

Vorwort und Dank des Verfassers

Zwischen Wissen und Schaffen
liegt eine ungeheure Kluft,
über die sich oft erst nach harten Kämpfen
eine vermittelnde Brücke aufbaut.
Robert Schumann (1810 – 1856)

Das Zitat drückt eine wichtige Erfahrung aus, die sich mir einmal mehr durch meine Dissertation erschlossen hat. So war die alles in allem „erfüllte“ Zeit als Doktorand immer wieder von längeren „Durststrecken“ gekennzeichnet, was mir vielfach ein hohes Maß an Ausdauer abverlangte. Fachwissen, Beharrlichkeit im Forschungsprozess, Motivation und Freude am noch Unerforschten sind allerdings bekanntermaßen nur einzelne Bausteine zum Gelingen einer größeren wissenschaftlichen Arbeit. Ganz entscheidend sind sicherlich die äußeren Einflüsse, der gesetzte Rahmen und demnach die „institutionellen Bedingungen“, was in einem anderen Sachzusammenhang durch die vorliegenden Ergebnisse nachhaltig unterstrichen wird, letztlich aber auch wesentlich die Menschen, die dazu beigetragen haben.

Meine Doktormutter und die Erstgutachterin der Dissertation, Prof. Dr. Susanne Lütz, unterstützte und begleitete das Projekt. Ohne ihre Aufgeschlossenheit und ihre wertvollen Ratschläge wäre das Werk nicht möglich gewesen. Beraten wurde ich insbesondere auch durch Privatdozent Dr. Lars Holtkamp. Susanne Lütz und Lars Holtkamp haben ganz wesentlich zur Erweiterung meines Erkenntnishorizonts beigetragen, mich noch intensiver für die verborgenen Feinheiten der Materie sensibilisiert, meine Gedanken fortwährend kritisch hinterfragt, systematisch dekonstruiert und jeweils fruchtbar zur Neukonstruktion des Gedankengebäudes beigetragen und mich dadurch immer wieder auf den richtigen Weg gebracht. Beiden gilt mein aufrichtiger Dank.

Ein Dankeschön gebührt auch Prof. Dr. Marian Döhler für die Zweitbegutachtung der Arbeit, meinen Eltern Inge und Gerd, die letzte Korrekturen angebracht haben, Peter Ostermann M.A. und Michael Haasler M.A. für die inhaltlich-konzeptionellen Anmerkungen und einem sympathischen Menschen, der hier nicht genannt werden möchte. Danke, dass du mich im Vorfeld bei zahlreichen Recherchen nach empirischen Materialien unterstützt hast. Erwähnenswert sind überdies alle Experten, die sich bereitwillig und aufgeschlossen als Gesprächspartner zur Verfügung gestellt haben. Sie haben mir geholfen meine Annahmen und Erkenntnisse zu untermauern, zu modifizieren oder zu verwerfen. Ferner danke ich für die Anregungen von Prof. Dr. Hermann Speth.

Rückblickend auf zwei Hochschulstudien, eines an einer Fachhochschule, das andere an hiesiger Universität, und mit Blick auf die Promotion möchte ich keinesfalls meine Alma Mater vergessen, der ich auch künftig verbunden bleibe. Der dort wissenschaftlich sehr hohe Anspruch wird ergänzt durch eine äußerst innovative hochschulpolitische Gesamtphilosophie, eine beeindruckende Präzision im administrativen Bereich und ein Höchstmaß

an fachlicher und darüber hinaus sozialer Kompetenz in allen Bereichen der Universität. So sieht für mich eine Hochschule der Zukunft aus! Ich konnte mich jederzeit auf die dort Beschäftigten verlassen, was die externe Dissertation unterstützt hat.

Ein ganz besonderer Dank gilt schließlich den mir wichtigsten Menschen, meiner Familie. Alle habt ihr oft Rücksicht genommen. Dafür sei euch dieses Werk gewidmet.

Markus Reiners

*für Nici,
Ann-Sofie & Benedikt*

Aufbau der Studie

Die Schrift¹ ist in sechs Kapitel unterteilt, wobei die ersten beiden mehr oder weniger als Vorarbeiten anzusehen sind. Abschnitt drei bis fünf bilden den empirischen Teilbereich und der sechste steht für die Ergebnisse der Dissertation. Diese enthält neben den gebräuchlichen Verzeichnissen eine Übersicht der nicht von vornherein und sofort verständlichen Abkürzungen, ein Schaubildverzeichnis, einen Abstract und eine Aufstellung über die Expertengespräche.

Eingangs des ersten Kapitels widme ich mich zunächst der Ausgangslage, dem Forschungsinteresse und der Relevanz der Studie. Im Anschluss daran werden die zentralen Fragen dargelegt und die staatliche Mittelinstanz als Gegenstandsbereich beleuchtet. Die Leitthesen finden sich im nachfolgenden Untersuchungsdesign. Hier wird insbesondere besprochen, weshalb der Fokus auf die Variablen „Verwaltungs-/Territorialstrukturen“, „Sozio-ökonomische Randbedingungen“ und „Akteurskonstellationen/politische Interaktion“ gerichtet ist. Im nächsten Teil wird die Materie eingegrenzt. Explizit geht es dabei um die Auswahlkriterien hinsichtlich der Analyseeinheiten, die Untersuchungsebene, den Untersuchungszeitraum und die zentralen Akteure vorliegender Modernisierungsmaßnahmen. Außerdem beschäftigt sich der Part mit der einschlägigen Terminologie, definitorischen Vorklärungen zu aufbauorganisatorischen Zusammenhängen und mit Fragen zur Verwaltungsgliederung. Der erste Abschnitt endet mit einem kurzen Seitenblick auf methodologische bzw. methodische Gesichtspunkte und den vergleichenden Untersuchungsansatz.

Das zweite Kapitel streift eingangs den Forschungsstand. In diesem Zuge erfolgt eine vertiefende theoretische Absicherung der genannten Variablen. Ferner gehe ich auf den theoretischen Bezugsrahmen ein. Zur Plausibilisierung politischer Wirklichkeit stützt sich die Studie auf einen neoinstitutionalistischen Zugang, wobei zur Darlegung der Grenzen institutioneller Veränderbarkeit der historische Institutionalismus sekundiert und zur Erklärung radikalen Wandels vornehmlich der akteurszentrierte Institutionalismus.

In Kapitel drei (radikale Mittelstufenreformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen) und vier (marginale Mittelstufenreformen in Bayern und Nordrhein-Westfalen) werden die Maßnahmen der Untersuchungsländer skizziert. Die Abschnitte sind komparabel aufgebaut, so sind die Inhalte später besser vergleichbar. Die Ausführungen beschäftigen sich mit den jeweiligen historischen Entwicklungen der Gliedstaaten und ihren Mittelbehörden, den spezifischen verwaltungsorganisatorischen Momenten und den Modellpräferenzen der Regierungen und kommunalen Akteure. Sodann werden vor dem Hintergrund der Forschungsvariablen und Leitthesen die Einflussfaktoren in den einzelnen Ländern untersucht. Die wesentlichen empirischen Erkenntnisse münden jeweils in ein Zwischenfazit. Diese sind im fünften Kapitel in einen quervergleichenden Kontext gestellt, bevor die Bemühungen der etwas kleineren Länder Hessen und Rheinland-Pfalz erörtert werden, die beide ebenfalls über staatliche Mittelinstanzen verfügen.

1 Zu Gunsten einer besseren Lesbarkeit verwende ich in der Studie die maskuline Ausdrucksform.

Das sechste Kapitel wird durch einen Rückblick eingeleitet. Im anschließenden Teil folgt eine umfassende Bewertung der Erkenntnisse, indem diese unter die Variablenbausteine und Leitthesen subsumiert werden und die Frage ihrer Übertragbarkeit diskutiert wird. Zum Schluss der Arbeit sind die zentralen Ergebnisse zusammenfassend dargestellt. Darüber hinaus werden die Resultate an den theoretischen Bezugspunkten vorbeigeführt. Ein kurzes Fazit rundet die Studie ab.

Inhaltsübersicht

1	Grundlegung	25
1.1	Ausgangslage, Forschungsinteresse und Relevanz der Studie	25
1.2	Fragenkomplex und Gegenstandsbereich	29
1.3	Untersuchungsdesign: Leitthesen und Variablen	37
1.4	Abgrenzung und Terminologie	54
1.5	Forschungsmethodik	78
2	Forschungsstand und Theorien	83
2.1	Stand der Forschung	83
2.2	Theoretischer Bezugsrahmen: Neoinstitutionalistischer Kontext.....	89
3	Radikale Mittelstufenreformen	95
3.1	Tief greifende, dreigliedrige Strukturreform in Baden-Württemberg	95
3.2	Systemwandel in Niedersachsen – Wechsel zu einem zweistufigen Aufbau	123
4	Marginale Mittelstufenreformen	147
4.1	Moderate Modernisierung in Bayern	147
4.2	Marginale Anpassungen in Nordrhein-Westfalen	162
5	Ländervergleich	189
5.1	Empirische Erkenntnisse im Quervergleich.....	190
5.2	Reform der staatlichen Mittelinstanz in anderen Ländern	201
6	Resultate	219
6.1	Rückblick: Aufgabenstellung und Variablen.....	219
6.2	Forschungsergebnisse	220
6.3	Konklusion	233
7	Literatur und Arbeitspapiere	237
8	Verzeichnis der Expertengespräche	285

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Dank des Verfassers	5
Aufbau der Studie	9
Verzeichnis der Abkürzungen	17
Verzeichnis der Schaubilder	21
Abstract	23
1 Grundlegung	25
1.1 Ausgangslage, Forschungsinteresse und Relevanz der Studie	25
1.2 Fragenkomplex und Gegenstandsbereich	29
1.2.1 Forschungsfrage	29
1.2.2 Gegenstand der Untersuchung.....	32
1.3 Untersuchungsdesign: Leitthesen und Variablen	37
1.3.1 Verwaltungs- und Territorialstrukturen.....	40
1.3.2 Sozio-ökonomische Randbedingungen	46
1.3.3 Akteurskonstellationen und politische Interaktion	47
1.4 Abgrenzung und Terminologie	54
1.4.1 Auswahl der Untersuchungseinheiten	54
1.4.2 Untersuchungsebene und zeitliche Eingrenzung.....	57
1.4.3 Zentrale Akteursgruppen vorliegender Modernisierungsmaßnahmen	57
1.4.4 Begrifflichkeiten und Definitionen.....	64
1.4.4.1 Grundbegriffe institutioneller Reformen	64
1.4.4.2 Aufbauorganisation der Bundesländer	68
1.4.4.3 Mittelstufenmodelle und Kontroversen um die Verwaltungsgliederung	71
1.5 Forschungsmethodik	78
1.5.1 Methodologie und Erhebungsmethoden.....	78
1.5.2 Vergleichender Untersuchungsansatz	80
2 Forschungsstand und Theorien	83
2.1 Stand der Forschung	83
2.1.1 Variable Verwaltungs- und Territorialstrukturen.....	83
2.1.2 Variable sozio-ökonomische Randbedingungen	85
2.1.3 Variable Akteurskonstellationen und politische Interaktion	86
2.2 Theoretischer Bezugsrahmen: Neoinstitutionalistischer Kontext.....	89
2.2.1 Historischer Institutionalismus	89
2.2.2 Akteurszentrierter Institutionalismus	92

3	Radikale Mittelstufenreformen	95
3.1	Tief greifende, dreigliedrige Strukturreform in Baden-Württemberg	95
3.1.1	Historische Entwicklungslinien des Bundeslandes und der Mittelbehörden	95
3.1.2	Aufbau der Verwaltung	96
3.1.3	Verwaltungsmodell der Landesregierung	98
3.1.4	Präferenzen kommunaler Akteure	105
3.1.5	Analyse der Einflussfaktoren und Reformkonditionen	108
3.1.5.1	Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil	108
3.1.5.2	Sozio-ökonomische Rahmendaten	110
3.1.5.3	Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb	111
3.1.5.3.1	Regierungskonstellationen	111
3.1.5.3.2	Politische Interaktionen und Entscheidungssequenzen	112
3.1.5.3.3	Parteilpolitisches Profil auf kommunaler Ebene	119
3.1.6	Zwischenfazit	120
3.2	Systemwandel in Niedersachsen – Wechsel zu einem zweistufigen Aufbau	123
3.2.1	Historische Entwicklungslinien des Bundeslandes und der Mittelbehörden	123
3.2.2	Aufbau der Verwaltung	124
3.2.3	Verwaltungsmodell der Landesregierung	125
3.2.4	Präferenzen kommunaler Akteure	130
3.2.5	Analyse der Einflussfaktoren und Reformkonditionen	133
3.2.5.1	Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil	133
3.2.5.2	Sozio-ökonomische Rahmendaten	134
3.2.5.3	Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb	135
3.2.5.3.1	Regierungskonstellationen	135
3.2.5.3.2	Politische Interaktionen und Entscheidungssequenzen	136
3.2.5.3.3	Parteilpolitisches Profil auf kommunaler Ebene	143
3.2.6	Zwischenfazit	143
4	Marginale Mittelstufenreformen	147
4.1	Moderate Modernisierung in Bayern	147
4.1.1	Historische Entwicklungslinien des Bundeslandes und der Mittelbehörden	147
4.1.2	Aufbau der Verwaltung	148
4.1.3	Verwaltungsmodell der Landesregierung	150
4.1.4	Präferenzen kommunaler Akteure	151
4.1.5	Analyse der Einflussfaktoren und Reformkonditionen	153
4.1.5.1	Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil	153
4.1.5.2	Sozio-ökonomische Rahmendaten	155
4.1.5.3	Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb	155
4.1.5.3.1	Regierungskonstellationen	155
4.1.5.3.2	Politische Interaktionen und Entscheidungssequenzen	156
4.1.5.3.3	Parteilpolitisches Profil auf kommunaler Ebene	159
4.1.6	Zwischenfazit	160
4.2	Marginale Anpassungen in Nordrhein-Westfalen	162
4.2.1	Historische Entwicklungslinien des Bundeslandes und der Mittelbehörden	162
4.2.2	Aufbau der Verwaltung	163
4.2.3	Verwaltungsmodell der Landesregierung	165
4.2.4	Präferenzen kommunaler Akteure	167
4.2.5	Analyse der Einflussfaktoren und Reformkonditionen	170

4.2.5.1	Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil	170
4.2.5.2	Sozio-ökonomische Rahmendaten	173
4.2.5.3	Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb	173
4.2.5.3.1	Regierungskonstellationen	173
4.2.5.3.2	Politische Interaktionen und Entscheidungssequenzen	174
4.2.5.3.3	Parteilpolitisches Profil auf kommunaler Ebene	183
4.2.6	Zwischenfazit	184
5	Ländervergleich	189
5.1	Empirische Erkenntnisse im Quervergleich	190
5.1.1	Verwaltungs- und Territorialstrukturen	190
5.1.2	Sozio-ökonomische Randbedingungen	196
5.1.3	Akteurskonstellationen und politische Interaktion	197
5.2	Reform der staatlichen Mittelinstanz in anderen Ländern	201
5.2.1	Mittelbehördenreform in Hessen	201
5.2.2	Mittelbehördenreform in Rheinland-Pfalz	208
6	Resultate	219
6.1	Rückblick: Aufgabenstellung und Variablen	219
6.2	Forschungsergebnisse	220
6.2.1	Bewertung und Generalisierbarkeit der Ergebnisse	220
6.2.2	Zentrale Erkenntnisse im Überblick	230
6.3	Konklusion	233
6.3.1	Theoretische Reflexion	233
6.3.2	Fazit	235
7	Literatur und Arbeitspapiere	237
	Weblinks u.a. (nicht in der Literatur enthalten)	284
8	Verzeichnis der Expertengespräche	285

Verzeichnis der Abkürzungen

AAO	Amt/Ämter für Agrarordnung	BLAGL	Bayerisches Landesamt für Gesundheitswesen und Lebensmittelsicherheit
AAS	Amt/Ämter für Arbeitsschutz	BLAMG	Bayerisches Landesamt für Maß und Gewicht
ADD	Aufsichts- und Dienstleistungsdi- rektion	BLAUS	Bayerisches Landesamt für Um- weltschutz
AFNO	Amt/Ämter für Flurneuordnung	BLAVF	Bayerisches Landesamt für Versor- gung und Familienförderung
AG	Amtsgericht(e)	BLAWW	Bayerisches Landesamt für Was- serwirtschaft
AK	Arbeitskreis	BLESV	Bayerische Landesentschädigungs- und Staatsschuldenverwaltung
ALE	Amt/Ämter für Landwirtschaft und Ernährung	BLJuA	Bayerisches Landesjugendamt
ALLviN	Arbeitsgemeinschaft der Landschaf- ten und Landschaftsverbände in NdS	BLSP	Bayerische Landesstelle für Schul- sport
AöR	Anstalt Öffentlichen Rechts	BLUA	Bayerische(s) Landesuntersu- chungsamt/-ämter
APD	Autobahnpolizeidirektion(en)	BMI	Bundesministerium des Innern
ArbG	Arbeitsgericht(e)	BNL	Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege
AVF	Amt/Ämter für Versorgung und Familienförderung	BPA	Bereitschaftspolizeiabteilung(en)
AVL	Amt/Ämter für Verteidigungslasten	BPP	Bereitschaftspolizeipräsidium
BA	Bergamt/-ämter	BPVA	Bayerisches Polizeiverwaltungsamt
BayGT	Bayerischer Gemeindetag	BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BayLT	Bayerischer Landkreistag	BVerfGE	Bundesverfassungsgerichts- scheid
BBW	Beamtenbund BW	BVersK	Bayerische Versorgungskammer
BesA	Beschussamt/-ämter	BVP	Bezirksverband Pfalz
BezO	Bezirksordnung für den Freistaat BY	BVSSG	Bayerische Verwaltung der staatli- chen Schlösser, Gärten und Seen
BFD	Bezirksfinanzdirektion	BW	Baden-Württemberg
BGLA	Bayerisches Geologisches Lan- desamt	BY	Bayern
BHMA	Bayerisches Hauptmünzamt	DLE	Direktion(en) für ländliche Ent- wicklung
BIP	Bruttoinlandsprodukt	DPolG	Deutsche Polizeigewerkschaft
BIP NI	Bildungsinstitut der Polizei NdS	EichA	Eichamt/-ämter
BLAAS	Bayerisches Landesamt für Arbeits- schutz, Arbeitsmedizin und Sicher- heitstechnik	EKo	Expertenkommission
BLABAS	Bayerische Landesanstalt für Be- triebswirtschaft und Agrarstruktur	FA	Forstamt/-ämter
BLABP	Bayerische Landesanstalt für Bo- denkultur und Pflanzenbau	FD	Forstdirektion(en)
BLADP	Bayerisches Landesamt für Denk- malpflege	FH VR	Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege
BLAE	Bayerische Landesanstalt für Ernäh- rung	FinA	Finanzamt/-ämter

FinG	Finanzgericht	LAVES	Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
FM	Finanzministerium	LB ME	Landesbetrieb für Mess- und Eichwesen
FSch	Forstliche Schulen	LB MP	Landesbetrieb für Materialprüfung
FSBW	Fachstellen Bibliothekswesen	LB SBV	Landesbetrieb für Straßenbau und Verkehr
FWS	Landesfeuerweherschule(n)	LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung
GA	Gesundheitsamt/-ämter	LB WKN	Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
GAA	Gewerbeaufsichtsamt/-ämter	LBZ	Landesbildungszentren
GD	Gewässerdirektion(en)	LDA	Landesdenkmalamt
GDA	Generaldirektion der staatlichen Archive Bayerns	LEWJ	Landesamt für Ernährungswissenschaft und Jagd
GdK	Geschäftsführer der Kreisstelle(n)	LfD	Landesbeauftragter für Datenschutz
GDL	Grenzdurchgangslager	LfU	Landesanstalt für Umweltschutz
GdP	Gewerkschaft der Polizei	LfV	Landesamt für Verfassungsschutz
GEAP	Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige	LG	Landgericht(e)
GemO	Gemeindeordnung	LGA	Landesgesundheitsamt
GenStA	Generalstaatsanwaltschaft(en)	LGewA	Landesgewerbeamt
GG	Grundgesetz	LGN	Landesvermessung und Geobasisinformation Nds
GI LE LS	Geoinformation, Landentwicklung, Liegenschaften	LKA	Landeskriminalamt
GO	(Bayerische) Gemeindeordnung	LKrO	Landkreisordnung BW, BY, RP
GStB	Gemeinde- und Städtebund RP	LKrTag	Landkreistag BW, RP
GTag	Gemeindetag BW	LKT	Landkreistag NRW
HE	Hessen	LOG	Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung/Landesorganisationsgesetz NRW
HKO	Hessische Landkreisordeung	LPAH	Landesprüfungsanstalt für Heilberufe
HLT	Hessischer Landkreistag	LPAK	Landesprüfungsanstalt für Krankenversicherung
HPRPol	Hauptpersonalrat der Polizei	LPD	Landespolizeidirektion(en)
HSGB	Hessischer Städte- und Gemeindebund	LPP	Landespolizeipräsidium
HST	Hessischer Städtetag	LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz BW
IM	Innenministerium BW	LRA	Landratsamt/-ämter
IT	Informationstechnologie	LSB	Landesschulbehörde
IZN	Informatikzentrum Nds	LUA	Landesuntersuchungsamt
JAA	Jugendarrestanstalt(en)	LUMA	Landesumweltamt
JuM	Justizministerium BW	LVA	Landesversorgungsamt
JVA	Justizvollzugsanstalt(en)	LVersA	Landesversicherungsamt
KD	Kriminaldirektion(en)	LVG	Landesverwaltungsgesetz BW
KM	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport BW, Kultusministerium HE	LVMA	Landesvermessungsamt
KPA	Kommunalprüfungsanstalt	LVR	Landschaftsverband Rheinland
KPB	Kreispolizeibehörde(n)	LWA	Landwirtschaftsamt/-ämter
KPI	Kriminalpolizeiinspektion(en)	LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
KrO	Kreisordnung NRW	LWV	Landeswohlfahrtsverband HE
KVJS	Kommunalverband für Jugend und Soziales BW	LZN	Logistikzentrum Nds
KVR	Kommunalverband Ruhrgebiet		
LAE	Landesaufnahmeeinrichtung		
LAFNO	Landesamt für Flurneuordnung		
LAGRB	Landesamt für Geologie, Rohstoffe, Bergbau		
LAV	Landesarchivverwaltung		

MASF	Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen BY	MWIVT	Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie BY
MASSKS	Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport NRW	MWK	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst BW; Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst
MBW	Ministerium für Bauen und Wohnen NRW	MWMTV	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr NRW
MF	Ministerium für Finanzen	NdS	Niedersachsen
MFin	Staatsministerium der Finanzen BY	NfBZ	Niedersächsisches forstliches Bildungszentrum
MFJFG	Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit NRW	NFPA	Niedersächsisches Forstplanungsamt
MGEV	Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz BY	NfVA	Niedersächsische forstliche Versuchsanstalt
MIJ	Ministerium für Inneres und Justiz NRW	NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung
MIn	Staatsministerium des Innern BY	NiLS	Niedersächsisches Landesamt für Lehrbildung und Schulentwicklung
MIS	Ministerium des Innern und für Sport HE, RP; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport	NLB	Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung
MJ	Ministerium für Justiz NdS	NLBA	Niedersächsisches Landesbergamt
MJu	Staatsministerium der Justiz BY	NLD	Niedersächsisches Landesamt für Denkmalpflege
MK	Niedersächsisches Ministerium für Kultur	NLFS	Niedersächsische Landesfinanzschule
ML	Niedersächsisches Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	NLO	Niedersächsische Landkreisordnung
MLF	Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten BY	NLÖ	Niedersächsisches Landesamt für Ökologie
MLR	Ministerium für Ländlichen Raum BW	NLS	Niedersächsisches Landesamt für Statistik
MLU	Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen BY	NLSB	Niedersächsisches Landesamt für Straßenbau
MP	Ministerpräsident	NLSJF	Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie
MS	Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Familie und Gesundheit	NLT	Niedersächsischer Landkreistag
MSWWF	Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung NRW	NLWK	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt	NP	Niedersächsische Ports GmbH & Co. KG
MUK	Staatsministerium für Unterricht und Kunst BY	NRW	Nordrhein-Westfalen
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NRW	NSGB	Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	NST	Niedersächsischer Städtetag
MWFK	Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst BY	OFD	Oberfinanzdirektion(en)
		OL	Ostfriesische Landschaft
		OLG	Oberlandesgericht(e)
		OSA	Oberschulamt/-ämter
		PATB NI	Polizeiamt für Technik und Beschaffung NdS
		PD	Polizeidirektion(en)

PHSt	Polizeihubschrauberstaffel	UMEG	Umweltmessungen, -erhebungen und Gerätesicherheit
PI	Polizeiinspektion(en)	UVM	Ministerium für Umwelt und Verkehr BW
PKVI	Polizei-/Kriminal-/Verkehrsinspektion(en)	VA	Versorgungsamt/-ämter
PP	Polizeipräsidium/-präsidien	VbG	Verbandsgemeinde
RH	Rechnungshof	VdbB	Verband der bayerischen Bezirke
RK	Rehaklinik(en)	ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
RM	Regionalisierungsmodell	VerfBW	Landesverfassung BW
RP	Rheinland-Pfalz	VerfBY	Bayerische Verfassung
RVR	Regionalverband Ruhr	VerfHE	Verfassung des Landes HE
SA	Schulamt/-ämter	VerfNdS	Niedersächsische Verfassung
SBA	Straßenbauamt/-ämter	VerfNRW	Verfassung für das Land NRW
SBV	(Untere) Staatliche Straßenbauverwaltung	VerfRP	Verfassung für RP
SG	Sozialgericht(e)	VerwModG	Verwaltungsmodernisierungsgesetz
SGD	Struktur- und Genehmigungsdirektion(en)	VetA	Veterinäramt/-ämter
SH	Schleswig-Holstein	VG	Verwaltungsgericht(e)
SIN	Studieninstitut des Landes Nds	VGH	Verwaltungsgerichtshof
SM	Sozialministerium BW	VMA	Vermessungsamt/-ämter
StA	Staatsanwaltschaft(en)	VMK	Verwaltungsmodernisierungskommission
StaatsA	Staatsarchiv(e)	VPI	Verkehrspolizeiinspektion
STag	Städtetag	VRG	Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz)
StaLa	Statistisches Landesamt		
StaV	Stabsstelle für Verwaltungsreform beim Innenministerium BW		
StHBV	(Untere) Staatliche Hochbauverwaltung	VwG	Verwaltungsgemeinschaft
StHPI	Staatshaushaltsplan	VwORG	Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung
StiftA	Stiftungsamt	WM	Wirtschaftsministerium BW
StK	Staatskanzlei	WSPD	Wasserschutzpolizeidirektion
StM	Staatsministerium BW	WWA	Wasserwirtschaftsamt/-ämter
St	Städte- und Gemeindebund BW	ZAAB	Zentrale Aufnahme- und Ausländerbehörde(n)
STag	Städtetag RP	ZD	Zentrale für Datenverarbeitung
StGB	Städte- und Gemeindebund NRW	ZHSD	Zentrum für Hochschuldidaktik
StNRW	Städtetag NRW		
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk		
TSNA	Talsperrenneubauamt		
UA	Umweltamt/-ämter		

Verzeichnis der Schaubilder

<i>Schaubild 1:</i>	Strukturreformen der Vergleichsländer im Überblick.....	30
<i>Schaubild 2:</i>	Regierungsbezirke der westdeutschen Flächenländer	35
<i>Schaubild 3:</i>	Einwohner in Mio. (Stand: 31.12.2003)	54
<i>Schaubild 4:</i>	Fläche und Einwohner der Länder im Vergleich (Stand: 31.12.2003).....	55
<i>Schaubild 5:</i>	Größenvergleich der „alten“ Flächenländer (Stand: 31.12.2003)	56
<i>Schaubild 6:</i>	Grundlegende Aufbauorganisation der Bundesländer.....	69
<i>Schaubild 7:</i>	Modell der konzentrierten Dreistufigkeit	73
<i>Schaubild 8:</i>	Dreistufiges Regionalisierungsmodell.....	74
<i>Schaubild 9:</i>	Modell der Zweistufigkeit	75
<i>Schaubild 10:</i>	Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in BW vor der Reform... ..	98
<i>Schaubild 11:</i>	Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in BW ab 01.01.2005	102
<i>Schaubild 12:</i>	Länderregierungen von BW im Längsschnitt.....	111
<i>Schaubild 13:</i>	Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in Nds vor der Reform	125
<i>Schaubild 14:</i>	Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in Nds ab 01.01.2005	128
<i>Schaubild 15:</i>	Länderregierungen von Nds im Längsschnitt	135
<i>Schaubild 16:</i>	Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in BY (Stand: 2002).....	150
<i>Schaubild 17:</i>	Länderregierungen von BY im Längsschnitt.....	156
<i>Schaubild 18:</i>	Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in NRW (Stand: 2004).....	165
<i>Schaubild 19:</i>	Länderregierungen von NRW im Längsschnitt	174
<i>Schaubild 20:</i>	Bevölkerungsstruktur der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Einheiten (Stand: 31.12.2003)	191
<i>Schaubild 21:</i>	Bevölkerung der kreisfreien Städte und Landkreise (Stand: 31.12.2003).....	192
<i>Schaubild 22:</i>	Bevölkerung der kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsverbände (Stand: 31.12.2003)	192
<i>Schaubild 23:</i>	Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung von 1991 bis 2003	197
<i>Schaubild 24:</i>	Parteilpolitische Verhältnisse in den Landkreistagen.....	201
<i>Schaubild 25:</i>	Gebietsstrukturenvergleich	221
<i>Schaubild 26:</i>	Gebiets- und Präferenzstrukturen	223
<i>Schaubild 27:</i>	Pro-Kopf-Verschuldung (1993, 1998 und 2003).....	225
<i>Schaubild 28:</i>	Regierungskonstellationen damals	225
<i>Schaubild 29:</i>	Regierungskonstellationen heute	226
<i>Schaubild 30:</i>	Reformstimulation, Interaktion und Machtwechsel	228
<i>Schaubild 31:</i>	Reformkapazität, Interaktion und parteipolitische Verschränkungen	230
<i>Schaubild 32:</i>	Modernisierungspotenzial der Bundesländer	230

Abstract

Finanzielle Restriktionen zwingen den Staat zur Überprüfung gewachsener Institutionen. Die komparative Studie befasst sich mit den Strukturreformen der vier großen „alten“ Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsstufe und damit der Ebene der Regierungspräsidien und Bezirksregierungen. Die Untersuchungseinheiten hatten bis Ende des Jahres 2004 alle einen konzentriert dreistufigen Verwaltungsaufbau. Manche Länder beharren auch weiterhin zweifelsfrei auf diesem „Ausgangsmodell“, andere stehen stärker zwischen einem solchen oder einem devianten Staatsaufbau in Konflikt. Einmal mehr deutet sich an, dass institutionelle Veränderungen nicht einfach durchsetzbar sind, was ein Grund dafür sein mag, dass der Blick der Verwaltungsreformforschung bislang eher auf marginale und inkrementelle Reformen gerichtet war. Die Beispiele in Baden-Württemberg und Niedersachsen zeigen jedoch, dass auch ein äußerst umfassender, radikaler und in diesem Sinne erfolgreicher Wandel möglich ist. Es wird danach gefragt, welche Elemente eine radikale Reform stimulieren und ermöglichen. Analysiert werden demnach Bedingungen, die letztlich die Prozesse anregen und zu tief greifenden Reformen verhelfen oder solche blockieren. Hierzu wird die Aufmerksamkeit vornehmlich auf die institutionellen Hintergründe und Entscheidungsverläufe gelenkt. Die Studie verdeutlicht, dass die Modernisierungsrichtung, der Prozess und das jeweilige Politikergebnis wesentlich durch die institutionelle Ausgangssituation, durch Machtkonstellationen und dem daraus resultierenden Handlungsspielraum der Akteure geleitet wird und die Fragen in einen historisch-strukturellen, sozio-ökonomischen und in einen von Akteurskonstellationen und -koalitionen geprägten interaktionalen Kontext eingebettet sind, was eine akteursorientiert-institutionalistische Herangehensweise nahelegt.

1 Grundlegung

1.1 Ausgangslage, Forschungsinteresse und Relevanz der Studie

Seit einigen Jahren stehen in vielen Bundesländern wieder Verwaltungsstrukturmaßnahmen und insbesondere Reformanstrengungen um die staatlichen Mittelbehörden im Fokus. Die Erneuerung der Verwaltung gilt nach übereinstimmender Meinung als eine entscheidende Zukunftsaufgabe. Die Administration soll im Rahmen verfassungsrechtlicher Vorschriften und unter dem Gebot der Rechtmäßigkeit grundsätzlich effektiver, effizienter, bürgernäher und kritischer gegenüber der eigenen Organisation und ihren Aufgaben arbeiten. Zu den Vorgaben gehört eine deutliche Entflechtung und Verantwortungsteilung, eine klare Zuordnung von Aufgabenbereichen, eine Reduzierung und Konzentration von Aufsichtstätigkeiten, ein Mehr an Verantwortungsdelegation sowie eine verbesserte Abstimmung und Integration landesweiter Koordinationssysteme. Dies führt zur Frage nach der sinnvollsten Arbeitsaufteilung zwischen Land und Kommunen (vgl. z.B. Hesse 2002c, S. 35ff, 2003a, S. 9 oder Freudenberg 2000, S. 39). Überblickt man die Prozesse, so verdichtet sich der Eindruck einer in der Geschichte der Bundesrepublik durchaus ungewöhnlichen Reformbereitschaft. Die Maßnahmen reichen hierbei von punktuellen Anpassungen bis hin zu einem „Systemwechsel“ (Hesse 2003a, S. 3; vgl. ders. 2002a, S. 25, 2002b, S. 28f, 2004b, S. 3 und Bouckaert 2004, S. 22).

Fraglich ist, wie der „Nährboden“ für die derzeitigen Bemühungen entstanden ist. Es hat den Anschein, dass das zusammenwachsende Europa die Debatte angefacht hat. Im Vergleich zum überwiegend zentralstaatlichen Ausland stellen die dortigen Provinzen ein quasi dekonzentriertes Gegenstück zu den deutschen Gliedstaaten dar. In unseren Ländern wurde jedoch eine zusätzliche Ebene eingezogen, welche im „Europa der Regionen“ (Miller 1998b, S. 687) immer mehr unter Beschuss gerät. Auch wird niemand für eine Länderauflösung plädieren wollen, denn die Folge wäre ein Staat, der nicht mehr dem Grundgesetz entspräche. Wohl deshalb steht die Ebene darunter zur Disposition (ebd.). Ebenso darf argumentiert werden, dass die deutsche Wiedervereinigung den Prozess forciert hat. Nachdem die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, anders als Sachsen und ursprünglich Sachsen-Anhalt, auf die Einrichtung von staatlichen Mittelbehörden verzichtet haben und in Thüringen ein zentrales Landesverwaltungsamt gebildet war,² kam auch die Diskussion in den alten Bundesländern wieder in Schwung (Häusler 2004, S. 147). Des Weiteren zwingen die seit der Wiedervereinigung und mit fortschreitendem Europäisierungsprozess enorm gestiegenen Haushaltsdefizite den Staat heute mehr denn je dazu, seine Aktionen nicht mehr allein auf sein Umfeld zu beziehen, sondern sich zunehmend selbst in den Blick zu nehmen, sein organisatorisches Gefüge zum Gegenstand der Politik zu ma-

2 In Sachsen-Anhalt wurden ursprünglich staatliche Mittelbehörden gebildet (Stöbe, Brandel 1996, S. 21f). Mit Wirkung zum 1. Januar 2004 wurden die Regierungspräsidien in Dessau, Halle und Magdeburg allerdings zu Gunsten eines zentralen Landesverwaltungsamtes aufgegeben (Häusler 2004, S. 147). Wie Thüringen ist das Land heute formal dreistufig organisiert, jedoch mit einer zentralen oberen Bündelungsbehörde (vgl. Hesse 2004b, S. 83; vgl. abweichend auch Stöbe, Brandel 1996, S. 8). Sachsen ist daher das einzige neue Bundesland mit Regierungspräsidien.

chen und historisch gewachsene Gebilde in ihrer Grundstruktur anzutasten (vgl. Hesse, Benz 1988, S. 74f und Lüder 2004, S. 76; vgl. auch Luhmann 1984). Institutionen, die in größeren Flächenländern vor nicht allzu langer Zeit noch als unentbehrlich galten (vgl. z.B. Mittelinstanzenbericht 1973).

In BW und Nds wurden zum 1. Januar 2005 tief greifende Veränderungen auf der mittleren staatlichen Ebene beschlossen und umgesetzt. Dies klingt erstaunlich, da die meisten Reformen bislang doch eher von Marginalität und Inkrementalismus³ geprägt waren, was ein Grund dafür sein mag, dass Strukturanalysen überwiegend auf ein Reform-scheitern konzentriert sind. So lässt sich die Verwaltungshistorie der Länder treffend auch als eine Geschichte von Reformversuchen beschreiben (vgl. König 1996/1997, S. 29). Erkennbar ist, dass die Modernisierungsbemühungen durch eine Art Dauerreflex der Verwaltungspraxis gekennzeichnet sind und Versuche vielfach erfolglos blieben (Mayntz 1997a, S. 65),⁴ was entscheidend daran liegt, dass jedes organisatorische Gebilde als ein Ensemble von Machtbeziehungen zu betrachten ist und sich jede Strategie, die in diese Machtverhältnisse eingreift und diese zu ändern versucht, auf Widerstände einzustellen hat, weil die fest verwurzelten Entscheidungsmuster auf entlastend wirkenden Handlungsgewohnheiten beruhen (vgl. Zucker 1983, S. 5 und Wollmann 1998, S. 222; vgl. z.B. auch Scharpf 1987, S. 123, Benz 1990, S. 365f bzw. Kieser 2002, S. 322). Weiterhin nehmen innerhalb Verwaltungsorganisationen Momente der Machtzentralisierung und der Ausgestaltung der Verwaltung als Herrschaftsmittel eine dominante Rolle ein. Dies alles weckt Blockaden, führt zum Strukturkonservatismus oder „politischen Immobilismus“ (Scharpf 1977) und fördert letztlich die Tendenz zur Aufrechterhaltung und beständigen Rekonstituierung des bürokratischen Grundmusters (Mayntz 1978, S. 123, Böhret, Konzendorf 1995, S. 36ff, Bogumil, Kibler, Greifenstein u.a. 1996, S. 6, Bogumil 1998, S. 131ff, ders. 2000, S. 132 und 2004). Auch seitens der Wissenschaft wird betont (Böhret 1982 bzw. Seibel 1996), dass die Entwicklung gerade der deutschen Verwaltung eher auf inkrementellen und punktuellen als auf radikalen Veränderungen basiert. Selbst wenn diese mit größerem Reformdruck konfrontiert war, hat sich an dem grundlegenden Muster bis dato kaum etwas geändert (Kniil 2001; vgl. Hesse, Benz 1990, S. 12, Benz 1995a, S. 145 und Bentele, Reissert, Schettkat 1995, S. 15). Die Norm tendiert somit dahin, dass Verwaltungen ihren Status quo beibehalten und sich eher keiner radikalen Änderung hingeben.⁵

Begleitet wird die Feststellung dadurch, dass Institutionen vielfach als starre Strukturen und als Hindernis für Wandel angesehen werden, die den bestehenden Zustand unterstützen und sich Innovationen versperren. Sie zeichnen sich weniger durch ein flexibles Anpassungsverhalten, sondern mehr durch ihre Kontinuität und Langlebigkeit aus (z.B. Hogwood, Peters 1983, S. 137ff; hierzu auch Hesse, Benz 1988, S. 69, dies. 1990, S. 56

3 Zum Inkrementalismus siehe Lindblom 1975.

4 Die meisten Reformen in der BRD können als gescheitert oder allenfalls mäßig erfolgreich beurteilt werden. Neben der Finanzreform wird lediglich der kommunalen Gebietsreform Erfolg bescheinigt (Bogumil 2004, S. 6; vgl. Ellwein 1994, S. 73f). Little erklärt, dass weltweit rund 75 % aller Veränderungsprojekte nicht zum Ziel führen (1992). Vielfach erweist sich die bestehende Organisationskultur stärker als jeder reformerische Eingriff (z.B. Klages 1998).

5 Der Grundsatz von Machiavelli erscheint daher nach wie vor aktuell, dass nichts schwieriger durchzuführen, nichts von zweifelhafteren Erfolgsaussichten begleitet und nichts gefährlicher zu handhaben ist, als eine Neuordnung der Dinge (zit. in Fisch 2000, S. 117), und eine einmal voll durchgeführte Bürokratie zu den am schwersten zu zertrümmernden sozialen Gebilden gehört (Weber 1972, S. 569).

oder Roth 1999, S. 31).⁶ Damit wird vernachlässigt, dass organisatorische Bedingungen Prozesse lediglich rahmenartig steuern und keinesfalls vollständig determinieren. Entscheidend ist daher, Strukturen nicht als statisch zu begreifen. Sie sind vielmehr nur relativ stabil. In der Regelanwendung und der Neuverhandlung von Interaktionsmustern und Verfahrensweisen unterliegen sie in längerer Sicht immer wieder Veränderungen. Bildlich gesprochen haben sie eine dem reifizierenden Denken nicht zugängliche Tendenz zur Verflüssigung, in der sich starre Formen auflösen und an veränderte Verhältnisse anpassen. Der Grund hierfür liegt in der prinzipiellen Kontingenz von Strukturen, welche Handlungen zwar begrenzen und regulieren, als ob sie unabhängig von individuellen Verhaltensweisen existieren, die letztlich jedoch auf menschliche Aktivitäten zurückgehen (Benz 1987, S. 424; vgl. ders. 2004, S. 19f; vgl. auch Schüle in 1987).

Es ist deshalb zu begrüßen, dass der Wandel von Institutionen im Rahmen neoinstitutionalistischer Ansätze zu einem zentraleren Thema der Sozialwissenschaften geworden ist und diese seither nicht mehr allein als Ausdruck von Beharrungskräften, sondern auch als Quelle von Veränderungen betrachtet werden (vgl. z.B. Hesse, Benz 1988, S. 69f, Benz 1990, S. 372, Göhler 1994, S. 7ff, ders. 1997a, S. 21, Nemitz 2000, S. 4 bzw. Ritz 2003, S. 6).⁷ Unübersehbar ist jedoch, dass hierzu noch erhebliche Forschungsdefizite bestehen. Auch Neoinstitutionalisten tun sich mit einer Antwort zur institutionellen Wandlungsfähigkeit oftmals schwer. Schon deswegen lohnt ein intensiverer Blick auf radikale und in diesem Sinne erfolgreiche Reformen, verbunden mit der Frage, welche Bedingungen dafür erforderlich sind. Erklärungsbedürftig ist demnach mehr die radikale Reform als „deviant case“, also die Abweichung von der Regel institutioneller Kontinuität, weniger die beharrende, marginale, inkrementelle Reform. Ganz wesentlich geht es hier um die Gründe für einen Wechsel in der Logik des politischen Spiels, also den Aspekt, wann der Pfad der Normalgeschichte von Institutionen verlassen wird (vgl. Nemitz 2000, S. 4 und Boos, Fisch 1987, S. 359). Geschehen sollte dies vorzugsweise durch Vergleichsstudien. Vor allem auf subnationaler Ebene besteht in der vergleichenden Forschung nach wie vor ein Vakuum (vgl. Wollmann, Hoffmann-Martinet 2003 oder Kuhlmann 2004). Dies umso mehr, wenn es um einschlägige Erfolgsfaktoren geht. Bemerkenswert ist, dass Arbeiten die sich um den Komplex der Institutionspolitik drehen und somit u.a. die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von Systemen respektive die (Dis-) Kontinuität institutioneller Phänomene behandeln, in den letzten Dekaden zwar zahlreiche Abhandlungen hervorgerufen haben, die jedoch unterschiedlichen disziplinären, thematischen und theoretischen Kontexten zuzuordnen sind. Arbeiten, die spezifische politik- und verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen untersuchen, sind nach wie vor Mangelware (vgl. Benz 1990 S. 360). Seitens der Poli-

6 Die meisten in einer soziologischen Tradition stehenden Theorieansätze gehen eher von einer institutionellen Stabilität aus. Hierzu z.B. die Theorie der Institutionalisierung: Luckmann 1992, Berger, Luckmann 1992 und 1993; vgl. auch Gukenbiehl 1995, S. 101f, Burr 1995, S. 10 bzw. Nagel 2001, S. 29ff; die Strukturtheorie: Giddens 1995; vgl. auch Walgenbach 1995, S. 763, Neuberger 1995, S. 306, Ortmann, Sydow, Windeler 1997, S. 317, Bourdieu 1985 und 1987, S. 100ff, Czada, Schimank 2001, S. 62ff und Nagel 2001, S. 31ff; die Systemtheorie: Luhmann 1984, 1985 und 1990, die neuere Systemtheorie, bei welcher der Wandel stärker thematisiert wird: Willke 1993, 1994 und 1997; insgesamt vgl. auch Kneer, Nassehi 1993, Czada 1997a, S. 32ff, Reinermann 2000, S. 51ff, Czada, Schimank 2001, S. 70ff und Nagel 2001, S. 49ff oder lerntheoretische Prämissen: vgl. z.B. Baitsch 1993, Schreyögg, Noss 1995, S. 178ff, Baitsch, Knoepfel, Eberle 1996, Klimecki, Lassleben 1998, S. 78, Müller, Hurter 1999, Argyris, Schön 1999 oder Wilkesmann 1999; vgl. auch Nagel 2001, S. 56ff.

7 Dies ist ungefähr seit den 1990er Jahren zu beobachten.

tikwissenschaft bestehen die größten Lücken in der Erklärung prozessualen institutionellen Wandels. Hierzu gibt es nur einzelne Beispiele, wie Seibel bemerkt (1997, S. 367ff).

Die Umstände erfordern eine stärkere Beschäftigung mit der Thematik, gerade auf der Ebene der bundesdeutschen Gliedstaaten, denn sie haben eine Schlüsselstellung inne. Sie stellen durch die Betonung föderaler Strukturen und Prozesse eines der tragenden Funktionsprinzipien unseres Regierungssystems dar.⁸ Die mangelnden Interessen innerhalb der vergleichenden Verwaltungsforschung und die damit verbundenen Wissensdefizite überraschen, sprechen doch nicht unerhebliche Gründe für systematische Vergleichsuntersuchungen, denn die Länder geben mit ihrer jeweiligen Ausgangslage ein interessantes Forschungsfeld auf relativ überschaubarem Raum ab, das gute Bedingungen für komparative Analysen bietet (Bogumil 2000, S. 123ff und 2002, S. 7). Mit den in jüngerer Zeit wieder häufigeren strukturellen Reformen kommt vergleichend angelegten Studien eine noch höhere Bedeutung zu. Solche müssen verstärkt in den Fokus wissenschaftlicher Betrachtungen gerückt werden, da sie erstens Differenzen und Gemeinsamkeiten identifizieren und klassifizieren, zweitens bestimmte Regelmäßigkeiten abzuleiten versuchen, drittens jene Faktoren benennen, welche die Unterschiede und Ähnlichkeiten bestimmen und viertens die Bedingungen herausstellen, die für erfolgreiche Reformen ausschlaggebend sind. Fünftens lässt sich dadurch übergreifendes Wissen generieren, das Reformpotenziale hervorbringen kann (vgl. Berg-Schlosser bzw. Müller-Rommel 1992a, S. 283f). Eine vergleichende Bearbeitung der Länderstrukturen und der dort ablaufenden Prozesse steht in der deutschen Politikforschung erst recht im Hintergrund, wenn es konkret um den Gegenstandsbe- reich der staatlichen Mittelinstanz geht. Bei der Aufarbeitung der Materie lässt sich feststellen, dass die Literatur arg begrenzt ist. Schwierigkeiten stellen sich bereits ein, wenn man sich einen Überblick verschaffen möchte. Empirische Studien finden sich kaum (vgl. bereits Wagener 1982, S. 153; vgl. auch z.B. Stöbe, Brandel 1996, S. 11). Die meisten Analysen befassen sich überwiegend mit einzelnen oder mehreren Modernisierungsmaßnahmen speziell ausgesuchter Länder oder geben überblicksartige Zustandsbeschreibungen ab.⁹ Festzuhalten ist somit: Vergleichende Länderstudien zu Verwaltungsstrukturereformen sind in Deutschland eher selten. Liegt der Fokus auf den Erfolgsfaktoren radikaler Reformen, ist eine noch größere Forschungslücke erkennbar. Mir liegt keine Arbeit vor, die Länder über-

8 Die Länder sind von Interesse, weil sie mit den Kommunen die eigentliche Vollzugsebene darstellen und gleichzeitig Steuerungs-, Ordnungs-, Aufsichts- und Vollzugsaufgaben wahrnehmen (Hesse 2004b, S. 4). Sie wirken an der Willensbildung des Bundes mit, sie verfügen über ausgeprägte Kompetenzen, sie sind für die Ausführung der meisten Bundesgesetze zuständig, und sie setzen wichtige Rahmenbedingungen für die Kommunen. Ferner sind über 50 % der öffentlich Vollbeschäftigten auf Landesebene tätig. Insofern wundert es nicht, dass die Länder mit einem Anteil von ca. 40 % an den Gesamtausgaben den höchsten Personalkostenanteil aufweisen (vgl. Bogumil 2000, S. 123ff und ders. 2002, S. 7). Grundlegende Literatur zu den Ländern z.B. Laufer 1991, Hartmann 1997, Wehling 2004 (BW), März 1999 und 2004 (BY), Hoffmann 2004 (NdS) bzw. Kost 2004 (NRW).

9 Überblicksdarstellungen finden sich z.B. bei Wagener 1982, Schrapper 1994 oder Stöbe, Brandel 1996. Lesenswerte ältere Arbeiten: z.B. Fonk 1967, Hillmann 1967 oder Rosellen 1977. Die im Anhang aufgeführten Hesse-Gutachten (1999, 2000, 2002a bis d, 2003a, 2004a bis c) sind auf bestimmte Länder gerichtet und nicht vergleichend angelegt. Sie setzen sich zwar intensiv mit den Verwaltungsstrukturen auseinander, Reformen hinsichtlich der Mittelbehörden werden jedoch nicht exklusiv und vertiefend betrachtet. Eine Ausnahme bilden am ehesten noch die beiden Gutachten zu den Maßnahmen in NRW und NdS (2003a, 2004b). Ein aktueller und umfassender Überblick zu den Mittelstufenreformen der Untersuchungsländer findet sich im Gutachten Bogumil, Reichard, Siebart 2004; vgl. auch Bogumil, Ebinger 2005. Einen ebenfalls guten Überblick zur Neuorganisation der Mittelinstanzen bietet Konzendorf, der verschiedene Statements aus den Landesministerien in einem Werk zusammenträgt (2000).

greifend und systematisch-vergleichend angelegt ist und dabei die Mittelbehörden in den Blick nimmt und insbesondere der Frage nach den (institutionellen) Erfolgsfaktoren einer Reform nachgeht. Ziel ist es diese Lücke etwas zu schließen.

1.2 Fragenkomplex und Gegenstandsbereich

1.2.1 Forschungsfrage

Ersichtlich ist, dass A-Länder teils ähnliche Mittelstufenmodelle bevorzugen wie B-Länder¹⁰ und die Couleur der Landesregierung keine maßgebliche Rolle dafür spielt, welches Modell präferiert wird. Einheitliche parteipolitische Argumentationslinien sind nicht erkennbar (vgl. Bogumil 2002, S. 10). Es gibt keine typische christ- oder sozialdemokratische Modernisierungslinie. Dies zeigt sich dadurch, dass BW und NdS, trotz gleicher Regierungskonstellation und ähnlicher Mehrheitsverhältnisse, völlig konträre Varianten wählen. So stärkt BW seine Mittelinstanz und deren Bündelungsfunktion. Das Land spricht sich somit nachhaltig für eine konzentrierte Dreistufigkeit aus, während NdS Abstand davon nimmt und eine von diesem „Ausgangsmodell“ abweichende Zweigliedrigkeit verfolgt. Zum Verständnis sei es im Vorgriff erlaubt darzulegen, welche Modelle bei der Untersuchung eine Rolle spielen (vgl. hierzu Hesse 2003a, S. 10ff, 2004a, S. 3f und 2004b, S. 18ff; vgl. auch Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 23f):

- *Konzentriert dreistufiger Verwaltungsaufbau (Ausgangsmodell)*: Das Modell besteht aus der Landesregierung, einer bündelnden staatlichen Mittelinstanz und einer kommunalen Auftragsverwaltung in den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die Mittelbehörden zwischen Regierung und kommunaler Ebene werden somit beibehalten, wobei die Integration der Sonderverwaltung in die Mittelebene vordergründig ist.
- *Dreigliedriges deviantes Regionalisierungsmodell*: Das Modell besteht aus der Landesregierung, zugeordneten Ämtern, einer regionalen aber kommunal verfassten Bündelungsbehörde in Form eines Regionalverbandes inklusive staatlicher Verwaltungsanteile sowie einer kommunalen Auftragsverwaltung in den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die Variante steht somit für eine Abschaffung der staatlichen Mittelinstanz und der unteren Verwaltungsbehörden. An Stelle der bisherigen Mittelbehörden sollen Regionalverwaltungen treten, die nicht mehr Teil der Landesverwaltung sind. Es handelt sich hierbei um selbstständige Verwaltungsträger, die staatliche Aufgaben im Auftrag ausführen. Bei der Diskussion steht insbesondere eine Ergänzung der Regionalebene durch die Wahl demokratisch legitimierter Versammlungen zur Debatte.
- *Zweistufiger devianter Verwaltungsaufbau*: Das Modell besteht aus der Landesregierung, zugeordneten Ämtern und einer kommunalen Auftragsverwaltung in den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die bündelnden Mittelbehörden zwischen Landesregierung und kommunaler Ebene werden somit abgeschafft. Es erfolgt eine Konzentration auf die Landesoberbehörden bzw. eine Verringerung der unteren Landesverwaltung, indem Aufgaben auf die Kommunen und Landkreise verlagert werden.

10 A-Länder: SPD-geführte Regierungen (Alleinregierung oder mit der FDP bzw. den Grünen als Koalitionspartner), CDU als Opposition; B-Länder: CDU-geführte Regierungen oder CSU-Regierung (Alleinregierung oder mit der FDP als Koalitionspartner), SPD als Opposition (vgl. Klassifizierung bei Hesse 2004b, S. 83 oder 2003a, S. 53).

Noch wichtiger ist allerdings, dass die Reformen in BW und NdS vergleichsweise tief greifend bzw. umfangreich und dazu noch mit hoher Geschwindigkeit angelegt sind. Sie sind deshalb geradezu als „radikal“ zu bezeichnen, was beweist, dass sich Innovationen und öffentliche Verwaltungen nicht ausschließen (vgl. Becker 1989, S. 903ff bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 23). Andere Länder, so die beiden Vergleichseinheiten BY und NRW, halten sich hingegen mit marginalen, inkrementellen Reformen zurück. Die Maßnahmen der Vergleichsländer lassen sich wie folgt klassifizieren:

Schaubild 1: Strukturreformen der Vergleichsländer im Überblick

Modell	marginal	radikal
konzentrierte Dreigliedrigkeit (Ausgangsmodell)	NRW (vormalige SPD-Grüne-Regierung), BY (CSU)	BW (CDU/FDP) – umgesetzt
dreigliedriges Regionalisierungsmodell (Devianz)	nicht besetzbar (per se radikal angelegt)	NRW (jetzige CDU-FDP-Regierung) – geplant
Zweigliedrigkeit (Devianz)	nicht besetzbar (per se radikal angelegt)	NdS (CDU/FDP) – umgesetzt

Zu klären ist demnach, warum sich in BW und NdS ein radikaler und damit ein in diesem Sinne erfolgreicher Wandel vollziehen konnte bzw. warum es in NdS sogar möglich wurde, einen bis dato kaum wahrscheinlich gehaltenen devianten und per se radikalen Kurswechsel auf ein zweistufiges System vorzunehmen.¹¹ Im Zentrum der Bemühungen steht daher die Forschungsfrage (vgl. auch Mayntz 1997b, S. 211),

welche Bedingungen einen radikalen Wandel ermöglichen. Von Interesse ist einerseits, welche Faktoren zu einer radikalen (Mittelstufen-) Reform stimulieren/motivieren (so genannter „motivationaler Aspekt“), und welche Faktoren andererseits eine radikale (Mittelstufen-) Reform ermöglichen oder behindern, d.h. welche Einflüsse letztlich zur Durchsetzung von Veränderungen verhelten oder solche blockieren (so genannter „ermöglichender Aspekt“ oder „Möglichkeitsaspekt“).

Obwohl in den Grundzügen vielfach große Gemeinsamkeiten zwischen den Bundesländern bestehen, existieren doch wichtige strukturelle Unterschiede, die eine radikale Umsetzung eines Modells beeinflussen können. Diese Sichtweise lenkt den Blick unweigerlich auf die Frage, ob Reformen vom politischen Institutionengefüge abhängig sind bzw. Strukturen Auswirkungen auf den Prozess und die Ergebnisse haben (vgl. z.B. Löffler 1998, S. 8), denn die Politikforschung hat es, wie die Sozialforschung überhaupt, mit der Suche nach Regelmäßigkeiten zu tun und nach Faktoren, welche Verhaltensregelmäßigkeiten begründen oder verändern können. Die Politikwissenschaft gibt auf diese Fragestellung eine klare Antwort: „Institutions matter“! Mehr noch: Eine (neo-) institutionalistische Kernannahme ist, dass Institutionen einen erheblichen Einfluss auf politische Geschehnisse entfalten und das Politikergebnis in hohem Maße auf die institutionelle Ausgangssituation rückführbar ist (vgl. u.a. Scharpf 1987, S. 113f, Jansen 2000, S. 6, Taschowsky 2001, S. 3, Spindler 2002,

¹¹ Ein erfolgreicher Wandel bemisst sich bei der Studie demnach an umfänglichen, durchsetzbaren Reformen und nicht daran, ob sich ein System nach der Reform effektiver bzw. effizienter gestaltet.

S. 143 bzw. Bandelow 2003b, S. 1). Je nachdem wie der Fokus ausgerichtet wird, können Institutionen die Rolle von abhängigen oder unabhängigen Variablen einnehmen.¹² Die Fragen werden dabei entlang der drei angelsächsischen Politikdimensionen beantwortet. Aus der Polity-Perspektive stellt sich ganz nebenbei die Frage, wie sich unterschiedliche Gegebenheiten erklären lassen. Überdies geraten Institutionen als unabhängige Variablen in den Blick, wenn auf die Policy- bzw. Politics-Ebene gewechselt wird. Auf der Policy-Ebene wird gefragt, welchen Einfluss bzw. welche Wirkung politisch-institutionelle Vorbedingungen auf die Policy-Produktion bzw. die Policy-Ergebnisse der Bundesländer ausüben. Aus der Politics-Perspektive stellt sich schließlich die Frage, wie dadurch politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse beeinflusst werden und wie sich diese Bedingungen auf die Strategien bzw. Wahlhandlungen der Akteure auswirken (vgl. Schulze 1997, S. 19, Kaiser 1999, S. 191f bzw. Vatter 2002, S. 21f). Insgesamt gesehen interessieren demnach die institutionellen Wandlungsverläufe und Bestanderhaltungsmechanismen, wie sich der konkrete Wandel vollzieht, deren Trägergruppen, Verfügungseliten und Handlungsspielräume etc., was es erforderlich macht, den Blick auf das Verhältnis von Institutionen und Akteuren und schließlich auf die institutionell geformten jeweiligen Machtbeziehungen zu legen (vgl. Rehberg 1994, S. 74 und Schulze 1997, S. 7).

Wesentlich ist ferner, dass die gegenwärtigen Vorgänge vielfach in der Vergangenheit begründet liegen und von dieser nicht völlig abgekoppelt werden können. In der Diskussion um den Wandel sozialer Organisationen wird die historische Dimension meist ausgeklammert und unterschlagen, dass Verwaltungsstrukturen „Produkte historischer Entwicklungen“ (Mayntz 1985, S. 3; vgl. Becker 1988, S. 13 und Jansen 2000, S. 7) sind. Eine Ausgrenzung historischer Gegebenheiten scheint nicht richtig zu sein, wie Becker bemerkt. Die Geschichte der Verwaltung zeigt plastisch und illustrativ, wie Verwaltungen, Organisationen und Behörden entstehen, sich gänzlich oder nur marginal verändern oder verschwinden und manchmal wiederkehren (1989, S. 896; vgl. Aarebrot, Baaka 1992, S. 54). Nichts ist geschichtslos, so Seibel ergänzend. Für die Erklärung der Gegenwart und Zukunft ist ein Rückgriff auf die Historie unabdingbar (1997, S. 362 und Häcker 1997, S. 86), denn auch „history matters. We cannot understand today’s choices (...) without tracing the incremental evolution of institutions“ (North 1990, S. 100).

Im Vorgriff auf nähere Begründungen ist nun anzunehmen, dass hinsichtlich der Forschungsfrage insbesondere die Verwaltungs- und Territorialstrukturen, sozio-ökonomische Parameter, bestimmte Akteurskonstellationen bzw. -koalitionen und damit einhergehend die Ausmaße der politischen Interaktion eine erhebliche Rolle spielen. Wie erklärt, ist die Frage schon deshalb interessant, weil bei der wissenschaftlichen Bearbeitung der Verwaltung meist der Aspekt der Stabilität von Verwaltungsorganisationen im Vordergrund steht und damit innerhalb der Forschung ein Scheitern von Reformen eher in den Blickpunkt gerät. Ferner erscheint interessant, wie sich die empirischen Befunde an die Erkenntnisse zur institutionellen Stabilität und zum institutionellen Wandel anschlussfähig machen lassen.

12 Meist sind Institutionen die unabhängige, manchmal die intervenierende (d.h. sie erklären), manchmal auch die abhängige Variable, d.h. sie werden erklärt (vgl. Holzinger 2003).

1.2.2 Gegenstand der Untersuchung

Die Arbeit konzentriert sich auf die Vergleichsländer BW, BY, NdS und NRW und deren staatliche Mittelbehörden. Dabei denke ich explizit an die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen. Mit Blick auf die durchaus differierende Verwaltungslandschaft der Länder werden diese teils weder als optimal noch als unbrauchbar, sondern vielmehr nur als mögliches Modell für die Aufbaustruktur in den Flächenstaaten betrachtet. Zugleich mehrten sich erneut Stimmen, welche die Mittelinstanz für entbehrlich halten und die für einen anderen Aufbau plädieren (Häusler 2004, S. 147f). Die Mittelbehörden geraten zunehmend unter Druck, weil teilweise eine Mittelinstanz eines neuen Typs gefordert wird, keine klassische Hoheitsbehörde mehr. Diese soll vielmehr verstärkt eine horizontale Bündelungsfunktion übernehmen und von vertikalen Kontrollfunktionen bzw. Genehmigungsverfahren entlastet werden. In manchen Ländern wird auch in Erwägung gezogen der Mittelinstanz ein neues politisches Gremium an die Seite zu stellen, das eine aktive, verknüpfende Aufgabe im Sinne eines effizienten regionalen Managements beinhaltet (vgl. z.B. Stöbe, Brandel 1996, S. 18ff, Lange, Kersting, Kißler 2000, S. 17, Hesse 2003a, S. 92 oder Reichard 2004, S. 92, 98).

Die Kontroversen sind dabei keineswegs neu. Geht man zu den Wurzeln, so ist ersichtlich, dass die Diskussionen bis ins 19. Jahrhundert reichen.¹³ Die Überlegungen, die sich mehrfach auf die Abschaffung der Mittelbehörden richteten, endeten jedoch jeweils

13 Die deutsche Verwaltung hat ihre Struktur Anfang des 19. Jhr. erhalten. Der Zeitpunkt wird als Beginn einer Durchstaatur angesehen. Folgende Gesichtspunkte bestimmen bis heute die Organisation: Erstens sind die Ministerien nach Funktionen und nicht nach dem Staatsgebiet gegliedert, zweitens soll die untere Stufe die Einheit des Staates örtlich zum Ausdruck bringen und drittens sind auf der mittleren Stufe die Funktionen möglichst zusammengefasst. Zur Idee der Einheit der Verwaltung forderte Freiherr vom Stein in seiner Nassauer Denkschrift die Straffung der Organisation und die Zusammenfassung wesentlicher Aufgaben in der Mittelinstanz. Es wurde für erforderlich angesehen, die Regierung funktional zu organisieren, während die übrige allgemeine Verwaltung nach räumlichen Gesichtspunkten (Territorial-/Funktionalprinzip) zu ordnen war. Dies hatte zur Konsequenz, dass die Mittelbehörden eine Bündelungsfunktion übernehmen und wenigstens näherungsweise die Spezialisierung der Ministerien widerspiegeln mussten, um die Fachaufsicht gegenüber den unteren Staatsbehörden ausüben und sie beraten zu können. Die Bündelung war somit von jeher die mittelbehördliche Kernfunktion schlechthin. Die Zeitspanne gilt als Durchbruch einer bis dahin säulenartig bzw. vertikal nach Fachbereichen organisierten Verwaltung. Das Leitbild der dezentralisierten Konzentration war geschaffen, das Gebiet erhielt den Vorrang gegenüber der Funktion (Ellwein 1994, S. 10ff, 74 bzw. Miller 1998a, S. 230f; vgl. Hillmann 1969, S. 52ff, Hoffmann 1992, Stöbe, Brandel 1996, S. 13ff, Ellwein 1996, S. 55, Miller 1998b, S. 687 bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004; vgl. auch Wagener 1982, S. 156f). Zuvor war in Preußen auf der mittleren Ebene eine Vielzahl von Behörden mit unklar definierten Zuständigkeiten entstanden, die sich zunehmend behinderten. Vor diesem Hintergrund wurden 1807 im Zuge der Stein-Hardenbergschen Reform Behörden errichtet, die als Ursprung der Mittelinstanz zu betrachten sind und die alle staatlichen Aufgaben wahrnehmen sollten, die nicht ausdrücklich Sonderbehörden vorbehalten waren (Zurhausen 1955). Auch anderswo entstanden regionale Bündelungsbehörden. In BY wurde mit der neuen Verfassung von 1808 der Weg zur Schaffung einer Mittelinstanz beschrieben (vgl. Hillmann 1969 oder Reichert 1971; vgl. auch Michel 2000, S. 3 und Becker 1988, S. 24ff). Einerseits kam es bis 1815 in den Rheinbundstaaten und andererseits in Preußen zu grundlegenden Reformen. In der hier gewählten Diktion gibt es seither eine dreigliedrige Verwaltung (Ellwein 1994, S. 15). Die in BY und Preußen begonnene Entwicklung kann zwischen 1820 und 1840 als abgeschlossen betrachtet werden (Becker 1988, S. 26). Gegenüber diesem Zustand ist auch nach 1870 keine wesentliche Änderung erfolgt. So blieb der deutsche Verwaltungsföderalismus mit allen seinen Stärken und Schwächen bis heute erhalten. Mehr noch, die Mittelinstanz konnte sich im Laufe des 19. Jhr. fest etablieren, auch wenn ihre Existenz nie gänzlich unumstritten war (vgl. hierzu Hillmann 1969, S. 52ff). Anfang der 1920er Jahre wurde die Kritik an der Mittelstufe allerdings lauter. Drews hat diese 1919 sogar für überflüssig erklärt (Ellwein 1994, S. 18ff; vgl. Wahl 1987, S. 79, 217f).

mit der Stärkung ihrer Position (Stöbe, Brandel 1996, S. 18f). Die entscheidenden Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Verwaltungsorganisation nach 1945 liegen in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, deren Kennzeichen in der Formel „Neubeginn, aber nicht grundlegende Neuorganisation“ (Wahl 1987, S. 216) zusammengefasst werden können.¹⁴ Trotz der Zäsur und der Notwendigkeit einer Neubildung wurde die aus dem 19. Jahrhundert stammende Struktur weitgehend übernommen. Die Übernahme der Mittelbehörden könnte, um es in den Worten von Max Weber zu sagen, als rein technische Überlegenheit eines Typs über alle anderen Konstrukte gewertet werden (zit. in Becker 1988, S. 27). Aber auch nach 1945 ist die Diskussion um die Mittelinstanz immer wieder neu entfacht worden. Keine andere Verwaltungsinstitution wurde so häufig in Frage gestellt und für keine andere sind so viele phantasievolle Alternativen entwickelt worden. Die Überlegungen führten allerdings immer wieder zur Einschätzung ihrer Unentbehrlichkeit. In den ersten Jahren nach Kriegsende unterbreitete der Deutsche Städtetag den Vorschlag ganz auf die Ebene zu verzichten. Mit Ausnahme der beiden kleinsten Flächenländer Schleswig-Holstein und Saarland bildeten jedoch alle Flächenstaaten eine Mittelstufe aus (Wahl 1987, S. 216f, Stöbe, Brandel 1996, S. 19 bzw. Wagener 1982, S. 153f; vgl. Ellwein 1994, S. 79 und Michel 2000, S. 3).

Grundlegend überdacht wurden die Behörden ab den späten 1960er Jahren. In dieser Zeitspanne gerieten sie zunehmend in eine Unsicherheitszone. Insbesondere die Oppositionen wollten damals eine Ebene einsparen und die staatliche Mittelstufe zu Gunsten der Einführung von Regionen bzw. Regionalkreisen opfern (Wagener 1982, S. 153f). Die Zeit dürfte „einen langen, dunklen Schatten in die Zukunft“ projiziert haben, denn die Entscheidungen haben einen maßgeblichen Einfluss auf die heutige Reformpolitik. Am 22. April 1971 setzte die Ständige Konferenz der Innenminister unter Federführung des Landes NRW einen Sonderarbeitskreis ein, der eine Konzeption zur Neuordnung der Mittelinstanz zu erarbeiten hatte. Hierbei war u.a. zu klären, ob die Mittelbehörden beizubehalten sind, welche Aufgaben sie zu erledigen haben bzw. ob Selbstverwaltungsverbände gebildet werden sollen. Darüber hinaus wurde in der Ministerpräsidentenkonferenz vom 13./15.10.1971 beschlossen, dass es wünschenswert sei, eine Einheitlichkeit der Verwaltungsorganisation in den deutschen Bundesländern anzustreben. Zudem sollten die zur Koordinierung der Auffassung der Länder eingesetzten Gremien veranlasst werden, sich auch mit der Gebietsreform der Kreise, der Bildung von Regionen und der Funktionalreform zu befassen (Mittelinstanzenbericht 1973, S. 1).¹⁵

14 Zu den Plänen und Reformen in dieser Phase Wagener 1968, S. 133ff, zur Geschichte z.B. Melzig 1999, S. 76f.

15 Dem Arbeitskreis gehörten vierzehn höherrangige Ministerialbeamte an, davon acht aus den Vergleichsländern (Mittelinstanzenbericht 1973, S. 1). Eng damit verknüpft war die Territorialreform. Auf der Ebene der Länder, der Regierungsbezirke, der Kreise und Gemeinden sollten starke Einheiten entstehen. Nachdem eine Gebietsreform auf höheren Ebenen gescheitert war (Länderneugliederung nach Art. 29GG), konzentrierte sich das Bestreben auf die Kreis-/Gemeindestufe. Ausgangspunkt war die Feststellung, dass eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung nur funktionieren kann, wenn die Kommunen über eine gewisse Größe verfügen. Insgesamt gelang es, trotz eines beachtlichen Widerstands, die Zahl der Kreise und Gemeinden in den Flächenländern der alten Bundesrepublik deutlich zu reduzieren (Verringerung von 24.282 auf 8.501 Gemeinden und von 564 auf 328 Landkreise/Kreisstädte). Im Verhältnis zur Länderebene war die kommunale Ebene nunmehr stärker ausgestaltet und damit handlungsfähiger. Die durchschnittliche Einwohnerzahl der Kreise betrug nun 232.945 statt 167.410 und die der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände 7.242 statt 1.510. Dies erzeugte zwangsläufig eine Diskussion um die Mittelinstanz. Dabei ging es um die Frage, ob es überhaupt eine Ebene zwischen den zentralen Landesbehörden und den Kreisen geben muss und falls ja, ob diese kommunal oder staatlich verfasst sein soll (Seibel 1996/1997, S. 93ff und Bogumil 2004, S. 3f).

Der im April 1973 vorgelegte Mittelinstanzenbericht hat für die weitere Entwicklung eine tragende Bedeutung. Er konstatierte u.a. ein hohes Maß an Heterogenität zwischen den einzelnen Regierungsbezirken bezüglich Fläche, Einwohnerzahl, Behördengröße und Anzahl der zugeordneten Landkreise und Städte. Er empfiehlt deshalb Modifikationen sowohl im Hinblick auf den Gebiets- als auch den Aufgabenzuschnitt. Unter Anwendung verschiedener Kriterien¹⁶ plädiert der Bericht ferner für die Beibehaltung der staatlichen Mittelinstanz (S. 4, 17). Für größere Flächenländer mit einer Einwohnerzahl zwischen 3,5 und 17 Mio. Einwohnern und einer Fläche zwischen 20.000 und 70.000 qkm wird eine staatliche Repräsentanz im regionalen Bereich vorgeschlagen. Danach war eine staatliche Mittelstufe für alle Vergleichsländer unerlässlich. Verwaltungsabteilungen der obersten Landesbehörden, zentrale Landesämter, obere Sonderbehörden oder Landesverwaltungsämter wurden als Alternativen abgelehnt. Der Sonderarbeitskreis thematisierte insbesondere auch die Gefahr einer sich mehr und mehr zersplitternden Verwaltungsorganisation als eine der großen Bedrohungen der deutschen Administration.¹⁷ Nach deren Auffassung werde eine solche Zersplitterung nicht nur die Neugliederung des Bundes behindern. Sie stelle schon im Hinblick auf Art. 83 GG eine Gefährdung für das ordnungspolitische Funktionieren des föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik dar und erschwere eine umfassende Funktionalreform im Bereich bundesgesetzlicher Zuständigkeitsregelungen, woraus insbesondere die Forderung nach der Beibehaltung bzw. Stärkung der staatlichen Mittelbehörden abgeleitet wird (ebd., Stöbe, Brandel 1996, S. 19 bzw. Miller 1998a, S. 232ff; vgl. Melzig 1999, S. 86; vgl. auch Michel 2000, S. 3).¹⁸ Als Reaktion auf die Debatte und den Bericht, der die

16 (1) Die Aufgabe ist nicht im Ministerium wahrzunehmen. (2) Sie ist nicht in einem zentralen Landesamt oder einer oberen Sonderbehörde zu erledigen, weil sie einen regionalen Bezug hat und ihrer Natur nach keine zentrale Bearbeitung erfordert. (3) Sie kann nicht von unteren Verwaltungsbehörden wahrgenommen werden, weil Aufsichts-, Planungs- und LenkungsFunktionen oder sonstige Gründe (z.B. Leistungsfähigkeit/Wirtschaftlichkeit) eine überörtliche Wahrnehmung erfordern. (4) Sie ist wegen ihrer Verflechtung mit anderen Aufgaben nur in einer Behörde mit ressortübergreifender Bündelungsfunktion wahrzunehmen (Mittelinstanzenbericht 1973, S. 17).

17 Die sich daraus ergebende Gefahr für den föderalen Aufbau wird mit Art. 83 GG unterlegt. Demnach führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, wenn das GG nichts anderes bestimmt. Dies gilt jedoch nur, soweit sie in der Lage sind, ihre Verwaltung so übersichtlich und so einfach wie möglich zu gestalten. Andernfalls gibt Art. 84 GG dem Bund die Handhabe Einfluss zu nehmen. Art. 85 GG trifft eine gleichlautende Regelung für die Landesexekutive im Bundesauftrag. Nach Meinung der Innenminister sei durch Äußerungen der Bundesregierung und den täglichen Dienstverkehr erkennbar, dass die obersten Bundesbehörden der wachsenden Unterschiedlichkeit der Organisation und Zuständigkeitsverteilung in den Ländern zunehmend mit geringem Verständnis begegnen. Darüber hinaus werde eine weitere Zersplitterung der Länderverwaltung kaum geeignet sein, die Bereitschaft des Bundes zur Lockerung bundesrechtlicher Zuständigkeiten, die sich im Rahmen der Reformen als notwendig herausgestellt haben, zu verstärken. Nicht unbeachtlich bleiben könne ferner, dass die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (i.R.d. Art. 28, 83 und 85 GG) den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates entsprechen müsse, welche neben dem Parlament eine funktionsfähige und verantwortliche Regierung erfordern. Deren Funktionsfähigkeit setze nach der Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 9, S. 268ff, 280ff) voraus, dass eine Landesregierung der gesamten Staatstätigkeit eine bestimmte Richtung geben könne und in der Lage sein müsse, für die Einhaltung dieser durch die ihr unterstellten Instanzen zu sorgen (Mittelinstanzenbericht 1973 bzw. Miller 1998a, S. 236ff).

18 Der verfassungsrechtliche Rahmen der Verwaltungsorganisation ergibt sich aus Art. 20 Abs. 2, 20 Abs. 3, 28 Abs. 2, 83, 84 und 85 GG. Ferner sind die Landesverfassungen und einfachgesetzliche Regelungen bedeutsam: Art. 70 Abs. 1 VerfBW, § 6 LVG BW; Art. 77 Abs. 1 S. 1, Art. 9 Abs. 1 und 185 VerfBY; Art. 43 Abs. 2 und 29 Abs. 1 VerfNdS, Art. II § 4 Abs. 1 S. 1, 3 – 8. niedersächsisches Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform; Art. 77 Abs. 1 VerfNRW, § 8 Abs. 1 LOG NRW, Art. II §§ 3, 4 Abs. 2 – 8. nordrhein-westfälisches Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform; vgl. z.B. auch § 2 Abs. 2 rheinland-pfälzische GO für die Bezirksregierungen (Erläss) bzw. Art. 104 Abs. 2 i.V.m. Art. 101 Abs. 4 VerfHE, § 1 hessisches

Notwendigkeit einer Mittelebene auch formell untermauerte und somit hierfür quasi eine Bestandsgarantie abgab, wurde die Zahl der Regierungsbezirke in NdS, NRW, HE und RP neu ausgerichtet und die Einheiten letztlich auf insgesamt 26 reduziert. Dies änderte jedoch nichts an dem bemängelten Ungleichgewicht, wie die folgende Tabelle zeigt:¹⁹

Schaubild 2: Regierungsbezirke der westdeutschen Flächenländer

Rang	Regierungsbezirk	Bundesland	Einwohner in Mio.	Einwohner je qkm
1	Düsseldorf	NRW	5,3	1000
2	Köln	NRW	4,2	572
3	Oberbayern	BY	4,0	228
4	Stuttgart	BW	3,9	368
5	Arnsberg	NRW	3,8	478
6	Darmstadt	HE	3,7	496
7	Karlsruhe	BW	2,7	384
8	Münster	NRW	2,6	375
9	Weser-Ems	NdS	2,4	159
10	Hannover	NdS	2,1	237
11	Freiburg	BW	2,1	224
12	Detmold	NRW	2,1	375
13	Neustadt	RP	2,0	291
14	Mittelfranken	BY	1,7	231
15	Tübingen	BW	1,7	195
16	Schwaben	BY	1,7	173
17	Braunschweig	NdS	1,7	107
18	Lüneburg	NdS	1,6	104
19	Koblenz	RP	1,5	186
20	Unterfranken	BY	1,3	155
21	Kassel	HE	1,3	154
22	Niederbayern	BY	1,2	112
23	Oberfranken	BY	1,1	154
24	Gießen	HE	1,0	197
25	Oberpfalz	BY	1,0	109
26	Trier	RP	0,5	103
Mittelwert			2,2	276

Mittelstufengesetz (Schraper 1994, S. 158f, Wahl 1987, S. 240ff und Miller 1998a, S. 252f; vgl. Burgi 2001, S. 2).

19 Daten aus Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 58f; Vergleichsstichtag 31.12.1998; vgl. auch Miller 1998a, S. 244f. Die Einwohnerzahl variiert von rd. 5,3 bis 0,5 Mio. Dabei fällt auf, dass die Regierungsbezirke in NRW zu den größten gehören. Ebenfalls noch vergleichsweise große Regierungsbezirke finden sich in BW. Kleiner sind die Regierungsbezirke in NdS, HE (mit Ausnahme des Regierungsbezirks Darmstadt), RP und BY (mit Ausnahme des Regierungsbezirks Oberbayern). Über dem Durchschnitt der sechs Länder (276 Einwohner pro qkm) liegen nur neun Regierungsbezirke (alle aus NRW, zwei aus BW und jeweils einer aus HE und RP).

Ebenso war im Ergebnis keine grundsätzliche Änderung der Funktionen und des Aufgabenbestandes der Mittelinstanz zu verzeichnen. So blieb deren Struktur weitgehend unverändert. In der Folge haben die meisten Länder binnenorganisatorische Maßnahmen an ihren staatlichen Mittelbehörden vorgenommen. Hinsichtlich der bedeutendsten Aktivitäten der Vergleichsländer darf für die damalige Zeitspanne festgehalten werden (siehe hierzu Mittelinstanzenbericht 1973, Wahl 1987, S. 227, Schrappner 1994, S. 158ff, Stöbe, Brandel 1996, S. 18ff, Gabriel, Jann, Deinert 1997, S. 447f, Mann 1997, S. 362, Schiller, v. Winter 1997, S. 283 und Schneider 1997, S. 64ff; vgl. Michel 2000, S. 3f):

In BY hat sich die CSU-Regierung wiederholt für die sieben Einheiten ausgesprochen. Hier stand eine Abschaffung nie ernsthaft zur Diskussion. In BW war hingegen mit dem Kreisreformgesetz vom 26. Juli 1971 durch die Große Koalition die Aufhebung der vier Regierungspräsidien zum 1. Januar 1977 vorgesehen. Die Auflösung wurde in der nächsten Legislaturperiode durch die CDU-Alleinregierung wieder rückgängig gemacht. In Nds wurde durch Beschluss des Landtags vom 25. Januar 1972 die Anzahl der Mittelbehörden unter einer SPD-Regierung von acht auf vier verringert. Das Prinzip der Zusammenfassung von Aufgaben in einer Bündelungsinstanz wurde vergleichsweise konsequent verfolgt. Von 1977 bis Anfang 2005 war das Land in vier Bezirke eingeteilt. In NRW sollten nach einer vor dem Landtag abgegebenen Regierungserklärung vom 30. Juni 1971 die Bezirksregierungen unter einer SPD-FDP-Koalition von sechs auf vier reduziert werden. Durch die Vereinigung der Regierungsbezirke Aachen und Köln kam es am 1. August 1972 jedoch nur zu einer Verringerung auf fünf Einheiten.²⁰ Zieht man Bilanz, so ist feststellbar, dass die Mittelbehörden in keinem Flächenland abgeschafft wurden. Im Gegenteil, der Bericht untermauerte letztlich deren Notwendigkeit in größeren Ländern und erklärte ihren Fortbestand quasi zum Dogma.

Im weiteren Fortgang wurde es um die Mittelinstanz vergleichsweise ruhig. Andere Reformfelder traten in den Vordergrund.²¹ Anfang der 1980er Jahre kam Wagener zum Schluss, dass die Nützlichkeit der Existenz der Regierungsbezirke kaum noch bezweifelt

20 Maßnahmen anderer Ländern zum Vergleich: In HE wurde die Struktur auf der mittleren Ebene mehrfach geändert. Die zunächst gebildeten Regierungspräsidien Darmstadt, Kassel und Wiesbaden wurden mit Gesetz vom 29. April 1968 durch die SPD-Alleinregierung auf zwei (Darmstadt und Kassel) reduziert. Im Zuge der Konsolidierung der umstrittenen kommunalen Gebietsreform und zur Vereinfachung der Landesentwicklungs- und Regionalplanung legte man sich am 1. Januar 1981 in einer SPD-FDP-Koalition wieder auf drei Regierungsbezirke (Nord-, Mittel- und Südhessen) fest. In RP wurde die Zahl der Bezirksregierungen unter einer CDU-FDP-Koalition bereits am 1. Oktober 1968 von fünf auf drei verringert (Stöbe, Brandel 1996, S. 20 und Mittelinstanzenbericht 1973, S. 4ff).

21 Blickt man zurück, so können in der Geschichte der BRD fünf bedeutende Modernisierungsphasen identifiziert werden, spart man die erste Phase der Kriegsfolgenbewältigung aus, welche bis ca. Mitte der 1950er Jahre andauerte: (1) Die Phase der Rechtsbereinigung ab Mitte der 1950er Jahre, (2) die Phase der Territorialreform seit Ende der 1960er bis ca. Mitte der 1970er Jahre mit den sich anschließenden Ansätzen einer Behörden-/Funktionalreform (die Territorialreform ermöglichte erst eine Funktionalreform; in diese Phase fiel auch die Ministerialreform, die Reform des öffentlichen Dienstrechts und die Finanzreform von 1969), (3) die Anstrengungen um Entbürokratisierung, Entstaatlichung, Verwaltungsvereinfachung und Bürgernähe seit ca. Mitte der 1970er bis Mitte/Ende der 1980er Jahre, (4) die Wiedervereinigung des Jahres 1990 und die darauf folgende Phase der betriebswirtschaftlich inspirierten Binnenmodernisierung der Verwaltung im Zuge der Public-Managementbewegung der 1990er Jahre und (5) die Phase der Verwaltungsstrukturmaßnahmen seit ca. Ende der 1990er Jahre (siehe hierzu z.B. bei Hesse, Ellwein 1997, S. 360ff, dies. 1992, S. 319ff, Seibel 1996/1997, S. 91ff, Miller 1998a, S. 12f, Hesse 1999, S. 30ff, 2000, S. 115ff, 2002a, S. 58ff, 2002b, S. 68ff, Bogumil 2002 und 2004, S. 2ff). Einen länderspezifischen Überblick zu den Reformen in der BRD bietet z.B. Bürsch 1996 und König 1997. Eine aktuelle Zusammenfassung der Aktivitäten auf Landesebene findet sich bei Konzendorf 2003.

werde und hierzu keine überzeugende Alternative im Gesamtaufbau der Verwaltung existiere (1982, S. 153f). Eine grundsätzliche Änderung der Funktion oder des Aufgabenbestandes wurde bis weit in die 1990er Jahre ausgeblendet. Die Existenz der Mittelbehörden galt somit bis vor einigen Jahren als mittel- bis langfristig gesichert. Bei der Entwicklung der Verwaltung der neuen Bundesländer wurde die staatliche Mittelinstanz allerdings eher negativ bewertet, weil die Regierungsbezirke mit den Bezirken der ehemaligen DDR assoziiert wurden. Auch in den alten Bundesländern ist die Diskussion seit einigen Jahren wieder voll im Gang. Im Zuge der Kontroversen wird erneut die Frage nach der optimalen Struktur des Verwaltungsaufbaus aufgeworfen und unterschiedliche Modelle einer Neuordnung der mittleren Ebene diskutiert, wobei vielfach an die Diskussionen der 1960er und 1970er Jahre angeknüpft wird (Häusler 2004, S. 147 bzw. Stöbe, Brandel 1996, S. 8, 20ff; vgl. Michel 2000, S. 4 und Hesse 2004b, S. 83).

Die aktuelle Situation lässt sich stichpunktartig dadurch beschreiben, dass die zu untersuchenden Länder bis Ende des Jahres 2004 alle einen konzentriert dreistufigen Aufbau institutionalisiert hatten. Man kann bei dem Dreistufenmodell deshalb vom so genannten Ausgangsmodell sprechen. Bei aller Kritik wird dieses vielfach auch nicht grundsätzlich in Frage gestellt. In BY steht das Modell weder bei der Regierung noch der Opposition und den außerparlamentarischen Akteuren zur Debatte. Einen ebenfalls vergleichsweise hohen Rückhalt genießt das Modell in den Ländern BW und (zumindest bis Mai 2005 in) NRW. Seit dem nordrhein-westfälischen Machtwechsel rückt dort das abweichende dreistufige Regionalisierungsmodell wieder stärker in den Vordergrund (siehe z.B. CDU-FDP-Koalitionsvereinbarung 2005, S. 10). In NdS wurde hingegen das Konzept einer devianten zweistufigen Verwaltung zum 1. Januar 2005 umgesetzt (siehe z.B. Niedersächsischer Landtag 2004d).²²

1.3 Untersuchungsdesign: Leitthesen und Variablen

Die nachfolgenden Faktoren dürften hinsichtlich der Forschungsfrage einen maßgeblichen Einfluss haben. Hierbei begrenze ich mich auf die wesentlichsten Momente, um methodisch einen sinnvollen Vergleich zu ermöglichen. Ein solcher lässt sich ohne Komplexitätsreduktion nicht herstellen. Auch lässt sich die Empirie niemals in ihrer ganzen Totalität einfangen.²³

22 In jüngerer Zeit gab es zur Auflösung der Mittelbehörden noch zwei weitere Anläufe. So war die Auflösung in RP schon 1996 diskutiert worden. Ergebnis war stattdessen eine funktionale Umgestaltung zum 1. Januar 2000. In HE hatte die CDU 1999 eine Auflösung beabsichtigt, das Vorhaben scheiterte jedoch am damaligen Koalitionspartner (siehe z.B. Koalitionsvereinbarung SPD-FDP RP 1996, S. 67ff und CDU HE 1999, S. VII; vgl. Lohmann 2004, S. 11; vgl. insgesamt auch die Hesse-Gutachten im Literaturverzeichnis und Bogumil, Reichard, Siebart 2004).

23 Bezogen auf die zu untersuchende Empirie dürften sicherlich noch weitere Faktoren eine beiläufige Rolle spielen, die hier nicht betrachtet werden. So bestimmen z.B. legislative Mehrheitsverhältnisse die Autonomie einer Regierung. Stabile Mehrheiten wirken sich im Grundsatz positiv auf die Reformbereitschaft aus. Zurückhaltender zeigen sich oft Länder, in denen nur knappe Mehrheiten vorhanden sind. Nicht unerheblich ist z.B. auch der Wahlzyklus. So sind umfassende Veränderungen und die damit verbunden „Grausamkeiten“ oftmals am Anfang einer Legislatur zu erwarten (vgl. Scharpf 1987, S. 128f). Weiterhin spielen historische Traditionen eine Rolle (vgl. z.B. Hesse, Benz 1990, S. 225, Hesse 2002a, S. 47 und 2002b, S. 37, 55; vgl. auch Schimanke 1978, S. 63, IM BW 2003b und MIS NdS 2003a) und welches Ressort für die Reformen federführend zeichnet (Antagonismus zwischen bündelnder vs. einer nach fachlichen Bezügen organisierten Verwaltung; vgl. Thörmer 2001 und Hesse 1999, S. 73). Einen begrenzten Einfluss hat m.E. die Wissenschaft. Es darf angenommen werden, dass die Regierungen durch wissenschaftliche Gutachten ein

Entscheidend ist ferner, dass aus forschungsökonomischen Gründen irgendeine theoretische Grundorientierung zu erfolgen hat und bestimmte Leitlinien unabdingbar sind. Hierbei kann es sich allerdings nicht um ausdifferenzierte nomologische Hypothesen handeln. Es sind schon deshalb keine klaren „Wenn-dann-Sätze“ möglich, weil institutionelle Ausgangsbedingungen das Handeln nie völlig determinieren, sie enthalten aber Handlungslogiken, denen die Akteure üblicherweise folgen (hierzu z.B. Kaiser 1999 oder Benz 1990, S. 369).

