der Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen, so kann sie nur in modifizierter Form Geltung beanspruchen (**RfH 2\***):

- Uneingeschränkt bejahen lässt sich die Annahme eines höheren verwaltungspolitischen Engagements demnach lediglich für *Mecklenburg-Vorpommern* und *Sachsen-Anhalt*. Beide Länder haben kontinuierlich und jeweils in durchaus bemerkenswerten Schritten ihre Organisation vereinfacht und weiterentwickelt, was sowohl auf den Prozess selbst als auch auf dessen Ergebnis zutrifft.
- Demgegenüber kann *Baden-Württemberg* ein ähnliches Attest nur im Hinblick auf die relationale Veränderungsintensität und personalwirtschaftliche Entwicklung ausgestellt werden. Relevant erscheinen die dortigen Reformen am ehesten deshalb, weil sie in Anbetracht des Status quo zwar nicht konkurrenzlos, aber doch weitreichend waren und vor allem in der Kombination mit dem realisierten Stellenabbau erhebliche Veränderungen mit sich brachten. Hinzutritt, dass die Bilanz des Landes zu zwei Dritteln auf eine einzige Reform im Jahr 2005 zurückgeht, deren wesentlicher Bestandteil eine personalwirtschaftliche Effizienzrendite von 20% gewesen ist.<sup>7</sup> Dagegen bewegt sich der absolute Integrationsgrad der baden-württembergischen Landesverwaltung nach wie vor eher im unteren Bereich, vergleicht man ihn mit den übrigen Fällen. Somit gebührt Baden-Württemberg nicht an sich, sondern den spezifischen Maßnahmen in der dritten Reformphase eine herausgehobene Stellung. Weder als Verwaltungssystem noch hinsichtlich seiner gesamten Organisationshistorie ist das Land als reformpolitischer Spitzenreiter einzustufen.
- *Niedersachsen* wiederum findet sich im Gesamtranking auf der Medianposition wieder (vgl. Abb. 3.3.3-15). Ähnlich wie Baden-Württemberg gelangt man hier zu höheren Reformbewertungen wenn man jeweils – in der Prozess- und Ergebnisperspektive – die personelle Dimension einbezieht. Verantwortlich ist

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu Bogumil/Ebinger 2005; Cymutta 2005; Hesse/Götz 2008g; Landtag Baden-Württemberg 2004; Richter/Kuhlmann 2010; Wais 2004.

auch hier die starke stellenwirtschaftliche Komponente und ihre Vorgaben im Zuge der Reform 2005.<sup>8</sup> Strukturell betrachtet erscheinen dagegen sowohl die Veränderungen als auch die bis 2009 realisierten Systemeigenschaften unterdurchschnittlich. Das heißt, dass Niedersachsen und seine Verwaltungspolitik nicht *per se*, sondern ebenfalls nur mit Blick auf bestimmte Phasen und Maßnahmen besondere Bedeutung beanspruchen können. Im Vordergrund steht dabei der Systemwechsel von der Drei- zur Zweistufigkeit im Zuge der Verwaltungsmodernisierung seit 2003. Dies ist ein beispielloser Vorgang, wenngleich dieser nicht in eine sehr viel einfachere, sondern im Verhältnis zu den übrigen zweistufigen Ländern zunächst eher komplexe Struktur mündete. Gemessen an Benchmark und Durchschnitt weist Niedersachsen deshalb noch ein erhebliches, bislang unterausgeschöpftes Reformpotenzial aus (vgl. Kap. 3.3.4). Dagegen wäre es ohne Auflösung der Bezirksregierungen möglich gewesen, die bereits zum Ende der 1990er Jahre erreichte Vorreiterrolle im Zeichen konzentrierter Dreistufigkeit weiter auszubauen. Die Bedeutung Niedersachsens ergibt sich daher stärker als in anderen Fällen aus der gesamten Reformhistorie und ihren Veränderungen, vor allem aber aus der Bereitschaft, als größeres Land einschneidende Reformen und sogar einen Systemwechsel vorzunehmen. Das Ergebnis dieser Politik scheint indes noch lange nicht ausgeschöpft.

- Schließlich ist *Nordrhein-Westfalen* in keiner Hinsicht als besonders reformaktiv zu bezeichnen, legt man dem als Kriterien die Dauer, Kontinuität, Höhe und institutionelle Bilanz konkreter Maßnahmen zugrunde. Vielmehr reformierte man im größten Bundesland in den vergangenen zwanzig Jahren stets zurückhaltender als im Durchschnitt. Eine Spitzenstellung war damit zu keinem Zeitpunkt verbunden, ebenso wenig eine Vorreiterrolle. Deshalb muss im nordrhein-westfälischen Fall davon ausgegangen werden, dass die Größe des Landes an sich zu einer Dominanz bestimmter Diskurse führte und die Intensität der Auseinandersetzung um den Zuschnitt von Regionalstrukturen im Land selbst wie darüber hinaus den Eindruck entstehen ließen, die Verwaltungspolitik sei hier besonders aktiv gewesen. Sofern man das an der Diskussion selbst fest macht, ließe sich das bestätigen.<sup>9</sup> Der im Vergleich messbare Ertrag begründet eine solche Schlussfolgerung nicht.
- Allerdings wären mit *Brandenburg* und *Sachsen* zwei Länder zu nennen, die in der bisherigen Diskussion nicht den Raum einnehmen, der ihnen qua Reformintensität und Ergebnis zukommen müsste. Im Fall Sachsens mag das an der noch kurzen Distanz zu den 2008 vollzogenen Maßnahmen liegen. Immerhin zeigt aber auch dieses Land, dass es innerhalb dreistufiger Systeme deutlich weitergehende Reformpotenziale gibt, als sie bislang in der Mehrzahl der Fälle realisiert wurden. Besondere Erwähnung verdient indes vor allem Brandenburg. Hier hat man über Jahre hinweg mehrfach Reformen ergriffen, die nicht nur in der Summe, sondern auch im Verlauf einschneidend waren und das Land strukturell gesehen in eine Vorreiterrolle brachten. Dennoch

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu Bogumil/Kottmann 2006; Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen 2010; Häusler 2004; Hesse 2004a, 2007f; Niedersächsischer Landtag 2004b; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2006; Poeschel 2011; Reffken 2006; Reiners 2008e, 2009.

<sup>9</sup> Vgl. dazu Burgi 2001, 2004; Ellwein 1993b; Frey/Kortenjann 2005; Hesse 1999b, 2003; Hesse/Götz 2004b, 2004c; Twenhöven/Feller-Elverfeld 2002; <http://www.stiftung-westfalen-initiative.de/10.0.html> (Abruf: 20.03.2011).

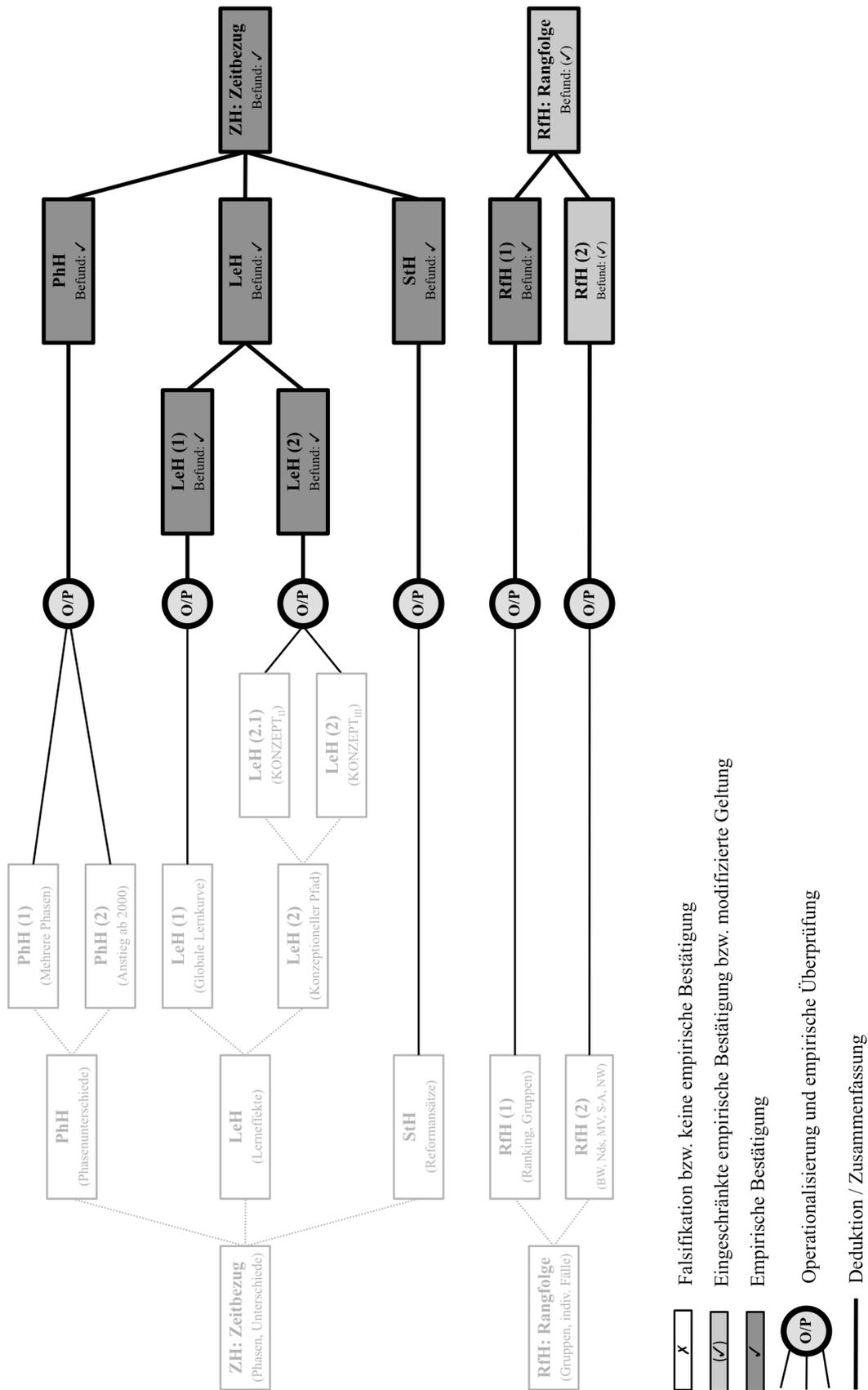
blieb diese Reorganisationspolitik vielfach unbeachtet, ggf. auch deshalb, weil institutionelle Fragen hier zumeist im Kontext einer Länderneugliederung bzw. der gescheiterten Fusion mit Berlin diskutiert wurden. Macht man dies zum Maßstab der Beurteilung, wäre es zutreffend, Brandenburg als zurückhaltenden Reformers zu bezeichnen. Wählt man hingegen eine landesspezifische Perspektive, sind die Intensität und der Ertrag der Veränderungen als sehr weitgehend zu bezeichnen.

*In der Summe* der diskutierten Rangfolgen zeigt sich, dass es *mehrfache Unterschiede zwischen den Ländern* gibt, die vor allem dann deutlich und erklärbar werden, wenn man strukturelle Ausgangsbedingungen und Reformverläufe gleichermaßen berücksichtigt. Bestätigt finden sich damit Annahmen, wonach kleine und ostdeutsche Länder reformaktiver waren (und sind), während große westdeutsche Länder meist zu den zurückhaltenden Fällen oder verwaltungspolitischen *Latecomern* zählen. Ausnahmen wie Baden-Württemberg oder Niedersachsen bestätigen diese Regel, da sie zwar erhebliche Reformen durchgeführt haben, aber im Ergebnis (noch) keine überdurchschnittlich einfachen Strukturen errichten konnten. Gleichwohl – und das gilt z. B. für Niedersachsen, das Saarland oder Rheinland-Pfalz – gab es in mehreren Ländern bereits frühe Reformverfahren, die kontinuierliche bzw. neuerliche Reorganisationsmaßnahmen erleichterten. Zusammen mit der anhaltenden strukturbezogenen Passivität anderer Länder spricht das für die bereits wiederholt benannten verwaltungspolitischen Pfadabhängigkeiten und Faktoren, die neben strukturellen Gründen zu berücksichtigen sind, um die beobachteten Reformen im Detail zu erklären.

#### **3.3.3.4 Zusammenfassung: Relevante Zeitbezüge und Rangfolgen**

Nach der Betrachtung konvergenter (vgl. Kap. 3.3.1) und divergenter Entwicklungen (vgl. Kap. 3.3.2) ging es im vorangegangenen Kapitel um Zusammenhänge, die einen *Zeitbezug* besitzen (Zeithypothesen **ZH**) und den Ausweis begründeter *Rangfolgen* unter den 13 Flächenländern ermöglichen (Rangfolgenhypothesen **RfH**). Die zugrunde liegenden Einzelhypothesen wurden im Detail operationalisiert und empirisch überprüft. Dabei gelangt der Autor in nahezu allen Punkten zu positiven Befunden, die die formulierten Annahmen bestätigen. Eine Ausnahme bildet lediglich die zweite Rangfolgenhypothese **RfH (2)**, die gemäß der Einschätzungen in der Literatur davon ausgeht, dass neben Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern auch Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen als besonders reformaktive Länder zu charakterisieren sind. Dies lässt sich mit Hilfe der hier verwandten Empirie so nicht bzw. nur in eingeschränkter Form bestätigen. Abb. 3.3.3-16 fasst den Befund in grafischer Form zusammen. Dabei verweisen eine dunkelgraue Schraffierung und ein Häkchen auf eine empirisch umfassende Geltung, eine hellgraue Markierung auf die notwendige Modifizierung der entsprechenden Ausgangshypothesen.

Abbildung 3.3.3-16: Empirischer Befund und differenzierte Geltung der Zeit- und Rangfolgenhypothesen



Eigene Darstellung.

Zunächst zeigt sich, dass es *verwaltungspolitisch relevante Phasen* der Reformentwicklung gegeben hat, die für mehr als ein Land Geltung beanspruchen können (Phasenhypothesen **PhH**). Sie richten sich nach Legislaturperioden und den darin vollzogenen Maßnahmen und belegen damit, dass der Handlungskontext den Umfang und Zeitpunkt von Reorganisationsschritten maßgeblich beeinflusst, wobei die Reformintensität nach dem Jahr 2000 deutlich zugenommen hat. Zugleich stützt die ausgewertete Empirie die Annahme, es habe seit 1992 *wechselseitige Lernprozesse* gegeben, die zur Reformdynamik der vergangenen zwei Dekaden ganz entscheidend beigetragen hätten (Lernhypothesen **LeH**). Zwar lässt sich das auf der Basis von Struktur- und Aggregatdaten nicht im Detail belegen, doch hätte die Abwesenheit entsprechender Zusammenhänge weder die Identifikation einer globalen Lernkurve noch die Existenz potenzieller Vorbilder und realer Nachzügler so deutlich zu Tage treten lassen dürfen. Schließlich können unterschiedliche *Reformstile und strategische Handlungsansätze* nachgewiesen werden (Strategiehypothesen **StH**). Neben Fällen kontinuierlicher Organisationsentwicklung (etwa Brandenburg oder Schleswig-Holstein) gibt es eine Mehrzahl von Ländern, die in zumindest einer Legislaturperiode seit 1992 umfassende Strukturveränderungen durchgeführt haben, mithin Verwaltungspolitik als „großen Wurf“ versucht haben. Dies bestätigt die Annahme, wonach Politik dazu tendiert, Verwaltungsreformen aufgrund fehlender Popularität schnell und in hinreichender Entfernung zu Wahlterminen zu realisieren. Dabei verweist die Häufung größerer Reformen nach der Jahrtausendwende auf einen erheblichen Nachholbedarf sowie Lern- und Imitationsprozesse.

Zum politisch interessantesten Bereich der Vergleichsuntersuchung zählen die *Bildung und Begründung von Rangfolgen* (Rangfolgenhypothesen **RfH**). Erkennbar wurde, dass bei Anwendung mehrdimensionaler Kriterien empirisch nur etwa die Hälfte der Länder eindeutig einer Spitzen- oder nachrangigen Gruppe zuzuordnen ist. Die Bewertung aller anderen Fälle hängt von der gewählten Perspektive ab. Im Ergebnis hat der Autor ein eigenes Ranking aufgestellt, das auf der Betrachtung der am Ausgangsniveau gemessenen Strukturentwicklung sowie seiner Kombination mit stellenwirtschaftlichen Veränderungen und strukturellen wie personellen Systemeigenschaften i. S. erzielter Integrationsgrade beruht. Das Resultat sieht Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern als die mit Abstand größten Reformer. Dem folgen im Mittelfeld Baden-Württemberg, das Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen nach. Die Beurteilung des verwaltungspolitischen Engagements dieser Länder richtet sich jeweils stark nach den herangezogenen Maßstäben. Schließlich finden sich mit Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern drei weitere Fälle, die in jeder betrachteten Kategorie nur eine geringe bzw. im Vergleich deutlich zurückhaltendere Reformaktivität aufweisen. Sie können damit wie die Spitzengruppe relativ eindeutig charakterisiert werden. Von Belang ist

dieses Ranking vor allem deshalb, weil danach Länder wie Baden-Württemberg und Niedersachsen nicht aufgrund ihrer Gesamtbilanz, sondern lediglich mit Blick auf einzelne spektakuläre Maßnahmen Aufmerksamkeit beanspruchen dürften. Zumindest bietet die verwandte Empirie keine Hinweise für die systematische Überlegenheit ihrer Konzepte und Maßnahmen. Hinzutritt, wie bereits dargelegt, dass im Fall Nordrhein-Westfalens generell nicht von einer besonders aktiven Verwaltungspolitik gesprochen werden kann, zumal wenn dies an der Intensität von Veränderungen und ihren Ergebnissen festzumachen ist. Und schließlich gibt es mit Sachsen und vor allem mit Brandenburg Länder, denen gemessen an ihren Reformen und der Kontinuität ihrer Verwaltungspolitik in der Fachdiskussion bislang zu wenig Aufmerksamkeit zukommt.

Als *Resümee* dieses Analysekomplexes ist festzuhalten, dass es verwaltungspolitisch relevante Phasen, dynamisierende Lernprozesse und unterschiedliche Handlungsansätze gegeben hat. Das verbindet sich im Ergebnis mit einem Ranking, das die Bedeutung von Kontextfaktoren, aber auch die politischer Rahmenbedingungen und Entscheidungen kenntlich macht. Strukturreformen sind danach weder ein Automatismus noch von ihren Zusammenhängen völlig losgelöste Phänomene. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sie in bestimmten Phasen mehr oder minder wahrscheinlich sind, wobei Reformbereitschaft und Innovationsfähigkeit die jeweiligen Resultate i. S. des hier zugrunde gelegten Zielkonsenses befördern.

### 3.3.4 Verbleibendes Reformpotenzial

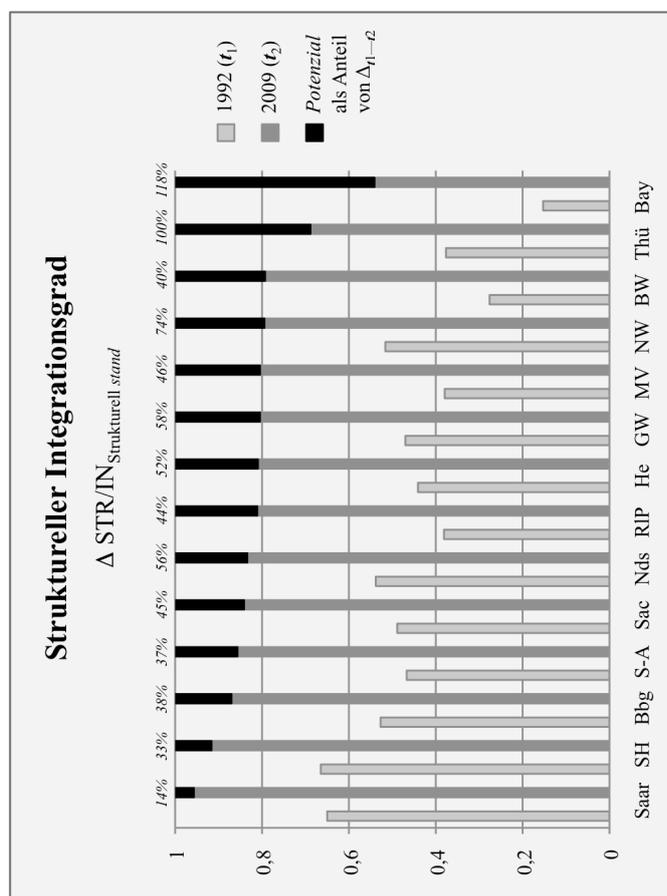
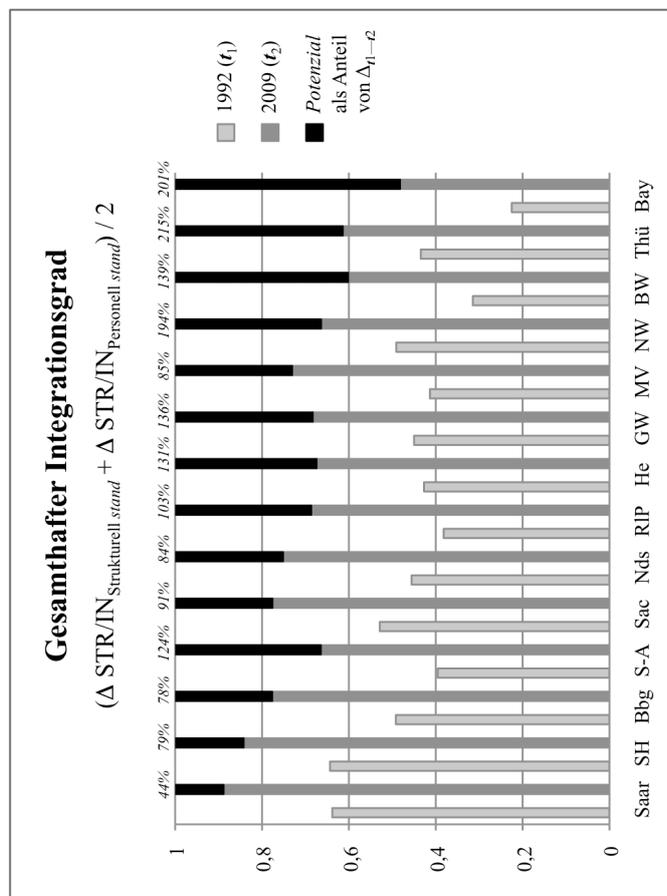
Vor dem Hintergrund einer erheblichen Reformaktivität seit der Wiedervereinigung stellt sich im Rahmen der Vergleichsuntersuchung abschließend die Frage, welches *Reorganisationspotenzial* den einzelnen Ländern noch verbleibt. Als Maßstab soll der synthetische empirische Benchmark  $BM_{real}$  dienen, also die jeweils weitestgehende Ausprägung zielgemäßer Reorganisation, wie sie in Kap. 2.3.2 umrissen und in Kap. 3.1.4 operationalisiert wurde. Gewählt wird damit ein realistischer Indikator in Gestalt standardisierter Systemeigenschaften ( $\Delta STR/IN_{stand}$ ; vgl. Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-7), dessen Ausmaß hinsichtlich weiterhin möglicher Konzentrationsmaßnahmen durch die bereits in einem der dreizehn Flächenländer vollzogenen Reformen begrenzt wird. Oder anders ausgedrückt: Das, was in einem beliebigen Land noch an Reformpotenzial vorhanden ist, wurde bereits in einem anderen umgesetzt.

Nachfolgend wendet sich der Autor zunächst einer *Gesamtbetrachtung* zu, in der gemessen am Niveau organisatorischer Differenzierung (oder Integration) zu den beiden Zeitpunkten  $t_1$  und  $t_2$  eruiert wird, was an Veränderungen noch maximal realistisch wäre. Dies führt zu Aussagen, die relational angeben, welches Land im Vergleich zu anderen mehr oder minder große Handlungsreserven aufweist und wie umfassend sich entsprechende Veränderungen im Verhältnis zu den seit 1992 bereits ergriffenen Maßnahmen darstellen (Kap. 3.3.4.1). In einem zweiten Schritt geht es dann um die *differenzierte Betrachtung einzelner Verwaltungsebenen* und Reformfelder, wodurch das Handlungspotenzial je Land konkretisiert wird (Kap. 3.3.4.2), bevor die *Wahrscheinlichkeit bzw. Machbarkeit solcher Veränderungen* charakterisiert wird, wofür der Autor auf die Erkenntnisse zu den Divergenz- (vgl. Kap. 3.3.2) und zeitbezogenen Hypothesen (vgl. Kap. 3.3.3) zurückgreift (Kap. 3.3.4.3). Ein *Zwischenfazit* schließlich summiert die Potenzialanalyse (Kap. 3.3.4.4).

#### 3.3.4.1 Handlungsreserven im Vergleich

Um die aktuellen bzw. *nach dem Jahr 2009 gegebenen Handlungsreserven* einzuschätzen, nutzt der Autor als Bemessungsgrundlage die gesamthaften Reformpotenziale. Darunter sind die über mehrere Reformfelder aufaggregierten Systemeigenschaften zu verstehen (vgl. dazu Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-4 und 3.1.4.-7). Ihr minimaler Wert [0] steht für die Synthese der stärksten horizontalen und vertikalen Ausdifferenzierung, die seit der Wiedervereinigung vorlag. Hingegen beinhaltet [1] das Resultat der empirisch weitestgehenden organisatorischen Integration,

Abb. 3.3.4-1: *Intendierte Systemeigenschaften und verbleibendes Reformpotenzial der staatlichen Verwaltung in den Flächenländern*



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

die sich an den allgemeinen Reformzielen orientiert (vgl. Kap. 2.3.2). In Abb. 3.3.4-1 werden für diesen Index zunächst die jeweiligen strukturellen Ausprägungen in den Jahren 1992 (links) und 2009 (rechts) sowie das noch bis zum Wert [1] verbleibende Potenzial dargestellt (rechts oben); die darüber stehenden kursiven Prozentzahlen drücken die entsprechende Reserve als Anteil an den seit 1992 vollzogenen Konzentrationen aus. Im linken Diagramm finden sich in gleicher Reihenfolge die individuellen Systemeigenschaften unter hälftiger Berücksichtigung der personellen Integrationsgrade dokumentiert.

Der Befund verdeutlicht zweierlei: Zum einen kam es in den vergangenen zwanzig Jahren zu einer ganz *erheblichen zielgemäßen Vereinfachung* der Verwaltungsstrukturen in den Flächenländern. Zum anderen bestehen in der überwiegenden Zahl der Fälle noch *weitreichende Konzentrationmöglichkeiten*, die – gemessen am empirischen Benchmark – als *realistisch* gelten dürfen. Blickt man auf den über alle Länder hinweg gebildeten Gesamtwert *GW* erhöhte sich der aggregierte Integrationsgrad seit der Wiedervereinigung von knapp 0,5 auf 0,8. Davon ausgehend verbleibt eine Distanz von 0,2, die künftig ausgeschöpft werden könnte, sofern alle Länder in sämtlichen Organisationskategorien jene einfachsten Lösungen realisieren, die zumindest in Einzelfällen bereits heute vorhanden sind. Das entspricht in etwa zwei Dritteln des Umfangs der seit 1992 vollzogenen Reformen. Oder anders ausgedrückt: Bislang haben die Flächenländer erst 60% ihrer strukturellen Handlungsreserven realisiert.

Betrachtet man die einzelnen Länder im Vergleich, gibt es überhaupt *nur ein Land*, dass allenfalls noch *marginale Veränderungen* vornehmen könnte. Dabei handelt es sich mit dem *Saarland* um den kleinsten Fall, der aufgrund seiner Größenordnungen von vornherein nur über eine sehr sparsame Ausstattung verfügte. Das entsprechende Potenzial liegt unter 0,1 hat einen Umfang von lediglich 14% der seit 1992 durchgeführten Strukturreformen. Ähnliches gilt für *Schleswig-Holstein*. Allerdings lag hier der Integrationsgrad schon nach der Wiedervereinigung etwas höher. Im Ergebnis verbleibt daher zwar nur ein weiterer Konzentrationsschritt von knapp 0,1, der jedoch immerhin 33% der bislang realisierten Strukturveränderungen entspricht und damit in den reformpolitischen Größenordnungen des Landes nicht unerheblich ist. *Brandenburg* und *Sachsen-Anhalt* weisen ein Strukturpotenzial von deutlich über 0,1 auf, was jeweils mehr als einem Drittel der bisherigen Maßnahmen gleich kommt. Weitere *sechs Länder* besitzen – gemessen am Integrationsindex – Handlungsreserven von rund 0,2, was bedeutet, dass sie noch einmal die Hälfte der bisherigen Reformpolitik realisieren könnten oder aber erst zwei Drittel der maximalen Konzentration umgesetzt haben. Hierzu zählen in der Reihenfolge ihrer aktuellen Integrationswerte *Sachsen*, *Niedersachsen*, *Rheinland-Pfalz*, *Hessen*, *Mecklenburg-Vorpommern* und *Baden-Württemberg*. Schließlich belaufen sich die ausstehenden Handlungspotenziale in *Nordrhein-Westfalen*, *Thüringen* und *Bayern* auf mindestens 75%. Das heißt, dass die

drei Länder erst ungefähr die Hälfte dessen umgesetzt haben, was sie in Anbetracht der schon vorhandenen und erprobten Organisationslösungen i. S. vereinfachter Strukturen erreichen könnten.

### 3.3.4.2 Differenzierte Potenzialbetrachtung

Die zuvor betrachteten Integrationsgrade bezogen sich auf die in den Kap. 2.3.2 und 3.1.4 entwickelten Reformfelder und ihre zusammengefasste Darstellung. Für die konkrete Situation eines Landes stellt sich indes die Frage, *wie viele Behörden auf einer Ebene verzichtbar* wären, wollte man in der betreffenden Kategorie jeweils den empirischen Benchmark, also die im Vergleich einfachste Lösung realisieren.  $BM_{real}$  beinhaltet dabei definitionsgemäß je Land eine identische Zahl von Behörden nur im Bereich der Ministerialverwaltung und Zwischenebene. Die unteren Organisationseinheiten werden im Verhältnis zur Bevölkerungszahl bemessen. Für die Veränderung des betrieblichen Reorganisationsgrades werden Quoten bzw. deren Erhöhung angegeben. Auf der Basis der Integrationsgrade  $\Delta STR/IN_{i\ stand}$  eines Landes  $j$  sowie der zugehörigen Minimal- und Maximalwerte ( $\Sigma OE_{i\ MIN}$  und  $\Sigma OE_{i\ MAX}$ ) im Zeitraum seit 1992 ( $t_1$ — $t_2$ ) errechnet sich das in der Organisationskategorie  $i$  verbleibende strukturelle und einrichtungsscharfe Reformpotenzial  $POT_{i\ Land\ j}$  daraufhin wie folgt:<sup>1</sup>

$$(V-7) \quad POT_{i\ Land\ j} = (\Sigma OE_{i\ MIN} - \Sigma OE_{i\ MAX}) \times (1 - \Delta STR/IN_{i\ stand\ Land\ j\ t_2})$$

Die Integrationsgrade für die einzelnen Behördenkategorien (LM, LZ, LO, MB, LU und LdB – vgl. Kap. 3.1.2) und die nach Gleichung (V-7) errechneten Reformpotenziale als die Summe der noch einzusparenden Einrichtungen bzw. die prozentuale Erhöhung des Anteils betrieblich verfasster Organisationseinheiten finden sich in Abb. 3.3.4-2 dokumentiert.

Im *Ergebnis* könnten die Länder zusammengenommen noch 1.310 Behörden auflösen bzw. durch die Fusion mit anderen Einrichtungen entbehrlich machen. Gemessen am aktuellen Bestand von über 2.400 Organisationseinheiten der unmittelbaren staatlichen Kernverwaltung käme das mehr als einer *nochmaligen Halbierung* gleich. Im Einzelnen beträfe dies 28 Ministerien, 206 zentrale Landesämter, 28 Ober- und 26 Mittelbehörden sowie 1.022 untere Landesbehörden. Zugleich ließe sich die Quote nach § 26 LHO der betrieblich verfassten Einheiten auf 20% steigern, was einer Vervierfachung des heutigen Bestandes entspräche.

<sup>1</sup> Minimal- und Maximalwerte sind bei vertikaler und horizontaler Integration als reziproke Ausprägungen eines beliebigen Landes innerhalb von  $t_1$ — $t_2$  zu verstehen. Das heißt,  $\Sigma OE_{MIN}$  steht für die höchste Zahl von Organisationseinheiten, die zwischen 1992 und 2009 in wenigstens einem Land gemessen wurde,  $\Sigma OE_{MAX}$  steht für die geringste Zahl. Im Fall der betrieblichen Reorganisation verhält es sich genau umgekehrt, da zielgemäße Reformen hier nicht die Verringerung von Behörden, sondern die Erhöhung des Anteils jener Einrichtungen umfasst, die als Landesbetriebe nach § 26 LHO organisiert sind. Vgl. hierzu Kap. 3.1.4.

Die Übersicht veranschaulicht die in Kap. 3.3.4.1 global charakterisierten Reformpotenziale. Während das Saarland lediglich bis zu sieben untere und Schleswig-Holstein rund 26 Behörden auflösen könnte, beträgt dieser Wert in Thüringen immerhin 105, in Rheinland-Pfalz 91, in Hessen 109, in Niedersachsen und Baden-Württemberg noch 113 bzw. 118 und in Nordrhein-Westfalen und Bayern sogar 175 bzw. 437. Dies dokumentiert für den Fall, dass es tatsächlich den angenommenen Zusammenhang zwischen Personaleinsparungen und organisatorischer Konzentration geben sollte (vgl. Kap. 2.4 und 4), dass es im Wege von Strukturveränderungen noch erhebliche haushaltswirksame Handlungsreserven gibt. Zugleich wird gerade mit Blick auf die intensiv diskutierten baden-württembergischen und niedersächsischen Reformen deutlich, dass selbst in solchen Ländern, die bereits umfassende Maßnahmen ergriffen haben, weitere Schritte möglich und realistisch sind.

Abbildung 3.3.4-2: Verbleibendes Reformpotenzial der Flächenländer auf den einzelnen Verwaltungsebenen

Land	Kennzahl	Organisationskategorien ( $\Sigma OE_i$ )						LdB
		Verwaltungsebenen						
		LM	LZ	LO	MB	LU	$\Sigma$	
BW	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{istand 2}$ )	0,5	0,4	1,0	0,8	0,9		0,5
	Reformpotenzial ( <b>POT</b> )	3	35	0	4	76	<b>118</b>	100%
Bay	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{istand 2}$ )	0,5	0,1	0,6	0,7	0,8		0,1
	Reformpotenzial ( <b>POT</b> )	3	50	4	7	373	<b>437</b>	1.200%
Bbg	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{istand 2}$ )	0,5	0,9	0,7	---*	0,9		0,3
	Reformpotenzial ( <b>POT</b> )	3	8	3	---*	17	<b>31</b>	200%
He	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{istand 2}$ )	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9		0,2
	Reformpotenzial ( <b>POT</b> )	2	18	3	3	83	<b>109</b>	400%
MV	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{istand 2}$ )	0,7	$\cong 1,0$	0,9	---*	0,8		0,1
	Reformpotenzial ( <b>POT</b> )	2	1	1	---*	42	<b>46</b>	600%

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Land	Kennzahl	Organisationskategorien ( $\Sigma OE_i$ )						
		Verwaltungsebenen						LdB
		LM	LZ	LO	MB	LU	$\Sigma$	
Nds	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{i\text{stand } \varrho}$ )	0,5	0,6	0,7	---*	0,9		0,3
	Reformpotenzial ( <i>POT</i> )	3	22	3	---*	85	<b>113</b>	300%
NW	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{i\text{stand } \varrho}$ )	0,3	0,6	0,9	0,7	0,9		0,1
	Reformpotenzial ( <i>POT</i> )	4	19	1	7	144	<b>175</b>	1.200%
RIP	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{i\text{stand } \varrho}$ )	0,8	0,9	0,6	0,9	0,9		0,2
	Reformpotenzial ( <i>POT</i> )	1	8	4	2	76	<b>91</b>	400%
Saar	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{i\text{stand } \varrho}$ )	1,0	1,0	1,0	---*	0,9		1,0
	Reformpotenzial ( <i>POT</i> )	0	0	0	---*	7	<b>7</b>	0%
Sac	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{i\text{stand } \varrho}$ )	0,7	0,6	0,8	0,9	1,0		0,8
	Reformpotenzial ( <i>POT</i> )	2	21	2	3	0	<b>28</b>	20%
S-A	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{i\text{stand } \varrho}$ )	0,7	0,9	0,7	1,0	$\cong 1,0$		0,6
	Reformpotenzial ( <i>POT</i> )	2	5	3	0	13	<b>23</b>	60%
SH	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{i\text{stand } \varrho}$ )	0,8	0,9	1,0	---*	0,9		0,2
	Reformpotenzial ( <i>POT</i> )	1	5	0	---*	20	<b>26</b>	400%
Thü	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{i\text{stand } \varrho}$ )	0,7	0,7	0,6	1,0	0,7		0,1
	Reformpotenzial ( <i>POT</i> )	2	14	4	0	85	<b>105</b>	800%
GW	Integrationsgrad ( $\Delta STR/IN_{i\text{stand } \varrho}$ )	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9		0,2
	Reformpotenzial ( <i>POT</i> )	28	206	28	26	1.022	<b>1.310</b>	300%

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Land	Kennzahl	Organisationskategorien ( $\Sigma OE_i$ )						LdB
		Verwaltungsebenen						
		LM	LZ	LO	MB	LU	$\Sigma$	
MIN/ MAX	$\Sigma OE_{\text{MIN}}$	13	69	12	21	137		0%
	$\Sigma OE_{\text{MAX}} (BM_{\text{real}})$	7	15	2	0**	11		20%

Legende: \* = Irrelevant, da als zweistufige Systeme definitionsgemäß ohne Mittelinstanzen; \*\* = Erreichen des Maximalwerts käme dem Systemwechsel durch Auflösung der Mittelinstanzen wie im Fall Niedersachsens gleich; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Dies führt zu der Erkenntnis, dass bei fortbestehendem Zielkonsens (vgl. Kap. 2.3) auch in den kommenden Jahren mit einer *weiteren Welle von Strukturveränderungen* zu rechnen ist. Betroffen sind davon alle Verwaltungsebenen, insbesondere aber die Kategorie der zentralen und unteren Landesbehörden. Welche Wahrscheinlichkeit bzw. mehr oder minder guten Voraussetzungen solche Maßnahmen hätten, wird im folgenden Abschnitt betrachtet.

### 3.3.4.3 Wahrscheinlichkeit weiterer Reformschritte

In der vorangegangenen Analyse wurden mehrere Anhaltspunkte sichtbar, die für eine starke *verwaltungspolitische Konditionierung von Strukturreformen* sprechen (vgl. Kap. 3.3.2 und 3.3.3). Eine hohe Bedeutung kommt dabei den individuellen Strategien und Umsetzungsbedingungen zu, die hier nur in Ansätzen auf einer eher globalen Ebene betrachtet werden konnten (vgl. Kap. 3.3.3.2.3). Gleichwohl spielen ebenso *Kontextfaktoren* für die Um- und Durchsetzung eine offenbar sehr große Rolle. Deshalb lassen sich auf der Basis der erhobenen Empirie nicht nur für einzelne Länder, sondern auch in der Summe Grade der Wahrscheinlichkeit angeben, gemäß derer mit mehr oder minder zeitnahen und umfassenden Veränderungen des Status quo zu rechnen ist. Dazu zählen insbesondere:

- (A) die höhere Neigung, *untere Verwaltungseinheiten* durch Übertragung auf Kommunen und aufgrund ihres geringeren institutionenpolitischen Gewichts einzusparen (vgl. Kap. 3.2 und 3.3.1, **KH**);
- (B) die relative Einfachheit, anstelle struktureller Einschnitte, Reformfortschritte durch die *Umwandlung herkömmlicher Verwaltungseinheiten in Landesbetriebe nach § 26 LHO* zu dokumentieren (vgl. Kap. 3.2. und 3.3.1, **KH**);
- (C) die höhere *Reformaktivität kleiner (C.1), ostdeutscher (C.2) und/oder zweistufiger Länder (C.3) und vice versa* (vgl. Kap. 3.3.2.2, **DH 1**, und 3.3.2.3, **DH 2**);

- (D) die grundsätzlich höhere Handlungsbereitschaft von *kontinuierlich und überdurchschnittlich stark reformierenden Ländern* (vgl. Kap. 3.3.3.2.1, **PhH**, und 3.3.3.2.3, **StH**);
- (E) die zunächst geringe Wahrscheinlichkeit, dass in Fällen mit *kürzlich vollzogenen Reformen* zeitnah neue Strukturmaßnahmen ergriffen werden (definiert als „großer Wurf“ in der dritten oder vierten Reformphase; vgl. Kap. 3.3.3.2.3, **StH**);
- (F) die gleichfalls verminderte Möglichkeit wie auch Notwendigkeit, in *Bereichen mit bereits hohem Integrationsgrad* weitere Maßnahmen zu ergreifen (definiert als Integrationsgrad oberhalb eines Werts von 0,9; vgl. Kap. 3.3.4.1 und 3.3.4.2);
- (G) ein erhöhter Reformbedarf und somit auch die größere Bereitschaft in bestimmten Bereichen Veränderungen vorzunehmen, sofern diese *überdurchschnittlich ausdifferenziert bzw. unterentwickelt* sind (unterhalb des Gesamtwertes; vgl. Kap. 3.3.4.1 und 3.3.4.2);
- (H) die erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass Veränderungen in der Kategorie eines großen Wurfs jene Länder des gleichen Systemtyps (zwei- oder dreistufig) *unter verstärktem Handlungsdruck* setzen, die bislang eine noch überdurchschnittlich ausdifferenzierte Organisationsstruktur aufweisen (vgl. Kap. 3.3.3.2.2, **LeH**, und 3.3.3.2.3, **StH**), sowie schließlich
- (I) die im Rahmen dieser Betrachtung *extrem unwahrscheinliche Reformbereitschaft* in Bereichen, in denen man für die Realisierung weiterer Reformen *über den empirischen Benchmark hinausgehen* müsste.

Ausgehend von der Annahme, dass es im Zuge eines unverändert starken Zielkonsenses und angesichts erheblicher Reformpotenziale (vgl. Abb. 3.3.4-2) in allen Ländern eine zumindest gewisse Handlungsbereitschaft geben sollte, stellt sich die Frage, wo und in welchen Organisationsbereichen in den kommenden Jahren die *günstigsten Voraussetzungen für weitere Strukturmaßnahmen* bestehen. Abb. 3.3.4-3 listet dazu erneut die errechneten Potenzialwerte auf und versieht sie mit jeweils einem Punkt für jedes der o. g. Kriterien (A bis I), das auf ein Land und seine Organisation zutrifft. Die als Resultat dieses Verfahrens geringstmögliche Wahrscheinlichkeit liegt bei null Punkten, die maximale bei sechs. Die Kriterien (E), (F) und (I) führen in zutreffenden Fällen zur Verminderung der Punktezahl bis zum Nullwert als Grenze; (A) und (B) bedingen eine Basiswahrscheinlichkeit für die betreffenden Organisationskategorien (LU, LdB).

Abbildung 3.3.4-3: Voraussetzungen für die Realisierung des Reformpotenzials der Flächenländer auf den einzelnen Verwaltungsebenen

Land	Kennzahl	Verwaltungs-/Organisationskategorien ( $\Sigma OE_i$ )						PROB*
		LM	LZ	LO	MB	LU	LdB	
BW	Reformpotenzial (POT)	3	35	0	4	76	100%	---
	Realisierungschancen (PROB)	--- (E) (G)	--- (E) (G)	--- (E) (F)	--- (E) (G)	--- (A) (E) (F)	--- (B) (E)	
Bay	Reformpotenzial (POT)	3	50	4	7	373	1.200%	> ●●
	Realisierungschancen (PROB)	●● (G) (H)	●● (G) (H)	●● (G) (H)	●● (G) (H)	●●● (A) (G) (H)	●●● (B) (G) (H)	
Bbg	Reformpotenzial (POT)	3	8	3	---***	17	200%	> ●●●
	Realisierungschancen (PROB)	●●●● (C.1-3) (D) (E) (G)	●●● (C.1-3) (D) (E)	●●●● (C.1-3) (D) (E) (G)	---***	●●● (A) (C.1-3) (D) (E) (F)	●●●●● (B) (C.1-3) (D) (E) (G)	
He	Reformpotenzial (POT)	2	18	3	3	83	400%	> ●●
	Realisierungschancen (PROB)	●● (G) (H)	●● (G) (H)	●● (G) (H)	●● (G) (H)	●●● (A) (G) (H)	●●● (B) (G) (H)	
MV	Reformpotenzial (POT)	2	1	1	---***	42	600%	> ●●●
	Realisierungschancen (PROB)	●●● (C.1-3) (D) (E)	●● (C.1-3) (D) (E) (F)	●● (C.1-3) (D) (E) (F)	---***	●●●●● (A) (C.1-3) (D) (E) (G)	●●●●● (B) (C.1-3) (D) (E) (G)	
Nds	Reformpotenzial (POT)	3	22	3	---***	85	300%	---
	Realisierungschancen (PROB)	--- (E) (G)	--- (E) (G)	--- (E) (G)	---***	--- (A) (E) (F)	--- (B) (E)	
NW	Reformpotenzial (POT)	4	19	1	7	144	1.200%	< ●●
	Realisierungschancen (PROB)	●● (G) (H)	●● (G) (H)	--- (F) (H)	●● (G) (H)	● (A) (F) (H)	●●● (B) (G) (H)	
RIP	Reformpotenzial (POT)	1	8	4	2	76	400%	<< ●
	Realisierungschancen (PROB)	--- (E)	--- (E)	--- (E) (G)	--- (E) (F)	● (A) (E) (G)	● (A) (E) (G)	
Saar	Reformpotenzial (POT)	0	0	0	---***	7	0%	< ●
	Realisierungschancen (PROB)	--- (I)	--- (I)	--- (I)	---***	●●●● (A) (C.1-3) (D) (F)	--- (I)	
Sac	Reformpotenzial (POT)	2	21	2	3	0	20%	<< ●
	Realisierungschancen (PROB)	--- (E)	--- (E) (G)	--- (E)	--- (E) (G)	--- (I)	● (B) (C.2) (E)	

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Land	Kennzahl	Verwaltungs-/Organisationskategorien ( $\Sigma$ OE <sub>i</sub> )						PROB*
		LM	LZ	LO	MB	LU	LdB	
S-A	Reformpotenzial (POT)	2	5	3	0	13	60%	< ●●
	Realisierungschancen (PROB)	●● (C.2-3) (D) (E)	● (C.2-3) (D) (E) (F)	●●● (C.2-3) (D) (E) (G)	--- (I)	●● (A) (C.2-3) (D) (E) (F)	●●● (B) (C.2-3) (D) (E)	< ●●
SH	Reformpotenzial (POT)	1	5	0	---***	20	400%	< ●●
	Realisierungschancen (PROB)	●● (C.1 u. C.3)	● (C.1 u. C.3) (F)	--- (I)	---***	●● (A) (C.1 u. C.3) (F)	●●●● (B) (C.1 u. C.3) (G)	< ●●
Thü	Reformpotenzial (POT)	2	14	4	0	85	800%	> ●●●
	Realisierungschancen (PROB)	●●● (C.1-2) (H)	●●● (C.1-2) (H)	●●●● (C.1-2) (G) (H)	--- (I)	●●●●● (A) (C.1-2) (G) (H)	●●●●● (B) (C.1-2) (G) (H)	> ●●●
GW**	Reformpotenzial (POT)	28	206	28	26	1.022	300%	> ●●
	Realisierungschancen (PROB)	> ●●●	> ●	●●	> ●	> ●●	> ●●	> ●●

**Legende:** < ● = Sehr geringe bzw. schlechte Voraussetzungen für unmittelbar weitere Reformschritte; ● = Geringe Wahrscheinlichkeit für weitere Reformschritte; ●●●●● = Sehr hohe Wahrscheinlichkeit für weitere und auch zeitnah mögliche Reformschritte; \* = Durchschnittswert zur Punktezahl in allen sechs Organisationskategorien; \*\* = Durchschnittswert zur Punktezahl einer Organisationskategorie in allen Ländern, gewichtet mit dem jeweils vorhandenen Reformpotenzial; \*\*\* = Irrelevant, da als zweistufige Systeme definitionsgemäß ohne Mittelinstanzen; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Legt man die in den Kap. 3.2 und 3.3 untersuchten Thesen und Zusammenhänge zugrunde, führt das gemäß der dargestellten Einordnungen zu der Einschätzung, dass es in unmittelbarer Zukunft in allen Organisationskategorien zu *weiteren zielgemäßen Reformschritten* kommen könnte. Strukturell besonders gute Voraussetzungen bestehen dabei auf der Ebene der Ministerial- und unteren Landesverwaltung. Hinzutritt eine Fortsetzung des Trends zur betrieblichen Reorganisation einzelner Einrichtungen. Zwischen den Ländern gibt es auch bei dieser Betrachtung Unterschiede. So erscheinen in kurzer Frist weitere Reformen in *Niedersachsen* und *Baden-Württemberg* aufgrund der umfassenden Veränderungen im Jahr 2005 derzeit noch eher unwahrscheinlich. Handlungsbedarf ist dagegen in *Thüringen* erkennbar. Trotz kontinuierlicher Reformaktivität und geringerer Handlungsreserven gilt das mit Blick auf die Rahmenbedingungen auch für *Brandenburg* und *Mecklenburg-Vorpommern*. *Bayern*, *Hessen* und *Nordrhein-Westfalen* dürften sich gleichfalls zu neuen Maßnahmen veranlasst sehen, zumal sie in den meisten Kategorien ein unverändert großes Reformpotenzial aufweisen. Strukturell geringeren Handlungsbedarf haben *Schleswig-Holstein* und *Sachsen-Anhalt*, dürften aber aufgrund gegebener Kontextbedingungen mehr als andere Länder zu Anpassungen vorangegangener Maßnahmen bereit sein. *Rheinland-Pfalz*, das

*Saarland* und *Sachsen* schließlich bieten weniger gute Voraussetzungen für künftige Reformen, wobei auch dies vom Zeitablauf, von neuen Vorbildern anderer Länder und anderen externen wie internen Faktoren beeinflusst werden dürfte. – Insofern kann man davon ausgehen, dass das in Kap. 3.3.4.2 eruierte Reformpotenzial in den kommenden Jahren genutzt werden wird, um ohnehin geplante Schritte vorzunehmen und insbesondere in finanzschwachen Ländern einen weiteren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Welche Aussicht auf Erfolg und Ertrag eine solche fiskalisch motivierte Organisationsentwicklung hat, wird in Kap. 4 eingehender untersucht.

#### **3.3.4.4 Zusammenfassung**

Die Potenzialbetrachtung der dreizehn Länder auf der Basis ihrer anhand empirischer Benchmarks standardisierten Systemeigenschaften hat ergeben, dass in den meisten Ländern noch *erhebliche strukturelevante Konzentrationsmöglichkeiten* bestehen. Demnach könnten bei sämtlicher Anpassung an die jeweils sparsamsten Organisationslösungen noch einmal Veränderungen im Umfang von zwei Dritteln der zwischen 1992 und 2009 vollzogenen Reformen durchgeführt werden. Erneut ist zu betonen, dass dies keine theoretischen Konzepte beinhalten würde, sondern sich ausschließlich an dem orientieren würde, was in zumindest einem Land bis 2009 schon realisiert wurde. Das wiederum heißt, dass die Länder seit der Wiedervereinigung erst 60% ihrer strukturellen Handlungsreserven ausgeschöpft haben. Darunter stellen die kleineren Länder und insbesondere das Saarland und Schleswig-Holstein die Fälle mit dem geringsten Reformpotenzial dar. Hingegen weisen Nordrhein-Westfalen und Bayern, aber auch Thüringen und in gewissem Maße sogar Baden-Württemberg und Niedersachsen noch sehr weitgehende Konzentrationsmöglichkeiten auf.

Dem entspricht über alle Länder hinweg ein *Potenzial von 1.310 entbehrlichen Einrichtungen*. Das wiederum würde in Anbetracht eines Bestands von rund 2.400 Organisationseinheiten im Jahr 2009 mindestens eine Halbierung bedeuten. Betroffen wären davon nicht nur die unteren Behörden, sondern auch die Zwischenebene der Verwaltung sowie in Teilen die Ministerien. Hinzuträte eine potenzielle Vervierfachung des heutigen Bestandes an betrieblich verfassten Einrichtungen. Blickt man vor diesem Hintergrund auf die Realisierungschancen, wie sie sich aus dem bisherigen Querschnittsvergleich ableiten lassen (vgl. dazu Kap. 3.3.3), so dürften in der Mehrzahl der Fälle Mindestvoraussetzungen gegeben sein, um zeitnah entsprechende Veränderungen vorzunehmen. In mittlerer und längerer Frist sollte das identifizierte Potenzial dann auch für jene Länder erschließbar sein, die strukturell und/oder aufgrund erst kürzlich vollzogener Reformen derzeit noch mehr Zurückhaltung zeigen dürften.

### 3.4 Zusammenfassung: Konvergente Vielfalt mit kleinen Front Runnern und großen Late Comern

Der Längs- und Querschnittsvergleich zur Verwaltungsentwicklung in den Flächenländern und ihren Resultaten diente dazu, die *Untersuchung von Reformen und institutionellen Konfigurationen* mit Hilfe quantifizierter Daten und Messkonzepte zu *systematisieren* und im Hinblick auf die Allgemeingültigkeit entsprechender Aussagen zu *objektivieren*. Den Bezugsrahmen bildeten Thesen zur Reformpolitik, die aus der Diskussion in der Verwaltungswissenschaft und Staatspraxis abgeleitet wurden (vgl. Kap. 2.3.4). Nach der Erläuterung des Datensatzes und der Operationalisierung grundlegender Analysekategorien (vgl. Kap. 3.1) wurden Ausgangsbedingungen und Verlauf der Reformen seit der Wiedervereinigung betrachtet. Dies ermöglichte die Formulierung von Aussagen zur Ausrichtung und Intensität, zum Zeitpunkt und zur Abfolge der Strukturveränderungen und Verwaltungspolitik in den Ländern (vgl. Kap. 3.2). Hieran schlossen sich im Querschnittsvergleich die Überprüfung von Konvergenz- und Divergenzphänomenen sowie die Identifikation von Rangfolgen und des verbleibenden Potenzials für zielgemäße Reformen an (vgl. Kap. 3.3).

Der *Nachvollzug der Strukturentwicklung* in den Ländern veranschaulichte zunächst, dass es seit der Wiedervereinigung ( $t_1$ — $t_2$ ) tatsächlich zu der in der General- und Reformhypothese (**GH** und **RH**) postulierten *erheblichen Umgestaltung der konstitutiven Organisationsbereiche* der staatlichen Kernverwaltungen gekommen ist ( $\Delta \text{STR} \gg 0$ ). Dies schloss den *differenzierten Nachweis* einer weiterhin zielgemäßen, also von allgemeingültigen Überlegungen geleiteten Organisationsentwicklung ein ( $\Delta \text{STR} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$ ; vgl. Kap. 3.2.3). Dem vorgelagert war die Frage, ob im Hinblick auf die Leithypothese **LH** und den behaupteten Zusammenhang zwischen Struktur- und Personalveränderungen davon ausgegangen werden kann, dass es in  $t_1$ — $t_2$  zu einem *effektiven* ( $\Delta^{\text{P}}_{\text{Netto}}$ ) und *damit potenziell reorganisationsbedingten Stellenabbau* gekommen ist ( $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$ ). Dies lässt sich ohne detaillierte Betrachtungen auf Länder- und Behördenebene nicht vollständig verifizieren, kann allerdings aufgrund einer differenzierten Auswertung globaler Daten und Zusammenhänge als sehr wahrscheinlich gelten. So kam es in der mittelbaren Landesverwaltung zwar zu einem Beschäftigungsaufbau, doch verbleibt dieser unterhalb der Reduktion in der staatlichen Kernverwaltung. Zugleich dürfte er ausweislich einer gesamthaften öffentlichen Stellenverminderung ebenso wenig durch weitergehende Maßnahmen in anderen Bereichen der landesunmittelbaren und kommunalen Behörden kompensiert worden sein (vgl. Kap. 3.2.2). Damit ist der in dieser Arbeit fokussierte Personalabbau in der unmittelbaren Kernverwaltung ( $\Delta^{\text{P}}_{\text{Beh}^*}$ ) aller Voraussicht nach weder ausschließlich noch überwiegend auf Verlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors ( $\Delta^{\text{P}}_{\text{VERL}}$ ) zurückzuführen.

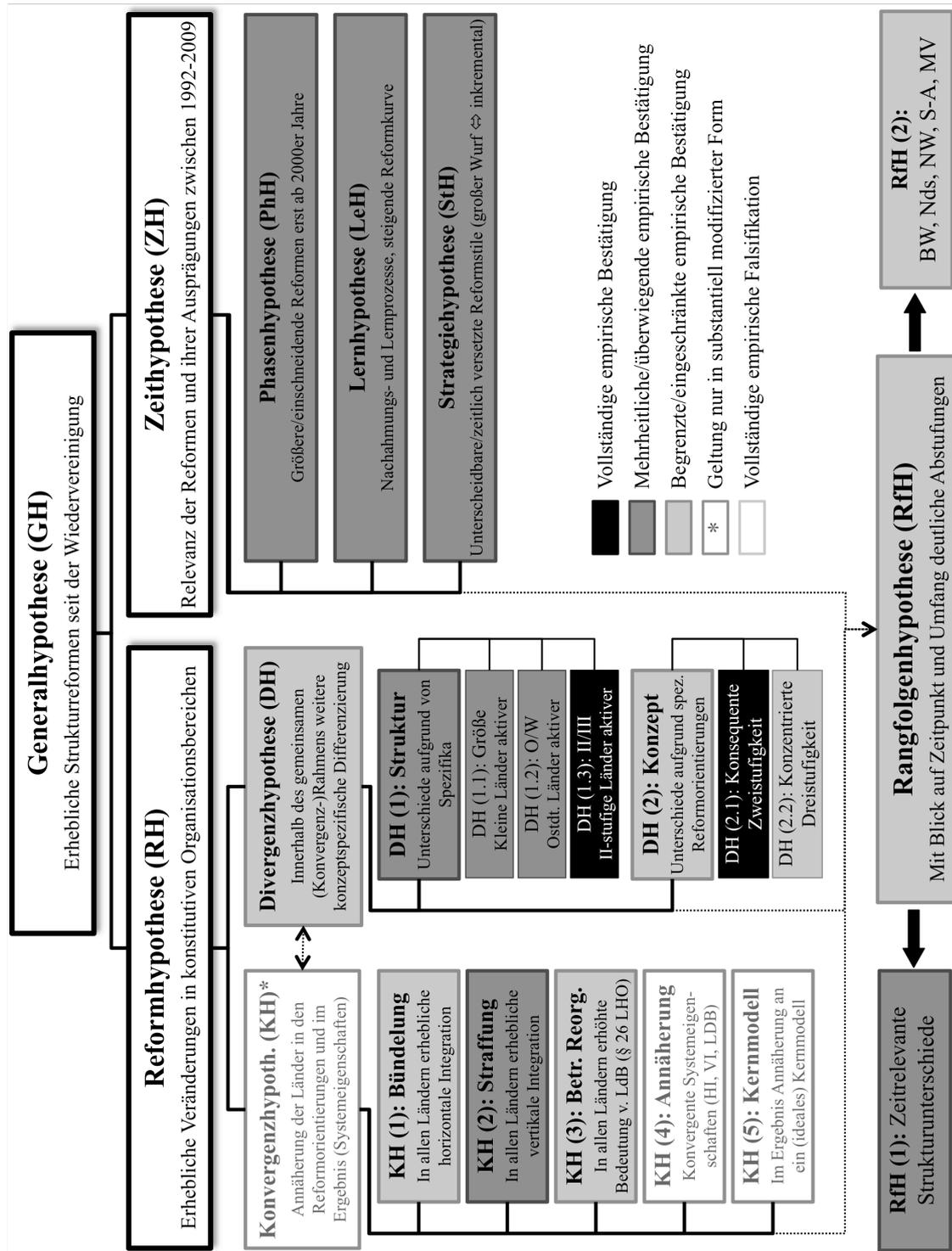
Der *Querschnittsvergleich* zu Konvergenz und Divergenz der Strukturentwicklung sowie zu Rangfolgen und dem verbleibenden Potenzial der Reformpolitik basierte auf einem mehrstufigen Aussagensystem, das in Kap. 2.3.4 erläutert wurde und der Konkretisierung der globalen Reformannahme **RH** diente (vgl. Abb. 2.3.4-1 und 2.3.4-2). Für die Überprüfung der detaillierten Thesen wurde als Maßstab ihre umfassende Geltung angenommen, also

- das Vorhandensein einer *vollständigen Reform-* (**KH 1 bis 3**) und *Systemkonvergenz* (**KH 4 und 5**),
- die Erklärbarkeit verbleibender Unterschiede durch *Kontextfaktoren* (**DH 1**: Größe, West-/Ost-Lage, Verwaltungssysteme) und *Konzepte* (**DH 2**: konsequente Zwei- und konzentrierte Dreistufigkeit),
- die Prägekraft von verwaltungspolitisch relevanten *Reformphasen* (**PhH**), *Lernprozessen* (**LeH**) und *Modernisierungsstrategien* (**StH**) sowie
- die Bildung eindeutiger *Rangfolgen* zwischen den Ländern, die sich wiederum mit *künftigen Reformoptionen* verbinden (**RfH**).

In Abb. 3.4-1 finden sich die *Ergebnisse zu allen vorgenannten Hypothesen gesamthaft dargestellt*. Dabei kennzeichnet ein schwarzes Kästchen mit weißer Beschriftung eine vollständige Bestätigung. Die graue Schraffierung verweist auf eine immerhin mehrheitliche oder erweiterte Geltung und die hellgraue darauf, dass empirisch zwar keine vollständige oder erweiterte, zumindest aber eine begrenzte Übereinstimmung mit den formulierten Annahmen besteht. Weiße Kästchen hingegen dokumentieren, dass die betrachteten Thesen entweder falsifiziert wurden oder aber erheblich modifiziert werden müssen.

Blickt man zunächst auf die Konvergenzhypothese **KH** und ihre Differenzierungen **KH (1)** bis **KH (5)**, ist festzuhalten, dass eine *vollständige Reform- und Systemkonvergenz in den vergangenen zwanzig Jahren* trotz gemeinsamem Zielkanon *nicht bestand*. Die im Schrifttum geäußerte wie auch bei einer überschlägigen Betrachtung der präsentierten Daten nahe liegende Übereinstimmung der Verwaltungspolitik, gilt daher nur und insoweit man einzelne Bereiche der Strukturveränderungen und ihrer Resultate in den Blick nimmt. So gab es konvergente Entwicklungen und Resultate am ehesten im Rahmen der vertikalen Straffung der Verwaltung. Zugleich genoss dieses Reformfeld mehrheitlich die Priorität gegenüber der Intensität und Form horizontaler Bündelung und betrieblicher Reorganisation. Die beiden letztgenannten Reformfelder hingegen wurden sehr unterschiedlich gehandhabt und führten auch im Ergebnis zu heterogenen Lösungen. Weitere Übereinstimmungen ergeben sich bei einer isolierten Analyse struktureller Parameter ohne Berücksichtigung der personellen Dimension von Verwaltung. Erneut gilt das für die Reformintensität und die intendierten Systemeigenschaften.

Abbildung 3.4-1: Ergebnisse der empirischen Überprüfung von Hypothesen zu  
Strukturreformen als Teil der Verwaltungspolitik



Eigene Darstellung.

Äußerlich betrachtet weisen die Maßnahmen der Länder also mehr *Ähnlichkeiten* auf, die sich allerdings abschwächen oder *in ihr Gegenteil verkehren*, sobald in Personalveränderungen und Stellenanteilen gemessene *Funktionsprofile* einbezogen werden. Sie stützen die Einschätzung, dass man innerhalb eines gemeinsamen

Zielsystems zu sehr individuellen Organisationslösungen gelangte und auf dem Weg dorthin unterschiedliche Reformstrategien verfolgte. Angesichts dennoch bestehender übergreifender Trends lässt sich dieser Befund als *konvergente Vielfalt* kennzeichnen. Sie richtet sich auf die erheblichen Spielräume bei der Verfolgung landesspezifischer Entwicklungspfade und auf den Ausbau eigenständiger Verwaltungsprofile. Befördert wurde das durch die verschiedenen Maßnahmen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, die die Organisations- und Vollzugshoheit der Länder stärkten (Föderalismusreform II als jüngstes Beispiel). Hinzutreten verwaltungspolitische Faktoren, die individuelle Entwicklungen im Rahmen einer verwaltungsföderal eingebetteten Ausdifferenzierung verstärkten. Hierzu zählen insbesondere die Ressortmacht als Begrenzung horizontaler Konzentration, eine vertikale Reform- und Machtlogik zugunsten höherrangiger Behörden und zulasten dezentraler Einrichtungen sowie die höhere Veränderungsresistenz größerer Organisationseinheiten. Obgleich ein detaillierter Nachweis hierzu nur auf Basis ausführlicher Fallstudien möglich ist, können weitere Anhaltspunkte auch aus den in Kap. 3.3.2 betrachteten Divergenzhypothesen **DH** gewonnen werden.

Die betreffenden (Teil-)Aussagen zu *Strukturunterschieden* (**DH 1** bzw. **DH 1.1** bis **DH 1.3**) und zu den Auswirkungen verschiedener *Leitbildorientierungen* (**DH 2** bzw. **DH 2.1** und **DH 2.2**) wurden im Grundsatz empirisch bestätigt, bedürfen allerdings der Differenzierung und Konkretisierung, weshalb sie in aggregierter Form nur begrenzte Geltung beanspruchen können. So haben die Kleinheit der Länder, die Umstände und Lage im Osten sowie vor allem die Zweistufigkeit des Verwaltungssystems zur Folge, dass Länder stärker, kontinuierlicher, schneller und im Ergebnis weitgehender reformieren. Diesbezüglich darf von einer weitgehenden und insoweit auch eindeutigen Divergenz ausgegangen werden, mithin scheinen Rahmen- und Ausgangsbedingungen die jeweilige Reformaktivität maßgeblich zu beeinflussen. Der in der Sache *stärkste Unterschied* resultiert indes aus konzeptionellen Spezifika. So kam es bei vorhandener Zweistufigkeit und einer leitbildgerechten Fortsetzung der Verwaltungspolitik nicht nur zu mehr und intensiveren, sondern im Ergebnis auch zu deutlich einfacheren Strukturen. Das wiederum heißt, dass trotz der großen Bedeutung exogener Strukturfaktoren die Entscheidung für eine bestimmte Verwaltungsarchitektur erhebliche Auswirkungen hat. Dabei befinden sich zweistufige Systeme und die diesem Konzept nachfolgenden Länder im Vorteil, was dafür spricht, dass bei allseits akzeptierten Grundzielen der organisatorischen Integration die *konsequente Zweistufigkeit letztlich wirkungsvoller* ist.

Eine nahezu *umfassende Bestätigung* der untersuchten Annahmen ergab sich für den Komplex *zeitbezogener Hypothesen* (**ZH**). So ließen sich tatsächlich *verwaltungspolitisch relevante Phasen* der Reformentwicklung identifizieren. Sie können für mehr als ein Land Geltung beanspruchen und offenbaren in den für die

Gliederung herangezogenen Legislaturperioden nach dem Jahr 2000 eine deutliche Zunahme der Reformintensität (Phasenhypothesen **PhH**). Empirisch bestätigt wurden auch jene Voraussetzungen, die seit 1992 *wechselseitige Lernprozesse* wahrscheinlich machen und die Reformdynamik befördert haben dürften (Lernhypothesen **LeH**). Zu verweisen ist hier auf den Nachweis einer globalen Lernkurve und die Existenz potenzieller Vorbilder und realer Nachzügler. Schließlich waren unterschiedliche *Reformstile und strategische Handlungsansätze* erkennbar (Strategiehypothesen **StH**), wonach neben Fällen mit kontinuierlicher Organisationsentwicklung eine Mehrzahl, in zumindest einer der Legislaturperioden seit 1992, umfassende Strukturveränderungen als „großen Wurf“ realisiert hat. Dies bietet im Übrigen auch Anhaltspunkte für die Annahme, dass Politik Verwaltungsreformen aufgrund fehlender Popularität eher schnell und in hinreichender Entfernung zu Wahlterminen zu realisieren versucht, wobei die Häufung größerer Reformen nach der Jahrtausendwende auf Nachholbedarf, Lern- und Imitationsprozesse verweist.

Hinsichtlich möglicher *Rangfolgen* (**RfH**) wurde erkennbar, dass bei Anwendung verschiedener Kriterien empirisch nur etwa die Hälfte der Länder eindeutig einer Spitzen- oder nachrangigen Gruppe zuzuordnen ist, mithin eine substantielle Bewertung aller Fälle *von der gewählten Perspektive abhängt*. Das vom Autor aufgestellte Ranking kombiniert deshalb die am Ausgangsniveau gemessene Strukturentwicklung mit stellenwirtschaftlichen Veränderungen und strukturellen wie personellen Systemeigenschaften. Im Ergebnis rangieren *Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern* mit Abstand *in der Spitzengruppe*. Dem folgen im Mittelfeld Baden-Württemberg, das Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen nach. Die Beurteilung des verwaltungspolitischen Engagements dieser Länder richtet sich jeweils stark nach den herangezogenen Maßstäben. Schließlich finden sich mit Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern drei weitere Fälle, die in jeder betrachteten Kategorie nur eine geringe bzw. im Vergleich deutlich zurückhaltendere Reformaktivität aufweisen. Interessant ist hieran, dass Länder wie Baden-Württemberg und Niedersachsen vor allem aufgrund spektakulärer Maßnahmen Aufmerksamkeit verdienen, weniger indes mit Blick auf den Umfang und das Resultat ihrer Politik. Daneben steht Nordrhein-Westfalen für eine gleichfalls politisch geprägte Diskussion von Reformen. Zwar handelt es sich hier um den größten und insofern auch um einen bedeutsamen Fall, doch kann ihm – gemessen an Reformintensität und Ergebnissen – keine besonders aktive Verwaltungspolitik attestiert werden. Dagegen sollte in der Fachdiskussion anderen Ländern wie Brandenburg oder Sachsen mehr Beachtung geschenkt werden, da sie sowohl in der Kontinuität als auch mit Blick auf einzelne Reformen deutlich aktiver waren.

Schließlich ergab die *Potenzialbetrachtung*, dass in den meisten Ländern gemessen an sog. empirischen Benchmarks noch *erhebliche Konzentrationsmöglichkeiten*

ten bestehen. So könnten bei sämtlicher Anpassung an die jeweils sparsamsten, bereits existierenden Organisationslösungen noch einmal Veränderungen im Umfang von zwei Dritteln der zwischen 1992 und 2009 vollzogenen Reformen realisiert werden. Das entspricht bei einem Bestand von rund 2.400 Behörden einem Potenzial von ca. 1.300 entbehrlichen Einrichtungen. Oder anders ausgedrückt: Die Länder haben seit der Wiedervereinigung *erst 60% ihrer strukturellen Handlungsreserven ausgeschöpft*, wobei weniger die kleinen, als vielmehr die mittleren und größeren Länder die größten Potenziale aufweisen. Im Ergebnis könnte das zu einer nochmaligen Halbierung der Behördenzahlen führen.

Sucht man die dargestellten *Befunde* zu *summieren*, so bestätigt sich die Annahme erheblicher, systemrelevanter und zeitlich eingrenzbarer Reformen seit der Wiedervereinigung. Innerhalb dieser Modernisierungsperiode gab es eine gewisse, aber keine vollständige und umfassende Konvergenz. Vielmehr ist von einer konvergenten Vielfalt auszugehen, die trotz gemeinsamer Ziele neue Unterschiede erzeugt und landesspezifische Verwaltungsprofile geschärft hat. Dazu beigetragen haben dürften institutionelle und kontextbezogene Strukturaktoren sowie die Auswirkungen heterogener Konzepte und Umsetzungsstrategien. So führten *kleinere Länder* früher, mehr und im Ergebnis weitreichendere Reformen durch. Sie waren damit in den zurückliegenden Jahren – obgleich in der Fachdiskussion häufig weniger beachtet – die *eigentlichen Front Runner* der Verwaltungspolitik. Demgegenüber zählen gerade die großen Länder zu den *Late Comern*, was in der Gesamtbetrachtung spektakuläre Maßnahmen wie in Baden-Württemberg relativiert. Phasenabhängigkeit und Lernprozesse müssen somit i. T. neu bewertet bzw. unter Berücksichtigung der unerwartet großen Innovationskraft kleinerer und zweistufig organisierter Länder anders formuliert werden. Dies gilt insbesondere für das Gewicht verwaltungspolitischer Gegebenheiten, Prozesse und Entscheidungen. Sie sind selbst kontext- und institutionenabhängig, sofern sie aufgrund einer höheren Zahl konkurrierender Interessen die Modernisierung größerer Länder erschweren dürften. Gleichwohl verweisen unterschiedliche Reformstile und die Streuung der Fälle innerhalb des Reformrankings ebenso auf die Bedeutung politischer Entscheidungen. Strukturreformen bilden danach keinen Automatismus. Sie sind vielmehr in Abhängigkeit von Phasen und äußeren Umständen mehr oder minder wahrscheinlich. Dabei spielen Reformbereitschaft und Innovationsfähigkeit bzw. eine entsprechende Tradition der jeweiligen Verwaltungspolitik eine wichtige Rolle. Hiermit allerdings wird eine andere Fragestellung berührt, die nicht die Phänomenologie der Strukturentwicklung seit 1990, sondern ihre Gründe und Entwicklungsfaktoren in den Mittelpunkt rückt. Dies bietet erheblichen Raum für weitere quantifizierende Untersuchungen, in der das differenziert messbare Reformgeschehen als abhängige Variable zu exogenen wie endogenen Faktoren der Institutionenpolitik in Bezug zu setzen wäre (vgl. dazu die Systematik in Kap. 2.2.3).

