

Philipp Richter

Zur Logik und Theorie der Makroorganisation der Verwaltung

Zusammenfassung

Die Makroorganisation der Verwaltung, d.h. die Behördenzahl und die Behördenbeziehungen, wandelt sich ständig, aber nur ein Bruchteil dieser Veränderungen wurde bisher auch einer verwaltungswissenschaftlichen Analyse unterzogen. Üblich war insofern die selektive Betrachtung einzelner makroorganisatorischer Phänomene, wie etwa die Zusammenlegung von Landratsämtern oder die Ausgründung von verselbstständigten Bundesoberbehörden. Die dadurch jeweils entstehenden Perspektivverengungen versucht der vorliegende Artikel aufzubrechen, indem die grundsätzlichen, fallunabhängigen und ebenenübergreifenden Logiken der Makroorganisation der Verwaltung aufgedeckt werden. So sollen der theoretische Rahmen, der Forschungsstand und die Forschungsdesiderata in diesem Bereich benannt werden, um Perspektiven für eine integrierende verwaltungswissenschaftliche Forschung in diesem Bereich zu erhalten.

Schlagworte: Makroorganisation, Äußerer Aufbau, Agencification, Dezentralisierung, Territorial- und Funktionalreformen

Abstract

On the logic and theory of the macro-organization of public administration

The macro-organization of public administration, i.e. the number of administrative units and the relationship between them, is constantly changing. However up to now, only a small percentage of these reforms has been subject to scientific scrutiny. Usually, a selective analysis of singular reform events is being conducted, for example the amalgamation of local administrations or the agencification of non-ministerial government departments. This article tries to overcome these limited views by uncovering the basic and fundamental logic of the macro-organization of public administration. Therefore, the theoretical framework, the state of research and the research gaps are identified to establish an integrated administrative science perspective on this research area.

Key words: macro-organization, public administration, administrative reforms, agencification, amalgamation, decentralization

1 Einleitung

Die deutsche Behördenlandschaft unterliegt einem ständigen Wandel, aber nur ein Bruchteil dieser Veränderungen wurde bisher einer verwaltungswissenschaftlichen Analyse unterzogen. Dies führte dazu, dass makroorganisatorische Veränderungen ganzer Verwaltungszweige vom Radar verwaltungswissenschaftlicher Forschung unerfasst blieben. Als Beispiel sei hier die Reform der Bundeswehrverwaltung genannt, die das Kreiswehrersatzamt als Lehrbuchbeispiel für eine untere Bundesbehörde zur Makulatur werden ließ; die Strukturreform der Finanzverwaltung, die Ende 2007 den Status der Oberfinanzdirek-

tionen als Mischverwaltung beendete; die Reorganisation der Zollverwaltung mit der Auflösung der Bundesfinanzdirektionen und der Bildung der Generalzolldirektion zum Jahr 2016; die 2008 erfolgte Neuausrichtung der Bundespolizei mit der Gründung des Bundespolizeipräsidiums als neue Bundesoberbehörde in Potsdam oder die Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die jüngst in der Gründung der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt in Bonn mündete.

Noch gar nicht erfasst sind mit dieser Aufzählung die größeren wie kleineren Reformen des äußeren Verwaltungsaufbaus auf Landesebene, die den Verwaltungsaufbau einzelner Bundesländer mitunter deutlich veränderten.

All jenen Reformen ist gemein, dass sich durch Neugründungen, Ausgründungen, Zusammenlegungen oder Auflösungen die Behördenzahl verändert, d.h. nach solchen Reformen entweder weniger oder aber mehr Behörden existieren. Auch wenn solche Umstrukturierungen häufig noch von anderen Maßnahmen flankiert werden, so ist die Veränderung der Behördenzahl doch das Spezifikum jener Prozesse. Eine *systematische* und *integrierte* verwaltungswissenschaftliche Betrachtung fand ob dieser Gemeinsamkeiten gleichwohl selten statt. So wurden je nach Erkenntnisinteresse entweder y-zentriert die Ursachen (z.B. *Reiners* 2010) oder x-zentriert die Wirkungen (z.B. *Richter* 2015) von Unterschieden in der Makroorganisation analysiert; bezüglich der Fallauswahl wurde häufig die Bundesebene einerseits (z.B. *Jann/Döhler* 2007) oder die Landes- und Kommunalebene andererseits (z.B. *Kuhlmann u.a.* 2011) untersucht und bei der Wahl des Funktionstypus stand entweder die Ministerialverwaltung (z.B. *Derlien* 1996) oder die Vollzugsverwaltung (z.B. *Ebinger* 2013) im Fokus der Analyse.

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Artikel die *fallunabhängigen* und *ebenenübergreifenden* Logiken der Makroorganisation der Verwaltung aufdecken und mittels einer Bestandsaufnahme relevanter und einschlägiger Literaturquellen sowohl Erklärungen für die Ursachen *als auch* für die Wirkungen von Unterschieden in der Ausgestaltung der Makroorganisation bereitstellen, um Perspektiven für eine integrierende verwaltungswissenschaftliche Forschung in diesem Bereich zu liefern.

Dies ist umso dringlicher, als dass Fragen der Makroorganisation immer auch Aspekte guten Regierens ansprechen, d.h. Fragen nach der „richtigen“ Regierungs- und Vollzugsorganisation des Staates. Nur selten sind die unterstellten Wirkungen jener Reformen insofern unumstritten und tut eine verwaltungswissenschaftliche Erhellung zu Auswirkungen und Sinnhaftigkeit solcher Reformprojekte in jeder Hinsicht Not (vgl. *Bogumil* 2010, S. 86).

2 Rückblick: Forschung zur Makroorganisation der Verwaltung in Deutschland

Die in der Einleitung aufgeführten Beispiele sollen nicht den Eindruck vermitteln, dass es bisher keine verwaltungswissenschaftliche Forschung zur Makroorganisation der Verwaltung in Deutschland gab. Zuvorderst müssen die Arbeiten *Frido Wagners* (stellvertretend für viele Publikationen: *Wagener* 1978, 1981), Erwähnung finden, der in der Planungseuphorie der 1960er-Jahre auch nicht davor zurückschreckte, einen „Neubau der Verwaltung“ (*Wagener* 1969) zu postulieren. Im Nachgang an in dieser Zeit stattfindenden kommunalen Gebietsreformen tauchten immer wieder auch Publikationen auf, die sich mit der Reorganisation von Landratsämtern, Stadt- und Gemeindeverwaltungen beschäftigten (*Wrage* 1975, *Schimanke* 1978, *Thieme/Prillwitz* 1981, *Derlien/Queis* 1986, *Woll-*

mann 2010). Die ebenfalls an Bedeutung gewinnende Implementationsforschung trug ihren Teil zu dieser Entwicklung bei, als dass neben den Programmmerkmalen und Eigenschaften der Normadressaten die Merkmale der Durchführungsinstanzen als Untersuchungsgegenstand in die Implementationsanalysen miteinfließen (vgl. Mayntz 1980, S. 244, Windhoff-Héritier 1980, S. 76). Jedoch verloren originäre verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen in der Policy-Forschung im späteren Verlauf an Bedeutung. Überdies fand die durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen stimulierte Forschung zu den Verwaltungsstrukturen in der Umweltverwaltung (Mayntz/Bohne 1978, Bauer u.a. 2007, Ebinger 2013) keine Äquivalenz in anderen Verwaltungszweigen, wie etwa der nicht weniger bedeutsamen Finanzverwaltung. Auf der Bundesebene beschäftigte sich die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform Anfang der 1970er-Jahre zwar auch mit der Aufgabenverteilung zwischen ministeriellen und nichtministeriellen Bundesbehörden. Der Umsetzungserfolg der Vorschläge jener Projektgruppe blieb jedoch hinter den Erwartungen zurück und konzentrierte sich die spätere Forschung auf Bundesebene insofern vermehrt auf die Untersuchung binnenadministrativer Prozessabläufe (vgl. Döhler 2007a, S. 88).

Das Thema der äußeren Verwaltungsstrukturen gewann erst wieder an Prominenz, als Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen in den Bundesländern „vom Stiefkind zum Darling der Politik“ (Bogumil/Ebinger 2008) aufstiegen (vgl. Miller 1998a, 1998b, Hesse/Götz 2003, 2004, Bauer u.a. 2007, Bogumil/Ebinger 2008, Bogumil 2015). Durch die Übernahme der Agenturdebatte („agencification“) aus dem internationalen Umfeld (vgl. Pollitt u.a. 2001) fanden Diskussionen über die Makroorganisation der Verwaltung in dieser Zeit auch vermehrt wieder auf der Bundesebene statt, die sich insbesondere mit der Ausgliederung nichtministerieller Aufgaben in besondere Behörden beschäftigten (Bach/Fleischer/Hustedt 2010, Bach 2014, Jann/Döhler 2007). Wie die in der Einleitung erwähnten Beispiele zeigen, war damit am Ende jedoch nur ein kleiner Teil der in Frage kommenden Fälle für eine Analyse der Makroorganisation der Verwaltung ausgewählt worden. Stattdessen dominierte ein am jeweiligen Forscherinteresse und aktuellen Debatrentrend angekoppelte Untersuchungsperspektive.