Der Blick konzentriert sich auf die *Forschungsfrage*, d.h. welche Faktoren zu einer radikalen (Mittelstufen-) Reform stimulieren und motivieren (motivationaler Aspekt) bzw. welche Faktoren eine radikale (Mittelstufen-) Reform letztlich ermöglichen (so genannter Möglichkeitsaspekt) und damit zur Durchsetzung einer solchen verhelfen. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere die Verwaltungs- und Territorialstrukturen (Territorialstrukturen des Landes und der kommunalen Ebene, Komplexität der Verwaltungsstrukturen und damit einhergehend die Machtstellung der darin agierenden Akteure, Ausmaß der Entstaatlichung der unteren Ebene; *Variable 1*), sozio-ökonomische Parameter bzw. budgetäre Rahmenbedingungen (*Variable 2*) und schließlich die Konstellationen, Koalitionen und Interaktionen der am verwaltungspolitischen Prozess maßgeblich beteiligten Akteure (Regierungskonstellationen, politische Interaktion, Machtwechsel, parteipolitische Verschränkung zwischen Regierungsmehrheit und kommunaler Ebene; *Variable 3*) eine erhebliche Rolle für die Abläufe und Ergebnisse spielen. Die vorliegenden Modernisierungsmaßnahmen lassen mit Rekurs auf Wollmann (2007; vgl. z.B. ders. 1996, S. 11f, 2000 und 2003b; vgl. aber auch Pollitt, Boukaert 2000, S. 62ff, Kuhlmann 2003, S. 2f, dies. 2004, S. 3 bzw. 2005), vorbehaltlich einer vertiefenden theoretischen Absicherung der Variablen anhand der einschlägigen Forschungsliteratur in Kapitel zwei und einer empirischen Überprüfung, augenscheinliche Schlüsse zu. Die folgenden Passagen setzen sich daher mit den nahe liegenden Annahmen zu den Variablen und somit einem Kernaspekt auseinander. Vorab lassen sich die Ausführungen durch einige *Leitthesen* komprimieren:

- **Variable 1: Verwaltungs- und Territorialstrukturen**

Anzunehmen ist, dass verwaltungsstrukturelle Ausgangsbedingungen (so genannte starting conditions) und deren spezifische Ausprägung einen Reformbedarf signalisieren und dadurch der politische Entscheidungs- und Umsetzungsprozess maßgeblich beeinflusst wird.

gewisses, wenn auch geringes Maß an Orientierung finden (vgl. Schimanke 1978, S. 207ff). Solche dienen vielfach lediglich zur Legitimationssicherung. Sekundär sind wohl auch länderspezifische Differenzen hinsichtlich einzelner rechtlicher Rahmenbedingungen, die mit der Mittelinstanz in Verbindung stehen (Stellung der Mittelbehörden, deren gesetzlicher Verankerung etc.; vgl. z.B. Wahl 1987, S. 240ff). Überdies spielen die Stellen-/Beschäftigtenanteile der Mittelbehörden aus Rationalisierungsgründen keine Rolle. Deren Personalkörper/Stellenzahl liegt gemessen am Gesamtpersonal/-haushalt der Länder überall unter 3,2 % (vgl. Schnoor 2004, S. 202; vgl. auch Bezirksregierung Weser-Ems 2003, MIS Nds, 14.10.2004, StK BY, 28.02.2005 und Bogumil, Kottmann 2006, S. 4). Auch liegen kaum Hinweise vor, dass der Grad der Einheit der Verwaltung bzw. der Bündelungscharakter der Mittelinstanz (Ausdifferenzierung dieser in Form der Sonderverwaltung neben der allgemeinen Verwaltung bzw. das Ausmaß der an den Mittelbehörden vorbei laufenden Instanzenzügen) hinsichtlich der Forschungsfrage eine wesentliche Bedeutung haben könnte. Die Einheit der Verwaltung war/ist in BW, BY und in Nds vergleichsweise eingeschränkt und in NRW eher ausgeprägt. Hingegen war/ist die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz in BW und BY eher bescheiden und in NRW bzw. Nds ausgeprägter (hierzu Wahl 1987, S. 240ff; vgl. Frank 1996/1997, S. 147, Hesse 2002a, S. 104, 2002b, S. 119f und NLT, 10.03.2005). Summarisch ist festzustellen, dass die genannten Kriterien i.S. der Forschungsfrage eine allenfalls randständige Bedeutung haben dürften.

Die Möglichkeiten zu einem radikalen Umbau der Verwaltung sind zunächst durch die Modellpräferenzen der kommunalen Spitzenverbände tangiert, welche durch die Verwaltungs- bzw. Territorialstrukturen des Landes und der kommunalen Ebene vorgeprägt sind. Grundlegend ist, dass die Durchsetzbarkeit von Reformen tendenziell steigt, sollten die Präferenzen der Verbände untereinander und mit der Ansicht der Regierung korrespondieren. Der Umstand einer Differenz führt hingegen zu Blockaden. Je größer nun ein Land ist, desto entscheidender dürfte akteursübergreifend ein dreistufiger Aufbau im Vordergrund stehen. Damit zusammenhängend ist die Verwaltungskraft der unteren Ebene von Bedeutung, denn bestimmte Verwaltungsmodelle fordern aus steuerungspolitischen Erwägungen eine entsprechende Größe kommunaler Einheiten. Auf Grund des höheren Dezentralisierungsgrades einer Zweigliedrigkeit besteht grundsätzlich viel eher das Erfordernis, Aufgaben auf die Kreise übertragen zu müssen und damit einer neuerlichen Kreis- und Gemeindegebietsreform, was von kommunaler Seite jedoch überwiegend abgelehnt wird. Insgesamt dürfte die Möglichkeit zu einem radikalen zweigliedrigen Aufbau mit steigender Landesgröße tendenziell sinken bzw. ein ausgeprägtes Grundverständnis dafür nur in mittelgroßen Ländern mit stärkeren kommunalen Strukturen vorhanden sein, weil in einem solchen Fall weniger damit zu rechnen ist, dass zwingend auch eine kommunale Gebietsreform folgt.

Das veraltungspolitische Umfeld der Länder ist zudem dahingehend different, weil insbesondere die höheren Kommunalverbände unterschiedlich mit der Landesebene bzw. der kommunalen Ebene verflochten sind und daraus abweichende Prozessverläufe entstehen. Die Verbände gelten als mehr oder weniger starke Ebenen im Verwaltungsaufbau, sie unterscheiden sich daher durch ihre Machtstellung. Ferner weisen sie verschiedene Strukturen auf. Sie zeichnen sich durch differierende strukturelle und ökonomische Verflechtungstatbestände aus und tragen demnach in unterschiedlichem Maße zur Verkomplizierung bzw. Komplexität des Verwaltungsgefüges bei. Grundsätzlich darf davon ausgegangen werden, dass ein höherer Verflechtungsgrad tendenziell zu Blockaden beiträgt und damit gegen eine radikale Reformpolitik spricht.

Speziell mit Blick auf Mittelstufenreformen spielt ferner das Ausmaß an Staatlichkeit vs. Kommunalisierung eine Rolle. Der Aspekt konzentriert sich auf die allgemeine Landesverwaltung der unteren Stufe. Festzustellen ist, dass in NdS auf der unteren Ebene ausschließlich Sonderbehörden institutionalisiert sind. Die Landratsämter haben hier keine Doppelfunktion. Insofern stellt sich die Frage, ob auf der mittleren Ebene überhaupt noch eine staatliche Bündelungsbehörde notwendig ist, weil unterhalb dieser gar keine allgemeine Verwaltung existiert und somit eine radikale (zweigliedrige) Mittelstufenreform letztlich nicht sogar systemimmanent ist. Der Umstand dürfte die Argumente für drei Verwaltungsebenen drastisch minimieren.

▪ **Variable 2: Sozio-ökonomische Randbedingungen**

Anzunehmen ist, dass sozio-ökonomische Parameter und insbesondere die krisenhafte Zuspitzung budgetärer Rahmenbedingungen einen starken Auslöser für verwaltungspolitische Entscheidungen bilden.

Die ca. seit Mitte der 1990er Jahre zu diagnostizierende Haushaltskrise zwingt zu umfassenden Reformen auf allen Ebenen des Systems. Die wirtschaftliche Ausgangslage hat einen Diskussionsprozess in Gang gesetzt, der zunächst auf die administrativen Ablaufstrukturen zielte und nunmehr auch die Aufbaustrukturen erfasst hat. Weitgehende Übereinstimmung besteht in der Politikwissenschaft darüber, dass ökonomischer Problemdruck als Triebfeder und Motor für zahlreiche Reformprojekte dient. Je stärker die Krisen perzipiert werden, desto höher dürfte in aller Regel die Bereitschaft ausfallen in gewachsene Traditionsbestände einzugreifen. Die Situation der öffentlichen Haushalte lässt sich an bestimmten Schlüsselindikatoren festmachen. Hierfür eignet sich z.B. der Schuldenzuwachs, die Gesamtverschuldung oder noch besser die Verschuldung pro Kopf.

▪ **Variable 3: Akteurskonstellationen und politische Interaktion**

Anzunehmen ist, dass der Verlauf und das Ergebnis der Reformen wesentlich durch die Konstellationen der maßgeblich am verwaltungspolitischen Entscheidungsprozess beteiligten politischen (und sozio-ökonomischen) Akteure und durch deren (partei-) politisch-ideologische Interessen, Strategien, Interaktionen und Ziele geprägt wird. Eine wichtige Rolle für die Vorbereitung, Begleitung und Legitimierung der Prozesse spielen hierbei auch so genannte Diskurs- und Reformkoalitionen.

Das Ausmaß der politischen Interaktion, idealiter dadurch, dass diametrale Modellvarianten vertreten werden, motiviert zu radikalen Reformen. Insbesondere ein ausgeprägter Parteienwettbewerb fungiert mithin als Motor. Der dadurch entstehende politische Druck wirkt grundsätzlich fördernd, sich innerhalb einer Regierungskoalition auf eine einheitliche Linie zu verständigen. Größere koalitionäre Differenzen begünstigen hingegen den Status quo. Ob es letztlich zu einer Einigung kommt, ist vielfach historisch begründbar (z.B. frühere Regierungsbeteiligungen). Damit korrespondierend sind auch für deviante, per se radikale Verwaltungsmodelle bestimmte Regierungskonstellationen erforderlich, denn es ist davon auszugehen, dass das Ausgangsmodell von politischen Parteien präferiert wird, die in Form einer maßgeblichen Regierungsbeteiligung in die richtungsweisenden Entscheidungen der Vergangenheit eingebunden waren und mit einer höheren Regierungskonstanz aufwarten können. Sie bevorzugen das so genannte Regierungsmodell. Parteien, die von den vorgenannten Entscheidungen ausgeschlossen waren bzw. langjährige Oppositionsparteien vertreten hingegen eher deviante Oppositionsmodelle. Ein abweichendes Modell wird somit über einen Machtwechsel angestoßen, wenn ein solches von der neu entstandenen Mehrheit schon zu Oppositionszeiten ausreichend postuliert wurde.

Weiter ist anzunehmen, dass besonders die Kreisebene von den Reformen betroffen ist und der Politikprozess durch parteipolitische Verschränkungen und quasi Reformkoalitionen zwischen zentralen und dezentralen Einheiten nachhaltig beeinflusst wird. Aller Voraussicht nach führt eine, teilweise institutionell begründbare, eindeutige Dominanz einer Partei in den Gremien (insbesondere) der Landkreistage zu gegenseitigen Solidarisierungseffekten zwischen diesen und der Regierung, wenn die Mehrheiten mit den parteipolitischen Verhältnissen im Landtag korrespondieren. Hingegen nehmen die Kontroversen zwischen zentralen und dezentralen Akteuren wohl eher zu, sollten die Mehrheiten dominant gegenmajoritär ausgebildet sein. Besteht eine weitgehende politische Pattsituation in den Spitzenverbänden, so führt dies tendenziell zu mehr Neutralität und Zurückhaltung und damit gegebenenfalls zu Freiräumen für die Regierungsakteure.

Insgesamt ist bezüglich der Durchsetzung von Reformen (Variable eins und drei) anzumerken, dass Blockaden eher entstehen, sollte eine ideologische Distanz zwischen potenziellen Vektorkräften vorliegen, sollte eine große Anzahl destruktiver Kräfte existieren bzw. eine hohe Kohäsion zwischen solchen auszumachen sein. Analog dazu ist davon auszugehen, dass eine hohe Anzahl und die ideologische Geschlossenheit konstruktiver Kräfte bzw. eine hohe Kohäsion zwischen solchen radikale Reformen unterstützt.

1.3.1 *Verwaltungs- und Territorialstrukturen*

Grundsätzlich ist festzustellen, dass radikale Reformen besser durchsetzbar sind, sollten die Präferenzen des Verwaltungsumfeldes untereinander und mit den Vorstellungen der Regierungsakteure korrespondieren. Der Umstand einer Differenz führt hingegen eher zu Blockaden. Die erste Variable konzentriert sich auf die Möglichkeit eines radikalen Verwaltungsumbaus. Im ersten Teilaspekt von Variable eins blicke ich deshalb auf die Verwal-

tungs- bzw. explizit die Territorialstrukturen,²⁴ die als institutionelle Indikatoren entscheidende Hinweise in Bezug auf die Größe respektive Verwaltungskraft der Länder und der kommunalen Einheiten enthalten und sich daher auf die Akteurspräferenzen auswirken dürften. Die Ausgangslage lässt vermuten, dass die kommunalen Spitzenverbände vielfach schon im Vorgriff einer Reform für eine bestimmte Modellvariante plädieren und dadurch unterschiedliche Vetopunkte entstehen.

In einem ersten Schritt ist anzunehmen, dass die Größe eines Landes, vornehmlich gemessen an der Bevölkerungszahl, eine wichtige Rolle dafür spielen dürfte, welche Modelle präferiert werden.²⁵ Das Merkmal entfaltet Auswirkungen auf die Position der Regierungsakteure und auf die der kommunalen Akteure und der parlamentarischen Opposition. Je größer ein Bundesland ist, desto wichtiger dürfte partei- bzw. akteursübergreifend in aller Regel die Relevanz eines dreistufigen Aufbaus werden, unabhängig davon, ob es sich hierbei um eine konzentrierte Dreigliedrigkeit handelt oder um ein dreistufiges Regionalisierungsmodell. Aus Steuerungs- und Koordinierungsgesichtspunkten dürfte dementsprechend die Wahrscheinlichkeit eines radikalen zweigliedrigen Systems mit zunehmender Größe eines Bundeslandes abnehmen. Blickt man auf die Vergleichsländer, so zählen NRW und BY zu den herausragend großen und BW bzw. Nds zu den großen Gliedstaaten.

Die „Sandwich“-Position (Hesse 2004b, S. 4) der Mittelinstanz zwischen den Ministerien und den Land-/Stadtkreisen legt zwangsläufig nahe, auch die kommunalen Strukturen zu betrachten. Hierbei gilt grundsätzlich, dass die kommunale Ebene an wenigen genehmigungsbefugten Instanzen (vgl. ders. 2002c, S. 97) und einer umfassenden Dezentralisierung interessiert ist, sollte zur Aufnahme von Aufgaben eine ausreichende Verwaltungskraft bestehen. Die Größe der kommunalen Einheiten, wiederum vornehmlich orientiert an der Einwohnerzahl, dürfte deren Präferenzen beeinflussen, denn die kommunale Struktur fordert einen entsprechenden Aufbau der Landesbehörden. So kann im nächsten Schritt davon ausgegangen werden, dass kommunale Akteure bei schwächeren kommunalen Strukturen eher zu drei Stufen tendieren, da sie andernfalls mit einer Aufgabendelegation seitens des Landes überfordert wären und eventuell nur bei stärkeren Strukturen eine höhere Bereitschaft besteht, gegebenenfalls auch ein radikales zweistufiges Modell zu unterstützen, welches von einer umfassenden Kommunalisierung bislang staatlicher Zuständigkeiten lebt. Auf Grund des staatlichen Rückzugs aus der Fläche ist damit korrespondierend jedoch anzunehmen, dass die Frage von dem zuvor genannten Aspekt – der Landesgröße – überlagert wird. Dies bedeutet tendenziell, dass die (radikalste) zweistufige Variante in herausragend großen Ländern wohl ausscheidet und ein grundlegendes Verständnis für eine Zweigliedrigkeit vermutlich nur in kleineren Ländern vorhanden sein dürfte und aus den vorstehenden Gründen vornehmlich nur dann, sollten auch stärkere Kommunalstrukturen vorliegen (vgl. ders. 2003a, S. 13ff).

Ich möchte die Überlegungen noch etwas konkreter fassen. Entscheidend ist aller Voraussicht nach, dass die Gestaltung der Mittelinstanz eng mit den Überlegungen zu einer kommunalen Gebietsreform korrespondiert (vgl. Thränhardt 1978, S. XLVIII). Dem Ausgangsmodell liegt ein systematisch geringerer Zwang inne, Kompetenzen verlagern zu

24 Territorialstrukturen dürfen i.w.S. als „Verwaltungsstrukturen“ angesehen werden. Zudem werden mit dem Begriff der Verwaltungsstrukturen nicht nur die Strukturen eines Landes, sondern auch die der kommunalen Ebene erfasst.

25 Darauf wird immer wieder verwiesen, vgl. hierzu StM BW 2003a, IM BW 2004, Landtag BW 2003b, S. 2893ff, Hesse 1999, S. 9f, 150ff, 2002a, S. 10ff, 120ff, 2002b, S. 11ff, 136ff, 177f, 2002c, S. 92ff, 2003b, 2003c oder 2004a, S. 5, Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 107 bzw. Bogumil, Kottmann 2006, S. 100.

müssen. Wie das Regionalisierungsmodell ist die Variante von einem geringeren Dezentralisierungsgrad gekennzeichnet und vermindert daher die Notwendigkeit einer Überprüfung kommunaler Strukturen hinsichtlich nahe liegender Kooperationserfordernisse. Ein zweigliedriges Modell impliziert deshalb viel eher das Erfordernis einer neuerlichen Kreis- und Gemeindegebietsreform (vgl. z.B. Hesse 2003a, S. 13ff, 2004a, S. 3 und 2004b, S. 21ff), die auf leistungs- und handlungsfähigere Einheiten zielt, denn eine weitgehend dezentrale Aufgabenwahrnehmung kann nur funktionieren, wenn die unteren Einheiten über eine gewisse Verwaltungskraft verfügen. Vor diesem Hintergrund bestünde in manchen Ländern wohl das Erfordernis, die Kreise und Gemeinden weiter reduzieren zu müssen und verwaltungskräftiger auszugestalten, was entsprechend der 1970er Jahre erhebliche Widerstände hervorrufen würde, denn jede Reform produziert bekanntlich Gewinner und Verlierer (vgl. hierzu z.B. Bogumil 2000, S. 132).

Blickt man z.B. nach BW, so ist ersichtlich, dass u.a. die Landräte als „Gewinner“ der jüngsten Reform gelten. Auf „ihre Behörden“ wurde eine Vielzahl von Aufgaben übertragen, was mit einem Machtzuwachs einherging (vgl. Wehling 2003a und 2003b). Gelingen konnte das Vorhaben, weil sich die Regierung nachhaltig von einer neuerlichen kommunalen Territorialreform distanziert hat, so auch die Regierung in NdS. Eine zweistufige Strukturreform könnte die Landräte hingegen zu „Verlierern“ machen, sollte sich eine Gebietsreform anschließen, da eine solche darauf ausgerichtet ist, Einheiten – und damit verbunden z.B. Stellen für Landräte – zu minimieren. Die Fragen reduzieren sich demnach auf reine Machtaspekte. Die Grundannahme könnte nun lauten, dass auf der Gemeinde- und Kreisebene überwiegend kein Interesse für eine Zweistufigkeit vorhanden ist, da man einer Gebietsreform äußerst reserviert gegenübersteht. Dies dürfte insbesondere dort der Fall sein, wo die Verwaltungskraft der unteren Einheiten weniger ausgeprägt ist respektive die Selbsteinschätzung der kommunalen Akteure in diese Richtung tendiert bzw. wo nur ansatzweise zu befürchten ist, dass eine Zweistufenreform zwangsläufig auch eine kommunale Gebietsreform nach sich ziehen könnte. Analog dazu ist davon auszugehen, dass auf der Kommunalebene ein ausgeprägtes Grundverständnis für eine radikale zweigliedrige Reform nur in kleineren Ländern mit starken kommunalen Strukturen vorhanden sein dürfte und auf Grund dessen eher nicht damit zu rechnen ist, dass eine Zweistufigkeit auch zwingend eine Gebietsreform in Gang setzen könnte (vgl. auch Hesse 2004b, S. 24, 70).

Konsequent weitergedacht ist anzunehmen, dass auch die Verwaltungskraft der untersten kommunalen Stufe von Bedeutung ist, da die Kreise im Falle einer Aufgabenübernahme die Gemeinden sicherlich verstärkt (finanziell) in die Pflicht nehmen bzw. bestimmte Aufgaben weiterreichen werden. Für die Studie erscheint eine Klassifizierung nach allen kreisangehörigen Gemeinden eines Landes allerdings nicht angemessen (vgl. z.B. ders. 2002a, S. 49 und Anl. A-7), da in kleinen Gemeinden quasi keine Verwaltung stattfindet. Die Expertenmeinungen belegen, dass zur Bearbeitung der Thematik die kreisangehörigen Kommunen in zweigliedrigen Gemeindesystemen nach Verwaltungsverbänden zu klassifizieren sind.²⁶

26 Der GTag führt an, dass bei einem derartigen Vergleich nicht alle 1.111 Gemeinden ansetzbar sind, weil kleine Gemeinden keinen Unterbau besitzen (Bürgermeister mit nur wenigen Angestellten). Anzusetzen sei hingegen die Zahl der Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (VwG), die Kapazitäten bereitstellen (11.03.2005; vgl. auch Hesse 2000, S. 156). Auch gemäß des NSGB findet unterhalb einer Samtgemeinde quasi keine Verwaltungstätigkeit statt. Bei verwaltungsorganisatorischen Überlegungen sei von 429 hauptamtlich verwalteten Einheiten auszugehen (10.03.2005). Der GStB verdeutlicht entsprechend, dass in RP die Ortsgemeinden in Verbandsgemeinden (VbG) gebunden sind und daneben verbandsfreie Gemeinden existieren (10.03.2005; vgl. z.B. auch Kuhlmann 2004).

Solche gibt es beispielsweise in BW, BY oder NdS. In NRW wird hingegen lediglich zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden unterschieden (StGB, 10.03.2005).²⁷ Einschränkend ist in diesem Zusammenhang jedoch zu bemerken, dass die Unterschiedlichkeiten zwischen ein- und zweigliedrigen Systemen keine vollkommen identische Vergleichbarkeit zulassen.

Ersichtlich ist, dass die Einwohnerzahl bzw. Verwaltungskraft der Landkreise und Kommunen zum Teil erheblich voneinander abweicht. Blickt man insgesamt auf die kommunalen Strukturen der Vergleichsländer, so ist in einem nur groben Überblick feststellbar, dass sich diese in NRW stark, in BW und NdS eher mittelstark und in BY schwächer präsentieren. Vergleicht man vorbehaltlich einer noch exakteren Darstellung zunächst die Landkreise und orientiert man sich an der durchschnittlichen Größe der Einheiten, so ist zu sehen, dass die nordrhein-westfälischen Kreise mit Abstand am bevölkerungsreichsten ausgestattet sind. Auch die Ausgangslage in BW ist noch relativ gut, besser als in NdS. Die Landkreise in BY sind hingegen bevölkerungsschwächer. Ergänzend sei auf die durchaus ähnliche Situation bezüglich der Struktur der kreisfreien Städte hingewiesen. Die stärksten Einheiten finden sich abermals in NRW. Auch die kreisfreien Städte in BW sind noch vergleichsweise bevölkerungsstark. Bevölkerungsschwächer sind die Einheiten in BY und NdS. Blickt man auf die kreisangehörigen Gemeinden und legt man in zweigliedrigen Gemeindesystemen Verwaltungsverbände zu Grunde, so ist ersichtlich, dass NRW die bevölkerungsstärksten kreisangehörigen Kommunen beheimatet, gefolgt von den Ländern BW und NdS. Bevölkerungsschwächere Strukturen finden sich wiederum vor allem in BY.²⁸

27 In HE existiert die Form der Einheitsgemeinde (HSGB, 10.03.2005). Der Begriff der Einheitsgemeinde meint selbstständige, verbandsfreie Gemeinden, insbesondere solche, die aus mehreren Ortsteilen bestehen (die Gemeinden A, B und C wurden z.B. zu einer neuen Gemeinde D vereinigt). Sie erledigen alle kommunalen Aufgaben in eigener Zuständigkeit. In einigen Ländern ist der Begriff die Bezeichnung für alle kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Mitglied in einer VwG, Samtgemeinde oder VbG sind. VwGen (BW, BY) sind hingegen Gebietskörperschaften, die sich aus mehreren Mitgliedsgemeinden desselben Landkreises zusammensetzen. Diese kreisangehörigen Gemeinden sind Mitglied eines Verbandes und haben diesem bestimmte Aufgaben übertragen, sie behalten aber ihre rechtliche Selbstständigkeit, was in zweigliedrigen Gemeindesystemen üblich ist. Auch bleiben sie für einen – wenn auch kleinen – Teil der Aufgaben zuständig (bei VwGen handelt es sich um die schwächere Form des in BW ebenfalls existierenden Gemeindeverwaltungsverbandes, welcher mehr Aufgaben erfüllt als eine VwG; vgl. z.B. §§ 59ff GemO BW). In anderen Ländern gibt es ähnliche Gebietskörperschaften, z.B. die Samtgemeinde in NdS oder die VbG in RP. Bei der VbG handelt es sich ebenfalls um Gebietskörperschaften, die für ihre rechtlich selbstständigen Ortsgemeinden Aufgaben erledigen und die sich zur Erledigung ihrer Geschäfte zusammengeschlossen haben. Die niedersächsischen 429 „Einheiten“ setzen sich aus Samtgemeinden, Städten, Gemeinden, Flecken etc. zusammen (bei letzterem Begriff handelt es sich um eine historisch überlieferte Bezeichnung für größere kreisangehörige Gemeinden mit stadähnlichen Rechten). Seit der Verwaltungs-/Gebietsreform der 1970er Jahre gibt es in NdS zwei gleichberechtigte Modelle (Einheitsgemeinden & Samtgemeinden). Die Samtgemeinde ist eine Besonderheit. Es handelt sich um Kommunalverbände, zu denen sich Gemeinden eines Landkreises zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft zusammenschließen können, die mindestens 400 Einwohner aufweisen. Eine Samtgemeinde soll mindestens 7.000 Einwohner und darf nicht mehr als zehn Mitgliedsgemeinden haben. Als Gebietskörperschaft führt sie bestimmte Verwaltungsgeschäfte. Verfassungsrechtlich kann sie mit ihren Mitgliedsgemeinden als zweistufige Gemeinde verstanden werden, weil beide Ebenen unverzichtbare Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung erfüllen. Die Samtgemeinde erledigt jedoch die Hauptaufgaben (§§ 71 Abs. 1, 3, 72 Abs. 1 S. 1 und 73 NGO; www.lexikon-definition.de und www.wikipedia.org; vgl. GTag, 11.03.2005, HSGB, NSGB, StGB und GStB, jeweils 10.03.2005; vgl. auch LKrTag BW, 08.03.2005).

28 Die durchschnittliche Größe der kreisangehörigen Gemeinden liegt in NRW bei rd. 28.560 Einwohnern, welche anderswo geringer ist (HE rd. 11.080, BW rd. 7.870, NdS rd. 6.800, BY rd. 4.360 und RP rd. 1.350 Einwohner). Klassifiziert man die kreisangehörigen Gemeinden in zweigleisigen Kommunalsystemen nach Verbänden, so fallen die „Einheiten“ (durchschnittliche Größe) in BW, NdS, BY bzw. RP deutlich stärker

Festzustellen ist ferner, dass das verwaltungspolitische Umfeld, in dem die Mittelinstanzen ihre Funktionen wahrnehmen, auch auf eine andere Art und Weise differiert. Insbesondere gibt es vielfältige Besonderheiten, die vor allem die Existenz von kommunalen Verbänden, Selbstverwaltungskörperschaften und politischen Gremien betreffen, was anhand der wichtigsten Beispiele verdeutlicht werden soll (Stöbe, Brandel 1996, S. 15ff). Im zweiten Teilaspekt von Variable eins liegt der Fokus vorwiegend auf der Komplexität der Verwaltungsstrukturen und damit einhergehend auf der Machtstellung der darin agierenden Akteure. Der Blick fällt dabei besonders auf die höheren Kommunalverbände, die als mehr oder weniger starke Elemente gelten.²⁹ Hier sind vornehmlich Unterschiede bei ihrer jeweiligen räumlichen Ausprägung, hinsichtlich regionaler Disparitäten, bezüglich funktionaler bzw. geografischer Überlagerungen mit anderen Gebietskörperschaften und differierende strukturelle Ausgangsbedingungen erkennbar. Insgesamt tragen sie in unterschiedlichem Maße zur Verkomplizierung der Verwaltungsstrukturen bei. Das kommunale Mehrebenensystem³⁰ der Bundesländer ist strukturell unterschiedlich stark miteinander verflochten (vgl. Hesse 1999, S. 98, 132, 136).³¹ Damit korrespondiert die Überlegung, dass verschiedene strukturelle Bedingungen voneinander abweichende Prozessverläufe erzeugen (Hesse, Benz 1988, S. 76).³²

Hinsichtlich der bundesweit eher geringeren Vergleichbarkeit der höheren Kommunalverbände sei vorab auf einige grundlegende Merkmale und insbesondere die Verhältnisse in BY und NRW hingewiesen. In BW existierten bis Anfang 2005 nur zwei solcher Verbände, einer für den badischen und einer für den württembergischen Landesteil (vgl.

aus (in BW rd. 18.970, in NdS rd. 16.270, in RP rd. 15.250 und in BY rd. 6.600 Einwohnern). Die Kommunen in HE dürfen dabei ohne weiteres mit den aus BW, NdS (oder RP) verglichen werden, da dort nur ein einstufiges Gemeindesystem existiert. Ein solches birgt Vorteile, denn in zweigliedrigen Systemen werden zwischen den Ebenen verstärkt Koordinationsprobleme und Verflechtungstatbestände erzeugt, die Transaktionskosten und Effektivitätsverluste zur Folge haben können (Hesse 2000, S. 156). Quelle für die Strukturdaten aus Teilkapitel 1.3.1: Statistisches Bundesamt (2004); zgl. Informationen über deren Homepage www.destatis.de bzw. die Websites der Statistischen Landesämter: www.statistik.baden-wuerttemberg.de, www.statistik.bayern.de, www.nls.niedersachsen.de, www.lids.nrw.de; vgl. auch www.hsl.de, www.statistik.rlp.de, Hesse 2000, S. 101f, A-7, 2002a, S. 43ff, A-21, 2002b, S. 50ff, A-7, Bogumil, Ebinger 2005, S. 67, Bogumil, Kottmann 2006, S. 85 oder Holtkamp 2003, S. 10; Vergleichszeitpunkt: 31.12.2003.

29 U.a. zeichnen sie sich durch unterschiedliche Machtpotenziale aus (verifizierbar z.B. anhand der jeweiligen Größe der Verbände, am Personalbestand, Budget oder Aufgabenspektrum).

30 Mit dem Begriff des Mehrebenensystems werden Entscheidungsstrukturen bezeichnet, die im Prozess der Entwicklung des modernen Staates entstanden sind. Ursache dafür sind zunehmende Diskrepanzen zwischen Zuständigkeitsgebieten/Wirkungsräumen. Mehrere Ebenen übergreifende Entscheidungsstrukturen bilden sich u.a., wenn „grenzüberschreitende“ Aufgaben zu erfüllen sind und eine übergeordnete Instanz mit Entscheidungskompetenz fehlt. Unter diesen Bedingungen müssen Institutionen, die für das Regieren in unterschiedlichen Gebieten zuständig sind, ihre Politik koordinieren (Benz 2003, S. 205).

31 Zur Politikverflechtung Scharpf, Reissert, Schnabel 1976, S. 13ff, Scharpf 1978 bzw. 1985, Reissert 1993, S. 503 und Benz 1996/1997, S. 165ff; vgl. Benz, Scharpf, Zintl 1992, S. 12, Rudzio 1993, S. 342ff, Schmidt 1994, Benz 1995b, S. 122f, Naschold, Bogumil 1997, S. 123, Da Via, Felhölter, Rauscher u.a. 1998 oder Bogumil 2000, S. 124.

32 Im Grundsatz darf davon ausgegangen werden, dass ein höherer Verflechtungsgrad gegen eine radikale Politik spricht, denn als Verflechtungsfolgen gelten z.B. lange Verhandlungen, Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, eine wenig innovationsfähige Politik, Reformresistenz oder eine ineffektive/ineffiziente Aufgabenerfüllung (Benz 1996/1997, S. 180f). Ein höherer Verflechtungsgrad und die Machtstellung der Gebietskörperschaften trägt demnach oft zur Vetobildung bei. Die Umstände können teilweise aber auch unterstützend wirken. Sie untermauern somit nicht zwangsläufig die Blockadeanfälligkeit der Politik, was einen genaueren Blick auf die jeweiligen Bedingungen notwendig macht, die dafür Sorge tragen, dass sich fördernde oder behindernde Verhältnisse herausbilden.

KVJS, 08.03.2005). In NdS gibt es sogar nur einen höheren Kommunalverband. Die Ostfriesische Landschaft ist lediglich für einen sehr kleinen Landesteil tätig. Die anderen Landesteile gehören keinem höheren Kommunalverband an (vgl. OL, 21.02.2005). Die Verbände in BY und NRW dürften hingegen eine bedeutendere Rolle spielen. In BY sind die sieben bayerischen Bezirke höhere Kommunalverbände. Insgesamt sind sie für das ganze Land zuständig und in ihren Zuständigkeitsbereichen territorial deckungsgleich mit den staatlichen Mittelbehörden. Die Bezirke sind als Verbände vergleichsweise personalstark und verfügen, z.B. mit Blick auf BW oder NdS, über einen jeweils direkt gewählten Bezirkstag. Die Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft Bezirk und der staatlichen Mittelinstanz ist vergleichsweise intensiv, weil die Verwaltung in einem Verbund geführt wird (Stöbe, Brandel 1996, S. 17 und Hesse 2002b, S. 116ff; vgl. Wahl 1987, S. 250f bzw. VdB, 28.02.2005). Eine noch stärkere Stellung haben die höheren Kommunalverbände in NRW. Hierbei sind neben dem Regionalverband Ruhr (RVR) vorwiegend die beiden Landschaftsverbände (LVR, LWL) von besonderem Interesse. Sie erbringen umfangreiche Leistungen, die deutlich über das Spektrum anderer Kommunalverbände hinausgehen (vgl. Ellwein 1993, S. 87ff). Ferner stellen sie ihrem personellen und materiellen Umfang nach die mit Abstand wichtigsten Kommunalverbände dar und nehmen im deutschen Vergleich eine Sonderstellung ein. Sie bedürfen daher einer näheren Betrachtung. Der RVR ist zudem auf das zwischen drei Regierungsbezirken aufgeteilte „Revier“ bezogen. Er erstreckt sich damit auf Gebiete, die zum Territorium des LVR und des LWL gehören (vgl. Hesse 1999, S. 107ff, 136 oder Stöbe, Brandel 1996, S. 17f; vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 86). Daraus ergibt sich ein komplexes, in sich verflochtenes Gesamtgefüge.

Der dritte Teilaspekt von Variable eins ist noch spezifischer auf Mittelstufenreformen bezogen. Auffällig ist das im Ländervergleich differierende Maß an Staatlichkeit vs. Kommunalisierung respektive das Ausmaß an Zentralisierung vs. Dezentralisierung. Dies ist insbesondere durch den Umfang der allgemeinen Staatsverwaltung auf der unteren Ebene ersichtlich. Die Tatsache könnte wesentliche Auswirkungen haben, weil ein ausgeprägter Kommunalisierungsgrad die Verfechter einer bündelnden staatlichen Mittelinstanz mit größeren Existenzbegründungszwängen belegt. So verfügt NdS über eine andere Kommunalverfassung als BW, BY oder NRW (vgl. Niedersächsischer Landtag 2004a, S. 36 und Hesse 2004c).³³ Bei diesen Ländern ist auf der Kreisstufe eine vergleichsweise starke staatliche Tradition ausgebildet. In NdS bildet das Gebiet der Landkreise nach § 1 Abs. 1 NLO zwar auch den Bezirk der unteren Verwaltungsbehörde, allerdings ist das Landratsamt als Behörde des Landkreises nicht zugleich Staatsbehörde. Die dortigen Aufgaben werden im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich wahrgenommen.³⁴ Die Befunde lassen auf eine Vollkommunalisierung der Kreis- und Stadtverwaltungen schließen bzw. auf einen völligen

33 Hesse betont, dass sich jedes Bundesland für einen eigenen Reformweg entschieden hat, weil die Länder von verschiedenen Rahmenbedingungen geprägt werden und z.B. unterschiedliche Kommunalverfassungen bestehen (2004c; vgl. auch Niedersächsischer Landtag 2004a, S. 36).

34 Zu den Aufgaben der Landkreise und Gemeinden gehören die aus dem eigenen (§ 3 Abs. 1 NLO, § 4 Abs. 1 NGO) und übertragenen Wirkungsbereich (Art. 57 Abs. 4 VerfNdS, § 4 Abs. 1 NLO, § 5 Abs. 1 NGO). Freiwillig wahrgenommene und per Gesetz auszuführende Aufgaben zählen zum eigenen, die den Landkreisen per Gesetz zugewiesenen Aufgaben hingegen zum übertragenen Wirkungsbereich. Sie unterliegen den Weisungen staatlicher Behörden. Bei den Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches ist der Staat auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit ihrer Erfüllung beschränkt (Kommunalaufsicht), während er bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches zudem die Zweckmäßigkeit ihrer Ausführung (Fachaufsicht) kontrolliert (§ 69 Abs. 1 NLO, § 127 Abs. 1 NGO).

formellen Rückzug des Staates aus der unteren Ebene.³⁵ In Nds sind die Kommunalisierungsbestrebungen somit am konsequentesten verwirklicht worden. Als erste Diagnose bleibt eine „Entstaatlichung“ der unteren Stufe wie nirgendwo, denn hier gibt es keine Behörde der unteren allgemeinen Landesverwaltung (vgl. auch Hesse 2003a, S. 55). In Nds sind die Behörden des Landes die staatlichen Ortsbehörden, es handelt sich dabei ausschließlich um Sonderverwaltungen (näher hierzu Wahl 1987, S. 240ff). Das Land weicht daher von den anderen Vergleichseinheiten ab.³⁶ Insofern sei schlichtweg die Frage erlaubt, ob unter diesen Voraussetzungen überhaupt eine staatliche Bündelungsbehörde auf der mittleren Ebene notwendig ist, weil darunter gar keine allgemeine Verwaltung mehr existiert bzw. die Mittelinstanz quasi lediglich eine Briefträgerfunktion zu erfüllen hat (vgl. NLT, 07.03.2005) und ob dadurch eine radikale zweigliedrige Mittelinstanzenreform letztlich nicht sogar systemimmanent ist.

1.3.2 Sozio-ökonomische Randbedingungen

Die zweite Variable konzentriert sich als motivationale Komponente auf die budgetären Rahmendaten und hierbei z.B. den Schuldenzuwachs, die Gesamtverschuldung und vorwiegend die Verschuldung pro Kopf. Durch politisch-gesellschaftliche Veränderungen und die dramatische Zuspitzung der finanziellen Bedingungen ist im Laufe der 1990er Jahre ein enormer Reformdruck entstanden, der seither die Verwaltungsstrukturen und -abläufe sowie die öffentlichen Aufgabenbestände verstärkt in Frage stellt (vgl. König 1999, S. 170, Konzendorf 2003, S. 1 und Hesse 2004a, S. 2; vgl. auch Bogumil, Holtkamp, Kißler 2004, S. 64ff oder Reichard 2004, S. 97ff). Dem öffentlichen Sektor bleibt hierzu gar keine andere Wahl, will er seine Zukunftsfähigkeit unter Beweis stellen (Belzer, Brandel 1995, S. 175), denn der Staat befindet sich in einer seiner schwersten Finanzkrisen, die stärker als die früheren weniger konjunkturell, sondern auch strukturell bedingt sind.³⁷ Die Ausgangslage verlangt daher sukzessive einen Erneuerungs- und Anpassungsbedarf in dessen Zentrum die Veränderung der Strukturen steht. Nur so werden die staatlichen Institutionen weiterhin Akzeptanz finden (vgl. Lohmann 2004, S. 4, Hesse, Benz 1988, S. 73 und Hesse

35 Zur Vollkommunalisierung der unteren Ebene in Nds siehe auch Korte, Rebe, Elster 1986, S. 372ff.

36 So auch von den Regelungen z.B. in HE und RP. In HE lag die Gewichtung bislang eher auf einer Staatlichkeit, wenn auch nicht derart ausgeprägt wie beispielsweise in BW. Das Gebiet des Landkreises bildet zugleich den Bezirk der unteren Landesverwaltung. Der Landrat ist ebenso Behörde des Landes (§§ 1, 55 HKO). Insbesondere seit dem Jahr 2005 ist jedoch beobachtbar, dass sich der Staat zunehmend aus der kommunalen Ebene zurückzieht und nachhaltig das Ziel einer weitgehenden Kommunalisierung der unteren Ebene verfolgt wird (HLT, 07.03.2005). In RP ist der Landkreis zugleich Gebiet der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung. Der Kreisverwaltung können zudem staatliche Beamte mit Aufgaben des Kreises zugeordnet werden (§§ 1, 55, 56 LKrO RP). Hier war bislang eher die Betonung einer Staatlichkeit festzustellen. Seit 1994 besteht ein Trend zu mehr Kommunalisierung (vgl. Hesse 2000, S. 147).

37 Die Defizite haben viele Ursachen. Diese sind z.B. in der ökonomischen Stagnation und Wachstumsschwäche, der hohen Arbeitslosigkeit, im demografischen Wandel, in strukturellen Umbrüchen der weltwirtschaftlichen Entwicklung, in der deutschen Wiedervereinigung, der europäischen Integration, aber auch verstärkt in verwaltungsinternen, strukturellen Bedingungen bzw. der „übermöblierten“ Verwaltung schlechthin zu suchen. Oftmals werden die Wachstumstendenzen von Staat und Verwaltung kritisiert (Aufgaben-, Dienststellen-, Personalwachstum bzw. die damit verbundenen verwaltungsimmanenten Kosten beim Personalkörper). Hierzu vgl. z.B. Wahl 1987, S. 217f, Hesse, Benz 1988, S. 72f, dies. 1990, S. 40ff, Ellwein 1994, S. 74, Reiner mann 1994, S. 7ff, Behrens, Heinze, Hilbert 1995, S. 9, Pflug 1995, S. 246, Hesse 1999, S. 31, 48, Mariß 1999, S. 62, Kuhlmann 2003 bzw. Lohmann 2004, S. 4.

2004b, S. 18; vgl. auch Coleman 1968, Zapf 1977 und Lohmann 2001, S. 68ff). Unverständlich erscheint dabei manchem Betrachter, dass erst veränderte Konditionen und erkennbare Haushalts- bzw. Funktionsdefizite der öffentlichen Hand einen eifrigen Diskussionsprozess in Gang gesetzt haben. Leere Kassen und Krisenzeiten bilden demnach vielfach die Triebfeder und den Motor zahlreicher Reformprojekte einer an Kontinuität ausgerichteten öffentlichen Verwaltung (vgl. Roth 1999, S. 31, Bogumil 2000, S. 125 und Bouckaert 2004, S. 22).³⁸ Generell lässt sich festhalten: Je stärker die Finanzkrise perzipiert wird, desto höher dürfte die Bereitschaft wachsen in politisch-administrative Traditionsbestände einzugreifen (König, Füchtner 2000, S. 17). Die Entlastung der Haushalte wird somit zur *Conditio sine qua non* mancher Überlegungen (Wohlfahrt 1995, S. 93).³⁹ Die Gesamtsituation führt letztlich zu einer Druckkulisse, welche die maßgeblichen Entscheider einer Zwangslage unterwirft und deren Handlungsalternativen massiv eingrenzt.⁴⁰

1.3.3 Akteurskonstellationen und politische Interaktion

Variable drei vereinigt schließlich so genannte Möglichkeitsaspekte (Akteurskonstellationen/-koalitionen) und motivationale Momente (politische Interaktion/Machtwechsel). Vielfach wird erklärt, dass Innovationssprünge der staatlichen Administration selten sind und verwaltungsinterner Druck oft nicht ausreicht, Innovationen in Gang zu setzen. Dem bürokratischen System wird unterstellt, dass es seine Strukturen nur reaktiv an gesellschaftliche Veränderungen anpassen könne und es lediglich zur adaptiven Programmentwicklung fähig ist. Wesentliche Anstöße und Initiativen zur Strukturveränderung kommen somit meist nicht aus dem Verwaltungssystem selbst. Die Annahme einer generell begrenzten Kapazität führt zu der Überlegung, dass hierzu Impulse aus dem administrativen Umfeld notwendig sind, die dabei helfen, gewisse Schwellenwerte zu überwinden, damit es überhaupt zu größeren Wandlungsprozessen kommen kann (Schimanke 1978, S. 21; vgl. Seibel 1996/1997; vgl. auch Bogumil 2004).⁴¹

Es ist demnach nicht ohne weiteres erkennbar, wie die motivationalen Grundlagen für eine Reform gelegt werden, wie also ein institutioneller Reproduktionsprozess angestoßen

38 Auf der anderen Seite wird von verschiedenen Seiten immer wieder betont, dass finanzieller Reformdruck alleine oft nicht ausreicht Reformen in Gang zu setzen (vgl. Naschold 1995a oder Konzendorf 2003).

39 Sparsames Haushalten stellt für sich genommen zwar meist kein primäres Reformziel dar, der Zwang hierzu dürfte künftig jedoch ohne Alternative sein und bildet das wohl nachhaltigste Grundmotiv Reformen zu betreiben (IM BW 1999, S. 26f). Zu den Gefahren einer Modernisierung unter dem Druck knapper Kassen z.B. Benz 1995b, S. 120. Die Problematik besteht darin, dass die Maßnahmen oftmals lediglich auf Personaleinsparungen gerichtet sind.

40 Vgl. hierzu z.B. Schimanke 1978, S. 21, Lenk 1995, S. 340, Seibel 1996/1997, S. 103, Miller 1998b, S. 685, 766, Bogumil 2004, S. 8 und Bouckaert 2004, S. 22ff. Die Länder waren bis dato auch deshalb keine Reformvorreiter, weil sie bislang nur unter einem vergleichsweise begrenzten (finanziellen) Modernisierungsdruck gelitten haben (Reichard 2004, S. 88; vgl. auch Ellwein 1994, S. 79, Stöbe, Brandel 1996, S. 29f und Bogumil 2000, S. 31).

41 Seibel bemerkt, dass der Schwerpunkt in Deutschland auf der administrativen Bewältigung politischen Problemdrucks liegt und das Grundmuster meist aus externen Reformanstößen besteht (1996/1997, S. 91). Das Umfeld der Verwaltung steht mit dieser in einem Interdependenz- und Interaktionsverhältnis. Welche Bereiche schließlich dem Umfeld zuzuordnen sind hängt von der jeweiligen Perspektive ab (Gerstberger, Grimmer, Kneissler 1997, S. 88). Mit der Verwaltungsumwelt sind z.B. Parteien, Fraktionen, das Parlament, die kommunale Ebene oder Verbände erfasst (Schimanke 1978, S. 21; vgl. auch Kaufmann 1971 oder Schluchter 1972).

wird und das System dazu kommt, verstärkt selbstbezogen zu reagieren, so dass sich aus einer krisenbedingten, situationsbezogenen, reaktiven Anpassung aktive Innovation entwickelt. Offensichtlich muss es sich hierzu seiner Probleme auf irgendeine Art und Weise „bewusst“ werden, was jedoch nicht einfach erscheint, denn staatliche Systeme verfügen nicht über eine quasi vorgeschaltete Steuerungsstelle für Selbsttransformationsprozesse (Hesse, Benz 1990, S. 59). Scharpf setzt sich mit drei Bedingungen auseinander: Dem Vorliegen einer objektiven Situation, der kognitiven Situationsdeutung und der normativen Interpretation (1987, S. 136). Ein Problem ergibt sich vermutlich dann, sollte der tatsächliche, gegenwärtige und vorausgeschätzte Verwaltungszustand mit dem Zweck- und Zielsystem nicht in Einklang stehen, so Becker. Auch er geht davon aus, dass die Schlechterfüllung eines Zustandes zunächst schlichtweg wahrgenommen werden muss (problem recognition), um einen Innovationsvorgang auszulösen (1989, S. 906f; vgl. ders. 1988, S. 55).

Vielfach sind kognitiv-normative Orientierungsmuster für institutionellen Wandel verantwortlich.⁴² Aus Interaktionen resultierend sind sie einer ständigen Dynamik unterworfen. Sie bilden und ändern sich weniger durch bewusste Handlungen, sondern durch routinemäßig reproduzierte Verfahren im Rahmen von Interaktionsprozessen. Für die Handlung

42 In der Literatur besteht weitgehend Akzeptanz darüber, dass die durch anerkannte Orientierungs-, Erfahrungs- und Normgrundlagen zusammengehaltenen Systeme längerfristig nicht ohne eine „kognitiv-normative Überbaustuktur“ existieren können. Organisationsstrukturen gehen somit in das Bewusstsein der Akteure ein, dies als in Interaktionsprozessen gebildete kollektive Deutungsmuster. Mit den Orientierungsmustern bildet die Institution quasi eine theoretische Basis über ihre Funktionsweise. Institutionen suggerieren damit eine Art Eigenidentität. Zur Transformation von Zwecken in Zielsetzungen werden demnach bestimmte Leitprinzipien als unabdingbar vorausgesetzt (hierzu Hesse, Benz 1988 S. 74f und dies. 1990, S. 59f). In der Institutionentheorie spielt z.B. das von Hauriou entwickelte Konzept der „idée directrice“ respektive der „Leitidee“ eine maßgebliche Rolle (1965, Gehlen 1986a bzw. ders. 1986b; vgl. Waschkuhn 1987, S. 71ff, Rehberg 1990, S. 137, ders. 1994, S. 65, Beyer, Grimmer, Kneissler u.a. 1994, S. 255 bzw. Stölting 1999, S. 112; vgl. auch Göhler 1987, ders. 1988, S. 21, ders. 1994, S. 30, Scott 1987, Stöbe 1995b, S. 129ff, Lepsius 1995, S. 395, ders. 1997, S. 64, Hesse, Benz 1990 und Benz 2004, S. 22). Nicht unproblematisch werden die Vorstellungen über Leitbilder dann, wenn auf die Notwendigkeit eines normativen Konsenses geschlossen bzw. die potenzielle Differenz zwischen kognitiv-normativen Orientierungen sowie institutionell verankerten Zwängen und Machtrelationen vernachlässigt wird, was gerade als Ausgangspunkt von Veränderungen gilt. Anzunehmen ist, dass bestimmte Vorstellungen nur von einer Gruppe von Akteuren geteilt werden, denn verschiedene Perspektiven münden vielfach in differierende Interpretationen des kognitiv-normativen Rahmens und führen folglich zu differenten Meinungen über diesen. Zwischen den Grundregeln und Eigeninteressen können daher immer wieder Konflikte auftreten, welche für die Entwicklungsdynamik und die Antriebskraft institutionellen Wandels verantwortlich sind (Hesse, Benz 1990, S. 59f, Stölting 1999, S. 115 und Stöbe 1995b, S. 130, 133; vgl. Hesse, Benz 1988, S. 74 und Stölting 1999, S. 112ff). In anderen Theorien wurden diese Überlegungen aufgegriffen, weshalb Hesse und Benz von „Grundregeln“ sprechen. Es handelt sich hierbei ebenfalls um eine interpretative Sphäre, was sich als gültige Meinung durchgesetzt hat (dies. 1990, S. 59f; vgl. auch Fürst, Hesse 1978, Fürst, Hesse, Richter 1984, Benz 1985 oder Scharpf 1987; ähnliche Zugänge finden sich in der Modernisierungs- und Evolutionstheorie: Eisenstadt 1979, S. 10ff, ders. 1982, S. 40ff; in Organisationstheorien: Benson 1975, S. 229ff, Brown 1978, S. 365ff und Fombrun 1986, S.403ff; vgl. Benz 1985, S. 73ff; in der Systemtheorie: Luhmann 1984 oder vergleichbar auch im Neoinstitutionalismus: Meyer, Rowan 1977, S. 340ff oder Zucker 1977, S. 726ff). Die auf der Ebene der Grundregeln ablaufenden Prozesse führen allerdings nicht in jedem Fall zum Wandel. Die Stabilisierung von Regeln kann soweit gehen, dass ein Umbruch verhindert wird. Möglich ist auch, dass lediglich symbolische Anpassungen erfolgen. Überdies können Änderungen im kognitiv-normativen Rahmen eine so hohe Veränderungsbereitschaft erzeugen, dass strukturell bedingte Widerstände überwindbar erscheinen. Dadurch, dass institutionell verankerte Grundregeln in Frage gestellt werden, wird zunächst eine Situation der Unsicherheit und der Offenheit geschaffen, in welcher der Umfang der Optionen unter Einbezug institutioneller Aspekte erweitert wird. Auf diese Weise ist ein Änderungsbedarf definiert, der je nach struktureller Konstellation verschiedenen Energien auslöst (Fürst, Hesse, Richter 1984, S. 36ff, Benz 1985, S. 231, Hesse, Benz 1988, S. 75 und dies. 1990, S. 61ff).

gen der Akteure werden sie spezifiziert, zu Routinen entwickelt und immer wieder überprüft, wobei sie entweder Bestätigung erfahren oder sich einer verstärkten Problematisierung zu unterziehen haben. Meist bestehen sie so lange bis eine Störung der Umwelt den Reproduktionsprozess unterbricht (Hesse, Benz 1988, S. 72ff, dies. 1990, S. 54ff und Kieser 2002, S. 322; vgl. Benz 1990, S. 369). Zu folgern ist demnach, dass ein externer Impuls (beispielsweise auf Grund finanzieller Restriktionen bzw. der dadurch entstehenden verstärkten Kommunikation/Artikulation der Problematiken) sukzessive die Einsicht in die Notwendigkeit von reformerischen Maßnahmen fördert (vgl. Naschold 1995b). Dabei handelt es sich oft nicht um eine Einsicht bzw. einen Reformwillen per se, sondern um eine qua gesteigerter Interaktion und somit eine mittels externen Drucks beförderte Modifikation der Einstellung, was die administrativen Spitzen zum Handeln auffordert und zwangsweise zur kognitiven Umorientierung führt (vgl. auch Kneissler 1996, S. 150).

Politische Interaktionen laufen zwischen verschiedenen Akteuren ab, bezogen auf den konkreten Kontext z.B. zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Regierung. Die Studie zielt neben diesen Interaktionssequenzen jedoch vorzugsweise auf die parlamentarische Ebene. Der für die Herausbildung eines organisationalen Feldes nötige Prozess der Institutionalisierung oder Strukturierung (Giddens 1979 bzw. 1995) verlangt ganz wesentlich u.a. eine Zunahme des Ausmaßes der Interaktion zwischen den Akteuren (Roth 1999, S. 31 bzw. Kieser 2002, S. 333). Die Interaktion und das hierbei vielfach mit einhergehende Konfliktpotenzial, so die Überlegung, ist für den Antrieb zum Wandel eines strukturellen Gefüges geradezu existenziell (Schulze 1997, S. 25; vgl. auch Lepsius 1997, S. 64). Die Annahme lautet, dass ein ausgeprägter Parteienwettbewerb, demnach das Ausmaß der politischen Konfrontation bzw. Interaktion in der betreffenden Sachfrage, idealerweise dadurch, dass diametrale Modellvarianten vertreten werden, zu Reformen stimuliert. Das Ausmaß lässt sich z.B. quantitativ über die Anzahl von einschlägigen Landtagsdrucksachen, Anfragen oder Pressemeldungen des politischen Gegners erfassen, aber auch über eine inhaltlich-qualitative Dimension (Ausmaß der politischen Auseinandersetzung). Ein ausgeprägter Wettbewerb fungiert aus dieser Perspektive als Reformmotor (vgl. z.B. Lehmbuch 2000, S. 20ff bzw. Benz 2001, S. 172) und somit als stimulative Ausgangskomponente, zunächst lediglich mit Blick auf eine konzentrierte Dreistufigkeit. Der Umstand wirkt grundsätzlich fördernd, sich auf eine einheitliche Linie innerhalb von Koalitionskabinetten zu verständigen. Gelingt dies nicht, werden gewöhnlich bestimmte Strategien gewählt, z.B. die Vertagung der zu klärenden Sachfrage oder ein „non-decision making“. Kann sich eine Koalition demnach nicht auf eine bestimmte Variante einigen, dann bleibt es nicht nur bei einem Ausgangsmodell, sondern mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch beim Status quo und damit marginalen Reformen, weil die Koalitionäre letztlich immer bestrebt sind einem Koalitionsbruch vorzubeugen. Im Rahmen dieses Aspekts ist insbesondere bedeutsam darauf zu verweisen, dass bestimmte Regierungskonstellationen und damit einhergehend historische Vorzeichen eine wesentliche Rolle dafür spielen dürften, ob es in der spezifischen Sachfrage zu einer Kooperation kommt oder nicht. Es ist daher notwendig danach zu fragen, welche Gründe die verschiedenen Akteurspräferenzen beeinflussen und eine Regierung dazu bringen, ein bestimmtes Verwaltungsmodell zu postulieren und ob sich im Spannungsfeld zwischen Bündelung, Steuerungsfähigkeit und Kommunalisierung eine klassische Regierungs- und eine typische Oppositionslinie identifizieren lässt (Hesse 2003a, S. 19).

Das Ausgangsmodell entsprach bis vor kurzem dem Regierungskurs aller Vergleichsländer und wurde sowohl von CDU- als auch SPD-geführten Regierungen verfolgt (vgl. ders. 2004a, S. 4). Festzustellen ist einerseits, dass der Verwaltungsaufbau im Wesentlichen auf den Entscheidungen der 1970er Jahre beruht (vgl. z.B. Schnoor 2004, S. 199). Davon ausgehend ist anzunehmen, dass dieses Bündelungsmodell stärker von Parteien präferiert wird, die in Form einer maßgeblichen Regierungsbeteiligung in die richtungsweisenden Entscheidungen der Vergangenheit eingebunden waren. Hierbei fällt die Konzentration fast zwangsläufig auf die Richtlinien, die sich im Mittelinstanzenbericht des Jahres 1973 wiederfinden. Ebenso auf die mehr oder weniger unmittelbar damit zusammenhängenden Regierungsentscheidungen im Zuge der Änderung der Anzahl der staatlichen Mittelbehörden und dem damit einhergehenden unmissverständlichen Bekenntnis zu einem konzentriert dreistufigen Staatsaufbau, vorwiegend im Zeitraum der ausgehenden 1960er/frühen 1970er Jahre. Sichtbar ist, dass die Richtungsentscheidungen dieser Zeit für die damals mitregierenden Parteien bis heute höchste Gültigkeit haben. Die Positionen haben sich auf Basis der Vergangenheit zwar weiterentwickelt, sie unterliegen letztlich aber gewissen Pfadabhängigkeiten und können als weitgehend prädeterminierte Ergebnisse historischer Vorentscheidungen interpretiert werden. Andererseits ist erkennbar, dass die schon damals für das Ausgangsmodell plädierenden großen Regierungsparteien⁴³ entweder ohne Unterbrechung bis heute regieren (z.B. CDU BW, CSU BY oder bis ins Jahr 2005 die SPD NRW) und damit eine hohe Regierungskonstanz vorliegt oder mit Unterbrechungen überwiegend regieren konnten (z.B. bis ins Jahr 2003 die SPD Nds). Politische Lager, die an den damaligen Entscheidungen maßgeblich beteiligt waren, und langjährige Regierungsparteien stützen somit in aller Regel die staatliche Mittelinstanz. Sie lassen sich üblicherweise lediglich auf radikale Reformen im Rahmen des Ausgangsmodells ein. Unter diesen Vorzeichen nimmt die Wahrscheinlichkeit zu einem devianten System deutlich ab, während die ehemals davon ausgeschlossenen Akteure bzw. langjährige Oppositionsparteien seit einigen Jahren zum vorgenannten Bündelungsmodell eher kritisch Stellung beziehen und für abweichende, per se radikale Varianten plädieren (vgl. hierzu z.B. Hesse 2002a, S. 47).⁴⁴ Das dreigliedrige Ausgangsmodell ist somit nicht nur einfach „regierungstypisch“ (ders. 2004a, S. 4), sondern regierungstypisch unter den beschriebenen spezifischen Voraussetzungen. Deswegen kann beim Modell der konzentrierten Dreistufigkeit von einem Regierungsmodell und beim Regionalisierungs- bzw. Zweistufenmodell von einem klassischen Oppositionsmodell gesprochen werden (ders. 2003a, S. 19ff und 2004a, S. 4).⁴⁵

Wie sind die Phänomene um eine Differenzierung in Regierungs- versus Oppositionsmodelle erklärbar? Den Regierungen kommt in aller Regel die Rolle des Initiators, des Agendasetzers sowie des Sachwalters zu. Im Vergleich zu oppositionellen Parteien befinden sie sich in einer politisch mehr benachteiligten Position, da Einschnitte in vorhandene Strukturen Verlustängste wecken und sich mit Widerständen in anderen Politikbereichen verbinden können. Daher sind sie bestrebt, Reformen schrittweise und sachlich abgewogen zu gestalten und sich am Status quo zu orientieren, weil andernfalls unkalkulierbare politische Kosten drohen. Bei den Regierungsakteuren bzw. Beteiligten an politisch-admini-

43 Vgl. z.B. Regierungserklärung MP Teufel 2003, Bayerische Staatsregierung 2004, StK NRW 2003 oder Niedersächsischer Landtag 2001a und 2001b; vgl. auch z.B. SPD HE 1998.

44 Die Verwaltungsstrukturen und die Kontroversen um verschiedene Modellvarianten stehen erst seit ca. Mitte/Ende der 1990er Jahre wieder verstärkt im Fokus.

45 Hesse erwähnt allerdings nicht, dass auch das Zweistufenmodell einer oppositionellen Haltung entspringt.

strativen Steuerungsentscheidungen handelt es sich um Experten der politischen Machbarkeit, mit der Folge, dass Maßnahmen, welche die Bedingungen der gegebenen Struktur verletzen würden, von vornherein unterlassen werden und so im Dunkel des „non-decision making“ (Bachrach, Baratz 1962 bzw. 1963, zit. in Scharpf 1987, S. 120) verbleiben. Weiterhin ist bekannt, dass Reformen für eine Regierung meist keine kurzfristigen „Gewinnerthemen“ darstellen und sich Steuerungs- bzw. Effizienzeffekte erst mittel- oder langfristig einstellen. Es muss demnach davon ausgegangen werden, dass Regierungen und die sie tragenden Parteien grundsätzlich keinen radikalen Systemwechsel favorisieren und weitgehend an der Beibehaltung des Systems interessiert sind. Die Opposition kann sich im Zuge des „Parteienwettbewerbs“⁴⁶ hingegen darauf beschränken, der Regierung Untätigkeit oder falsche Konzepte vorzuwerfen. Sie kann umstandslos kritisieren und ungeachtet ihrer Verwirklichung vereinfachte Entwürfe kommunizieren und eine offensive, diametrale „Abgrenzungs- und Differenzierungspolitik“ betreiben. Sie ist in der Lage, viel weitergehende, nicht immer an einer Praktikabilität zu bemessende Vorschläge zu unterbreiten, deren Umsetzung erst zur Debatte steht, sollten sie sich selbst in der Regierungsverantwortung befinden. Sie sind sozusagen gezwungen auf alternative Modellvarianten auszuweichen. Ferner bieten sich durch die öffentlichkeitswirksame Zuspitzungen von Sachfragen im Zuge von Finanzkrisen kurzfristige Chancen Wähler zu maximieren (vgl. Hesse 2003a, S. 19ff).⁴⁷

Augenscheinlich ist, dass sich der Trend zu einem devianten System über einen Regierungswechsel zwischen den Volksparteien⁴⁸ vollzieht. Zwingend ist dabei sicherlich nicht, dass sich die Reformstrategien komplett verändern müssen (vgl. Bouckaert 2004, S. 33). Vielfach ist in der Reformgeschichte der Länder eine gewisse Reformkontinuität beobachtbar. Allerdings dokumentieren sich in Machtwechseln Perioden des Wandels, die inhaltliche und institutionelle Umbrüche begünstigen. Solche werden in vielen Fällen erst durch sich verändernde Macht- und Ressourcenstrukturen ausgelöst (Hesse, Benz 1988, S. 80). Eine damit korrespondierende Regel ist wohl, dass ein deviantes, radikales Modell von der neu entstandenen Mehrheit schon zu Oppositionszeiten ausreichend postuliert wurde und sich im Zuge der Parteienkonkurrenz innerparteilich bereits eine Linie herauskristallisiert hat, die sich deutlich von der des politischen Kontrahenten abhebt.⁴⁹ Ist demnach bei den

46 Hierzu z.B. Lehbruch 2000.

47 Vor diesem Hintergrund wird ein radikaler Systemwechsel plausibel. Die niedersächsische CDU hat sich schon zu Oppositionszeiten zu einer großen Reform bekannt. Die Linie wurde durch den späteren Koalitionspartner unterstrichen und nach dem Machtwechsel beibehalten (z.B. CDU Nds 2002b, S. 38 bzw. FDP Nds 2002; Koalitionsvereinbarung CDU-FDP Nds 2003). Ähnliche Verläufe sind z.B. auch in HE beobachtbar, allerdings scheiterte hier eine Zweistufigkeit am Widerstand des Regierungspartners (vgl. z.B. FDP HE 1999).

48 Spreche ich von Machtwechseln, so ist damit prinzipiell kein personeller Wechsel an der Regierungsspitze ein und der selben Regierungspartei erfasst (z.B. Modernisierungsschübe auf Grund neuer personeller Konstellationen, wie beim Wechsel von Rau auf Clement bzw. Clement auf Steinbrück in NRW; vgl. Bogumil 2002). Die hiermit verbundenen Modernisierungsschübe fallen in aller Regel schwächer aus als bei einem Regierungswechsel, der sich zwischen den Volksparteien vollzieht. Schon allein die Tatsache, dass die Analyse personelle Faktoren etwas beiläufiger in den Blick nimmt, rückt den Aspekt mehr in den Hintergrund.

49 Für die sukzessive Normierung der Positionen spielen z.B. Programme, Beschlüsse und Erklärungen eine tragende Rolle (z.B. Parteitagbeschlüsse, Wahl-/Regierungsprogramme, Koalitionsvereinbarungen, Kabinettsbeschlüsse, Regierungserklärungen oder Beschlüsse/Erklärungen des Ministerrats. Letztere sind dem Legitimationsmuster politischer Absichtserklärungen zuzurechnen; vgl. Schimanke 1978, S. 235). Diese erlangen durch die Tatsache, dass nach und nach die Hürden der politischen Willensbildung überwunden werden für die verantwortlichen Akteure einen immer höheren Verbindlichkeitsgrad, d.h. sie werden allmählich zur Norm (vgl. auch Hesse 2003a, S. 10 und ders. 2004b, S. 19). Sie kommen auf Grund von Mehrheiten der Parteibasis bzw. ihrer Delegierten zustande und entfalten von daher Abhängigkeiten für die Parteispitze. Demgegenüber wird ein Koalitionsvertrag zwischen den jeweiligen Spitzen ausgehandelt, aber

oppositionellen Akteuren ein Modell bereits ausreichend normiert und kommt es im Anschluss daran zu einem Machtwechsel, so besteht eine tendenziell hohe Motivation zur Änderung eines Systems, sollten nicht andere Gründe dagegen stehen. Das Ausgangsmodell der ehemaligen Regierungspartei wird dann naturgemäß Teil der oppositionellen Programmatik.

Innerhalb der dritten Variablen interessieren ferner die „Reformkoalitionen“ oder konkreter die parteipolitischen Verschränkungen zwischen der Landesebene und den dezentralen Einheiten. Bei den Fragen geraten vorwiegend die kommunalen Spitzenverbände und deren politische Besetzung ins Visier, wobei allerdings eine Differenzierung angebracht ist. Der Charakter der Reformen rückt die Kreise (Landkreise und kreisfreie Städte) in eine zentralere Position, da sie als Aufgaben übernehmende Behörden im Fokus stehen und im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden unmittelbar betroffen sind (vgl. GTag, 11.03.2005). Ihre Bedeutung wird noch dadurch gesteigert, dass die Mittelinstanzen organisatorisch zwischen den Ministerien und den Kreisen angesiedelt sind. Zahlenmäßig sind die Landkreise jedoch am stärksten vertreten. Hier ist die Bevölkerungszahl im Vergleich zu den kreisfreien Städten annähernd dreimal so hoch. Ferner bekommen sie in aller Regel die meisten Aufgaben übertragen, was es erforderlich macht, den analytischen Schwerpunkt in erster Linie auch auf die Landkreistage zu legen.⁵⁰ Schließlich lassen sich hinsichtlich dieser Gruppe vergleichsweise signifikante Unterschiede feststellen. Sie verdienen daher die höchste Aufmerksamkeit.

In einem groben Überblick ist in allen Vorständen bzw. Präsidien der Städtetage ein nur hauchdünnes Übergewicht der Christdemokraten erkennbar. Die Mehrheiten halten sich auf dieser Ebene über alle Länder hinweg in einem noch sehr ausgewogenen Rahmen.⁵¹ Aus diesem Umstand sind eher keine entscheidenden Auswirkungen auf die Modernisierungsprozesse abzuleiten. Erst eine eindeutige Dominanz einer Partei in derartigen Gremien soll in die Bewertung einfließen. Solche Dominanzen sind insbesondere auf der Ebene der Landkreistage feststellbar, ohne zunächst exakter darauf einzugehen und hinterfragen zu wollen, warum diese entstanden sind. In NdS ist das Verhältnis relativ ebenmäßig. Eine christdemokratische Dominanz findet sich allerdings in den süddeutschen Ländern BW und BY. Geradezu übermächtig ist die CDU im nordrhein-westfälischen Landkreistag vertreten.⁵² Ferner ist ersichtlich, dass die kommunalen Akteure die Reformen teils unterstützend,

auch ein solcher basiert letzten Endes auf vorgelagerten Mehrheitsbeschlüssen. Koalitionsvereinbarungen haben eine ausgeprägte Programmfunktion, sie bilden als grundlegende Arbeitsprogramme den harten politischen Kern und stellen die maßgeblichen Weichen für eine Legislaturperiode. Regierungserklärungen kommt eine vergleichbare Funktion zu (Gebauer 1996/1997, S. 381).

50 Blickt man z.B. nach BW und vergleicht man die Landkreise mit den Stadtkreisen, so ist feststellbar, dass letzteren bei der jüngsten Verwaltungsstrukturreform (auf Grund bundesrechtlicher Vorgaben als Nicht-Landesbehörden und aus funktionalen Gründen/politischem Kalkül) eine Reihe von Aufgaben nicht übertragen wurden (z.B. Staatliche Schulämter, Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung, Versorgungsämter, Ämter für Landwirtschaft, Landschaft- und Bodenkultur). Zur Erfüllung dieser nicht übertragenen Aufgaben wurden verschiedene Modelle gewählt (Angliederung an die städtische Verwaltung, ohne den Status einer Landesbehörde aufzugeben; Hochzonung der Aufgaben im Sinne ihrer Wahrnehmung durch die jeweiligen Regierungspräsidien; Erfüllung durch einen so genannten Kragenkreis, d.h. einen angrenzenden Landkreis; vgl. Landtag BW 2004b und Bogumil, Ebinger 2005, S. 32f).

51 Vgl. hierzu folgende Websites: www.staedtetag-bw.de, www.bay-staedtetag.de, www.nst.de, www.staedtetag-nrw.de bzw. www.hess-staedtetag.de und www.staedtetag-rlp.de; vgl. auch NST, 10.03.2005, StNRW, 10.03.2005 bzw. HST, 06.04.2005 und STag, 14.03.2005. Stand: 10/2004, in BW und NdS 5 bzw. 9/2004.

52 Vgl. Websites www.landkreistag-bw.de, www.bay-landkreistag.de, www.nlt.de, www.lkt-nrw.de bzw. www.hessischerlandkreistag.de und www.landkreistag.rlp.de; vgl. zudem LKrTag BW, 08.03.2005, BayLT, 09.03.2005, NLT, 07./10.03.2005, LKT, 10.03.2005, www.nls.niedersachsen.de bzw. HLT, 07.03.2005 und LKrTag RP, 07.03.2005. Stand: BW 8/2004, BY 5/2002, NdS 9/2004, NRW 9/2004, HE 1/2003 und RP 9/2004.

teils blockierend, teils neutral begleiten. Besonders in BW und NRW ist nachweislich und unverkennbar ein „Solidarisierungseffekt“ des Landkreistages mit der Landesregierung verifizierbar. Sind die parteipolitischen Mehrheiten zwischen Landesebene und der Ebene der Landkreise jedoch gegenläufig, ist also beispielsweise eine Landesregierung SPD-geführt (z.B. in der 13. Legislaturperiode in NRW) und der kommunale Bereich eher dominant christdemokratisch ausgerichtet, dann kann annähernd auch von einer Politisierung der Interaktionsbeziehungen ausgegangen werden, was die Blockade-anfälligkeit insgesamt erhöhen dürfte.

Richtig ist zweifellos, dass die einzelnen Verbandsführungen viel Wert darauf legen eine starke Verbandspolitisierung zu verhindern. Eine solche wäre für eine sachorientierte Außerparlamentarische Darstellung und einen politisch-neutralen Vertretungsanspruch eher hinderlich (vgl. Diemert 2005, S. 409). Aus diesen Gründen ist verständlich, dass die meisten Experten der Spitzenverbände ihre (vermeintliche) politische Neutralität gegenüber Außenstehenden verteidigen.⁵³ Sicherlich spielt die Parteipolitik auf der Ebene der Spitzenverbände eine beiläufigere Rolle. Auch kommt der Parteienkonkurrenz weit weniger Bedeutung zu als z.B. im Landesparlament. Zumindest „nach außen hin“ agieren die Verbände prinzipiell mehr unabhängig von parteipolitischen Erwägungen. Es sieht somit danach aus, als ob sie vornehmlich auf ihre Interessenlagen konzentriert sind und kommunale Belange Vorfahrt haben.⁵⁴ Die Feststellungen schließen allerdings nicht kategorisch aus, dass überdies nicht auch parteipolitische Gesichtspunkte eine maßgebliche Rolle spielen. Auf Grund machtpolitischer Überlegungen erscheint es durchaus plausibel, dass eine eindeutige Dominanz einer Partei in derartigen Gremien tendenziell zu einer erhöhten Parteinahme und zu gegenseitigen Solidarisierungseffekten zwischen den kommunalen Akteuren und der jeweiligen Landesregierung führt respektive zu einer solidarischen Interaktionsorientierung und damit zur Unterstützung einer Reform, im Sinne der Beförderung einer bestimmten Linie in Richtung Regierung bzw. im Sinne einer nachträglichen Absicherung einer solchen, sollten die Mehrheiten miteinander korrespondieren (konstruktive Struktur). Sollten die Mehrheiten hingegen dominant gegenmajoritär ausgebildet sein, so ist der Tendenz nach zu vermuten, dass es zur Vetobildung, zu einer mehr kompetitiven Interaktionsorientierung bzw. zur Behinderung eines Modells und damit gegebenenfalls zur Unterstützung der oppositionellen Linie kommt (destruktive Struktur). In derartigen Fällen ist anzunehmen, dass politische Kontroversen und Spannungen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften eher zunehmen (vgl. Schimanke 1978, S. 207 oder Bandelow 2003a, S. 331; vgl. hierzu auch Hesse, Benz 1988, S. 80ff).⁵⁵ Ergänzend ist davon auszugehen, dass eine weitgehende politische Pattsituation in den vorgenannten Gremien auch zu mehr Neutralität oder Zurückhaltung führen kann und damit zu Freiräumen für die Regierungsakteure, was sich im Ergebnis zumindest nicht hinderlich auswirken dürfte.

53 Vgl. z.B. LKrTag BW, 08.03.2005, BayLT, 09.03.2005 bzw. NLT, 07./10.03.2005.

54 Offenbar wird dies z.B. in der Satzung des Städtetages BW (§ 2 Abs. 2); vgl. auch die Satzung des Städtetages Nds (§ 1), die Satzungen des Landkreistages BW und Nds (jeweils § 2) oder des Gemeindetages BW (§ 3 Abs. 2).

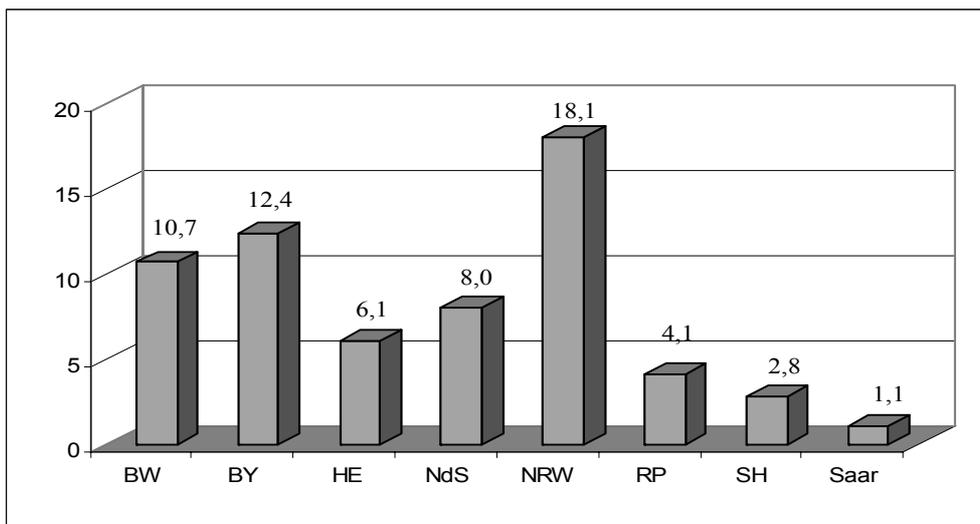
55 vgl. auch z.B. LKT, 10.03.2005, StNRW, 10.03.2005 und StGB, 10.03.2005.

1.4 Abgrenzung und Terminologie

1.4.1 Auswahl der Untersuchungseinheiten

Ein Vergleich erfordert eine sorgfältige Auswahl der Untersuchungseinheiten und eine Begründung, die zu den Bundesländern geführt hat. Von vornherein können zunächst die neuen Bundesländer ausgeschieden werden. Deren Aufbau ist auf den „Institutionentransfer“⁵⁶ (Lehmbruch, 1993) aus der alten Bundesrepublik zurückzuführen und die jeweils spezifische Verarbeitung dieser Strukturimporte. Die dortige Verwaltungsentwicklung unterliegt daher anderen Pfadabhängigkeiten (Hesse 2002a, S. 32). Sie ist mit den Entwicklungen der alten Länder nicht ohne weiteres vergleichbar. Ferner stellen die drei Stadtstaaten hinsichtlich der Verwaltungsgliederung einen besonderen, inhaltlich abweichenden Typ dar, weshalb sich ein Vergleich mit den Flächenländern verbietet. Dort sind entsprechend dem Stadtstaatencharakter strukturelle Besonderheiten zu verzeichnen. Insbesondere fehlt die grundsätzliche Unterscheidung zwischen einer staatlichen und kommunalen Verwaltung (Wahl 1987, S. 212).

Schaubild 3: Einwohner in Mio. (Stand: 31.12.2003)



Ein erster Blick auf die verbleibenden acht Flächenländer der „alten“ Bundesrepublik macht deren strukturelle Heterogenität sichtbar. Bei den Gliedstaaten sind zunächst beträchtliche Divergenzen hinsichtlich ihrer Größenordnung zu erkennen.⁵⁷ Dies hat weitreichende Konsequenzen für das Regierungs- und Verwaltungssystem, denn die Größe und

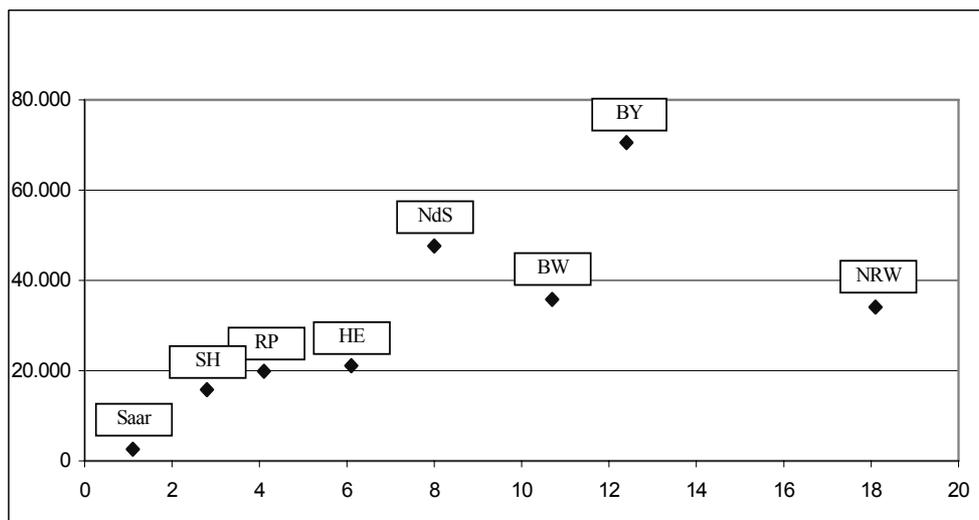
⁵⁶ Der Begriff zielt auf die Übertragung von Grundmustern des bundesdeutschen Regierungs- und Verwaltungssystems auf die neuen Bundesländer sowie den Ostteil Berlins.

⁵⁷ Quelle für die Daten aus Teilkapitel 1.4.1 ist das Statistische Bundesamt (2004); zugl. Informationen über deren Homepage www.destatis.de und die Websites der Statistischen Landesämter; Vergleichszeitpunkt: 31.12.2003.

Struktur eines Bundeslandes legt auf Grund steuerpolitischer Erwägungen eine entsprechende Behördeneinteilung nahe. Widmet man sich zunächst den Bevölkerungsstärken der Länder, so ragen NRW (18,1 Mio.), BY (12,4 Mio.) und BW (10,7 Mio.) heraus. Hier lebt insgesamt etwa die Hälfte der deutschen Bevölkerung, in NRW rund ein Viertel. Die zweite Teilgruppe bilden die Bundesländer NdS (8,0 Mio.), HE (6,1 Mio.) und RP (4,1 Mio.). Eine dritte und letzte Gruppe bildet sich aus SH und dem Saarland mit einer Einwohnerzahl jeweils unter 3 Mio. (Hesse 2000, S. 101, ders. 2002a, S. 43 und 2002b, S. 50).

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn man neben der Bevölkerung auch die Fläche berücksichtigt. Danach wäre BY (70.549 qkm) mit rund einem Fünftel des Bundesgebietes das größte Land. Es folgen die Länder NdS (47.618 qkm), BW (35.752 qkm) und NRW (34.083 qkm). Kleinere Flächen weisen HE (21.115 qkm), RP (19.847 qkm), SH (15.763 qkm) und das Saarland (2.569 qkm) auf. Bevölkerungsstärke und Fläche zusammen ergeben ein weiteres Unterscheidungskriterium, die Bevölkerungsdichte. Hier liegt NRW mit 530 Einwohnern pro qkm an der Spitze. Unter Berücksichtigung des Durchschnittswertes für das gesamte Bundesgebiet (230 Einwohnern pro qkm) gelangt man zu einer Zweiteilung in dichter (über 230: BW, HE, NRW, Saarland) und dünner besiedelte Gebiete (unter 230: BY, NdS, RP, SH). Das folgende Schaubild zeigt die Situation nach Fläche und Einwohnern (Hesse 2002a, S. 43f und 2002b, S. 50ff):

Schaubild 4: Fläche und Einwohner der Länder im Vergleich (Stand: 31.12.2003)



Die Einteilung in Größenklassen und damit die Herstellung einer Vergleichbarkeit ist nun abhängig von der Entscheidung, welche Strukturdaten herangezogen werden. Nach allgemeinen verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen ist der Bevölkerungsstärke die höchste Bedeutung beizumessen, da mit der Einwohnerzahl der Umfang an öffentlich bereitzu-

stellenden Gütern und zu erbringenden Leistungen wächst.⁵⁸ Die sich für den administrativen Vollzug daraus ergebenden Konsequenzen sind um die vorgenannten Aspekte zu ergänzen. So betrachtet fällt das kleinere Saarland von vornherein als Vergleichsland aus. Ebenfalls außerhalb des relevanten Spektrums liegen HE, RP und SH. Sie können eher als mittelgroße Flächenländer bezeichnet werden. Ich folge insofern uneingeschränkt Hesse, der hinsichtlich Größe und Bevölkerungsstärke für die Länder NRW, BY, BW und NdS eine eigene Kategorie bildet,⁵⁹ wobei sich NRW und BY nochmals nach oben abheben, so dass bei diesen Ländern auch von herausragend großen Einheiten gesprochen werden kann. Die vier Flächenländer weisen neben ihren vergleichbaren territorialen und bevölkerungsstatistischen Vorgaben auch eine grundsätzlich gleiche Verwaltungsstruktur auf (vgl. Frank 1996/1997, S. 146).

Schaubild 5: Größenvergleich der „alten“ Flächenländer (Stand: 31.12.2003)

Land	Einwohner in Mio.	Fläche in qkm	Größeneinteilung	Regierungsbezirke
NRW	18,1	34.084	(herausragend) groß	5
BY	12,4	70.549	(herausragend) groß	7
BW	10,7	35.752	groß	4
NdS	8,0	47.618	groß	4 (bis Ende 2004)
HE	6,1	21.115	mittelgroß	3
RP	4,1	19.847	mittelgroß	3
SH	2,8	15.763	mittelgroß	-
Saarland	1,1	2.569	kleiner	-

Ersichtlich ist zudem, dass die Zahl der Bezirke mit der Landesgröße korreliert. Das Saarland und SH unterscheiden sich vom Grundmodell der restlichen Flächenländer durch einen Verzicht auf die Mittelinstanz, weshalb die Länder auch aus diesem Gesichtspunkt zu streichen sind (vgl. Wahl 1987, S. 212). Die Studie konzentriert sich demnach auf die Einheiten der alten BRD, die nach 1945 staatliche Mittelinstanzen ausgebildet und damit die Tradition der Verwaltungsentwicklung des 19. Jahrhunderts fortgesetzt haben und innerhalb dieser Gruppe ausschließlich auf die vier Länder, die auf Grund ihrer Größe am ehesten miteinander vergleichbar sind. Der Fokus richtet sich daher auf NRW, BY, BW und NdS (Hesse 2000, S. 102, 2002a, S. 45f und 2002b, S. 52ff; vgl. Stöbe, Brandel 1996, S. 7, Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 23 oder Bogumil, Kottmann 2006, S. 84).⁶⁰ Darüber hinaus dürften sich die beiden Länder HE und RP zur Überprüfung der Erkenntnisse anbieten.

58 Vgl. hierzu auch Wagener 1968, Thieme 1974 und Becker 1989. Die Bevölkerung stellt den entscheidenden Parameter unter den Strukturdaten dar. Dies zeigt sich auch daran, dass die genannte Reihung nach den meisten wirtschaftlichen Indikatoren (Bruttoinlandsprodukt, Zahl der Erwerbstätigen, Steuereinnahmen etc.) bestätigt wird (Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 25). Die Bevölkerungsdichte hat aller Erkenntnis nach weniger Einfluss auf die notwendige Größe der Verwaltungsorganisation als vielmehr auf die Höhe öffentlicher Investitionen (Hesse 2000, S. 102, 2002a, S. 45 und 2002b, S. 53; vgl. hierzu auch Reichard, Berg, Maass 1999, S. 29ff).

59 Auch in der administrativen Praxis werden meist diese vier Länder miteinander verglichen.

60 Eine ähnliche, etwas weniger differenziertere Typologisierung nimmt Wahl vor (1987, S. 212f); vgl. auch Wagener, Blümel 1996/1997, S. 117ff.

1.4.2 Untersuchungsebene und zeitliche Eingrenzung

Eine weitere Begrenzung bezieht sich auf die Untersuchungsebene. Der vergleichende Ansatz bedingt eine Komplexitätsreduktion. Soll die Methode eine konsequente Anwendung finden, sind insbesondere die föderativen Beziehungen zwischen Bund und Ländern auszublenden. Die Erfordernisse sinnvoller komparativer Forschung führen zur Vernachlässigung nicht unerheblicher Kausalitäten zwischen den verschiedenen Stufen des föderativen Systems der Bundesrepublik, letztlich auch, um die vielschichtige und komplexe Thematik noch in einem bearbeitbaren Rahmen halten zu können (vgl. Vatter 2002, S. 25f). Nicht ausgeblendet werden dürfen allerdings die kommunalen Einheiten und ihre Vertretungskörperschaften und hierbei vorwiegend die Landkreise bzw. die diesbezüglichen föderativen Beziehungen, weil die Mittelbehörden organisatorisch zwischen den Ministerien und den Kreisen angesiedelt, letztere unmittelbar von den Reformen betroffen sind und Land/Kommunen im Zuge von Strukturreformen in einen Dialog treten. Deren Interdependenzen sind daher genauer zu analysieren (vgl. Melzig 1999, S. 79). Ferner lässt sich die Materie zeitlich eingrenzen. Die staatliche Mittelinstanz hat ihren Ursprung im frühen 19. Jahrhundert. Da die Studie nebenbei historische Aspekte zu beleuchten hat, erfolgt kursorisch auch ein etwas weiterer Rückblick in die Vergangenheit. Von größerem Interesse ist dabei einerseits die Zeitspanne Ende der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre und andererseits die Gegenwart. Die staatlichen Behörden der Mittelstufe stehen etwa seit Mitte/Ende der 1990er Jahre wieder auf der politischen Agenda. Der Analysezeitraum endet im Frühjahr des Jahres 2007.