## 4 Personelle Ressourceneffekte der Strukturreformen

### 4.1 Operationalisierung: Messung der abhängigen und unabhängigen Variable

Um Ressourceneffekte als von Strukturreformen abhängige Variable zu operationalisieren, ist es zunächst erforderlich, die *Verbindung zwischen Kosten und Personaleinsatz* zu erläutern. Letzterer wird als Indikator für den realen Aufwand einer Verwaltung herangezogen (vgl. Kap. 2.4.1), wobei zwischen der Abbildung von Produktions- und Transaktionskosten unterschieden wird (Kap. 4.1.1). Das *Bindeglied zwischen unabhängiger und abhängiger Variable* bilden in der hiesigen Untersuchung materiell wirksame *Reorganisationseffekte* (vgl. Kap. 2.4.3 und 2.4.4). Sie stellen das Resultat von Strukturveränderungen dar und wirken sich gemäß der Leithypothese **LH** auf die kostenäquivalent verwandten Personalstände aus. Empirisch gemessen wird dieser Mechanismus (vgl. Abb. 2.4.4-1) mit Hilfe eines differenzierten Organisationsdeltas, dem ausgezählte Organisationseinheiten zugrunde liegen. Hierfür leitet der Autor entsprechende Konzepte her (Kap. 4.1.2). Hieran schließt sich die messbare Konkretisierung und Gewichtung des *Wirkungsverhältnisses* an, das *zwischen Organisations- bzw. Strukturreformen und Personalveränderungen* angenommen wird (Kap. 4.1.3). Zusammengefasst bildet das die Grundlage, um den in **LH** formulierten *Mechanismus*, bestehend aus Reorganisationsmaßnahmen, ihren materiellen Effekten und der Personalentwicklung, zu operationalisieren. Hierzu werden *sechs Modelle* unterschieden (Kap. 4.1.4).

#### 4.1.1 Personaldifferenz als Indikator für Produktions- und Transaktionskosten

In Kap. 2.4.1 wurde begründet, warum der Autor in der dienstleistungsgeprägten Umgebung einer Landesverwaltung die *Personalstände P als den maßgeblichen Ressourcenindikator* heranzieht und sie in Form von Vollzeitstellenäquivalenten (VZÄ) misst. P repräsentiert demnach das gesamte Volumen und die Struktur der gegebenen Kosten K, ebenso wie Personalveränderungen  $\Delta P$  eine Kostensteigerung oder -senkung  $\Delta K$  indizieren. Ihre Entwicklung wird durch die Differenz des beschäftigten Personals zwischen zwei Zeitpunkten  $t_1$  und  $t_2$  ausgedrückt. Die äquivalente Verwendung von Personaleinsatz und Kosten soll für jede Art der hier untersuchten Ressourcenaufwände und für alle Faktoren ihrer Veränderung gelten, also insbesondere für Reorganisationsmaßnahmen REORG und Strukturveränderungen  $\Delta STR$  sowie deren materielle Folgen  $x_{REORG}$ . Formalisiert heißt das:

$$(VI-1.1) \quad P \approx K$$

$$(VI-1.2) \quad \Delta P \approx \Delta K$$

$$(VI-1.3) \quad \Delta P_{\Delta \text{ORG}} \approx \Delta K_{\Delta \text{ORG}} \text{ bzw. } \Delta P_{\text{REORG}} \approx \Delta K_{\text{REORG}}^1$$

$$(VI-1.4) \quad \Delta P_{\Delta \text{STR}} \approx \Delta K_{\Delta \text{STR}}$$

Da es in der vorliegenden Arbeit um die Modellierung der durch Reorganisationsmaßnahmen ausgelösten Kostenveränderungen  $\Delta K$  bzw.  $\Delta K_{\Delta \text{ORG}}$  oder  $\Delta K_{\text{REORG}}$  geht, ist es zudem erforderlich, den *Kostenbegriff* ausgehend von einer allgemeingültigen Definition soweit zu differenzieren, dass er für die betrachteten Reorganisationseffekte anschlussfähig ist. Damit soll jeder beliebige Reorganisationseffekt  $x_{\text{REORG } i}$  mit einem spezifischen  $\Delta K_i$  bzw.  $\Delta P_i$  verknüpft werden können, um den untersuchten Mechanismus zu operationalisieren.<sup>2</sup> Im Vordergrund stehen also *organisationsabhängige Kosten*  $K_{\text{ORG}}$  und deren Veränderung  $\Delta K_{\text{ORG}}$ . Als *generischen Kostenbegriff* zieht der Autor eine Definition aus der Betriebswirtschaftslehre heran, da seine Untersuchung gleichfalls eine ökonomische und i. e. S. betriebliche Perspektive wählt. Verwaltung und ihre Organisationseinheiten werden demnach als produzierende Einrichtungen verstanden, die in erster Linie der Erzeugung immaterieller Dienstleistungen wie Ordnungs-, Planungs- oder Beratungsleistungen dienen.<sup>3</sup>

*Kosten (K) bezeichnen den bewerteten Verzehr von wirtschaftlichen Gütern materieller oder immaterieller Art zur Erstellung und zum Absatz von Sach- und/oder Dienstleistungen sowie zur Schaffung und Aufrechterhaltung der dafür notwendigen Teilkapazitäten* (Gabler 2010: 1795; Wöhe/Döring 2008: 922).<sup>4</sup>

Von sämtlichen so definierten Kosten bilden  $K_{\text{ORG}}$  und deren weitere Differenzierungen eine Teilmenge ( $K_{\text{ORG}} \subset K$ ). Sie werden hier als *organisationsabhängig* bezeichnet, da sie über in der Transaktionskostenökonomik angestellte Effizienzbetrachtungen einzelner institutioneller Arrangements hinausgehen und sich nicht nur auf Organisationskosten i. e. S. beziehen. So entstehen abhängig von der Größe

<sup>1</sup>  $\Delta \text{ORG}$  und  $\text{REORG}$  werden unverändert als einander ähnliche, jedoch in ihrer Reichweite unterschiedliche Begriffe verwandt. Während nämlich  $\text{REORG}$  nur die isolierte einzelne Reorganisationsmaßnahme (also etwa die Auflösung bestimmter Behörden) bezeichnet, nimmt  $\Delta \text{ORG}$  auf die gesamthafte Veränderung einer Organisation Bezug und schließt damit auch ggf. mehrere einzelne Reorganisationsmaßnahmen ein.

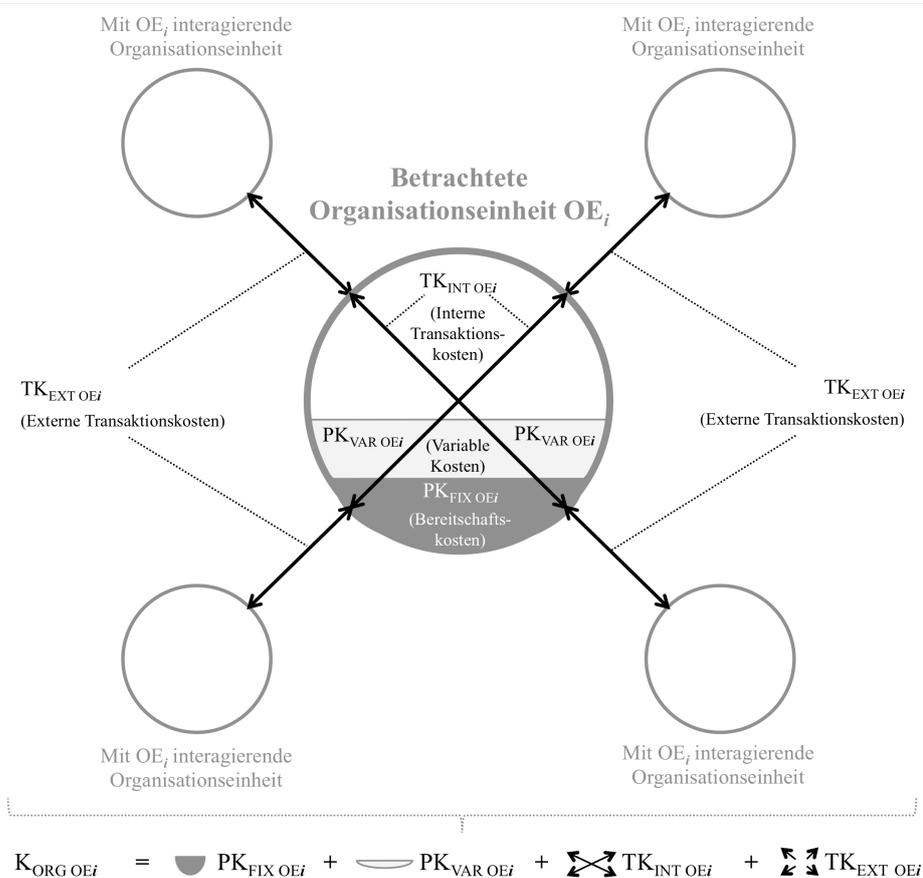
<sup>2</sup> [ $\Delta \text{ORG}$  bzw.  $\text{REORG} \rightarrow x_{\text{REORG}} \rightarrow \Delta K_{\text{REORG}}$  bzw.  $\Delta K_{\Delta \text{ORG}} \approx \Delta P$ ], vgl. dazu Kap. 2.4.4 und Abb. 2.4.4-1.

<sup>3</sup> Das gilt im Übrigen auch für die Ausreichung von Transferleistungen (etwa im Rahmen der Versorgungsverwaltung), da mit dieser Untersuchung nicht die Höhe individueller Ansprüche, sondern der Prozess ihrer Festlegung und Distribution im Rahmen geltender gesetzlicher Vorgaben und organisatorischer Arrangements betrachtet wird.

<sup>4</sup> Es handelt sich dabei um den sog. „wertmäßigen“ Kostenbegriff, der auf Schmalenbach zurückgeht und als vorherrschend gilt. Seine prägenden Merkmale sind der Verursachungsbezug zur betrieblichen Leistungserstellung und die Loslösung der Kosten von Aufwand und Auszahlungen, so dass Opportunitätskosten berücksichtigt werden können (Wöhe/Döring 2008: 922). In der hiesigen Arbeit geht es um eine performanzbezogene Input-Betrachtung (vgl. 2.4.1), bei der die in der Betriebswirtschaftslehre angewandte Unterscheidung zwischen Aufwand und Kosten nachrangig ist (ebd.: 920ff.). Daher verwendet der Autor beide Begriffe i. T. synonym.

einer Unternehmung oder Behörde interne Koordinationserfordernisse und Agency Costs, womit jede Organisationseinheit spezifische Organisationskosten aufweist, die in Abhängigkeit von ihrer Größe, ihres Produktportfolios und ihrer Verfasstheit zu bestimmen sind. Daneben müssen aber gerade mit Blick auf den Organisationsumfang und -zuschnitt, die im Mittelpunkt der Leithypothese **LH** stehen, auch jene Opportunitätskosten berücksichtigt werden, die z. B. daraus resultieren, dass eine Einrichtung noch keine optimale wirtschaftliche Größe erlangt hat und deshalb teurer produziert, als sie dies bei einer anderen Dimensionierung könnte. Hinzutreten externe Transaktions- bzw. Koordinationskosten, die durch Organisationsgrenzen entstehen, etwa wenn sich eine Behörde zur Durchführung eines Verfahrens mit anderen Behörden abstimmen muss (Beteiligung Träger öffentlicher Belange im Umwelt- und Bauplanungsrecht als Beispiel). Das Konzept organisationsabhängiger Kosten  $K_{ORG}$  integriert sämtliche dieser Aufwendungen, solange sie direkt von den gewählten institutionellen Arrangements abhängen bzw. auf diese zurückzuführen sind. Erneut wird dabei von der in der Verwaltungspolitik angenommenen Effizienzprämisse ausgegangen, wonach es zum einen unterschiedlich wirtschaftliche Organisationsformate gibt und zum anderen die hier betrachteten Strukturveränderungen ihre Effizienz erhöhen sollen (vgl. Kap. 2.3).

Abbildung 4.1.1-1: Zusammensetzung der organisationsabhängigen Kosten  $K_{ORG}$



Eigene Darstellung.

Um diesen erweiterten organisationsbezogenen Kostenbegriff zu strukturieren (vgl. Abb. 4.1.1-1), unterscheidet der Autor zunächst zwischen organisationsabhängigen *Produktions- und Transaktionskosten* (PK und TK). PK bezeichnen im Rahmen der eigentlichen Leistungserbringung jenen Anteil des wertmäßigen Güterverzehr, dessen Höhe vom gegebenen Organisationsformat und dabei vorwiegend von der Einrichtungsgröße geprägt ist. TK umfassen den Aufwand, der mit einer Organisation selbst verbunden ist und aus Kontrollfunktionen, Informationsbereitstellung, Koordination u. ä. m. entsteht.<sup>5</sup>

Die *organisationsabhängigen Produktionskosten* liegen zunächst in den sog. *Bereitschafts- oder Fixkosten* begründet (PK<sub>FIX</sub>). Sie sind z. B. in Gestalt der Leitung und aufgabenspezifischer Mindestkapazitäten erforderlich, um als Einrichtung oder Behörde überhaupt zur Produktion einer Leistung dauerhaft in der Lage zu sein, und zwar ungeachtet des jeweiligen Geschäftsanfalls. Sie ähneln den Gemeinkosten, da sie auf jede produzierte Einheit aufgeschlagen werden müssen, jedoch anders als diese konstant bleiben. Somit sinkt bei einem steigenden Output ihre Höhe je erbrachter Leistung. Gleiches gilt bei einer Vergrößerung der Organisationseinheit für jene Fixkosten, die sich nicht auf die Fachexpertise einer Einrichtung, sondern ihre administrativen Funktionsvoraussetzungen beziehen (Leitung, Personalverwaltung, Gebäudemanagement usw.). Sie liegen der in Kap. 2.4.3 getroffenen Definition der Skalenerträge zugrunde, die als ein wesentlicher Reorganisationseffekt aufzufassen sind (SCALE). Demgegenüber beschreiben *variable Produktionskosten* (PK<sub>VAR</sub>) jenen Faktoreinsatz, der einerseits von der ausgebrachten Menge, darin aber andererseits auch von der organisationsbedingten Struktur der produzierenden Einrichtung abhängt. Kann sie innerhalb ihrer Organisationsgrenzen unterschiedliche Leistungen erbringen, die sich funktional und/oder inhaltlich ergänzen, können daraus Zeit- und Ressourcenvorteile resultieren, indem benötigtes Knowhow mehrfach eingesetzt wird, Erfahrungen aus einem Fachbereich zur Optimierung der Aufgabenerledigung in einem anderen führen und Entwicklungs- und Planungsvorhaben umfänglicher angelegt werden. Die Nutzung entsprechender Komplementaritäten liegt dem Konzept sog. Verbundvorteile (SCOPE) zugrunde. Sie treten erneut vor allem dann zu Tage, wenn Organisationseinheiten vergrößert bzw. miteinander fusioniert werden und ihre Zuständigkeiten in einer größeren Einrichtung oder Behörde gebündelt werden.

---

<sup>5</sup> Die Transaktionskostentheorie folgt der Erkenntnis, dass die Errichtung und der Erhalt von sozialen Institutionen prinzipiell Kosten verursachen (Behrends 2001: 88). Nach Homann und Suchanek bestehen Transaktionskosten in der „(...) Suche nach den geeigneten Partnern, in der Qualitätsprüfung der Güter und Dienstleistungen (...), in den Verhandlungs- und Entscheidungskosten und – nicht zuletzt – (in) den Überwachungs- und Durchsetzungskosten, die z. B. die Unterbindung verzögerter Zahlungen, die Nichteinhaltung von Lieferfristen, zugesagter, aber nicht eingehaltener Service- und Gewährleistungen und allgemeiner: die Bewältigung des Problems der versteckten Handlungen bzw. die Absicherung spezifischer Investitionen betreffen können“ (2000: 147).

Des Weiteren wird zwischen *internen und externen Transaktionskosten* unterschieden ( $TK_{INT}$  und  $TK_{EXT}$ ).  $TK_{INT}$  beziehen sich auf die innerhalb einer Organisation entstehenden Aufwendungen, die wiederum von ihrer Komplexität und Größe abhängen und als Organisationskosten i. e. S. betrachtet werden können (Gabler 2010: 3023 und 3025f.). Demgegenüber summieren  $TK_{EXT}$  alle externen Sicherungs-, Kommunikations- und Koordinationskosten, die aus Interaktionen resultieren, welche nicht in die eigene Einrichtung integriert werden konnten. Der im Rahmen der untersuchten Reformen negativ zu Tage tretende Reorganisationseffekt einer erhöhten Binnenkoordination *SIZE* resultiert aus dem beschriebenen Zusammenhang zwischen  $TK_{INT}$  und  $TK_{EXT}$  (vgl. Kap. 2.4.3). Genau umgekehrt verhält es sich mit dem durch Strukturveränderungen verminderten Koordinationsaufwand *COORD*, der zwischen mehreren Organisationseinheiten anfällt (ebd.). In vertikaler Perspektive tritt der gleichfalls aus den Reformkonzepten der Verwaltungspolitik hergeleitete Reorganisationseffekt *STEER* hinzu, der den Steuerungsaufwand gegenüber nachgeordneten Behörden im Fall eines Ebenenverzichts reduziert (ebd.).

Die dargestellten *Kostenkategorien* dienen *als analytische Größen*, um den Mechanismus zwischen  $\Delta ORG$  bzw.  $\Delta STR$  auf der einen sowie  $\Delta K$  bzw.  $\Delta P$  auf der anderen Seite zu konkretisieren. Zugleich erlauben sie eine maßnahmen-spezifische Differenzierung, die die Resultate unterschiedlicher Reorganisationsmaßnahmen voneinander abgrenzt und messbar ausgestaltet. Letzteres erfolgt mit Hilfe der im nächsten Kapitel erläuterten Behördendifferenz (vgl. Kap. 4.1.2). Dabei lassen sich  $\Delta K$  bzw.  $\Delta P$  über die konkreten Reorganisationsmaßnahmen auf empirische Ziele, Leitbilder und Konzepte der Verwaltungspolitik zurückführen (vgl. Kap. 2.3.2). So kann im Fall einer bestimmten Reform, etwa der Zusammenlegung mehrerer Behörden einer Ebene, von Skalen- und Verbunderträgen, einem verminderten horizontalen Koordinationsaufwand und der Erhöhung interner Transaktionskosten ausgegangen werden. Jeder dieser Effekte geht auf eine veränderte Kostenstruktur zurück. Diese wird mit Hilfe der oben benannten Kategorien modelliert und lässt sich anhand des als Indikator verwandten Personaleinsatzes und seiner Entwicklung zwischen  $t_1$  und  $t_2$  quantifizieren.

Daraus folgt, dass die organisationsabhängigen *Produktions- und Transaktionskosten als separate Kategorien* betrachtet werden, die sich für eine gesamthafte Behördenkonstellation (*ORG*) oder einzelne Organisationseinheit (*OE*) zu jedem beliebigen Zeitpunkt  $t_i$  aufaddieren lassen:

$$(VI-2.1) \quad K_{ORG} = PK_{FIX} + PK_{VAR} + TK_{INT} + TK_{EXT}$$

$$(VI-2.2) \quad P_{ORG} = P_{PK\ FIX} + P_{PK\ VAR} + P_{TK\ INT} + P_{TK\ EXT}$$

*Veränderungen* im Niveau und der Struktur organisationsabhängiger Aufwände resultieren erneut aus der Differenz spezifischer Kosten zu unterschiedlichen Zeitpunkten  $t_1$  und  $t_2$ :

$$(VI-3.1) \quad \Delta K_{ORG} = (PK_{FIX\ t1} - PK_{FIX\ t2}) + (PK_{VAR\ t1} - PK_{VAR\ t2}) + \\ (TK_{INT\ t1} - TK_{INT\ t2}) + (TK_{EXT\ t1} - TK_{EXT\ t2})$$

$$(VI-3.2) \quad \Delta P_{ORG} = (P_{PK\ FIX\ t1} - P_{PK\ FIX\ t2}) + (P_{PK\ VAR\ t1} - P_{PK\ VAR\ t2}) + \\ (P_{TK\ INT\ t1} - P_{TK\ INT\ t2}) + (P_{TK\ EXT\ t1} - P_{TK\ EXT\ t2})$$

Für jede Reorganisation REORG bzw.  $\Delta ORG$  werden dabei bestimmte kosten-äquivalente Personalwirkungen  $\Delta K_{REORG}$  bzw.  $\Delta K_{\Delta ORG}$  angenommen. Sie sind für einzelne Maßnahmen sowie bei komplexeren Reformen über verschiedene Schritte hinweg zu summieren. Da sich auch REORG bzw.  $\Delta ORG$  durch die Differenz zwischen dem Organisationsstatus zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten errechnen (vgl. Kap. 2.3.2, Gleichung II-1.1), gilt somit:

$$(VI-4.1) \quad \Delta K_{REORG} \text{ bzw. } \Delta K_{\Delta ORG} = \Delta K_{ORG} \text{ wenn } ORG_{t1} \neq ORG_{t2}$$

$$(VI-4.2) \quad \Delta K_{\Delta ORG} = \Delta K_{REORG\ 1} + \Delta K_{REORG\ \dots} + \Delta K_{REORG\ n} = \Delta K_{ORG}$$

$$(VI-4.3) \quad \Delta P_{REORG} \text{ bzw. } \Delta P_{\Delta ORG} = \Delta P_{ORG} \text{ wenn } ORG_{t1} \neq ORG_{t2}$$

$$(VI-4.4) \quad \Delta P_{\Delta ORG} = \Delta P_{REORG\ 1} + \Delta P_{REORG\ \dots} + \Delta P_{REORG\ n} = \Delta P_{ORG}$$

#### 4.1.2 Behördendifferenz als Indikator für Organisationsveränderungen und Reorganisationseffekte

In Kap. 2.3.2 wurden ausgehend vom institutionellen Bestand der unmittelbaren Landesverwaltung und den darauf bezogenen Reformfeldern sechs *Kategorien äußerer* sowie zwei weitere Formen *interner Organisationsveränderungen* unterschieden (vgl. Abb. 2.3.2-2, Gleichungen II-1 bis II-7):

- horizontale Integration (HI);
- horizontale Differenzierung (HD);
- vertikale Integration (VI);
- vertikale Differenzierung (VD);
- betriebliche Reorganisation (LDB);
- Rückumwandlung von Landesbetrieben in reguläre Behörden (~~LDB~~).

Im Hinblick auf die Leithypothese **LH** sind dabei *äußere Strukturmaßnahmen von primärem Interesse* ( $\Delta STR$  bzw. HI, HD, VI und VD). Betriebliche Reorganisationsmaßnahmen (LDB bzw. ~~LDB~~) treten hinzu, wohingegen interne Prozesse (IO und ID) zunächst als Unbekannte behandelt und nur bei fehlender Erklärungskraft von  $\Delta STR$ , LDB und weiteren quantifizierbaren Faktoren genauer betrachtet werden sollen (vgl. Kap. 2.4.4, Abb. 2.4.4-3, P 7.6).

An dieser Stelle geht es nun darum, anhand der verfügbaren Empirie jedes dieser *Reformfelder* und die *Effekte* ihrer Maßnahmen *messbar* zu *operationalisieren*. Den Ausgangspunkt bildet dabei das Verständnis der äußeren Organisationsstruktur STR als Gesamtheit ihrer untereinander abgrenzbaren Organisationseinheiten OE auf den einzelnen Verwaltungsebenen VE:

$$(VI-5.1) \quad STR = f(OE_1, \dots, n; VE_1, \dots, n)$$

Konkretisiert wird diese Funktion durch die *Summierung der Organisationseinheiten* ( $\Sigma OE$ ) und ihre Kategorisierung gemäß der Ebenenzugehörigkeit ( $OE_{i_{VEj}}$ ). Strukturveränderungen lassen sich dabei mit Hilfe der von der jeweiligen Reorganisation abhängigen Differenz zwischen  $STR_{t_1}$  und  $STR_{t_2}$  quantifizieren:

$$(VI-5.2) \quad \Delta STR = STR_{t_1} - STR_{t_2}$$

$$(VI-5.3) \quad \Delta STR = f(\Sigma OE_{t_1} - \Sigma OE_{t_2}; \Sigma VE_{t_1} - \Sigma VE_{t_2})$$

Unter Zuhilfenahme der in Kap. 3.1.2 unterschiedenen Organisationstypen LM, LZ, LO, MB und LU und ihrer Ebenenzuordnung kann die Gleichung (VI-5.3) als verknüpfte Summe der für jede Kategorie addierten OE-Zahl aufgelöst werden. Dabei wird mit der Ministerial-, Zwischen- unteren Verwaltungsebene von drei VE ausgegangen:

$$(VI-5.4.1) \quad VE 1 = \Sigma OE_{LM}$$

$$(VI-5.4.2) \quad VE 2 = \Sigma OE_{ZWE} = \Sigma OE_{LZ} + \Sigma OE_{LO} + \Sigma OE_{MB}$$

$$(VI-5.4.3) \quad VE 3 = \Sigma OE_{LU}$$

Hieraus folgt als Term für die *quantitative Darstellung* einer gesamthaften Verwaltungsstruktur STR und ihrer Veränderung  $\Delta STR$ :

$$(VI-5.5) \quad STR = \Sigma OE_{LM} + \Sigma OE_{ZWE} + \Sigma OE_{LU}$$

$$(VI-5.6) \quad \Delta STR = (\Sigma OE_{LM t_1} - \Sigma OE_{LM t_2}) + (\Sigma OE_{ZWE t_1} - \Sigma OE_{ZWE t_2}) + (\Sigma OE_{LU t_1} - \Sigma OE_{LU t_2})$$

Das Gleiche gilt für das *Reformfeld der betrieblichen Reorganisation*, wobei sich hier nicht die Summe der Organisationseinheiten, sondern darunter nur die Anzahl jener verändert, die als Landesbetriebe verfasst sind:

$$(VI-6) \quad LDB = \Sigma LdB_{t_1} - \Sigma LdB_{t_2}$$

Auf dieser Basis können nun die einzelnen strukturellen und betrieblichen *Reorganisationsmaßnahmen gemessen* werden. Beginnt man mit der horizontalen Integration HI, so fällt sie umso stärker aus, je weniger Behörden zum Ende einer Reformperiode  $t_1$ — $t_2$  existieren, ohne dass sich die Zahl der Ebenen VE in den einzelnen Ressorts bzw. Verwaltungszweigen VZ verändert hat; im Fall der horizontalen Differenzierung verhält es sich genau umgekehrt. Demgegenüber erfordert vertikale Integration, dass sich zwischen  $t_1$  und  $t_2$  sowohl  $\Sigma OE$  als auch  $\Sigma VE$

verringert haben, da mit dem Verzicht auf eine Instanz auch die spezifische behördliche Zuständigkeit auf dieser Ebene verschwindet (und *vice versa* bei vertikaler Differenzierung). Schließlich bedingt betriebliche Reorganisation eine erhöhte Zahl von Landesbetrieben und ihre Rücknahme eine entsprechende Reduktion. In Abb. 4.1.2-1 finden sich diese Zusammenhänge noch einmal im Überblick dargestellt und mit Beispielen versehen.

Abbildung 4.1.2-1: Organisationsveränderungen im Rahmen von Strukturreformen

Typ	Definition		Beispiele*
	Beschreibung	Operationalisierung	
<b>HI:</b> Horizontale Integration	Verringerung der Zahl der Organisationseinheiten (OE) auf einer Ebene durch die Auflösung und/oder Eingliederung von Behörden in andere Einrichtungen derselben Ebene	(VI-7.1) $\Sigma OE_{t1} > \Sigma OE_{t2}$ (VI-7.2) $\Sigma VE_{t1} = \Sigma VE_{t2}$	Fusion eines Landesberg- und Geologischen Landesamtes Zusammenlegung von zwei Ministerien
<b>HD:</b> Horizontale Differenzierung	Erhöhung der Zahl der Organisationseinheiten (OE) auf einer Ebene durch Neuschaffung und/oder Ausgliederung von Behörden derselben Ebene	(VI-7.3) $\Sigma OE_{t1} < \Sigma OE_{t2}$ (VI-7.4) $\Sigma VE_{t1} = \Sigma VE_{t2}$	Ausgliederung einer Landeskasse aus einer Oberfinanzdirektion Erhöhung der Zahl der Ministerien
<b>VI:</b> Vertikale Integration	Auflösung von Organisationseinheiten (OE) auf einer Ebene durch ersatzlosen Verzicht und/oder Eingliederung in Einrichtungen einer höheren und/oder unteren Ebene	(VI-7.5) $\Sigma OE_{t1} > \Sigma OE_{t2}$ (VI-7.6) $\Sigma VE_{t1} > \Sigma VE_{t2}$	Integration von (unteren) Eichämtern in eine (obere bzw. zentrale) Landeseichdirektion Eingliederung eines (zentralen) Landesamtes für Verfassungsschutz in ein Innenministerium
<b>VD:</b> Vertikale Differenzierung	Neubildung von Organisationseinheiten (OE) auf einer Ebene durch Neuschaffung einer oder mehrerer Behörden und/oder Ausgliederung aus Einrichtungen einer höheren und/oder unteren Ebene	(VI-7.7) $\Sigma OE_{t1} < \Sigma OE_{t2}$ (VI-7.8) $\Sigma VE_{t1} < \Sigma VE_{t2}$	Ausgliederung der Schulaufsicht aus den Regierungspräsidien und Etablierung als (untere) staatliche Schulämter
<b>LDB:</b> Betriebliche Reorganisation	Unabhängig von der Zahl der Organisationseinheiten vor und nach einer Reform Umwandlung von Einrichtungen in sog. Landesbetriebe nach § 26 LHO mit erhöhter Selbständigkeit (aber ohne eigene Rechtspersönlichkeit) und der Möglichkeit zur kaufmännischen Rechnungslegung	(VI-7.9) $\Sigma OE_{t1} = \Sigma OE_{t2}$ (VI-7.10) $\Sigma LdB_{t1} < \Sigma LdB_{t2}$	Umwandlung einer Materialprüfungsanstalt oder eines Landesgestüts jeweils in Landesbetriebe nach § 26 LHO
<b>LDB:</b> Rücknahme betrieblicher Reorganisation	Umwandlung von Landesbetrieben nach § 26 LHO in eine reguläre Behörde oder Einrichtung	(VI-7.9) $\Sigma OE_{t1} = \Sigma OE_{t2}$ (VI-7.10) $\Sigma LdB_{t1} > \Sigma LdB_{t2}$	Umwandlung eines Landesbetriebs für Immobilienwirtschaft in ein Landesamt

Legende: \* Zur Ebeneneinteilung und Zuordnung von Organisationseinheiten vgl. Kap. 3.1.2; LdB = Landesbetrieb nach § 26 LHO; OE = Organisationseinheit; VE = Verwaltungsebene; Quelle: Eigene Darstellung.

Den dargestellten Reorganisationsmaßnahmen werden in Theorie und Praxis bestimmte *materielle Effekte* zugeschrieben ( $x_{\text{REORG}}$ ; vgl. Kap. 2.4.3) und ihnen wiederum spezifische Kostenwirkungen ( $\Delta K_{\Delta \text{ORG}}$  bzw.  $\Delta K_{\text{REORG}}$ ; vgl. Kap. 4.1.1). Sie können demnach als wechselseitig notwendige Bedingungen aufgefasst werden. Das heißt, dass  $x_{\text{REORG}} \neq 0$  zwingend REORG bzw.  $\Delta \text{ORG} \neq 0$  voraussetzt und *vice versa*:

$$(VI-8) \quad x_{\text{REORG}} \neq 0 \Leftrightarrow \Delta \text{ORG} \text{ bzw. REORG} \neq 0$$

Da es sich bei den betrachteten Zusammenhängen um quantifizierbare und in ihrer Intensität interdependente Phänomene handelt, lassen sich auch die ersten beiden Argumente des Mechanismus [ $\Delta \text{ORG}$  bzw. REORG  $\rightarrow x_{\text{REORG}} \rightarrow \Delta K_{\text{REORG}}$  bzw.  $\Delta K_{\Delta \text{ORG}}$ ] durch das jeweils andere ausdrücken (vgl. Kap. 2.4.4, Abb. 2.4.4-1). Insofern kann eine hinreichend spezifizierte Organisationsveränderung gleichbedeutend mit dem durch sie erwarteten Reorganisationseffekt verwandt und im nächsten Schritt zu den gemessenen Ressourcenwirkungen in Bezug gesetzt werden (vgl. Kap. 4.1.3). Ausgehend von den im Vordergrund stehenden zielgemäßen Reformen  $\Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$  und ihrer strukturellen Ausprägung als horizontale und vertikale Integration ergeben sich gemäß der in Kap. 2.4.3 dargestellten Erklärungsansätze folgende Zuordnungen:<sup>6</sup>

- *Horizontale Integration* erzeugt immer auch Skaleneffekte (SCALE), da mit der durch sie hervorgerufenen Vergrößerung der Organisationseinheiten die Fixkosten je produzierter Leistung sinken. Gleiches gilt für den verminderten zwischenbehördlichen Abstimmungsbedarf zwischen einer reduzierten Zahl von Einrichtungen auf einer Ebene (COORD) und – in umgekehrter Ausprägung – für steigende interne Transaktionskosten (SIZE). HI stellt somit eine hinreichende Voraussetzung für SCALE, COORD und SIZE dar. Der Definitionsbestandteil einer verminderten Zahl von Organisationseinheiten (vgl. Gleichung VI-7.1) bildet dabei sogar eine notwendige Bedingung für die benannten Reorganisationseffekte. Exklusiv, aber nicht generell und nur unter spezifischen Umständen führt horizontale Integration auch zu Verbundeffekten (SCOPE). Sie machen es erforderlich, dass es tatsächlich zu fachlichen und/oder funktionalen Komplementaritäten kommt, wofür in Kap. 3.1.4 die Bestandsentwicklung jener Behörden herangezogen wurde, die der Sonderordnung zuzurechnen sind (Reformfeld HI-3; vgl. Abb. 3.1.4-1) und von deren Konzentration man sich die höchsten *economies of scope* erwartet (vgl. Kap. 2.3). In formalisierter Darstellung heißt das:

$$(VI-9.1) \quad \text{HI} \Rightarrow \text{SCALE} \wedge \Sigma \text{OE}_{t1} > \Sigma \text{OE}_{t2} \Leftrightarrow \text{SCALE}$$

$$(VI-9.2) \quad \text{HI} \Rightarrow \text{COORD} \wedge \Sigma \text{OE}_{t1} > \Sigma \text{OE}_{t2} \Leftrightarrow \text{COORD}$$

<sup>6</sup> Ein analoges Wirkungsverhältnis ergibt sich in umgekehrter Ausprägung für nicht zielgemäße Organisationsveränderungen (HD, VD), die hier nicht mehr eigens ausdifferenziert werden.

$$(VI-9.3) \quad HI \Rightarrow SIZE \quad \wedge \quad \Sigma OE_{t1} > \Sigma OE_{t2} \Leftrightarrow SIZE$$

$$(VI-9.4) \quad HI-3 \Leftrightarrow SCOPE \quad \wedge \quad \Sigma OE_{SO\ t1} > \Sigma OE_{SO\ t2} \Leftrightarrow SCOPE^7$$

- *Vertikale Integration* führt aufgrund der Zusammenführung und Verringerung von Organisationseinheiten ebenfalls zu Skaleneffekten (SCALE) und zu einem Anstieg der internen Transaktionskosten (SIZE). Auch VI ist somit eine hinreichende Voraussetzung für SCALE und SIZE. Mit Blick auf den verminderten Organisationsbestand (vgl. Gleichung VI-7.5) bildet VI zugleich eine notwendige Bedingung. Hinzutritt ein Reorganisationseffekt, der sich ausschließlich mit Maßnahmen der vertikalen Integration verbindet und aus einem reduzierten Steuerungsaufwand gegenüber nachgeordneten Einrichtungen resultiert (STEER).<sup>8</sup> Ähnlich dem exklusiven Bezug von Verbundeffekten zur Bündelung auf einer Ebene (SCOPE, s. o.) erfordert STEER zwingend den Abbau von Verwaltungsebenen bzw. Instanzen. In Kap. 3.1.4 wurde für dieses Reformfeld die Bestandsentwicklung der mittleren und unteren Behörden als Indikator bestimmt (Reformfelder VI-1 und VI-2; vgl. Abb. 3.1.4-2). Da im Kontext aktueller Verwaltungsreformen oberen Instanzen eine höhere Bedeutung beigemessen wird und untere Verwaltungsebenen in Gestalt der kommunalen Auftragsverwaltung zumindest in bestimmten Aufgabenbereichen fortbestehen bzw. die Funktion bislang staatlicher Behörden übernehmen, konzentriert sich die Betrachtung hier auf die Verminderung der Organisationseinheiten auf der oberen bzw. mittleren Verwaltungsebene. Somit gilt:

$$(VI-10.1) \quad VI \Rightarrow SCALE \quad \wedge \quad \Sigma OE_{t1} > \Sigma OE_{t2} \Leftrightarrow SCALE$$

$$(VI-10.2) \quad VI \Rightarrow SIZE \quad \wedge \quad \Sigma OE_{t1} > \Sigma OE_{t2} \Leftrightarrow SIZE$$

$$(VI-10.3) \quad VI-1 \Leftrightarrow STEER \quad \wedge \quad \Sigma OE_{LO, MB\ t1} > \Sigma OE_{LO, MB\ t2} \Leftrightarrow STEER$$

Daneben erzeugt das *Reformfeld der betrieblichen Reorganisation (LDB)*<sup>9</sup> den Effekt einer organisationsinternen Funktionsverbesserung (FUNCT), die sich aus einem kaufmännischen Rechnungswesen und einer höheren Handlungsautonomie ableitet. Bemessen wird auch dieser Effekt anhand der Organisationsdifferenz vorhandener Landesbetriebe (LdB) zwischen zwei Zeitpunkten  $t_1$  und  $t_2$ . Dabei handelt es sich im Fall von LDB um eine hinreichende, aber keine notwendige Bedingung für FUNCT, da entsprechende Optimierungsprozesse auch innerhalb herkömmlicher Behörden realisiert werden können, sofern etwa ein verändertes Haushaltssystem Anwendung findet (vgl. dazu Kap. 2.3 und 3.1.2). Es gilt daher:

$$(VI-11) \quad LDB \Rightarrow FUNCT \quad \wedge \quad \Sigma LdB_{t1} < \Sigma LdB_{t2} \Rightarrow FUNCT$$

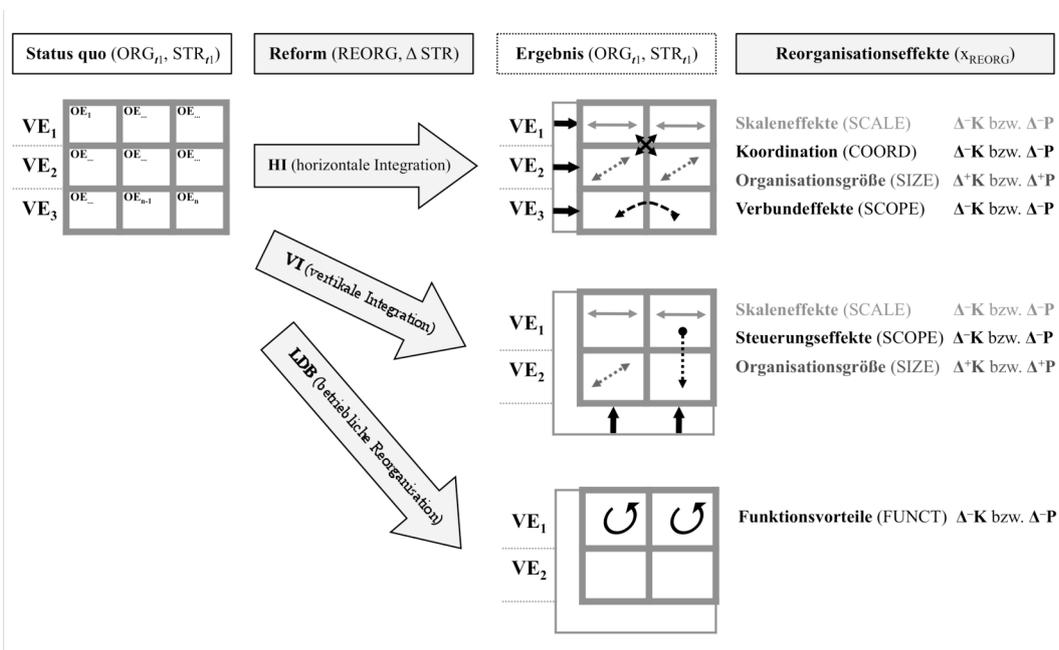
<sup>7</sup> Mit HI-3 wird hier das unter horizontaler Integration subsumierte Reformfeld des Abbaus von Sonderverwaltungen angezeigt (vgl. Kap. 3.1.4, Abb. 3.1.4-1 und 3.1.4-4). Zwar sind auch in vertikaler Hinsicht Verbundeffekte denkbar, doch steht bei dem benannten Konzept die horizontale bereichsübergreifende Bündelung von Fachbelangen im Vordergrund (vgl. Kap. 2.3.2).

<sup>8</sup> STEER wirkt sich auf die externen Transaktionskosten der hierarchischen Koordination zwischen Behörden aus und stellt insoweit das Gegenstück zum Koordinationsaufwand und dessen Veränderung aufgrund horizontaler Integration oder Differenzierung dar (COORD).

<sup>9</sup> Auch die Auflösung von Landesbetrieben (~~LDB~~) führt wie die nicht zielgemäßen strukturellen Parameter HD und VD zu umgekehrt wirkenden Reorganisationseffekten.

In Abb. 4.1.2-2 finden sich die betrachteten Organisationsveränderungen und die ihnen zugeschriebenen Reorganisationseffekte in schematisierter Form noch einmal dargestellt. Erkennbar wird dabei, dass einzelne  $x_{REORG}$  in größerem Umfang anfallen bzw. aus verschiedenen Maßnahmen resultieren, zumindest wenn man mit Blick auf die Empirie davon ausgeht, dass die einzelnen *Reformfelder zeitgleich bearbeitet* werden und es folglich zu horizontaler wie auch vertikaler Integration kommt (vgl. Kap. 3.2 und 3.3). So kann die vertikale und horizontale Integration von Sonderbehörden in die allgemeinen Mittelinstanzen aufgrund beider Vorgänge Skalenerträge produzieren. Begreift man deshalb  $\Delta ORG$  und  $\Delta STR$  als komplexe Prozesse mit *mehrdimensionalen und parallelen Ressourcenwirkungen*, muss die als Indikator herangezogene Organisationsdifferenz (vgl. Gleichung VI-5.6) gewichtet werden, um die betreffenden  $x_{REORG}$  adäquat abzubilden. Dieser Überlegung folgt auch der in Leithypothese (5) formulierte Zusammenhang, wonach eine reorganisationsabhängig modellierte Strukturveränderung  $\Delta STR_{gew}$  die mit ihr verbundene Kosten- und Personalwirkung besser zu erklären vermag als die einfache Addition der Organisationsdifferenz ( $\Delta STR_{sum}$ ; vgl. Kap. 2.4.4).

Abbildung 4.1.2-2: Organisationsveränderungen und ihre mehrdimensionalen Reorganisationseffekte



Eigene Darstellung.

Eine weitere Gewichtung der Organisationsentwicklung zur Abbildung damit ausgelöster Ressourceneffekte betrifft die *konzeptionelle Orientierung* der Verwaltungspolitik (vgl. Kap. 2.3.3 und 3.1.4). Dies betrifft insbesondere die beiden Leitbilder der konsequenten Zwei- und konzentrierten Dreistufigkeit (KONZEPT<sub>II</sub> und KONZEPT<sub>III</sub>). Beide stehen für unterschiedliche Schwerpunkte, die von den

Ländern aufgrund bestimmter Annahmen zur Wirkungsweise von Reformen sowie zur Effektivität und Effizienz daraus resultierender Organisationsstrukturen gesetzt werden. Zugleich handelt es sich jeweils um zielgemäße Veränderungen i. S. der aktuellen Reformbewegung ( $\Delta \text{ORG}_{ZIEL}$ ), wobei  $\text{KONZEPT}_{II}$  die vertikale und  $\text{KONZEPT}_{III}$  die horizontale Integration betont (vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-6 und II-7). Begreift man demnach die konzeptionelle Orientierung zielgemäßer Reformen ( $\text{KONZEPT}_{ZIEL}$ ) als Faktoren  $k$ , die den Umfang der Reformfelder HI oder VI verstärken, so lassen sich zielgemäße Reformkonzepte durch die folgende Funktion ausdrücken:

$$(VI-12.1) \text{KONZEPT}_{ZIEL} = f(k_{III} \times HI; k_{II} \times VI)$$

Da sich reale Reformen nicht nur auf eines der beiden Reformfelder beschränken (vgl. Kap. 3.2 und 3.3), sondern sowohl horizontale als auch vertikale Integrationsmaßnahmen beinhalten und beiden Handlungsansätzen eine gewisse Wirkung zugeschrieben wird, müssen die Konzeptfaktoren  $k_{II}$  und  $k_{III}$  unabhängig von der jeweiligen Leitbildorientierung mindestens den Wert 1 annehmen. Damit wird im Rahmen einer operationalisierten Gewichtung gewährleistet, dass entsprechende Reorganisationseffekte nicht rechnerisch nivelliert werden. Der Unterschied zwischen  $\text{KONZEPT}_{II}$  und  $\text{KONZEPT}_{III}$  drückt sich demzufolge in einem unterschiedlichen Größenverhältnis von  $k_{II}$  und  $k_{III}$  aus:

$$(VI-12.2) \text{KONZEPT}_{II} = f(k_{III} \times HI; k_{II} \times VI) \quad \text{wobei } k_{II} > k_{III}$$

$$(VI-12.3) \text{KONZEPT}_{III} = f(k_{III} \times HI; k_{II} \times VI) \quad \text{wobei } k_{II} < k_{III}$$

Auf der Basis der vorangegangenen Definitionen lässt sich  $\Delta \text{STR}$  als komplexer und deshalb gewichteter Vorgang operationalisieren, in den sowohl die Ausgangs- und Ergebnisstruktur einer Reform als auch die konkreten Maßnahmen, ihre Effekte und die Leitbildorientierung eingehen:

$$(VI-13.1) \Delta \text{STR}_{gew} = f(\text{STR}_{t1} - \text{STR}_{t2}; \text{KONZEPT}; \text{REORG}; x_{\text{REORG}})$$

$$\text{wobei } \text{STR}_{t1} - \text{STR}_{t2} = \Delta \text{STR}_{sum} \quad \text{und}$$

$$\Delta \text{STR}_{gew} = f(\Delta \text{STR}_{sum}; \text{KONZEPT}; \text{REORG}; x_{\text{REORG}}) \text{ gilt.}$$

Diese Gleichung ist weiter zu konkretisieren, indem die Konzeptorientierung und die Umsetzung von Reorganisationsmaßnahmen in *materielle Effekte als multiplikative Gewichtungsfaktoren* verstanden werden, die sich auf die numerische Strukturveränderung  $\text{STR}_{sum}$  bzw. ihre zielgemäßen Bestandteile HI und VI beziehen (vgl. Kap. 2.3.2, Gleichungen II-5, II-6 und II-7):

$$(VI-13.2) \Delta \text{STR}_{gew} = f(\Delta \text{STR}_{sum} \times k \times \text{REORG} \rightarrow x_{\text{REORG}})$$

$$(VI-13.3) \Delta \text{STR}_{gew} = f(HI \times k_{III} \times \text{REORG} \rightarrow x_{\text{REORG}}; VI \times k_{II} \times \text{REORG} \rightarrow x_{\text{REORG}})$$

Da, wie bereits weiter oben erläutert, davon auszugehen ist, dass Reformen beide Komponenten, also horizontale wie vertikale Integration aufweisen, sie mithin parallel auftreten und sich ergänzen, kann die Funktion (IV-13.3) näherungsweise als Addition aufgelöst werden, so dass gilt:

$$(VI-13.4) \Delta STR_{gew} = (HI \times k_{III} \times REORG \rightarrow X_{REORG}) + (VI \times k_{II} \times REORG \rightarrow X_{REORG})$$

Es verbleibt darauf hinzuweisen, dass VI-13.4 lediglich solche Strukturreformen operationalisiert, die im Sinne der aktuellen Reformbewegung als zielgemäß zu kennzeichnen sind ( $\Delta STR_{ZIEL}$ ; vgl. Kap. 2.3.2). Erneut würde sich die entsprechende Operationalisierung auch für anderweitige Reorganisationsmaßnahmen darstellen lassen, mit dann jeweils umgekehrtem Vorzeichen und reziproken Vorgängen.

### 4.1.3 Wirkungsverhältnis verknüpfter Struktur- und Personalveränderungen

Die in Gleichung (VI-13.4) vorgenommene Gewichtung der numerischen Strukturveränderung einer Landesverwaltung bildet die Basis, um spezifische *Reformen mittels differenziertem Mechanismus in Kosten- bzw. Personalveränderungen zu überführen*. Die genannte Funktion stellt insoweit ein mögliches Modell zur komplexen Erklärung der beobachteten Personalveränderungen dar (vgl. Kap. 2.4.4 und Abb. 2.4.4-1). Es soll im Folgenden soweit konkretisiert werden, dass anhand der verfügbaren Indikatoren aus dem Bereich der Organisationsentwicklung eine exakte Berechnung von  $\Delta STR$  bzw.  $\Delta STR_{gew}$  möglich wird, die dann zu  $\Delta P$  anstelle von  $\Delta K$  in Bezug gesetzt werden kann. Abb. 4.1.3-1 dokumentiert hierzu noch einmal die im Rahmen des Mechanismus [ $\Delta ORG$  bzw.  $REORG \rightarrow X_{REORG} \rightarrow \Delta K_{REORG}$  bzw.  $\Delta K_{\Delta ORG} \approx \Delta P$ ] angenommenen Verknüpfungen. Dabei werden nicht nur unterschiedliche Ressourcenwirkungen, sondern auch die Parallelität entsprechender Effekte kenntlich gemacht. Letzteres ermöglicht im Anschluss an die Gleichungen (VI-9) und (VI-10) den Ersatz von  $REORG \rightarrow X_{REORG}$  durch eine wiederholte bzw. gewichtete Darstellung der numerischen Organisationsdifferenz ( $\Delta STR_{gew}$ ) bzw. eines Teils von ihr (HI und VI). In der Darstellung finden sich die Personalwirkungen auf die in Kap. 4.1.1 zugrunde liegenden Kosteneffekte bezogen (vgl. Abb. 4.1.1-1 und Gleichungen VI-2 und VI-3); dabei indizieren Minuszeichen eine Aufwandsverminderung und Pluszeichen eine Erhöhung der organisationsabhängigen Kosten.

Abbildung 4.1.3-1: Verknüpfung von Struktur- und Personalveränderungen

Strukturveränderung ( $\Delta$ STR)			Personalveränderung ( $\Delta$ P $\approx$ $\Delta$ K)			
REORG		$x^{\pm}$ REORG	$\Delta^{\pm}$ P <sub>PK FIX</sub>	$\Delta^{\pm}$ P <sub>PK VAR</sub>	$\Delta^{\pm}$ P <sub>TK EXT</sub>	$\Delta^{\pm}$ P <sub>TK INT</sub>
<b>HI</b> Horizontale Integration (HI $\subset$ IN $\subset$ $\Delta$ ORG <sub>ZIEL</sub> )	$\Sigma$ OE <sub>t1</sub> > $\Sigma$ OE <sub>t2</sub>	SCALE <sup>-</sup>	-	---	---	---
		SCOPE <sup>-</sup>	---	-	---	---
		COORD <sup>-</sup>	---	---	-	---
		SIZE <sup>+</sup>	---	---	---	(+)**
	$\Sigma$ VE <sub>t1</sub> = $\Sigma$ VE <sub>t2</sub>	STEER*	---	---	---	---
<b>Summierung</b>			-	-	-	(+)**
<b>HD</b> Horizontale Differenzierung (HD $\subset$ $\Delta$ ORG $\wedge$ HD $\not\subset$ $\Delta$ ORG <sub>ZIEL</sub> )	$\Sigma$ OE <sub>t1</sub> < $\Sigma$ OE <sub>t2</sub>	SCALE <sup>+</sup>	+	---	---	---
		SCOPE <sup>+</sup>	---	+	---	---
		COORD <sup>+</sup>	---	---	+	---
		SIZE <sup>-</sup>	---	---	---	(-)**
	$\Sigma$ VE <sub>t1</sub> = $\Sigma$ VE <sub>t2</sub>	STEER*	---	---	---	---
<b>Summierung</b>			+	+	+	(-)**
<b>VI</b> Vertikale Integration (VI $\subset$ IN $\subset$ $\Delta$ ORG <sub>ZIEL</sub> )	$\Sigma$ OE <sub>t1</sub> > $\Sigma$ OE <sub>t2</sub>	SCALE <sup>-</sup>	-	---	---	---
		SCOPE*	---	---	---	---
		COORD*	---	---	---	---
		SIZE <sup>+</sup>	---	---	---	(+)**
	$\Sigma$ VE <sub>t1</sub> > $\Sigma$ VE <sub>t2</sub>	STEER <sup>-</sup>	---	---	-	---
<b>Summierung</b>			-	---	-	(+)**
<b>VD</b> Vertikale Differenzierung (VD $\subset$ $\Delta$ ORG $\wedge$ VD $\not\subset$ $\Delta$ ORG <sub>ZIEL</sub> )	$\Sigma$ OE <sub>t1</sub> < $\Sigma$ OE <sub>t2</sub>	SCALE <sup>+</sup>	+	---	---	---
		SCOPE*	---	---	---	---
		COORD*	---	---	---	---
		SIZE <sup>-</sup>	---	---	---	(-)**
	$\Sigma$ VE <sub>t1</sub> < $\Sigma$ VE <sub>t2</sub>	STEER <sup>+</sup>	---	---	+	---
<b>Summierung</b>			+	---	+	(-)**
<b>HI VI</b> Horizontale und vertikale Integration als parallele Vorgänge (VI $\subset$ IN $\subset$ $\Delta$ ORG <sub>ZIEL</sub> )	$\Sigma$ OE <sub>t1</sub> > $\Sigma$ OE <sub>t2</sub>	SCALE <sup>-</sup>	--	---	---	---
		SCOPE <sup>-</sup>	---	-	---	---
		COORD <sup>-</sup>	---	---	-	---
		SIZE <sup>+</sup>	---	---	---	(+ +)**
	$\Sigma$ VE <sub>t1</sub> > $\Sigma$ VE <sub>t2</sub>	STEER <sup>-</sup>	---	---	-	---
<b>Summierung</b>			--	-	--	(+ +)**
<b>LDB</b> Betriebliche Reorganisation (LDB $\subset$ $\Delta$ ORG <sub>ZIEL</sub> )	$\Sigma$ LdB <sub>t1</sub> < $\Sigma$ LdB <sub>t2</sub>	FUNCT <sup>-</sup>	---	---	(-)**	(-)**
	$\Sigma$ OE <sub>t1</sub> = $\Sigma$ OE <sub>t2</sub>					
	$\Sigma$ VE <sub>t1</sub> = $\Sigma$ VE <sub>t2</sub>					
	<b>Summierung</b>			---	---	(-)**

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Strukturveränderung ( $\Delta STR$ )		Personalveränderung ( $\Delta P \approx \Delta K$ )				
REORG		$X_{REORG}^{+/-}$	$\Delta^{+/-} P_{PK\ FIX}$	$\Delta^{+/-} P_{PK\ VAR}$	$\Delta^{+/-} P_{TK\ EXT}$	$\Delta^{+/-} P_{TK\ INT}$
<b>LDB</b> Umwandlung von Landesbetrieben in reguläre Behörden ( $LDB \subset \Delta ORG \wedge LDB \not\subset \Delta ORG_{ZIEL}$ )	$\Sigma LdB_{t1} > \Sigma LdB_{t2}$	FUNCT <sup>+</sup>	---	---	(+) <sup>***</sup>	(+) <sup>***</sup>
	$\Sigma OE_{t1} = \Sigma OE_{t2}$					
	$\Sigma VE_{t1} = \Sigma VE_{t2}$					
	<b>Summierung</b>		---	---	(+) <sup>***</sup>	(+) <sup>***</sup>

**Legende:** \* = kein entsprechender Effekt; \*\* Im direkten Vergleich mit anderen Kostenwirkungen werden interne Effekte geringer bewertet, da äußere Restrukturierungen in der Regel (A) mit parallelen internen Optimierungen verknüpft und sogar mit diesen gerechtfertigt werden (vgl. dazu Kap. 2.3 und 2.4), (B) dem politischen und organisationsökonomischen Ziel eines per Saldo verminderten Ressourceneinsatzes verpflichtet sind und (C) noch in den wenigsten Ländern mit Organisationsgrößen verbunden sind, dass sie die Restrukturierungseffekte auch nur annähernd aufwiegen würden (vgl. dazu auch die im standardisierten Vergleich nach wie vor erheblichen Konzentrationspotenziale in den Landesverwaltungen, Kap. 3.3.4); \*\*\* = die erhöhte oder verminderte Funktionalität der Organisation durch eine Überführung in Landesbetriebe oder eine Rückumwandlung ist als primär interner Effekt zu verstehen, der sich aber auch auf die externe Steuerung auswirkt, da Landesbetrieben üblicher Weise eine höhere interne Autonomie zugeschrieben wird (vgl. Kap. 2.3). Insofern wird hier von einer entsprechenden Wirkung in beiden Bereichen der Transaktionsaufwendungen ausgegangen, wobei diese geringer veranschlagt werden als die Konsequenzen von Veränderungen im Organisationsbestand (HI, HD, VI, VD); Quelle: Eigene Darstellung.

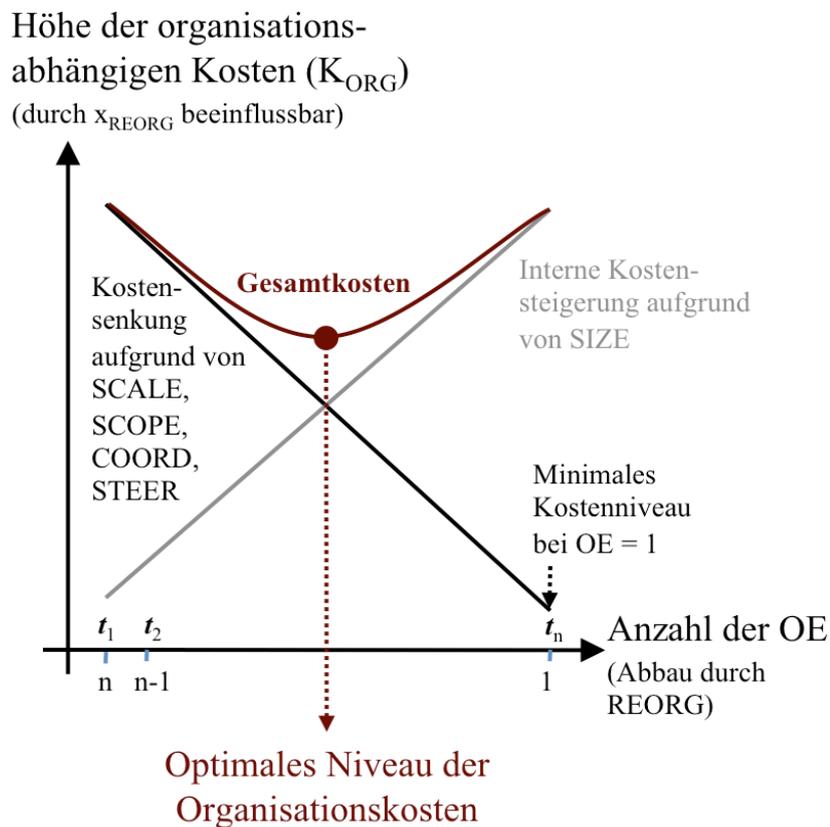
Lässt man die additive Wirkung betrieblicher Reorganisation weiterhin außer Acht, so stellt sich mit Blick auf den in Gleichung (VI-13.4) dargestellten Zusammenhang die Frage, in welchem *Verhältnis die einzelnen strukturellen Reorganisationseffekte zueinander stehen*. Dies gilt insbesondere für gegenläufige bzw. den Reformintensionen nicht entsprechende Konsequenzen, wie sie aus der Veränderung der Organisationsgröße erwachsen (SIZE). Dabei geht der Autor zunächst davon aus, dass sich die  $X_{REORG}$ , soweit sie aus horizontaler (HI) und vertikaler Integration (VI) resultieren, wechselseitig ergänzen und damit näherungsweise als gleich gewichtet angenommen werden können (vgl. Gleichung VI-13.4). Das lässt sich je Reorganisationsmaßnahme auf die einzelnen Wirkungen SCALE, SCOPE, COORD, SIZE und STEER übertragen. Zu einer Vervielfältigung ihrer Effekte kommt es damit erst, wenn zwei parallele Vorgänge struktureller Konzentration jeweils ähnliche Konsequenzen nach sich ziehen, also etwa horizontale und vertikale Integration gleichermaßen Skalenerträge erzeugen. Dies wäre in einer gewichteten Darstellung der unabhängigen Variable ( $\Delta STR_{gew}$ ) über eine entsprechende Addition des gewählten Indikators abzubilden.

Demgegenüber wird die *Stellung des Größeneffekts* SIZE anders behandelt. Er soll nur ergänzende Berücksichtigung finden, was dazu führt, dass er die primär intendierten Auswirkungen von Strukturereformen erst bei einer sehr massiven Reduzierung des Organisationsbestands aufhebt oder sogar überkompensiert. Dafür spricht, dass sich alle Länder in den vergangenen beiden Jahrzehnten an einer deutlichen Konzentration ihrer Behörden orientiert haben und dies weiterhin beabsichtigen – aufgrund der nunmehr geltenden Restriktionen der sog. Schuldenbremse ggf. in noch stärkerem Maße als bislang. Dies wiederum bedeutet, dass

die Verwaltungspolitik offenbar davon ausgeht, dass weitere Integrationsmaßnahmen unverändert Synergien sowie Koordinations- und Steuerungsvorteile erbringen, mithin interne Organisationskosten überwiegen. Bei einer rechnerischen Operationalisierung darf SIZE daher nur als additiver Begleiteffekt gewertet werden und kann nicht in gleicher Höhe wie die übrigen Faktoren in eine entsprechende Funktion eingehen. Es wird also davon ausgegangen, dass die Summe von SCALE, SCOPE, COORD und STEER je Reorganisationsmaßnahme bis auf Weiteres höher ausfällt, als der Betrag der gegensätzlichen Größeneffekte SIZE:

$$(VI-14) \quad |\Delta K_{SCALE, SCOPE, COORD, STEER}| > |\Delta K_{SIZE}|$$

Abbildung 4.1.3-2: Wirkungsverhältnis zwischen intendierten Reorganisationswirkungen (SCALE, SCOPE, COORD, STEER) und Größeneffekten (SIZE)



Eigene Darstellung.

Je nachdem also, welche *intendierten Reorganisationseffekte* (SCALE, SCOPE, COORD, STEER) aufgrund einer spezifischen zielgemäßen Organisationsveränderung ( $\Delta ORG_{ZIEL}$  bzw. REORG) in welcher Häufigkeit ( $a_{REORG} \times SCALE$ ;  $b_{REORG} \times SCOPE$ ;  $c_{REORG} \times COORD$ ;  $d_{REORG} \times STEER$ ) erzeugt werden, gehen diese vollständig in die Konkretisierung der Gleichung (VI-13.4) ein, wohingegen SIZE nur ergänzende Berücksichtigung findet, mithin rechnerisch auf das Ergebnis der

Gewichtung aufgeschlagen wird. Demnach gilt in Gleichung (VI-13.4) für das Argument REORG→X<sub>REORG</sub>:

$$(VI-15) \quad REORG \rightarrow X_{REORG} = [ (a_{REORG} \times SCALE) + (b_{REORG} \times SCOPE) + (c_{REORG} \times COORD) + (d_{REORG} \times STEER) + (e_{REORG} \times SIZE) ] / (a + b + c + d)$$

Auf dieser Basis lassen sich nun alle Argumente der Gleichung (VI-13.4) als *konkreter Rechengvorgang* operationalisieren. Dabei werden X<sub>REORG</sub> in Verbindung mit den sie verursachenden Organisationsveränderungen durch eine spezifische und empirisch gemessene Differenz des Organisationsbestands zwischen den Zeitpunkten t<sub>1</sub> und t<sub>2</sub> dargestellt. Diese Differenzbeträge dienen als Indikatoren und wurden in Kap. 4.1.2 mit den Erläuterungen zu den Gleichungen (VI-9) und (VI-10) hergeleitet. Sie finden sich zunächst für die zielgemäßen Strukturreformen (Δ STR<sub>ZIEL</sub> bzw. HI und VI) und die mit ihnen intendierten Effekte (SCALE, SCOPE, COORD, STEER) in Abb. 4.1.3-3 in schematisierter Form veranschaulicht.

Abbildung 4.1.3-3: Übersetzung der nach spezifischen Reorganisationseffekten gewichteten Strukturreformen (HI, VI) in gemessene Organisationsveränderungen (Δ OE)

Mechanismus Δ STR <sub>ZIEL</sub> × REORG → X <sub>REORG</sub> (vgl. Kap. 2.4.4, Abb. 2.4.4-1, und Kap. 4.1.2, Gleichung VI-13.4, sowie Abb. 4.1.3-1)		Indikatoren (vgl. Kap. 4.1.2, Gleichung VI-9 und VI-10, und Abb. 4.1.3-1)
Δ STR <sub>ZIEL</sub>	REORG → X <sub>REORG</sub>	Δ OE
→ HI: Horizontale Integration	→ SCOPE: Verbundeffekte	→ Δ OE <sub>SO</sub> : Abbau Sonderbehörden (vgl. Kap. 4.1.2, Gleichung VI-9.4)
	→ COORD: Koordinationseffekte	→ Δ OE <sub>Insg.</sub> : Gesamter Behördenabbau (vgl. Kap. 4.1.2, Gleichung VI-9.2)
	→ SCALE: Skaleneffekte	→ Δ OE <sub>HI</sub> : Horizontaler Behördenabbau (vgl. Kap. 4.1.2, Gleichung VI-9.1)
→ VI: Vertikale Integration	→ SCALE: Skaleneffekte	→ Δ OE <sub>VI</sub> : Vertikale Behördenabbau (vgl. Kap. 4.1.2, Gleichung VI-10.1)
	→ STEER: Steuerungseffekte	→ Δ OE <sub>LO, MB</sub> : Abbau Mittelinstanzen (vgl. Kap. 4.1.2, Gleichung VI-10.3)

Eigene Darstellung.

Demnach wird in einer *gewichteten Darstellung zielgemäßer Strukturreformen* der Bestandteil jener Organisationsveränderungen und Effekte, die auf horizontale Integration zurückgehen, durch die im betrachteten Zeitraum gemessene

- Reduzierung von Sonderbehörden (Δ OE<sub>SO</sub>) als Indikator für Verbundeffekte (SCOPE),

- den gesamthaften Behördenabbau als ( $\Delta OE_{\text{Insgesamt}}$ ) als Indikator für Koordinationsvorteile (COORD) und
- die Verminderung von Behörden infolge von Fusionen auf der gleichen Ebene ( $\Delta OE_{\text{HI}}$ ) als Indikator für Skaleneffekte (SCALE)

operationalisiert. Vorgang und Resultat vertikaler Integration drücken sich im

- Abbau von oberen bzw. mittleren Verwaltungsinstanzen ( $\Delta OE_{\text{LO, MB}}$ ) als Indikator für Steuerungseffekte (STEER) und
- der Reduzierung von Behörden infolge der Zusammenlegung über mehrere Ebenen hinweg ( $\Delta OE_{\text{VI}}$ ) als Indikator für Skaleneffekte (SCALE) aus.

Da unverändert davon ausgegangen wird, dass reale Reformen (vgl. Kap. 3.2) sowohl horizontale als auch vertikale Konzentrationsbewegungen beinhalten, fasst der Autor sie als *parallele Prozesse* auf. Skaleneffekte, die jeweils aus unterschiedlichen, aber zeitgleich vorhandenen Gründen entstehen, können deshalb zusammengefasst und mit der gesamthaften Reduzierung des Behördenbestandes dargestellt werden:

$$(VI-16.1) \text{SCALE}_{\text{HI}} + \text{SCALE}_{\text{VI}} = \text{SCALE}_{\text{Insgesamt}}$$

$$(VI-16.2) \Delta OE_{\text{HI}} + \Delta OE_{\text{VI}} = \Delta OE_{\text{Insgesamt}}$$

Lässt man die Konzeptorientierung (KONZEPT<sub>II</sub> bzw.  $k_{\text{II}}$  und KONZEPT<sub>III</sub> bzw.  $k_{\text{III}}$ ) und die Größeneffekte (SIZE) weiterhin unberücksichtigt, können die Argumente [HI x REORG → x<sub>REORG</sub>] und [VI x REORG → x<sub>REORG</sub>] in Gleichung (VI-13.4) durch ihre addierten Indikatoren ersetzt werden (s. o. und Abb. 4.1.3-3). Dabei gilt gemäß Gleichung (VI-15), dass die Gewichtung der Strukturreformen durch die Summe ihrer Reorganisationseffekte und die Division ihrer Zahl erfolgt. Soweit sich laut Gleichung (VI-16) Skalenerträge als Resultat horizontaler und vertikaler Integration zusammenfassen lassen, führt dies zu der folgenden *Berechnungsweise gewichteter Strukturreformen*, die wie gesagt konzeptionelle und größenbedingte Konsequenzen sowie die Folgen betrieblicher Reorganisation noch nicht einbezieht:

$$(VI-17.1) \Delta \text{STR}_{\text{gew}} = [ (\Delta OE_{\text{Insgesamt}} \times 2) + \Delta OE_{\text{SO}} + \Delta OE_{\text{LO, MB}} ] / 4^*$$

\* Ohne Berücksichtigung von organisationsinternen Größeneffekten (SIZE), Konzeptorientierungen (KONZEPT<sub>II</sub> bzw.  $k_{\text{II}}$  und KONZEPT<sub>III</sub> bzw.  $k_{\text{III}}$ ) und betrieblicher Reorganisation (LDB).

In Gleichung (VI-17.1) bildet die zweimalige Berücksichtigung der gesamthaften Organisationsdifferenz ( $\Delta OE_{\text{Insgesamt}}$ ) zum einen die Koordinationseffekte als Konsequenz horizontaler Integration und zum anderen die gesamthaften Skalenerträge aufgrund vertikaler und horizontaler Strukturreformen ab (vgl. Gleichung VI-16). Daneben verweist die Differenz im Bestand der Sonderbehörden ( $\Delta OE_{\text{SO}}$ ) auf Verbundeffekte, die durch die Verminderung horizontaler Behördendifferenzierung entstehen. Der Abbau von oberen und mittleren Landesbehörden ( $\Delta OE_{\text{LO, MB}}$ ) zeigt die Reduzierung des hierarchischen Steuerungsaufwands an.

Um nun zusätzlich die *gegenläufigen Kosteneffekte einer sich infolge von Reformen verändernden Organisationsgröße* zu berücksichtigen, wird diese als durchschnittliche Personalveränderung jener Behörden operationalisiert, die infolge der aktuellen Reformen besonders stark gewachsen sind ( $\Delta OE_{SIZE}$ ). Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Ministerial- und die Zwischenebene der Verwaltung (vgl. Kap. 3.2). Den Referenzzeitraum bildet die Spanne zwischen 1992 und 2009 ( $t_1$  und  $t_2$ ; vgl. auch Kap. 3.1.3):

$$(VI-17.2.1) \quad OE_{SIZE} = (P_{LM} + P_{ZWE}) / (\Sigma OE_{LM} + \Sigma OE_{ZWE})$$

$$(VI-17.2.2) \quad \Delta OE_{SIZE} = (OE_{SIZE\ t1} - OE_{SIZE\ t2}) / OE_{SIZE\ t1}$$

Als zusätzlicher Faktor dient der Stellen-Anteil dieser Kategorien am gesamten Personaleinsatz der jeweiligen Verwaltung. Die gemessenen Werte werden deshalb mit 0,5 multipliziert, was dem Personalanteil der betrachteten Behörden, also von Ministerien sowie zentralen, oberen und mittleren Ämtern, im Jahr 2009 entspricht. Damit wird vermieden, dass der entsprechende Effekt ein unrealistisch hohes Gewicht erhält. Integriert man auch diesen Indikator in die Berechnung von  $\Delta STR_{gew}$ , ergibt sich der nachfolgende Term. Dabei trägt die Subtraktion des Größeneffekts dem Umstand Rechnung, dass sich SIZE, dargestellt durch den Indikator  $\Delta OE_{SIZE}$ , jeweils reziprok zu den Kostenwirkungen von SCALE, SCOPE, COORD und STEER verhält (vgl. Abb. 4.1.3-1).

$$(VI-17.2.3) \quad \Delta STR_{gew} = [ (\Delta OE_{Insgesamt} \times 2) + \Delta OE_{SO} + \Delta OE_{LO, MB} - (0,5 \times \Delta OE_{SIZE}) ] / 4^*$$

\* Ohne Berücksichtigung von Konzeptorientierungen (KONZEPT<sub>II</sub> bzw.  $k_{II}$  und KONZEPT<sub>III</sub> bzw.  $k_{III}$ ) und betrieblicher Reorganisation (LDB).

Als weitere Konkretisierung von Gleichung (VI-13.4) gilt es nun, die *Konzeptorientierung* und damit jene Annahmen abzubilden, die einer Reform und ihrem Ergebnis mehr Effizienz beimessen, je nachdem ob sie dem Leitbild konsequenter Zweistufigkeit (KONZEPT<sub>II</sub> bzw.  $k_{II}$ ) oder einer konzentrierten Dreistufigkeit entsprechen (KONZEPT<sub>III</sub> bzw.  $k_{III}$ ). Dabei sollen Reorganisationsmaßnahmen und ihre Effekte verstärkt werden, die ausschließlich einem der beiden Konzepte zugeordnet werden können. Im Fall von KONZEPT<sub>II</sub> betrifft das die vertikale Integration, da man hier auf obere und mittlere Instanzen verzichten will. Auf der Wirkungsebene muss deshalb der Steuerungseffekt STEER ein höheres Gewicht erhalten (vgl. Gleichungen VI-10 und VI-12). Ausgehend von Gleichung (VI-17.2) geschieht dies mit einer Verdopplung des entsprechenden Indikators  $\Delta OE_{LO, MB}$  ( $k_{II} = k_{III} = 2$ ) und einer Erhöhung des Gesamtteilers von [4] auf [5]. Eine konzeptgewichtete Strukturveränderung, die die Überlegenheit zweistufiger Verwaltungssysteme annimmt, stellt sich demnach wie folgt dar:

$$(VI-17.3.1) \quad \Delta STR_{gew} = [ (\Delta OE_{Insgesamt} \times 2) + \Delta OE_{SO} + (\Delta OE_{LO, MB} \times 2) - (0,5 \times \Delta OE_{SIZE}) ] / 5^*$$

\* Ohne Berücksichtigung von betrieblicher Reorganisation (LDB).

Eine Betonung der Vorteile von Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit muss dagegen die horizontale Integration der Verwaltung höher bewerten. Dies wiederum richtet sich auf den besonderen Effekt der Verbundvorteile, die anhand des Abbaus der Sonderordnungsverwaltungen gemessen werden:

$$(VI-17.3.2) \quad \Delta STR_{gew} = [ (\Delta OE_{\text{Insgesamt}} \times 2) + (\Delta OE_{\text{SO}} \times 2) + \Delta OE_{\text{LO, MB}} - (0,5 \times \Delta OE_{\text{SIZE}}) ] / 5^*$$

\* Ohne Berücksichtigung von betrieblicher Reorganisation (LDB).