Für eine systematischere Befassung mit der Makroorganisation der Verwaltung musste daher stets auf die Erkenntnisse benachbarter Disziplinen zurückgegriffen werden. Allen voran ist hier das Verwaltungsorganisationsrecht als Teilgebiet des Allgemeinen Verwaltungsrechts zu nennen (vgl. Becker 1989, S. 190). Für eine theoretisch wie empirisch stärker abgesicherte Analyse der äußeren Verwaltungsstrukturen stieß man hiermit gleichwohl an Erkenntnisgrenzen. Und durch die Auseinanderentwicklung von Organisationsforschung einerseits und verwaltungswissenschaftlicher Forschung andererseits (vgl. March 2007, S. 18, Christensen u.a. 2007, S. 2) war ein Rückgriff auf betriebswirtschaftliche und soziologische Organisationsstudien bei der Analyse von Reformeffekten häufig ertragreicher, als ein Blick in die verwaltungswissenschaftliche Literatur (vgl. auch Becker 1989, S. 192).

Durch die Konzentration verwaltungswissenschaftlicher Forschung auf den politischen Prozess der Behördengestaltung und der Behördensteuerung unterlag diese daher einem selbst gewählten Selektionsbias. Denn fortan standen vor allem Behördenstrukturierungen und -analysen im Vordergrund, die mehr oder weniger passfähig zur internationalen Debatte waren, ein Mindestmaß an politischer und medialer Salienz aufwiesen oder durch Gutachteraufträge stimuliert waren; Reformen der Wasserschifffahrts-, Zoll- oder Versorgungsverwaltung fielen in der Regel jedoch nicht darunter (vgl. Richter 2013, S. 128).

3 Zur Logik der Makroorganisation der Verwaltung

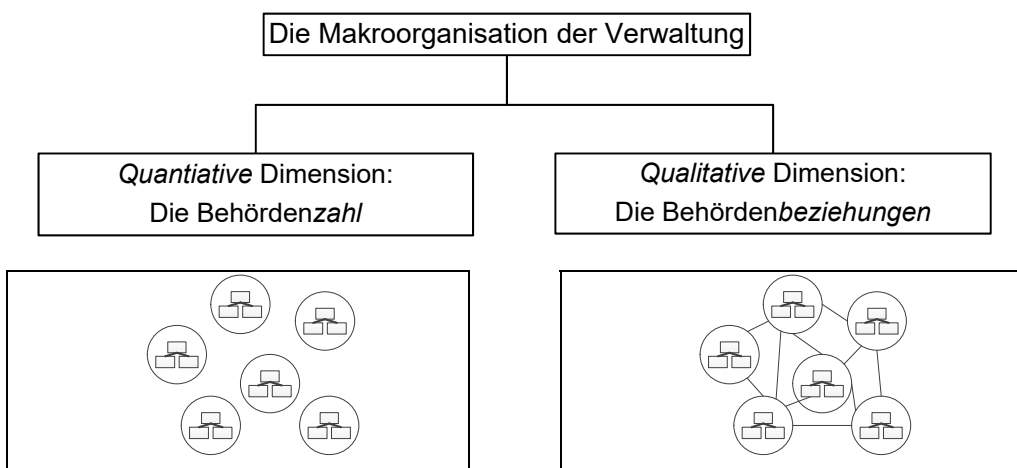
Bevor die administrative Makroorganisation als unabhängige und als abhängige Variable konstruiert wird, ist sie zunächst mit Blick auf ihre inneren Logiken selbst zu ergründen. Nur in Kenntnis der verschiedenen Dimensionen der Makroorganisation der Verwaltung und der dem äußeren Verwaltungsaufbau innewohnenden Logiken lassen sich relevante Theorien in einem zweiten Schritt überhaupt erst identifizieren.

a Die Makroorganisation der Verwaltung

Eine systematische Betrachtung der Makroorganisation der Verwaltung verlangt zuallererst nach einer Definition der selbigen. In Anlehnung an Mayntz (1997) geht es bei der Makroorganisation der Verwaltung um die *Zahl der Behörden und deren Beziehung* zueinander. Ausgangspunkt der Analyse ist also nicht die Binnenorganisation einer einzelnen Behörde („Mikroorganisation“), sondern die Betrachtung der Organisation und des Zusammenspiels mehrerer Behörden. Die Begriffe „Äußere Aufbau“ (Wagener 1981), „Äußere Organisation“ (Ellwein 1994), „large scale organization“ (Becker 1988) und „holding governance“ (Bouckaert 2015) stellen Synonyme für das „organisatorische Makrosystem“ (Mayntz 1997) dar.

Wenn die Makroorganisation also *über die Zahl und Beziehung der Behörden* zu definieren ist, dann wird auf diese Weise bereits deutlich, dass *eine Behörde* die Basiseinheit der Makroorganisation bildet (vgl. König 2006, S. 486) und es eine *quantitative* (Zahl der Behörden) wie eine *qualitative* (Beziehung der Behörden) Dimension der Makroorganisation gibt. Eine Behörde lässt sich dabei als Organisation mit den Merkmalen Organisationsziel, Organisationsstruktur, Organisationsmitglieder und räumlich-sachlicher Ausstattung definieren (vgl. Scott/Davis 2007, 19ff.).

Abbildung 1: Die Makroorganisation der Verwaltung



Quelle: Eigene Darstellung. Grafik in Anlehnung an Bouckaert 2015, S. 36.

Die Ausführungen dieses Artikels beschränken sich aus Platzgründen darauf, die Logiken der *quantitativen* Dimension der Makroorganisation aufzudecken, da die quantitative Dimension der qualitativen Dimension notwendigerweise vorausgeht; d.h. ohne Behörden auch keine Behördenbeziehungen denkbar sind.

b Zur Logik der quantitativen Dimension: Die Behördenzahl

Überlegt man aber nun, auf welche Weise sich mithilfe des Grundbausteins „Behörde“ ein komplettes administratives Makrosystem errichten lässt, so sind dafür auf der quantitativen Dimension wiederum zwei Dimensionen maßgebend: die *funktionale* und *territoriale* Dimension (vgl. Richter 2015, 38ff., vgl. auch Benz 2002). Denn ausgehend von einem theoretischen Urzustand, bei dem *eine* Behörde *alle Aufgaben* für das *gesamte Territorium* wahrnimmt, können einerseits Behörden ausgegründet werden, die für *spezielle Aufgaben* zuständig sind (funktionale Dimension). Theoretischer Endpunkt dieser Entwicklung wäre ein Zustand, bei dem für jede Aufgabe eine spezielle Behörde existiert. Aus dem Blickwinkel der Organisationslehre erfolgt hier eine Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Behörden durch eine Spezialisierung auf eine bestimmte Funktion (vgl. Kieser/Walgenbach 2010, S. 72). So sind dann auch verschiedene Formen der Spezialisierung denkbar. Üblich im Makrosystem der Verwaltung ist die Spezialisierung nach Objekten, wie die Ressortierung auf ministerialer Ebene zeigt. Jedoch spielt auch die Spezialisierung nach Verrichtung eine Rolle (vgl. Mayntz 1997, S. 85).

Zum anderen können aber auch Behörden ausgegründet werden, die nicht für eine spezielle Aufgabe, aber für ein spezielles *Gebiet* zuständig sind (territoriale Dimension). Sobald der räumliche Zuständigkeitsbereich von Verwaltungseinheiten auf nur einen Teil des Gesamtgebiets beschränkt wird, bedarf es automatisch einer weiteren Behörde zur Abdeckung des restlichen Gebiets. Die so nebeneinander existierenden Behörden unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Kompetenzen nur durch den unterschiedlichen Ortsbezug, sodass mit zunehmender territorialer Fragmentierung mehrere Behörden mit gleichem Aufgabenprofil anzutreffen sind (vgl. Becker 1989, S. 194). Die Organisationslehre würde hier eine Arbeitsteilung durch Mengenteilung erkennen, d.h. die Behörden bearbeiten jeweils die Fälle ihres räumlichen Zuständigkeitsgebietes.

Diese statische Perspektive ist um eine dynamische zu ergänzen: Sobald es zur (Aus-) Gründung neuer, zusätzlicher Behörden kommt, soll daher von einer *Fragmentierung* der Behördenlandschaft die Rede sein; sofern Behörden aufgelöst werden, kommt es hingegen zu einer *Konsolidierung* der Behördenlandschaft (vgl. Mouritzen 1989, Keating 1995, Swianiewicz 2010).

Bei einer Konsolidierung oder Fragmentierung der Behördenlandschaft müssen nun wiederum zwei Mechanismen unterschieden werden, die sich aus der Logik der Makroorganisation selbst ergeben. Zum einen kann eine Behörde neu geschaffen oder aufgelöst werden, ohne dass dies Auswirkungen auf die Größe der anderen Behörden des Makrosystems besitzt; etwa wenn eine Behörde mit neuen Ressourcen und neuem Personal in einem neuen Aufgabenfeld gegründet oder aber eben aufgelöst wird. In Anlehnung an Pollitt (1984), Peters/Hogwood (1988) und Derlien (1996) soll in diesen Fällen von „*Ge-burt*“ bzw. „*Tod*“ die Rede sein. Entscheidend ist, dass der Makroorganisation der Verwaltung in diesen Fällen neue Ressourcen zugeführt oder entzogen werden (Mutatis-Mutandis-Bedingungen). In Reinform sind diese Modelle gleichwohl schon allein auf-

grund des öffentlichen Dienstrechts selten anzutreffen (Stichwort: Überhangpersonal nach § 21 Bundeshaushaltsgesetz).