1.4.3 Zentrale Akteursgruppen vorliegender Modernisierungsmaßnahmen

Staatstätigkeit besteht regelmäßig nicht im Handeln einzelner Personen, sondern aus der Interaktion und Konfliktregelung mehrerer Akteure. Diese Prozesse sind institutionell gesteuert und werden durch die Ziele, Interessen und Handlungsorientierungen der Beteiligten beeinflusst (Scharpf 2000; vgl. Benz 2001, S. 167). Um den Notwendigkeiten komparativer Forschung gerecht werden zu können, müssen bestimmte Akteure ausgeblendet werden. Es geht darum, nur die bedeutendsten Akteursgruppen, deren Interaktionsstrukturen, Entscheidungslogiken und die Machtasymmetrien zwischen diesen zu beleuchten und dabei bewusst ein gewisses Maß an Vernachlässigung in Kauf zu nehmen (vgl. Nassmacher 1991, S. 20f, Aarebrot, Baaka 1992, S. 54, Hartmann 1995, S. 32 bzw. Vatter 2002, S. 25). So bleiben die in der Administration ablaufenden mikropolitischen Prozesse unberücksichtigt,⁶¹ ferner die Berufsvertretungen bzw. Interessenorganisationen⁶² und weitere externe Akteure.⁶³

61 Besonders das mittlere Management der Ministerien stellt oft einen Engpassfaktor dar (Budäus 1994, S. 82; vgl. Bogumil, Kiffler 1998, S. 133ff). Sie haben eine Doppelfunktion als Opfer und Träger inne. Sie sind daher einerseits einem verwaltungspolitischen Dilemma ausgesetzt. Andererseits besteht ein legitimationspolitisches Dilemma, denn die Ebene wird aus politischen Gründen zur Aufrechterhaltung der rationalen Fassade des Verwaltungsbetriebs benötigt (Göbel 1999). Mikropolitische Mechanismen sind auf dieser Ebene allgegenwärtig, weshalb diese Perspektive nur wenig Unterscheidungen zwischen den Ländern zulässt.

62 Gewerkschaften haben Einfluss auf die politische Willensbildung. Sie sind bestrebt den Bedürfnissen ihrer Mitglieder Geltung verschaffen zu wollen und demnach auf die Artikulation gesellschaftlicher Teilinteressen fixiert (vgl. Schimanke 1978, S. 204 bzw. v. Alemann 1987, S. 30, 172ff; vgl. auch Rudzio 1993, S. 85 und Benz 2001, S. 162ff). Die Logik der oftmals in Personalunion agierenden Personalräte ist auf Beschäftigten-/Rationalisierungsschutz, Einflussicherung und Wiederwahl angelegt. Als Instrument dient eine öffentlich-

Weil sie alle eine nicht unerhebliche Rolle spielen, sollten derartige Einflüsse im Hintergrund allerdings mitbedacht werden.

Kategorisiert man Akteurstypen, so können zunächst Individuen und komplexe Akteure unterschieden werden, wobei letztere Handlungseinheiten bilden, die sich aus vielen Individuen zusammensetzen. In politischen Prozessen handeln oft nur scheinbar Individuen. In der Regel sind es komplexe, demnach korporative und kollektive Akteure. Solange Entscheidungen von Menschen zu formulieren und umzusetzen sind, darf die individuelle Dimension sicherlich nicht vernachlässigt werden. Man kann aber davon ausgehen, dass Individuen im modernen Staat keine tragende Rolle spielen. Viele gesellschaftlichen Vorgänge sind heute weitgehend auf Organisationen oder Institutionen konzentriert. Dies hat essenzielle Vorteile für die wissenschaftliche Analyse. Menschen handeln auf Grund einer Fülle von Motiven, weshalb oftmals schwer zu berechnen ist, wie sie sich in bestimmten Situationen verhalten werden. Bei korporativen Akteuren sind die Funktionsmechanismen hingegen bekannt. Hier ist eine im Vergleich zur menschlichen Psyche viel einfachere und durchschaubarere Struktur identifizierbar. Ein Vorteil des korporativen Handelns ist demnach, dass sich stellvertretendes Handeln für Mitgliederinteressen von situativen Konstellationen entkoppelt und die Interessenverfolgung auf Dauer gestellt ist. Quasi durch einen Vertrag gewinnt die korporative Einheit an Autonomie, um im Sinne der festgelegten Ziele zu handeln (Benz 2001, S. 155, Schneider 2003a, S. 110ff; vgl. auch Scharpf 1987, S. 118 bzw. ders. 2000, S. 95ff).⁶⁴

keitswirksame Kommunikations-/Informationspolitik. Meist besteht die Möglichkeit über Dienstvereinbarungen Macht auszuspielen. Die Verwaltung ist dabei immer wieder auf deren Mitarbeit angewiesen, wodurch ein Bargainingpotenzial besteht (vgl. Bogumil, Kibler 1998, S. 132ff). Den formalen Beteiligungsrechten sind bei Strukturmaßnahmen Grenzen gesetzt. Die Personalräte sind hier in eine „Zuschauerrolle“ verbannt. Bei der Einführung der Neuen Steuerung liegt die Beteiligung z.B. in der Verarbeitung personenbezogener Daten begründet (vgl. Deutscher Beamtenbund 2004). Ein für Strukturreformen denkbare Beteiligungsrecht baut z.B. in BW auf § 80 Abs. 1 Nr. 2 LPVG. Fallen die Entscheidungen allerdings durch ein verabschiedetes Gesetz oder durch Beschluss der (keinem Personalrat gegenüberstehenden) Regierung, so entfällt die Mitwirkung. Quer über alle Länder hinweg ist beobachtbar, dass die Maßnahmen bei den Akteuren unisono auf Kritik stoßen, weil durchweg der Rationalisierungsgedanke mit an erster Stelle steht. Daher sind auch hier keine Differenzierungen möglich (z.B. BBW BW 2003a, 2003b, ver.di NdS 2004a und 2004b).

63 Bei externen Akteuren (z.B. Unternehmensberatungen) dominiert eine Gewinnmaximierungslogik (vgl. Bogumil, Kibler 1998, S. 136ff). Blickt man auf die Wissenschaft, so folge ich weder eindeutig dem dezisionistischen Modell, demnach der Aussage, dass sich das politisch-administrative System nicht von der Wissenschaft beeinflussen lässt, noch dem technokratischen, der Maxime also, dass die Entscheidungen durch den wissenschaftlichen Verstand vorgegeben sind. Vielmehr ist zwischen der Wissenschaft und dem politisch-administrativen System ein offenes Wechselverhältnis anzunehmen, auch wenn nicht verleugnet werden kann, dass die dezisionistische Annahme mehr Sympathie erfährt. Vielfach werden Gutachten nur in Auftrag gegeben um Legitimation zu schaffen, somit zur Absicherung einer bereits institutionell geformten und weitgehend feststehenden Linie (vgl. Schimanke 1978, S. 207ff).

64 Die Unterscheidung zwischen kollektiven und korporativen Akteuren sollte nicht im Sinne eines entweder/oder verstanden werden. In der vielschichtigen komplexen Realität sind häufig beide Formen ineinander vernetzt (mehrere korporative Akteure bilden einen kollektiven Akteur; dazu Schneider 2003a, S. 111). Korporative Akteure sind von Menschen geschaffene Einrichtungen. Sie entstehen durch Ressourcenzusammenlegung, um als Handlungseinheit eine überindividuelle Rechtsperson zu schaffen, die in ihrem Interesse tätig wird (z.B. Interessenorganisationen, Parteien, Parlamente, Regierungen, Spitzenverbände oder die Verwaltung; ebd., S. 109; vgl. Benz 2001, S. 155). Der kollektive Akteur ist ein Sammelbegriff für Formen, in denen die interessierten Akteure selbst handeln, jedoch in unterschiedlicher Weise koordiniert werden (Coleman 1979 bzw. Vanberg 1982). Das Fazit von Jansen zur Akteurskompetenz von Organisationen lautet ähnlich. Das Konzept von zurechnungsfähigen, intentional handelnden Organisationsakteuren ist theoretisch und empirisch sinnvoll. Vielfach sind relativ stabile, handlungsleitende Organisationsidentitäten identifizierbar (1997, S. 230). Zum Problem der Qualität korporativer Akteure: ebd., S. 193ff.

Betrachtet man nun die korporativen Akteure des politisch-administrativen Systems, so ist feststellbar, dass sich dieses aus mehreren Teilen zusammensetzt, aus dem administrativen Teilsystem (Verwaltung), dem politischen Teilssystem (Parlament) und einem Verflechtungssystem (Regierung bzw. Verwaltungsspitze). Letzteres macht deutlich, dass alle Elemente aufeinander bezogen sind (Wallerath 2001, S. 46). Zudem wird die Staatsorganisation durch weitere staatsnahe bzw. gesellschaftliche Akteure wie Parteien, Verbände, kommunale Gebietskörperschaften etc. ergänzt (vgl. Benz 2001, S. 156ff), was eine gewisse Unübersichtlichkeit schafft und somit eine Systematisierung erfordert. Zu den wichtigsten korporativen Akteuren der Untersuchung gehören die Landtagsparlamente mit ihren Fraktionen, die Parteien, die Regierungen, die Verwaltung und schließlich die Verbände der kommunalen Gebietskörperschaften (diverse kommunale Spitzenverbände und höhere Kommunalverbände). Zur Komplexitätsreduktion ist es sinnvoll, diese korporativen Akteure in einem weiteren Schritt zu kollektivieren. Um es vorweg zu nehmen, die Untersuchung beschäftigt sich mit drei Akteursgruppen:

- Erstens mit dem *Regierungskomplex*, bestehend aus der Landesregierung samt nachgeordneter Administration nebst der (den) Mehrheits- bzw. Regierungspartei(en) bzw. Mehrheits- bzw. Regierungsfraktion(en),
- zweitens mit der (den) jeweiligen *Oppositionspartei(en)* bzw. *Oppositionsfraktion(en)* auf Landesebene
- und drittens mit den kommunalen Verbandsakteuren.

Blickt man auf den Regierungskomplex, so ist festzustellen, dass eine Änderung der Verwaltungsstrukturen unter die Hoheit der Administration fällt. Die Verwaltungsspitzen und Regierungsmitglieder sind vielfach die zentralen Promotoren von Modernisierungsprozessen. Politische Programme und Gesetzgebungsverfahren werden üblicherweise von dort aus initiiert. Selbst wenn die Initiativen von anderen Akteuren ausgehen, werden die Vorschläge meist von der Regierung respektive ihrer Ministerialverwaltung erarbeitet (Döring 1995).⁶⁵ Was im Kabinett ausgehandelt und entschieden wird, ist innerhalb der hierarchisch-administrativen Arena auszuführen. Insgesamt setzen sich die Loyalitätsbeziehungen in der Verwaltungshierarchie nach unten fort. Betrachtet man den Verwaltungsunterbau jedoch näher, so liegen die Schwächen hierarchischer Interaktionsstrukturen in der Diskrepanz formaler und realer Macht und der gleichzeitigen Konflikthaftigkeit der Vorgesetzten- und Mitarbeiterinteressen. Es gilt daher zu bedenken, dass hierarchische Strukturen immer durch eine gewisse Unsicherheit und eine asymmetrische Informationsverteilung gekenn-

65 Innerhalb der Richtlinien-/Organisationskompetenz des Regierungschefs sind die Minister im Rahmen ihrer Ressortkompetenz verantwortlich (siehe hierzu z.B. bezüglich BW Art. 49 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1 und Art. 69 VerfBW). Bei Ressortkonflikten entscheidet das Kabinett, im Ausnahmefall mit Mehrheitsbeschluss. Überdies ist die Macht des Regierungschefs bei Koalitionsregierungen durch einen Einigungszwang begrenzt. Verhandlungslösungen spielen daher zwischen per se konkurrierenden Parteien eine wichtige Rolle, wobei in solchen Fällen in aller Regel ein Konsens erzielt wird. Auf der oberen administrativen/ministeriellen Ebene ist eine ausgesprochene Loyalität zur Regierung zu beobachten (hier fungieren die einstweilig in den Ruhestand versetzbaren Amtschefs der Ressorts; so genannte politische Beamte). Die Interessen der Spitzenbeamten sind meistens deckungsgleich mit den Zielen der Regierung (Benz 2001, S. 157; vgl. auch Blondel, Müller-Rommel 1997 und Bogumil, Kibler 1998, S. 131ff). Zur Rationalität der Regierung, deren Machtmittel und deren Verbindungen zur Mehrheitsfraktion siehe ebd.

zeichnet sind (vgl. z.B. Mayntz 1985, S. 119ff, Benz 1992, S. 155f, ders. 1994, S. 99ff und 2001, S. 173ff bzw. Scharpf 2000, S. 323).⁶⁶

Innerhalb des Regierungskomplexes sind weiterhin die Mehrheitsfraktionen bedeutsam. Sie haben die wesentlichen Personalfunktionen in Regierung und Verwaltung besetzt, d.h. sie haben Einfluss und sehen in der Administration ein Instrument zur Umsetzung ihrer Ziele. Es geht ihnen vornehmlich darum, ihren Informationsvorsprung einzusetzen, ihre Politik zu rechtfertigen und die Macht zu erhalten bzw. auszubauen. Das Klima zwischen den Regierungsfractionen und der Verwaltung ist somit tendenziell vertrauensvoll. Solange das Mehrheitsprinzip nun dazu führt, dass nur die Mehrheit an Entscheidungen und Personalbesetzungen beteiligt wird, spricht wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen, in der sich die Politik auf der einen und die Administration auf der anderen Seite als Kollektivakteure gegenüberstehen. Im Gegenteil, die Mehrheitspartei(en), die Regierung und die Ministerialbürokratie bilden quasi eine politische Handlungseinheit. Fast durchweg kommt es zu Bündnissen zwischen der politischen Mehrheit und der Regierung respektive der Verwaltung und deren politischer Führung (vgl. Bogumil, Kißler 1998, S. 129ff, Weller 2000, S. 121f und Rudzio 1993, S. 227), was es erlaubt eine Kollektivierung dieser korporativen Akteure vorzunehmen.⁶⁷

Die von den Mehrheitsfraktionen dominierten Parlamente fassen Beschlüsse zu allen wesentlichen Angelegenheiten, so auch zu Verwaltungsreformen bzw. den damit verbundenen (Änderungs-) Gesetzen. Deren Systembeitrag erfolgt vornehmlich im Wege einer Entscheidungsfindung, die den spezifischen Parametern des politischen Wettbewerbs unterliegt. Als Akteure dieses Wettbewerbs treten in der repräsentativen Demokratie die konkurrierenden Fraktionen hervor.⁶⁸ Sichtbarer Ausdruck dieser Konkurrenz sind Wahlkämpfe, Parlamentsdebatten oder andere Formen öffentlicher Selbstdarstellung. Entscheidend ist, dass Verhandlungen integrierend wirken, Konkurrenz dagegen zu Konflikten führt. Politische Konkurrenz hat allerdings den Vorteil, dass sie in gewissen Grenzen innovationsgenerierend ist (vgl. z.B. Bogumil, Kißler 1998, S. 129ff, Benz 1992, S. 154f und ders. 2001,

66 Dezentrale Einheiten sind relativ autonom und steuern die Organisation quasi auch „von unten“. Eine Koordination kann daher nie völlig über formelle Abläufe bzw. Vorgesetzte erfolgen. Die formalen Über-/Unterordnungsverhältnisse zwischen Regierung und Verwaltung werden durch vielfältige informelle horizontale Interaktionsbeziehungen zwischen dezentralen Stellen und durch verschiedene Koordinations-/Kooperationsprozesse überlagert. Solche Verfahren entstehen, weil hierarchische Strukturen zu keiner vollständigen Problemlösung beitragen. Die formalen Verhältnisse werden dadurch aber nicht außer Kraft gesetzt. Die Koordinationsformen verlaufen vielmehr im „Schatten der Hierarchie“, was auf die Akteure einen Kooperationsanreiz bzw. disziplinierenden Effekt entfaltet, weil die Notwendigkeit besteht, der Organisationsspitze ein Ergebnis vorzulegen bzw. im Falle einer Nichteinigung auf die Verwaltungsspitzen zurückgreifen zu müssen (Mayntz 1985, S. 119ff, Benz 1992, S. 155f, ders. 1994, S. 99ff, ders. 2001, S. 173ff bzw. Scharpf 2000, S. 323; vgl. auch ders. 1993 und Eberlein, Grande 2003, S. 195f).

67 Ferner agiert der Parteivorsitzende der größten Mehrheitspartei üblicherweise in Personalunion als Regierungschef, was den Grad der Verschränkung zwischen Regierungspartei- und Regierung erhöht.

68 Beobachtbar ist, dass das Parlament, auf Grund der im Vergleich zur Administration begrenzten Ressourcenausstattung, einen relativ geringen Einfluss auf die Programmentwicklung hat. Wesentlich höher ist dagegen die Möglichkeit eine Reform in Gang zu setzen (vgl. Schimanke 1978, S. 180ff). Im Sinne einer effektiven/effizienten Arbeitsteilung setzen die Landtage Ausschüsse ein, die spiegelbildlich entsprechend der Stärke des Plenums besetzt sind (vgl. z.B. Landtag BW 2001, S. 13ff). Die Verfahren im Plenum/den Ausschüssen werden dabei durch verschiedene Politikstile beeinflusst. Zu parlamentarischen Verfahren und der dortigen Mischung von Verhandlungen/Parteienwettbewerb v. Beyme 1997, S. 244ff und Benz 2001, S. 157; vgl. auch Oberreuter 1994 oder Norton 1996.

S. 171ff).⁶⁹ Wie die Parlamentsfraktionen, so konkurrieren auch die sie tragenden Parteien⁷⁰ um Wähler. Sie artikulieren sich vorwiegend durch Pressemeldungen, Beschlüsse und Wahlprogramme, die quer durch alle politischen Lager seit Jahren immer häufiger Aussagen zu Mittelstufenreformen beinhalten. Entweder haben die Aussagen einen sehr allgemeinen Charakter oder sie sind durch ihre Nachhaltigkeit und Verbindlichkeit quasi bereits zur (Handlungs-) Norm geworden. Im ersten Fall sind sie nur bedingt als Programm geeignet. Konkretere Aussagen münden hingegen vielfach in Regierungsprogramme oder Koalitionsverträge und erfahren demnach einen hohen Normierungsgrad. Parteien haben somit auf die Programmentwicklung beträchtlichen Einfluss (vgl. auch Schimanke 1978, S. 195ff). Schaut man explizit auf die Oppositionsfraktionen, so ist zu erwähnen, dass diese hauptsächlich eine Kontrollfunktion innehaben. Sie verfügen über weniger Ressourcen als die Regierungsfaktionen und versuchen ihrerseits durch eine medienwirksame Profilierungspolitik die Macht zu erlangen. Verwaltungseingriffe sind üblich, um die institutionellen Defizite wenigstens teilweise kompensieren zu können. Nur selten stehen sie den Vorhaben ablehnend gegenüber, denn im Parteienzwist geht es weniger um das Ob, es geht vielmehr um das Wie (vgl. Bogumil, Kibler 1998, S. 130ff bzw. Weller 2000, S. 121ff).

Als weitere Akteure fungieren die kommunalen Gebietskörperschaften bzw. deren Zusammenschlüsse. Der Blick fällt hierbei einerseits auf die höheren Kommunalverbände, die auf der mittleren Ebene oberhalb der Landkreise organisiert sind. Sie engagieren sich vorwiegend im sozialen und kulturellen Bereich. Die Verbände weisen im Ländervergleich erhebliche Disparitäten auf, was ihre Machtstellung anbelangt, aber auch ihre strukturelle, geografische und funktionale Ausrichtung. Andererseits sind die kommunalen Spitzenverbände⁷¹ hervorzuheben. Über der Gemeindeebene sind die Landkreise angesiedelt, als Verbund der kreisangehörigen Gemeinden.⁷² Sie unterstützen diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Zudem sind sie das Bindeglied zwischen Land und Kommunen. Nach der Stellung im Verwaltungsaufbau müssen von den kreisangehörigen Gemeinden ferner die Stadt-

69 Ziel ist es, eine Akzeptanz beim Wähler zu finden. Die Konkurrenz zwischen Mehrheit und Opposition resultiert aus der Verbindung zur Arena der Öffentlichkeit. Weil Parteien um Stimmen konkurrieren, haben sie sich vom politischen Gegner abzugrenzen und Alternativen zu generieren. Dass Wählermaximierungsspiel nimmt daher eine zentrale Rolle ein. Die Interessen von Machterwerb/-sicherung verlangen eine Orientierung an der Logik einer medienwirksamen Profilierung und an wettbewerbs-/konkurrenzgeprägten Verhaltensweisen. Interfraktionelles, kooperatives Verhalten wird weder innerparteilich noch vom Wähler belohnt und die Parteien würden sich ihrer Machtmittel berauben, nämlich der Aussicht bei Wahlen die Mehrheit/die Macht zu erlangen oder auszubauen und damit zentraler Einflussgrößen auf inhaltliche und personelle Gestaltungsmöglichkeiten (Bogumil, Kibler 1998, S. 129ff, Benz 1992, S. 154f, ders. 2001, S. 171ff, Lehmbruch 2000 und Eberlein, Grande 2003, S. 181ff, 196f; vgl. Bartolini 1999).

70 Ob sie dem Staat oder der Gesellschaft zuzuordnen sind ist in der Politikwissenschaft umstritten. Fraenkel bezeichnet sie als „intermediäre Kräfte“ (1991, S. 353), womit ihre Interessenvermittlungsfunktion zwischen Bürgern und Staat betont wird. Unabhängig davon steht jedoch fest, dass sie bezogen auf den Staat agieren. Sie repräsentieren den Bürger als Citoyen, erfüllen verschiedene Funktionen (hierzu vgl. Wiesendahl 1980, S. 184ff und v. Beyme 1982, S. 25) und sind in allen Phasen des Policyprozesses beteiligt (Benz 2001, S. 160).

71 Unter welcher „Headline“ diese zu verorten sind ist strittig. Schimanke subsumiert sie unter der Überschrift „Verbände“. Er betont aber, dass sie sich ihrem Selbstverständnis nach nicht als Interessenverbände betrachten, sondern als Sachwalter öffentlicher, allgemeiner Interessen und nicht als Vertreter von Gruppeninteressen (1978, S. 204). Benz spricht in Abgrenzung zu klassischen Verbänden von staatsnahen Organisationen (2001, S. 165f).

72 Eine Sonderstellung unter den kreisangehörigen Gemeinden nehmen z.B. in BW die Großen Kreisstädte ein. Es handelt sich hierbei um größere Gemeinden ab 20.000 Einwohnern (§ 3 Abs. 2 GemO BW).

kreise bzw. kreisfreien Städte⁷³ unterschieden werden, die nicht dem Landkreis angehören (vgl. z.B. § 3 GemO BW). Sie erfüllen neben ihren eigenen Aufgaben annähernd diejenigen, die den Landkreisen obliegen (vgl. auch IM BW 1974, S. 49ff und Hesse 2002a, S. 109ff).

Schon um die vorletzte Jahrhundertwende haben sich die Landkreise, Städte und Gemeinden zu freien Vereinigungen nach bürgerlichem Recht zusammengeschlossen. In allen Ländern gibt es drei so genannte kommunale Spitzenverbände, den Landkreistag als Zusammenschluss der Landkreise,⁷⁴ den Städtetag und den Gemeindetag in BW und BY bzw. den Städte- und Gemeindebund in NdS und NRW.⁷⁵ Sie lassen sich aus dem Politikprozess und explizit den Strukturreformen nicht wegdenken, weil sie von diesen Maßnahmen mehr oder weniger stark berührt sind, insbesondere was den Übertrag bzw. die landesseitige Dezentralisierung von Aufgaben anbelangt. Von daher versuchen sie Einfluss auf die Entscheidungsträger zu gewinnen, was sie veranlasst, sich meist intensiv an den Prozessen zu beteiligen, teils unterstützend, teils blockierend. Dabei werden verschiedene Interventionsformen genutzt. Zum einen artikulieren sie sich öffentlichkeitswirksam über ihre Publikationsorgane, zum anderen rekrutieren sich auch die Landtage zu einem Teil aus kommunalen Verantwortungsträgern. Weiterhin nehmen die Akteure über Veranstaltungen, Konsultationen oder Anhörungen Einfluss auf die Landespolitik (Schimanke 1978, S. 204ff).⁷⁶ Auf das Wesentlichste reduziert haben die Verbände eine überörtliche Interessenvertretungsfunktion.⁷⁷ Zu-

73 Der Begriff „kreisfreie Stadt“ entspricht dem des „Stadtkreises“ (www.wikipedia.org). In BW handelt es sich z.B. um Städte mit über 100.000 Einwohnern.

74 So ist z.B. der LKrTag BW der Zusammenschluss der baden-württembergischen Landkreise i.S.v. Art. 71 Abs. 4 VerfBW und der NLT eine Vereinigung der Landkreise sowie der Region Hannover (§ 1 Satzung NLT). Die Mitgliedschaft in den Landkreistagen ist freiwillig (zur Möglichkeit des Austritts vgl. z.B. § 3 Satzung LKrTag BW, § 4 Satzung NLT und § 5 Satzung LKT; vgl. auch Diemert 2005, S. 402). Zu den Organen z.B. des baden-württembergischen Landkreistages vgl. §§ 5ff Satzung LKrTag BW: Landkreisversammlung (Landräte/jeweils ein Kreisrat), Präsidium und Präsident. Letzterer wird aus dem Kreis der Landräte von der Landkreisversammlung gewählt. Er ist Vorsitzender der Versammlung und des Präsidiums und vertritt den Verband gegenüber dem Landtag und der Regierung in Angelegenheiten von grundsätzlich verbandspolitischer Bedeutung. Das Präsidium besteht aus ihm, seinen beiden Vizepräsidenten sowie zwölf weiteren Landräten und dem Hauptgeschäftsführer. Das Gremium ist für die Aufgaben des Landkreistages zuständig, die nicht der Landkreisversammlung/dem Präsidenten vorbehalten sind oder dem Hauptgeschäftsführer obliegen (vgl. entsprechend §§ 6ff Satzung NLT).

75 In BW können alle Gemeinden, welche die Bezeichnung „Stadt“ führen, auf Antrag Mitglieder des Städtetags werden (§ 5 GemO BW, § 3 Abs. 1 Satzung St). Auch die Stadtkreise gehören dem Verband an. Der GTag ist hingegen der Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (§ 1 Abs. 1 Satzung GTag). Im Vorstand des Städtetags sind die Oberbürgermeister der Städtegruppe A (Stadtkreise) und B (Große Kreisstädte) und die Bürgermeister der Städtegruppe C (unterhalb der Großen Kreisstädte) je zu gleichen Teilen repräsentiert. Mitglied im NST kann z.B. jede Stadt, Gemeinde oder Samtgemeinde werden, zudem kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechtes sowie Zusammenschlüsse und Unternehmen als ordentliche oder außerordentliche Mitglieder (§ 2 Satzung NST). Das Präsidium besteht aus achtzehn in der Regel Oberbürgermeistern und Bürgermeistern (ebd., § 8). Dem NST gehören über 130 Städte und Gemeinden an. Der NSGB spricht als Spitzenverband für rund 200 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 125 Samt- und über 70 Mitgliedsgemeinden (NST und NSGB, jeweils 10.03.2005).

76 Als verfassungsrechtlicher Rahmen gilt in BW Art. 71 Abs. 4 VerfBW. Die Regelung besagt, dass die Kommunen/deren Zusammenschlüsse zu hören sind, bevor allgemeine Fragen geregelt werden, welche die kommunale Ebene berühren. In NRW, HE und RP finden sich keine formalen Regelungen in der jeweiligen Landesverfassung (vgl. LKrTag BW 2004b; vgl. auch Art. 57 Abs. 6 der niedersächsischen Verfassung und die Sollbestimmung in Art. 83 Abs. 7 der bayerischen Verfassung, Schimanke 1978, S. 204ff, VerfHE, VerfNRW und VerfRP).

77 Zu den Aufgaben des baden-württembergischen Landkreis-, Städte- bzw. Gemeindetages oder des niedersächsischen Landkreistages vgl. § 2 Satzung LKrTag BW, § 2 Abs. 1 Satzung St, § 3 Satzung GTag und § 2 Satzung NLT.

dem handelt es sich um Institutionen zum Erfahrungsaustausch und zur Zusammenarbeit, jeweils in Kooperation mit verschiedenen Fachverbänden/-einrichtungen, die sich um die Spitzenverbände ranken. So berät der Landkreistag seine Kreise, fördert deren Austausch und vertritt deren Interessen gegenüber Bund, Land und Gemeinden (ders. 2004b bzw. 08.03.2005).⁷⁸

Nicht zuletzt wird in der Arena territorialer Politik die Landespolitik mit den lokalen Interessen koordiniert. Das Verhältnis zwischen den hier wichtigsten Akteuren, den Regierungen und den kommunalen Vertretungsorganen, ist als „föderative Struktur“ einzuordnen, in denen dezentrale Einheiten – die für ihr Gebiet autonom sind – ihre Aufgaben im Rahmen zentraler Vorgaben erfüllen.⁷⁹ Die kommunale Ebene nimmt im übertragenen Wirkungskreis Aufgaben des Landes wahr und unterliegt deren Rechts- und Fachaufsicht. Konflikte werden allerdings meist auf dem Verhandlungswege gelöst. Dies gilt selbst in Fällen, in denen das Land über rechtlich vorgesehene Eingriffsbefugnisse verfügt. Verhandlungen dienen grundsätzlich der Konfliktregelung durch Einigung zwischen formal eher gleichberechtigten Akteuren. Sie finden somit nicht nur zur Vorbereitung parlamentarischer Verfahren in Parlamentsausschüssen oder der Exekutive statt, sondern insbesondere auch in korporatistischen Systemen, in denen Regierungsvertreter mit anderen Akteuren zusammenarbeiten, die teilweise entgegengesetzte Ziele verfolgen.⁸⁰ Damit einhergehend konkurrieren die Verbände und Gebietskörperschaften um Einfluss, Vorteile und Machtpotenziale im politischen Prozess (Benz 1992, S. 156f bzw. ders. 2001, S. 169ff; vgl. Eberlein, Grande 2003, S. 186ff). Ein tendenzielles Konkurrenzverhältnis der kommunalen Ebene zur Landesregierung ist gemäß Variable eins nun zu erwarten, sollten die Präferenzen auf Grund der vorliegenden Territorialstrukturen nicht miteinander korrespondieren und gemäß Variable drei, sollten die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse zwischen Landesebene und insbesondere dem Landkreistag dominant gegenmajoritär ausgebildet sein.

Unterstellt wird daher, dass bei der Umsetzung einer radikalen Reform parteipolitische Gesichtspunkte zwischen den Spitzenverbänden und der jeweiligen Regierung eine Rolle spielen. Dabei wird nicht in Abrede gestellt, dass die Verbände zumindest „nach außen hin“ mehr an kommunalen Belangen orientiert sind. Auch wird anerkannt, dass sie darauf bedacht sind, eine in ihrer Außenwirkung starke Verbandspolitisierung zu verhindern. Eine solche wäre für einen sachorientierten und neutralen Vertretungsanspruch eher hinderlich (vgl. Diemert 2005, S. 409). Dass eine Politisierung nicht derart offen zu Tage tritt wie in den Landesparlamenten liegt daran, dass deren Politik von besonderen Steuerungsprozessen durchzogen ist, was letztlich die verbandsinterne Entscheidungsfindung beeinflusst.⁸¹ Vornehmlich ist dabei auf den Punkt der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft einzugehen. Die Option des Austritts eröffnet jedem Mitglied ein Drohpotenzial und damit die Möglichkeit,

78 Bei Gesetzen und Verordnungen, welche die Landkreise betreffen, hat der Landkreistag in BW z.B. das Recht eine Stellungnahme für alle Landkreise abzugeben (ders. 2004b bzw. 08.03.2005).

79 Für den kommunalen Bereich besteht das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, welches sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt (vgl. z.B. Art. 69, 71ff VerfBW bzw. Art. 57 Abs. 1 VerfNdS).

80 In politischen Systemen koexistieren drei Regeln der Entscheidungsfindung: Verhandlungen, Mehrheitsentscheide und hierarchische Lösungen. Hierbei handelt es sich um analytische Konstrukte und Idealtypen von Interaktionsformen. Die Empirie ist daher besser durch bestimmte Mischformen beschreibbar (vgl. hierzu Dahl, Lindblom 1953, Lowi 1964, Benz 1992, S. 153ff, ders.1998, ders. 2001, S. 168ff, Bartolini 1999, Lehmbuch 2000, Scharpf 2000, Holtmann, Voelzkow 2000, S. 14ff, Schimank 2002, S. 323 und Eberlein, Grande 2003, S. 177ff).

81 Diemert hat dies am nordrhein-westfälischen Landkreistag gezeigt (2005, S. 399ff). Ihre Aussagen können prinzipiell auf die Spitzenverbände anderer Länder übertragen werden.

Einfluss auf die Verbandspolitik zu nehmen. Das Drohpotenzial hat seine Ursache darin, dass die Verbände nicht nur von Beitragszahlungen, sondern ganz wesentlich vom Organisationsgrad und der Einbindung ihrer Mitglieder bzw. deren Folgebereitschaft abhängig sind. Sie sind daher bemüht, bestimmten Entwicklungen entgegenzusteuern. Als Instrument zur Verhinderung von Austritten gilt die Abschottung der Spitzenverbände untereinander, was insbesondere für die Landkreistage bedeutsam ist. Obwohl zwischen den Verbänden ein historisch begründetes und ein auf Interessendivergenzen fußendes Konkurrenzverhältnis besteht, sehen sich die Landkreistage im Vergleich zu den beiden anderen Spitzenverbänden keiner wirklichen Konkurrenz um ihre Mitglieder ausgesetzt. Sie verfügen quasi über ein Repräsentationsmonopol. Hier sind die Kosten des Austritts höher, weil keine adäquate Alternativorganisation existiert. Für die Entscheidungsfindung der Verbände sind weiterhin deren Mehrheitsregeln erheblich. Unabhängig satzungsrechtlich festgelegter Beschlussmehrheiten sind die Verbände gewöhnlich bestrebt sich auf eine einheitliche Position zu verständigen. Die Verbandspolitik ist somit insgesamt vielfach auf einen Konsens gerichtet. Entscheidungen werden überwiegend nicht nur mehrheitlich, sondern oft einstimmig gefasst. Bei besonders gegenläufigen Positionen kann dies bedeuten, dass eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner erfolgt (vgl. ebd., S. 402ff, LKrTag BW, 08.03.2005 bzw. LKT, 10.03.2005).

Bei den kommunalen Spitzenverbänden sind nun die Gemeindetage bzw. die Städte- und Gemeindebünde etwas weniger von Interesse. Im Vergleich zu den Kreisen ist die unterste kommunale Stufe von den Aufgabenübertragungen weniger berührt.⁸² Hingegen sind die kreisfreien Städte und die Landkreise unmittelbar betroffen, weil bei einer Auflösung oder Verschlingung der staatlichen Mittelinstanz vornehmlich eine Aufgabendelegation auf diese Einheiten erfolgt. Auch im Fall der baden-württembergischen Reform und der dortigen Stärkung der Mittelbehörden, kompensieren die Stadt- und Landkreise das Aufgabenspektrum der vormaligen unteren Sonderbehörden. Es wurde schon ausgeführt, dass die Landkreise eine noch höhere Aufmerksamkeit verdienen, und somit explizit die Landkreistage innerhalb der Spitzenverbände einen analytischen Schwerpunkt bilden (vgl. GTag, 11.03.2005).

1.4.4 Begrifflichkeiten und Definitionen

1.4.4.1 Grundbegriffe institutioneller Reformen

Die Studie beschäftigt sich mit dem Tatbestand der Modernisierung⁸³ von Verwaltungsstrukturen. Der Begriff verweist auf geschichtliche Entwicklungen, die zur Herausbildung des heutigen Systems geführt haben. Er beschreibt daher einen evolutionären Verlauf, eine Kombination von Wachstumsprozessen, Entwicklungstrends und Strukturumbrüchen (Zapf,

82 Im Zuge der baden-württembergischen Reform wurde nur eine Reihe von Aufgaben, die zuvor dem Landratsamt vorbehalten waren, auf die Großen Kreisstädte bzw. die VwGen und in sehr geringem Maße auf die Gemeinden als untere Verwaltungsbehörden übertragen (vgl. Landtag BW 2004b und Bogumil, Ebinger 2005, S. 32f). Die über die Gemeindetage/Städte- und Gemeindebünde organisierte unterste Ebene ist jedoch durch die Kreisumlage betroffen. Diese wird bei den kreisangehörigen Gemeinden erhoben und gilt in BW als Haupteinnahmequelle der Landkreise (ca. 40 % der Einnahmen; LKrTag BW 2004b; vgl. Thieme 1987, S. 1032, GTag, 11.03.2005 bzw. IM BW 2004).

83 Näher hierzu siehe Hesse, Benz 1990, S. 13ff, u.a. Fn 2; vgl. dies. 1988, S. 72f und Miller 1998a, S. 19.

1977, S. 4). Modernisierungspolitik meint dabei die Bewältigung von wiederkehrenden Problemen und Krisen. Im Fokus steht die Neubildung und Veränderung strukturell verfestigter Institutionen und die Anpassung routinierter Verfahren. Sie richtet sich schließlich auf die Erweiterung der staatlichen Leistungskapazität (Coleman 1968, S. 365, zit. in Hesse, Benz 1990, S. 13). Was hingegen konkret unter dem Begriff der Verwaltungsstruktur zu fassen ist, gestaltet sich differenzierter (vgl. Pflug 1995, S. 231f). Die vorliegende Analyse fasst den Begriff vergleichsweise eng. Ausgangspunkt ist die institutionelle Aufbauorganisation der Landesverwaltung. Mit dieser ist die „Hardware“ (Scharpf 1987, S. 140) bzw. die „large scale organization“ (Becker 1988, S. 17) erfasst. Im Blickwinkel steht demnach – im Gegensatz zur inneren Organisationsstruktur – die Makrostruktur (vgl. Hesse 2002a, S. 34ff, 2002b, S. 39ff bzw. Reichard 2004, S. 90f).⁸⁴

Jeder Akt der Strukturreform beinhaltet zunächst eine Weiterentwicklung mit dem Ziel der Herstellung eines organisatorischen Gleichgewichtszustandes auf höherem Niveau. Sprechen wir von Reformen, so ist zunächst zu präzisieren, was unter dem schillernden Terminus zu verstehen ist. Etymologisch gesehen hat der Begriff „Reform“ seinen Ursprung im lateinischen „re-formare“, was soviel bedeutet wie umgestalten, umbilden, neu gestalten. Reformen setzen also etwas Bestehendes voraus, die gewaltlose Veränderung eines Zustandes ohne dessen Beseitigung und ohne die Schaffung völlig neuer Zustände, demnach eine Veränderung innerhalb der Tradition eines gemeinten Zustandes, auch gegen Widerstände (Becker 1988, S. 31f).⁸⁵ Verwaltungsreformen können daher als geplante Veränderungen von organisatorischen, rechtlichen, personellen und fiskalischen Strukturen definiert werden (Bogumil 2004, S. 2; vgl. Miller 1998a, S. 19). Der Begriff gilt als Spezialfall des Wandels,⁸⁶ der kein bewusstes Zutun voraussetzt. Fraglich ist in diesem Zusammenhang insbesondere, wie sich Wandel vollzieht, warum er einsetzt und welches die treibenden Kräfte hierfür sind, wodurch auch das Moment der Innovation eine gewisse Relevanz bekommt. Da nicht jede Innovation zugleich mit Reform oder Wandel gleichgesetzt werden kann, wird hierfür die Intensität der Veränderung entscheidend sein (vgl. Becker 1989, S. 896 und Miller 1998a, S. 19).⁸⁷

Ich orientiere mich in Teilen an Becker, der darstellt, dass der Reformbegriff mit einer größeren Schärfe unterlegt werden kann, wenn die Komponente der Intensität einbezogen

84 Pflug unterscheidet bei Strukturreformen mehrere Elemente, die Aufgaben-, die Personal-, die Sachmittel-, die Finanzstruktur und die aufbauorganisatorische Struktur (1995, S. 231f). Andere Autoren fassen unter Strukturreformen/institutionellen Reformen mehrere Begriffe zusammen. So erfolgt oftmals eine Einteilung in Gebiets-, Funktional- und Organisationsreformen (Miller 1998b, S. 513 bzw. Buse 1975, S. 94). Geht es speziell um die Aufgabenstruktur wird häufig auch der Terminus „Funktionalreform“ verwendet. Konkret ist damit die Neuverteilung von Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen erfasst (Wittkämper 1978, S. 15, Hesse 2002a, S. 34 und 2002b, S. 39). Nach Mayntz kann von strukturellen Reformen gesprochen werden, wenn das hierarchische Prinzip und das Prinzip der Zuständigkeit in Frage gestellt oder der Versuch unternommen wird, Verantwortung systematisch nach unten zu delegieren (1978, S. 122). Zum Begriff der „Verwaltung“ siehe z.B. Ellwein 1994, S. 9f.

85 Der Terminus kann durchaus mit moderneren Bezeichnungen wie „Organisationsentwicklung“, „Organisationsänderung“, „organizational development“ etc. verglichen werden, trifft diese jedoch im Kern nicht gänzlich (hierzu z.B. Wunderer 1982, S. 273ff oder Becker 1988, S. 31f).

86 Nach der Theorie organisatorischer Lebenszyklen werden Organisationen geboren, wachsen und verfallen, manchmal leben sie wieder auf oder verschwinden völlig, was Innovationen anspricht, denn der Begriff des Wandels umfasst lediglich den Übergang von einem Zustand zum anderen und der Begriff der Reform setzt überdies bewusstes Zutun in nicht unerheblichem Umfang voraus. Zum Wandel der Verwaltung vgl. z.B. auch Ellwein, Schäfer 1985.

87 Vgl. hierzu Kimberley, Miles 1980 oder auch Kaufmann 1976.

wird. Seinen Ausführungen nach können Reformen in radikale Innovationen, als Systembruch bzw. als Neukonstruktion eines Zustandes, oder in marginale Innovationen, als anpassende Evolution und wahrnehmbare Veränderungen von weniger ausgeprägten Zustandsdimensionen, unterschieden werden (1988, S. 31ff). Auch die vorliegende Analyse differenziert zwischen radikalen vs. marginalen/inkrementellen Reformen. Mit der Kategorie „radikal“ wird der Umfang bzw. die Ausprägung der Maßnahmen angesprochen (vgl. hierzu ebd., S. 33 und ders. 1989, S. 901ff; vgl. auch Miller 1998a, S. 21). Benz spricht von „organizational transformation“. Der Begriff bezeichnet institutionelle Veränderungen, die über inkrementelle Anpassungsprozesse oder partielle Organisationsreformen hinausgehen und einen fundamentalen Umbruch in allen Aspekten der organisatorischen Realität bewirken (1990, S. 364). Eine Reform, die auf ein vom Ausgangsmodell deviantes Modell abzielt, darf somit von vornherein als radikal qualifiziert werden, weil hierzu zwangsläufig umfangreiche Modernisierungsschritte notwendig sind. Reformen können demnach als radikal gekennzeichnet werden, wenn sie einem „Systemwechsel“ (Hesse 2004b, S. 5, 23, 25, 66, 72ff) unterliegen (NdS) oder im Rahmen des Ausgangsmodells sehr umfassend angelegt sind (BW). Die in einem System gegebene Reformkapazität lässt sich ferner daran bemessen, wie stark die gegebenen von den bisherigen und/oder vergleichbaren Entwicklungen abweichen (vgl. Knill 2001). Entscheidend wird also sein, ob (etwa im Vergleich zu den Maßnahmen anderer Länder) eine entsprechend hohe Anzahl von Behörden und Mitarbeitern von der Umorganisation betroffen sind (vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 59). Schließlich erscheint plausibel, dass sich radikale Veränderungen nur in knappen Zeitläufen und mit großer Geschwindigkeit umsetzen lassen, weil sich mit zunehmender Dauer sukzessive Widerstand gegen umfangreiche Neuerungen generiert und sich demzufolge nach und nach unüberwindbare Barrieren aufbauen. Dies mag dazu führen, dass sich Fronten unauflösbar verhärten. Auf Grund dessen spielt auch die Zeitdimension für die Beurteilung der Radikalität eine beiläufige, implizite Rolle (vgl. auch Nemitz 2000, S. 134).

Ferner wurde bislang des Öfteren der Institutionenbegriff gebraucht. Er ist problematisch zu bewerten, weil er von hoher terminologischer Unschärfe gekennzeichnet ist. Mit ihm werden im Alltag und der Wissenschaft unterschiedliche Phänomene bezeichnet. Das semantische Feld, das sich damit abdeckt, ist weit gefächert (Rehberg 1990, S. 115; vgl. Gimmler 1996, S. 7 bzw. Jansen 2000, S. 1).⁸⁸ Die Gemeinsamkeit aller Phänomene liegt jedoch darin, dass etwas institutionalisiert ist, wenn es sich im Zustand einer dauerhaften sozialen Ordnung befindet. Institutionen lassen sich darüber hinaus als ein für eine soziale Gruppe spezifisches Regel- und Normensystem kennzeichnen (ebd., S. 1f; vgl. auch Ostrom 1990, S. 50f, Jepperson 1991, S. 145f, Rehberg 1994, S. 56 und Pieper 1997, S. 295). Sie sind generell Teil unserer Realität und werden überwiegend als relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulieren-

88 Der Begriff entstammt juristischen Zusammenhängen. Die „institutiones“ bezeichneten im Römischen Recht einen Teil des Corpus Juris; lat. „institutio“: Einrichtung, Anordnung, Gewohnheit; lat. „instituire“: errichten, einrichten, organisieren; lat. „institutum“: Einrichtung, Brauch, Unternehmen, Grundsatz, Lehrmeinung (vgl. z.B. Gimmler 1996, S. 7). Näher hierzu auch North 1988, S. 207 und 1992, S. 3ff, Schmalz-Bruns 1989, S. 9ff, Rehberg 1990, S. 115, DiMaggio, Powell 1991, S. 15, Beyer, Grimmer, Kneissler u.a. 1994, S. 248ff, Czada 1995, S. 205, Nedelmann 1995, S. 15ff, Gukenbiehl 1995, S. 95ff, Gimmler 1996, S. 7ff, Hall, Taylor 1996, S. 6f, Fuchs 1997, S. 256ff, Lepsius 1997, S. 57f, Seibel 1997, S. 363, Schulze 1997, S. 22, Türk 1997, S. 146ff, Edeling 1999, S. 9, Haslinger 1999, S. 173ff, Kaiser 1999, S. 191f, Jansen 2000, S. 1ff, Kahle 2000, S. 97ff, Czada, Schimank 2001, S. 8f, Taschowsky 2001, S. 5, Benz 2001, S. 77ff und 2004, S. 19ff, Spindler 2002, S. 143 bzw. Vatter 2002, S. 27f; zur Unterscheidung sozialer/politischer Institutionen Göhler 1988, S. 15ff, 1994, S. 20ff, 1997a, S. 28f und 1997b, S. 15f, 25ff.

der und orientierender Funktion beschrieben (Göhler 1988, S. 16, ders. 1994, S. 22, ders. 1997a, S. 28 und 1997b, S. 15). Den Kern des Begriffs bilden – nach herrschender Auffassung – daher formelle und informelle Regeln, die das individuelle Handeln so steuern, dass regelmäßige Interaktionsmuster entstehen und diese eine soziale Ordnung konstituieren (Fuchs 1997, S. 256).⁸⁹

Je nach theoretischem Kontext und Untersuchungsgegenstand wird der Begriff allerdings unterschiedlich definiert (Benz 2004, S. 19). Dabei ist nicht immer trennscharf auszuschließen, dass damit nicht auch Organisationen gemeint sind (vgl. z.B. Göhler 1994, S. 22f bzw. Beyer, Grimmer, Kneissler u.a. 1994, S. 245ff). Unstrittig ist zumindest, dass Organisationen als Träger institutioneller Eigenschaften fungieren (vgl. Gerstlberger, Grimmer, Kneissler 1997, S. 70, Jansen 2000, S. 2 oder z.B. Stölting 1999, S. 111ff). Seibel versteht darunter auch formale Organisationen, die den Prozess der Handlungskoordination, des Konfliktaustrags, der Konsensbildung und Entscheidungsfindung strukturieren (1997, S. 363; vgl. Vatter 2002, S. 28; vgl. beispielsweise auch Zucker 1987, Benz 1990, S. 360, Hesse, Benz 1988, S. 71, dies. 1990, S. 12, 54ff oder Edeling 2002, S. 225). Göhler legt dar, dass politische Institutionen, soweit sie akteursbestimmt sind, zugleich als Organisationen bezeichnet werden können. In ihrer Symboldimension sind sie Institutionen, die eine Orientierung durch ihre Leitidee erbringen. Bei Institutionen ohne Akteure handelt es sich somit um Normsysteme (1994, S. 23, 42 bzw. ders. 1997b, S. 27; vgl. Kneissler 1996, S. 168).⁹⁰ Unter Institutionen werden folglich sowohl Körperschaften als auch Regelsysteme subsumiert, was einschließt, dass es Institutionen gibt, die nicht zugleich Organisationen sind. Hall und Taylor begreifen Institutionen z.B. „as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behaviour or (...) relations. In general, historical institutionalists associate institutions with organizations and the rules or conventions promulgated by formal organizations“ (1996, S. 6f).

Institutionen können also gekennzeichnet werden als formelle und informelle Prozesse, Regeln, Routinen, Handlungsmuster, Normen oder Konventionen, die in die Organisationsstruktur der Gesellschaft eingebettet sind (vgl. Schulze 1997, S. 22, Wiesenthal 1997/1998, S. 5f, Taschowsky 2001, S. 5 bzw. Spindler 2002, S. 143), demnach um Regelsysteme, die einen Ordnungszustand bewirken (vgl. Jansen 2000, S. 2). Nach dem hier

⁸⁹ Zu dieser Umschreibung siehe Parsons 1969, S. 126, March, Olsen 1989, S. 22, Levi 1990, S. 405, Habermas 1992, S. 106, Crawford, Ostrom 1995, S. 582, Mayntz, Scharpf 1995, S. 40, Rothstein 1996, S. 145 oder Benz 2004, S. 19. Institutionen können einen formellen oder informellen Charakter haben. Formell sind sie, wenn sie z.B. durch ein Gesetz, eine Verordnung oder Satzung kodifiziert sind. Hingegen sind sie informell, wenn sie nur über Verhaltensregelmäßigkeiten und typische Handlungszusammenhänge beschreibbar sind (vgl. z.B. Göhler 1994, S. 23). Im Unterschied zu formalen sind informelle Regeln flexibel, dies jedoch nur im Rahmen eines vorgegebenen Entwicklungspfades (vgl. z.B. Steinmo, Thelen, Longstreth 1992). Bei ihnen handelt es sich um „standard operation procedures“, Gewohnheiten, Entscheidungsstile bzw. normative Selbstbeschreibungen der organisierten Realität, auf die sich die Akteure im politischen Prozess geeinigt haben und die daher einen Charakter aufweisen, der Interessendivergenzen überwindend ist (vgl. z.B. Hall 1986 bzw. Rothstein 1995, S. 146).

⁹⁰ Eine beispielhafte Aufzählung dessen, was sich darunter verstehen lässt findet sich bei Göhler 1987, S. 18; vgl. Beyer Grimmer, Kneissler u.a. 1994, S. 249. (Politische) Institutionen i.e.S.: Staat mit Regierung, Parlament, Verwaltung, kommunale Einrichtungen etc. und i.w.S.: gesellschaftliche Organisationen (Parteien, Verbände etc.) sowie verbindliche, insbesondere rechtlich normierte Verhaltensmuster (Verfassung, Gesetze, Wahlen, Mehrheitsprinzip etc.); vgl. auch die begriffliche Differenzierung bei Benz 1990, S. 360.

zu Grunde liegenden Verständnis ist der Institutionenbegriff damit etwas enger gefasst.⁹¹ Institutionen lassen sich aber auch ganz allgemein und trotzdem verbindlich genug definieren als der äußere Rahmen, in dem Menschen tätig werden und aufeinander einwirken (vgl. North 1988, S. 207 oder Göhler 1994, S. 22). Sie sind als übergreifende Erwartungszusammenhänge, als übergeordnete Vorgaben und Strukturen zu verstehen und tragen von daher zur gesellschaftlichen Ordnungsbildung bei. Sie leiten soziales Handeln, strukturieren Situationen und regulieren das gesellschaftliche Miteinander auf grundlegende Art und Weise (Czada, Schimank 2001, S. 48).

1.4.4.2 Aufbauorganisation der Bundesländer

Der zweite Block der terminologischen Vorklärungen richtet sich auf die Behördenlandschaft. Hier bestehen die größten Schwierigkeiten, weil die Untersuchungsländer trotz ähnlichem Aufbau verschiedene Begrifflichkeiten für ihre Verwaltungsebenen und Behördentypen ausweisen (vgl. Wahl 1987, S. 215; vgl. auch Mittelinstanzenbericht 1973, S. 3). Die Unterschiede sind zwar meist nur semantischer Art, was bei der komplexen Materie jedoch ausreicht, den notwendigen Überblick zu verlieren und damit einen Vergleich (erfolgreich) zu verhindern. Ebenso genügt es keineswegs das Augenmerk lediglich auf die staatliche Mittelinstanz zu richten. Vielmehr ist ein übergreifender Blick auf den gesamten Verwaltungsaufbau der Länder notwendig, um die Mittelbehörden im „Dickicht“ der jeweiligen Verwaltungsumgebung auch richtig einordnen zu können. So spielt bezüglich der Forschungsfragen die untere bzw. obere Ebene und zudem auch die kommunale Verwaltung eine mehr oder weniger bedeutende Rolle, weil die Modernisierungsmaßnahmen andere Ebenen entscheidend tangieren.⁹²

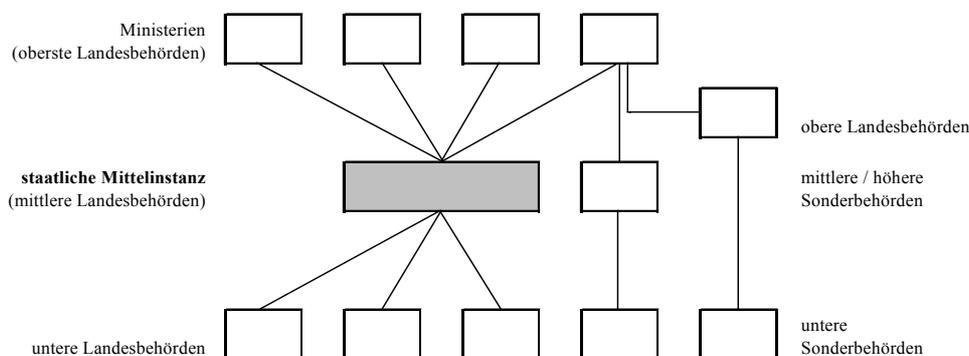
Angesichts der begrifflichen Vielfalt der Organisationseinheiten ist eine einheitliche Festlegung und Erläuterung der Terminologie erforderlich, die sich nach Möglichkeit zwar eng an die Gesetzestexte der Länder hält, letztlich aber als eine politik- bzw. verwaltungswissenschaftliche zu verstehen ist. Das Begriffsraster kombiniert dabei die Unterscheidung zwischen allgemeiner Verwaltung und Sonderverwaltung mit der auf den Vertikalaufbau bezogenen Unterscheidung zwischen zentralen, mittleren und unteren Behörden. Weiterhin ist anzumerken, dass bei den Länderdarstellungen im empirischen Teil möglichst die im jeweiligen Bundesland gebräuchlichen Behördenbegriffe verwendet werden. Im allgemeinen Teil kommen hingegen vorwiegend einheitliche bzw. übergreifende Bezeichnungen zur Anwendung (Wahl 1987, S. 215f). Blickt man auf den Behördenaufbau, so ist allein schon die Unterscheidung nach einer Zwei- oder Dreistufigkeit irreführend, da die Länder je nach

91 So übrigens u.a. auch Hayek 1967, S. 66, Ostrom 1986 oder hinsichtlich des akteurszentrierten Institutionalismus Mayntz, Scharpf 1995, S. 45 oder Scharpf 2000; vgl. Czada, Schimank 2001, S. 135 oder Benz 2001, S. 81ff.

92 Einen Überblick über die Länderorganisationen bietet z.B. Becker 1980, Wagener 1980 oder Thieme 1980. Bezüglich der gesetzlichen Regelungen zum Aufbau der Länder siehe z.B. bei Hesse 2002c, S. 23, Fn 2. Regelungen zum Verwaltungsaufbau und zur Einrichtung von Landesbehörden finden sich vornehmlich im jeweiligen Landesrecht, dessen übergreifende Klammer die entsprechende Landesverfassung bildet. Demnach sind Organisation, Zuständigkeit und Verfahren grundsätzlich durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu regeln, während die Einrichtung von Behörden Sache der Landesregierung bzw. (auf Grund der von ihr erteilten Ermächtigung) Sache der Minister ist (vgl. z.B. Art. 70 Abs. 1 VerfBW; vgl. auch Art. 77 Abs. 1 S. 1 VerfBY und Art. 77 Abs. 1 VerfNRW). Zur allgemeinen Landesverwaltung z.B. Wagener 1982; siehe auch bei Wahl 1987, S. 227, Fn 62.

Definitionsgrundlage gegebenenfalls mehr Stufen ausgebildet haben. Die Studie geht deshalb davon aus, dass sich die Landesverwaltungen von den obersten und oberen Instanzen auf der ersten Stufe, über die mittleren Behörden auf der zweiten Stufe, bis hin zur unteren Verwaltung auf der dritten Stufe erstrecken, also bis hin zu den unteren staatlichen Sonderbehörden und Fachbehörden und den über Organleihe in Dienst genommenen Kreisen und kreisfreien Verwaltungen. Folgende staatliche Behördentypen und Bezeichnungen spielen in der Studie eine Rolle:⁹³ Erstens die obere staatliche Ebene (Ministerien/obere Landesbehörden), zweitens die mittlere staatliche Ebene (staatliche Mittelinstanzen und mittlere/höhere Sonderbehörden) und drittens die untere staatliche Ebene (untere allgemeine Verwaltungsbehörden und Sonderbehörden). Einen pauschalen Überblick bietet die nachstehende Abbildung (nach Wahl 1987, S. 214):

Schaubild 6: Grundlegende Aufbauorganisation der Bundesländer



Die Darstellung illustriert die drei Ebenen der Landesverwaltung in vertikaler Hinsicht. Zu nennen sind zunächst die obersten und die nachgeordneten oberen Landesbehörden, deren Zuständigkeiten sich auf das ganze Land erstrecken. Der Begriff der obersten Landesbehörde wird in den Ländern einheitlich verwendet. Es handelt sich hierbei um die Landesregierungen, die Ministerpräsidenten, die Ministerien und die Rechnungshöfe.⁹⁴ Die oberen Behörden dienen einem speziellen, meist vollzugsorientierteren Zweck. Sie besitzen teilweise einen nachgeordneten Behördenapparat. Weiter zu erwähnen sind die mittleren und unteren Landesbehörden, die für bestimmte territoriale Teilräume zuständig sind. Die mittleren Ämter befinden sich in keinem hierarchischen Verhältnis zu den oberen Behörden, sondern sie unterstehen der Dienst- und Fachaufsicht eines Ministeriums oder mehrerer Ministerien. Untere Landesbehörden folgen entweder einer oberen oder mittleren Landesbehörde nach. Auch sie erfüllen einen speziellen Verwaltungszweck. Sie fungieren als Facheinheiten oder vollenden den Instanzenzug der allgemeinen Verwaltung, sofern es sich

⁹³ Zu der hier vertretenen Einteilung vgl. z.B. Hesse 2002a, S. 34ff oder 2002b, S. 40ff; vgl. auch Wahl 1987, S. 215, Miller 1998a, S. 218ff oder für BW z.B. Schenk 2003, S. 461ff; kritisch hierzu Lohmann 2004, S. 4f; vgl. ebenso die einschlägigen Gesetze LVG BW, LOG NRW bzw. Mittelstufengesetz HE oder auch Miller 1998a, 3. Teil, II.

⁹⁴ Vgl. § 3 LVG BW oder § 3 LOG NRW.

um über Organleihe in Dienst genommene Kreise und kreisfreie Städte handelt (vgl. Hesse 2002a, S. 36 und 2002b, S. 41).⁹⁵

Weiterhin muss zwischen der allgemeinen und der besonderen Verwaltung unterschieden werden. Bei der allgemeinen Verwaltung handelt es sich um Behörden, die allen Ressorts zur Verfügung stehen. Als solche haben sie einen umfangreichen (unterschiedliche Sachbereiche zusammenfassenden) Aufgabenbestand und den Charakter einer einheitlichen Gesamtverwaltung. Die allgemeinen und zugleich den Kern des Verwaltungsaufbaus bildenden Einheiten sind die staatlichen Mittelinstanzen, d.h. die Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen und die unteren Verwaltungsbehörden. Die besonderen Verwaltungsbehörden gliedern sich hingegen in obere Landesbehörden, höhere und untere Sonderbehörden. Die Sonderverwaltung erledigt spezielle, näher umschriebene Aufgaben. Diese ist zwar nicht immer, jedoch häufig nach dem Ressortprinzip gegliedert (Wahl 1987, 215f; vgl. Hesse 2002a, S. 37 und 2002b, S. 42f).⁹⁶ Auf der mittleren Ebene ist somit einerseits zwischen der Fachverwaltung und andererseits der allgemeinen Verwaltung zu unterscheiden. Bei letzterer sind explizit die Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen gemeint. Dabei ist auffällig, dass die Begriffe in den Ländern variieren.⁹⁷ Auch hier bemühe ich mich im fachbezogenen Teil die länderspezifische Bezeichnung zu verwenden, im allgemeinen Teil spreche ich in aller Regel übergreifend von der „staatlichen Mittelinstanz“ oder den „staatlichen Mittelbehörden“, auch wenn darunter richtigerweise noch andere Einheiten zu subsumieren sind. Die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen nehmen jedoch einen zentralen Platz ein, nicht nur auf der mittleren Ebene, sondern im Staatsgefüge überhaupt. Von daher ist es angemessen, wenn mit den genannten Termini nur diese gemeint sind (vgl. ders. 1999, S. 70, 2002a, S. 39 und 2002b 44f).

Schließlich liegt die Betonung im Titel der Arbeit auf „staatlich“, da neben den staatlichen Mittelbehörden auf regionaler Ebene auch kommunale Instanzen existieren.⁹⁸ Ich meine hiermit die höheren Kommunalverbände, die im Forschungskontext eine nicht unwichtige Rolle einnehmen und deshalb ebenso vorab erwähnt werden. Ausgangs des Teilabschnittes darf kommentarlos dargelegt werden, wie ein Verwaltungslexikon den Gegenstandsbereich der Studie charakterisiert (Eichhorn, Böhret, Derlien u.a. 1991, S. 133f, 706f; vgl. Stöbe, Brandel 1996, S. 7).

„Bezirksregierung (Regierungspräsidium) ist die Bezeichnung für regionale Landesmittelbehörden der allgemeinen Verwaltung. (...) Nahezu alle Angelegenheiten der allgemeinen Verwaltung werden auf der Mittelstufe zusammengefasst (Konzentration). Dies gilt auch für diejenigen Zweige der besonderen Verwaltung, für die nicht als Ausnahme Sonderbehörden der glei-

95 Vgl. §§ 2 – 14a LOG NRW. Die Vertikaldarstellung weicht in Teilen von der Terminologie in den einzelnen Ländern ab, zeigt jedoch den Regeltypus auf. Eine deutlichere Abweichung von diesem Regeltypus beinhaltet z.B. die Begriffspraxis in RP (vgl. Hesse 2000, ders. 2002a, S. 36f und 2002b, S. 42). Zu den Begriffen der rheinland-pfälzischen Verwaltung vgl. StK RP 1977, dies. 1999 und Ley, Prümm 1992.

96 Vgl. z.B. §§ 2ff LVG BW oder §§ 2ff LOG NRW. Nicht gänzlich unbedeutend ist, dass die Länder BW und NRW ihre Organisation kodifiziert haben. Vergleichbares fehlt in BY, NdS oder auch in HE und RP (Hesse 2002a, S. 37f und 2002b, S. 43). Dies ist u.a. ein Grund dafür, dass hinsichtlich einer Länder übergreifenden, einheitlichen Darstellung immer wieder auf das nordrhein-westfälische oder baden-württembergische Grundmuster rekurriert wird.

97 BY spricht von „Regierungen“, in BW bzw. HE heißt die Behörde „Regierungspräsidium“. Bis zum Jahr 2000 war in RP von der „Bezirksregierung“ die Rede, wie in NdS bis Ende 2004 und seit 1. April 1994 in NRW.

98 Auch die kommunale Ebene ist mehrstufig aufgebaut (höhere Kommunalverbände auf der Regionalebene, mittlere Kommunalverwaltung auf der Kreisstufe, untere Kommunalverwaltung bei den kreisangehörigen Gebietskörperschaften und Gemeindeverbänden); vgl. hierzu z.B. Hesse 2002a, S. 40 oder 2002b, S. 45.

chen oder einer anderen Stufe zuständig sind. Ihre Funktion besteht darin, als Mittler zwischen Landtag bzw. Landesregierung auf der einen und den unteren „Staats-Behörden“ bzw. Selbstverwaltungskörperschaften auf der anderen Seite in einem ungleichmäßig strukturierten Bezirk zu wirken. (...) Durch ihre Zuständigkeit für universale Aufgaben ressortieren sie im Bereich des Innenministeriums, wobei sich die Aufgabenwahrnehmung auf ihren jeweiligen Regierungsbezirk erstreckt. (...) Im Sinne einer Ausgleichsfunktion findet eine Abstimmung und Koordination gegensätzlicher Interessen statt. Regierungspräsidien (i.O. „R.“) sind Aufsichtsbehörden in ihrem Bereich, vorgesetzte Dienststelle, politische Leitstelle für nachgeordnete Behörden, Beschwerde- und Rechtsmittelinstanz. Ihre Tätigkeit (...) ist als (...) Bündelungsfunktion zu verstehen.“

1.4.4.3 Mittelstufenmodelle und Kontroversen um die Verwaltungsgliederung

Alternativvorschläge zur staatlichen Mittelinstanz gibt es genügend (vgl. z.B. Mittelinstanzenbericht 1973, S. 9ff, Melzig 1999, S. 80f und Michel 2000, S. 9f). Nach Hesse existieren zurzeit fünf Trends. Darunter werden solche Konzepte verstanden, denen bereits vollzogene Maßnahmen zuzuordnen sind bzw. die sich im Prozess der Umsetzung befinden. Es handelt sich demnach um Vorstellungen, die schon wesentliche Hürden der politischen Willensbildung genommen haben und damit für Parteien, Fraktionen und Regierungen in Form von Beschlüssen verbindlich geworden sind, die also einen gewissen Normierungsgrad erreicht haben.⁹⁹ Er verdichtet diese Trends zu drei konsistenten Modellen. Hierbei lässt er die Optimierung am Status quo (wie in BY) unbeachtet. Kennzeichnend dafür ist, dass an den hergebrachten Aufbauprinzipien festgehalten wird, und lediglich vereinzelte, marginale bzw. inkrementelle Veränderungen stattfinden. Derartige Maßnahmen können

⁹⁹ (1) *Optimierung des Status quo*: Hier wird am Aufbauprinzip festgehalten. Feststellbar sind vereinzelte Konzentrations- und Bündelungsmaßnahmen staatlicher Behördenstrukturen, die Verselbstständigung von Fachverwaltungen bzw. die Umwandlung in Landesbetriebe und/oder eine Delegation von einzelnen Aufgaben der mittleren und unteren Landesverwaltung auf die kommunale Kreisstufe (z.B. BY oder auch HE).
 (2) *Staatliche Konzentration i.R. der Zweistufigkeit*: Feststellbar ist die Zusammenführung von Landesoberbehörden und -einrichtungen, der Rückbau oberer Genehmigungsinstanzen, die Verselbstständigung und Umwandlung von Fachverwaltungen in Landesbetriebe, die Verringerung der unteren Landesverwaltung durch eine Integration in obere Behörden bzw. Verlagerungen auf die Kreisstufe (z.B. Koalitionsvereinbarung CDU-FDP Nds 2003, S. 12f).
 (3) *Staatliche und kommunale Konzentration i.R. der Zweistufigkeit*: Die Maßnahmen gestalten sich wie eben, verbunden mit dem Anspruch, eine Kommunalisierung der unteren Verwaltungsebene und oberer Behördenkompetenzen zu verwirklichen. Hierfür soll die Leistungsfähigkeit kommunaler Einrichtungen durch eine Anpassung der Territorialorganisation auf der Kreisstufe erhöht werden (keine Beispiele bei den Vergleichsländern).
 (4) *Staatliche Bündelung i.R. der Dreistufigkeit*: Hier ist eine Rückführung der oberen und unteren Verwaltungsebene durch die Integration in staatliche, regional gegliederte Mittelinstanzen und eine Verlagerung unterer und mittlerer Zuständigkeiten auf die kommunale Kreisstufe feststellbar, sowie eine funktionale Neuausrichtung der gestärkten Bündelungsbehörden (z.B. Regierungserklärung MP Teufel 2003, StK NRW 2003 oder auch MIS RP 2000).
 (5) *Regionalisierung i.R. der Dreistufigkeit*: Feststellbar ist ein Rückzug des Staates aus der Fläche. Dies durch die Übertragung mittelinstanzlicher und unterbehördlicher Aufgaben auf kommunale Regionalverbände oberhalb der kommunalen Kreisstufe bzw. durch die Reduzierung mittelbehördlicher staatlicher Aufgaben. Hiermit verknüpft ist die gemeinsame Wahrnehmung verbliebener staatlicher Aufgaben und überörtlicher kommunaler Obliegenheiten auf der Ebene von Regionalverbänden. Weiterhin ist eine Übernahme staatlicher Ordnungs- und Fachaufgaben sowie von Zuständigkeiten der Fach- und Rechtsaufsicht über die Landkreise und kreisfreien Städte erkennbar (z.B. CDU NRW 2003b, Koalitionsvereinbarung CDU-FDP NRW 2005, S. 10; vgl. bedingt aber auch SPD HE 2002).

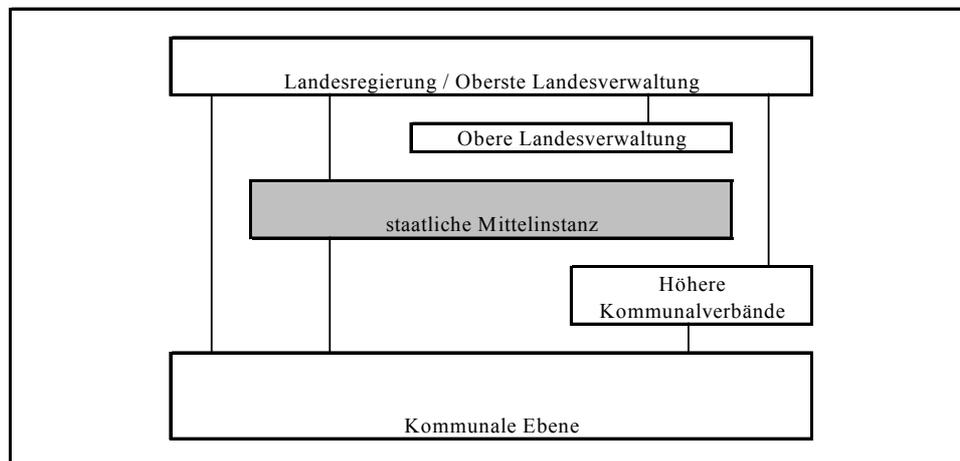
somit der Modellpräferenz der konzentrierten Dreistufigkeit zugeordnet werden. Die drei Modelle erfordern verschiedenartige reformerische Eingriffe, implizieren eine vom Umfang her differierende Übertragung von Aufgaben auf die kommunale Kreisstufe und nehmen das politisch-administrative System auf unterschiedliche Art und Weise in Anspruch. Im Vorgriff auf den empirischen Teil sei ein kurzer Blick auf die zu diskutierenden Varianten erlaubt¹⁰⁰ (vgl. hierzu 2003a, S. 10ff, 2004a, S. 3f und 2004b, S. 18ff; vgl. auch Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 23f):

Das Ausgangsmodell ist z.B. den Regierungen in BW und BY zuzuordnen (siehe z.B. StM BW 2003a, Bayerische Staatsregierung 2004).¹⁰¹ Es wird im Hinblick auf die Zusammenfassung staatlicher Aufgaben in der allgemeinen Mittelinstanz auch als Bündelungsmodell bezeichnet. Das Modell ermöglicht einen rigorosen Rückbau der unteren und oberen staatlichen Sonderverwaltung und gewährleistet mit gestärkten Mittelbehörden die Präsenz des Staates in der Region. Im Vergleich zum Regionalisierungsmodell besteht eine klare Aufgabenteilung zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung. Ebenso dürfte der Konzentrationseffekt größer und (bei entsprechender Amtsführung) ein gebremstes Aufgabenwachstum zu erwarten sein. Die konzentrierte Dreistufigkeit bietet eine nachhaltige Vereinfachung der Steuerungsstrukturen ohne Steuerungsverluste für die Landesverwaltung, bei gegebenenfalls effektiver Bürgernähe und Teilhabe, vorausgesetzt es kommt zu einer konsequenten Kommunalisierung von Zuständigkeiten zu Gunsten der kommunalen Ebene. Das Prinzip der regionalen Bündelung ermöglicht ferner, einen großen Besatz von abschließenden Genehmigungs- und Vollzugsaufgaben im staatlichen Verantwortungsbereich zu halten. Dem staatlich dominierten Modell liegt allerdings ein systematisch geringerer Zwang inne, Kompetenzen auf die kommunale Kreisstufe zu verlagern. Im Vergleich zur Zweistufigkeit geht damit ein geringerer Grad an Kommunalisierung bzw. Dezentralisierung einher. Das Modell vermindert demnach die Notwendigkeit für die Kommunen, eigene Strukturen zu überprüfen und sich nahe liegender Kooperationserfordernisse bewusst werden zu müssen. Der Aufbau ist vereinfacht im folgenden Schaubild dargestellt (nach Hesse 2003a, S. 14):

100 Hesse expliziert bei seiner Klassifizierung, welches Modell von den einzelnen Ländern zu einem bestimmten Zeitpunkt vertreten wird (Hesse 2003a, S. 11ff; vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 23ff). Darüber hinaus lässt sich durch Prozessanalysen gut erklären, wie und warum sich die Präferenzen mancher Akteure im Zeitablauf ändern.

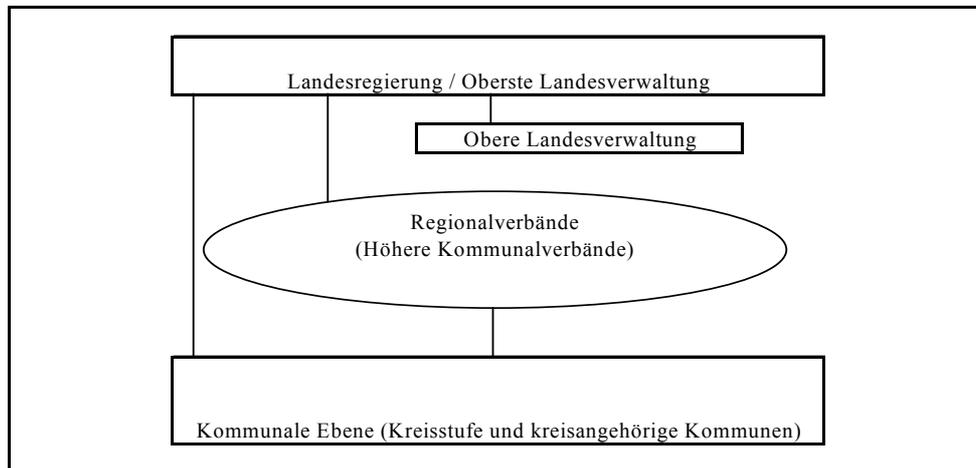
101 Aber auch den Regierungen in RP und HE. Dabei ist zu betonen, dass das Direktionsmodell in RP eine (funktional ausgerichtete) Sonderform des Ausgangsmodells darstellt (siehe z.B. MIS RP 2000) und die CDU HE 1999 eine Zweistufigkeit beabsichtigte, das Vorhaben letztlich aber verworfen werden musste, weil der FDP-Koalitionspartner dagegen votierte (siehe z.B. CDU HE 1999, S. VII und dies. 2003, S. 93).

Schaubild 7: Modell der konzentrierten Dreistufigkeit



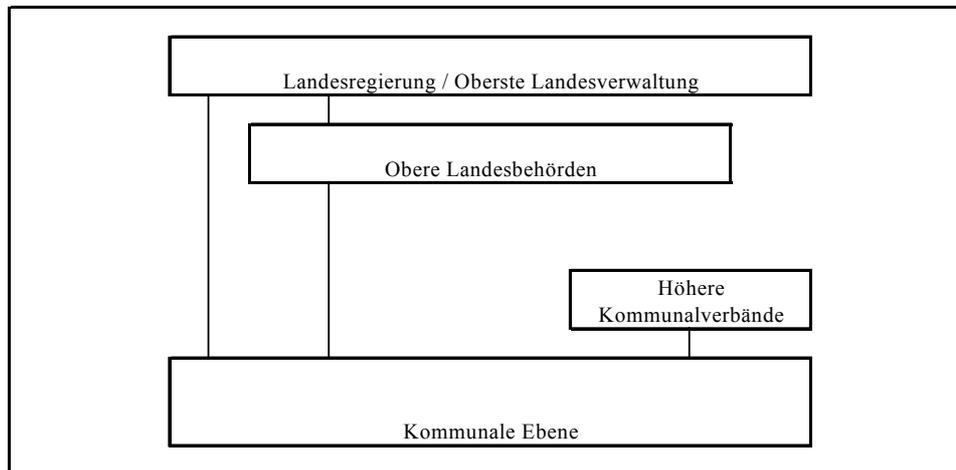
Die nordrhein-westfälische CDU-FDP-Regierung, die seit Mai 2005 die Geschicke des größten Bundeslandes lenkt, favorisiert das so genannte Regionalisierungsmodell (siehe z.B. Koalitionsvereinbarung 2005, S. 10). Hier stellen die Mittelbehörden keine staatlichen Organe mehr dar, sondern eigene Verwaltungsträger mit Rechtspersönlichkeit und dem Recht auf Selbstverwaltung. Ihnen werden staatliche Aufgaben übertragen, die sie als Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrzunehmen haben. Die Verwaltungsspitze dieser Regionaleinheiten soll mit kommunalen Wahlbeamten besetzt werden. Das Modell weist zudem eine Verbandsversammlung aus, die wahlweise von Mitglieds Körperschaften der Kreisstufe beschickt oder direkt vom Volk gewählt wird. Viele Länder kennen höhere Kommunalverbände. Diese wurden jedoch nicht derartig etabliert, wie es das Regionalisierungsmodell vorsieht. Würde das Modell verwirklicht, käme es zu internen Effizienzvorteilen und zu einem Abbau staatlich-kommunaler Parallelstrukturen, was bei den anderen Varianten nicht zwingend der Fall wäre. Die Regionalisierung befördert damit das Risiko einer fortbestehenden Sonderverwaltung und begrenzt – wie die konzentrierte Dreistufigkeit – eine Dezentralisierung von Aufgaben. Ungeklärt scheint demnach der Restbestand an oberen Sonderbehörden, weshalb im Vergleich zur klassischen Dreistufigkeit wohl nicht der gleiche Bündelungseffekt zu erwarten ist. Ermöglicht wird zudem ein Aufgabenwachstum auf Grund den mit der Variante verknüpften regionalen Interessen einer Selbstverwaltungskörperschaft und ihrer direkt gewählten Repräsentanten. Ferner führt das Modell trotz seiner formalen Einfachheit zu einer stärkeren Verflechtung staatlicher und kommunaler Verantwortung. Damit ist trotz der regionalen Demokratisierung ein Steuerungsverlust und eine Delegitimierung der Landes- und in Teilen auch der Kommunalpolitik bzw. eine Umverteilung von Entscheidungsmacht des Landes und der Kommunen verbunden. Hesse bezeichnet das Modell als typisches „Oppositionsmodell“ (2003, S. 21 oder 2004a, S. 4; vgl. auch Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 24). Der Aufbau gestaltet sich vereinfacht wie folgt (nach Hesse 2003a, S. 15):

Schaubild 8: Dreistufiges Regionalisierungsmodell



NdS ist seit 1. Januar 2005 zweigliedrig aufgebaut (siehe z.B. Koalitionsvereinbarung CDU-FDP NdS 2003, S. 12f). Das Zweistufenmodell besitzt zweifellos das größte Kommunalisierungspotenzial. Es lebt von der konsequenten Straffung und Rückführung staatlicher Organisationsstrukturen in der Fläche und von einer umfassenden Kommunalisierung staatlicher Zuständigkeiten insbesondere unterer Landesbehörden, erforderlichenfalls im Rahmen vergrößerter Kreisstrukturen. Die Bündelungsfunktion wird hier mehr auf die Landräte und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte übertragen. Das Modell dürfte somit nur bei verhältnismäßig starken Kreisen möglich sein. Das Land konzentriert sich vorwiegend auf seine Kernfunktionen, der Vollzug wird hingegen vollständig in die Hände der Kreise und kreisfreien Städte gelegt. Auf Grund des Rückzugs des Staates aus der Fläche kommt die Variante zunächst vor allem für mittelgroße Flächenländer in Frage. Kann der Reformpfad zudem mit einer Kreisgebietsreform verbunden werden, dürfte im Ergebnis eine äußerst schlanke, weitgehend auf die Ministerien und eine auf Assistenzfunktionen begrenzte Landesverwaltung übrig bleiben. U.a. wegen des hohen Dezentralisierungsgrades weist die Form die größte Devianz zum Ausgangsmodell auf, mehr noch als das Regionalisierungsmodell, da letzterem, wenn auch anders als beim konzentrierten Dreistufenmodell, ebenso eine dreigliedrige Verwaltung zu Grunde liegt. Beide deviante Modelle können jedoch als per se radikal bezeichnet werden, weil sie naturgemäß umfassende Veränderungen erfordern, auch wenn Hesse bei der Zweistufigkeit richtigerweise vom „radikalsten Modell“ (2003, S. 13 und 2004b, S. 21) spricht. Das folgende Schaubild zeigt vereinfacht einen zweistufigen Verwaltungsaufbau (nach Hesse 2003a, S. 13):

Schaubild 9: Modell der Zweistufigkeit



Die Frage, ob man in einem Flächenland eine Bündelungsinstanz benötigt, hängt nicht zuletzt von geeigneten Alternativen ab. Ohne diesen Behördentyp müssten die Aufgaben von den Ministerien, den Oberbehörden und Kommunen wahrgenommen werden. Insofern ist ganz allgemein davon auszugehen, dass vor allem ihre koordinierende Funktion schwer zu ersetzen ist, da hier Aufgaben aus verschiedenen Ressorts zusammenlaufen und ein Interessenausgleich stattfindet (Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 57). Die Diskussion nach ihrer Notwendigkeit hat sich von jeher als dauerhafter Streitpunkt erwiesen. Die Thematik lässt sich im Kern auf das Entscheidungsproblem reduzieren, entweder die Landesverwaltung lediglich auf einige „Statthalter“ zu dezentrieren oder eine echte Dezentralisierung – in Gestalt selbstständiger Körperschaften mit begrenztem Recht auf Selbstverwaltung – vorzunehmen (Miller 1998b, S. 687). Die Vor- und Nachteile politischer Zentralisierung oder Dezentralisierung liegen dabei auf der Hand. Von der zentraler Ebene her ist es leichter, großräumige Problemverflechtungen und lange Wirkungsketten zu überblicken, während kleinere territoriale Einheiten komplexe und übergreifende Probleme unter Umständen nicht einmal erkennen. Entsprechend werden die gemeinsamen Interessen größerer Einheiten auf zentraler Ebene eher sichtbar. Hier besteht im Interesse einer sinnvollen Gesamtlösung (etwa bei der Raumplanung, Verkehrserschließung oder Wirtschaftsförderung) verstärkt die Neigung regionalen Untereinheiten zuzumuten, auf die Befriedung bestimmter Wünsche zu verzichten. Die Interessenperspektive kleinerer territorialer Einheiten bedingt dagegen, dass bei einer Dezentralisierung Handlungen unterbleiben, die nicht der kleinen Einheit selbst, sondern eher ihren Nachbarn nützen würden, während umgekehrt Dinge getan werden, die außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs Kosten verursachen (Mayntz 1985, S. 87). Selbst von Befürwortern staatlicher Mittelbehörden wird oftmals eine weitreichende Kommunalisierung von Aufgaben für möglich und sinnvoll gehalten. Auf dieser Grundlage wird dann meist nicht die Abschaffung, sondern eine Verschlankung der Mittelinstanz gefordert, weil nicht alle Aufgaben als kommunalisierbar angesehen werden. Darüber hinaus wird davor gewarnt, die Kommunalverwaltungen mit einem zu hohen

Anteil staatlicher Aufgaben zu überfrachten. Wenn ein wachsender Teil der kommunalen Verwaltungskraft für staatliche Aufgaben gebunden ist, wird dies die Selbstverwaltung eher schwächen als stärken, so die vielfache Meinung (Stöbe, Brandel 1996, S. 23). Den Vorteilen einer Zentralisierung lässt sich zumindest ein gravierender Nachteil entgegensetzen. Besser als jede zentrale Lösung erlaubt eine Dezentralisierung die Anpassung des Verwaltungshandelns an die jeweiligen örtlichen Bedingungen bzw. die konkreten Bürgerbedürfnisse. Als sicher gilt hingegen, dass mit dem Umfang einer Dezentralisierung insbesondere vertikale Koordinationsprobleme zunehmen. Summarisch ist ersichtlich, dass es so gut wie unmöglich ist, eine politische Zentralisierung oder Dezentralisierung eindeutig und in jeder Hinsicht zu bewerten (Mayntz 1985, S. 88).

Festzustellen ist darüber hinaus, dass neben finanzpolitischen Gründen heutzutage vorwiegend die Argumentationslinien der 1970er Jahre bemüht werden. Die Pro- und Contraargumente finden sich im Wesentlichen in einem hessischen Gutachten (Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Gebiets- und Funktionalreform 1974, zit. bei Miller 1998a, S. 254ff).¹⁰² Im Zuge der Debatten fallen insbesondere drei herausragende Punkte auf: Die Kontroversen um die staatliche Mittelinstanz im Zentrum einer doppelt organisierten Unverantwortlichkeit, die Kontroversen um die mangelnde demokratische Legitimation und Kontrolle der staatlichen Mittelinstanz und die Kontroversen um die Bündelungs- bzw. Koordinierungs-, Integrations- und Mittlerfunktion.

Oft wird bemängelt, der Verwaltungsaufbau der Länder sei unübersichtlich und es bestehe ein komplexes Geflecht von zentralen, regionalen sowie lokalen Verwaltungseinheiten. Hinzu komme eine große Zahl von Sonderbehörden mit eigenem Verwaltungsunterbau (Stöbe 1995a, S. 178). In diesem Zusammenhang wird die Auffassung vertreten, die bundesdeutsche Verwaltung sei – im Vergleich zum europäischen Ausland – administrativ „übermöbliert“ (Schrapper 1994, S. 157). Es wird argumentiert, dass die Mittelinstanz als zusätzliche Verwaltungsebene überflüssig und kostenträchtig sei und dadurch Entscheidungswege verlängert werden (vgl. Kilian, 1997, S. 119). Auf Länderebene wird daher vielfach von einer „doppelt organisierten Unverantwortlichkeit“ gesprochen (Banner 1991, vgl. Stöbe 1995a, S. 79f, 177ff).¹⁰³ Es sei somit zwingend notwendig, die Beziehungen zwischen den Behörden zu entflechten (Naschold, Bogumil 1997, S. 140f, Bogumil 1997, S. 33 und ders. 2000, S. 130; vgl. Michel 2000, S. 6ff).

Auch ist die Frage nach der demokratischen Legitimation nie gänzlich zur Ruhe gekommen. Der Aspekt scheint in der Tat ein ungelöstes Problem zu sein. Immer wieder wird thematisiert, ob die staatliche Mittelinstanz nicht einer stärkeren demokratischen Verankerung und Legitimation bedürfe, wie auch andere Ebenen des Systems. Bereits der Mittelinstanzenbericht von 1973 greift den Gesichtspunkt mit dem Hinweis auf, die Kritik verkenne die Rolle des Landtags. Die staatliche Mittelinstanz unterliege in gleicher Weise der vollen parlamentarischen Kontrolle wie jede andere Staatsbehörde (S. 9), denn der Innenminister trägt für die weisungsgebundene Mittelinstanz gegenüber dem Landtag die allgemeine politische und die einzelnen Ressortminister die jeweils fachspezifische Verantwor-

102 Zur Kritik vgl. auch Stöbe, Brandel 1996, S. 23ff und Mittelinstanzenbericht 1973, S. 8; siehe auch Wagnier 1982, S. 163ff, Melzig 1999, S. 77, Hesse 1999, S. 83, Lohmann 2004 oder Freudenberg 1993.

103 Diese wird durch die Trennung von fachlichen und zentralen Diensten hervorgerufen, was zur Verantwortungsdiffusion führt, ferner durch eine erhebliche Intransparenz aus vertikaler Sicht. Im komplexen Geflecht von Ministerien, Mittelbehörden, regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten sowie verschiedenen Sonderbehörden kann jede einzelne Behörde, sowohl bei Fach- als auch Ressourcenproblemen, auf die (Mit-) Verantwortung anderer Einheiten verweisen, was wesentlich zur Ineffektivität und Ineffizienz beiträgt.

tung. Darüber hinaus ist die Einbindung auch dadurch sichergestellt, dass die Regierungspräsidenten (Ausnahme BY) politische Beamte sind, die jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können (Hoffmann 1992, S. 693). Eine politische Kontrolle dürfte demnach formal sichergestellt sein. Allerdings weisen die Mittelbehörden im Vergleich zu den Kommunen und Ministerien faktisch durchaus eine relative Politikferne auf. Die logische Lösung wäre somit die Installierung eines Regionalparlaments, was aus praktischen Erwägungen jedoch nicht empfehlenswert erscheint, nicht zuletzt deshalb, weil schon mehrfach davon Abstand genommen wurde. Für die Installierung eines politischen Gremiums käme grundsätzlich entweder die Möglichkeit einer Direktwahl oder eine Zusammensetzung aus Repräsentanten anderer Vertretungskörperschaften in Frage. Für eine Direktwahl spricht ein hohes Maß an Bürgernähe. Aus Sicht der kommunalen Selbstverwaltung ist es jedoch problematisch, dass eine Direktwahl ein solches Gremium politisch aufwerten und damit die Kommunen schwächen würde. Ferner könnte ein Regionalparlament unter Umständen in Konkurrenz zu den Landtagen treten. Eine direkt gewählte regionale Verwaltungseinheit beeinträchtigt somit potenziell sowohl die Gemeinderäte als auch die Landtage. Insofern darf bezweifelt werden, ob ein Mehr an direkt gewählten Gremien zwangsläufig auch ein Mehr an Demokratie bedeutet (Stöbe, Brandel 1996, S. 23, 55ff; vgl. Wagener 1982, S. 163ff, Freudenberg 1993, S. 234f, 413 bzw. Michel 2000, S. 8).