Somit verbleibt zuletzt die Aufgabe, auch die Auswirkungen betrieblicher Reorganisation LDB in die Berechnung einer gewichteten Strukturreform einzubeziehen. Hierfür wählt der Autor einen den Größeneffekten SIZE vergleichbaren Ansatz. Er geht davon aus, dass die Umwandlung von Behörden in Landesbetriebe nach § 26 LHO zu internen Funktionsvorteilen FUNCT führt (und *vice versa*). Diese bestehen unabhängig von äußeren Organisationsveränderungen und ergänzen diese, müssen also additiv in die Gleichungen (VI-17.2) und (VI-17.3) integriert werden, ohne sich als äquivalente Maßnahme und entsprechender Effekt auszuwirken. Zugleich ist davon auszugehen, dass das Gesamtergebnis von LDB geringer ausfällt, als die Produktions- und Transaktionskostenvorteile struktureller Veränderungen. Zumindest darf das aus der Orientierung der aktuellen Verwaltungspolitik gefolgert werden, die Letztere daher unverändert in den Vordergrund ihrer Bemühungen rückt (vgl. Kap. 2.3). Der Autor trägt diesem Umstand damit Rechnung, dass er nicht die Veränderung des betrieblich organisierten Teils einer Verwaltung als Indikator heranzieht, sondern lediglich die in Stellen gemessene Quote jener Einrichtungen, die im Referenzjahr 2009 ( $t_2$ ) die Rechtsform eines Landesbetriebs haben ( $P_{\Sigma \text{ LdB}} / P_{\Sigma \text{ OE Insgesamt}}$ ). Darüber hinaus multipliziert er diesen Betrag mit 0,5, womit der entsprechende Faktor in geringerem Maße als die strukturellen Reorganisationseffekte SCALE, SCOPE, COORD und STEER in die Berechnung eingeht, jedoch immer noch höher ausfällt als der Personalanteil von Landesbetrieben am gesamten Stellenbestand der Landesverwaltungen, der 2009 nur rund 16% betrug. Die Gleichungen (VI-17.4.1), (VI-17.4.2) und (VI-17.4.3) beinhalten die Operationalisierung betrieblicher Reorganisation sowohl für die Konstellation einer nicht nach Leitbildern gewichteten Reform als auch für  $\Delta STR_{gew}$  mit den beiden Konzeptorientierungen KONZEPT<sub>II</sub> und KONZEPT<sub>III</sub>:

$$(VI-17.4.1) \quad \Delta STR_{gew} = [ (\Delta OE_{\text{Insgesamt}} \times 2) + \Delta OE_{\text{SO}} + \Delta OE_{\text{LO, MB}} - (0,5 \times \Delta OE_{\text{SIZE}}) + (0,5 \times P_{\Sigma \text{ LdB}} / P_{\Sigma \text{ OE Insgesamt}}) ] / 4$$

$$(VI-17.4.2) \quad \Delta STR_{gew} = [ (\Delta OE_{\text{Insgesamt}} \times 2) + \Delta OE_{\text{SO}} + (\Delta OE_{\text{LO, MB}} \times 2) - (0,5 \times \Delta OE_{\text{SIZE}}) + (0,5 \times P_{\Sigma \text{ LdB}} / P_{\Sigma \text{ OE Insgesamt}}) ] / 5$$

$$(VI-17.4.3) \quad \Delta STR_{gew} = [ (\Delta OE_{\text{Insgesamt}} \times 2) + (\Delta OE_{\text{SO}} \times 2) + \Delta OE_{\text{LO, MB}} - (0,5 \times \Delta OE_{\text{SIZE}}) + (0,5 \times P_{\Sigma \text{ LdB}} / P_{\Sigma \text{ OE Insgesamt}}) ] / 5$$

Dabei gilt erneut für alle in den Gleichungen (VI-17) verwandten Differenzbeträge, dass diese nicht als absolute, sondern als relationale Werte der Veränderung zwischen  $t_1 = 1992$  und  $t_2 = 2009$  herangezogen werden. Damit ist gewährleistet, dass sich bei unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen die strukturellen Veränderungen über alle Länder hinweg vergleichen lassen (vgl. Kap. 3.1.3).

#### 4.1.4 Sechs Modelle für die Abbildung von Strukturveränderungen und ihren Reorganisationseffekten

Die in den Kap. 4.1.1 bis 4.1.3 hergeleitete Gewichtung von Strukturveränderungen, einschließlich möglicher Konzeptorientierungen und betrieblicher Reorganisation, stellt ein komplexes Modell dar, um *Organisationsveränderungen systematisch zu den durch sie verursachten Personaleffekten in Bezug zu setzen*. Damit soll das in Kap. 2.4 erläuterte Problem minimiert werden, wonach sich eine entsprechende Netto-Wirkung nicht direkt messen lässt und stattdessen die Brutto-Stellen-Entwicklung als Indikator für die abhängige Variable heranzuziehen ist. In Kap. 2.4.4 hat der Autor hierfür eine Prüfchronologie aufgestellt (vgl. Abb. 2.4.4.-3). Sie versucht insbesondere mit der Hypothese **LH (5)** und den Prüfschritten (6) und (7) die benannte empirische Lücke dadurch zu schließen, dass ausgehend von einer numerischen Betrachtung der beobachteten Organisationsveränderungen verschiedene theoretische Annahmen über den in Rede stehenden Zusammenhang in konzeptionell gewichtete Modelle überführt und nacheinander untersucht werden.

Die in Gleichung (VI-17) dargestellten Lösungen beinhalten bereits eine Reihe solcher Erklärungsvarianten. In Abgrenzung zu  $\Delta STR_{sum}$ , das die einfachste Darstellung der unabhängigen Variable bietet<sup>10</sup>, beziehen sie sich auf den in den Kap. 2.4.2 und 2.4.4 eingeführten Mechanismus, wonach Personalabbau nicht allein auf den Umstand einer Organisationsveränderung, sondern auf die daraus resultierenden Reorganisations- und Kosteneffekte zurückzuführen ist. Das Ergebnis bildet eine komplexe Ableitung und die *Substitution der numerischen Differenz  $\Delta STR_{sum}$  durch ein gewichtetes Reformdelta  $\Delta STR_{gew}$* , das wiederum mit Hilfe des Indikators der behördlichen Bestandsentwicklung  $\Delta OE$  gemessen wird. Demgegenüber sind aber auch noch weitere konzeptionell einfachere Gewichtungen denkbar, die die Analyse substantiieren. Im Hintergrund steht die Überlegung, dass eine immer differenziertere Abbildung der theoretisch angenommenen Reorganisationseffekte (vgl. Kap. 2.4.3) zu einer zunehmend besseren Erklärung der beobachteten Personalveränderungen führen muss, wobei eine verbleibende Varianz jeweils auf die empirisch notwendige Brutto-Betrachtung zurückzuführen ist, die bestimmte exo-

---

<sup>10</sup>  $\Delta STR_{sum}$  liegt als erstes Modell den Hypothesen **LH (1)** bis **(4)** sowie den Prüfschritten (1) bis (5) zugrunde (vgl. Kap. 2.4.4 und Abb. 2.4.4.-3).

gene Faktoren der Personalentwicklung nicht zu isolieren vermag. Zugleich würde der in Hypothese **LH (5)** formulierte konzeptionelle Zusammenhang über seine schrittweise Bestätigung die angenommene Bedeutung organisationsabhängiger Personal- und Kostenwirkungen belegen. Mit anderen Worten: Anhand einer Reihe zunehmend komplexer und realitätsnäherer Modelle soll sich die Analyse einer kausalen Erklärung der beobachteten Empirie annähern. Umgekehrt verweist eine Variante von  $\Delta STR_{gew}$ , die im Gegensatz zu anderen Modellen zu einem schwächeren Zusammenhang zwischen  $\Delta STR_{gew}$  und  $\Delta P_{Brutto}$  gelangt, auf die fehlende Kausalfunktion der darin operationalisierten Zusammenhänge.

Für die weitere Untersuchung ist es deshalb erforderlich, zu den in Kap. 2.4.4 formulierten (Teil-)Hypothesen und ihren acht Prüfschritten geeignete Modelle aufzustellen, die  $\Delta ORG$  bzw.  $\Delta STR$  abbilden und aufgrund ihrer Reihung und mit ihrem Ergebnis Auskunft darüber geben, ob und warum ein vermuteter Zusammenhang besteht (und *vice versa*). Gemessen wird dieser anhand einer *linearen Regression* und mit dem Bestimmtheitsmaß  $r^2$ . Die Identifikation von *statistischen Ausreißern*, erfolgt dabei aufgrund der geringen Zahl von 13 Fällen zum einen optisch und zum anderen mathematisch auf der Grundlage der Residuen, die einen Outlier kennzeichnen, sofern diese größer als die Standardabweichung der abhängigen Variable ausfallen. Das heißt, dass all jene Werte entsprechend der Prüfchronologie einer weitergehenden Betrachtung unterzogen werden müssen, die entweder augenscheinlich oder um mehr als der Betrag einer Standardabweichung von dem mit der Regressionsgerade geschätzten Ergebnis verschieden sind. Interessant ist dabei insbesondere, welche Fälle sich durch welche der verwandten Modelle besser oder schlechter erklären lassen und inwieweit bestimmte Länder über alle Schätzungen hinweg eine unerwartet hohe Abweichung aufweisen.

Im Folgenden sollen insgesamt *sechs Modelle* erläutert und als Tests den in Kap. 2.4.4 formulierten Hypothesen und ihren Prüfschritten zugeordnet werden (vgl. Abb. 2.4.4-3). Der Test zu den ersten vier Aussagen **LH (1)** bis **LH (4)** stützt sich für die Darstellung der unabhängigen Variable auf die numerische Strukturdifferenz  $\Delta STR_{sum}$ . Dies ergibt sich zum einen aus der Leithypothese LH, die zielgemäße äußere Organisationsveränderungen in den Mittelpunkt stellt, zum anderen aus den konkretisierten Annahmen der differenzierten Hypothesen, die den Umstand einer Reform und ihre Intensität, nicht jedoch ihre konzeptionelle Ausrichtung fokussieren. Das *erste Modell M (1)* drückt  $\Delta STR_{sum}$  deshalb durch die gesamthafte Organisationsdifferenz  $\Delta OE_{Insgesamt}$  aus, also durch das Delta sämtlich addierter Behörden zwischen den Zeitpunkten  $t_1 = 1992$  und  $t_2 = 2009$ . Den Bezugspunkt bildet die im gleichen Zeitraum beobachtete Brutto-Personalveränderung  $\Delta P_{Brutto}$  (abhängige Variable). Beide Variablen werden zwecks länderübergreifender Vergleichbarkeit relational bzw. als standardisierte Werte angegeben ( $t_1 = 100$ ; vgl. Kap. 3.1.3). Das erste Modell lässt sich formal wie folgt fassen:

$$\mathbf{M (1)} \quad \Delta P_{\text{Brutto}} = \int (\Delta \text{STR}_{\text{sum}})$$

$$\text{wobei} \quad \Delta \text{STR}_{\text{sum}} = \Delta \text{OE}_{\text{Insgesamt}} \quad \text{und}$$

$$\text{OE}_{\text{Insgesamt}} = \Sigma \text{OE}_{\text{LM}} + \Sigma \text{OE}_{\text{LZ}} + \Sigma \text{OE}_{\text{LO}} + \Sigma \text{OE}_{\text{MB}} + \Sigma \text{OE}_{\text{LU}}$$

Da die Leithypothese **LH** jedoch nicht nur einen allgemeinen, sondern (auch) einen spezifischen reorganisationsabhängigen Zusammenhang zwischen Struktur- und Personalveränderungen unterstellt, außerdem einzelne Behörden und ihre Bestandsentwicklung nicht als äquivalent angesehen werden können und sich schließlich andere, vorwiegend exogene Faktoren nicht isolieren lassen, ist auch theoretisch von einer nicht unerheblichen Varianz der Ergebnisse zu Modell **M (1)** auszugehen. Anschließend an Hypothese **LH (4)** und Prüfschritt P (5) geht es deshalb im weiteren Verlauf darum, mit *unterschiedlich gewichteten unabhängigen Variablen* zu jeweils besseren Erklärungen der Personalentwicklung zu gelangen. Dies ist Gegenstand von Hypothese **LH (5)** und Prüfschritt P (6). Hierfür sieht der Autor insgesamt *fünf Modelle* mit einer gewichteten Strukturveränderung  $\Delta \text{STR}_{\text{gew}}$  vor. Als abhängige Variable behält er jeweils die gemessene Brutto-Personalveränderung  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  bei.

Dies betrifft zunächst die Überlegung, dass mit  $\Delta \text{STR}_{\text{sum}}$  die Bestandsänderung großer und kleiner Behörden unrealistischer Weise gleichgesetzt wird. Um diesen verfälschenden Effekt auszuschließen, werden im *zweiten Modell M (2)* die Behördenzahlen je Organisationskategorie (LM, LZ, LO, MB und LU) entsprechend ihres durchschnittlichen Personalanteils im Untersuchungszeitraum  $t_1$ —  $t_2$  gewichtet ( $\Sigma \text{OE}_{\text{P-gew}}$ ).<sup>11</sup> Hinzutritt als weiteres Kriterium jene Unterschiedlichkeit der betrachteten Behörden, die sich nicht nur aufgrund ihrer Personalgröße, sondern auch mit Blick auf ihre institutionelle Eigenart ergibt. Diese wird mit Hilfe von Faktoren operationalisiert, die zum einen auf die hierarchische Position einer Organisationseinheit und zum anderen auf die Breite ihres Aufgabenbestandes Bezug nehmen. Ersteres führt zu einer höheren Bewertung, wenn es sich um Behörden handelt, die gegenüber anderen eine Aufsichtsfunktion wahrnehmen. Dies

<sup>11</sup> Die Berechnung der personalgewichteten Behördenzahlen  $\Sigma \text{OE}_{\text{P-gew}}$  erfolgt in vier Schritten: **(1)** Zunächst werden pro Land im Untersuchungszeitraum für jeden der  $n$  Datenpunkte und jede Behördenkategorie die durchschnittlichen Personalstärken der Organisationseinheiten ermittelt, z. B. im Fall der Ministerialverwaltung als  $[\text{P}_{\text{LM}t_1} / \Sigma \text{OE}_{\text{LM}t_1}]$ ,  $[\text{P}_{\text{LM}t_2} / \Sigma \text{OE}_{\text{LM}t_2}]$ , ...,  $[\text{P}_{\text{LM}t_m} / \Sigma \text{OE}_{\text{LM}t_m}]$ . **(2)** Daraufhin wird über den gesamten Zeitraum von 1992 bis 2009 der entsprechende Durchschnittswert  $\text{P}_{\text{OE}i \emptyset}$  gebildet; für das Beispiel der Ministerialverwaltung ergäbe das:  $\text{P}_{\text{LM} \emptyset} = ([\text{P}_{\text{LM}t_1} / \Sigma \text{OE}_{\text{LM}t_1}] + [\text{P}_{\text{LM}t_2} / \Sigma \text{OE}_{\text{LM}t_2}] + \dots + [\text{P}_{\text{LM}t_m} / \Sigma \text{OE}_{\text{LM}t_m}]) / n$ .  $\text{P}_{\text{OE}i \emptyset}$  charakterisiert für die zurückliegenden beiden Dekaden den typischen Personalumfang einer bestimmten Behördenkategorie in einem konkreten Land. **(3)** Der somit für jede einzelne Verwaltungsebene ermittelte Wert  $\text{P}_{\text{OE}i \emptyset}$  wird nun standardisiert ( $\text{P}_{\text{OE}i \emptyset \text{ stand}}$ ), wobei der erforderliche Minimalwert [1] beträgt, also eine theoretische Konstellation kennzeichnet, in der eine Behörde lediglich eine Stelle aufweist, und als Maximalwert die im gesamten Untersuchungszeitraum an Mitarbeitern größte Organisationseinheit dient ( $\text{P}_{\text{OE}i \text{ max}}$ ):  $\text{P}_{\text{OE}i \emptyset \text{ stand}} = (\text{P}_{\text{OE}i \emptyset} - 1) / (\text{P}_{\text{OE}i \text{ max}} - 1)$ . **(4)** Zur eigentlichen Gewichtung kommt es dann im letzten Schritt, indem der standardisierte durchschnittliche Personalwert  $\text{P}_{\text{OE}i \emptyset \text{ stand}}$  mit der empirisch gemessenen Zahl einer Behördenkategorie  $\Sigma \text{OE}_i$  multipliziert wird:  $\Sigma \text{OE}_{\text{P-gew}} = \Sigma \text{OE}_i \times \text{P}_{\text{OE}i \emptyset \text{ stand}}$ .

gilt entsprechend der in Kap. 3.1.2 getroffenen Definitionen für oberste (LM), obere (LO) und mittlere Landesbehörden (MB); sie werden jeweils mit dem Faktor [2] multipliziert, erhalten also aufgrund ihrer Stellung ein doppelt so hohes Gewicht wie zentrale (LZ) und untere Behörden (LU). Darunter werden außerdem solche Einrichtungen gesondert behandelt, die nicht nur anderen übergeordnet sind, sondern auf ihrer Ebene auch die Aufgaben mehrerer Ressorts zusammenführen. Dabei handelt es sich entsprechend der in Kap. 3.1.2 vorgetragenen Definitionen um bündelnde Ober- und Mittelbehörden. Sie werden deshalb nicht mit dem einfachen Faktor [2], sondern mit der Anzahl jener Geschäftsbereiche im betreffenden Jahr multipliziert, die für eine Bündelung in Betracht kommen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Teilaufgaben der Staatskanzleien und die Fachressorts. Deshalb werden die betreffenden Einrichtungen jeweils mit der Summe der obersten Landesbehörden weniger zwei multipliziert, da Finanz- und Justizministerien regelmäßig vom Bündelungsauftrag ausgenommen sind.<sup>12</sup> Das zweite Modell erhält zwei Fassungen (**M 2.1** und **M 2.2**), und zwar zum einen für eine ausschließlich personalgewichtete unabhängige Variable ( $\Delta OE_{P-gew}$ ) und zum anderen für eine sowohl nach Stellenanteilen als auch nach der institutionellen Position gewichteten Strukturveränderung ( $\Delta OE_{P+I-gew}$ ):

$$\mathbf{M (2.1)} \quad \Delta P_{\text{Brutto}} = \int (\Delta STR_{gew})$$

$$\text{wobei} \quad \Delta STR_{gew} = \Delta OE_{\text{Insgesamt } P-gew} \quad \text{und}$$

$$OE_{\text{Insgesamt } P-gew} = \sum OE_{LM \text{ } P-gew} + \sum OE_{LZ \text{ } P-gew} + \sum OE_{LO \text{ } P-gew} + \sum OE_{MB \text{ } P-gew} + \sum OE_{LU \text{ } P-gew}$$

$$\mathbf{M (2.2)} \quad \Delta P_{\text{Brutto}} = \int (\Delta STR_{gew})$$

$$\text{wobei} \quad \Delta STR_{gew} = \Delta OE_{\text{Insgesamt } P+I-gew} \quad \text{und}$$

$$OE_{\text{Insgesamt } P+I-gew} = (\sum OE_{LM \text{ } P-gew} \times 2) + \sum OE_{LZ \text{ } P-gew} + (\sum OE_{LO \text{ } P-gew} \times 2)^* + (\sum OE_{MB \text{ } P-gew} \times 2)^* + [\sum OE_{LO \text{ } P-gew} \times (\sum OE_{LM} - 2)]^{**} + [\sum OE_{MB \text{ } P-gew} \times (\sum OE_{LM} - 2)]^{**} + \sum OE_{LU \text{ } P-gew}$$

\* Für Ober- und Mittelbehörden ohne Bündelungsfunktion (vgl. Kap. 3.1.2)

\*\* Für Ober- und Mittelbehörden mit Bündelungsfunktion (ebd.)

Der in Hypothese **LH (5)** formulierten Erwartung nach dürfte der Zusammenhang  $\Delta STR \rightarrow \Delta P$  in **M (2.1)** und **M (2.2)** nicht geringer ausfallen als in **M (1)**. Das gleiche müsste für **M (2.2)** gegenüber **M (2.1)** gelten:

$$(VII-1.1) \quad [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{\mathbf{M (1)}} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{\mathbf{M (2.1)}}$$

$$(VII-1.2) \quad [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{\mathbf{M (1)}} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{\mathbf{M (2.2)}}$$

<sup>12</sup> Daraus folgt als Formel für die Berechnung institutionell gewichteter Bündelungsbehörden:  $\sum OE_{LO, MB \text{ } bind} = \sum OE_{LO, MB \text{ } bind} \times (\sum OE_{LM} - 2)$ .

$$(VII-1.3) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.1)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.2)}$$

Der Vorteil der personal- und institutionengewichteten Darstellung von Struktur-reformen besteht darin, dass mutmaßliche Unterschiede im Stellenumfang und im Organisationstyp in die Untersuchung einfließen. Infolgedessen wird eine kleine untere Behörde nicht mit einer großen bündelnden Einrichtung gleichgesetzt, die für eine ganze Region oder sogar das gesamte Land zuständig ist. Insofern sind hieraus robustere Ergebnisse zu erwarten. Gleichwohl lässt diese Perspektive außer acht, dass es der Theorie nach weniger auf die Art und Dimension einer Einrichtung ankommt, sondern *Ressourceneffekte* vor allem *aus der Form der Reorganisation* resultieren (vgl. Kap. 2.4.3). In Anbetracht der über die Länder hinweg identischen Zielsetzung, wonach eine horizontale und vertikale Integration des Organisationsbestandes zu Synergien und verminderten Transaktionskosten führen soll (vgl. Kap. 2.3), müsste eine maßnahmenspezifische Abbildung der Strukturveränderungen einen (noch) stärkeren, zumindest aber keinen schwächeren Zusammenhang zeigen. Hierfür zieht der Autor in einem *dritten Modell* die primär intendierten Reorganisationseffekte SCALE, SCOPE, COORD und STEER heran. Die entsprechende Gewichtung der numerischen Bestandsentwicklung wurde in Gleichung (VI-17.1) hergeleitet. Für **M (3)** gilt somit:

$$\begin{aligned} \mathbf{M (3)} \quad \Delta P_{\text{Brutto}} &= \int (\Delta STR_{\text{gew}}) \\ \text{wobei} \quad \Delta STR_{\text{gew}} &= [ (\Delta OE_{\text{Insgesamt}} \times 2) + \Delta OE_{\text{SO}} + \Delta OE_{\text{LO, MB}} ] / 4 \end{aligned}$$

Da **M (3)** nicht nur eine strukturelle, sondern eine reorganisationsbezogene Gewichtung enthält, der wiederum ein in der Theorie angenommener Mechanismus zugrunde liegt, wird dieses Modell als anspruchsvoller und realitätsnäher eingestuft, weshalb seine Erklärungskraft den vorangegangenen Varianten überlegen sein sollte:

$$(VII-2.1) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(1)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(3)}$$

$$(VII-2.2) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.1)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(3)}$$

$$(VII-2.3) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.2)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(3)}$$

Gleichwohl bildet **M (3)** nur einen Teil der angenommenen Reorganisationseffekte ab. Wie in Kap. 2.4.3, 4.1.2 und 4.1.3 dargelegt ist zusätzlich davon auszugehen, dass Strukturveränderungen neben den intendierten Wirkungen auch gegenläufige Effekte erzeugen, die aus einer Vergrößerung integrierter Einrichtungen bzw. der Erhöhung organisationsinterner Transaktionskosten resultieren (SIZE). In Gleichung (VI-17.2.3) wurde auch dieser Zusammenhang operationalisiert, womit sich das *vierte Modell M (4)* wie folgt darstellt:

$$\begin{aligned} \mathbf{M (4)} \quad \Delta P_{\text{Brutto}} &= \int (\Delta STR_{\text{gew}}) \\ \text{wobei} \quad \Delta STR_{\text{gew}} &= [ (\Delta OE_{\text{Insgesamt}} \times 2) + \Delta OE_{\text{SO}} + \Delta OE_{\text{LO, MB}} - \\ &\quad (0,5 \times \Delta OE_{\text{SIZE}}) ] / 4 \end{aligned}$$

Und erneut gilt, dass auch **M (4)** allen zuvor genannten Modellen überlegen ist, also eine mindest ebenso hohe Erklärungskraft besitzt:

$$(VII-3.1) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(1)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(4)}$$

$$(VII-3.2) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.1)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(4)}$$

$$(VII-3.3) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.2)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(4)}$$

$$(VII-3.4) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(3)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(4)}$$

Eine Weiterentwicklung von **M (4)** beinhaltet die in den Gleichungen (VI-17.3.1) und (VI-17.3.2) integrierte Leitbildorientierung der konsequenten Zwei- und konzentrierten Dreistufigkeit. Diese wird in den *Modellen M (5.1) und M (5.2)* umgesetzt:

$$\mathbf{M (5.1)} \quad \Delta P_{\text{Brutto}} = \int (\Delta STR_{\text{gew}})$$

$$\text{wobei} \quad \Delta STR_{\text{gew}} = [ (\Delta OE_{\text{Insgesamt}} \times 2) + \Delta OE_{\text{SO}} + (\Delta OE_{\text{LO, MB}} \times 2) - (0,5 \times \Delta OE_{\text{SIZE}}) ] / 5^*$$

$$\mathbf{M (5.2)} \quad \Delta P_{\text{Brutto}} = \int (\Delta STR_{\text{gew}})$$

$$\text{wobei} \quad \Delta STR_{\text{gew}} = [ (\Delta OE_{\text{Insgesamt}} \times 2) + (\Delta OE_{\text{SO}} \times 2) + \Delta OE_{\text{LO, MB}} - (0,5 \times \Delta OE_{\text{SIZE}}) ] / 5^{**}$$

\* Gewichtung für eine überlegene Wirkung vertikal integrierter Verwaltungsstrukturen (KONZEPT<sub>II</sub>)

\*\* Gewichtung für eine überlegene Wirkung horizontal integrierter Verwaltungsstrukturen (KONZEPT<sub>III</sub>)

Die Modelle **M (5.1)** und **M (5.2)** werden ergänzend überprüft. Das heißt, dass sie zunächst im Vergleich daraufhin zu betrachten sind, ob die Konzeptorientierung der Zwei- oder die der Dreistufigkeit schwerer wiegt. Gleichzeitig wird entsprechend der vorangegangenen Modelldifferenzierung davon ausgegangen, dass sowohl **M (5.1)** als auch **M (5.2)** eine mindestens ebenso hohe Erklärungskraft besitzen wie die Modelle **M (1)**, **M (2.1)**, **M (2.2)** und **M (3)**. Daraus folgt für den Vergleich der Leitbildorientierungen:

$$(VII-4.1) \text{ Wenn } [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.1)} > [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.2)} \text{ dann} \\ \text{KONZEPT}_{II} > \text{KONZEPT}_{III}$$

$$(VII-4.2) \text{ Wenn } [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.1)} < [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.2)} \text{ dann} \\ \text{KONZEPT}_{II} < \text{KONZEPT}_{III}$$

Ferner gilt im Verhältnis zu den Modellen **M (1)**, **M(2.1)**, **M (2.2)** und **M (3)**:

$$(VII-4.3) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(1)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.1)} \quad \text{und} \\ [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(1)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.2)}$$

$$(VII-4.4) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.1)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.1)} \quad \text{und} \\ [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.1)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.2)}$$

$$(VII-4.5) [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.2)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.1)} \quad \text{und} \\ [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.2)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.2)}$$

$$(VII-4.6) \quad [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(3)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.1)} \quad \text{und} \\ [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(3)} \leq [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(5.2)}$$

Aufgrund der gleichen Basis in Form der Reorganisationseffekte  $x_{REORG}$  (SCALE, SCOPE, COORD, STEER, SIZE) ist es für die Bestätigung der Hypothese **LH (5)** jedoch nicht erforderlich, dass **M (5.1)** und **M (5.2)** auch zu besseren Ergebnissen gelangen als **M (4)**. Beide Modelle stellen nur eine mögliche, aber keine theoretisch zwingende Spezifizierung des reorganisationsgewichteten Zusammenhangs dar. Sollten sie dennoch die für **M (4)** gemessene Korrelation übertreffen, wäre zu schlussfolgern, dass die jeweils mit dem Konzeptfaktor [2] ( $k_{II}$  bzw.  $k_{III}$ ) verstärkten Faktoren ein höheres Gewicht haben, als ihnen bei einer ansonsten äquivalenten Berücksichtigung zukäme. Je nachdem ob dann **M (5.1)** und/oder **M (5.2)** zu einer besseren Erklärung von  $[\Delta STR \rightarrow \Delta P]$  führen, würden die betreffenden Modelle anstelle von **M (4)** als Beleg für die Erklärungskraft des angenommenen Mechanismus gewertet.

Die *sechste* und damit letzte *Modellierung M (6)* betrifft die Auswirkungen betrieblicher Reorganisation. Sie setzt erneut auf den Formeln einer reorganisationsgewichteten Darstellung von Strukturveränderungen auf, bezieht dabei aber auch die anteilige Bedeutung von Landesbetrieben innerhalb einer gegebenen Landesverwaltung ein. Die notwendige Operationalisierung wurde in Kap. 4.1.3 mit der Gleichung (VI-17.4) hergeleitet, wobei zwischen einer Umsetzung ohne und mit Leitbildorientierung unterschieden wird. Dementsprechend kommt es auch hier zu einer weiteren Differenzierung von **M (6)**:

$$\mathbf{M (6.1)} \quad \Delta P_{Brutto} = \int (\Delta STR_{gew})$$

$$\text{wobei} \quad \Delta STR_{gew} = [ (\Delta OE_{Insgesamt} \times 2) + \Delta OE_{SO} + \Delta OE_{LO, MB} - (0,5 \times \Delta OE_{SIZE}) + (0,5 \times P_{\Sigma LdB} / P_{\Sigma OE Insgesamt}) ] / 4^*$$

$$\mathbf{M (6.1)} \quad \Delta P_{Brutto} = \int (\Delta STR_{gew})$$

$$\text{wobei} \quad \Delta STR_{gew} = [ (\Delta OE_{Insgesamt} \times 2) + \Delta OE_{SO} + (\Delta OE_{LO, MB} \times 2) - (0,5 \times \Delta OE_{SIZE}) + (0,5 \times P_{\Sigma LdB} / P_{\Sigma OE Insgesamt}) ] / 5^{**}$$

$$\mathbf{M (6.3)} \quad \Delta P_{Brutto} = \int (\Delta STR_{gew})$$

$$\text{wobei} \quad \Delta STR_{gew} = [ (\Delta OE_{Insgesamt} \times 2) + (\Delta OE_{SO} \times 2) + \Delta OE_{LO, MB} - (0,5 \times \Delta OE_{SIZE}) + (0,5 \times P_{\Sigma LdB} / P_{\Sigma OE Insgesamt}) ] / 5^{***}$$

\* Ohne Konzeptorientierung

\*\* Gewichtung für eine überlegene Wirkung vertikal integrierter Verwaltungsstrukturen (KONZEPT<sub>II</sub>)

\*\*\* Gewichtung für eine überlegene Wirkung horizontal integrierter Verwaltungsstrukturen (KONZEPT<sub>III</sub>)

Auch diese Modelle werden additiv verwandt, um herauszufinden, ob eine entsprechende Berücksichtigung von Landesbetrieben über alle Länder hinweg einen signifikant positiven Einfluss auf die Erreichung personalbezogener Reformziele hat. Im Rahmen der Prüfchronologie nehmen sie jedoch nicht den gleichen Rang

wie die Modelle **M (1)** bis **M (4)** und deren Ergebnisse ein. Stattdessen wird wie im Fall von **M (5.1)** und **M (5.2)** lediglich davon ausgegangen, dass **M (6.1)**, **M (6.2)** und **M (6.3)** aufgrund ihrer reorganisationsbasierten Gewichtung eine größere Erklärungskraft als die numerische und/oder die personal- bzw. institutionen-gewichtete Darstellung aufweisen:

$$\begin{aligned} \text{(VII-5.1)} \quad [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (1)}} &\leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.1)}} \quad \text{und} \\ &[\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (1)}} \leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.2)}} \quad \text{und} \\ &[\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (1)}} \leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.3)}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{(VII-5.2)} \quad [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (2.1)}} &\leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.1)}} \quad \text{und} \\ &[\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (2.1)}} \leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.2)}} \quad \text{und} \\ &[\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (2.1)}} \leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.3)}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{(VII-5.3)} \quad [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (2.2)}} &\leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.1)}} \quad \text{und} \\ &[\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (2.2)}} \leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.2)}} \quad \text{und} \\ &[\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (2.2)}} \leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.3)}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{(VII-5.4)} \quad [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (3)}} &\leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.1)}} \quad \text{und} \\ &[\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (3)}} \leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.2)}} \quad \text{und} \\ &[\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (3)}} \leq [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (6.3)}} \quad \text{und} \end{aligned}$$

Sollten **M (6.1)**, **M (6.2)** und **M (6.3)** zudem eine stärkere Korrelation als **M (4)** bzw. **M (5.1)** und **M (5.2)** zeigen, wäre ferner davon auszugehen, dass der Einsatz von Landesbetrieben nach § 26 LHO einen positiven Einfluss auf die Erreichung intendierter Ziele hat und insofern eine relevante Reformoption i. S. der an sie geknüpften Erwartungen darstellt. Davon unberührt bleibt weiterhin die in Prüfschritt P (7.1) vorgesehene Betrachtung, ob die bloße Höhe des betrieblichen Personalanteils einer speziellen Landesverwaltung erklären könnte, dass deren Werte als statistische Ausreißer anzusehen sind (vgl. Kap. 2.4.4, Abb. 2.4.4-3).

## 4.2 Quantitative Untersuchung: Zusammenhang zwischen Organisations- und Personalveränderungen

Im Anschluss an die Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variable (vgl. Kap. 4.1) soll nun in einem *quantitativen Verfahren* der mit der Leithypothese **LH** angenommene Zusammenhang zwischen Strukturreformen und Personaleffekten untersucht werden. Der Autor wählt dabei erneut eine relationale bzw. standardisierte Darstellung der Organisations- und Personaldaten, wobei der jeweilige Wert in  $t_1$  (1992) mit [100] gleichgesetzt und die Differenz durch die Subtraktion der in  $t_2$  (2009) gemessenen Behörden- und Stellenbestände gebildet wird (vgl. Kap. 3.1.3). Für die nachfolgende Analyse und ihre grafischen Darstellungen werden diese Differenzwerte als Datenbasis herangezogen. Dabei verweisen positive Beträge auf einen erfolgten Organisations- oder Personalabbau, wohingegen negative Werte die Erhöhung des Behörden- oder Stellenbestands anzeigen. Für die formale Schreibweise gilt daher, dass eine zielgemäße Reform zu einem positiven Delta führt (und *vice versa*); das gleiche gilt für die damit intendierten personalwirksamen Ressourceneffekte:

$$(VIII-1) \quad \text{Für } \Delta \text{ STR} \subset \Delta \text{ ORG}_{\text{ZIEL}} \text{ gilt } \Delta \text{ STR} \geq 0 \text{ bzw. } \Delta \text{ P}_{\Delta \text{ STR}} \geq 0 \\ \text{und } \Delta \text{ P}_{\Delta \text{ STR}} \geq 0 \text{ bzw. } \Delta \text{ P}_{\Delta \text{ STR}} \geq 0$$

Die Reihenfolge der *quantitativen Überprüfung* orientiert sich an der in Kap. 2.4.4 entwickelten Chronologie (vgl. Abb. 2.4.4-3). Dabei geht es in den Schritten P (1) bis P (6) darum, herauszufinden, ob der angenommene Mechanismus<sup>1</sup> als Kausalität erhärtet wird und den Zusammenhang [ $\Delta \text{ STR} \rightarrow \Delta \text{ P}$ ] empirisch begründet.<sup>2</sup>

In Kap. 4.2.1 wendet sich der Autor mit Überprüfung der Hypothesen **LH (1)** bis **LH (4)** zunächst einer *globalen Betrachtung* zu. Sie richtet sich auf die anhand ungewichteter Organisations- und Personaldaten untersuchte Relevanz der Fragestellung. Dies erfordert zum einen, dass ein Land, das zielgemäße Strukturveränderungen vorgenommen hat, einen signifikanten Personalabbau aufweist, zum anderen, dass zwischen beiden Variablen ein starker und kontinuierlicher Zusammenhang besteht – zugrunde liegt dem Modell das **M (1)**. In Kap. 4.2.2 schließt sich die *Betrachtung der personal- und institutionengewichteten Modelle M (2.1) und M (2.2)* sowie die Analyse mit Hilfe kombinierter Reorganisationseffekte an (**M 3** und **M 4**). Zweck dieser Schritte ist es, mögliche Ausreißer in der vorangegangenen ungewichteten Betrachtung zu erklären und über die vermutete Annäherung an einen zunehmend starken Zusammenhang den eingangs benannten Mechanis-

---

<sup>1</sup> [ $\Delta \text{ ORG}$  bzw.  $\text{REORG} \rightarrow \text{X}_{\text{REORG}} \rightarrow \Delta \text{ K}_{\text{REORG}}$  bzw.  $\Delta \text{ K}_{\Delta \text{ ORG}} \approx \Delta \text{ P}$ ], vgl. Vgl. dazu Kap. 2.4.4 und Abb. 2.4.4-1.

<sup>2</sup> Im Anschluss daran betrachtet der Autor in Kap. 4.3 jene Fälle, die sich mit den entwickelten Modellen nicht hinreichend erklären lassen, um ggf. andere Faktoren zu identifizieren oder aber die Leithypothese **LH** abschließend zu falsifizieren.

mus zu bestätigen. Daraufhin werden in Kap. 4.2.3 die *Signifikanz von Leitbildorientierungen und betrieblicher Reorganisation* als ergänzende Faktoren untersucht. Die zugrunde liegenden Modelle **M (5)** und **M (6)** bzw. deren Differenzierungen treten insofern neben die maßgebliche Analyselinie und richten sich auf die Relevanz dieser komplementären Maßnahmen. Konkret wird danach gefragt, ob die verfügbare Empirie für eine höhere Kosteneffizienz einer nach dem Konzept der Zwei- oder Dreistufigkeit reformierten Verwaltung spricht. Hinzukommt die Bedeutung betrieblicher Organisationsformen nach § 26 LHO. Ein Zwischenfazit summiert in Kap. 4.2.4 die mit Hilfe der sechs Modelle identifizierten Zusammenhänge und bewertet damit zugleich die *Erklärungskraft der quantitativen Untersuchung*.

#### 4.2.1 Globalbetrachtung (Modell 1)

Die globale Betrachtung beginnt gemäß den Hypothesen **LH (1)** und **LH (2)** mit der Überprüfung einer *grundlegenden Falsifizierbarkeit des untersuchten Zusammenhangs* [ $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$ ]. Beide Thesen würden erfordern, dass es zumindest ein Land im Untersuchungszeitraum gibt, das zwar zielgemäße Reformen durchgeführt, also seine Verwaltung horizontal und/oder vertikal integriert hat, jedoch keinen (Brutto-)Personalabbau aufweist, oder aber eine Stellenreduktion trotz fehlender Strukturvereinfachung umsetzen konnte. Als empirisches Modell zieht der Autor dafür **M (1)** mit der ungewichteten Veränderung des Behördenbestands zwischen 1992 und 2009 heran. Die entsprechenden Prüfergebnisse lassen sich bereits aus den gesamthaften, landesspezifischen und vergleichenden Betrachtungen in Kap. 3.2 und 3.3 ableiten, sollen hier jedoch noch einmal mit Hilfe eines Streudiagramms veranschaulicht werden (vgl. Abb. 4.2.1-1). Demnach besitzen alle 13 Flächenländer sowohl auf der Y- als auch auf der X-Achse positive Ausprägungen. Das wiederum bedeutet, dass sie sämtlich einen positiven Behörden- und Personalabbau realisiert haben, was eine hinreichende Voraussetzung für die Durchführung zielgemäßer Reformen bildet.<sup>3</sup> Die verfügbare Empirie spricht mithin nicht für eine Falsifikation des angenommenen Zusammenhangs, wie er in der Leithypothese **LH** formuliert wurde:

**Befund:**  $\Delta \text{STR} > 0 \wedge \Delta \text{P}_{\text{Brutto}} > 0$  in  $n$  Fällen wobei  $n = N = 13$

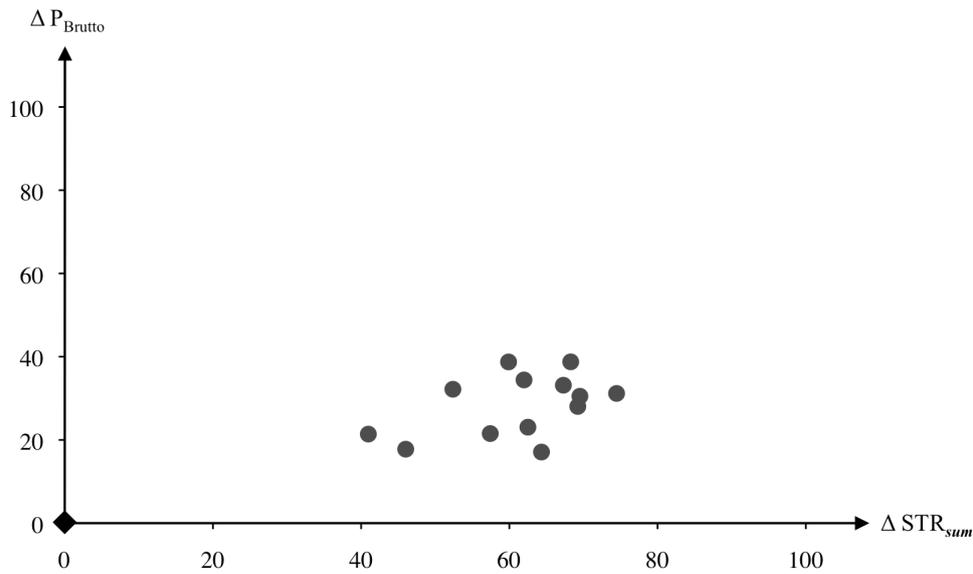
**Schlussfolgerung:** Für  $\forall$  Land  $i$  mit  $\Delta \text{STR} < \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}} > 0$  gilt  $\Delta \text{P}_{\text{Brutto}} > 0$

Damit können die Hypothesen **LH (1)** und **LH (2)** als *widerlegt bzw. gegenstandslos* gelten, da alle Länder zielgemäße Strukturveränderungen aufweisen

---

<sup>3</sup> Wie der deskriptiven Analyse in Kap. 3.2 und 3.3 zu entnehmen ist, gilt dies im Übrigen auch für die Betrachtung der differenzierten Reformfelder horizontaler und vertikaler Integration (HI-1 bis HI-3 sowie VI-1 und VI-2).

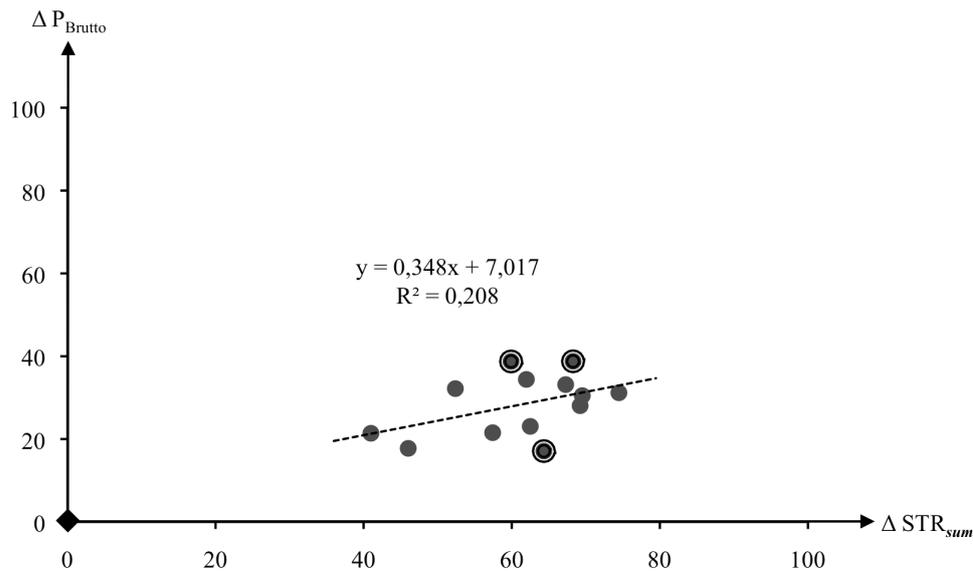
Abbildung 4.2.1-1: Ungewichtete Struktur- und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (1)



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

und zugleich Personalstellen in der unmittelbaren Landesverwaltung abgebaut haben. Das heißt aber zugleich, dass die wesentlichen Annahmen der Arbeit nicht nur nicht falsifiziert wurden, sondern auch als *grundsätzlich wahrscheinlich* angesehen werden dürfen. Infolgedessen bestätigen die in Abb. 4.2.1-1 dargestellten Daten auch die Hypothese **LH (3)**.

Abbildung 4.2.1-2: Regression für ungewichtete Struktur- und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (1)



Legende: ⊙ = Ausreißer mit  $|[\text{Residuum}]_{\text{Land } i}| > | \text{STABW}(y) |$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Die *Konkretisierung* dieser allgemeinen und noch sehr zurückhaltend getroffenen Aussage ergibt sich aus der Überprüfung der Art und Intensität eines möglichen Zusammenhangs. Demnach wird in Wissenschaft und Praxis von einem *starken und kontinuierlichen Kausalität* dergestalt ausgegangen, dass je umfangreicher die Strukturveränderungen sind, auch der Stellenabbau umso höher ausfallen muss (vgl. Kap. 1.2 und 2.3). Es dürfte also streng genommen kein Land geben, dass zwar mehr Behörden aufgelöst, aber weniger Personal reduziert hat (und *vice versa*). Die Einzeichnung einer Regressionsgeraden und des ermittelten Bestimmtheitsmaßes von 0,2 dokumentiert, dass diese in **LH (4)** formulierte Hypothese so empirisch nicht bestätigt werden kann und angesichts einer vergleichsweise großen Streuung nur eingeschränkte Geltung beanspruchen darf (vgl. Abb. 4.2.1-2). Zugleich lässt sich auf der Basis von Modell **M (1)** eine ganze Reihe von Punkten identifizieren, in denen in Bezug auf jedes einzelne Land ein oder mehrere Fälle existieren, die entweder einen höheren Personal- oder geringeren Strukturaufbau aufweisen als theoretisch angenommen. Neben den Residuen und den in Differenz zur Standardabweichung erkennbaren Ausreißern dokumentiert Abb. 4.2.1-3 auch solche Konstellationen und summiert sie über alle Länder hinweg. Damit ergibt sich ein weiterer Indikator für die Analyse, der die statistischen Kenngrößen ergänzt: Sofern je Land und Gesamtheit aller Fälle auf Seiten der abhängigen Variable die Zahl der erwartungsgemäßen Personalausprägungen anderer Fälle höher ausfällt als jene, die davon abweichen, spricht dies eher für den in der Leit-hypothese **LH** postulierten Zusammenhang; im Vergleich der verschiedenen Modelle gilt das auch für diese und ihre Erklärungskraft.

Abbildung 4.2.1-3: Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell **M (1)**

Land	Residuum zu <b>M (1)</b> *	Im Vergleich unerwartet hohe (+) oder geringe (-) Personalveränderungen**													
		BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü	Σ (n)
<b>BW</b>	<b>+8,0</b>			-							-	-			<b>3</b>
Bay	-5,3							+	-						<b>2</b>
Bbg	-0,7	+				+	+						+	+	<b>5</b>
He	-5,5								-				+		<b>2</b>
MV	+2,7			-			+				-	-		+	<b>5</b>
<b>Nds</b>	<b>+10,9</b>			-		-			-	-	-	-		-	<b>7</b>
NW	+0,1		-						-						<b>2</b>
<b>RIP</b>	<b>-12,3</b>		+		+		+	+		+			+	+	<b>7</b>
Saar	-5,7						+		-				+	+	<b>4</b>
Sac	-3,1	+				+	+						+	+	<b>5</b>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Land	Residuum zu <b>M (1)</b> *	Im Vergleich unerwartet hohe (+) oder geringe (-) Personalveränderungen**												Σ (n)	
		BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH		Thü
S-A	-1,8	+				+	+						+	+	5
SH	+6,9			-	-				-	-	-	-			6
Thü	+5,8			-		-	+		-	-	-	-			7
<b>Σ (n)</b>		<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>58</b>
dar. (+)		3	1	0	1	3	7	2	0	1	0	0	6	6	30
dar. (-)		0	1	5	1	2	0	0	7	3	5	5	0	1	28

Legende: \* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**: | [Residuum]<sub>Land i</sub> | > | STABW (y) |; \*\* Für den Vergleich zwischen Land *i* und Land *j* gilt:  $\Delta STR_{Land i} > \Delta STR_{Land j} \wedge \Delta P_{Brutto Land i} < \Delta P_{Brutto Land j}$  oder  $\Delta STR_{Land i} < \Delta STR_{Land j} \wedge \Delta P_{Brutto Land i} > \Delta P_{Brutto Land j}$  Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Für Hypothese **LH (4)** lässt sich auf der Basis von Modell **M (1)** feststellen, dass von 156 bzw. 78 denkbaren Vergleichskonstellationen immerhin 58 bzw. 29 Fälle einen im Vergleich unerwartet geringen oder hohen Personalabbau aufweisen, **M (1)** also in mehr als jedem dritten Fall zu *inkonsistenten und somit besonders überprüfungsbedürftigen Fällen* führt. Hinzukommt, dass es kein Land gibt, das sich zu allen anderen so verhält, wie es **LH (4)** erfordern würde:

**Befund:**  $\Delta STR_{Land i} > \Delta STR_{Land j} \wedge \Delta P_{Brutto Land i} > \Delta P_{Brutto Land j}$   
in **n** Vergleichskonstellationen wobei **n** > **N/2**\*

$\Delta STR_{Land i} > \Delta STR_{Land j} \wedge \Delta P_{Brutto Land i} < \Delta P_{Brutto Land j}$   
in **n** Vergleichskonstellationen wobei **n** < **N/2**\*\*

$\Delta STR_{Land i} < \Delta STR_{Land j} \wedge \Delta P_{Brutto Land i} > \Delta P_{Brutto Land j}$   
in **n** Vergleichskonstellationen wobei **n** < **N/2**\*\*\*

\* **n** = 98 bzw. 49 und **N** = 156 bzw. 78

\*\* **n** = 30 bzw. 15 und **N** = 156 bzw. 78

\*\*\* **n** = 28 bzw. 14 und **N** = 156 bzw. 78

**Schlussfolgerung:** Für  $\forall$  Land *i* mit  $\Delta STR < \Delta ORG_{ZIEL} > 0$  gilt nicht  
 $\Delta P_{Brutto} > 0$

Dies verdeutlicht erneut, dass sich ein starker und kontinuierlicher Zusammenhang zwischen zielgemäßen Strukturveränderungen und der gemessenen Brutto-Personalentwicklung auf der Basis ungewichteter Behördendifferenzen zunächst nicht bestätigen lässt, sondern vorbehaltlich weiterer Analysen und einer detaillierten Betrachtung besonders extremer Fälle lediglich als wahrscheinlich gelten darf. Im Zuge der in Kap. 4.2.2 betrachteten Modelle und ihrer Gewichtung nach Personalanteilen, institutioneller Stellung und Reorganisationseffekten, geht es folglich darum, nicht nur zu einem besseren Bestimmtheitsmaß zu gelangen, sondern auch um eine *bessere Erklärung jedes einzelnen Falls*. Dies ist einerseits anhand der Residuen in Differenz zur Standardabweichung, andererseits im Ver-

gleich der Länder untereinander möglich. Einer gesonderten Betrachtung sind im weiteren Verlauf deshalb vor allem jene Fälle zu unterziehen, die entweder eine unerwartet hohe oder geringe Ausprägung aufweisen und deren Verhältnis zu anderen Werten schwer erklärbar scheint. Dabei handelt es sich auf der Basis von Modell **M (1)** um folgende Länder:

- *Rheinland-Pfalz* weist nicht nur einen sehr hohen Residualwert von [-12,3], sondern auch im Vergleich zur Mehrzahl der anderen Fälle einen unerwartet geringen Personalabbau auf. Es stellt somit einen klaren Ausreißer dar. Erklärungsbedürftig erscheint dabei, warum man trotz der großen Behördendifferenz nur zu einer solch begrenzten Stellenreduktion gelangte. Hierzu sind im Rahmen der nächsten Analyseschritte und vor der Betrachtung exogener und nicht quantifizierbarer Faktoren weitere organisationsbezogene Gründe zu identifizieren. Dies gilt für die Größe und die institutionelle Funktion der betroffenen Behörden (Modell 2) sowie für die Art und das Konzept der durchgeführten Veränderungen (Modelle 3 bis 6). Letzteres betrifft dann insbesondere die Maßnahmen im Zuge der Verwaltungsmodernisierung Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre (vgl. Bitter 2004; Hesse 200b; Hoegner/Groß 2000; Reiners 2008b, 2008e; Stadelmaier/Konzendrof 2004). So könnte eine nach Reorganisationseffekten gewichtete Abbildung der Struktur-reformen die Auswirkungen des spezifischen Bündelungsmodells kenntlich machen, das Rheinland-Pfalz im Gegensatz zu anderen dreistufigen Ländern wie Hessen oder Baden-Württemberg gewählt hat (vgl. Kap. 2.3.3).
- *Niedersachsen* weicht als weiterer Ausreißer im Modell **M (1)** ebenfalls sehr deutlich von den erwarteten Werten ab. Allerdings äußert sich das nicht in einem zu geringen, sondern in einer den Prognosen gegenüber zu hohen Personalreduktion. Interessant ist auch hier, ob sich anhand der nachfolgenden Modelle Anhaltspunkte dafür finden lassen, dass der Systemwechsel von der Zwei- zur Dreistufigkeit und die damit vollzogenen Veränderungen im Organisationsgefüge den massiven Stellenabbau erklärbar machen oder aber gerade in diesem Fall eher Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass die Personalentwicklung exogen und ggf. sogar eher politisch bedingt war (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Bröring 2004; Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen 2010; Häusler 2004; Hesse 2004a, 2007f; Janssen 2010; Niedersächsischer Landtag 2004b; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2006; Poeschel 2011; Reffken 2006).
- *Baden-Württemberg* ist der dritte Ausreißer im Modell **M (1)**. Wie im Fall Niedersachsens ist hier eine unerwartet große Stellenreduktion zu begründen, wengleich der beobachtete Behördenabbau relativ hoch ausfällt und nur zu drei anderen Fällen im unmittelbarem Widerspruch steht; lediglich Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt weisen noch weitergehende Strukturveränderungen, aber einen geringeren Personalabbau auf. Im Fokus der weiteren Analyse geht es deshalb auch hier um die Identifikation konzeptioneller Besonderheiten, die das sog. „Modell“ Baden-Württemberg erhärten, mithin den 2005 ins Werk gesetzten Reformansatz bestätigen oder die ihm zugeschriebenen Wirkungen widerlegen können (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Cymutta 2005; Hesse 2002a; Hesse/Götz 2008g; Hunsicker 2004; Innenministerium Baden-Württemberg 2005; Landtag Baden-Württemberg 2004; Reiners 2004, 2008d, 2008e; Richter/Kuhlmann 2010; Wais 2004).

- Schließlich ist noch auf die Fälle *Schleswig-Holstein* und *Thüringen* einzugehen. Beide Länder bewegen sich in der statistischen Toleranzzone mit Residuen unterhalb der Standardabweichung und haben in den vergangenen zwei Dekaden durchaus nennenswerte Veränderungen in ihren Verwaltungsstrukturen vorgenommen. Gleichwohl weisen sie mit [+6,9] und [+5,8] eine relativ große Stellenreduktion auf und stehen damit im Widerspruch zur Hälfte der anderen Fälle. Auch diese beiden Länder sollen daher im Folgenden genauer betrachtet werden, und zwar insbesondere mit Blick darauf, ob organisatorisch-konzeptionelle oder andere Faktoren die Personalentwicklung im Kontext von Strukturreformen begründen.

#### 4.2.2 Personalgewichtung und Kombination unterschiedlicher Reorganisationseffekte (Modelle 2, 3 und 4)

Da die ungewichtete Betrachtung von zielgemäßen Strukturveränderungen keinen hinreichend signifikanten Zusammenhang mit der Brutto-Personalveränderung ergibt, stellt sich im Folgenden die Frage, ob dies bei einer *spezifischen Darstellung von  $\Delta STR$*  der Fall ist. Sie nimmt auf Mechanismen Bezug, die in Kap. 4.1 erläutert und operationalisiert wurden. Gegenstand dieser Betrachtung sind die Hypothese **LH (5)**, der mit ihr korrespondierende Prüfschritt P (6) und die dafür abgeleiteten Modelle **M (2)**, **M (3)** und **M (4)**. Demnach soll zwischen zielgemäßen Reformen und der Personalreduzierung über alle Fälle hinweg nicht nur ein allgemeiner, sondern auch ein konzeptioneller Zusammenhang bestehen. Das heißt zum einen, dass eine reorganisationsabhängige Gewichtung der unabhängigen Variable ( $\Delta STR_{gew}$ ) einen immerhin gleichen oder stärkeren Zusammenhang und damit gleich viele oder weniger Outlier als eine ungewichtete Betrachtung ( $\Delta STR_{sum}$ ) ergeben müsste. Zum anderen sollten globale Gewichtungen (anhand der Personalanteile) einen keinesfalls stärkeren Zusammenhang zeigen als solche Konzepte, die auf einer differenzierten Operationalisierung von Reorganisationseffekten basieren. Nur wenn also auch bei einer Ersetzung von  $\Delta STR_{sum}$  durch verschiedene Varianten von  $\Delta STR_{gew}$  keine erklärungsfähige Korrelation zwischen den Variablen erkennbar ist, wäre die in der Leithypothese postulierte Kausalität grundlegend in Zweifel zu ziehen und andere Faktoren zu betrachten.

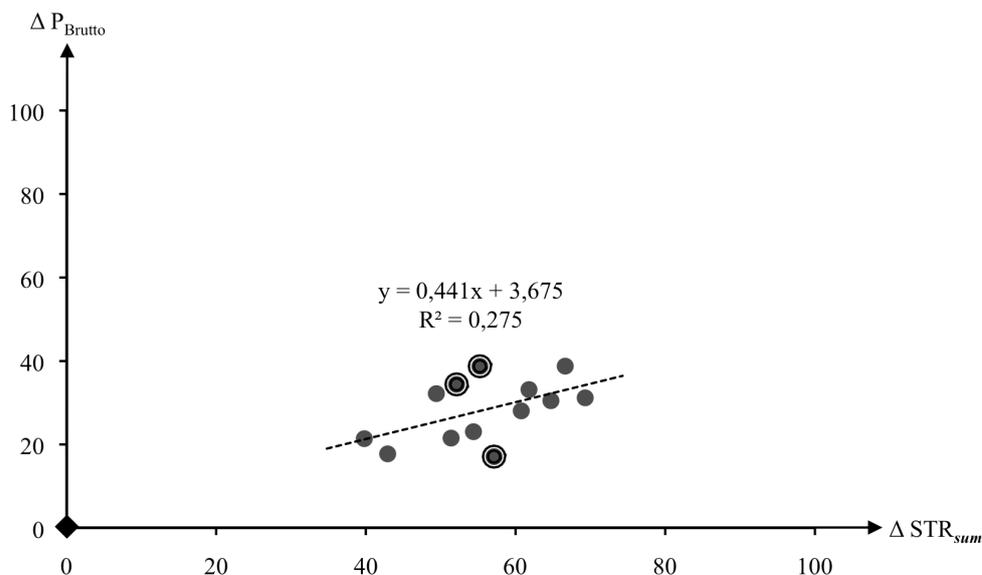
Entsprechend der in Kap. 4.1.4 entwickelten Reihenfolge werden nun die verschiedenen *Gewichtungsmöglichkeiten nacheinander überprüft* und sowohl mit der Erklärungskraft von **M (1)** als auch untereinander verglichen (Kap. 4.2.2.1 bis 4.2.2.3). Als Darstellungsform und Analyseinstrumente nutzt der Autor erneut Streudiagramme, einfache Regressionen und die vertiefende Betrachtung statistischer Residuen. Besondere Aufmerksamkeit kommt dabei jenen in Kap. 4.2.1 ausgewiesenen Fällen zu, die einen unerwartet hohen oder geringen Personalabbau aufweisen. Sie bilden einen wichtigen Gradmesser dafür, ob die voranschrei-

tenden Gewichtungen von  $\Delta$  STR tatsächlich geeignet sind, um den angenommenen Mechanismus zwischen Struktur- und Personalveränderungen empirisch zu erhärten.

#### 4.2.2.1 Modell M (2.1): Durchschnittliche Personalgewichtung

Die erste Modell-Betrachtung trägt dem *unterschiedlichen Personalumfang von Behörden* Rechnung. Dem betreffenden Modell **M (2.1)** liegt eine entsprechende Gewichtung der relationalen Organisationsdifferenz anhand des durchschnittlichen Personalanteils im Untersuchungszeitraum zugrunde ( $\Sigma OE_{P-gew}$ ); zur Operationalisierung wird auf die Erläuterung in Kap. 4.1.4 verwiesen. Abb. 4.2.2-1 veranschaulicht die daraus resultierenden Werte und beinhaltet die zugehörige Regressionsgerade.

Abbildung 4.2.2-1: Regression für personalgewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (2.1)



Legende:  $\odot$  = Ausreißer mit  $|\text{[Residuum]}_{\text{Land } i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Gemäß **LH (5)** darf der Zusammenhang  $\Delta$  STR  $\rightarrow$   $\Delta$  P in Modell **M (2.1)** nicht schwächer ausfallen als in Modell **M (1)**. Zieht man dafür als Indikator das Bestimmtheitsmaß  $R^2$  heran, bestätigt sich diese Annahme (s. Gleichung VII-1.1, Kap. 4.1.4):

**Befund:**

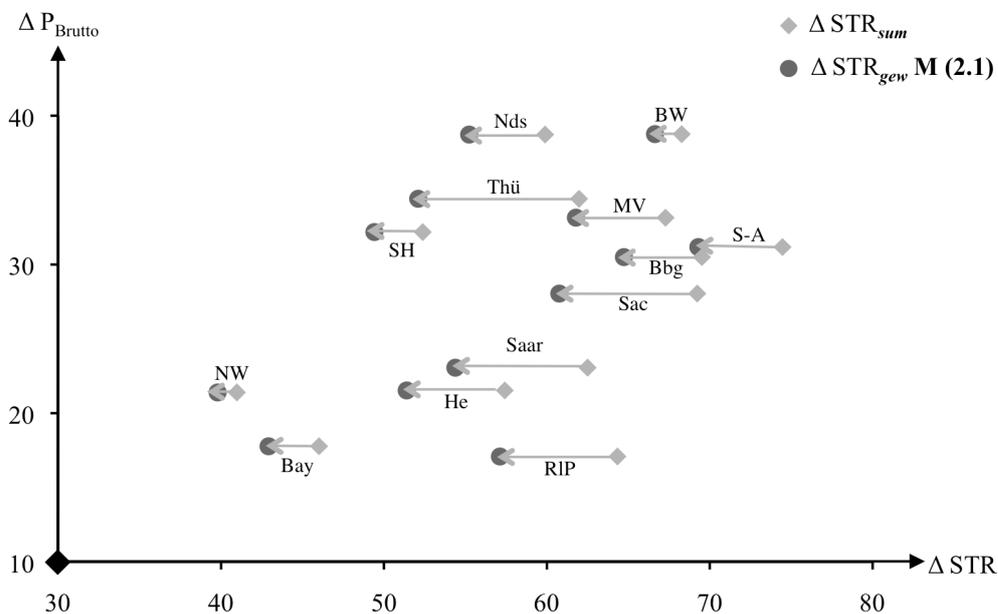
$$R^2_{M(1)*} < R^2_{M(2.1)**} \text{ und } [\Delta \text{ STR} \rightarrow \Delta \text{ P}]_{M(1)} < [\Delta \text{ STR} \rightarrow \Delta \text{ P}]_{M(2.1)}$$

\*  $R^2 = 0,208$   
 \*\*  $R^2 = 0,275$

**Schlussfolgerung:**  $[\Delta STR_{gew} \rightarrow \Delta P] > [\Delta STR_{sum} \rightarrow \Delta P]$

Folglich führt eine *personalgewichtete Betrachtung* von Strukturreformen zu einer *besseren Erklärung* des gemessenen Brutto-Personalabbaus als die bloße Differenz der aufsummierten Organisationszahl. Für das Modell **M (2.1)** lässt sich dieser Befund mit Blick auf statistische Kennzahlen konkretisieren. So weist dessen Regressionsgerade mit 0,44 eine größere Steigung auf als bei Modell **M (1)** mit 0,35 und besitzt einen deutlich niedrigeren Schnittpunkt auf der Y-Achse (3,7 statt 7,0). Das heißt, dass die personalgewichtete Betrachtung von Reorganisationsmaßnahmen einen größeren Teil der gesamthaften Personalveränderung  $\Delta P_{Brutto}$  zu erklären vermag. Wäre es demnach in einem Land im Untersuchungszeitraum zu keinerlei zielgemäßen Strukturreformen gekommen, hätte im Referenzzeitraum auch nur ein Personalabbau von rund 4% erfolgen dürfen. Im ersten Modell wären das gut 7% gewesen, also nahezu doppelt so viel Beschäftigungsrückgang, der in jedem Fall durch andere Faktoren zu erklären gewesen wäre. Zugleich nimmt in **M (2.1)** mit der Steigung auch die Stärke des Zusammenhangs zu.

Abbildung 4.2.2-2: Verschiebung der ungewichteten Reorganisationswerte aus Modell **M (1)** durch die Personalgewichtung im Modell **M (2.1)**



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Die dafür *ursächlichen Effekte der Personalgewichtung* finden sich in Abb. 4.2.2-2 veranschaulicht. Mit den Pfeilen wird für die Klarnamen der Datenpunkte je Fall dargestellt, wie stark sich der Wert der unabhängigen Variable durch die Gewichtung gegenüber einer rein numerischen Betrachtung der Organisationsdifferenz verschiebt ( $\Delta STR_{sum} \rightarrow \Delta STR_{gew}$ ). Demnach kommt es sämtlich zu einer Verminderung des Reformumfangs, was sich insbesondere dadurch erklärt, dass

die Mehrzahl der hier gemessenen Reorganisationsmaßnahmen die Ebene der unteren Landesbehörden betrifft und diese wiederum signifikant weniger Personal beinhalten (vgl. dazu Kap. 3.2). Interessant ist ferner, dass die vorgenommene Gewichtung die Werte der kleineren und mittelgroßen Länder wie Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen, Saarland, Hessen und Rheinland-Pfalz stark und beinahe gleichmäßig nach links verschiebt, während das auf die größeren Fälle (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern) in geringerem Umfang zutrifft, hier also an Personal größere und eher auf der Zwischenebene angesiedelte Einrichtungen reformiert wurden (vgl. dazu auch die Fallstudien in Kap. 3.2 und den Vergleich in Kap. 3.3)

Ungeachtet dessen verweisen ein unverändert geringes Bestimmtheitsmaß, eine fortbestehende Zahl von drei Ausreißern und mehrere, gegenüber **LH (4)** inkonsistente Vergleichskonstellationen auf einen *unveränderten Erklärungsbedarf* der Ergebnisse. Analog zur Darstellung in Abb. 4.2.1-3 findet sich daher nachfolgend für jedes Land die Zahl und Art jener Fälle dokumentiert, die einen unerwartet hohen oder geringen Personalabbau beinhalten.

Abbildung 4.2.2-3: Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell **M (2.1)**

Land	Residuum <b>M (2.1)*</b>	Im Vergleich unerwartet hohe (+) oder geringe (-) Personalveränderungen**													
		BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü	Σ (n)
BW	+5,7	■										-			1
Bay	-4,8		■					+	-						2
Bbg	-1,7			■		+	+						+	+	4
He	-4,8				■				-				+		2
MV	+2,2			-		■	+					-		+	4
Nds	+10,7			-		-	■		-			-	-		5
NW	+0,2		-					■	-						2
RIP	-11,8		+		+		+	+	■	+			+	+	7
Saar	-4,6								-	■			+	+	3
Sac	-2,4						+				■		+	+	3
S-A	-3,1	+				+	+					■	+	+	5
SH	+6,7			-	-				-	-	-	-	■		6
Thü	+7,8			-		-			-	-	-	-		■	6
Σ (n)		1	2	4	2	4	5	2	7	3	3	5	6	6	50
dar. (+)		1	1	0	1	2	5	2	0	1	0	0	6	6	25
dar. (-)		0	1	4	1	2	0	0	7	2	3	5	0	0	25

Legende: \* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**:  $|[\text{Residuum}]_{\text{Land } i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; \*\* Für den Vergleich zwischen Land *i* und Land *j* gilt:  $\Delta \text{STR}_{\text{Land } i} > \Delta \text{STR}_{\text{Land } j} \wedge \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } i} < \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } j}$  oder  $\Delta \text{STR}_{\text{Land } i} < \Delta \text{STR}_{\text{Land } j}$

$STR_{Land j} \wedge \Delta P_{Brutto Land i} > \Delta P_{Brutto Land j}$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Demnach sind es statt 58 bzw. 29 in Modell **M (1)** noch 50 bzw. 25 Konstellation im hier betrachteten Modell **M (2.1)**, die im direkten Vergleich zu *unerwarteten Abweichungen* zwischen Reorganisations- und Personalveränderungen führen. Insofern ist zwar **M (2.1)** im Lichte der Hypothese **LH (4)** besser geeignet, um den angenommenen Zusammenhang zwischen  $\Delta STR$  und  $\Delta P_{Brutto}$  zu begründen, doch gilt das *erneut nicht vollständig*, da mit Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen drei statistische Ausreißer vorhanden sind, die auch mit der hier gewählten Gewichtung nicht befriedigend erklärt werden können. Abb. 4.2.2-4 fasst die Veränderungen der statistischen Kennzahlen zusammen und stellt sie für die Modelle **M (1)** und **M (2.1)** gegenüber. Die Häkchen zeigen an, dass die Erklärungskraft von **M (2.1)** in einer oder in beiden Kategorien höher ausfällt (Residuum und/oder Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle), ein Kreuz verweist auf einen weniger starken Zusammenhang gemäß **LH (4)** und **LH (5)**.

Abbildung 4.2.2-4: Vergleich der Residuen und inkonsistenten Fallkonstellationen in den Modellen **M (1)** und **M (2.1)**

Merkmal	Modell*	BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü
Residuen**	M (1)	+8,0	-5,3	-0,7	-5,5	+2,7	+10,9	+0,1	-12,3	-5,7	-3,1	-1,8	+6,9	+5,8
	M (2.1)	+5,7	-4,8	-1,7	-4,8	+2,2	+10,7	+0,2	-11,8	-4,6	-2,4	-3,1	+6,7	+7,8
	Bilanz	✓(1)	✓(1)	✗(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	≙(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✗(1)	✓(1)	✗(1)
Inkonsistente Vergleichswerte	M (1)	3	2	5	2	5	7	2	7	4	5	5	6	7
	M (2.1)	1	2	4	2	4	5	2	7	3	3	5	6	6
	Bilanz	✓(1)	≙(1)	✓(1)	≙(1)	✓(1)	✓(1)	≙(1)	≙(1)	✓(1)	✓(1)	≙(1)	≙(1)	✓(1)
Bilanz***	M (2.1) ggü. M (1)	✓✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓✓(1)	✓✓(1)	≙(1)	✓(1)	✓✓(1)	✓✓(1)	✗(1)	✓(1)	✓(1)

**Legende:** \* für **M (1)** vgl. Abb. 4.2.1-3 und für **M (2.1)** Abb. 4.2.2-3; \*\* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**:  $| [Residuum]_{Land i} | > | STABW (y) |$ ; ✓(x) = Modell **M (y)** liefert im betreffenden Fall eine bessere Erklärung als Modell **M (x)**, wenn  $| [Residuum]_{M (y)} | < | [Residuum]_{M (x)} |$  und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell **M (y)** kleiner ist als im Modell **M (x)**; ✗(x) = Modell **M (y)** liefert im betreffenden Fall eine schlechtere Erklärung als Modell **M (x)**, wenn  $| [Residuum]_{M (y)} | > | [Residuum]_{M (x)} |$  und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell **M (y)** größer ist als im Modell **M (x)**; ≙(x) = Modell **M (y)** liefert im betreffenden Fall eine Modell **M (x)** vergleichbar gute Erklärung, wenn  $| [Residuum]_{M (y)} | \approx | [Residuum]_{M (x)} |$  und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell **M (y)** der im Modell **M (x)** in etwa entspricht; \*\*\* ✓(x) = In der Gesamtschau weist Modell **M (y)** in zumindest einem Merkmal (Residuum oder Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; ✓✓(x) = In der Gesamtschau weist Modell **M (y)** in beiden Merkmalen (Residuum und Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; ✗(x) = In der Gesamtschau weist Modell **M (y)** in keinem Merkmal (Residuum und Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Die *Ergebnisse des Kennzahlen-Vergleichs* für die Modelle **M (1)** und **M (2.1)** lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Zunächst wird deutlich, dass sich durch die Gewichtung für einen der vorigen Outlier, nämlich das Land *Baden-Württemberg*, ein *wesentlich besseres Gesamtbild* ergibt: Sein Abstand zur Regressionsgeraden nimmt ab und nur im Vergleich zu Sachsen-Anhalt bleibt ein unerwartet hohes Personaldelta bestehen (und *vice versa*). Wie Abb. 4.2.2-2 zeigt, verändert sich das baden-württembergische Reformdelta bei Modell **M (2.1)** nur geringfügig. Das heißt, dass hier nicht nur numerisch viele, sondern auch personell wesentliche Veränderungen in der Organisationsstruktur vorgenommen wurden. Das gilt insbesondere für die Reform im Jahr 2005 (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Hesse/Götz 2008g; Innenministerium Baden-Württemberg 2005; Landtag Baden-Württemberg 2004; Reiners 2004, 2008d, 2008e; Richter/Kuhlmann 2010).
- Demgegenüber relativiert sich die Intensität der Reorganisationsmaßnahmen in *Brandenburg*, *Sachsen-Anhalt*, *Sachsen* und *Sachsen-Anhalt*. Lediglich der letztgenannte Fall weist im Ergebnis noch ein höheres Struktur-, aber geringeres Personaldelta als Baden-Württemberg auf.
- Eine *insgesamt größere Erklärungskraft* bietet **M (2.1)** ebenfalls für *Mecklenburg-Vorpommern*, *Niedersachsen*, *Saarland* und *Sachsen* und zwar sowohl mit Blick auf **LH (4)** als auch hinsichtlich **LH (5)**. Dabei kennzeichnet ein unverändert hohes Residuum den niedersächsischen Fall weiterhin als Ausreißer, jedoch verbessern sich seine Vergleichskonstellationen. Das gilt auch für Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland und Sachsen. In allen drei Fällen kommt es zu einer gewichtungsbedingten Verminderung des Reformwerts  $\Delta STR$  ( $= \Delta STR_{gew}$ ), wodurch dem Umstand Rechnung getragen wird, dass in den benannten Ländern weniger personalstarke Einrichtungen verändert wurden und dies in Sachsen erst vergleichsweise spät geschah.
- Geringere, aber *zumindest keine gegenläufigen Veränderungen* der Erklärungskraft sind für *Bayern*, *Hessen*, *Rheinland-Pfalz* und *Schleswig-Holstein* zu beobachten, die jeweils näher an die Regressionsgerade heranrücken, jedoch die gleiche Zahl an inkonsistenten Vergleichskonstellationen aufweisen wie in Modell **M (1)**.
- Einen ebenfalls nur leicht verbesserten und im Kern ähnlichen Befund zeigt *Nordrhein-Westfalen*, wobei dies ein Land betrifft, das mit einem sehr geringen Residuum und lediglich zwei inkonsistenten Konstellationen bereits zuvor als gut erklärter Fall gelten durfte. Verantwortlich dafür sind die zwar numerisch begrenzten, aber jeweils personell umfangreicheren Reformen im größten Bundesland (vgl. Burgi 2001, 2004; Hesse 1999b, 2003; Hesse/Götz 2004b, 2004c; Kopatz 2006; Twenhöven/Feller-Elverfeld 2002). *Brandenburg* wiederum besitzt in **M (2.1)** ein etwas größeres Residuum, dafür aber nur vier statt fünf unerwartete Personalrelationen, fügt sich also ebenfalls etwas besser in den erwarteten Zusammenhang ein.
- Das gilt indes nicht für *Thüringen*, das mit seinem gewachsenen Abstand zur Regressionsgeraden nun definitionsgemäß als Ausreißer zu behandeln ist, womit sich die bereits in Kap. 4.2.1 angesprochenen Fragen nach den Gründen für ein unerwartet hohes Personaldelta verstärken.
- Schließlich ist auf *Sachsen-Anhalt* zu verweisen, dass als einziges Land im Modell **M (2.1)** aufgrund eines gewachsenen Residuums und einer erhöhten Zahl inkonsistenter Vergleichskonstellationen schlechter erklärlich scheint als

in **M (1)**. Gleichwohl bleibt die Entfernung zur Regressionsgeraden immer noch deutlich unter der Standardabweichung der abhängigen Variable und damit innerhalb der statistischen Toleranzzone, die für eine empirische Bestätigung von **LH (5)** festgelegt wurde.