Unter Ceteris-Paribus-Bedingungen einer sich wandelnden Makroorganisation kann eine Veränderung der Behördenzahl hingegen nur erfolgen, indem Behörden aufgeteilt oder zusammengelegt werden. Besonderheit hier ist, dass die Behördengröße der übrigen Behörden linear in dem Maße zu- oder abnimmt, wie die Größe der neugegründeten oder aufgelösten Behörden anwächst bzw. schrumpft. Wenn ein bestimmtes Set an Aufgaben durch 100 Mitarbeiter vollzogen werden soll, kann dies makroorganisatorisch etwa in *einer* Behörde mit 100 Mitarbeitern¹, in zwei Behörden mit jeweils 50, in drei Behörden mit jeweils 33 Mitarbeitern, usw. erfolgen. Es darf daher als makroorganisatorisches Gesetz gelten, dass eine Konsolidierung des Verwaltungsaufbaus *unter sonst gleichen Bedingungen* immer dazu führt, dass die wenigen Behörden, welche die Aufgabe dann ausführen, umso größer sein müssen. Die Zahl der eingesetzten Behörden und die Größe der einzelnen Behörden sind dann zwei Seiten ein und derselben Medaille (vgl. auch *Derlien* 1996, S. 566, *Hood/Dunsire/Thomson* 1981, 55f.). *Pollitt* (1984) und *Derlien* (1996) sprechen in diesem Zusammenhang von „*Heirat*“ bzw. „*Scheidung*“.

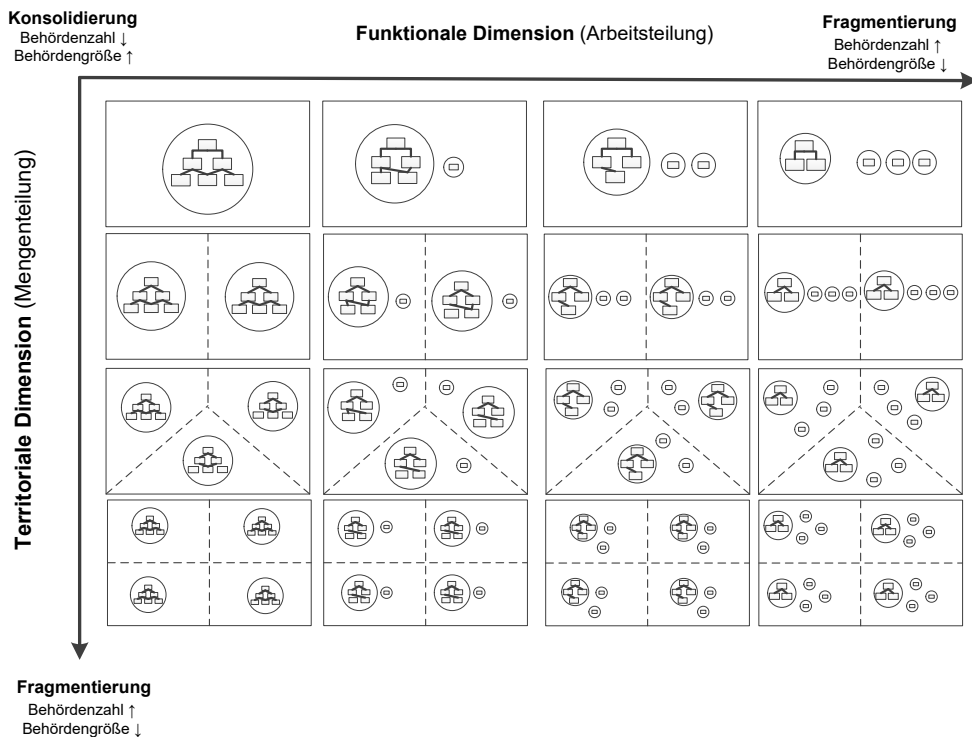
Tabelle 1: Modi der Entwicklung der Makroorganisation der Verwaltung

		Entwicklung der Behördenzahl			
		Zunahme		Abnahme	
Ressourcen im Makrosystem	inkonstant	Geburt	Behördenzahl ↑	Tod	Behördenzahl ↓
			Behördengröße o		Behördengröße o
	konstant	Scheidung	Behördenzahl ↑	Heirat	Behördenzahl ↓
			Behördengröße ↓		Behördengröße ↑

Quelle: Eigene Darstellung.

So oder so muss sich vergegenwärtigt werden, dass erst die Kombination dieser Modelle ein realistisches Bild der Entwicklung der Makroorganisation zeichnet. Etwa kann eine Abteilung einer Behörde ausgegründet und zeitgleich der so neugegründeten Behörde zusätzliche, neue Ressourcen bereitgestellt werden. So ging etwa das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe im Jahr 2004 aus der Zentralstelle für Zivilschutz des Bundesverwaltungsamtes hervor; erhielt aber für Leitungsstellen und Querschnittsaufgaben neue, zusätzliche Ressourcen (BT-Drs. 15/2286). Charakteristisch für jene Kombinationsfälle ist, dass sich Behördenzahl und Behördengröße nicht mehr linear zueinander verhalten, d.h. Zuwächse oder Abflüsse bei bestehenden Behörden finden nicht in dem Umfang statt, wie sie sich später in der Größe der neugegründeten oder abgeschafften Behörde niederschlagen (ähnlich *Peters/Hogwood* 1988, S. 132).

Abbildung 2: Symbolische Darstellung der quantitativen Logik der Makroorganisation der Verwaltung



Quelle: Eigene Darstellung.

4 Zur Theorie der quantitativen Dimension der Makroorganisation der Verwaltung

a Was erklärt die Behördenzahl und deren Veränderung?

Umwelt

Doch was verursacht eine Veränderung der Behördenzahl? Mehrere Autoren haben implizit oder explizit darauf verwiesen, dass die Ausgestaltung der administrativen Makroorganisation der Versuch ist, eine hinreichende Übereinstimmung zwischen den Kompetenzbereichen der Verwaltungsbehörden auf der einen Seite und den Problembereichen ihrer Umwelt auf der anderen Seite herzustellen (vgl. *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976, S. 22, *Derlien* 1996, S. 568, *Baldersheim/Rose* 2010, S. 1, s. bereits *Richter* 2015, S. 27). Im Kern sind hier neo-institutionalistische Theorien angesprochen, die aus makroinstitutioneller bzw. soziologischer Perspektive den Einfluss der Umwelt auf die Existenz und Anpassungen von Organisationen ins Zentrum ihrer Argumentation stellen (vgl. *Powell/DiMaggio* 1991). Eine sich verändernde Behördenlandschaft ist nach dieser Lesart also Folge der sich verändernden Umweltbedingungen oder um wieder konkret zu werden:

Ohne die Erfindung des Autos kein Kraftfahrtbundesamt; ohne den demographischen Wandel keine Zusammenlegung von Landratsämtern. Aus dieser Warte ist die über die Jahrhunderte gewachsene Zahl an Verwaltungsbehörden vor allem auch das Ergebnis technologischer und gesellschaftlicher Entwicklungen, die eine sich ausdifferenzierende und komplexer werdende Umwelt hervorgebracht haben (vgl. *Fonk* 1969, S. 37, *Grafton* 1975, S. 331, *Carpenter/Lewis* 2004, S. 222, *Döhler* 2007a, S. 82, s. auch *Bogumil/Jann* 2009, S. 67).

So wichtig diese vorgelagerten, exogenen Faktoren für das Verständnis der Entwicklung der Makroorganisation daher auch sind, so unvollständig wäre dies als alleiniger Erklärungsfaktor, da etwa neue Aufgaben nicht automatisch auch zu einer Behördenneugründung führen müssen. Auch kann dies nicht erklären, warum Behörden auch dann noch existieren, wenn die Gründe ihrer Schaffung gar nicht mehr bestehen (vgl. *Boin/Kupers/Steenbergen* 2010, S. 387). Insofern spielen neben Erklärungsfaktoren auf der Makroebene auch Ursachen eine Rolle, die auf der Mikroebene zu finden sind. In diesem Zusammenhang kommt letztlich eine Kombination von *interessensbezogenen* und *organisatorischen* Erklärungsansätzen in Frage (vgl. *Fonk* 1969, S. 34, *Hood* 1978, *Derlien* 1996, S. 564).

Interessen

Interessensbezogene Erklärungsansätze betonen die Rolle von „Machtgewinn und Machterhalt“ (*Derlien* 1996, S. 571) bei der Gestaltung der Behördenlandschaft oder wie *Moe* (1989) für die Entwicklung US-amerikanischer Verwaltungsstrukturen einleitend ausführt: „...bureaucracy is not designed to be effective. The bureaucracy arises out of politics, and its design reflects the interests, strategies, and compromises of those who exercise political power.“ (*Moe* 1989, S. 267). Nach dieser Lesart ist die (Aus-)Gründung von Behörden der Versuch politischer Akteure, ihre (Macht-)Interessen dauerhaft zu institutionalisieren oder andere Interessensgruppen eine solche Institutionalisierung vorzuenthalten (vgl. *Moe* 1989, S. 323). Gern genommenes Beispiel hierfür ist etwa die Präferenz der Grünen für staatliche Sonderbehörden im Bereich des Umweltschutzes (vgl. *Bogumil/Jann* 2009, S. 86). Die Entwicklung der Behördenzahl ist dann abhängig von den vorherrschenden Machtkonstellationen und aus dieser Warte sind Regierungswechsel auch einer der Gründe für die Auflösung von unter Vorgängerregierung eingerichteten Behörden (vgl. *Lewis* 2002, S. 102). Hinzu kommen unmittelbare ideologische Präferenzen der jeweiligen, für die Ausgestaltung der Makroorganisation verantwortlichen, Parteien. So wird angenommen, dass politische Akteure, die auf der wirtschaftspolitischen Dimension eine geringe Staatsquote präferieren, Behördenabschaffungen aus eben diesem Grunde deutlich offener gegenüber stehen (vgl. *Carpenter/Lewis* 2004, S. 224, *Götz/Grotz/Weber* 2015, S. 27).