Als Kernaufgabe der Mittelinstanz gilt das Prinzip der Bündelung bzw. Koordination (Stöbe, Brandel 1996, S. 13).¹⁰⁴ Die Bildung der Bündelungsbehörden erfolgte aus der Einschätzung heraus, dass für eine effektive Verwaltungsarbeit die Vorgaben der Einzelressorts auf regionaler Ebene wieder zusammengeführt werden müssen (Hoffmann 1992). Die Mittelbehörden repräsentieren die Landespolitik in der Region und stehen in der Hierarchie zwischen den Ministerien und den unteren Verwaltungsbehörden. Auf dieser Ebene wird dafür Sorge getragen, dass ein einheitlicher Vollzug gewährleistet ist. Durch deren Arbeit werden die Ministerien entlastet, Aktivierungspotenziale für lokale oder regionale Akteure entfaltet und kommunale Aufgaben koordiniert. Im Vordergrund steht quasi eine Steuerungs- bzw. Controllingfunktion gegenüber der unteren Ebene. Eine Bündelung ist vielfach

104 Neben den Hauptaufgaben der Mittelinstanz als Ausgleichs-, Vermittlungs- und Bündelungsbehörden geraten diese als Kontroll- bzw. Aufsichtsinstanzen ins Blickfeld (hierzu auch Stöbe, Brandel 1996, S. 13ff und Korte, Rebe, Elster 1986, S. 368ff; vgl. auch Wagener 1982, S. 157f, Wahl 1987, S. 227ff, Hesse 1999, S. 71, 82f, ders. 2002c, S. 93, Melzig 1999, S. 76f, Michel 2000, S. 5, Gögler 2003, S. 305ff und Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 57ff; kritisch hierzu z.B. Ellwein 1994, S. 76ff; zur Aufgabenstruktur in den Ländern vgl. Schrappner 1994, S. 161f; vgl. auch Miller 1998a, S. 246ff). Sie üben die Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über die nachgeordneten Behörden aus. Die Aufsichtspflichten sind von Bundesland zu Bundesland verschiedenartig zwischen den Ministerien, Mittel- und Sonderbehörden aufgeteilt. Kompetenzen in Gestalt der Fach-/Rechtsaufsicht bestehen auch gegenüber den Kommunen. Diese umfassen eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle. Zur Aufsicht zählt ferner, dass die Mittelbehörden als Widerspruchsinstanzen fungieren. In den Bereichen, in denen die Kommunen staatliche Aufgaben wahrnehmen, kommt die Fachaufsicht hinzu. Diese Funktionen werden ergänzt durch Aufgaben der Personalführung/-steuerung. Im Falle einer diesbezüglichen Aufgabendelegation übernimmt die Mittelinstanz die Aufsicht. Als weitere Funktion wird der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angesehen (z.B. Polizei, Brand-/Katastrophenschutz, Verkehrssicherheit, Ausländerrecht, Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen, Bauaufsicht, Abfallwirtschaft, Arbeits-/Immissionsschutz. Teilweise übt die Mittelinstanz diese Funktion mittels Aufsicht aus, zum Teil führt sie die Aufgaben selber durch). Zudem nimmt sie Funktionen bei der Bewilligung von Fördermitteln wahr (z.B. Gesundheits-, Krankenhaus-, Städtebau-, Wirtschaftsförderung, Sport/Kulturpflege. In diesem Zusammenhang erteilen die Mittelbehörden Bewilligungsbescheide und überprüfen die korrekte, zweckgebundene Mittelverwendung). Schließlich übernehmen sie vielfach Planungsfunktionen in der Raumordnung. Insofern arbeiten sie in konfliktträchtigen Feldern (Stöbe, Brandel, 1996, S. 16; vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 60).

notwendig, um staatliche Ziele optimal umzusetzen sowie vertikal und regional einen Interessenausgleich herbeiführen zu können. Sie ist nötig, um Zielkonflikte auf vernünftige Art und Weise auszutarieren, schon deshalb, dass nicht jeder Konflikt zum Kabinettssthema wird (Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 57ff).

Auch bei den Kritikern ist die Notwendigkeit einer Koordination unstrittig, um negative Auswirkungen einer Fragmentierung von Fachpolitiken vermeiden oder zumindest reduzieren zu können. Umstritten ist indessen, ob eine solche von der Mittelinstanz tatsächlich ausgeübt wird bzw. diese nicht von anderen Institutionen (z.B. den höheren Kommunalverbänden) erfüllt werden könnte (Stöbe, Brandel 1996, S. 23; vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 58). Ferner steht die Bündelungsfunktion in einem Spannungsverhältnis zum Ressortprinzip. Jeder Minister leitet seinen Bereich unter eigener Verantwortung. Zur Durchsetzung ihrer Fachpolitiken streben die Ministerien grundsätzlich nach eigenen Fachverwaltungen. Soweit sie nicht über eigene Sonderbehörden verfügen, sehen die Ressorts ihren Unterbau in der Fachabteilung oder ihrem Dezernat der staatlichen Mittelbehörde. Dabei ist beobachtbar: Je entschiedener ein Fachressort seine Politik über seine Fachverwaltung in der Mittelbehörde durchzusetzen versucht, desto geringer wird die Chance, dass die mittelinstantliche Behörde ihre Bündelungsfunktion zum Tragen bringen kann und desto mehr empfinden die Fachressorts eine regionale Bündelungsbehörde als Hemmnis. Der Trend zur Paralyse der Funktion wird noch verstärkt durch den sozialpsychologisch und berufsständisch äußerst wirksamen Trend zur vertikalen Koordination von „Fachbruderschaften“, denn die Fachverwaltungen kooperieren vertikal mit ihren „Amtsbrüdern“ weitaus besser als horizontal innerhalb der Mittelinstanz mit anderen Fachverwaltungen. Die Folge ist eine Schwächung der Bündelungsfunktion (Freudenberg 1993, S. 235, 348). Oftmals wird daher die Frage gestellt, ob ein solcher Behördentyp heute noch erforderlich ist, da die Ministerien inzwischen personell stark ausgebaut und die Kommunen mit höherer Fachkompetenz ausgestattet sind als früher. Vielfach wird argumentiert, die Mittelinstanz hätte ihre ureigenste Funktion längst verloren. Sie würde in Wahrheit nur noch eine „Briefträgerfunktion“ ausüben (Hill, 1995, S. 7). Auch werde sie umgangen, weil sich die Kommunen (ohne Einhaltung des Dienstwegs) häufig direkt an die Ministerien wenden. Sie sei somit ein „Mittler ohne Vermittlung“ (Stöbe, Brandel 1996, S. 23; vgl. Michel 2000, S. 8f bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 58).

1.5 Forschungsmethodik

1.5.1 Methodologie und Erhebungsmethoden

Ich stehe einer empirisch-analytischen Wissenschaftsauffassung nahe. Sie gehört zum „Mainstream“ der Politikwissenschaft (v. Beyme 1988, S. 46). Dieses als empiristisch, positivistisch, neopositivistisch oder „rationalistisch“ (Görlitz 1972, S. 49) bezeichnete Verständnis liegt den meisten Untersuchungen zu Grunde.¹⁰⁵ Hierbei kommen zwei Verfah-

105 Grundlagen hierfür liefern die theoretischen Überlegungen von Popper (u.a. 1973). Der Ausgangspunkt liegt im Positivismus des 19. Jhr., der seine Forschung auf das Tatsächliche, Zweifellose und auf die Erfassung der Wirklichkeit als Gegenstand der Erkenntnis bezieht. Nur positives Wissen, also das empirisch Greifbare, genügt diesem Anspruch. Überlegungen zu Sinn, Wesen, Wert und Ziel stehen nicht im Vordergrund (vgl. z.B. Nassmacher 1991, S. 9 bzw. v. Alemann, Forndran 1990, S. 50ff). Wenn ich im Grundsatz dieser Auffassung folge heißt dies nicht, dass in Teilen nicht auch ein normativ-ontologisch geleiteter An-

ren zur Beschreibung und Erklärung der Empirie in Betracht: Die deduktive und die hier mehr interessierende induktive Variante (v. Alemann, Forndran 1990, S. 50ff und Naßmacher 1991, S. 9f). Damit wird erkennbar, dass ich dem qualitativen Paradigma folge, bei welchem eher die Thesenentwicklung im Vordergrund steht (vgl. Lamnek 1995a, S. 225).¹⁰⁶ Ferner ist das methodisch-forschungsstrategische Vorgehen als explorativ zu bezeichnen. Ein solches ist zweckmäßig, „wenn über ein Forschungsgegenstand (...) nur eine allgemeine Problemerkennntnis vorhanden ist und die Probleme (...) weitgehend unspezifiziert sind. Explorative Studien gehen über eine bloße Hypothesengenerierung hinaus, indem sie nicht nur Thesen formulieren, sondern diese auch modifizieren und partiell bereits prüfen“ (Becker 1993; vgl. auch Ritz 2003, S. 17).

Den grundsätzlichen methodologischen Überlegungen folgend erörtert Lamnek Prinzipien, die ein methodisch kontrolliertes Fremdverstehen ermöglichen sollen (ebd.).¹⁰⁷ Ich möchte diese nicht en détail besprechen, weil sie sich – je nachdem auf welcher Abstraktionsebene man sich bewegt – ohnehin fast beliebig vermehren lassen, dies andere Autoren bereits ausgiebig geleistet haben und vorausgesetzt werden kann, dass die Studie zentralen Prinzipien qualitativer Sozialforschung genügt und auch die folgenden Forschungstechniken nach diesen Prinzipien und den daraus ableitbaren Gütekriterien¹⁰⁸ angewandt wurden. Die empirisch-analytische Vorgehensweise kennt ein differenziertes Instrumentarium von Verarbeitungsmustern (vgl. v. Alemann, Forndran 1990, S. 68f bzw. Lamnek 1995b). Konkret geht es um die Dokumentenanalyse¹⁰⁹ und das qualitative Expertengespräch.¹¹⁰ Mit der Dokumentenanalyse wird empirisches Material erschlossen, „das nicht erst vom Forscher durch (...) Datenerhebung geschaffen werden muss“ (Mayring 1996, S. 33). Das Ziel ist die Untersuchung schriftlicher Kommunikationsinhalte. Sie ist unerlässlich, um den jeweiligen Handlungskontext zu erfassen und Aussagen bzw. Diskussionsbeiträge verstehen oder einordnen zu können (Nagel 2001, S. 112). Die Arbeit stützt sich auf die einschlägige Literatur und auf diverse Arbeitspapiere aus verschiedensten Institutionen. Durch die Dokumentenanalyse konnte sicherlich der größte Teil der Erkenntnisse gewonnen werden. Bei punktuellen Verständnisfragen wurde die Methode – zur quasi Validierung der Ergebnisse

satz bei den methodologischen Überlegungen eine Rolle spielen darf, denn die Ansätze schließen sich m.E. nicht völlig aus, sie können sich vielmehr ergänzen (vgl. ebd., S. 48ff, 66f; vgl. hierzu auch Holzinger 2003). Meist hilft das empirisch Unmissverständliche nicht gänzlich weiter. Bei der Analyse empirischer Materialien ist deshalb oftmals ein Rekurs z.B. auf die Hermeneutik nützlich. Die qualitative Forschung ist daher vielfach angehalten, auf Verarbeitungsmuster zurückzugreifen, die den Blick auf den Prozess des Verstehens fokussieren (hierzu z.B. v. Alemann, Forndran 1990, S. 66f, Lamnek 1995a, S. 71ff, 1995b, S. 172, 226f, Seibel 1997, S. 359ff und Nagel 2001, S. 105f; vgl. auch Mayntz, Holm, Hübner 1974, S. 151).

106 Die induktive Variante beginnt quasi voraussetzungslos und hält die beobachteten Verhältnisse fest, welche die Grundlage für Thesen bilden, die an Einzelfällen geprüft werden. Bestätigen sich diese an einer Reihe von Fällen, wird demnach eine Regelmäßigkeit entdeckt, kann daraus eine nomologische Aussage (quasi ein Gesetz) und aus mehreren aufeinander bezogenen Gesetzen eine Theorie gebildet werden, die besagt, dass unter ähnlichen Umständen mit bestimmter Wahrscheinlichkeit dasselbe Ergebnis oder Verhalten auch künftig eintreten wird (v. Alemann, Forndran 1990, S. 51f, Naßmacher 1991, S. 9f; zu induktiven/deduktiven Verfahren vgl. Lamnek 1995a, S. 255ff).

107 Hierzu eingehend Lamnek 1995a, S. 21ff oder Nagel 2001, 107ff; vgl. auch Giddens 1984, S. 198, Burla, Aliot, Frei u.a. 1995, S. 27, Bogumil, Immerfall 1985 und Bohnsack 1999, S. 20.

108 Zu den Gütekriterien siehe umfassend bei Lamnek 1995a, S. 152ff, 192f, 248, ders. 1980, S. 104f; vgl. auch Smith 1975, Denzin 1978, S. 291, Blumer 1979, S. 49, Köckeis-Stangl 1980, Heinze, Thiemann 1982, Bogumil, Immerfall 1985, S. 71, Kudera 1989, S. 12, Mayring 1996, S. 120, ders. 1990, S. 100ff und Nagel 2001, S. 112f.

109 Zur Inhalts-/Dokumentenanalyse siehe bei Lamnek 1995b, S. 172ff, 198ff.

110 Zum qualitativen Expertengespräch siehe bei Lamnek 1995b, S. 35ff, 59f, 68, 99f, 107.

– durch qualitative Expertengespräche ergänzt. Insgesamt wurden 28 solcher Gespräche geführt.¹¹¹

1.5.2 Vergleichender Untersuchungsansatz

Die Analyse erfolgt im Rahmen einer Feldforschung ex post durch einen Ländervergleich. Der Approach dient dem Auffinden typischer Vorgänge im Raum der Untersuchten (vgl. Fuchs, Klima, Lautmann 1978, S. 181 bzw. Legewie 1995, S. 181; vgl. auch Lamnek 1995, S. 34). Mit seiner Hilfe sollen die Wirkungen der unterschiedlichen institutionellen Arrangements in den Ländern erfasst und erklärt werden. Neben synchronen werden auch diachrone Analysen angestellt (vgl. Miller 1998a, S. 16f bzw. Vatter 2002, S. 37). Im Zusammenhang mit der Auswahl der relevanten Faktoren und deren Klassifizierung geht es hier insbesondere um die Vergleichsstrategie (vgl. Naßmacher 1991, S. 27). Vergleiche haben für die Sozialwissenschaft eine besondere Relevanz. Sie werden auf Grund ihres quasi experimentellen Charakters meist sogar als Königsweg¹¹² bezeichnet (Massing 1971). In der Politikwissenschaft ist es allerdings nicht wie bei einem naturwissenschaftlichen Experiment möglich, den Untersuchungsgegenstand während des Forschungsprozesses zu beeinflussen. Jedoch kann man die Fälle entsprechend der Erkenntnisinteressen gezielt auswählen und dadurch Aussagen über die Bedeutung bestimmter Faktoren gewinnen (Behrens 2003, S. 210; vgl. Lehner, Widmaier 1995). In methodischer Hinsicht folge ich den Routinen komparativer Forschung insofern, als sich die Untersuchung auf vier Bundesländer bezieht, die unterschiedliche institutionelle Kontexte aufweisen und die bei vergleichbaren Grundbedingungen auf ähnliche Probleme mit unterschiedlichen Maßnahmen reagieren (vgl. Hesse, Benz 1990, S. 15f).

111 Die überwiegend im Februar/März 2005 geführten Expertengespräche sind auf die Forschungsfragen, die Leitthesen und das spezifische Forschungsinteresse bezogen. Sie haben von daher einen problemzentrierten bzw. fokussierenden Charakter (vgl. Lamnek 1995b, S. 74ff, 79ff, 90f) und werden der Anlage gemäß im Text zitiert. Aus forschungsökonomischen Gründen wurden die Gespräche telefonisch durchgeführt. Heutzutage nehmen Telefoninterviews aus vielerlei Gründen (Kostenfaktor, Wiederholbarkeit, Nachfragemöglichkeit etc.) immens zu. Lamnek betont zwar, dass bei qualitativen Interviews der personale Aspekt besonders bedeutsam ist, und somit Telefoninterviews in aller Regel ausscheiden, weil sie durch das fehlende visuelle Element einen unpersönlichen, anonymen Charakter hätten und daher der Intention qualitativer Forschung nicht gerecht werden (ebd., S. 59). Andererseits können durch die Technik aber auch Einflüsse vermieden werden, die u.U. in einer persönlicheren Befragungssituation entstehen (vgl. ebd., S. 401). Ich wage zu behaupten, dass Interviews in einer persönlicheren Umgebung vermutlich keine wesentlich anderen Ergebnisse erbracht hätten. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass bei der Mehrheit der Befragten zwar ein hohes Maß an Auskunftsbereitschaft vorhanden war, verständlicherweise aber auch überwiegend Wert auf Anonymität gelegt wurde. Auf Grund dessen wurden die Gespräche durchweg vertraulich behandelt. Zweifelhafte Passagen wurden mit den Experten im April/Mai 2006 ergänzend besprochen.

112 Man darf nicht zuletzt deshalb von einem Königsweg sprechen, weil es sich einerseits um eine altherwürdige Tradition handelt, die zumindest bis zu den Autoren Thukydides und Aristoteles zurückblicken kann, und sich komparative Aussagen in den Werken nahezu aller klassischer Autoren des Faches finden. Zum anderen, weil die dem Vergleich innewohnende methodische Perspektive in die Lage versetzt, die jeweils eigenen politischen Verhältnisse am Beispiel anderer zu überprüfen, um „potenziell“ zu universal gültigen Aussagen zu gelangen (Berg-Schlosser, Müller-Rommel 1992b, S. 11). Aarebrot, Bakka argumentieren kritisch und erinnern daran, dass Vergleiche zuweilen „hinken“. Von daher könne man die komparative Methode auch als ein fruchtloses und intellektuelles Unterfangen und die vergleichende Politikwissenschaft letztlich als intellektuelle Spielerei abtun. Diesem Vorwurf und der damit verbundenen Produktion unsinniger Ergebnisse kann man nur entgehen, wenn die vergleichende Analyse auf einem soliden methodischen Konzept steht, so die Autoren (1992, S. 51).

Mill hat zwei basale Anliegen des Vergleichs markiert. Er unterscheidet zwischen der der Konkordanz- („method of agreement“) und der hier mehr interessierenden Differenzmethode („method of difference“). Diese eignet sich für Strukturen, die eine Reihe grundlegender gemeinsamer Eigenschaften aufweisen bzw. zu einem systematischen Vergleich möglichst ähnlicher Fälle. Dabei gilt es die jeweils entscheidende Differenzvariable herauszuarbeiten, das Vorgehen konzentriert sich somit auf die Varianzen im Objektbereich. Im konkreten Fall ist es wichtig, die Gründe für gewisse Unterschiede zu ermitteln (Berg-Schlosser, Müller-Rommel 1992b, S. 15 und Hartmann 1995, S. 30; vgl. Ragin 1987, S. 37ff), demnach die Gründe für die verschiedenartigen Entscheidungsvorgänge und Ursachen differierender Veränderungsprozesse. Die Komparatistik stellt sich insoweit die Aufgabe, zwischengesellschaftliche politische Unterschiede zu erklären, wozu zunächst eine Vorentscheidung zu treffen war, welche Untersuchungsobjekte in Betracht zu ziehen sind. Ferner sind die Merkmale zu bestimmen, die in der Objektklasse ungleich verteilt sind (abhängige Variablen). Im nächsten Schritt ist zu analysieren, welche Faktoren die weiteren Merkmale verursacht haben (unabhängige Variable). Da differenzmethodische Vorhaben Systeme vergleichen, die sich in ihren grundlegenden Merkmalen insgesamt eher gleichen, als dass sie sich unterscheiden, spricht man auch vom „most similar system design“ (Lijphardt 1975, S. 164; zur Kritik: Przeworski, Teune 1982, S. 34ff; vgl. auch Dogan, Pelassy 1984, S. 117ff).¹¹³

Beide Methoden kranken allerdings bis in die Gegenwart an einem grundlegenden methodischen Dilemma. Fest steht, dass kein Vergleich die Realität in ihrer ganzen Komplexität abbilden kann, warum? Generell werden zu Vergleichen mindestens zwei Grundgesamtheiten benötigt. Diese haben die Eigenschaft, dass sie viele Variablen enthalten, wobei sich das Problem bei einer Erhöhung der Fallzahl noch potenziert. Vergleiche haben es daher fast immer mit einer großen Anzahl von Variablen zu tun, aber auch mit einer eng begrenzten Zahl von Fällen. Die Kombinationen und die theoretischen Erklärungsmöglichkeiten übersteigen dann schnell die Anzahl der zu betrachtenden Fälle. In der Sprache der Statistik bestehen demnach zu viele „Freiheitsgrade“ für die zu erklärende Varianz. Um diesem Dilemma entgegen zu können bietet sich ein Kunstgriff an. Einerseits die Fallzahl zu erhöhen, was jedoch alleine nicht genügt. Es muss andererseits auch eine Verringerung der Variablen einhergehen, welche möglichst begründet auszuwählen sind. Weiterhin kann es hilfreich sein Variablen zu kombinieren und somit die relevanten Erklärungsfaktoren zu reduzieren (Naßmacher 1991, S. 17ff und Aarebrot, Bakka 1992, S. 54; vgl. Hesse, Benz 1990, S. 18, Collier 1991, Berg-Schlosser, Müller-Rommel 1992b, S. 15 oder Knill 2001, S. 3ff).¹¹⁴

Insgesamt ist es nötig, die Konzentration auf das Wesentliche zu legen und das Nebensächliche zu eliminieren. Aus diesem Grund wird der Fokus auf einige Schlüsseldeterminanten gelegt und zudem auf die wesentlichsten Akteure. Weitere Bedingungen, die für die

113 Zum „most similar system design“ vgl. z.B. Hesse, Benz 1990, S. 16. Dieses bietet sich an, da die strukturellen Merkmale (unabhängige Variablen) und die Modernisierungspolitiken der Länder (abhängige Variablen) größere Unterschiede aufweisen, während die grundlegenden Rahmenbedingungen ähnlich sind. Zur Leistungsfähigkeit des Ansatzes: ebd., S. 16f; vgl. auch Aarebrot, Bakka 1992, S. 56f, Vatter 2002, S. 37 bzw. Bandelow 2003b, S. 3. Mit der Konkordanzmethode werden hingegen deutlich unterschiedliche Gegenstände auf Gemeinsamkeiten analysiert (Mill 1959, Erstauf. 1848, 253ff). Sie versucht spezifische Faktoren auszusondern und einen gemeinsamen Kern zu ermitteln (Berg-Schlosser, Müller-Rommel 1992b, S. 15). Die Herangehensweise wird sich für Gesellschaften mit differenteren Strukturen eignen. Man spricht auch vom „most different systems design“ (Hartmann 1995, S. 30f).

114 Die Konstruktion von „Indicies“ (Zusammenfassung von Variablen) kann dazu dienen, möglichst viel Varianz innerhalb einer einzelnen Variablen beizubehalten.

Fragen im entfernteren Sinne eine Rolle spielen könnten und randständigere Akteure werden in der Studie nicht erörtert. Dies lässt sich erstens durch forschungsökonomische Argumente begründen bzw. schlicht mit den Notwendigkeiten sinnvoller komparativer Forschung und zweitens durch den Umstand, dass es bei einer vergleichenden Arbeit eines in diesem Ausmaß bisher eher wenig erforschten Untersuchungsfeldes zunächst darum gehen sollte, die bedeutendsten Faktoren zu beleuchten (vgl. Nassmacher 1991, S. 20f, Aarebrot, Baaka 1992, S. 54, Hartmann 1995, S. 32 und Vatter 2002, S. 25). Sicherlich kann die Forderung dabei nicht so weit gehen, nur eine Variable herauszufiltern, denn komplexe politische Prozesse lassen sich nicht auf einzelne Bestimmungsgrößen zurückführen. Immer resultieren sie aus dem Zusammenwirken mehrerer Akteure und verschiedener institutioneller Faktoren (vgl. Lorig 2001, S. 207 oder Döhler 1990, S. 27ff). Eine Konzentration auf die entscheidenden Momente muss jedoch erfolgen, weil sonst die Gefahr besteht, in einer Fülle von Informationen und in Daten übergreifenden Zusammenhängen, den Überblick zu verlieren. Fest steht, dass sich ohne Abstraktion keine Vergleichbarkeit zwischen Objektbereichen herstellen lässt. Es ist deshalb angezeigt, die jeweiligen Schritte zu begründen und nachvollziehbar darzustellen (vgl. Hesse, Benz 1990, S. 19). Nach einer Faustregel lässt sich im Grundsatz formulieren: So viele Untersuchungsfälle wie möglich, so starke Eingrenzung des Untersuchungsfeldes wie notwendig (Hartmann 1995, S. 32). Zusammenfassend geht es also um eine optimale Fallzahl kombiniert mit einer sorgfältig eingegrenzten Reihe von Variablen (Aarebrot, Bakka 1992, S. 52). Ergänzend sei bemerkt, dass die methodischen Probleme weniger als Mangel, sondern als Folge des komplexen Ansatzes anzusehen sind. Will man die Innovations- und Anpassungspotenziale erfassen, wird man eine gewisse Abschwächung methodischer Stringenz in Kauf nehmen müssen (Hesse, Benz 1990, S. 18). Dabei gilt was Ashford generell angemerkt hat: „What the structuralists lose in methodological rigor, they gain in devising concepts that deal better with the configurations of social and political structures” (1983, S. 188; vgl. ders. 1978, S. 94, beides zit. in Hesse, Benz 1990, S. 18).

2 Forschungsstand und Theorien

2.1 Stand der Forschung

Der Part verfolgt drei Ziele: Den Forschungsstand darzulegen, über diesen den theoretischen Zugang zu erleichtern und die Variablen noch fundierter abzusichern. Schaut man kursorisch auf das einschlägige, u.a. vergleichende nationale und internationale Schrifttum und hierbei auch die Verwaltungsreformliteratur, so ist wie dargelegt feststellbar, dass ein grundlegender Wandel reformgeschichtlich eher selten anzutreffen ist. Die Forschung war demzufolge bislang eher auf ein Scheitern von Reformen fixiert. Weiterhin ist zu diagnostizieren, dass radikale vs. marginale Reformen höchst unterschiedliche Begründungen erfahren. Die Variablen differieren stark und sind in mannigfaltigen Kombinationen vorfindbar, was mit daran liegt, dass komplexe politische Vorgänge auf verschiedene und nicht nur institutionelle Faktoren rückführbar sind (vgl. nur Lorig 2001, S. 207, Becker 1988, S. 56ff, ders. 1989, S. 911ff, Hesse, Benz 1990, S. 225ff, Reichard 1996, S. 260f, Seibel 1996/1997, S. 103, Löffler 1998, S. 36ff, Naschold, Bogumil 2000, Nemitz 2000, S. 5ff, 129ff, Vatter 2002, S. 21ff oder Bogumil 2004, S. 7ff). Die damit verbundene hochrelevante Frage nach den Erfolgsbedingungen von Reformen ist demnach keineswegs so geklärt, dass von einer theoretischen Fundierung gesprochen werden könnte (Becker 1989, S. 911).¹¹⁵ Cum grano salis ist allerdings ersichtlich, dass die bei dieser Forschungsstudie vorwiegend aus der Empirie abgeleiteten Variablenbausteine in wissenschaftlichen Arbeiten immer wieder genannt werden und einer Überprüfung überwiegend auch schon standgehalten haben (vgl. z.B. nur Wollmann 2007 oder ders. 1996, S. 11f; vgl. aber auch Kuhlmann 2003, S. 2f, dies. 2004, S. 3 und 2005).

2.1.1 Variable Verwaltungs- und Territorialstrukturen

Zunächst geht es um die Literatur, die sich mit Variable eins (Verwaltungs- und Territorialstrukturen) in Verbindung bringen lässt. Unabhängig differenter Operationalisierungen lässt sich zunächst pauschal darauf verweisen, dass die Verwaltungsstruktur bzw. der Staatsaufbau eine entscheidende Einwirkung auf die Reformen haben dürfte. Die Länder weisen unterschiedliche Rahmenbedingungen und daher differierende Reformkapazitäten auf. Der strukturellen Ausgangssituation kommt bei der Umsetzung politischer Programme und deren Erfolg eine handlungsprägende Bedeutung zu, weil dadurch Anreize für Verhaltensweisen geschaffen und bestimmte Handlungsmöglichkeiten negativ ausgegrenzt werden. Üblicherweise lösen solche Bedingungen eine Reform jedoch weder aus, noch können sie eine solche verhindern. Allerdings wirken sie fördernd oder blockierend und beeinflussen daher deren Ausrichtung und den Verlauf. Der verwaltungsstrukturelle Rahmen stellt somit

115 Die teils schwierig nachweisbaren Faktoren fasst Becker im so genannten Kontingenzmodell zusammen (1989, S. 911ff; vgl. ders. 1988, S. 56f). Zur Erklärung von Reformen sekundiert bei Lüder das Nachfolgekonzept, das so genannte Reformprozessmodell (2004, S. 76ff; vgl. ders. 1992, 2002 bzw. Lüder, Hinzmann, Kampmann u.a. 1991).

keine neutrale Bühne dar, sondern er nimmt vielfältig Einfluss auf die Geschehnisse (vgl. z.B. Hesse, Benz 1988, S. 75ff, dies. 1990, S. 15, 218, Olsen, Peters 1996, Wollmann 1996, S. 11f, ders. 2002, S. 492, ders. 2004a, S. 579f bzw. 2007, Pollitt, Bouckaert 2000, Nemitz 2000, S. 5ff, 129ff, Knill 2001, S. 3f, Ritz 2003, S. 2, Kuhlmann 2003, S. 2f, dies. 2004, S. 3 und 2005 bzw. Lüder 2004, S. 77f; vgl. auch Benz 1987, S. 423, Czada 1997b, S. 237ff, Löffler 1998, S. 263, Lütz, Czada 2000, S. 28, Bandelow 2003a oder Lütz 2003, S. 37).

Konzentriert man sich auf den ersten Aspekt von Variable eins (Territorialstrukturen des Landes/der kommunalen Ebene), so erhält man Hinweise aus diversen Studien. Unbestritten ist, dass der territorial-administrative Zuschnitt für die Staats- und Verwaltungsorganisation fundamental ist. Die Berücksichtigung territorialer Interessen ist sowohl im Handeln der Akteure als auch aus Sicht der Wissenschaft unumgänglich. Modernisierungspolitik kann kaum auf Vorstellungen aufbauen, die klar nach dezentralen und zentralen Aufgaben- und Handlungsbereichen zu trennen versuchen. Zentrale und dezentrale Entscheidungsträger stehen vielmehr in einem unaufhebbaeren interdependenten Verhältnis. Weil eine Ebene nicht alleine agieren kann ohne bei der anderen Reaktionen auszulösen, ergeben sich oftmals Eigendynamiken, was vielfach nicht intendierte, unter Umständen kontraproduktive Folgen erzeugt. Staatliche Strukturen und die Ergebnisse von Modernisierungsprozessen sind somit immer nur partiell steuerbar. Durch die Einwirkung solcher Faktoren wird die Art und Weise beeinflusst, wie etwa Kommunikation aktiviert wird, wie Macht und Einfluss zum Tragen kommt, ob und wie kollektive Normen angewandt oder neu formuliert werden und welche Koalitionen sich bilden. Hesse und Benz legen beispielhaft dar, dass die Dynamik von Reformen nicht nur „von oben“, sondern auch durch dezentrale Aktivitäten lokaler bzw. regionaler Einheiten beeinträchtigt wird, und es zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften auch zur Politisierung der Interaktionsverhältnisse kommen kann (1990, insbesondere ab S. 225ff; vgl. auch Rose 1985). Das territoriale Profil tangiert somit die Präferenzen der Akteure und beeinflusst deren Beziehungen (vgl. hierzu z.B. Löffler 1998, S. 25ff, Melzig 1999, S. 79, Benz 2002, S. 207, Hesse 2003a, S. 13ff, ders. 2004b, S. 21ff, Bogumil 2004, S. 13, Wollmann 2004b, S. 36ff, ders. 2007, Kuhlmann 2004, S. 4ff, dies. 2005 bzw. 2007; vgl. auch Böhret 1983, Hesse, Benz 1988, S. 79ff oder 1990, S. 14ff).

Schaut man auf den nächsten Aspekt von Variable eins (Komplexität der Verwaltungsstrukturen etc.), so ist allein schon aus der Föderalismusforschung bekannt, dass föderative, verflochtene Systeme Reformimpulse erschweren und Entscheidungsprozesse blockieren, diese wegen ihrer institutionellen wie faktischen Interdependenz nur selten zu umfassenden Reformen fähig sind und sie grundsätzlich keine günstigen Bedingungen für tief greifende Veränderungen liefern (vgl. z.B. Mayntz 1995, S. 141, Benz 1995a, S. 145, ders. 1995b, S. 107ff, Naschold, Jann, Reichard 1999, S. 70f oder König, Füchtner 2000, S. 362f). Konzentriert man sich nur auf die föderalen Strukturen innerhalb der einzelnen Vergleichsländer, so ist feststellbar, dass sich das funktionale Profil der Gliedstaaten, die Komplexität der Politik- bzw. Verwaltungswelt und der Verflechtungsgrad zwischen den verschiedenen vertikalen und horizontalen Ebenen zum Teil erheblich voneinander unterscheiden. Analog der vorstehenden Bemerkungen ist davon auszugehen, dass daraus differierende Prozessverläufe resultieren. Komplexe Strukturen und verflochtene Systeme mindern erfahrungsgemäß die Möglichkeit eines Verwaltungshandelns, erzeugen eher wenig innovationsfähige, lähmende Koordinationsprozesse, erweisen sich vielfach resistent gegenüber umfassenden Reformversuchen und enden meist in inkrementellen Anpassungsleistungen.

Damit verbunden ist auch die generelle Frage der Machtzentralisation. Die Machtpotenziale sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich zwischen den agierenden Akteuren verteilt, was abweichende Abläufe nahelegt. Üblicherweise steigt die Zahl der Vetokräfte, und damit in der Regel die Möglichkeit zu umfassenden Veränderungen, mit der Abnahme der Machtkonzentration (vgl. z.B. Wollmann 1996, S. 9, ders. 1998, S. 223, Wallerath 1998, S. 125, Hesse 1999, S. 98, 120, 136, 146f, Bogumil 2002, S. 16, Bandelow 2003a, Kuhlmann 2004, S. 4ff oder Bogumil, Ebinger 2005, S. 65; vgl. aber auch Thränhardt 1978, S. XIII, Hesse, Benz 1988, S. 75f, dies. 1990, S. 15, Benz 1990, S. 371 und 1996/1997, S. 181).

Blickt man ergänzend auf den dritten Teilaspekt von Variable eins (Ausmaß der Entstaatlichung der unteren Ebene), so ist zu konstatieren, dass dieser durch die Literatur nicht als derart abgesichert gilt wie die vorstehenden Merkmale. Dies wohl auch, weil sich der Punkt ausschließlich auf Mittelstufenreformen bezieht, die in der Verwaltungsreformforschung bislang weniger im Fokus standen. Die These lässt sich allerdings durch die Ausführungen von Hesse untermauern (2004c, S. 7).

2.1.2 Variable sozio-ökonomische Randbedingungen

Die vielfach betonte institutionelle Stabilität führt dazu, dass Wandel oftmals nur in Augenblicken akuter historischer Krisen zustande kommt, welche Krasner als punctuated equilibrium bezeichnet: „During periods of crisis politics becomes a struggle over the basic rules of the game rather than allocation within a given set of rules. (...) New structures originate (...). They may be imposed through conquest or be implanted by a particular fragment of the existing social structure. But once institutions are in place they can assume a life of their own, extracting societal resources, socializing, individuals, and even altering the basic nature of civil society itself“ (Krasner 1984, 234ff; insgesamt hierzu Schulze 1997, S. 20ff).

Der Staat kann nicht zulassen, dass seine Funktionsfähigkeit außer Kontrolle gerät. Er ist deshalb zur reaktiven Anpassung gezwungen, sobald krisenhafte Entwicklungen Bestandsgefahren signalisieren. Er wird in solchen Fällen versuchen die Grenzen seiner Handlungsfähigkeit zu erweitern, indem er seine eigenen überkommenen Strukturen transformiert, so Hesse und Benz (1990, S. 58). Teilweise wird in der Literatur auch davon ausgegangen, dass wirtschaftlicher Druck lediglich als Grundbedingung anzusehen ist und die Haushaltssituation als solche keine tief greifende Reform induzieren kann (vgl. Naschold 1995a oder Konzendorf 2003; vgl. hierzu z.B. auch Roth 1999, S. 55). Ganz überwiegend wird darüber hinaus jedoch angenommen, dass finanzielle Rahmenbedingungen und erkennbare Funktionsdefizite Interaktionsprozesse auslösen. Ökonomischer Druck bildet daher oftmals die entscheidende motivationale Grundlage und den Motor zahlreicher Modernisierungsprojekte einer ansonsten eher „beharrlichen“ Verwaltung (vgl. hierzu nur Wollmann 1996, S. 11, ders. 2007, Roth 1999, S. 31, Bogumil 2000, S. 125, Kuhlmann 2003 S. 2f, Bogumil, Holtkamp, Kißler 2004, S. 64ff, Reichard 2004, S. 97f und Bouckaert 2004, S. 22). Dabei ist erkennbar: Je stärker die Krisenmerkmale perzipiert werden, desto höher ist vielfach die Bereitschaft gewachsene Strukturen zu verändern. Die Entlastung der öffentlichen Haushalte ist somit die *Conditio sine qua non* mancher Überlegungen. Sie führt letztlich zu einer politischen Druckkulisse, welche die Handlungsmöglichkeiten der maßgeblichen Akteure massiv eingrenzt (vgl. z.B. Schimanke 1978, S. 21, Thelen, Steinmo 1992, S. 17, Wohlfahrt 1995,

S. 93, Lenk 1995, S. 340, Seibel 1996/1997, S. 103, Miller 1998b, S. 685, 766, König, Füchtner 2000, S. 17, Bogumil 2004, S. 8 und Bouckaert 2004, S. 22ff). Die finanzielle Ausgangslage bildet in den Augen mancher Akteure das sogar nachhaltigste Motiv, Reformen überhaupt zu betreiben (vgl. z.B. IM BW 1999, S. 26f).

2.1.3 Variable Akteurskonstellationen und politische Interaktion

Grundlegend ist, dass institutionelle Unterschiede die Macht- und Einflussverteilung im politisch-administrativen System bestimmen, somit die zur Verfügung stehenden Optionen und in welchem Maße diese durchzuhalten sind. Generell gilt dabei, dass ein mit dem Ziel der Durchsetzung von Interessen konfliktbeladenes Verhalten nur erfolgreich sein kann, wenn die eine Veränderung initiierende Institution sich in einer strukturell überlegenen Position befindet. Deutlich wird also, dass ein Umsetzungsprozess als Erfolgsvoraussetzung einer Machtbasis bedarf, denn bei Modernisierungsmaßnahmen handelt es sich immer um Machtprozesse, die nicht nur in der eigenen Organisation, sondern auch im Umfeld ablaufen. Institutionelle Reformen lassen sich daher kaum als Sachzwang vollziehen. Ihre Durchsetzung wird überdurchschnittlich zu einer reinen Machtfrage. Macht trifft regelmäßig auf Gegenmacht und darf als asymmetrische Relation zwischen mindestens zwei Handlungsobjekten verstanden werden, bei der das Verhalten von B von den Initiativen, Wünschen oder dem bloßen Auftreten von A abhängt. Ohne seine Bezogenheit auf A würde B nicht handeln wie er handelt (Scharpf 1987, S. 124, Hesse, Benz 1990, S. 218, Maluschke 1993, S. 353 bzw. Naschold, Bogumil 1997, S. 109f, 206; vgl. auch Benz 1990, ders. 2004, S. 21f, S. 367, Miller 1998a, S. 17, Bogumil 2004, S. 9 oder Lüder 2004, S. 75; vgl. in einem anderen Zusammenhang auch Lütz, Czada 2000, S. 28).¹¹⁶

Um die Transaktionskosten überschaubar zu halten, wird es im Vorgriff auf tief greifende Veränderungen entscheidend sein, die Beteiligung derjenigen Akteure einzuwerben, ohne die sich eine Reform nicht oder nur schwer realisieren lässt. Zur Absicherung der Maßnahmen ist daher ein weitgehender Konsens unverzichtbar und die Herstellung einer Meinungsführerkoalition der politisch-administrativen Eliten mit dem gesellschaftlichen Umfeld bzw. die Unterstützung durch strategische Allianzen und die Begleitung der Schritte durch Akteure außerhalb des Regierungsapparates. Bei der Durchsetzbarkeit von Mittelstufenreformen geraten deshalb die (institutionell geprägten) Einstellungen der kommunalen Akteure in den Blick, die quasi eine Stakeholderfunktion innehaben. Deren Stellung und Einfluss erlaubt es ein Modernisierungsvorhaben besonders zu befördern oder zu blockieren (hierzu Hesse, Benz 1990, S. 240, Naschold 1995b, S. 83, ders. 1997, S. 13, Wollmann 1996, S. 11f, ders. 2002, S. 493, ders. 2004a, S. 580 und 2007, Reichard 1996, S. 261, Bogumil, Kißler 1997, S. 118ff, Seibel 1996/1997, S. 103, Naschold, Bogumil 1997, S. 108ff, 131, 204, Naschold, Oppen, Wegener 1998, S. 103, Lange, Kersting, Kißler 2000,

116 Zur Macht in Organisationen vgl. z.B. Bogumil, Kißler 1998, S. 123ff oder Bogumil, Schmid 2000, S. 122f; vgl. auch Küpper, Ortman 1992, S. 7ff, Ortman 1992a, S. 217ff, ders. 1992b, S. 13ff, Friedberg 1992, S. 39ff, Crozier, Friedberg 1993, Maluschke 1993, S. 351ff, Hanke 1994, S. 347ff, Ortman, Becker 1995, S. 43ff, Neuberger 1995, ders. 1996, Ortman, Sydow, Windeler 1997, S. 344f, Foucault 1999, Küpper, Felsch 2000 oder Reiners 2003a, S. 11ff, 2003b, S. 23ff, 2004a, S. 98ff, 2004b, S. 161ff bzw. 2005; vgl. ferner Arendt 1970, S. 42ff, Weber 1972, S. 28, Rehberg 1994, S. 70ff, Giddens 1995 oder Göhler 1997a, S. 11ff.

S. 19, Bogumil 2000, S. 132, ders. 2004, S. 8, Böhret 2002, S. 68, Kuhlmann 2004, S. 3, dies. 2005 und Lüder 2004, S. 79).¹¹⁷

„Wettbewerb belebt (auch) das (politische) Geschäft“, so könnte die Ausgangsüberlegung mit Blick auf die dritte Variable lauten. Grundsätzlich lassen sich konkurrenzdemokratische Systeme durch zwei Merkmalsdimensionen beschreiben, erstens durch die programmatische Distanz zwischen den politischen Parteien und zweitens durch die charakteristisch tendenziell hohe Intensität des Parteienwettbewerbs. Im Mittelpunkt steht also die Fragestellung, ob Parteienkonkurrenz strukturverändernde Reformen mehr fördert oder verhindert. Hierzu liegen abweichende und zum Teil widersprüchliche Einschätzungen vor. Vielfach wird jedoch erklärt, dass Parteienkonkurrenz als motivationale Bedingung für Reformen anzusehen ist und als zentraler Motor für Fortschritt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann politische Interaktion bzw. Konkurrenz Innovation erzeugen und für einen Strukturwandel insgesamt eher förderlich sein (Lehmbruch 2000, S. 20ff bzw. Benz 2001, S. 172; vgl. auch Frank 1986, S. 26f, 74, 444ff, Schulze 1997, S. 25, Merkel 1999, S. 61, Jansen 2000, S. 14 oder bereits v. Krockow 1976, S. 31ff).¹¹⁸ Den Ausführungen liegt der Gedankengang zu Grunde, dass wesentliche Anstöße und Initiativen zur Veränderung nicht aus dem System selbst kommen, und sich die Administration selber nicht in Frage stellt bzw. grundlegend ändern kann. Für den Erfolg von Reformen ist vielmehr ein steigender, externer Veränderungsdruck notwendig (Schimanke 1978, S. 21, Seibel 1996/1997, S. 103, Bogumil, Kißler 1997, S. 132, Blatter 2003, S. 99 bzw. Bogumil 2004, S. 7ff; vgl. auch Böhret 1983, S. 41, Reiner mann 1995, S. 340, Naschold 1997, S. 12, Naschold, Bogumil 1997, S. 131, Pollitt, Bouckaert 2000 oder Bouckaert 2004, S. 25).¹¹⁹

Eine entscheidende Rolle als Träger von Innovationen kommt hierbei der parlamentarischen Opposition zu. Schon Lowi legte dar, dass im Parteiensystem die Innovationsfunktion von der Minderheitspartei ausgefüllt wird. Diese ist gezwungen, neue Themen und Interessen aufzunehmen, um sich eine optimale Wählerunterstützung zu sichern und schließlich in den Mehrheitsstatus überwechseln zu können (1963, S. 571ff),¹²⁰ denn Politiker orientieren ihr Agieren an den Merkmalen und Regeln einer parlamentarischen Demokratie und den damit einhergehenden Möglichkeiten zum Machterwerb (vgl. z.B. Lorig 2001, S. 283). Es ist demnach davon auszugehen, dass sich aus der Interaktion heraus ein Reformdiskurs zwischen den Parteien entwickelt und die Entstehung eines solchen Diskurses insgesamt zu Veränderungen antreibt (Wollmann 1996, S. 11; vgl. Gerstlberger, Grimmer, Kneissler 1997, S. 77). Stimuli und Äußerungen so genannter Reformtreiber¹²¹ respektive die Anzahl und Intensität der Gegenanreize liefern in aller Regel Motive einer Veränderungsbereitschaft. Politische Machtpromotoren unterliegen im Rahmen ihrer institutio-

117 Kritisch zur Vetomacht bzw. Existenz mächtiger korporativer Akteure: Mayntz 1997b, S. 209ff.

118 Der Parteienwettbewerb findet in der kurzfristigen Logik des Konkurrenzsystems eine gravierende Restriktion, so Scharpf. Langfristig angelegte Verwaltungsreformen stehen im Widerspruch zur kurzfristigen Logik der Parteienkonkurrenz (1973, S. 143ff), was im Umkehrschluss weniger für radikale Reformen gelten dürfte.

119 Zu intensiver Druck kann allerdings auch zur Verstärkung von Beharrungstendenzen führen (Böhret 1983, S. 41).

120 Lowi argumentiert auf der Basis eines Zweiparteiensystems. Die Überlegungen können jedoch tendenziell auf ein Mehrparteiensystem übertragen werden, bei welchem diese Rolle der stärksten Oppositionsfraktion zufällt.

121 Unter den Begriff lassen sich weitere Akteure subsumieren, so z.B. die kommunalen Spitzenverbände und deren Initiativen (vgl. Lüder 2004, S. 76). Bei weitgehender Einheitlichkeit der von Reformtreibern vertretenen Vorstellungen kann von einer „epistemic community“ (Laughlin, Pallot 1998, S. 385) gesprochen werden.

nellen Handlungsspielräume dann mehr oder weniger der Notwendigkeit oder dem „Zwang“, Reformen betreiben zu müssen (vgl. Lüder 2004 S. 76f; vgl. auch Lorig 2001, S. 283, Seibel, Reulen 2002, S. 526 und Miller 1998a, S. 17).

In diesem Zusammenhang verdienen Regierungskonstellationen bzw. Koalitionskabinette eine besondere Beachtung, weil die Wahlsysteme der Länder in aller Regel zur Bildung von Koalitionen zwingen (vgl. Mayntz 1997b, S. 225). Die Möglichkeit zu einem tragenden Kompromiss wird grundlegend auf Regierungsebene bestimmt. Deren Entscheidungen sind oftmals das Ergebnis von zähen Aushandlungsprozessen und Kompromissen, wobei nicht von vornherein festgelegt ist, dass sich immer der „stärkere Partner“ durchzusetzen vermag, auch wenn dieser einen vielfach höheren Einfluss auf die Programmentwicklung hat (vgl. Schimanke 1978, S. 233). Kann sich eine Koalition nicht auf eine bestimmte Variante einigen, erscheinen radikale Reformen ausgeschlossen. Analog dessen besteht hinsichtlich einer per se radikalen Reform – die einen Modellwechsel zu Grunde legt – die Annahme, dass hierzu ebenfalls bestimmte Konstellationen notwendig sind und ein Machtwechsel hin zu einer Partei, die ein Oppositionsmodell präferiert. Dahinter steht die Überlegung, dass sich die vielfach langfristig stabilen Präferenzen der Opposition im Zuge des Parteienwettbewerbs herausbilden, sich diese üblicherweise diametral zur Regierungslinie verhalten und das Ausgangsmodell nur von Parteien bevorzugt wird, die in Form einer maßgeblichen Regierungsbeteiligung an den richtungsweisenden Entscheidungen der Vergangenheit partizipieren konnten. Parteien, die davon ausgeschlossen waren, vertreten hingegen eher deviante Oppositionsmodelle (vgl. Hesse 2003a, S. 9ff, 52ff und 2004b, S. 18ff, 82ff; vgl. aber auch z.B. Lehbruch 2000, S. 23f bzw. Wollmann 2002, S. 493). Oftmals können dezentrale Anstöße oder externe Initiativen auslösend wirken, die vielfach solche Impulse nicht nur erzeugen, sondern diese vor allem auch verstärken und zu ihrer Verbreitung beitragen. Umfassende Umbrüche und von oben initiierte Reformen vollziehen sich allerdings insbesondere nach Machtwechseln, die institutionelle wie inhaltlich-politische Veränderungen begünstigen (Hesse, Benz 1988, S. 79f; vgl. dies. 1990, S. 63).

Widmet man sich dem letzten Aspekt von Variable drei (parteilpolitische Verschränkungen), so ist davon auszugehen, dass das politische Profil auf der Ebene des Landes und der Kommunen eine bedeutende Rolle für Strukturreformen spielen dürfte. Eine parteipolitisch günstige Verschränkung und damit einhergehend eine entsprechende Affinität zwischen den Akteuren trägt wohl zur Harmonisierung der Präferenzen und daher zur Möglichkeit eines radikalen Umbaus bei. Andere Forschungsstudien betonen, dass die Reichweite von Veränderungen u.a. vom Ausmaß gegenmajoritärer Vetopositionen abhängt. Vielfach dürften interessen-/partei bestimmte Polarisierungen und demnach spezifische Reformkoalitionen zwischen zentralstaatlichen und dezentralen Organen dafür ausschlaggebend sein, ob Projekte seitens der kommunalen Ebene Unterstützung erfahren oder die Interaktionsbeziehungen eher einer „Politisierung“ unterliegen und sich Gegenmächte aufbauen (vgl. z.B. Bullmann 1986, S. 87, ders. 1987, S. 17, Becker 1989, S. 912, Wollmann 1990, S. 70, ders. 1996, S. 11f, Lütz 2003, S. 37, Kuhlmann 2005 oder dies. 2007; vgl. bereits Schimanke 1978, S. 207 aber z.B. auch Hesse, Benz 1988, S. 79ff, dies. 1990, S. 14ff, Sabatier 1988 und 1993, S. 116ff, Böhret 2002, S. 68, Kuhlmann 2004, S. 4ff oder Bogumil, Ebinger 2005, S. 65).

2.2 Theoretischer Bezugsrahmen: Neoinstitutionalistischer Kontext

Die Kernannahme des Neoinstitutionalismus besagt „Institutions matter“ (vgl. z.B. Taschowsky 2001, S. 3 bzw. Wiesenthal 1997/1998, S. 3). Die Aufrechterhaltung und der Wandel von Institutionen erklärt sich oft weitgehend aus dem Umstand, wann und warum sich freie, intentionale Akteure am gesellschaftlichen Umfeld orientieren und wie sie dadurch ihre Handlungsmöglichkeiten strukturieren (Maurer, Schmid 2002, S. 11ff). Als Impulse für die Wiederentdeckung der Institutionenforschung gelten die Kritiken an reinen Makro- und Mikrotheorien. Der Neoinstitutionalismus nimmt daher als akteursfundiert-institutionalistisches Konzept eine Mehrebenenperspektive ein. Er greift auf ein Instrumentarium zurück, das auf keinem Gegensatz von Akteuren und Institutionen aufbaut. Er versucht vielmehr beide Perspektiven im Sinne einer Paradigmenfusion zu integrieren (vgl. Schulze 1997, S. 6f, Nemitz 2000, S. 5 und Czada, Schimank 2001, S. 133). Gemeinsam ist allen Neoinstitutionalisten die Annahme, dass Institutionen Akteurshandeln strukturieren und dem Verhalten lediglich ein mehr oder weniger enger Rahmen gesetzt wird. Dieser normative Rahmen unterliegt in der sozialen Interaktion der ständigen Regenerierung oder Destabilisierung, indem er interpretiert und implementiert oder in Frage gestellt und ignoriert wird. Der neue Institutionalismus berücksichtigt demnach, dass Institutionen Handlungslogiken enthalten, denen die Akteure in aller Regel folgen.¹²² Er legt damit zu Grunde, dass die Ausgangslage nicht alleine für die Erklärung von Prozessen bzw. Outcomes maßgeblich ist und wendet sich daher gegen jede Form eines strukturellen Determinismus (Kneissler 1996, S. 167, Kaiser 1999, S. 191ff und Benz 1990, S. 369; vgl. Schulze 1997, S. 18ff und Vatter 2002, S. 26f).¹²³

2.2.1 Historischer Institutionalismus

Entscheidend ist nun, welcher neoinstitutionalistische Ansatz eine Erfolg versprechende Analyse ermöglicht. Innerhalb des neuen Institutionalismus gerät zunächst der historische

122 Dowding hat hierfür den Ausdruck „structural suggestion“ gefunden (1995, S. 44).

123 Zum Neoinstitutionalismus Meyer, Rowan 1977, Zucker 1977, DiMaggio, Powell 1983, 1991, Benz 1987, 1990, Alexander, Giesen, Münch u.a. 1987, v. Beyme 1987, S. 59, Schmalz-Bruns 1990, Immergut 1992, Weaver, Rockman 1993, Czada 1995, Mayntz 1995, Mayntz, Scharpf 1995, Peters 1996, Goodin 1996, Schulze 1997, S. 5ff, Türk 1997, S. 127ff, Weinert 1997, Wiesenthal 1997/1998, Held, Nutzinger 1999, S. 8f, Jansen 2000, Scharpf 2000, Taschowsky 2001, Maurer, Schmid 2002 oder Holzinger 2003; kritisch hierzu z.B. Kaiser 1999, S. 202ff, Czada, Schimank 2001, S. 11ff oder Rothstein 1996, S. 154; speziell zu dessen Varianten z.B. Williamson 1985, Shepsle, Weingast 1987, Shepsle 1989, North 1992 und Ostrom 1990 (rational choice institutionalism), March, Olsen 1984, 1989, 1995, 1996 bzw. Olsen 1991 (sociological institutionalism) und Evans, Rueschemeyer, Skocpol 1985, Krasner 1984, Steinmo, Thelen, Longstreth 1992, Hall, Taylor 1996, Thelen 1999, 2001 bzw. Böhrer, Konzendorf 1996/1997 (historical institutionalism); zur Kritik am historischen Institutionalismus Göhler, Kühn 1999, S. 35; zur Verknüpfung mit anderen Ansätzen z.B. Lütz 2002. Beim historical institutionalism kann unterschieden werden zwischen einer ökonomischen (vgl. North 1992) und soziologischen Variante (vgl. Steinmo, Thelen, Longstreth 1992). Letztere wird häufig als historischer (z.B. Hall, Taylor 1996) oder politikwissenschaftlicher Institutionalismus bezeichnet (Mayntz, Scharpf 1995; vgl. Holzinger 2003 bzw. Schulze 1997, S. 16). Zu den Richtungswechseln in den Theorieperspektiven der Politikwissenschaft (weg von Institutionen/wieder hin zum Neoinstitutionalismus) vgl. z.B. Homans 1961, 1964, Stendenbach 1963, Malewski 1967, Opp 1972, Blumer 1973, Goffman 1973, Wilson 1973, Vanberg 1975, Esser 1979, 1990, Becker 1982, Elster 1986, Wiesenthal 1987, Kirchgässner 1991 oder Thelen, Steinmo 1992 S. 4.

Institutionalismus¹²⁴ ins Blickfeld. Wie andere Varianten rückt er u.a. Themen wie „Macht“ und „Interesse“ in den Mittelpunkt und betont die Asymmetrien in Machtbeziehungen, denn oftmals geht es bei Veränderungen entscheidend darum, welche Gruppen auf Kosten von anderen gewinnen. Der historische Institutionalismus wendet sich ferner gegen komparative Analysen, welche die bestehenden institutionellen Konfigurationen ausschließlich zu einem bestimmten Zeitpunkt statisch erfassen bzw. nur gegenwärtige Ereignisse berücksichtigen und somit deterministischen Schlussfolgerungen Vorschub leisten. Er geht von der Grundhypothese aus, dass der politische Prozess und letztlich das Ergebnis durch den historisch vorstrukturierten, institutionellen Rahmen geprägt wird, weil die Präferenzstrukturen durch die sozialen und politischen Umfeldbedingungen bestimmt sind. Folglich bedarf es zur Ermittlung der Präferenzen auch der Analyse des historischen Hintergrundes. Die gegenwärtigen Entscheidungen basieren, so der Ansatz, auf der Grundlage historisch-institutionell geprägter Wahrnehmungen und sind daher als Ausdruck so genannter Pfadabhängigkeiten zu verstehen. Gerade die Stabilität und Beharrungskraft von Institutionen¹²⁵ und die davon ausgehende Verlaufsabhängigkeit ist für die Variante von zentraler Bedeutung (vgl. Thelen, Steinmo 1992, S. 10ff, Hall, Taylor 1996, S. 937ff, Schulze 1997, S. 18ff, Wiesenthal 1997/1998, S. 6, Kaiser 1999, S. 191, Vatter 2002, S. 26f und Sommermann 2004, S. 70).

Thelen und Steinmo (1992) sprechen von pfadabhängigen Entwicklungen, wenn institutionelle Vorgaben länger fortwirken. Insbesondere geht es hierbei um das Eigenleben von Institutionen im historischen Kontext und die Nachwirkungen historischer Ereignisse, Konstellationen und Abläufe. Wichtig werden damit Fragen nach den äußeren Umständen historischer Weichenstellungen (*critical junctures*), welche bestimmte Pfade vorgeben und andere versperren und die Erklärung institutioneller Persistenz bzw. Rigidität. Der Terminus besagt also, dass Organisationsveränderungen als weitgehend prädeterminierte Ergebnisse historischer Vorentscheidungen interpretiert werden können (Steinmo, Thelen, Longstreth 1992; vgl. Jann 2004, S. 605). Pfadabhängigkeit heißt daher, dass die Geschichte von Belang ist (North 1992, S. 119; vgl. Wiesenthal 1997/1998, S. 16 oder Czada, Schimank

124 Hierbei handelt es sich um eine mittlere Version, weil diese noch weniger eine Mikro-/Makrotendenz aufweist. Neben der Rational Choice Logik kommt auch die von March und Olsen (1989, S. 22ff) propagierte Handlungslogik zum Einsatz (Jansen 2000, S. 6). Stärker als beim Rational Choice Institutionalismus wird die Einbettung individueller Wahlhandlungen in langfristig angelegte, die Präferenzen der Akteure strukturierende, institutionelle Kanäle betont. Stärker als bei der kulturalistisch-konstruktivistischen (soziologischen) Variante wird darauf abgehoben, dass damit das Handeln keineswegs strukturell determiniert ist. Vielmehr sind Struktur und Handlung als wechselseitig aufeinander einwirkende Größen anzusehen (Kaiser 1999, S. 197). Der Ansatz geht daher von einem breiten Verständnis von Individuen und Institutionen aus, auch wenn Institutionen den analytischen Ausgangspunkt bilden.

125 Ursächlich für die Stabilität institutioneller Strukturen sind neben Verlaufsabhängigkeiten auch Transformationskosten und Machtfaktoren. Einerseits etablieren institutionelle Arrangements Positionen, die bestimmte Akteure gegenüber anderen privilegieren. Die bevorzugten Akteure stabilisieren in ihrem Bemühen um den Erhalt der sie begünstigenden Positionen das institutionelle Gefüge. Ein anderer Stabilitätsfaktor liegt in den Kosten eines Wandels. Bedingt durch Informationsdefizite und begrenzte Rationalitäten sind diese sowie die Verteilung zukünftiger Gewinne nur schwer bestimmbar (vgl. Ikenberry 1988, S. 224f). Eng damit verknüpft ist das Phänomen der *sunk costs*. Dahinter verbergen sich jene Werte (z.B. Informationen und geteilte Erwartungen), die im Zuge der Abschaffung eines bestehenden Rahmens verloren gehen würden (vgl. Krasner 1984, S. 235). Ferner können, unter Berücksichtigung dieser ein bestehendes Gleichgewicht stabilisierenden Faktoren, neue Pfade häufig nur in so genannten *branching points* initiiert werden (Göhler, Kühn 1999, S. 35). Wandel kommt daher oft nur in Krisenzeiten zustande (vgl. Krasner 1984, 234ff). Die Häufigkeit institutioneller Wandlungsprozesse wird schließlich durch den Grad der Institutionalisierung erklärt (vgl. ders. 1988, S. 76f, Zucker 1977 oder Schulze 1997, S. 20ff).

2001, S. 239f). Dabei können die Vorgänge sowohl von hinten in Verlaufsabhängigkeiten (David 1985) eingebunden sein als auch nach vorne unüberschaubare Langzeitwirkungen (und demnach wieder Pfadabhängigkeiten) entfalten, was letztlich bedeutet, dass bestimmte Verläufe wahrscheinlicher werden und andere Wege versperrt bleiben. Der Tatbestand der Gestaltung von Institutionen liegt somit im langen Schatten der Vergangenheit, er wirft jedoch auch einen langen Schatten in die Zukunft (Czada, Schimank 2001, S. 241).¹²⁶

Hinreichend deutlich wird dabei, dass der Ansatz vorwiegend die Grenzen institutioneller Veränderbarkeit im Kontext von Pfadabhängigkeiten betont. Der historische Institutionalismus hilft daher nur rudimentär und nicht abschließend weiter, da die Forschungsfrage auf die Bedingungen eines radikalen Wandels gerichtet ist. Er nützt allenfalls dahingehend, eine Negativabgrenzung hinsichtlich der Länder vorzunehmen, in denen radikale Reformen ausbleiben. Blickt man zurück, so ist – wie dargelegt – feststellbar, dass sich die Reformfolge in der Bundesrepublik auf einem arg begrenzten Niveau bewegen. Es ist daher verständlich, dass die deutsche Forschung bislang eher auf ein Scheitern von Verwaltungsreformen fixiert war. Die bisherigen marginalen und inkrementellen Veränderungsschritte lassen sich entsprechend gut mit dem historischen Institutionalismus begründen. Zur theoretischen Erklärung der Bedingungen, die den Wandel in BW und NdS ermöglicht haben, ist man überdies jedoch auf einen Ansatz angewiesen, der im Kontext institutioneller Einflüsse noch nachhaltiger und eindrucksvoller die (strategische) Rolle der Akteure, deren Handlungsorientierungen, -ressourcen und Interaktionen in den Vordergrund stellt. Hierzu empfiehlt sich der von Mayntz und Scharpf am Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung in Köln entworfene akteurszentrierte Institutionalismus (Mayntz, Scharpf 1995, S. 39ff bzw. Scharpf 2000; vgl. z.B. Wollmann 2007; vgl. hierzu auch Schulze 1997, S. 24ff).

126 Belege für die Thesen des historischen Institutionalismus wurden vor allem zunächst aus dem Technologiebereich gewonnen (David 1985 und Arthur 1989). Bekannt ist, dass sich suboptimale Techniken durchsetzen und relativ dauerhaft behaupten können, wenn sie den Vorteil eines zufälligen Anfangsvorsprungs erringen, der die weitere Verlaufsabhängigkeit prägt. Dies bedeutet, dass kleine Ereignisse und Zufälle Einfluss darauf nehmen können, dass sich z.B. eine Spielregel unter einer Zahl von Alternativen durchsetzt, obwohl sie im Verhältnis zu anderen Regeln inferior ist (vgl. North 1990, S. 94 bzw. Häcker 1997, S. 84). Nach North sind bei jedem weiteren Schritt in der Entwicklung politische/ökonomische Alternativen denkbar. Pfadabhängigkeiten behaupten aber eine Einschränkung der Entscheidungsmenge und eine Verbindung dieser Entscheidungen über die Zeit. Ein einmal eingeschlagener Pfad bestimmt sozusagen die weitere Richtung, was darauf hindeutet, dass vielfach unproduktive Pfade weiterverfolgt werden. Daraus wird auch plausibel, weshalb Institutionen nicht notwendigerweise effizient sind (Weinert 1997, S. 82 oder Jansen 2000, S. 9; vgl. North 1992, S. 117, Czada, Schimank 2001, S. 240 bzw. Jansen 2000, S. 9f). Hinsichtlich der historisch-ökonomischen (teilweise übertragbaren) Argumentation spricht North von zwei Faktoren, die institutionellen Wandel bestimmen (zunehmende Erträge und unvollkommene Märkte). Das Argument der zunehmenden Erträge bezieht North von Arthur (1989). Demnach können Lösungen, sobald sie im Markt überwiegen, kaum von effizienteren Alternativen verdrängt werden. Als Gründe gelten hohe Fixkosten bei der Markteinführung/Entwicklung, welche bei einem Wechsel neu anfallen würden. Dem Kalkül der Alternative müssten dann die so genannten sunk costs aus dem Institutionenwechsel belastend hinzugerechnet werden. Die alternative Regel müsste, trotz der sie belastenden versunkenen Kosten, einen höheren Nettotonutzen abwerfen (vgl. hierzu Bonus, Ronte 1995, S. 12f und Kivitt, Voigt 1995, S. 130f). Was hinzu kommt sind Lerneffekte bei der Produktion des Gutes und der Individuen im Umgang mit der Institution, Koordinationseffekte in Form von Netzwerkexternalitäten und schließlich adaptive Erwartungen der Nutzer (Individuen passen ihr Verhalten an, wenn eine Technik im Markt überwiegt). Von weiterer Bedeutung sind unvollkommene Märkte, die sich durch hohe Transaktionskosten und eine nur fragmentarische Informationsrückkopplung auszeichnen (North 1990, S. 95 und 1992; vgl. Häcker 1997, S. 84ff).

2.2.2 *Akteurszentrierter Institutionalismus*

Beim akteurszentrierten ist wie beim historischen Institutionalismus bedeutsam, dass die institutionellen Bedingungen die Präferenzen formen und diese nicht exogen vorgegeben sind und somit auch nicht außerhalb des Analyserahmens liegen. Vielmehr prägt das Umfeld die Ziele und die Wahl der Mittel zur Zielerreichung ohne determinierend zu wirken, denn zwischen Institution und Handlung liegt immer noch die Wahrnehmung und Interpretation der Akteure. Hier werden die Verhaltensweisen, gebunden durch die Wahrnehmung der Umwelt, als beschränkt strategisch betrachtet. Die Akteure handeln demnach nicht vorwiegend als rationale Nutzenmaximierer, sondern – insbesondere wegen hoher Informationskosten und eingeschränkter kognitiver Fähigkeiten – nur beschränkt rational. Bei beiden Institutionalismen handelt es sich demzufolge durchaus um eng verwandte Konzepte. Während der historische Institutionalismus jedoch die Institutionen (und die davon ausgehenden Pfadabhängigkeiten) selbst zum Erklärungsstand hat und daher mehr auf die Grenzen eines Wandels zielt, folgt der akteurszentrierte Institutionalismus noch weitgehend der Frage nach den Ergebnissen institutionell eingebetteten Handelns (vgl. Czada, Schimank 2001, S. 240, Schulze 1997, S. 5 und Lehbruch 1989). Er lässt sich damit mehr auf die konkreten Bedingungen eines radikalen Wandels beziehen. Im Mittelpunkt stehen hierbei Erklärungen des Zusammenwirkens von Institutionen, Akteurshandeln und Politikergebnissen. Mit dem Ansatz ist anzugeben, inwieweit Institutionen die Präferenzen der Akteure und deren Interaktionen beeinflussen oder ob nicht eher die Akteure mit ihren eigenen Bewertungen die institutionellen Regeln interpretieren und anwenden (Benz 2001, S. 75f).

Für die Erklärung der Politikergebnisse orientiert sich die Studie an einem Hypothesenrahmen, der sich bei der Analyse von Verwaltungsreformprozessen bereits bewährt hat (vgl. Wollmann 2007; vgl. auch Pollitt, Bouckaert 2000, Christensen, Laegreid 2001, Wollmann 2003a und 2003b). Wollmann kombiniert hierzu beide Institutionalismen (2007). Diese symbiotische Anwendung ist für die Analyse von Verwaltungsreformen daher nicht ungewöhnlich. Er bemerkt, dass zu den zentralen Bestimmungskräften für den Verlauf und das Ergebnis des verwaltungspolitischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses u.a. die verwaltungsstrukturelle Ausgangssituation (so genannte starting conditions), sozio-ökonomische respektive budgetäre Randbedingungen und bestimmte Konstellationen bzw. Koalitionen der am verwaltungspolitischen Entscheidungsprozess maßgeblich beteiligten Akteure nebst deren (partei-) politischer Interessen, Ziele, Strategien und Interaktionen zu zählen sind. In dem Ansatz und den Ausführungen von Wollmann sind somit alle Variablen der vorliegenden empirischen Analyse enthalten.¹²⁷ Er lässt sich von der Überlegung leiten, zunächst die eher „strukturellen“ Variablen abzubilden, die den Institutionenbildungsprozess beeinflussen können und zu denen nicht zuletzt die, von der „historischen“ Variante des Institutionalismus akzentuierten, historischen Traditionen und die von ihnen der institutionellen Entwicklung eingepprägten „Pfadabhängigkeiten“ zu rechnen sind. Sodann rückt er die, von der „akteursorientierten“ Variante betonten, eher akteursbezogenen Faktoren in den Blick, die auf den von den Akteuren wahrzunehmenden „kontingenten“ Entscheidungs- und Handlungsspielraum hinweisen (ebd.).

Streift man kursorisch und zusammenfassend die zentralen Elemente der akteursorientierten Variante, so ist festzuhalten, dass mit dem Ansatz politische Prozesse erfasst wer-

127 Es handelt sich hier allerdings nicht um Variablen, die der akteurszentrierte Institutionalismus hervorgebracht hat, sondern um typische Variablen der Politikfeldanalyse.

den, die durch Institutionen, das Handeln und die Interaktion der Akteure bestimmt sind. Zunächst geht es um den Einfluss von Institutionen (Regelsysteme als Handlungskontext) auf die Handlungsorientierungen (Wahrnehmungen/Präferenzen) und Handlungsressourcen (Fähigkeiten) von insbesondere korporativen und kollektiven Akteuren respektive ihr Akteursverhalten und ihre Interaktionsformen.¹²⁸ In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass der einzelne korporative Akteur in hochorganisierten Gesellschaften in aller Regel mehr oder weniger Teil einer komplexen Akteurskonstellation ist. Es ist daher unwahrscheinlich, dass ein Akteur alleine in der Lage ist, die politischen Ergebnisse entsprechend seiner Wahrnehmungen und Präferenzen und durch den Einsatz seiner eigenen Fähigkeiten zu bestimmen. Ausschlaggebend sind vielmehr Akteurskonstellationen, die an Interaktionen beteiligt sind.¹²⁹ Insgesamt ist die Prägestärke institutioneller Faktoren entscheidend, die einen stimulierenden, ermöglichenden, aber auch einen restringierenden Handlungskontext bilden und damit für die Verläufe und Ergebnisse maßgeblich sind (Mayntz, Scharpf 1995, S. 43 oder Kaiser 1999, S. 191).¹³⁰ Der institutionelle Rahmen definiert Regeln, er konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, er strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen und er beeinflusst ihre Handlungsorientierungen. Auch prägt er wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation. Er umschließt und bestimmt jedoch nicht alle Arten von Handlungen und handlungsrelevanten Faktoren, jedenfalls nicht vollständig. Solche Aspekte geraten in den Blick, wenn die Aufmerksamkeit vom institutionellen Rahmen weg auf die darin handelnden Akteure gelenkt wird. Es geht somit ergänzend auch um die strategische Einwirkung der Akteure auf die institutionellen Bedingungen bzw. die strategische und taktische Autonomie im Handlungskorridor¹³¹ (insgesamt hierzu Mayntz, Scharpf

128 Unter Handlungsorientierungen können z.B. Interessen oder Normen verstanden werden. Bei Interaktionsformen unterscheidet Scharpf zwischen einseitigem Handeln, Verhandlungen, Mehrheitsentscheiden und hierarchischer Steuerung (2000, S. 90ff; vgl. Czada, Schimank 2001, S. 145).

129 Um komplexe Akteurskonstellationen nachzuzeichnen bietet sich z.B. die Netzwerkanalyse an (Mayntz, Scharpf 1995, S. 62f). Hierzu und zu Netzwerken in der Politik: Benz 1997, S. 103ff und 2001, S. 170f, Mayntz 1997a, S. 69, Schubert 1989, S. 84f, Schneider 1998, S. 94f, 115, 146 und 2003a, S. 135f; vgl. Mayntz 1980, S. 238, 1987 und 1988, S. 36, Mayntz, Rosewitz, Schimank u.a. 1988, Kenis, Schneider 1991, Marin, Mayntz 1991, S. 14, Scharpf 1992, Rhodes 1996, S. 658, Da Via, Felhölter, Rauscher u.a. 1998 bzw. Kersting, Lange, McGovern 2000, S. 147; vgl. auch Jordan, Schubert 1992, Mayntz 1993 und 1997b, S. 239ff bzw. Jansen, Schubert 1995.

130 Sie belassen den innerhalb des Institutionenrahmens handelnden Akteuren Spielräume, sie schränken den Raum möglicher Optionen aber auch ein. Institutionen leiten die Beteiligten an, strukturieren deren Aufmerksamkeit und definieren die Ressourcen eines Akteurs und worin seine Interessen liegen. Sie geben Vertrauen und Sicherheit, was den stabilisierenden Aspekt beschreibt. U.U. müssen bestimmte hoch bewertete Ziele auch als wenig realisierbar oder negativ sanktioniert aufgegeben werden, was den regulierenden/restriktiven Part von Institutionen ausmacht (Jansen 2000, S. 3ff; vgl. Taschowsky 2001, S. 3, Maurer, Schmid 2002, S. 18 oder Becker 2003, S. 1; vgl. auch Krasner 1984, Skocpol 1985, Thelen, Steinmo 1992, Hall, Taylor 1996 bzw. Immergut 1997).

131 Wichtig ist zu destillieren, ob und inwieweit das Akteursverhalten einen institutionellen Hintergrund aufweist bzw. inwieweit dieses von institutionell determinierten Verhaltensannahmen abweicht und unter welchen Voraussetzungen dies geschieht, denn Institutionen beeinflussen die Entscheidungen/Ergebnisse selten deterministisch. Dort wo Institutionen nicht für Erklärungen ausreichen ist als Theorieergänzung u.U. der Weg des methodologischen Individualismus einzuschlagen, somit die mikropolitische Erforschung der Motivlage der Akteure (vgl. z.B. Jansen 2000, S. 16 und Benz 2001, S. 75; vgl. auch Nemitz 2000, S. 5; zur Mikropolitik siehe z.B. Küpper, Ortman 1992, Ortman 1992a, Neuberger 1995, ders. 1996, Ortman, Becker 1995, Küpper, Felsch 2000 oder Reiners 2003a). Lindenberg spricht hierbei von der Methode der abnehmenden Abstraktion (1992). Damit sollte erst begonnen werden, wenn klare Anzeichen bestehen, dass keine zufriedenstellenden Erklärungen möglich sind, denn oft reichen institutionelle Informationen aus um zu hinreichenden Ergebnissen zu gelangen (vgl. Czada, Schimank 2001, S. 140).

1995, S. 39ff und Scharpf 2000; vgl. Czada 1995, Zintl 1998, S. 295ff, Czada, Schimank 2001, S. 133ff, Benz 2001, S. 75f und Holzinger 2003).

Reformprozesse werden durch diverse Akteure beeinflusst, was die Entscheidungsfähigkeit grundsätzlich verringert und innovative Politik erschwert. Der akteursorientiert-institutionalistische Ansatz als Erklärungsinstrument der Reformfähigkeit politischer Systeme und Strukturen, könnte nun – beiläufig bemerkt – noch präzisiert werden. Einzelne Variablen lassen sich – unter der Voraussetzung einer erweiterten Definition von Vetokräften¹³² – beispielsweise auch mit dem Vetospielerkonzept verarbeiten.¹³³ Grundlegend sind hierbei die Hypothesen von Tsebelis (1995; vgl. auch Kaiser 1998, S. 525ff, Nemitz 2000, S. 2ff, 131, Bandelow 2003a, S. 2 und 2003b, S. 1f bzw. Benz 2003, S. 208f), der aus der Existenz von Vetospielern bzw. aus ihren durch interne Strukturen vermeintlich vorgegebenen Handlungsweisen auf Ergebnisse schließt (ebd., S. 230). Für die vorliegende Analyse ist dies erweiterungsbedürftig, denn unter bestimmten Voraussetzungen können potenzielle Vetokräfte Veränderungen nicht nur blockieren, sie können solche auch begünstigen (Bandelow 2003a, S. 329).¹³⁴ Benz folgert deshalb, dass es entscheidend ist, den strategischen Umgang der Akteure mit Vetomacht bzw. das Zusammenspiel von Handlungsbedingungen und -strategien zu berücksichtigen, was es schließlich erlaubt, das Konzept unter den akteurszentrierten Institutionalismus zu rubrizieren.¹³⁵ Dabei stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen die potenziellen („weichen“) Vetospieler eine konstruktive Politik betreiben bzw. wann dies nicht der Fall ist. Die Folgen hängen daher auch von den Strategien ab, die innovative Politik destruktiv verhindern oder konstruktiv zu Lösungen verhelfen und somit eine radikale Reform unterstützen können (2003, S. 207, 230).

132 Grundsätzlich lassen sich „harte“ Vetospieler mit absoluter Verhinderungsmacht konkretisieren, gegen deren Willen Entscheidungen prinzipiell nicht durchsetzbar sind, und „weiche“ Vetospieler, bei denen eine solche Verhinderungsmacht nicht gegeben ist. Sie können die Durchsetzung auf Grund bestimmter Machtressourcen aber erheblich erschweren. Diese weichen Formen können faktisch an die Vetomacht der „harten“ Spieler heranreichen (Nemitz 2000, S. 6f; vgl. auch Fisch 2000, S. 118). Benz spricht von internen und externen Vetospielern (2003, S. 213f).

133 Das Konzept lässt sich insbesondere an Variable drei („parteilpolitische Verschränkungen“) anschließen, aber z.B. auch an Variable eins bzw. die aus den Strukturen resultierenden Präferenzen und Vetopositionen. Das Vetospielerkonzept ist durch das Denken von Widerständen gekennzeichnet, denn Reformen sind mit Kosten verbunden, es müssen Koalitionen gebildet und es muss Unterstützung mobilisiert werden. Hinzu kommt, dass mit institutionellem Wandel ein hohes Maß an Unsicherheit über die Effekte neuer Institutionen verbunden ist, da die Akteure nur unvollständig darüber informiert sind, wie sie von künftigen Regeln in kommenden Situationen betroffen sein werden (Nemitz 2000, S. 7; vgl. Vanberg, Buchanan 1989, S. 49ff bzw. Benz 2003, S. 206ff; vgl. auch Czada 2003, S. 177).

134 So finden sich in der Literatur Bemühungen, die Annahmen einer gleichermaßen blockierenden Wirkung aufzugeben. Birchfield und Crepez sprechen von kollektiven (d.h. kooperativen) und kompetitiven Vetospielern (1998; vgl. Bandelow 2003a, S. 330). Benz spricht von konstruktiven und quasi destruktiven Vetospielern. Er bezeichnet Strategien als konstruktiv, wenn sie eine Entscheidung ermöglichen, also Blockaden verhindern, ein Ergebnis herbeiführen, durch das ein problematischer Zustand überwunden wird, der zur Veränderung des Status quo beiträgt, und sie zugleich den Willensbildungsprozess für betroffene Interessen/ihre Repräsentanten öffnen (2003, S. 205ff, 218). Möglich ist z.B., dass sich potenzielle Vetospieler neutral verhalten, sie den Prozess also nicht aktiv unterstützen, diesen aber auch nicht blockieren und somit durchaus Freiräume für eine Regierung entstehen können. Solche neutralen Kräfte wirken insgesamt eher konstruktiv als destruktiv.

135 Zur Verknüpfung des akteurszentrierten Institutionalismus mit dem Vetospieleransatz vgl. z.B. Nemitz 2000, S. 5ff. Anzunehmen ist, dass institutionell verankerte Vetopositionen nicht generell die Reform- und Innovationsfähigkeit beeinträchtigen und die Funktionslogik von Politik nur erfasst werden kann, wenn das Zusammenspiel von Bedingungen und Strategien betrachtet wird (Benz 2003, S. 230).

3 Radikale Mittelstufenreformen

3.1 Tief greifende, dreigliedrige Strukturreform in Baden-Württemberg

3.1.1 Historische Entwicklungslinien des Bundeslandes und der Mittelbehörden

Bis 1945 gab es im heutigen BW¹³⁶ die drei Länder Württemberg, das preußische Land Hohenzollern und Baden, mit jeweils eigener Geschichte und eigenem Selbstverständnis. Die vier Regierungsbezirke basieren auf den alten Grenzen von Württemberg und Baden sowie der Grenze zwischen der US-amerikanischen und französischen Besatzungszone entlang der Bundesautobahn Karlsruhe-Stuttgart-Ulm. Auf Grund der Einteilung der Zonen nach dem Zweiten Weltkrieg fielen die Gebiete nördlich der Autobahn an die Amerikaner und die südlich davon an die Franzosen. Bis 1947 ließen die Besatzungsmächte auf dem Gebiet von Baden und Württemberg die Länder Württemberg-Baden (US-amerikanische Zone) sowie Württemberg-Hohenzollern und (Süd-) Baden (französische Zone) errichten. Einige Jahre später hat das Land zur politischen Gemeinsamkeit gefunden. Es existiert in seiner jetzigen Form seit 25. April 1952. Vorangegangen war eine Volksabstimmung, in der sich 69,7 % der Bevölkerung für die Bildung des Südweststaates aussprachen¹³⁷ (Hesse 2002a, S. 50, 59 bzw. Schneider 1997, S. 50ff).

Verglichen mit den übrigen Ländern lässt sich ein relativ später Start bei den Bemühungen um eine größere Verwaltungsreform feststellen. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf die von Anfang an strittigen Punkte zur Landesgliederung und zum Verwaltungsaufbau. Die eigentlichen Gebiets-/Verwaltungsreformen konnten daher erst einsetzen, als mit der Volksabstimmung vom 7. Juni 1970 die „Südbaden-Frage“ einer endgültigen Lösung zugeführt war. Die Regierungssitze der drei das Territorium ehemals bildenden Länder, d.h. Stuttgart, Freiburg und Tübingen, sowie Karlsruhe als Standort des Präsidiums Nordbaden, wurden Sitz der neu geschaffenen Regierungsbezirke Nordwürttemberg, Südbaden, Südwürttemberg-Hohenzollern und Nordbaden. Damit gab es im Südwesten erstmals eine echte staatliche Mittelinstanz, die bei der Gründung des Landes als vorläufig errichtet wurde. Die im LVG festgelegte Dreistufigkeit war in den vormaligen Ländern unbekannt. Diese hatten mit Ausnahme des preußischen Regierungsbezirks Sigmaringen lediglich einen zweistufigen Aufbau. Die Errichtung der Mittelbehörden war deshalb nicht unumstritten. Solche sind eher mit einer gefestigten bayerischen und preußischen Tradition verbunden (Frank 1996/1997, S. 148 und Hesse 2002a, S. 59; vgl. Feuchte 1983, Wahl 1987, S. 240, Thieme 1987, S. 1031, Becker 1988, S. 26 und Schneider 1997, S. 50). Innerhalb dieser stellen die Regierungspräsidien und Bezirksregierungen immer noch einen Kernpfeiler der Verwaltung dar. Die vier baden-württembergischen Einheiten entstanden somit aus den Zentralstellen der zum Südweststaat vereinigten Länder und galten lange als Fremdkörper, weswegen zunächst auch

136 Weitere Literatur zu BW siehe bei Wahl 1987, S. 240, Fn 123; vgl. auch Wehling 2004, S. 17ff. Zur Entstehung von BW: Eschenburg 1985, S. 39ff.

137 Die Abstimmung wurde am 9.12.1951 durchgeführt. In den Landesbezirken wurde nachstehendes Abstimmungsergebnis erzielt: Nordwürttemberg 93,5 %, Südwürttemberg-Hohenzollern 91,4 % und Nordbaden 57,1 %. In Südbaden stimmten lediglich 37,8 % für die Bildung des neuen Landes.

deren Auflösung betrieben wurde (Erstes Gesetz zur Verwaltungsreform, 26.07.1971). Ein Thema war hierbei, ob die Mittelbehörden bei einem vergrößerten Kreiszuschnitt entfallen könnten (Gutknecht 1966 und Thieme 1987, S. 1031; vgl. Schneider 1997, S. 64 bzw. Hesse 2002a, S. 99). Im Laufe der Zeit erfuhr die Mittelinstanz jedoch immer wieder Unterstützung. Seit 1973 ist das Land in die namentlich umbenannten Regierungsbezirke Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen eingeteilt (IM BW 1974, S. 40; vgl. Frank 1996/1997, S. 149 und Hesse 2002a, S. 99).

3.1.2 *Aufbau der Verwaltung*

Angesichts der grundsätzlichen Homogenität der Länderverwaltungen kann der baden-württembergische Verwaltungsaufbau als durchaus repräsentativ gelten. Überblicksartig ist festzustellen:¹³⁸ BW hat eine räumlich dezentrierte Verwaltung mit drei Ebenen. Die Behörden gliedern sich in oberste Landesbehörden und allgemeine bzw. besondere Verwaltungsbehörden (§ 2 LVG). Oberste Landesbehörden sind die Landesregierung, der Ministerpräsident, die Ministerien und der Rechnungshof (§ 3 LVG). Darunter findet eine Trennung in allgemeine (§ 6ff LVG) und besondere Verwaltungsbehörden (§ 17ff LVG) statt. Das LVG definiert die Regierungspräsidien¹³⁹ und die unteren Behörden als allgemeine Verwaltungsbehörden. Die Fachstränge der allgemeinen Verwaltung laufen aus den Ministerien hin zu den ressortübergreifenden Bündelungsbehörden (Regierungspräsidien) weiter zu den Landratsämtern, Stadtkreisen, Großen Kreisstädten und Verwaltungsgemeinschaften. Das LVG kennt somit vier Arten unterer allgemeiner Verwaltungsbehörden, die Landratsämter, die Bürgermeisterämter der Stadtkreise, die Großen Kreisstädte¹⁴⁰ und die Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 20.000 Einwohnern, denen mindestens eine Gemein-

138 Umfassender zum Verwaltungsaufbau in BW z.B. Endemann 1985, S. 114ff; vgl. auch IM BW 1974, Hesse 2002a, S. 71ff oder Schenk 2003, S. 461ff; länderübergreifend vgl. z.B. Miller 1998a, S. 215ff.

139 Repräsentiert werden die Regierungsbezirke gegenüber dem Staat und dieser gegenüber den Regierungsbezirken durch die Regierungspräsidenten. Es handelt sich hierbei um so genannte politische Beamte, die einer besonderen Loyalitätspflicht unterworfen sind (Hueber 2000, S. 1f). Auffällig ist, dass der Personalkörper der Regierungspräsidien seit 1973 nach und nach reduziert wurde, während dieser in anderen Ländern zugenommen hat (vgl. Miller 1998a, S. 240f). Blickt man auf die Zeit vor der Reform vom 1. Januar 2005 und zieht man einen bundesweiten Vergleich, so ist feststellbar, dass auch deren sachlicher Aufgabenbestand bislang vergleichsweise begrenzt war. Wesentliche Blöcke aus dem sonst üblichen Kanon fehlten auf der Ebene der Mittelinstanz. Die Bündelung war damit schwächer ausgeprägt als in manch anderen Ländern. Parallel zu den Mittelbehörden bestanden insbesondere viele höhere Sonderbehörden (Frank 1996/1997, S. 149f). Neben der Bündelungsfunktion haben die Regierungspräsidien eine Vermittlungs-/Aufsichtsfunktion. Als Rechtsbehelfsbehörde entscheiden sie über Widerspruchsverfahren. Sie üben die Fachaufsicht über die unteren Verwaltungsbehörden (Landratsämter, Stadtkreise, Große Kreisstädte) und die den Großen Kreisstädten gleichgestellten VWGen aus, sie haben Dienstaufsicht über die Landratsämter sowie Fach-/Dienstaufsicht über die nachgeordneten (nach dem 1. Januar 2005 verbliebenen) unteren Sonderbehörden. Ebenso haben sie Rechtsaufsicht über die Regional- und Nachbarschaftsverbände, den Verband Region Stuttgart und die Zweckverbände, soweit diese nicht von den Landratsämtern beaufsichtigt werden. (Obere) Rechtsaufsichtsbehörde für den Landkreis ist das zuständige Regierungspräsidium, oberste Rechtsaufsichtsbehörde das Innenministerium (§ 51 Abs. 1 LKrO BW). Schließlich unterstehen die Regierungspräsidien der Dienstaufsicht des Innenministeriums und der Fachaufsicht der zuständigen Fachministerien (Hesse 2002a, S. 100f; vgl. Schneider 1997, S. 65).