In der *Zusammenschau* kann demnach festgehalten werden, dass **M (2.1)** nicht nur über alle, sondern auch für die meisten einzelnen Fällen zu besseren Erklärungen i. S. der Leithypothese **LH** und des behaupteten Zusammenhangs  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  führt. Der Personalumfang der von Reformen betroffenen Verwaltungsteile ist also relevant für die erzielbare Stellenreduktion, was nicht nur eine quantitative, sondern auch eine qualitativ-konzeptionelle Dimension besitzt. Denn mit der Personalgewichtung wird ebenso die funktionale und institutionelle Bedeutung einer Behörde zum Ausdruck gebracht. In dem Maße, wie Einrichtungen mit anteilig mehr Stellen verändert bzw. vermindert werden, muss dies entsprechende Konsequenzen für das Organisationsgefüge haben. Die dargestellte Empirie bestätigt das im Grundsatz und erhärtet insofern die Vermutung, dass die Höhe des durch Strukturereformen beabsichtigten Personalabbaus wesentlich vom Konzept der Organisationsveränderungen abhängt (vgl. Abb. 4.2.2-1 bis 4.2.2-4).

#### 4.2.2.2 Modell **M (2.2)**: Personelle *und* institutionelle Gewichtung

Das zweite Modell knüpft an die mit der vorangegangenen Betrachtung erhärtete Vermutung an, dass sich der Personalabbau weniger durch die bloße Organisationsdifferenz, als vielmehr durch die Art der dabei vorgenommenen Veränderungen und ihr institutionelles Konzept erklärt. *Ergänzend zur Personalgewichtung* sieht Modell **M (2.2)** deshalb eine *institutionelle Gewichtung* vor, die höhere und bündelnde Behörden mit entsprechenden Faktoren multipliziert ( $\Sigma \text{OE}_{P+I\text{-gew}}$ ). Diese Multiplikatoren wurden zuvor aus der Literatur und den vorherrschenden Reformkonzepten abgeleitet (vgl. Kap. 2.3 und 4.1.4). In Abb. 4.2.2-5 finden sich die resultierenden Werte mit der entsprechenden Regressionsgerade dokumentiert.

Laut Hypothese **LH (5)** darf der Zusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  in Modell **M (2.2)** nicht nur nicht schwächer ausfallen als in Modell **M (1)**, sondern muss sich auch als gleich oder stärker als in **M (2.1)** erweisen. Mit Blick auf das Bestimmtheitsmaß  $R^2$  als Indikator erfüllt die personelle und institutionelle Gewichtung beide Bedingungen (s. Gleichungen VII-1.2 und VII-1.3, Kap. 4.1.4):

**Befund:**

$$R^2_{\text{M (1)}}^* < R^2_{\text{M (2.2)}}^{***} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (1)}} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (2.2)}}$$

$$R^2_{\text{M (2.1)}}^{**} < R^2_{\text{M (2.2)}}^{***} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (2.1)}} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{\text{M (2.2)}}$$

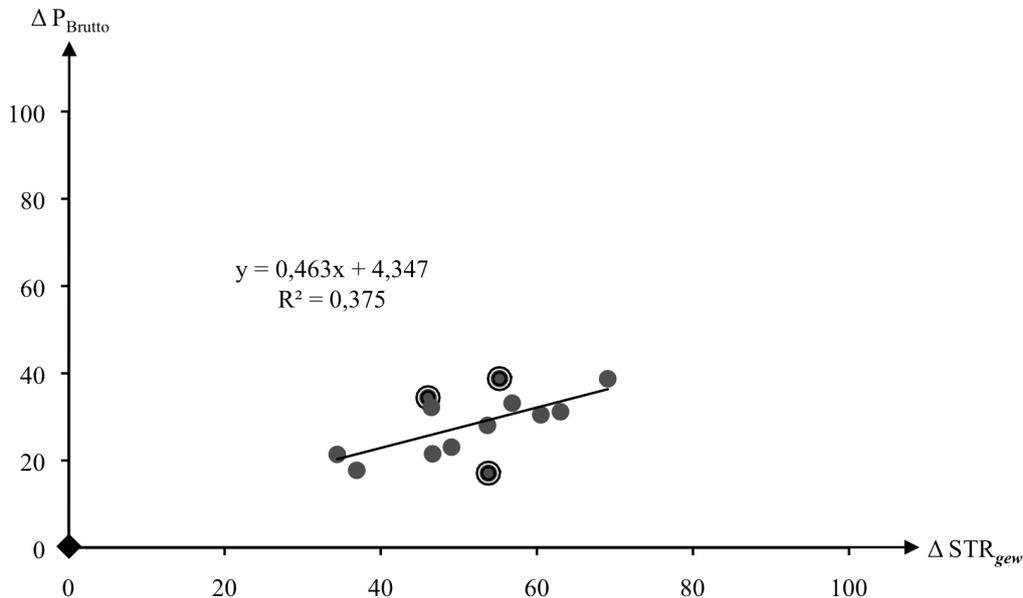
\*  $R^2 = 0,208$

\*\*  $R^2 = 0,275$

\*\*\*  $R^2 = 0,375$

**Schlussfolgerung:**  $[\Delta STR_{gew} \rightarrow \Delta P] > [\Delta STR_{sum} \rightarrow \Delta P]$  und  
 $[\Delta STR_{P+I-gew} \rightarrow \Delta P] > [\Delta STR_{P-gew} \rightarrow \Delta P]$

Abbildung 4.2.2-5: Regression für personell und institutionell gewichtete Struktur-reformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (2.2)



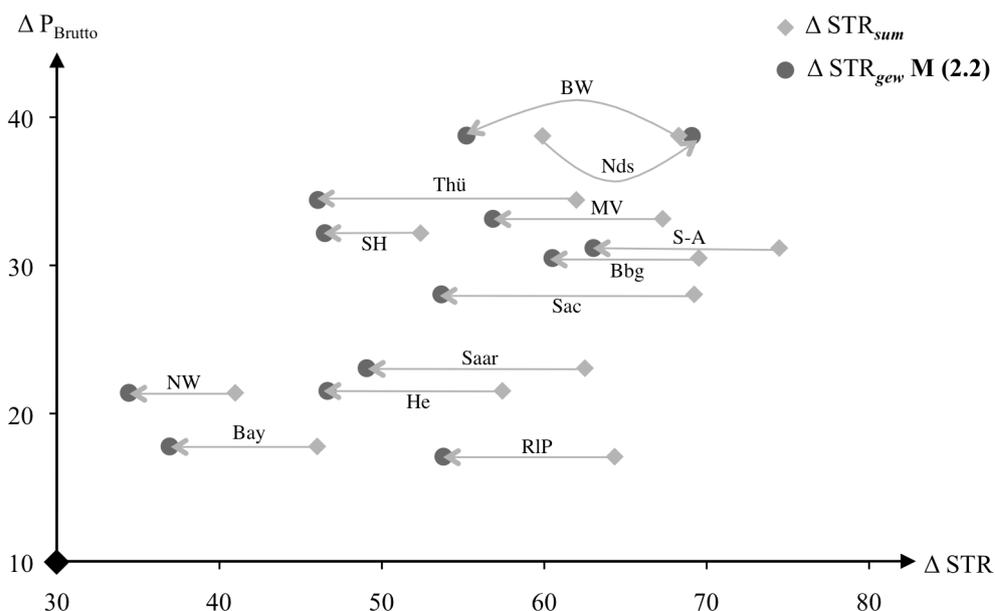
Legende:  $\odot$  = Ausreißer mit  $|\text{[Residuum]}_{\text{Land } i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Somit erklärt die *personelle und institutionelle Gewichtung* von Struktur-reformen ( $\Delta \Sigma OE_{P+I-gew}$ ) den beobachteten Brutto-Personalabbau noch besser als das lediglich um Stellenanteile multiplizierte Organisationsdelta  $\Delta \Sigma OE_{P-gew}$  aus Modell M (2.1). Zwar erhöht sich in M (2.2) der Schnittpunkt der Y-Achse geringfügig von 3,7 auf 4,3, doch liegt auch dieser Wert noch deutlich unter der entsprechenden Kennzahl für die ungewichtete Betrachtung in Modell M (1). Mithin erklären beide Gewichtungen, die personelle und die um institutionelle Gesichtspunkte ergänzte, einen größeren Teil der gemessenen Personalveränderungen.

Abb. 4.2.2-6 veranschaulicht die Effekte, die sich durch die Anwendung von M (2.2) auf die Werte der ungewichteten Struktur-differenz  $\Delta STR_{sum}$  ergeben. Pfeile und Klarnamen dokumentieren erneut die entsprechenden Verschiebungen ( $\Delta STR_{sum} \rightarrow \Delta STR_{gew}$ ). Erkennbar wird, dass es wiederum zu einer *Absenkung der Reformintensität* auf Seiten der unabhängigen Variable  $\Delta STR$  kommt, jedoch mit einer *Ausnahme* und zwei von Modell M (2.1) *abweichenden Tendenzen*. So führt die personelle und institutionelle Gewichtung im Fall Niedersachsens zu einer massiven Erhöhung des Reformdeltas, was im Wesentlichen aus der stärkeren Berücksichtigung der Auflösung der Bezirksregierungen und des Abbaus oberer Instanzen resultiert (vgl. Bogumil/Kottmann 2006; Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen 2010; Hesse 2004a, 2007f; Häusler 2004). Zugleich fällt bei allen

übrigen Ländern die Absenkung des Umfangs der Strukturveränderungen wesentlich höher aus. Dies schließt anders als bei **M (2.1)** auch die größeren Länder und insbesondere Baden-Württemberg ein. Damit wird erkennbar, dass sich die in Kap. 3.2.1 beschriebenen Reformaktivitäten in hohem Maße auf dezentrale und untere Behörden erstreckten und insoweit nicht nur personell, sondern auch institutionell gewichtet werden müssen. Der insgesamt stärkere Zusammenhang im Modell **M (2.2)** ist vor allem eine Folge der deutlichen Relativierung der zunächst rein numerisch betrachteten Organisationsveränderungen. Im Diagramm drückt sich das in einer Linksverschiebung und Streckung der Streuung aus. Dies betrifft insbesondere auch die Positionierung von Bayern und Nordrhein-Westfalen, von Hessen und dem Saarland sowie der neuen Länder. Lediglich Thüringen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sowie in gewissem Maße auch Baden-Württemberg entfernen sich wieder in entgegengesetzter Richtung.

Abbildung 4.2.2-6: Verschiebung der ungewichteten Reorganisationswerte aus Modell **M (1)** durch die Personalgewichtung im Modell **M (2.2)**



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Während mit dem oben dargelegten Befund (vgl. Abb. 4.2.2-5 und 4.2.2-6) die Hypothese **LH (5)** bestätigt wurde, mithin eine *komplexere und konzeptionelle Gewichtung zu besseren Erklärungen* führt, stellt sich doch die Frage, in welchem Maße dies auch für **LH (4)** gilt. Demnach dürfte es eigentlich keinen Fall geben, der bei größerem Reformumfang ein geringeres Personaldelta als ein beliebiges anderes Land aufweist. Dies trifft aber wie schon bei den Modellen **M (1)** und **M (2.1)** nicht zu. Stattdessen führt auch **M (2.2)** zu 52 bzw. 26 Konstellationen mit unerwartet hohen oder geringen Personaleffekten (vgl. Abb. 4.2.2-7). Dies stellt zwar eine leichte Verbesserung gegenüber einer ungewichteten Betrachtung dar,

fällt jedoch etwas schlechter aus als ein Modell, das allein die personellen Verhältnisse berücksichtigt (**M 2.1**). Hinzutreten Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen, die als statistische Ausreißer einzustufen sind.

Abbildung 4.2.2-7: Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell **M (2.2)**

Land	Residuum <b>M (2.2)*</b>	Im Vergleich unerwartet hohe (+) oder geringe (-) Personalveränderungen**													Σ (n)		
		BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü			
<b>BW</b>	<b>+8,9</b>			-		-	-										<b>4</b>
Bay	-3,7							+	-								<b>2</b>
Bbg	-1,9	+				+							+	+			<b>4</b>
He	-4,4								-				+	+			<b>3</b>
MV	+2,5	+		-									-		+		<b>4</b>
Nds	+2,4	+															<b>1</b>
NW	+1,1		-														<b>2</b>
<b>RIP</b>	<b>-12,2</b>		+		+			+		+	+		+	+			<b>7</b>
Saar	-4,0								-				+	+			<b>3</b>
Sac	-1,2								-				+	+			<b>3</b>
S-A	-2,4	+				+							+	+			<b>4</b>
SH	+6,3			-	-				-	-	-	-			+		<b>7</b>
<b>Thü</b>	<b>+8,7</b>			-	-	-			-	-	-	-	-				<b>8</b>
<b>Σ (n)</b>		<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>52</b>	
dar. (+)		4	1	0	1	2	0	2	0	1	1	0	6	8		26	
dar. (-)		0	1	4	2	2	1	0	7	2	2	4	1	0		26	

Legende: \* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**:  $|\text{Residuum}_{\text{Land } i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; \*\* Für den Vergleich zwischen Land *i* und Land *j* gilt:  $\Delta \text{STR}_{\text{Land } i} > \Delta \text{STR}_{\text{Land } j} \wedge \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } i} < \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } j}$  oder  $\Delta \text{STR}_{\text{Land } i} < \Delta \text{STR}_{\text{Land } j} \wedge \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } i} > \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } j}$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Abb. 4.2.2-8 fasst die *Veränderungen der Kennzahlen* auch für das Modell **M (2.2)** zusammen und stellt sie den Ergebnissen für **M (1)** und **M (2.1)** gegenüber. Erneut verweisen die Häkchen auf eine höhere Erklärungskraft in einer oder in beiden Kategorien (Residuum und/oder Zahl inkonsistenter Relationen), ein Kreuz indes auf einen geringeren Zusammenhang. Bezugspunkte bilden unverändert die in den Hypothesen **LH (4)** und **LH (5)** formulierten Annahmen:

- Blickt man im Vergleich zunächst auf die Ausreißer, so zählt *Rheinland-Pfalz* in jedem der drei bislang angewandten Modelle aufgrund seines sehr großen Residuums bzw. des unerwartet geringen Personalabbaus dazu. Vorbehaltlich einer verbesserten Erklärungskraft nachfolgender Modelle (vgl. Kap. 4.2.2.3) würde das später eine gesonderte Betrachtung des Falls erforderlich machen.

Thüringen lag in der ungewichteten Darstellung von **M (1)** noch innerhalb der statistischen Toleranzzone, jedoch verwiesen bereits auch hier ein relativ hoher Abstand zur Regressionsgeraden und die Zahl inkonsistenter Vergleichskonstellationen auf Erklärungsbedarf. Diese hat sich mit den Modellen **M (2.1)** und **M (2.2)** ver-

Abbildung 4.2.2-8: Vergleich der Residuen und inkonsistenten Fallkonstellationen in den Modellen **M (1)**, **M (2.1)** und **M (2.2)**

Merkmal	Modell*	BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü
Residuen**	M (1)	+8,0	-5,3	-0,7	-5,5	+2,7	+10,9	+0,1	-12,3	-5,7	-3,1	-1,8	+6,9	+5,8
	M (2.1)	+5,7	-4,8	-1,7	-4,8	+2,2	+10,7	+0,2	-11,8	-4,6	-2,4	-3,1	+6,7	+7,8
	M (2.2)	+8,9	-3,7	-1,9	-4,4	+2,5	+2,4	+1,1	-12,2	-4,0	-1,2	-2,4	+6,3	+8,7
	Bilanz M (2.2) ggü. M (1) und M (2.1)	x <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ✓ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ✓ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ✓ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>	≅ <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ✓ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ✓ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(1)</sub> ✓ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ✓ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>
Inkonsistente Vergleichs- werte	M (1)	3	2	5	2	5	7	2	7	4	5	5	6	7
	M (2.1)	1	2	4	2	4	5	2	7	3	3	5	6	6
	M (2.2)	4	2	4	3	4	1	2	7	3	3	4	7	8
	Bilanz M (2.2) ggü. M (1) und M (2.1)	x <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>	≅ <sub>(1)</sub> ≅ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ≅ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ≅ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ✓ <sub>(2.1)</sub>	≅ <sub>(1)</sub> ≅ <sub>(2.1)</sub>	≅ <sub>(1)</sub> ≅ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ≅ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ≅ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub> ✓ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(1)</sub> x <sub>(2.1)</sub>
Bilanz***	M (2.2) ggü. M (1)	x <sub>(1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub>	✓✓ <sub>(1)</sub>	✓✓ <sub>(1)</sub>	x <sub>(1)</sub>	≅ <sub>(1)</sub>	✓✓ <sub>(1)</sub>	✓✓ <sub>(1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub>	✓ <sub>(1)</sub>	x <sub>(1)</sub>
	M (2.2) ggü. M (2.1)	x <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(2.1)</sub>	✓✓ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(2.1)</sub>	✓✓ <sub>(2.1)</sub>	✓ <sub>(2.1)</sub>	x <sub>(2.1)</sub>

Legende: \* für **M (1)** vgl. Abb. 4.2.1-3, für **M (2.1)** Abb. 4.2.2-3 und für **M (2.2)** Abb. 4.2.2-7; \*\* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**: | [Residuum]<sub>L and i</sub> | > | STABW (y) |; ✓<sub>(x)</sub> = Modell **M (y)** liefert im betreffenden Fall eine bessere Erklärung als Modell **M (x)**, wenn | [Residuum]<sub>M (y)</sub> | < | [Residuum]<sub>M (x)</sub> | und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell **M (y)** kleiner ist als im Modell **M (x)**; x<sub>(x)</sub> = Modell **M (y)** liefert im betreffenden Fall eine schlechtere Erklärung als Modell **M (x)**, wenn | [Residuum]<sub>M (y)</sub> | > | [Residuum]<sub>M (x)</sub> | und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell **M (y)** größer ist als im Modell **M (x)**; ≅<sub>(x)</sub> = Modell **M (y)** liefert im betreffenden Fall eine Modell **M (x)** vergleichbar gute Erklärung, wenn | [Residuum]<sub>M (y)</sub> | ≅ | [Residuum]<sub>M (x)</sub> | und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell **M (y)** der im Modell **M (x)** in etwa entspricht; \*\*\* ✓<sub>(x)</sub> = In der Gesamtschau weist Modell **M (y)** in zumindest einem Merkmal (Residuum oder Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; ✓✓<sub>(x)</sub> = In der Gesamtschau weist Modell **M (y)** in beiden Merkmalen (Residuum und Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; x<sub>(x)</sub> = In der Gesamtschau weist Modell **M (y)** in keinem Merkmal (Residuum und Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

stetigt. Zu fragen ist, ob sich die unerwartet hohe Stellenreduktion in Abwesenheit einer numerisch großen Organisationsveränderung konzeptionell erklären lässt oder andere, vorwiegend exogene Faktoren verantwortlich sind.

- Dagegen sind für die anfänglich als Ausreißer gekennzeichneten Fälle *Niedersachsen* und *Baden-Württemberg* die Modelle **M (2.1)** und **(2.2)** je nach gewählter Gewichtung besser geeignet, um den vermuteten Zusammenhang zwischen  $\Delta$  STR und  $\Delta$  P zu erklären. Allerdings gilt das eben nicht für beide Länder gleichermaßen. Stattdessen profitiert der baden-württembergische Fall

stärker von einer alleinigen Personalbetrachtung, Niedersachsen indes von der ergänzenden institutionellen Perspektive, die den Verzicht auf höhere und mittlere Instanzen hervorhebt. Das wiederum heißt, dass zwar in beiden Ländern umfängliche Reformen vollzogen wurden, sie sich aber konzeptionell und in den quantifizierbaren Ausprägungen der Maßnahmen deutlich unterscheiden. Dies ist angesichts der unterschiedlichen Leitbildorientierungen erwartbar. Dennoch vermögen es die bislang angewandten Modelle nicht, beide Fälle gemeinsam zu erklären, weshalb diesem Umstand in den nachfolgenden Gewichtungen besondere Aufmerksamkeit zukommt (vgl. Kap. 4.2.2.3).

- Eine im Hinblick auf die errechnete Regressionsgerade bessere Erklärung liefert die um institutionelle Gesichtspunkte erweiterte Personalgewichtung von **M (2.2)** für *Bayern, Hessen, Saarland* und *Sachsen*. Dies gilt gegenüber beiden vorangegangenen Modellen. Eine Verschlechterung – wenn auch in deutlich geringerem Maße – ergibt sich für *Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen* und *Rheinland-Pfalz*.
- *Schleswig-Holstein* dagegen besitzt im Modell **M (2.2)** zwar ein geringeres Residuum als bei **M (2.1)** und **M (1)**, aber sieben statt sechs inkonsistente Vergleichskonstellationen. Es bleibt also ein Fall, der durch die bislang getesteten Gewichtungen nicht befriedigend erklärt werden kann. Auch hier ist im Rahmen der nachfolgenden Modelle zu prüfen, ob über eine stärker konzeptionelle Bewertung der Reorganisationseffekte der vermutete Zusammenhang zwischen Struktur- und Personalveränderungen deutlicher zu Tage tritt.

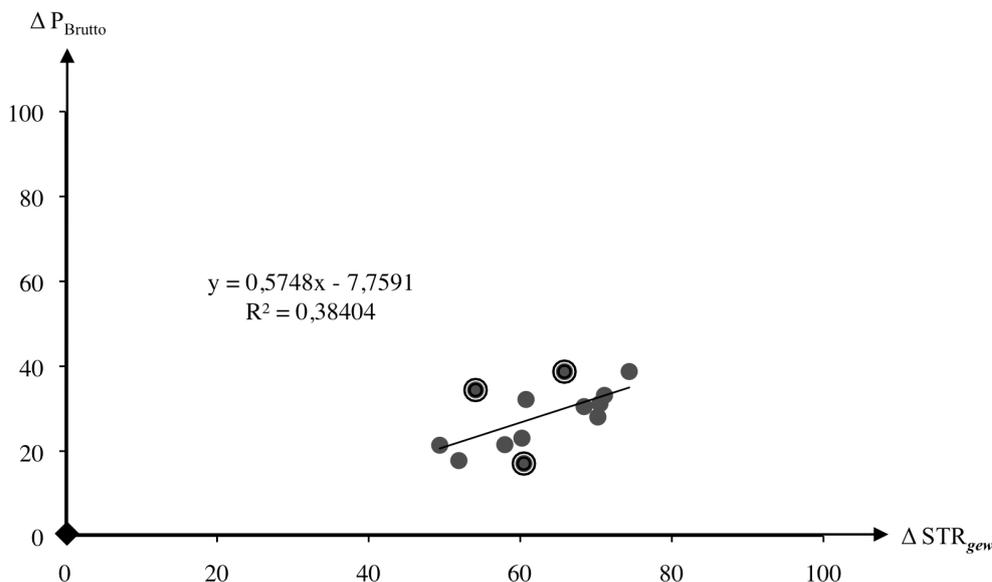
Somit liefert auch **M (2.2)** über alle, aber nicht für jeden der einzelnen Fälle bessere Erklärungen i. S. der Leithypothese **LH** und des angenommenen Zusammenhangs  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$ . Dies deckt sich insoweit mit der Hypothese **LH (5)**, wonach eine zunehmende organisatorische und konzeptionelle Spezifizierung der Reformintensität die gemessenen Daten plausibler macht. Demnach steigen mit dem Stelenumfang und der institutionellen Position einer Behörde im Reformfall auch die dadurch erwartbaren Personaleffekte. Gleichwohl bestehen, wie oben erläutert, weiterhin Zweifelsfälle. Außerdem führen eine ausschließlich stellenbezogene Gewichtung wie in **M (2.1)** und die um institutionelle Gesichtspunkte ergänzte Betrachtung in **M (2.2)** i. T. zu gegenläufigen Auswirkungen. Am deutlichsten tritt das im Vergleich von Baden-Württemberg und Niedersachsen zu Tage. Beide Länder haben personell wie organisatorisch weitreichende Reformen durchgeführt. Anhand einer rein numerischen Betrachtung der Organisationsdifferenz lassen sie sich zusammen mit den erzielten Personalwirkungen nicht hinreichend abbilden. Dennoch reagieren sie in **M (2.1)** und **M (2.2)** sehr unterschiedlich, was den Schluss nahelegt, dass die bis dato getesteten Konzepte jeweils nur eine bestimmte Komponente einer spezifischen Reformpolitik betonen, jedoch nicht oder nur begrenzt als umfassende Erklärungsansätze verwandt werden können. Dies entspricht der in Kap. 2.4 erläuterten Hypothese, dass es weniger der Status einer Organisation zu einem bestimmten Zeitpunkt oder die Differenz gegenüber einem früheren Zustand ist, der mögliche Personaleffekte beeinflusst, sondern vor allem

die Art der ergriffenen Reorganisationsmaßnahmen. Dem versuchen die im Folgenden betrachteten Modelle **M (3)** und **M (4)** Rechnung zu tragen.

#### 4.2.2.3 Modell **M (3)**: Einfache reorganisationsbezogene Gewichtung

Das dritte und das vierte Modell wählen eine andere Perspektive, indem sie nicht Teilbeträge anhand externer Kriterien und Annahmen gewichten, sondern von intendierten oder zumindest vermuteten *Reorganisationseffekten* ausgehen und diese in spezifische Differenzwerte übersetzen. Zugrunde liegen dabei die in Kap. 2.4.3 und 4.1 erläuterten Wirkungszusammenhänge, die sich wiederum aus der Unterscheidung zwischen fixen und variablen Produktions- sowie externen und internen Transaktionskosten ableiten. Abb. 4.2.2-9 dokumentiert hierfür zunächst die nach dem Modell **M (3)** errechneten Reorganisationswerte  $\Delta STR_{gew}$ , erneut kombiniert mit der gemessenen Brutto-Personalentwicklung  $\Delta P_{Brutto}$ . Verzeichnet finden sich ferner die Regressionsgerade und das Bestimmtheitsmaß  $R^2$ .

Abbildung 4.2.2-9: *Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Struktur-reformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell **M (3)***



Legende:  $\odot$  = Ausreißer mit  $|\text{[Residuum]}_{Land i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Auch für dieses Modell muss gemäß Hypothese **LH (5)** gelten, dass sich der Zusammenhang  $\Delta STR \rightarrow \Delta P$  nicht schwächer darstellt als in einem der vorangegangenen Konstrukte. Das errechnete *Bestimmtheitsmaß*  $R^2$  bestätigt das (s. Gleichungen VII-2.1 bis VII-2.3, Kap. 4.1.4):

**Befund:**  $R^2_{M(1)*} < R^2_{M(3)****}$  und  $[\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(1)} < [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(3)}$

$$R^2_{M(2.1)**} < R^2_{M(3)****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(2.1)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(3)}$$

$$R^2_{M(2.2)***} < R^2_{M(3)****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(2.2)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(3)}$$

$$* R^2 = 0,208$$

$$** R^2 = 0,275$$

$$*** R^2 = 0,375$$

$$**** R^2 = 0,384$$

**Schlussfolgerung:**  $[\Delta \text{STR}_{\text{gew}} \rightarrow \Delta P] > [\Delta \text{STR}_{\text{sum}} \rightarrow \Delta P] \text{ und}$   
 $[\Delta \text{STR}_{\text{REORG-gew}} \rightarrow \Delta P] > [\Delta \text{STR}_{\text{P-gew}} \rightarrow \Delta P] \text{ und}$   
 $[\Delta \text{STR}_{\text{REORG-gew}} \rightarrow \Delta P] > [\Delta \text{STR}_{\text{P+I-gew}} \rightarrow \Delta P]$

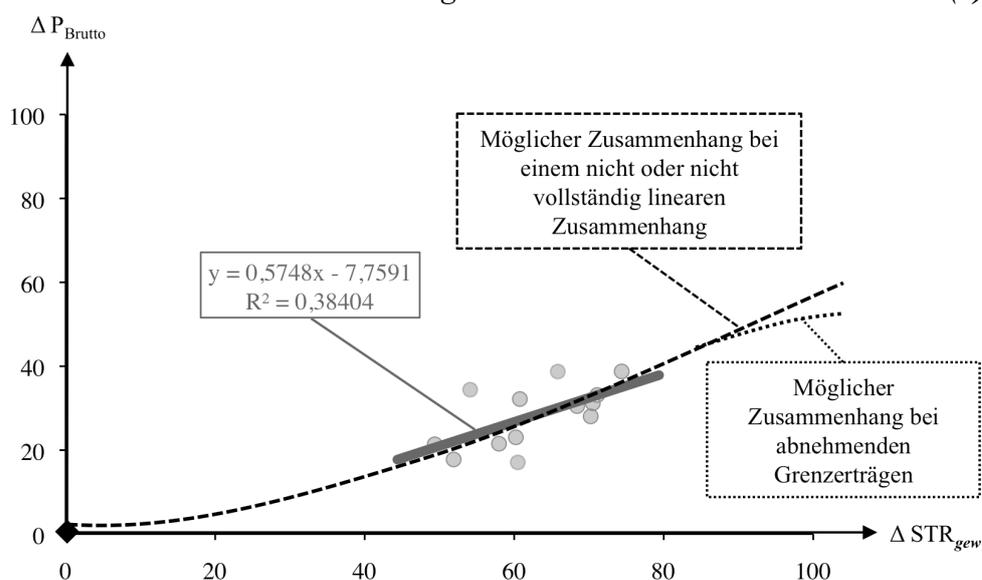
Gemessen am Bestimmtheitsmaß erklärt die *reorganisationsabhängige Darstellung* von Strukturreformen den beobachteten Brutto-Personalabbau *besser als jedes andere bislang angewandte Modell*. Im Vergleich zur personellen und institutionellen Gewichtung aus **M (2.2)** gilt das zwar nur in geringem Maße, doch sind die erheblich steilere Steigung der Regressionsgeraden und ihr negativer Schnittpunkt auf der Y-Achse interessant. Letzterer besagt, dass es bei einem Ausbleiben jeglicher Reorganisationsmaßnahmen zu einem negativen  $\Delta P$  und somit zu einem Stellenanstieg kommen würde. Mit anderen Worten: In den Ländern hätte es ohne Strukturreformen einen Personalaufbau geben müssen.

Dies wiederum aber erscheint unrealistisch, da in den vergangenen beiden Jahrzehnten die Verschlinkung des öffentlichen Sektors und die Verringerung seines Beschäftigungsstandes bundesweit als Ziele feststanden (vgl. Kap. 2.2 und 2.3). Und das galt unabhängig von Strukturreformen, die man als wichtiges, aber eben nicht als alleiniges Vehikel zum Stellenabbau einsetzte (vgl. dazu auch Kap. 2.4). Insofern stellt sich die Frage, ob der in Abb. 4.2.2-9 dargestellte *lineare Zusammenhang* tatsächlich die treffende Beschreibung bietet oder von einer anderen Kurvenziehung auszugehen wäre, die zumindest *im unteren Bereich eine verminderte Steigung* aufweist. Hierfür könnte sprechen, dass konzeptionell abgebildete Organisationsveränderungen, also solche die zuvor nach dem Modell **M (3)** gewichtet wurden ( $\Delta \text{STR}_{\text{REORG-gew}}$ ), erst eine bestimmte Größenordnung erreichen müssen, um relevante Skalen-, vor allem aber nennenswerte Verbundeffekte zu erzielen. Schließlich sind letztere davon abhängig, das möglichst viele funktional kompatible Aufgaben zusammengeführt werden, um Synergien zu realisieren (vgl. Kap. 2.4.3 und 4.1.1). Ähnliches gilt für externe Transaktionskosten, die von der Zahl der Behörden abhängen und sich wechselseitig bedingen, womit sie im Verlauf eines Reformprozesses nicht linear, sondern exponentiell sinken.

Der *Veranschaulichung dieser Erklärungsmöglichkeit* dient Abb. 4.2.2-10. Stellt man sich hierzu im Status quo *ante* eine sehr weit differenzierte und somit auch personalintensive Verwaltung nahe dem Nullpunkt vor, würde die zunächst vorsichtige Veränderung peripherer Strukturen (etwa durch Standort-Reduzierung

ohne Verzicht auf einzelne Ressorts und Behördenkategorien) die anfallenden Fixkosten verringern, aber nur marginal Transaktionskosten und Verbundeffekte beeinflussen. Vor allem letztere würden erst dann in größerem Maße entstehen, sobald auch aufgaben- und ebenenübergreifend systematische Vereinfachungseffekte durch die Zusammenlegung von Fachbereichen und das Auflösen von Instanzen erreicht würden. Folglich wäre erst ab einem bestimmten Vereinfachungsgrad mit einem quasi linearen Anstieg der Reformwirkungen zu rechnen, wie er in Abb. 4.2.2-9 angenommen und auch in Abb. 4.2.2-10 verzeichnet ist. Die dreizehn Flächenländer würden sich derzeit also vollständig im linearen Bereich der Verteilung bewegen, weshalb der Zusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P$  dort näherungsweise durch die abgebildete Regressionsgerade abgebildet werden kann. Inwieweit es später zu einem nicht-linearen Verlauf kommt, kann hier zunächst unberücksichtigt bleiben, da die in **M (3)** zugrunde gelegte Gewichtung dies auf Seiten der unabhängigen Variable nicht in Aussicht stellt. Allerdings muss auch davon ausgegangen werden, dass Personaleffekte aufgrund von struktureller Konzentration nicht unendlich erzielbar sind. Spätestens beim Grenzfall, in dem alle vorhandenen Behörden in einer einzigen Einrichtung zusammengefasst würden, könnte zwar auch die letzte Fusion durchaus weitgehende Auswirkungen haben, z. B. wenn es sich dabei um zwei relativ große Organisationseinheiten handelt, doch wäre sie zugleich die finale Handlungsoption. Realistischer erscheint deshalb ein Kurvenverlauf, der auf der Personalseite von abnehmenden Grenzerträgen ausgeht. Weiter unten wird diese Überlegung noch einmal im Zusammenhang mit Modell **M (4)** aufgegriffen und weiter konkretisiert (vgl. Abb. 4.2.2-15).

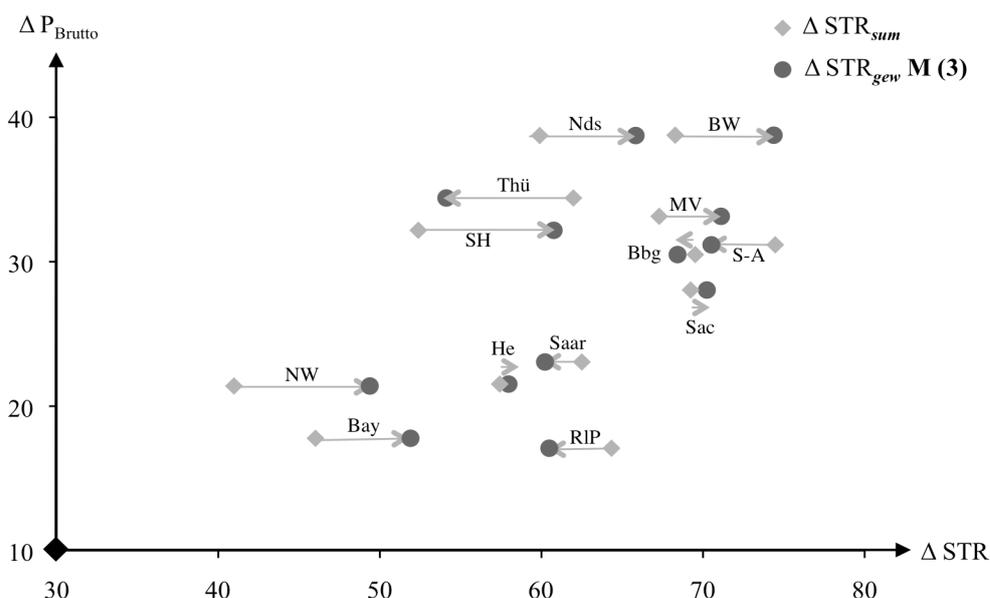
Abbildung 4.2.2-10: Lineare Zusammenhänge und nicht lineare Alternativen für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell **M (3)**



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Um zu ersehen, welche *Effekte* die *reorganisationsabhängige Gewichtung* von Strukturreformen verursacht, dokumentiert Abb. 4.2.2-11 die aufgrund von **M (3)** zustande kommenden Verschiebungen, die sich gegenüber den Werten der ungewichteten Strukturdivergenz  $\Delta STR_{sum}$  ergeben. Pfeile und Klarnamen dokumentieren erneut die entsprechenden Verschiebungen ( $\Delta STR_{sum} \rightarrow \Delta STR_{gew}$ ). Im Vergleich zu den Modellen **M (2.1)** und **M (2.2)** zeigt sich, dass die maßnahmenbezogene Darstellung der Reformintensität nicht mehr zu gleichgerichteten, sondern zu sehr unterschiedlichen Veränderungen der Ausgangswerte  $\Delta STR_{sum}$  führt. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass die Länder trotz übergreifender Reformorientierungen im Detail sehr heterogene Modernisierungskonzepte verfolgen (vgl. dazu Kap. 3.3.2). Ähnlichkeiten weisen dabei die größeren Länder auf, bei denen es sämtlich zu einer stärkeren Verschiebung kommt und deren Reformdelta im Ergebnis ansteigt. Anders verhält es sich bei den mittelgroßen und kleineren Ländern, die geringfügigere Veränderungen aufweisen. Ausnahmen bilden hier lediglich Schleswig-Holstein, dessen strukturelle Maßnahmenbilanz höher ausfällt, während die von Thüringen weiter reduziert wird. Sieht man von Sachsen und Hessen ab, ist ferner auffällig, dass die Anwendung von **M (3)** die Reformintensität in dreistufig organisierten Ländern verstärkt, während sie – erneut mit Ausnahme von Schleswig-Holstein – bei zweistufigen Länder geringere Abweichungen verursacht. Der Grund dafür ist, dass hier horizontale Bündelungseffekte gemäß dem Leitbild der konzentrierten Dreistufigkeit stärkere Auswirkungen entfalten und die Summation der Strukturvereinfachung mehrfach in die Berechnung eingeht (KONZEPT<sub>III</sub>; vgl. Kap. 2.3 und 3.3.1). Bei zweistufigen

Abbildung 4.2.2-11: Verschiebung der ungewichteten Reorganisationswerte aus Modell **M (1)** durch die reorganisationsabhängige Gewichtung im Modell **M (3)**



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Ländern indes ist die rein numerische Differenz häufig sehr nahe der gewichteten Veränderung, da sie sektorale Vereinfachungen und vor allem eine Konzentration der Strukturen auf der unteren Verwaltungsebene vornehmen.

Abbildung 4.2.2-12: Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell M (3)

Land	Residuum M (3)*	Im Vergleich unerwartet hohe (+) oder geringe (-) Personalveränderungen**													
		BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü	Σ (n)
BW	+3,8	■													0
Bay	-4,3		■					+	-						2
Bbg	-1,1			■			+				-		+	+	4
He	-4,0				■				-					+	2
MV	+/-0					■	+							+	2
Nds	+8,7			-		-	■				-	-			4
NW	+0,8		-					■	-						2
RIP	-9,9		+		+			+	■	+				+	5
Saar	-3,8								-	■				+	2
Sac	-4,6			+			+				■		+	+	4
S-A	-1,6						+					■	+	+	3
SH	+5,0			-							-	-	■	+	4
Thü	+11,1			-	-	-			-	-	-	-	-	■	8
Σ (n)		0	2	4	2	2	4	2	5	2	4	3	4	8	42
dar. (+)		0	1	1	1	0	4	2	0	1	0	0	3	8	21
dar. (-)		0	1	3	1	2	0	0	5	1	4	3	1	0	21

Legende: \* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**:  $|[\text{Residuum}]_{\text{Land } i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; \*\* Für den Vergleich zwischen Land  $i$  und Land  $j$  gilt:  $\Delta \text{STR}_{\text{Land } i} > \Delta \text{STR}_{\text{Land } j} \wedge \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } i} < \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } j}$  oder  $\Delta \text{STR}_{\text{Land } i} < \Delta \text{STR}_{\text{Land } j} \wedge \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } i} > \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } j}$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Interessant ist vor diesem Hintergrund, wie sich die uneinheitliche Verschiebung der Ausgangswerte auf das *Verhältnis der Fälle untereinander* und damit auf die Geltung der Hypothese **LH (4)** auswirkt. Wie bereits die vorangegangenen Modelle erfüllt auch die reorganisationsabhängige Gewichtung von  $\Delta \text{STR}$  nicht den Anspruch, dass damit Fälle gänzlich ausgeschlossen wären, in denen bei größerem Reformumfang andere Länder mit höherem Personalabbau vorhanden sind (und *vice versa*). Allerdings sind es von 156 bzw. 78 nur noch 42 bzw. 21 Länderpaare, die jeweils eine inkonsistente Vergleichskonstellation bilden. Das heißt, dass sich nur etwa jeder vierte Fall nicht in den laut **LH (4)** angenommenen Zusammenhang einfügt, wonach eine stärkere Strukturreform auch zu höheren Personaleinsparungen führt. Hinzukommt, dass diese Bedingung bei Anwendung von

**M (3)** zumindest auf Baden-Württemberg vollständig und auf die Fälle Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Saarland immerhin in 10 von 12 Konstellationen zutrifft. Insofern erscheint die reorganisationsbezogene Gewichtung nicht nur für den Gesamtzusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  sondern auch für die einzelnen Fälle als bessere und robustere Erklärung.

In Abb. 4.2.2-13 finden sich die ermittelten *Kennzahlen* für die bislang diskutierten Modelle zusammengefasst. Die Vergleiche nehmen dabei immer auf das Modell **M (3)** Bezug und stellen es den Ergebnissen für **M (1)**, **M (2.1)** und **M (2.2)** gegenüber. Hieraus lassen sich für bestimmte Gruppen und einzelne Länder folgende Schlüsse ziehen:

- Wie alle drei vorangegangenen Modelle weist auch die Darstellung zu **M (3)** mit *Niedersachsen*, *Rheinland-Pfalz* und *Thüringen* drei statistische Ausreißer aus. Sieht man vom letztgenannten Land ab, das zwar bei allen Gewichtungen als Grenzfall oder Outlier zu betrachten ist, jedoch das größte Residuum und acht inkonsistente Vergleichskonstellationen besitzt, können immerhin der niedersächsische und der rheinland-pfälzische Fall deutlich besser erklärt werden. Für Niedersachsen ergibt sich das aufgrund einer adäquateren Gewichtung des Verzichts auf Mittelinstanzen. Bei Rheinland-Pfalz resultiert dies aus der Relativierung vieler kleiner Maßnahmen und der Berücksichtigung einer trotz Dreistufigkeit fortbestehenden Fachdifferenzierung.
- *Baden-Württemberg* hingegen, das in **M (1)** und **M (2.2)** ein Residuum außerhalb der statistischen Toleranzzone besaß, fügt sich bei einer maßnahmenbezogenen Gewichtung sehr gut in den erwarteten Zusammenhang ein. Das gilt auch für das Verhältnis zu den anderen Fällen.
- Durchweg bessere Erklärungen liefert **M (3)** auch für *Brandenburg*, *Hessen*, *Mecklenburg-Vorpommern*, das *Saarland*, *Sachsen-Anhalt* und insbesondere für *Schleswig-Holstein*. Das nördlichste Bundesland verweist zwar immer noch auf ein nennenswertes Residuum, doch liegt es inzwischen deutlich unterhalb der Standardabweichung. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die numerisch geringeren Strukturveränderungen durch die maßnahmenbezogene Gewichtung konzeptionell aufgewertet wurden – ein Effekt, der u. a. durch die exaktere Abbildung zugrunde liegender Relationen im Hinblick auf das Ausgangsniveau zustande kommt.
- Ein ähnlich positiver Befund ergibt zwar nicht in gleichem Maße für *Bayern* und *Nordrhein-Westfalen*, doch gilt auch hier, dass die Residuen in einen vertretbaren Rahmen bleiben und das Modell **M (3)** insgesamt nicht dazu führt, dass beide Länder aus dem statistischen Toleranzrahmen herausfallen, zumal jeweils nur zwei Konstellationen identifiziert werden konnten, in denen andere Länder im direkten Vergleich unerwartet hohe oder geringe Personalveränderungen aufwiesen.
- Schließlich ist auf *Sachsen* einzugehen, dass bei Anwendung von Modell **M (3)** eine relativ starke Verschlechterung in der Erklärungskraft aufweist. Hierfür ist als mögliche Begründung zunächst die große Nähe des betreffenden Wertes zu Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern anzuführen, wodurch kleine Abweichungen sehr schnell zu inkonsistenten Vergleichskon-

stellungen führen können. Darüber hinaus dürfte die relativ starke Abweichung in Form eines unerwartet geringen Personalabbaus auch daraus resultieren, dass die große sächsische Strukturreform erst 2007/2008 und damit verhältnismäßig spät, nahe des aktuellen Rands durchgeführt wurde, womit entsprechende Personalwirkungen ggf. noch gar nicht eintreten konnten und der bisherige Stellenabbau eher auf eine restriktive Haushaltsführung zurückzuführen war.

Abbildung 4.2.2-13: Vergleich der Residuen und inkonsistenten Fallkonstellationen in den Modellen M (1), M (2.1), M (2.2) und M (3)

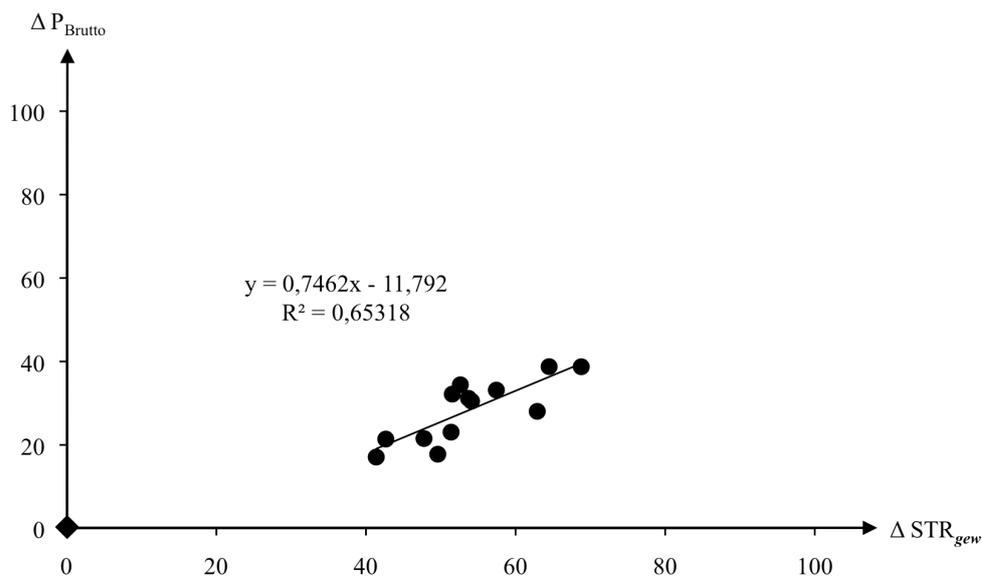
Merkmal	Modell*	BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü
Residuen**	M (1)	+8,0	-5,3	-0,7	-5,5	+2,7	+10,9	+0,1	-12,3	-5,7	-3,1	-1,8	+6,9	+5,8
	M (2.1)	+5,7	-4,8	-1,7	-4,8	+2,2	+10,7	+0,2	-11,8	-4,6	-2,4	-3,1	+6,7	+7,8
	M (2.2)	+8,9	-3,7	-1,9	-4,4	+2,5	+2,4	+1,1	-12,2	-4,0	-1,2	-2,4	+6,3	+8,7
	M (3)	+3,8	-4,3	-1,1	-4,0	+/-0	+8,7	+0,8	-9,9	-3,8	-4,6	-1,6	+5,0	+11,1
	Bilanz M (3) ggü. M (1), M (2.1) und M (2.2)	✓(1)	✓(1)	✗(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✗(1)	✓(1)	✓(1)	✗(1)	✓(1)	✓(1)	✗(1)
		✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✗(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✗(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✗(2.1)
		✓(2.2)	✗(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✗(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✗(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✗(2.2)
Inkonsistente Vergleichs- werte	M (1)	3	2	5	2	5	7	2	7	4	5	5	6	7
	M (2.1)	1	2	4	2	4	5	2	7	3	3	5	6	6
	M (2.2)	4	2	4	3	4	1	2	7	3	3	4	7	8
	M (3)	0	2	4	2	2	4	2	5	2	4	3	4	8
	Bilanz M (3) ggü. M (1), M (2.1) und M (2.2)	✓(1)	≅(1)	✓(1)	≅(1)	✓(1)	✓(1)	≅(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✗(1)
		✓(2.1)	≅(2.1)	≅(2.1)	≅(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	≅(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✗(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✗(2.1)
		✓(2.2)	≅(2.2)	≅(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✗(2.2)	≅(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✗(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	≅(2.2)
Bilanz***	M (3) ggü. M (1)	✓✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓✓(1)	✓✓(1)	✗(1)	✓✓(1)	✓✓(1)	✓(1)	✓✓(1)	✓✓(1)	✗(1)
	M (3) ggü. M (2.1)	✓✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓✓(2.1)	✓✓(2.1)	✗(2.1)	✓✓(2.1)	✓✓(2.1)	✗(2.1)	✓✓(2.1)	✓✓(2.1)	✗(2.1)
	M (3) ggü. M (2.2)	✓✓(2.2)	✗(2.2)	✓(2.2)	✓✓(2.2)	✓✓(2.2)	✗(2.2)	✓(2.2)	✓✓(2.2)	✓✓(2.2)	✗(2.2)	✓✓(2.2)	✓✓(2.2)	✗(2.2)

Legende: \* für M (1) vgl. Abb. 4.2.1-3, für M (2.1) Abb. 4.2.2-3, für M (2.2) Abb. 4.2.2-7 und für M (3) Abb. 4.2.2-12; \*\* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**: | [Residuum]<sub>L and i</sub> | > | STABW (y) |; ✓<sub>(x)</sub> = Modell M (y) liefert im betreffenden Fall eine bessere Erklärung als Modell M (x), wenn | [Residuum]<sub>M (y)</sub> | < | [Residuum]<sub>M (x)</sub> | und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell M (y) kleiner ist als im Modell M (x); ✗<sub>(x)</sub> = Modell M (y) liefert im betreffenden Fall eine schlechtere Erklärung als Modell M (x), wenn | [Residuum]<sub>M (y)</sub> | > | [Residuum]<sub>M (x)</sub> | und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell M (y) größer ist als im Modell M (x); ≅<sub>(x)</sub> = Modell M (y) liefert im betreffenden Fall eine Modell M (x) vergleichbare gute Erklärung, wenn | [Residuum]<sub>M (y)</sub> | ≅ | [Residuum]<sub>M (x)</sub> | und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell M (y) der im Modell M (x) in etwa entspricht; \*\*\* ✓<sub>(x)</sub> = In der Gesamtschau weist Modell M (y) in zumindest einem Merkmal (Residuum oder Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; ✓✓<sub>(x)</sub> = In der Gesamtschau weist Modell M (y) in beiden Merkmalen (Residuum und Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; ✗<sub>(x)</sub> = In der Gesamtschau weist Modell M (y) in keinem Merkmal (Residuum und Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

#### 4.2.2.4 Modell M (4): Modifizierte reorganisationsbezogene Gewichtung

Das *vierte Modell* schließlich beinhaltet eine Modifikation von **M (3)**. Maßgeblich ist dabei die auch in Abb. 4.2.2-10 angedeutete und zuvor theoretisch diskutierte Problematik, wonach ein unendlicher Anstieg reorganisationsbedingter Personaleffekte nicht nur aufgrund abnehmender Grenzerträge, sondern auch mit Blick auf die Zunahme gegenläufiger Effekte unrealistisch erscheint (vgl. Kap. 2.4.3 und 4.1.3). In Abb. 4.1.3-2 wurde der zugrunde liegende Zusammenhang hinsichtlich der organisationsabhängigen Kosten einer Behörde veranschaulicht. Demnach nehmen die endogenen Transaktionsaufwände einer Organisation mit ihrer Größe zu und übersteigen ab einem gewissen Punkt die Skalen-, Verbund- und Koordinationsvorteile, die durch den Verzicht auf eigenständige Behörden und deren Eingliederung in andere Einrichtungen entstehen.

Abbildung 4.2.2-14: Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Struktur-reformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell M (4)



Legende:  $\diamond$  = Ausreißer mit  $|\text{[Residuum]}_{\text{Land } i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Ein einfaches gedankliches *Beispiel* mag dies verdeutlichen: Gäbe es einen unbegrenzten Einspareffekt, der allein auf organisatorische Integration zurückzuführen wäre, müsste man ausgehend von einem beliebigen Status quo, der sich durch die Existenz von mehr als einer Behörde auszeichnet, stets darum bemüht sein, alle Einrichtungen in lediglich einer Organisationseinheit zusammenzuführen. Das wiederum aber wäre gleichbedeutend mit einer Verschiebung externer Transaktionskosten in die neue Behörde, die – um arbeitsfähig zu sein – eine interne Differenzierung vornehmen müsste. Denkt man dabei an ein Land mit mehreren hun-

dert Einrichtungen, hätte das zur Folge, dass es diese in einem Amt zusammenführen würde, sie jedoch *de facto* in einer gemeinsamen Hülle fortbestehen ließe. Deshalb geht der Autor davon aus, dass es nicht nur ein optimales Organisationskostenniveau gibt, sondern sich zunehmende Fusionen ab einem bestimmten Integrationsniveau verteuern auswirken, da für die interne Koordination und Steuerung mehr Beschäftigte notwendig sind. In Modell **M (4)** wurde hierfür die Organisationsgröße als gegenläufig wirkender Effekt eingeführt (vgl. Kap. 4.1.3, Gleichung VI-17.2.3). Abb. 4.2.2-14 beinhaltet die danach gebildeten Reorganisationswerte  $\Delta STR_{gew}$  und weist die Regressionsgerade und das Bestimmtheitsmaß  $R^2$  aus. Es zeigt sich, dass auch die Anwendung von Modell **M (4)** zu keinem schwächeren Zusammenhang  $\Delta STR \rightarrow \Delta P$  führt als in einem der vorangegangenen Modelle. Mit Blick auf das *deutlich höhere Bestimmtheitsmaß*, darf **M (4)** i. S. von **LH (5)** sogar als die bislang bestmögliche Erklärung der gemessenen Daten gelten (s. Gleichungen VII-3.1 bis VII-3.4, Kap. 4.1.4):

**Befund:**

$$R^2_{M(1)*} < R^2_{M(4)*****} \text{ und}$$

$$[\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(1)} < [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(4)}$$

$$R^2_{M(2.1)**} < R^2_{M(4)*****} \text{ und}$$

$$[\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.1)} < [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(4)}$$

$$R^2_{M(2.2)***} < R^2_{M(4)*****} \text{ und}$$

$$[\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(2.2)} < [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(4)}$$

$$R^2_{M(3)****} < R^2_{M(4)*****} \text{ und}$$

$$[\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(3)} < [\Delta STR \rightarrow \Delta P]_{M(4)}$$

\*  $R^2 = 0,208$   
 \*\*  $R^2 = 0,275$   
 \*\*\*  $R^2 = 0,375$   
 \*\*\*\*  $R^2 = 0,384$   
 \*\*\*\*\*  $R^2 = 0,653$

**Schlussfolgerung:**

$$[\Delta STR_{gew} \rightarrow \Delta P] > [\Delta STR_{sum} \rightarrow \Delta P] \text{ und}$$

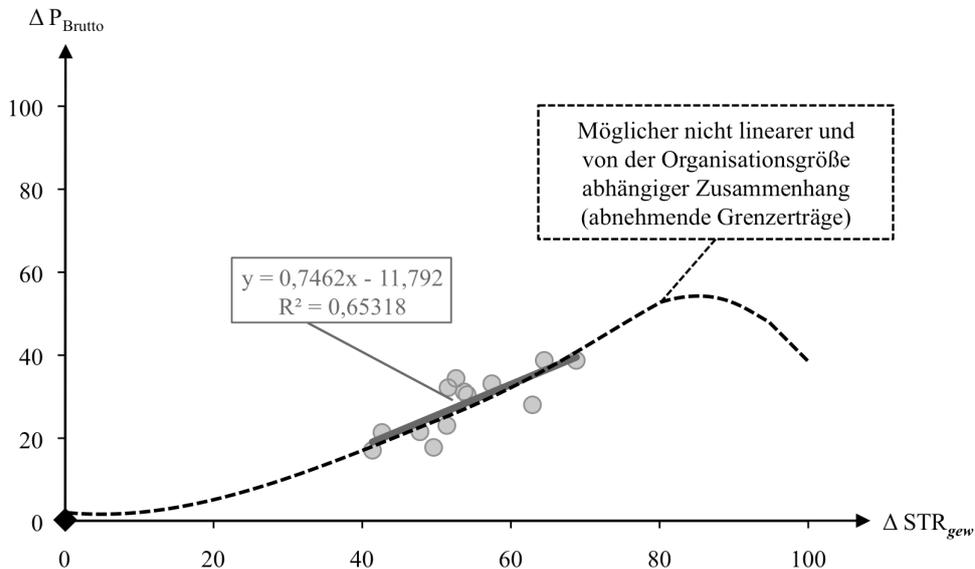
$$[\Delta STR_{REORG*-gew} \rightarrow \Delta P] > [\Delta STR_{P-gew} \rightarrow \Delta P] \text{ und}$$

$$[\Delta STR_{REORG*-gew} \rightarrow \Delta P] > [\Delta STR_{P+I-gew} \rightarrow \Delta P] \text{ und}$$

$$[\Delta STR_{REORG*-gew} \rightarrow \Delta P] > [\Delta STR_{REORG-gew} \rightarrow \Delta P]$$

Diskussionswürdig sind auch in diesem Modell die *höhere Steigung* und der *negative Schnittpunkt* auf der Y-Achse. Da der vollständige Verzicht auf Strukturformen demnach zu ganz erheblichen Personalsteigerungen führen würde, spricht viel für die bereits bei **M (3)** angeführte Logik abnehmender Konzentrationseffekte. Außerdem tritt die Berücksichtigung negativer Auswirkungen hinzu, die aus einer anwachsenden Organisationsgröße resultieren. Insofern ist die in Abb. 4.2.2-14 verzeichnete Regressionsgerade nur als Ausschnitt einer nicht linearen Kurve zu begreifen, die sich zu Anfang, also nahe dem Nullpunkt deutlich abflacht, von da an in einer breiten Zone dem hier ermittelten Zusammenhang folgend quasi

Abbildung 4.2.2-15: Lineare Zusammenhänge und nicht lineare Alternativen für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern – Modell **M (4)**



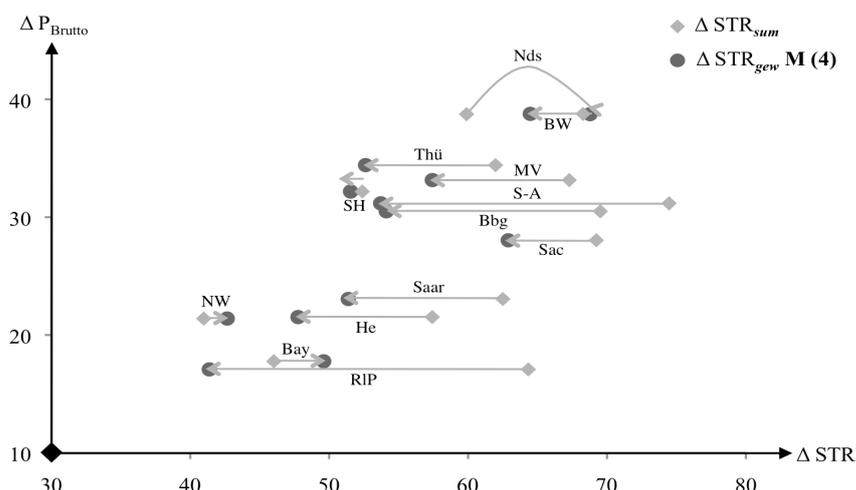
Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

linear ansteigt, später jedoch erneut niedrigere Zuwachsraten und sogar negative Einspareffekte produziert. Eine grafische Darstellung dazu findet sich in Abb. 4.2.2-15. So weisen derzeit noch alle Länder einen Differenzierungsgrad auf, der per saldo kostensenkende Konzentrationseffekte offeriert (vgl. dazu auch Kap. 3.3.4). Gleichwohl ist davon auszugehen, dass in einigen Fällen schon relativ große Organisationseinheiten entstanden sind. Sie müssen – u. a. durch die Integration dezentraler Behörden als Außenstellen – erheblichen Koordinationsaufwand leisten. Dies wiederum limitiert künftige Skalen-, Verbund- und Steuerungseffekte, sofern etwa in dreistufigen Verwaltungen weitere Einrichtungen in bündelnde Mittel- oder Oberinstanzen eingegliedert werden sollen. Nach **Modell (4)** und in Verbindung mit den in Kap. 3.3.4 ermittelten Reformpotenzialen dürften also in den kommenden Jahren etliche Länder nicht mehr solche Effizienzrenditen erzielen können, wie das in der Vergangenheit der Fall war. Zumindest aber wären sie gezwungen, sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zunächst auf die Umgestaltung stärker differenzierter Verwaltungsteile zu konzentrieren. Insofern wird davon ausgegangen, dass sich besonders reformaktive Länder bereits der Zone nähern, in der absinkende Reformertträge wahrscheinlich sind. Dabei muss freilich berücksichtigt werden, dass der Kurvenverlauf summarisch über alle Länder und deren Reformaktivitäten ermittelt wurde. Er sagt nichts über die differenzierten Modernisierungspotenziale in einzelnen Fällen und spezifischen Bereichen aus. Hinzutritt die relationale Betrachtung (vgl. Kap. 3.1.3, Gleichung (III-8)). Auch wenn Baden-Württemberg oder Niedersachsen sehr starke Reformen durchgeführt haben, können sie beide noch Entwicklungsmöglichkeiten besitzen, die innerhalb

jener Zone zu realisieren sind, die weiterhin lineare und damit sehr hohe Effizienzrenditen in Aussicht stellt.

Die Auswirkungen der modifizierten *reorganisationsabhängigen Gewichtung* durch Modell **M (4)** wird in Abb. 4.2.2-16 dokumentiert ( $\Delta STR_{sum} \rightarrow \Delta STR_{gew}$ ). Sie führt überwiegend zu einer Verringerung des numerischen Struktur deltas, da hiervon die relationale Differenz der gemittelten Organisationsgröße abgezogen wird. Doch wie schon bei **M (3)** und anders als **M (2.1)** und **M (2.2)** verursacht dies keine gleichgerichteten Veränderungen der Ausgangswerte  $\Delta STR_{sum}$ . So reagieren zum Zeitpunkt  $t_1$  ausdifferenzierte Verwaltungen, vor allem aber größere Länder weniger stark oder sogar in entgegengesetzter Richtung, während kleinere Fälle erhebliche Anpassungen erfahren.

Abbildung 4.2.2-16: Verschiebung der ungewichteten Reorganisationswerte aus Modell **M (1)** durch die reorganisationsabhängige Gewichtung im Modell **M (4)**



Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

*Ausnahmen* bilden hier *Schleswig-Holstein*, dessen Reformwert nahezu unverändert bleibt, was sich durch die von vornherein geringere Komplexität der Verwaltung erklärt (vgl. Hesse 2000c), und *Baden-Württemberg*. Letzteres wies anfänglich, also zu Beginn 1990er Jahre eine sehr hohe Differenzierung auf und reduzierte im Zuge der Reform 2005 die Zahl seiner Organisationseinheiten drastisch, maximierte aber zugleich die Größe der Mittelinstanzen durch die Integration unterer, oberer und zentraler Ämter (vgl. Innenministerium Baden-Württemberg 2005; Landtag Baden-Württemberg 2004; Reiners 2008d, 2008e). Ein ähnlicher Effekt ergibt sich im Übrigen auch im Fall von *Rheinland-Pfalz*, das damit erstmals plausibilisiert werden kann. In diesem Kontext ist allerdings nicht oder nicht nur von technischen Grenzen der Eingliederung und Fusion von Behörden auszugehen, sondern ebenso von vorweggenommenen Annahmen über deren Funkti-

onsfähigkeit. Insbesondere wenn zwar i. w. S. kompatibel, aber im Vollzug nicht unmittelbar miteinander befasste Organisationseinheiten zusammengeführt werden, dürften auch die geforderten und für möglich erachteten Effizienzrenditen geringer ausfallen, zumal deren Vorgaben regelmäßig in einem Gegenstromverfahren zwischen Reformern und betroffenen Verwaltungen ermittelt werden.

Abbildung 4.2.2-17: Identifikation der Fälle mit unerwartet hohen oder geringen Struktur- bzw. Personalveränderungen – Modell **M (4)**

Land	Residuum <b>M (4)</b> *	Im Vergleich unerwartet hohe (+) oder geringe (-) Personalveränderungen**													Σ (n)
		BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü	
BW	+2,4	■					-								1
Bay	-7,4		■		+			+							2
Bbg	+1,9			■							-	+	+	+	4
He	-2,3		-		■										1
MV	+2,1					■					-			+	2
Nds	-0,8	+					■								1
NW	+1,4		-					■							1
RIP	-2,0								■						0
Saar	-3,5									■					0
Sac	-7,1			+		+					■	+	+	+	5
S-A	+2,9			-							-	■	+	+	4
SH	+5,5			-							-	-	■		3
Thü	+7,0			-		-					-	-		■	4
<b>Σ (n)</b>		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>28</b>
dar. (+)		1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	2	3	4	14
dar. (-)		0	2	3	0	1	1	0	0	0	5	2	0	0	14

**Legende:** \* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**:  $|\text{[Residuum]}_{\text{Land } i}| > |\text{STABW (y)}|$ ; \*\* Für den Vergleich zwischen Land *i* und Land *j* gilt:  $\Delta \text{STR}_{\text{Land } i} > \Delta \text{STR}_{\text{Land } j} \wedge \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } i} < \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } j}$  oder  $\Delta \text{STR}_{\text{Land } i} < \Delta \text{STR}_{\text{Land } j} \wedge \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } i} > \Delta \text{P}_{\text{Brutto Land } j}$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Insofern stellt **M (4)** eine Gewichtung dar, die entsprechende Überlegungen und Organisationsgrenzen rechnerisch vorwegnimmt. Die Verschiebung der Spannbreite nach links spiegelt dabei den Umstand wider, dass die Masse der Strukturveränderungen numerisch und relational auf den unteren Verwaltungsebenen stattfand. Hinzutritt das dominante Reformkonzept der Integration und Bündelung (vgl. Kap. 2.3.2, 3.2.1 und 3.3.1). Beides führte zu einer Reduktion der Gesamtzahl und erheblichen Vergrößerung einzelner, zentral gelagerter Behörden. Im Ergebnis von **M (4)** begrenzt das die erzielten Strukturdeltas und definiert als Optimum eine mittlere Zahl integrierter, aber eben nicht vollständig bündelnder Behörden, die im Vergleich zueinander eine ausgewogene Größe aufweisen. Länder

wie Baden-Württemberg oder Sachsen-Anhalt, die die Vereinfachung ihrer Strukturen durch die weitgehende Eingliederung in die allgemeine Verwaltung betrieben haben, stoßen somit an Grenzen, während zweistufig organisierte Länder wie Schleswig-Holstein und neuerdings Niedersachsen zu einer *organisationsökonomisch effizienteren Behördenstruktur* gelangen. Sie zeichnet sich durch eine mittlere Anzahl ähnlich großer und nicht überdehnter Organisationseinheiten aus.

In Abb. 4.2.2-17 finden sich hinsichtlich der Hypothese **LH (4)** auch die Werte für Modell **M (4)** im Vergleich zueinander dargestellt. Erneut treten inkonsistente Paare auf, in denen einzelne Länder mehr reformiert haben als andere, jedoch weniger stark Personal abbauen konnten (und *vice versa*). Immerhin trifft das aber nur noch für 28 bzw. 14 von 156 bzw. 78 denkbaren Konstellationen zu. Das heißt, dass lediglich in jedem sechsten Fall-Vergleich unerwartet hohe oder geringe Personalwirkungen zu beobachten sind. Hinzutritt, dass in keinem Land mehr als fünf inkonsistente Vergleiche identifiziert werden und Rheinland-Pfalz und das Saarland sogar vollständig den laut **LH (4)** erwarteten Relationen entsprechen. Wie bereits weiter oben angeführt, ist das vor allem im rheinland-pfälzischen Fall von Belang, da er auf diese Weise – anders als in den vorangegangenen Modellen – keinen Outlier repräsentiert und hinsichtlich der Vergleichsrelationen und seines Residuums sehr robuste Werte besitzt. Mehr noch als Modell **M (3)** kann also die um Behördengrößen ergänzte reorganisationsbezogene Gewichtung als *allgemein und individuell gute Erklärung* für den Gesamtzusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  betrachtet werden. Dieser Befund findet sich in Abb. 4.2.2-18 noch einmal im Vergleich aller bisherigen Modelle dokumentiert. Erneut werden dabei die Kennzahlen für **M (4)** den entsprechenden Werten von **M (1)**, **M (2.1)**, **M (2.2)** und **M (3)** gegenübergestellt:

- Anders als alle vier vorangegangenen Modelle gibt es bei Anwendung einer modifizierten reorganisationsabhängigen Gewichtung *keine statistischen Ausreißer*. Neben der oben erläuterten Bestätigung von **LH (5)** führt das auch zu einer Widerlegung von **LH (6)**, wonach eine beobachtete Personalreduzierung mit hoher Wahrscheinlichkeit oder im Einzelfall maßgeblich durch sonstige bzw. exogene Faktoren bedingt ist, sofern bei allen und damit auch im Rahmen konzeptionell gewichteter Darstellungen der unabhängigen Variable Outlier auftreten. Lediglich Bayern und Thüringen reichen an die entsprechende Grenze heran, bleiben aber darunter und sind insofern definitionsgemäß keine Ausreißer, zumal die einfache Standardabweichung ohnehin ein sehr strenges Maß darstellt. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass *Baden-Württemberg*, *Niedersachsen* und *Rheinland-Pfalz*, die zuvor immer oder teilweise als Ausreißer zu kennzeichnen waren, nunmehr sehr geringe Residuen besitzen und auch mit Blick auf inkonsistente Fallkonstellationen eine deutlich bessere Bilanz aufweisen. Dies gilt ebenso für *Thüringen*, das zwar mit +7,0 nach wie vor über einen großen Abstand zur Regressionsgeraden verfügt, jedoch in beiden Vergleichskategorien (Residuen und Vergleichskonstellationen) wesentlich eher den theoretisch erwarteten Ergebnissen entspricht.