Auch um politischen Machterhalt geht es, wenn die (Aus-)Gründung von Behörden dazu dient, unliebsame und politisch heikle Aufgaben aus dem unmittelbaren Verantwortungsbereich des politischen Zentrums zu entfernen, um im Sinne einer „Blame Avoidance“ (*Weaver* 1986) einen „Verantwortungsknick“ herzustellen (vgl. *Hood* 1978, S. 43, *Derlien* 1996, S. 576, *van Thiel* 2004). Ein weiteres politisches Argument lautet, dass Behörden schlechterdings gegründet werden, um politischen Akteuren Posten über Patronage bereitzustellen (vgl. *Hood* 1978, S. 40). So sprach etwa der SPIEGEL bei der Gründung des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung spöttisch vom „Bundesamt für politische Entsorgung“ (*SPIEGEL* 26/2013, S. 38).

Machtinteressen existieren jedoch nicht nur bei Politikern, sondern auch bei Bürokraten. So verfolgen Bürokraten nach *Niskanen* Eigeninteressen, zu denen die Maximierung des Budgets ihres Büros zählt (vgl. *Niskanen* 1971, S. 36). Hier spiegeln sich im Kern Gedanken *Parkinsons* wider, der am Beispiel der britischen Marineverwaltung aufzeigte, dass das Verwaltungspersonal auch dann noch anwuchs als die zu verwalteten Fallzahlen deutlich zurückgingen. *Dunleavy* (1985) wies darauf hin, dass jene ökonomischen Theorien der Bürokratie erwarten ließen, dass nur sehr wenige, große Behörden in der Verwaltungslandschaft existieren: „*If bureaucrats maximize their budget, we should expect to see state growth taking the form of the accretion of high budget functions by large line agencies. In particular we should have witnessed an expansion of already existing agencies, or certainly no diminution in their scale of activities or overall importance*“ (*Dunleavy* 1985, S. 325).

In Kritik und Erweiterung dieser Public-Choice-Ansätze formulierte *Dunleavy* selbst seine Theorie des „Bureau-Shaping“ (*Dunleavy* 1985, S. 320), nach der sich eigennütziges Verhalten von Bürokraten nicht in einer pekuniären „Budgetmaximierung“ ausdrückt, sondern in einer Ausgestaltung bürokratischen Strukturen nach ihren eigenen Vorlieben, die auch von intrinsischen Motivationen bestimmt sind (vgl. *Dunleavy* 1985, S. 320). Gerade dieses Verhalten fördere aber das Entstehen vieler kleiner, unabhängiger Behörden, da dies den Präferenzen der Bürokraten näher kommt (vgl. *Dunleavy* 1985, S. 326).

Organisation

Die Behördenentstehung als auch -abschaffung allein mit einer Kombination von größeren gesellschaftlichen Entwicklungen auf der Makroebene und politischen Faktoren auf der Mikroebene zu erklären, würde *organisationale* Überlegungen bei der Gestaltung der Makroorganisation ignorieren. Konsequenterweise bewegt man sich bei der Suche nach Erklärungsfaktoren dann von rein politikwissenschaftlichen oder ökonomischen Ansätzen zu Organisations- und managerialen Theorien (vgl. *Hood* 1978, S. 35). Aus dieser Warte entstehen Behörden, weil es für die Aufgabenerledigung zweckmäßig ist und sie werden wieder aufgelöst, sobald dies nicht mehr der Fall ist. Unweigerlich kommen Assoziationen zu *Ronald Coase* (1937) „The nature of the firm“ auf. Danach bilden sich Unternehmen, da Austauschbeziehung in einer Marktwirtschaft Transaktionskosten verursachen, die innerhalb eines Unternehmens einsparbar sind, wobei dieser Vorteil endlich ist, da mit zunehmender Firmengröße unter anderem interne Organisationskosten zunehmen (vgl. *Coase* 1937, S. 390). So fanden viele Behördenausgliederungen gerade mit Verweis auf Nachteile „bürokratischer Monolithen“ (*Pollitt u.a.* 2004, S. 32) statt, die allein ob ihrer Größe als unflexibel und ineffizient galten (vgl. *Pollitt u.a.* 2004, S. 32). Eine Veränderung der Behördenzahl kann in diesem Sinne eine Folge veränderter Kosten-Nutzen-Analysen sein, die wiederum von technologischen Entwicklungen verursacht sein können (vgl. *Coase* 1937, S. 397) oder aber auch durch handfestes Organisationsversagen zustande kommen. Die Auflösung des Bundesgesundheitsamtes infolge des Skandals um HIV-kontaminierte Blutprodukte im Jahr 1994 wurde etwa damit begründet, dass das Anwachsen jener Behörde seit seiner Gründung von 400 auf 2.700 Stellen die Regierbarkeit durch Präsident und Zentralabteilung in Frage gestellt haben (BT-Drs. 12/6551: 11). Folglich kam es zur Ausgründung dreier Institute (vgl. auch *Adam/Bauer/Knill* 2008, S. 170).

Eine Einschätzung über eine Behördenauflösung oder -neugründung kann aber auch Folge einer Neubewertung der Vor- und Nachteile einer Behördenausgründung sein, ohne

dass vorher ein explizites Organisationsversagen vorliegen muss. So gab es mit Blick auf eine Konsolidierung oder Fragmentierung der Verwaltungslandschaft sowohl die Organisationsmoden des „bigger is better“ als auch die des „small is beautiful“ (vgl. *Christenson/Sachs* 1980, S. 91). Diese unterschiedlichen Perspektiven haben ihren Ursprung einerseits in dem klassischen Bürokratieansatz nach *Weber* bzw. den Konzepten des „Old Public Management“ sowie andererseits der Public-Choice-Theorie des „New Public Management“ – jeweils in Verbindung mit einzelnen Organisations- und Managementtheorien (vgl. *Boyne* 1996, S. 810). Während nach alter Lehre große Verwaltungseinheiten aufgrund von Skalenerträgen und Koordinationsvorteilen als Garant für eine leistungsfähige und kostengünstige Verwaltung galten, änderte sich dies in den 1980er-Jahren und wurden große Behörden nun mit Ineffizienz und Trägheit verbunden (vgl. *Boyne* 1996, S. 810, *Benz* 2002, S. 216, *Andrews/Boyne* 2009, S. 739, *Wegrich* 2011, S. 97). Insofern existieren sowohl für Behördenausgründungen als auch für Behördenzusammenführungen gute Gründe, deren Priorisierung von dem aktuell vorherrschenden Zeitgeist abhängt. Das Stichwort des (mimetischen) Isomorphismus darf an dieser Stelle dann nicht fehlen und schließt den Kreis zu den oben genannten Umwelteinflüssen (vgl. *DiMaggio/Powell* 1983).

Tabelle 2: Theorien zur Erklärung der Behördenzahl und deren Entwicklung

Erklärung	Mechanismus	Folgen für die Makroorganisation
Umwelt	– soziale, ökonomische, fiskalische, technologische Entwicklungen (<i>Fonk</i> 1969, <i>Grafton</i> 1975, <i>Scharpf/Reissert/Schnabel</i> 1976, <i>Powell/DiMaggio</i> 1991)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
Interessen	– Ideologische Präferenzen (<i>Carpenter/Lewis</i> 2004, <i>Götz/Grotz/Weber</i> 2015)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– Institutionalisierung von Interessen (<i>Moe</i> 1989, 1995, <i>Lewis</i> 2002)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– Patronage (<i>Hood</i> 1978, <i>van Thiel</i> 2004)	Fragmentierung
	– Blame Avoidance (<i>Weaver</i> 1986)	Fragmentierung
	– Budget-Maximizing (<i>Parkinson</i> 1955, <i>Downs</i> 1967, <i>Niskanen</i> 1971)	Konsolidierung
	– Bureau-Shaping (<i>Dunleavy</i> 1985, 1991)	Fragmentierung
Organisation	– Analyse interner vs. externer Transaktionskosten (<i>Coase</i> 1937)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– insbesondere: Organisationsversagen (<i>Adam u.a.</i> 2007)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– Organisationsmerkmale (z.B. Alter, Größe) (<i>Kaufman</i> 1976, <i>Lewis</i> 2002)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– „Organisationsmode“ I: Old Public Management (<i>Hood</i> 1978, <i>Boyne</i> 1996, <i>Benz</i> 2002)	Konsolidierung
	– „Organisationsmode“ II: New Public Management (<i>Hood</i> 1978, <i>Boyne</i> 1996, <i>Benz</i> 2002)	Fragmentierung

* Abhängig von Fallkonstellation

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fallauswahl und der „richtige“ Erklärungsansatz

Behördengründungen und -auflösungen müssen insofern als komplexe Gemengelage angesehen werden, bei denen auf Grundlage politischer und organisatorischer Abwägungen eine Anpassung der administrativen Makrostruktur an sich veränderte soziale, ökonomische, fiskalische und technologische Umweltbedingungen erfolgt (vgl. auch *MacCarthaigh/Roness/Sarapuu* 2012). Für eine systematische Beurteilung der Ursachen der Ausgestaltung der Makroorganisation ist die Auswahl der Untersuchungseinheiten maßgeblich. Man wird – wie etwa *Moe* (1989) – interessensgeleitete Faktoren besonders hervorheben, wenn man die Gründung von Bundesoberbehörden in politisch salienten Feldern als Untersuchungseinheiten wählt. Man wird aber weit weniger geneigt sein, solche Faktoren als Erklärungsansatz zu betonen, wenn als Untersuchungsfall die einstimmig beschlossene Eingliederung der vier Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung in Rheinland-Pfalz gewählt wird, die eine Folge des Fallzahlenrückgangs in der Kriegsopferversorgung lange Zeit nach Beendigung des II. Weltkrieg ist (vgl. *Richter* 2015, S. 110). In Abarbeitung an der Unsterblichkeitsthese administrativer Behörden von *Kaufman* (1976) haben auch andere Autoren auf die Bedeutung der Fallauswahl hingewiesen (vgl. *Peters/Hogwood* 1988, S. 120, *Adam u.a.* 2007, S. 227). Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive ist insofern zu klären, unter welchen Bedingungen welcher Erklärungsansatz besonders dominant wirkt.