140 Vgl. zu deren Sonderrolle z.B. § 3 Abs. 2 GemO BW, Art. 9 GO BY, Hesse 2002a, S. 112 bzw. 2002b, S. 128.

de mit mehr als 8.000 Einwohnern angehören muss (§ 14 LVG; vgl. Frank 1996/1997, S. 147ff und Hueber 2000, S. 1).¹⁴¹

Während die Regierungspräsidien ausschließlich der staatlichen Verwaltung zuzurechnen sind, bilden die unteren Behörden die Schnittstelle zwischen der staatlichen und der kommunalen Verwaltung. BW hat eine betont staatliche Tradition ausgebildet, bis Ende des Jahres 2004 insbesondere auch zu Gunsten vieler unterer Sonderbehörden. Bei den Landkreisen existiert eine staatliche Abteilung, d.h. die Landratsämter sind Behörden der Landkreise und im Vergleich zu den niedersächsischen zugleich auch untere Verwaltungs- und damit Staatsbehörden. Die Landratsämter haben somit eine Doppelstellung inne (§ 1 LKrO BW), auch wenn sie in ihrer Außenwirkung als Einheit auftreten.¹⁴² Das Land spart sich hier eine eigene Ebene und nutzt dabei die Ortskenntnisse und Problemnähe der Kommunalverwaltungen. Zudem ist der Aufgabenkanon für die vier Arten der unteren Verwaltungsbehörden keinesfalls deckungsgleich. Den Großen Kreisstädten und Verwaltungsgemeinschaften sind nach § 14 LVG eine Reihe von Zuständigkeiten vorenthalten, die auf räumlich größere Wirkungsbereiche, eine höhere Spezialisierung der Mitarbeiter oder eine stärkere Verwaltungskraft abstellen. Während die Aufgabenerfüllung durch die Landratsämter im Landesbereich als Organleihe qualifiziert wird, handeln die Stadtkreise, die Großen Kreisstädte und die Verwaltungsgemeinschaften nach § 14 LVG im Auftrag des Landes. Sie erfüllen hierbei Pflichtaufgaben. Die übrigen Bundesländer kennen diese äußerst starke Ausdifferenzierung der unteren Verwaltungsbehörden nicht oder haben wie das Land NdS gar keine unteren allgemeinen Verwaltungsbehörden installiert. Vor allem die Doppelstellung des Landratsamtes als Staats- und Kommunalbehörde ist eine im süddeutschen Raum verbreitete Lösung. Die Janusköpfigkeit der Landratsämter erklärt die Übertragung größerer Kompetenzen und damit die Bevorzugung der Land- gegenüber den Stadtkreisen bei der baden-württembergischen Strukturreform zumindest in Teilen. Die Landkreise haben durch die Integration unterer Sonderbehörden im Mittel ca. 40 % bis 50 % an Beschäftigten dazubekommen (Frank 1996/1997, S. 149ff, Hueber 2000, S. 1 und Bogumil, Ebinger 2005, S. 25; vgl. auch Schneider 1997, S. 65 und LKrTag BW 2004b).

Zudem gibt es in BW, auch nach der Reform vom 1. Januar 2005, noch einige besondere Verwaltungsbehörden, die als Antwort der Administration auf die immer komplizierter werdenden Fragestellungen und Regelungsbedürfnisse der modernen Gesellschaft anzusehen sind. Die jüngste Strukturreform setzte vorwiegend bei deren Reduzierung und Integration an. Die besonderen Behörden verlaufen mit einem weiteren von den Ministerien ausgehenden Fachstrang. Auf der mittleren Ebene zählen hierzu die Landesoberbehörden und höheren Sonderbehörden. Erstere sind für das ganze Land zuständig, während die höheren Sonderbehörden nur für einen Landesteil Verantwortung tragen. Zum Teil decken sich deren Zuständigkeitsbereiche mit den Sphären der Regierungspräsidien. Unterhalb der mittleren Ebene befindet sich die untere Sonderverwaltung (vgl. Frank 1996/1997, S. 151f und Hueber 2000, S. 1).

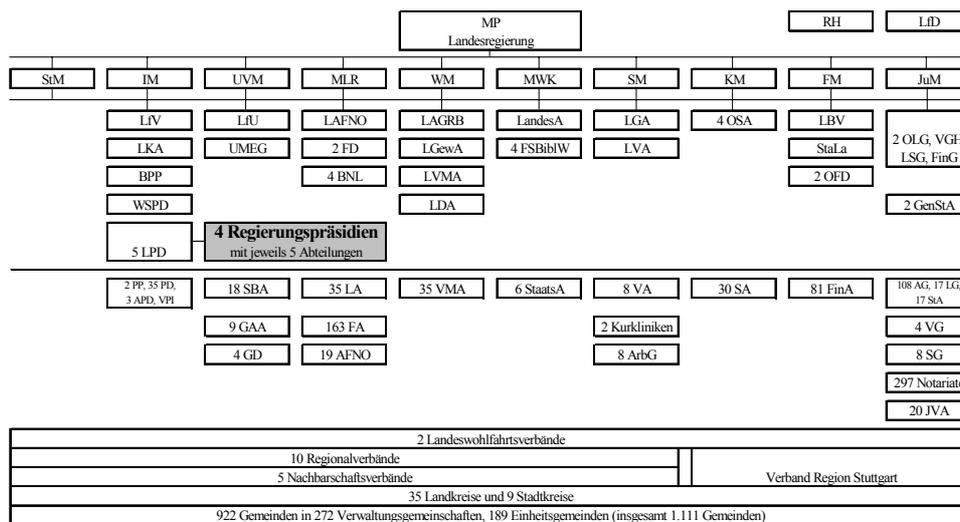
Der besseren Verständlichkeit halber dürfen die Ausführungen mit folgendem Schaubild visualisiert werden. Vereinfacht dargestellt ist der Aufbau der Landesverwaltung vor

141 Zudem existieren zehn Regionalverbände, der Verband Region Stuttgart und fünf Nachbarschaftsverbände (Stand: 01.01.2005; vgl. Hesse 2002a, S. 17 bzw. Bogumil, Kottmann 2006, S. 85).

142 Die für die Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde erforderlichen Beamten des höheren Dienstes oder vergleichbare Angestellte werden vom Land gestellt, soweit gesetzlich nichts anderes geregelt ist. Jedem Landratsamt ist ferner mindestens ein Landesbeamter mit der Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst oder Richteramt zugeteilt (so genannter Erster Landesbeamter; § 52 LKrO BW).

dem 1. Januar 2005 (StM BW/IM BW 2004; vgl. z.B. auch Hesse 2002a, S. 17, ders. 2002d oder Hueber 2000, S. 2):

Schaubild 10: Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in BW vor der Reform



Ann.: Ohne Einrichtungen und verselbständigte Einheiten

3.1.3 Verwaltungsmodell der Landesregierung

Beim Modell der CDU-geführten Regierung handelt es sich um eine konzentrierte Dreistufigkeit mit horizontal integrierten, statt vertikal gegliederten Behörden. Mit der Reform wurden umfassend Sonderbehörden in die Regierungspräsidenten oder die kommunale Kreisstufe eingegliedert. Damit wurde das Prinzip der „Einheit der Verwaltung“ verwirklicht. Die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz erfuhr dadurch eine erhebliche Stärkung (vgl. StM BW 2003a, Hesse 2003a, S. 52, 2004b, S. 82 bzw. IM BW 2005, S. 11ff). Die Reform reduziert sich auf zwei erklärte Gründe: Die prekäre finanzielle Lage des Landes sowie funktionelle Notwendigkeiten zur Verwaltungsoptimierung. Letzteres resultiert aus den Parallelstrukturen einer dreistufigen Organisation bei einer gleichzeitigen Zersplitterung eines Großteils der Fachverwaltung in Form vieler Sonderbehörden (Bogumil, Ebinger 2005, S. 10f). Ziel war es, die Strukturen effizienter und leistungsfähiger zu machen. Diese sollten durch eine Integration bzw. Reduktion von Behörden modernisiert werden, explizit durch eine Synergie erschließende, weitgehende Behördeneingliederung auf der mittleren und kommunalen Ebene im Sinne einer Einräumigkeit der Verwaltung bzw. durch eine dem Subsidiaritätsprinzip folgende Dezentralisierung von Zuständigkeiten, um letztlich (Personal-) Kosten einzusparen und den Haushalt konsolidieren zu können (vgl. ebd., S. 12, Bogumil 2004, Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 27ff bzw. IM BW 2005, S. 11ff). Auf Grund des wachsenden Haushaltsdefizits haben sich die Spielräume der Regierung in den

vergangenen Jahren sukzessive minimiert. Offiziell wird die Reform deshalb damit gerechtfertigt, dass angesichts der dramatischen Haushaltslage, des Personalkostenanteils und steigender Versorgungslasten eine Konsolidierung nur durch eine drastische Reduzierung der Personalkosten gelingen könne (StM BW 2003a; vgl. z.B. IM BW 2004).

„Wir müssen (...) einen Paradigmenwechsel einleiten. Es genügt nicht mehr, auf der Basis der vorhandenen Strukturen Verbesserungen zu erreichen. Wir müssen vielmehr die Grundstruktur (...) in Frage stellen. Stelleneinsparungen auf (...) Basis der vorhandenen Verwaltungsstrukturen werden zunehmend schwieriger. Weitere Stelleneinsparprogramme setzen eine umfassende Verwaltungsreform voraus, die neue Einsparpotenziale freimacht. Deshalb setzt sich die Landesregierung das Ziel, die Verwaltungsstruktur (...) umfassend zu verschlanken, zu reformieren und zu bündeln. Die Landesverwaltung soll dadurch schneller, schlagkräftiger und kostengünstiger werden“ (StM BW 2003a).

Die Verwaltungsreform konzentrierte sich auf alle Verwaltungsbereiche und -ebenen. Insgesamt waren über 450 Behörden betroffen, von denen rund 350 abgebaut, zusammengelegt bzw. eingegliedert wurden. Das Konzept richtete sich an folgenden Grundsätzen aus (ebd. bzw. Landtag BW 2003b, S. 2893ff; vgl. StM BW 2004a, Landtag BW 2004a, IM BW 2004, dies. 2005, S. 11ff, Bogumil, Ebinger 2005, S. 59 und Bogumil, Kottmann 2006, S. 11ff):

- In allen Bereichen der Verwaltung ist der dreistufige Aufbau das prägende Strukturelement. Er berücksichtigt die notwendige Zentralisierung und jede mögliche Dezentralisierung und wird in einem Flächenland mit weit über 10,5 Mio. Einwohnern als unverzichtbar erachtet, um eine sachgerechte, bürgernahe und leistungsfähige Verwaltung sicherzustellen. Die Dreigliedrigkeit wurde nicht nur beibehalten, sondern sogar noch unterstrichen. Die Bündelfunktion der Regierungspräsidien, Landratsämter und Stadtkreise erfuhr zur Erfüllung staatlicher Aufgaben eine wesentliche Erweiterung und Stärkung.
- Die Landesoberbehörden und höheren Sonderbehörden wurden in die Regierungspräsidien eingegliedert und die unteren Sonderbehörden grundsätzlich in die Landratsämter und Stadtkreise integriert. Die Einheit der Verwaltung, wie sie ohnehin auf örtlicher Ebene seit langem praktiziert wird, erhielt damit auch auf der Kreis- und Mittelebene Einzug. Die Eingliederung unterer Sonderbehörden ist in BW keine Neuigkeit. Die Große Koalition hat mit einer Integration in der 11. Legislaturperiode bereits wichtige Schritte eingeleitet, um die Einheit der Verwaltung auf der unteren Ebene zu stärken.

Mit den aufgeführten Grundsätzen waren weitere Maßgaben verknüpft, die sich wie folgt zusammenfassen lassen (vgl. StM BW 2003a, Landtag BW 2003b, S. 2893ff und 2004b bzw. IM BW 2004):

- Die Ministeriumsebene soll künftig sukzessive verschlankt werden. Alle Ministerien sind aufgefordert mindestens eine Abteilung und mehrere Referate einzusparen.
- Das Prinzip der Aufgabenerledigung vor Ort wurde auch auf die beiden Landeswohlfahrtsverbände übertragen. Die schon bislang ausschließlich in kommunaler Verantwortung liegenden Aufgaben der aufzulösenden Verbände Baden und Württemberg-Hohenzollern wurden auf die Stadt- und Landkreise verlagert. Anstatt dessen wurde der Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) gebildet, weil zwingende Re-

gelungen im Bundesrecht auch künftig die Existenz eines überörtlichen Trägers der Sozialhilfe notwendig machen.

- Vorangestellt wurde eine Aufgabenkritik, die zu einem Aufgabenabbau führen sollte und zur Entscheidung, welche Zuständigkeiten und Aufgaben zu übertragen waren. Die Stadt- und Landkreise erhielten für die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben einen Kostenersatz. Nach dem Vorbild des Sonderbehörden-Eingliederungsgesetzes bekamen sie die Personal- und Sachmittel, die das Land für die zu übertragenden Aufgaben zuletzt aufgewendet hat und damit einen Finanzausgleichsbetrag in Höhe von knapp 330 Mio. €, welcher jährlich an die Entwicklung der Personalkosten anzupassen ist. Gleichzeitig wird der Ausgleich in den ersten sieben Jahren stufenweise vermindert, bis im Jahr 2011 eine Einsparung von 20 % (so genannte Effizienzrendite) erreicht ist. Die Effizienzrendite führt nicht zu einer Erhöhung der Kreisumlage. Sie wird über Sachmitteleinsparungen und einen „biologischen Personalabbau“ (Personalfuktuation) angestrebt. Nach Berechnungen des Finanzministeriums liegt das Gesamteinsparpotenzial der Reform, einschließlich der auf Landesseite zu erwirtschaftenden Rendite und bezogen auf das Jahr 2011, bei rund 135 Mio. €, was dem Landeshaushalt jährlich zugute kommt, so dass ein dauerhafter Entlastungseffekt entsteht. Eine gesetzliche Regelung zum Nachweis der Effizienzrendite wurde nicht für erforderlich gehalten. Allerdings hatten die Stadt- und Landkreise dem Innenministerium zum 30. Juni 2007 über die Umsetzung zu berichten. Die Regierung stand in der weiteren Folge gegenüber dem Landtag in der Berichtspflicht.
- Das VRG enthält in Art. 180 eine Regelung zum Kostenersatz auf Grund von Aufgabenzuwächsen. Werden demnach innerhalb einer Übergangszeit von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes neue Aufgaben übertragen, für deren Erfüllung das zugewiesene Personal nicht ausreicht, gewährt das Land einen entsprechenden finanziellen Ausgleich. Weiteren Forderungen ist die Landesregierung nicht gefolgt (generelle Überprüfung des finanziellen Ausgleichs nach einigen Jahren/so genannte Revisionsklausel oder einem Schiedsverfahren für den Fall, dass sich das Land und die kommunale Seite nicht über die Notwendigkeit oder das Maß einer Anpassung des Finanzausgleichs einigen sollten).
- Die Reform tangierte annähernd 20.000 Beschäftigte. Davon wechselten ca. 7.000 zu den Regierungspräsidien. Rund 12.000 Bedienstete wurden von den unteren Sonderbehörden in die Kreise umgesetzt. Zuvor hatten die Regierungspräsidien jeweils fünf Abteilungen mit rund 30 Referaten. Seit der Verwaltungsreform haben die vier Regierungspräsidien zwischen acht und elf Abteilungen mit ungefähr zwischen 50 bis 70 Referaten.¹⁴³ Die rund 1.150 Beamten des höheren Dienstes und vergleichbare Angestellte, die zu den Landratsämtern übertraten, blieben (wie alle Beamten des Polizeivollzugsdienstes) Beschäftigte des Landes. Die Personalübergänge waren an den Zeitpunkt des Aufgabenübergangs zum 1. Januar 2005 gebunden.
- Schließlich ging es bei den Veränderungen um eine Struktur-/Funktional-, nicht jedoch um eine Gebietsreform. Die erfolgreiche kommunale Gebietsreform Anfang der 1970er Jahre erforderte einen hohen politischen Kraftaufwand, weil durch die Neuordnung u.a. das Heimatgefühl der Menschen berührt wurde. Mittlerweile hat sich in den Kommunen und den damals neu gebildeten Landkreisen eine Identität und ein

¹⁴³ Stuttgart elf, Tübingen zehn, Freiburg neun und Karlsruhe acht Abteilungen (vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 22).

neues Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt. Von einer eventuellen Gebietsreform wurde explizit abgesehen, weil sich die Landkreise nach Ansicht der Regierung in einer vernünftigen Größenordnung bewährt haben.

Das VRG sieht in Art. 1ff explizit folgende Reformpunkte vor (Landtag BW 2004b; vgl. auch StM BW 2003a und Bogumil, Ebinger 2005, S. 17f; vgl. in Teilen auch Landtag BW 2003c, S. 3599ff).¹⁴⁴

- Die bisher von den Oberschulämtern, vom Landesamt für Flurneuordnung und Landentwicklung, den Ämtern für Flurneuordnung und Landentwicklung, den Forstdirektionen, dem Landesversorgungsamt, den Gewässerdirektionen, den Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern, den Straßenbauämtern, der Landesstelle für Straßentechnik, dem Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau, dem Landesgewerbeamt (in den Bereichen Eich-/Messwesen, Landesstelle für Bautechnik, Personalverwaltung der früheren Mitarbeiter der Gebäudebrandversicherungsanstalten, Beschussamt, Versicherungsaufsicht, Vergabekammern und Energiewirtschaft), dem Landesgesundheitsamt, den Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege und die bislang von den Staatlichen Fachstellen für das öffentliche Bibliothekswesen wahrgenommenen Aufgaben gehen auf die Regierungspräsidien über (Anm.: Die Eingliederung wurde unverändert aus dem Konzept übernommen).
- Die bisher von den Staatlichen Schulämtern, den Ämtern für Flurneuordnung und Landentwicklung, den Staatlichen Forstämtern, den Versorgungsämtern, den Gewässerdirektionen, den Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern, den Straßenbauämtern, den Staatlichen Vermessungsämtern, den Ämtern für Landwirtschaft, Landschafts- und Bodenkultur, derselben als Träger öffentlicher Belange sowie nach dem Grundstück- und Landespachtverkehrsgesetz und schließlich die bislang von den Bediensteten des Polizeivollzugsdienstes wahrgenommenen Aufgaben im Bereich der Lebensmittelüberwachung und die damit in Zusammenhang stehenden Aufgaben gehen auf die unteren Verwaltungsbehörden über (Anm.: Auch hier gab es, sieht man von den Kreisdienststellen der Polizei ab, keine Differenzen zwischen dem Konzeptentwurf und dem verabschiedeten Gesetz).¹⁴⁵
- Die vier Landespolizeidirektionen gehen auf die Regierungspräsidien über. Die Landespolizeidirektion Stuttgart II wird zum Polizeipräsidium Stuttgart umbenannt und dem Innenministerium nachgeordnet. Die Wasserschutzpolizei wird als Dienststelle aufgelöst und deren Aufgaben auf das Regierungspräsidium Karlsruhe und die Kreisdienststellen übertragen. Die Autobahnpolizeidirektionen und die Verkehrspolizeiinspektion Tübingen werden ebenso aufgelöst. Deren Aufgaben gehen im ersten Fall im Bereich der Koordinierung und Steuerung auf die Regierungspräsidien Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg über. Die Autobahnpolizeireviere werden in die Kreisdienststellen eingegliedert. Im zweiten Fall verteilen sich die Aufgaben auf die Polizeidirektionen im Regierungsbezirk Tübingen.

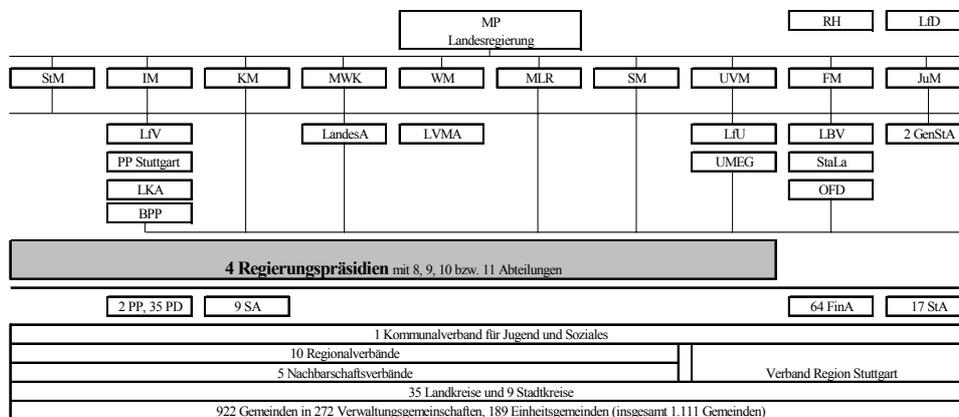
144 Hier sind nur die Art. 1 bis 3 des VRG dargestellt (Übertragung von Aufgaben auf die unteren Verwaltungsbehörden und die Regierungspräsidien bzw. Veränderungen bei der Landespolizei).

145 Bedeutsam ist, dass die Landkreise mehr Aufgaben übernommen haben als die Stadtkreise. Dies auf Grund bundesrechtlicher Vorgaben, aus funktionalen Gründen und politischem Kalkül (Art. 1 Abs. 1, 2, 4 und 9 VRG; vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 32f bzw. Landtag BW 2004b).

In Bezug auf den Bereich der Inneren Sicherheit ist cursorisch anzumerken, dass ursprünglich geplant war, auch die Kreisdienststellen der Polizei in die unteren Verwaltungsbehörden einzugliedern. Die Regierung hat anfänglich bewusst alle Verwaltungszweige mit der Reform konfrontiert und niemanden außen vor gelassen, damit keine gegenseitigen Begehrlichkeiten entstehen. Von dem Vorhaben wurde im Laufe der Zeit Abstand genommen, allerdings erst, als die Eckpunkte für das gesamte Reformprojekt vorlagen und somit eventuell gleichlautende Argumente anderer Verwaltungen so gut wie keine Erfolgsaussicht mehr hatten. Letztlich konnten verschiedene Akteure der Polizei und deren Umfeld die Regierungskoalition überzeugen, so dass der Ministerrat beim Beschluss zur Umsetzung der Verwaltungsreform im Polizeibereich vom wohl heikelsten Punkt Abstand nahm (StM BW 2003g bzw. IM BW 2003d). Bei der Polizei handelt es sich sicherlich um eine von der übrigen Verwaltung unterscheidbare Sonderform, was die Regierung zu dieser Entscheidung bewogen haben könnte. Der wahre Grund liegt jedoch tiefer. Zum einen handelt es sich nach dem Bildungssektor um den zweitgrößten Bereich in der Landesverwaltung. Zum anderen finden sich innerhalb der Polizei gut funktionierende Informations- und Kommunikationsstrukturen, und schließlich stehen hinter dem Berufszweig starke bzw. vergleichsweise auffallend streitbare und gegenseitig kooperierende Interessenorganisationen. Jedenfalls kann behauptet werden, dass kein anderer Verwaltungszweig derart massiv gegen die geplanten Maßnahmen opponierte wie die Akteure der Polizei.¹⁴⁶

Das nachfolgende Schaubild zeigt die neue Struktur seit 1. Januar 2005 (vgl. StM BW/IM BW 2004 und Hesse 2002a, S. 17):

Schaubild 11: Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in BW ab 01.01.2005



Ann.: Ohne Gerichtsbarkeit; ohne Einrichtungen und verselbständigte Einheiten

146 Zu nennen sind hier die beiden Interessenorganisationen DPoIG und GdP, der Hauptpersonalrat der Polizei (z.B. DPoIG 2003a bzw. 2003b, GdP 2003 und HPRPol BW 2003), verschiedene Polizeipräsidenten, der Landespolizeipräsident a.D. (ehemaliger Chef der Polizei), geschlossen alle Leiter der Polizeidirektionen aber auch Zirkel aus der Ministerialbürokratie, demnach Polizeibeamte aus im Innenministerium. Zudem hat sich der Städtetag BW dagegen gewandt. Auch der AK Polizei der CDU BW hat eine Integration vehement zurückgewiesen. Schließlich folgte namhafte Unterstützung aus der Wissenschaft (St 2003c, Hesse 2003c, Stümper 2003, AK Polizei der CDU BW 2003, LPD Freiburg 2003, Leiter der PDen 2003 und LPD Stuttgart 2003).

Ergänzend ist auf bestimmte strategische und taktische Gesichtspunkte hinzuweisen, dies insbesondere seit dem Start der Reform im Frühjahr 2003 (vgl. zusammenfassend auch Bogumil, Ebinger 2005, S. 64ff). Von Bedeutung ist neben dem klaren Konzept die Festlegung und Kontrolle des Umsetzungsprozesses, welcher generalstabsmäßig bzw. geheim vorbereitet und unter hohem Zeitdruck angelegt war. Dass eine Reform dieser Größe Konflikte freisetzt versteht sich von selbst. Insofern bedurfte es neben günstigen institutionellen Voraussetzungen einer besonderen Taktik, die Konflikte kontrollieren zu können. Dies konnte durch die Kopplung des Projekts an zentrale Vorgaben, über die vormalige Einbindung der nur engsten Vertrauensleute des Ministerpräsidenten und über die nur zwei Wochen später stattfindende Verabschiedung des Konzepts durch den Ministerrat, gelöst werden. Die Konflikte ließen sich somit durch eine machtorientierte Strategie, kurzgetaktete Zeitspannen und eine straffe bzw. strikt hierarchisch ausgerichtete Projektorganisation begrenzen (vgl. ebd., S. 20).

Zur radikalen Umsetzung war man überdies auf eine Organisationsstruktur angewiesen, auf die der Ministerpräsident jederzeit Einfluss ausüben konnte und die den Prozess entschieden zu steuern und kontrollieren vermochte. Hierzu wurde das Innenministerium beauftragt, die Reform im Zusammenwirken mit anderen Ministerien federführend umzusetzen (IM BW 2003a). Bereits am 29. April 2003 konstituierte sich der Lenkungsausschuss „Verwaltungsreform und Bürokratieabbau“. Geleitet wurde dieser vom damaligen Innenminister. Stellvertretender Vorsitzender war der Staatssekretär bzw. Amtschef der Staatskanzlei. Für Finanzfragen sekundierte der Staatssekretär des Finanzressorts. Weitere Mitglieder waren die Amtschefs aller Ministerien (Ministerialdirektoren), ein Regierungspräsident, die Präsidenten der drei kommunalen Spitzenverbände und ein Landrat a.D. (dies. 2003b). Bei den Sitzungen waren zumeist auch die Hauptgeschäftsführer der drei Spitzenverbände zugegen, einige hochrangige Vertreter des Staatsministeriums, der Zentralstellenleiter des Innenressorts und einige wenige Vertreter der Stabsstelle für Verwaltungsreform im Innenministerium (StaV). Die Entscheidungen im Zuge des Gesetzesvorhabens wurden vom Ministerrat getroffen, der sich regelmäßig auf der Basis von Berichten des Lenkungsausschusses und des Innenressorts mit der Reform befasst hat. Der Lenkungsausschuss steuerte das Gesamtvorhaben auf der Grundlage von Berichten der Ressorts und der Geschäftsstelle (StaV). Der Ausschuss war somit für die Umsetzung der von der Haushaltsstrukturkommission¹⁴⁷ vorgegebenen Ziele verantwortlich. Die konkrete Ausgestaltung der Umsetzungsvorschläge wurde den Projektarbeitsgruppen der Ressorts überlassen, wobei die Ergebnisse einer ständigen Kontrolle unterworfen waren. Gemilderte Konzepte wurden vom Lenkungsausschuss konsequent abgelehnt. Dabei wurde jede Zeitüberschreitung negativ sanktioniert. Ausnahmen, die sich gegen das Konzept richteten, wurden – egal wie gut sie begründet waren – nicht akzeptiert. Lediglich das Konzept der Polizei erfuhr zuletzt eine Modifizierung (ebd. nebst Präsentation; vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 20f).¹⁴⁸

147 Mitglieder: MP Teufel (Vorsitz/CDU), der stellvertretende MP und Wirtschaftsminister (FDP), die zwei Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien (CDU/FDP) und der Finanzminister von der CDU (IM BW 2005, S. 15).

148 Im Lenkungsausschuss wurden Grundsatzfragen erörtert und entschieden, Zwischenentscheidungen getroffen, Entscheidungen des Ministerrats vorbereitet, Ergebnisse mit den Regierungspräsidenten und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt etc. Die StaV steuerte und koordinierte die Einzelprojekte über Arbeitsaufträge und Projektfortschrittskontrollen, erstellte die Arbeits- und Zeitpläne hinsichtlich der Gesamtplanung, koordinierte die Projektinformation/-kommunikation und erstellte die Berichte bzw. Vorlagen für den Ministerrat und Lenkungsausschuss. Die Einzelprojekte waren zuständig für die Erstellung der Arbeits-/Zeit-

Bestechend ist auch der straffe Zeitplan des Projekts, welches am 25. März 2003 durch die Haushaltsstrukturkommission vorgestellt wurde. Die Regierungsfractionen billigten es noch am selben Tag, die FDP einstimmig, die CDU mit einigen Gegenstimmen. Mit der Zustimmung erging umgehend der Auftrag an den Ministerrat die Umsetzung einzuleiten. Schon drei Tage später fanden Abstimmungsgespräche zwischen dem Ministerpräsident, den Landräten, den Oberbürgermeistern und den Regierungspräsidenten statt. Deren Einverständnis war essentiell, welches faktisch jedoch bereits vorab bestand. Nur zwei Wochen nach den Fraktionsbeschlüssen bestätigte die Landesregierung bzw. der Ministerrat am 8. April 2003 den Beschluss der Haushaltsstrukturkommission. Zeitgleich beauftragte der Ministerrat das Innenministerium die Reform federführend im Zusammenwirken mit den anderen Ressorts umzusetzen. Das Finanzministerium erhielt die Federführung in Finanzfragen. Ferner wurde über die Einrichtung des Lenkungsausschusses beschlossen und der Auftrag erlassen, bis Mitte Juli 2003 dem Innenministerium Grobkonzepte hinsichtlich der Umsetzung zuzuleiten, damit über die Eckpunkte entschieden werden konnte. Der Lenkungsausschuss vereinbarte dementsprechend in seiner ersten Sitzung, dass bis Mitte 2003 aus allen Ressorts Beiträge zum Gesetzesentwurf (Referentenentwürfe) vorzuliegen haben. Mit seiner Regierungserklärung vom 7. Mai 2003 informierte der Ministerpräsident den Landtag umfassend über die Ziele und Inhalte der Reform. Am 8. Juli 2003 schlossen die Regierungsfractionen ihre Beratungen ab. Die Eckpunkte wurden am 15. Juli 2003 vom Ministerrat gebilligt. Bis November wurden die endgültigen Entwürfe erstellt, bevor der Ministerrat am 13. Januar 2004 den Gesetzesentwurf zur Anhörung freigab. Hierzu bestand nur eine Frist von sieben Wochen (bis 8. März 2004).¹⁴⁹ Im März und April wurden die Anhörungsergebnisse ausgewertet. Im weiteren Fortgang folgte am 11. Mai 2004 der Beschluss über den Regierungsentwurf, eine Kabinettsvorlage zur Einbringung des Entwurfs und letztlich die Einbringung durch den Ministerrat. Die zwei Lesungen und die Ausschussberatungen im Landtag fanden im Juni 2004 statt.¹⁵⁰ Beschlossen wurde das VRG am 30. Juni 2004, nur knapp fünfzehn Monate nach Bekanntgabe der Reform. Am 1. Januar 2005 trat das Gesetz in Kraft, nachdem es vorab auf S. 469ff im Gesetzblatt Nr. 10, ausgegeben am 13. Juli 2004, verkündet worden war (IM BW 2003b, dies. 2003c, dies. 2005, S. 15ff, Regierungserklärung MP Teufel 2003, StM BW 2003b, 2003c, 2003e, 2003g und 2004a bzw. Landtag BW 2004b; vgl. IM BW 2004 und Bogumil, Ebinger 2005, S. 20f).

Gelingen konnte das Vorhaben, weil nicht allzu viele „Projektbaustellen“ eröffnet wurden und weil insbesondere auf eine neue Gebietsreform verzichtet wurde (Landtag BW 2003b, S. 2893ff), was den kommunalen Verbündeten und den Landräten – als den eindeu-

pläne bezüglich der Durchführungsplanung, für die Ausführung der Arbeitsaufträge, für die Entwicklung der Umsetzungs-, Finanz-/Personalkonzepte bei Querschnittsprojekten, für die Umsetzung von Entscheidungen und schließlich für die Erstellung der Beiträge zum VRG (IM BW 2003b nebst Präsentation).

149 Insgesamt erhielten 439 Verbände und Organisationen Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Statements der hauptsächlich betroffenen Institutionen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Der Gewerkschaftsbund und der Beamtenbund BW lehnten den Anhörungsentwurf ab. Der Bund der Steuerzahler BW und der Landesverband der Industrie begrüßten die Reform, so grundsätzlich auch der baden-württembergische Industrie- und Handelskammertag und der Handwerkstag. Der Landeswohlfahrtsverband Baden stimmte der Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände zu. Der Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern wandte sich ebenfalls nicht dagegen. Der Landkreistag begrüßte die Reform ausdrücklich und der Städtetag trägt diese in ihren Grundprinzipien mit. Nur der Gemeindetag ist unter den Spitzenverbänden etwas kritischer, hierzu allerdings später (IM BW 2005, S. 23ff).

150 Erste Lesung am 9. Juni, Beratung in den Ausschüssen vom 10. bis 24. Juni, zweite Lesung am 30. Juni 2004.

tig wichtigsten Partnern – entgegen kam. Letztlich handelte es sich um eine strategische Allianz zwischen der politischen Spitze und vornehmlich den Landräten, aber auch den Regierungspräsidenten und anderen kommunalen Vertretern gegen die Ministerialverwaltung. Die Allianz konnte aber nur funktionieren, weil – neben der strategischen Vorgehensweise der Regierungsspitze – vergleichsweise günstige institutionelle Rahmenbedingungen vorzufinden sind. Ich gehe in Kürze näher darauf ein (vgl. StM BW 2003c, Bogumil, Ebinger 2005, S. 21 und Regierungspräsidium Stuttgart 2003). Bogumil identifiziert den Reformersfolg als „mikropolitische Meisterleistung“ des damaligen Regierungschefs Teufel (2004, S. 11; vgl. auch Bogumil, Ebinger 2005, S. 5, 59). Dies ist zweifelsohne richtig, wesentlich dürfte jedoch auch sein, dass die noch aufzuzeigenden konstruktiven Konditionen ein solches Vorgehen überhaupt erst zugelassen haben und die Strategie des ehemaligen Regierungschefs z.B. in NRW oder BY größere Probleme aufwerfen würde bzw. nur unter erheblicheren Schwierigkeiten anwendbar wäre. Die strategische Ausrichtung ist demnach nicht das alleinige Erfolgsrezept einer radikalen Reform, sondern ganz wesentlich auch die Ausgangssituation. Günstige Bedingungen schaffen Raum für entsprechende Konzepte und durchsetzungsfähige Strategien. Hingegen machen ungünstige strukturelle Vorzeichen selbst das beste Konzept zunichte und lassen die beste Reformstrategie ins Leere laufen. Die Breite des Spielraums, der jeweils zur Anwendung einer bestimmten Strategie bleibt, wird somit wesentlich durch die institutionelle Ausgangslage mitbestimmt (vgl. Hesse, Benz 1990, S. 218).

3.1.4 Präferenzen kommunaler Akteure

Der Landkreistag BW hält sich bei der Verifizierung der These aus Variable drei mit dem Argument zurück, innerhalb des Verbandes stünden kommunale Interessen im Vordergrund (08.03.2005). Dies ist verständlich, denn kein Spitzenverband lässt sich auf Kosten der Minimierung von Sachlichkeit und Neutralität nachsagen, aus parteipolitischen Erwägungen gehandelt zu haben. Dass kommunale Belange im Vordergrund stehen ist auch nicht abzustreiten, allerdings ist bemerkenswert, dass in keinem anderen Vergleichsland eine derartig große und breite Unterstützung für die Regierungslinie zu beobachten ist. Der Landkreistag begrüßt die Reform ausdrücklich und bezeichnet diese als historischen Meilenstein. Die Maßnahmen hätten Vorbildcharakter für andere Länder. Mehrfach wird der Regierung die volle Unterstützung zugesichert und beteuert, man stünde uneingeschränkt und einstimmig hinter dem Konzept. Auch wird der Ministerpräsident damit gestärkt, Mut und Weitblick bewiesen zu haben (vgl. ders. 2003a, 2003b, 2003c, 2003d und 2004a bzw. StM BW 2003f). Es lässt sich auch umgekehrt behaupten, dass in keinem anderen Land eine Regierung derart auf die Bedürfnisse und Forderungen des Landkreistages achtet, denn der Spitzenverband darf richtigerweise als Vorreiter bzw. Wegbereiter der Reform bezeichnet werden oder als Institution, die schon sehr früh die konkrete Modellvariante vorgeschlagen hat. Für den Verband ist die Verschlankung des Staatsapparates und damit einhergehend die Bündelung der Behörden auf der mittleren und unteren Ebene das Ziel aller Maßnahmen. Bereits Jahre zuvor fordert der Landkreistag die Einheit der Verwaltung auf der Ebene der Kreise und einen Ausbau der Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien. Allein die Verschlankung der Mittelinstanz durch Personalabbau, was eher der Regierungslinie in den 1990er Jahren entsprach, führe noch nicht dazu, dass auf der mittleren Ebene

entsprechende Synergien freigesetzt werden. Dies wird erst der Fall sein, wenn die Regierungspräsidien durch die Auflösung und Eingliederung von (höheren) Sonderbehörden gestärkt werden, so der Verband. Er setzt sich demnach seit langem nachhaltig und entschieden für die Regierungspräsidien als Verwaltungseinheiten mit „Universalzuständigkeit“ ein (2000). Die Handlungspfade der Regierung werden durch die Sichtweise des Verbandes quasi mit vorgegeben (vgl. z.B. StM BW 2003a). Insgesamt ist die Harmonisierung der Präferenzen zwischen Landkreistag und Regierung unübersehbar auf parteipolitische Gesichtspunkte zurückzuführen: „Wenn die kommunalen Spitzenverbände (...) behaupten, sie wären ausschließlich sachlich orientiert (...), dann ist das gewissermaßen eine ‚Lebenslüge‘ (...). Natürlich sind sie am Wohl der Kommunen und Kreise interessiert (...). Sie versehen ihre Interessen jedoch im Sinne ihrer politischen Richtung“ (LKT, 10.03.2005).

Das Argument des Spitzenverbandes, eine etwaige SPD-Regierung mit einer hypothetischen Präferenz für eine konzentrierte Dreistufigkeit würde den Landkreistag dazu bewegen auch dieser Linie zu folgen, ist insofern nur am Rande wichtig (LKrTag BW, 08.03.2005), denn erkennbar dürfte sein: Der Landkreistag steht nicht alleine für eine konzentrierte Dreistufigkeit, nur weil dies die „couleurgleiche Regierung“ tut, sondern auch noch aus anderen Gründen – Gründe, die in den kommunalen Strukturen liegen. Das Modell der SPD stößt beim Landkreistag auf Ablehnung. „In einem derart großen Land gibt es keine andere Alternative. Würden wir auf einen zweistufigen Verwaltungsaufbau setzen, hätte dies zwingend zur Folge, dass die Landkreise vergrößert und zu Regionalkreisen ausgebaut werden müssen. Dieser Schritt wäre mit weiteren Konsequenzen für die Gemeindeebene verbunden. Auch hier wären (...) andere Strukturen gefordert, weil bei einem Zweistufenmodell zwangsläufig mehr Aufgaben nach unten zu delegieren sind. Notwendig wäre also die Reduzierung und Vergrößerung der Kommunen, die leistungsfähiger sind und entsprechend Aufgaben übernehmen können“ (ebd.; vgl. Landkreis Reutlingen 2003). Für eine Territorialreform ist der Spitzenverband jedoch nicht zu gewinnen. „Die Landkreise in Baden-Württemberg gehören im Bundesvergleich zu den größten Kreisen“ (2000). Sie sind „in der Regel doppelt so groß wie z.B. (...) in Bayern. Der Landkreistag (...) ist der Auffassung, dass sich diese Kreisstruktur bewährt hat“ (ebd.). Festzustellen bleibt, dass BW zwar vergleichsweise bevölkerungsstarke Kreise und Gemeinden beheimatet, auffällig ist allerdings auch, dass deren Verwaltungskraft für eine Zweistufigkeit dennoch als unzureichend beurteilt wird.

Legt man den Fokus auf die Präferenzen und Begründungszusammenhänge des Städtetags, so wird deutlich, dass nach dessen Ansicht die Strukturreform im Wesentlichen den Forderungen entspricht, die seit langem erhoben wurden. Der Städtetag hat sich zusammen mit den drei anderen kommunalen Landesverbänden bereits seit 1998 dafür eingesetzt, dass eine weitgehende Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene erfolgen kann (2003d). „Der Schritt (...) war mutig und konsequent. Nur mit einem Überraschungscoup konnte Bewegung in die festgefahrene Situation gebracht werden (...). Mit dem Ministerpräsidenten sei man sich schon lange über (...) [eine] Dezentralisierung und (...) Subsidiarität einig“ (ders. 2003b). Der Verband trägt die Reform grundsätzlich mit und ist insgesamt positiv gegenüber einer konzentrierten Dreistufigkeit eingestellt, weil die kommunalen Strukturen in einem größeren Bundesland wie BW ein anderes Modell ausschließen und andernfalls eine Gebietsreform notwendig wäre (11.03.2005; vgl. auch ders. 2003a, 2003b bzw. 2003c und IM BW 2005, S. 25).

Trotz allem ist er etwas kritischer wie der Landkreistag und an einer Reihe von Korrekturen interessiert, wobei generell zu bemerken ist, dass die Landkreise für die Reformen und die damit verbundene Übertragung von Aufgaben meist schneller zu gewinnen sind, weil mit der Ressourcenübernahme (Aufgaben-/Personalbestände) zwangsläufig eine Ausdehnung des Machtbereichs einhergeht. Hingegen fürchten die Kommunen über Umlagen finanziell stärker in die Pflicht genommen zu werden. Einerseits ist der Vorstand des Städtetags im relevanten Zeitraum parteipolitisch eher ausgeglichen besetzt (St, 11.03.2005), andererseits spielt die Konkurrenzsituation zum Landkreistag eine wesentliche Rolle. In erster Linie wird betont, dass das Modell nicht auf Kosten der Kommunen umgesetzt werden darf. Die Reform könne nur gelingen, wenn sie mit einer Aufgabenkritik verbunden wird und aus der Übertragung weitgehend weisungsfreie Pflichtaufgaben resultieren, so der Verband. Zunächst müsse demnach geklärt werden, welche Aufgaben zu streichen sind. Zudem stellt sich der Städtetag gegen die Finanzierung der Reform über die Kreisumlage und die Stadtkreishaushalte. Weiterhin wird kritisch zur Realisierung der anvisierten Effizienzrendite Stellung bezogen. Auch müssten in bestimmten Feldern Kreisaufgaben auf die Großen Kreisstädte und die Verwaltungsgemeinschaften übertragen werden. Bei so genannten „Kragenkreisen“, wenn also ein oder mehrere Landkreise einen Stadtkreis umgeben, wäre unter gleichwertiger Berücksichtigung der Stadtkreisinteressen zu prüfen, wer jeweils die staatlichen Behörden zu übernehmen hat. Skeptisch reagierte der Städtetag, auf Grund der im Vergleich zur übrigen Verwaltung abweichenden Struktur und Aufgabenstellung, auch auf die ursprüngliche Integrationsabsicht der polizeilichen Kreisdienststellen. Hingegen stand der Verband einer Aufgabenübertragung der finanziell überforderten Landeswohlfahrtsverbände auf die Stadt- und Landkreise offen gegenüber, welche bis zu ihrer Auflösung Mitglied im Städtetag waren. Schließlich wird die Einrichtung einer Umsetzungskommission unter Beteiligung aller kommunalen Landesverbände gefordert, was letztlich in Form des Lenkungsausschusses auch geschehen ist (ders. 2003a, 2003b, 2003c und StM BW 2003f; vgl. auch dies. 2004b, St 2003e, 2003f, 2004b und 2004c). Die Vorstellungen des Verbandes stehen also im weitgehenden Grundkonsens mit der Regierung (ders. 2004a), bis auf die regierungsseitige Zurückweisung einer Revisionsklausel kurz vor Gesetzesbeschluss (ders. 2004d, 2004e, 2004f bzw. IM BW 2004).

Auch der Gemeindetag BW hält eine Dreistufigkeit für angemessener. Er hat die Regionalkreisdiskussion der SPD ablehnt, weil dies seiner Auffassung nach zwingend zu einer Kreisreform und in einem weiteren Schritt zu einer Gemeindereform geführt hätte. Damit wäre zwangsläufig eine größere Bürgerferne verbunden gewesen. „Wir stehen hinter der über Jahre hinweg bewährten, relativ kleinräumigen Gemeindestruktur“ (11.03.2005). Erkennbar ist hier ebenso, dass die objektiv gesehen vergleichsweise starke kommunale Struktur für ein zweigliedriges Modell als unzureichend betrachtet wird. Der Gemeindetag steht somit grundsätzlich hinter der Reform. Allerdings beurteilt er das Reformpaket nicht uneingeschränkt positiv und bringt unter den Spitzenverbänden die meiste Kritik an. Der Verband ist der Auffassung, dass eine differenzierte Aufgabenkritik und ein vorheriger Aufgabenabbau ausgeblieben ist. Hinterfragt wird zudem die in Teilen aus wirtschaftlichen Gründen überdenkenswerte Auflösung der Landeswohlfahrtsverbände. Im Mittelpunkt der Kritik steht jedoch die nicht vollständig gebannte Gefahr einer Verlagerung finanzieller Lasten seitens des Landes über die Kreise auf die Städte, Kommunen und Verwaltungsgemeinschaften. Die Forderung lautet, dass durch die Reform keine finanzielle Lastenverschiebung erfolgen darf, dass die kommunale Selbstverwaltung zu stärken ist, dass eine

gestraffte, effiziente und bürgernahe Verwaltung im Zentrum stehen muss, dass die Optimierung der Strukturen mit weiteren Zuständigkeitsverlagerungen zu Gunsten der Gemeinden einherzugehen hat und administrative Entscheidungen zu beschleunigen sind. Richtig wäre gewesen nach einem Aufgabenabbau zu überlegen was zu privatisieren ist. Für dann noch bestehende Aufgaben wäre zu entscheiden gewesen, wo diese anzusiedeln sind, so der Gemeindetag (2003b). Auf Grund des marginalen Aufgabenabbaus äußert der Spitzenverband die Befürchtung, dass eine Effizienzrendite in Höhe von 20 % nicht zu erreichen ist, und die Kommunen letztlich mit einer höheren Kreisumlage belastet werden. Die Forderung lautet, alle Aufgaben nur finanzneutral zu übertragen. Eine Erhöhung der Kreisumlage wird strikt abgelehnt. Ferner dürfe eine Aufgabendelegation nicht bei den Landratsämtern enden, weil die Städte und Gemeinden bürgernäher arbeiten (ders. 2003a, 2003c, 2003d, 2003e, 2003f, 2004a, 2004b und IM BW 2005, S. 25; vgl. auch StM BW 2003f).

3.1.5 Analyse der Einflussfaktoren und Reformkonditionen

3.1.5.1 Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil

BW gilt nach NRW und BY als drittgrößtes Land mit rund 10,7 Mio. Einwohnern, einer Fläche von 37.752 qkm und einer Bevölkerungsdichte von ca. 298 Einwohnern pro qkm (vgl. Hesse 2002a, S. 47 bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 25). Ferner besteht ein zweigliedriges Gemeindesystem mit 1.111 Gemeinden bzw. 461 Einheiten (922 Gemeinden in 272 Verwaltungsgemeinschaften und 189 Einheitsgemeinden; vgl. z.B. Bogumil, Kottmann 2006, S. 84). Im Vorgriff auf eine detailliertere und ländervergleichende Darstellung in Kapitel fünf lässt sich mit Blick auf die kommunale Ebene feststellen, dass deren Verwaltungskraft durch die Territorialreform der 1970er Jahre erheblich ausgebaut wurde. Bezieht man die Flächenstaaten der alten Bundesrepublik ein, die Mittelinstanzen institutionalisiert haben, so wird ersichtlich, dass die Größe der baden-württembergischen Landkreise relativ ausgeprägt ist. Sie sind ungefähr mit den hessischen Einheiten vergleichbar. Die Kreise haben zwar nicht die Stärke der Einheiten von NRW, sie liegen diesbezüglich jedoch etwas vor den niedersächsischen und besonders vor den Kreisen der Länder RP und BY (vgl. auch Landtag BW 2003b, S. 2893ff). Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der kreisfreien Städte. Diese liegen etwas hinter den hessischen und insbesondere den nordrhein-westfälischen, ebenso deutlich stehen sie allerdings vor den bayerischen, niedersächsischen und rheinland-pfälzischen Einheiten. Vergleicht man die Struktur der kreisangehörigen Gemeinden und legt man in zweigliedrigen Gemeindesystemen Verwaltungsverbände zu Grunde, so ist zu diagnostizieren, dass NRW mit den größten Kommunen abermals an der Spitze liegt, gefolgt von den Einheiten der Länder HE, BW, RP und Nds, deren Situation in gewissen Toleranzen noch annähernd vergleichbar ist. Schwächere Strukturen finden sich in BY.¹⁵¹

Zudem bestanden bis Ende 2004 zwei höhere Kommunalverbände, der Landeswohlfahrtsverband Baden, zuständig im Bereich der Regierungsbezirke Karlsruhe und Freiburg,

151 Quelle für die hier und bei den nachfolgenden Vergleichsländern dargelegten Aussagen ist das Statistische Bundesamt (2004); zugl. Informationen über deren Homepage www.destatis.de und die Websites der Statistischen Landesämter; Vergleichszeitpunkt ist der 31.12.2003. Ein Gesamtvergleich befindet sich in Teilkapitel 5.1.1.

und der Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern, zuständig im Bereich der Regierungsbezirke Stuttgart und Tübingen (KVJS, 08.03.2005; vgl. Wahl 1987, S. 245). Mit der Verwaltungsstrukturreform wurden beide aufgelöst. Ihre Aufgaben gingen zum größten Teil auf die Stadt- und Landkreise über. Zu einem kleineren Teil wurden die Aufgaben durch den neu gegründeten und landesweit zuständigen KVJS übernommen, der ebenfalls eine Körperschaft öffentlichen Rechts darstellt und nach seiner gesetzlichen Struktur zwischen einem höheren Kommunalverband und einem Zweckverband anzudehnen ist. Seine Errichtung ist durch bundesrechtliche Vorgaben bedingt, da ein überörtlicher Träger der Sozialhilfe verbindlich vorgeschrieben ist. Die beiden Landeswohlfahrtsverbände sind nicht ohne weiteres mit den höheren Kommunalverbänden anderer Länder vergleichbar. Dies deshalb nicht, weil das kommunale Mehrebenensystem weniger komplex ausgestaltet und weniger strukturell mit seinem Umfeld verflochten ist als insbesondere das bayerische und das nordrhein-westfälische – ich gehe in Kapitel vier noch näher darauf ein. Auch weicht die Machtstellung und das Vetopotenzial der baden-württembergischen ehemaligen höheren Kommunalverbände im Vergleich zu den Verbänden aus BY und NRW erheblich nach unten ab (KVJS, 08.03.2005; vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 34).¹⁵²

Als Mitglieder der Landeswohlfahrtsverbände fungierten die badischen bzw. württembergischen Stadt- und Landkreise. Die Verbandsversammlungen wurden von den Gemeinde- und Kreisräten gewählt. Diese rekrutierten sich fast durchweg aus Landräten, Oberbürger- und Bürgermeistern, Stadt- bzw. Kreisräten und somit aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände. Die Verbandsversammlungen, als höchste Gremien der Verbände, wählten aus ihrer Mitte die Vorsitzenden, welche im interessierenden Zeitraum von einem Landrat und einem Landrat a.D. gestellt wurden. Teilkapitel 3.1.5.3.3 zeigt anschaulich, dass gerade dieser Umstand bedingt, warum die Auflösung der beiden Landeswohlfahrtsverbände so gut wie keine Resistenz verursacht hat. Im Gegenteil, das Ansinnen wurde vom Landeswohlfahrtsverband Baden sogar befürwortet. Der Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern war zwar nicht derart positiv eingestellt, er hat jedoch auch nicht gegen die Maßnahmen gestimmt. Beide Verbandsversammlungen haben die Pläne der Regierung mehrheitlich unterstützt (KVJS, 08.03.2005; vgl. Landeswohlfahrtsverband Baden 2004). Auch der Städtetag stand der Auflösung von vornherein offen gegenüber und hat einer solchen letztlich zugestimmt (St 2003b, 2004b und 2004c). Festzuhalten ist daher: Vetopunkte existieren auf dieser Ebene im Vergleich zu anderen Bundesländern kaum. Die Machtstellung der höheren Kommunalverbände fällt in BW vergleichsweise schwach aus

152 Dies zeigt sich allein schon am Budget, der Mitarbeiterzahl oder am Aufgabenspektrum. Der Jahresetat beider Verbände erstreckte sich im Jahr 2004 auf ca. 1,71 Mrd. €, die hauptamtliche Mitarbeiterzahl auf ca. 850 (KVJS, 08.03.2005; vgl. auch Bogumil, Ebinger 2005, S. 34). Zum Vergleich: Budget der bayerischen Bezirke (2004) ca. 4 Mrd. €, Mitarbeiter ca. 22.000; Budget allein der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände LWL bzw. LVR (2004 bzw. 2003) über 7,5 Mrd. €, Mitarbeiter über 25.000 (VdbB, 28.02.2005, LWL, 21.02.2005 und LVR 2004). Vergleichszahlen der höheren Kommunalverbände anderer Länder: HE (2003) – Budget ca. 1,15 Mio. €, Mitarbeiter rd. 8.600; NdS (2004) – Budget ca. 3 Mio. €, Mitarbeiter ca. 30 (2004); RP (2004) – Budget ca. 70 Mio. €, Mitarbeiter ca. 2.000 (vgl. LWV, 07.03.2005 und 2003, OL, 21.02.2005 bzw. BVP, 01.03.2005). Die Aufgaben der Landeswohlfahrtsverbände BW erstreckten sich auf verschiedene soziale Felder im Bereich der Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe. Hingegen ist das Aufgabenspektrum der Verbände in BY und insbesondere in NRW sehr viel weitreichender, hierzu jedoch später. Auch ist deren Struktur und Arbeitsweise nicht mit den baden-württembergischen Landeswohlfahrtsverbänden vergleichbar. In NRW (und manch anderen Ländern) stehen sich in den Landschaftsversammlungen die Parteien in Fraktionen gegenüber, was eine teilweise erhöhte Politisierung mit sich bringen dürfte. Politische Fraktionen gab es hingegen in BW auf dieser Ebene nicht.

und die strukturelle Komplexität bewegt sich diesbezüglich in einem relativ überschaubaren Rahmen. Entscheidend sind insbesondere die überwiegend konstruktiven Kräfte aus dem kommunalen Bereich, was durch die weiteren Ausführungen noch deutlicher wird. Auf Grund der personellen und strukturellen Verflechtung der höheren Kommunalverbände mit den Spitzenverbänden respektive der dort (institutionell bedingten) mehrheitlich positiven Haltung gegenüber den Reformplänen, war der Widerstand für die Regierung nicht nur überschaubar, das Projekt erfuhr sogar große Rückendeckung.

3.1.5.2 Sozio-ökonomische Rahmendaten

Hinreichend deutlich wurde bereits, dass die Reform nicht unerheblich mit der prekären Finanzlage des Landes zusammenhängt. Der Umstand hat wesentlich dazu beigetragen einen Paradigmenwechsel einzuleiten, so das Staatsministerium (2003a). Sicherlich ist nicht unbedeutend, dass BW im bundesdeutschen Vergleich eine herausragende wirtschaftliche Stellung genießt. Von den rund 34 Mio. Erwerbstätigen im Bundesgebiet sind bei einem Bevölkerungsanteil von 12,5 % ca. 13,5 % in BW beschäftigt. Daraus resultiert eine überdurchschnittlich hohe Erwerbsbeteiligung. Auch beim BIP 2003 liegt BW hinter NRW und BY auf Rang drei der Vergleichsländer. Blickt man allerdings – vorbehaltlich einer noch detaillierteren Darstellung in Kapitel fünf – auf die Schulden des Landes und die Verschuldung pro Kopf, so ist wie in anderen Ländern feststellbar, dass die Werte über Jahre hinweg mehr oder weniger linear angewachsen sind (vgl. Rechnungshof BW 2004 und 2005). Insgesamt stellt sich die baden-württembergische Situation mit Blick auf NRW und Nds noch etwas günstiger dar, die Lage ist jedoch schlechter zu beurteilen als in BY. Zu bemerken ist ferner, dass in allen Vergleichsländern (Ausnahme BY) der Schuldenstand mittlerweile das jährliche Haushaltsvolumen übersteigt. Für fast alle Länder ist daher die ordnungspolitische Vorgabe des Grundgesetzes, dass die jährliche Neuverschuldung die Ausgaben für Investitionen nicht zu übersteigen hat, zum „Wunschtraum“ geworden. Massive Steuerausfälle von rund einer Mrd. € und steigende Zinsen für Personalausgaben sorgten in BW im Jahr 2003 für eine weitere Verschlechterung der Haushaltslage. Bei der Neuverschuldung musste ein Rekord von über 2 Mrd. € vermeldet werden (vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 10). Mit dem Ende 2004 vorgelegten Doppelhaushalt für die Jahre 2005/2006 hat das Land, bei einer Gesamtverschuldung von über 40 Mrd. €, abermals jeweils knapp zwei Mrd. € neue Schulden vorzuweisen. Der Finanzminister sprach vom schwierigsten Etat der Landesgeschichte. Die Verfassungsmäßigkeit konnte letztlich nur durch problematische Transaktionen erreicht werden (FAZ, 17.12.2004).

Weiterhin ist absehbar, dass die künftig enorm wachsenden Pensionslasten zu einem dramatischen Anstieg der Personalkosten führen werden (vgl. z.B. Landtag BW 2005 bzw. Wetzel 2004). Auf Grund der demografischen Situation stellen die Personal- und Versorgungsausgaben die wohl größten Haushaltsrisiken der kommenden Jahre dar (vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 10; vgl. auch Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 25). Deshalb muss resümierend davon ausgegangen werden, dass alle Bundesländer, ob sie nun statistisch besser oder schlechter gestellt sind, gigantische finanzielle Aufgaben vor sich haben werden. Herausforderungen, die in der fast sechzigjährigen Geschichte der Bundesrepublik ein bis dato nicht erreichtes Ausmaß angenommen haben.

3.1.5.3 Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb

3.1.5.3.1 Regierungskonstellationen

BW ist traditionell konservativ geprägt. Der Ministerpräsident wurde bis auf eine Ausnahme Anfang der 1950er Jahre immer von der CDU gestellt. Es geht meines Erachtens zu weit, wenn Schneider behauptet, dass BW von Haus aus kein CDU-Land ist, weil die Konservativen, obwohl an allen Koalitionsbündnissen maßgeblich beteiligt, bis 1972 und ab 1992 immer wieder „auf Partnersuche“ gehen mussten (1997, S. 69). Man darf wohl eher behaupten, dass die CDU in BW historisch tief verwurzelt ist, eine Regierungsbildung an ihr nicht vorbeiführt und der Ministerpräsident, auch auf Grund einer in BW ausgeprägten bzw. akzentuierten Staatlichkeit, eine relativ starke Stellung inne hat (Wahl 1987, S. 242; vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 65). Von 1953 bis 1960 regierte die CDU insbesondere mit der SPD und der FDP, 1960 bis 1966 vornehmlich mit der FDP, von 1966 bis 1972 regierte sie in einer Großen Koalition bevor man von 1972 bis 1992 zwanzig Jahre lang alleine die Regierung stellen konnte. 1992 bis 1996 regierten die Konservativen erneut in einer Großen Koalition. Seit 1996 regiert in BW ein schwarz-gelbes Bündnis (vgl. z.B. Schneider 1997, S. 69). Die CDU ist somit seit 1953 die dominierende Regierungspartei. Sie haben nachhaltig die Geschicke des konservativ geprägten Landes beeinflusst. Hingegen bildet die SPD bis auf wenige Unterbrechungen fast schon traditionell die Oppositionspartei. In der 11. Legislaturperiode (1992 bis 1996) konnte sie nach langer Zeit wieder mitregieren. Sie stellten hierbei u.a. den Innenminister.¹⁵³ Die nachfolgende Tabelle zeigt die Regierungskonstellationen seit Bestehen des Landes (vgl. ebd., S. 69ff).¹⁵⁴

Schaubild 12: Länderregierungen von BW im Längsschnitt

Zeitraum	Regierungsfractionen	Partei des MP
1952	SPD/FDP u.a.	FDP
1953 – 1960	CDU/SPD/FDP u.a.	CDU
1960 – 1964	CDU/FDP u.a.	CDU
1964 – 1966	CDU/FDP	CDU
1966 – 1972	CDU/SPD	CDU
1972 – 1992	CDU	CDU
1992 – 1996	CDU/SPD	CDU
seit 1996	CDU/FDP	CDU

153 Der Landesverband der Grünen wurde erst 1979 gegründet. 1980 zogen sie erstmals mit sechs Abgeordneten in den Landtag ein, sie hatten dabei lediglich einen Gruppenstatus inne. Den Status einer Fraktion haben die Grünen im Landtag von BW seit 1984 (Schneider 1997, S. 73f). An der Regierung waren sie noch nie beteiligt.

154 Die CDU-FDP-Koalition verfügte in der 13. Legislaturperiode (2001 bis 2006) über eine satte Mehrheit von über 57 % der Parlamentssitze. Seit der 14. Legislaturperiode (2006 bis 2011) ist die Mehrheit mit rd. 60 % noch ausgeprägter. Zum Vgl.: 53,5 % in der 12. Legislaturperiode 1996 bis 2001 (Informationen zur Sitzverteilung über www.landtag-bw.de). Der Übersichtlichkeit halber sind in der Tabelle (hier und bei den anderen Ländern) nur die zwei Volksparteien, die Partei der FDP und die der Grünen aufgeführt. Parteien die heute keine Rolle mehr spielen bzw. gar nicht mehr existent sind führen die Kennung „u.a.“ (Ausnahme: DP – „Deutsche Partei/Die Freiheitlichen“ im entsprechenden Schaubild beim Land NdS; die DP war von 1955 – 1959 als Regierungspartei in der niedersächsischen Regierung vertreten und hat hierbei den MP gestellt).

3.1.5.3.2 Politische Interaktionen und Entscheidungssequenzen

Der Abschnitt widmet sich einer diachronen Perspektive (vgl. hierzu z.B. Schneider 1998, S. 55ff), wodurch die „Spielzüge“ der Akteure sichtbar werden. Anfang 1956, in der Zeit einer CDU-geführten Allparteienregierung, erteilte der Landtag einem ausschließlich mit führenden Verwaltungsmitgliedern besetzten Sachverständigenausschuss den Auftrag, u.a. die Fragen der Beibehaltung und Funktion der Regierungspräsidien sowie die der Funktion und Gebietsveränderung der Landkreise zu untersuchen (Landtag BW 1956), wodurch deutlich wird, dass beide Aspekte untrennbar miteinander verbunden sind. Der Ausschuss legte zwei Jahre später das so genannte Walz-Gutachten vor (ders. 1958), welches sich für die Reduzierung der Regierungspräsidien auf zwei Einheiten und daher für die Beibehaltung einer allgemeinen Mittelinstanz ausspricht. Einzelne Aufgaben sollten nach unten abgegeben, ebenso sollten verschiedene Aufgaben der Ministerien und höheren Sonderverwaltung auf die Mittelbehörden übertragen werden. Bei der Frage einer territorialen Neugliederung der Kreisstufe war hingegen Zurückhaltung angezeigt. Die Bildung von Großkreisen wurde vielmehr abgelehnt. Diesbezüglich wird auf Durchführungsschwierigkeiten verwiesen. Eine Verringerung der Regierungspräsidien blieb letztlich aus, der Vorschlag wurde von der Regierung zurückgewiesen (vgl. ders. 1959). Weiterhin plädierte man für die Selbstständigkeit der höheren und unteren Sonderbehörden. Ausgangs der 1950er Jahre wird somit grundsätzlich die Notwendigkeit einer allgemeinen Mittelinstanz erkennbar (insgesamt hierzu Schimanke 1978, S. 60f; vgl. auch Miller 1998b, S. 549).

Das Scheitern einer Gebietsreform tabuisierte das Thema für die nächsten Jahre. 1965, es regierte eine schwarz-gelbe Koalition, die 1966 durch eine Große Koalition abgelöst wurde, kommt im Bericht der Kommission für Wirtschaftlichkeit der Verwaltung erneut der Gedanke einer territorialen und organisatorischen Verwaltungsreform zum Ausdruck. Hierbei wird auf die Bestrebungen in anderen Ländern abgehoben (Landtag BW 1965). Zur Diskussion steht erneut u.a. die Aufhebung der historisch fremden Regierungspräsidien, die Schaffung von Regionalverbänden und die Steigerung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden (hierzu Schimanke 1978, S. 61f). Die Vorgänge wurden von zwei Kommissionen begleitet, von der für die kommunale Reform zuständigen so genannten Dichtel-Kommission, die vom sozialdemokratischen Innenminister der Großen Koalition (1966 bis 1972) eingesetzt wurde, und der seitens der CDU initiierten so genannten Reschke-Kommission, die sich mit der Reform der staatlichen Verwaltung befasste. Beide Gremien gingen vom Fortbestand der Mittelinstanz aus. Auch der Koalitionspartner stellte die Regierungspräsidien zunächst nicht in Frage (Hueber 2000, S. 6). Unmittelbar vor Beschlussfassung der Regierung zum Kreisreformgesetz im Dezember 1970/Januar 1971 (Erstes Gesetz zur Verwaltungsreform, 27.07.1971) brachte die SPD in einer Koalitionsverhandlung überraschend jedoch die Forderung ein, auf die staatliche Mittelinstanz verzichten zu wollen. Die CDU hat dies aus Koalitionsgründen ohne größeren Widerstand in Kauf genommen. § 25 des Kreisreformgesetzes vom 26. Juli 1971 sah demzufolge die Auflösung der vier Mittelbehörden vor: „Die Regierungspräsidien sind mit Wirkung vom 1. Januar 1977 aufgehoben. Das Nähere regelt ein Gesetz“ (ebd. bzw. Mittelinstanzenbericht 1973, S. 4; vgl. Wagener 1982, S. 154, Schrappner 1994, S. 157, Stöbe, Brandel 1996, S. 20, Frank 1996/1997, S. 149 und Miller 1998b, S. 549). Die Regierung hat hierzu in der Erklärung vom 22. Juni 1972 ausgeführt: „Die künftigen Behörden der Mittelinstanz müssen dezentrale Verwaltungsbehörden mit starker Aufgabenbündelung sein. Außer Regierungspräsidien mit veränderter

Struktur und veränderten Aufgaben könnten diesen Anforderungen auch regionale staatliche Behörden entsprechen, die jeweils für das Gebiet eines oder mehrerer Regionalverbände zuständig wären“ (Mittelinstanzenbericht 1973, S. 5).

Die Ereignisse haben gezeigt, dass im Rahmen politischer Kompromissbildungszwänge erhebliche Sonderentwicklungen möglich sind (Wahl 1987, S. 215; vgl. Schimanke 1978, S. 162). Plötzlich waren die Regierungspräsidien abgeschafft, ohne dass ein Konzept für eine Auflösung und deren Aufgabenübernahme zu erkennen war. Bedeutsam für den weiteren Ablauf war der Umstand, dass die SPD noch 1972 aus der Regierung ausschied und die CDU nun (bis 1992) alleine die Regierung stellte. In der folgenden Legislaturperiode ab 1972 wurden zunächst mehrere Modelle diskutiert. Die SPD setzte auf zentrale Landesämter. So sollte ein Landesgesundheitsamt, ein Landesamt für Umweltschutz und Wasserwirtschaft, ein Landesplanungsamt und weitere solche Behörden geschaffen werden. Dieser Vorschlag hatte auf Grund der neuen Mehrheitsverhältnisse keine Realisierungschance mehr, weshalb die Entscheidung zwischen einem zentralen Landesverwaltungsamt und einem Regionalamtmodell noch eine Zeit lang offen blieb. Ersteres wurde abgelehnt, weil dadurch eine ortsfremde Mammutbehörde entstanden wäre. Als einzige Alternative blieb demnach das Regionalamtmodell übrig, welches bis Ende 1972 unter Federführung des Staatsministeriums von einem interministeriellen Arbeitskreis entwickelt wurde (StM BW 1972). Durch die Zusammenfassung von Funktionen der Mittelinstanz und der unteren Sonderbehörden sollten auf Regionalebene leistungsfähige Behörden entstehen. In diese sollten die Aufgaben der Regierungspräsidien, der Oberschulämter, der Forstdirektionen und der Oberfinanzdirektionen verlagert werden. Ebenso, soweit es sich um Landesaufgaben handelte, die Aufgaben des Landesamtes für Flurbereinigung und Siedlung, die des Landesvermessungsamtes und annähernd die gesamten Aufgaben der unteren Sonderverwaltung. Folge wäre die regionale Bündelung staatlicher Aufgaben in einer Behörde gewesen, wodurch die staatliche Präsenz in der Fläche erheblich verringert worden wäre. Um dies zu verhindern, sollten zur ortsnahen Erledigung der Aufgaben Gebietsreferate gebildet werden (Hueber 2000, S. 6f; vgl. Schimanke 1978, S. 162f).¹⁵⁵ Gegen eine so weitgehende Neuorganisation formierte sich jedoch sukzessive eine breite Front des Widerstands. Dagegen opponierten nicht nur die betroffenen Behörden und Fachverwaltungen, sondern u.a. auch die Kommunen. Im weiteren Fortgang wurde der Behördenreformbericht vom Dezember 1972 zur öffentlichen Diskussion gestellt. Dieser sieht als Alternativen entweder acht Regionalämter vor oder – bei einer Reform ihrer inneren Struktur und einer gleichzeitigen Verringerung der unteren Sonderbehörden – die Beibehaltung der Regierungspräsidien. Bereits zum 1. Januar 1973 wurden die vier Regierungsbezirke den Kreisen aus der Territorialreform angepasst. Die Angleichung der höheren und unteren staatlichen Sonderbehörden an die neuen Kreisgrenzen und Regierungsbezirke wurde allerdings bis zur Entscheidung über die Zukunft der Regierungspräsidien zurückgestellt (Mittelinstanzenbericht 1973, Anl. 4, S. 24, Schimanke 1978, S. 163, StM BW 1972 bzw. Hueber 2000, S. 8).

Ein wichtiger Punkt für die folgende Entwicklung ist der im Auftrag eines Sonderarbeitskreises der Innenministerkonferenz im April 1973 vorgelegte Mittelinstanzenbericht. Die sich abzeichnende Entscheidung wurde argumentativ durch den Bericht untermauert, welcher sich auf Basis einer bundesweiten Untersuchung für die Existenz allgemeiner staatlicher Mittelbehörden ausspricht. Für größere Flächenländer wird eine staatliche Repräsentanz auf regionaler Ebene vorgeschlagen. Andere Alternativen (Verwaltungsabteilungen

155 Zu den damals diskutierten Alternativen und zum näheren Verlauf des Prozesses vgl. auch Bulling 1975.

der obersten Landesbehörden, zentrale Landesämter, obere Sonderbehörden oder Landesverwaltungsämter) werden hingegen abgelehnt (1973; vgl. Miller 1998a, S. 232). Letztlich scheiterte die vorgesehene Auflösung der Mittelbehörden an der CDU. Diese wurde durch die Blockadehaltung anderer Akteure und durch die Vorgaben des Mittelinstanzenberichts bestärkt. Zudem war die geplante Abschaffung eindeutig auf die Initiative der SPD zurückzuführen, so dass die CDU weniger stark an diese Entscheidung gebunden war. Vor 1972 wurde die Auflösung lediglich aus Koalitionsgründen unterstützt, weniger aus Überzeugung. Essentiell war somit, dass die SPD 1972 aus der Regierung ausgeschieden ist und somit der Initiator der Veränderung an politischer Bedeutung verlor (Schimanke 1978, S. 250; vgl. Schneider 1997, S. 64 und Hueber 2000, S. 14). Wäre die Große Koalition in BW nach 1972 fortgeführt worden, so hätte BW heute mit hoher Wahrscheinlichkeit keine Regierungspräsidien mehr.

Am 5. Juli 1973 legte die christdemokratische Regierung ein Konzept vor, das die Beibehaltung der Regierungspräsidien vorsah. Zusammen mit der CDU-Landtagsfraktion (Landtag BW 1973, S. 25) entschied man sich für den Status quo. Mit absoluter Stimmenmehrheit wurde im Sommer 1973 das Gesetz zur ersatzlosen Streichung von § 25 Kreisreformgesetz verabschiedet, womit der Fortbestand staatlicher Mittelbehörden gesichert war und die diesbezügliche Diskussion für längere Zeit in den Hintergrund trat. Die zunächst beschlossene Aufhebung der Mittelinstanz wurde schließlich 1975 auch formell per Gesetz bei der Novelle des LVG kodifiziert (ders. 1975, S. 7132ff, Schimanke 1978, S. 163 bzw. Hueber 2000, S. 8f; vgl. Wagener 1982, S. 154, Stöbe, Brandel 1996, S. 20 und Hesse 2002a, S. 63). Begründet wurde die Beibehaltung der Einheiten mit dem Vorzug einer klaren Trennung verschiedener staatlicher Funktionsbereiche. Den Mittelbehörden wurde sogar eine besondere Rolle bei der Umsetzung der Gemeinde- und Kreisreform attestiert. Ebenso wurde argumentiert, mit der Beibehaltung sei ein Beitrag zur Bundeseinheitlichkeit des Verwaltungsaufbaus der Länder geleistet worden (Hueber 2000, S. 9). Geändert wurden 1974 lediglich wenige Teile der mittelinstantlichen Binnenstruktur. Die einzelnen Abteilungen waren im Grundsatz nur noch einem Ministerium zugeordnet (Spiegelbild der Ressortenteilung), für Querschnittsaufgaben wurden neue Referate geschaffen, schließlich wurde auch eine neue Abteilung eingerichtet. Die von den Regierungspräsidien unterbreiteten Vorschläge zur Änderung ihrer Binnenorganisation wurden hingegen nicht übernommen. Die unteren Sonderbehörden blieben in ihrer Struktur, Anzahl und Aufgabenzuweisung so gut wie unverändert. In der Schlusskonzeption zur Verwaltungsreform von 1973 fand der Grundsatz der Einheit der Verwaltung keinen Niederschlag mehr (Landtag BW 1973). Damit sind die staatlichen Einheiten der Mittelstufe und die unteren Sonderbehörden in ihrer Funktion und Eigenständigkeit weitgehend unangetastet geblieben (Schimanke 1978, S. 164 bzw. Hesse 2002a, S. 63). Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die parallel laufende Kreis- und Gemeindereform Anfang der 1970er Jahre. Die Kreisreform war Gegenstand von zwei heftig umstrittenen Gesetzen (Erstes und Zweites Verwaltungsreformgesetz, jeweils 26.07.1971). Die darin beschlossenen Gebietsänderungen traten zum 1. Januar 1973 in Kraft. Trotz anfänglichem Widerstand handelt es sich wohl um eines der größten und einflussreichsten Reformprogramme in Deutschland. Aus vormals 63 sind letztlich 35 Landkreise und zudem neun Stadtkreise entstanden. Die nachfolgende Gemeindereform, welche die Zahl der Gemeinden drastisch reduzierte, war nicht minder umstritten und zog sich wegen der Landtagswahlen von 1972 in die Länge. Sie wurde erst im Jahre 1974 umgesetzt. Damit war die kommunale Ebene neu geordnet. Die Maßgaben haben bis

heute Gültigkeit (Drittes Gesetz zur Verwaltungsreform, 09.07.1974; vgl. Thieme 1987, S. 1032, LKrTag BW 2004b und Hesse 2002a, S. 62).

Nach den richtungsweisenden Entscheidungen der 1970er Jahre trat die Diskussion um die Mittelinstanz in den verbleibenden 1970er, den 1980er und den beginnenden 1990er Jahren in den Hintergrund.¹⁵⁶ Im Jahr 1992 kommt es in BW erneut für eine Legislaturperiode zu einer Großen Koalition. Die zentralen Vorgaben zur Modernisierung der Verwaltung in der 11. und 12. Legislaturperiode (1992 bis 2001) waren hierbei jeweils Gegenstand der Koalitionsvereinbarung.¹⁵⁷ Die Landesregierung sieht angesichts veränderter gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Rahmenbedingungen und des begrenzten Investitionsspielraums die Reform der Verwaltung als eine zentrale Aufgabe der neuen Legislaturperiode an. Wesentliche Ziele sind u.a. die Schaffung einer gestrafften, effizienten und bürgernahen Administration und die Optimierung der Struktur mit einer für den Bürger überschaubaren Gliederung. Zur Umsetzung und Begleitung wurde eine Regierungskommission eingesetzt. Der Fokus der Funktionalreform wird schließlich auch auf die Landesober- und Mittelbehörden gelegt. Erstinstanzliche Aufgaben sollen wegen ihrer größeren Orts- und Bürgernähe grundsätzlich nach unten delegiert werden. Eine Aufspaltung der Verwaltung in zu viele Sonderbehörden ist dabei zu vermeiden. Der Mittelinstanz sollen zudem nur solche Aufgaben vorbehalten werden, die eine Bündelung und Koordinierung oder einen überörtlichen Interessenausgleich auf Bezirksebene erfordern (Koalitionsvereinbarung CDU-SPD BW 1992, S. 70f; vgl. StM BW 1993, Anlagenband, S. 70f, Maurer 1995, S. 251f und Miller 1998b, S. 483f). Weiterhin hat die Große Koalition wichtige Schritte eingeleitet, um die Einheit der Verwaltung auf der unteren Ebene zu stärken. So erklärte sie im Interesse einer stärkeren Bündelung der Verwaltungskraft auf der unteren Stufe, zur Optimierung der Abläufe, zur Beschleunigung von Entscheidungen und nicht zuletzt, um mehr Bürgernähe erreichen zu können, untere Sonderbehörden eingliedern zu wollen, was 1995 erfolgte. Am 30. November 1994 wurde das so genannte Sonderbehörden-Eingliederungsgesetz beschlossen. Insgesamt wurden über 70 untere Sonderbehörden in die Landrats- und Bürgermeisterämter der Stadtkreise integriert (28.12.1994, Nr. 28, S. 653ff), was bei den Land- und Stadtkreisen rundum positive Erfahrungen nach sich zog. Das Land hat diesen Weg mit der jüngsten Reform konsequent fortgeführt. Ferner wurde u.a. die Zusammenarbeit in den Regionen gestärkt. Aus Sicht der SPD ist der Regierungskoalition 1994 mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Stärkung der Zusammenarbeit im Großraum der Landeshauptstadt und mit der Bildung des Regionalverbands Stuttgart ein entscheidender Durchbruch in der Regionalpolitik gelungen (vgl. hierzu Stöbe, Brandel 1996, S. 18 oder Miller 1998b, S. 551ff). „Dies bedeutet in der Endkonsequenz (Anm. d. Verf.: Für den SPD-Fraktionsvorsitzenden im Landtag), dass die Regierungspräsidien und Landkreise abgeschafft werden können“ (Maurer 1995, S. 257; siehe auch Koalitionsvereinbarung CDU-SPD BW 1992, S. 73f und StM BW 1993, Anlagenband, S. 73f).

Erstmals wurde neben der Anpassung an veränderte Verhältnisse als Begründung auch die Knappheit finanzieller und personeller Ressourcen vorgetragen (Hesse 2002a, S. 65).

156 Die Überlegungen der 1980er Jahre waren auf einen ganzheitlichen Reformansatz gerichtet. Sie mündeten in BW schließlich in das 1988 ins Leben gerufene Projekt „Verwaltung 2000“. Damit einhergehend wurde die Verwaltungsreform als permanente Aufgabe des Staates definiert. Pauschal war hiervon auch der Bereich „Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation“ erfasst (vgl. z.B. Hesse 2002a, S. 64f).

157 Die jüngste Reform wurde hingegen während der laufenden Legislatur angestoßen (IM BW 2005, S. 15f).

So ist in BW seit 1992 mit mehreren Stellensparprogrammen¹⁵⁸ ein Personalabbau zu beobachten, der alle Ebenen erfasst hat (Hueber 2000, S. 5f; vgl. auch König 1997, S. 81 und Hesse 2002a, S. 56), auch die Mittelstufe, bei der die Reformphilosophie in den 1990er Jahren auf Verschlankeung, Aufgabenabbau und Stelleneinsparung gerichtet war. Der Grund ist in den Koalitionskompromissen zu suchen, welche die CDU zunächst mit der SPD und ab 1996 mit der FDP eingehen musste, die den Regierungspräsidien ablehnend bzw. wesentlich reservierter gegenüberstehen bzw. standen und die mehr für einen devianten Staatsaufbau plädier(t)en. Dies verwundert nicht, denn beide Parteien waren lange Zeit in der Opposition, die SPD von 1972 bis 1992 und die FDP von 1966 bis 1996.¹⁵⁹ Zur Verwirklichung der Vorgaben war seitens der Regierungspräsidien zunächst eine Aufgabenkritik erforderlich, die in der zweiten Stufe durch externe Hilfe unterstützt wurde (StM BW 1993, S. 74ff).¹⁶⁰ Nachdem die Untersuchungen weitgehend abgeschlossen waren, sollten ab 1995 die notwendigen Konsequenzen im Hinblick auf die Personalausstattung und die Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation getroffen werden. Hierzu beauftragte der Ministerrat im November 1994 das Innenressort. In der Sitzung vom 26. Juli 1995 befasste sich die Regierungskommission mit dem weiteren Vorgehen hinsichtlich der Mittelinstanz. Dabei wurde u.a. ausgeführt, dass auf der mittleren Ebene bis 2002 rund 500 Stellen einzusparen sind (dies. 1995, S. 48ff).

Im Wahlprogramm zur Landtagswahl 1996 dringt bei der SPD das Interesse durch, die Regierungspräsidien durch „Regionen“ ersetzen zu wollen (SPD BW 1996, S. 24; vgl. z.B. auch dies. 2001, S. 11). Sie scheidet allerdings 1996, nach nur einer Periode, abermals aus der Regierung aus. Innerhalb der CDU stand ein dreistufiger Aufbau nie ernsthaft außer Frage, ganz im Gegensatz zum neuen Partner (FDP), der von nun an (auch als Regierungspartei) lange Zeit eine Zweistufigkeit präferiert. „Wir wollen (...) die Regierungspräsidien in einer ersten Stufe deutlich verschlanken und darüber hinaus prüfen, ob [sie] im Zuge der Herausbildung einer Drei-Ebenen-Verwaltung (Land – neue (Regional-) Kreise – Gemeinden) gänzlich entfallen können“ (Wahlprogramm der FDP BW 1996, S. 16). Demnach sollten nicht nur die vier Regierungspräsidien sondern auch die 35 Landkreise mittelfristig aufgelöst werden. An ihre Stelle sollten zwölf Regionalkreise treten. Die Forderung wurde seitens der FDP auch in den Koalitionsverhandlungen aufrecht erhalten, wobei eine Durchsetzung erneut am Widerstand der CDU scheiterte (Schneider 1997, S. 64, Miller 1998b, S. 549 bzw. Koalitionsvereinbarung CDU-FDP BW 1996). Der Vorschlag hatte zu keinem

158 Mit Blick auf die Rückführung der Personalausgabenquote unter 40 % beschloss der Ministerrat 1993 das so genannte 4.000er-Programm, in bestimmten Verwaltungsbereichen in den Jahren 1997 bis 2002 4 % bis 12 % der Stellen abzubauen. Das erste Sparprogramm wurde schon unter der Großen Koalition 1992 bis 1996 mit 3.000 Stellenverlagerungen aus so genannten nicht sensiblen oder auch technischen Bereichen hin zu sensiblen Bereichen (z.B. Polizei) vollzogen. 1998 entschied die Regierung darüber hinaus, zwischen 1998 und 2002 weitere 2.320 Stellen zu streichen (Hesse 2002a, S. 56; vgl. König 1997, S. 81, Hueber 2000, S. 5f und Landtag BW 1996 bzw. 1999).

159 Dass die FDP lange ein Oppositionsmodell vertritt liegt nahe, denn sie war vormals nur von 1952 bis 1966 an der Regierung beteiligt. Bis 1996 hatte sie rund dreißig Jahre oppositionelle Politik zu betreiben.

160 Die Mittelbehörden sollten nur noch Aufgaben behalten, die unbedingt vom Staat wahrzunehmen sind und die nicht gleichartig von Privaten durchgeführt werden können, die eine Bündelung und Koordinierung oder einen überörtlichen Interessenausgleich auf Bezirksebene unabdingbar erfordern, die als unverzichtbar zur Streitentscheidung im Verwaltungsverfahren gelten, die unerlässlich sind, um durch Fachaufsicht die öffentliche Sicherheit und Ordnung herzustellen oder angesichts des geringen Umfangs und der erforderlichen Spezialkenntnisse von der zentralen Mittelinstanz erledigt werden müssen. Alle Aufgaben, die nicht unter diesen Katalog zu subsumieren waren, sollten abgebaut, delegiert, kommunalisiert oder privatisiert werden (StM BW 1993, S. 74ff).

Zeitpunkt eine Realisierungschance. Dagegen war nicht nur die CDU-Landtagsfraktion, sondern auch der Landkreistag (vgl. Miller 1998b, S. 550 oder Staatsanzeiger BW, 03.08.1994, S. 2). Der Kompromiss von 1996 führte aber zur Verschlingung der mittleren Ebene (Hueber 2000, S. 14).

Die Regierung der 12. Legislaturperiode (1996 bis 2001) erklärt ihre Bemühungen zu einer umfassenden Reform als eines der wichtigsten Vorhaben (Hesse 2002a, S. 65; vgl. IM BW 1999, S. 11).¹⁶¹ Reformen werden als Mittel verstanden, die Staatsausgaben so zu strukturieren, dass Spielräume gewonnen werden. Nachdem die Personalausgaben den größten Kostenblock ausmachen, liegt es auf der Hand, Ziele und Themen so zu formulieren, dass Kosten begrenzt oder zurückgeführt werden können (ebd., S. 12). Der Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP sieht daher vor, den Aufgabenbestand und die Organisation der Mittelinstanz durch ein externes Gutachten erneut überprüfen zu lassen. Ziel ist es (auf Basis des Jahres 1993) ein Drittel der dortigen Stellen bis Ende der Legislaturperiode einzusparen.¹⁶² Das Vorhaben wurde in nur drei Monaten größtenteils umgesetzt. Die Kabinettsentscheidung datiert vom März 1998, die neue Struktur ist am 1. Juli 1998 in Kraft getreten. Alle vier Regierungspräsidien wurden um insgesamt neun Abteilungen und fünfzig Referate reduziert.¹⁶³ Um eine optimale Betriebsgröße zu erreichen wurden schließlich auf der unteren Ebene ca. weitere 100 Sonderbehörden und Außenstellen aufgelöst oder fusioniert. Die Anzahl der unteren Sonderbehörden (ohne Außenstellen) und sonstigen Einrichtungen wurde somit von 863 im Jahr 1973 über 515 im Jahr 1995 auf 452 Mitte 1998 ungefähr halbiert (Hueber 2000, S. 3f, 9f; vgl. Hesse 2002a, S. 66f, IM BW 1999, S. 13f und BMI 2000, S. 7f).

Die Forderung nach einer Veränderung des Aufbaus der Landesverwaltung konkretisiert sich mit zunehmender Dauer auf allen Seiten immer klarer heraus. Bereits im Herbst 2000 spricht sich der Landkreistag, der als einer der maßgeblichen Vorreiter für die große Strukturreform des Jahres 2003 bezeichnet werden darf, dafür aus, die Regierungspräsidien durch eine Auflösung und Eingliederung höherer Sonderbehörden zu stärken (z.B. LKrTag BW 2000). Die FDP plädiert dafür, den Aufbau des Landes konsequent zu vereinfachen. Dazu gehört nach ihrer Ansicht eine noch schlankere und effizientere staatliche Mittelinstanz, eine Fortführung des eingeleiteten Personal- und Aufgabenabbaus, die Erledigung kommunaler Aufgaben durch größere Landkreise und die letztliche Überführung dieser in neue Regionalkreise (2001, S. 41). Sie verfolgt somit nach wie vor ein zweistufiges Modell aus ihrer oppositionellen Zeit. Erneut setzt sich jedoch die CDU gegen den

161 Der Prozess wurde durch eine ressortübergreifende Verwaltungsreformkommission geleitet. Ihr gehörten neben dem Innenminister die Amtschefs des Finanz- und Wirtschaftsministeriums an. Zudem der Präsident des Rechnungshofs, ein Abteilungsleiter des Staatsministeriums sowie ein Regierungspräsident und die Präsidenten der kommunalen Spitzenverbände. Unter der Leitung des Innenministers oblag der Kommission die Steuerung der Reform und die Initiierung neuer Projekte. Unterstützt wurde das Gremium durch die StaV. Sie fungierte als Geschäfts- und Koordinierungsstelle (IM BW 1999, S. 11; vgl. BMI 2000, S. 7 bzw. Hesse 2002a, S. 66).

162 Dies bedeutet den Abbau von etwa 850 Stellen. Bei rd. zwei Drittel der Stellen handelt es sich um einen echten Stellenabbau, bei ca. einem Drittel um Aufgabenverlagerungen, z.B. durch Privatisierung/Kommunalisierung. Allein bis Mai 1999 wurden die Stellen von 2.661 auf 2.094 reduziert (Hueber 2000, S. 9f bzw. IM BW 1999, S. 13f).

163 Zur Neuordnung der Sonderbehörden wurden in der Legislaturperiode auch die Forst-, die Oberfinanzdirektionen und die Landesoberkassen reduziert, zudem wurde das Geologische Landesamt mit dem Landesbergamt zusammengelegt und vier integrierte regionale Untersuchungsämter zur Lebensmittelüberwachung gebildet.

Koalitionspartner durch. In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP wird die Funktionalreform als quasi vorläufig erledigt betrachtet: „Die Landesregierung hat in den letzten Jahren die Verwaltung modernisiert, die Verwaltung ist effektiver und bürgernäher geworden. Abläufe wurden gestrafft, Behörden gebündelt und Vorschriften abgebaut. Darüber hinaus wurden in zahlreichen Verwaltungszweigen Stellen eingespart“ (2001, S. 26f). Der Koalitionsvertrag der 13. Legislaturperiode (2001 bis 2006) legt auf weitere Strukturmaßnahmen keinen Schwerpunkt. Der Fokus richtet sich auf andere Modernisierungsmaßnahmen, insbesondere auf das Projekt der Neuen Steuerungsinstrumente (ebd.), welches einer permanenten Kritik unterworfen war und im Nachhinein als gescheitert betrachtet werden darf (Reiners 2003a, 2004a und 2004b). Die Anstöße zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz waren daher eine zwangsläufige Folge von politischen Gesprächen, Kontroversen und Entwicklungen der laufenden Legislaturperiode (IM BW 2005, S. 110).