- Ausnahmen von diesem positiven Befund bilden zunächst *Bayern* und *Sachsen*. Beide erscheinen in allen vorangegangenen Modellen besser erklärlich. Im bayerischen Fall ergibt sich das vor allem rechnerisch, da dieses Land gemessen am Ausgangsniveau bislang eher wenig reformiert hat, sich dementsprechend nur in geringem Umfang die durchschnittliche Behördengröße verändert hat und deshalb das Strukturdelta in gewichteter Form sogar einen

Abbildung 4.2.2-18: Vergleich der Residuen und inkonsistenten Fallkonstellationen in den Modellen M (1), M (2.1), M (2.2), M (3) und M (4)

Merkmal	Modell*	BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü
Residuen**	M (1)	+8,0	-5,3	-0,7	-5,5	+2,7	+10,9	+0,1	-12,3	-5,7	-3,1	-1,8	+6,9	+5,8
	M (2.1)	+5,7	-4,8	-1,7	-4,8	+2,2	+10,7	+0,2	-11,8	-4,6	-2,4	-3,1	+6,7	+7,8
	M (2.2)	+8,9	-3,7	-1,9	-4,4	+2,5	+2,4	+1,1	-12,2	-4,0	-1,2	-2,4	+6,3	+8,7
	M (3)	+3,8	-4,3	-1,1	-4,0	+/-0	+8,7	+0,8	-9,9	-3,8	-4,6	-1,6	+5,0	+11,1
	M (4)	+2,4	-7,4	+1,9	-2,3	+2,1	-0,8	+1,4	-2,0	-3,5	-7,1	+2,9	+5,5	+7,0
Bilanz M (4) ggü. M (1), M (2.1), M (2.2) und M (3)		✓(1)	X(1)	X(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	X(1)	✓(1)	✓(1)	X(1)	X(1)	✓(1)	X(1)
		✓(2.1)	X(1)	X(1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	X(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	X(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)
		✓(2.2)	X(2.2)	≅(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	X(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	X(2.2)	X(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)
		✓(3)	X(3)	X(3)	✓(3)	X(3)	✓(3)	X(3)	✓(3)	✓(3)	X(3)	X(3)	✓(3)	✓(3)
Inkonsistente Vergleichs- werte	M (1)	3	2	5	2	5	7	2	7	4	5	5	6	7
	M (2.1)	1	2	4	2	4	5	2	7	3	3	5	6	6
	M (2.2)	4	2	4	3	4	1	2	7	3	3	4	7	8
	M (3)	0	2	4	2	2	4	2	5	2	4	3	4	8
	M (4)	1	2	4	1	2	1	1	0	0	5	4	3	4
Bilanz M (4) ggü. M (1), M (2.1), M (2.2) und M (3)		✓(1)	≅(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	≅(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)
		≅(2.1)	≅(2.1)	≅(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	X(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)
		✓(2.2)	≅(2.2)	≅(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	≅(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	X(2.2)	≅(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)
		X(3)	≅(3)	≅(3)	✓(3)	≅(3)	✓(3)	✓(3)	✓(3)	✓(3)	X(3)	X(3)	✓(3)	✓(3)
Bilanz***	M (4) ggü. M (1)	✓✓(1)	X(1)	✓(1)	✓✓(1)	✓✓(1)	✓✓(1)	✓(1)	✓✓(1)	✓✓(1)	X(1)	✓(1)	✓✓(1)	✓(1)
	M (4) ggü. M (2.1)	✓(2.1)	X(2.1)	X(2.1)	✓✓(2.1)	✓✓(2.1)	✓✓(2.1)	✓(2.1)	✓✓(2.1)	✓✓(2.1)	X(2.1)	✓✓(2.1)	✓✓(2.1)	✓✓(2.1)
	M (4) ggü. M (2.2)	✓✓(2.2)	X(2.2)	≅(2.2)	✓✓(2.2)	✓✓(2.2)	✓✓(2.2)	✓(2.2)	✓✓(2.2)	✓✓(2.2)	X(2.2)	X(2.2)	✓✓(2.2)	✓✓(2.2)
	M (4) ggü. M (3)	✓(3)	X(3)	X(3)	✓✓(3)	X(3)	✓✓(3)	✓(3)	✓✓(3)	✓✓(3)	X(3)	X(3)	✓(3)	✓✓(3)

Legende: \* für M (1) vgl. Abb. 4.2.1-3, für M (2.1) Abb. 4.2.2-3, für M (2.2) Abb. 4.2.2-7, für M (3) Abb. 4.2.2-12 und für M (4) Abb. 4.2.2-17; \*\* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**:  $|[\text{Residuum}]_{\text{Land } i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; ✓(x) = Modell M (y) liefert im betreffenden Fall eine bessere Erklärung als Modell M (x), wenn  $|[\text{Residuum}]_{\text{M}(y)}| < |[\text{Residuum}]_{\text{M}(x)}|$  und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell M (y) kleiner ist als im Modell M (x); X(x) = Modell M (y) liefert im betreffenden Fall eine schlechtere Erklärung als Mo-

dell  $\mathbf{M}(\mathbf{x})$ , wenn  $|\text{[Residuum]}_{\mathbf{M}(\mathbf{y})}| > |\text{[Residuum]}_{\mathbf{M}(\mathbf{x})}|$  und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{y})$  größer ist als im Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{x})$ ;  $\cong_{(\mathbf{x})} =$  Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{y})$  liefert im betreffenden Fall eine Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{x})$  vergleichbare gute Erklärung, wenn  $|\text{[Residuum]}_{\mathbf{M}(\mathbf{y})}| \cong |\text{[Residuum]}_{\mathbf{M}(\mathbf{x})}|$  und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{y})$  der im Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{x})$  in etwa entspricht; \*\*\*  $\checkmark_{(\mathbf{x})} =$  In der Gesamtschau weist Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{y})$  in zumindest einem Merkmal (Residuum oder Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf;  $\checkmark\checkmark_{(\mathbf{x})} =$  In der Gesamtschau weist Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{y})$  in beiden Merkmalen (Residuum und Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf;  $\checkmark\checkmark\checkmark_{(\mathbf{x})} =$  In der Gesamtschau weist Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{y})$  in keinem Merkmal (Residuum und Zahl inkonsistenter Vergleichsfälle) einen stärkeren Zusammenhang auf; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

höheren Wert annimmt. Obgleich nach wie vor kein Outlier soll diese Konstellation in Kap. 4.2.3 und 4.3 noch einmal genauer betrachtet werden. Für *Sachsen* dürfte der gegenüber den anderen Modellen gewachsene Abstand zur Regressionsgeraden und die erhöhte Zahl inkonsistenter Vergleichspaare vor allem aus dem Umstand der erst relativ spät erfolgten großen Reform resultieren. Der im Modell und den Erwartungen nach zu geringe Personalabbau wäre somit dem üblichen Zeitverzug im Rahmen des öffentlichen Dienstrechts geschuldet (vgl. Kap. 4.2.1).

- Schließlich weist Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{4})$  auch bei *Brandenburg* und *Sachsen-Anhalt* etwas schlechtere Ergebnisse i. S. der Leithypothese und des erwarteten Zusammenhangs aus. Dies gilt vor allem für die Residuen, wobei auffällt, dass sie anders als bei den vorangegangenen Gewichtungen ins Positive drehen. Das heißt, dass beide Länder einen höheren Stellenverzicht zeigen als er in Anbetracht ihres Strukturdeltas zwingend wäre. Auch dies soll in Kap. 4.3 noch einmal genauer analysiert werden, etwa im Hinblick darauf, ob hier früher einsetzende Reformbemühungen oder das Ausgangsniveau eine Rolle spielen könnten.

Doch auch ungeachtet der benannten Ausnahmen weist die modifizierte reorganisationsabhängige Gewichtung in Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{4})$  den insgesamt stärksten Zusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  auf. Entsprechend der Hypothese  $\mathbf{LH}(\mathbf{5})$  und der in Kap. 2.4.4 entwickelten Prüfchronologie kann er deshalb nicht nur nicht als grundsätzlich falsifiziert, sondern als wahrscheinlich gelten (vgl. Abb. 2.4.4-3 und Prüfschritt P 6). Insofern ist bereits auf dieser Basis davon auszugehen, dass sich die Leithypothese empirisch bestätigt, mithin die zielgemäßen Strukturreformen der vergangenen zwei Dekaden den zeitgleich beobachtbaren Personalabbau erklären und damit auch effektive Politiken darstellen. Die Betrachtung von Konzeptorientierungen und des Einsatzes von Landesbetrieben in Kap. 4.2.3 dient vor diesem Hintergrund vor allem einer möglichen Verfeinerung, sofern sich dadurch in Einzelfällen oder gesamthaft die erhobenen Daten besser erklären lassen.

#### 4.2.3 Konzeptionelle Gewichtung von Reorganisationseffekten und betrieblicher Reorganisation (Modelle 5 und 6)

Im Folgenden wendet sich der Autor nun der Frage zu, ob es über die in Modell  $\mathbf{M}(\mathbf{4})$  operationalisierten Reorganisationseffekte hinaus eine bestimmende *Wirkung von Leitbildern und betrieblichen Organisationsformen* gibt. Dies dient einerseits der ergänzenden Erklärung der o. g. Befunde, ermöglicht andererseits

aber auch die Bewertung, ob es eine Überlegenheit spezifischer Reformorientierungen auf der Grundlage ihrer wesentlichen Maßnahmen gibt (vgl. dazu Kap. 3.1.4). Letzteres wäre in jedem Fall dann anzunehmen, wenn eines der hierfür gebildeten Modelle eine bessere Erklärung bietet als **M (4)** und sich auch gegenüber den anderen Gewichtungskonzepten deutlich abhebt. In Kap. 4.2.3.1 werden deshalb zunächst die Konzeptorientierungen der konsequenten Zwei- und konzentrierten Dreistufigkeit in Gestalt der Modelle **M (5.1)** und **M (5.2)** gegenübergestellt und hinsichtlich des dabei ermittelten Zusammenhangs mit den Ergebnissen zu **M (4)** verglichen. Es folgt in Kap. 4.2.3.2 die Betrachtung jener Konsequenzen, die der Einsatz von Landesbetrieben haben könnte. Hierbei unterscheidet der Autor zwischen einer entsprechenden Gewichtung ohne Konzeptspezifizierung in Modell **M (6.1)** sowie zwei weiteren Varianten, die jeweils KONZEPT<sub>II</sub> (Modell **M 6.2**) und KONZEPT<sub>III</sub> (Modell **M 6.3**) einbeziehen, also die Modelle **M (5.1)** und **M (5.2)** modifizieren. Anzumerken ist an dieser Stelle auch, dass ein schwächerer Zusammenhang bei **M (6.1)**, **M (6.2)** und/oder **M (6.3)** Landesbetriebe nicht von vornherein als möglichen Wirkungsfaktor ausschließt. Ein entsprechendes Ergebnis würde lediglich aussagen, dass die relationale Veränderung des betrieblichen Organisationsbestandes keinen systematischen Erklärungsansatz liefert, der über alle Fälle hinweg Geltung besitzt. Deshalb werden die in Kap. 4.2.2 als weiterhin erklärungsbedürftig charakterisierten Fälle später dennoch der Analyse des Prüfschritts P (7.1) unterzogen, bei dem es um die Frage geht, ob im konkreten Fall der verstärkte Einsatz von Landesbetrieben eine mögliche Plausibilisierung der erhobenen Daten erlaubt (vgl. dazu Kap. 2.4.4 und Abb. 2.4.4-3).

#### **4.2.3.1 Modelle M (5.1) und M (5.2): Vorteil zwei- oder dreistufig reorganisierter Verwaltungen**

Mit den Modellen **M (5.1)** und **M (5.2)** werden die beiden *Leitbildorientierungen der konsequenten Zwei- und konzentrierten Dreistufigkeit gegenübergestellt* (KONZEPT<sub>II</sub> und KONZEPT<sub>III</sub>). Die Basis dafür bildet **M (4)**, das in Kap. 4.2.2 als die empirisch beste Erklärung für den Zusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  identifiziert wurde. Die Modifikationen von **M (5.1)** und **M (5.2)** bestehen nun darin, dass die Schwerpunkte des jeweiligen Konzepts doppelt in die Gewichtung eingehen, also im Fall von KONZEPT<sub>II</sub> die vertikale Vereinfachung und bei KONZEPT<sub>III</sub> die Integration von Sonderordnungsbehörden in die allgemeine Verwaltung um den Faktor [2] verstärkt werden (Gleichungen VI-17.3.1 und VI-17.3.2, Kap. 4.1.3). Um neben bzw. in Ergänzung zu Modell **M (4)** Geltung beanspruchen zu können, ist es erforderlich, dass sich nach **M (5.1)** und/oder **M (5.2)** ein stärkerer Zusammenhang als in allen anderen vorangegangenen Konstrukten zeigt (Gleichungen VII-4.3 bis VII-4.6, Kap. 4.1.4). Dies ist jedoch empirisch nur im Vergleich zu den Modellen **M (1)** bis **M (3)** der Fall. **M (4)** erweist sich demge-

genüber nach wie vor als überlegen, womit die *Konzeptorientierung keine bessere Erklärung* bietet und insoweit keines der beiden untersuchten Leitbilder eine höhere Personaleffektivität i. S. zielgemäßer Reformen zuerkannt werden kann:

**Befund:**

$$R^2_{M(1)*} < R^2_{M(5.1)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(1)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.1)}$$

$$R^2_{M(1)*} < R^2_{M(5.2)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(1)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.2)}$$

$$R^2_{M(2.1)**} < R^2_{M(5.1)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(2.1)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.1)}$$

$$R^2_{M(2.1)**} < R^2_{M(5.2)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(2.1)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.2)}$$

$$R^2_{M(2.2)***} < R^2_{M(5.1)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(2.2)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.1)}$$

$$R^2_{M(2.2)***} < R^2_{M(5.2)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(2.2)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.2)}$$

$$R^2_{M(3)****} < R^2_{M(5.1)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(3)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.1)}$$

$$R^2_{M(3)****} < R^2_{M(5.2)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(3)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.2)}$$

$$R^2_{M(4)*****} > R^2_{M(5.1)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(4)} > [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.1)}$$

$$R^2_{M(4)*****} > R^2_{M(5.2)*****} \text{ und} \\ [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(4)} > [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}]_{M(5.2)}$$

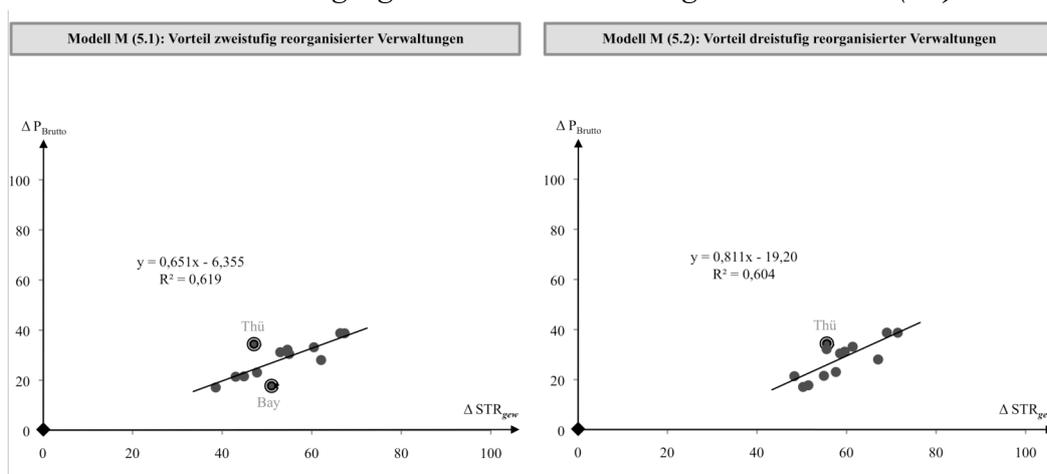
\*  $R^2 = 0,208$   
 \*\*  $R^2 = 0,275$   
 \*\*\*  $R^2 = 0,375$   
 \*\*\*\*  $R^2 = 0,384$   
 \*\*\*\*\*  $R^2 = 0,653$   
 \*\*\*\*\*  $R^2 = 0,619$   
 \*\*\*\*\*  $R^2 = 0,604$

**Schlussfolgerung:**  $[\Delta \text{STR}_{\text{gew}} \rightarrow \Delta \text{P}] > [\Delta \text{STR}_{\text{sum}} \rightarrow \Delta \text{P}]$  und  
 $[\Delta \text{STR}_{\text{KONZEPT-gew}} \rightarrow \Delta \text{P}] > [\Delta \text{STR}_{\text{P-gew}} \rightarrow \Delta \text{P}]$  und  
 $[\Delta \text{STR}_{\text{KONZEPT-gew}} \rightarrow \Delta \text{P}] > [\Delta \text{STR}_{\text{P+I-gew}} \rightarrow \Delta \text{P}]$  und  
 $[\Delta \text{STR}_{\text{KONZEPT-gew}} \rightarrow \Delta \text{P}] > [\Delta \text{STR}_{\text{REORG-gew}} \rightarrow \Delta \text{P}]$  aber  
 $[\Delta \text{STR}_{\text{KONZEPT-gew}} \rightarrow \Delta \text{P}] < [\Delta \text{STR}_{\text{REORG*-gew}} \rightarrow \Delta \text{P}]$

Nach dem gleichen Verfahren wird auch ersichtlich, dass das Konzept der Zweistufigkeit einen etwas besseren Erklärungswert aufweist als eine Gewichtung zugunsten von KONZEPT<sub>III</sub>. Eine Begründung hierfür könnte der bereits in Kap. 4.2.2.4 erläuterte Zusammenhang liefern, wonach der gegenläufige Effekt SIZE bei Ländern stärker zum Tragen kommt, die eine Vereinfachung ihrer Strukturen

vor allem dadurch erreichen, dass sie viele Einrichtungen in wenige Bündelungsbehörden integrieren, während zweistufige Organisationen mehr und gleichgewichtiger Einheiten aufweisen. Hinzutritt die Bestätigung der konzeptbezogenen Differenzhypothese **DH (1.3)**, wonach zweistufige Länder im betrachteten Zeitraum reformaktiver gewesen sind (vgl. dazu Kap. 2.3.4 und 3.3.2). Daraus folgt, dass in den betreffenden Fällen mehr Strukturmaßnahmen in die Bilanz eingehen, wodurch sie *per se* die Aussicht auf einen größeren Personalabbau haben. Sofern dieses Engagement und sein Erfolg konzeptabhängig sind, wäre Ähnliches für die Effektivität von Politiken anzunehmen, die dem entsprechenden Leitbild nachfolgen. Sollten dagegen aber externe Faktoren wie die Landesgröße oder die Verschuldung maßgeblich sein, wofür die in Kap. 3.3.2 analysierten Strukturunterschiede sprechen, würde die aufgrund dessen zustande gekommene Reformaktivität rechnerisch das Modell **M (5.1)** begünstigen, ohne dass dies zwangsläufig aus der Art der durchgeführten Maßnahmen resultierte. Somit könnte auch nicht gefolgert werden, dass Strukturveränderungen nach dem Leitbild der Zweistufigkeit einen größeren Personalabbau ermöglichen. In der Summe neigt der Autor deshalb eher der Interpretation zu, dass es i. S. der Leithypothese und des Effizienzkriteriums zielgemäßer Reformen keinen signifikanten Vorteil eines Leitbilds gibt. Sowohl Maßnahmen, die sich auf die vertikale Vereinfachung einer Verwaltung richten, als auch solche, die eine horizontale Integration beabsichtigen, können je nach konkreter Ausgestaltung zu einem mehr oder minder großen Stellenabbau führen. Dies gilt umso mehr, als – wie in Kap. 2.3.3 (vgl. Abb. 2.3.3.-1) gezeigt – eine Spezifizierung der Leitbilder zu beobachten ist.

Abbildung 4.2.3-1: Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturreformen und Personalveränderungen in den Flächenländern unter Berücksichtigung von Leitbildorientierungen – Modelle **M (5.1)** und **M (5.2)**



Legende: ⊙ = Ausreißer mit  $|\text{Residuum}|_{\text{Land } i} > |\text{STABW}(y)|$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

In Abb. 4.2.3-2 finden sich die *Residuen aller dreizehn Flächenländer* im Vergleich der bislang betrachteten Modelle zusammengestellt. Dabei zeigt sich, dass

Modell **M (5.1)** in der Mehrzahl der Fälle individuell zu besseren, **M (5.2)** dagegen häufiger zu schlechteren Erklärungen führt. Dies negiert nicht die o. g. Interpretation, sondern bestärkt sie. Das gilt vor allem mit Blick auf die Bilanz von Modell **M (5.1)**, das in erster Linie bei dreistufig organisierten Ländern zu einem weniger starken Zusammenhang von Strukturreformen und Personalabbau gelangt.

Abbildung 4.2.3-2: Vergleich der Residuen in den Modellen **M (1)**, **M (2.1)**, **M (2.2)**, **M (3)**, **M (4)**, **M (5.1)** und **M (5.2)**

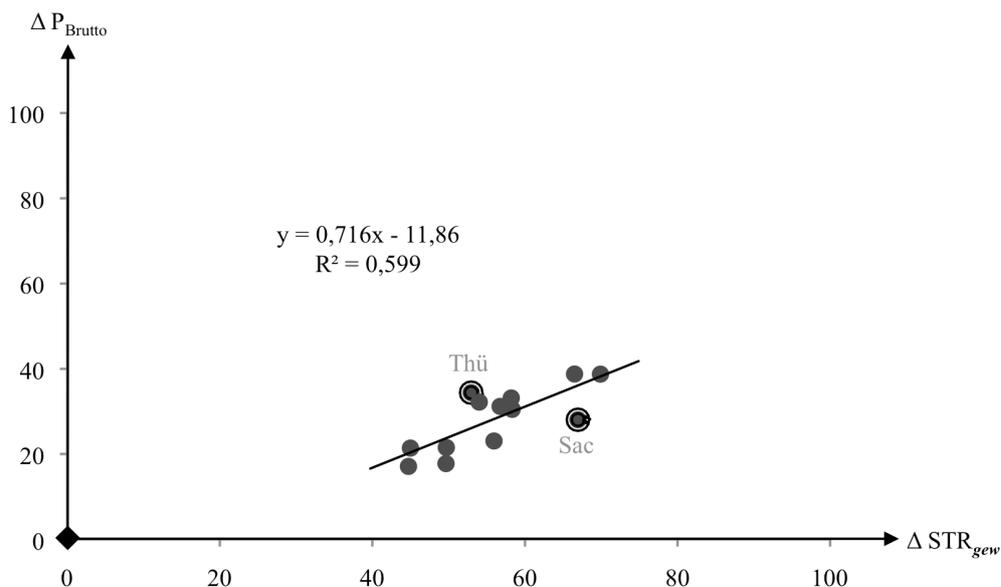
Merkmal	Modell*	BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü
Residuen**	M (1)	+8,0	-5,3	-0,7	-5,5	+2,7	+10,9	+0,1	-12,3	-5,7	-3,1	-1,8	+6,9	+5,8
	M (2.1)	+5,7	-4,8	-1,7	-4,8	+2,2	+10,7	+0,2	-11,8	-4,6	-2,4	-3,1	+6,7	+7,8
	M (2.2)	+8,9	-3,7	-1,9	-4,4	+2,5	+2,4	+1,1	-12,2	-4,0	-1,2	-2,4	+6,3	+8,7
	M (3)	+3,8	-4,3	-1,1	-4,0	+/-0	+8,7	+0,8	-9,9	-3,8	-4,6	-1,6	+5,0	+11,1
	M (4)	+2,4	-7,4	+1,9	-2,3	+2,1	-0,8	+1,4	-2,0	-3,5	-7,1	+2,9	+5,5	+7,0
	M (5.1)	+1,9	-9,1	+1,0	-1,4	+0,1	+1,2	-0,3	-1,7	-1,7	-6,1	+3,0	+3,0	+10,1
	M (5.2)	+2,0	-4,8	+2,2	-3,9	+2,5	+/-0	+1,4	-4,5	-4,5	-7,2	+2,0	+6,3	+8,5
Bilanz M (5.1) ggü. M (1), M (2.1), M (2.2), M (3), M (4) und M (5.2)		✓(1)	X(1)	X(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	X(1)	✓(1)	✓(1)	X(1)	X(1)	✓(1)	X(1)
		✓(2.1)	X(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	≙(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	X(2.1)	≙(2.1)	✓(2.1)	X(2.1)
		✓(2.2)	X(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	✓(2.2)	X(2.2)	X(2.2)	✓(2.2)	X(2.2)
		✓(3)	X(3)	≙(3)	✓(3)	✓(3)	✓(3)	✓(3)	✓(3)	✓(3)	X(3)	X(3)	✓(3)	✓(3)
		✓(4)	X(4)	✓(4)	✓(4)	✓(4)	X(4)	✓(4)	✓(4)	✓(4)	✓(4)	≙(4)	✓(4)	X(4)
		≙(5.2)	X(5.2)	✓(5.2)	✓(5.2)	✓(5.2)	X(5.2)	✓(5.2)	✓(5.2)	✓(5.2)	✓(5.2)	X(5.2)	✓(5.2)	X(5.2)
Bilanz M (5.2) ggü. M (1), M (2.1), M (2.2), M (3), M (4) und M (5.1)		✓(1)	✓(1)	X(1)	✓(1)	✓(1)	✓(1)	X(1)	✓(1)	✓(1)	X(1)	X(1)	✓(1)	X(1)
		✓(2.1)	≙(2.1)	X(2.1)	✓(2.1)	X(2.1)	✓(2.1)	X(2.1)	✓(2.1)	≙(2.1)	X(2.1)	✓(2.1)	✓(2.1)	X(2.1)
		✓(2.2)	X(2.2)	X(2.2)	✓(2.2)	≙(2.2)	✓(2.2)	X(2.2)	✓(2.2)	X(2.2)	X(2.2)	✓(2.2)	≙(2.2)	✓(2.2)
		X(3)	X(3)	X(3)	≙(3)	X(3)	✓(3)	X(3)	✓(3)	X(3)	X(3)	X(3)	X(3)	✓(3)
		✓(4)	✓(4)	X(4)	X(4)	X(4)	✓(4)	≙(4)	✓(4)	✓(4)	✓(4)	X(4)	✓(4)	✓(4)
		≙(5.1)	✓(5.1)	X(5.1)	X(5.1)	X(5.1)	✓(5.1)	X(5.1)	X(5.1)	X(5.1)	X(5.1)	✓(5.1)	X(5.1)	✓(5.1)

Legende: \* für **M (1)** vgl. Abb. 4.2.1-3, für **M (2.1)** Abb. 4.2.2-3, für **M (2.2)** Abb. 4.2.2-7, für **M (3)** Abb. 4.2.2-12, für **M (4)** Abb. 4.2.2-17; \*\* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**: | [Residuum]<sub>Land i</sub> | > | STABW (y) |; ✓<sub>(x)</sub> = Modell **M (y)** liefert im betreffenden Fall eine bessere Erklärung als Modell **M (x)**, wenn | [Residuum]<sub>M (y)</sub> | < | [Residuum]<sub>M (x)</sub> | und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell **M (y)** kleiner ist als im Modell **M (x)**; X<sub>(x)</sub> = Modell **M (y)** liefert im betreffenden Fall eine schlechtere Erklärung als Modell **M (x)**, wenn | [Residuum]<sub>M (y)</sub> | > | [Residuum]<sub>M (x)</sub> | und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell **M (y)** größer ist als im Modell **M (x)**; ≙<sub>(x)</sub> = Modell **M (y)** liefert im betreffenden Fall eine Modell **M (x)** vergleichbare gute Erklärung, wenn | [Residuum]<sub>M (y)</sub> | ≙ | [Residuum]<sub>M (x)</sub> | und/oder die Anzahl inkonsistenter Vergleichsfälle im Modell **M (y)** der im Modell **M (x)** in etwa entspricht; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

#### 4.2.3.2 Modelle M (6.1) bis M (6.3): Berücksichtigung betrieblicher Reorganisation

Die Berücksichtigung betrieblicher Reorganisation als Ergänzung zu Modell M (4) und den konzeptgewichteten Konstrukten M (5.1) und M (5.2) überprüft die Annahme, dass nicht nur Strukturveränderungen, sondern auch der *Wechsel der Rechts- und Organisationsform* den Personaleinsatz bedingen können. Dabei geht es an dieser Stelle um eine dynamische, also reformabhängige Betrachtung. Gefragt wird, ob die Umwandlung von Verwaltungsteilen in Landesbetriebe nach § 26 LHO generell und über alle Fälle hinweg einen gewünschten Stellenabbau begünstigt. M (6.1) setzt diese Hypothese für die allgemeine Gewichtung von M (4) um. M (6.2) und M (6.3) wenden sie daraufhin auf die nach Leitbildorientierungen ausgerichteten Modelle M (5.1) und M (5.2) an. Unabhängig davon soll später in Kap. 4.3.1 die als Beschäftigungsanteil gemessene Bedeutung betrieblicher Organisation für einzelne Fälle im Hinblick darauf untersucht werden, ob diese Quoten eine individuelle Personalentwicklung erklären. Hierbei geht es dann nicht mehr um den systematischen und prozessbezogenen Kontext, sondern um die Frage, ob im Einzelfall die Existenz und Quote betrieblicher Organisationsformen sowie die ihnen zugeschriebenen Effizienzvorteile Abweichungen vom erwarteten Zusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  begründen können.

Abbildung 4.2.3-3: Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Strukturformen und Personalveränderungen in den Flächenländern unter Berücksichtigung betrieblicher Reorganisation – Modell M (6.1)



Legende:  $\odot$  = Ausreißer mit  $[\text{Residuum}]_{\text{Land } i} > \text{STABW}(y)$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

In Abb. 4.2.3-3 wird die Regression für **M (6.1)** dargestellt. Mit 0,599 fällt das Bestimmtheitsmaß dabei zwar relativ hoch aus, bleibt aber hinter den entsprechenden Kennzahlen von **M (4)**, **M (5.1)** und **M (5.2)** zurück. Daraus folgt, dass die zusätzliche *Berücksichtigung der betrieblichen Reorganisation* zu keinem stärkeren, sondern zu einem *schwächeren Zusammenhang* führt, als dies bei der alleinigen Gewichtung von Strukturmaßnahmen der Fall ist:

**Befund:**

$$R^2_{M(1)*} < R^2_{M(6.1)*****} \text{ und } [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(1)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(6.1)}$$

$$R^2_{M(2.1)**} < R^2_{M(6.1)*****} \text{ und } [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(2.1)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(6.1)}$$

$$R^2_{M(2.2)***} < R^2_{M(6.1)*****} \text{ und } [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(2.2)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(6.1)}$$

$$R^2_{M(3)****} < R^2_{M(6.1)*****} \text{ und } [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(3)} < [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(6.1)}$$

$$R^2_{M(4)*****} > R^2_{M(6.1)*****} \text{ und } [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(4)} > [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(6.1)}$$

$$R^2_{M(5.1)*****} > R^2_{M(6.1)*****} \text{ und } [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(5.1)} > [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(6.1)}$$

$$R^2_{M(5.2)*****} > R^2_{M(6.1)*****} \text{ und } [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(5.2)} > [\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P]_{M(6.1)}$$

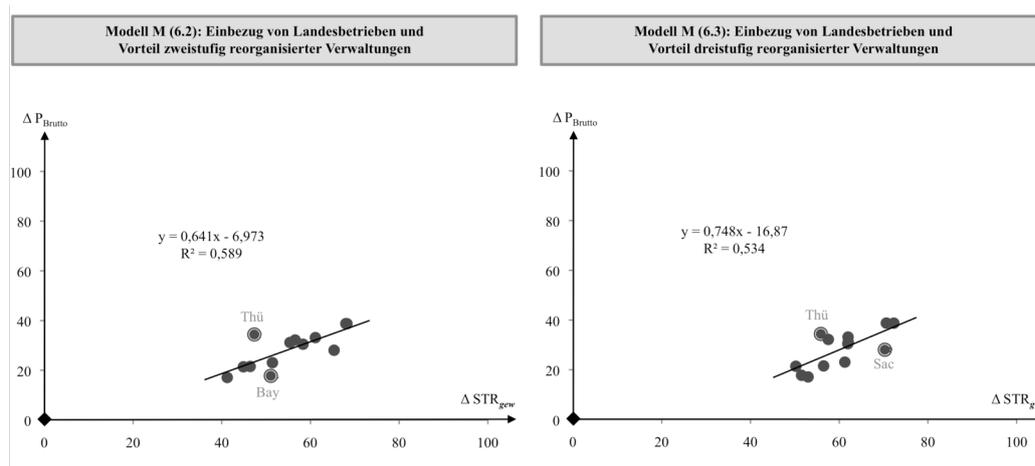
\*  $R^2 = 0,208$   
 \*\*  $R^2 = 0,275$   
 \*\*\*  $R^2 = 0,375$   
 \*\*\*\*  $R^2 = 0,384$   
 \*\*\*\*\*  $R^2 = 0,653$   
 \*\*\*\*\*  $R^2 = 0,619$   
 \*\*\*\*\*  $R^2 = 0,604$   
 \*\*\*\*\*  $R^2 = 0,599$

**Schlussfolgerung:**  $[\Delta \text{STR}_{\text{gew}} \rightarrow \Delta P] > [\Delta \text{STR}_{\text{sum}} \rightarrow \Delta P]$  und  
 $[\Delta \text{STR}_{\text{LDB-gew}} \rightarrow \Delta P] > [\Delta \text{STR}_{\text{P-gew}} \rightarrow \Delta P]$  und  
 $[\Delta \text{STR}_{\text{LDB-gew}} \rightarrow \Delta P] > [\Delta \text{STR}_{\text{P+I-gew}} \rightarrow \Delta P]$  und  
 $[\Delta \text{STR}_{\text{LDB-gew}} \rightarrow \Delta P] > [\Delta \text{STR}_{\text{REORG-gew}} \rightarrow \Delta P]$  *aber*  
 $[\Delta \text{STR}_{\text{LDB-gew}} \rightarrow \Delta P] < [\Delta \text{STR}_{\text{REORG*-gew}} \rightarrow \Delta P]$  und  
 $[\Delta \text{STR}_{\text{LDB-gew}} \rightarrow \Delta P] < [\Delta \text{STR}_{\text{KONZEPT-gew}} \rightarrow \Delta P]$

Als Erklärung für den im Zuge von Reformen beabsichtigten Personalabbau eignet sich Modell **M (6.1)** folglich nicht. Dies bestätigt sich mit Blick auf die zusätzlich nach den Leitbildorientierungen KONZEPT II und KONZEPT III gewichteten Varianten **M (6.2)** und **M (6.3)**. Im Vergleich zum besten Modell **M (4)** fallen sie weiter ab (vgl. Abb. 4.2.3-4). Damit bestätigt sich die auch in der Literatur vertretene Einschätzung, wonach Landesbetriebe nach § 26 LHO keine zwangsläufig effizientere Organisationsform darstellen und ihre Funktionalität sehr stark von der individuellen Ausgestaltung und Führung abhängt (Meinert

2006). Dies ist im Übrigen ein weiteres Argument dafür, das entsprechende Reformfeld LDB lediglich als fallspezifische Erklärungsmöglichkeit zu nutzen, um mögliche Ausreißer oder unerwartete Ausprägungen zu plausibilisieren (vgl. Kap. 4.3.1).

Abbildung 4.2.3-4: Regression für reorganisationsabhängig gewichtete Struktur- und Personalveränderungen in den Flächenländern unter Berücksichtigung von betrieblicher Reorganisation und Leitbildorientierungen – Modelle M (6.2) und M (6.3)



Legende:  $\odot$  = Ausreißer mit  $|\text{[Residuum]}_{\text{Land } i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

#### 4.2.4 Zwischenfazit: Hohe Reichweite reorganisationsabhängiger Erklärungsansätze

Die vorangegangene quantitative Untersuchung des in der Leithypothese unterstellten Zusammenhangs  $\Delta STR \rightarrow \Delta P$  führt zu *keiner Falsifizierung von LH*. Vielmehr bestätigte sich empirisch die Annahme, wonach die Strukturreformen der vergangenen 20 Jahre in erheblichem Umfang zum Stellenabbau beigetragen haben. Dabei spricht die Überlegenheit eines Modells, das die numerische Organisationsdifferenz konzeptionell anhand der vollzogenen Reorganisationsmaßnahmen gewichtet, für die Relevanz und Effektivität des Handlungsansatzes. Neben der Intensität korrespondieren demnach vor allem spezifische Veränderungen der Ausgangssituation mit mehr oder minder starken Personalwirkungen, die sich auf theoretische Annahmen der Organisations- und Institutionenökonomie rückbeziehen lassen (vgl. Kap. 2.4.3 und 4.1). Insofern kann es als unwahrscheinlich gelten, dass Strukturreformen trotz des nachgewiesenen Zusammenhangs lediglich symbolische Politik gewesen sind, also der ohnehin beabsichtigte Stellenabbau mit letztlich beliebigen Strukturveränderungen gerechtfertigt werden sollte. Die über die verschiedenen Modelle hinweg zunehmende Erklärungskraft und die jeweils verbesserte Begründung vormaliger Ausreißer legen stattdessen den Schluss nahe,

dass sich solche externen Faktoren in der Bandbreite und den fallspezifischen Abweichungen niederschlagen, jedoch nicht den Gesamtzusammenhang konterkarieren. Oder anders ausgedrückt: Reformen mit dem Ziel, Personal einzusparen, können nur in dem Maße erfolgreich sein, wie sie hierfür organisations- und institutionenökonomisch geeignete Schritte wählen.

Zugleich zeigt die Untersuchung, dass es *keine grundsätzlich überlegenen Leitbilder* der Verwaltungsmodernisierung gibt, wie sie insbesondere in der Form konsequenter Zwei- und konzentrierter Dreistufigkeit diskutiert werden. Zwar reformieren zweistufige Länder über den betrachteten Zeitraum intensiver (vgl. Kap. 3.3.2), doch führt eine nach diesem Konzept vollzogene Veränderung des Status quo nicht zwangsläufig zu effizienteren Strukturen. Zumindest gibt es dafür keine empirischen Anhaltspunkte. Plausibler erscheint deshalb die Schlussfolgerung, dass es auf die Summe sinnvoller und im Ergebnis ausgewogener Maßnahmen ankommt, will man auf dem Wege von Organisationsreformen den Personaleinsatz wirtschaftlicher gestalten. Das Gleiche gilt für die Umwandlung von Einrichtungen in Landesbetriebe nach § 26 LHO.

Legt man vor diesem Hintergrund die auf der Basis von Modell **M (4)** aufgestellte Regression zugrunde, ist zunächst davon auszugehen, dass ein Flächenland gemessen am Status quo im Jahr 1992 seinen *Organisationsbestand um 1,3 Prozent verringern* muss, um *ein Prozent des bislang eingesetzten Personals organisationsbedingt entbehrlich* zu machen (vgl. Kap. 4.2.2.4, Abb. 4.2.2-14). Hierbei entspricht die erforderliche Vereinfachungsquote nach wie vor nicht einer bloßen Behördenreduzierung, sondern dem konzeptionell gewichteten Maß von **M (4)**. Innerhalb dieses Konstrukts wirkt allerdings die abschlägige Veränderung der durchschnittlichen Organisationsgröße SIZE in zunehmendem Maße limitierend und ab einem gewissen Punkt sogar kontraeffektiv (vgl. Abb. 4.2.2-10 und 4.2.2-14). Das heißt, dass zielgemäße Strukturreformen aufgrund ihrer Konzentrationswirkung die angestrebten Einsparungen überkompensieren, sobald der Personalausmaß der resultierenden Behörden zu stark anwächst. Gemäß Gleichung (VI-17.2.3) ist das spätestens bei einer Erhöhung der durchschnittlichen Organisationsgröße um 800 Prozent gegenüber der Situation im Jahr 1992 der Fall.<sup>4</sup> Diesen Scheitelpunkt einer nicht linearen Funktion hat derzeit offenbar noch kein Land

---

<sup>4</sup> Dieser Wert ergibt sich aus der Gleichung (VI-17.2.3):  $\Delta STR_{gew M(4)} = [ (\Delta OE_{Insgesamt} \times 2) + \Delta OE_{SO} + \Delta OE_{LO, MB} - (0,5 \times \Delta OE_{SIZE}) ] / 4$ . Definitionsgemäß setzt sich das danach errechnete gewichtete Strukturdelta aus verschiedenen Indikatoren der relationalen Organisationsdifferenz ( $\Delta OE$ ) zwischen  $t_1$  (1992) und  $t_2$  (2009) zusammen (vgl. Kap. 3.1.3, Gleichung III-8), die als Prozentwerte angegeben werden. Diese Werte können im Maximalfall jeweils annähernd 100% annehmen. Das wäre das Resultat einer in allen Kategorien äquivalenten Absenkung der organisatorischen Differenzierung gegenüber  $t_1$  auf letztlich nur noch eine einzige Behörde in  $t_2$ . In Gleichung (VI-17.2.3) würden sich die einzelnen Organisationsdeltas damit auf 400% addieren. Die Differenz der parallel dazu anwachsenden durchschnittlichen Behördengröße müsste deshalb im Vergleich zum Status quo wenigstens 800% betragen, um die benannten 400% zu kompensieren.

erreicht. Es erscheint vielmehr wahrscheinlicher, dass noch weitere Reformpotenziale bestehen, um die Organisationskosten weiter abzusenken (vgl. Kap. 3.3.4).

Insgesamt spricht somit viel dafür, dass die in Kap. 4.1 operationalisierten und in den vorangegangenen Schritten getesteten Erklärungsansätze eine *hohe Reichweite* besitzen. Die Personalreduktion in den Kernbereichen der unmittelbaren Landesverwaltungen hängt demnach offenbar sehr stark von der Verringerung der Organisationskosten und den hierbei angewandten Reformkonzepten ab. Zugleich erweisen sich Strukturveränderungen als wirkungsvoller Handlungsansatz, um zu einer Konsolidierung öffentlicher Haushalte beizutragen, solange ein vorhandenes Organisationsgefüge noch mehr oder minder weit von einer optimalen Gliederung entfernt ist. Ungeachtet dessen sind Grenzen der hier vorgestellten Modelle zu beachten. Sie beziehen sich aufgrund ihrer relationalen und auf einen bestimmten Zeitraum bezogenen Intervalldaten nur auf einen bestimmten sachlich und temporär begrenzten Ausschnitt der Verwaltungspraxis. Zugleich weisen die gemessenen Entwicklungen nach wie vor eine Streuung auf, die nicht vollständig durch die gebildeten Modelle plausibilisiert werden kann. Es ist zwar davon auszugehen, dass die beobachtete Personalentwicklung maßgeblich reorganisationsabhängig ist, jedoch nicht, dass sie den ausschließlichen Faktor darstellt. Weitere Variablen können zumindest ergänzende Bedeutung haben, und zwar sowohl im Bereich endogener und binnenorganisatorischer als auch hinsichtlich exogener und politischer Faktoren (vgl. Kap. 2.4.2).

Im nächsten Kapitel geht es deshalb darum, die mit Hilfe von Modell **M (4)** ermittelten Werte *analytisch nachzuvollziehen* und Ansatzpunkte zu identifizieren, mit Hilfe derer sich die Ergebnisse der quantitativen Untersuchung substantiieren lassen. Dem in Kap. 2.4.4 formulierten Anspruch folgend wäre das bei statistischen Ausreißern der Fall, wenn wenigstens zwei weitere quantitative oder qualitative Faktoren erkannt würden, die eine vom erwarteten Zusammenhang abweichende Wertekonstellation begründen. Da bei **M (4)** solche Outlier nicht mehr vorhanden sind, könnte dieser Schritt entfallen, soll aber dennoch für jene Länder vorgenommen werden, die in der Prüfchronologie bis zum Schritt P (6) häufiger starke Abweichungen aufweisen oder aber auch im besten Modell noch erhebliche Residuen besitzen. Mit Blick auf die hohe Erklärungskraft von **M (4)** beschränkt sich dieser Prozess auf die quantitativ erfassbaren Parameter von P (7.1) bis P (7.5), also auf den Einsatz von Landesbetrieben, Unterschiede im organisatorischen bzw. personellen Ausgangsniveau und im Reformverlauf sowie auf Verlagerungen im öffentlichen Sektor (vgl. Kap. 2.4.4, Abb. 2.4.4-3).

Um die *betreffenden Fälle* zu identifizieren, listet Abb. 4.2.4-1 nochmals alle Residuen und statistischen Ausreißer zu den für die Modelle **M (1)** bis **M (6)** gebildeten Regressionen auf. *Kriterium* für die Auswahl eines Landes als plausibilisie-

rungsbedürftiger Fall soll eine auch in M (4) über den Betrag von  $[+/-5]$  hinausreichende Distanz zur jeweiligen Regressionsgeraden sein.

Abbildung 4.2.4-1: Vergleich der Residuen in den Modellen M (1), M (2.1), M (2.2), M (3), M (4), M (5.1), M (5.2), M (6.1), M (6.2) und M (6.3)

Merkmal	Modell	Plausibilisierungsbedürftige Fälle*												
		BW	Bay	Bbg	He	MV	Nds	NW	RIP	Saar	Sac	S-A	SH	Thü
Residuen**	M (1)	+8,0	-5,3	-0,7	-5,5	+2,7	+10,9	+0,1	-12,3	-5,7	-3,1	-1,8	+6,9	+5,8
	M (2.1)	+5,7	-4,8	-1,7	-4,8	+2,2	+10,7	+0,2	-11,8	-4,6	-2,4	-3,1	+6,7	+7,8
	M (2.2)	+8,9	-3,7	-1,9	-4,4	+2,5	+2,4	+1,1	-12,2	-4,0	-1,2	-2,4	+6,3	+8,7
	M (3)	+3,8	-4,3	-1,1	-4,0	+/-0	+8,7	+0,8	-9,9	-3,8	-4,6	-1,6	+5,0	+11,1
	M (4)	+2,4	-7,4	+1,9	-2,3	+2,1	-0,8	+1,4	-2,0	-3,5	-7,1	+2,9	+5,5	+7,0
	M (5.1)	+1,9	-9,1	+1,0	-1,4	+0,1	+1,2	-0,3	-1,7	-1,7	-6,1	+3,0	+3,0	+10,1
	M (5.2)	+2,0	-4,8	+2,2	-3,9	+2,5	+/-0	+1,4	-4,5	-4,5	-7,2	+2,0	+6,3	+8,5
	M (6.1)	+3,0	-5,9	+0,6	-2,2	+3,3	+0,5	+1,0	-3,1	-5,2	-8,1	+2,4	+5,3	+8,4
	M (6.2)	+2,2	-8,0	+0,1	-1,3	+1,0	+2,0	-0,4	-2,4	-2,9	-6,9	+2,6	+2,9	+11,0
	M (6.3)	+2,8	-3,9	+1,1	-3,9	+3,7	+1,5	+0,7	-5,7	-5,9	-7,7	+1,7	+6,0	+9,5

Legende: \*\* *Plausibilisierungsbedürftiger Fall Land<sub>i</sub>*; Kriterien:  $|\text{Residuum}_{\text{Land } i \text{ M}(4)}| \text{ oder } |\text{Residuum}_{\text{Land } i}| > 5 \wedge \text{Land}_i$  als Outlier in einem der Modelle M (1) bis M (6); \*\* STABW (y) = 7,4; **Ausreißer**:  $|\text{Residuum}_{\text{Land } i}| > |\text{STABW}(y)|$ ; Empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Vor diesem Hintergrund sind die folgenden Länder einer *eingehenderen Analyse* zu unterziehen:

- *Bayern* aufgrund seiner unerwartet geringen Personalreduktion, die im Modell M (4) besonders deutlich zu Tage tritt;
- *Sachsen*, das gleichfalls weniger Stellen abgebaut hat, als dies insbesondere mit Blick auf ein reorganisationsabhängig gewichtetes Strukturdelta zu prognostizieren wäre (Modelle M (4) ff.);
- *Schleswig-Holstein* mit einer in Anbetracht seiner Organisationsdifferenz durchweg zu hohen Personalverringerung;
- *Thüringen*, das wie Schleswig-Holstein unerwartet viele Stellen abgebaut hat.

Schließlich soll auch noch der Fall *Rheinland-Pfalz* betrachtet werden, obgleich seine Ausprägungen nach dem aufgestellten Kriterium durch das Modell M (4) hinreichend begründet erscheinen. Dennoch wird das Land in die Liste der nachvollziehenden Analyse in Kap. 4.3 aufgenommen, da hier trotz numerisch großer Strukturveränderungen das geringste gemessene Personaldelta vorliegt.

### 4.3 Analytischer Nachvollzug: Überprüfung der bisherigen Befunde

Im vorliegenden Kapitel werden jene in Kap. 4.2.4 identifizierten Länder einer genaueren Betrachtung unterzogen, die zwar mit der reorganisationsabhängigen Gewichtung des Modells **M (4)** befriedigend erklärt werden können, allerdings im Verlauf der Prüfchronologie mehrfach als plausibilisierungsbedürftige Fälle aufgetreten sind. Dies betrifft Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen. Sie werden der Reihe nach anhand der folgenden quantifizierbaren Prüfschritte beurteilt (vgl. Kap. 2.4.4, Abb. 2.4.4-3):

- P (7.1): Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch den deutlich verstärkten oder sehr geringen *Einsatz von Landesbetrieben* erklären (Kap. 4.3.1)?
- P (7.2), P (7.3) und P (7.4): Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch Unterschiede im *organisatorischen Ausgangsniveau*, durch anfänglich heterogene *Personalstände* und/oder durch *Zeit- und Verlaufsunterschiede* der durchgeführten Reformen erklären (Kap. 4.3.2)?
- P (5): Lässt sich ein unerwartet hoher oder geringer Personalabbau durch *Verlagerungen im öffentlichen Sektor* erklären (Kap. 4.3.3)?

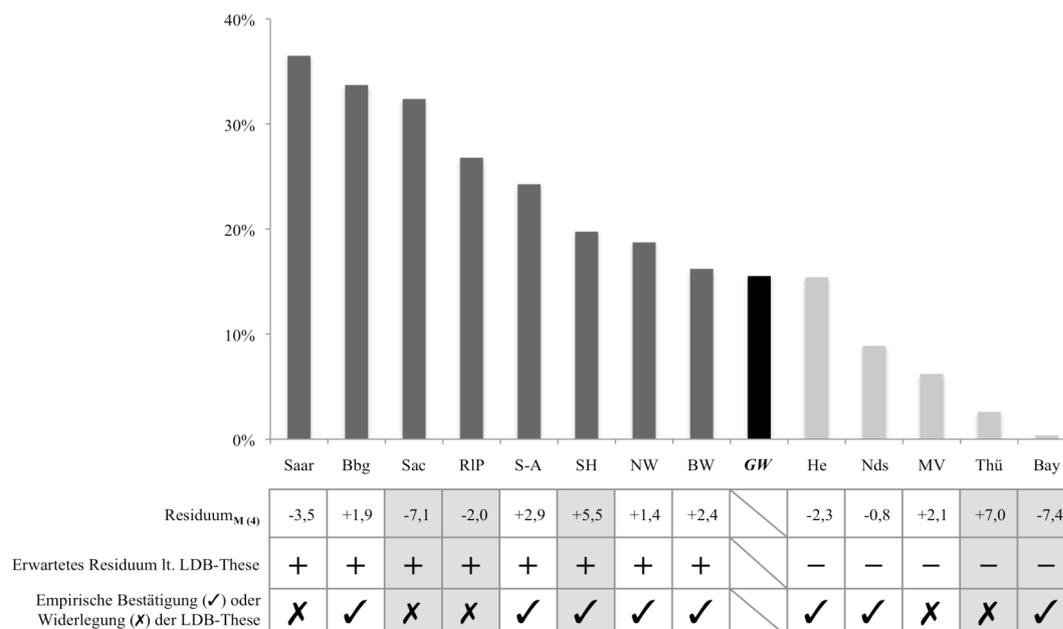
Eine in der Summe tragfähige Begründung der o. g. Zweifelsfälle wird in Kap. 4.3.4 ausgewiesen, sofern sich die einzelnen Länder nach *zumindest zwei der o. g. Kriterien* in ihren gemessenen Ausprägungen erklären lassen. Dabei beschränkt sich die Analyse deshalb auf die quantifizierten Kennzahlen, da in Kap. 4.2 über die Modell-Abfolge und mit dem Konstrukt **M (4)** die Leithypothese dem Grunde nach bereits bestätigt werden konnte. Der hier vorgenommene Nachvollzug hat somit keine zwingende, sondern nur noch ergänzende Funktion. Er soll die im statistischen Toleranzrahmen liegende Varianz im Einzelfall plausibilisieren, ist aber nicht mehr erforderlich, um die erhöhte Wahrscheinlichkeit des angenommenen Zusammenhangs  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  insgesamt zu belegen (oder zu falsifizieren).

#### 4.3.1 Einsatz von Landesbetrieben

Wie bereits in Kap. 4.2.3 angesprochen und statistisch überprüft, kann die Umwandlung von Organisationsteilen in Landesbetriebe nach § 26 LHO empirisch nicht als systematisch effektive Reformmaßnahme bestätigt werden. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob ein gegebener Bestand an entsprechenden Organisationsformen den Personaleinsatz langfristig und dauerhaft beeinflussen kann. Zumindest wird so in der Praxis regelmäßig argumentiert und dies i. T. von verwaltungswissenschaftlichen Beobachtern bestätigt (vgl. Kap. 2.2.2, 2.3.1 und 2.3.2). Um auch diese These zu überprüfen, wird in P (7.1) als Indikator nicht die Veränderungsquote, sondern der Stellenanteil betrieblich organisierter Verwaltungsteile

zum Zeitpunkt  $t_2$  (2009) herangezogen ( $P_{LDB} / P_{Insgesamt}$ ). Er sagt aus, in welchem Umfang ein Bundesland diese Institution nutzt, um seine Aufgaben in staatlichen Kernbereichen zu erfüllen. Wie bereits in Kap. 2.4.1 erläutert kann der Personaleinsatz dabei in einer dienstleistungsgeprägten Umgebung nicht nur als Kostenäquivalent, sondern auch als Kennzahl für den Geschäftsanfall verwandt werden. Demnach würde eine überdurchschnittlich hohe oder geringe Beschäftigungsquote den entsprechenden Stellenwert betrieblicher Organisationsformen ausdrücken, wobei als Maßstab erneut der sog. Gesamtwert  $GW$  dient (vgl. Kap. 3.2.1, Gleichung IV-2). Sofern nun die benannte These zutrifft, dass der Einsatz von Landesbetrieben zumindest mittel- und langfristig zu geringeren organisationsabhängigen Kosten  $K_{ORG}$  führt (LDB-These), müsste ein Land  $i$  mit unerwartet hohem Personalabbau in seiner Betriebsquote  $(P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{Land\ i}$  deutlich über dem entsprechenden Gesamtwert  $(P_{LDB} / P_{Insgesamt})_{GW}$  liegen (und *vice versa*). Abb. 4.3.1-1 dokumentiert für alle 13 Flächenländer die entsprechenden Quoten sowie die für den Gesamtwert. Unterhalb der horizontalen Achse mit den Fallidentitäten finden sich die Residuen des Modells  $M(4)$  und mit einem [+]- bzw [-]-Zeichen die nach der Landesbetriebsthese erwarteten Ausprägungen verzeichnet. Ein Haken verdeutlicht, dass diese Werte mit der untersuchten These übereinstimmen, ein Kreuz, dass sie ihr widersprechen. Grau unterlegt sind schließlich jene fünf Länder, denen aufgrund ihrer unerwarteten Struktur- bzw. Personalabweichungen besondere Beachtung zukommt.

Abbildung 4.3.1-1: Personalanteile betrieblich organisierter Landesverwaltung in Bezug auf einen unerwartet hohen oder geringen Personalabbau (Basis: Modell M 4)



**Legende:** (+) = Positives Residuum als Ausdruck eines unerwartet hohen Personalabbaus; (-) = Negatives Residuum als Ausdruck eines unerwartet geringen Personalabbaus; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Insgesamt zeigt sich, dass der angenommene Zusammenhang zwar in acht von dreizehn Fällen gegeben ist, also Länder mit hohen bzw. geringen Betriebsquoten tatsächlich einen jeweils gleichgerichteten bzw. erwartungsgemäßen Personalabbau aufweisen. Allerdings gilt das nicht für die Intensität der angenommenen Kausalität. Hinzutritt die Zahl von immerhin fünf Fällen, in denen über- oder unterdurchschnittliche Personalanteile von Landesbetrieben mit entgegen gesetzten Residuen im Modell **M (4)** korrespondieren, was zumindest für die betreffenden Länder und somit auch einen insgesamt systematischen *Zusammenhang LDB* → *Δ P eher unwahrscheinlich* macht. Dies erhärtet den bereits in Kap. 4.2.3.2 formulierten Befund, wonach der Einsatz von Landesbetrieben zu einer effizienteren Verwaltung beitragen kann, dies aber nicht schon allein aus der Wahl der Rechtsform nach § 26 LHO resultiert. Somit kann der Anteil entsprechender organisierter Verwaltungsteile allenfalls als Indikator für die Bereitschaft zur Nutzung betrieblicher Funktionsprinzipien, nicht aber für deren Effektivität i. S. der Vollzugsqualität und des Ressourceneinsatzes gewertet werden.

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die als besonders erklärungsbedürftig eingeschätzten Fälle, weisen lediglich *Schleswig-Holstein und Bayern* die erwartungsgemäß gleichen Vorzeichen bei der Personalentwicklung und ihren Betriebsquoten auf. Dagegen gelangen Sachsen und Rheinland-Pfalz trotz des überdurchschnittlichen Einsatzes von Landesbetrieben zu einem insgesamt geringen Personalabbau. Im Fall von Thüringen verhält es sich genau umgekehrt. In *Schleswig-Holstein* wiederum steht die übergroße Stellenreduktion einer im Vergleich zum Gesamtwert nur maßvoll höheren Betriebsquote gegenüber. Insofern ist dem Heranziehen der betrieblichen Organisation als Begründung der Beschäftigungsentwicklung im nördlichsten Bundesland eher mit Vorsicht zu begegnen. Lediglich *Bayern* besitzt die nach der LDB-These angenommene Parallelität der unterdurchschnittlichen Nutzung von Landesbetrieben und einer zu geringen Personalreduktion. Als einziges Land, das diesem Zusammenhang entspricht, scheint es damit aber die LDB-Quote nur als ergänzenden Faktor auszuweisen, um die beobachteten Abweichungen zu erklären. So könnte auch argumentiert werden, dass gerade in Bayern über einen sehr langen Zeitraum eine ausdifferenzierte und traditionell strukturierte Verwaltung aufrecht erhalten wurde, mithin der geringe Einsatz von Landesbetrieben Ausdruck dieser hergebrachten Behörden- und Organisationskultur ist, die letztlich die gegebenen Abweichungen begründet (vgl. Hesse 2002b; Hesse/Götz 2004b). Deshalb wird im Ergebnis davon ausgegangen, dass im Fall Bayerns die (zu geringe) Betriebsquote als zusätzliches, aber nicht als konstituierendes Argument für die bei Anwendung von Modell **M (4)** unerwartet geringe Personalreduktion gewertet werden darf.

### 4.3.2 Niveau- und Verlaufsunterschiede

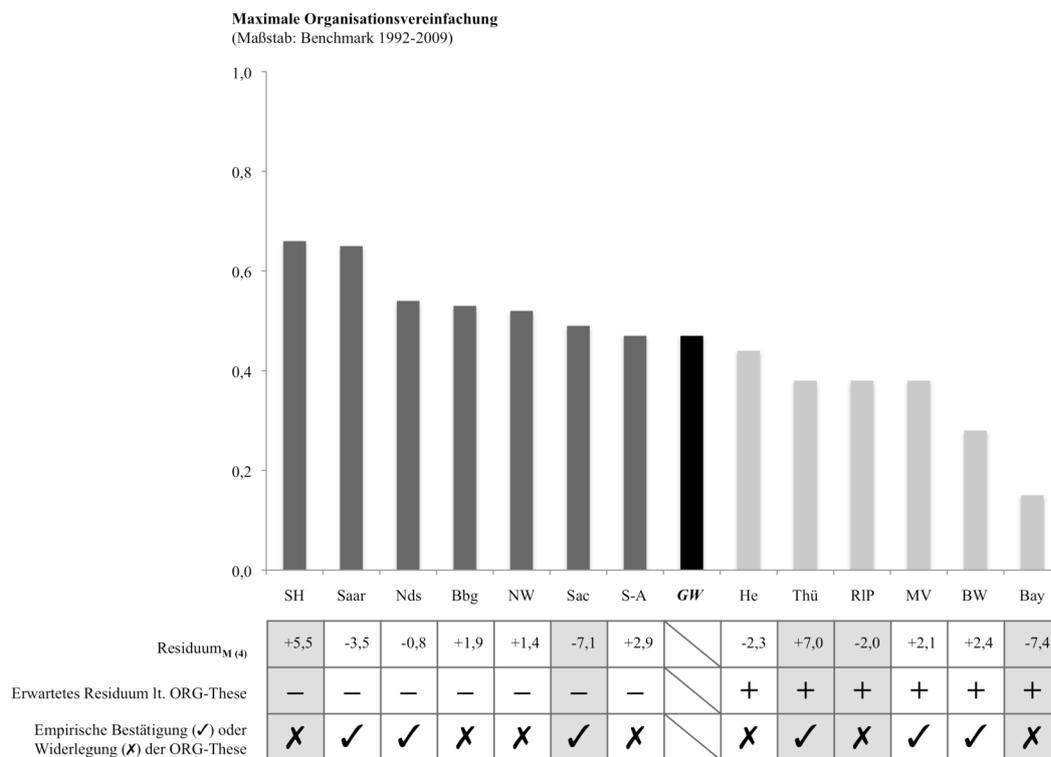
Nach der Betrachtung des Einsatzes von Landesbetrieben richtet sich der analytische Nachvollzug der Befunde zu Modell **M (4)** nun auf mögliche Niveau- und Verlaufsunterschiede der als Zweifelsfälle identifizierten Länder. Im Hintergrund steht die Überlegung, dass es aufgrund der *relationalen Betrachtung* der Organisations- und Personalveränderungen zu *Über- und Missinterpretationen* kommen kann, sofern etwa zu Beginn der untersuchten Periode überdurchschnittlich hohe oder geringe Ausgangsbedingungen vorlagen oder aber im Verlauf unterschiedlich schnell und umfassend reformiert wurde:

- Zu einem stärkeren und ggf. sogar unerwartet hohen Stellenabbau müssten demnach jene Länder gelangen, die in  $t_1$  (1992) eine besonders ausdifferenzierte Verwaltung mit entsprechend hohen Organisationskosten besaßen. Dies hätte ihnen ein erweitertes Potenzial für Reformen und Stellensenkungen geben müssen. Umgekehrt wären Länder mit einer anfänglich sparsameren Struktur „im Nachteil“, da sie von vornherein weniger Behörden abbauen und Organisationsaufwand einsparen konnten. Der beschriebene Zusammenhang wird im Folgenden als *organisatorische Niveauthese* bezeichnet (ORG-These). Er liegt dem Prüfschritt P (7.2) zugrunde (vgl. Kap. 2.4.4, Abb. 2.4.4-3).
- Aus der gleichen Logik leitet sich die *personelle Niveau-These* ab (P-These). Demnach eröffnet ein in  $t_1$  vergleichsweise hoher Personaleinsatz mehr Einsparmöglichkeiten. Dies gilt auch dann, wenn sie vorrangig über Synergien und Steuerungsvorteile, mithin über die im Modell **M (4)** zusammengefassten Effekte erreicht werden müssen, da bei einer Überbesetzung erforderlicher Positionen deren reorganisationsbedingte Streichung zu einer entsprechend höheren Reduktion führt (vgl. P 7.3, ebd.).
- Schließlich stellt sich die Frage, inwieweit in positiver und negativer Hinsicht auffällige Personalveränderungen auf den Zeitpunkt und längerfristigen Prozess von Reformen zurückzuführen sind. So ist aufgrund der Verzögerung in der Realisierung personalwirtschaftlicher Maßnahmen davon auszugehen, dass frühere und kontinuierliche Reformen am Ende eines definierten Zeitraums  $t_1$ — $t_2$  bei in der Summe gleichen Strukturveränderungen zu höheren Personaleffekten führen (vgl. Kap. 2.4.1). Dieser Zusammenhang wird als *Verlaufshypothese* (PROZ-These) bezeichnet und im Prüfschritt P (7.4) untersucht.

Für die Überprüfung der organisatorischen Niveauthese in P (7.2) zieht der Autor als Indikator *standardisierte Systemeigenschaften* heran, die sich am Realisierungsgrad allgemein geteilter Reformziele orientieren (vgl. Kap. 2.3.2). Als Maßstab greift er dabei auf den synthetischen empirischen Benchmark zurück, der sich aus maximalen Reorganisationsmaßnahmen in den einzelnen Reformfeldern zusammensetzt (vgl. Kap. 3.1.4.3). Zugleich konzentriert sich diese Perspektive auf die Strukturveränderungen  $\Delta \text{STR}/\text{IN}_{\text{stand}}$  ohne Berücksichtigung von Personalanteilen und den Anteil betrieblicher Organisation. Kontrolliert wird also der institutionelle Status quo eines Landes in  $t_1$  mit Blick auf den im Gesamtzeitraum  $t_1$ — $t_2$  real erreichbaren Benchmark  $\text{BM}_{\text{real}}$ , wobei der Wert [1] den in jeder Hinsicht

größten Integrationsgrad abbildet, [0] indes die größte organisatorische Differenzierung. Demnach verweist ein hoher Wert auf schon zu Beginn der Periode einfachere Organisationsstrukturen, während eine geringe Ausprägung ein entsprechend großes Reformpotenzial dokumentiert. Der Gesamtwert **GW** bildet erneut den Beurteilungsmaßstab, um den Befund zu den Residuen in Bezug zu setzen, die sich aus der Anwendung von Modell **M (4)** ergeben. In Abb. 4.3.2-1 finden sich die Ergebnisse und Schlussfolgerungen zusammengefasst.

Abbildung 4.3.2-1: *Intendierte Systemeigenschaften der Flächenländer zum Zeitpunkt  $t_1$  (1992)*

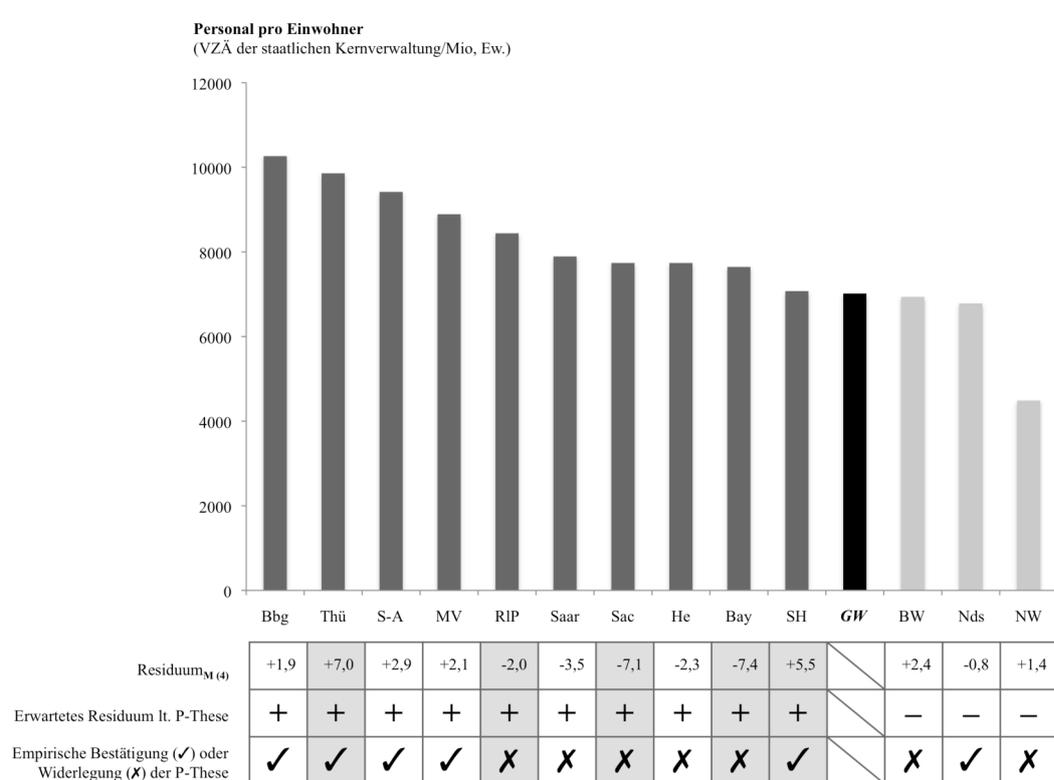


**Legende:** (+) = Positives Residuum als Ausdruck eines unerwartet hohen Personalabbaus; (-) = Negatives Residuum als Ausdruck eines unerwartet geringen Personalabbaus; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Erkennbar wird, dass der angenommene Zusammenhang, wonach Länder mit einer anfänglich sparsameren Organisationsstruktur weniger Personal reformbedingt abbauen können (und *vice versa*), in nur sechs von 13 Fällen empirisch zutrifft. Ebenso wenig wirkt sich dieser Umstand auf die beobachtbare Intensität unerwartet hoher und geringer Stellenreduktionen aus. Somit kann *von einer generellen Geltung der ORG-These nicht ausgegangen* werden. Bei der individuellen Betrachtung der in Kap. 4.2 identifizierten Zweifelsfälle eignet sich die organisatorische Niveauthese *nur für Sachsen und Thüringen als möglicher Erklärungsfaktor*. Im ersten Land steht einem unerwartet geringen Stellenabbau ein zumindest leicht überdurchschnittlicher Integrationsgrad im Jahr 1992 gegenüber. Im Fall Thürin-

gens verhält es sich genau umgekehrt. Gleichwohl ist einschränkend hinzuzufügen, dass beide Länder in  $t_1$  nur relativ leicht von  $GW$  abweichen, womit bei isolierter Betrachtung der ORG-These und vor allem im Vergleich zu den übrigen Flächenländern eine schwächere Über- bzw. Unterschreitung des Erwartungswertes gemäß der Regression zu  $M(4)$  zu prognostizieren wäre. Insofern handelt es sich beim organisatorischen Ausgangsniveau um eine für beide Länder ergänzende, aber nicht konstituierende Erklärung der gemessenen Abweichung.

Abbildung 4.3.2-2: Personaleinsatz der staatlichen Kernverwaltungen je Einwohner zum Zeitpunkt  $t_1$  (1992)



**Legende:** (+) = Positives Residuum als Ausdruck eines unerwartet hohen Personalabbaus; (-) = Negatives Residuum als Ausdruck eines unerwartet geringen Personalabbaus; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Für die Überprüfung der *personellen Niveauthese* soll der Personalstand der staatlichen Kernverwaltung herangezogen werden und dies ebenfalls für den Wert im Jahr 1992 ( $t_1$ ). Um die jeweiligen Niveaus miteinander vergleichbar zu machen, bezieht der Autor die Stellenzahlen auf die in  $t_1$  gegebenen Einwohner ( $\Sigma P/EW$ )<sub>Land  $i$</sub> . Dabei geht die P-These davon aus, dass ein hoher Wert mehr Potenzial für Stelleneinsparungen offeriert und zwar sowohl insgesamt als auch für jede einzelne Reorganisationsmaßnahme. Demgegenüber stünden Ländern mit einem schon von vornherein geringeren Personaleinsatz weniger Möglichkeiten zur Verfügung, um über Strukturreformen weitere Beschäftigung abzubauen. Die bei der Anwendung von Modell  $M(4)$  im Verhältnis zur Regressionsgeraden errechneten

Residuen müssten also vor allem dann negativ ausfallen, wenn eine zu Beginn der Periode  $t_1$ — $t_2$  sparsame Personalausstattung nur eine verminderte reorganisationsbedingte Stellenreduzierung zulässt (und *vice versa*).

In Abb. 4.3.2-2 finden sich die entsprechenden Befunde dokumentiert. Dabei zeigt sich, dass im Gegensatz zur LDB- und ORG-These die P-These bislang *am ehesten auch systematischen Geltungsanspruch* erheben kann. So sind es mit Ausnahme Sachsens alle Ostländer, die einen unerwartet starken Stellenabbau bei anfänglich hohem Personalbesatz aufweisen. Gleichzeitig sind es vor allem die größeren Länder, die aufgrund ihrer Dimension längerfristig Skaleneffekte inkorporieren konnten und deshalb von vornherein weniger Beschäftigung vorhalten mussten. Zwar hielt das weder Baden-Württemberg noch Nordrhein-Westfalen davon ab, mehr Beschäftigung zu reduzieren, als in Anbetracht der nach Modell **M (4)** gewichteten Reorganisationsmaßnahmen zu prognostizieren gewesen wäre, doch fallen diese Abweichungen relativ moderat aus. Somit kann davon ausgegangen werden, dass der *personelle Niveauunterschied generell eine höhere Bedeutung* hat als die beiden vorangegangenen Faktoren (LDB- und ORG-These).

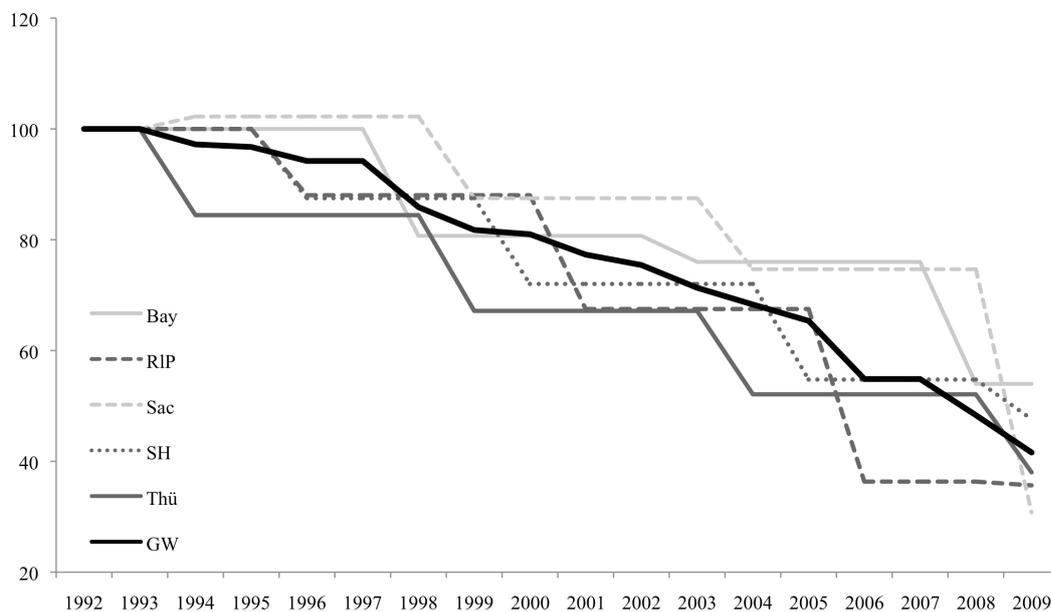
Die hier genauer zu betrachtenden Länder stimmen damit indes nur in zwei Fällen überein. Dies gilt zunächst und vor allem für Thüringen, das in Anbetracht seiner mittleren Strukturveränderungen einen geringeren Personalabbau hätte erwarten lassen, als er empirisch gemessen wurde. Zugleich aber weist das Land in  $t_1$  den zweithöchsten Beschäftigungsstand in seiner unmittelbaren staatlichen Kernverwaltung auf. Das heißt, dass Thüringen von vornherein mehr Stellen reduzieren konnte, ohne das Vergleichsniveau anderer Länder zu unterschreiten. Sowohl insgesamt als auch im Rahmen jeder einzelnen Reorganisationsmaßnahme legt das höhere Personaleinsparungen nahe. Anders verhält es sich im Fall Schleswig-Holsteins. Hier bestand 1992 ein nur leicht über dem Gesamtwert liegendes Beschäftigungsniveau. Zugleich nahm man bis 2009 Maßnahmen vor, die zu deutlich höheren Stelleneinsparungen führten, als dies instrumentell zu erwarten gewesen wäre. Deshalb kann der betreffende Fall über dieses Faktum nicht befriedigend und erneut allenfalls ergänzend begründet werden.