b Wozu führt die Behördenzahl und deren Veränderung

Bei der x-zentrierten Suche nach Auswirkungen einer sich verändernden Behördenzahl wird statt einer breiten Suche nach Erklärungsfaktoren auf konkrete Effekte abgestellt, um genau dadurch einzelne Mechanismen in ihrer Wirkung besser nachvollziehen zu können. Dies verlangt eine Konzentration auf wenige kausale Inferenzen bzw. Variablen (vgl. *Ganghof* 2005, S. 80). Daher soll in diesem Abschnitt aufbereitet werden, wie Unterschiede in der Behördenzahl den Aufgabenvollzug und die Mikroorganisation einer Behörde beeinflussen können, d.h. der oben beschriebene organisationale Erklärungskern wird auf seine kausale Wirkung hin konkret analysiert. Etwaige Effekte hängen davon ab, ob zu allererst die territoriale oder funktionale Dimension angesprochen ist (vgl. *Richter* 2015, 59ff.).

Territoriale Dimension

Auf der territorialen Dimension müssen zwei Argumentationsstränge unterschieden werden, die davon abhängen, ob sich die Argumentation auf die *Bevölkerungszahl* oder auf die *Fläche* bezieht. Während sich *Skaleneffekte* dabei auf die abzudeckende Bevölkerungszahl einer Behörde konzentrieren; stellen *Raumeffekte* auf die sich verändernde Flächenausdehnung einer Behörde ab (vgl. *Richter* 2015, 60ff.).

Nach der ersten Argumentationslinie führt eine territoriale Konsolidierung zu *Skaleneffekten* (Economies of Scale). Denn eine größere Gebietszuständigkeit einer Behörde resultiert in einem höheren Fallzahlenaufkommen pro Aufgabe und höhere Fallzahlen ziehen wiederum mehr Personal nach sich, was eine arbeitsteiligere Aufgabenerledigung sowie Lernkurveneffekte durch höhere Wiederholungsraten innerhalb der Behörde ermöglicht (vgl. *Kieser/Walgenbach* 2010, S. 74). Durch eine Fixkostendegression soll zu-

dem die Input-Output-Effizienz erhöht werden. Gleichwohl ist unstrittig, dass Skaleneffekte nicht beliebig reproduzierbar sind, d.h. ab einer bestimmten Größe zunehmend Diseconomics auftreten (vgl. *Boyne* 1995, S. 213, *Andrews/Boyne* 2009, S. 742). Als Gründe für negative Größeneffekte gelten das Stoßen an Auslastungsgrenzen mit sprungfixen Kosten sowie zunehmende Koordinationskosten bei größeren Einheiten (vgl. *Boyne* 1995, S. 215, *Thompson* 2003, S. 45). Auch könne die Aufgabenspezialisierung in größeren Einheiten mit Nachteilen verbunden sein, da sie zu Blickverengung, Monotonie und dem Nicht-Ausnutzen anderer Mitarbeiterfähigkeiten führt (vgl. *Kieser/Walgenbach* 2010, S. 74). Die Theorie der Skaleneffekte tauchte schon bei *Adam Smiths* „Wealth of Nations“ auf und fand später auch ihren Niederschlag in der Diskussion um Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungseffekte in der öffentlichen Verwaltung (vgl. *Wamsley/Zald* 1973, *Porter/Olsen* 1976). Sie spielt für Reformmaßnahmen der Makroorganisation der öffentlichen Verwaltung eine zentrale Rolle, wobei der Fokus auf den Skalenvorteilen liegt und darüber eine Konsolidierung des Verwaltungsaufbaus forciert wird; so etwa mit Blick auf die Zusammenlegung von Landratsämtern und Gemeindeverwaltungen (vgl. *Richter* 2015, 66f.), die Reform der Bundespolizei (BT-Drs. 16/6291) oder das Bilden von Shared Service Centern als zentralisierte Back-Office-Bearbeitungen (vgl. *Hensen* 2006).

Raumeffekte beziehen sich unmittelbar auf die Raumausdehnung der Behörde, sodass hier die abzudeckende Fläche relevant wird. Eine territorial fragmentierte Verwaltung hat aus dieser Warte den Vorzug, dass der Distanzüberwindungsaufwand für die einzelne Behörde sinkt. Dies kann insbesondere dort positive Auswirkungen auf die Verwaltungsleistung haben, wo regionalspezifische Gegebenheiten für die Entscheidungsfindung eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Denn infolge der territorialen Spezialisierung ist die entsprechende Behörde öfter mit den jeweiligen örtlichen Konstellationen konfrontiert, wodurch es aufgrund der Steigerung des Wiederholungsgrades zu Lernkurveneffekten kommen kann (vgl. *Ostrom* 1976, S. 70, *Porter/Olsen* 1976, S. 77, *Mayntz* 1997, S. 87). Impliziert wird in diesem Zusammenhang häufig, dass die dezentralen Informationszugänge vor Ort besser ausgeprägt sind und Informationsvorteile als Nebenprodukt der physischen Präsenz vor Ort automatisch entstehen (vgl. *Treisman* 2007, S. 209). Im Gegensatz zu Skaleneffekten, die – zumindest bis zu einem gewissen Grade – für eine territoriale Konsolidierung sprechen, bilden Raumeffekte häufig eine Begründung für eine territoriale Fragmentierung (vgl. *Ostrom* 1972, S. 478). Insbesondere die Auflösung mittlerer und oberer Behörden im Zuge von Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen wurde damit begründet, dass deren Aufgaben auf der unteren kommunalen Ebene besser angesiedelt seien (vgl. *Richter* 2015, 67f.). Aber auch die Einrichtung dislozierter Außenstellen von Bundesoberbehörden wird auf diese Weise gerechtfertigt. Das Gegenargument lautet gleichwohl, dass eine territoriale Fragmentierung einen einheitlichen Aufgabenvollzug erschwert, da die Zahl der Vollzugsstellen zunimmt und diese eine ortsspezifische Vollzugsperspektive entwickeln (vgl. *Benz* 2002, S. 212). Auch erlaube eine territoriale Konsolidierung insofern viel eher die Einnahme einer raumübergreifenden Problemperspektive (vgl. *Newton* 1982, S. 194, *Keating* 1995, S. 118). Weiterführende Argumente auf der territorialen Dimension (Stichworte: Internalisierung externer Effekte, Interterritorialer Wettbewerb, Präferenzgerechtigkeit), die häufig der Public-Choice und Föderalistentheorie entstammen (vgl. *Oates* 1972, *Tiebout* 1956), sind für die unmittelbare Verwaltung nur bedingt relevant, da das Aufgabenprofil hier weitgehend gesetzlich vorge-schrieben ist (vgl. *Richter* 2015, S. 65).

Funktionale Dimension

Auf der funktionalen Dimension knüpft die Debatte um Auswirkungen unterschiedlicher Organisationsmodelle im Kern an Abhandlungen über die Koordinationsfähigkeit des Regierungs- bzw. Verwaltungshandelns an, die den öffentlichen Sektor aufgrund seiner Aufgabenvielfalt seit jeher begleiten (vgl. *Bouckaert/Peters/Verhoest* 2010, S. 13). Die Zusammenlegung von Behörden bzw. die Integration mehrerer Aufgaben in einer gemeinsamen Dienststelle ist insoweit die drastischste Form, um mittels eines hierarchischen Instrumentariums, Koordination im öffentlichen Sektor zu fördern (vgl. 6 2004, S. 108). Im Gegensatz zur territorialen Dimension spielen sich Veränderungen auf der funktionalen Dimension immer zwischen verschiedenen Verwaltungszweigen ab, ohne dass zunächst die Mengen- bzw. die Fallzahlenhöhe berührt wird. Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang dann nicht mehr von Skalen-, sondern von Verbundeffekten (*Economies of scope* anstelle der *Economies of scale*).