Der Druck erhöht sich für die CDU Ende des Jahres 2002. Im Frühjahr 2003 nähert sich die FDP sogar mehr und mehr der Position der CDU an. Dadurch werden Anzeichen erkennbar, dass der kleine Koalitionspartner unter Umständen von einer Zweistufigkeit abzurücken gedenkt. Nach wie vor hält die FDP zwar eine Straffung der Regierungspräsidien für notwendig und die weitere Übertragung von Aufgaben der Mittelinstanz auf die untere Ebene. Eine Vergrößerung der Landkreise steht jedoch nicht mehr auf der Agenda. Dies wird durch das Positionspapier der FDP-Landtagsfraktion vom März 2003 deutlich (2003 und FDP BW 2003a; vgl. auch dies. 2006). Fast zeitgleich formiert sich die Opposition neu und fordert abermals mit allem Nachdruck ein Zweistufenmodell bzw. eine durchgreifende Reform, mit dem Ziel eine bürgernahe, leistungsfähige und kostengünstige Verwaltung zu schaffen (z.B. SPD Lt.-Fraktion BW 2003d, dies. 2003e und Landtag BW 2003a; vgl. auch IM BW 2005, S. 21). Beide Oppositionsparteien vertreten ein ähnliches Modell. Die SPD präferiert die Auflösung der Regierungsbezirke und der Stadt-/Landkreise zu Gunsten von acht Regionalkreisen. Alle Kommunen ihres Gebietes sollen diesen angehören, auch sollen die bisherigen Kreiskompetenzen darin aufgehen. Verfassungsrechtlich hätten sie die Stellung der bisherigen Landkreise. Überdies sollen sie jeweils durch einen vom Volk gewählten Regionalrat vertreten werden, welcher einen Regionalrat wählt, der Regionaltagsvorsitzender und gleichzeitig Leiter der Regionalkreisverwaltung ist. Eine Gemeindegebietsreform ist aus Sicht der SPD nicht vorgesehen und auch nicht nötig (SPD Lt.-Fraktion BW 2003a, dies. 2003b, dies. 2003c und 2003d; vgl. Landtag BW 2003a, Hesse 2003a, S. 52 bzw. 2004b, S. 82; vgl. auch SPD BW 2001, S. 11 und 2006, S. 46f). Die Grünen betonen ebenfalls die Abschaffung der Regierungspräsidien bzw. die Auflösung der Stadt-/Landkreise und die Übertragung der Aufgaben auf die Kommunen und zwölf Regionalkreise. Ferner wird eine Demokratisierung der Verwaltung erklärt, demnach die Direktwahl eines Regionalpräsidenten zusätzlich zur Direktwahl eines Regionalparlamentes (Bündnis 90/Die Grünen BW, Lt.-Fraktion 2003a und 2003b).¹⁶⁴

Im Frühjahr 2003 stehen die Zeichen eindeutig auf Erhaltung des Status quo.¹⁶⁵ Die Oppositionellen plädieren vehement für einen unterschiedlich ausgestalteten zweistufigen Aufbau, die FDP – bis dato auch für eine Zweistufigkeit – befindet sich in einer Formie-

164 Gegen ein solches Zweistufenmodell werden seitens der Regierung verschiedene Argumente vorgebracht. Regionalkreise führen in ihren Augen zu einer Verwaltung der weiten Wege und zu einem Verwaltungszentralismus, nicht aber zu mehr Bürgernähe (IM BW 2005, S. 23).

165 Dies kann anhand vielfältiger Pressemitteilungen (insbesondere des Monats Januar 2003) nachvollzogen werden. Ich erspare mir diese alle zu zitieren. Ein Teil davon ist im weiteren Text aufgeführt.

rungsphase, und die CDU möchte auch künftig an einer Dreistufigkeit festhalten, ohne zunächst eine Strukturreform angehen zu wollen. Nur wenige Wochen zuvor verteidigt der Innenminister (CDU) die bestehenden Strukturen. Er bekräftigt, diese in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr antasten und sich auf die innere Verwaltungsreform konzentrieren zu wollen, demnach auf die Modernisierung der Abläufe auf Basis des vorliegenden Verwaltungsaufbaus respektive auf das damals im Mittelpunkt stehende Schwerpunktprogramm der Neuen Steuerungsinstrumente. Darüber wären sich die Koalitionsparteien einig geworden (Stuttgarter Zeitung, 22.01.2003). Im weiteren Verlauf wird allerdings offenbar, dass der FDP-Koalitionspartner – entgegen der Aussage des Innenministers – Handlungsbedarf sieht, und Teile der FDP noch Anfang des Jahres 2003 nach wie vor für die Auflösung der Regierungspräsidien plädieren, die Partei sich gegen die CDU jedoch nicht durchsetzen kann (z.B. Ludwigsburger Kreiszeitung, 23.01.2003). Der andere Flügel der FDP bezeichnet regionale Großkreise mittlerweile als überholte Idee und setzt sich verstärkt dafür ein, die Landkreise nicht abschaffen zu wollen (z.B. Reutlinger Generalanzeiger, 23.01.2003; vgl. Durchdenwald 2003). Der Schulterschluss mit der Union erfolgt kurze Zeit später. Als sich die FDP-Spitze in der Haushaltsstrukturkommission und daraufhin die gesamte Partei – gemäß den Vorstellungen der CDU – doch eindeutig auf einen konzentriert dreistufigen Aufbau festlegt, ist die CDU zum Handeln aufgefordert. Die Diktion der FDP ist nunmehr gleichlautend mit der Position der CDU, d.h. es wird insbesondere die Erweiterung und Stärkung der Bündelungsfunktion der Regierungspräsidien betont. Ob in Teilen auch ein taktisches Manöver der Regierung dahinter steht, das äußerst umstrittene Projekt der Neuen Steuerung „aus der Schusslinie zu bekommen“, ist letztlich nicht nachzuweisen, darf aber vermutet werden (vgl. Reiners 2003a). Am 25. März 2003 wird völlig überraschend die im Rahmen der Haushaltsstrukturkommission beratene Reform der Öffentlichkeit vorgestellt (StM BW 2003a bzw. FDP BW 2003b), ein Vorhaben, das mit der kommunalen Gebietsreform der 1970er Jahre als das bislang größte Projekt anzusehen ist. Überraschend deshalb, weil hochrangige Beamte, selbst Regierungsmitglieder und die Regierungsfractionen nichts von dem Vorhaben gewusst bzw. erst kurz vor Bekanntmachung davon erfahren haben. In die Maßnahmen war nur ein ganz begrenzter Zirkel eingeweiht (vgl. Müller 2003). Die Kenntnis, dass bei Reformen vielfach Blockadehaltungen entstehen, hat den Ministerpräsidenten von ministeriellen Verwaltungsvorlagen abgehalten. Bei den Vertrauensleuten waren auch die Akteure der unteren Verwaltungsebenen vertreten, die der Ministerialverwaltung hingegen nicht. Die Abteilung vier im Staatsministerium (Grundsatz- und Planungsabteilung) und die Stabsstelle für Verwaltungsreform beim Innenressort (StaV) wurden bei der Planung bewusst umgangen (StM BW 2003a und 2003d; vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 19f). Zudem war das Projekt von vornweg auf eine schnelle Umsetzung angelegt. Das Verwaltungsstrukturreformgesetz (VRG) wurde schon am 30. Juni 2004 vom Landtag beschlossen und konnte „in Rekordzeit“ bereits am 1. Januar 2005 in Kraft treten (Landtag BW 2004b; vgl. insgesamt auch IM BW 2005).

3.1.5.3.3 Parteipolitisches Profil auf kommunaler Ebene

Ertragreich erscheint im weiteren Fortgang ein Blick auf die Parteilärbung des Landkreistages (Stand 2003/2004). Von den dort insgesamt 35 Landräten sind 21 (60 %) der CDU zuzurechnen und einer der FDP, dreizehn Landräte sind parteilos. Kein einziger Landrat ist

SPD-Mitglied. Auch ist ersichtlich, dass sich die parteilosen Landräte äußerst aufgeschlossen gegenüber der christdemokratischen Politik verhalten. Allein im Präsidium gehören von fünfzehn Landräten zehn der CDU an (66,6 %). Die beiden Vizepräsidenten zählen zum konservativen Spektrum. Der während der Verwaltungsreform amtierende Präsident war zwar parteilos, jedoch unübersehbar der Union nahe stehend (LKrTag BW, 08.03.2005). Die Mehrheitsverhältnisse fallen somit eindeutig zu Gunsten der Christdemokraten aus. Sie haben in diesem Gremium eine unangefochtene Vormachtstellung inne (vgl. auch Bogumil, Ebinger 2005, S. 21).

Fraglich ist, worauf der Umstand zurückzuführen ist und welche Wirkungen hiervon ausgehen. Erklärbar ist die Dominanz durch das Wahlverfahren der Landräte, die als Vorsitzende der Kreistage fungieren, die Landratsämter leiten bzw. die Landkreise vertreten (§ 37 Abs. 1 LKrO BW). In anderen Ländern werden die Landräte direkt vom Souverän gewählt.¹⁶⁶ In BW bildet der Kreistag zur Vorbereitung der Landratswahl einen beschließenden Ausschuss. Dieser entscheidet über die öffentliche Ausschreibung der Stelle. Er benennt die Bewerber (ebd., § 39 Abs. 2) und legt die Bewerbungen dem Innenministerium vor. Zusammen mit dem Ministerium werden mindestens drei geeignete Kandidaten nominiert, aus denen der Kreistag den Landrat wählt. Kann das Ministerium und der Ausschuss keine drei Bewerber benennen, so ist die Stelle erneut auszuschreiben. Dies gilt nicht, wenn seitens des Ausschusses auf die Nominierung weiterer Aspiranten verzichtet wird. Können sich das Innenressort und der Ausschuss nach der zweiten Ausschreibung nicht einigen und deshalb dem Kreistag auch nicht die erforderliche Zahl von Kandidaten benennen, entscheidet die Regierung nach Anhörung des Ausschusses, aus welchen Bewerbern der Kreistag den Landrat wählt. Dabei sind diejenigen zu berücksichtigen, über deren Benennung man sich nach der zweiten Ausschreibung geeinigt hat (ebd., § 39 Abs. 3). Das Verfahren sichert der Landesregierung einen erheblichen Einfluss auf die Besetzung der Stellen für Landräte zu (vgl. Südwestpresse, 03.01.2005) und bringt letztlich eine andere Struktur der Landräte mit sich. Diese rekrutieren sich eher aus der Landesbeamtenschaft und weniger aus dem kommunalen Bereich (vgl. LKrTag BW, 08.03.2005). Nahe liegend ist, dass durch die christdemokratisch dominante Besetzung des Verbandes letztlich eine gewisse Harmonisierung der Präferenzen zwischen diesem und der Landesregierung einhergeht. Mit der Behauptung, dass dadurch Solidarisierungseffekte zur CDU-geführten Regierung und umgekehrt entstehen, befindet man sich sicherlich jenseits einer Unterstellung, wie durch die Haltung des Gremiums deutlich unterstrichen wird (vgl. hierzu auch Schimanke 1978, S. 207).

3.1.6 Zwischenfazit

Bei der baden-württembergischen Reform wurden umfassend Sonderbehörden aufgelöst oder in die mittlere bzw. untere Ebene eingegliedert. Hiervon waren insgesamt rund 20.000 Beschäftigte und 450 Behörden betroffen, von denen über 350 abgebaut wurden. Die Regierungslinie und die Möglichkeit zur Durchsetzung einer radikalen Reform steht unter den Vorzeichen einer insgesamt noch vergleichsweise günstigen Verwaltungsstruktur. Die administrative Komplexität hält sich – verglichen mit BY oder NRW – in einem verhältnismäßig überschaubaren Rahmen, dies allein schon wegen der begrenzten Machtstellung der höheren Kommunalverbände. Auf Grund der personellen und strukturellen Verflech-

¹⁶⁶ Vgl. Art. 31 LKrO BY, § 37 HKO, § 55 i.V.m. § 28 NLO, § 44 KrO NRW und § 46 LKrO RP.

tung der höheren Kommunalverbände mit den überwiegend konstruktiven Spitzenverbänden bleibt ein Widerstand auf dieser Ebene aus. Ferner spricht die Größe des Landes per se für einen dreistufigen Aufbau. Die Größe genügt allerdings nicht, um eine Zweistufigkeit aus den Schlagzeilen zu verbannen, auch wenn einem devianten Aufbau unter den derzeitigen Bedingungen keine Realisierungschance zugemessen wird, weil erstens ein Regierungswechsel mit der CDU in der Opposition mittelfristig nicht zu erwarten ist und sich zweitens die Spitzenverbände dagegen aussprechen. Sie halten eine Zweistufigkeit, u.a. auf Grund der Landesgröße, für unangemessen. Insbesondere der Landkreistag steht uneingeschränkt hinter der Reform der Regierung. Alle drei Verbände sind überdies der Meinung, dass eine Zweistufigkeit nur gelingen könne, sollte eine kommunale Territorialreform folgen. Eine solche wird aus machtpolitischen Gesichtspunkten jedoch entschieden abgelehnt. Die z.B. im Vergleich zu BY relativ ausgeprägte Verwaltungskraft der unteren Ebene gilt für eine Zweistufigkeit als unzureichend. Dies nicht nur seitens der kommunalen Akteure sondern auch von Seiten der Regierung, welche alle unisono die Beibehaltung der Gebietsstruktur betonen, weil sich die Kreise in ihren Augen in der vorliegenden Größenordnung bewährt haben. In den wesentlichen Fragen ist somit eine weitgehende Übereinstimmung zu beobachten.

Darüber hinaus ist ersichtlich, dass die Reform durch die ökonomische Ausgangslage stimuliert und befördert wird. Die prekäre finanzielle Lage des Landes ist den Verlautbarungen der Regierung zufolge ein tragender Aspekt einen Paradigmenwechsel einzuleiten. Die budgetären Rahmenbedingungen gestalten sich zwar etwas günstiger als in NRW und Nds, vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der ansteigenden Pensionierungszahlen ist künftig jedoch ein dramatischer Kostenanstieg zu erwarten, der alle Bundesländer erfassen wird, ob sie statistisch nun besser oder schlechter gestellt sind. Gleichwohl ist die CDU-geführte Regierung erst durch den nach und nach entstehenden politischen Druck motiviert, eine größere Veränderung überhaupt in Angriff zu nehmen. Die Reform wurde durch die Kontroversen während der Legislatur angestoßen. Insbesondere der Landkreistag spricht sich schon längere Zeit nachdrücklich und protagonistisch für eine straffer organisierte Dreistufigkeit aus. Allerdings baut sich die Atmosphäre in letzter Konsequenz mehr über die parlamentarische Opposition und auch den kleinen Koalitionspartner (FDP) auf. Schaut man in die Vergangenheit, so ist feststellbar, dass die Mittelbehörden in BW seit jeher einer intensiven Diskussion ausgesetzt waren. Dies auch deshalb, weil die Mittelinstanz im Südwesten auf eine nicht derart ausgeprägte Historie verweisen kann. Vielmehr geht die Tradition nur bis 1952 zurück, denn die Regierungspräsidien wurden mit Bildung des Landes zunächst als vorläufig errichtet. Sie sind daher lange als Fremdkörper empfunden und immer wieder nachhaltig in Frage gestellt worden. Die Anfang der 1970er Jahre beschlossene Auflösung steht mit den Sozialdemokraten in Verbindung. Der Beschluss wurde später durch die CDU rückgängig gemacht. Die Abschaffung scheiterte letztlich an der Union, an der Blockadehaltung anderer Akteure und den Vorgaben des Mittelinstanzenberichts, der sich für die Beibehaltung der Mittelbehörden in größeren Ländern aussprach. Der Bericht wurde im April 1973 in einer Zeit vorgelegt, als die CDU alleine regierte und somit maßgeblich für die richtungsweisenden Entscheidungen in der Verantwortung stand. Streng betrachtet haben auch die Christdemokraten erst durch die Entwicklungen der frühen 1970er Jahre eindeutig zu dem konzentriert dreistufigen Modell gefunden. Das „Regierungsmodell“ steht in BW demnach mit der Union in Verbindung. Sie regiert seit 1953 in verschiedenen Konstellationen und stellte hierbei ununterbrochen den

Ministerpräsidenten. Hingegen waren die Sozialdemokraten seit 1972 (mit Ausnahme der 11. Legislaturperiode von 1992 bis 1996) in der Opposition vertreten, so auch die Freien Demokraten, die von 1966 bis 1996 dreißig Jahre oppositionelle Politik zu betreiben hatten. Die Grünen waren noch nie an der Regierung beteiligt. Es ist daher nachvollziehbar, dass diese Parteien einem devianten Staatsaufbau nahestehen bzw. (im Falle der FDP) lange Zeit nahestanden.

Seit 1992 nimmt die konkurrenzpolitische Diskussion um die Mittelinstanz wieder zu. Hierbei führen die Koalitionskompromisse mit der SPD (1992 bis 1996) und der FDP (seit 1996) zur Verschlinkung der Mittelbehörden, weil beide Partner für eine Zweistufigkeit plädieren, eine solche gegen die CDU aber nicht durchsetzbar ist. In der Großen Koalition der 11. Legislaturperiode sind mit der Integration unterer Sonderbehörden bereits wichtige Schritte eingeleitet worden, um die Einheit der Verwaltung auf der unteren Ebene zu stärken. Im Prinzip hat die CDU-geführte Regierung diesen Weg mit der jüngsten Reform konsequent fortgeführt. Die Reduzierung von Sonderbehörden lässt sich somit – unabhängig davon, welchem Modell die einzelnen Parteien folgen – als quasi Leitlinie bzw. Minimalkonsens zwischen CDU und SPD verstehen. Blickt man auf den weiteren Fortgang, so ist festzuhalten, dass die einschlägige Diskussion zwischen den beiden Volksparteien, aber auch zwischen der CDU und der FDP, seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr vollständig zum Erliegen kommt. Der Druck auf die Regierung kulminiert zum Jahreswechsel 2002/2003. Alle Oppositionsparteien fordern vehement einen devianten zweistufigen Aufbau. Die FDP, vormals ebenso für eine Zweigliedrigkeit, ändert in dieser Zeit notgedrungen ihre Präferenz, da eine anderweitige Einigung mit der CDU aussichtslos erscheint. Sie macht sich nicht wie in den zurückliegenden Jahren für eine Verschlinkung bzw. Abschaffung der Regierungspräsidien stark, sondern sie plädiert nunmehr – ganz im Sinne der CDU – für eine Stärkung der Einheiten. Die Impulse aus dem Umfeld, die häufigen und äußerst scharfen Debatten und die nachhaltigen Forderungen der SPD u.a. zur Eingliederung von Sonderbehörden bewirken nicht nur eine Neujustierung der CDU-Regierungsspitze, die am Status quo zumindest vorübergehend festhalten wollte, sondern auch eine Einigung der Regierungspartner.

Was die Durchsetzung der Reform entscheidend beeinflusst und noch hinzu kommt, ist die parteipolitisch korrespondierende Verschränkung der Regierung mit den vornehmlich und direkt von der Reform betroffenen Landkreisen bzw. deren Vertretungsorgan, dem Landkreistag. Die Dominanz der CDU bzw. das Fehlen der SPD unter den Landräten lässt sich auf deren Wahlverfahren zurückführen, auf das die Regierung einen erheblichen Einfluss hat. Die im Landkreistag eindeutige christdemokratische Dominanz führt neben weiteren territorialstrukturellen Argumenten zu Solidarisierungseffekten mit der CDU auf Landesebene, im Sinne einer Beförderung der Modernisierungslinie in Richtung Regierung, aber auch im Sinne einer Absicherung des Projekts im Nachhinein. Insgesamt gesehen finden sich bei den kommunalen Spitzenverbänden überwiegend konstruktive Kräfte, die in den genannten Punkten eine noch weitgehend homogene Linie vertreten und ein relativ hohes Maß an Kohäsion aufweisen. Die vergleichsweise günstigen institutionellen Vorbedingungen führen letztlich dazu, dass eine machtorientierte Umsetzungsstrategie zur Anwendung kommen konnte, die den Prozess zusätzlich untermauerte. Weniger konstruktive Verhältnisse hätten eine derartige Strategie vermutlich ins Leere laufen lassen. Als Erfolgsfaktoren spielen demnach auch strategische Einwirkungen, taktische und personelle Faktoren bzw. die starke Stellung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten eine Rolle.

3.2 Systemwandel in Niedersachsen – Wechsel zu einem zweistufigen Aufbau

3.2.1 Historische Entwicklungslinien des Bundeslandes und der Mittelbehörden

NdS¹⁶⁷ ist ein Kunstprodukt der britischen Besatzungsmacht. In seinem Selbstverständnis hat das Land die Neubildung jedoch von Anfang an als etwas Zusammengehöriges interpretiert, als quasi Abschluss einer Entwicklung, die ein „Niedersachsenbewusstsein“ geschaffen hat bzw. als Bestätigung eines organisch gewachsenen Ganzen (vgl. hierzu Mann 1987, S. 349).¹⁶⁸ Das Land kann nicht in derselben Weise wie NRW als preußischer Nachfolgestaat bezeichnet werden. Daran hindert z.B. der Wegfall der Provinzialverbände, Institutionen in denen landschaftlichen Besonderheiten Raum gegeben wird, welche sich in NdS auf vor- oder nicht-preußische Gebiete beziehen, oder eine völlige Kommunalisierung der unteren Verwaltungsebene. Demnach wurde noch stärker als in NRW die Vorstellung der britischen Militärregierung über die Verwaltung der unteren Ebene verwirklicht (Wahl 1987, S. 255f). Nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurden in der Besatzungszone die preußischen Gebietsstrukturen als nicht mehr existent erklärt. Die Militärregierung stellte zunächst die Länder Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe wieder her. Sie ernannte dort Landtage bzw. in Schaumburg einen Landesrat. Im August 1946 erhielt nach Auflösung des Landes Preußen auch dessen ehemalige Provinz Hannover den Status eines Landes und ein Parlament. Die Militärregierung ernannte Hinrich-Wilhelm Kopf (SPD) bereits am 18. September 1945 zum Oberpräsidenten der Provinz. Kurz darauf wurde ein Gebietsrat Niedersachsen gebildet. Er diente der Zusammenarbeit und Abstimmung des Verwaltungshandelns in den staatlichen Gebietskörperschaften. An ihn erging die Aufforderung, Vorschläge zur Neugliederung der Besatzungszone zu erarbeiten. Hierzu wurde im Februar 1946 ein Zonenbeirat beauftragt, ein Beratungsorgan der Militärregierung zur Koordinierung der Landesregierungen. Die von Kopf vorgelegte Konzeption der Gebietsveränderung fand im Zonenbeirat eine Zweidrittelmehrheit. Rückwirkend zum 1. November wurde auf Antrag der Ministerpräsidenten der betreffenden Länder durch Verordnung Nr. 55 vom 8. November 1946 aus den Ländern Hannover, Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe das neue Land gebildet (Mann 1997, S. 350; vgl. Meier, Bolten 1992, S. 88).

In NdS haben die Regierungsbezirke eine weitaus längere Geschichte als in BW. Sie stehen als Mittelbehörden¹⁶⁹ in der Tradition eines preußischen Verwaltungsaufbaus, der sich nach napoleonischem Vorbild im Zuge der Stein-Hardenbergschen Reformen im 19. Jahrhundert herausgebildet hat (vgl. Zurhausen 1955, S. 11ff, Hillmann 1969, S. 64ff und Ellwein 1994, S. 15ff; vgl. auch Poestges 1985). Das im Norden dominierende Königreich Hannover wurde 1866 von Preußen annektiert. Nach dem Sturz der deutschen Monarchien im Jahre 1918 bestanden auf dem Gebiet des heutigen Landes die herkömmlichen Staatsgebilde Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe weiter, Hannover blieb preußische Provinz (Mann 1997, S. 349f). Die sechs Bezirksregierungen der Provinz gingen zuvor 1885 aus den 1823 im Königreich Hannover entstandenen Landdrostereien hervor. Zudem erhielten die ehemaligen Freistaaten Braunschweig und Oldenburg im Zuge der Bildung des Landes 1946 die Stellung von hervorgehobenen Regierungsbezirken, was mit unveröffentlichtem Erlass vom 23. November 1946 (P.Nr. 4882) so festgelegt wurde. Die sechs

167 Weitere Literatur zu NdS siehe bei Wahl 1987, S. 255, Fn 191; vgl. auch Hoffmann 2004, S. 183ff.

168 Schon um 1300 wurde die Bezeichnung „Niedersachsen“ gebraucht.

169 Vgl. hierzu Art. II § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform.

hannoverschen und vormaligen preußischen Mittelbehörden übernahmen nach dem Zweiten Weltkrieg nahtlos alle früheren Befugnisse und Funktionen. Weitgehende Kontinuität blieb auch in den beiden ehemaligen Freistaaten gewahrt (Korte, Rebe, Elster 1986, S. 357). Die acht Einheiten (sechs Regierungs-/zwei Verwaltungspräsidien) wurden schließlich mit dem 8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. Juni 1977 und mit Wirkung vom 1. Februar 1978 zu vier Bezirksregierungen zusammengelegt (Häusler 2004, S. 147).¹⁷⁰ Im Gegensatz z.B. zu NRW gibt es auf dieser Ebene kein gewähltes Vertretungsorgan und damit kaum eine politische Lobby (vgl. Mann 1997, S. 362 bzw. Bogumil, Kottmann 2006, S. 27).

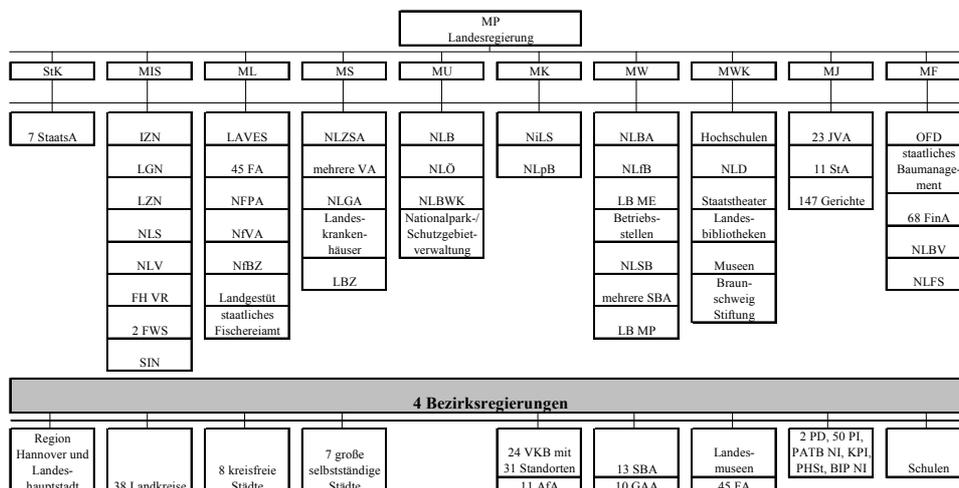
3.2.2 *Aufbau der Verwaltung*

Der Abschnitt betrachtet die Verwaltung zunächst bis 1. Januar 2005. Bis dahin hatte das Bundesland einen dreigliedrigen Aufbau. In Nds ist zwischen Behörden der unmittelbaren und der mittelbaren Landesverwaltung zu unterscheiden. Die Behörden der mittelbaren Verwaltung sind die Kommunen und andere Einrichtungen, wie z.B. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Blickt man weiter auf die hier wichtigere unmittelbare Verwaltung, so lässt sich diese in eine obere, mittlere und eine untere Stufe einteilen. Behörden der Oberstufe sind die obersten Landesbehörden. Dazu gehören die Ministerien, der Landesrechnungshof und der Präsident des Landtags. Zur mittleren Stufe gehören die oberen Landesbehörden als Teil der Sonderverwaltung. Sie sind für das ganze Land zuständig und verfügen über einen eigenen Unterbau. Des Weiteren gehören hierzu die Landesoberbehörden, denen keine Ämter nachgeordnet sind. Auf der mittleren Stufe sind vor allem die zum 1. Januar 2005 aufgelösten Bezirksregierungen von Bedeutung. Sie nahmen für ihren Bezirk die mittelinstantzlichen Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung und als Bündelungsbehörden Aufgaben aus fast allen Geschäftsbereichen der Regierung wahr und sorgten dabei für einen einheitlichen Verwaltungsvollzug. Die Dienstaufsicht über die Bezirksregierungen hatte das Innenministerium, die Fachaufsicht übten die zuständigen Ressorts aus (vgl. Meier, Bolten 1992, S. 71ff, Miller 1998a, S. 371, Niedersächsischer Landtag 2001a, Anl. 1, S. 16 bzw. Landesverwaltung Nds 2004). Feststellbar ist auch, dass der Personalkörper der Mittelinstanz seit 1973 nach und nach zugenommen hat (vgl. Miller 1998a, S. 240f), diese über einen relativ umfangreichen Aufgabenbestand verfügte und ihre Bündelungsfunktion stärker ausgeprägt war als in BW, BY oder NRW (ebd., S. 496, Wahl 1987, S. 256 und NLT, 10.03.2005; vgl. Korte, Rebe, Elster 1986, S. 356f). Auf der unteren Stufe gibt es nur Sonderbehörden und keine allgemeine Landesverwaltung (§ 4 NLO bzw. Meier, Bolten 1992, S. 77) – ich gehe noch näher darauf ein.

Das nächste Organigramm stellt vereinfacht den Aufbau der Landesverwaltung vor dem 1. Januar 2005 dar (vgl. MIS Nds 2004b):

¹⁷⁰ Zur Geschichte der Bezirksregierungen vgl. z.B. auch Freudenberg 1993, S. 348f.

Schaubild 13: Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in NdS vor der Reform



3.2.3 Verwaltungsmodell der Landesregierung

Die aus CDU und FDP zusammengesetzte neue Regierung leitete mit Beginn der 15. Legislatur eine grundlegende Modernisierung ein.¹⁷¹ Nach dem Erfolg bei der Landtagswahl am 2. Februar 2003 und dem damit einhergehenden Machtwechsel wurde der Verwaltungsreform und insbesondere der Abschaffung der Bezirksregierungen Priorität eingeräumt. Bemerkenswert ist vor allem der tiefe Einschnitt in gewachsene Institutionen und die „Stringenz der Reformbemühungen“ (Hesse 2004b, S. 7) bzw. der Umstand, dass erstmalig in einem großen Flächenland die Dreistufigkeit der Landesverwaltung aufgegeben wird (vgl. Bogumil, Kottmann 2006, S. 4, 10). Die im Wahlkampf angekündigte Entwicklung wurde durch die Vorgabe der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP angestoßen (2003, S. 12f). In seiner Regierungserklärung vom 4. März 2003 gab Ministerpräsident Wulff die Eckpunkte bekannt (vgl. Niedersächsischer Landtag 2004a; vgl. auch Bogumil, Kottmann 2006, S. 14). Die Tatsache, dass von der neuen Regierung gleich zu Beginn der Legislaturperiode (erneut) das klare Ziel eines zweistufigen Aufbaus formuliert wurde, hat den Umdenkungsprozess entscheidend beschleunigt (Die Welt, 03.03.2004 bzw. MIS NdS, 14.10.2004). Die Forderung steht unter der Prämisse, die Kommunen nicht als die Verlierer der Maßnahmen abzustempeln. „Wir wollen den Kommunen endlich einen Schutz gegen Aufgaben- und Kostenübertragung an die Hand geben“ (Regierungserklärung MP Wulff 2003). Das Konnexitätsprinzip¹⁷² (Grundsatz: „wer bestellt, bezahlt“) erfährt somit eine besondere Betonung, zudem ein Konsultationsmechanismus nach österreichischem Vorbild, der sicherstellt, dass eine Umsetzung von Gesetzen und Rechtsvorschriften nur im Falle einer Einigung möglich ist, wer die Kosten hierfür zu tragen hat. Betont wird weiterhin das Be-

171 Die Regierung aus CDU und FDP ist seit 4. März 2003 im Amt (CDU NdS 2003b).

172 Zum Konnexitätsprinzip NST 2003b, 2003e bzw. 2004a; vgl. auch LKT 2004b, S. 78.

streben, mit den Spitzenverbänden einen Pakt zur Stärkung der Kommunen schließen zu wollen und das Ziel einer konsequenten Überprüfung aller kommunalen Aus- und Aufgaben (ebd.).

Die Modernisierung der Verwaltung wird in offiziellen Erklärungen an der prekären Finanzlage des Landes festgemacht, denn die Einsparnotwendigkeiten der kommenden Haushaltsjahre belaufen sich auf mehrere Mrd. € (MIS NdS, 14.10.2004; vgl. Mann 1997, S. 348ff und Häusler 2004, S. 145; vgl. auch Bogumil, Kottmann 2006, S. 84). Durch die Veränderungen soll ein Beitrag geleistet werden, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zurückzugewinnen und den Wirtschaftsstandort NdS nachhaltig zu sichern und zu stärken (Koalitionsvereinbarung CDU-FDP NdS 2003, S. 12). Es geht darum, die Leistungsfähigkeit der Behörden zu verbessern, überkommene Verwaltungsstrukturen zu verschlanken und die Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu gestalten. Evident wird die Situation über die Personalkostenquote und über steigende Versorgungsleistungen. Durch den mit der Reform verbundenen sozialverträglichen Stellenabbau soll ein deutlicher Beitrag zur Verringerung der Personalausgaben und zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung geleistet werden (MIS NdS, 14.10.2004, Häusler 2004, S. 145 bzw. Landesrechnungshof 2001, S. 14ff; vgl. Bogumil, Kottmann 2006, S. 16ff). Für die folgenden fünf Jahre wird ein Einspareffekt von 894 Mio. € anvisiert. Ab 2010 sollen darüber hinaus jährliche Personaleinsparungen in Höhe von rund 360 Mio. € erzielt werden (MIS NdS 2004d; vgl. auch Niedersächsischer Landtag 2004a, S. 40).

Den Maßnahmen waren wichtige Zielvorgaben gesetzt. Um die Gesamtausgaben reduzieren zu können war einerseits die Entbehrlichstellung von 6.743 Stellen gefordert und andererseits die Auflösung der Bezirksregierungen und damit die Neuordnung dieser Ebene (Häusler 2004, S. 145; vgl. MIS NdS 2003b und 2003d, Niedersächsischer Landtag 2004a, S. 38 und 2004c bzw. Hesse 2004c). Die Abschaffung der Mittelinstanz wurde zunächst auf Basis einer aufgabenkritischen Analyse betrieben. Hierzu kamen verschiedene Strategien zum Einsatz.¹⁷³ Dahinter verbirgt sich letztlich die Philosophie, einer Konzentration des Staates auf seine Kernaufgaben (vgl. ders. 2004b, S. 7). Insgesamt konnten rund 119 Behörden oder Dienststellen abgeschafft werden, was allerdings nicht bedeutet, dass die Aufgaben dieser Institutionen gänzlich entfallen sind. Weiterhin wahrzunehmende Aufgaben

173 (1) Verzicht auf Aufgaben und Leistungsdichten, wenn diese als entbehrlich zu betrachten sind, (2) Privatisierung marktfähiger Leistungen oder Kommunalisierung von Aufgaben, (3) Aufgabenverlagerung auf Dritte und (4) Optimierungsmaßnahmen, z.B. durch Zusammenlegung von Aufgaben einzelner Behörden. In die Aufgabenkritik waren insbesondere die Bezirksregierungen eingebunden (vgl. Bezirksregierungen Weser-Ems 2003 und Lüneburg 2003). Hinsichtlich der 6.743 einzusparenden Stellen ist anzumerken: In 20 Projektgruppen wurden insgesamt rd. 740 Aufgaben untersucht. Für deren Erledigung waren ca. 5.400 Stellen eingesetzt. Bei ungefähr 400 Aufgaben wurden rd. 1.350 Stellen und damit ca. 25 % entbehrlich (unmittelbarer Einspareffekt). Im Einzelnen führte der Rückbau von rd. 170 Aufgaben zu 326 wegfallenden Stellen. 45 Aufgaben konnten privatisiert werden, wodurch sich 366 Stellen erübrigten. Eine Verlagerung auf Dritte kam bei 20 Aufgaben in Betracht. Dies ersparte 143 Stellen, während rd. 90 Aufgaben ein Optimierungspotenzial im Umfang von 330 Stellen aufwiesen. Auf die Kommunen wurden nur 73 Aufgaben übertragen, was 185 Stellen entbehrlich machte. Die o.g. rd. 5.400 Stellen wurden zunächst bei einer Gesetzesfolgenabschätzung zu Grunde gelegt. Die restlichen ca. 1.300 Stellen sollen über ressortspezifische Einzelmaßnahmen oder gesonderte Gesetzesvorlagen zu einem späteren Zeitpunkt erbracht werden. Bei Standortentscheidungen waren vorrangig ländliche und strukturschwache Gebiete zu bevorzugen. Weiterhin wurden z.B. Aufgaben auf Kammern (berufsständische Selbstverwaltung) übertragen. Ferner ist geplant die Landesbehörden zu wirtschaftlichen und dienstleistungsorientierten Verwaltungseinheiten zu optimieren (MIS NdS 2004c, dies. 2004d, StK NdS 2004a, Niedersächsischer Landtag 2004b und Häusler 2004, S. 145f; vgl. Bogumil, Kottmann 2006, S. 4, 25).

wurden nach anderen Sachzusammenhängen gegliedert oder gebündelt und in aller Regel in andere Behörden integriert. Nur in wenigen Fällen wurden Behörden neu eingerichtet. Erst nach einer Aufgabenkritik war zu entscheiden, welche Obliegenheiten zu kommunalisieren sind. Im weiteren Fortgang wurden Aufgabenfelder auf kommunale Körperschaften übertragen. Dies – mit den hierzu notwendigen Finanzmitteln – nach dem Grundsatz der Subsidiarität und Konnexität.

Der zweite Block der Modernisierung bezog sich auf Basis der Aufgabenanalyse auf die Reform der Mittelinstanz. Der Schritt sollte dazu beitragen vorhandene Doppelstrukturen zu beseitigen, die Behördenstruktur zu straffen, die zur Aufsicht benötigten Ressourcen zu verringern und durch die Kompetenzbündelung Synergieeffekte zu erschließen. Die verbliebenen Aufgaben der Mittelbehörden wurden anderen Institutionen zugeschlagen, wobei letztlich nur 10 % der Aufgaben kommunalisiert wurden (73 Aufgaben im Umfang von 185 Stellen) und somit weitaus weniger als in BW. Im Vordergrund steht auch das Moment einer kundenorientierten, bürgernahen Verwaltung bzw. das Prinzip der Stärkung der Selbstverwaltung. Zugleich konnte die staatliche Kommunalaufsicht reduziert werden, die bislang den Bezirksregierungen oblag. Ferner wurde das Widerspruchsverfahren abgeschafft bzw. dieses auf eine Instanz beschränkt, wo eine Abschaffung auf Grund höherrangigen Rechts nicht möglich war (Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 43ff, Häusler 2004, S. 146f, MIS NdS 2004c, Regierungserklärung Innenminister Schünemann 2004 und Hesse 2004c; vgl. Bogumil, Kottmann 2006, S. 4ff).

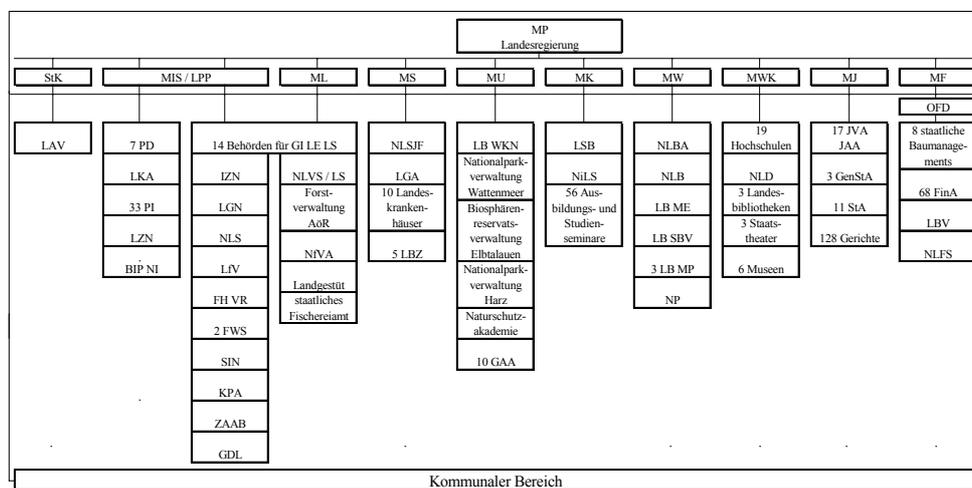
Die Bemühungen orientierten sich an den Grundsätzen der maßgeblichen Arbeitsgrundlage für die 15. Wahlperiode, der Koalitionsvereinbarung. Im Vorgriff auf die nächste Abbildung (vgl. MIS NdS 2004b) lassen sich die wesentlichsten Fixpunkte des Konzepts wie folgt referieren (Koalitionsvereinbarung CDU-FDP NdS 2003, S. 12f und Hesse 2004b, S. 7ff, 27f; vgl. Häusler 2004, S. 145f):

- Die Koalitionspartner stehen im Zuge der Abschaffung der Bezirksregierungen unmissverständlich zur Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte, zur Region Hannover und zur Landeshauptstadt Hannover. Die Regierung hält es allerdings nicht für erforderlich Behördenstrukturen auf der Mittelstufe vorzuhalten. Unnötige Doppelstrukturen und unsachgemäße Verflechtungen sollen zu Gunsten einer strafferen, leistungsfähigeren und effizienteren Struktur und damit verbundener Synergieeffekte ersetzt werden. Deswegen sollen die Bezirksregierungen und zahlreiche Landesämter zu wenigen dezentralen Kompetenzzentren entwickelt werden. Hinzu kommt die Anbindung der Aufsicht über die nachgeordneten Behörden der Landesverwaltung sowie über die dem Land unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts an die Ministerien bzw. die Staatskanzlei, soweit diese nicht der Aufsicht kommunaler Körperschaften unterliegen.¹⁷⁴
- Neben der vertikalen Vereinfachung und Stärkung von Ressortzusammenhängen führen die Maßnahmen zu einer Verringerung staatlicher Präsenz in der Fläche. Um diese dennoch zu gewährleisten, werden statt den Bezirksregierungen Kompetenzzentren errichtet, welche verbleibende Aufgaben mit regionalem Bezug vornehmen. Die Verantwortungsbereiche der Repräsentanzen in Oldenburg, Lüneburg, Braunschweig und Hannover entsprechen denen der ehemaligen Bezirksregierungen. Diese „Regierungs-

¹⁷⁴ Abweichungen vom zweistufigen Aufbau gibt es in NdS beim Polizeivollzugsdienst, beim Brand- und Katastrophenschutz sowie der Finanzverwaltung (MIS NdS 2004c; vgl. Häusler 2004, S. 146).

büros“ werden als Referatsgruppe in die Linienorganisation des Ministeriums für Inneres und Sport eingegliedert. Sie gelten nicht als eigene Instanz. Ihre Tätigkeit unterliegt auch nicht der klassischen Rechts-/Fachaufsicht, mit Ausnahme der Weisungskompetenz der nächsthöheren ministeriellen Leitungsebene (Abteilung, Staatssekretär, Minister). Im Mittelpunkt der Kompetenzen stehen Koordinations-/Serviceaufgaben, die für und an Stelle der Ministerien in der Fläche zu erbringen sind. Hinzutreten informatorische/kommunikative Funktionen, die sich an regionalen Interessen, aber auch an ministeriellen Anforderungen zu orientieren haben. Schließlich werden den Regierungsbüros einzelne Verwaltungs-/Vollzugskompetenzen zugeordnet, sofern ein primär regionaler Bezug nachweisbar ist.¹⁷⁵

Schaubild 14: Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in Nds ab 01.01.2005



Im Vergleich zum baden-württembergischen Weg verfolgt das Modell einen diametralen Kurs. Die Maßnahmen haben den Effekt, dass nicht erforderliche Reglementierungen und Verwaltungskontrollen einschließlich des Widerspruchsverfahrens verringert und Genehmigungsvorbehalte bzw. Anzeigepflichten zurückgeführt wurden. Letztlich werden auch Stellen eingespart und es kommt zu einer Verkürzung des hierarchischen Instanzenzugs. Sämtliche Landesober- und Sonderbehörden wurden unmittelbar den Ministerien nachgeordnet, die Kommunalaufsicht wurde reduziert und die Zuständigkeiten sind zumindest auf

175 Die Regierungsbüros sind von ihrem Aufgabenbestand und ihrer Personalausstattung kein Ersatz. Ein Regierungsbüro fördert als Service-Einrichtung die Entwicklung des ländlichen/regionalen Raums. Es berät die Kommunen und arbeitet mit Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Fachbehörden, regionalen Kooperationen und der Wissenschaft zusammen. Regierungsbüros eignen sich besonders für ein Konfliktmanagement. Bei Verzögerungen in Genehmigungs-/Planfeststellungsverfahren werden sie z.B. moderierend tätig. Neben diesen Aufgaben hat das Regierungsbüro eigene Verwaltungsaufgaben mit regionalem Bezug. Es übt keine Aufsicht gegenüber den Kommunen aus und erteilt auch keine Genehmigungen (Reformzeit 2004 bzw. MIS Nds 2004f, Anl. 1; vgl. dies. 2004c, 2004e und Bogumil, Kottmann 2006, S. 5, 30ff). Über die Regierungsvertretungen wurde am 7. September 2004 beschlossen. Diese haben insgesamt (nur) rd. 200 Beschäftigte (Niedersächsische StK 2004b bzw. MIS Nds 2004f).

den ersten Blick übersichtlicher geworden. Allerdings gibt es in NdS nach wie vor eine stattliche Anzahl von Sonderbehörden (vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 29f bzw. Bogumil, Kottmann 2006, S. 97). Beim Konzept der niedersächsischen Landesregierung fällt weiterhin auf, dass verstärkt kommunale Interessen Berücksichtigung finden. So ist das Zusammenwirken von Land und Kommunen von einer ausgeprägten Vertrauenskultur getragen.¹⁷⁶ Ebenso bezeichnend ist die Festlegung und Kontrolle des Umsetzungsprozesses, welcher unter hohem Zeitdruck angelegt war (MIS NdS 2003a; vgl. Hesse 2004b, S. 7 bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 42; vgl. auch Bogumil, Kottmann 2006, S. 23ff).¹⁷⁷

Ausgehend von der Koalitionsvereinbarung und einer Regierungserklärung des Ministerpräsidenten (beides 2003) wurde das Vorhaben ergebnisorientiert und zeitnah umgesetzt (vgl. hierzu auch StK NdS 2003, Reformzeit 2003a, CDU NdS 2003b und MIS NdS 2004g). Nur knapp ein dreiviertel Jahr später (Ende 2003) mussten die rund zwanzig Projektgruppen ihre Berichte vorlegen (Reformzeit 2003b; vgl. auch CDU Lt.-Fraktion NdS 2003 und 2004). Die Maßnahmen wurden von den Ministerien überwiegend unterstützt, da sie von der Auflösung der Mittelinstanz und der damit verbundenen Stärkung von Sonderbehörden profitierten (vgl. Bogumil, Kottmann 2006, S. 27). Ungefähr nach einem Jahr wurden die Gesetzesänderungen zur Anhörung freigegeben (StK NdS 2004a; vgl. auch 2004b). Ca. zeitgleich konnten im März 2004 die ersten Ergebnisse vorgestellt werden (detailliert hierzu MIS NdS 2004a). Mit nur geringfügigen Änderungen wurden noch im März von der Regierung die Grundsatzbeschlüsse gefasst (Häusler 2004, S. 146). Das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung wurde im November 2004 vom Landtag beschlossen und trat zum 1. Januar 2005 in Kraft (Niedersächsischer Landtag 2004d). Das Projekt wurde somit ähnlich schnell umgesetzt wie in BW. Gelingen konnte das Vorhaben insbesondere auch, weil analog zu BW nicht „an allen Fronten“ modernisiert und eine neuerliche Gebietsreform von vornherein ausgeschlossen wurde. Die CDU stellt sich schon zu Oppositionszeiten strikt gegen eine Veränderung bei den bewährten Landkreisen bzw. gegen eine bürgerferne „Regionsbürokratie“. Mit allem Nachdruck wird betont, dass in NdS keine Landkreise abgeschafft oder zusammengelegt werden müssen. Das Gebot heiße vielmehr, die kommunale Ebene nicht zu schwächen sondern zu stärken, so die CDU (2002a; vgl. auch Niedersächsischer Landtag 2001a und Bogumil, Kottmann 2006, S. 27).

176 Dies zeigt sich in der umfassenden Beachtung des Konnexitätsprinzips, im Verzicht auf eine kommunale Gebietsreform, durch eine ausgiebige Aufgabenkritik im Vorfeld der Umsetzung, durch die differenzierte Auslotung der Aufnahmekapazität der kommunalen Ebene oder durch Vetorechte bei der Aufgabenübertragung.

177 Die Umsetzung wurde einem Sonderstaatssekretär im Innenministerium übertragen. Hierzu konnte die Regierung auf den Präsidenten des Landesrechnungshofs setzen. Ferner wurde im Innenministerium umgehend eine Stabstelle für Verwaltungsmodernisierung eingerichtet, welcher die Koordination und Steuerung des Prozesses übertragen wurde (MIS NdS 2003a; vgl. Hesse 2004b, S. 7 bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 42). Die quer durch alle Ressorts eingesetzten Projektgruppen erarbeiteten unter der Führung des Sonderstaatssekretärs umsetzungsfähige Konzepte zur Neuordnung der Aufgaben. In allen Projekten wirkten Vertreter der Spitzenverbände, der Ressorts, der Behörden und der Personalvertretungen mit. Auch wurden (im Rahmen sachlicher Notwendigkeiten) Vertreter der Bezirksregierungen in die jeweiligen Projekte einbezogen. Eine regelmäßige Mitwirkung in allen Arbeitsgruppen wurde allerdings nicht für erforderlich gehalten. Nach Abschluss der Entwicklungen ist man in ressortübergreifende Abstimmungsgespräche eingetreten. Durch einen alle vier Wochen tagenden Gesprächskreis wurde die Einbindung übergreifender Aspekte sichergestellt. Ebenso wurde ein Gesprächskreis zur organisatorischen Ausgestaltung fortbestehender Bündelungs- und Koordinierungsnotwendigkeiten eingerichtet (MIS NdS 2003c und dies., 14.10.2004).

3.2.4 Präferenzen kommunaler Akteure

Bezüglich der Strukturreform waren die Spitzenverbände weniger aktiv als in BW. Ihrerseits lagen keine dezidierte Positionen im Hinblick auf einen bestimmten Verwaltungsaufbau vor (vgl. ebd. 2006, S. 22). Der Landkreistag legt erwartungsgemäß dar, dass für ihn kommunale Interessen im Vordergrund stehen. Seine offizielle Sprachregelung lautet, eine Auflösung der Bezirksregierungen nicht gefordert zu haben (07./10.03.2005). Daraus lässt sich unter Umständen eine gewisse Skepsis für eine Zweistufigkeit ableiten. Der Verband zieht sich jedoch mit der Begründung zurück, dass es sich bei der Abschaffung der Mittelinstanz um eine politische (Organisations-) Entscheidung der Regierung handelt und er weder das Ansinnen hatte die Reform zu blockieren, noch die Absicht sich in den Wahlkampf einzumischen. Das Vorhaben wurde akzeptiert. Ebenso ist es zu weit gegriffen zu behaupten, der Verband wäre eindeutig für eine Dreistufigkeit eingestellt, auch wenn betont wird, dass Koordinationsbehörden auf der mittleren Ebene einen gewissen Charme ausstrahlen, denn in Nds hatten die Bezirksregierungen eine echte Bündelungsfunktion (vgl. ders., 10.03.2005). Die Haltung des Spitzenverbandes erschließt sich letztlich über den hohen Kommunalisierungsgrad des Landes. „Auf der unteren Ebene gibt es nur Sonderbehörden und keine allgemeine Landesverwaltung (...). Aus diesem Grund könnte man sich im Vergleich zu Baden-Württemberg die Frage stellen, ob dann noch eine bündelnde Mittelbehörde notwendig ist, die mehr oder weniger eine Briefträgerfunktion erfüllt. Der Verzicht auf eine Koordinationsbehörde lässt sich damit jedenfalls eher begründen (...). Als die Auflösung der Bezirksregierungen beschlossene Sache war, kamen wir zu der Auffassung, dass (...) vorzugsweise ein konsequenter, reiner zweistufiger Aufbau einzuführen ist“ (ebd.). Das eindeutige Bekenntnis der Regierung zu einer stringenten zweigliedrigen Lösung wird letzten Endes auch uneingeschränkt befürwortet (ders. 2004, S. 10).¹⁷⁸

Bei der Strukturreform fällt auf, dass kommunale Belange eine ausgesprochen starke Berücksichtigung finden.¹⁷⁹ Der Landkreistag begrüßt das Vorgehen der Regierung, dass vor einer Verkommunalisierung¹⁸⁰ eine differenzierte Aufgabenkritik durchgeführt wurde und letztlich diejenigen Aufgaben übergegangen sind, deren Übertragung seit Jahren gefordert wurde. Es handelt sich um Felder, in denen die Kreise bislang schon tätig waren, in erster Linie also um Zuständigkeiten aus dem eigenen Wirkungskreis. Durch die Aufgabenkritik wurde nur ein überschaubarer Aufgabenanteil auf die Kommunen verlagert. Das Volumen der Übertragung fällt somit (im Vergleich zu BW) eher marginal aus. „Das macht

178 Skepsis meldet der NLT gegen die Regierungsbüros an. Er ist der Meinung, dass es in der Praxis auf Grund der Aufgabenbeschreibung Unklarheiten geben wird (2004, S. 10). Dies im Gegenzug zum NST (10.03.2005, ders. 2004a und 2004b, S. 188ff) und zum NSGB, die für regionale Kompetenzen plädieren (Haack 2003b, S. 174).

179 Zum einen wurde das Widerspruchsverfahren weitgehend abgeschafft. Andererseits hat die Regierung darauf verzichtet neue Sonderbehörden zu institutionalisieren. Weiterhin erfährt das Konnexitätsprinzip eine besondere Beachtung. Es gilt als Geschäftsgrundlage für die Kommunalisierung von Aufgaben und als Schutz gegen eine Aufgaben- bzw. Kostenübertragung ohne finanziellen Ausgleich. Hinzu kommt ein Vetorecht das sicherstellt, dass das Land grundsätzlich nur dann neue Gesetze und Rechtsvorschriften umsetzen darf, wenn Einigkeit darüber besteht, wer die Kosten hierfür zu tragen hat (NLT 2003a, S. 12, 2003b, S. 3f, 07./10.03.2005 und MIS Nds, 14.10.2004).

180 Der Begriff der Kommunalisierung hat für den NLT folgende Bestandteile: Bürgernähe durch eine ortsnahe Erledigung von Aufgaben, Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren, Einsparungen durch Synergieeffekte (Vermeidung von Doppelarbeit), Wahrnehmung und Verstärkung einer unverzichtbaren Bündelung von Aufgaben auf einer Ebene (auf der Ebene der Landkreise), Stärkung des kommunalen Gestaltungsspielraums und Zusammenführung von Handlungs-/Finanzverantwortung (2003b, S. 4 bzw. ders. 2004, S. 9).

(...) deutlich, dass Befürchtungen, es werde eine totale Kommunalisierung der Landesverwaltung geben und es drohe eine Verstaatlichung der Landkreise, völlig aus der Luft gegriffen sind“ (ebd., S. 9; insgesamt hierzu ders. 2003a, S. 12, ders. 2003b, S. 3f, MIS Nds, 14.10.2004 und NLT, 07./10.03.2005). Letztlich wurde der Verband auch deshalb vom anfangs mehr neutralen zum konstruktiven Vetospieler, weil explizit auf eine kommunale Gebietsreform verzichtet wurde. „Wir stehen einer Territorialreform eher reserviert gegenüber, weil man bei größeren Landkreisen nicht mehr von dem sprechen kann, was wir Selbstverwaltung nennen (...). Bei größeren Kreisen wird die Entfernung vom Bürger zu seiner Behörde zu groß“ (ebd.). Die Regierung hat rechtzeitig die Befürchtung entkräftet, im Zuge der Modernisierung auch eine Gebietsreform zu planen. Man ist sich bewusst, dass zu viele Projekte den Erfolg der Reform gefährdet hätten. Die CDU stellt sich schon zu Oppositionszeiten strikt gegen eine Veränderung bei den bewährten Landkreisen. Dies wird bei allen sich bietenden Gelegenheiten mit Nachdruck betont (ebd. bzw. MIS Nds, 14.10.2004; vgl. auch CDU Nds 2002a und Niedersächsischer Landtag 2001a).

Auf eine umfassende Bewertung der Regierungsentscheidung verzichtet auch der Städtetag. Der Beschluss wird akzeptiert (NST 2003d; vgl. ders., 10.03.2005). Die Auflösung wird im Grundsatz begrüßt, allerdings an eine Reihe existenzieller Bedingungen geknüpft. So fordert der Spitzenverband zunächst eine Überprüfung, Aufhebung oder Einschränkung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, einen konsequenten Aufgabenabbau und eine Beschränkung aller Formen der Aufsicht. Weiterhin wird betont, dass verbliebene bzw. zu übertragende Aufgaben mit einem hundertprozentigem Konnexitätsprinzip verbunden sein müssen. Ferner müssten bei der Kommunalisierung bislang staatlicher Aufgaben die Landkreise und kreisfreien Städte gleichbehandelt werden. Die bei der Aufgabewahrnehmung den Landkreisen kommunalverfassungsrechtlich grundsätzlich gleichgestellten großen selbstständigen Städte könnten nach ihrer Verwaltungskraft und Tradition staatliche Aufgaben in gleicher Weise erfüllen wie kreisfreie Städte, die Landeshauptstadt Hannover, die Landkreise oder die Region Hannover. Überdies wird gefordert, dass jede die Bezirksregierungen ablösende Behördenstruktur in einem Flächenland wie Nds mindestens eine regionale Präsenz begründen muss (ders. 2003a und 2003b, S. 4, 10f; vgl. ders. 2003c, 2004a, S. 8ff und 10.03.2005). Die Argumentationskette ist auch beim Städte- und Gemeindebund zu beobachten. Auch hier geht es weniger darum, die Entscheidung der Regierung umkehren zu wollen, da es sich um eine politische Frage, ein Selbstorganisationsrecht bzw. ein Primat der Politik handelt (NSGB, 10.03.2005). Erwartet wird allerdings eine wertfreie Diskussion über künftige Entwicklungen (ebd. und ders. 2003; vgl. Haack 2003b, S. 173). Als unabdingbar gelten eine ersatzlose Aufgabenstreichung, die Prüfung von Privatisierungsmöglichkeiten und eine Neuordnung der Aufgaben. Sollte sich im weiteren Fortgang eine Kommunalisierung als geboten und wirtschaftlich vernünftig erweisen, könne dies nur mit Zustimmung der Kommunen und nur unter den Regeln einer vollen Kostenerstattung erfolgen (NSGB 2003, Haack 2003a, S. 132, ders. 2003b, S. 173 und Timmermann 2003, S. 111ff). Die Äußerungen des Ministerpräsidenten, mit den Spitzenverbänden einen Pakt zur Stärkung der Kommunen schließen zu wollen, werden deshalb befürwortet (NST, 10.03.2005; vgl. Regierungserklärung MP Wulff 2003).

Aus der Forderung des Städtetages nach einer regionalen Repräsentanz lässt sich durchaus eine gewisse Wertschätzung für ein Dreistufenmodell herleiten. So wird die Skepsis angebracht, ob das „strukturschwache Flächenland Niedersachsen“ (NST 2003d) mit der neuen Organisation im Wettbewerb mit vergleichbaren Flächenländern bestehen könne,

Länder die aus vielfältigen Gründen nicht auf eine Mittelinstanz verzichten. Gefordert wurde, an Stelle der Bezirksregierungen mindestens vier leistungsstarke Genehmigungsbehörden einzurichten. Zwischen den Ministerien und Kommunen müsse ein Mittler der gegenseitigen Interessen vorhanden sein (ders. 2004b, S. 188ff). Unerlässlich sei ein Repräsentant des Landes, der die Ziele der Landesentwicklung vertritt, kurzum: Der Städtetag plädiert für die Regierungsbüros, als wichtigen Baustein der Modernisierung. „Es ist zu hoffen, dass das Land (...) den Mut hat, die Regierungsbüros mit Leben zu erfüllen. Dabei darf nicht unbeachtet bleiben, dass die Geschichte Niedersachsens dafür spricht, in den historisch (...) gewachsenen Regionen staatliche Behörden mit gebündelten Kompetenzen zu etablieren“ (2004a, S. 8ff; insgesamt hierzu ders. 2004b, S. 188ff; vgl. ders., 10.03.2005). In eine ähnliche Richtung tendiert, im Gegensatz zum Landkreistag (NLT 2004, S. 10), auch der Städte- und Gemeindebund (Haack 2003b, S. 174). Er betont mit weniger Nachdruck, dass Mittelbehörden in einem großen Land hilfreich sind. Letztlich hat die Regierung Vertretungen auf der mittleren Verwaltungsebene belassen. Diese Regierungsbüros sollten ursprünglich nur eine Repräsentationsfunktion haben, nunmehr erfüllen sie auch vereinzelte Restaufgaben aus dem Vollzugsbereich. „Die Notwendigkeit ergibt sich aus der eher begrenzten Verwaltungskraft der kommunalen Ebene, die in Niedersachsen nicht derart ausgeprägt ist wie etwa in Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg“ (NSGB, 10.03.2005).

Die größte Sorge des Städtetags ist die „Gefahr“ einer Gebietsreform. „Es sollte (...) bedacht werden, dass die Verwaltungsreform mittelfristig in eine Gebietsreform einmünden kann“ (2003a, S. 11 bzw. 2003b). Die Reform der 1970er Jahre führte zu einer Stärkung der kommunalen Ebene. Sie hat sich grundsätzlich bewährt hat, so der Verband (2003a, S. 10). Befürchtungen über eine Territorialreform werden auch beim Städte- und Gemeindebund offenbar. Nicht nachvollziehbar ist in deren Augen der „Kompetenzhunger“ (Haack 2003a, S. 131) der Landkreise, die „nach immer mehr Aufgaben geradezu lechzen“ (Timmermann 2003, S. 113). Es sei davon auszugehen, dass für die meisten Landkreise neue staatliche Aufgaben früher oder später zur Existenzfrage werden, weil sie schon heute nur bedingt in der Lage sind, die Last der staatlichen Aufgaben zu tragen, die sie im übertragenen Wirkungskreis erledigen (ebd.). Die meisten Kreise wären zu klein neue Aufgaben zu übernehmen (Haack 2003a, S. 131). Eine Folge hiervon ist, dass mit zusätzlichen Übertragungen unweigerlich die Wahrscheinlichkeit einer Kreisvergrößerung wächst. „Wer heute einer weiteren Ausweitung der staatlichen Aufgaben bei den Landkreisen das Wort redet, präpariert mit Schmierseife die Rutschbahn in eine Kreisreform“ (Timmermann 2003, S. 113). Die Skepsis, die Maßnahmen könnten eine Weichenstellung zur Schaffung stärkerer und vor allem größerer Landkreise sein, ist somit nicht unbegründet (vgl. auch Bogumil, Kottmann 2006, S. 6). Die Abschaffung der Bezirksregierungen ist „zwangsläufig die Keimzelle für Regional-Kreise. Und es gibt auch schon ein bisschen ‚Gemurmel‘ über potenzielle Regionsnamen wie Küste, Elbe, Heide, Braunschweig, Hannover, Harz, Göttingen, Weserland und Emsland. Von vier Bezirksregierungen über 38 Kreisregierungen zu neun Regionalregierungen – ist dies das Szenario 2010?“ (Haack 2003a, S. 131; vgl. ders. 2003b, S. 173f). Das Bekenntnis der Regierung zur bestehenden Kommunalstruktur hält die Kritiker jedoch auf Distanz und bewegt den anfänglich skeptischen Städtetag, aber auch den Städte- und Gemeindebund, zu einer doch konstruktiven Begleitung der Reform (siehe z.B. NST 2003e, ders. 10.03.2005 und Timmermann 2003, S. 111).

3.2.5 *Analyse der Einflussfaktoren und Reformkonditionen*

3.2.5.1 Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil

Der Fläche nach liegt NdS mit 13,3 % Anteil am Bundesgebiet nach BY an zweiter Stelle. Legt man allerdings die Einwohnerzahl zu Grunde, so rangiert das Land auf Platz vier. Blickt man auf die Bevölkerungsdichte, so liegt NdS unter den Vergleichsländern sogar auf dem letzten Platz (vgl. Mann 1997, S. 348). NdS gliedert sich in der unteren Stufe in 38 Landkreise, acht kreisfreie und sieben große selbstständige Städte. Die 1.026 kreisfreien Gemeinden des zweigliedrigen Kommunalsystems lassen sich verwaltungsorganisatorisch insgesamt 429 hauptamtlich verwalteten Samt- und Einheitsgemeinden zuordnen (NSGB, 10.03.2005; vgl. auch Miller 1998a, S. 244f und Bogumil, Kottmann 2006, S. 84). Der Größe nach positionieren sich die Landkreise unter den Vergleichsländern hinter den nordrhein-westfälischen und baden-württembergischen Einheiten. Sie rangieren jedoch noch vor den Kreisen aus BY. Die Situation der kreisfreien Städte gestaltet sich etwas nachteiliger. Die Einheiten fallen knapp hinter die bayerischen zurück. Vergleicht man die Struktur der kreisangehörigen Gemeinden, und klassifiziert man diese in zweigliedrigen Kommunalsystemen nach Verwaltungsverbänden, so ist zudem feststellbar, dass sich deren Größe in gewissen Toleranzen mit den baden-württembergischen Einheiten vergleichen lässt.

Ferner gerät die kommunale Mittelstufe ins Blickfeld. Höhere Kommunalverbände sind notwendig, wo Ballungen einen größeren Raum erfassen, und eine Koordinierung flächenbezogener Planung und der Betrieb von Einrichtungen mit größerem Einzugsbereich nicht durch eine Zusammenfassung von Gemeinden möglich ist. Hierbei sind in erster Linie die starken regionalen Einheiten in NRW und BY interessant. Zu nennen sind auch Verbände, die vorwiegend das Ziel haben, bestimmte Traditionen einer früher politisch einheitlichen Landschaft zu pflegen, wie die Ostfriesische Landschaft (vgl. Thieme 1987, S. 1039).¹⁸¹ NdS hat dreizehn Landschaften und Landschaftsverbände. Zur Abstimmung und überregionalen Steuerung ihrer Aktivitäten haben sie sich 1997 zur „Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände in Niedersachsen“ (ALLviN) zusammengeschlossen. Die Ostfriesische Landschaft ist nur für einen kleinen Landesteil zuständig und dabei der einzige höhere Kommunalverband. Die übrigen Landesteile gehören keinem höheren Kommunalverband an. Diese Landschaften und Landschaftsverbände existieren teilweise als eingetragene Vereine und sind vielfach erst vor wenigen Jahren gegründet worden. Sie haben nicht die Tradition wie die Ostfriesische Landschaft, die schon über 500 Jahre alt ist (OL, 21.02.2005). Von der Mitarbeiterzahl, dem Budget, der Struktur, der räumlichen Ausdehnung oder dem Aufgabenspektrum her sind die Ostfriesische Landschaft und die übrigen Einheiten nicht mit den höheren Kommunalverbänden anderer Länder vergleichbar. Sie spielen im Reformprozess keine Rolle und können deshalb weitgehend vernachlässigt werden.¹⁸²

181 Alle diese Verbände fallen aus dem Schema der regulären Verwaltungsgliederung heraus. Sie sind Sondergebilde, die sich prinzipiell bewährt haben, weil es zahlreiche Probleme zu bewältigen gibt, die mit dem „Normalaufbau“ der Verwaltung in aller Regel nicht eingefangen werden können (Thieme 1987, S. 1039).

182 Erwähnt sei, dass die Absicht der Regierung, die kulturelle Infrastruktur dezentral zu stärken und die Kulturförderung neu ordnen zu wollen, begrüßt wird. Die OL erfüllt regionale Aufgaben auf den Gebieten der Kultur, Wissenschaft und Bildung in und für Ostfriesland (Verfassung der OL, Art. III). Die Landschaftsversammlung ist eine demokratisch-parlamentarische Vertretung der ostfriesischen Bevölkerung (ebd., Art. VIII). Eine Fraktionierung der Parteien gibt es hier nicht. Allein die Zahl der Mitarbeiter (30,5 Stellen) und das Jahres-

Vielmehr dürfte von Bedeutung sein, dass im Gegensatz zu den anderen Vergleichsländern auf der Unterstufe keine Behörden der allgemeinen Landesverwaltung institutionalisiert sind. Die unteren Landesbehörden sind ausschließlich erstinstanzliche Sonderverwaltungen. Sie unterstanden dienst- und fachaufsichtlich bislang entweder den Bezirksregierungen oder oberen Landesbehörden. Der größte Anteil der Aufgaben wird von den kommunalen Gebietskörperschaften im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommen. Die Landkreise, die kreisfreien Städte, die großen selbstständigen Städte sowie die Gemeinden erfüllen diese Aufgaben als untere Verwaltungsbehörden, soweit durch Gesetz oder Verordnung nichts anderes bestimmt ist (§ 4 NLO, §§ 11, 12 NGO bzw. Meier, Bolten 1992, S. 77; vgl. Wahl 1987, S. 255f, Miller 1998a, S. 374, Niedersächsischer Landtag 2001a, Anl. 1, S. 16 und Landesverwaltung NdS 2004).¹⁸³

3.2.5.2 Sozio-ökonomische Rahmendaten

NdS ist stärker als die meisten Länder landwirtschaftlich geprägt und hatte von Anbeginn mit einer strukturellen Wirtschafts- und Finanzschwäche zu kämpfen. Die Industrialisierungsprozesse im 19. und 20. Jahrhundert setzten hier später ein als in anderen deutschen Regionen. Durch die Öffnung der innerdeutschen Grenze und die Wiedervereinigung hat sich die Situation gewandelt. NdS ist seither in einer zentraleren Lage. Für das Land bieten sich dadurch mehr Chancen, allerdings auch Herausforderungen (vgl. Mann 1997, S. 348ff). Beim BIP liegt NdS hinter NRW, BW und BY zurück. Bei der Verschuldung und der Pro-Kopf-Verschuldung positioniert man sich unter den Vergleichsländern hinter NRW auf Rang zwei. Beim Zuwachs der Gesamtverschuldung und der Schulden pro Kopf rangiert das Land vor NRW sogar auf dem ersten Platz. Schließlich liegt NdS mit einem jährlichen Ausgabenwachstum von annähernd 40 % bundesweit an der Spitze (Basis ist das Jahr 2003; hierzu Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 41f). Es verwundert daher nicht, dass die jüngste Modernisierung in offiziellen Erklärungen an der prekären Finanzlage des Landes festgemacht wird (vgl. Häusler 2004, S. 145). Wie in anderen Bundesländern spielen in NdS externe Faktoren eine Rolle, die in der demografischen Struktur zu suchen sind, was durch die Pensionslasten der kommenden Jahre ganz wesentlich beeinflusst wird. Um die Personalausgaben trotz steigender Versorgungslasten einigermaßen stabil halten zu können müssten – Modellrechnungen zufolge – bis zum Jahr 2010 in der Landesverwaltung annähernd 40.000 Stellen abgebaut werden (Nedden 1996, S. 20).

budget (rd. 3 Mio. €; beides Stand 2004) belegen, dass sich ein Vergleich mit anderen höheren Kommunalverbänden erübrigt (OL, 21.02.2005).

183 Für die Kreise, kreisfreien Städte und großen selbstständigen Städte waren bis Ende 2004 die Bezirksregierungen untere Kommunalaufsichtsbehörden. Das Innenministerium war obere/oberste Kommunalaufsichtsbehörde. Für alle anderen Gemeinden sind die Kreise untere Kommunalaufsichtsbehörden, obere Kommunalaufsichtsbehörden waren die Bezirksregierungen und oberste Kommunalaufsichtsbehörde war das Innenministerium (§ 128 Abs. 1 NGO, § 70 Abs. 1 NLO). Diese Zuordnung gilt/galt bei Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auch bei der Fachaufsicht, wenn nicht staatliche Sonderbehörden für diese zuständig sind/waren (§ 128 Abs. 3 NGO, § 70 Abs. 2 NLO).

3.2.5.3 Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb

3.2.5.3.1 Regierungskonstellationen

Die Führung des Bundeslandes lag mit Ausnahme der Jahre 1955 bis 1959, als die Deutsche Partei (DP) den Ministerpräsidenten stellte, bis 1976 bei den Sozialdemokraten. Sie regierten von 1959 bis 1965 insbesondere mit den Freien Demokraten, 1965 bis 1970 in einer Großen Koalition, 1970 bis 1974 alleine und 1974 bis 1976 wieder mit der FDP. 1976 wurde die SPD von der CDU abgelöst, die bis 1990 den Ministerpräsidenten stellte und das Land teilweise alleine, teils mit der FDP regierte. 1990 kam es erneut zu einem Machtwechsel. Von 1990 bis 2003 stellte abermals die SPD den Regierungschef. Dabei regierten sie von 1990 bis 1994 mit den Grünen und ab 1994 ohne Partner. Nach der Wahl von Gerhard Schröder im Herbst 1998 zum Bundeskanzler wurde sein bisheriger Stellvertreter Glogowski neuer Ministerpräsident. Rund ein Jahr später trat er zurück und wurde von Ministerpräsident Gabriel abgelöst. Zum vorerst letzten Regierungswechsel kam es nach dem Wahlsieg der CDU im Februar 2003. Seither regiert ein schwarz-gelbes Bündnis mit einem satten Vorsprung von 57,9 % der Sitze.¹⁸⁴ Rückblickend hatte die SPD in NdS eine relativ stabile Position inne, während die CDU aus einer im Bundesvergleich eher schwächeren Position agierte. Die folgende Tabelle zeigt die politischen Konstellationen seit 1946 (vgl. Mann 1997, S. 365ff):

Schaubild 15: Länderregierungen von NdS im Längsschnitt

Zeitraum	Regierungsfractionen	Partei des MP
1946 – 1951	SPD/CDU u.a.	SPD
1951 – 1955	SPD u.a.	SPD
1955 – 1957	DP/CDU/FDP u.a.	DP
1957 – 1959	DP/CDU/SPD	DP
1959 – 1963	SPD/FDP u.a.	SPD
1963 – 1965	SPD/FDP	SPD
1965 – 1970	SPD/CDU	SPD
1970 – 1974	SPD	SPD
1974 – 1976	SPD/FDP	SPD
1976	CDU	CDU
1976 – 1978	CDU/FDP	CDU
1978 – 1986	CDU	CDU
1986 – 1990	CDU/FDP	CDU
1990 – 1994	SPD/Grüne	SPD
1994 – 2003	SPD	SPD
seit 2003	CDU/FDP	CDU

184 Informationen zur Sitzverteilung über www.landtag-niedersachsen.de.

3.2.5.3.2 Politische Interaktionen und Entscheidungssequenzen

Obwohl es in der inzwischen fast 200-jährigen Geschichte des Modells „Bezirksregierung“ zahlreiche Veränderungen bei der Anzahl, der einwohner- und flächenmäßigen Größe, im Aufgabenbestand, im inneren Aufbau, in der Personalausstattung sowie der strategisch-funktionalen Ausrichtung gegeben hat, konnten sich die seit jeher erhobenen Forderungen nach einer Abschaffung der Mittelbehörden bis zum Jahre 2005 nicht durchsetzen (Häusler 2004, S. 147; vgl. Hillmann 1969, S. 45ff, Ellwein 1994, S. 73ff und Schrapper 1994, S. 157ff). Die Reform der niedersächsischen Mittelinstanz reicht bis in die 1860er Jahre zurück. 1867 dachte die preußische Staatsregierung an eine Reform der in der Provinz Hannover bestehenden sechs Landdrostereien, die als Vorläufer der Regierungsbezirke gelten. Damals sollten die Bezirke Hannover und Hildesheim, Lüneburg und Stade bzw. Osnabrück und Aurich zusammengelegt werden. Die Pläne scheiterten, wie auch ein weiterer Versuch des preußischen Finanzministers in den Jahren 1879/1880. 1919 wurde erneut erfolglos über eine Bezirksreform diskutiert (Meier, Bolten 1992, S. 91 bzw. Drews 1919). Die ersten umstrittenen Forderungen nach dem Zweiten Weltkrieg kamen 1946 vom Deutschen Städtetag. Nur ein Jahr später unternahm die erste Regierung unter der Ägide von Ministerpräsident Kopf (SPD) einen neuerlichen Vorstoß. Im Landtag wurde ein Entwurf eingebracht (Erstes Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltung, Drs. 1/316, 1947), mit dem die Regierungs-/Verwaltungspräsidien als selbstständige Mittelbehörden abgeschafft werden sollten. Dieser wurde allerdings im Laufe der Beratungen zurückgezogen (Häusler 2004, S. 147; vgl. Meier, Bolten 1992, S. 91 und Korte, Rebe, Elster 1986, S. 359). Offensichtlich fehlte der politische Wille der Mittelinstanz den Boden zu entziehen, was eine Reihe von begleitenden Maßnahmen vor, während und nach diesen Vorgängen gezeigt hat (ebd., S. 360).

Der nächste Schritt geschah Mitte der 1960er Jahre. 1965 wurde von der damaligen Regierung eine Sachverständigenkommission berufen, deren Auftrag es war, Vorschläge zu einer Verwaltungs- und Gebietsreform zu erarbeiten. Vorsitzender war der Göttinger Hochschullehrer Weber. Die „Weber-Kommission“ legte ihr Gutachten im März 1969 vor, das als Ausgangspunkt für die nachfolgenden Aktivitäten gilt (Meier, Bolten 1992, S. 90 und der Niedersächsische Minister des Innern 1969; vgl. Miller 1998b, S. 494f bzw. Niedersächsischer Landtag, 2001a, S. 5). Bereits 1968 plädierte die Weber-Kommission in einem gesonderten Bericht für die weitere Existenz der Mittelbehörden. Sie bestätigte diese Position in ihrem abschließenden Gutachten und wies insbesondere darauf hin, dass eine komplette Auflösung dieser Ebene nur realisierbar ist, wenn gleichzeitig zehn bis zwölf Regionalkreise gebildet werden. Die Argumente führten dazu, dass das Votum für die Beibehaltung der Mittelinstanz praktisch unumstritten blieb (Korte, Rebe, Elster 1986, S. 362). Nach den Vorschlägen beabsichtigte die SPD-geführte Regierung (Große Koalition) lediglich, die Regierungsbezirke und die Landkreise zu reformieren sowie die Zuständigkeiten zwischen den Ministerien, den Mittelbehörden und Landkreisen neu zu ordnen – dies mit dem Ziel einer weitgehenden Delegation von Aufgaben. Die Vorhaben konnten allerdings durch das Auseinanderbrechen der Großen Koalition im Jahre 1970 nicht weitergeführt werden (Meier, Bolten 1992, S. 90).

Die nachfolgende SPD-Alleinregierung konzentrierte sich zunächst auf die Reform der Kommunen. In den 1960er Jahren gab es in NdS noch weit über 4.000 Gemeinden. Nach Abschluss der Gemeindereform zum 1. März 1974 waren es noch etwas mehr als 400 Ein-

heiten. Auch die Landkreise waren im Durchschnitt zu klein. Schon vor der Kreisreform wurden im Rahmen der Gemeindereform einige kleinere Landkreise aufgelöst. Danach bestanden statt 60 nur noch 48 Kreise und zehn kreisfreie Städte. Die nach der Landtagswahl 1974 gebildete Regierung aus SPD und FDP wollte die Kreisreform in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode abschließen, was aber nicht mehr gelang, weil das Bündnis im Januar 1976 scheiterte. Zunächst übernahm die CDU in einer Minderheitsregierung die weiteren Planungen. Die Reform der Landkreise wurde am 28. Juni 1977 mit dem 8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform von der ab Dezember 1976 regierenden Koalition aus CDU und FDP beschlossen. Dabei ist der Richtwert von 150.000 Einwohnern pro Kreis auf 100.000 Einwohner gesenkt worden (ebd., S. 91). Seit 1. August 1977 gibt es in NdS nur noch 38 Landkreise und mittlerweile acht kreisfreie Städte. Es wird somit schon damals deutlich, dass beide Parteien für Einheiten auf der Kreisebene stehen, die nicht zu überdimensioniert ausfallen.

Blickt man explizit auf die Reform der Regierungsbezirke, so ist für die weiteren Entwicklungen einerseits der Mittelinstanzenbericht von Bedeutung und andererseits das erwähnte Weber-Gutachten. Die Beibehaltung der Mittelinstanz und eine Bezirksreform war im Wesentlichen 1969 von der Weber-Kommission vorgeschlagen worden. Entscheidend ist, dass die SPD den Ministerpräsidenten stellte und von 1970 bis 1974 sogar die alleinige Regierungsverantwortung inne hatte. Mit Beschluss vom 25. Januar 1972 hat sich die SPD-Regierung dem Vorschlag der Sachverständigenkommission angeschlossen, nach deren Votum die Bündelungsbehörden zu erhalten sind, ihre Zahl jedoch von acht (sechs Regierungs- und zwei Verwaltungspräsidien) auf vier zu verringern ist (der Niedersächsische Minister des Innern 1969; vgl. Korte, Rebe, Elster 1986, S. 365 und Mittelinstanzenbericht 1973, S. 5). Die Haushaltslage ließ die geplante Bezirksreform in der 1974 auslaufenden Legislatur jedoch nicht mehr zu. Die Maßnahme wurde vorerst verschoben, abschließende Vorstellungen über die künftigen Mittelbehörden bestanden zu dieser Zeit noch nicht (ebd., Anl. 4, S. 25; vgl. Stöbe, Brandel 1996, S. 20). 1975 folgte ein neuer Gesetzesentwurf der SPD-FDP-Regierung der in langwierigen Beratungen am 28. Juni 1977 mit dem 8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom Landtag beschlossen werden konnte. Zu diesem Zeitpunkt regierte bereits eine CDU-FDP-Koalition. Das Gesetz trat am 1. Februar 1978 in Kraft. Damit wurde die Bezirksreform 111 Jahre nach dem ersten Versuch mit einer Reduzierung von acht auf vier Bezirke umgesetzt. Die Regierung hatte damit gerechnet, dass man für den Vollzug der Bezirksreform rund zehn Jahre brauchen werde, tatsächlich hat die Umsetzung etwa die Hälfte der veranschlagten Zeit in Anspruch genommen. Bis dahin wurden rund 700 Stelleneinsparungen realisiert (Meier, Bolten 1992, S. 91f; vgl. Schrapper 1994, S. 157f, Mann 1997, S. 362, Miller 1998b, S. 496, Lasius 2000, S. 25, Niedersächsischer Landtag 2001a, S. 5f und Häusler 2004, S. 147).

Interessant ist der Umstand, dass die nur kurz andauernde SPD-FDP-Koalition Anfang 1976 auseinanderbrach und ab Ende 1976, nach einem kurzen Gastspiel einer CDU-Minderheitsregierung, eine CDU-FDP-Koalition die Macht übernahm. In der Zeit der wegweisenden Vorgaben hinsichtlich der Mittelinstanz regierte somit die SPD. Sie hatte maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen der 1970er Jahre. Sie vertritt von daher ein so genanntes Regierungsmodell, welches sich in NdS am ehesten mit ihr verknüpfen lässt (vgl. auch Hesse 2003a, S. 52ff bzw. 2004b, S. 82ff). Dass die Linie der SPD-Regierung (pro vier Bezirksregierungen) bzw. der folgenden SPD-FDP-Regierung von der CDU-FDP-Koalition im Jahre 1977 nicht abgeändert wurde, ist auch durch die nur rund vier Jahre

zurückliegenden Empfehlungen begründbar, die im Mittelinstanzenbericht von 1973 zu finden sind. Zudem war der für die nächsten zwei Jahre mitregierende Koalitionspartner der CDU-geführten Regierung (die FDP) an den vormaligen Entscheidungen beteiligt, was ein anderes Vorgehen kurzfristig unwahrscheinlich machte. Bemerkenswert ist weiterhin, dass die Mittelbehörden durch die Maßnahmen der 1970er Jahre gestärkt wurden (Korte, Rebe, Elster 1986, S. 362). Einen erheblichen (Aufgaben-) Zuwachs erhielten diese insbesondere durch die Beschlüsse vom 25. Januar 1972, 17. April und 21. August 1973, sowie durch das 6. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 9. April 1973. Auch lässt sich behaupten, dass deren breite Kompetenzen, als Substrat einer kräftig ausgebildeten Bündelungsfunktion, aus drei Quellen stammen: Aus dem Erbe der kleineren Länder Oldenburg und Braunschweig, aus dem ersten landesweiten Schub an Aufgabenübertragungen in den Jahren 1947 bis 1951 und aus der Funktionalreform von 1967 bis 1974. Auf jeden Fall verdankt die Mittelinstanz ihre bis Ende 2004 bestehende Position einer über mehrere Jahrzehnte betriebenen kontinuierlichen Entwicklung und der Erkenntnis ihrer Zweckmäßigkeit auf Grund der Größe und des Verwaltungsgefüges des Landes (ebd., S. 363f).

Wie in anderen Ländern geriet die Diskussion um die Mittelbehörden nach den Richtungsentscheidungen der 1970er Jahre in der Folgezeit ins Abseits. Nach der Wiedervereinigung wurde die Mittelinstanz dann erneut sukzessive weder als nachgewiesenes optimales noch als objektiv unbrauchbares, sondern lediglich als mögliches Modell für die Aufbaustruktur in den Flächenländern betrachtet (Stöbe, Brandel 1996, S. 22; vgl. Häusler 2004, S. 147). Im Januar 1991 hat der niedersächsische Innenminister eine Arbeitsgruppe „Modernisierung der Bezirksregierungen“¹⁸⁵ eingesetzt, die Vorschläge zur Verbesserung der Funktions- und Leistungsfähigkeit erarbeiten sollte. Vor dem Hintergrund, dass noch 1993 der Leiter der Zentralabteilung einer Bezirksregierung über die „kranke Bezirksregierung“ geklagt hat (Freundenberg 1993), und einige Jahre später ein breit angelegtes Vorhaben zur Modernisierung der Landesverwaltung vorbereitet wurde, darf man von einem weitgehenden Scheitern dieser Arbeitsgruppe ausgehen (Miller 1998b, S. 765).¹⁸⁶ Nach Auffassung der Regierung genügte bislang die behutsame und kontinuierliche Reaktion, indem die Verwaltung ihre Aufgaben, Strukturen und Arbeitsmethoden angepasst hat (vgl. StK NdS 1994). Angesichts der dramatischen Veränderung der Rahmenbedingungen bestehe nunmehr ein weitaus größerer Handlungsdruck, der die überkommenen Strukturen der Verwaltung sowie ihren Aufgabenbestand insgesamt erfasse und in Frage stelle und der Politik richtungsweisende Entscheidungen abverlange. Aus diesem Grund hat man sich auf eine kritische Inventur mit dem Ziel verständigt, Aufgaben abzubauen, die Regelungsdichte zu lockern und damit Kosten zu sparen (Miller 1998b, S. 765f).¹⁸⁷ In Bezug auf die Mittelbehörden ist jedoch nicht allzu viel geschehen. Der Fokus der SPD-Regierung lag eher auf einer Verschlinkung der Ministerien. Erst Mitte/Ende der 1990er Jahre erfolgte dann zunehmend eine Konzentration auch auf die Bezirksregierungen. Ziel der damaligen Regierung war es, die Mittelinstanz durch eine Aufgabenkritik/-verlagerung auf die kommunale Ebene zu entlasten und deren Selbstständigkeit zu stärken (MIS NdS 1996a, S. 33ff und dies. 1996b).

185 Zu den Themen der Arbeitsgruppe vgl. Meier, Bolten 1992, S. 112.

186 Vgl. eine andere Auffassung hierzu: Niedersächsischer Landtag 2001a, S. 6.

187 Die Reformmaßnahmen in NdS waren von hohen Einsparvorgaben überlagert. So wurde zwischen 1995 und 1998 vorgegeben insgesamt 8.000 Stellen in der Landesverwaltung einzusparen (König 1997, S. 90f).

Eine besondere Bedeutung kommt hierbei dem „Strategiepapier zur Aufgabenstellung und Funktion sowie zur Binnenstruktur der Bezirksregierungen“ zu (dies. 1997; vgl. StK Nds 1997), das im April 1997 einstimmig von der Regierung gebilligt wurde. Das Papier gilt als Standortbestimmung für die Mittelinstanz, um diese als leistungsfähige Verwaltung modernen Erfordernissen und Entwicklungen anzupassen. In diesem Zusammenhang wird erneut ersichtlich, dass die SPD unmissverständlich für eine konzentrierte Dreistufigkeit plädiert. Festgelegt sei, dass in einem Flächenland wie Nds die Mittelinstanz durch keine andere Einrichtung ersetzt werden kann und kein anderer Behördentyp regionale Belange und landespolitische Vorgaben mit vergleichbarer Effizienz und Wirtschaftlichkeit zum Ausgleich zu bringen vermag. Man stützt sich auch auf den Beschluss der Regierung vom 7. Februar 1995, mit dem man sich nachhaltig für den Bestand der Mittelbehörden ausgesprochen hat. Die Einheiten werden als Bindeglied bzw. Mittler zwischen der Region und den obersten Landesbehörden sowie als Dienstleister für die obersten Landesbehörden, die Kommunen, sonstige regionale Akteure und die Bürger definiert. Diskutiert wurde ferner, ob es sinnvoll sei, bestimmte Ämter und Sonderbehörden aufzulösen und in die Bezirksregierungen einzugliedern. Einige Fachressorts befürworteten auch die Bildung von Sonderbehörden, was zu einem Kompromiss führte. Entscheidender Maßstab für die Zuordnung von Aufgaben zu den Bezirksregierungen sind nach Aussage des Strategiepapiers Wirtschaftlichkeitserwägungen.¹⁸⁸ Damit einhergehend stand damals mehr die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente im Vordergrund, zudem eine Verschlankung des inneren Aufbaus, die Implementierung einer modernen IuK-Infrastruktur und Personalentwicklungskonzepte. Bis Ende des Jahres 2000 musste dem Landtag eine Bestandsaufnahme zur Mittelinstanz übergeben werden. Dabei waren die möglichen Perspektiven staatlicher Aufgabenwahrnehmung darzustellen. Es handelte sich um einen im Ergebnis offenen Auftrag, der vom Fortbestand der Behörden ausging¹⁸⁹ (MIS Nds 1997; vgl. auch dies. 1996b, Lasius 2000, S. 25ff, BMI 2000, S. 50ff, Niedersächsischer Landtag 2001a, S. 6 nebst Anl. 3, S. 20ff, König 1997, S. 88f und Bogumil, Kottmann 2006, S. 13).