Für die *Verlaufunterschiede* als mögliche Erklärung einer von der Reorganisationsintensität abweichenden Personalveränderung nutzt der Autor den Vergleich der organisatorischen Niveauentwicklung, wobei der Wert [100] für den Status quo in  $t_1$  steht und **GW** die über alle Länder aufsummierte Strukturveränderung abbildet. Im Sinne der Verlaufsthese wäre anzunehmen, dass Länder mit einem positiven Residuum, also einem bei der Anwendung von **M (4)** unerwartet hohen Stellenabbau bereits sehr früh und dauerhaft überdurchschnittlich starke Reorganisationsmaßnahmen ergriffen haben (in  $t_1$ — $t_2$   $\Delta STR_{Land\ i} > \Delta STR_{GW}$ ). Umgekehrt müsste in Fällen mit einer zu geringen Personalreduzierung eine anhaltend niedrige und/oder sehr späte, dafür dann aber erhebliche Reformaktivität festge-

stellt werden: in  $t_1 \rightarrow t_2 \Delta STR_{Land i} < \Delta STR_{GW} \wedge \Delta STR_{Land i} >> 0$  nach 2000. Als Referenzzeitpunkt für die Beurteilung, ob einschneidende Strukturveränderungen früh oder spät ergriffen wurden, wählt der Autor das Jahr 2000, das die betrachtete Periode halbiert. Abb. 4.3.2-3 dokumentiert neben dem Verlauf von **GW** die Reformentwicklungen der fünf Zweifelsfälle Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Abbildung 4.3.2-3: Relationale Organisationsentwicklung der staatlichen Kernverwaltungen (1992 = 100)

Relationale Entwicklung des Organisationsbestands  
(1992 = 100)



	Residuum <sub>M(4)</sub>	Erwartetes Residuum lt. Verlaufsthese	Empirische Bestätigung (✓) oder Widerlegung (✗) der PROZ-These
Bay	-7,4	-	✓
RIP	-2,0	-	✓
Sac	-7,1	-	✓
SH	+5,5	+/-	(✓)
Thü	+7,0	+	✓

**Legende:** (+) = Positives Residuum als Ausdruck eines unerwartet hohen Personalabbaus; (-) = Negatives Residuum als Ausdruck eines unerwartet geringen Personalabbaus; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Dabei zeigt sich in Übereinstimmung mit den Befunden aus Kap. 3.3.3, dass auch und gerade für die fünf benannten Länder *Verlaufsunterschiede durchaus effektive Erklärungen* für die beobachteten Abweichungen liefern:

- Beginnt man mit *Bayern*, das bei insgesamt vorsichtigeren Strukturveränderungen auch einen unerwartet geringen Personalabbau aufweist, so zeigt sich, dass man hier mit Ausnahme eines kurzen Zeitraums in der zweiten Hälfte der

1990er Jahre stets weniger stark reformierte als die Gesamtheit der Länder. Der stärkste Einschnitt in die eigenen Strukturen wurde sogar erst deutlich nach 2000 vorgenommen und blieb auch dann noch unterhalb des durchschnittlichen Niveaus. Folglich spricht viel dafür, dass selbst diese weniger weitreichenden Maßnahmen noch nicht vollständig realisiert werden konnten bzw. erst in Zukunft zu weiteren Einsparungen führen.

- *Rheinland-Pfalz* hingegen konnte mit der Anwendung von Modell **M (4)** bereits deutlich besser erklärt werden. Dem liegt zugrunde, dass die Berücksichtigung ansteigender Organisationsgrößen beabsichtigte Personalreduzierungen begrenzen. Hinzukommt die auch nach der Reform zur Jahrtausendwende fortbestehende fachliche Differenzierung auf den mittleren, oberen und zentralen Verwaltungsebenen. Ungeachtet dessen dürfte auch in diesem Fall der Umfang beabsichtigter Stellenreduktionen auf Basis kürzlich vollzogener Strukturmaßnahmen noch nicht erreicht sein. So vereinfachte das Land seine Organisation zwar bis nach dem Jahr 2000 im durchschnittlichen Rahmen, nahm aber in der Legislaturperiode 2001-2006 nochmals einen einschneidenden Reformschritt vor. Dessen Effekte können das Personalniveau in den kommenden Jahren noch einmal deutlich absenken.
- Am deutlichsten tritt der mit der Verlaufsthese angenommene Zusammenhang im Fall von *Sachsen* zu Tage. Dieses Land blieb bis zum Ende der betrachteten Periode vergleichsweise inaktiv, gelangte dann aber mit der Strukturreform 2008 zu massiven Veränderungen. Diese können hinsichtlich des Personalabbaus noch gar nicht vollständig umgesetzt worden sein. Insofern ist sehr stark davon auszugehen, dass die derzeit noch zu geringe Stellenreduzierung nachgeholt bzw. in den kommenden Jahren erreicht wird.
- Die zunächst geringste Erklärungskraft besitzt die PROZ-These für *Schleswig-Holstein*. Das Land bewegte sich mit seinen Strukturveränderungen im gesamten Zeitraum zwischen 1992 und 2009 relational betrachtet im Durchschnitt aller Länder. Damit wären an sich nur sehr geringe Residuen bei einer reorganisationsabhängig gewichteten Regression zu erwarten. Dennoch weist Schleswig-Holstein einen darüber hinausgehenden Personalabbau auf. Plausibilisieren lässt er sich daher allenfalls in Kombination mit anderen Faktoren. Zieht man dafür die oben diskutierten Kennzahlen und Thesen heran, scheinen vor allem die ORG-These und hierbei der dokumentierte Integrationsgrad zu Beginn der Reformperiode relevant. So besaß Schleswig-Holstein schon 1992 relativ stark integrierte Strukturen, was dem komparativen Reformumfang von vornherein Grenzen setzte. Dennoch aber kam es hier über den gesamten Zeitraum hinweg zu immerhin durchschnittlichen Reorganisationsmaßnahmen, die somit in Anbetracht des geringeren Ausgangsniveaus ein höheres fallbezogenes Gewicht erhalten. Mit anderen Worten: Schleswig-Holstein hat mit seinen mäßigen Reformen die Verwaltung im Ergebnis sehr viel stärker vereinfacht als die meisten anderen Länder, die ansonsten in  $t_1$ — $t_2$  relational betrachtet eine größere Reformaktivität an den Tag legten (vgl. dazu Kap. 3.3.1.3 und 3.3.4). Lediglich das Saarland konnte bislang – gemessen am realen Benchmark  $BM_{real}$  – mit einem Integrationsgrad von 0,96 eine noch einfachere Struktur realisieren. Schleswig-Holstein erreichte im Jahr 2009 immerhin einen Wert von 0,92. Mit etlichem Abstand folgen Brandenburg (0,87), Sachsen-Anhalt (0,86) und Sachsen mit (0,84). Die beiden in der Referenzperiode aktivsten Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen weisen in  $t_2$  mit 0,79

und 0,83 noch geringere Werte auf. Demzufolge markieren die Klammern in Abb. 4.3.2-3 den Umstand, dass der Nachvollzug der Organisationsentwicklung im Fall Schleswig-Holsteins durchaus den unerwartet hohen Personalabbau erklären kann, sofern man dabei das geringe Differenzierungsniveau in  $t_1$  berücksichtigt.

- Schließlich ist auch in *Thüringen* davon auszugehen, dass die kontinuierliche Reformentwicklung seit 1992 einen ebenso stetigen wie im Vergleich höheren Personalabbau ermöglicht hat. Das Land legte bis zuletzt eine anhaltend stärkere Aktivität an den Tag als die Gesamtheit der Länder. Somit dürfte auch die Personalbilanz besser ausfallen, da Einsparungen aufgrund vorangegangener Maßnahmen bereits umgesetzt worden sein müssten. Eine unerwartet hohe Stellenreduktion wäre also damit erklärlich, selbst wenn Thüringen mit einem Integrationsgrad von 0,69 nach wie vor erhebliche Reformpotenziale im Organisationsbereich aufweist.

Fasst man an dieser Stelle den *Ertrag von Niveau- und Verlaufsunterschieden* als Begründung für unerwartete Personalentwicklungen in den Ländern zusammen, so besitzt zwar nur die zuletzt betrachtete Prozessthese generelle und systematische Erklärungskraft, doch tragen auch das Personal- und i. T. das Organisationsniveau in  $t_1$  zur Plausibilisierung bei. Dies gilt insbesondere dann, wenn wie im Fall Schleswig-Holsteins die Parameter gemeinsam analysiert werden. Darauf kommt der Autor bei der Zusammenfassung in den Kap. 4.3.4 und 4.4 zurück.

### 4.3.3 Verlagerungen im öffentlichen Sektor

Wie bereits in Kap. 2.4.2 ausführlich diskutiert, stellt die nicht direkt messbare Auswirkung von *Aufgaben- und Personalverlagerungen* im öffentlichen Sektor und die *Verselbständigung von Verwaltungseinheiten* eine schwierige methodische Herausforderung bei der Beurteilung personaleffektiver Strukturreformen dar. Zwar wurde in Kap. 3.2.2 empirisch begründet, dass der Umfang entsprechender Maßnahmen den Stellenabbau in den Kernverwaltungen weder ursächlich herbeigeführt noch seine Netto-Bilanz kompensiert haben dürfte, gleichwohl fanden in der betrachteten Periode nennenswerte Funktionalreformen und Ausgliederungen statt. So nahm zwar der Personalanteil der unmittelbaren Staatsbehörden aller Flächenländer  $\Delta (P_{\text{Land}} / P_{\text{Summe}})_{GW}$  trotz deutlicher Stellenverminderung um 10% zu, der der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S.  $\Delta (P_{\text{Land mb}} / P_{\text{Summe}})_{GW}$  jedoch um mehr als 130% (zusammen mit einem realen Beschäftigungsaufbau in dieser Organisationskategorie; vgl. Kap. 3.2.2, Abb. 3.2.2-1 und 3.2.2-3). Die dahinter liegenden Einzelmaßnahmen können mit den hier zur Verfügung stehenden Daten nicht quantifiziert und im Detail überprüft werden. Dennoch bieten die vorgetragenen Relationen gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass ein Teil des Stellenabbaus in den Kernverwaltungen auf Verselbständigungen oder Funktionalreformen zugunsten des kommunalen Bereichs zurückgeht. Als Indikatoren werden

der Anteil bzw. die Veränderung der unmittelbaren  $\Delta (P_{\text{Land}} / P_{\text{Summe}})$  und der gesamten mittelbaren Verwaltung  $\Delta (P_{\text{mb Vw}} / P_{\text{Summe}})$  wie auch deren Ausdifferenzierung für staatliche und kommunale Einrichtungen  $\Delta (P_{\text{Land mb}} / P_{\text{Summe}})$  und  $\Delta (P_{\text{Kom}} / P_{\text{Summe}})$  herangezogen.

Diesem Zusammenhang wendet sich der Prüfschritt P (5) zu. Die dazu formulierte *Verlagerungsthese* (VERL-These) postuliert, dass bei Anwendung reorganisationsabhängiger Gewichtungen (Modell **M 4**) eine unerwartet hohe Personalreduktion zumindest im Einzelfall auch darauf zurückgeführt werden kann, dass im betreffenden Land der Anteil mittelbarer Verwaltung i. e. S. deutlicher als im Durchschnitt angestiegen, die entsprechende Quote der direkten Staatsverwaltung weniger stark gewachsen oder sogar gesunken ist und/oder der Beschäftigungsumfang der kommunalen Gebietskörperschaften anteilig ausgeweitet bzw. in geringerem Maße verringert worden ist. Analog verhält es sich im umgekehrten Fall, wenn eine verminderte Beschäftigungsentwicklung mit einer im Vergleich höheren Bedeutung der unmittelbaren Kernverwaltung korrespondiert. Somit müsste sich als begründeter Anhaltspunkt bzw. als hinreichende Bedingung für die VERL-These zumindest einer der folgenden Sätze empirisch bestätigen lassen:<sup>1</sup>

$$(A.1) \quad \Delta (P_{\text{Land}} / P_{\text{Summe}})_{\text{Land } i} \ll \Delta (P_{\text{Land}} / P_{\text{Summe}})_{\text{GW}} \Rightarrow \text{Residuum}_{\text{M}(4)} > 0$$

$$(A.2) \quad \Delta (P_{\text{Land}} / P_{\text{Summe}})_{\text{Land } i} \gg \Delta (P_{\text{Land}} / P_{\text{Summe}})_{\text{GW}} \Rightarrow \text{Residuum}_{\text{M}(4)} < 0$$

$$(B.1)^* \quad \Delta (P_{\text{mb Vw}} / P_{\text{Summe}})_{\text{Land } i} \gg \Delta (P_{\text{mb Vw}} / P_{\text{Summe}})_{\text{GW}} \Rightarrow \text{Residuum}_{\text{M}(4)} > 0$$

$$(B.2)^* \quad \Delta (P_{\text{mb Vw}} / P_{\text{Summe}})_{\text{Land } i} \ll \Delta (P_{\text{mb Vw}} / P_{\text{Summe}})_{\text{GW}} \Rightarrow \text{Residuum}_{\text{M}(4)} < 0$$

\* Die Bedingungen (B.1) und (B.2) gelten in gleicher Form jeweils auch für die isolierte Betrachtung der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S. ( $P_{\text{Land mb}}$ ) und für die kommunale Verwaltung ( $P_{\text{Kom}}$ ).

In Abb. 4.3.3-1 werden zunächst für alle Länder die auf der Basis von *Daten des Statistischen Bundesamtes* ermittelten Personalstände der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung als Vollzeitstellenäquivalente (VZÄ) für die Jahre 1992 und 2008 dokumentiert und die anteiligen Veränderungsquoten ausgewiesen.<sup>2</sup> Am Fuß der Tabelle finden sich dabei die Gesamtwerte für alle Flächenländer sowie getrennt nach für Ost- und West-Deutschland aufgelistet ( $\text{GW}_{\text{Ost}}$  und  $\text{GW}_{\text{West}}$ ), da Verlagerungen aus der kommunalen in die staatliche Verwaltung Anfang der 1990er Jahre eine Bezugnahme der neuen Länder auf den summierten Gesamtwert

<sup>1</sup> Die dargestellten Sätze konkretisieren die Bedingungen für P (7.5) aus Kap. 2.4.4, Abb. 2.4.4-3.

<sup>2</sup> Quellen: Statistisches Bundesamt 1993a-2009a. Dabei ist zu beachten, dass die Erhebungstiefe des Statistischen Bundesamtes Anfang der 1990er Jahre i. T. uneinheitlich ausfiel. Um dennoch für den Datenpunkt 1992 sämtliche Zahlen zu erhalten, wurden die Stellen der mittelbaren Verwaltung (i. e. S.) von 1994 anteilig zurückgerechnet und für den kommunalen Bereich die Zahlen der Zweckverbände des gleichen Jahres verwandt. Darüber hinaus finden sich hier die Zahlen der gesamten Verwaltung  $P_{\text{Beh}}$  ausgewiesen (also inkl. Polizei, Gerichtsbarkeit, Schulen und Hochschulen), da aufgrund der benannten Datenlage eine Herausrechnung der staatlichen Kernbereiche ( $P_{\text{Beh}^*}$ ) nicht möglich war.

aller Länder nicht aussagekräftig machen. Schließlich dient das Jahr 2008 als Ersatz für  $t_2$ , da zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Untersuchung Zahlen des Statistischen Bundesamtes für 2009 noch nicht vorlagen.

Abbildung 4.3.3-1: Personalstände (VZÄ) und ihre anteiligen Veränderungen in der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung der Flächenländer

		Personalstände (Tsd. VZÄ) und anteilige Veränderungen (in Prozent)										
		Unmittelbare ( $P_{Land}$ ) und mittelbare Verwaltung ( $P_{mb Vw} = P_{Land mb} + P_{Kom}$ )*										
		Unmittelbare Verwaltung ( $P_{Land}$ )	Mittelbare Verwaltung i. w. S. ( $P_{mb Vw}$ )								Insgesamt ( $P_{Insgesamt}$ )	
			Mittelbare Verwaltung i. e. S. ( $P_{Land mb}$ )		Kommunale Verwaltung ( $P_{Kom}$ )		Insgesamt ( $P_{mb Vw}$ )					
1992	2008	1992	2008	1992	2008	1992	2008	1992	2008			
BW	Stand	250	223	18	32	231	169	249	201	498	425	
	Anteil/Insg.	50%	53%	4%	8%	46%	40%	50%	47%	100%	100%	
	$\Delta_{Anteil/Insg.}^{**}$	+5%		+113%		-14%		-5%				
Bay	Stand	273	249	23	26	268	202	291	227	564	476	
	Anteil/Insg.	48%	52%	4%	5%	48%	42%	52%	48%	100%	100%	
	$\Delta_{Anteil/Insg.}^{**}$	+8%		+34%		-11%		-8%				
Bbg	Stand	65	54	5	2	117	39	123	41	187	95	
	Anteil/Insg.	35%	57%	3%	2%	63%	41%	66%	43%	100%	100%	
	$\Delta_{Anteil/Insg.}^{**}$	+6%		-24%		-35%		-34%				
He	Stand	148	111	8	23	140	87	148	110	296	221	
	Anteil/Insg.	50%	50%	3%	10%	47%	39%	50%	50%	100%	100%	
	$\Delta_{Anteil/Insg.}^{**}$	+/-0%		+269%		-17%		+/-0%				
MV	Stand	62	37	4	6	82	23	85	29	147	66	
	Anteil/Insg.	42%	55%	2%	9%	56%	35%	58%	44%	100%	100%	
	$\Delta_{Anteil/Insg.}^{**}$	+32%		+265%		-36%		-23%				
Nds	Stand	192	164	12	13	154	100	166	113	358	277	
	Anteil/Insg.	54%	59%	3%	5%	43%	36%	46%	41%	100%	100%	
	$\Delta_{Anteil/Insg.}^{**}$	+10%		+41%		-16%		-12%				
NW	Stand	377	295	25	71	344	264	369	335	746	630	
	Anteil/Insg.	51%	47%	3%	11%	46%	42%	49%	53%	100%	100%	
	$\Delta_{Anteil/Insg.}^{**}$	-8%		+240%		-9%		+8%				
RIP	Stand	97	81	5	14	66	55	71	68	168	149	
	Anteil/Insg.	58%	54%	3%	9%	39%	37%	42%	46%	100%	100%	
	$\Delta_{Anteil/Insg.}^{**}$	-6%		+181%		-6%		+8%				
Saar	Stand	31	26	2	0,1	18	12	20	12	51	39	
	Anteil/Insg.	62%	68%	3%	0,3%	35%	32%	39%	32%	100%	100%	
	$\Delta_{Anteil/Insg.}^{**}$	+10%		-92%		-10%		-17%				

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

		Personalstände (Tsd. VZÄ) und anteilige Veränderungen (in Prozent)									
		Unmittelbare (P <sub>Land</sub> ) und mittelbare Verwaltung (P <sub>mb Vw</sub> = P <sub>Land mb</sub> + P <sub>Kom</sub> )*									
		Unmittelbare Verwaltung (P <sub>Land</sub> )	Mittelbare Verwaltung i. w. S. (P <sub>mb Vw</sub> )						Insgesamt (P <sub>Insgesamt</sub> )		
			Mittelbare Verwaltung i. e. S. (P <sub>Land mb</sub> )		Kommunale Verwaltung (P <sub>Kom</sub> )		Insgesamt (P <sub>mb Vw</sub> )				
1992	2008	1992	2008	1992	2008	1992	2008	1992	2008		
Sac	Stand	134	96	10	9	203	61	213	70	347	165
	Anteil/Insg.	39%	58%	3%	5%	59%	37%	62%	42%	100%	100%
	Δ <sub>Anteil/Insg.</sub> **	+50%		+81%		-37%		-32%			
S-A	Stand	92	63	6	6	126	42	133	48	225	101
	Anteil/Insg.	41%	52%	3%	6%	56%	42%	59%	48%	100%	100%
	Δ <sub>Anteil/Insg.</sub> **	+28%		+109%		-26%		-19%			
SH	Stand	65	49	4	13	57	34	62	48	126	97
	Anteil/Insg.	51%	50%	3%	14%	46%	36%	49%	50%	100%	100%
	Δ <sub>Anteil/Insg.</sub> **	-2%		+322%		-22%		+2%			
Thü	Stand	89	55	5	1	104	32	109	33	198	88
	Anteil/Insg.	55%	63%	2%	1%	53%	36%	55%	37%	100%	100%
	Δ <sub>Anteil/Insg.</sub> **	+41%		-69%		-31%		-33%			
GW (Alle)	Stand	1.874	1.492	127	215	1.912	1.121	2.038	1.336	3.912	2.829
	Anteil/Insg.	48%	53%	3%	8%	49%	40%	52%	47%	100%	100%
	Δ <sub>Anteil/Insg.</sub> **	+10%		+135%		-19%		-9%			
GW (West)	Stand	1.433	1.198	97	192	1.278	924	1.375	1.116	2.807	2.314
	Anteil/Insg.	51%	52%	3%	8%	46%	40%	49%	48%	100%	100%
	Δ <sub>Anteil/Insg.</sub> **	+1%		+141%		-12%		-1%			
GW (Ost)	Stand	441	295	30	23	633	197	664	220	1.105	515
	Anteil/Insg.	40%	57%	3%	5%	57%	38%	60%	43%	100%	100%
	Δ <sub>Anteil/Insg.</sub> **	+43%		+66%		-33%		-29%			

Legende: Hellgrau unterlegt = Zunahme des jeweiligen Personalanteils um bis zu 10%; Dunkelgrau unterlegt = Zunahme des jeweiligen Personalanteils um mehr als 10 und bis zu 100%; Schwarz unterlegt = Zunahme des jeweiligen Personalanteils um mehr als 100%; \* = Aufgrund der Rundung der Personalstände auf 1.000 kann es bei der Summierung der Einzelwerte zu Ungenauigkeiten kommen; \*\* =  $\Delta_{\text{Anteil/Insgesamt}} = (\text{Anteil/Insgesamt}_{2008} - \text{Anteil/Insgesamt}_{1992}) / \text{Anteil/Insgesamt}_{1992}$ ; empirische Basis: Statistisches Bundesamt 1993a-2009a, eigene Berechnungen.

Blickt man auf die dokumentierten Daten, so zeigt sich, dass in den meisten Ländern der Anteil der unmittelbaren Verwaltung in den vergangenen 20 Jahren vergrößert wurde und zwar trotz eines erheblichen Stellenabbaus. Noch deutlicher – relational und absolut – stieg die Quote der Beschäftigung in der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S. an, während es in ausnahmslos allen Ländern zu einer deutlichen Personal- und Anteilsreduzierung im kommunalen Bereich kam. Da das Volumen der Kreise, Städte, Gemeinden und kommunalen Gemeinschaftseinrich-

tungen deutlich höher ausfällt als das der landesunmittelbaren Anstalten, Körperschaften und Stiftungen sank in der Mehrzahl der Fälle die gesamte mittelbare Verwaltungsquote und zwar erneut im Verhältnis wie auch in absoluten Zahlen. Hinzukommt, dass der Stellenabgang in der unmittelbaren Staatsverwaltung sämtlich den Zuwachs der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S. überkompensierte, mithin in der Bilanz beider Sektoren ein Netto-Stellenabbau vorliegt. Wie bereits in Kap. 3.2.2 erläutert, folgt daraus erneut, dass die beobachtete negative Brutto-Personalveränderung  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  staatlicher Behörden allenfalls z. T. auf Verlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors zurückgeht und im Ergebnis ein effektiver Stellenabbau verbleibt:

**Befund:**  $\Delta (P_{\text{Land}} / P_{\text{Summe}}) > 0$  in  $n$  Fällen  
wobei  $n > N/2^*$

$\Delta (P_{\text{mb Vw}} / P_{\text{Summe}}) < 0$  in  $n$  Fällen  
wobei  $n > N/2^*$

$(P_{\text{Land } t1} - P_{\text{Land } t2})^{**} > (P_{\text{Land mb } t2} - P_{\text{Land mb } t1})$  in  $n$  Fällen  
wobei  $n = N^*$

\*  $N = 13$

\*\*  $(P_{\text{Land } t1} - P_{\text{Land } t2}) > 0$

**Schlussfolgerung:**  $\Delta P_{\text{Netto}} > 0$

Ungeachtet dessen gibt es *Unterschiede zwischen den Ländern*, die bei Anwendung von Modell **M (4)** unerwartet hohe oder geringe Personalveränderungen entsprechend der o. g. Bedingungen (A.1) bis (B.2) erklären könnten. In Abb. 4.3.3-2 finden sich die Befunde anhand dessen zusammengefasst. Sie werden dort den auf dieser Basis prognostizierten sowie den in der Regression gemessenen Residuen gegenübergestellt. Ein Kreuz markiert erneut die fehlende Übereinstimmung zwischen den Vorzeichen der laut VERL-These erwarteten und den empirischen Werten. Ein Häkchen verweist auf eine Bestätigung. Die neuen und alten Bundesländer werden dabei jeweils auf den ost- ( $GW_{\text{Ost}}$ ) bzw. westdeutschen Gesamtwert ( $GW_{\text{West}}$ ) bezogen, um die sehr unterschiedlichen Veränderungen im kommunalen Bereich Anfang der 1990er Jahre zu berücksichtigen.

In der Summe der Länder zeigt sich, dass die auf der Grundlage der Verlagerungstheorie erwarteten Personalveränderungen mit den Ergebnissen der Regression für Modell **M (4)** bzw. mit den dabei erzeugten Residuen in sieben von 13 Fällen kompatibel sind. Dies spricht nicht für eine fundamentale Bestätigung dergestalt, dass sehr starke Stellenreduktionen in erster Linie auf eine zu hohe Brutto- und zu geringe Netto-Veränderungen zurückzuführen seien, was dann auch dem oben in Kap. 3.2.2 hergeleiteten Befund entgegenstünde. Allerdings gibt es spezifische Konstellationen, wie etwa in *Schleswig-Holstein, Bayern* und *Sachsen*, bei denen die Befunde mit der spezifischen Verwaltungstradition der benannten Länder übereinstimmen. So war Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahrzehnten

Vorreiter in der Verselbständigung von Landesbehörden (vgl. Hesse 2000c), während Bayern und Sachsen mehr Aufgaben- und Organisationsbestand in unmittelbarer staatlicher Verantwortung behalten haben. Alle drei Fälle zählen im Übrigen zu den als besonders untersuchungswürdigen Ländern, womit die VERL-These also durchaus einen spezifischen Erklärungsbeitrag zu leisten in der Lage ist. Dies gilt freilich nicht für *Rheinland-Pfalz* und *Thüringen*. Ersteres hätte an sich zu einem höheren Personalabbau gelangen müssen, da man hier den Anteil der staatlichen Verwaltung im Vergleich der westdeutschen Flächenländer deutlich vermindert und die Quote mittelbarer Verwaltung i. w. S. stark angehoben hat. In Thüringen führt die Betrachtung der Verlagerungsquoten zu keinem eindeutigen Ergebnis.

Abbildung 4.3.3-2: *Relationale Veränderung der Personalanteile der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung in Bezug auf einen unerwartet hohen oder geringen Personalabbau (Basis: Modell M 4)*

	<b>Empirischer Befund zu Verlagerungen im öffentlichen Sektor*</b>				<b>Erwartetes Residuum lt. VERL-These</b>	<b>Empirischer Befund zu M (4) Residuum<sub>M(4)</sub></b>	<b>Empirische Bestätigung (✓) oder Widerlegung (✗) der VERL-These</b>
	(Basis: Veränderung der Personalanteile, s. Bedingungen A.1 bis B.2)						
	Unmittelbare Verwaltung (Land)	Mittelbare Verwaltung i. w. S. (mb Vw)					
Mittelbare Verwaltung i. e. S. (Land mb)		Kommunale Verwaltung (Kom)	Insgesamt (mb Vw)				
BW	(A.2)	(B.2)	(B.2)	(B.2)	–	+2,4	✗
Bay	(A.2)	(B.2)	(B.1)	(B.2)	– <sup>a)</sup>	-7,4	✓
Bbg	(A.2)	(B.2)	(B.2)	(B.2)	–	+1,9	✗
He	(A.1)	(B.1)	(B.2)	(B.1)	+ <sup>b)</sup>	-2,3	✗
MV	(A.1)	(B.1)	(B.2)	(B.1)	+ <sup>c)</sup>	+2,1	✓
Nds	(A.2)	(B.2)	(B.2)	(B.2)	–	-0,8	✓
NW	(A.1)	(B.1)	(B.1)	(B.1)	+	+1,4	✓
RIP	(A.1)	(B.1)	(B.1)	(B.1)	+	-2,0	✗
Saar	(A.2)	(B.2)	(B.1)	(B.2)	– <sup>d)</sup>	-3,5	✓
Sac	(A.2)	(B.1)	(B.2)	(B.2)	– <sup>e)</sup>	-7,1	✓
S-A	(A.1)	(B.1)	(B.1)	(B.1)	+	+2,9	✓
SH	(A.1)	(B.1)	(B.2)	(B.1)	+ <sup>f)</sup>	+5,5	✓
Thü	(A.1)	(B.2)	(B.1)	(B.2)	–/+ <sup>g)</sup>	+7,0	✗

**Legende:** Zur Definition der Bedingungen (A.1) bis (B.2) s. o.; \* = Zur Bezugnahme auf den Gesamtwert wird für die alten Bundesländer der west-  $GW_{West}$  und für neuen Länder der ostdeutsche Gesamtwert  $GW_{Ost}$  herangezogen; Grau unterlegt = Detaillierter zu betrachtende Zweifelsfälle (Bay, RIP, Sac, SH, Thü); (+) = Positives Residuum als Ausdruck eines unerwartet hohen Personalabbaus; (–) = Negatives Residuum als Ausdruck eines unerwartet geringen Personalabbaus; a) = Im Fall Bayerns liegt der Anteilrückgang der kommunalen Verwaltung etwas niedriger als beim Gesamtwert der westdeutschen Flächenländer, womit für diesen Bereich eine stärkere Kommunalisierung angenommen werden könnte. Allerdings fällt die Bilanz für

die gesamte mittelbare Verwaltung eindeutig aus, so dass in der Summe und übereinstimmend mit dem überdurchschnittlichen Anstieg des unmittelbaren Verwaltungsanteils lt. VERL-These ein unerwartet geringer Personalabbau zu prognostizieren ist; b) = In Hessen blieb im betrachteten Zeitraum die Quote der unmittelbaren Landesverwaltung stabil und entwickelte sich damit unterdurchschnittlich. Zugleich erhöhte sich der Anteil der mittelbaren Organisation i. e. S. stark. Unter Einschluss der Kommunen konnte die mittelbare Verwaltung insgesamt ihren Status ebenfalls behaupten. Berücksichtigt man indes, dass die Kommunen generell aus eigenem Antrieb viel Personal abgebaut haben und die Bedeutung der landesunmittelbaren Anstalten, Stiftungen und Körperschaften massiv zunahm, spräche viel dafür, dass ein unerwartet hoher Personalabbau in Hessen durch Verlagerungen im öffentlichen Sektor und zwar vor allem zwischen der staatlichen und der mittelbaren Verwaltung i. e. S. stattgefunden hat; c) = In Mecklenburg-Vorpommern stellt sich die Situation ähnlich dem hessischen Befund dar, wobei die etwas höhere Abnahme des kommunalen Personalanteils erneut nicht auf fehlende Verlagerungen im öffentlichen Sektor zurückgeht, sondern aus den Eigenanstrengungen der Kommunen resultieren dürfte; d) = Im Saarland ist die relationale Bedeutung der unmittelbaren Landesverwaltung gestiegen, während die der mittelbaren Landesverwaltung massiv abgenommen hat. Geringer fällt dieser Rückgang im kommunalen Bereich aus, auch im Vergleich der westdeutschen Flächenländer. Dennoch spräche laut VERL-These die durchgehende und vor allem überdurchschnittliche Senkung der mittelbaren Verwaltungsquote für einen unerwartet geringen Personalabbau, da anteilig mehr Stellen in der unmittelbaren Verwaltung gehalten wurden; e) = Ähnlich der Situation im Saarland ist die Bedeutung der unmittelbaren Staatsverwaltung in Sachsen deutlich angestiegen. Das gilt zwar auch für die mittelbaren Organisationseinheiten i. e. S., während die kommunale Verwaltungsquote gesunken ist. Gleichwohl fand in allen mittelbaren Verwaltungsbereichen ein absoluter Stellenrückgang statt, so dass mit Blick auf das Gewicht der staatlichen Behörden laut VERL-These von einem unerwartet geringen Personalabbau auszugehen wäre; f) = In Schleswig-Holstein tritt der Bedeutungszuwachs der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S. besonders deutlich zu Tage (vgl. Hesse 2000c). Einem demgemäß unerwartet hohen Personalabbau steht dabei auch die Stellenreduktion im kommunalen Bereich nicht entgegen, da er relational durch Zuwächse bei den landesunmittelbaren Stiftungen, Anstalten und Körperschaften überkompensiert wird und sich hinreichend durch eigene kommunale Sparmaßnahmen erklären lässt; g) = In Thüringen kann mit Blick auf die dargestellten Daten kein eindeutiges Votum abgegeben werden. Zwar sprechen der im Vergleich der Ostländer geringere Bedeutungszuwachs der staatlichen Verwaltung und die etwas stärkere Abnahme der kommunalen Verwaltungsanteile für Verlagerungen zwischen diesen beiden Sektoren, die wiederum einen nominal größeren Personalabbau ermöglicht haben könnten. Allerdings bliebe dieser darauf beschränkt, da zeitgleich die mittelbare Verwaltung i. e. S. drastisch an Bedeutung verlor und sich auch in der Summe die mittelbare Verwaltung insgesamt unterdurchschnittlich entwickelt hat; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Fasst man an dieser Stelle die *Schlussfolgerungen* aus der Betrachtung von Personalverlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors zusammen, so ist festzuhalten, dass die verfügbare Empirie einerseits dafür spricht, dass es in allen Ländern einen *effektiven Personalabbau* gegeben hat. Andererseits können die Veränderungsquoten in einer Reihe von Fällen überdurchschnittlich *hohe und geringe Stellenreduktionen erklären* helfen, wenn sie wie im Fall Schleswig-Holsteins auf eine umfassende Verselbständigung oder in Bayern und Sachsen auf ein Primat unmittelbarer Staatsbehörden verweisen. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei den verwandten Daten um Gesamtzahlen handelt, also neben den in der Regression zu **M (4)** genutzten Kernfeldern staatlicher Verwaltung auch die Bereiche Polizei, Gerichtsbarkeit, Schulen und Hochschulen enthalten sind. Hieraus können Unschärfen erwachsen, sofern etwa die Verselbständigung von Wissenschafts- und Schuleinrichtungen zu überdurchschnittlich hohen Verlagerungsquoten führt. Außerdem muss ein empirischer Widerspruch zu der laut VERL-These erwarteten Personalentwicklung nicht von vornherein das Fehlen von Verlagerungseffekten anzeigen. Wenn eine solche wie z. B. in Hessen oder Rheinland-Pfalz erkennbar stattgefunden hat, zugleich aber der Personalabbau in der staatlichen Kernverwaltung unterdurchschnittlich ausfiel, kann das vielmehr darauf hindeuten, dass in den betreffenden Ländern reorganisationsbedingte Einsparpotenziale in größerem

Maße thesauriert, also nicht in Form von Personalabbau realisiert worden sind oder notwendige interne Reformschritte und Optimierungen bislang ausblieben, zumindest aber in geringerem Maße als in anderen Ländern ergriffen wurden.

#### **4.3.4 Zwischenfazit: Ergänzende Faktoren für die beobachteten Personalveränderungen**

In Kap. 4.3 wurden die Residuen aus der Regression des Modells **M (4)**, das die beobachteten Strukturveränderungen reorganisationsabhängig gewichtet, in jenen Fällen einer weitergehenden Prüfung unterzogen, die trotz fehlender Ausreißer deutliche Abweichungen aufweisen. Hierfür wurden die fünf Prüfschritte P (7.1) bis P (7.5) absolviert, denen Thesen zugrunde liegen, die unerwartete Personalentwicklungen mit anderen als den in **M (4)** integrierten Faktoren zu erklären vermögen (vgl. Kap. 2.4.4, Abb. 2.4.4-3). Dabei ging es jeweils um die Frage, ob sich die bereits recht plausible *Begründung einer ausschließlich reorganisationsabhängigen Betrachtung gesamthaft und im Einzelfall untermauern und ergänzen* lässt. Als Kriterium für eine auf dieser Basis als hinreichend einzustufende Erklärung wurde zuvor die Geltung von wenigstens zwei der in den Prüfschritten enthaltenen Hypothesen festgelegt. Für alle fünf Zweifelsfälle findet sich das Ergebnis in Abb. 4.3.4-1 dargestellt. Jedes Land erhält damit ein zur reorganisationsabhängigen Analyse komplementäres Faktorprofil, um die gemessenen Abweichungen zu plausibilisieren.

Beginnt man zunächst mit einer *Beurteilung der Kapazität jeder einzelnen Annahme*, so dürften die Verlaufs- und Verlagerungsthese die größte Erklärungskapazität besitzen. Das gilt sowohl für die hier genauer betrachteten Fälle als auch für die Gesamtheit der Länder und heißt, dass frühe und kontinuierliche Reformen die Personalwirkungen effektiv erhöhen und Verlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors die Stellenbilanz der unmittelbaren Kernverwaltung prägen. Unterschiedliche Ausgangsniveaus im Organisations- und Personalbesatz können indes keine generelle Erklärungskraft beanspruchen, wenngleich sie in jeweils sechs von 13 Fällen eine unerwartet hohe oder geringe Stellenreduktion plausibilisieren. Immerhin können kombinierte Erklärungen weiterführen. So hat Schleswig-Holstein teilweise eine nur durchschnittliche Reformgeschwindigkeit an den Tag gelegt, sie allerdings vor dem Hintergrund einer zu Beginn der Periode außerordentlich stark vereinfachten Verwaltung stets aufrecht erhalten. Das heißt, dass die kontinuierliche Reduktion von Strukturen in diesem Land höher zu bewerten ist als etwa in Baden-Württemberg, das im Jahr 1992 noch einen erheblich stärkeren Differenzierungsgrad aufwies. Das mutmaßlich geringste Erklärungspotenzial besitzt schließlich die Annahme, ein hoher Anteil an betrieblicher Organisation würde den Personaleinsatz dauerhaft vermindern helfen. Wie die empirische Ana-

lyse gezeigt hat, gilt das weder generell noch systematisch, sondern allenfalls im Einzelfall und aufgrund der verminderten Ausprägung auch nur ergänzend bzw. nicht konstituierend. Dies deckt sich mit der einschlägigen Forschungsliteratur vertretenen Einschätzung zum Thema, in der insbesondere darauf verwiesen wird, dass betriebswirtschaftliche Instrumente inzwischen ebenso in klassischen Behörden eingesetzt werden und diese somit nicht mehr von der Rechtsform nach § 26 LHO abhängig sind (Fellrath 2008; Funck 2008; Meinert 2006).

Abbildung 4.3.4-1: Ergebnisse und Erklärungskraft der ergänzenden Prüfschritte für die Zweifelsfälle einer reorganisationsabhängigen Betrachtung von Personalveränderungen

Länder und ihr Residuum <sub>M(4)</sub>		Erwartete Residuen und empirische Bestätigung (✓) oder Widerlegung (✗) der in den Prüfschritten P (7.1) bis P (7.5) enthaltenen Thesen									
		LDB-These P (7.1)		ORG-These P (7.2)		P-These P (7.3)		PROZ-These P (7.4)		VERL-These P (7.5)	
		erw.	Test	erw.	Test	erw.	Test	erw.	Test	erw.	Test
Bay	-7,4	-	✓	+	✗	+	✗	-	✓	-	✓
RIP	-2,0	+	✗	+	✗	+	✗	-	✓	+	✗
Sac	-7,1	+	✗	-	✓	+	✗	-	✓	-	✓
SH	+5,5	+	✓	-	✗	+	✓	+/-	(✓)	+	✓
Thü	+7,0	-	✗	+	✓	+	✓	+	✓	+/-	✗

Legende: (+) = Positives Residuum als Ausdruck eines unerwartet hohen Personalabbaus; (-) = Negatives Residuum als Ausdruck eines unerwartet geringen Personalabbaus; empirische Basis: Eigene Erhebung (vgl. Kap. 3.1); eigene Darstellung.

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die *fünf Zweifelsfälle*, so lassen sich vier davon mit Hilfe der o. g. Thesen hinreichend erklären. Im Fall von Schleswig-Holstein sind sogar vier der überprüften Annahmen zutreffend und in allen anderen Ländern (mit einer Ausnahme) immerhin noch drei. Lediglich Rheinland-Pfalz und seine (zu geringe) Personalentwicklung werfen unverändert Fragen auf. Im Einzelnen stellen sich die entsprechenden Befunde wie folgt dar:

- *Bayern* weist einen in Anbetracht seiner Strukturreformen zu geringen Personalabbau auf. Ein möglicher Grund ist die relativ geringe Nutzung mittelbarer Verwaltungsformen, wodurch man weniger als in anderen Ländern staatliche Stellen durch Verlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors reduzieren konnte. Dies entspricht der Verwaltungstradition Bayerns, in der die unmittelbare und behördliche Staatstätigkeit generell eine größere Rolle spielt. Auch könnte damit die Zurückhaltung beim Einsatz betrieblicher Arbeitsformen im Zusammenhang stehen. Schließlich aber dürfte die bislang noch geringe Einsparbilanz vor allem darauf zurückzuführen sein, dass Bayern bis heute zu den

*Latecomern* der strukturellen Verwaltungsmodernisierung zählt und größere Einschnitte deutlich nach dem Jahr 2000 vorgenommen hat. Insofern ist davon auszugehen, dass sich jüngere Maßnahmen erst in den kommenden Jahren als effektiver Stellenabbau nachweisen lassen. Ungeachtet dessen ist im bayerischen Fall zu beachten, dass sich die finanzielle Lage des Landes deutlich besser darstellt als im Norden und Osten der Bundesrepublik. Somit besteht hier ein auch objektiv geringerer Konsolidierungsdruck, was in Reformsituationen die Möglichkeit eröffnet, einen reorganisationsbedingten Stellenverzicht zu thesaurieren und den entsprechenden Aufwand in die Aufgabenerledigung zu (re-)investieren.

- Auch im Fall von *Sachsen* sind es vor allem die späte Reformaktivität und eine zu geringe Verlagerungstendenz in den mittelbaren Verwaltungsbereich, die den zu geringen Personalabbau erklären können. Hinzutritt ein vergleichsweise niedriger Differenzierungsgrad der eigenen Strukturen zu Beginn der 1990er Jahre, der das Potenzial für Reorganisationsmaßnahmen begrenzte. Schließlich kann auch hier auf kombinierte Schlussfolgerungen zurückgegriffen werden. Denn obgleich Sachsen als mittelgroßes Land 1992 einen überdurchschnittlichen Personaleinsatz je Einwohner aufwies (vgl. Kap. 4.3.2, Abb. 4.3.2.-2), fiel dieser doch deutlich geringer aus als in den anderen neuen Ländern, die sämtlich – gemessen an den für Modell **M (4)** ermittelten Residuen – eine unerwartet hohe Stellenreduktion erreichten. Folglich besaß Sachsen im Vergleich der ostdeutschen Länder (aber auch gegenüber dem Saarland und Rheinland-Pfalz) von vornherein weniger Einsparpotenzial in den mit dieser Arbeit untersuchten Kernbereichen staatlicher Verwaltung.
- In *Schleswig-Holstein* erklärt in erster Linie die umfassende Verlagerung von Aufgaben und Personal in landesunmittelbare Anstalten, Stiftungen und Körperschaften den unerwartet hohen Personalabgang aus der staatlichen Kernverwaltung. Daneben bieten aber auch der Verlauf und das personelle wie organisatorische Ausgangsniveau Anhaltspunkte, vor allem, wenn man diese Faktoren zusammen betrachtet. So reformierte Schleswig-Holstein von einem niedrigeren Differenzierungsgrad und Beschäftigungsstand herkommend im gesamten Untersuchungszeitraum kontinuierlich und durchschnittlich. Das heißt, dass das Land jeweils mehr unternehmen musste, um diese Entwicklung zu erreichen. Oder anders ausgedrückt: Während in anderen Fällen die anfänglich komplexere Verwaltung und höhere Personalstände ein größeres Reformpotenzial offerierten, musste man in Schleswig-Holstein sehr viel früher in substantielle Bereiche eingreifen.
- Die überdurchschnittliche Personalbilanz in *Thüringen* ist durch drei Faktoren gleichermaßen plausibel zu machen. So wies das Land zu Beginn der 1990er Jahre nicht nur einen sehr hohen Stellenbestand je Einwohner, sondern auch eine starke Differenzierung seiner Verwaltungsstruktur auf. Insofern verfügte man über hinreichend großes Potenzial, um durch Reorganisationsmaßnahmen Beschäftigung abzubauen, auch wenn die betreffenden Reformen weniger stark und einschneidend als in anderen Ländern ausfielen. Hinzutritt, dass Thüringen in den vergangenen 20 Jahren durchgehend und überdurchschnittlich stark seine Organisation vereinfachte. Obgleich inzwischen andere Länder relational und absolut integriertere Strukturen aufweisen, konnte man doch sehr viel früher und kontinuierlicher das aufgrund von Reorganisationsmaßnahmen entbehrliche Personal abbauen.

- Lediglich im *rheinland-pfälzischen Fall* führten die untersuchten Ergänzungsfaktoren noch nicht zu einer hinreichenden Erklärung der unverändert gering erscheinenden Stellenreduzierung. Nun lässt sich aber gerade hier einwenden, dass die reorganisationsabhängige Gewichtung von Modell **M (4)** deutlich plausiblere Werte erbrachte als eine einfachere Differenzbetrachtung des Organisationsbesatzes wie in den Modellen **M (1)** und **M (2)**. Dies spricht für spezifische Personaleffekte des gewählten Reformkonzepts (vgl. Bitter 2004; Eichhorn 2003; Hesse 2000b; Hoegner/Groß 2000; Stadelmaier/Konzendorf 2004). Es behielt trotz konzentrierter Dreistufigkeit ein größeres Maß an fachlicher Differenzierung bei und erhöhte sie sogar auf der Mittelebene – rechnerisch nachzuvollziehen an der Verringerung der Residuen im Übergang von Modell **M (2)** zu **M (3)**. Außerdem kam es gegenüber dem Status quo in 1992 zu einer deutlichen Ausweitung der Organisationsgrößen. Schließlich zeigte der Prüfschritt P (7.4), dass Rheinland-Pfalz zwar kontinuierlich Strukturmaßnahmen vorgenommen hat, die größte Einzelreform aber erst mit Abschluss der vorletzten Legislaturperiode (Jock 2008; Landtag Rheinland-Pfalz 2010). Das heißt, dass zumindest die Effekte dieser Maßnahmen ggf. noch nicht vollständig zu realisieren waren. Unbeschadet der Möglichkeit, dass weitere externe Faktoren den geringeren Personalverzicht erklären können – etwa die politisch gesetzte Thesaurierung erzielter Einsparungen oder aber ein landesspezifischer Anstieg des Geschäftsanfalls – ist Rheinland-Pfalz also auch mit den hier erörterten und insbesondere mit den reorganisationsbedingten Faktoren insgesamt befriedigend zu erklären.

#### 4.4 Zusammenfassung: Äußere Strukturveränderungen als plausible und dominante, aber ergänzungsfähige Erklärung

Der Untersuchung in Kap. 4 lag die Frage zugrunde, ob sich der seit der Wiedervereinigung beobachtbare *Personalabbau* in den Kernbereichen der unmittelbaren Landesverwaltungen ( $\Delta P$  bzw.  $\Delta P_{\text{Beh}^*}$ ) in der Hauptsache auf Strukturreformen ( $\Delta \text{STR}$ ) zurückführen lässt und somit ein stark bzw. vornehmlich (*re-*)*organisationsabhängiges Phänomen* darstellt. Dementsprechend geht die dazu formulierte Leithypothese **LH** davon aus, dass bei allgemein akzeptierten Zielen die Konzentration der äußeren Behördenstrukturen<sup>1</sup> nicht nur eine ausreichende Voraussetzung für die Reduzierung von Personal bildet, sondern diese Verringerung je nach Art und Intensität ihrer Maßnahmen positiv beeinflusst, mithin eine *effektive Politik* darstellt (vgl. Kap. 1.2). Dies impliziert auch, dass Strukturreformen einen dominanten Faktor darstellen, zumindest aber die Relevanz anderer Variablen und Erklärungsansätze überwiegen, wozu insbesondere politische Setzungen und extern verursachte Veränderungen der Aufgaben und des Geschäftsanfalls zählen (vgl. Kap. 2.4.2). Schließlich wurde gefordert, dass  $\Delta P_{\text{Beh}^*}$  einem echten Netto-Stellenabbau entsprechen soll, Verlagerungen auf verselbständigte und/oder kommunale Einheiten also *nicht* den wesentlichen Teil der Personalveränderungen ausmachen ( $\Delta P_{\text{Beh}^*} \subset \Delta P_{\text{Netto}} \wedge \Delta P_{\text{Netto}} > \Delta P_{\text{VERL}}$ ).

Auf der Basis einer Unterscheidung unterschiedlicher Faktoren wurden daraufhin für den genauer definierten Bereich organisationsabhängiger Kosten- bzw. Personalwirkungen *Erklärungsansätze* abgeleitet, die sich auf Strukturreformen beziehen. Mit ihrer Hilfe ließ sich **LH** in die sechs (Teil-)Hypothesen **LH (1)** bis **LH (6)** aufgliedern, die mit einer Prüfchronologie von sieben Haupt- und mehreren nachgeordneten Prüfschritten korrespondieren (vgl. Kap. 2.4.4). Um sie im Rahmen einer quantitativen Analyse zu bearbeiten, kam es zur Operationalisierung des zwischen unabhängiger und abhängiger Variable angenommenen Zusammenhangs als materiell wirksame Reorganisationseffekte  $x_{\text{REORG}}$ .<sup>2</sup> Empirisch gemessen wurde dieser *Mechanismus* mit einer differenzierten und nach unterschiedlichen  $x_{\text{REORG}}$  gewichteten Organisationsdifferenz. Dem entsprachen *sechs Modelle M (1)* bis *M (6)* zur Abbildung der unabhängigen Variable, die wiederum der Überprüfung der sechs Teilhypothesen dienen. Hierbei ging es im Wesentlichen darum, nach dem Ausschluss grundlegender Zweifelsfälle über eine zunehmend konkretisierte Abbildung des Zusammenhangs  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta P$  die Relevanz reorganisationsbedingter Personaleffekte zu beurteilen. Die *im Test verwandten Daten* beinhalteten für jedes Land eine relationale bzw. standardisierte Darstellung der

<sup>1</sup>  $\Delta \text{STR} \subset \Delta \text{ORG}_{\text{ZIEL}}$ ; vgl. Kap. 2.3.2.

<sup>2</sup> [ $\Delta \text{ORG}$  bzw.  $\text{REORG}$  und  $\Delta \text{STR} \rightarrow x_{\text{REORG}} \rightarrow \Delta K_{\text{REORG}}$  bzw.  $\Delta K_{\Delta \text{ORG}} \approx \Delta P$ ], vgl. Vgl. dazu Kap. 2.4.4 und Abb. 2.4.4-1.

Organisations- und Personaldeltas zwischen 1992 und 2009 (1992 = 100; vgl. dazu auch Kap. 3.1.3).

Die globale Betrachtung der Hypothesen **LH (1)** bis **LH (4)** anhand der ungewichteten Organisationsdifferenz im Modell **M (1)** bestätigte zwar, dass Länder mit zielgemäßen Strukturveränderungen einen signifikanten Personalabbau aufweisen, jedoch nicht den gleichermaßen angenommenen starken und kontinuierlichen Zusammenhang zwischen beiden Variablen. Dies war angesichts erheblicher Unterschiede in der Bedeutung einzelner Einrichtungen und aufgrund der hohen Wahrscheinlichkeit, dass sich externe Faktoren nicht gänzlich ausschließen lassen, erwartbar. Es setzte aber i. S. von **LH** voraus, dass sich eine reorganisationsbedingte Personalveränderung nur dann empirisch erhärten lässt, wenn *personal- und institutionengewichtete Modelle (M 2.1 und M 2.2)* sowie die Analyse kombinierter Reorganisationseffekte (**M 3 ff.**) zu einem schrittweise stärkeren Zusammenhang führen. Das entsprechende Erfordernis wurde in **LH (5)** formuliert. Als empirischen Gradmesser verwandte der Autor die Bestimmtheitsmaße der Regressionen zwischen den modellhaften Abbildungen der Organisationsdifferenz und den Brutto-Personalveränderungen ( $\Delta P_{\text{Brutto}}$ ), die Residuen der einzelnen Fälle und die Zahl statistischer Ausreißer sowie die Summe konsistenter Vergleichskonstellationen, in denen Länder mit höherem Personalabbau auch eine stärkere zielgemäße Organisationsveränderung besitzen (und *vice versa*). Als Oultlier wurden jene Fälle definiert, deren Distanz zur Regressionsgeraden den Betrag der Standardabweichung der abhängigen Variable  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  übersteigen.

Im *Ergebnis* ließ sich feststellen, dass der in **LH (5)** geforderte anwachsende Zusammenhang zwischen  $\Delta \text{STR}$  und  $\Delta P_{\text{Brutto}}$  besteht, sofern man nacheinander die o. g. Gewichtungen der Modelle **M (2)** bis **M (4)** anwendet. Das heißt, dass sich die gemessenen Personalveränderungen umso besser durch gemessene Strukturformen begründen lassen, je mehr diese die personellen und institutionellen Ausgangsbedingungen, vor allem aber die organisationstheoretisch begründeten Reorganisationseffekte berücksichtigen. Da bei Anwendung von **M (4)** keine statistischen Ausreißer mehr auftreten, lässt sich zugleich der in Hypothese **LH (6)** formulierte Zusammenhang zurückweisen, wonach eine Personalreduzierung mit hoher Wahrscheinlichkeit oder im Einzelfall maßgeblich durch sonstige bzw. exogene Faktoren bedingt ist.

Der entscheidende Sprung in der Erklärungskraft vollzieht sich dabei zwischen den Modellen **M (3)** und **M (4)**. Er beruht darauf, dass nicht nur Skalen-, Verbund- und Steuerungswirkungen in die Gewichtung der Organisationsdifferenz einfließen, sondern auch *gegenläufige Effekte*, die aus steigenden internen Transaktionskosten infolge einer *Zunahme der Organisationsgrößen* resultieren (SIZE). Die Regressionsgerade wird deshalb vom Autor so interpretiert, dass sie im Bereich geringfügiger und besonders weitgehender Strukturveränderungen keinen

linearen Verlauf aufweist. Stattdessen ist davon auszugehen, dass Reformen ein gewisses Volumen aufweisen müssen, damit Skalen-, Verbund- und Steuerungsvorteile überhaupt greifen, sie aber bei zunehmender Internalisierung von Koordinationserfordernissen innerhalb vergrößerter Behörden gegenläufige Organisationskosten verursachen. Gehen Strukturvereinfachungen über ein optimales Niveau hinaus, auf dem sich zusätzliche Synergieeffekte und neue Transaktionsaufwendungen ausgleichen, werden die intendierten Einsparungen überkompensiert und der Personaleinsatz steigt erneut an. Demnach bestünde ein linearer Zusammenhang, wie er in der Regression zu **M (4)** dokumentiert wurde, nur näherungsweise und ausschließlich in einem bestimmten Bereich denkbarer Integrationsgrade. Ausweislich der erhobenen Daten dürften sich derzeit alle Länder in dieser personaleffektiven Reformzone bewegen mit weiterem Potenzial zur Vereinfachung ihrer Strukturen (vgl. dazu Kap. 3.3.4).

Der Befund, der sich aus der Anwendung von **M (6)** ergibt, beantwortet auch die Frage nach der personalwirksamen *Bedeutung zielgemäßer Reorganisationsmaßnahmen*. Diese sind zum einen tatsächlich im Wesentlichen auf Strukturreformen zurückzuführen, zum anderen liefern sie ungeachtet sonstiger Faktoren ein stimmiges Gesamtbild. Das heißt, dass auch bei Vernachlässigung anderer Variablen wie politischen Setzungen oder exogenen Einflüssen die vertikale und horizontale Konzentration der Verwaltung ausreicht, um gemessene Brutto-Personalveränderungen konsistent zu begründen. Folglich kann  $\Delta$  STR als *ausreichender und dominanter Erklärungsansatz* für den erheblichen Stellenabbau in der staatlichen Kernverwaltung der Flächenländer seit der Wiedervereinigung akzeptiert werden. Hinzutritt, dass in weiteren Prüfschritten, denen ebenfalls quantitative Daten zugrunde lagen, mit Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen auch jene Zweifelsfälle plausibilisiert werden konnten, die auch in der Regression zu Modell **M (4)** noch erhebliche Residuen aufweisen. Dies gilt insbesondere für Verlaufsunterschiede, aufgrund derer die früh und kontinuierlich reformierenden Länder in der Summe größere Personaleinsparungen erzielen, sowie für Verlagerungen im öffentlichen Sektor. Interessant erscheint dieser (Neben-) Befund auch deshalb, weil er *Erkenntnisse zu Regierungsstilen und -strategien* bietet. Sofern nämlich kontinuierliche Reorganisationsmaßnahmen personaleffektiver sind als einmalige große und publikumswirksame Veränderungen, spricht das unter Ressourcengesichtspunkten für eine weniger spektakuläre und vor allem für eine anhaltende Organisationsentwicklung – von den hierbei mutmaßlich geringeren Widerstände einmal ganz abgesehen. Oder anders ausgedrückt: Es spricht vor diesem Hintergrund viel für Verwaltungspolitik als dauerhafte Aufgabe, wenig hingegen für Reformen als Instrument kurzfristiger Profilierung (Ellwein 1994; Ellwein/Hesse 1997a).

Schließlich ergab die Analyse auch, dass ergänzende Aspekte der Organisations- und Reformpolitik, insbesondere der *Einsatz von Landesbetrieben nach § 26 LHO*

sowie die *Orientierung an den Leitbildern der konsequenten Zwei- und konzentrierten Dreistufigkeit*, empirisch gesehen keinen signifikanten Einfluss auf die Personalbilanz haben. Im Fall des betrieblichen Organisationsgrades entspricht das der in der neueren Literatur vertretenen Auffassung, wonach der Rechtsformwechsel noch keine notwendigen personalwirtschaftlichen Konsequenzen nach sich zieht, da veränderte Arbeitsformen und eine größere Budgetautonomie ebenso in herkömmlichen Behörden realisiert werden können. Ähnliches gilt für die Konzeptorientierung. Weder Zwei- noch Dreistufigkeit führen empirisch zu einem stärkeren Zusammenhang zwischen Struktur- und Personalveränderungen. Vielmehr steht zu vermuten, dass die vertikale *und* die horizontale Integration zu einem mehr oder minder großen Stellenabbau führen können und der erzielte Effekt jeweils von der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen abhängt.

Ungeachtet der großen Erklärungskraft reorganisationsabhängiger Faktoren verbleibt auch bei der Anwendung von Modell **M (4)** eine gewisse Varianz der Fälle bestehen, die i. S. von **LH (4)** zu inkonsistenten Konstellationen führt. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass im direkten Vergleich einzelne Länder mehr reformiert haben als andere, aber weniger Personal abbauen konnten (*und vice versa*). Dies trifft bei **M (4)** auf immerhin noch 28 bzw. 14 von 156 bzw. 78 denkbaren Konstellationen zu. Verantwortlich sein können dafür unterschiedlichste Faktoren, die in Kap. 2.4.2 erläutert wurden. Insofern bleibt auch die hier vorgestellte Erklärung auf der Basis gemessener Strukturreformen ergänzungsfähig. Erforderlich sind dafür qualitative und andere quantifizierte Variablen, die mit den für diese Arbeit ermittelten Daten zunächst nicht abgebildet werden konnten. Sie bilden deshalb Ansatzpunkte für weitergehende Analysen, die für konkrete Länder und individuelle Gegebenheiten mit Hilfe von Fallstudien und qualitativen Vergleichen zu bearbeiten sind. Hierfür wiederum können die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung als Referenzpunkt dienen, von dem aus sich differenziertere Erklärungsmodelle entwickeln lassen.

## 5 Ergebnis und Beitrag zur vergleichenden Verwaltungsforschung

Aus Anlass einer starken *Reformdynamik im öffentlichen Sektor* seit den 1990er Jahren (vgl. Kap. 1.1) verband sich mit der vorliegenden Arbeit der Anspruch, die Organisationsentwicklung der Flächenländer und ihre *ressourcenbezogenen Synergieeffekte* umfassend zu analysieren (vgl. Kap. 1.2). Im Fokus standen *Struktur-reformen*, definiert als Reorganisation des äußeren Verwaltungsaufbaus, die den Schwerpunkt der Modernisierungspolitiken auf Länderebene bildeten (vgl. Kap. 2.2 und 2.3). Der hierfür eingesetzte *quantifizierende Vergleich* sollte nicht nur inhaltliche Fragen beantworten, sondern auch methodologische Potenziale erschließen, die einerseits systematische Aussagen zu einer größeren Zahl von Fällen ermöglichen und andererseits für länderspezifische Erklärungsansätze offen bleiben, mithin eine anschlussfähige Ergänzung und keine Gegenposition zur dominanten Richtung qualitativer Fallstudien darstellen (vgl. Kap. 1.3 und 1.4). Als *theoretischen Rahmen* wählte die empirisch angelegte Untersuchung policy-analytische und i. e. S. verwaltungspolitische Annahmen. Danach bildet der Auf-, Weiter- und Neubau von Verwaltung das Resultat intentionaler Entscheidungen der zuständigen Vertretungskörperschaften und Exekutivorgane (vgl. Kap. 2.2). Des Weiteren wurden zur Grundierung der beschreibenden Analyse (vgl. Kap. 3) und Überprüfung input-orientierter Performanzeffekte (vgl. Kap. 4) institutionentheoretische Konzepte herangezogen. Letztere waren erforderlich, um verwaltungspolitische Implikationen zu identifizieren und um den Wirkungszusammenhang zwischen Strukturveränderungen und Personaleffekten zu operationalisieren (vgl. Kap. 2.4).

Um die vorgenannten Fragen und Anforderungen adäquat bearbeiten zu können, war die Erhebung eines eigenen, sehr *umfassenden Datensatzes* notwendig (vgl. Kap. 3.1). Diesen hat der Autor auf der Basis von Haushaltsplänen und statistischen Berichten des Bundes und der Länder erstellt. Er erlaubte die eindeutige Zuordnung und Vercodung von Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung, aus der als Untersuchungsgegenstand der engere Bereich der staatlichen Kernbehörden ohne Polizei, Justiz, Schulen und Hochschulen ausgewählt wurde. Als maßgeblicher Zeitraum wurde die Periode zwischen 1992 ( $t_1$ ) und 2009 ( $t_2$ ) bestimmt. Dies stellte sicher, dass für alle dreizehn Flächenländer von systematisch ähnlichen, aber in der Entwicklung hinlänglich unterscheidungs-fähigen Konstellationen ausgegangen werden konnte (Most Similar System Design). Innerhalb dieser Spanne waren Differenzbetrachtungen ( $\Delta$ ) für die Anfangs- und Endpunkte ( $\Delta_{t_1-t_2}$ ) sowie detaillierte Trendanalysen anhand der Veränderungen innerhalb der verwaltungspolitisch relevanten Legislaturperioden möglich. Eine relationale Perspektive gewährleistete dabei die Vergleichbarkeit der Struktur- und Personalveränderungen ( $\Delta$  STR und  $\Delta$  P) und trug erneut dem policy- und institutionentheore-

tischen Ansatz Rechnung. So ging es bei den Analysen weniger um absolute Entwicklungen, sondern um die verwaltungspolitischen Leistungen der Länder – in deskriptiver wie in wirkungsanalytischer Hinsicht (vgl. Kap. 3.1.3). Schließlich ermöglichten die erhobenen Daten nicht nur differenzierte Maßnahmen-, sondern auch Systemvergleiche. Ausgehend von einem als weithin konsensfähig angenommenen Zielkanon der Organisationsentwicklung (vgl. Kap. 2.3.2) wurden differenzierte Reformfelder ausgewiesen und mit spezifischen Messkonzepten versehen (vgl. Kap. 3.1.4). Auf diese Weise ließen sich neben der relationalen Intensität und Richtung der Veränderungen auch die intendierten Systemeigenschaften miteinander vergleichen.

Ungeachtet der großen Reichweite und Differenziertheit der verwandten Daten blieben *Fehlstellen* bestehen, die statistisch nicht ausgeleuchtet werden konnten. Dem Untersuchungsansatz und Anspruch der Arbeit folgend wurde dies als Verpflichtung aufgefasst, um über logische Ableitungen unsichere und i. T. unklare Sachverhalte soweit einzugrenzen, dass sie anhand klar formulierter Ergebnisoptionen nachfolgende qualitative Analysen erleichtern. Inhaltlich betraf das vor allem den wirkungsanalytischen Teil zum postulierten Zusammenhang zwischen Struktur- und Personalveränderungen ( $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$ ; vgl. Kap. 1.4, **LH**). So waren auf einer Aggregatsebene (anders als in Fallstudien) detaillierte Prozesse nicht nachvollziehbar. Insbesondere konnte auf der Ergebnisseite zwischen reorganisations- und anderweitig bedingten Wirkungen nicht unterschieden werden. Der Autor suchte dieser Herausforderung dadurch zu begegnen, indem er alle denkbaren Faktoren erfasste und in ihrem Wirkungsverhältnis zueinander systematisierte. Zugleich wurden über Indikatoren in der Organisationstheorie angenommene Mechanismen struktureller Reorganisationseffekte operationalisiert (vgl. Kap. 2.4.3, 2.4.4 und 4.1). In dem Bewusstsein, dass auch diese Vorgehensweise unvollständige Daten und Kenntnisse über einzelne Prozesse nicht ersetzt, sondern entsprechende Fehlstellen lediglich konkretisiert, wählte der Autor einen stets *falsifikatorischen Ansatz*. Das heißt, dass die der Analyse vorangestellten Annahmen und Hypothesen empirisch zunächst im Hinblick darauf betrachtet wurden, ob die verfügbaren Daten die betreffenden Zusammenhänge widerlegen und inwieweit eine theoretisch fundierte Spezifizierung der Variablen zu besseren bzw. weniger falschen Ergebnissen i. S. der formulierten Erwartungen führen.

Insgesamt bleiben die Untersuchung und ihre Ergebnisse zunächst auf den engeren Bereich der deutschen Flächenländer begrenzt. Dies gilt ebenso für die in ihrem Fall maßgeblichen sozioökonomischen, politischen und institutionellen Rahmenbedingungen. Wie bereits eingangs verdeutlicht, bestehen genau darin die *Restriktionen*, die bei einer Übertragung von Erkenntnissen auf andere Zusammenhänge, Gebietskörperschaften und Systeme zu beachten sind. Allerdings können sie auf einer Metaebene durchaus Hinweise zu strukturellen und verwaltungspolitischen Reformfaktoren und zur Relevanz reorganisationsabhängiger Syner-

gieffekte geben. Hinzutritt der methodische Beitrag, den das Konzept für die Erstellung des Datensatzes und die Entwicklung performativischer Messkonzepte zum Vergleich leisten kann. Wie schon in Kap. 3.1.2 angedeutet, ließen sich bei entsprechenden Investitionen in die Erhebung weiterer Daten der kommunale Bereich und die Stadtstaaten in die Analyse einbeziehen. Dies gilt ebenso für den Polizei-, Justiz-, Schul- und Hochschulbereich, wofür die erforderlichen Daten bereits gesammelt wurden und somit für entsprechende Betrachtungen zugänglich sind. Darüber hinaus wäre es aber auch denkbar, europäische Vergleiche nach ähnlichem Muster durchzuführen. Denn ungeachtet nationaler Spezifika ermöglicht die rechtlich-organisatorische Exaktheit der entwickelten Kategorien die Anwendung auf andere Systeme, sofern für sie eine ebenso eindeutige Phänomenologie äußerer Strukturelemente entwickelt wird. Ebenso ließe sich der verwandte Datensatz um die inhaltliche Dimension performativischer Outputeffekte erweitern (vgl. dazu Kap. 2.4.1, Abb. 2.4.1-1). Hierbei würden in einem ersten Schritt Kennzahlen zur Aufgabenwahrnehmung und zum Geschäftsanfall einbezogen. Solche stehen im Rahmen der Veröffentlichungen der statistischen Ämter zur Verfügung. Hesse und Götz haben ein entsprechendes Konzept für die Berechnung von Kooperations- und Fusionsrenditen einer Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein vorgelegt (2009; vgl. außerdem Seitz 2007b). In einem weiteren Schritt könnten Leistungs- und Outcome-Indikatoren aufgenommen werden, für die allerdings eigenständige Erhebungsformen erforderlich wären. Schließlich erlauben die erhobenen Daten nicht nur die Beschreibung und Analyse der in dieser Arbeit herangezogenen aggregierten Strukturveränderungen ( $\Delta$  STR) und Systemeigenschaften ( $\Delta$  STR/ $IN_{stand}$ ) bis  $(t_1—t_2)$  bzw. zu einem definierten Zeitpunkt  $(t_1, t_2, \dots, t_n)$ . Ebenso sind Migrationsbetrachtungen und die Bestimmung von Vorgängen möglich, wie sie etwa Lewis (2002) Adam/Bauer/Knill (2008) mit dem Modell der »Agency Termination« verwenden. Denkbar wäre etwa die Erhebung von Fusionen, Integrationen und echten Auflösungen sowie die (Neu-)Bildung und Erweiterung bestehender Behörden und Einrichtungen.

Die *deskriptive Analyse der Organisationsentwicklung* der staatlichen Kernverwaltungen in den Flächenländern bestätigte die in Literatur und Staatspraxis vertretene Einschätzung, dass es in den vergangenen zwanzig Jahren zu einer umfassenden Veränderung der betreffenden Strukturen gekommen ist (Bogumil/Ebinger 2008; Brenski/Liebig 2004, 2007; Bürsch/Müller 1999; Hesse 2004b, 2007f; Hesse/Götz 2003, 2004a; Jock 2008; Konzendorf 1998; Reiners 2008e). Dies gilt sowohl für die Gesamtheit der Länder als auch für einzelne Reformfelder, darunter insbesondere die horizontale Bündelung (HI), die vertikale Straffung (VI) und die betriebliche Reorganisation (LDB) des Behördenbestandes. Ferner wurde ersichtlich, dass eine damit verbundene und sich in der Hauptsache auch hieraus erklärende Personalentwicklung als wahrscheinlich gelten darf, mithin ein auf bloße Verlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors zurückgehender Stellenabbau

auszuschließen ist. Grundlegende Fragestellungen zum Vorhandensein einer *vollständigen Reform- und Systemkonvergenz* (**KH 1 bis 5**), zur Relevanz von *Kontextfaktoren* und *Konzepten* (**DH 1** und **DH 2**), zur Prägekraft verwaltungspolitisch relevanter *Reformphasen* (**PhH**), *Lernprozesse* (**LeH**) und *Modernisierungsstrategien* (**PhH**, **LeH**, **StH**) sowie zur Bildung eindeutiger *Rangfolgen* zwischen den Ländern (**RfH**), konnten gleichfalls beantwortet werden.

So bestand eine *vollständige Reform- und Systemkonvergenz in den vergangenen zwanzig Jahren* trotz gemeinsamen Zielkanons *nicht* (Konvergenz-Hypothesen **KH 1 bis 5**). Übereinstimmende Entwicklungen und Resultate fanden sich am ehesten im Rahmen der vertikalen Straffung der Verwaltung als prioritärem Handlungsfeld. Mehr oder minder deutliche Unterschiede wurden indes vor allem dann erkennbar, wenn man das in Personalanteilen gemessene Funktionsgewicht von Reformen und resultierenden Organisationsstrukturen einbezieht. So kam es innerhalb eines gemeinsamen Zielsystems zu einer *konvergenten Vielfalt*. Aufgrund erheblicher Spielräume bei der Verfolgung landesspezifischer Entwicklungspfade schärfte sie die jeweiligen Verwaltungsprofile der Länder. Diese Heterogenität wurde durch verschiedene Maßnahmen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und durch verwaltungspolitische Kontextfaktoren wie Landesstrukturen, Ressortmacht, vertikale Machtlogik und individuelle Umsetzungsstrategien befördert. So konnten kleinere, ostdeutsche und zweistufige Länder ihre Verwaltungen früher und kontinuierlicher sowie im Verlauf und Ergebnis stärker reformieren (Divergenz-Hypothese **DH 1**). Das spricht einerseits für einen größeren Handlungsdruck, andererseits für institutionelle Vorteile einer weniger differenzierten Akteursstruktur. Zugleich zeigt die „bessere“ Bilanz zweistufiger Länder, dass ihre Architektur und die ihr folgende Reformorientierung konzeptionell effektiver ist, um die Ziele einer organisatorischen Integration zu erreichen (Divergenz-Hypothese **DH 2**). Hinzukommt der i. T. auch aus Reformverläufen erklärbarer Unterschied im Personalabbau. So haben früh und vor allem kontinuierlich tätige Länder in der Tendenz und anteilig mehr Stellen reduziert als solche, die große und spektakuläre Reformen durchführten. Dies wiederum spricht vor allem dafür, dass eine anhaltende Verwaltungspolitik ein durchaus effektives Politikfeld darstellt.

Weitere Anhaltspunkte für die Relevanz verwaltungspolitischer Aspekte lieferte die *Überprüfung zeitbezogener Hypothesen*. So lässt sich die Organisationsentwicklung tatsächlich anhand von Legislaturperioden in sinnvolle Phasen einteilen, die die Annahme erhärten, dass Politik aufgrund der fehlenden Popularität entsprechender Maßnahmen, Strukturreformen mit ausreichendem Abstand zu Wahlterminen in Angriff nimmt (Phasen- **PhH** und Strategie-Hypothese **StH**). Indizien für wechselseitiges Lernen und der Anstieg der Reformintensität nach dem Jahr 2000 stützen außerdem die Einschätzung, dass die Verwaltungspolitik der Länder nicht isoliert, sondern im Kontext eines gemeinsamen verwaltungsföderalen Sy-

stems zu sehen ist, der Nachahmungs- und Anpassungseffekte begünstigt (Lernhypothese **LeH**). Schließlich konnten *Rangfolgen* identifiziert werden, die bei einer mehrdimensionalen Betrachtung von Strukturreformen, Systemeigenschaften und ihrer personellen Ausprägung zu Tage treten (Rangfolgen-Hypothesen **RfH 1** und **2**). Demnach können *Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern* als klare *Spitzengruppe* der Reformer gelten. Ihnen folgen im Mittelfeld Baden-Württemberg, das Saarland, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen. Demgegenüber ist Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern in jeder betrachteten Kategorie eine vergleichsweise geringe Reformaktivität zu attestieren. Von Bedeutung erscheint dieser Befund vor allem deshalb, weil einige Länder in der Fachdiskussion offenbar zu Unrecht übergangen werden (Brandenburg als Beispiel), während anderen ohne quantitativ stichhaltige Begründung deutlich mehr Aufmerksamkeit zukommt (etwa Nordrhein-Westfalen). Darüber hinaus dokumentierte die anhand standardisierter Systemeigenschaften vorgenommene *Potenzialanalyse*, dass in den meisten Fällen noch erhebliche Handlungsreserven bestehen, die sich allein an dem Maßstab eines synthetischen empirischen Benchmarks orientieren, also das nachholen würden, was durch andere Länder in einzelnen Bereichen bereits realisiert worden ist. Von den 2009 vorhandenen 2.400 Behörden betrifft das immerhin 1.300 und damit mehr als die Hälfte des Bestands. Bezogen auf die seit 1992 vollzogenen Reformen hätten die Länder demnach erst 60% ihrer Reorganisationsmöglichkeiten ausgeschöpft.