Verbundvorteile liegen vor, sobald durch den gebündelten Vollzug mehrerer Aufgaben positive Effekte entstehen. So gilt die verbesserte Koordinations- und Kooperationsfähigkeit als bedeutender Vorteil der Bündelung von Aufgaben in einer Behörde aufgrund der dadurch stattfindenden horizontalen Integration der auf ein Gebiet bezogenen Aufgaben in einer einzigen Verwaltungseinheit (vgl. *Wagener* 1977, S. 59, *Hult* 1987, S. 20). Dabei führen primär zwei Prozesse zu einer Leistungssteigerung. Einerseits ermöglicht die „Fusionierung“ von verschiedenen Aufgaben in einer Verwaltungseinheit eine Entscheidungsoptimierung durch koordinatives Handeln, da verschiedene Fachbereiche durch „Wissens-Spillovers“ ihre Expertise auf andere Ämter übertragen (vgl. *Rückwardt* 1978). Koordination kann indes aber auch – und dies ist der zweite Prozess – ressortübergreifend zu ganzheitlichen Entscheidungen und harmonischeren Bestimmungen führen, indem eine widerspruchsfreiere und integriertere Entscheidungsfindung durch den Ausgleich sich tendenziell störender Interessen stattfindet (vgl. *Fonk* 1969, S. 46). Dies setzt gleichwohl voraus, dass nicht nur eine Ummünzung interbehördlicher Konflikte in innerbehördliche Auseinandersetzungen stattfindet (vgl. *Derlien* 1996, S. 568, *Mayntz* 1997, S. 104). Der Prozess der ganzheitlichen Entscheidungsoptimierung führt auch dazu, dass sich einzelne Fachbereiche nicht zu stark mit ihrem jeweiligen Fachgebiet oder mit ihrem jeweiligen Normadressaten identifizieren bzw. Gesetzesintentionen nicht übererfüllen. Die „selektive Aufmerksamkeit“ (*Scharpf* 1973, S. 79) und die „Überidentifikation des Personals mit Teilaufgaben“ (*Derlien/Böhme/Heindl* 2011, S. 203) soll so reduziert und das Bilden organisationaler Silos verhindert werden (vgl. *Geib* 1965, S. 156). Wirtschaftliche Synergien infolge von Verbundeffekten entstehen durch Ressourceneinsparungen auf der Input-Seite. Klassischerweise gelingt dies über die Nutzung von gemeinsamen Ressourcen (Immobilien, IT, etc.). Wie bei Skaleneffekten entstehen Finanzmitteleinsparungen in diesem Fall durch sinkende Durchschnittskosten, da sich die Fixkosten auf eine größere Outputmenge verteilen (Fixkostendegression). Das Bündelungsargument kommt sowohl bei der Fusionierung von Ministerien (z.B. BKOrgErl v. 22.10.02) als auch bei der Zusammenlegung von Vollzugsorganisationen zum Tragen, wie etwa bei der Integration des Landeskriminalamtes und der Landeseinsatzeinheit in *ein* Polizeipräsidium im Land Brandenburg (LT-Drs. BB 5/1980).

Wie Skalenvorteile haben jedoch auch Verbundvorteile ihre Grenzen. Werden insofern die Mängel einer solchen Aufgabenbündelung angesprochen (Verbundnachteile, *Diseconomies of Scope*), sind die mit zunehmender Organisationsgröße auftretenden bin-

nenadministrativen Probleme zu nennen, wie sie etwa an einem langsameren Entscheidungsprozess infolge zunehmender Hierarchieebenen bzw. längerer Dienstwege oder eines zunehmenden Auseinanderdriftens einzelner Verwaltungsstellen sichtbar werden (vgl. *Downs* 1967, S. 143). Ein weiteres Argument sieht eine Leistungssenkung durch die Existenz fachfremder Leitungen in multifunktionalen Einheiten, da aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Aufgabengebieten das Auseinanderfallen von Sachverstand und Verantwortung auf der Leitungsebene zwangsläufig größer sein muss (vgl. *Thompson* 1971, S. 119). In diesem Zusammenhang wird ein qualitativer Verlust der Aufgabenerledigung befürchtet, der durch die nicht sachkundige Intervention von Führungskräften in die Fachlichkeit der unterstellten Ämter entsteht bzw. aufgrund der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit der Fachinteressen auf Ebene der nicht-spezialisierten Leitung hervorgerufen wird (vgl. *Mayntz* 1997, S. 223). Dies ist im Rahmen einer funktionalen Fragmentierung unwahrscheinlicher, als dass durch die Begrenzung auf einen engen Zuständigkeitshorizont hier weitestgehend Personen mit speziell zugeschnittener Qualifikation anzutreffen sind und auch auf der Leitungsebene infolge der überschaubaren Aufgabenbreite die Kongruenz von Fachwissen und Entscheidungsbefugnis größer ausfällt (vgl. *Ellwein* 1976, S. 96, *Bouckaert/Peters/Verhoest* 2010, S. 25). Auch können Verbundnachteile zu Kostensteigerungen führen. Insbesondere bei größeren Aufgabenzuwächsen können sprungfixe Kosten entstehen, die durch eine notwendige Kapazitätsanpassung infolge der Überbeanspruchung bestehender Ressourcen verursacht werden und somit die erhofften Einspareffekte konterkarieren.

Tabelle 3: Theorien zur Auswirkung der Behördenzahl auf die Aufgabenerledigung

Territoriale Dimension		
Konsolidierung	Fragmentierung	
Skaleneffekte:		
– Aufgabenspezialisierung	– Aufgabenvielfalt	<i>(Ostrom/Tiebout/Warren 1961, Wamsley/Zald 1973, Porter/Olsen 1976, Boyne 1995, Benz 2002)</i>
– Lernkurveneffekte	– Motivation durch Abwechslung	
– Fixkostendegression	– Vermeidung von Diseconomies	
Raumeffekte:		
– Raumüberblick	– Raumspezialisierung	<i>(Ostrom 1972, 1976, Porter/Olsen 1976, Newton 1982, Mayntz 1997, Benz 2002)</i>
– einheitlicher Aufgabenvollzug	– ortsangepasster Aufgabenvollzug	
Funktionale Dimension		
Konsolidierung	Fragmentierung	
Verbundeffekte:		
– Wissens-Spillover	– Wissens-Silos	<i>(Geib 1965, Scharpf 1973, Thompson 1971, Ellwein 1976, Wagener 1977, Hult 1987, Mayntz 1997, Benz 2002, Kieser/Walgenbach 2010)</i>
– Kompromisslogik	– Aufgabenlogik	
– fachfremde Leitung	– fachnahe Leitung	
– Fixkostendegression	– Vermeidung von Diseconomies	

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fallauswahl und der „richtige“ Erklärungsansatz

Wie bei den Erklärungsansätzen zur Behördenentstehung und -auflösung gibt es auch bei der x-zentrierten Suche nach organisationalen Folgen von Behördenveränderungen nicht die eine, immer wieder auftretende, Effektgröße. Untersuchungen zu den Auswirkungen unterschiedlicher makroorganisatorischer Prägungen sind zwar rar. Aufgabenspezifische Analysen (vgl. *Ebinger* 2013, *Richter* 2015, *Ebinger/Richter* 2016) weisen aber auf die

Bedeutung der Aufgabencharakteristik für den Eintritt der oben beschriebenen Effekte hin; insbesondere den Spezialisierungsgrad, Raumbezug und Interdependenzgrad einer Aufgabe (vgl. *Richter* 2015, 386f.). Denn diese Aufgabeneigenschaften hängen unmittelbar mit der territorialen und funktionalen Dimension der Makroorganisation zusammen. So konnte *Richter* (2015) zeigen, dass Aufgaben mit geringem Spezialisierungsgrad, geringem Raumbezug und geringem Interdependenzgrad eine hohe makroorganisatorische Toleranz besitzen, d.h. auf eine Veränderung der territorialen und funktionalen Dimension relativ stabil reagieren, was für Aufgaben mit anderen Profilen nicht galt (vgl. *Richter* 2015, S. 387).

5 Ausblick: Die Empirie der Makroorganisation der Verwaltung in Deutschland

Ist nun die Behördenzahl also die alles interessierende Variable auf der quantitativen Dimension der Makroorganisation, so darf es gleichzeitig als bemerkenswertes verwaltungswissenschaftliches Forschungsdesiderat bezeichnet werden, dass niemand sagen kann, wie viele Behörden es in Deutschland überhaupt gibt und wie sich die Behördenanzahl im Zeitverlauf konkret entwickelt hat. Mithin steht eine Vermessung der Behördenlandschaft für Deutschland noch aus. Internationale Beispiele bieten hierfür Anregungen (vgl. z.B. *Rolland/Roness* 2012); dabei könnte für Deutschland auf vorhandene oder sich im Aufbau befindliche Datensätze zurückgegriffen werden (vgl. z.B. *Götz/Grotz/Weber* 2015). *Richter* (2015) hat zudem Vorschläge unterbreitet, wie bei einer solchen Vermessung der Behördenlandschaft nicht nur die Zahl, sondern auch die Größe der Behörden graphisch erfasst werden kann (vgl. *Richter* 2015, 150, 152).

Neben den im 2. Abschnitt beschriebenen Problemen einer integrierten verwaltungswissenschaftlichen Forschung, kommen bei Schließung jener Forschungslücke aber auch ganz handfeste Probleme hinzu. Zum einen sind die Behörden in Deutschland im Besitz verschiedener Verwaltungsträger auf Bundes- und Landesebene, was eine Zählung schon im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung vor Probleme stellt. Zum anderen ergeben sich je nach Definitionsreichweite des Behördenbegriffs vollkommen andere Werte (vgl. *Richter* 2015, S. 38, *Döhler* 2007a, S. 58, auch *Adam/Bauer/Knill* 2008, S. 158). Bei Anwendung des organisationsrechtlichen Behördenbegriffs würden zum Beispiel sämtliche Außen-, Neben- oder Regionalstellen unterschlagen, die aber für die Verwaltungs- und Aufgabenorganisation eine hohe Relevanz besitzen (vgl. *Richter* 2015, 38f.).