Die inzwischen eingesetzte SPD-Landesregierung unter Gabriel betont die Fortsetzung der Modernisierung und insofern die Kontinuität mit den bisherigen Regierungen (BMI

188 Den Bezirksregierungen sollten nur Aufgaben übertragen werden, die dort wirtschaftlicher zu erledigen sind. Umgekehrt waren Aufgaben auszulagern, die anderswo effizienter bearbeitet werden können.

189 Zu den auf dieser Grundlage seit 1997 durchgeführten wichtigsten Maßnahmen mit Bezug zur Mittelinstanz: (1) Auflösung der 49 Schulaufsichtsämter mit neun Außenstellen zum 01.02.1997. Sie sind bei gleichzeitiger Aufgabenverlagerung auf die Mittelinstanz Außenstellen der Bezirksregierungen geworden. Daneben erfolgte eine Verringerung der Standorte der Schulbehörden (Außenstellen). (2) Auflösung der elf staatlichen Ämter für Wasser und Abfall zum 01.01.1998. Die abfallwirtschaftlichen Aufgaben sind auf die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter übergegangen. Die Aufgaben Planung, Bau, Ausbau, Betrieb und Unterhaltung von Gewässern, Insel-/Küsten-/Hochwasserschutzanlagen und sonstiger wasserwirtschaftlicher Anlagen sowie die operativen Aufgaben des gewässerkundlichen Landesdienstes sind unter Eingliederung des bisherigen staatlichen Amtes für Insel- und Küstenschutz dem neu gegründeten Landesbetrieb für Wasserwirtschaft und Küstenschutz übertragen worden. (3) Die übrigen wasserwirtschaftlichen Aufgaben sind auf die Bezirksregierungen übergegangen. Mit Auflösung der Ämter für Wasser und Abfall sind neun Außenstellen der Bezirksregierungen zur Wahrnehmung wasserwirtschaftlicher Aufgaben gebildet worden. (4) Auflösung der Besoldungsdezernate der Bezirksregierungen zum 01.01.1998. Ihre Aufgaben sind auf ein neu gegründetes Landesamt für Bezüge und Versorgung übergegangen. (5) Auflösung der acht Vorprüfungsstellen zum 01.02.1998 (vier bestanden bei der Mittelinstanz). Ihre Aufgaben sind auf die neu gebildeten fünf Rechnungsprüfungsämter verlagert worden. (6) Auflösung des Niedersächsischen Landesjugendamtes zum 01.07.1999 und Eingliederung in die Bezirksregierung Hannover. (7) Übertragung von Aufgaben der Bezirksregierung Hannover im Zusammenhang mit der damals beabsichtigten Bildung des Gemeindeverbandes „Region Hannover“.

2000, S. 47). Sie ist der Auffassung, dass die Ergebnisse aus den vergangenen zehn Jahren gezeigt hätten, dass die verstärkt auf Binnenmodernisierung, Aufgabenkritik und Effizienzsteigerung zielenden Maßnahmen wesentliche Schritte zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation darstellen (Niedersächsischer Landtag 2001a, S. 7). Die Oppositionsparteien sind durchweg anderer Auffassung. Öffentlich prangern sie immer wieder massiv den Verzicht auf eine umfassende Reform an (z.B. CDU Lt.-Fraktion Nds 2002; vgl. auch CDU Nds 2002c oder Bündnis 90/Die Grünen Nds, Lt.-Fraktion 2002a). Thematisiert wird bei den Diskussionen zwischen Regierung und Opposition das ganze Spektrum vom Erhalt des Status quo bis zu einer völligen Abschaffung der Mittelinstanz. Dies führt dazu, dass die Regierung Ende 1999 ihre Sprachregelung modifiziert, allerdings ohne einer konzentrierten Dreistufigkeit den Rücken zu kehren. Die SPD-Regierung sieht eine Perspektive darin, den dreistufigen Aufbau mit einem Regionalmanagement¹⁹⁰ zu verknüpfen. Sie ist der Auffassung, dass Nds auch künftig Mittelbehörden benötigt und es sinnvoll wäre, die Binnenreform bei den Bezirksregierungen fortzuführen. Gerade dort sollen mittelinstanzliche Aufgaben koordiniert werden (detailliert hierzu Niedersächsischer Landtag 2001a, S. 7ff, ders. 2001b, 2001c und 1999, S. 3605; vgl. Reformzeit 2000 und 2002).

Bei dem regionalen Managementkonzept handelt es sich eher um einen Akt symbolischer Politik. Andere sprechen auch von „altem Wein in neuen Schläuchen“ (MIS Nds, 14.10.2004). Die oppositionellen Grünen kritisieren das Vorgehen der SPD-Regierung. Ihrer Ansicht nach werden dadurch lediglich Türschilder ausgetauscht. Wie die CDU und die FDP verfolgen sie ein zweistufiges Oppositionsmodell. Sie stellen sich damit gegen die „Kontrollinstanzen aus preußischer Zeit“ und werben für eine „schrittweise Rücknahme zentralstaatlicher Kontrolle“ (Bündnis 90/Die Grünen Nds 2003, S. 42). Auch bezeichnen sie den Zuschnitt der Mittelbehörden als Entwicklungshemmnis. Die Grünen forderten schon in der 14. Legislaturperiode (1998 bis 2003) deren Auflösung und ersatzweise eine leistungsfähige Regionalverwaltung mit Management- und Dienstleistungsaufgaben und einer direkt gewählten demokratischen Vertretung (dies. 1998, S. 12; vgl. Bündnis 90/Die Grünen Nds, Lt.-Fraktion 2002b und Niedersächsischer Landtag 2001a; vgl. auch Bündnis 90/Die Grünen Nds, Lt.-Fraktion 2002a). Nach dem Wechsel der CDU und der FDP von der Oppositionsbank in die Regierung bzw. dem Verbleib der Grünen in der Opposition, sind bei letzteren zwangsläufig leichte Argumentationsengpässe zu vernehmen, da nunmehr auch eine Abgrenzung von den ehemaligen „Oppositionspartnern“ notwendig ist. Auf Grund der Entwicklung argumentieren sie zwar nicht gegen das „Oppositionsmodell“ der CDU-FDP-Regierung, dem sie näher stehen als dem „Regierungsmodell“ der oppositionellen SPD. Sie machen ihre Kritik vielmehr an Detailfragen fest. Allerdings sind sie bereit, den Prozess produktiv zu begleiten. „Die grundsätzliche Entscheidung der Landesregierung tragen wir mit“ (dies. 2003b). Ebenso wird der Entschluss begrüßt, der Auflösung eine Aufgabenkritik voranzustellen (dies. 2003c). Hingegen lehnen sie die Einrichtung der Re-

190 Das Regionalmanagement braucht nicht im Detail betrachtet werden. Dies deshalb nicht, weil die Regierung ihrer Linie treu bleibt. Es handelt sich lediglich um eine Neujustierung/-etikettierung der bisherigen Modernisierungsrichtung. Das Regionalmanagement hat ebenso weniger die Aufbaustrukturen im Blick, sondern mehr die Abläufe, demnach die Binnenorganisation. Die Schwerpunkte und Grundzüge zielen auf die Umsetzung von landespolitischen Zielvorgaben und Entscheidungen in der Region, auf die Vermittlung regionalpolitischer Vorstellungen und Interessen der Region in Richtung Regierung und auf eine verstärkte Kunden-/Ergebnisorientierung bei der Erfüllung von Aufgaben, die einer intensiveren und fachübergreifenden Koordinierung bedürfen (Niedersächsischer Landtag 2001b und 2001c; detailliert zu den Zielen, Grundzügen, Funktionen, zur Konzeptentwicklung etc. siehe ders. 2001a).

gierungsbüros ab. Stattdessen sollte eine Aufgabenverlagerung auf regionale Einheiten erfolgen (ebd.; vgl. dies. 2004a und 2004d). Eine Abschaffung der Mittelinstanz, so die Grünen, setze Regionsverbände von mehreren Landkreisen voraus (dies. 2003a), denn die Voraussetzungen für eine ersatzlose Abschaffung der Bezirksregierungen und eine daraus folgende flächendeckende Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene sei in NdS nicht gegeben (dies. 2003d). „Eine annähernd flächendeckende Aufgabenverlagerung (...) verlangt eine Funktionalreform auf der Kreisebene“ (dies. 2003c; vgl. auch Bogumil, Kottmann 2006, S. 20f), die auf freiwilliger Basis erreicht werden soll (ebd.; vgl. Niedersächsischer Landtag 2001a), was nicht realistisch sein dürfte.¹⁹¹ Schließlich wird der hohe Zeitdruck beklagt (Bündnis 90/Die Grünen NdS, Lt.-Fraktion 2004a) und die errechneten Einsparungen in Zweifel gezogen (dies. 2004b, 2004c und 2004d).

Entscheidend ist, dass die SPD Anfang 2003 abermals gezwungen ist in die Opposition zu wechseln. Die damit verbundene Kursänderung der neuen CDU-FDP-Regierung in Richtung einer Zweistufigkeit wird von der SPD als schwerer politischer Fehler deklariert (SPD Lt.-Fraktion NdS 2003a bzw. 2003d; vgl. auch 2003b, 2003c, 2004a und 2004b) bzw. als „organisiertes Verwaltungschaos“ (Gabriel 2004; vgl. Bogumil, Kottmann 2006, S. 19).¹⁹² Von Bedeutung ist überdies, dass beide Regierungsparteien unisono argumentieren. Allerdings ist auch beobachtbar, dass beide Lager in den 1990er Jahren erst Zug um Zug zu einer Zweigliedrigkeit gefunden haben (Niedersächsischer Landtag 2001a). Die CDU NdS verfolgte 1994 lediglich das Ziel einer kritischen Überprüfung und Reduzierung von Sonderbehörden. Wo eine einheitliche Aufgabenerfüllung notwendig wird, müsste eine Verlagerung an die Bezirksregierungen erfolgen, so die Christdemokraten. „Die in einem Flächenland notwendigen Bezirksregierungen müssen durch Entscheidungskompetenzen gestärkt und die Briefkastenfunktionen abgebaut werden“ (CDU NdS 1994, S. 77). Die Union steht somit zu diesem Zeitpunkt noch hinter den Mittelbehörden. Einen Meilenstein zur Herauskristallisierung des Zweistufenmodells bildet eine Anhörung der CDU im Landtag (CDU NdS 1997a).¹⁹³

Einleitend wird durch den damaligen CDU-Fraktionsvorsitzenden und heutigen Ministerpräsidenten Wulff herausgestellt, dass zum Abbau von Überbürokratisierung und -regulierung, zur Verbesserung des Wirtschaftsstandortes und zur Konsolidierung des Haushalts eine umfassende Aufgabenkritik unerlässlich sei. Durch die Diskussion wird deutlich, dass sich die Experten überwiegend für die Beibehaltung der Bezirksregierungen aussprechen. Der Städte- und Gemeindebund legt dar, dass eine Auflösung für sich genommen

191 M.E. sprechen praktische und politiktheoretische aber auch juristische Erwägungen gegen eine solche Lösung. Die unterschiedlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit dürften verfassungsrechtliche Risiken im Hinblick auf Art. 57 VerfNdS bergen (Niedersächsischer Landtag 2001a).

192 Nach der Abschaffung der Mittelinstanz setzte sich in der SPD die Meinung durch, dass mit der Modernisierung neue Tatsachen geschaffen worden sind und es daher kein Zurück zum „alten“ Modell mehr geben könne. Auch wenn es keine Beschlusslage zu diesem Thema gibt, so ist doch eine inhaltliche Entwicklung hin zu einem Regionalkreiskonzept mit acht bis zehn Regionalkreisen ersichtlich (Bogumil, Kottmann 2006, S. 19f).

193 Zu dieser sind Funktionsträger aus der CDU-Landtagsfraktion, der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU NdS, dem Landesfachausschuss Wirtschaft und Verkehr, der niedersächsischen CDU und der Jungen Union NdS geladen. Zudem Experten aus verschiedensten Bereichen, so insbesondere Vertreter des Instituts der Niedersächsischen Wirtschaft e.V., der Industrie- und Handelskammer, des Niedersächsischen Verwaltungsamtes, des Städte- und Gemeindebundes und des Städtetages, der Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr, des Deutschen Beamtenbundes/Landesverband NdS und der Landwirtschaftskammer Hannover (CDU NdS 1997a).

noch nicht zu einer Entlastung der Verwaltung und der Haushalte führt, sondern dadurch lediglich eine Verlagerung von Aufgaben auf andere Behörden stattfindet. Entscheidend sei daher ein aufgabenkritisches Vorgehen. Der Städtetag plädiert ebenso für die weitere Existenz der Bezirksregierungen. Diese müssten jedoch effizienter und effektiver organisiert werden. Auch der spätere Sonderstaatssekretär zur Abschaffung der Mittelinstanz spricht sich für eine Beibehaltung aus. Wichtiger sei eine Abschaffung von Landesbetrieben und eine teilweise Übertragung von Aufgaben der Bezirksregierungen auf die Landkreise und Gemeinden. Einzelne Experten treten für eine Einstufigkeit des Widerspruchsverfahrens ein. Noch interessanter ist, dass auch die meisten CDU-Vertreter ebenfalls hinter den Bezirksregierungen stehen, so z.B. die Kommunalpolitische Vereinigung oder der Landesfachausschuss Wirtschaft und Verkehr. Letzterer plädiert u.a. für eine verstärkte Abschaffung der Sonderverwaltung. Ersichtlich wird zudem, dass die Ursprünge einer Zweistufigkeit bei der Jungen Union bzw. deren Spitze zu suchen sind. So setzt sich der Landesvorsitzende für die Auflösung der Mittelbehörden ein, wie auch der spätere Fraktionsvorsitzende im Landtag McAllister (ebd.).

Mit angestoßen durch diese Debatte erweitert sich Ende 1997 bei der CDU das Bewusstsein zu einer umfassenden Neuordnung der Mittelinstanz. Man macht sich nunmehr explizit für eine drastische Verschlinkung stark (dies. 1997b, S. 19). Immer deutlicher werden die Forderungen nach einer Reduktion auf reine Koordinierungs- und Bündelungsbehörden (Niedersächsischer Landtag 1998). Im weiteren Fortgang schwingen sich die Christdemokraten schließlich zusehends auf eine Zweistufigkeit ein (ders. 2001a). Vor dem Machtwechsel wird eine umfassende Reform angekündigt, „die diesen Namen auch verdient“ (CDU Nds 2002c) bzw. eine „durchgreifende Entbürokratisierung ohne Tabus und Vorbehalte“ (dies. 2003a). Im Regierungsprogramm der CDU für die 15. Legislaturperiode (2003 bis 2008) wird bekräftigt, die Mittelinstanz neu strukturieren zu wollen (2002b, S. 21). Auch möchte die CDU Hierarchien abbauen und nach einer umfassenden Aufgabenkritik die Bezirksregierungen zu wenigen regionalen Kompetenzzentren entwickeln. Die CDU steht für eine Verantwortungs-/Aufgabenverlagerung in die Fläche, demnach vom Land zu den Landkreisen und kreisfreien Städten bzw. von diesen zu den Gemeinden (ebd., S. 38). Auch bei der FDP lässt sich dieser Prozess beobachten. Die Entscheidungen der 1970er Jahre sind eher mit der SPD verknüpft, dennoch sind bei der FDP bis weit in die 1990er Jahre keine Forderungen zur Auflösung der Mittelinstanz zu vernehmen. Deren Präferenz zielte lediglich auf eine konsequente Aufgabenkritik und eine schlanke, leistungsfähige bzw. effiziente Verwaltung (FDP Nds 1998). Sukzessive schwingt sich jedoch auch der kleine Koalitionspartner auf eine zweigliedrige Verwaltung ein. Im Bürgerprogramm für die Landtagswahl 2003 fordern die Freien Demokraten, noch unmissverständlicher wie die CDU, die Abschaffung der Mittelbehörden und die Übertragung der Aufgaben auf die Landkreise, Städte und Gemeinden. Die Mittelinstanz sei traditionell durch die Vorstellung einer strikten Unterordnung der Kommunen unter staatliche Vorgaben und Strukturen geprägt. Die gegenwärtigen und künftigen immer komplexer werdenden Herausforderungen ließen sich so nicht mehr bewältigen (dies. 2002, S. 34).

Im Gegensatz zu BW ist die Reform Teil des Wahlkampfes der meisten Parteien. Die vor dem Machtwechsel gut übereinstimmenden schwarz-gelben Positionen werden durch die stabilen Wahlergebnisse untermauert und münden nach Regierungsübernahme in den Koalitionsvertrag (2003). Dadurch erfährt die Abschaffung der Mittelinstanz einen hohen Verbindlichkeitsgrad. Die auf das 19. Jahrhundert zurückgehenden und von der verwal-

tungspolitischen Entwicklung Preußens geprägten Strukturen wurden demnach zu Gunsten einer zweistufigen Gliederung aufgegeben. Die Auflösung der Mittelbehörden zum 1. Januar 2005 überraschte manchen Beobachter, denn sie galten nach den Reformen der 1960er und 1970er Jahre noch als langfristig gesichert. Das Konzept bricht mit der tradierten Vorstellung vom Erfordernis einer dreistufigen und regional dislozierten Verwaltung, kurzum: Die Regierung hat durch die Reform einen Systemwechsel vollzogen (vgl. Wagener 1982, S. 153ff, Häusler 2004, S. 145, Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 41; vgl. auch Hesse 2003a, S. 52ff und 2004b, S. 23ff, 82ff).

3.2.5.3.3 Parteipolitisches Profil auf kommunaler Ebene

Im niedersächsischen Landkreistag sind im direkten Vergleich zum baden-württembergischen Pendant fast durchweg Landräte mit sozialdemokratischem und christdemokratischem Hintergrund vertreten (vgl. NLT, 07./10.03.2005). Zum Zeitpunkt September 2004, und damit während der großen Verwaltungsstrukturreform, ist das Verhältnis im dortigen Spitzenverband ausgeglichen. Dieses paritätische Bild spiegelt sich naturgemäß auch im dortigen Vorstand wider. Sicherlich trägt auch das sich von BW deutlich abhebende Wahlverfahren der Landräte zu einer mehr ausgeglichenen Besetzung bei,¹⁹⁴ zumindest jedoch dazu, dass beide Volksparteien in dieser kommunalen Institution repräsentiert sind. Die Landräte werden in Nds von den Kreiseinwohnern zugleich mit dem Kreistag gewählt (§ 55 i.V.m. § 28 NLO).

3.2.6 Zwischenfazit

Unter den größeren Flächenländern ist Nds das einzige Bundesland, das konsequent von einem dreistufigen Aufbau abrückt, was Interesse weckt, weil die dortigen Mittelbehörden eine wesentlich längere Historie aufweisen als in BW. Die auf das 19. Jahrhundert zurückgehenden Verwaltungstraditionen wurden zum 1. Januar 2005 zu Gunsten einer zweistufigen Gliederung aufgegeben. Blickt man auf die Möglichkeiten zu einer radikalen Veränderung, so ist feststellbar, dass die CDU-geführte Regierung auf eine insgesamt vergleichsweise günstige Reformstruktur bauen kann. Die Bezirksregierungen können auf keine politische Lobby zurückgreifen und die Verwaltungsstrukturen sind relativ überschaubar ausgebaut. Nds hat nur einen räumlich arg begrenzten höheren Kommunalverband, der im Vergleich zu den Verbänden manch anderer Bundesländer eine unbedeutende Rolle spielt. Dieser Umstand ist auch hinsichtlich der weiteren Landschaften und Landschaftsverbände zu diagnostizieren. Die preußischen Einflüsse spielen in Nds eine nicht derart außergewöhnliche Rolle wie in NRW. Daran hindert z.B. der weitgehende Wegfall höherer Kommunalverbände aber auch eine völlige Kommunalisierung der unteren Ebene, was eine radikale Zweistufenreform begünstigt, weil sich damit der Verzicht auf eine Bündelungsinstanz begründen lässt. Der hohe Kommunalisierungsgrad, d.h. die Tatsache, dass in Nds

194 Eine Direktwahl mag aber lediglich ein Indiz hierfür sein, denn auch Direktwahlen können eindeutige Mehrheiten hervorbringen, wie beim LKT ersichtlich ist. Zu den Mehrheitsverhältnissen im NLT siehe www.nls.niedersachsen.de. Ferner ist anzumerken, dass einzelne Landräte für eine Partei kandidieren, ohne deren Parteibuch inne zu haben.

auf der unteren Ebene keine allgemeine Landesverwaltung institutionalisiert ist, bewegt manchen Akteur zur Überlegung, ob dadurch eine staatliche Mittelbehörde nicht überflüssig wird.

Von der Einwohnerzahl ist NdS am ehesten mit BW vergleichbar. Die Größe des viertgrößten Landes sprach bislang für einen dreistufigen Verwaltungsaufbau, dies belegen auch Aussagen der niedersächsischen CDU der 1990er Jahre. Schon im drittgrößten Land BW hat eine Zweistufigkeit für Schlagzeilen gesorgt. Hingegen kommt das Modell im etwas kleineren NdS durch den Regierungswechsel des Jahres 2003 konsequent zur Anwendung. Blickt man auf die Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden, so stellt man zudem fest, dass diese von der Verwaltungskraft in gewissen Toleranzen mit den baden-württembergischen verglichen werden dürfen. Die Landkreise und vornehmlich die kreisfreien Städte fallen jedoch hinter die Einheiten aus BW zurück. Die Tatsache führt dazu, dass die kommunalen Spitzenverbände einer Zweistufigkeit anfänglich etwas reserviert gegenüberstehen. Vor diesem Hintergrund wird auch die Forderung insbesondere des Städtetags plausibel, der sich für eine regionale Repräsentanz (Regierungsbüros) stark macht. Bedeutsam ist in diesem Sachzusammenhang, dass sich die Regierung schon zu Oppositionszeiten unmissverständlich zur bestehenden Kommunalstruktur bekennt und diesbezügliche Veränderungen kategorisch ausschließt, was die potenziellen Kritiker aus dem kommunalen Bereich auf Distanz hält, denn dort macht das Thema Karriere, dass ein zweistufiger Aufbau auf Grund der begrenzten kommunalen Verwaltungskraft eine Gebietsreform auf der unteren Ebene nach sich ziehen könnte. Einer solchen stehen alle Spitzenverbände ablehnend gegenüber. Das Bekenntnis der CDU und der FDP zur Kommunalstruktur verwundert nicht, denn beide Parteien haben sich bereits in den 1970er Jahren für Einheiten auf der Kreisebene ausgesprochen, die nicht zu überdimensioniert ausfallen.

Wie in BW wird die Reform durch die prekäre Finanzlage stimuliert. Die niedersächsischen Rahmendaten sprechen allerdings eine noch deutlichere Sprache. Durch die damit einhergehende Druckkulisse entsteht für die bis ins Jahr 2003 regierende SPD ein Handlungszwang. Die SPD-Regierung unterhält entsprechend viele Projekte, auch hinsichtlich der Mittelinstanz. Es handelt sich hierbei jedoch um mehr binnenorganisatorische Maßnahmen und inkrementelle, marginale bzw. „bruchstückhafte“ Modernisierungsschritte. Eine ganzheitliche (Mittelstufen-) Reform bleibt hingegen aus. Immer wieder wird seitens der Opposition (CDU, FDP, Grüne) der Verzicht der Sozialdemokraten auf eine große Verwaltungsreform angeprangert. Die massiven und kontroversen parteipolitischen Diskussionen um den richtigen Organisationsaufbau führen konsequenterweise dazu, dass die zentralen Fragen Ende 2002/Anfang 2003 einen gewichtigen Platz in den Landtagswahlprogrammen fast aller etablierten Parteien einnehmen. Im Gegensatz zu BW ist die Reform Teil des Wahlkampfes. Die drei Oppositionsparteien vertreten unmissverständlich eine Zweigliedrigkeit und daher ein klassisches Oppositionsmodell, was einsichtig ist, denn im Rückblick hatte die SPD eine relativ stabile Stellung inne, während die CDU aus einer im Bundesvergleich eher schwächeren Position heraus agierte. Die Grünen waren nur von 1990 bis 1994 an der Regierung beteiligt. Die FDP stand zwar immer wieder in Regierungsbündnissen, die tragenden Beschlüsse der 1970er Jahre gehen jedoch in erster Linie auf die SPD zurück.

Blickt man in die Vergangenheit, so ist bemerkenswert, dass die niedersächsischen Parteien und allen voran die Sozialdemokraten, erst durch die Entscheidungen der 1970er Jahre zum Verwaltungsaufbau der Nachkriegszeit gefunden haben. Die SPD-Regierung ab

1970 bekennt sich letztlich auf Grund des Weber-Gutachtens und des Mittelinstanzenberichts zu den Mittelbehörden, bei einer gleichzeitigen Verringerung dieser von acht auf vier Einheiten. Beide Dokumente wurden vorgelegt, als die SPD alleine regierte und somit maßgeblich für die richtungsweisenden Entscheidung in der Verantwortung stand. Die vormalig konzentrierte Dreistufigkeit steht demnach am ehesten mit ihr in Verbindung. Dass die Linie der SPD-Regierung von 1972 (pro vier Bezirksregierungen) bzw. der SPD-FDP-Regierung von 1975 zwei Jahre später von der CDU-FDP-Koalition nicht abgeändert wurde, ist durch die nur vier Jahre zurückliegenden Empfehlungen begründbar, die im Mittelinstanzenbericht von 1973 zu finden sind. Zudem war der Koalitionspartner der CDU-geführten Regierung (die FDP) an den vormaligen Entscheidungen beteiligt, was ein anderes Vorgehen kurzfristig unwahrscheinlich machte.

Ersichtlich ist ferner, dass sich die Vetostruktur nicht derart günstig präsentiert wie in BW, weil die parteipolitische Verflechtung des Landkreistages mit der Landesregierung entfällt. Die Verschränkung präsentiert sich allerdings auch nicht gegenmajoritär wie in NRW vor dem dortigen Regierungswechsel im Mai 2005. Die beobachtbare Zurückhaltung des Landkreistages mag eine Folge der eher ausgewogenen Besetzung sein. Überdies ist erkennbar, dass die CDU und die FDP in ihren Aussagen schon zu Oppositionszeiten nahe beieinander liegen, was historische Gründe hat. Als es 2003 zum Regierungswechsel kommt, konkretisiert sich der Trend zu einer Änderung des Systems. Die Maßnahmen werden daher durch sich wandelnde Macht- und Ressourcenstrukturen ausgelöst. Der Wechsel fordert die neue Regierung zum Handeln heraus, ihre zuvor propagierte oppositionelle Linie einer Umsetzung zuzuführen. Das Vorhaben wird in der weiteren Folge durch die gemeinsame politische Arbeitsgrundlage untermauert. Um die Ergebnisorientierung des Ansatzes zu unterstreichen, formulierte die Regierung gleich zu Beginn der Wahlperiode im Koalitionsvertrag das Ziel einer Zweigliedrigkeit. Damit wurde der Umdenkungsprozess beschleunigt.

Letzten Endes werden die Spitzenverbände von anfangs mehr neutralen zu doch eher konstruktiven Vetospielern. Die Gründe liegen, neben dem hohen Kommunalisierungsgrad des Landes, in der nur marginalen Aufgabendezentralisierung, denn NdS weist nach wie vor eine ausgeprägte Sonderbehördenlandschaft auf, in der weitgehenden Beachtung kommunaler Belange bzw. der ausgeprägten Vertrauenskultur zwischen der Regierung und den Kommunen, in der Beibehaltung einer – wenn auch erheblich reduzierten – Repräsentanz des Staates in der Region und insbesondere im Verzicht auf eine kommunale Territorialreform. Die strategische Einwirkung der Landesregierung führt dazu, dass die Verbände eine noch weitgehend homogene Linie vertreten und ein zweigliedriges Modell schließlich unterstützen oder zumindest nicht blockieren. Eine Rolle spielt somit (ähnlich wie in BW) die taktische Ausrichtung des Projekts und personelle Faktoren in Gestalt des Ministerpräsidenten bzw. der christdemokratischen Fraktionsführung und schließlich die Unterstützung der Maßnahmen durch die Ministerien, die von der Stärkung der Sonderbehörden profitierten.

4 Marginale Mittelstufenreformen

4.1 Moderate Modernisierung in Bayern

4.1.1 Historische Entwicklungslinien des Bundeslandes und der Mittelbehörden

BY¹⁹⁵ gilt als traditionsreichstes Land der Bundesrepublik Deutschland. Das Land ist in einer mehr als tausendjährigen Geschichte gewachsen. BY, so wird gerne verklärend festgestellt, gilt als ältester europäischer Staat, woraus sich eine Art Anciennitätswürde ableite. Im Gegensatz zu den so genannten „Bindestrichländern“ erscheint es als große Konstante und ruhender Pol, wie es angeblich vielfach auch dem Selbstbewusstsein des Landes entspricht. Ungeachtet aller Kontinuität, die unter den anderen Bundesländern ohnegleichen ist, veränderten sich im Laufe der Jahrhunderte Umfang und Grenzen jedoch beträchtlich. Teile Frankens, Schwabens und Altbayerns machten jeweils unterschiedliche Entwicklungen durch. Mit der Zusammenfassung der altbayerischen, fränkischen und schwäbischen Gebiete wurden drei politisch bedeutsame „Traditionszonen“ unter einem Dach vereint, die sich später auch parteipolitisch verfestigten, der katholisch-konservative, bäuerliche und betont patriotisch altbayerische Raum, das katholische, aber gemäßigt föderalistische Gebiet Schwabens und Mainfrankens sowie das protestantische Franken, später Heimat der Sozialdemokratie und des Neoliberalismus. Mit Erhebung zum Königreich im Jahre 1806 sowie der Angliederung der fränkischen und schwäbischen Territorien erhielt BY in etwa seine heutige Gestalt. Die Formierung zum modernen Staatswesen und der Aufstieg zu einem Staat von Rang ist mit Maximilian Graf von Montgelas verknüpft, der bis 1817 eine wirksame Staatsverwaltung schuf. Mit der Verfassung von 1818 vollzog BY zugleich den allmählich spürbar werdenden Übergang vom Absolutismus zu einem konstitutionellen Staatswesen mit Parlament und Teilhabe der Volksvertretung an der Gesetzgebung. 1871 trat BY dem proklamierten deutschen Kaiserreich bei, wusste sich allerdings wichtige Reservatrechte zu erhalten (Ismayr, Kral 1997, S. 84 bzw. März 2003, S. 215; vgl. ders. 1999 und Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 31).

1918 wurde BY Republik. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs stellte die amerikanische Besatzungsmacht das Land wieder her, trennte aber die heute pfälzischen Gebiete (so genannter „achter Bezirk“) ab. Getreu dem schon in der Weimarer Republik verfochtenen Prinzip, im zentralistischen Deutschen Reich föderalistische Grundsätze durchzusetzen, versagte der Bayerische Landtag dem Bonner GG seine Zustimmung, weil er die Eigenständigkeit der Länder zu wenig berücksichtigt sah, die Verbindlichkeit des GG wurde jedoch bejaht (Ismayr, Kral 1997, S. 86). Das Besondere der Geschichte und Kultur Bayerns ließen sich nie völlig in einen deutschen bzw. europäischen Rahmen integrieren. Obwohl dahinter kein sich selbst genügender Separatismus stand, sondern ein durchaus konstruktiver Wille zur Zusammenarbeit, hat sich BY dennoch allen Versuchen zur Nivellierung seines politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gepräges widersetzt. Gemäß Art. 1 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung von 1946 ist das Bundesland ein „Freistaat“. Die Be-

195 Weitere Literatur zu BY siehe bei Wahl 1987, S. 245, Fn 143; vgl. auch März 2004, S. 35ff.

zeichnung „Republik“ wurde bewusst umgangen (Hesse 2002b, S. 58f). Während die ab 1945 neu geschaffenen Länder, terminologisch als „Bindestrichländer“ mitunter rhetorisch arg abqualifiziert, überhaupt erst zu einer neuen Identität finden mussten, ging es in BY eher darum, das durch den verstärkten Gebrauch einschlägiger Symbole geschaffene Bewusstsein weiter zu vertiefen. Der Freistaatbegriff ist demnach eine Art Kennzeichnung für die Rolle eines ganz besonderen und singulären Markensiegels (März 2003, S. 226f).

Auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene ist, neben der in vielen Bundesländern beobachtbaren preußischen, eine ausgeprägte bayerische Tradition beobachtbar. Im Südosten der Bundesrepublik Deutschland wurden die staatlichen Mittelbehörden im Zuge der Montgelas'schen Reformen eingerichtet, zunächst 1808 als fünfzehn, dann 1810 als neun „Kreise“ und schließlich 1817 als mittelinstantliche „Kreisregierungen“ (Freudenberg 1993, S. 348). Zudem besteht ein abweichendes Bild zu anderen Ländern, weil sich die heutigen sieben Bezirke, welche als höhere Kommunalverbände ausgestaltet sind, mit den Zuständigkeitsgrenzen der staatlichen Mittelinstanzen decken. Vorab genügt es darauf zu verweisen, dass die Bezirke ihren Ursprung in den Institutionen der französischen Verwaltung (*conseil général du département*) haben und auf eine mehr als 150-jährige Geschichte zurückblicken können.

4.1.2 *Aufbau der Verwaltung*

BY hat eine klassisch dreigeteilte Verwaltungsorganisation und weist eine dem baden-württembergischen Aufbau durchaus vergleichbare Struktur auf (Miller 1998a, S. 313). An der Spitze steht die oberste und obere Landesverwaltung. Die Landesregierung im engeren Sinne umfasst das Kabinett, den Ministerpräsidenten, die Minister und die Ministerien. Auf der mittleren staatlichen Ebene sind die Regierungen angesiedelt, welche in BY unter dem Schutz der Verfassung stehen (Art. 9 Abs. 1 und Art. 185 VerfBY). Zur unteren Landesverwaltung zählen diejenigen Organisationseinheiten in Trägerschaft des Landes, die für einen Landesteil zuständig und entweder einem Ministerium, einer oberen Landesbehörde oder einer Landesmittelbehörde nachgeordnet sind. Wie in BW verfügt das Landratsamt über eine Doppelfunktion. Es ist einerseits untere staatliche Verwaltungsbehörde und andererseits Behörde des Landkreises als kommunale Gebietskörperschaft (Art. 1, 37 Abs. 1 LKrO BY). Auf der Ebene der Kreise wird ein vergleichsweise hoher Anteil staatlicher Aufgaben wahrgenommen. Auch verfügt das Land über einen kräftig entwickelten Sonderverwaltungsapparat (Hesse 2002b, S. 84ff bzw. BayLT, 09.03.2005; vgl. Noe 1999, S. 15; vgl. auch Heider 2000, S. 15).

Die historische Kontinuität, in der das Land in einzigartiger Weise unter den deutschen Bundesländern steht, gilt auch für die Verwaltung und deren Aufbau. Das Anknüpfen an bedeutende Verwaltungstraditionen ist eine der Grundlagen für das dortige Selbstverständnis. An der Verfassung von 1946 wird plausibel, dass vom früheren Zustand ausgegangen wurde und deshalb die alten „Kreise“ (d.h. die heutigen Regierungsbezirke) wieder herzustellen waren, was 1948 auch geschehen ist (Art. 9, 10, 185 VerfBY bzw. Wahl 1987, S. 245; vgl. Hesse 2002b, S. 68). Als mittlere staatliche Verwaltungsebene fungieren somit sieben Regierungen, die dem Staatsministerium des Innern unmittelbar nachgeordnet sind. Nach dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung nehmen sie Aufgaben aus fast allen Ge-

schäftsbereichen wahr¹⁹⁶ und unterstehen insoweit der Aufsicht des jeweils zuständigen Fachministeriums. Selbst haben sie die Aufsicht über die ihnen nachgeordneten Staatsbehörden, die allgemeine Rechtsaufsicht über die kreisfreien Gemeinden und Landkreise¹⁹⁷ und nach Maßgabe besonderer gesetzlicher Vorschriften die Fachaufsicht über die Kommunen der Kreisstufe. Die Regierungspräsidenten¹⁹⁸ werden von der Staatsregierung im Benehmen mit den auf der Bezirksebene direkt gewählten Bezirkstagen ernannt (ebd., S. 113; vgl. Ismayr, Kral 1997, S. 104 und Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 32).

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern mit dreistufigem Aufbau wurden auf der mittleren Verwaltungsebene nicht nur staatliche Regierungen, sondern auch höhere Kommunalverbände (so genannte Bezirke) geschaffen. Interessant ist hierbei die Tatsache, dass sich die Grenzen der höheren Kommunalverbände und die der staatlichen Mittelbehörden territorial decken. Insgesamt führen die Verhältnisse neben einer ausgeprägten Staatlichkeit und zentralistischen Tendenzen zu einer durchaus kommunalfreundlichen Organisationsform. Aus beidem entsteht ein reichhaltiges aber auch kompliziertes Verwaltungsgefüge, denn neben dem dreigliedrigen Aufbau der allgemeinen Verwaltung und einer beachtlichen Sonderverwaltung kommen mit den regionalen Planungsverbänden, den Landkreisen, den Einheitsgemeinden, den Verwaltungsgemeinschaften, ihren Mitgliedsgemeinden und insbesondere den Bezirken eine beträchtliche Anzahl weiterer Einheiten und Verwaltungstypen hinzu (Wahl 1987, S. 245f; vgl. Hesse 2002a, S. 68f). Auf die Besonderheiten und Zusammenhänge der staatlichen Mittelinstanz und der höheren Kommunalverbände komme ich noch detaillierter zu sprechen.

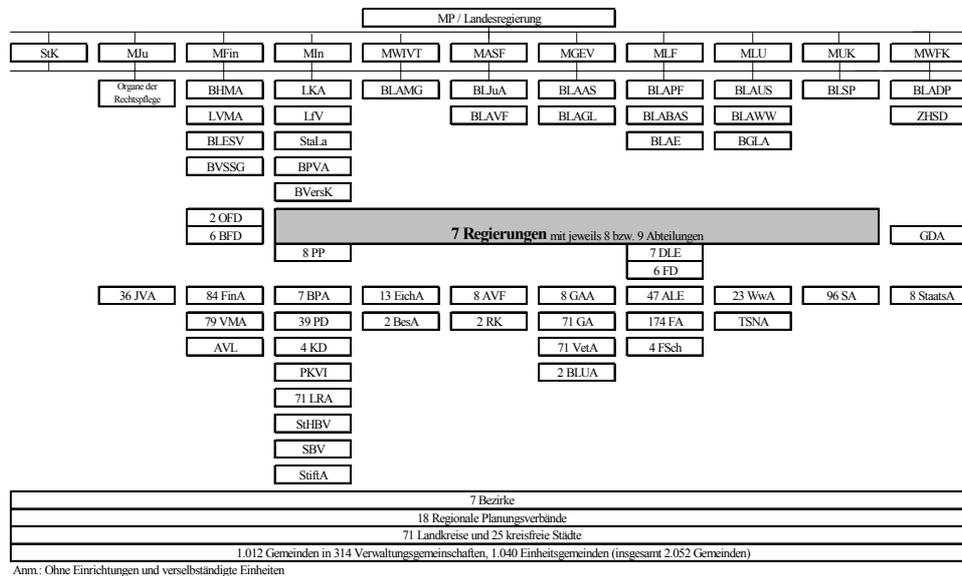
Die Ausführungen lassen sich mit nachfolgendem Schaubild visualisieren. Das Organigramm zeigt vereinfacht den Aufbau der bayerischen Landesverwaltung (vgl. ebd., S. 20; vgl. auch Wahl 1987, S. 247):

196 Zentrale Aufgaben der Regierungsbezirke: Wirtschaft, Verkehr, Bau-, Schul- und Bildungswesen, soziale Aufgaben, Landwirtschaft, Landesentwicklung, Umweltfragen und allgemeine Verwaltung, (Hesse 2002b, S. 113).

197 Obere Rechtsaufsichtsbehörde über die Landkreise ist das Staatsministerium des Innern (Art. 96 LKrO BY).

198 Diese sind im Gegensatz zu anderen Ländern keine politischen Beamten, die jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können (vgl. Mittelinstanzenbericht 1973, S. 6).

Schaubild 16: Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in BY (Stand: 2002)



4.1.3 Verwaltungsmodell der Landesregierung

Im Vergleich zu den beiden vorgenannten Ländern BW und NdS stützt sich die Landesregierung lediglich auf marginale Veränderungen im Rahmen des Ausgangsmodells. Das Kabinett beschließt zunächst punktuelle Einzelmaßnahmen.¹⁹⁹ Die weiteren Schritte sollen später verhandelt werden. Es wird proklamiert, nichts am „Grünen Tisch“ entscheiden zu wollen und der Wille bekräftigt, in einem breiten Dialog Verbände, Regierungen, Landratsämter und alle anderen staatlichen Behörden einzubinden. Die Entscheidungen sollen auf Basis einer breiten Übereinstimmung getroffen werden. Zu den tragenden Säulen der Reformpolitik gehört die kritische Überprüfung von Aufgaben, der Vorschriftenabbau, die Veränderung von Strukturen und die Überlegung, die sieben Regierungen im Personal- und Aufgabenumfang deutlich verschlanken zu wollen. Angestrebt wird eine bürgernahe, schlanke, effiziente und leistungsfähige Verwaltung, was als Standortvorteil angesehen wird. Im Mittelpunkt der Verlautbarungen steht die Beschränkung des Staates auf seine Kernaufgaben, das Konnexitätsprinzip und der Begriff der Bürgernähe (StK BY, 28.02.2005; vgl. auch dies. 2004 und MIn 2004).

Im Mai 2004 konkretisiert sich die Linie der Regierung. Proklamiertes Anliegen ist es, die Vorgaben für die Kommunen zurückzufahren. Begrüßt wird die umfassende Übermittlung von Vorschlägen seitens der kommunalen Spitzenverbände. Zu über der Hälfte wurde seitens der Staatsregierung positiv Stellung genommen (Bürsch 1996, S. 22, BMI 2000, S. 12 bzw. Hesse 2002b, S. 77). Die Bemühungen tendieren zu möglichst umfassenden „One-Stop-Agencies“, somit zu „Verwaltungsleistungen aus einer Hand“, was eine bestmöglich-

¹⁹⁹ In einem ersten Gesetzesentwurf geht es nur um den staatlichen Rückzug aus der Ernährungsberatung und um die Privatisierung der Beschussverwaltung (Bayerischer Landtag 2004).

te Bündelung von Verwaltungsaufgaben und Entscheidungskompetenzen erfordert. Ferner sollen die Kreisverwaltungen als Schlüssel- bzw. zentrale Genehmigungsbehörden gestärkt werden. „Klar ist dabei (...), dass 'Superlandratsämter' nach dem Vorbild Baden-Württembergs nicht angestrebt werden. Bayern wird hier differenziertere Lösungen vorschlagen“ (MIn 2004). Der Landkreistag wird zum wichtigen Partner der Staatsregierung. Das Reformkonzept „Verwaltung 21 – Reform für ein modernes Bayern“ wird im Erfahrungsaustausch mit allen Gremien des Landkreistages betrieben. Nach den Grundsatzentscheidungen folgen im Sommer und Herbst 2004 zwei Modernisierungspakete²⁰⁰ mit weiteren Wegweisungen (StK BY 2004), welche im Juli bzw. November 2004 durch die Fraktion beschlossen werden (CSU Lt.-Fraktion 2004). Im Nachgang zur Regierungserklärung von Ministerpräsident Stoiber vom 6. November 2003 sind im Rahmen des Projekts auch die Strukturen der Regierungen untersucht worden. Bei den Mittelbehörden wurden auf Grund einer allgemeinen Aufgabenkritik eine Reihe von Funktionen abgebaut, wobei vor allem eine Delegation von Kompetenzen an die Kreisverwaltungsbehörden erfolgte. Dies führte auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz letztlich zu einer personellen Verschlankung von 25 % (rund 1.000 Stellen). In den Eckpunkten zur Neuorganisation der Regierungen wurde außerdem festgehalten, dass die Zahl der Abteilungen weiter reduziert werden kann (StK BY 2005; vgl. Bayerische Staatsregierung 2004).

4.1.4 Präferenzen kommunaler Akteure

Eine Zweistufigkeit erscheint in BY nicht möglich. Einerseits ist die CSU-Regierung mit dem ihr eigenen Organisationsrecht für eine klare Dreistufigkeit eingestellt und zum anderen handelt es sich um ein derart großes Land, dass die Einsparung einer Ebene weitreichende Folgen hätte. Eine solche Maßnahme würde die Ministerien über Gebühr aufblähen und eine bürgernahe Politik erschweren. Auch die Kommunalstruktur und die Verwaltungskraft der unteren Ebene sprechen gegen einen solchen Ansatz. Ebenso ist anzunehmen, dass sich der Verbund zwischen den sieben staatlichen Regierungen und den räumlich sich deckenden kommunalen Bezirken stabilisierend auf die staatliche Mittelinstanz auswirkt. Eine große Rolle spielen ferner die tief verwurzelten Traditionen der staatlichen Mittelbehörden und der historische Hintergrund der Bezirke. Sowohl die staatliche als auch die kommunale Ebene ist in BY nicht wegzudenken. Hierfür gibt es einen breiten Konsens, so der Landkreistag (09.03.2005).

Überdies ist ersichtlich, dass sich der Spitzenverband in Teilen an der baden-württembergischen Landesregierung orientiert bzw. an den Vorreitern zur dortigen Strukturreform, dem Landkreistag BW. Die Reformmaßnahmen des Nachbarlandes werden vom Amtschef des Innenministeriums BW und vom Präsidenten des Landkreistages BW anlässlich eines im Oktober 2003 in BY stattfindenden Landräteseminars vorgestellt. Hierbei wird allerdings auch deutlich, dass eine exakte Übertragung auf die bayerischen Verhältnisse, auf Grund unterschiedlicher Strukturen des wesentlich größeren Landes und der nach unten abweichenden Größenordnung der Kreise, nicht ohne weiteres möglich ist. Der Verband

200 Die zwei Pakete enthalten Maßnahmen zu verschiedenen Behörden der Landesverwaltung. Erstes Paket: Landesplanung, Liegenschaftsverwaltung, Landwirtschaftsplanung, Gewerbeaufsicht, Ämter für Versorgung und Familienförderung, Landesämter; zweites Paket: Schulverwaltung, Polizeiverwaltung, Technische Verwaltung und Bauverwaltung, Außen-/Zweigstellen von Behörden und Gerichten (vgl. StK BY 2004).

spricht sich jedoch für die Integration von Sonderbehörden aus, dies entweder in die staatlichen Regierungen oder die Landratsämter.²⁰¹ Hingegen findet die Schaffung neuer und gestärkter Sonderbehörden keine Fürsprecher (BayLT 2003, ders., 2004b und 09.03.2005).

Der Landkreistag bekräftigt, sich intensiv in den Reformprozess einbringen zu wollen. Die Staatsregierung erwidert diese Bereitschaft dadurch, dass zwischen der Stabsstelle für Verwaltungsreform und der Geschäftsstelle des Landkreistages eine enge Zusammenarbeit vereinbart wird (ebd.). Der Spitzenverband ist der Auffassung, dass es angesichts der angespannten gesamtwirtschaftlichen Situation und der schwierigen Haushaltslage wesentlich ist, die Strukturreform vornehmlich auf die untere Ebene zu konzentrieren und dort die Einheit der Verwaltung herzustellen. „Deshalb müssen [der] Freistaat (...) und [die kommunalen] Spitzenverbände vorurteilsfrei prüfen, welche Sonderbehörden oder zumindest welche Aufgabenbereiche (...) in die Kreisverwaltungsebene (...) eingegliedert werden können“ (2003). „Allerdings werden wir besonders darauf achten, dass die (...) Einsparziele nicht zu weiteren Lastenverschiebungen (...) führen (...). Der Landkreistag hat sich schon seit Jahren für eine grundlegende Überprüfung eingesetzt, wie Verwaltungsverfahren vereinfacht, beschleunigt oder ortsnäher angesiedelt werden können. Maßgebende Gesichtspunkte [sind] dabei (...) der dreistufige Behördenaufbau und der Grundsatz der Bündelung der Verwaltung [in] der Unterstufe“ (2004b). Eine dreigliedrige Verwaltung hat sich langfristig bewährt. Es handelt sich um eine der Grundforderungen des Verbandes (2004a und 09.03.2005).

Der Städtetag empfiehlt der Staatsregierung nicht nur die Fach- und Sonderbehörden, sondern vor allem auch die Ministerien und Regierungen zu verschlanken, um zu einer Entbürokratisierung und Deregulierung zu kommen (2004). Etwas differenzierter argumentiert der Gemeindetag, der sich zwar ebenfalls zurückhält, aber ein Mitspracherecht dort einfordert, wo die Erfüllung gemeindlicher Aufgaben betroffen ist. Wie in anderen Ländern liegt ein besonderes Augenmerk auf der Wahrung des Konnexitätsprinzips und der Maßgabe, dass sich eine Aufgabenübertragung auf die Landratsämter nicht auf die Höhe der Kreisumlage auswirken darf (2004). Unübersehbar ist, dass die kommunalen Spitzenverbände hinter einem dreistufigen Verwaltungsaufbau stehen. „Wir sehen keine Notwendigkeit die Regierungen abzuschaffen, denn sie haben eine filternde Wirkung und den Effekt, dass die Ministerien nicht noch größer werden. Entscheidend ist ebenso, dass die Vielzahl der kleinen Gemeinden in Bayern einen dreistufigen Landesaufbau bedingt. Ein zweistufiger Aufbau würde dazu auffordern eine kommunale Gebietsreform anzugehen (...). Wir haben schon in den 1970er Jahren mit einem Kraftakt die damals über 7.000 Gemeinden reduziert. Die Politik ist nicht nochmals bereit dazu, weil eine neuerliche Gebietsreform erheblichen Widerstand hervorrufen würde (...). Die Thematik wird in Bayern aber auch nicht diskutiert (...). Insgesamt sind wir mit der derzeitigen Struktur sehr zufrieden und für

201 Der Landkreistag vertritt auf der Grundlage der Beschlussfassung seiner zuständigen Organe die Auffassung, dass grundsätzlich alle Sonderbehörden der Unterstufe bezüglich einer Integration oder einer teilweisen Übertragung von Aufgaben auf den Prüfstand gehören. Maßstab für eine Behördenreform sei jedoch nicht die Eingliederung um jeden Preis. Vielmehr sei ergebnisoffen zu prüfen, welche Sonderbehörden/Aufgabenbereiche sich unter dem Gesichtspunkt einer schnelleren, leistungsfähigeren und bürgernäheren Verwaltung für eine Integration eignen. In einem ersten Schritt ist zu untersuchen, was zu entfallen hat bzw. privatisiert werden kann, welcher zusätzliche Personalbedarf für die Landratsämter entsteht, wie die Eingliederungskosten im Rahmen des seit 1. Januar 2004 verfassungsrechtlich verankerten Konnexitätsprinzips auszugleichen sind, und welcher Reformbedarf in Bezug auf die obere Verwaltungsebene (Eingliederung von Sonderbehörden in die Regierungen) besteht, so der Verband (09.03.2005).

die Regierungen eingestellt, weil sich das Modell bewährt hat und die staatlichen Mittelbehörden bei uns eine lange Tradition haben (...). Was in Bayern mehr diskutiert wird ist die Berechtigung der sieben kommunalen Bezirke, da diese keine großartigen eigenen finanziellen Einnahmequellen besitzen. Sie sind finanziell auf die Kreise und diese wiederum auf die Gemeinden angewiesen. Würde man von den Bezirken abrücken, müssten deren Aufgaben auf die Landkreise und das Land verlagert werden. Eine Auflösung der Bezirke ist jedoch ebenfalls äußerst unwahrscheinlich, weil auch hier gewachsene Traditionen bestehen. Außerdem haben die Bezirke eine sinn- und integrationsstiftende Wirkung“ (BayGT, 09.03.2005).

Der Verband der bayerischen Bezirke richtet sein Interesse verständlicherweise auf den Bestand der dritten kommunalen Ebene (vgl. VdbB 1999, ders. 2001 oder 28.02.2005). Er nimmt zur Frage der staatlichen Verwaltungsgliederung keine Stellung, „da dies in Bayern kein Thema ist (...), weil es sich um ein großes Flächenland mit schwächeren kommunalen Strukturen handelt und die Regierungen eine weit zurückreichende Historie aufweisen (...). Würde die Landesregierung die staatliche Mittelinstanz (...) auflösen, könnte dies gegebenenfalls nicht verhindert werden. Vermutlich würden sich die Bezirke (...) dagegen aussprechen, nicht zuletzt deshalb, weil es zwischen der staatlichen und der kommunalen Mittelebene eine enge Zusammenarbeit gibt“ (ebd.).

4.1.5 *Analyse der Einflussfaktoren und Reformkonditionen*

4.1.5.1 *Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil*

BY gilt als flächenmäßig größtes Land. Sein Staatsgebiet macht fast 20 % am Territorium der Bundesrepublik aus. Gemessen an der Einwohnerzahl rangiert BY hinter NRW auf Platz zwei. Es liegt daher nahe, dass oftmals ein Vergleich mit NRW herangezogen wird. Allerdings ist der Freistaat wesentlich dünner besiedelt. Auf der unteren Ebene ist BY in 71 Landkreise, 25 kreisfreie Städte und 2.052 Gemeinden eingeteilt. Davon sind 1.012 Gemeinden in 314 Verwaltungsgemeinschaften organisiert. Zudem bestehen 1.040 Einheitsgemeinden (zweigliedriges Kommunalsystem). Auffallend ist, dass sich sowohl die Kreis- als auch die Gemeindeebene relativ bevölkerungsschwach präsentiert. Die strukturschwachen Landkreise und Gemeinden nehmen im Ranking unter den Vergleichsländern sogar den letzten Platz ein. In Bezug auf die kreisfreien Städte ist die Situation mit NdS zu vergleichen. Schwächere Einheiten finden sich unter den Flächenländern der alten Bundesrepublik nur in RP (März 1999; vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 31f; vgl. auch Hesse 2002b, S. 50ff, 59, 116 und Miller 1998a, S. 244, 315).

Ganz erheblich ist der Umstand, dass sich BY durch eine weitere kommunale Ebene auszeichnet. Die Bezirke²⁰² auf der mittleren Stufe sind in ihrer Zuständigkeit territorial deckungsgleich mit den sieben staatlichen Regierungen. Daraus entsteht ein komplexes Verwaltungsgefüge (vgl. Wahl 1987, S. 245f, März 1999 und Hesse 2002a, S. 68f). Geschichtlich muss man einige Jahre zurückblicken. 1918 endete die Monarchie. Nach der

202 Die Bezirke tragen außerhalb Bayerns mitunter zur Verwirrung bei, da sie den gleichen Namen tragen wie die Regierungsbezirke (Oberpfalz, Unterfranken, Schwaben, Oberfranken, Oberbayern, Niederbayern und Mittelfranken). Sie sind jedoch kommunale Selbstverwaltungskörperschaften mit eigenen Aufgaben und Mitgliedern im VdbB (§ 4 Satzung VdbB bzw. März 1999).

ersten unmittelbaren Wahl der Kreistage (entsprechend der damaligen Bezeichnung „Kreise“ für die heutigen Bezirke) schlossen sich diese 1919 zum „Bayerischen Kreistagsverband“ zusammen. Seine Hauptaufgabe war der Schutz des neu erlangten Selbstverwaltungsrechts. 1946 wurden die Bezirke als dritte kommunale Ebene in die Verfassung aufgenommen (Art. 10 VerfBay), bevor die Kommunalgesetzgebung 1953 mit der Verabschiedung der Bezirksordnung ihren Abschluss fand. Zur Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen der Bezirke bildeten die Bezirkstagspräsidenten 1954 eine Arbeitsgemeinschaft, die bis 1978 als Personalzusammenschluss bestand. Ein Jahr später wurde der Verband der bayerischen Bezirke gegründet und (gleichberechtigt neben dem Landkreis-, Städte- und Gemeindetag) als vierter kommunaler Spitzenverband anerkannt. Seit 1. Januar 1990 hat der Verband den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er ist „Anwalt“ der sieben Bezirke gegenüber dem Parlament und der Staatsregierung (VdbB, 28.02.2005).²⁰³

Die Selbstverwaltungskörperschaften sind eine Besonderheit, die es früher auch in Preußen in Form der Provinzialverbände gab. Sie nehmen traditionell Aufgaben im kulturellen und sozialen Bereich²⁰⁴ wahr und sind hinsichtlich manch anderer höherer Kommunalverbände vergleichsweise personal- und finanzstark.²⁰⁵ Nach Art. 1 ihrer Bezirksordnung haben sie das Recht, als Gebietskörperschaften überörtliche Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, welche die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Städte übertreffen und deren Bedeutung auf das Gebiet des Bezirks bezogen ist. Die Rechtsaufsicht über die Bezirke obliegt dem Staatsministerium des Innern (Art. 92 BezO, März 1999 und Hesse 2002b, S. 116f; vgl. Wahl 1987, S. 245f, Stöbe, Brandel 1996, S. 17, Ismayr, Kral 1997, S. 104 bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 32).

Trotz seiner Tradition war der Verband auch nach seiner verfassungsrechtlichen Abstützung nicht unumstritten. Dies rührt aus der Diskrepanz zwischen der direkten Wahl der Bezirkstage und dem noch relativ überschaubaren Aufgabenkreis. Nach der Regelung der Bezirksordnung kam hinzu, dass den Bezirken keine eigenständige Verwaltung eingeräumt war, sie insofern auf die Regierungen zurückgreifen mussten. Mit der Bezirksreform 1978 wurden die Bezirke als dritte kommunale Ebene allerdings selbstständig. Mit dem Gesetz zur Stärkung der Selbstverwaltung auf der Ebene des Bezirks wurde nunmehr auch ihre organisatorische Stellung untermauert. Sie haben hierbei eine rechtlich selbstständige Verwaltung erhalten, die zwar aus Rationalisierungsgründen in einem Verbund mit den Regierungen steht, die aber letztlich dem Weisungsrecht des Bezirkstagspräsidenten unterliegt (Art. 33 Abs. 4 BezO). Dadurch wird ersichtlich, dass die Bezirke und die Regierungen, auch wenn sie unterschiedliche Funktionen erfüllen, nicht wie Fremdkörper nebeneinander

203 Der Verband (als Dachverband) der bayerischen Bezirke hat nach seiner Satzung das Ziel, die kommunale Selbstverwaltung zu fördern und zu stärken. Seine wichtigsten Aufgaben sind die Beteiligung an der Gesetzgebungsarbeit, die Vertretung, Information und Beratung der Mitglieder, die Zusammenarbeit mit anderen Spitzenverbänden, die Fort-/Weiterbildung des Bezirkspersonals, die Öffentlichkeitsarbeit und die Sicherstellung finanzieller Mittel, etwa im Rahmen von Verhandlungen mit dem Staat über den kommunalen Finanzausgleich (vgl. näher hierzu § 3 Satzung VdbB und VdbB, 28.02.2005; vgl. auch www.bay-bezirke.de).

204 Sozial-/Jugendhilfe, Kriegsopferfürsorge, Gesundheits- und Sonderschulwesen, Wasserbau, Denkmal- und Heimatpflege. Darüber hinaus sind die Bezirke gehalten stationäre oder teilstationäre Einrichtungen für Psychiatrie und Neurologie, für Suchtkranke sowie für wesentlich Seh-, Hör- und Sprachbehinderte zu errichten sowie für die Eingliederung Behinderter bereitzustellen (Art. 43 Abs. 3, Art. 48 BezO).

205 Ein Großteil der weit über 20.000 Beschäftigten der Bezirke ist in den Krankenhäusern tätig. Allein der Bezirk Oberbayern gehört zu den sechs größten bayerischen kommunalen Arbeitgebern. Das Budget aller Bezirke hat 2004 ca. 4 Mrd. € betragen (VdbB, 28.02.2005; vgl. Hesse 2002b, S. 117f).

stehen. Die Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft „Bezirk“ und der staatlichen Mittelbehörde gestaltet sich entsprechend diesem Verbund intensiv (Art. 35, 35a und 35b BezO). Die Bezirksordnung sieht vor, dass die Verwaltung des Bezirks in einem organisatorischen, personellen und sachlichen Verwaltungsverbund zu führen ist (Wahl 1987, S. 249f, März 1999 bzw. Hesse 2002b, S. 118; vgl. Stöbe, Brandel 1996, S. 17, Ismayr, Kral 1997, S. 104f und Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 33).²⁰⁶

4.1.5.2 Sozio-ökonomische Rahmendaten

Das frühere Agrarland hat sich sukzessive zur technologischen Avantgarde entwickelt. Vorbehaltlich einer detaillierteren und Länder übergreifenden Darstellung in Kapitel fünf ist anzumerken, dass sich die wirtschaftliche Situation in BY vergleichsweise günstig präsentiert. Dank einer kontinuierlichen und soliden Finanzpolitik rangiert der Freistaat mit Blick auf zahlreiche Schlüsselindikatoren seit langem an der Spitze. Die wichtigsten hauswirtschaftlichen Daten²⁰⁷ zeigen in fast allen Bereichen überdurchschnittliche Werte. Auch liegt das Land z.B. bei der Pro-Kopf-Verschuldung weit hinter BW auf dem letzten Platz. Zudem ist der Schuldenzuwachs mit Abstand am geringsten (hierzu Hesse 2002b, S. 63ff). Immer wieder kommt entsprechend zum Ausdruck, dass die relativ passable Ausgangslage eher gegen radikale Reformeingriffe spricht (z.B. StK BY, 28.02.2005). Allerdings ist – trotz dieser positiven Vorzeichen – vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung davon auszugehen, dass in BY gleichermaßen große Anstrengungen notwendig sein werden, um die Herausforderungen der Zukunft bewältigen zu können.

4.1.5.3 Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb

4.1.5.3.1 Regierungskonstellationen

Im Jahr 1945 setzte die US-Militärregierung zwei verschiedene Nachkriegsministerpräsidenten ein. Am 30. Juni 1946 wählte die Bevölkerung eine verfassungsgebende Landesversammlung, in der die CSU mit 58 % der Stimmen eine starke Mehrheit besaß. Bereits am 8. Dezember 1946 trat die durch Plebiszit gebilligte Verfassung in Kraft. Nach ihren Wahlerfolgen verlor die CSU in der Folgezeit, angesichts einer inneren Zerstrittenheit zwischen einem radikal föderalistischen und einem liberalen Flügel und wegen des Erstarkens der Bayernpartei, an Gewicht. Durch die Verständigung sämtlicher Parteien im Parlament auf eine „Viererkoalition“ musste sie 1954 sogar in die Opposition wechseln. Die Koalition hielt allerdings nur drei Jahre. Seitdem ist die CSU die führende Regierungspartei, seit 1966 regiert sie alleine (März 1999). Blickt man nochmals zurück, dann ist feststellbar, dass die Parteienkonstellationen in BY bis in die 1960er Jahre von den drei genannten ge-

206 Der personelle Verbund meint die Bereitstellung von staatlichem Personal durch die Regierung zur Erfüllung der Aufgaben des Bezirks nach Art. 35a Abs. 1 BezO. Entsprechend Art. 35b Abs. 1 BezO kann der Bezirkstag im Benehmen mit der Regierung die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Beschluss auf die Regierung übertragen. Man spricht dabei von einem sachlichen Verwaltungsverbund. In organisatorischer Hinsicht stellt die Regierung gemäß Art. 35a Abs. 2 BezO die notwendigen Einrichtungen zur Verfügung (vgl. auch Hesse 2002b, S. 118).

207 Steuerdeckungs-, Kreditfinanzierungs-, Zinsausgaben-, Personalausgaben-, Investitionsquote.

sellschaftspolitischen Traditionszonen geprägt waren. Diese wurden im Zuge der Entwicklung der CSU von einer neuen politischen Kultur überwölbt und schrittweise politisch-kulturell homogenisiert. Ferner ist bedeutsam, dass die CSU (im Unterschied zu allen anderen Parteien) nicht als Landesverband einer Bundespartei gegründet wurde, sondern sie sich vielmehr in einer Doppelrolle zwischen einer eigenständigen Landespartei und einer Partei mit bundesweitem Anspruch bewegt. Sie gilt im Südosten als die dominierende politische Kraft, die schon lange nicht mehr auf einen Koalitionspartner angewiesen ist. Diese in der deutschen Parteiengeschichte beispiellose strukturelle Hegemonie wurde z.B. bei der Landtagswahl des Jahres 1998 bestätigt (60,2 % der Sitze) und zuletzt noch eindrucksvoller im Jahre 2003. Hier kam die CSU sogar auf eine Zweidrittelmehrheit (68,9 % der Sitze).²⁰⁸ Die dominante Stellung und die daraus resultierende Asymmetrie der bayerischen Parteienlandschaft wird durch die nächste Abbildung unterstrichen. Diese zeigt die Regierungen seit 1945 (Ismayr, Kral 1997, S. 107ff; vgl. auch März 1999):

Schaubild 17: Länderregierungen von BY im Längsschnitt

Zeitraum	Regierungsfractionen	Partei des MP
1945 bzw. 1945/1946		CSU bzw. SPD
1946 – 1947	CSU/SPD u.a.	CSU
1947 – 1950	CSU	CSU
1950 – 1954	CSU/SPD u.a.	CSU
1954 – 1957	SPD/FDP u.a.	SPD
1957 – 1962	CSU/FDP u.a.	CSU
1962 – 1966	CSU u.a.	CSU
seit 1966	CSU	CSU

4.1.5.3.2 Politische Interaktionen und Entscheidungssequenzen

Die wegweisenden Entwicklungen der vergangenen rund fünfzig Jahre (aber auch vor 1954) lassen sich vornehmlich auf die CSU zurückführen. Die Staatsregierung hat sich vor dem Mittelinstanzenbericht von 1973 (S. 5) und danach wiederholt und eindeutig für den Fortbestand der Regierungen als Mittelbehörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung ausgesprochen. Deren Abschaffung stand in BY noch nie ernsthaft zur Diskussion (vgl. Stöbe, Brandel 1996, S. 20).²⁰⁹ 1971 wurde zunächst die Kreisreform umgesetzt. Sie trat zum 1. Juli in Kraft. Gleichzeitig wurde die Gemeindereform in Angriff genommen. Hier kam es jedoch zu längeren kontroversen Diskussionen. Sie wurde erst im März/April 1976 verwirklicht und trat zum 1. Mai 1978 in Kraft.²¹⁰ Hand in Hand mit der Territorialreform ging die Behördenreform, somit die Neugliederung der Ämterbereiche. Ebenfalls in die 1970er Jahre fiel die Funktionalreform²¹¹ der bayerischen Landesverwaltung, die als Ergän-

208 Informationen zur Sitzverteilung über www.bayern.landtag.de.

209 Dies auch nicht durch das Gesetz zur Neuabgrenzung der Regierungsbezirke (15.02.1971) und die Rechtsverordnung zur Änderung der Grenzen der Regierungsbezirke, der Landkreise und kreisfreien Städte (27.01.1976).

210 Das Ergebnis war eine Rückführung der 143 Landkreise auf 71 Einheiten, der 48 kreisfreien Städte auf 25 Einheiten und eine Reduzierung der vormals 7.025 kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Hesse 2002b, S. 72).

211 Zur Funktionalreform von 1967 bis 1978 siehe Knemeyer 1977, S. 61; vgl. Miller 1998b, S. 486.

zung gedacht war (Hesse 2002b, S. 71ff). Das Staatsministerium des Innern legte am 12. November 1973 einen Sachstandsbericht vor, worin die Verwaltungsreform als Summe einer Gebiets-, Behörden- und Funktionalreform definiert wird. Zudem ist u.a. ausgeführt, am bisherigen Verwaltungsaufbau grundsätzlich festhalten zu wollen. Künftig solle freilich eine Zuständigkeitsvermutung für die Landkreise und kreisfreien Städte gelten. Der Schwerpunkt des Berichts lag insofern bei der Verlagerung von Aufgaben auf die Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden sowie in relativ geringem Umfang auf die Gemeinden. Dies vor allem wegen des engen Spielraums vor Abschluss der Territorialreform (Miller 1998b, S. 485).

In jüngerer Zeit wurden die Weichen für eine Reform der Landesverwaltung kurz nacheinander vom Landtag und der Regierung gestellt.²¹² Mit Beschluss vom 12. Februar 1992 forderte die Volksvertretung die Staatsregierung auf, eine Kommission „Zukunft des Öffentlichen Dienstes“ einzuberufen, welche u.a. die Bündelungsfunktion der staatlichen Regierungen und die Möglichkeit einer Sonderbehördenintegration zu untersuchen hatte.²¹³ Diese Zielsetzung verfolgte die Landesregierung ab 1993. Ministerpräsident Stoiber hat nach Amtsantritt in seinen beiden Regierungserklärungen vom 30. Juni 1993 und 8. Dezember 1994²¹⁴ eine umfassende Reform für den Freistaat angekündigt und dementsprechend in der Staatskanzlei eine Projektgruppe einrichten lassen, welche die Modernisierungsprozesse bis heute begleitet. Unterstützung fanden die Bemühungen durch die Arbeitsgruppe „Schlanker Staat“ auf der Ebene der Landtagsfraktion (Bürsch 1996, S. 19 und Miller 1998b, S. 730; vgl. Hesse 2002b, S. 75ff). Gegen Mitte der 1990er Jahre orientiert man sich an mehreren Zielen.²¹⁵ U.a. spielen Organisationsüberprüfungen und ein aufgabenkritisches Vorgehen eine maßgebliche Rolle. Diesbezüglich hat der Ministerrat für die staatliche Mittelinstanz am 25. April 1995 ein Reformprogramm beschlossen. Mit der fiktiven Arbeitshypothese, dass das Personal der Regierungen auf 60 % reduziert werden müsse, wurden in behördeneigenen Workshops rund 800 aufgabenkritische Vorschläge formuliert. Hierzu waren auch die Spitzenverbände und Interessenvertretungen aufgefordert, was die Anzahl der Vorschläge auf ca. 1.000 erhöhte (Bürsch 1996, S. 20 bzw. BMI 2000, S. 13). In diesem Kontext steht auch die Entscheidung des Ministerrats vom 8. Oktober 1996. Im Rahmen des „20-Punkte-Aktionsprogrammes zur Verwaltungsreform“ wurde festgelegt, die Organisation der Regierungen extern prüfen zu lassen und deren Personal durch Aufgabenausgliederungen und Deregulierungen bis zum Jahr 2000 um 10 % zu reduzieren. Ferner wurde erklärt, durch eine Aufgabekonzentration bei den Kreisverwaltungsbehörden und Regierungen einen Personalabbau um 10 % bei den Sonderbehörden anzustreben (ebd., S. 12f).

212 Umfassend und detailliert zu den Reformen in BY (insbesondere seit Regierungsübernahme durch MP Stoiber im Jahre 1993) z.B. Miller 1998b, S. 487ff, 730ff, Noe 1999, S. 15ff, Heider 2000, S. 15ff, BMI 2000, S. 13f, Hesse 2002b, S. 75ff bzw. Konzendorf 2003, S. 10ff.

213 Die Kommission konstituierte sich im September 1992 unter der Leitung von Prof. Bandura. Sie bestand aus Vertretern der Staatsverwaltung, der Personalvertretungen sowie aus Experten der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Spitzenorganisationen von Gewerkschaften/Berufsverbänden. Der Kommissionsbericht wurde im Januar 1994 präsentiert. Dieser enthält eher allgemeine Forderungen (z.B. Aufgabenkritik/-verlagerung auf nachgeordnete Behörden, Vereinfachung von Verwaltungsabläufen; vgl. z.B. Hesse 2002b, S. 75 und Bürsch 1996, S. 19).

214 Beide liegen mir nicht vor, vgl. jedoch in Bürsch 1996, S. 19.

215 Zu nennen ist z.B. die Reduzierung staatlicher Aufgaben, die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren, die Straffung von Organisationsabläufen oder das Ziel des Personalabbaus mit einer Einsparung von rd. 12.700 Stellen zwischen 1993 und 2000 (Bürsch 1996, S. 20f bzw. BMI 2000, S. 15; vgl. Noe 1999, S. 22 und Hesse 2000b, S. 76).

Auf Basis dieser Vorgänge wurden viele Einzelreformen umgesetzt. Im Bereich der staatlichen Mittelbehörden ist vorwiegend die Reduzierung der Sachgebiete um ca. 25 % und eine Personaleinsparung von etwa 10 % feststellbar. Ergänzend zur Strukturreform der staatlichen Mittelinstanz wurden viele Sonderbehörden strukturiert oder zusammengelegt (Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 33; vgl. auch Noe 1999, S. 17f und BMI 2000, S. 13f). Mit dem neuerlichen Wählerauftrag für die CSU zur Regierungsbildung im Herbst 2003 wird die Verwaltungsstrukturreform schließlich mit dem Reformprojekt „Verwaltung 21“ fortgeführt. Der Datenlage nach zu urteilen, kommen konkrete Initiativen im Frühsommer 2003 aus der CSU-Landtagsfraktion (dies. 2003), die u.a. für einen Aufgabenabbau wirbt, für die Straffung der Abläufe bei den Ministerien und Regierungen und für eine Organisationsreform bei den Landratsämtern, z.B. durch eine Behördeneingliederung oder Aufgabenverlagerung an die untere staatliche Verwaltung. Im Regierungsprogramm der CSU zur Landtagswahl 2003 werden jedoch so gut wie keine Aussagen getroffen. Hier kommt lediglich das allgemeine Bekenntnis zu einer straffen und effizienten Verwaltung zum Ausdruck (S. 6). Einen Monat nach der Wahl beschließt das CSU-Kabinett im Oktober 2003 allerdings die Grundlagen des Reformkurses. Der dreistufige Verwaltungsaufbau hat sich im Flächenstaat BY bewährt und wird laut Landesregierung nicht in Frage gestellt. Die Aufgaben der bisherigen Sonderbehörden sollen abhängig vom Ergebnis der anlaufenden Prüfungen und auf Basis des bestehenden Aufbaus gebündelt respektive in die allgemeine Verwaltung bzw. in ressort- und gebietsübergreifend organisierte Ämter integriert werden (StK BY 2003; vgl. auch Regierungserklärung MP Stoiber 2003).

Die Veränderungen sind bei weitem nicht derart radikal angelegt wie in BW oder NdS. Einerseits bestehen günstigere finanzielle Rahmendaten als in anderen Ländern, andererseits hat die CSU eine geradezu hegemoniale Stellung inne. Die bisherige Modernisierungslinie ist durch die zurückliegenden Wahlergebnisse eindrucksvoll bestätigt worden, so dass eine im doppelten Sinne weitaus geringere Handlungsmotivation besteht. Die bayerische Regierung konnte sich angesichts der Tatsache, dass in anderen Bundesländern Strukturreformen durchgeführt werden oder zumindest verstärkt zur Diskussion stehen, einer Modernisierung jedoch nicht gänzlich entziehen, weil ansonsten mittelfristig die politische Handlungsfreiheit gelitten hätte. Weiterhin besteht die Auffassung, dass vor einer größeren Strukturreform, eigentlich zunächst eine kommunale Kreis- und Gemeindegebietsreform durchzuführen wäre, um die schwachen Strukturen auf der unteren Ebene zu stärken.²¹⁶ Die Ausgangslage erschwert daher eine tief greifende Reform, nicht zuletzt deshalb, weil auf der kommunalen Ebene eine relativ hohe Anzahl von Akteuren den Prozess zu beeinflussen versucht. In BY existiert ein traditionell geprägtes, zähes und schwerfälliges, überdimensioniertes und teilweise undurchschaubares System. Dies alles dürfte zu Widerständen beitragen und eine umfassende Reform eher blockieren (vgl. StK BY, 28.02.2005).

Das moderate Vorgehen der Landesregierung ist insbesondere durch den fehlenden politischen Druck begründbar. Parteipolitische Kontroversen um eine Mittelbehördenreform finden sich nicht in dem Maße wie in BW, NdS oder auch NRW. Dies schon deshalb nicht, weil sich stärker abweichende Modellvarianten auf Grund breiter Mehrheiten schlichtweg verbieten. Blickt man auf die große Oppositionspartei, so ist festzustellen, dass die SPD unter anderen Bedingungen agiert als die CSU, da sie als untergeordneter Teil einer Bundespartei nicht dasselbe Maß an Unabhängigkeit genießt. Zudem hatte sie von Beginn an mit strukturellen Problemen zu kämpfen (März 1999 und Ismayr, Kral 1997, S.

216 Eine solche steht in BY allerdings außer Frage.

111). Die Sozialdemokraten sind seit 1957 nicht mehr in der Regierung vertreten. Angesichts der überwältigenden Mehrheitsverhältnisse sind sie quasi zu einer „Zuschauerrolle“ verdammt. Es ist sicherlich erstaunlich, dass sie kein „Oppositionsmodell“ vertreten. Sie machen sich ebenso für eine, wenn auch anders ausgestaltete, konzentrierte Dreigliedrigkeit stark. Offensichtlich ist ihnen eingängig, dass ein anderer Staatsaufbau – auf Grund traditioneller Momente, der kommunalen Strukturen, der Größe des Landes und der daraus resultierenden Haltung der meisten Akteure – keine Realisierungschance hat und sich das Plädoyer für einen solchen insgesamt wenig förderlich auswirken würde. Im Jahr 2003 hat die SPD-Fraktion eine Kommission eingesetzt. Ihre Kritik richtet sich vornehmlich auf einzelne Maßnahmen der Regierung und die angebliche Zerschlagung funktionierender Strukturen auf der mittleren Ebene. Insbesondere setzt sich die SPD für die Reduzierung der Ministerien ein.²¹⁷ Daneben werden eher allgemeine Aussagen zur Neuorganisation getroffen. Ausdrücklich wird auf die Sonderbehördenintegration in BW verwiesen. Im Regierungsprogramm von 2003 wird dafür geworben, die Mittelinstanz solle im Bereich der Koordination nicht weniger, sondern mehr Aufgaben als bisher übernehmen (SPD Lt.-Fraktion BY, 2003a und 2003b; vgl. dies. 2004a, 2004b, SPD BY 2003, Hesse 2003a, S. 52ff und 2004b, S. 82ff).²¹⁸

4.1.5.3.3 Parteipolitisches Profil auf kommunaler Ebene

Mit Stand Mai 2002 ist zu konstatieren, dass die 71 Landräte des Landkreistages überwiegend der CSU zuzurechnen sind.²¹⁹ Im Präsidium des Verbandes haben einschließlich des Präsidenten über 60 % einen konservativen Hintergrund. Die Landräte werden direkt von den Kreisbürgern gewählt (Art. 31 Abs. 1 LKRÖ BY). Ob das Übergewicht der CSU für die Haltung des bayerischen Landkreistages erheblich ist, wird vom Landkreistag eher in Abrede gestellt (BayLT, 09.03.2005). Auf jeden Fall ist eine Solidarisierung mit der Linie der Regierungsspitze zu beobachten, was allerdings mehr auf strukturelle Gesichtspunkte rückführbar ist. Die Vormachtsstellung der CSU gilt ferner für die Bezirksebene. Die Bezirke verfügen über einen jeweils direkt von den Bürgern gewählten Bezirkstag. Er ist oberstes Verwaltungsorgan und politisches Entscheidungsgremium, in welchem zahlreiche Kommunalpolitiker aus der Kreis- und Gemeindeebene vertreten sind. Die Zahl seiner Mitglieder, die mit den Landtagsabgeordneten zu wählen sind, entspricht der Zahl der Parlamentarier auf Landesebene, die aus dem entsprechenden Regierungsbezirk gewählt werden. Erwähnenswert ist, dass alle Bezirkstage (und demzufolge auch die Verbandsversammlung des Verbandes der bayerischen Bezirke) dominant mit Mitgliedern der CSU besetzt sind.²²⁰ Den Vorsitz der Bezirkstage führen die aus ihrer Mitte gewählten ehrenamtlich tätigen

217 So auch die bayerischen Grünen (Bündnis 90/Die Grünen BY, Lt.-Fraktion 2004).

218 Die Grünen und die FDP haben es noch schwerer als in BW. Die Liberalen sind nicht im Landtag vertreten. Sie plädieren dafür die Regierungen abzuschaffen und die regionalen/staatlichen Aufgaben auf die Bezirkstage zu verlagern, so dass diese unter regionaler parlamentarischer Kontrolle wahrgenommen werden können. Die neue Bezirksebene soll analog zum Landkreis organisiert sein. Sie stehen somit ebenso für eine Dreistufigkeit (FDP BY 2004).

219 Annähernd 50 Landräte; die SPD ist mit 10 Sitzen vertreten, ähnlich wie die Freien Wähler (BayLT, 09.03.2005).

220 Zur jeweiligen Sitzverteilung ab 2003 vgl. Website VdbB (www.bay-bezirke.de) bzw. Websites der Bezirke (www.bezirk-oberpfalz.de; www.bezirk-unterfranken.de; www.bezirk-schwaben.de; www.bezirk-oberfranken.de; www.bezirk-oberbayern.de; www.bezirk-niederbayern.de; www.bezirk-mittelfranken.de).

Bezirkstagspräsidenten, deren Kompetenzen mit den Befugnissen der Landräte vergleichbar sind (März 1999, Hesse 2002b, S. 116f und VdbB, 28.02.2005; vgl. Ismayr, Kral 1997, S. 104).

4.1.6 Zwischenfazit

Die Veränderungen sind im Vergleich zu den Reformen in BW und NdS weniger als „großer Wurf“, sondern vielmehr als moderat bzw. Status quo erhaltend zu deklarieren bzw. als ein sich inkrementell vollziehender Prozess. Der Staatsaufbau bleibt von den Maßnahmen weitgehend unberührt. Auf der unteren Ebene kommt es zwar zu einer Behördeneingliederung, in BW finden jedoch sowohl auf der unteren als auch der mittleren Stufe wesentlich umfanglichere Integrationsmaßnahmen statt. Eine zwangsläufige Folge hiervon ist, dass die baden-württembergischen Mittelbehörden personell gestärkt aus der Reform hervorgehen, die unter dem Schutz der Verfassung stehenden bayerischen Regierungen hingegen verschlankt werden. Auch gibt BW das Ziel der Behördeneingliederung restriktiv vor. BY geht einen eher partizipativen Weg und betont mehr die Notwendigkeit von zunächst anstehenden Überprüfungsmaßnahmen und einen sich darauf aufbauenden, abschließenden Entscheidungsfindungsprozess.

Keine Partei hat in Deutschland einen derart festen Stand wie die CSU, die seit rund fünfzig Jahren maßgeblich die Entwicklungen bestimmt und seit über vierzig Jahren alleine regiert. So wurde die bisherige Modernisierungslinie eindrucksvoll durch die letzten Wahlergebnisse untermauert. Dass die prinzipiellen Freiräume weitgehend ungenutzt bleiben, liegt einerseits an den motivationalen Grundlagen und andererseits an den tatsächlichen Möglichkeiten zu einer radikalen Reform, denn die Verwaltungsstrukturen sind im zweitgrößten Bundesland relativ komplex angelegt. Überdies ist die Verwaltungskraft der Kreise und Gemeinden im Ländervergleich mit am schwächsten ausgeprägt. Dies bedingt per se die Beibehaltung eines dreistufigen Aufbaus bzw. im Falle einer umfassenden Mittelstufenreform sehr wahrscheinlich eine Anpassung der kommunalen Gebietsstrukturen. Eine solche steht in BY jedoch außer Diskussion. Es ist daher einsichtig, dass alle Spitzenverbände nicht nur das „Regierungsmodell“ befürworten, sondern damit einhergehend auch die moderate Vorgehensweise unterstützen. Deren Präferenzen befinden sich auf Grund der strukturellen Gegebenheiten weitgehend im Einklang mit den Vorstellungen der Landesregierung.

Insgesamt wird deutlich, dass es in BY viele konstruktive Kräfte zu geben scheint. Sieht man jedoch genauer hin, so wird offenbar, dass tief greifende Reformen vergleichsweise einfacher blockiert und unter Umständen vereitelt werden können als z.B. im Nachbarland, weil ein relativ kompliziertes Verwaltungsgefüge vorfindbar ist. Neben einer ausgeprägten Staatlichkeit fällt insbesondere die durchaus kommunalfreundliche Organisationsform auf. BY zeichnet sich nämlich durch die Besonderheit einer personal-, aufgaben- und finanzstarken bzw. traditionell geprägten kommunalen (Mittel-) Stufe aus. Auf dieser Ebene decken sich die Zuständigkeitsbereiche der staatlichen Mittelinstanz territorial mit den kommunalen Bezirken. Ferner sind auf Bezirksebene direkt gewählte Bezirkstage institutionalisiert, die auf die Benennung der Regierungspräsidenten, die keine politischen Beamten sind und damit staatlich unabhängiger agieren, einen nicht unerheblichen Einfluss ausüben. 1946 wurden die Bezirke als dritte kommunale Ebene in die bayerische Verfassung aufgenommen. Nach der Bezirksordnung war ihnen eine eigenständige Verwaltung

zunächst nicht eingeräumt, sie mussten insofern auf die Regierungen zurückgreifen. Mit der Bezirksreform 1978 wurden sie allerdings selbstständig. Ihre Stellung wurde dadurch untermauert, indem sie eine rechtlich eigenständige Verwaltung bekommen haben, die aus Rationalisierungsgründen zwar in einem organisatorischen, personellen und sachlichen Verwaltungsverbund mit den Regierungen steht, die aber letztlich dem Weisungsrecht des Bezirkstagspräsidenten unterliegt. Die Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft „Bezirk“ und der staatlichen Mittelbehörde gestaltet sich entsprechend intensiv. Land und Kommunen sind demnach stärker miteinander verflochten, was andere Prozessverläufe nahelegt.

Hinzu kommt ein wichtiger motivationaler Aspekt. Dass der politische Druck zur Änderung des Status quo weitaus geringer ist als anderswo, liegt an der relativ günstigen wirtschaftlichen Lage, die sich gemäßigt als in anderen Bundesländern darstellt. Zahlreiche Indikatoren sprechen für die ökonomische Ausnahmestellung des Traditionsstaates. Ferner ist zu betonen, dass die staatlichen Regierungen in BY noch nie richtig zur Disposition standen. Wie das Land an sich, ist der konzentriert dreistufige Verwaltungsaufbau in eine unvergleichliche Tradition eingebettet. Nirgendwo in der Bundesrepublik gibt es daher einen derart partei- bzw. gesellschaftsübergreifenden Konsens für die Beibehaltung des „Regierungsmodells“. Nahezu allen Akteuren ist eingängig, dass ein anderes Modell – somit auch eine dreistufige Regionalisierungsvariante – keine Realisierungschance hätte. Selbst die traditionell quasi zum Zuschauen verurteilte große Oppositionspartei (SPD) plädiert für die staatlichen Mittelbehörden bisheriger Prägung. Sie grenzt sich von der Landesregierung lediglich dadurch ab, dass sie für eine personelle Aufstockung und weniger für eine Verschlanung der Einheiten wirbt. Sie verfolgt demnach keinen diametralen Kurs, wie die Oppositionsparteien anderer Bundesländer, weil sich ein solcher in BY kontraproduktiv auswirken würde. Die Kontroversen um die strittigen Fragen halten sich damit in einem vergleichsweise beschaulichen Rahmen und so auch die Motivation, am Ausgangsmodell umfassende Änderungen vorzunehmen. Unverkennbar ist schließlich, dass der solidarische Zusammenhalt zwischen der Regierung und den kommunalen Gremien durch den Überhang des konservativen Lagers zumindest nicht behindert wird.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Strukturen eher gegen eine radikale Reformpolitik sprechen, denn ein höherer Verflechtungsgrad trägt oftmals zur Vetobildung bei. Ein solcher fördert gewiss nicht zwangsweise die Blockadeanfälligkeit, nicht zuletzt, weil die vorgenannten Bedingungen auch dafür Sorge tragen, dass sich insgesamt eher konstruktive Verhältnisse herausbilden. So darf vermutet werden, dass sich ein möglicher Widerstand der kommunalen Ebene in einem noch relativ überschaubaren Rahmen halten könnte, würde die Regierung ein radikaleres Konzept verfolgen, denn die Landkreistage aber auch die Bezirkstage sind dominant mit Mitgliedern der CSU besetzt. Die verwaltungsorganisatorische Komplexität und die interdependenten strukturellen Verflechtungen, gegenständig zwischen der kommunalen und staatlichen Mittelebene, nähren im Ergebnis jedoch die Auffassung, dass die parteipolitischen Aspekte alleine nicht ausreichen dürften, einen radikaleren Kurs einzuschlagen. Zumindest ein deviantes Modell ist in BY – u.a. auf Grund traditioneller Momente und der begrenzten Verwaltungskraft der Kreise und Gemeinden – aussichtslos. Allenfalls möglich erscheint eine umfassende Reform im Rahmen des Ausgangsmodells, allerdings nur unter der Maßgabe eines Ansatzes, der die gegenwärtige Anzahl der staatlichen Mittelbehörden favorisiert und die Bezirke unangetastet lässt.

4.2 Marginale Anpassungen in Nordrhein-Westfalen

4.2.1 Historische Entwicklungslinien des Bundeslandes und der Mittelbehörden

In NRW²²¹ fungierte nach dem Zweiten Weltkrieg die Verwaltungsspitze zunächst nur in Form der preußischen Oberpräsidenten Nordrhein und Westfalen. Das Land wurde am 23. August 1946 auf Grund der Verordnung Nr. 46 von der britischen Militärregierung dekretiert und am 2. Oktober 1946 in der konstituierenden Sitzung des Landtags offiziell aus dem nördlichen Teil der preußischen Rheinprovinz, d.h. der Regierungsbezirke Aachen, Düsseldorf, Köln und der Provinz Westfalen gegründet. Das Nachbarland Lippe wurde im April 1945 von der britischen Besatzungsmacht neu errichtet. Seine heutige Gestalt erlangte NRW, als Lippe durch die Verordnung Nr. 77 mit Wirkung vom 21. Januar 1947 eingegliedert wurde. NRW ist demnach ein preußischer Nachfolgestaat, denn als nicht preußisches Gebiet zählt nur das auf eine lange Eigenständigkeit zurückblickende Lippe. Erst am 6. Juni 1950 beschloss der Landtag mit einer knappen Mehrheit die Landesverfassung, die am 18. Juni 1950 in einem Volksentscheid bestätigt wurde. Sie trat am 11. Juli 1950 in Kraft (Wahl 1987, S. 262, Pflug 1995, S. 233, Biegler, Frey, Kleinfeld 1997, S. 383 und Hesse 1999, S. 30f).

Das Land ist durch separate historische Entwicklungslinien gekennzeichnet. Es zeichnet sich durch eine Vielfalt von Regionen mit jeweils eigenständigen kulturellen Prägungen aus. Obwohl es anfänglich als künstliches Konstrukt aufgefasst wurde, hat sich mittlerweile durchaus ein Landesbewusstsein gebildet, auch wenn sich bis heute ein rheinisches und ein westfälisches Sonderdenken bewahrt hat. Versucht man das Land zu gliedern, so bietet sich die Möglichkeit einer historisch-kulturellen Tradition zu folgen oder mehr sozioökonomischen und strukturellen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Bleibt man zunächst bei der historisch-kulturellen Betrachtung, so lassen sich vornehmlich zwei Regionen identifizieren,²²² einen eher städtisch geprägten rheinischen und einen mehr ländlich strukturierten westfälischen Teil, deren Grenzen sich in etwa mit den Verwaltungsbezirken der beiden Landschaftsverbände decken. Die Zweiteilung des Landes lebt insbesondere in diesen Institutionen fort. Hier zeigt sich NRW am ehesten als preußischer Nachfolgestaat.²²³ Als eige-

221 Weitere Literatur zu NRW siehe bei Wahl 1987, S. 262, Fn 223; vgl. auch Kost 2004, S. 199ff.

222 Nachdem das Rheinland nicht mehr der preußischen Rheinprovinz in ihrem ehemaligen Ausmaß entspricht, weil die Regierungsbezirke Trier und Koblenz nach dem Zweiten Weltkrieg in das neu geschaffene RP integriert wurden.