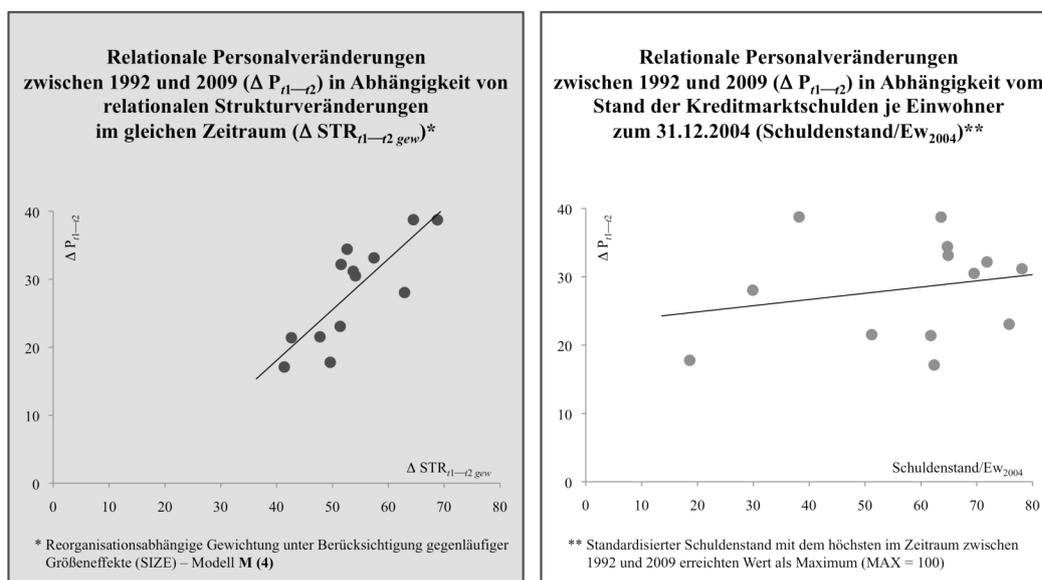
Der *wirkungsanalytische Teil der Arbeit* übertrug die benannten Veränderungen auf den zeitgleich beobachtbaren Personalabbau. Die dazu formulierte Leithypothese **LH** ging davon aus, dass bei allgemein akzeptierten Zielen die Konzentration der äußeren Behördenstrukturen nicht nur eine ausreichende Voraussetzung für die Reduzierung von Personal bildet, sondern diese Verringerung als dominanter Faktor je nach Art und Intensität ihrer Maßnahmen positiv beeinflusst, mithin einen *effektiven Politikansatz* darstellt. Wesentliches Ergebnis der Analyse ist, dass es tatsächlich einen signifikanten Zusammenhang  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  gibt, der umso stärker ausfällt, je konkreter anhand verfügbarer Daten und Indikatoren die zugrunde liegenden Mechanismen der Reorganisationseffekte modelliert werden. Den entscheidenden Fortschritt in der Erklärungskraft erzielte der Autor, indem er neben organisationspolitisch intendierten Skalen-, Verbund- und Steuerungswirkungen auch jene *gegenläufige Effekte* in die Messkonzepte integrierte, die sich aus steigenden internen Transaktionskosten infolge einer *Zunahme von Organisationsgrößen* ergeben. Dabei wurde die resultierende Regressionsgerade so interpretiert, dass sie im Bereich geringfügiger und besonders weitgehender Strukturveränderungen keinen linearen Verlauf aufweist (vgl. dazu Kap. 4.1.3, Abb. 4.1.3-2, sowie Kap. 4.2.2.4, Abb. 4.2.2-14). Folglich müssen Reformen ein gewisses Volumen aufweisen, damit Skalen-, Verbund- und Steuerungsvorteile überhaupt

greifen. Zugleich nimmt der beabsichtigte Gesamteffekt ab, sobald die Summe internalisierter Koordinationserfordernisse den Zuwachs neuer Synergien kompensiert bzw. übersteigt. Die erhobenen Daten sprechen dafür, dass sich derzeit noch fast alle Länder in einer personaleffektiven Reformzone bewegen. Trotzdem könnte der Erklärungsfortschritt durch die Einbeziehung endogener Größeneffekte bereits auf Grenzen verweisen, die mit der zurückliegenden Reformpolitik erreicht wurden. So böte der Umstand, dass inzwischen vor allem das Saarland und Schleswig-Holstein sowie andere kleine und mittelgroße Länder an den synthetischen Benchmark heran reichen, Anhaltspunkte dafür, dass Synergien im Landesmaßstab in naher Zukunft ausgeschöpft sind und deshalb vermehrt über länderübergreifende Konzepte zur Realisierung von Synergien nachgedacht werden muss.

Blickt man vor diesem Hintergrund auf das oben *benannte Reformpotenzial*, das sich rechnerisch aus der Differenz zwischen dem Status quo im Jahr 2009 und einer sämtlichen Realisierung des mehrdimensionalen empirischen Benchmarks ergäbe, kann zunächst eine grobe Schätzung weiterer Kostensenkungsmöglichkeiten abgegeben werden. Sofern nämlich erst 60% der seit 1992 erkennbaren strukturellen Handlungsreserven ausgeschöpft wurden und sich diese Politik bis dato mit einem Beschäftigungsabbau von 27% verbindet, wären demnach für die verbleibenden 40% noch einmal zwischen 10 und 20% an zusätzlichen Personalreduktionen vorstellbar (erneut gemessen am Niveau in  $t_1$ ). Das entspräche einem Volumen von ca. 90.000 Stellen und der Absenkung des Bestands der staatlichen Kernverwaltungen auf rund 300.000 planmäßige Vollzeitbeschäftigte (von gut 380.000 im Jahr 2009). Dahinter wiederum stünde ein – wenn auch nur mit Zeitverzug realisierbares – Kostensenkungsvolumen von maximal 7 Mrd. Euro, errechnet auf der Basis von durchschnittlichen Personal- und Arbeitsplatzkosten in Höhe von 75.000 EUR (Dahm/Höhlein 2001; Eichhorn 2003; Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern/Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern 2004; Finanzministerium Niedersachsen 2003; KGSt 2002, 2003; Hesse/Götz 2008f, 2009). Gleichwohl ist bei der Interpretation dieser Kalkulation Vorsicht angezeigt. Denn zum einen stellt sie nur die mittel- und langfristig möglichen Entlastungen dar (vgl. Kap. 2.4.1) und es bliebe zum anderen zweifelhaft, ob sich die Länder jeweils auch tatsächlich zu solch weitgehenden Strukturmaßnahmen entschließen können, zumal die Benchmarks einen flächendeckenden Übergang zur Zweistufigkeit voraussetzen, der von größeren Ländern wie Baden-Württemberg, Bayern oder Nordrhein-Westfalen derzeit nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wird. Hinzukommt, dass eine gesamthafte und am Ausgangsniveau 1992 bemessene Schätzung veränderte Umstände und politische Dispositionen nicht hinreichend berücksichtigen kann. Hierzu würde zum Beispiel zählen, dass negative Erfahrungen im Bereich der Qualität und Leistungskraft öffentlicher Systeme (Bahn und ÖPNV sowie die Lebensmittelsicherheit und der Verbraucherschutz als Beispiele) zu

neuen Reformen führen, Ressourceneffekte aber im System belassen, um erkannte Defizite auszugleichen und entsprechende Effizienzrenditen zu thesaurieren. Hinzutreten strukturelle Unterschiede der Länder, die in bestimmten Bereichen Mehrausgaben erfordern, um einen spezifisch höheren Geschäftsanfall zu bewältigen. Auch solche Gegebenheiten müssten bei einer detaillierten Abschätzung Berücksichtigung finden (vgl. dazu erneut die Methodik von Hesse/Götz 2008f, 2009). Schließlich ist auf die in den Kap. 4.2 und 4.3 diskutierte Varianz in der Zusammenhangsbetrachtung zu verweisen. Sie offenbarte zwar eine steigende und im „besten“ Modell **M (4)** auch signifikante Bestätigung von  $\Delta \text{STR} \rightarrow \Delta \text{P}$  (vgl. Kap. 4.2.2.4), beseitigte aber weder eine gewisse Streuung noch einen Restbestand inkonsistenter Vergleichspaare. Daraus folgt, dass reorganisationsabhängige Personaleffekte mit hoher Wahrscheinlichkeit den dominanten Faktor für die Beschäftigungsentwicklung bilden, sie aber nicht vollständig erklären und andere Gründe – etwa politische Setzungen oder die nicht exakt bestimmbar Verlagerungen innerhalb des öffentlichen Sektors (vgl. Kap. 3.2.2) – nach wie vor relevant sein können.

Abbildung 5-1: *Vergleich der potenziellen Personalwirkungen von Schuldenstand und Strukturreformen*



Empirische Basis: Statistisches Bundesamt 1993b-2009b, eigene Berechnungen.

Zusammen genommen führt das zu der Einschätzung, dass entsprechende »top down«-Prognosen und -Berechnungen detailliert angelegt und daraufhin fallspezifisch nachvollzogen werden müssen (»bottom up«). Gleichwohl bieten die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit und die daraus abgeleiteten Modelle die Grundlage, um solche Untersuchungen mit überschaubarem Aufwand durchzuführen.

Denn immerhin wurde erkennbar, dass die Annahme ressourceneffektiver Reorganisationsmaßnahmen gerechtfertigt scheint und ihre Effekte von konzeptionellen Entscheidungen abhängig sind. In Anbetracht der zunächst noch überschlägigen Schätzung eines maximalen Einsparpotenzials von bis zu 7 Mrd. Euro handelt es sich dabei keinesfalls um nebensächliche, sondern in den Kategorien der Länderhaushalte durchaus relevante Größenordnungen von jeweils höheren zwei- und dreistelligen Millionenbeträgen. Oder anders ausgedrückt: Die Länder verfügen *mit hoher Wahrscheinlichkeit noch über erhebliche Handlungsreserven* im Bereich ihrer Verwaltungsstrukturen, die sie in Verfolgung übergreifender Ziele nutzen können, um zum Beispiel mit Blick auf die Schuldenbremse nach Art. 109, 115 und 143 Abs. 1 GG ihre Haushalte zu konsolidieren oder aber um Ressourcen für andere Aufgaben zu mobilisieren.

In der Retrospektive ist außerdem festzuhalten, dass die *Strukturreformen der vergangenen zwanzig Jahre*, soweit sie dem Ziel der Kostensenkung und Effizienzsteigerung dienten, *keine symbolische Politik* darstellten. Dafür spricht, dass Intensität und Konzept der Organisationsveränderungen einen deutlichen Zusammenhang mit der Entwicklung des maßgeblichen Ressourcenfaktors Personal aufweisen. Zwar könnte auch hiergegen eingewandt werden, dass Kürzungsvorgaben in der Regel *a priori*, mithin vor der Umsetzung einer Reform festgelegt werden, darin politischen Vorgaben folgen und sich der organisationstheoretischen Argumente lediglich als Begründung bedienen. Dennoch widerlegt auch das nicht die Effektivität entsprechender Politiken, da sie in Abhängigkeit von ihrer Intensität tatsächlich den behaupteten Effekt erbrachten. Zugleich erscheint es unwahrscheinlich, dass sich rein politische Interpretationen von Skalen-, Verbund- und Steuerungseffekten wie auch von gegenläufigen Organisationskosten derart stringent in den empirischen Ergebnissen widerspiegeln. Vielmehr wäre erwartbar, dass es vor allem in Abhängigkeit von finanziellen Erfordernissen und der politischen Durchsetzbarkeit zu einer Personalabsenkung gekommen wäre, die lediglich funktional bzw. im Nachgang durch Strukturreformen gerechtfertigt wird. Empirisch ist aber genau dieser Zusammenhang deutlich schwächer ausgeprägt, als der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung fokussierte Reorganisationseffekt. In Abb. 5-1 wird das mit der Gegenüberstellung der relationalen Personaleffekte zwischen 1992 und 2009 (abhängige Variable – vertikale Achse) sowie der reorganisationsabhängig gewichteten Strukturveränderungen gemäß Modell **M (4)** und des Schuldenstandes pro Einwohner in 2008 veranschaulicht (unabhängige Variablen – horizontale Achse).<sup>1</sup> Insofern spricht empirisch betrachtet sehr viel dafür, dass die Strukturreformen seit der Wiedervereinigung ef-

---

<sup>1</sup> Gewählt wurde für jedes Land der absolute Schuldenstand zum 31.12.2004. Damit können die nach diesem Datum realisierten und in der Mehrzahl größeren Reformen hierauf als Auslöser bezogen werden. Zugleich fallen die anfänglich in den neuen Bundesländern noch geringeren Schulden nicht ins Gewicht.

fizienzgetrieben waren und in diesem Sinne erfolgreiche Politiken darstellten. Ihre Realisierung hing dabei mit der Finanzlage der Länder zusammen, lässt sich durch sie aber ebenso wenig hinreichend erklären wie die erzielten Personaleffekte. Stattdessen steht zu vermuten, dass es weitere Faktoren und vor allem eine Kombination mehrerer Einflussgrößen gibt, die im konkreten Fall den Zeitpunkt, die Höhe und den Handlungserfolg von Reformen bestimmen. Mit anderen Worten: Die Bilanz von Verwaltungsreformen hängt von geeigneten Umständen und einer zielorientierten Verwaltungspolitik ab. Beide Aspekte, die exogenen Kontext- und endogenen Politikfaktoren, verweisen auf einen weiteren Forschungsbereich, der künftig mit Hilfe quantifizierender Untersuchungen betrachtet werden sollte. Von Interesse wäre dabei u. a., welchen Anteil handlungs- und strategiebezogene Entscheidungen am Reformersfolg haben, ob also sinnvolle und erfolgreiche Modernisierung politisch machbar ist. Hierfür würden sich die in dieser Untersuchung präsentierten Organisationsdaten ( $\Delta STR$  und  $IN/\Delta STR_{stand}$ ) als abhängige Variablen eignen. Das Ausmaß von Veränderungen in einzelnen Reformfeldern (HI, VI, LDB) als Bestandteile eines zielgemäßen Modernisierungsprogramms ( $\Delta ORG_{ZIEL}$  und  $\Delta STR_{ZIEL}$ ) repräsentierte dabei den darauf bezogenen Handlungserfolg.

# Anhang

## 1 Codebuch

### 1.1 Codebuch 1: Zuordnung von Behörden, Einrichtungen und Personalbeständen zu den Organisationskategorien

Der erste Teil des Codebuchs beinhaltet die allgemeinen und für jedes Land gültigen Regeln für die Zuordnung von Behörden, Einrichtungen und Personalstellen zu definierten Organisationskategorien. Die entsprechenden Festlegungen gliedern sich in fünf Abschnitte, die in chronologischer Anwendung eindeutige Codierungen erlauben:

- (A) Abgrenzung zwischen Organisationseinheiten der unmittelbaren ( $ORG_{Beh}$ ) und der mittelbaren Landesverwaltung ( $ORG_{VS}$ );
- (B) Abgrenzung zwischen der staatlichen Kern- ( $ORG_{Beh*}$ ) und sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung ( $ORG_{Beh} - ORG_{Beh*}$ );
- (C) Vercodung der Organisationskategorien der unmittelbaren Landesverwaltung (darunter  $ORG_{Beh*}$  als Untersuchungsgegenstand – vgl. Kap. 1.4.2);
- (D) Vercodung weiterer Organisations- und Etatkategorien in der sonstigen und nicht zum Untersuchungsgegenstand zählenden, aber aus den Haushaltsplänen heraus erfassten unmittelbaren Landesverwaltung ( $ORG_{Beh} - ORG_{Beh*}$ );
- (E) Zusammensetzung der aus den Stellenplänen heraus erfassten Personalzahlen (in VZÄ).

#### (A) Abgrenzung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Landesverwaltung

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Bundesland einschließlich der nach außen hin abgegrenzten Verwaltungs- und Organisationseinheiten (Behörden, Einrichtungen, nichtrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts) als Teil bzw. Organe der Rechtsperson Land	Unmittelbare Landesverwaltung	Beh, Land bzw. $ORG_{Beh}$ , $ORG_{Land}$
Personal der Verwaltungs- und Organisationseinheiten der unmittelbaren Landesverwaltung (Beh, Land – s. o.)	Personal der unmittelbaren Landesverwaltung	$P_{Beh}$ , $P_{Land}$
Nach dem Landesrecht geschaffene und/oder unter Aufsicht des Landes stehende, aber von der Rechtsperson des Landes verschiedene Verwaltungs- und Organisationseinheiten in öffentlicher Rechtsform sowie rechtlich selbständige Einrichtungen in privater Rechtsform mit maßgeblicher öffentlicher Beteiligung (> 50%) des Landes (s. o.), der Kommunen (s. u.) oder sonstiger unter Landesaufsicht stehender und rechtlich selbständiger Einheiten	Mittelbare Landesverwaltung (i. w. S.)	mb Vw bzw. $ORG_{mb Vw}$ , $ORG_{VS}$

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Personal der Verwaltungs- und Organisationseinheiten der mittelbaren Landesverwaltung i. w. S. (mb Vw – s. o.)	Personal der mittelbaren Landesverwaltung (i. w. S.)	$P_{mb Vw}$
Kommunale Gebietskörperschaften einschließlich der Organisationsbestandteile interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) und der von Kommunen getragenen verselbständigten Einheiten in öffentlich- oder privatrechtlicher Rechtsform sowie Verwaltungs- und Organisationseinheiten (Behörden, Einrichtungen, Betriebe) als Teile bzw. Organe der Rechtsperson einer kommunalen Gebietskörperschaft (Städte, Gemeinden, Landkreise), eines Kommunalverbands (Ämter, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände u. ä. m.), einer kommunal getragenen Anstalt oder Stiftung oder einer Einrichtung in privater Rechtsform mit maßgeblicher kommunaler Beteiligung (> 50%)	Kommunale Selbstverwaltung	Kom bzw. $ORG_{Kom}$ ( $Kom \subset mb Vw$ )
Personal der Verwaltungs- und Organisationseinheiten der kommunalen Selbstverwaltung (Kom – s. o.)	Personal der kommunalen Selbstverwaltung	$P_{Kom}$ ( $P_{Kom} \subset P_{mbVw}$ )
Nach dem Landesrecht geschaffene und/oder unter Aufsicht des Landes stehende, aber von der Rechtsperson des Landes verschiedene und nicht der kommunalen Selbstverwaltung (Kom – s. o.) zugehörige Verwaltungs- und Organisationseinheiten in öffentlicher Rechtsform sowie rechtlich selbständige Einrichtungen in privater Rechtsform mit maßgeblicher öffentlicher Beteiligung (> 50%) des Landes (s. o.) oder sonstiger unter Landesaufsicht stehender und rechtlich selbständiger Einheiten	Mittelbare Landesverwaltung (i. e. S.)	Land mb bzw. $ORG_{Land mb}$
Personal der Verwaltungs- und Organisationseinheiten der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S. (Land mb – s. o.)	Personal der mittelbaren Landesverwaltung (i. e. S.)	$P_{Land mb}$ ( $P_{Land mb} \subset P_{mbVw}$ )
Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts als Bestand von sachlichen und persönlichen Mitteln sowie als Teil der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S., errichtet durch oder auf Grundlage eines Gesetzes, zur Erfüllung von Aufgaben des Muttergemeinwesens	Landesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts	AöR ( $AöR \subset Land mb \subset mb Vw$ )
Personal von landesunmittelbaren rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR – s. o.)	Personal von landesunmittelbaren Anstalten des öffentlichen Rechts	$P_{AöR}$ ( $P_{AöR} \subset P_{Land mb} \subset P_{mb Vw}$ )
Rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts als mitgliederschäftlich ausgerichtete Einrichtungen und Teil der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S., errichtet durch oder auf Grundlage eines Gesetzes, zur Erfüllung von Aufgaben der Mutter- bzw. Mitglieds-/Trägergemeinwesen	Landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts	KöR ( $KöR \subset Land mb \subset mb Vw$ )
Personal von landesunmittelbaren rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts (KöR – s. o.)	Personal von landesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts	$P_{KöR}$ ( $P_{KöR} \subset P_{Land mb} \subset P_{mb Vw}$ )

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts als Bestand von sachlichen und persönlichen Mitteln sowie als Teil der mittelbaren Landesverwaltung i. e. S., errichtet durch oder auf Grundlage eines Gesetzes, zur Erfüllung von Aufgaben bzw. eines mit der Errichtung bestimmten Zwecks (Zweckbindung)	Landesunmittelbare Stiftungen des öffentlichen Rechts	StöR (StöR $\subset$ Land mb $\subset$ mb Vw)
Personal von landesunmittelbaren rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts (StöR – s. o.)	Personal von landesunmittelbaren Stiftungen des öffentlichen Rechts	P <sub>StöR</sub> (P <sub>SSR</sub> $\subset$ P <sub>Land mb</sub> $\subset$ P <sub>mb Vw</sub> )

(B) Abgrenzung zwischen staatlicher Kern- und sonstiger unmittelbarer Landesverwaltung

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Nach außen hin abgegrenzte Verwaltungs- und Organisationseinheiten der unmittelbaren Landesverwaltung (Beh – s. o. bei A) ohne die Bereiche Polizei, Organe der Rechtspflege, Schulen und Hochschulen sowie ausschließlich der Landesrechnungshöfe und zugehörigen Einrichtungen (s. u.)	Unmittelbare bzw. staatliche Kernverwaltung	Beh* bzw. ORG <sub>Beh*</sub> (Beh* $\subset$ Beh)
Personal der unmittelbaren bzw. staatlichen Kernverwaltung (Beh* – s. o.)	Personal der unmittelbaren Landesverwaltung	P <sub>Beh*</sub> (P <sub>Beh*</sub> $\subset$ P <sub>Beh</sub> )
Nach außen hin abgegrenzte Verwaltungs- und Organisationseinheiten der unmittelbaren Landesverwaltung (Beh – s. o.) in den Bereichen Polizei, Rechtspflege, Schulen und Hochschulen sowie der Landesrechnungshöfe und zugehörigen Einrichtungen	Sonstige unmittelbare Landesverwaltung	(Beh – Beh*) bzw. (ORG <sub>Beh</sub> – ORG <sub>Beh*</sub> ) ([Beh – Beh*] $\subset$ Beh)
Personal der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung (Beh – Beh*; s. o.)	Personal der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung	(P <sub>Beh</sub> – P <sub>Beh*</sub> ) ([P <sub>Beh</sub> – P <sub>Beh*</sub> ] $\subset$ P <sub>Beh</sub> )
Polizei als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung ( $\in$ [Beh – Beh*]; s. o.) mit allen ihren der Landesregierung und den Ministerien (LM – s. u. bei C) nachgeordneten Behörden und Einrichtungen	Polizei als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung	$\in$ (Beh – Beh*) bzw. $\in$ (ORG <sub>Beh</sub> – ORG <sub>Beh*</sub> )
Personal der Polizei (s. o.) <sup>a)</sup>	Personal der Polizei	$\in$ (P <sub>Beh</sub> – P <sub>Beh*</sub> ) bzw. $\in$ (P <sub>ORG Beh</sub> – P <sub>ORG Beh*</sub> )
Organe der Rechtspflege mit Gerichten und Staatsanwaltschaften <sup>b)</sup> als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung ( $\in$ [Beh – Beh*]; s. o.) mit allen ihren der Landesregierung und den Ministerien nachgeordneten Einrichtungen	Organe der Rechtspflege als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung	$\in$ (Beh – Beh*) bzw. $\in$ (ORG <sub>Beh</sub> – ORG <sub>Beh*</sub> )

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Personal der Rechtspflege (s. o.) <sup>c)</sup>	Personal der Rechtspflege	∈ (P <sub>Beh</sub> – P <sub>Beh*</sub> ) bzw. ∈ (P <sub>ORG Beh</sub> – P <sub>ORG Beh*</sub> )
Staatliche und kommunale Schulen <sup>d)</sup> als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung (∈ [Beh – Beh*]; s. o.) mit allen ihren der Landesregierung und den Ministerien nachgeordneten Einrichtungen	Schulen als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung	∈ (Beh – Beh*) bzw. ∈ (ORG <sub>Beh</sub> – ORG <sub>Beh*</sub> )
Schul- und Lehrpersonal <sup>e)</sup>	Schul- und Lehrpersonal	∈ (P <sub>Beh</sub> – P <sub>Beh*</sub> ) bzw. ∈ (P <sub>ORG Beh</sub> – P <sub>ORG Beh*</sub> )
Nicht verwaltungsbezogene Hochschulen <sup>f) g)</sup> als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung (∈ [Beh – Beh*]; s. o.) mit allen ihren der Landesregierung und den Ministerien nachgeordneten Einrichtungen	Hochschulen als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung	∈ (Beh – Beh*) bzw. ∈ (ORG <sub>Beh</sub> – ORG <sub>Beh*</sub> )
Hochschulpersonal <sup>h)</sup>	Hochschulpersonal	∈ (P <sub>Beh</sub> – P <sub>Beh*</sub> ) bzw. ∈ (P <sub>ORG Beh</sub> – P <sub>ORG Beh*</sub> )
Landesrechnungshöfe als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung (∈ [Beh – Beh*]; s. o.) mit allen ihren nachgeordneten Einrichtungen (staatliche Rechnungsprüfungsämter als Beispiel)	Landesrechnungshöfe als Teil der sonstigen unmittelbaren Landesverwaltung	∈ (Beh – Beh*) bzw. ∈ (ORG <sub>Beh</sub> – ORG <sub>Beh*</sub> )
Personal der Landesrechnungshöfe	Personal der Landesrechnungshöfe	∈ (P <sub>Beh</sub> – P <sub>Beh*</sub> ) bzw. ∈ (P <sub>ORG Beh</sub> – P <sub>ORG Beh*</sub> )

Anmerkungen: a) Soweit unterhalb der Ministerien in Behörden der staatlichen Kernverwaltung Dienst- und Personalstellen der Polizei enthalten sind (etwa in bündelnden Mittelbehörden), die in den Haushaltsplänen nicht separat, sondern nur zusammen mit dem Bestand anderer, der staatlichen Kernverwaltung (Beh\*) zugehörigen Zuständigkeiten ausgewiesen werden, können sie nicht herausgerechnet werden und gehen somit als Unschärfe in die Personalzählung der Kernverwaltung (P<sub>Beh\*</sub>) ein; b) Ausgenommen sind davon die Justizvollzugsanstalten und Aufsichtsämter der Justizverwaltung, die der staatlichen Kernverwaltung (Beh\*) und ihrem Personal (P<sub>Beh\*</sub>) zugerechnet werden; c) Analoge Verfahrensweise wie zu a) ausgeführt; d) Ausgenommen ist davon die staatliche Schulaufsichtsverwaltung und Lehreraus- und -fortbildung (Studienseminare), die der staatlichen Kernverwaltung (Beh\*) und ihrem Personal (P<sub>Beh\*</sub>) zugerechnet werden; e) Das Lehrpersonal an den staatlichen und kommunalen Schulen ist in allen Ländern in den Haushalts- und Stellenplänen separat ausgewiesen und kann insoweit auch bei der Erfassung ausgeklammert werden. Soweit allerdings eine Vermischung mit Dienst- und Personalstellen der staatlichen Schulaufsicht als Teil der unmittelbaren Kernverwaltung vorliegt, kann dieser Anteil nicht abgeschieden werden und geht somit als Fehlbetrag bzw. Unschärfe in die Personalzählung der Kernverwaltung (P<sub>Beh\*</sub>) ein; f) Verwaltungsbezogene Hochschulen sind solche Einrichtungen, die ausschließlich bzw. überwiegend der Aus-, Fort- und Weiterbildung des öffentlichen Dienstes der unmittelbaren und mittelbaren Landesverwaltung (P<sub>Land</sub> und P<sub>mb Vw</sub>) dienen. Sie werden der staatlichen Kernverwaltung zugerechnet (∈ Beh\* bzw. P<sub>Beh\*</sub>); g) Wissenschaftliche Akademien werden nicht erfasst, sondern dem Hochschulbereich außerhalb der staatlichen Kernverwaltung zugeordnet; h) Das Personal der nicht verwaltungsbezogenen Hochschulen ist in allen Ländern in den Haushalts- und Stellenplänen separat ausgewiesen und kann insoweit auch bei der Erfassung ausgeklammert werden. Dies trifft erst recht auf jenes Personal zu, das bei den Hochschulen und Universitäten als rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts etabliert ist.

(C) Vercodung der Organisationskategorien der unmittelbaren Landesverwaltung (darunter  $ORG_{Beh^*}$  bzw.  $P_{ORG_{Beh^*}}$  als Untersuchungsgegenstand)

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
<i>(C.1) Allgemeine Zuordnungsregeln</i>		
Alle Behörden mit der Funktion einer obersten Instanz bzw. Landesbehörde, die keiner anderen Behörde nachgeordnet und in ihrem Aufgabenbereich für das ganze Land zuständig sind <sup>a)</sup>	Oberste Landesbehörden bzw. Ministerien (Ministerialverwaltung)	LM ( $\forall LM \in Beh^*$ )
Personal der Ministerialverwaltung (LM – s. o.)	Personal der Ministerialverwaltung	$P_{LM}$ ( $\forall P_{LM} \in P_{Beh^*}$ )
Einem oder mehreren Ministerien unmittelbar nachgeordnete Behörden, die für sämtliche ihrer Aufgaben abschließend zuständig sind, dementsprechend über keine andere Behörde die Fach- und/oder Dienstaufsicht führen und in ihrem Bereich räumlich für das gesamte Land zuständig sind <sup>a)</sup>	Zentrale Landesämter	LZ
Personal der von zentralen Landesämtern (LZ – s. o.) <sup>a)</sup>	Personal von zentralen Landesämtern	$P_{LZ}$
Einem oder mehreren Ministerien zugeordnete Ämter als mit der Führung der zuständigen Ministerien verbundene Organisationseinheiten mit eigener Amtsbezeichnung <sup>a)</sup>	Zugeordnete Ämter	0,5 x LZ
Personal der zugeordneten Ämter (s. o.) <sup>a) b)</sup>	Personal von zugeordneten Ämtern	$P_{LZ}$
Einem oder mehreren Ministerien unmittelbar nachgeordnete Behörden, die neben ihren Aufgaben zusätzlich die Fach- und/oder Dienstaufsicht über untere Behörden führen, zu denen auch Kommunen im Rahmen der Auftragsverwaltung bzw. übertragenen Wirkungskreises zählen können, und die in ihrem Bereich räumlich für das gesamte Land zuständig sind <sup>a)</sup>	Obere Landesbehörden	LO
Personal der oberen Landesbehörden (LO – s. o.) <sup>a)</sup>	Personal von oberen Landesbehörden	$P_{LO}$
Einem oder mehreren Ministerien unmittelbar nachgeordnete Behörden, die neben ihren Aufgaben zusätzlich die Fach- und/oder Dienstaufsicht über untere Behörden führen, zu denen auch Kommunen im Rahmen der Auftragsverwaltung bzw. des übertragenen Wirkungskreises zählen können, die jedoch in ihrem Bereich räumlich nur für einen Teil des Landes zuständig und von denen jeweils mindestens zwei Organisationseinheiten vorhanden sind ( $n \geq 2$ ) <sup>a)</sup>	Landesmittelbehörden	MB
Personal der Landesmittelbehörden (MB – s. o.) <sup>a)</sup>	Personal von Landesmittelbehörden	$P_{MB}$
Einer anderen staatlichen Behörde nachgeordnete Behörden, die dabei entweder einer mittleren oder oberen Behörde nachfolgen oder direkt einem Ministerium unterstehen, dann aber in jedem Fall räumlich nur für einen Teil des Landes zuständig sind und eine Anzahl von jeweils mindestens zwei Organisationseinheiten aufweisen ( $n \geq 2$ ) <sup>a)</sup>	Untere Landesbehörden	LU

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Personal der unteren Landesbehörden (LU – s. o.) <sup>a)</sup>	Personal von unteren Landesbehörden	P <sub>LU</sub>
<i>(C.2) Spezielle Zuordnungsregeln</i>		
Als in andere Behörden integriert oder beigeordnet bezeichnete Organisationseinheiten	Keine Berücksichtigung als eigene Behörden	---
Personal integrierter oder beigeordneter Organisationseinheiten (s. o.)	Zuordnung des Personals zur Kategorie des aufnehmenden bzw. integrierenden Behördentypus OE <sub>i</sub>	P <sub>OE i</sub> (∈ P <sub>OE i</sub> )
In Abwicklung befindliche und als solche ausgewiesene Behörden und Einrichtungen (etwa zu Beginn der 1990er die ehemaligen Bezirksverwaltungen der DDR Jahre in den neuen Bundesländern)	Keine Berücksichtigung als eigene Behörden	---
Personal von in Abwicklung befindlichen Behörden (s. o.)	Zuordnung des Personals zur Kategorie des ursprünglichen Behördentypus OE <sub>i</sub>	P <sub>OE i</sub> (∈ P <sub>OE i</sub> )
Zum Zeitpunkt der Erhebung (Stichjahr) unterjährig aufgelöste bzw. in andere Organisationseinheiten integrierte oder mit diesen fusionierte Behörden	Keine Berücksichtigung als eigene Behörden	---
Personal von unterjährig aufgelösten bzw. integrierten oder fusionierten Behörden (s. o.)	Zuordnung des Personals zur Kategorie des neuen Behördentypus OE <sub>i</sub> (bei Fusion bzw. Integration) oder des alten Behördentypus OE <sub>j</sub>	P <sub>OE i</sub> oder P <sub>OE j</sub> (∈ P <sub>OE i</sub> oder P <sub>OE j</sub> )
Organisationseinheiten, die teilweise oder vollständig als Landesbetriebe nach § 26 LHO geführt werden, werden zusätzlich als solche gekennzeichnet, aber entsprechend der vorangegangenen Kategorien zugeordnet (LM, LZ, LO, MB, LU – s. o.) <sup>d)</sup>	Landesbetriebe (zusätzliche/ergänzende Kennzeichnung)	LdB
Personal der Landesbetriebe (LdB – s. o.) <sup>d)</sup>	Personal von Landesbetrieben	P <sub>LdB</sub>
Im Haushaltsplan gesondert ausgewiesene Landesbeauftragte (z. B. für Behindertenfragen oder Datenschutz)	Landesbeauftragte als Teil der Ministerialverwaltung	LM (∈ LM)
Personal der Landesbeauftragten als Teil des Ministerialverwaltung (LM – s. o. bei C.1) <sup>a)</sup>	Personal als Teil der Ministerialverwaltung	P <sub>LM</sub> (∈ P <sub>LM</sub> )

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Vertretungen eines Landes beim Bund oder der Europäischen Union	Landesvertretungen als Teil der Ministerialverwaltung	LM (∈ LM)
Personal der Landesvertretungen als Teil des Ministerialverwaltung (LM – s. o. bei C.1) <sup>a)</sup>	Personal als Teil der Ministerialverwaltung	P <sub>LM</sub> (∈ P <sub>LM</sub> )
Vertikal integrierte Organisationseinheiten aus vormals mehrstufigen Fachsträngen (Forst-, Hochbau- und Straßenbauverwaltung als Beispiele)	Zentrale Landesämter <sup>e)</sup>	LZ
Personal von zentralen Landesämtern (LZ – s. o. bei C.1)	Personal von zentralen Landesämtern	P <sub>LZ</sub>
Den Ministerien nachgeordnete Landesdenkmalbehörden mit landesweiter Zuständigkeit	Landesoberbehörden <sup>f)</sup>	LO
Personal von Landesoberbehörden (LO – s. o. bei C.1)	Personal von Landesoberbehörden	P <sub>LO</sub>
Vor-Ort-Aufgaben einer regionalen Bündelungsbehörde, die sie abweichend von ihrer regionalen Zuständigkeit für das gesamte Land wahrnimmt (etwa aufgrund der Eingliederung einer vormals landesweit zuständigen Einrichtung)	Landesmittelbehörde	MB (∈ MB)
Personal von Landesmittelbehörden (MB – s. o. bei C.1)	Personal als Teil der jeweiligen Landesmittelbehörden	P <sub>MB</sub> (∈ P <sub>MB</sub> )
Landkreise und kreisfreie Städte als untere staatliche Verwaltungsbehörden im Rahmen der Organleihe (Tätigwerden kommunaler Einrichtungen als staatliche Organe mit entsprechenden Weisungs- und Haftungsketten)	Untere Landesbehörden	LU
Personal von unteren Landesbehörden (LU – s. o. bei C.1)	Personal von unteren Landesbehörden <sup>g)</sup>	P <sub>LU</sub>
Staatliche Kollegs (entweder als landesweit – LZ – oder regional zuständige Einrichtungen – LU)	Schulen	S <sup>h)</sup>
Personal von Schulen (S – s. u. bei D)	Personal von Schulen	P <sub>S</sub> <sup>h)</sup>

**Anmerkungen:** a) Während alle Ministerien bzw. obersten Landesbehörden und ihr Personal immer Teil der staatlichen Kernverwaltung sind ( $\forall LM \in \text{ORG}_{\text{Beh}^*} \wedge \forall P_{LM} \in \text{P}_{\text{ORG}_{\text{Beh}^*}}$ ), gilt das für alle sonstigen Organisationskategorien der unmittelbaren Landesverwaltung nur bei den in Abschnitt (B) definierten Fällen; b) das Personal zugeordneter Ämter wird vollständig gezählt und der Kategorie P<sub>LZ</sub> zugerechnet; c) Sofern eine Kategorisierung der ursprünglichen Organisationseinheiten nicht möglich ist, werden die (noch) vorhandenen Stellen dem zuständigen Ressort und damit dem ministeriellen Personal zugeschlagen; d) Keine Zählung von Landesbetrieben und ihres Personals, sofern sie Teil universitärer Einrichtungen sind; e) Ausweis als zentrale Landesämter, da ihnen nach außen keine weitere Behörde nachfolgt und sie über diese auch keine Dienst- und/oder Fachaufsicht führen, selbst wenn sie intern noch unterschiedliche Instanzen ausweisen (etwa im Bereich der hoheitlichen Forstverwaltung); f) Obgleich sie regelmäßig als Denkmalfachbehörden mit abschließenden Zuständigkeiten nach außen auftreten, ist doch in den meisten Ländern im Rahmen denkmalrechtlicher Verfahren ihre Zustimmung zu Entscheidungen unterer Denkmalbehörden erforderlich, womit sie im Vollzug quasi oberinstanzliche Funktionen wahrnehmen; g) Sofern das Personal im staatlichen Haushalt eigens ausgewiesen wird, kann es auch als Teil des unteren Verwaltungspersonals gezählt werden (∈ P<sub>LU</sub>); andernfalls bedient sich das Land der im kommunalen Bereich etatisierten Stellen, die hier nicht zu erfassen sind und somit als Unschärfe in die Personalerhebung eingehen; h) Zur Erläuterung der Codierung [S] s. u. bei (D).

(D) *Vercodung weiterer Organisations- und Etatkategorien in der sonstigen un-mittelbaren Landesverwaltung*

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Behörden und Einrichtungen der Polizei <sup>a)</sup>	Polizeibehörden	LUP
Personal der Polizeibehörden (LUP – s. o.)	Personal der Polizei	P <sub>LUP</sub>
Gerichte, Staatsanwaltschaften und weitere Einrichtungen und Dienste der Gerichtsbarkeit jenseits der forensischen Einrichtungen sowie der Justizvollzugs- und Jugendarrestanstalten	Organe der Rechtspflege	G
Personal der Organe der Rechtspflege (G – s. o.)	Personal der Organe der Rechtspflege	P <sub>G</sub>
Sonder-, berufs- und allgemein bildende Schulen in Landsträgerschaft, das staatlich finanzierte und im Landeshaushalt etatisierte Lehrpersonal von Schulen anderer (vorwiegend) kommunaler Träger <sup>b)</sup>	Schulen	S
Personal von Sonder-, berufs- und allgemein bildenden Schulen (S – s. o.)	Lehrpersonal	P <sub>S</sub>
Universitäten sowie Fach- und sonstige nicht verwaltungsbezogene Hochschulen <sup>c)</sup>	Hochschulen	HS
Personal von Hochschulen (HS – s. o.)	Hochschulpersonal	P <sub>HS</sub>
Titelgruppe als Zusammenfassung mehrerer Einzeltitel mit zugeordneten Personalstellen <sup>d)</sup>	Titelgruppe	TG
Personal der betreffenden Titelgruppe	Personal der Titelgruppe als Teil der betreffenden Organisationseinheit OE <sub>i</sub>	P <sub>OE i</sub> (∈ P <sub>OE i</sub> )
Ergänzungskapitel in den Haushaltsplänen mit Aufgabenbestimmung und Ausgaben, aber keinem Stellenausweis	Ergänzungskapitel	E
Kein Personal	---	---

Anmerkungen: a) Die Behörden und Einrichtungen der Polizei weisen grundsätzlich ähnliche vertikale und horizontale Gliederungsprinzipien wie die übrige staatliche (Kern-)Verwaltung auf. Eine Ausnahme bilden hingegen die regional zuständigen Einheiten, die sich i. T. nicht nur in mittlere und untere Dienststellen differenzieren lassen, sondern häufig noch eine weitere darunter liegende Organisationsebene aufweisen; b) Davon ausgenommen und als Teil der staatlichen Kernverwaltung erfasst werden verwaltungsbezogene Schulen, die ausschließlich oder im Wesentlichen der Aus-, Fort- und Weiterbildung des öffentlichen Personals dienen (Verwaltungs-, Rechtspflege- und Brandschutzschulen als Beispiele), sowie Fachschulen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft, zumal die beiden letztgenannten Kategorien häufig mit fachbehördlichen Einrichtungen verbunden sind; c) Nicht der Kategorie [HS] zugerechnet werden verwaltungsbezogene Hochschulen, die ausschließlich oder im Wesentlichen der Aus-, Fort- und Weiterbildung des öffentlichen Personals dienen (Verwaltungshochschule als Beispiel); d) Sofern Titelgruppen den Personal- und Sachmittelbestand einer Behörde oder Einrichtung umfassen, für die in keinem anderen Teil des Haushalts entsprechende Ressourcen ausgewiesen werden, erfolgt eine Codierung der betreffenden Organisationseinheit gemäß der unter (C) erläuterten Zuordnungsregeln. Andernfalls wird das Personal der bereits an anderer Stelle erfassten Einrichtung zugerechnet.

(E) *Zusammensetzung der aus den Stellenplänen heraus erfassten Personalzahlen*

Die Erhebung und Zuordnung des Personals gemäß der unter (A) bis (D) benannten Regeln bezieht sich ausschließlich auf Angaben aus den Haushalts- und darin enthaltenen Stellenplänen der Bundesländer (Personal-Soll). Unberücksichtigt

bleiben Daten aus Wirtschaftsplänen und Haushalten anderer Einrichtungen und Rechtspersonen.

Der Personalbestand selbst wird in Form von unbefristeten Vollzeitstellenäquivalenten (VZÄ) und damit weder als Summe der Beschäftigten (Anzahl der „Köpfe“) noch der Stellen im eigentlichen Sinne gezählt. Erfasst und in der Datenbank ausgewiesen werden stattdessen 100-prozentig besetzte Stellen, wodurch Komma-Angaben entstehen können, wenn sich mehrere Teilzeitstellen aufaddieren. Dies gewährleistet eine haushalterische bzw. ressourcenbezogene Betrachtung i. S. des realen Personalaufwands.

Die Anzahl der Vollzeitstellenäquivalente in den drei Dienstkategorien Beamte, Angestellte und Arbeiter wird wie nachfolgend dargestellt ermittelt:

=	Beamte (VZÄ)	=	Angestellte (VZÄ)	=	Arbeiter (VZÄ)
	Σ VZÄ Beamte		Σ VZÄ Angestellte (einschließlich des künstlerischen Personals in Opern, Theatern usw.)		Σ VZÄ Arbeiter
+	Beamtete Hilfskräfte, Beamte zur Anstellung				
-	Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst	-	Auszubildende	-	Auszubildende
-	Leerstellen	-	Leerstellen	-	Leerstellen

Unberücksichtigt bleiben als solche in einigen Haushalts- und Stellenplänen ausgewiesene Volontärs- und Praktikantenstellen.

## 1.2 Codebuch 2: Aufgabensystematik und Zuordnung von Zuständigkeiten

Der zweite Teil des Codebuchs umfasst die Regeln für die Zuordnung von Behörden zu Aufgabenbereichen bzw. für die Kennzeichnung ihrer inhaltlichen Zuständigkeiten. Dabei erhält eine Organisationseinheit gemäß der nachfolgenden Bestimmungen in einem von sieben Hauptaufgabenbereichen (HA) eine Vercodung mit dem Wert [1], sofern sie in dem betreffenden Bereich eine nennenswerte Zuständigkeit besitzt. Diese wird anhand der Ausführungen im Haushaltsplan und in den Staatshandbüchern, ergänzend über Internet-Recherchen sowie auf der Basis der Funktionskennziffern jener Kapitel und Titelgruppen ermittelt, in denen die Personal- und Sachmittel einer Behörde oder Einrichtungen ausgewiesen sind. Die sieben Hauptaufgabenbereiche sind:

- Allgemeine Verwaltung (AV – Hauptaufgabe I);
- Justizbereich (JU – Hauptaufgabe II);
- Allgemeine Sicherheit und Ordnung (AO – Hauptaufgabe III);
- Sonderordnungsverwaltung (SO – Hauptaufgabe IV);
- Daseinsvorsorge (DV – Hauptaufgabe V);
- Soziales und Arbeit (SOZ – Hauptaufgabe VI);
- Kultusverwaltung i. w. S. (KU – Hauptaufgabe VII).

Die Zuordnung entsprechender Informationen zu den betreffenden Codierungen erfolgt über das unten im Abschnitt (A) dargestellte Schema. Es listet für jeden Aufgabenbereich eine inhaltliche Kennzeichnung, Organisationsbeispiele sowie die zugehörige Funktionskennziffer der staatlichen Haushaltsgliederung auf. Daneben findet sich die gleiche Systematik für den kommunalen Bereich, was bei der Vercodung staatlicher Zuständigkeiten als Orientierungshilfe dient und die Erweiterung des Datensatzes um kommunale Einrichtungen ermöglicht. Schließlich erlauben die staatlichen Funktionsziffern und kommunalen Gliederungsnummern eine Synchronisierung von Organisations-, Aufgaben- und Ressourcenvercodungen. Auf dieser Basis lassen sich nahezu alle Zuständigkeiten identifizieren. Eine Behörde oder Einrichtung kann auf diese Weise maximal sieben HA-Zuständigkeiten erlangen, muss aber in jedem Fall mindestens eine aufweisen. Sofern sich auch damit eine Zuordnung nicht zweifelsfrei ermitteln lässt, kann ergänzend auf die im Abschnitt (B) erläuterten Sonderfälle und Regelungen zurückgegriffen werden.

(A) Aufgabensystematik für die Vercodung behördlicher Zuständigkeiten

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich (vergleichbare Aufgabenbereiche und Dienststellen)			
	Haushaltssystematik (2001)		Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung		Haushaltssystematik (kameral)		Dienststellen/Ämter der kommunalen Verwaltung	
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
I Allgemeine Verwaltung	011	Politische Führung	Landtage  Ministerpräsidenten und Staatskanzleien, Minister und Ministerien (als oberste Behörden) <sup>9)</sup>  Vertretungen beim Bund und bei der EU  Landesbeauftragte für den Datenschutz  Landesrechnungshöfe, nachgeordn. Rechnungsprüfungsämter	div.	00	Gemeindegorgane	Gemeindevertretung, Kreistag, Amtsausschuss  (Ober-)Bürgermeister, Landrat, Amtsvorsteher	
	012	Innere Verwaltung	Landesverwaltungsämter <sup>b)</sup> , Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstellen, allg. Verwaltungsschulen, Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Landesrechnungszentren, Datenverarbeitungszentralen der inneren Verw.  Personalvertretungen/-räte <sup>c)</sup>  Schulen und Ausbildungseinrichtungen der Fachverwaltungen <sup>d)</sup>  Bezirksregierungen und Regierungspräsidien sowie Landesverwaltungsämter obere Bundesbehörden (hier ohne Ordnungsaufg. i. e. S.) <sup>e)</sup>  Landräte und Landratsämter als allg. untere staatl. Verw.beh. (hier ohne Ord.aufg. i. e. S.) <sup>0)</sup>	div.	02	Hauptverwaltung	Hauptamt, Organisationsamt	
				div.	05	Besondere Dienststellen der allg. Verw.	Rechtsamt, Standesamt	III
div.				06	Einrichtungen f. d. gesamte Verwaltung	Elektronische Datenverarbeitung, Hauptarchiv		
div.				08	Einrichtungen für Verw.-angehörige	Betriebskrankenkasse, Kantine, Personalvertretung/-räte		
				III, IV, V, div.	028	Angelegenheiten der unteren staatl. Verw.behörde	III, div.	
	014	Statistischer Dienst	Statistische Landesämter und Landesbetriebe		05 (tlw.)	Besondere Dienststellen der allgemeinen Verwaltung	Statistisches Amt	

Haupt- aufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgaben- bereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.- Nr.	Aufgaben- bereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(Noch HA I – Allgemeine Verwaltung)</i>	016	Hochbau- verwaltung	Landesbaudirektionen, Hochbauämter, Finanz- bauämter, Hochschul- und Universitätsbauäm- ter, Landesbetriebe für Bauwesen		60	Bauamt	Bauamt (allg. Verwal- tung der eigenen Hoch- und Tiefbauten – keine Bauordnung)	
	019	Sonstige allg. Staatsaufgaben						
	02	Auswärtige Angelegenheiten (nur Bund)	(Auslandsvertretungen als Beispiel)					
	061	Steuer- u. Zoll- verwaltung, Vermögens- verwaltung	Landesfinanzverw., Ober- finanzdirektionen, Finanz- ämter, Liegenschaftsäm- ter, Vermögensverwalt.		03	Finanz- Verwaltung	Kämmerei und Stadtkassen, Vollziehungsamt, Liegenschaftsverwaltung	
			Beteiligungsverwaltung	V	80	Verw. der wirt. Unternehmen	Beteiligungsverwaltung	V
			Wirt. Unternehmen (Staats- weingüter als Bsp.) <sup>3)</sup>	V				
	062	Schuldenverw. und sonstige Finanzverw.	Schuldenverwaltung, zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister		15	Verteidigungs- lastenverw.		
			Verteidigungslastenverw.					
	087	Allg. Grund- und Kapital- vermögen, Sonder- vermögen		V	088	Allg. Grund- vermögen		V
					089	Allg. Sonder- vermögen		V
09	Allg. Finanz- wirtschaft			09	Allg. Finanz- wirtschaft			
042 (tlw.)	Polizei <sup>1)</sup>	Allgemeine Verwaltungs- stellen der Polizei (Polizeiverwaltungsamt, Amt für Technik und Beschaffung der Polizei)	III					
044 (tlw.)	Brandschutz	Feuerwehrsulen	III					
045 (tlw.)	Katastrophen- schutz	Katastrophenschutz- schulen	III					
133	Verwaltungs- fachhoch- Schulen	Verwaltungsfachhoch- schulen						

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(Noch HA I – Allgemeine Verwaltung)</i>	16/17 (tlw.)	Wiss., Forschg., Entw. außerhalb v. Hochschulen <sup>g)</sup>	Landes- und Staatsarchive, Archivdirektionen	VII	31 (tlw.)	Wissenschaft u. Forschung <sup>g)</sup>	Stadtarchive	VII
	18 (tlw.)	Kultureinrichtungen <sup>j)</sup>	Verwaltung der staatlichen Schlösser und Gärten	V, VII	30 (tlw.)	Verwaltung kultureller Angelegenheiten <sup>j)</sup>	Verwaltung städtischer/kommunaler Schlösser und Gärten	V, VII
	512 (tlw.)	Forsten	Forstschulen, Forstliche Bildungsstellen	IV, V				
II Justiz (Justizverwaltung)	05	Rechtsschutz	Gerichte und Staatsanwaltschaften, Fachgerichte  Landesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes					
	dar. 056	Justizvollzug	Justizvollzugs-/Jugendarrestanstalten, Arbeitsverw. der Justiz (Betrieb)					
	dar. 059	Sonstige Rechtsschutzaufgaben	Forensische Kliniken, Landeskliniken, Einrichtungen Maßregelvollzug	V				
	312 (tlw.)	Krankenhäuser und Heilstätten	(soweit Einrichtungen des Maßregelvollzugs)	V				
III Allgemeine Sicherheit und Ordnung (Allgemeine Ordnungsverwaltung)	015	Zivildienst (nur Bund)	(Bundesamt für Zivildienst als Beispiel)					
	03	Verteidigung (nur Bund)	(Einrichtungen der Bundeswehr als Beispiel)					
	04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung (soweit nicht Polizei i. e. S. – s. dazu 042)	Bezirksregierungen und Regierungspräsidien sowie Landesverwaltungsämter obere Bundesbehörden (hier ohne Aufgaben der Sonderord. und Daseinsvorsorge) <sup>f)</sup>	I, IV, V, div.	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (soweit nicht Polizei i. e. S. – s. dazu 10)	Ordnungsamt (hier ohne Umwelt u. a. Sonderordnungsaufgaben), Einwohnermeldeamt, Seemannsamt	IV
			Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge, Einrichtungen und Landesämter für Ausländer- und Asylangelegenheiten (tlw. Auch bei Fkz. 235)	VI			Ausländeramt, Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen	VI
			Landräte und Landratsämter als allg. untere staatl. Verw.behörden <sup>f)</sup>	I, div.	028	Angelegenheiten der unteren staatl. Verw.behörde		I, div.
				05 (tlw.)	Besondere Dienststellen der allg. Verw.	Standesamt	I	

Haupt- aufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgaben- bereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.- Nr.	Aufgaben- bereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA III – Allgemeine Ordnungs- Verwaltung)</i>	043	Öfftl. Ordnung (nur Stadt- staaten)	Ämter f. Wirt.förderung, Bauord.beh., allg. Ord.- beh., Einw.meldeämter	IV				
	041	Bundespolizei (nur Bund)	(Dienststellen/Einrichtg. der Bundespolizei)					
	042	Polizei	Landeskriminalämter, Schutz-, Verkehrs-, Kriminal- und Wasser- schutzpolizei (Präsidi- en, Inspektionen usw.)  Allgemeine Verwaltun- gsstellen der Polizei (Polizeiverwaltungsamt, Amt für Technik und Beschaffung der Polizei)	I	10	Polizei	Vollzugsaufgaben auf dem Gebiet der öffentli- chen Sicherheit und Ordnung (soweit nicht unter 11 – s. o.)	
	044	Brandschutz	Landesämter für Brandschutz  Feuerweherschulen	I	13	Feuer- und Brandschutz	Feuerwehr	
	045	Katastrophen- schutz	Einrichtungen des Zivil- u. Katastrophenschutzes  Rettungswesen  Katastrophenschutzschulen	I	14  16	Katastrophen- Schutz  Rettungsdienst	Einrichtungen des Zivil- u. Katastrophenschutzes  Rettungswachen, Rettungsleitstellen	
	049	Sonstiges	Kampfmittelräumungs-, Munitionsbergungsdienst  Landesämter für Verfassungsschutz	V				
	061 (tlw.)	Steuer- u. Zoll-/ Vermögensver- waltung	Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen	I				
IV Sonder- ordnung (Sonder- ordnungs- verwaltung)	012 (tlw.)	Innere Verwaltung (soweit nicht gesondert bei den Fachkap. gebucht)	Bezirksregierungen und Regierungspräsidien sowie Landesverwal- tungsämter obere Bünde- lungsbehörden <sup>9)</sup> für den Bereich ihrer Fachaufga- ben im Bereich der Son- derordnungsverwaltung	I, III, V, div.	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (soweit nicht gesondert bei den Fachkap. gebucht)	Ordnungsamt (hier ohne allgemeine Ordnungs- aufgaben)	III
	043 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (nur Stadt- staaten)	Ämter für Wirtschafts- förderung, Bauord- nungsbehörden, allg. Ordnungsbehörden, Einwohnermeldeämter für den Bereich ihrer Fachaufgaben im Be- reich der Sonderord- nungsverwaltung	III				

Haupt- aufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgaben- bereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.- Nr.	Aufgaben- bereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA IV – Sonder- ordnungs- verwaltung)</i>	195/ 188 (tlw.)	Denkmal- schutz	Landesamt für Denkmal- schutz/-pflege, Archäo- logisches Landesamt	VII	365	Denkmal- schutz und Denkmalpflege		VII
					613 (tlw.)	Untere Denk- malschutz- behörde (soweit nicht bei Gl.-Nr. 365 gebucht)		VII
	254	Arbeitsschutz	Landesamt/-institut für Arbeitsschutz, Gewerbe- aufsichtsämter, Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik		11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (soweit nicht gesondert bei den Fachkap. gebucht)	Ordnungsamt (hier ohne allgemeine Ordnungs- aufgaben)	III
	311	Gesundheits- behörden	Landesämter für das Gesundheitswesen, Gesundheitsämter	V	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung	Ämter und Einrichtungen mit Ordnungsaufgaben auf dem Gebiet der Gesundheitsaufsicht	V
					50	Gesundheits- verwaltung	Gesundheitsamt	V
	314 (tlw.)	Maßnahmen des Gesund- heitswesens	Hygieneinstitute, Ein- richtungen der Arznei- und Lebensmittelkontrol- le, medizinische Unter- suchungsämter		54 (tlw.)	Sonst. Einrich- tungen u. Maß- nahmen des Gesundheits- wesens	Untersuchungsstellen	
	331	Umwelt- und Naturschutz- behörden	(Landes-)Umweltämter		11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (soweit nicht gesondert bei den Fachkap. gebucht)	Umwelt(schutz)amt	
	332	Maßnahmen des Umwelt- und Natur- schutzes	Naturparkverwaltungen, Nationalparkämter, Biosphärenverwaltungen	V	12	Umweltschutz		
34	Reaktor- sicherheit und Strahlenschutz	Zuständige Länderbe- hörden (Umweltministe- rien als Beispiel)		360	Naturschutz und Land- schaftspflege	Naturparkverwaltungen	V	
421	Kataster- und Vermessungs- verwaltung	Landesamt für Vermes- sungswesen/Landes- vermessungsamt, Ver- messungsämter	V	612	Vermessung	Katasterverwaltung, Vermessungsamt	V	

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA IV – Sonderordnungsverwaltung)</i>	4 (tlw.) div.	Bau(ordnungs)-verwaltung	Oberste Bauverwaltung und -behörden der Länder, Landesprüfstelle für Baustatik		610	Orts- und Regional-Planung	Bauplanungsamt, Bauordnungsamt, Bauamt, Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde	
					613	Bauordnung		
	422	Raumordnung und Landesplanung	Zuständige Länderbehörden (Landesplanungsverwaltung, Umweltministerium als Beispiel)		614	Umlegung von Grundstücken		
	5 (tlw.)	Ernährung und Landwirtschaft (hier ohne Forsten, Veterinär- u. fachtechn. Untersuchungswesen)	Landwirtschaftsämter, Lehr- und Versuchsämter, Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei, Landesgestüte, Ämter für Agrarstruktur, Ämter für Pflanzenschutz, Flurbereinigungsverwaltung, Ämter für Flurneuordnung,	V	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (Feld-/Forstaufgaben, Ordnungsaufg. der Jagd-, Agrar- und Fischereiaufsicht)	Landwirtschaftsamt, landwirtschaftliche Einrichtungen und Unternehmen/Betriebe	V
	811	Landwirtschaftliche Unternehmen	Landw.- und sonst. Agrarische Fachschulen	V, VII	78 (tlw.)	Förderung der Land- u. Forstwirtschaft		V
					855	Forstwirtschaftliche Unternehmen		V
	5 (tlw.)	Ernährung und Landwirtschaft (hier ohne Forsten und Landwirtschaftsverw.)	Veterinärämter, Chemische und Veterinäruntersuchungsämter, Landesamt für Ernährungswirtschaft		11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (soweit nicht gesondert bei den Fachkap. gebucht)	Ordnungs- und Gesundheitsamt (tlw.), Veterinäraufsichtsamt, zuständige Dienststellen für Aufgaben des Verbraucherschutzes	
	512	Forsten	Forstämter, Forstdirektionen, Forstliche Untersuchungsanstalten, Landesforstbetriebe, bewirtschaftete Wälder	V	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (Feld-/Forstaufgaben, Ordnungsaufg. der Jagd- und Forstaufsicht)	Forstamt, Forst- und Landwirtschaftsamt, Forstbetriebe, bewirtschaftete Wälder	V
	812	Forstwirtschaftliche Unternehmen	Forstschulen, Forstliche Bildungsstellen	I, V	78 (tlw.)	Förderung der Land- u. Forstwirtschaft		V
					855	Forstwirtschaftliche Unternehmen		V
	6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen	Landesgewerbeämter, Landeseichdir., Eichämter, Wasserwirt.verw., Bergämter, Materialprüfungsämter/-anstalten, Landesämter für Geologie/Geolog. Landesämter	V	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (Ordnungsaufg. der Wirtschafts- und Gewerbeaufsicht)	Ordnungs-/Gewerbe(aufsichts)ämter	V

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
	7 71	Verkehrs- und Nachrichtenwesen Verwaltung	Landesämter für Straßenbau, Straßenbaudirektionen, Straßenbau- und Autobahnämter, (behördliche) Hafen- und Schifffahrtsverwaltungen, Wasser- und Schifffahrtsämter	V	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (Ordnungsaufg. der allg. Wege- und Wegebauaufsicht, Straßenverkehrsaufsicht)	Ordnungs-/Gewerbe(aufsichts)ämter	V
V Daseinsvorsorge (Einrichtungen und Verwaltung der Daseinsvorsorge)	012 (tlw.)	Innere Verwaltung (soweit nicht gesondert bei den Fachkap. gebucht)	Bezirksregierungen und Regierungspräsidien sowie Landesverwaltungsämter obere Bundesbehörden <sup>a)</sup> für den Bereich ihrer Fachaufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge	I, III, IV, div.				
	049 (tlw.)	Sonstiges	Kampfmittelräumungs-, Munitionsbergungsdienst	III				
	061 (tlw.)	Steuer- u. Zollverwaltung, Vermögensverwaltung	Beteiligungsverwaltung Wirtschaftliche Unternehmen (Staatsweingüter als Beispiel) <sup>b)</sup>	I I	80	Verw. der wirt. Unternehmen	Beteiligungsverwaltung	I
	087	Allg. Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen		I	088 089	Allg. Grundvermögen Allg. Sondervermögen		I I
	18 (tlw.)	Kultureinrichtungen <sup>d)</sup>	Verwaltung der staatlichen Schlösser und Gärten Zoologische und botanische Gärten (soweit nicht bei Fkz. 32 gebucht)	I, VII VII	30 (tlw.) 323	Verwaltung kultureller Angelegenheiten <sup>d)</sup> Zoologische und botanische Gärten	Verwaltung städtischer/kommunaler Schlösser und Gärten	I, VII VII
	dar. 059	Sonstige Rechtschutzaufgaben (Maßregelvollzug)	Forensische Kliniken, Landeskliniken, Einrichtungen des Maßregelvollzugs	II				
	312 (tlw.)	Krankenhäuser und Heilstätten	(soweit Einrichtungen des Maßregelvollzugs)	II				
	211 u. a.	Versicherungsbehörden	Landesprüfungsamt für Sozialversicherung, Landesprüfungsamt für Krankenversicherung/-kassen, Landesprüfungsamt für Heilberufe	VI	408	Versicherungsamt	Versicherungsamt	
	214, div. (tlw.)	Versorgungsverwaltung	Reha-Einrichtungen und Kliniken der Versorgungsverwaltung	VI				

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA V – Daseinsvorsorge)</i>	311	Gesundheitsbehörden	Landesämter für das Gesundheitswesen, Gesundheitsämter	IV	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung	Ämter und Einrichtungen mit Ordnungsaufgaben auf dem Gebiet der Gesundheitsaufsicht	IV
					50	Gesundheitsvw.	Gesundheitsamt	IV
	312	Krankenhäuser und Heilstätten	Akut- und Sonderkrankenhäuser sowie besondere Heilstätten und -einrichtungen in Landsträgerschaft (ohne Maßregelvollzug und forensische Einrichtung – s. o.)		51	Krankenhäuser	Krankenhäuser, Kliniken	
	314 (tlw.)	Maßnahmen des Gesundheitswesens (ohne Untersuchungseinrichtungen)			54 (tlw.)	Sonstige Einrichtungen u. Maßnahmen der Gesundheitspflege		
	32	Sport und Erholung (v. a. Stadtstaaten)	Park- und Gartenanlagen, Badeanstalten, Sportstätten		56	Eigene Sportstätten	Turn- und Sporthallen, Hallen- und Freibäder, Gärtnereien, Grün- und Parkanlagen	
					57	Badeanstalten		
					58	Park- und Gartenanlagen		
				59	Sonstige Erholungseinrichtungen			
331, 332 (tlw.)	Umwelt- und Naturschutzbehörden <sup>k)</sup>  Maßnahmen des Umwelt- und Naturschutzes <sup>k)</sup>	Naturparkverwaltungen, Nationalparkämter, Biosphärenverwaltungen	IV	11, 12, 360 (tlw.)	Öffentliche Ordnung, Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege <sup>k)</sup>	Naturparkverwaltungen	IV	
421	Kataster- und Vermessungsverwaltung	Landesamt für Vermessungswesen/Landesvermessungsamt, Vermessungsämter	IV	612	Vermessung	Katasterverwaltung, Vermessungsamt	IV	
43	Kommunale Gemeinschaftsdienste (nur Stadtstaaten)	Einrichtungen der öffentlichen/kommunalen Daseinsvorsorge in den Stadtstaaten im Bereich der Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Abfall), Straßenreinigung und -beleuchtung, Schlacht- und Viehhöfe		67	Straßenbeleuchtung und -reinigung (inkl. Winterdienst)	Stadtwerke, Bauhöfe, Straßenreinigungsbetriebe, Abwasserbetriebe, Entsorgungsbetriebe, Friedhofsämter		
				70	Abwasserbeseitigung			
				72	Abfallbeseitigung			

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA V – Daseinsvorsorge)</i>	82	Versorgungsunternehmen	Elektrizitäts-, Gas- Wasser- und kombinierte Versorgungsunternehmen, Fernheizwerke		73	Märkte	Elektrizitäts-, Gas- Wasser- und kombinierte Versorgungsunternehmen, Fernheizwerke	
					74	Schlacht- und Viehhöfe		
					75	Bestattungswesen		
					76	Sonstige öfftl. Einrichtungen		
					77	Hilfsbetriebe d. Verwaltung		
					81	Versorgungsunternehmen		
					83 (tlw.)	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrsunternehmen		
	411	Förderung des Wohnungsbaus			615	Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen		
	44	Städtebauförderung			62 (tlw.)	Wohnungsbauförderung		
						Wohnungsfürsorge		VI
	5 (tlw.)	Ernährung und Landwirtschaft (hier ohne Forsten, Veterinär- u. fachtechn. Untersuchungswesen)	Landwirtschaftsämter, Lehr- und Versuchsämter, Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei, Landesge-stüte, Ämter für Agrarstruktur, Ämter für Pflanzenschutz, Flurbe-reinigungsverwaltung, Ämter für Flurneuord-nung,	IV	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (Feld-/Forst-aufgaben, Ord-nungsaufg. der Jagd-, Agrar- und Fischerei-aufsicht)	Landwirtschaftsamt, landwirtschaftliche Einrichtungen und Unternehmen/Betriebe	IV
	811	Landwirt-schaftliche Unternehmen			78 (tlw.)	Förderung der Land- u. Forst-wirtschaft		IV
			Landwirtschafts- und sonst. Agrarische Fach-schulen	IV, VII	855	Forstwirt-schaftliche Unternehmen		IV
	512	Forsten	Forstämter, Forstdirektionen, Forstliche Unter-suchungsanstalten, Landesforstbetriebe, bewirtschaftete Wälder	IV	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (Feld-/Forst-aufgaben, Ord-nungsaufg. Jagd-/ Forstaufsicht)	Forstamt, Forst- und Landwirtschaftsamt, Forstbetriebe, bewirt-schaftete Wälder	IV
	812	Forst-wirtschaftliche Unternehmen			78 (tlw.)	Förderung der Land- u. Forst-wirtschaft		

Haupt- aufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgaben- bereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.- Nr.	Aufgaben- bereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA V – Daseins- vorsorge)</i>			Forstschulen, Forstliche Bildungsstellen	I, IV	855	Forstwirtschaftl. Unternehmen		
	6	Energie- und Wasserwirt- schaft, Gewerbe und Dienstlei- stungen (hier insbesondere auch Aufgaben der Wirtschafts- förderung)	Landesgewerbeämter, Landeseichdirektionen, Eichämter, Wasserwirt- schaftsverwaltung, Bergämter, Materialprü- fungsämter/-anstalten, Landesämter für Geolo- gie/Geolog. Landesämter	IV	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (Ordnungsaufg. der Wirtschafts- und Gewerbe- aufsicht)	Ordnungs-/Gewerbe- (aufsichts)ämter	IV
			Einrichtungen und Behörden der Wirt- schaftsförderung <sup>1)</sup>		79	Fremdenver- kehr, sonst. Förderung von Wirtschaft und Verkehr (ohne ÖPNV) <sup>1)</sup>	(Kommunale) Wirt- schaftsförderung	
	7 (tlw.)	Verkehrs- und Nachrichten- wesen <sup>1)</sup>	Wirtschaftsfördergesell- schaften, Staatsbäder <sup>1)</sup>		84, 86, 87	Unternehmen der Wirtschafts- förderg., Kur-/ Badebetriebe, sonst. wirtschfl. Unternehmen <sup>1)</sup>		
	85 (tlw.)	Sonstige Wirtschafts- unternehmen						
	7	Verkehrs- und Nachrichten- wesen	Landesämter für Stra- ßenbau, Straßenbaudi- rektionen, Straßenbau-/ Autobahnämter, (Be- hördliche) Hafen- und Schiffahrtsverwaltun- gen, Wasser- und Schiff- fahrtsämter	IV	11 (tlw.)	Öffentliche Ordnung (Ordnungsaufg. der allg. Wege- und Wegebau- aufsicht, Stra- ßenverkehrs- aufsicht)	Ordnungs-/Gewerbe- (aufsichts)ämter	IV
	71	Verwaltung						
	72	Straßen			63	Gemeinde- straßen		
					65	Kreisstraßen		
					66	Bundes-/Landes- straßen (Orts- durchfahrten)		
73	Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt	Hafen- und Umschlagsein- richtungen (soweit nicht Wirtschaftsunternehmen oder Hafenbehörden)		793 (tlw.)	Förderung der Schifffahrt und des Luftver- kehrs			
74	Eisenbahnen und öffentli- cher Personen- nahverkehr	Einrichtungen und Betriebe des ÖPNV		792	Förderung des ÖPNV	Städtische/kommunale Verkehrsbetriebe, Ein- richtungen und Betriebe des ÖPNV		
83	Verkehrs- unternehmen			82	Verkehrs- unternehmen			
				83 (tlw.)	Kombinierte Versorgungs- und Verkehrs- unternehmen			

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA V – Daseinsvorsorge)</i>	75	Luftverkehr			793 (tlw.)	Förderung der Schifffahrt und des Luftverkehrs		
	76ff.	Sonstige Bereiche	Wetterdienst, Nachrichtenwesen, Rundfunkanstalten, Telekommunikation					
VI Soziales und Arbeit (Sozial- und Arbeitsverwaltung)	04 (tlw.)	Öffentliche Sicherheit und Ordnung (nur Aufnahmeeinrichtungen für Ausländer, Flüchtlinge und Asylanten)	Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge, Einrichtungen und Landesämter für Ausländer- und Asylangelegenheiten	III	11 (tlw.)		Ausländeramt, Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen	III
	235 (tlw.)	Soziale Einrichtungen	(soweit Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen)	III	42		Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	
	211 u.a.	Versicherungsbehörden	Landesversicherungsämter, Versicherungsämter der Stadtstaaten, Landesprüfungsamt für Sozialversicherung, Landesprüfungsamt für Krankenversicherung/-kassen, Landesprüfungsamt für Heilberufe	V	408	Versicherungsamt	Versicherungsamt	
	212	Sozialamt, Sozialhilfeverband, Landeswohlfahrtsverband	Landessozialämter, Landeswohlfahrtsverbände		400	Allgemeine Sozialverwaltung	Sozialamt	
	213	Jugendämter	Landesjugendämter		407	Verwaltung der Jugendhilfe	Jugendamt, Jugendbehörden	
	214	Versorgungsämter	Landesamt für Versorgung und Soziales, Versorgungsämter					
	214, div.		Reha-Einrichtungen und Kliniken der Versorgungsverwaltung	V				
	215	Lastenausgleichsverwaltung	Lastenausgleichsämter, Auskunftsstellen		409	Lastenausgleichsverwaltung	Ausgleichsamt	
216	Wiedergutmachungsbehörden	Landesämter für Wiedergutmachung						

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA VI – Sozial- und Arbeitsverwaltung)</i>	219	Sonstige Behörden im Bereich der sozialen Sicherung			405	Verwaltung der Grundsicherung für Arbeitssuchende	Grundsicherungsstellen, Jobcenter, besondere Einrichtungen nach dem SGB II	
	22	Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung (nur Bund)						
	23	Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege o. ä.			div.	Weitere soziale Förder- und Transferbereiche		
	235	Soziale Einrichtungen	Einrichtungen für Behinderte und Wohnungslose, Pflegeeinrichtungen		43	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	Seniorenfreizeitstätten, Altenpflegeheime, Obdachlosenheime	
	233	Wohngeld			400 (tlw.)	Verwaltung des Wohngeldes		
					62 (tlw.)	Wohnungsfürsorge (ohne Whg.-bauförderg.)		IV
	24	Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen			44	Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen		
	25	Arbeitsmarktpolitik <sup>m)</sup>				Aufgaben nach dem SGB II bei Gl.-Nr. 405 (Verwaltung) und 485 (Leistungen)		
	26	Jugendhilfe nach dem SGB VIII			45	Jugendhilfe nach dem KJHG		
27	Einrichtungen der Jugendhilfe	Erziehungsheime, Jugend(erholungs)heime		46	Einrichtungen der Jugendhilfe	Wohnheime, Einrichtungen der Jugendhilfe, Beratungsstellen, Tageseinrichtungen für Kinder		

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
(noch HA VI – Sozial- und Arbeitsverwaltung)	29	Sonstige soziale Angelegenheiten			49	Sonstige soziale Angelegenheiten		
VII Kultus, Kultur und Wissenschaft <sup>1)</sup> (Kultusverwaltung)	11/12	Allgemeinbildende und berufliche Schulen			2	Schulen (ohne Schülerbeförderung und Fördermaßnahmen – Gl.-Nr. 290 und 293)		
	111	Unterrichtsverwaltung	Schulämter, Oberschulämter sowie Bünde-lungsbehörden mit integrierter Schulaufsicht, Prüfungsämter		20	Schulverwaltung	Schulämter der Städte, Gemeinden und Landkreise	
	112, 113, 114, 115	Grund- und Hauptschulen (inkl. kombinierte Schulformen)	Grund- und Hauptschulen <sup>n)</sup>		21, 225	Grund- und Hauptschulen (inkl. kombinierte Schulformen)	Grund- und Hauptschulen <sup>o)</sup>	
	116	Realschulen	Realschulen <sup>n)</sup>		22	Realschulen	Realschulen <sup>o)</sup>	
	117	Gymnasien, Kollegs	Gymnasien, Kollegs <sup>n)</sup>		23	Gymnasien, Kollegs (ohne berufl. Gymnasien)	Gymnasien <sup>o)</sup>	
	119, 121	Gesamtschulen (integrierte und additive) Schulformunabhängige Orientierungsstufe	Gesamtschulen <sup>n)</sup>		281, 216	Gesamtschulen (integrierte und additive) Schulformunabhängige Orientierungsstufe	Gesamtschulen <sup>o)</sup>	
	124	Sonderschulen	Sonderschulen <sup>n)</sup>		27	Sonderschulen (Förderschulen)	Sonderschulen <sup>o)</sup>	
	127	Berufliche Schulen	Berufliche Schulen <sup>n)</sup>		127	Berufliche Schulen	Berufliche Schulen <sup>o)</sup>	
	129	Sonstige schulische Aufgaben	Besondere bzw. sonstige und nicht auf einzelne Schularten aufteilbare Einrichtungen		295	Sonstige schulische Aufgaben		
	13	Hochschulen (ohne Verw.-fachhochschulen – Fkz. 133)	Universitäten, Techn. Universitäten, Techn. Hochschulen, Fachhochschulen, Pädagog. Hochschulen, Erziehungswissenschaftl. Hochschulen, Gesamthochschulen, Hochschul-/Unikliniken, Kunsthochschulen, Musikhochschulen, Akademien für bildende Künste, Hochschulen für bildende und darstellende Kunst, Hochschule für Film und Gestaltung					

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA VII – Kultusverwaltung)</i>	14	Förderung von Schülern, Studenten und dgl.			290	Schüler-Beförderung		
					293	Fördermaßnahmen für Schüler		
	15	Sonstiges Bildungswesen	Landeszentralen für politische Bildung, Volkshochschulen, sonstige Bildungseinrichtungen		35 (tlw.)	Volksbildung	Einrichtungen der Erwachsenenbildung	
					355 (tlw.)	Sonstige Volksbildung	Freizeitheime als Einrichtungen der Volksbildung	
	16/ 17	Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb von Hochschulen	Wissenschaftliche Museen, Bibliotheken, Fachinformationszentren, Forschungseinrichtungen		31	Wissenschaft u. Forschung	Wissenschaftliche Bibliotheken, wissenschaftliche Museen	
			Staatliche Archive, Archivdirektionen	I			Stadtarchive	I
	18	Kultureinrichtungen (inkl. Kulturverwaltung)	Theater, Opernhäuser, Museen, Sammlungen, Zoologische und botanische Gärten, Musikschulen, nichtwissenschaftliche Bibliotheken		30 (tlw.)	Verwaltung kultureller Angelegenheiten		
			Verwaltung der staatlichen Schlösser und Gärten	I, V			Verwaltung städtischer/kommunaler Schlösser und Gärten	I, V
	18/ 32 (tlw.)	Kultureinricht./ Sport und Erholung	Zoologische und botanische Gärten	V	323	Zoologische und botanische Gärten		V
	19	Kultur-Förderung, sonst. Kulturangelgenht. <sup>p)</sup>			32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen		
				33	Theater und Musikpflege	Theater, Opernhäuser, Orchester, Musikschulen		
				34	Heimat- und sonstige Kulturpflege	Kulturhäuser/-zentren, Kinos, sonstige Kulturbetriebe u. -einrichtungen		
15 (tlw.)	Sonstiges Bildungswesen			35	Volksbildung	Volkshochschulen, Bibliotheken		
19 (tlw.)	Kirchliche Angelegenheiten			37	Kirchliche Angelegenheiten			
195/ 188 (tlw.)	Denkmalschutz	Landesamt für Denkmalschutz/-pflege, Archäologisches Landesamt	IV	365	Denkmalschutz und Denkmalpflege		IV	
				613 (tlw.)	Untere Denkmalschutz-beh. (soweit nicht bei Gl.-Nr. 365)		IV	

Hauptaufgaben (HA)	Staatlicher Bereich				Kommunaler Bereich			
	Fkz.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA	Gl.-Nr.	Aufgabenbereich	Auswahl/Beispiele	weitere HA
<i>(noch HA VII – Kultusverwaltung)</i>	5 (tlw.)	Ernährung und Landwirtschaft	Landwirtschafts- und sonst. Agrarische Fachschulen	IV, V				
	<i>div.</i>	Sonstige fachliche Bildungseinrichtungen <sup>9)</sup>	Fachschulen oder Bildungsinstitute für spezifische Berufsgruppen außerhalb des öfftl. Dienstes <sup>9)</sup>	<i>div.</i>				
	<i>div.</i>	Institute und wiss. Einrichtungen mit Ressort- bzw. Fachbezug	Institut für Stadtentwicklungsforschung, Institut für Qualifizierung	<i>div.</i>				

Anmerkungen:

Fkz. Funktionskennziffern der staatlichen Haushaltssystematik für den Ausweis von Aufgabenbereichen (Ordnungssystem aus dem Jahr 2001).