Versucht man gleichwohl einen generellen Trend in der Makroorganisation der Bundesrepublik auszumachen, so ist zumindest im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung eine *Konsolidierung* des Behördenaufbaus festzustellen, d.h. ein Rückgang der Behördenzahl. Im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung ist nach einem kontinuierlichen Anstieg seit den frühen 1990er-Jahren Jahren in der Tendenz ein leichter Rückgang der Behördenzahl beobachtbar (vgl. *Adam/Bauer/Knill* 2008, S. 160). Ähnliche Konzentrationseffekte lassen sich mit Blick auf die Berlin-Bonn-Problematik und den eingetretenen Rutschbahneffekt in Richtung Berlin beobachten (vgl. *Hustedt* 2015, S. 206). Auch im Bereich der Landesverwaltung ist eine Konsolidierungsentwicklung erkennbar. Schließlich liefen die gesamten Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen des vergangenen Jahrzehnts unter den „Idealvorstellungen“ von möglichst „aufgeräumten Organigrammen“ (*Ebinger/Bogumil* 2008, S. 168) in Richtung einer Konsolidierung des Verwaltungs-

aufbaus (vgl. Hesse/Götz 2003, S. 581, Bogumil/Ebinger 2008, S. 279). Und dass auf kommunaler Ebene die Zusammenlegung und nicht Aufteilung von Verwaltungsstellen im Vordergrund der Debatte steht, ist bei aller Differenzierung zwischen den Bundesländern ebenfalls bekannt (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2013, S. 158). Es fällt dem aufmerksamen Beobachter unter diesen Eindrücken zumindest schwer, eine „Behördenflut in Deutschland“ (Haucap 2010) zu entdecken und kann auch kaum von einem „Agency Fewer“ (Pollitt u.a. 2001) im deutschen Kontext die Rede sein (vgl. Döhler 2007b, S. 40). Gerade bei den zuletzt genannten Beispielen ist als Begleiterscheinung jedoch zu beobachten, dass der Abschaffung der Behörden zunächst eine Umwandlung in unselbständige Außenstellen vorausgeht. Es bedarf insoweit erst einer umfassenden empirischen Klärung, was mit jenen Behörden tatsächlich passiert; auch mit Blick auf Organisations- und Aufgabenprivatisierungen.

6 Zusammenfassung

Die Makroorganisation der Verwaltung beschäftigt sich mit der Zahl staatlicher Behörden und deren Beziehung zueinander. Der Artikel unternahm den Versuch, diese einer systematischen Analyse zu unterziehen, wobei sich auf den quantitativen Teil der Makroorganisation, d.h. der Behördenzahl, beschränkt werden musste. Eine gegenstandsbezogene Betrachtung der Makroorganisation verlangt den Verzicht auf das Herausgreifen einer bestimmten Verwaltungsebene (Bundes- vs. Landesverwaltung), eines bestimmten behördlichen Funktionstypus (Ministerialverwaltung vs. Vollzugsverwaltung) und einer bestimmten Fragerichtung (y-zentriert vs. x-zentriert). Die Logiken der Makroorganisation greifen insofern in allen Fällen gleichermaßen. Die Behördenanzahl verändert sich dabei durch eine Kombination aus interbehördlicher Ressourcenneuverteilung (Scheidung, Heirat) und einer externen Ressourcenzuführung (Geburt) bzw. eines Ressourcenentzugs (Tod). Die Entwicklung und Ausprägung des Makrosystems muss dabei als komplexe Gemengelage angesehen werden, bei der auf Grundlage politischer und organisatorischer Abwägungen eine Anpassung der administrativen Makrostruktur an sich veränderte soziale, ökonomische, fiskalische und technologische Umweltbedingungen erfolgt. Das Herausgreifen einzelner Ursachenfaktoren wird einer systematischen Betrachtung der Makroorganisation nicht gerecht. Die Effekte einer sich ändernden Behördenzahl hängen wiederum maßgeblich von der betrachtenden Dimension (funktional oder territorial) und dem Aufgabenprofil ab.

Sowohl mit Blick auf Erklärungen für die Entwicklung der Makroorganisation als auch die Suche nach Effekten sind empirische Erkenntnisse jedoch Mangelware. Selbst die im Mittelpunkt stehende Variable der Behördenzahl ist bemerkenswerterweise für Deutschland überhaupt nicht bekannt. Allein das Füllen dieser Lücken darf als Herausforderung für die verwaltungswissenschaftliche Forschung gesehen werden. Dabei wurde die qualitative Dimension (Behördenbeziehungen) hier noch gar nicht näher behandelt, obwohl sie für den äußeren Aufbau ganz wesentlich ist, denn „*Wenn man die öffentliche Verwaltung als organisatorisches Makrosystem bezeichnet, betont man also, daß sie kein monolithischer Block, keine zielorientierte integrierte Einheit ist [...] sondern daß die Steuerung ihres Handelns ein zentrales Problem darstellt.*“ (Mayntz 1997, S. 84). Insofern zählen nicht nur Analysen der Behördenbeziehungen als solche, sondern auch die Wechselwirkungen zwischen der qualitativen und quantitativen Dimension zu den Aufgaben verwaltungswissenschaftlicher Forschung; etwa wie die Erhöhung der Behörden-

zahl (Stichwort: Kontrollspannen) bzw. die funktionale Differenzierung die Steuerungsmöglichkeit von Aufsichtsbehörden verändert (vgl. *Döhler* 2007a, S. 85). Für die qualitative Dimension bietet die hier bereits öfters aufgegriffene Agency-Debatte wertvolle Ansatzpunkte, aber auch Untersuchungen zur Steuerung von Behörden innerhalb und über Verwaltungsträgergrenzen hinweg (vgl. *Döhler* 2006, 2007a, *Wegrich* 2006).

Anmerkung

- 1 Sämtliche Rollenbezeichnungen wie „Mitarbeiter“ werden in diesem Beitrag geschlechtsneutral verwendet.

Literatur

- 6, *Perri*, 2004: Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective. A Preliminary Literature Review and Exploration, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, S. 103-138.
- Adam, Christian u.a.*, 2007: The termination of public organizations. Theoretical perspectives to revitalize a promising research area, in: *Public Organization Review*, 7, S. 221-236.
- Adam, Christian u.a.*, 2008: Ausmaß und Ursachen von Organisationsabbau in der deutschen Verwaltung: Eine empirische Analyse der unmittelbaren Bundesverwaltung, in: *Verwaltungsarchiv*, 99, S. 153-173.
- Andrews, Rhys/Boyne, George A.*, 2009: Size, structure and administrative overheads. An empirical analysis of English local authorities, in: *Urban Studies*, 46, S. 739-759.
- Bach, Tobias u.a.*, 2010: Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden. Agenturen im westeuropäischen Vergleich, Berlin: Ed. Sigma.
- Bach, Tobias*, 2014: Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.*, 2010: Territorial choice: Rescaling governance in European states, in: *Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.* (Hrsg.), *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, New York: Palgrave Macmillan, S. 1-20.
- Bauer, Michael W. u.a.*, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin: Ed. Sigma.
- Becker, Bernd*, 1988: Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Jens Joachim/Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos, S. 13-67.
- Becker, Bernd*, 1989: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha am Starnberger See: R.S. Schulz.
- Benz, Arthur*, 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 207-228.
- Bogumil, Jörg*, 2010: Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik, in: *Schimanke, Dieter* (Hrsg.), *Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten*, Baden-Baden: Nomos, S. 77-88.
- Bogumil, Jörg*, 2015: Verwaltungsreformen auf Länderebene, in: *Jann, Werner/Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos; Edition Sigma, S. 273-298.
- 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*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 275-288.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

- Boin, Arjen u.a.*, 2010: The life and death of public organizations. A question of institutional design?, in: *Governance*, 23, S. 385-410.
- Bouckaert, Geert u.a.*, 2010: The coordination of public sector organizations. Shifting patterns of public management, Basingstoke [England], New York: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, Geert*, 2015: Governance: a typology and some challenges, in: *Massey, Andrew/Johnston, Karen* (Hrsg.), *The international handbook of public administration and governance*: Edward Elgar Publishing, S. 35-55.
- Boyne, George*, 1995: Population size and economies of scale in local government, in: *Policy & Politics*, 23, S. 213-222.
- Boyne, George A.*, 1996: Scale, performance and the new public management. An empirical analysis of local authority services, in: *Journal of Management Studies*, 33, S. 809-826.
- 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, S. 201-232.
- Christensen, Tom u.a.*, 2007: *Organization theory and the public sector. Instrument, culture and myth*, London: Routledge.
- Christenson, James A./Sachs, Carolyn E.*, 1980: The impact of government size and number of administrative units on the quality of public services, in: *Administrative Science Quarterly*, 25, S. 89.
- Coase, Ronald H.*, 1937: The nature of the firm, in: *Economica*, 4, S. 386-405.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1996: Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: *Verwaltungsarchiv*, 87, S. 548-580.
- Derlien, Hans-Ulrich u.a.*, 2011: *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.
- Derlien, Hans-Ulrich/Queis, Dyprand v.*, 1986: *Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem*, Baden-Baden: Nomos.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*, 1983: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in: *American Sociological Review*, 48, S. 147-160.
- Döhler, Marian*, 2006: Aufsicht, in: *Walkenhaus, Ralf/Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15-19.
- Döhler, Marian*, 2007a: Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene, Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian*, 2007b: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell, in: *Jann, Werner/Döhler, Marian* (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 12-47.
- Downs, Anthony*, 1967: *Inside bureaucracy, prospect heights*, IL: Waveland Press.
- Dunleavy, Patrick*, 1985: Bureaucrats, budgets and the growth of the state: Reconstructing an instrumental model, in: *British Journal of Political Science*, 15, S. 299-328.
- Dunleavy, Patrick*, 1991: *Democracy, bureaucracy and public choice. Economic explanations in political science*, New York, London: Harvester.
- Ebinger, Falk*, 2013: *Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen*. Ruhr-Univ., Diss. – Bochum, 2012, Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg*, 2008: Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: *Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika* (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, S. 165-195.
- Ebinger, Falk/Richter, Philipp*, 2016: Decentralizing for performance? A quantitative assessment of functional reforms in the German Länder, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82, S. 291-314.
- Ellwein, Thomas*, 1976: *Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung*, Opladen: Westdt. Verl.
- Ellwein, Thomas*, 1994: *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*, Mannheim u.a.: BI-Taschenbuchverl.
- Fonk, Friedrich*, 1969: *Die Problematik der Sonderbehörden. Zum Verhältnis von allgemeiner Verwaltung und Sonderverwaltung*, Köln: Grote.
- Ganghof, Steffen*, 2005: Kausale Perspektiven in der vergleichenden Politikwissenschaft: X-zentrierte und Y-zentrierte Forschungsdesigns, in: *Kropp, Sabine/Minkenberg, Michael* (Hrsg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 76-93.

- Geib, Ekkehard, 1965: Verwaltungseinheit: Prinzip und Gegentendenzen, in: *Morstein Marx, Fritz* (Hrsg.), *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 148-162.
- Götz, Alexander u.a., 2015: Party government and administrative reform. Evidence from the German Lander, in: *Administration & Society*, online first.
- Grafton, Carl, 1975: The creation of federal agencies, in: *Administration & Society*, 7, S. 328-365.
- Haucap, Justus, 2010: Behördenflut in Deutschland. 50 Ämter und Institutionen auf dem Prüfstand, Köln: BrunoMedia.
- Hensen, Jürgen, 2006: Shared Service Center für die Bundesverwaltung. Zur Erforderlichkeit und Ausgestaltung eines neuen Organisationsmodells, in: *Verwaltung und Management*, 12, S. 177-183.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander, 2003: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, S. 579-612.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander, 2004: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, S. 106-143.
- Hood, Christopher, 1978: Keeping the centre small: Explanations of agency type, in: *Political Studies*, 26, S. 30-46.
- Hood, Christopher u.a., 1981: *Bureaumeritics. The quantitative comparison of British central government agencies*, Farnborough, Hants: Gower.
- Hult, Karen Marie, 1987: *Agency merger and bureaucratic redesign*, Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Hustedt, Thuriid, 2015: Der Rutschbahneffekt: Ministerielle Leitungsbereiche zwischen Berlin und Bonn, in: *Jann, Werner/Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos; Edition Sigma, S. 189-210.
- Jann, Werner/Döhler, Marian (Hrsg.), 2007: *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Kaufman, Herbert, 1976: *Are government organizations immortal?*, Washington: Brookings Institution.
- Keating, Michael, 1995: Size, Efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice, in: *Judge, David/Stoker, Gerry/Wolman, Harold* (Hrsg.), *Theories of urban politics*, London, Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, S. 117-134.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter, 2010: *Organisation*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- König, Klaus, 2006: Konzepte der Verwaltungsorganisation, in: *Verwaltungsarchiv*, 97, S. 482-502.
- Kuhlmann, Sabine u.a., 2011: *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2013: *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Lewis, David E., 2002: The politics of AGENCY Termination. Confronting the myth of agency immortality, in: *The Journal of Politics*, 64, S. 89-107.
- MacCarthaigh, Muiris u.a., 2012: Mapping public sector organizations. An agenda for future research, in: *International Journal of Public Administration*, 35, S. 844-851.
- March, James G., 2007: The study of organizations and organizing since 1945, in: *Organization Studies*, 28, S. 9-19.
- Mayntz, Renate, 1980: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem Forschungsgebiet, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, S. 236-250.
- Mayntz, Renate, 1997: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: Müller.
- Mayntz, Renate/Bohne, Eberhard, 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empir. Unters. d. Implementation von Gesetzen im Bereich d. Luftreinhaltung u. d. Gewässerschutzes, [Stuttgart], [Berlin], [Köln], [Mainz]: Kohlhammer.
- Miller, Manfred, 1998a: *Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band I*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Miller, Manfred, 1998b: *Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band II*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

- Moe, Terry M., 1989: The politics of bureaucratic structure, in: *Chubb, John E./Peterson, Paul E.* (Hrsg.), *Can the government govern?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, S. 267-329.
- Moe, Terry M., 1995: The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy, in: *Williamson, Oliver E.* (Hrsg.), *Organization theory. From Chester Barnard to the present and beyond*, New York: Oxford University Press, S. 117-153.
- Mouritzen, Poul Erik, 1989: City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited, in: *European Journal of Political Research*, 17, S. 661-688.
- Newton, Kenneth, 1982: Is small really so beautiful? Size, effectiveness, and democracy in local government, in: *Political Studies*, 30, S. 190-206.
- Niskanen, William A., 1971: *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine, Atherton.
- Oates, Wallace E., 1972: *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ostrom, Elinor, 1972: Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions, in: *Social Science Quarterly*, 53, S. 474-493.
- Ostrom, Elinor, 1976: Size and performance in a federal system, in: *Publius*, 9, S. 33-73.
- Ostrom, Vincent u.a., 1961: The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry., in: *American Political Science Review*, S. 831-842.
- Parkinson, C. Northcote, 1955: Parkinson's law, in: *The Economist*, Ausgabe vom 19.11.1955.
- Peters, B. G./Hogwood, B. W., 1988: The death of immortality. Births, deaths and metamorphoses in the U.S. federal bureaucracy 1933-1982, in: *The American Review of Public Administration*, 18, S. 119-133.
- Pollitt, Christopher, 1984: Manipulating the machine. Changing the pattern of ministerial departments, 1960-83, London, Boston: G. Allen & Unwin.
- Pollitt, Christopher u.a., 2001: Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, S. 271-290.
- Pollitt, Christopher u.a., 2004: *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*, Hounmills, Basingstoke, Hampshire, New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Porter, David O./Olsen, Eugene A., 1976: Some critical issues in government centralization and decentralization, in: *Public Administration Review*, 36, S. 72.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul, 1991: *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Reiners, Markus, 2010: Regierungsbezirke im Vergleich – Voraussetzungen umfassenden organisatorischen Wandels, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 4, S. 105-129.
- Richter, Philipp, 2013: Pluralisierung im unitarischen Bundesstaat: Der zurückgehende Einfluss des Bundes auf die Landesverwaltung am Beispiel der Versorgungsverwaltung, in: *Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2013. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, S. 125-142.
- Richter, Philipp, 2015: *Die Makroorganisation der Vollzugsverwaltung. Reformeffekte in den Bundesländern am Beispiel der Versorgungsverwaltung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Rolland, Vidar W./Roness, Paul G., 2012: Foundings and terminations. Organizational change in the Norwegian state administration 1947–2011, in: *International Journal of Public Administration*, 35, S. 783-794.
- Rückwardt, Bernd, 1978: *Koordination des Verwaltungshandelns. Grundlagen d. Koordination, Koordinationsbedarf: Instrumente d. Koordination, Anwendungsbeispiele*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Scharpf, Fritz W., 1973: *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. u.a., 1976: *Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts.: Scriptor-Verl.
- Schimanke, Dieter, 1978: *Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozess*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Scott, William Richard/Davis, Gerald Fredrick, 2007: *Organizations and organizing. Rational, natural, and open systems perspectives*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- SPIEGEL, 26/2013: Politische Entsorgung, Ausgabe vom 26/2013, S. 39.
- Swianiewicz, Pawel (Hrsg.), 2010: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform.

- Thieme, Werner/Prillwitz, Günther*, 1981: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Thompson, James D.*, 2003: Organizations in action. Social science bases of administrative theory, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Thompson, Victor A.*, 1971: Hierarchie, Spezialisierung und organisationsinterner Konflikt, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 217-227.
- Tiebout, Charles M.*, 1956: A pure theory of local expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 64, S. 416-424.
- Treisman, Daniel*, 2007: The architecture of government. Rethinking political decentralization, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- van Thiel, Sandra*, 2004: Trends in the public sector. Why politicians prefer quasi-autonomous organizations, in: *Journal of Theoretical Politics*, 16, S. 175-201.
- Wagener, Frido*, 1969: Neubau der Verwaltung. Gliederung d. öffentl. Aufgaben u. ihrer Träger nach Effektivität u. Integrationswert, Berlin: Duncker und Humblot.
- Wagener, Frido*, 1977: Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. Gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden, aus verfassungsrechtlicher und organisatorischer Sicht, in: *Krabs, Otto* (Hrsg.), Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. Gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden, Köln: Grote, S. 55-75.
- Wagener, Frido*, 1978: Entwicklung des äusseren Aufbaus der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Speyer: Hochsch. für Verwaltungswiss.
- Wagener, Frido*, 1981: Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung, in: *König, Klaus/Oertzen, Hans Joachim von/Wagener, Frido* (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 73-92.
- Wamsley, Gary L./Zald, Mayer N.*, 1973: The Political Economy of Public Organizations, in: *Public Administration Review*, 33, S. 62.
- Weaver, R. Kent*, 1986: The Politics of blame avoidance, in: *Journal of Public Policy*, 6, S. 371-398.
- Wegrich, Kai*, 2006: Steuerung im Mehrebenensystem der Länder. Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Wegrich, Kai*, 2011: Post-new public management, in: *Blanke, Bernhard* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS-Verl., S. 90-97.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1980: Politikimplementations. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts.: Hain.
- Wollmann, Hellmut*, 2010: Territorial local level reforms in the East German regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics, in: *Local Government Studies*, 36, S. 251-270.
- Wrage, Volkhard*, 1975: Erfolg der Territorialreform. Auswirkungen d. territorialen Neugliederung d. Gemeinden in ausgew. Kreisen Nordrhein-Westfalens, Berlin: Duncker und Humblot.

Anschrift des Autors

Dr. Philipp Richter, Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg, Henning-von-Tresckow-Straße 9-13, 14467 Potsdam
E-Mail: philipp.richter@mik.brandenburg.de

Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.