Gl.-Nr. Gliederungsnummern der kommunalen kameraleen Haushaltssystematik für den Ausweis von Aufgabenbereichen.

HA Vom Autor gebildete globale sieben Hauptaufgaben.

- a) Zuständigkeiten der Ministerien im Bereich der Allgemeinen Verwaltung (HA I) aufgrund ihrer Funktion als oberste Behörden und Teil der politischen Führung der Landesverwaltung sowie zzgl. in den Bereichen ihrer weiteren Ressortzuständigkeiten (Beispiel: Justizministerium mit Zuständigkeiten der HA I [Politische Führung] und HA II [Justiz]).
- b) Landesverwaltungsämter ausschließlich mit Zuständigkeit im Bereich der Allgemeinen Verwaltung (HA I), sofern nur als Behörden der allgemeinen Organisationsverwaltung tätig.
- c) Personalräte/-vertretungen mit Zuständigkeiten im Bereich der Allgemeinen Verwaltung (HA I), jedoch zusätzlich auch für die Aufgaben des jeweiligen Fachressorts (Beispiel: Personalvertretung im Bereich des Umweltministeriums mit Zuständigkeiten für Allgemeine Verwaltung [HA I], Sonderordnung [HA IV] und ggf. Daseinsvorsorge [HA V]).
- d) Schulen und Ausbildungseinrichtungen der Fachverwaltungen (überwiegende Zielsetzung zur Ausbildung für den öffentlichen Dienst) mit Zuständigkeiten in der Allgemeinen Verwaltung (HA I) und im Aufgabenbereich des jeweiligen Ressorts (z. B. im Fall von Justizvollzugsschulen auch im Bereich Justiz [HA II]).
- e) Bezirksregierungen und Landesverwaltungsämter als obere Bündelungsbehörden mit festen Zuständigkeiten in der Allgemeinen Verwaltung (HA I), der Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsverwaltung (HA III), der Sonderordnungsverwaltung (HA IV) und der Daseinsvorsorge (HA V) sowie in weiteren Aufgabenbereichen der durch sie vertretenen Fachressorts (z. B. aufgrund einer Zuständigkeit als obere Schulbehörde auch im Bereich Kultus [HA VII]).
- f) Landräte und Landratsämter als untere staatliche Verwaltungsbehörden mit festen Zuständigkeiten in der Allgemeinen Verwaltung (HA I) und der Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsverwaltung (HA III) sowie in weiteren Aufgabenbereichen der durch sie vertretenen Fachressorts (z. B. aufgrund einer Zuständigkeit als untere staatliche Bauordnungsbehörde im Bereich Sonderordnung [HA IV]).
- g) Hier nur für den Bereich der Archivverwaltung (weitere Zuordnung bei Kultusverwaltung [HA VII]).
- h) Soweit in den Haushalten nicht an anderer Stelle gebucht (etwa im Bereich des allgemeinen Grund-, Kapital- und Sondervermögens [Fkz. 087]).
- i) Hier nur für den Bereich der allgemeinen technischen Polizeiverwaltung ohne den polizeilichen Vollzugsdienst (Letzterer ausschließlich zugeordnet bei Allgemeiner Sicherheit und Ordnung [HA III]).
- j) Hier nur für den Bereich der Verwaltung der staatlichen bzw. öffentlichen und kommunalen Schlösser und Gärten (weitere Zuordnung bei Daseinsvorsorge [HA VI] und Kultusverwaltung [HA VII]).

- k) Hier nur Aufgaben der Natur- und Umweltpflege im Rahmen von Park- und Reservatsverwaltungen u. ä. m. – keine (sonder-)ordnungsbehördlichen Zuständigkeiten.
- l) Behörden und Einrichtungen im Bereich der Wirtschaftsförderung (ohne Kompetenzen im Ordnungs- und Genehmigungsbereich) mit ausschließlichen Zuständigkeiten im Bereich Daseinsvorsorge (HA V).
- m) Hier ohne Arbeitsschutz (Zuordnung zur Sonderordnung [HA IV, Fkz. 254]).
- n) Lehrpersonal (innere Schulträgerschaft) – nur in einzelnen Fällen auch volle äußere Schulträgerschaft (staatliche Internatsgymnasien und spezifische Sonderschulen für Sehbehinderte und Gehörlose in Landsträgerschaft als Beispiele)
- o) Hausmeister, Schulsekretariate und gesamte äußere Schulträgerschaft (soweit nicht in einzelnen Fällen in voller innerer und äußerer Trägerschaft des Landes – staatliche Internatsgymnasien und spezifische Sonderschulen für Sehbehinderte und Gehörlose in Landsträgerschaft als Beispiele).
- p) Hier ohne Denkmalschutz – s. dazu Fkz. 195.
- q) Hier jeweils auch die Zuordnung zu den Hauptaufgaben mit dem entsprechenden fachlichen Bezug (Beispiel: Fachschule für Pflegekräfte mit Zuständigkeiten im Bereich Kultus [HA VII]) und Soziales [HA VI]).
- r) Zuordnung der beruflichen Bildung/Weiterbildung (auch in der Wirtschaft) zum Bereich Kultus (HA VII).

*(B) Gesonderte und ergänzende Zuordnungsregelungen für behördliche Zuständigkeiten*

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Gleichstellungsbeauftragte (angesiedelt bei und erhoben als Teil der Ministerialverwaltung – vgl. 1.1, C.2)	Zuordnung zu Allgemeine Verwaltung (HA I) und Soziales (HA VI) <sup>a)</sup>	I, VI
Ministerium mit Behörden zur Regelung offener Vermögensfragen als Teil der Ressortzuständigkeit	Für die Regelung offener Vermögensfragen gesonderte Ressortzuständigkeit im Bereich Allgemeine Sicherheit und Ordnung (HA III)	III
Ministerium mit Behörden und Einrichtungen der Landwirtschaftsverwaltung einschließlich der landwirtschaftlichen Fachschulen und Forschung als Teil der Ressortzuständigkeit	Für die landwirtschaftlichen Fachschulen und Forschungseinrichtungen gesonderte Ressortzuständigkeit im Bereich Kultus (HA VII)	VII
Ministerium (vorwiegende Innenministerium) mit Aufgaben und Einrichtungen im Bereich Ausländer- und Asylangelegenheiten (Aufnahmestellen usw.) als Teil der Ressortzuständigkeit	Für die Ausländer- und Asylangelegenheiten gesonderte Ressortzuständigkeit im Bereich Soziales (HA VI)	VI

*(Fortsetzung auf der nächsten Seite)*

(Fortsetzung)

Gegenstand / Merkmale	Vercodung	
	Bezeichnung	Code
Ministerium mit dem Vermessungswesen und entsprechenden Fachbehörden als Teil der Ressortzuständigkeit	Für das Vermessungswesen gesonderte Ressortzuständigkeiten in den Bereichen Sonderordnung (HA IV) und Daseinsvorsorge (HA V)	IV, V
Ministerium mit dem Denkmalschutz und Denkmalfachbehörden als Teil der Ressortzuständigkeit	Für den Denkmalschutz gesonderte Ressortzuständigkeit in den Bereichen Sonderordnung (HA IV) und Kultus (HA VII)	IV, VII
Ministerium mit der staatlichen Archivverwaltung als Teil der Ressortzuständigkeit	Für Archivwesen keine gesonderte Ressortzuständigkeit im Bereich Kultus (HA VII)	---
Ministerium mit einer Landeszentrale für politische Bildung als Teil der Ressortzuständigkeit	Für eine Landeszentrale für politische Bildung keine gesonderte Ressortzuständigkeit im Bereich Kultus (HA VII)	---
Ministerium mit der Munitionsbergung und dem Kampfmittelbeseitigungsdienst als Teil der Ressortzuständigkeit	Für die Kampfmittelbeseitigung keine gesonderte Ressortzuständigkeit im Bereich Daseinsvorsorge (HA V)	---
Kultusministerien (Kernaufgaben in den Bereichen Schule und Bildung und/oder Forschung und Wissenschaft) mit besonderen fachwissenschaftlichen Instituten als Teil der Ressortzuständigkeit	Für ressortspezifische Forschungsinstitute keine gesonderte Fachzuständigkeit im betreffenden HA-Bereich	---
Studienseminare und Einrichtungen der Lehreraus- und -fortbildung	Zuordnung zu Allgemeine Verwaltung (HA I) und Kultus (HA VII)	I, VII
Seemannsämter	Zuordnung zu Sonderordnung (IV), Daseinsvorsorge (V) und Soziales (VI)	IV, V, VI
Hafenverwaltung (ohne Aufgaben der Seemannsämter)	Zuordnung zu Daseinsvorsorge (V)	V

Anmerkungen: a) Gleichstellungsbeauftragte lösen mit ihrer Zuständigkeit in den Bereichen I (Allgemeine Verwaltung) und VI (Soziales) für sich genommen und allein noch keine gesamthafte Zuständigkeit des betreffenden Ministeriums im Bereich Soziales (HA VI) aus.

### 1.3 Codebuch 3: Bestimmung fehlender Werte

Im dritten Teil des Codebuchs wird der Umgang mit jenen Merkmalen und Werten erläutert, die in der zugrundeliegenden Informations- und Datenbasis der Haushaltspläne und Staatshandbücher fehlen, für die Aufstellung eines vollständigen und konsistenten Datensatzes jedoch zwingend benötigt werden.

Fehlende Werte / Merkmale	Bestimmung
Aufgrund von Haushaltsangaben nicht identifizierbare Zahl oder Identität von Organisationskategorien	Ermittlung durch Staatshandbuch- und Internet-Recherchen; ansonsten keine Erfassung
Im Haushalts- und Stellenplan nicht organisations-scharf zugeordnetes (etwa im Kap. Allgemeine Bewilligungen) und auch mit Hilfe ergänzender Staatshandbuch- und Internetrecherchen nicht verteilbares Personal	Zuordnung des Personals zum Ministerium des jeweiligen Ressorts bzw. Einzelplans
In den neuen Bundesländern zu Beginn der 1990er Jahre nicht organisations-scharf zugeordnetes Personal ehemaliger Einrichtungen der DDR-Bezirke	Zuordnung des Personals zum Ministerium des jeweiligen Ressorts bzw. Einzelplans
Restpersonal einer bereits bzw. zum Zeitpunkt der Erhebung nicht mehr bestehenden Behörde	Zuordnung des Personals zur bisherigen Behörden- und Aufgabekategorie, jedoch keine Zählung der Organisationskategorie
Fehlender Ausweis des Personals einer auch vor und/oder nach dem Zeitpunkt der Erhebung bestehenden Behördenkategorie	Übertragung des Personals aus der Erhebung des nächstgelegenen Zeitpunkts
Fehlender Ausweis des Personals unterschiedlicher, aber in einem Fachstrang zusammengefasster Behördenkategorien auf einer Ebene (z. B. Unterscheidung zwischen Hochbau- und Universitätsbauämter)	Gleichmäßige Aufteilung der gesamthaften Personalstellen auf alle betroffenen Behörden (Division durch die Zahl der Organisations-einheiten)
Fehlender Ausweis einer Stellenaufteilung zwischen zentralen, oberen und mittleren einerseits sowie unteren Behörden eines gemeinsamen Fachstrangs andererseits (etwa im Eich- oder Vermessungswesen)	Aufteilung der gesamthaften Personalstellen zu 25% auf die obere oder zentrale Behörde und zu 75% auf die unteren (regional gegliederten) Dienststellen
Fehlender Ausweis einer Stellenaufteilung zwischen oberen oder mittleren (Oberfinanzdirektionen – OFD) und unteren Finanzbehörden (Finanzämter – FinÄ)	Aufteilung der gesamthaften Personalstellen zu 6% auf die oberen (OFD) und zu 94% auf die unteren Behörden (FinÄ) – Basis: Vergleichsrechnung in Ländern mit einer organisations-scharfen Personaldarstellung
Fehlender Ausweis einer Stellenaufteilung zwischen oberen oder mittleren (Bauabteilungen der Oberfinanzdirektionen – OFD) und unteren Behörden des Staatshochbaus (Hochbauämter – HochBauÄ)	Aufteilung der gesamthaften Personalstellen zu 15% auf die oberen (OFD) und zu 85% auf die unteren Behörden (HochBauÄ) – Basis: Vergleichsrechnung in Ländern mit einer organisations-scharfen Personaldarstellung

*(Fortsetzung auf der nächsten Seite)*

(Fortsetzung)

<b>Fehlende Werte / Merkmale</b>	<b>Bestimmung</b>
Angabe der Personalkosten ohne Ausweis von Stellen für eine separate, jedoch einem anderen Komplex zugeschlagenen Behördenkategorie	Ergänzung fehlender Stellen durch Division der Personalausgaben durch die im Vergleich errechneten Brutto-Arbeitgeberkosten je VZÄ oder durch die an anderer Stelle benannten Personalzahlen
Fehlendes oder unvollständig im Haushalts-/ Stellenplan abgebildetes Personal für den Bundesfernstraßenbau (Bundesauftragsverwaltung)	Ergänzung fehlender Stellen aus Wirtschaftsplänen oder durch Aufteilung von Personalkosten (Division durch im Vergleich errechneter Brutto-Arbeitgeberkosten je VZÄ oder durch die an anderer Stelle benannten Personalzahlen)
Nordrhein-Westfalen 1992-2000 Zuordnung des Personals im Bundesfernstraßenbau (Bundesauftragsverwaltung – vor 2000 als Auftragsan Gelegenheit bei den Landschaftsverbänden)	Zwecks Vergleichbarkeit mit den anderen Ländern und zur Vermeidung eines nicht aussagekräftigen Stellenanstiegs nach 2000 rückwirkende Ergänzung des Stellenbestandes aus 2005 (also des ersten Messzeitpunkts nach der Verstaatlichung der Aufgaben im Rahmen des Landesbetriebs für Straßenbau) in den Daten der vorangegangenen Messzeitpunkte

## 2 Literaturverzeichnis

- Ackroyd, Stephen/Kirkpatrick, Ian/Walker, Richard M. 2007: Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: A comparative analysis, in: *Public Administration* 85/1, 9-26.
- Adam, Christian/Bauer, Michael W./Knill, Christoph 2008: Ausmaß und Ursachen von Organisationsabbau in der deutschen Verwaltung: Eine empirische Analyse der unmittelbaren Bundesverwaltung, in: *Verwaltungsarchiv* 99/2, 153-173.
- Albertshausen, Ulrich 2002: *Verselbständigung von Verwaltungsorganisationen als Modernisierungsstrategie?* Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung.
- Andersen, Lotte Bøgh 2004: Bargaining Power, Political Transaction Costs and Institutional Change: Private and Public Dental Care in Denmark, in: *Scandinavian Political Studies* 27/4, 403-422.
- Arnauld, Andreas von 1999: Justizministerium und Organisationsgewalt - die Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium als Problem des Verfassungsrechts, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* Band 124, 658-688.
- Banner, Gerhard 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen - Ein neues Steuerungsmodell für die Kommunen, in: *Verwaltung, Organisation, Personal - Fachzeitschrift für Öffentliche Verwaltung* 13/4, 3-7.
- Banner, Gerhard 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven.* Opladen: Leske+Budrich, 279-303.
- Banner, Gerhard 2003: 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter, in: *Innovative Verwaltung* 25/11, 13-17.
- Banon i Martinez, Rafael/Alonso, Angel Iglesias 2002: Verwaltungsmodernisierung und Umstrukturierung (Teil 1), in: *Verwaltung und Management* 8/6, 340-343.
- Banon i Martinez, Rafael/Alonso, Angel Iglesias 2003: Verwaltungsmodernisierung und Umstrukturierung (Teil 2), in: *Verwaltung und Management* 9/1, 40-44.
- Barzelay, Michael 2001: *The new public management: improving research and policy dialogue.* Berkeley u.a.: University of California Press u.a..
- Barzelay, Michael/Gallego, Raquel 2006: From "new institutionalism" to "institutional processualism": Advancing knowledge about public management policy change, in: *Governance* 19/4, 531-557.
- Barzelay, Michael/Jacobsen, Anne Sofie 2009: Theorizing Implementation of Public Management Policy Reforms: A Case Study of Strategic Planning and Programming in the European Commission, in: *Governance* 22/2, 319-334.
- Bauer, Michael W. 2008: Der Throughput-Output-Nexus in der empirischen Verwaltungswissenschaft, in: *Die Verwaltung*, 41/1, 63-76.
- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reiβig, Kristin 2007: *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern.* Berlin: Edition Sigma.
- Baumol, William J./Panzar, John C./Willig, Robert D.: 1988: *Contestable Markets And the Theory of Industry Structure*, revised ed.. San Diego u. a.: Harcourt Brace Jovanovich.
- Beck, Dieter/Fisch, Rudolf 2005: *Entscheidungsunterstützende Verfahren für politisch-administrative Aufgaben.* Speyerer Forschungsberichte 235. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

- Beck, Kurt 2005: Über optimierte Strukturen die Abläufe und Prozesse verbessern, in: *Innovative Verwaltung* 27/12, 11-14.
- Beck, Wolfgang 2005: Kommunalreform und kein Ende, in: *Landes- und Kommunalverwaltung* 15/11, 473-478.
- Beck, Wolfgang 2006: Verlauf und Schwerpunkte der Kommunal- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt (1990-2005). Ostbevern: Karla Grimberg.
- Becker, Bernd 1989: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha: R. S. Schulz.
- Becker, Klaus 2004: Zur Bündelungs- und Koordinierungsfunktion der Bezirksregierungen, in: *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 11/4, 89-91.
- Behnisch, Dirk 2009: Die Fortentwicklung der Thüringer Landesverwaltung am Beispiel der Behördenstrukturreform des Freistaats Thüringen vom 1. März 2005, in: *Thüringer Verwaltungsblätter* 18/7, 145-151.
- Behnke, Joachim/Baur, Nina/Behnke, Nathalie 2006: Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn: Schöningh.
- Behrends, Sylke 2001: Neue politische Ökonomie. Systematische Darstellung und kritische Beurteilung ihrer Entwicklungslinien. München: Vahlen.
- Behrens, Fritz 2003: Die Herausforderung zur zivilgesellschaftlichen Staatsmodernisierung, in: *Verwaltung und Management* 9/5, 228-236.
- Benz, Angelika/Füchtner, Natascha (Hrsg.) 2001: Einheit und Vielfalt - Verwaltung im Wandel. Speyerer Forschungsberichte 222. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Benz, Arthur 2003: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovation und Blockaden. Frankfurt a.M.: Campus, 205-236.
- Benz, Arthur 2006: Eigendynamiken von Governance in der Verwaltung, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Bd. 37, 29-49.
- Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.) 2004: Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker und Humblot.
- Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 2007: Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2007. Einkommen - Beschäftigung - Sicherheit. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bezes, Philippe 2007: The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument, in: *Governance* 20/1, 23-56.
- Biermann, Henning 2008: Das Widerspruchsverfahren unter Reformdruck, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 61/10, 395-404.
- Bitter, Manfred 2004: Strukturveränderungen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder. Der rheinland-pfälzische Weg der Verwaltungsmodernisierung. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Blatter, Joachim 2006: Governance als transdisziplinäres Brückenkonzept für die Analyse von Formen und Transformationen politischer Steuerung und Integration, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Bd. 37, 50-76.
- Bogumil, Jörg 1997: Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates. Baden-Baden: Nomos, 21-44.

Bogumil, Jörg 2006: Verwaltungsreform, in: Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 368-373.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Gutachten im Auftrag von Stiftung und Verein „Westfalen-Initiative“ mit Sitz in Münster. Bochum.

Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 275-288.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan 2010: Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 89-110.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Edition Sigma.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Schneider, Karsten/Wollmann, Hellmut 2007: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung: Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin: Edition Sigma.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2005: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 6. Auflage. Hagen: Fernuniversität Hagen.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völlig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.) 2006: Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Bd. 37.

Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen 2006: Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH.

Boguslawski, Nicole/Goebel, Eberhard/Kling, Siegfried 1998: Kosten- und Leistungsrechnung im Feuerwehrwesen. Die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit. Helsa: Goebel.

Bohne, Eberhard (Hrsg.) 2006: Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik: Beiträge zum Forum „Bürokratieabbau: Verwaltungsreform oder Reformsymbolik?“ vom 7. bis 8. Oktober 2004 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: Duncker & Humblot.

Böhret, Carl 2005: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 44-50.

Böllhoff, Dominik/Wewer, Göttrik 2005: Zieldefinition in der Verwaltung, in: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 147-153.

- Bouckaert, Geert/Van de Walle, Stephen/Kampen, Jarl K. 2005: Potential for comparative public opinion research in public administration, in: *International Review of Administrative Sciences* 71/2, 229-240.
- Bourdeaux, Carolyn 2007: Conflict, accommodation, and bargaining: The implications of using politically buffered institutions for contentious decision making, in: *Governance* 20/2, 279-303.
- Bovaird, Tony/Russell, Ken 2007: Civil Service Reform in the UK, 1999-2005: Revolutionary Failure or Evolutionary Success?, in: *Public Administration* 85/2, 301-328.
- Boyne, George A./Gould-Williams, Julian S./Law, Jennifer/Walker, Richard M. 2005: Explaining the adoption of innovation: an empirical analysis of public management reform, in: *Environment and Planning C: Government and Policy* 23/3, 419-435.
- Brans, Marleen 2003: *Comparative Public Administration: From General Theory to General Frameworks*, in: Peters, B. Guy/Pierre, Jon (Hrsg.): *Handbook of Public Administration*. London u.a.: Sage, 424-439.
- Brede, Helmut 2001: *Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*. München u.a.: Oldenbourg.
- Brenski, Carsten/Liebig, Armin (Hrsg.) 2004: *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2003/2004*. Speyerer Forschungsberichte 233. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Brenski, Carsten/Liebig, Armin (Hrsg.) 2007: *Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004/2005*. Speyerer Forschungsberichte 250. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Bröring, Hermann 2004: Verwaltungsreform in Niedersachsen: Die Kreise als Partner der Landesregierung, in: *Der Landkreis* 74/4, 320-321.
- Bürsch, Michael/ Müller, Brigitte 1999: *Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern*. Bonn/Bad Godesberg: Friedrich Ebert Stiftung.
- Bull, Hans-Peter 2005: Bürokratieabbau - Richtige Ansätze unter falscher Flagge, in: *Die Verwaltung* 38/3, 285-314.
- Bull, Hans-Peter 2007: „Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven“ – Ein Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 60/16, 695-698.
- Bull, Hans-Peter 2008: Kommunale Gebiets- und Funktionalreform - aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung, in: *der moderne staat* 1/2, 285-302.
- Bulling, Manfred 1975: Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 28/10, 329-344.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: *Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“*. Berlin.
- Bundgaard, Ulrik/Vrangbæk, Karsten 2007: Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark, in: *Scandinavian Political Studies* 30/4, 491-520.
- Burgi, Martin 2001: Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen, in: *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter* 15/1, 1-7.
- Burgi, Martin 2004: Die Landschaftsverbände am Beginn einer neuen Verwaltungsreform, in: *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter* 18/4, 131-137.

- Caiden, Gerald E./Siedentopf, Heinrich (Hrsg.) 1982: *Strategies for Administrative Reform*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Carpenter, Daniel P./Lewis, David E. 2004: Political Learning from Rare Events: Poisson Inference, Fiscal Constraints, and the Lifetime of Bureaus, in: *Political Analysis* 12/3, 201–232.
- Cheung, Anthony B. L. 2005: The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities, in: *Governance* 18/2, 257-282.
- Christensen, Tom/Læg Reid, Per 2007: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: *Public Administration Review* 67/6, 1059-1066.
- Clinton, Joshua D./Lewis, David E. 2008: Expert Opinion, Agency Characteristics, and Agency Preferences, in: *Political Analysis* 16/1, 3-20.
- Coase, Ronald H. 1937: The nature of the firm, in: *Economica* 4/16, 386-405.
- Coase, Ronald H. 1960: The Problem of Social Cost, in: *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science Quarterly* 17/1, 1-25.
- Cole, Alistair/Glyn Jones 2005: Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France, in: *Governance* 18/4, 567-588.
- Cymutta, Stephan 2005: Die Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, in: *Verwaltungsrundschau*, 51/7, 224-227.
- Dahm, Wolfgang/Höhlein, Burkhard 2001: *Musterstellenbeschreibungen und Musterstellenbewertungen für die Kommunalverwaltung der Zukunft. Handbuch für die Praxis*. Mainz: Deutscher Gemeindeverlag.
- De Haan, Jakob/Sturm, Jan-Egbert 1997: Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditures: A Reinvestigation, in: *European Journal of Political Economy* 13/4, 739-750.
- Demuth, Hilmar 2003: Kooperation und Fusion von Landesbehörden im Rahmen der Initiative Mitteldeutschland, in: *Landes- und Kommunalverwaltung* 13/9, 399-402.
- Dirschka, Joachim/Topf, Wolfgang 2007: Schwächung des Regierungsbezirks Leipzig durch die Verwaltungsreform in Sachsen, in: *Innovative Verwaltung* 29/9, 17-18.
- Döhler, Marian 2007: *Die politische Steuerung der Verwaltung: eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*. Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian/Manow, Philip 1995: *Formierung und Wandel eines Politikfeldes – Gesundheitspolitik von Blank zu Seehofer*. MPIFG Discussion Paper 95/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Dombert, Matthias 2005: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg?, in: *Der Landkreis* 75/8-9, 526-531.
- Drazen, Allan/Easterly, William 2001: Do Crises Induce Reform? Simple Empirical Tests of Conventional Wisdom, in: *Economics and Politics* 13/2, 129-157.
- During, Dirk 2006: Interkommunale Zusammenarbeit als Schlüssel für Innovationen, in: *Innovative Verwaltung* 28/10, 11-13.
- Ebinger, Falk 2009: Vollzug trotz Reform? Die Umweltverwaltung der Länder im Wandel, in: *Verwaltungsarchiv* 100/1, 55-70.
- Eichbaum, Chris/Shaw, Richard 2007: Ministerial Advisers and the Politics of Policy-Making: Bureaucratic Permanence and Popular Control, in: *Australian Journal of Public Administration* 66/4, 453-467.

- Eichholz, Bernhard 2000: Mikropolitik und Verwaltungsreform, in: *Verwaltung und Management* 6/3, 165-170.
- Eichhorn, Peter (Hrsg.) 1991: *Verwaltungslexikon*. 2. neu bearbeitete Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Eichhorn, Peter 2003: *Kosteneinsparungen in der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz*. Gutachten von Peter Eichhorn im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz.
- Eichhorn, Peter/Siedentopf, Heinrich/Adamaschek, Bernd/Ingelheim, Albrecht Graf von 1976: *Effizienzeffekte der Verwaltungsreform. Exemplarische Ansätze einer Wirkungsanalyse der territorialen und funktionalen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz*, *Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Bd. 20. Baden-Baden.
- Ellwein, Thomas 1993a: *Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*. Bd. 1. *Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, Thomas 1993b: *Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen*. Gutachten für die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen. Schliersee/Münster/Köln.
- Ellwein, Thomas 1994: *Das Dilemma der Verwaltung: Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Mannheim u.a.: B.I.-Taschenbuchverlag.
- Ellwein, Thomas 1997: *Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*. Bd. 2. *Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919-1990*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens 1997a: *Der überforderte Staat*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens, 1997b: *Staatsreform in Deutschland - das Beispiel Hessen*. Berlin/Mainz: Bund der Steuerzahler Hessen e.V..
- Erbguth, Wilfried 2008: *Zur gescheiterten Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Anmerkungen zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 (LVerfG 9/06–17/06)*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 61/4, 152-155.
- Erlei, Mathias/Leschke, Martin/Sauerland, Dirk 1999: *Neue Institutionenökonomik*. Stuttgart: Schäfer-Poeschel.
- Ermich, Michael/Theel, Heinz-Lothar 2006: *Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt zum 1.7.2007: Elf zukunftsfähige Landkreise mit Bürgernähe und Ortsbezug*, in: *Der Landkreis* 76/6, 461-465.
- Farnham, David/Hondeghem, Annie/Horton, Sylvia 2007: *Staff participation and public management reform: Some international comparisons*, in: *Public Administration* 85/2, 545-547.
- Fellrath, Götz 2008: *Die Steuerung von Landesbetrieben nach § 26 LHO*. Dissertation. St. Gallen.
- Fernandez, Raquel/ Rodrik, Dani 1991: *Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty*, in: *American Economic Review* 81/5, 1146-1155.
- Feuchte, Paul 1987: *Die rechtliche Ordnung der Verwaltung im Bundesstaat und ihre Entwicklung*, in: Jeserich, Kurt G. A./Pohl, Hans/Unruh, Georg-Christoph von (Hrsg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Bd. 5. *Die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 124-153.

- Finanzministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 1988-2009: Staatshaushaltsplan Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) 1992-2009: Haushaltsplan Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern/Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern 2004: Vorläufige Schätzung der finanziellen Folgen der Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Finanzministerium Niedersachsen 2003: Tabellen der standardisierten Personalkostensätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen, der Durchschnittssätze für die Veranschlagung der persönlichen Verwaltungsausgaben sowie der Durchschnittssätze für die Berechnung der haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der Altersteilzeit. RdErl. v. 13.10.2003, in: Staatskanzlei Niedersachsen (Hrsg.): Niedersächsisches Ministerialblatt 53/33, 690.
- Finanzministerium Niedersachsen (Hrsg.) 1990-2009: Haushaltsplan Niedersachsen. Hannover.
- Finanzministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 1990-2009: Haushaltsplan Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Finanzministerium Schleswig-Holstein (Hrsg.) 1988-2009: Haushaltsplan Schleswig-Holstein. Kiel.
- Finanzministerium Schleswig-Holstein (Hrsg.) 2006: Abschlußbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung im Finanzministerium Schleswig-Holstein. Kiel.
- Finanzministerium Thüringen (Hrsg.) 1992-2009: Haushaltsplan Freistaat Thüringen. Erfurt.
- Fisch, Rudolf 2007: Führungskräfte im öffentlichen Sektor als Modernisierer: ihre Vorstellungen, ihr Handeln. Erweiterte Fassung der Abschiedsvorlesung im Sommersemester 2007. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Fischer, Edmund 2007: Erfolgsfaktoren für die Gestaltung von Reformprojekten, in: Innovative Verwaltung 29/7-8, 11-14.
- Fischer, Thomas/Kiebling, Andreas/Novy, Leonard (Hrsg.) 2008: Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Franke, Jürgen 2007: Kommunale Zusammenarbeit geht neue Wege, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 14/11, 289-295.
- Frey, Rainer/Kortenjann, Ansgar 2005: Regionalisierung - Formen einer Modernisierungsstrategie in Nordrhein-Westfalen, in: Verwaltungsrundschau, 51/12, 409-417.
- Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen (Hrsg.) 2010: Künftige Verwaltungsstrukturen in Niedersachsen. Defizite und Handlungsbedarf - Kriterien und Szenarien. Hannover: Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Niedersachsen.
- Fritsch, Michael 2011: Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München: Vahlen.
- Funck, Saskia 2008: Die Aufgabenauslagerung in Landesbetriebe im Bundesland Brandenburg und anderen ausgewählten Bundesländern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Gabler (Hrsg.) 2010: Gabler Wirtschaftslexikon 2010. Wiesbaden: Gabler.

- Ganghof, Steffen 1999: Steuerwettbewerb und Vetospieler: Stimmt die These der blockierten Anpassung?, in: Politische Vierteljahresschrift 40/3, 458-472.
- Ganghof, Steffen 2003: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. State of the Art Article, in: Swiss Political Science Review 9/2, 1-25.
- Ganghof, Steffen/Bräuninger, Thomas 2003: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany: Government Status and Legislative Behavior. MPIfG Working Paper 03/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Garrett, R. Sam/Thurber, James A./Fritschler, A. Lee/Rosenbloom, David H. 2006: Assessing the Impact of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns, in: Public Administration Review 66/2, 228-240.
- Gelders, Dave 2005: Public information problems in the implementation of public policy: The long road of the reflecting license plate in Belgium, in: Government Information Quarterly 22/3, 374-388.
- Gern, Alfons 2003: Deutsches Kommunalrecht. 3., überarbeitete Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Goetze, Kay-Uwe/Kniese, Matthias 2007: Empowerment der Verwaltungsmitarbeiter im Fokus des Reformprozesses, in: Verwaltung und Management 13/1, 16-21.
- Gonzalez-Varas, Santiago 2002: Sinn und Tragweite einer Verwaltung in Privatrechtsform, in: Thüringer Verwaltungsblätter 11/10, 221-224.
- Graf, Reiner/Rohn, Stephan 2004: Erfolgreiche Aufgabenkritik in der Landesverwaltung, in: Verwaltung und Management 10/6, 317-323.
- Greve, Carsten 2006: Public management reform in Denmark, in: Public Management Review 8/1, 161-169.
- Grimm, Dieter (Hrsg.) 1996: Staatsaufgaben, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Grimmer, Klaus 2000: Politik und Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management 6/3, 138-144.
- Grimmer, Klaus 2004: Verwaltungsmodernisierung und kommunale Organisationsmodelle, in: Verwaltung und Management 10/2, 68-72.
- Grotz, Florian 2007: Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten. Baden-Baden: Nomos.
- Grüttner, Stefan 2004: Hessens Landesverwaltung konsequent auf Reformkurs, in: Innovative Verwaltung 26/4, 12-14.
- Gumboldt, Nico 2010: Stellen- und Personalabbau in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt, in: Landes- und Kommunalverwaltung 20/2, 56-62.
- Han, Hyung Seo 2009: New Governance öffentlicher Verwaltung in Südkorea – Ein tragbares Konzept für die Zukunft?, in: Die Öffentliche Verwaltung 62/3, 116-122.
- Hansen, Hanne Foss 2005: Evaluation in and of Public-sector Reform: The Case of Denmark in a Nordic Perspective, in: Scandinavian Political Studies 28/4, 323-347.
- Häusler, Bernd 2004: Zur Abschaffung der Bezirksregierungen – oder: ein Jahr Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 11/6, 145-149.
- Heckmann, Dirk (Hrsg.) 2007: Modernisierung von Justiz und Verwaltung: Gedenkschrift für Ferdinand O. Kopp. Stuttgart u.a.: Boorberg.
- Henneke, Hans-Günter 2004a: Kreisperspektiven in der Funktionalreform - Diskussionsergebnisse des DLT-Professorengesprächs 2004 im Landkreis Saarlouis (Teil 1), in: Der Landkreis 74/4, 333-340.

Henneke, Hans-Günter 2004b: Kreisperspektiven in der Funktionalreform - Diskussions-  
ergebnisse des DLT-Professorengesprächs 2004 im Landkreis Saarlouis (Teil 2), in: Der  
Landkreis 74/5, 372-386.

Henneke, Hans-Günter 2004c: Die Saga um „Hartz IV“: zur Reform der sozialen Siche-  
rungssysteme und ihrer Umsetzung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften  
(ZSE) 2/4, 548-579.

Hepp, Gerd F. 2006: Bildungspolitik als Länderpolitik, in: Schneider, Herbert/Wehling,  
Hans-Georg (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen - Strukturen - Arbeitsfel-  
der. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 240-269.

Hesse, Joachim Jens 1987: Zum Stand der Verwaltungsvereinfachung in Bund und Län-  
dern, in: Die Öffentliche Verwaltung 40/11, 474-485.

Hesse, Joachim Jens 1999a: Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg. Unter-  
suchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Brandenburg e.V.. Potsdam/Berlin.

Hesse, Joachim Jens 1999b: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-  
Westfalen. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen  
e.V.. Düsseldorf/Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2000a: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-  
Vorpommern. Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-  
Vorpommern e.V.. Schwerin/Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2000b: Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz.  
Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V..  
Mainz/Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2000c: Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein.  
Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein e.V..  
Kiel/Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2001: Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt. Un-  
tersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Sachsen-Anhalt e.V.. Magde-  
burg/Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2002a: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg.  
Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V.. Stutt-  
gart/Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2002b: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Untersu-  
chung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Bayern e.V.. München/Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2002c: Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen (II). Eine  
Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen“.  
Untersuchung im Auftrag des Bundes der Steuerzahler e.V.. Wiesbaden/Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2003: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen.  
Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen. Gut-  
achten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2004a: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen.  
Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des  
Gesprächskreises Weser-Ems. Berlin.

Hesse, Joachim Jens 2004b: Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich,  
in: Der Landkreis 74/4, 306-314.

Hesse, Joachim Jens 2006a: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in  
Baden-Württemberg. Zweiter Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkrei-  
stages Baden-Württemberg. Berlin.

- Hesse, Joachim Jens 2006b: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens 2006c: Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens 2006d: Regierungs- und Verwaltungsreformen im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministerium des Innern. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens 2007a: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens 2007b: Der Bund in der Verantwortung: Plädoyer für eine nachhaltige Modernisierung von Regierung und Verwaltung, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 5/1, 99-111.
- Hesse, Joachim Jens 2007c: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg. Dritter Zwischenbericht zur Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens 2007d: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Dritter Zwischenbericht zur Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens 2007e: Vom Werden Europas. Der Europäische Verfassungsvertrag: Konventsarbeit, politische Konsensbildung, materielles Ergebnis. Berlin: de Gruyter.
- Hesse, Joachim Jens 2007f: Was soll und kann Verwaltungsreform? Der Fall Niedersachsen, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 14/6, 145-160.
- Hesse, Joachim Jens 2007g: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Arthur 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas 2004: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 2 Bde.. 9., vollständig neu bearbeitete Auflage. Berlin: de Gruyter.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2003: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder, Teil I, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 1/4, 579-612.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2004a: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder, Teil II, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 2/1, 106-143.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2004b: Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2004c: Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen. Untersuchung im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Berlin.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2006: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2007a: Kompetenz- und Effizienzsteigerung im Rahmen der niedersächsischen Raumordnung und Landesentwicklung, in: Niedersächsi-

ches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik 2006, 11-27.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2007b: Für eine zukunftsfähige Arbeits- und Sozialverwaltung. Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II („Hartz IV“) 2005-2007. Baden-Baden: Nomos.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2008a: Evaluation der Arbeit und Wirkungsweise der niedersächsischen Regierungsvertretungen (2005-2008). Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration. Berlin.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2008b: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II (2005-2008). Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages. Berlin.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2008c: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II 2005-2008. Schriften des Deutschen Landkreistags, Bd. 80. Berlin: Verein für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V..

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2008d: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg (2005-2008). Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg. Berlin.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2008e: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages. Berlin.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2008f: Fusions- und Kooperationsrenditen auf der Kreisstufe in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein. Berlin.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2008g: Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform (VRWG) in Baden-Württemberg. Gutachterliche Stellungnahme. Berlin.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander 2009: Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Kooperations- und Fusionsrenditen. Baden-Baden: Nomos.

Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander/Schubert, Simon 2007: Reform der Hoheitsverwaltung. Das Beispiel der Finanzverwaltung in Baden-Württemberg. Baden-Baden: Nomos.

Hesse, Joachim Jens/Lane, Jan-Erik/Nichikawa, Yoichi (Hrsg.) 2007: The Public Sector in Transition. The European Union and East Asia compared. Baden-Baden: Nomos.

Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.) 2008: Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Hill, Heather C. 2003: Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform, in: Journal of Public Administration Research and Theory 13/3, 265-282.

Hill, Hermann 2004: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, in: Die Öffentliche Verwaltung 57/17, 721-729.

Hill, Hermann (Hrsg.) 2007: Modernizing Government in Europe. Baden-Baden: Nomos.

Hill, Hermann (Hrsg.) 2009: Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich. Baden-Baden: Nomos.

Hirzel, Matthias/Leder, Thomas & Partner (Hrsg.) 1993: Synergiemanagement. Komplexität beherrschen – Verbundvorteile erzielen. Wiesbaden: Gabler.

Hoegner, Maria/Groß, Gerhard 2000: Die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz, in: Die Öffentliche Verwaltung 53/24, 1040-1045.

- Hoffmann-Peck, Kerstin 2008: Ursachen der Stagnation der Verwaltungsmodernisierung, in: *Innovative Verwaltung* 30/4, 20-21.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 2000: Gewaltenteilung - mehr Verantwortung für die Justiz, in: *DRiZ* 2000, 18-31.
- Hofmeister, Albert 2003: Die Politik stärker für die Verwaltungsreform gewinnen, in: *Innovative Verwaltung* 25/1-2, 12-15.
- Holtkamp, Lars 2008: Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen, in: *Verwaltungsarchiv* 99/2, 259-277.
- Holtkamp, Lars 2010: Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft. Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen, in: *Die Verwaltung* 43/2, 167-194.
- Homann, Karl/Suchanek, Andreas 2000: *Ökonomik. Eine Einführung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hood, Christopher 1991: A Public Management for All Seasons, in: *Public Administration* 69/1, 3-19.
- Hood, Christopher 2002: Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 12/3, 309-332.
- Hood, Christopher/Peters, Guy 2004: The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 14/3, 267-282.
- Höpner, Martin 2005: Politisch-institutionelle Determinanten aktionärsorientierter Reformen. MPIfG Working Paper 05/10. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Höppner, Reinhard 2001: Verwaltungsreform Sachsen-Anhalt, in: *Landes- und Kommunalverwaltung* 11/1, 2-5.
- Huber, Andreas/Jansen, Stephan A./Plamper, Harald 2005: Fusion – auch eine Strategie für den öffentlichen Sektor?, in: *Innovative Verwaltung* 27/12, 25-27.
- Hueber, Helmut 2000: Neuorganisation der Mittelbehörden in Baden-Württemberg, in: Konzendorf, Götz (Hrsg.): *Neuorganisation der Mittelinstanzen – Konzeptionen und Umsetzung*. Speyerer Forschungsberichte 210. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 1-14.
- Hunsicker, Dominik 2004: „Hesse-Gutachten“ zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg: Analyse und Vergleich mit der Situation im Saarland, in: *Der Landkreis* 74/4, 322-326.
- Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 2005: *Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg*. Baden-Baden: Nomos.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (Hrsg.) 2001: *Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen. Das Beispiel der neuen Länder. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*. Halle: Druckhaus Schütze.
- Jacobs, Colin 2004: The challenge of public sector reform in EC accession countries: Reflections from the Baltics, especially Latvia, in: *Public Administration and Development* 24/4, 321-331.
- Jacobsen, Dag Ingvar 2005: Sand in the machinery? Comparing bureaucrats' and politicians' attitudes toward public sector reform, in: *European Journal of Political Research* 44/6, 767-799.

Jacobsen, Dag Ingvar 2006: The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time, in: Governance 19/2, 303-323.

Jakoubek, Alfred/Ruder, Tim 2005: Kommunalisierung der staatlichen Landräte in Hessen: eine epochale Reform, in: Der Landkreis 75/8-9, 532-533.

Jann, Werner 1983: Policy-Forschung - ein sinnvoller Schwerpunkt der Politikwissenschaft, in: APuZ, B 47/83, 26-38.

Jann, Werner 1986: Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung, in: Beyme, Klaus v. (Hrsg.): Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, 209-230.

Jann, Werner 2001: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske+Budrich, 321-344.

Jann, Werner 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Bd. 37, 121-148.

Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/Wollmann, Helmut 2004: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma.

Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan 2007: „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.

Jansen, Stephan A. 2008: Mergers & Acquisitions. Unternehmensakquisitionen und -kooperationen. Eine strategische, organisatorische und kapitalmarkttheoretische Einführung. 5. Auflage. Wiesbaden: Gabler.

Janssen, Albert 2010: Die Auflösung der staatlichen Organisationsstruktur durch die politischen Parteien. Eine verfassungsrechtliche Stellungnahme zur Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen, in: Die Verwaltung 43/1, 1-33.

Jeserich, Kurt G. A./Pohl, Hans/Unruh, Georg-Christoph von (Hrsg.) 1983-1988: Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 1 (1983) - Bd. 6 (1988). Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Jock, Christian 2008: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2006/2007. Speyerer Forschungsberichte 256. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

Joumard, Isabelle/Kongsrud, Per Mathis 2003: Fiscal Relations across Government Levels, in: OECD Economic Studies No. 36, 2003/1. OECD.

Jungshans, Holger 2010: Fusion oder Verwaltungskooperation. Zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Hand zu gegenseitigem Nutzen. Hamburg: Diplomica.

Kalb, Alexander 2010: Public Sector Efficiency: Applications to Local Governments in Germany. Wiesbaden: Gabler.

Kasper, Andreas 2006: Regionalkreise als Zukunftsmodell für die Stadt-Umland-Kooperation?, in: Die Öffentliche Verwaltung 59/14, 589-597.

Kegelmann, Jürgen 2007: New Public Management. Möglichkeiten und Grenzen des neuen Steuerungsmodells. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kickert, Walter J. M. (Hrsg.) 2008: The study of public management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness. London u.a.: Routledge.
- Klages, Helmut 1998: Verwaltungsmodernisierung: "harte" und "weiche" Aspekte II. 2., unveränderte Auflage. Speyerer Forschungsberichte 181. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Klages, Helmut 2003: Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management 9/1, 4-12.
- Knill, Christoph 1999: Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies, in: Journal of Public Policy, 19/2, 113-139.
- Koenig, Johannes 2006: Verwaltungsreform in Hessen (1945 – 1981) : Ziele – Strategien – Akteure. Darmstadt/Marburg: Hessische Historische Kommission Darmstadt u.a..
- Koglin, Heinz 2007: Kreisgebietsreform, Strukturreform und Selbstverwaltung, in: Verwaltungsrundschau, 53/12, 417-419.
- Kommission Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg (Hrsg.) 1985: Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg. Bericht der Kommission Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg. 2 Bde.. Stuttgart: Staatsregierung Baden-Württemberg.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 2002: Stadt Bexbach. Personalbedarfsermittlung mit Aufgabenkritik und Aufgabenzuordnung in der Kernverwaltung. Düsseldorf/Mainz: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 2003: Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2003). KGSt-Bericht 7/2003. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 2007a: Das Neue Steuerungsmodell. Bilanz der Umsetzung. KGSt-Bericht 2/2007. Köln: KGSt.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) 2007b: Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2007/2008). KGSt-Materialien 3/2007. Köln: KGSt.
- König, Armin 2010: Interkommunale Kooperationen bündeln Kräfte und Ressourcen, in: Innovative Verwaltung 32/11, 18-20.
- König, Klaus 2008: Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft. Berlin: Duncker und Humblot.
- König, Klaus/Adam, Markus (Hrsg.) 2005: Governance als entwicklungspolitischer Ansatz. 2., unveränderte Auflage. Speyerer Forschungsberichte 219. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- König, Klaus/Reichard, Christoph (Hrsg.) 2007: Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur. Speyerer Forschungsberichte 254. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- König, Michael 2010a: Thüringer Kreisreform im Vergleich, in: Thüringer Verwaltungsblätter 19/11, 241-254.
- König, Michael 2010b: Verwaltungsreform in Thüringen zwischen den Legislaturperioden – Zwischenstand und Erwartungen, in: Landes- und Kommunalverwaltung 20/7, 289-295.
- Konzendorf, Götz 1998: Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke. Speyerer Forschungsberichte 187. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Konzendorf, Götz (Hrsg.) 2000: Neuorganisation der Mittelinstanzen – Konzeptionen und Umsetzung. Speyerer Forschungsberichte 210. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

Kopatz, Michael 2006: Nachhaltigkeit und Verwaltungsmodernisierung: eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel nordrhein-westfälischer Kommunalverwaltungen. Dissertation. Oldenburg: Universität Oldenburg.

Korthals, Gernot 2008: Gutachten über Modelle für eine weitreichende Zusammenarbeit oder eine Vereinigung der Kreise Ostholstein und Plön. Kiel.

Koselleck, Reinhart 1989: Preussen zwischen Reform und Revolution: allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848. München: Deutscher Taschenbuch-Verlag

Kritzinger, Sylvia/Michalowitz, Irina 2008: Methodologische Triangulation in der europäischen Policy-Forschung, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 191-210.

Kropp, Sabine 2004: Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte, in: Politische Vierteljahresschrift 45/3, 416-439.

Krusekamp, Harald 2006: Leistungsstarke Verwaltung auf alten Strukturen?, in: Innovative Verwaltung 28/5, 20-23.

Kuhlmann, Sabine 2009: Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Baden-Baden: Nomos.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg 2010: Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform, in: Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 11-19.

Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Læg Reid, Per/Rolland, Vidar W./Rones, Paul G./Ågotnes, John-Erik 2003: The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003. Working Paper 21-2003. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Laking, Rob/Norman, Richard 2007: Imitation and inspiration in public sector reform: lessons from Commonwealth experiences, in: International Review of Administrative Sciences 73/4, 517-530.

Landesregierung Schleswig-Holstein 1999: Modernisierung der Verwaltung. Bewertung und Perspektiven. Beschluss der Landesregierung vom 12.10.1999 (nicht veröffentlicht). Kiel.

Landtag Baden-Württemberg 2004: Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG). Drucksache 13/3201. Stuttgart.

Landtag Baden-Württemberg 2008: Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturreform – Verwaltungsstrukturreform-Weiterentwicklungsgesetz (VRWG). Drucksache 14/2999. Stuttgart.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2009: Gesetzentwurf der Landesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz). Drucksache 5/2683. Schwerin.

Landtag Rheinland-Pfalz 2010: Gesetzentwurf der Landesregierung. Erstes Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform. Drucksache 15/4488. Mainz.

- Lane, Jan-Erik 2007: Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective, in: *Public Administration* 85/3, 871-873.
- Lange, Hans-Jürgen/Kersting, Norbert/Kißler, Leo 2000: Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung, in: Kißler, Leo u.a. (Hrsg.): *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*. Baden-Baden: Nomos, 13-23.
- Leder, Thomas 1993: Synergie als Unternehmensveredlung, in: Hirzel, Matthias/Leder, Thomas & Partner (Hrsg.): *Synergiemanagement. Komplexität beherrschen – Verbundvorteile erzielen*. Wiesbaden: Gabler, 13-21.
- Lehmbruch, Gerhard 1987: Administrative Interessenvermittlung, in: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Verwaltung und ihre Umwelt*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-43.
- Lehmbruch, Gerhard 2000: Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates: Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre deutsche Einheit*. Leviathan Sonderheft 19, 89-112.
- Leimbach, Thomas/Borschel, Andreas 2004: Das neue Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt, in: *Landes- und Kommunalverwaltung* 14/11, 484-488.
- Lewis, David E. 2002: The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality, in: *The Journal of Politics* 64/1, 89-107.
- Lewis, David E. 2004: The Adverse Consequences of the Politics of Agency Design for Presidential Management in the United States: The Relative Durability of Insulated Agencies, in: *British Journal of Political Science* 34/3, 377-404.
- Löffler, Elke 1996: *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries*. 2., unveränderte Auflage. Speyerer Forschungsberichte Nr. 151. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Lohmann, Joachim 2001: Schritte zur Modernisierung der Landesverwaltungen, in: *Verwaltung und Management* 7/2, 68-75.
- Lohmann, Joachim 2004: Den Verwaltungsaufbau enthierarchisieren – die Zweistufigkeit schaffen, in: *Verwaltung und Management* 10/1, 4-12.
- Lüchinger, Simon/Stutzer, Alois 2002: Economies of Scale in Municipal Administration. Empirical Analyses of Municipal Mergers, in: *Swiss Political Science Review* 8/1, 27-50.
- Luhmann, Niklas 1966: *Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf*. Köln u.a.: Grote.
- Lüpschen, Benjamin 2004: *Kostendegressionspotenziale in Logistiksystemen. Theoretische Aufarbeitung und Ableitung von Gestaltungsempfehlungen für Transport- und Lagersysteme*. Köln: Universität, Seminar für ABWL, Betriebswirtschaftliche Planung und Logistik.
- Lustick, Ian S. 1996: History, Historiography and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias, in: *American Political Science Review* 90/3, 605-618.
- Mandelartz, Herbert 2009: *Sisyphos lebt. Modernisierung der Verwaltung – alte Probleme, neue Fragen*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Mann, Stefan 2001: Kosten-Benchmarking der deutschen Agrarverwaltung. Differenzen zwischen den Regionen und ihre Ursachen, in: *Verwaltung und Management* 7/2, 96-99.
- Martens, Jürgen 2010: Die Staatsmodernisierung als Zukunftsprogramm für Sachsen, in: *Innovative Verwaltung* 32/11, 11-14.

- Maurer, Hartmut 1997: Allgemeines Verwaltungsrecht. 11., überarbeitete und ergänzte Auflage. München: Beck.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- McCubbins, Matthew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry R. 1989: Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political, in: Virginia Law Review 75/2, 431-482.
- Mecking, Sabine/Oebbecke, Janbernd (Hrsg.) 2009: Zwischen Effizienz und Legitimität: kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Mehde, Veith 2010: Aktuelle Entwicklungslinien der Verwaltungsreform, in: Verwaltung und Management 16/1, 19-33.
- Meinert, Markus 2006: Grenzen und Chancen der Organisationsform "Landesbetrieb nach § 26 LHO". Dissertation. Potsdam.
- Merkel, Wolfgang 2003: Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospiele-Theorie, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rotgrüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 163-190.
- Meyer, Hubert 2005a: Verfassungsrechtliche Aspekte einer Regionalkreisbildung im Flächenbundesland, in: Landes- und Kommunalverwaltung 15/6, 233-238.
- Meyer, Hubert 2005b: Verwaltungsreform als Chance für den ländlichen Raum, in: Der Landkreis 75/8-9, 520-525.
- Meyer, Hubert 2006: Regionalkreisbildung: Länder zu Landkreisen? – Anmerkungen zur Regionalkreisdiskussion aus Anlass der Verabschiedung des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes in Mecklenburg-Vorpommern, in: Die Öffentliche Verwaltung 59/22, 929-938.
- Meyer, Hubert 2008: Gebiets- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Zum Scheitern Verurteilt?, in: Der Landkreis 78/11, 629-637.
- Miller, Manfred 1995: Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. 3., überarbeitete Auflage. Speyerer Forschungsberichte Nr. 149. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Miller, Manfred 2005: Kriterien für den Zuschnitt von Landkreisen bzw. für die Festlegung des Kreissitzes im Rahmen von Verwaltungsreformen und Folgen des Kreissitzverlustes, in: Landes- und Kommunalverwaltung 15/11, 478-481.
- Ministerium der Finanzen Hessen (Hrsg.) 1987-2009: Haushaltsplan Hessen. Wiesbaden.
- Ministerium der Finanzen Land Brandenburg (Hrsg.) 1992-2009: Haushaltsplan Land Brandenburg. Potsdam.
- Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (Hrsg.) 1987-2009: Haushaltsplan Rheinland-Pfalz. Mainz.
- Ministerium der Finanzen Saarland (Hrsg.) 1990-2009: Haushaltsplan Saarland. Saarbrücken.
- Ministerium der Finanzen Sachsen-Anhalt (Hrsg.) 1992-2009: Haushaltsplan Sachsen-Anhalt. Magdeburg.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg 2000: Untersuchung der Effekte der Reformbeschlüsse bei der Umgestaltung der Polizei des Landes Brandenburg. Potsdam.
- Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg (Hrsg.) 2002: Kosten- und Leistungsrechnung der Hochschulen in Brandenburg. Potsdam.

- Mottl, Rüdiger 1992: Politisches System und politische Innovation. Determinanten der Reformpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M. u.a.: Lang.
- Mühlenkamp, Holger 1993: Größen- und Verbundvorteile in der Verwaltung der gesetzlichen Krankenversicherung. Arbeitsbericht Nr. 126. Lüneburg: Institut für Betriebswirtschaftslehre, Universität Lüneburg.
- Munding, Max 2004: Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 25/12, 448-451.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates: new public management in deutscher und internationaler Perspektive. 2., vollst. aktualisierte und stark erw. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Nemitz, Carsten 2000: Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme. Speyerer Forschungsberichte Nr. 208. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Niedersächsischer Landtag 2004b: Entwurf. Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen. Drucksache 15/1121. Hannover.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2006: Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Zwischenbilanz der Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung. Hannover.
- Niehaves, Björn 2006: Management organisationskultureller Veränderungen. Von der traditionellen Bürokratie zur modernen Verwaltung. Saarbrücken: VDM, Müller.
- Niskanen, Wiliam A. 1971: Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine, Atherton.
- North, Douglas 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr.
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) 2007: Verwaltungsreform. Die Staatlichen Bauämter in Bayern 2007. München: Lipp.
- Olsen, Johan P. 2001: Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 95/1, 191-198.
- Olsen, Johan P. 2009: Democratic government, institutional autonomy and the dynamics of change, in: West European Politics 32/3, 439-465.
- Omori, Sawa 2007: Exploring Political Determinants of the Magnitude of Financial Reforms in Developing Countries, in: International Relations of the Asia-Pacific 7/2, 251-275.
- Peißl, Johann 2006: Verwaltung 21 – Die Verwaltungsreform bei den Regierungen, in: Bayerische Verwaltungsblätter 137/7, 205-210.
- Persson, Thomas 2007: Explaining European Union Adjustments in Sweden's Central Administration, in: Scandinavian Political Studies 30/2, 204-228.
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido 1999: The Size and the Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians, in: European Economic Review 43/4-6, 699-735.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon (Hrsg.) 2001: Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform. London u.a.: Routledge.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon (Hrsg.) 2003: Handbook of Public Administration. London u.a.: Sage.
- Pindyck, Robert/Rubinfeld, Daniel 2009: Mikroökonomie. München: Pearson Studium.
- Pitlik, Hans 2004: Theoretische und empirische Erkenntnisse zur politischen Umsetzung von Steuerreformen. Working Paper. Stuttgart: Universität Hohenheim.

- Poeschel, Jürgen 2011: Guter Rat nicht nur für Niedersachsen und seine Verwaltungsreform? – Verfassungspolitische Einordnung von neuen Modellen zur Verwaltungsorganisation der Region, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 18/2, 33-46.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition. Oxford u.a.: Oxford University Press.
- Prätorius, Rainer 2006: Sicherheitspolitik der Länder, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen - Strukturen - Arbeitsfelder. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 316-334.
- Priebs, Axel 2002: Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtderegionaler Organisationsstrukturen, in: Die Öffentliche Verwaltung 55/4, 144-151.
- Proeller, Isabella 2006: Staff participation and public management reform: Some international comparisons, in: International Review of Administrative Sciences 72/4, 583-586.
- Proeller, Isabella/Siegel, John Philipp 2004: 'Key players' in Swiss cantonal reforms: Exploring commitment to leadership in NPM implementation. Konferenzpapier. IRSPM VIII International Research Symposium on Public Management. Budapest.
- Quandt, Axel 2000a: Deformierte Verwaltungen und Verwaltungsreformen im Spannungsfeld mikropolitischer Aktivitäten (Teil 1), in: Verwaltungsrundschau, 46/2, 49-55.
- Quandt, Axel 2000b: Deformierte Verwaltungen und Verwaltungsreformen im Spannungsfeld mikropolitischer Aktivitäten (Teil 2), in: Verwaltungsrundschau, 46/3, 80-85.
- Reffken, Hermann 2006: Die „Zweistufigkeit der Verwaltung“ in Niedersachsen – Eine kritische Bestandsaufnahme am Beispiel der Wasserwirtschaftsverwaltung, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter 13/7, 177-185.
- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin: Edition Sigma.
- Reichard, Christoph 2004: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: Jann, Werner u.a. 2004: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma, 87-99.
- Reichard, Christoph 2008: The study of public management in Germany. Poorly institutionalized and fragmented, in: Kickert, Walter J. M. (Hrsg.): The study of public management in Europe and the US: a competitive analysis of national distinctiveness. London u.a.: Routledge, 42-69.
- Reinermann, Heinrich 2003: Modernisierung von Staat und Verwaltung, in: Verwaltung und Management 9/6, 331-334.
- Reiners, Markus 2004: Modernisierung der Landesverwaltung Baden-Württemberg, in: Verwaltung und Management 10/2, 98-103.
- Reiners, Markus 2007: Neugliederung des Verwaltungsgefüges, in: Verwaltung und Management 13/6, 317-326.
- Reiners, Markus 2008a: Dreistufigkeit in Bayern als Bestandsgarantie, in: Innovative Verwaltung 30/9, 14-17.
- Reiners, Markus 2008b: Entwicklung staatlicher Mittelinstanzen in Rheinland-Pfalz, in: Innovative Verwaltung 30/6, 16-18.
- Reiners, Markus 2008c: Reform der Mittelbehörden. Rahmenbedingungen und Parameter zur Durchsetzung einer radikalen Strukturreform, in: der moderne staat 2/2008, 303-324.
- Reiners, Markus 2008d: Schlankere Staatsarchitektur in Baden-Württemberg, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 29/8, 281-288.

- Reiners, Markus 2008e: Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern: radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reiners, Markus 2009: Moderne Staatsarchitektur und tief greifende Reformen in Niedersachsen, in: *Verwaltungsarchiv* 100/, 261-279.
- Rhodes, Rod A. W. 1999: Traditions and Public Sector Reform: Comparing Britain and Denmark, in: *Scandinavian Political Studies* 22/4, 341-370.
- Richter, Philipp/Kuhlmann, Sabine 2010: Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg, in: *der moderne staat* 2/2, 393-412.
- Ruge, Kay 2005: Verwaltungsreformen in den Bundesländern, in: *Der Landkreis* 75/8-9, 514-519.
- Ruge, Kay 2011: Landkreis-Reformen stärken die Einheit der Verwaltung, in: *Innovative Verwaltung* 33/1-2, 11-14.
- Ryan, Neal/Lewis, Dianne 2007: Responses to public sector reform policy – A comparative study of policy implementation in three state road agencies in Australia, in: *Public Management Review* 9/2, 269-287.
- Sächsischer Landkreistag 2008: Die Verwaltungsreform 2008 im Freistaat Sachsen, in: *Der Landkreis* 78/10, 589-591.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) 2007: Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien und Perspektiven. Sondergutachten. Berlin: Erich Schmidt.
- Samuelson, Paul A./Nordhaus, William D. 1998: *Volkswirtschaftslehre*. Wien/Frankfurt a.M.: Ueberreuter.
- Scharpf, Fritz W. 1997: *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colo. u.a.: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Institutions in Comparative Policy Research, in: *Comparative Political Studies* 33/6-7, 762-790.
- Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) 1993: *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schedler, Kuno 2003: '... and politics?' Public management developments in the light of two rationalities, in: *Public Management Review* 5/4, 533-550.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella 2003: *New Public Management*. 2., überarbeitete Auflage. Bern u.a.: Haupt.
- Schimanke, Dieter 1978: *Verwaltungsreform Baden-Württemberg*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schleer, Manfred/Spöner, Wolf-Uwe 2001: Umbau der Verwaltung in Sachsen: das Regionalverwaltungsamt als Alternative zum Regierungspräsidium und neues Kooperationsmodell staatlich-kommunaler Aufgabenerfüllung, in: *Landes- und Kommunalverwaltung* 11/11, 481-488.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag 2006: *Gesetzentwurf der Landesregierung. Erstes Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung (Erstes Verwaltungsmodernisierungsgesetz)*. Drucksache 16/1006. Kiel.
- Schliesky, Utz 2005: Kommunale Organisationshoheit unter Reformdruck, in: *Die Verwaltung* 38/3, 339-366.
- Schliesky, Utz 2008: Verwaltungsreform als Aufgabe – Das Beispiel Landesverwaltung, in: *Verwaltungsarchiv* 99/3, 313-350.

Schliesky, Utz 2009: Von der organischen Verwaltung Lorenz von Steins zur Netzwerkverwaltung im Europäischen Verwaltungsverbund, in: Die Öffentliche Verwaltung 62/16, 641-649.

Schmidt, Axel G. 1995: Der Einfluß der Unternehmensgröße auf die Rentabilität von Industrieunternehmen. Wiesbaden: Gabler.

Schnapp, Kai-Uwe 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse. Opladen: Leske + Budrich.

Schnapp, Kai-Uwe 2006: Comparative Public Administration, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Bd. 37, 327-353.

Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) 2006: Landespolitik in Deutschland. Grundlagen - Strukturen - Arbeitsfelder. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Schreyögg, Georg 2003: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. 4. Auflage. Wiesbaden: Gabler.

Schröder, Jan Peter 2006: Regionalkreisbildung in Mecklenburg-Vorpommern – Eine Zwischenbilanz, in: Landes- und Kommunalverwaltung 15/12, 540-545.

Schulz, Sönke E. 2008: Kooperationsmodelle zur Umsetzung des Einheitlichen Ansprechpartners als unzulässige Mischverwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung 61/24, 1028-1036.

Schuppan, Tino 2008: Gebietsreform im E-Government-Zeitalter, in: Verwaltung und Management 14/2, 66-78.

Schuppert, Gunnar F. 1998: Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen, in: Die Verwaltung 31/4, 415-447.

Schuppert, Gunnar F. 2000: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. Baden-Baden: Nomos.

Schuppert, Gunnar F. 2005: Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden. Nomos.

Seitz, Helmut 2007a: Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen. Gutachten. Dresden.

Seitz, Helmut 2007b: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten. Berlin/Dresden.

Siedentopf, Heinrich 2007: Freiherr vom Stein und die permanente Strukturreform der deutschen Verwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung 60/20, 877-878.

Sponer, Wolf-Uwe 2006: Gesamtkonzept für eine Funktional- und Verwaltungsreform im Freistaat Sachsen, in: Landes- und Kommunalverwaltung 16/8, 337-347.

Staatshandbuch Baden-Württemberg 1988-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Baden-Württemberg. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Bayern 1990-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Freistaat Bayern. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Brandenburg 1992-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Brandenburg. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Hessen 1987-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Hessen. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Mecklenburg-Vorpommern 1992-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Mecklenburg-Vorpommern. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Niedersachsen 1990-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Niedersachsen. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Nordrhein-Westfalen 1990-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Nordrhein-Westfalen. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1987-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Rheinland-Pfalz. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Saarland 1990-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Saarland. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Sachsen 1992-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Freistaat Sachsen. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Sachsen-Anhalt 1992-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Sachsen-Anhalt. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Schleswig-Holstein 1988-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Schleswig-Holstein. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatshandbuch Thüringen 1992-2009: Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch: Freistaat Thüringen. Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln u.a.: Heymanns.

Staatsministerium der Finanzen Bayern (Hrsg.) 1990-2009: Haushaltsplan Freistaat Bayern. München.

Staatsministerium der Finanzen Sachsen (Hrsg.) 1992-2009: Haushaltsplan Freistaat Sachsen. Dresden.

Stadelmaier, Martin/Konzendorf, Götz 2004: Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz, in: Die Öffentliche Verwaltung 57/17, 729-733.

Stadt Erlangen (Hrsg.) 2007: Verwaltungsmodernisierung Stadt Erlangen 2000-2007. Erlangen.

Statistisches Bundesamt 1993a-2009a: Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes. Fachserie 14, Reihe 6. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt 1993b-2009b: Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte. Fachserie 14, Reihe 5. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Svensson, Torsten 2002: Globalisation, Marketisation and Power: The Swedish Case of Institutional Change, in: Scandinavian Political Studies 25/3, 197-229.

Thieme, Werner/Prillwitz, Günther 1981: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden: Nomos.

- Thörmer, Heinz 2001: Verwaltungsreform braucht Machtpromotoren, in: *Verwaltung und Management* 7/4, 205-206.
- Trampusch, Christine 2005: Sequenzorientierte Policy-Analyse: Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte. MPIfG Working Paper 05/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Tsebelis, George 1995: Decision making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism, in: *British Journal of Political Science* 25/3, 289-325.
- Tsebelis, George 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: *American Political Science Review* 93/3, 591-608.
- Tsebelis, George 2002: *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation u.a..
- Twenhöven, Jörg/Feller-Elverfeld, Dorothea 2002: Chancen und Probleme der Integration von Landesoberbehörden in eine Landesmittelbehörde, in: *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter* 12/1, 26-30.
- Unruh, Georg-Christoph von 2002: „Schlanker Staat“ – Schlagwort oder realisierbarer Leitbegriff?, in: *Bayerische Verwaltungsblätter* 133/2, 43-46.
- Voigt, Rüdiger 2006: Verwaltungspolitik, in: Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.): *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 361-364.
- Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf (Hrsg.) 2006: *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagener, Frido 1969: *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wagschal, Uwe 2005: *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Determinanten, Ursachen und Blockaden*. Münster: Lit.
- Wagschal, Uwe 2006: Entwicklung, Determinanten und Vergleich der Staatsfinanzen, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 57-85.
- Wagschal, Uwe 2007: Bestimmungsfaktoren der Steuerpolitik: Befunde des internationalen Vergleichs, in: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 326-352.
- Wahl, Rainer 1987: Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und in Berlin, in: Jeserich, Kurt G. A./Pohl, Hans/Unruh, Georg-Christoph von (Hrsg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 5. Die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 208-286.
- Wais, Edgar 2004: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg – Ein mutiger, großer Schritt, in: *Der Landkreis* 74/4, 315-319.
- Weber, Max 1980: *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5., rev. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Wegener, Gerhard 2001: Reformmöglichkeiten der deutschen Verwaltung, in: *Verwaltungsrundschau*, 47/2, 37-44.
- Wittreck, Fabian 2009: Konzentration als Verfahrenshemmnis?, in: *Verwaltungsarchiv* 100/1, 71-97.

Wöhe, Günter/Döring, Ulrich 2008: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. 23., vollständig neu bearbeitete Auflage. München: Vahlen.

Wolf, Frieder 2008: Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 21-42.

Wollmann, Hellmut 2000: Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung - zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Opladen: Leske+Budrich, 195-233.

Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1997: Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland. Opladen: Leske + Budrich.

Ziegler, Markus 1997: Synergieeffekte bei Unternehmenskäufen. Identifikation im Beschaffungs- und Produktionsbereich von Industriebetrieben. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag u.a..

Zohlnhöfer, Reimut/Obinger, Herbert/Wolf, Frieder 2008: Partisan Politics, Globalization, and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies (1990–2000), in: Governance 21/1, 95-121.