223 Anfang des 19. Jhr. wurde Preußen in Provinzen gegliedert. Jede Provinz bildete hierbei einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten (Erichsen 1995, S. 2). Nach Schaffung des Landes bestanden nicht nur erhebliche Vorbehalte gegenüber den Bezirksregierungen, sondern auch gegenüber den Provinzialverbänden. Die Regierung plante 1946 sogar deren Auflösung. Im Laufe der Jahre konnte sich allerdings weder die Idee einer staatlichen Trägerschaft überörtlicher Aufgaben durchsetzen, noch die vom Innenministerium Ende der 1940er Jahre vorgeschlagene Lösung eines Einheitsverbandes für das gesamte Land und somit die Verschmelzung der beiden Provinzialregierungen in Düsseldorf und Münster. Die Idee zweier Landschaftsverbände setzte sich schließlich auf Betreiben der westfälischen Seite durch. Auf Grund politischer Erwägungen kam es daher am 12. Mai 1953 zum Erlass der Landschaftsverbandsordnung, die im Kern den Aufgabenbestand der preußischen Provinzialverbände enthielt (Hesse 1999, S. 32, 75, 109f) bzw. zur Wiedergründung der Verbände, um überörtliche kommunale Aufgaben wahrzunehmen, welche die Kreise nicht erfüllen konnten. Die beiden Provinzialverbände (Westfalen und Rheinprovinz) können somit als historische Vorläufer der Landschaftsverbände betrachtet werden. Geblieben ist bis heute jedoch das Problem der Aufgaben- und Zuständigkeitskonflikte mit der staatlichen Mittelinstanz (vgl. Ellwein 1993, S. 87ff; vgl. auch Miller 1998b, S. 555, Melzig 1999, S. 81 und StK NRW 2000a).

ne, gleichwohl dem westfälischen Raum zuzurechnende Teilregion gilt das Land Lippe, das heute im Wesentlichen aus dem gleichnamigen Kreis besteht. Sieht man von einer eigenen Identität ab, lässt sich NRW unter Bezugnahme auf die zwei Landesteile kulturell und administrativ erfassen (ebd., S. 32, 41ff; vgl. Wahl 1987, S. 262ff bzw. Biegler, Frey, Kleinfeld 1997, S. 383ff).

Im (nord-) rheinischen Landesteil fungieren die Regierungsbezirke Düsseldorf und Köln, im westfälischen (-lippischen) die Bezirke Arnsberg, Detmold und Münster. Im rheinischen Teil ist zudem der LVR zuständig, im westfälischen der LWL. Der eher unbedeutende Landesverband Lippe, als dritter höherer Kommunalverband, umfasst das Territorium des früheren Landes Lippe und damit einen kleinen Teil des LWL. Überlagert wird diese Struktur durch ökonomische Verflechtungsräume und die Metropolregion Rhein-Ruhr. Westfalen und Rheinland werden durch das größte deutsche Ballungszentrum (das „Revier“) miteinander verbunden. Der in Ost-West-Richtung verlaufende Städteriegel wird vielfach als das Herz des Landes betrachtet, wobei meist darauf verwiesen wird, dass dessen Bedeutung über die der beiden Landesteile hinausgeht (Hesse 1999, S. 41, 107ff, 132, LVR und LWL, jeweils 21.02.2005). Der auf das Ruhrgebiet bezogene RVR²²⁴ erstreckt sich als vierter höherer Kommunalverband auf Gebiete, die zu den Landschaftsverbänden gehören. Zudem ist das „Revier“ durch drei Regierungsbezirke unterteilt. Für die Verwaltungsorganisation ist die Region eine besondere Herausforderung, denn ihre Neuordnung spielt bei den Fragen zur Strukturreform seit jeher eine entscheidende Rolle. Wenn es richtig ist, dass das Großstadt-Umland-Problem im Ebenen- und Verwaltungsgefüge der Länder keinen gesicherten Platz gefunden hat, dann muss dies für NRW besondere Folgen haben und Irritationen auslösen. Nicht zufällig wird das Ruhrgebiet deshalb oft als „Knotenpunkt“ oder auch als „Bremsklotz“ für die nordrhein-westfälischen Reformüberlegungen bezeichnet (Hesse 1999, S. 120, 132; vgl. auch Wahl 1987, S. 263 und Thieme 1987, S. 1039).

4.2.2 *Aufbau der Verwaltung*

NRW verfügt über einen dreistufigen Behördenaufbau. Auf der obersten Ebene sind gemäß § 3 LOG die Regierung, der Ministerpräsident und die Ministerien institutionalisiert. Auf der Mittelstufe finden sich gemäß § 6 Abs. 1 LOG die Landesoberbehörden. Diese sind den Ministerien unmittelbar nachgeordnet. Sie erfüllen zentrale Fachaufgaben für das ganze Land. Die wichtigsten Mittelbehörden bilden die fünf Bezirksregierungen, die über einen nachgeordneten Organisationsbereich verfügen (§ 8 LOG). Sie nehmen zusammenfassend für ihren Bezirk die Aufgaben der allgemeinen Landesverwaltung wahr. Auf der dritten Stufe sind die unteren Landesbehörden angesiedelt (§ 9 Abs. 1 LOG), die einer Landesober- oder Landesmittelbehörde unterstehen. Sie können sachlich danach unterteilt werden, ob sie mit bestimmten, thematisch umschriebenen Aufgaben befasst oder als untere staatliche Verwaltungsbehörden (§ 9 Abs. 2 Var. 1 LOG; vgl. § 1 Abs. 3, 59, 61 KrO) tätig sind. Im letzteren Fall agieren die Landräte zugleich als untere Landesbehörden, d.h. es besteht

224 Der Regionalverband Ruhr (RVR) nannte sich bis 2004 Kommunalverband Ruhr (KVR; zur Umwandlung vgl. Art. V des Gesetzes zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in NRW, 03.02.2004). Letzterer ist seit 1979 Rechtsnachfolger des 1920 entstandenen Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk (SVR). Die Aufgaben haben sich seither allerdings stark verändert. Der RVR ist vom Umfang kleiner als die Landschaftsverbände (Wahl 1987, S. 268 bzw. StK NRW 2000a; vgl. auch www.rvr-online.de).

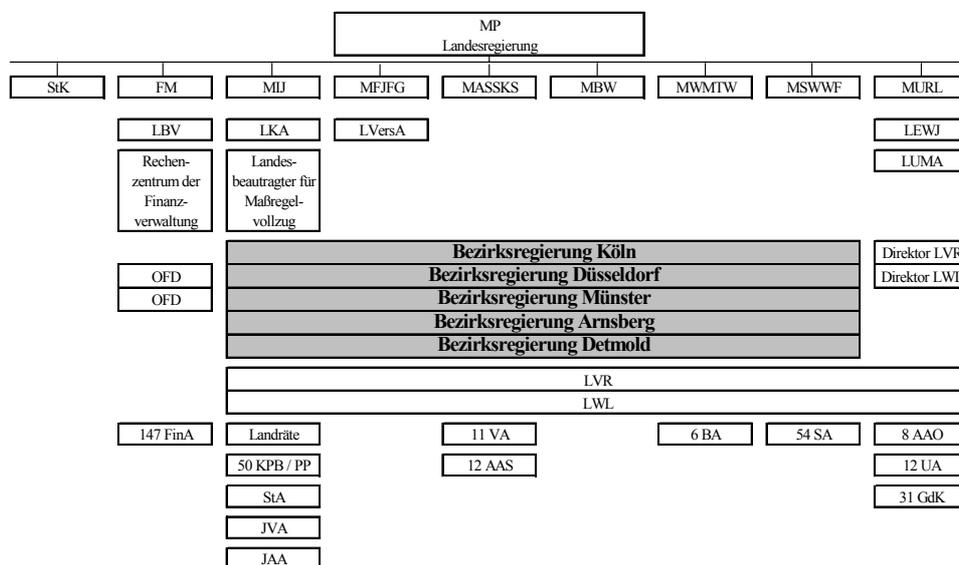
insoweit eine direkte Verbindung zwischen der Landes- und Kreisebene (Burgi 2001, S. 4ff; vgl. Biegler, Frey, Kleinfeld 1997, S. 401f, Miller 1998a, S. 380ff, Hesse 1999, S. 62ff bzw. Michel 2000).

NRW hatte nach dem Zweiten Weltkrieg eine unüberschaubare Vielzahl staatlicher Sonderbehörden. In der Vergangenheit sind diese weitgehend aufgelöst und viele Staatsaufgaben auf die kommunale Verwaltung übertragen worden. Durchlaufende, mehrzügige Sonderbehörden gibt es daher vergleichsweise wenig. Diese Dezentralisierung betont zusammen mit den höheren Kommunalverbänden und dem Umstand, dass das Ruhrgebiet eine Städtelandschaft ist, die besondere Bedeutung des kommunalen Bereichs und der großen nordrhein-westfälischen Kommunen. Auf der anderen Seite ist aber auch ein kräftiger Kern einer staatlichen Verwaltung vorhanden. In der Mittelinstanz nehmen die Bezirksregierungen eine beachtliche Stellung ein, weil sie wie die unteren allgemeinen Behörden durch die Integration der Sonderverwaltung sukzessive gestärkt wurden. Zudem bestehen politische Gremien auf der Ebene der Bezirksregierungen. Im Zuge des zweiten Modernisierungsgesetzes vom 9. Mai 2000 wurden die Bezirksplanungsräte durch so genannte Regionalräte abgelöst, welche für einen Teil der Aufgaben zuständig sind. Dadurch konnte die kommunale Mitwirkung an staatlichen Entscheidungen nicht nur organisatorisch erweitert, sondern auch inhaltlich untermauert werden.²²⁵ Im Vorgriff ist ferner zu bemerken, dass den Bezirksregierungen auf der mittleren Ebene die höheren Kommunalverbände entsprechen, welche zum Teil Aufgaben erledigen, die in anderen Ländern landesseitig wahrgenommen werden, was an den starken kommunalen Strukturen und den daraus resultierenden kommunalen Bezügen liegt. Dieses Nebeneinander staatlicher und kommunaler Institutionen in der Mittelinstanz wird allerdings vielfach kritisiert. Dabei ist der Aufgaben- und Zuständigkeitskonflikt zwischen den Landschaftsverbänden und den Bezirksregierungen nie völlig zum Erliegen gekommen. Die Struktur erscheint daher „übermöbliert“, da eine Vielzahl von Akteuren vorzufinden ist, deren Zuständigkeitsbereiche sich teilweise überlappen (Hesse 1999, S. 70ff, 132, 136, BMI 2000, S. 58, LVR und LWL, jeweils 21.02.2005; vgl. Wahl 1987, S. 263 und Stöbe, Brandel 1996, S. 17f; vgl. auch Burgi 2001, S. 6f, Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 13 bzw. Bogumil, Ebinger 2005, S. 67). Nicht ohne Grund wird deshalb oftmals betont, dass eine umfassende Strukturreform vom Erfordernis einer Gebietsreform beeinflusst wird (vgl. hierzu schon Thränhardt 1978, S. XLII).

Der Aufbau des Landes ist vereinfacht in folgender Abbildung dargestellt (vgl. Hesse 1999, S. 14; vgl. z.B. auch Wahl 1987, S. 265 oder Miller 1998a, S. 384):

225 Gegenüber dem Regionalrat hat die jeweilige Bezirksregierung eine umfassende Unterrichtspflicht. Dies in fast allen wichtigen Infrastrukturbereichen, über alle raumbedeutsamen, strukturwirksamen Planungen sowie über Förderprogramme/-maßnahmen des Landes. Mit der Verpflichtung der Mittelinstanz korrespondiert ein Auskunftsrecht des Regionalrats. Zudem besitzt er ein Initiativrecht, d.h. er kann Prioritäten festsetzen (BMI 2000, S. 58).

Schaubild 18: Vereinfachter Aufbau der Verwaltungsstruktur in NRW (Stand: 2004)



4.2.3 Verwaltungsmodell der Landesregierung

Von 1966 bis 2005 war die CDU nicht an der Regierung beteiligt. Es ist daher einsichtig, dass sie ein Oppositionsmodell bevorzugt. Bei ihr zeigt sich im Vergleich zur SPD eine äußerst konstante Modellpräferenz. In der Auseinandersetzung mit der vormaligen SPD-geführten Regierung präzisiert sie zu Oppositionszeiten ihr Konzept zur Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz, welches im Kern einem Vorschlag von 1987 entspricht. Bereits damals sprach sich die CDU für eine dreigeteilte Regionalverwaltung aus, in welche die Bezirksregierungen, die Landschaftsverbände und der heutige RVR integriert werden sollten (vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, 16f).²²⁶ Der Vorschlag wurde im Jahre 1996 bestätigt. Der entsprechende Antrag der CDU-Fraktion vom 11. März 1996 wurde jedoch am 27. August 1998 im Landtag ohne Aussprache abgelehnt (Landtag NRW 1996). Von nun an wird fortwährend und offensiv für ein dreistufiges „Regionalisierungsmodell“ geworben.²²⁷ Die CDU ist sich darüber einig, dass ein Land dieser Größe zur Bündelung und Koordinierung seiner Verwaltungstätigkeit eine Ebene zwischen den Ministerien und den Kommunen vorsehen muss. Die Christdemokraten plädieren daher für drei Regionalverbände (Rheinland, Westfalen-Lippe, Ruhrgebiet). Diese sollen als quasi „höhere Regional-/Kommunalverbände“ (kommunal) verfasst sein und direkt gewählte Regionalparlamente erhalten. In den neuen Einheiten sollen die zwei Landschaftsverbände und der RVR aufge-

226 Vgl. insgesamt zur Mittelstufenreform in NRW auch die Zusammenfassung des Gutachtens von Bogumil, Reichard, Siebart durch Bogumil 2005, S. 42ff; siehe zudem bei Bogumil, Kottmann 2006, S. 9f.

227 Siehe Landtag NRW 1996, 1998, 2002 und 2004, CDU NRW 1996, 1999a, 1999b, 2003a, 2003b und 2005a, CDU-Bezirksvorstand Niederrhein 2003, CDU Ruhr 2001 und 2003 bzw. CDU Münsterland 2003. Kritisch zum Regionalisierungsmodell siehe Hesse 2004a, S. 4, Schnoor 2004, S. 200ff und LKT 2004d, S. 225.

hen. Ferner sollen diese weitgehend den Aufgabenbestand der aufzulösenden Bezirksregierungen und den der Sonderbehörden erhalten, sofern entsprechende Zuständigkeiten nicht auf die Kreisstufe verlagert werden können. Die CDU ist bestrebt, das Ruhrgebiet zu stärken und hierfür einen eigenen Bezirk zu schaffen, weil nach ihrer Ansicht die Situation mit der Teilung der Region in drei Bezirke, mit Regionalräten in Arnsberg, Düsseldorf und Münster, mit zwei Landschaftsverbänden in Köln und Münster, dem staatlichen Projekt Ruhr GmbH²²⁸ und dem nur mit schwachen Kompetenzen ausgestatteten RVR, den Anforderungen einer effizienten, von der Region mitbestimmten und verantworteten Regionalpolitik nicht gerecht wird (z.B. CDU NRW 1999b oder CDU Ruhr 2003).²²⁹

Die Linie, die auch Teil der jüngsten Wahlkampfprogrammatik war, schlägt sich nach dem Machtwechsel im Jahre 2005 zunächst im Koalitionsvertrag mit der FDP nieder. Hier heißt es: „Wir werden eine Verwaltungsstruktur-Reform einleiten. Ziel ist [es], die Verwaltung des Landes zu verschlanken, bisher unübersichtliche Kompetenzen zu entflechten [und die] Transparenz (...) [bzw.] Ergebnisverantwortung im Verwaltungshandeln zu erhöhen. Konsequentermaßen werden wir überprüfen, welche Aufgaben der Staat weiterhin wahrnehmen muss, welche entfallen, welche privatisiert und vor allem welche Aufgaben unter Wahrung des Konnexitätsprinzips kommunalisiert werden können. Die erforderlichen Beschlüsse werden zügig gefasst. Ihre Umsetzung wird sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken und soll Mitte der nächsten Legislaturperiode abgeschlossen sein (Anm. d. Verf.: ca. 2012). Dann sollen die auf der mittleren Verwaltungsebene verbliebenen Aufgaben gemeinsam mit überörtlichen kommunalen Aufgaben von drei Regionalpräsidien für das Rheinland, das Ruhrgebiet und (...) Westfalen wahrgenommen werden. In einem ersten Schritt werden Sonderbehörden soweit als möglich aufgelöst, kommunalisiert bzw. in die allgemeine Verwaltung integriert (...). Zeitnah wird dem Regionalverband Ruhr die Regionalplanung für das Ruhrgebiet übertragen. Zugleich wird die Projekt Ruhr GmbH aufgelöst“ (2005; vgl. auch Süddeutsche Zeitung, 03.05.2006, CDU NRW 2005b und Bogumil, Kottmann 2006, S. 99). Das Ziel einer erweiterten Regionalisierung sieht somit vor, die Bezirksregierungen und Landschaftsverbände zu Gunsten einer neuen Bündelungsbehörde abzuschaffen, die sowohl staatliche als auch kommunale Aufgaben übernehmen soll. Als Entscheidungsorgan soll eine Regionalversammlung fungieren. Das Regionalpräsidium soll durch eine Doppelspitze (staatlicher und kommunaler Repräsentant) besetzt sein (vgl. ebd. 2006, S. 6).²³⁰ Feststellbar ist überdies, dass die geplante, sehr umfassende Reform nicht in einem derart knappen Zeitraum wie in BW oder NdS durchgeführt werden soll. Sie wird wesentlich mehr Zeit in Anspruch nehmen. Ein erster Teilschritt erfolgte Anfang des Jahres 2007 mit dem Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur (MIJ 2007).

228 Vertiefend hierzu Behrens 2000, S. 27f. Vor Auflösung des KVR war ursprünglich von der sozialdemokratisch geführten Regierung angedacht, an dessen Stelle eine „Agentur Ruhr“ zu installieren, was vom KVR und vielen Ruhrgebietsstädten abgelehnt wurde. Daher ist zum 1. März 2000 die hundertprozentige Landestochter „Projekt Ruhr GmbH“ gegründet worden (näher dazu StK NRW 1999b, dies. 2000a, 2000b, Behrens 2000, S. 27 und MIJ 2001).

229 Zum Modell der CDU: Hesse 2003a, S. 23f, 52ff, 2004b, S. 82ff, Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 16f, Bogumil 2005, S. 42 und Bogumil, Kottmann 2006, S. 99ff; vgl. auch CDU NRW 2003a, 2003b, 2005a, CDU Ruhr 2001, CDU-Bezirksvorstand Niederrhein 2003, CDU Münsterland 2003 oder Melzig 1999, S. 82.

230 Als Einsparauflage sollen p.a. 1,5 % der Stellen abgebaut werden. Im Koalitionsvertrag von 2005 wurden die Bereiche Polizei, Justiz, Finanzen, Schule und Hochschule ausgenommen (S. 14). Dieses Bild stellt sich in der Klausurtagung zum Haushalt 2006 (Ende 2005) anders dar. Demnach sollen bis 2010 insgesamt 10.080 Stellen gestrichen werden (3,1 %). Auch sollen o.g. Bereiche nicht mehr ausgespart werden (vgl. Bogumil, Kottmann 2006, S. 100).

4.2.4 Präferenzen kommunaler Akteure

Die Entwicklung der Positionen der kommunalen Spitzenverbände vor und nach dem Regierungswechsel des Jahres 2005 lassen sich aus folgenden Passagen ableiten. Hinsichtlich des „Düsseldorfer Signals“ aus dem Jahre 2003 stellt sich für den Landkreistag die Frage, ob man sich mit einer Dreiteilung des Landes einen Gefallen tut und die Verringerung der Anzahl der Mittelbehörden sinnvoll ist. Für den Spitzenverband ist dies zweifelhaft, da aus Effizienzgesichtspunkten zunächst mehr ein Aufgabenabbau und eine Kommunalisierung bzw. Dezentralisierung von Aufgaben im Vordergrund stehen sollte. „Eine Reduzierung von fünf Bezirksregierungen auf drei dürfte wenig Synergieeffekte bringen“ (2003, S. 334ff; vgl. ders. 2004e, S. 277). Weiterhin werden u.a. die administrativen Steuerungsmöglichkeiten der dann entstehenden Mammutbehörden bemängelt bzw. die möglicherweise auftretenden starken regionalen Ungleichgewichte. Während die Bezirke Rheinland und Ruhrgebiet sowohl von der Fläche als auch der Einwohnerzahl ungefähr gleichgewichtig sind, würde der Bezirk Westfalen einwohnermäßig hinter die anderen beiden zurückfallen, zugleich aber die größte Fläche haben, so der Landkreistag. Wichtig ist, dass sich vorwiegend im Ruhrgebiet aber auch in den Großstädten der Rheinschiene Strukturprobleme kumulieren, was die Gefahr einer politischen Schwerpunktsetzung mit sich bringt und Westfalen zu „Restfalen“ abqualifizieren würde (ders. 2003, S. 334f; vgl. auch LWL 2003 und 2005). Ferner wird die Frage gestellt, ob die Verwaltung des Ruhrgebiets dadurch tatsächlich verbessert wird. Die Region dürfe nicht zur alleinigen Triebfeder für eine Mittelstufenreform werden. Das Revier hätte außer einem zweifelhaften Imagegewinn von den Veränderungen keinerlei Vorteile. Die Probleme sind nach Ansicht des Landkreistages nicht durch einen eigenen Bezirk zu lösen. Der kommunale Spitzenverband gibt zu bedenken, dass durch die Bildung eines Ruhrbezirks wirtschaftlich zusammengehörende Räume verschiedenen Bezirksregierungen zugeschlagen werden. Im Ergebnis ist eine Reduzierung der staatlichen Mittelbehörden und die Schaffung eines Bezirks Ruhrgebiet gründlich zu überdenken, weil es nicht genügt, lediglich alte Trennlinien durch neue zu ersetzen (LKT 2004a, S. 35; näher hierzu ders. 2003, S. 335ff).²³¹

Gegen das CDU-Modell lassen sich aus Sicht des Landkreistages zunächst dieselben Gegenargumente vorbringen.²³² Allerdings werden auch Vorteile gesehen. So z.B. die Wahr-

231 Neben den Annehmlichkeiten führt der Landkreistag auch einige Nachteile auf. So spielt es seiner Auffassung nach für viele Genehmigungszuständigkeiten der Bezirksregierungen keine Rolle, ob es einen Regierungsbezirk Ruhrgebiet gibt oder die Region geteilt bleibt. Der Verband bringt u.a. vor, dass enge Verflechtungen von Duisburg mit dem Niederrhein oder von Krefeld mit Düsseldorf bestehen. Diese Räume würden unterschiedlichen Bezirken zugeordnet. Ähnliches gelte für das bergische Städtedreieck und Düsseldorf auf der einen bzw. Duisburg, Mülheim, Essen und Bochum auf der anderen Seite. Auch würde Dortmund mehr wirtschaftliche Verknüpfungen zu den Kreisen Unna und Soest und dem Hochsauerlandkreis unterhalten als mit Duisburg und Essen (2003, S. 335; vgl. auch ders. 2004c, S. 120). Ferner, so der Verband, zeigen die Beispiele interkommunaler Kooperation, etwa bei der Wirtschaftsförderung, der Wohnbaupolitik oder der kulturellen Zusammenarbeit, dass dies keine Aufgaben der Bezirksregierungen und durch einen eigenen Bezirk keine Verbesserungen möglich sind. Zudem sei ein eigener Bezirk (z.B. für zu koordinierende Planungszuständigkeiten zwischen den einzelnen Kommunen) nicht gewinnbringend, weil es zwischen den benachbarten Kreisen auch heute schon Abstimmungsverpflichtungen gibt (2004a, S. 35).

232 Z.B. die Notwendigkeit der Aufspaltung der Landschaftsverbände auf drei Einheiten oder die Schwierigkeiten einer Regionalbehörde auf Grund der Binnenstruktur, die Aufgaben der Verbände mit solchen der Bezirksregierungen kombinieren zu müssen. Fraglich ist, ob eine staatlich oder kommunal dominierte Behörde zu schaffen ist, denn es ist nicht einfach denkbar zwei Behördentypen unter einem Dach zu vereinen, weil staatliche Aufgaben eine andere Struktur aufweisen. Aus Sicht des Verbandes ist auch zu beachten, dass die

nehmung regionaler Aufgaben bei einer gemeinsamen Behörde, was nach Ansicht des Verbandes eher zur Verschlinkung und Straffung der Verwaltung beiträgt. Angesichts der angesprochenen Probleme müsste bei einer Zusammenfassung von Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden jedoch ein erheblicher Aufgabenabbau bei der staatlichen Mittelinstanz und den höheren Kommunalverbänden einhergehen. Zudem hätte ein solches Modell den Vorteil einer größeren demokratischen Durchdringung. Insgesamt favorisiert der Spitzenverband den Weg der CDU. Resümierend wird erklärt, dass das Modell im Vergleich zur SPD-Linie erhebliche administrative Vorzüge aber auch Kostenvorteile aufweist (ebd. und ders. 2004e, S. 277).²³³ Zu bemerken bleibt nebenbei, dass der Vortrag des Verbandes zum „Düsseldorfer Signal“ überzeugend wirkt. Stellt man allerdings die Argumente zu beiden Modellen (SPD-/CDU-Modell) gegenüber, so darf sicherlich darüber spekuliert werden, ob sachliche Erwägungen hier eine noch allzu große Rolle spielen. Die empirischen Erkenntnisse sprechen nicht unbedingt dafür. Mehr spricht für die noch aufzuzeigenden parteipolitischen Verschränkungen. Nach dem Regierungswechsel im Mai 2005 beziehen die beiden CDU-dominierten Spitzenverbände (Landkreistag bzw. Städte- und Gemeindebund) gemeinsam Position zur geplanten Reform der neuen Regierung und sichern zu, diese nach Kräften unterstützen zu wollen (LKT 2005, S. 323).

Die Aussagen des Städte- und Gemeindebundes lassen sich wie folgt zusammenfassen: „Wir haben vorwiegend gefordert, dass die Modellfrage am Ende des Prozesses stehen muss und vorab eine Aufgabenkritik zu erfolgen hat (...). Wesentlich ist sicher die Leistungskraft der kommunalen Ebene. Wir sind selbstbewusst und leistungsfähig und wissen, dass wir Aufgaben übernehmen können (...). Theoretisch ist es richtig, dass man auf Grund der kommunalen Strukturen eigentlich einen zweistufigen Aufbau fordern könnte. Das wäre stringent, aber wir erheben nur Forderungen, die auch realisierbar sind, und eine solche Maxime wäre in Nordrhein-Westfalen schon wegen der Größe des Landes nicht durchsetzbar“ (10.03.2005). Das Präsidium bekräftigt seine Auffassung, dass Sonderverwaltungen abzuschaffen und ihre Aufgaben auf die Bezirksregierungen und die Kreisebene zu verteilen sind. Unter Beachtung verschiedener Kriterien²³⁴ unterstützt der Spitzenverband die Einrichtung staatlich-kommunaler Behörden, in denen unter Einbeziehung der Landschaftsverbände kommunale und staatliche Aufgaben gebündelt werden. Hierbei wäre sicherzustellen, dass durch eine gezielte Aufgabenreduzierung und -verlagerung keine neuen Mammutbehörden entstehen und die allseits geforderte Bürger- und Kundennähe erhalten bleibt. Auch wäre zu gewährleisten, dass die Zusammenfassung von Aufgaben in einer gemeinsamen Behörde nicht zu staatlichen Eingriffen in die Selbstverwaltung führt. Eine alleinige Reduzierung der Anzahl der Bezirksregierungen sei zu kurz gegriffen, so der Verband (2003; vgl. auch ders. 2005).

Hingegen weicht die Meinung des Städtetages von der Auffassung der anderen Spitzenverbände ab. Dieser sprach sich schon Ende der 1990er Jahre gegen die Zusammenfassung kommunaler und staatlicher Mittelbehörden aus (10.03.2005). Die Präferenz ist auch im weiteren Ablauf zu beobachten. „Im Hinblick auf die geplante Reform der Mittelinstanz weisen die Städte darauf hin, dass eine Zusammenfassung kommunaler und staatlicher

Steuerungsmöglichkeiten der Regierung für den Vollzug staatlicher Aufgaben bei einem Regionalverband schwinden werden (hierzu LKT 2003, S. 336).

233 Zu den Argumenten siehe auch die Leitlinien zur Verwaltungsreform des Landkreistages NRW (2003, S. 339f).

234 Klare Kompetenzabgrenzung, Abbau von Bürokratie, Durchschaubarkeit von Verwaltungsstrukturen, Möglichkeit einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung (StGB 2003).

Verwaltungen auf der mittleren Ebene (...) erhebliche Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung birgt. Eine gemischt staatlich-kommunale Mittelbehörde erleichtert den staatlichen Einfluss auf kommunale Selbstverwaltungsaufgaben. Der richtige Weg wäre eine eigene kommunal verfasste Regionalebene“ (StNRW 2005). So begrüßt der Städtetag Ende 1999 auch die Absicht der SPD-geführten Regierung, den wesentlichen Teil der staatlichen Aufgaben und damit einen Großteil der Sonderbehörden bei so genannten Regionaldirektionen konzentrieren zu wollen, weil in ihren Augen dadurch der Aufbau vereinfacht, die Koordinierungsfunktion der Mittelinstanz gestärkt und zugleich eine klare Verwaltungsteilung zur kommunalen Ebene hergestellt wird (1999a und 1999b). Zur kommunalen Selbstverwaltung gehöre sowohl die örtliche als auch die regionale Ebene. Zur staatlichen Verwaltung gehören hingegen die in großen Ländern erforderlichen Bezirksregierungen, die auf ihre originären Aufgaben zu begrenzen sind. Kommunale und staatliche Verwaltungen dürfen, um staatliche Eingriffe in Selbstverwaltungsaufgaben auszuschließen, nicht in einer gemeinsamen Behörde zusammengefasst werden. Nur durch eine klare Trennung könne die notwendige Transparenz in der Aufgaben- und Verantwortungszuweisung erreicht werden (ders. 2003). Ausdrücklich gewürdigt wird somit die Einsicht der vormaligen rot-grünen Regierung, die kommunale Selbstverwaltung nicht nur auf der örtlichen, sondern auch der regionalen Ebene zu belassen sowie das eindeutige Absehen von einer Mischverwaltung auf der Mittelstufe (ders. 1999b). Die geplante Reform der neuen CDU-geführten Regierung wird daher nur eingeschränkt begrüßt (ders. 2005).²³⁵

Ersichtlich ist, dass der Städtetag – wie die meisten nordrhein-westfälischen Akteure – ein dreistufiges System unterstützt. „Für die Frage, wie die Verwaltung aufgebaut sein muss, spielt die Struktur der kommunalen Ebene eine ganz entscheidende Rolle. Wir sind der Auffassung, dass möglichst viel zu kommunalisieren ist, weil die untere Ebene in Nordrhein-Westfalen stark genug ist (...), Aufgaben zu übernehmen (...). Vor diesem Hintergrund wäre sicherlich ein zweistufiger Aufbau konsequent und schlüssig. Ein solches Modell hätte (...) aber keine Realisierungschance, auch nicht in den Augen unserer Mitglieder (...). Durch die Verwaltungskraft der unteren Ebene besteht ein höheres Gegengewicht zur Landespolitik, was ein Grund dafür sein mag, dass die Spitzenverbände hierzulande politischer agieren als in strukturschwächeren Ländern“ (10.03.2005; insgesamt vgl. schon Wittkämper 1978, S. 31).

Die Landschaftsverbände sprechen sich ungeachtet ihrer parteipolitischen Verhältnisse verständlicherweise für eine kommunale Mittelebene aus. „Clement hat als Ministerpräsident schon einmal versucht die Landschaftsverbände abzuschaffen. Er musste nach der Ära Rau Profil gewinnen und hat deshalb Maximalforderungen gestellt, welche letztlich nicht durchsetzbar waren. Eine WDR-Umfrage erbrachte ein klares Nein zur Abschaffung der Verbände. Auch haben Gespräche von Clement mit den Kommunen verdeutlicht, dass diese den Landschaftsverbänden auf Grund der Verbandsumlage zwar nicht unbedingt wohlgesonnen gegenüberstehen, es letztlich aber auch keine bessere Alternative hierzu gibt. Steinbrück hat sich die Auseinandersetzungen zunächst aus der Distanz angeschaut. Die Regierung hat unter seiner Führung folgerichtig Abstand davon genommen, weil einmal mehr klar geworden ist, dass sich die Bezirksregierungen und die Landschaftsverbände

235 Aus einem Thesenpapier wird deutlich, dass es angesichts eingeschränkter Finanzspielräume dringend geboten erscheint die Strukturen zu reformieren. Hierbei steht der Dezentralisierungs-/Subsidiaritätsgedanke und eine Aufgabenkritik im Vordergrund. Voraussetzung einer jeden Verlagerung auf die kommunale Ebene ist zudem die strikte Beachtung der Konnexität (StNRW 2003).

nicht vereinigen lassen, denn es handelt sich um zwei unterschiedliche Typen von Verwaltungen. Die Bezirksregierungen bewegen sich mehr auf dem Gebiet der Leistungsverwaltung, die Landschaftsverbände erfüllen mehr soziale und kulturelle Aufgaben (...). Die Gründe verdeutlichen, dass wir die Überlegungen von Rüttgers skeptisch sehen. Wir halten die Pläne für verfassungsrechtlich bedenklich“ (LWL, 21.02.2005). Die Landschaftsverbände gehen demnach auf Distanz zu den Absichten von SPD und CDU, denn sie stehen prinzipiell gegen die Errichtung eines dritten Verbandes für das Ruhrgebiet, der auf Kosten des LVR und des LWL zu installieren wäre. Sie distanzieren sich somit von einer Dreiteilung des Landes, sie stellen sich aber (...) auch gegen eine staatlich-kommunale Mischverwaltung auf der mittleren Stufe (hierzu LVR 2004b, ders. 2004c, LWL 2003, ders. 2004 bzw. 2005; vgl. LKT 2004c, S. 121). Hemmend für den Prozess erscheinen zudem die gegenseitigen Mitgliedschaftsverhältnisse zwischen den Landschafts- und Spitzenverbänden (vgl. hierzu Diemert 2005, S. 402). Die Landschaftsverbände verfolgen aus Selbsterhaltungsgründen andere Ziele. Die vergleichsweise starken Positionen der kommunalen Verbände, strukturelle Unterschiede und die voneinander abweichenden Präferenzen dürften insgesamt eher zu Blockaden als zur Entspannung beitragen.

4.2.5 *Analyse der Einflussfaktoren und Reformkonditionen*

4.2.5.1 *Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil*

Flächenmäßig ist NRW ungefähr so groß wie BW. Legt man allerdings die Bevölkerungszahl zu Grunde, so gilt NRW mit über 18 Mio. Einwohnern als das mit Abstand größte Land. Es beheimatet rund ein Viertel der Einwohner der gesamten Bundesrepublik. Das Land gliedert sich in der unteren Ebene in 31 Landkreise, 23 kreisfreie Städte und 373 kreisangehörige Gemeinden, die nach einem eingetragenen Kommunalsystem organisiert sind (vgl. z.B. Biegler, Frey, Kleinfeld, S. 383, Mariß 1999, S. 63, Hesse 1999, S. 44 oder Bogumil, Kottmann 2006, S. 85). Die Verwaltungskraft der kommunalen Ebene ist auffallend ausgeprägt. Dies zeigt sich nicht zuletzt durch die in Deutschland einzigartige und unvergleichliche (Groß-) Städtelandschaft. Alle Einheiten gehören im Ländervergleich zu den deutlich stärksten Gebilden, was es ihnen möglich macht, auch komplexere Aufgaben zu erledigen. In den Städten ab 100.000 Einwohnern leben annähernd 50 % der Bevölkerung (vgl. Mariß 1999, S. 63 bzw. Hesse 1999, S. 32). Bedeutsam ist dabei, dass bei größeren Städten oftmals viel höhere Überzeugungskräfte für Reformmaßnahmen notwendig sind. Durch ihr metropolitischen Selbstverständnis und ihren Umfang besteht ein stärkeres Machtpotenzial.

Das Gewicht des kommunalen Bereichs wird in NRW durch die vergleichsweise aufgabenstarken Landschaftsverbände ergänzt, welche eine Besonderheit darstellen. Ferner wird der organisatorische Aufbau – auf Grund des Nebeneinanders der fünf staatlichen Bezirksregierungen und der regional getragenen Kommunalverbände – gerne als Beispiel für eine „Übermöblierung“ der Verwaltungsstruktur angeführt (vgl. Stöbe, Brandel 1996, S. 17). Diese erscheint kompliziert, da es neben den beiden Landschaftsverbänden LVR und LWL noch zwei weitere höhere Kommunalverbände gibt, den eher unbedeutenden Landesverband Lippe und den RVR. Die Landschaftsverbände sind allerdings von besonderem Interesse, da sie wegen ihres personellen und materiellen Umfangs und ihrer Funktion nach die mit Abstand wichtigsten Kommunalverbände in NRW darstellen. Sie decken organisa-

torisch das ganze Land ab und haben nicht nur regionalspezifische, sondern umfassende und landesweit anfallende Aufgaben (Hesse 1999, S. 107f, 136). Auch im bundesrepublikanischen Vergleich nehmen sie eine Sonderstellung ein, denn sie erbringen z.B. vielfältige Leistungen, die über das Spektrum anderer höherer Kommunalverbände hinausgehen.²³⁶ Als Verbände verstehen sie sich nicht über den Kommunen stehend, sondern als Institutionen für ihre Mitglieder, die Kreise und kreisfreien Städte – in Westfalen-Lippe achtzehn und neun, im Rheinland dreizehn und vierzehn. Oberstes politisches Organ der Landschaftsverbände ist die jeweilige Landschaftsversammlung, in der sich die Parteien in Fraktionen gegenüberstehen. Die Versammlung rekrutiert sich aus den Kreistagen und Räten. Sie beschließt Grundsatzangelegenheiten, den Haushalt und wählt den Direktor bzw. die Dezernenten. Der Landschaftsdirektor führt die laufenden Geschäfte und vertritt den Verband nach innen und außen (vgl. Dahme, Wohlfahrt 2003, S. 78, Ellwein 1993, S. 87ff, 104, Wahl 1987, S. 263 und LVR, 21.02.2005; insgesamt hierzu Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 86). Der LWL ist der Auffassung, dass in NRW von vornherein ein höheres Maß an Politisierung besteht. Dies auf Grund der starken Stellung der Landschaftsverbände, dem Gewicht des kommunalen Bereichs oder der Fraktionierung der Landschaftsversammlungen. Der Verfahrensablauf ist prinzipiell vergleichbar mit dem des Landtags. Jedoch ist die Konkurrenzsituation zwischen den Parteien nicht derart ausgeprägt (21.02.2005).

Die höheren Kommunalverbände gelten als starke zusätzliche Ebene im nordrhein-westfälischen Verwaltungsaufbau, was zu einer Verkomplizierung beiträgt. Im rheinischen Landesteil ist neben den Regierungsbezirken Düsseldorf und Köln der LVR zuständig, im westfälischen Teil neben den Regierungsbezirken Arnsberg, Detmold und Münster der LWL. Der RVR erstreckt sich auf Gebiete die zum LVR und LWL gehören. Dieser ist auf das Ruhrgebiet bezogen, welches durch die drei anliegenden Regierungsbezirke geteilt ist. Das „Revier“ ist somit als Wirtschaftsraum in mehrere Regierungsbezirke „zerschnitten“, so dass der RVR eine einzige zusammenfassende aber auch eine andere Organisationen überlagernde Struktur bildet. Für die Region ergibt sich damit ein verwaltungsgeografischer Zuschnitt, der nach allgemeinen Maßstäben uneinheitlich und disparat erscheint, zumindest wenn man davon ausgeht, dass insgesamt sechs regional zuständige Verwaltungsträger und Behörden (RVR, LVR, LWL und drei Bezirksregierungen) einer einheitlichen Verwaltung des Raumes kaum Rechnung tragen können, was entscheidend dazu beiträgt, dass die Ruhrdiskussion aufrecht erhalten bleibt. Die Struktur im Ruhrgebiet und in NRW ist somit erheblich komplexer als in anderen Bundesländern. Dort ist eine Vielzahl von Akteuren mit sich überschneidenden Zuständigkeitsbereichen vorzufinden. Die staatliche und kommunale Mittelebene bildet nicht nur ein „Verwaltungsdickicht“, sondern es ist – wissenschaftlich gesprochen – von einem kommunalen Mehrebenensystem auszugehen, das sich neben und unterhalb der Landesverwaltung etabliert hat und das in vielfacher Hinsicht strukturell verflochten ist, wohl mehr als in BY und weitaus mehr als in den Ländern BW und Nds (vgl. Hesse 1999, S. 70ff, 98, 107ff, 120ff, 132ff; vgl. auch Stöbe, Brandel 1996, S. 17, Melzig 1999, S. 81f, LVR und LWL, jeweils 21.02.2005).

236 Sie erbringen Leistungen in der Sozial-/Jugend-/Schwerbehindertenhilfe, der Kriegsopferfürsorge, der Gesundheitspflege, der Sonderschulen, des Verkehrswesens, der landschaftlichen Kulturpflege, der Landes-/Landschaftspflege sowie der Kommunalwirtschaft bzw. bis zum Jahr 2000 auch Leistungen im Straßenbau (vgl. ausführlich Ellwein 1993, S. 87ff; vgl. auch Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 14, 86ff oder 2. Modernisierungsgesetz NRW, 09.05.2000). Zur Organisation, zum Haushalt/Personal etc. siehe auch Hesse 1999, S. 110ff, 136, Stöbe, Brandel 1996, S. 17, Melzig 1999, S. 81, StK NRW 2000a, LVR 2004a oder www.lvr.de bzw. www.lwl.org.

Ersichtlich ist, dass eine umfassende Strukturreform am Ruhrgebiet nicht vorbeiführen kann. Die Auseinandersetzungen um einen eigenen Verwaltungsbezirk erinnern schon fast an einen Glaubenskrieg. Nicht verkannt werden darf, dass die Regierungsbezirke in ihrem Zuschnitt den Verflechtungsbereichen entsprechen, wie sie sich über Jahrzehnte entwickelt haben, sowie dem darauf aufbauenden Gebietsraster der Kreise und kreisfreien Städte. Raumplaner weisen immer wieder darauf hin, dass die Öffnung zum Umland von entwicklungsentscheidender Bedeutung ist, oder anders: Ein Ruhrgebiet, das sich nur mit sich selbst beschäftigt und auf Abstimmungen mit dem Umland verzichtet, sei bewegungs- und damit entwicklungsunfähig (Winkel 2000, S. 39). Es gibt allerdings in allen Parteien starke Kräfte, die eine Organisationseinheit für die Region wollen. Am stärksten sind die Tendenzen in der Mitte des Ruhrgebiets, in den Randlagen gibt es durchaus ablehnende Stimmen. Hinzukommen verschiedene inhaltliche Bedenken. Erstens wird argumentiert, dass die Probleme interkommunaler Zusammenarbeit nicht durch eine staatliche Mittelinstanz, sondern nur durch Kooperation und Vertrauen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften zu lösen sind. Zweitens spielt das Strukturgefälle zwischen der Peripherie und dem Ballungsraum des Reviers eine erhebliche Rolle. Plädiert man für eine eigene administrative Einheit, ist zu bedenken, dass die Region den Anschluss an den Rest des Landes verlieren könnte, wohingegen andere Regionen von der Pflicht befreit wären, zu einem sozio-ökonomischen Ausgleich beizutragen (vgl. speziell hierzu Hesse 1999, S. 120 und ders. 2003a, S. 39).

Entscheidet man sich nun dafür, bei einer eigenen Bezirksregierung das Umland des Ruhrgebietes zu berücksichtigen, dann würde der Bezirk größer ausfallen als die anderen beiden Regierungsbezirke. Andernfalls würden z.B. Städte wie Dortmund oder Duisburg von ihrem Hinterland abgeschnitten. Das Argument macht darauf aufmerksam, dass eine Reduzierung des Landes auf drei Regionen unter Umständen an bestehenden regionalen Wirtschaftsverflechtungen vorbeigeht. Im Ruhrgebiet sind die wirtschaftlichen Beziehungen in die angrenzenden drei Regierungsbezirke ungleich intensiver als innerhalb des Ruhrgebiets selbst. So kommt das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) zum Ergebnis, dass nicht nur die früher prägende Kraft der Montanindustrie ausläuft, sondern ein Wandel eingesetzt hat, der es immer schwerer macht von einem Ruhrgebiet an sich zu sprechen.²³⁷ Schließlich wird die Besorgnis laut, dass mit einer Dreiteilung des Landes ein erheblicher Bedeutungsverlust von Parlament und Regierung einerseits und kommunaler Selbstverwaltung andererseits einhergehen könnte, da die neuen Einheiten wesentlich größere Personalkörper hätten. Hinzu kommt das politische Gewicht auf Grund der Einwohnerzahl der Bezirke und ferner ein Verstärkungseffekt durch einzurichtende Regionalparlamente (vgl. Schnoor 2004, S. 203f bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 95 ff).

237 Das Ergebnis liegt mir im Original nicht vor (hierzu Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 96f). Das Ruhrgebiet teilt sich in der Mitte (Essen, Gelsenkirchen, Marl, Recklinghausen). Westlich davon gibt es zunehmende Zusammenhänge mit der Rheinmetropole Düsseldorf, östlich strahlt Dortmund ins Sauerland aus. Aus den Verflechtungsanalysen lassen sich nur schwer Argumente für eine Bezirksregierung oder eine Regionalversammlung Ruhrgebiet ableiten (ebd.). Zum Ballungsraum Ruhrgebiet siehe z.B. auch Hesse 1999, S. 120ff.

4.2.5.2 Sozio-ökonomische Rahmendaten

Das mit dem höchsten BIP industrie- und wirtschaftsstarke NRW liegt bei der Staatsverschuldung mit Abstand an der Spitze aller Bundesländer. Hinsichtlich der vier Vergleichseinheiten liegt NRW auch bei der Pro-Kopf-Verschuldung vorne, nur beim Zuwachs der Schulden positioniert sich das größte Land hinter Nds auf dem zweiten Rang. Im Jahr 2004 stieg die Neuverschuldung auf 6,9 Mrd. €. Sie lag zu diesem Zeitpunkt um 3,2 Mrd. € über den Ausgaben für Investitionen und insgesamt bei einem Betrag von rund 110 Mrd. €. Zieht man als Vergleichgröße das Haushaltsvolumen heran (damals ca. 48,7 Mrd. €), so ist verständlich, dass der nordrhein-westfälische Finanzminister die Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt hat. Die immensen Kosten stimulieren somit auch hierzu-lande zu einschneidenden Veränderungen. Wie Hesse treffend bemerkt, verlangt die angespannte Finanzsituation unabdingbar eine Verwaltungsstrukturreform (vgl. 1999, S. 44ff; vgl. auch FAZ, 17.12.2004). Insgesamt gestaltet sich der finanzielle Spielraum in NRW und Nds noch enger als in BW. Bedeutend schlechter ist die Ausgangslage im Vergleich zu BY.

4.2.5.3 Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb

4.2.5.3.1 Regierungskonstellationen

Von Haus aus ist NRW eher ein CDU-Land. Die Christdemokraten waren von 1946 bis 1966 überwiegend die maßgebliche Regierungspartei (Ausnahme: 1956 bis 1958). Allerdings regierte sie bis 1950 zunächst in einer Mehrparteienkoalition. Auch sonst war sie vornehmlich auf Partner angewiesen. Von 1958 bis 1962 verfügte sie jedoch über die absolute Mehrheit. Zu einer abweichenden Entwicklung kam es 1966 mit dem Wahlerfolg der SPD, der als Protest gegen die Wirtschaftspolitik von Ludwig Erhard interpretiert wurde. Die Wahl markiert eine erste Zäsur. Von 1966 bis 1980 regierte die SPD in einer rot-gelben Koalition, auch wenn die CDU und die SPD aus den Wahlen der 1970er Jahre nahezu gleich stark hervorgegangen sind. Das Jahr 1980 läutete sodann die Phase einer fünfzehnjährigen Alleinregierung für die SPD ein. Mit Johannes Rau errang sie dreimal in Folge die absolute Mehrheit. Erst die Wahl von 1995 zwang die SPD zu einem Bündnis mit den Grünen. Am 22. Mai 2005 erfolgte mit dem Machtwechsel zu einer schwarz-gelben Koalition die vorläufig letzte Zäsur. Seither regiert eine CDU-FDP-Regierung mit einem komfortablen Vorsprung von 54 % der Sitze.²³⁸ Die Tabelle zeigt die Konstellationen im Längsschnitt (vgl. Biegler, Frey, Kleinfeld 1997, S. 409ff):

²³⁸ Informationen zur Sitzverteilung über www.landtag.nrw.de.

Schaubild 19: Länderregierungen von NRW im Längsschnitt

Zeitraum	Regierungsfractionen	Partei des MP
1946	SPD/FDP u.a.	parteilos
1946 – 1947	CDU/ SPD/FDP u.a.	parteilos
1947 – 1950	CDU/SPD u.a.	CDU
1950	CDU	CDU
1950 – 1954	CDU u.a.	CDU
1954 – 1956	CDU/FDP u.a.	CDU
1956 – 1958	SPD/FDP u.a.	SPD
1958 – 1962	CDU	CDU
1962 – 1966	CDU/FDP	CDU
1966 – 1980	SPD/FDP	SPD
1980 – 1995	SPD	SPD
1995 – 2005	SPD/Grüne	SPD
seit 2005	CDU/FDP	CDU

4.2.5.3.2 Politische Interaktionen und Entscheidungssequenzen

Im Vergleich zu manch anderen Ländern ist seit 1946 ständig an der Verwaltung gearbeitet worden (Hesse 1999, S. 31f). Die Reform der öffentlichen Verwaltung ist in NRW ein Dauerthema. Ein Punkt, der in allen Phasen jedoch nie ernsthaft angegangen wurde, ist der einer möglichen Neuordnung der Bezirksregierungen (Winkel 2000, S. 31; vgl. Biegler, Frey, Kleinfeld 1997, S. 402). 1945 bestanden sechs Regierungsbezirke mit Sitz in Aachen, Köln, Düsseldorf, Arnsberg, Münster und Minden. Der Sitz des Bezirks Minden wurde 1948 nach Detmold verlegt. Ferner wurden seit 1948 eine Vielzahl unterer Sonderbehörden in die Kreise und kreisfreien Städte integriert, was zu einer vorbildlichen Einheit der unteren Verwaltung geführt hat (Wahl 1987, S. 262f und Miller 1998b, S. 555; vgl. Bogumil, Ebinger 2005, S. 65). Auf der regionalen Stufe wurden ebenfalls viele Sonderbehörden aufgelöst oder in die Bezirksregierungen eingegliedert. Angestrebt wurde insofern eine größtmögliche Bündelung in der Mittelinstanz (Miller 1998b, S. 560 bzw. Pflug 1995, S. 233). Damit wird bereits in den Anfangsjahren eine Grundlinie nordrhein-westfälischer Verwaltungspolitik erkennbar, welche von nun an konsequent fortgeführt wurde. Dazu gehört die Entscheidung für einen dreistufigen Aufbau, grundsätzlich mit Bezirksregierungen als Bündelungsinstanzen, und dass sonderbehördliche Stränge nur in begründeten Ausnahmefällen zu erhalten sind. Naturgemäß ist von dieser Perspektive unter kurzfristigen Gesichtspunkten immer wieder abgewichen worden. Dennoch ist es weitgehend gelungen, die verwaltungspolitische Orientierung durchzusetzen (ebd., S. 233f, 244).

Die Bezirksregierungen standen somit von Zeit zu Zeit auf dem Prüfstand. Schon 1946 bis 1948 fand über deren Fortbestand eine Denkschriftendiskussion statt. Erneut angeschoben wurde die Debatte 1952 von Ministerpräsident Arnold (CDU), der den Vorschlag unterbreitete, die rheinischen und westfälischen Regierungspräsidien zu jeweils einer Bezirksregierung für jeden Landesteil zusammenzufassen. Das Konzept wurde nicht weiterverfolgt. In den Folgejahren kam es vielmehr zu einer intensiven Diskussion um eine so genannte „Dreierlösung“ (Hesse 1999, S. 75). Das „Arnsberger Gutachten“ untersuchte in den 1950er Jahren die Stellung der Bezirksregierungen im Organisationsgefüge der Verwaltung

und ihren Gebietszuschnitt. Das Gutachten kam zum Ergebnis, NRW solle in drei Regierungsbezirke eingeteilt werden, in einen westfälischen, einen rheinländischen und einen Ruhrgebietsbezirk (Winkel 2000, S. 31 bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 11; vgl. Mittelinstanzenbericht 1973, Anl. 4, S. 26 und Schnoor 2004, S. 198). Der Versuch scheiterte u.a. daran, einen eigenen Ruhrbezirk einzurichten (Behrens 1995, S. 315). Seither wird ohne Ergebnis über einen Neuzuschnitt der Strukturen im „Revier“ nachgedacht, das im Kompetenzbereich von drei Bezirksregierungen liegt und als einzige integrierende Klammer den in seinen Aufgaben erheblich reduzierten RVR kennt (Biegler, Frey, Kleinfeld 1997, S. 402f).

Gut zehn Jahre später (1965) setzten sich die Regierung Meyers/Weyer und die Landtagsfraktionen der CDU und der FDP dafür ein, sogar einen siebten Bezirk (Ruhr) zu schaffen. Dieser Vorschlag stieß ebenfalls auf Widerspruch (Schnoor 2004, S. 198, 204). Kurze Zeit später wurde das Modell des Arnsberger Gutachtens in Teilen wiederholt. Das „Rietdorf-Gutachten“ von 1968 schlug erneut eine „Dreierlösung“ vor. Betont wurde die Notwendigkeit staatlicher Mittelbehörden und die Bildung von jeweils drei deckungsgleichen Bezirksregierungen und Regionalverbänden²³⁹ – dies auf Grund der gebotenen Trennung regionaler Ordnungs- und Leistungsaufgaben. Auch diese Variante erntete Kritik. Die Verwirklichung scheiterte an der Undurchführbarkeit der Aufgabentrennung und an den Problemen der staatlichen Verwaltung im Ruhrgebiet bzw. erneut an den Schwierigkeiten der Abgrenzung des „Reviere“ (Mittelinstanzenbericht 1973, Anl. 4, S. 26, Miller 1998b, S. 560f und Schnoor 2004, S. 198, S. 203f; vgl. Winkel 2000, S. 31, Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 11 bzw. Hesse 1999, S. 75).

Vor diesem Hintergrund einigten sich die politischen Spitzen darauf, die staatlichen Mittelbehörden entsprechend des so genannten „Bäumer-Plans“ zu reduzieren (Miller 1998b, S. 561). Ende 1970/Anfang 1971 kam es zu einer eingehenden Diskussion mit Neugliederungsvorschlägen der im Landtag vertretenen Parteien, die sämtlich von einer Einteilung in vier Bezirke ausgingen. Nach einer Regierungserklärung vom 30. Juni 1971, die im Grundsatz von allen Fraktionen gebilligt wurde, sollten die staatlichen Mittelbehörden schließlich von sechs auf vier reduziert werden. In einem ersten Schritt war geplant, den Regierungsbezirk Aachen aufzugeben. Im Ergebnis kam es am 1. August 1972 lediglich zur Zusammenlegung der Regierungsbezirke Köln und Aachen und damit zu einer Verringerung auf fünf allgemeine Mittelinstanzen. Vom zweiten Schritt, der Zusammenlegung der Regierungsbezirke Münster und Detmold, wurde nach eingehenden Beratungen einvernehmlich abgesehen (Mittelinstanzenbericht 1973, S. 5 nebst Anl. 4, S. 26, Hesse 1999, S. 75 bzw. Schnoor 2004, S. 199; vgl. Stöbe, Brandel 1996, S. 20 und StK NRW 2000b). Ein letzter Versuch zur Schaffung einer „Viererlösung“ scheiterte im Wahlkampf 1975 vor allem am Widerstand des nördlichen Ruhrgebiets, so dass es bis heute bei fünf Bezirksregierungen geblieben ist (Miller 1998b, S. 562). Die gegenwärtige Gliederung der allgemeinen mittleren Landesverwaltung beruht demnach auf der in den 1970er Jahren getroffenen Verständigung zwischen der Regierung und den damals im Landtag vertretenen Parteien (SPD, FDP, CDU). In den Verhandlungen hat man sich zudem gegen die Isolierung des

239 Nach dem Gutachten war eine Verringerung der Regierungsbezirke von sechs auf drei vorgesehen sowie die Auflösung der Landschaftsverbände zu Gunsten von drei Regionalverbänden. Dies war letztlich nicht durchsetzbar, lediglich der Regierungsbezirk Aachen wurde später in den Bezirk Köln eingegliedert (Hesse 1999, S. 33).

Ruhrgebiets und für dessen Verzahnung mit dem übrigen Land ausgesprochen (Schnoor 2004, S. 199, 203).

Parallel hierzu wurde von 1967 bis 1975 die kommunale Gebietsreform durchgeführt. Von den vormals 2.297 kreisangehörigen Gemeinden existieren heute nur noch 373, von den 57 Landkreisen blieben 31 und den 37 kreisfreien Städten lediglich 23 übrig. Nach deren Abschluss wurden verschiedene Zuständigkeiten von den obersten Landesbehörden auf die Mittelinstanz und von dieser auf die Kreise und kreisfreien Städte verlagert. Weiterhin beschloss die Regierung 1974 eine umfassende Funktionalreform (1976 bis 1985), die sich mit der Überprüfung und grundlegenden Neuordnung der Zuständigkeiten verschiedener Verwaltungsträger befasste (Mittelinstanzenbericht 1973, Anl. 4, S. 26f und Hesse 1999, S. 32f; vgl. Biegler, Frey, Kleinfeld 1997, S. 403 bzw. StK NRW 2000b). Durch die Entwicklungen erfuhren die Bezirksregierungen nach und nach einen Bedeutungszuwachs, obwohl die Aufgaben schon stärker als in vielen Ländern in der staatlichen Mittelinstanz konzentriert waren. Diese weist bis heute eine ausgeprägte Bündelungsfunktion auf (vgl. Behrens 1995, S. 315f).

Mit Blick auf die staatlichen Mittelbehörden ist zwischen zwei Diskussionsvarianten zu unterscheiden. Die erste, auch in manch anderen Ländern geführte Debatte, stellt tendenziell deren Notwendigkeit in Frage, zumindest aber ihre überbrachte Aufgabenstellung. Die zweite, eher nordrhein-westfälische Variante, bezieht sich auf die regionale Verwaltungsstruktur als Ganzes und knüpft an die bereits in Preußen geführte Auseinandersetzung über den Sinn und die Notwendigkeit von Parallelstrukturen in der Region an. Interessant ist dabei, dass die Vorschläge, sowohl für die Landschaftsverbände als auch die Bezirksregierungen, im Laufe der Zeit immer moderater wurden. Eine Abschaffung oder nur eine deutliche Vereinfachung der Staatsbehörden und höheren Kommunalverbände wurde auf Grund der vorangegangenen Auseinandersetzungen ab Mitte der 1970er Jahre lange Zeit nicht mehr ernsthaft thematisiert (Hesse 1999, S. 75). Erst 1987 wurde zur Frage der Mittelinstanz ein neuerlicher Versuch seitens der CDU unternommen. Die Union sprach sich für eine dreigeteilte Regionalverwaltung aus. In dieser sollten die Bezirksregierungen, die Landschaftsverbände und der damalige KVR aufgehen. Die SPD lehnte es allerdings ab, die Regierungspräsidenten als Vertreter der Regierung anzutaten (Winkel 2000, S. 32 bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 12). Im weiteren Verlauf beschäftigten sich Anfang der 1990er Jahre mehrere Organisationsuntersuchungen mit den Mittelbehörden. Zu nennen ist z.B. das so genannte „zweite Arnsberger Gutachten“ der Beratungsfirma Zündel & Partner, das 1991 für die Beibehaltung der staatlichen Einheiten plädiert (Behrens 1995, S. 316; vgl. auch Miller 1998b, S. 559ff). Ferner wurde 1993 das von den Landschaftsverbänden in Auftrag gegebene „Ellwein-Gutachten“ vorgelegt, welches sich für die Rückführung der Bezirksregierungen auf ihren Kern stark machte. Wesentliche Aufgaben sollten von den Landschaftsverbänden übernommen werden. Deren Aufgabenwahrnehmung wurde hingegen weit weniger in Frage gestellt (Behrens 1995, S. 316ff und Miller 1998b, S. 559, 781ff; vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 12).

In der Folgezeit wird abermals deutlich, dass die Diskussionen um die Mittelbehörden vornehmlich um deren Anzahl, ihren Aufgabenschnitt und ihre Gebietsabgrenzungen kreisen (vgl. Behrens 1995, S. 318). Die SPD steht auch zu diesem Zeitpunkt hinter den Bezirksregierungen (Erichsen 1995, S. 4; vgl. Melzig 1999, S. 77 oder Koalitionsvereinbarung SPD-Grüne NRW 1995, S. 82). Ziel ist eine leistungsfähige, schlanke Verwaltung und die Stärkung der mittelinstanzlichen Bündelungsfunktion bzw. die Stellung der Be-

zirksregierungen als Vermittler zwischen Land und Kommunen (Melzig 1999, S. 83). Durch den 1993 eingerichteten Parlamentsausschuss für Verwaltungsstrukturreform zählt NRW auch zu den Ländern, die den Prozess auf parlamentarischer Ebene mitgestalten (Hesse 1999, S. 34; vgl. Miller 1998b, S. 556).²⁴⁰ Ende 1993 erging eine Grundsatzentscheidung des Landtags für die Aufrechterhaltung der staatlichen Mittelinstanz, ohne dass damit eine eindeutige Äußerung über die Zukunft der Landschaftsverbände verbunden war (Behrens 1995, S. 316, Stöbe, Brandel 1996, S. 17f bzw. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 13). Im weiteren Fortgang wurde die Regierung und die SPD-Fraktion seitens ihrer Partei aufgefordert, die Bemühungen um eine verbesserte Organisationsstruktur fortzusetzen. Nach der Vorstellung der SPD gehören alle Behörden auf den Prüfstand (1994). Die Landesregierung erklärte in diesem Zusammenhang, mit den Kommunen eine Diskussion über die Zukunft der höheren Kommunalverbände beginnen zu wollen (Koalitionsvereinbarung SPD-Grüne NRW 1995, S. 82).

Am deutlichsten wird die Mitte der 1990er Jahre vorherrschende Linie an den Ausführungen von Behrens. Er macht klar, dass die staatlichen Mittelbehörden bislang hervorragend in der Lage waren, sich auf wandelnde Bedingungen einzustellen. Diese Erfahrungen müssten für die Weiterentwicklung der Mittelinstanz genutzt werden. „Gerade in der Zwischeninstanz treffen sich Staat und Gemeinden in besonderer Weise. Kein anderer Behördentyp hat diese Begegnung besser organisieren können als die Bezirksregierungen“ (1995, S. 319). In Anknüpfung daran hebt er auf die nötigen Maßnahmen ab. „Der Reformdruck ergibt sich (...) aus der Auffächerung der kommunalen und staatlichen überörtlichen Verwaltung in der mittleren Instanz mit Landschaftsverbänden, Kommunalverband Ruhrgebiet und Bezirksregierungen mit zusätzlichen vielen Kooperationen. Diese ‘Übermöblierung’ ist ein Luxus, der nicht länger finanzierbar ist. Es bedarf der Vereinfachung (...), d.h. der Zusammenfassung von Institutionen/Behörden“ (ebd., S. 320). Seinen Ausführungen nach sollten alle staatlichen und kommunalen Aufgaben mit inter-/überörtlichen Bezügen zwar in separaten Abteilungen, aber unter dem Dach einer staatlichen Mittelinstanz neuen Typs zusammengeführt und damit kommunale und staatliche Organisationsstrukturen miteinander verbunden werden (ebd.; vgl. Stöbe, Brandel 1996, S. 57).²⁴¹

Schärfere Konturen erhält der Prozess nach dem Machtwechsel von Rau zu Clement im Jahre 1998. Während unter Ministerpräsident Rau der Schwerpunkt insbesondere bei der konzeptionellen Vorbereitung der Binnenmodernisierung lag, und das Modell einer kon-

240 Die ersten Entscheidungen des Ausschusses wurden durch einen auf Anregung des „Arbeitsstabes Aufgabenkritik“ zurückgehenden Antrag der SPD Lt.-Fraktion vom 27.09.1993 eingeleitet. Mit diesem sollten Orientierungsdaten benannt werden, um für künftige Organisationsentscheidungen „eine Richtschnur“ zu erhalten. Zentrale Aussagen des Antrags waren die Beibehaltung einer staatlichen Mittelinstanz, die Übertragung von Aufgaben der Bezirksregierungen auf die Kommunen, eine aufgabenkritische Funktionsüberprüfung der Sonderbehörden und ein grundsätzlicher Verzicht auf die Einrichtung neuer Behörden. Seither wurden durch eine Reihe von Reformgesetzen weitere Sonderbehörden gebündelt (der Antrag lag mir nicht vor, zit. in Hesse 1999, S. 34; vgl. auch Burgi 2001, S. 2).

241 Um einer zu starken staatlichen Dominanz entgegenzuwirken, sollte die Bezirksregierung als Träger staatlicher und ein Bezirksverband als Träger inter- oder überkommunaler Aufgaben nebeneinander bestehen. Der regionale Zuständigkeitsbereich des Bezirksverbandes müsste sich mit dem der Bezirksregierung decken. Das Bindeglied zwischen den beiden Aufgabenträgern könnte ein mittelbar gewähltes Gremium sein, das unvoreingenommen die Einzelinteressen im Bezirk zusammenführt und zu einem Gesamtkonzept bündelt. Die Landschaftsverbände würden aufgelöst, und ihre Aufgaben könnten im Rahmen einer Neuorganisation teilweise auf die Kommunen zurückübertragen oder in neue Kooperationsformen – wie den Bezirksverband – überführt werden. Sie könnten teilweise auch in die staatliche Mittelinstanz übernommen werden. Die so unmissene Konstruktion würde ein völlig neues Verwaltungsgebilde darstellen, so Behrens (1995, S. 320f).

zentrierten Dreistufigkeit nicht in Frage gestellt wurde, setzte Clement sein Hauptaugenmerk auf eine umfassende Neuorganisation der Landesverwaltung (Mariß 1999, S. 68). Als Startsignal gilt die Verringerung der Ministerien von zwölf auf neun Einheiten (BMI 2000, S. 54). Die Regierung macht deutlich, dass es künftig keine Bestandsgarantien geben wird weder für die Landschaftsverbände, noch für die Bezirksregierungen. Insbesondere wird die Notwendigkeit betont, dass Reibungsverluste zu minimieren sind, die sich aus überschneidenden Zuständigkeiten zwischen Bezirksregierungen, Landschaftsverbänden, dem KVR und verschiedenen Landesbehörden ergeben (vgl. StK NRW 2000b). Noch 1998 sollen Vorschläge zu weiteren Vorhaben folgen (Regierungserklärung MP Clement 1998). Sodann wird im November 1998 ein Eckpunktepapier durch das federführende Ministerium für Inneres und Justiz vorgestellt (MIJ 1998; vgl. Hesse 1999, S. 36, Behrens 2000, S.15ff, BMI 2000, S. 54f und Burgi 2001, S. 2).²⁴² Das Papier erklärt, dass sich die Mittelebene künftig als regionales Leistungszentrum zu präsentieren hat, damit es zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen Land/Kommunen kommen kann (MIJ 1998, S. 11). Ebenso werden verschiedene Modellvarianten vorgeschlagen. Diskutiert wird u.a. die Erhaltung des Status quo mit Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden, aber auch die Reduzierung der Anzahl der staatlichen Mittelbehörden. Am Rande reflektiert man über die Auflösung der Bezirksregierungen und die Bildung von Aufsichtszentren bzw. Landesverwaltungsämtern im Rheinland und in Westfalen. Anfang 1999 macht schließlich die vierte Variante innerhalb der SPD Karriere, demnach die Vorstellung einer gemischt staatlich-kommunalen Regionalverwaltung (Regionalisierungsmodell), unter Auflösung der Landschaftsverbände, des damaligen KVR, der Bezirksregierungen und unter Einbeziehung der Sonderverwaltung (ebd., S. 29f; vgl. Burgi 2001, S. 2). Ein solches Modell wird in etwas anderer Form schon länger von der CDU vertreten (vgl. z.B. StK NRW 1999a). Unbestritten ist daher weiterhin, dass ein Land dieser Größe einen dreistufigen Aufbau benötigt (dies. 1998).

Die SPD-Landtagsfraktion folgte dieser Richtung bei nur knapp einer Hand voll Gegenstimmen. Klar war zu dieser Zeit, dass keine Partei daran dachte, die Landschaftsverbände in der damaligen Struktur zu erhalten (vgl. StK NRW 1999a bzw. Jentsch 2000, S. 35). Nach den Vorstellungen der Regierung sollte die Verwaltungskraft der mittleren Ebene in fünf (SPD) oder sechs (Grüne) staatlich-kommunale Einheiten zusammengefasst werden.²⁴³ Im Januar 1999 verständigte sich das Kabinett darauf, so genannte Regionale Dienstleistungszentren an Stelle der Bezirksregierungen, der Landschaftsverbände und des KVR treten zu lassen.²⁴⁴ In diesen sollten darüber hinaus möglichst alle Sonderbehörden konzent-

242 Zur Reformsteuerung über Arbeits-/Projektgruppen vgl. BMI 2000, S. 55f bzw. Konzendorf 2003, S. 39.

243 Auf Grund der Landesgröße stehen die Grünen vornehmlich für das Ausgangsmodell, weil nordrhein-westfälische Regierungspolitik bis 2005 überwiegend auf ein solches ausgerichtet war. Immer wieder sprechen sie sich jedoch auch für eine neue Mittelebene mit Entscheidungskompetenzen aus, die einen starken kommunalen Anteil in den Regionalverwaltungen aufweist und die in Form einer Regionalversammlung demokratisch legitimiert ist. Ihrer Auffassung nach sind sowohl die Landschaftsverbände als auch die staatlichen Behörden einer Aufgabenkritik zu unterziehen (Bündnis 90/Die Grünen NRW 1997; vgl. dies, Lt.-Fraktion 1998). Die 1999 nicht nur von der SPD propagierte Zusammenführung der mittleren Behörden wird von den Grünen geteilt. Sie plädieren für eine integrierte Regionalverwaltung, in der die „zersplitterten“ staatlichen Bezirksregierungen und kommunalen Landschaftsverbände in einer einheitlichen Struktur zusammenzufassen sind. Sie sprechen sich allerdings nicht für fünf, sondern zudem für einen eigenen kommunal und staatlich verwalteten Ruhrbezirk aus. Speziell in diesem Punkt liegen sie auf der Linie der CDU (Bündnis 90/Die Grünen NRW, Lt.-Fraktion 1999a, 1999b, 1999c und StK NRW 1999b bzw. 2000; vgl. Landtag NRW 1999 und Bündnis 90/Die Grünen NRW 2000).

244 Ungefähr zeitgleich legte Hesse sein vom Bund für Steuerzahler NRW in Auftrag gegebenes Gutachten zur Regierungs- und Verwaltungsreform vor. Darin empfiehlt er, die Zahl der Bezirksregierungen auf zwei

riert werden (Winkel 2000, S. 34).²⁴⁵ Allerdings wird erneut sichtbar, dass sich die nordrhein-westfälischen Regionen und das Ruhrgebiet nicht einfach und vernünftig gegeneinander abgrenzen lassen. Aber auch aus anderen Gründen stellte sich heraus, dass die Überlegungen nicht durchsetzbar waren. Das Modell blieb erwartungsgemäß nicht ohne Kritik, obwohl zunächst alles auf eine Allparteienkoalition hinauszulaufen schien. Die Kritik kam insbesondere aus den Reihen der Landschaftsverbände, der kommunalen Spitzenverbände und der Gewerkschaften (ebd. bzw. Behrens 2000, S. 24). Der einzige Dissens zwischen der SPD und der damals oppositionellen CDU lag in der Anzahl der Regionalverwaltungen. Die SPD plädierte für fünf, die CDU hingegen für drei Einheiten. Der Vorschlag der Regierung löste im Frühjahr 1999 eine lebhafte Diskussion aus, in der das Integrationsmodell auf die Facette der Abschaffung der Landschaftsverbände verengt wurde. Systematisch wurde der Eindruck erweckt, die Einrichtungen würden in nächster Zeit geschlossen und die Mitarbeiter entlassen. Von einem übergreifenden Konsens war keine Spur mehr, im Gegenteil: Es bildete sich eine Koalition aus denen, die ihre Besitzstände verteidigten und denjenigen, die (wie die parlamentarische Opposition) einfach nur eine Gelegenheit sahen, der Regierung zu schaden. Die Antikoalition war schließlich so stark, dass die SPD-geführte Regierung ihre Pläne zur Auflösung der Landschaftsverbände im Mai 1999 aufgab. Nun lautete der Kurs „Trennung von staatlichen und kommunalen Behörden, Beseitigung von Schnittstellen und Konzentration auf den staatlichen Bereich“ (Winkel 2000, S. 35; vgl. LKT, 10.03.2005, StK NRW 2000b und 2004a).

Die Bemühungen mündeten im Juni 1999 zunächst in das erste und im Mai 2000 in das zweite Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung. Diente das erste Gesetz vor allem dazu, den Handlungsspielraum der Kommunen zu vergrößern und die Konkurrenz zwischen ihnen zu fördern, so zielte das hier mehr interessierende zweite Gesetz auf die Neuordnung der staatlichen Verwaltung und die Verlagerung von Aufgaben zwischen Land und Kommunen.²⁴⁶ Kern der Neuorganisation waren nunmehr fünf staatliche Regionaldirektionen. Sie sollten die Funktion der Bezirksregierungen übernehmen, erweitert durch Aufgaben von Sonderbehörden und Landschaftsverbänden. So war vorgesehen, rund dreißig Behörden mit insgesamt ca. 5.000 Beschäftigten in die staatliche Mittelinstanz einzugliedern.²⁴⁷ Alles in allem ein gewaltiger Schritt. Nach der Landtagswahl im Mai 2000 sollte die Reform dann verstetigt und ausgebaut werden (dies. 1999b, dies. 2000b, BMI 2000, S. 56ff, Winkel 2000, S. 32f, Burgi 2001, S. 2 und Bogumil, Reichard,

(Rheinland und Westfalen) zu reduzieren. Die Landschaftsverbände sollen in eine Kulturstiftung überführt werden (1999).

245 Nach Behrens sollten die Aufgaben der Bezirksregierungen und der überwiegende Teil der Aufgaben der beiden Landschaftsverbände gebündelt werden. Für verbleibende Aufgaben der Landschaftsverbände (Kultur, Denkmalpflege und Vermögensverwaltung) waren Nachfolgeorganisationen angedacht. Für die Restaufgaben im Bereich Jugend und Soziales war ein einheitlicher Landeswohlfahrtsverband in kommunaler Trägerschaft im Gespräch (2000, S. 24).

246 Die wichtigsten Punkte des Reformvorhabens waren die Neuordnung der Landesoberbehörden, die Bündelung der Sonderverwaltung in der staatlichen Mittelebene, die Errichtung staatlicher Regionaldirektionen, die Verlagerung von Aufgaben aus dem staatlichen in den kommunalen bzw. aus dem kommunalen in den staatlichen Bereich und schließlich die Organisation der Nachfolge für den KVR (StK NRW 1999b). Zu beiden Modernisierungsgesetzen siehe z.B. auch MIJ 2001a, S. 15ff und 2001b, S. 9ff.

247 Die Regionaldirektionen (es handelt sich lediglich um eine Umetikettierung der Bezirksregierungen) sollten auch die Aufgaben der Versorgungs- und der Berg-/Agrarordnungsverwaltung übernehmen. Ferner war vorgesehen, das Geologische Landesamt, das Landesversicherungssamt und das Landesamt für Ausbildungsförderung einzugliedern. Schließlich wurde der staatlichen Mittelinstanz die Zuständigkeit des Straßenbaus zugeordnet (Winkel 2000, S. 32).

Siebart 2004, S. 13). Noch im Frühjahr 2000 geht die Regierung davon aus, dass mit Beginn der nächsten Legislaturperiode (2000 bis 2005) der größte Teil der staatlichen Aufgaben in den Regionaldirektionen konzentriert sein wird. Sie räumt ferner ein, dass die ursprünglich geplante Abschaffung der beiden Landschaftsverbände letztlich nicht realisierbar war. Die politischen Vorstellungen der Regierung, die sich in ihrem Gesetzesentwurf vom 20. September 1999²⁴⁸ niedergeschlagen haben, konnten sich in den zentralen Punkten im Verlauf der parlamentarischen Beratungen allerdings nicht durchsetzen. So scheiterte die Umwandlung der Bezirksregierungen und die der Landschaftsverbände und vor allem die Abschaffung des KVR bzw. das Vorhaben diesen durch einen gesetzlichen Umlageverband der Kreise und kreisfreien Städte zu ersetzen (Agentur Ruhr). Die Punkte fanden sich in der vom Parlament angenommenen Gesetzesfassung nicht mehr wieder. Dafür wurden eine Reihe von Ergänzungen und Änderungen am Bestand der in die Bezirksregierungen einzugliedernden Landesoberbehörden vorgenommen. Realisiert wurden im zweiten Modernisierungsgesetz, trotz der ursprünglich weit reichenden Pläne, immerhin noch die Reduzierung der fünfzehn Landesoberbehörden auf sieben Einheiten, jedoch unter gleichzeitiger Gründung von sechs Landesbetrieben. Auch mussten die beiden Landschaftsverbände die Zuständigkeit für den Straßenbau abgeben. Dieser wurde verstaatlicht (ebd., S. 14f, StK NRW 2000b, S. 32f und Burgi 2001, S. 2; vgl. auch Koalitionsvereinbarung SPD-Grüne NRW 2000).

Blickt man auf die Mittelinstanz, so ist festzustellen, dass bis heute alles weitgehend so geblieben ist wie zuvor. Eine Folge der Entwicklungen ist allerdings, dass die Bemühungen abermals ein klares Bekenntnis der SPD-geführten Regierung zu den Bezirksregierungen hervorbringen. In ihren Augen ist nun klar, dass sich die Mittelebene in NRW nicht vereinigen lässt. Für sie bilden die Bezirksregierungen künftig (wie auch vor 1999) die maßgebliche staatliche Ebene der Zukunft. Entgegen der Intention von 1999 ist nun eine klare Trennung von staatlichen und kommunalen Aufgaben angezeigt (StK NRW 2000b und MIJ 2001b).²⁴⁹ Die Abläufe der 13. Legislaturperiode sind mit dem Wechsel an der Regierungsspitze im Jahre 2002 verknüpft. Die Diskussion zur Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz wurde im Sommer 2003 unter dem neuen Ministerpräsidenten Steinbrück durch das „Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration“ fortgesetzt. Dies auch deshalb, weil insbesondere die CDU-Opposition nachhaltig auf eine umfassende Strukturreform gedrängt hat.²⁵⁰ Die Regierung schlägt überraschend vor, die fünf staatlichen Einheiten auf drei reduzieren zu wollen (Rheinland, Westfalen, Ruhrgebiet), was die Schaffung eines Ruhrbezirks und die Schließung von drei Bezirksregierungen notwendig macht. Zudem sollte die staatliche Mittelinstanz auf ihre hoheitlichen Kernaufgaben zurückgeführt werden. Damit verbunden war das Angebot an die kommunale Ebene zu einer Neuabgrenzung der Bezirke, der Landschaftsverbände Westfalen und Rheinland sowie des damaligen

248 Der Gesetzesentwurf lag mir nicht vor, zit. bei Burgi 2001, S. 2.

249 Diese organisatorische Separation wird teilweise für rechtsstaatlich geboten gehalten (Schnoor 2004, S. 201).

250 Die Anzeichen sprechen aber auch dafür, dass das „Düsseldorfer Signal“ geboren wurde, um eine komplizierte Koalitionskrise zwischen der SPD und den Grünen zu beenden (LKT 2003). Es wird darüber spekuliert, ob ein Vorstoß des Ministerpräsidenten auf die nach wie vor umfangreichen Sonderbehörden des Umweltministeriums dafür verantwortlich war, der im Anschluss von den Grünen mit einem Vorstoß auf die Bezirksregierungen gekontert wurde (vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 16). Ersichtlich ist ferner, dass die Grünen im Großen und Ganzen die Linie(n) der SPD zwar teilen, insbesondere auch als mit dem „Düsseldorfer Signal“ eine neue Richtung eingeschlagen wird. Allerdings sind immer wieder erhebliche Partikularinteressen erkennbar. Diese dürfen jedoch nicht als Grund eines Scheiterns der zurückliegenden Reformversuche interpretiert werden.

KVR (heute RVR), um eine räumliche Identität mit den Bezirksregierungen herstellen zu können. Bisher durch Landesbehörden wahrgenommene Aufgaben sollten entweder verkommunalisiert, auf Dritte übertragen oder in die staatliche Mittelinstanz integriert werden. Insgesamt versprach man sich von den Maßnahmen eine Reduzierung der Personalkosten um ca. 15 % bis 20 % (StK NRW 2003; vgl. SPD Lt.-Fraktion NRW 2004, Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik NRW 2004, Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 15f, Hesse 2003a, S. 22f und 2004a, S. 3f; vgl. auch Schnoor 2004, S. 200ff und LKT 2003, S. 333).

Analysiert man die Varianten der vormals rot-grünen Regierung, die nach der Diskussion unter Clement wieder ein klassisches Regierungsmodell verfolgt, nämlich eine konzentrierte Dreistufigkeit mit drei unabhängig von den höheren Kommunalverbänden institutionalisierten Bezirksregierungen, und der damaligen CDU-Opposition, die ein Oppositionsmodell verfolgt, nämlich ein kommunal-staatliches Regionalisierungsmodell mit drei Einheiten, so ist feststellbar, dass die SPD und die CDU eine übereinstimmende Haltung in Bezug auf die Gebietsabgrenzungen vertreten. Beide Lager sprechen sich für drei Bezirke aus, für das Rheinland, für Westfalen und das Ruhrgebiet. Bezogen auf die Ausgestaltung der in diesen Strukturen befindlichen Verwaltungsorganisationen gibt es jedoch erhebliche Differenzen (vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 17f).²⁵¹ Deutlich wird dabei auch, dass die SPD auf einen Konsens mit der CDU setzt: „Ich werde, wenn mit der CDU kein Konsens zu erzielen ist, keinen Kulturkampf über die Anzahl der Mittelinstanzen anzetteln. Aber über ihren Zuschnitt muss dann geredet werden“, so Steinbrück (StK NRW 2004a). Die Essentials bei den Verhandlungen mit der CDU liegen in der Entschlackung der staatlichen Mittelinstanz im Sinne einer Kommunalisierung und Privatisierung bzw. im Sinne der Integration von Sonderbehörden und Fachverwaltungen. Konsens besteht bei der räumlichen Abgrenzung, allerdings bleibt die entscheidende Frage über die Zukunft der Landschaftsverbände offen: „Die werde ich in keinem Fall antasten. Diejenigen, die eine Dreiteilung stärker im Visier haben als ich, und dabei auch einen neuen Organisationstypus verfolgen (...), die müssen mir erklären, wie das funktionieren soll – eine gemischte kommunal-staatliche Ebene mit deutlichen Veränderungen für den westfälischen und rheinischen Landschaftsverband (...). Mich überzeugt die Zusammenführung (...) von kommunalen Zweckverbänden mit der staatlichen Aufgabenwahrnehmung nicht (...). Wir werden keine Dreiteilung bekommen, wenn wir uns nicht in der (...) grundsätzlichen Frage mit der CDU einigen. Falls nicht (...), dann bleibt es bei fünf Regierungsbezirken (...). Dann modernisiert die Landesregierung im Rahmen dieser Struktur (...). Kurzfristig in diesem Frühjahr (Anm. d. Verf.: Frühjahr 2004) muss klar sein, ob SPD und CDU dieselbe Melodie singen oder nicht“, so Steinbrück weiter (ebd.).

Aus diesem Grund finden ab November 2003 Spitzengespräche von Vertretern der rot-grünen Regierung und der CDU statt, um die Möglichkeit einer gemeinschaftlichen Reform auszuloten. Im Juli 2004 wird vereinbart, eine übergreifende Arbeitsgruppe einzusetzen, welche bis Herbst 2004 wichtige Fragen zu klären hatte. Nach wie vor besteht der zentrale Dissens hinsichtlich des Aspekts, inwieweit eine Zusammenführung von staatlichen und

251 Zu dieser Zeit wiederholt Hesse seine Empfehlungen von 1999 in einem Gutachten, das im Auftrag der Staatskanzlei erstellt wurde. Er plädiert abermals für zwei Regierungsbezirke (Rheinland/Westfalen). Eine Verknüpfung der Aufgaben von Bezirksregierungen und Landschaftsverbänden lehnt er ab. Auch bleibt er bei seiner schon 1999 formulierten Kritik an den Landschaftsverbänden. Ihre Aufgaben müssten weitgehend kommunalisiert werden, so Hesse (2003 und 2004a; vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 17f).

kommunalen Aufgaben sinnvoll ist. Nach Vorstellung der SPD sind die höheren Kommunalverbände unantastbar, nicht zuletzt deshalb, weil eine Vereinigung staatlicher und kommunaler Einheiten bereits mehrfach fehlgeschlagen ist (dies. 2004b und 2004c; vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 20f). Zu einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren kam es in der 13. Legislaturperiode nicht mehr, auch weil die Differenzen in der vorgenannten Frage bis zum Ende der Legislatur nicht aufzulösen waren. Im Mai 2005 wechselt schließlich die Regierung, welche seither von der CDU bzw. dem neuen Ministerpräsidenten Rüttgers angeführt wird.

Die Position der mitregierenden FDP war nicht immer derart konsequent und durchsichtig wie die der CDU. Noch 1995 sprachen sich die Freien Demokraten für die Zusammenlegung von Verwaltungsebenen (Bezirksregierungen, Landschaftsverbände, Landessonderbehörden) aus (FDP NRW 1995). Sie bewegten sich somit im Großen und Ganzen auf der Linie der CDU. Im Wahlprogramm zur Landtagswahl 2000 wurde dann darauf abgestellt, möglichst viele Aufgaben der Bezirksregierungen, Landschaftsverbände und Sonderbehörden auf die Kommunen übertragen und ganze Ebenen abschaffen zu wollen (dies. 1999). Deutlich wird die Präferenz auch bei einem Landesparteitag aus dem Jahre 2004. Ziel ist es, die Mittelinstanzen überflüssig zu machen. Dies zu Gunsten einer stärkeren örtlichen und regionalen Entscheidungskraft (dies. 2004a). Die Haltung kommt schließlich auch im Wahlprogramm zur Landtagswahl 2005 zum Ausdruck. Für die FDP steht ein durchgreifender Bürokratieabbau im Vordergrund, der zunächst durch eine konsequente Aufgabenkritik, durch Privatisierungsmaßnahmen und eine weitgehende Kommunalisierung von Aufgaben eingeleitet werden soll. Erst darauf aufbauend strebt sie eine Reform an, die zu einem Verzicht auf die Mittelinstanzen, sowie zur Auflösung von Sonderbehörden führt (dies. 2004b).²⁵²

Im Vorfeld zur Landtagswahl 2005 ist beobachtbar, dass sich die FDP deutlich von der CDU abgrenzt (dies. 2003). Dies liegt u.a. daran, weil im komplexen NRW die Ansicht besteht, dass sich eine umfassende Reform nur im Konsens insbesondere zwischen den beiden Volksparteien durchführen lässt (vgl. z.B. Schnoor 2004, S. 205, Bündnis 90/Die Grünen NRW 2005, S. 145, LKT, 10.03.2005, Koalitionsvereinbarung CDU-FDP NRW 2005 und SPD Lt.-Fraktion NRW 2005). Daher werden die Spitzengespräche ab Ende 2003 nur zwischen Vertretern der Regierung und der damals oppositionellen CDU geführt. Der besondere Stil der Politikbearbeitung und die spezifische Notwendigkeit zu einem konzertierten Vorgehen zeigt sich abermals durch die Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP, dort heißt es: „Wir wollen die Reform der Mittelinstanz im Konsens mit der SPD verwirklichen“ (2005). Im Gegensatz z.B. zur FDP HE (vgl. CDU-FDP-Koalition der 15. hessischen Legislaturperiode) ist die Linie der FDP NRW jedoch nicht derart dogmatisch festgefahren. Sie hat sich im Laufe einer rund 25-jährigen Regierungsabstinenz sukzessive wieder auf ein oppositionelles Modell verständigt. So lassen sich auch die Vorstellungen des größeren Koalitionspartners weitgehend durchsetzen.

252 Aus den Dokumenten lässt sich nicht immer eindeutig bestimmen, welchem Modell die FDP nahesteht, die Aussagen sind zum Teil ambivalent. Teilweise argumentieren sie auch dergestalt, dass für verbleibende Aufgaben eine mittelinstantzliche Organisationseinheit vorzusehen ist (vgl. FDP NRW 2003).

4.2.5.3.3 Parteipolitisches Profil auf kommunaler Ebene

Auffällig ist, dass der Landkreistag²⁵³ mit überwältigender Mehrheit konservativ geprägt ist. Vor der Kommunalwahl im September 2004 waren 29 der 31 Landräte von der CDU, seither sind es 27. Die restlichen vier gehören zur SPD. Die Dominanz überrascht, denn die Landräte werden von den Bürgern der kreisangehörigen Gemeinden gewählt (§ 44 Abs. 1 KrO NRW) und unterliegen demnach nicht einem derartigen Wahlverfahren wie in BW. Die parteipolitischen Verhältnisse gehen aus der allgemeinen politischen Lage hervor. Eine deutliche Verschiebung zu Gunsten der CDU vollzog sich 1999, zuvor hatte das Gremium mehr sozialdemokratische Landräte (vgl. LKT, 10.03.2005). Dass der Umstand – entgegen den Verlautbarungen vieler anderer Verbände – eine maßgebliche Rolle zu spielen scheint, ist unbestritten. Der Landkreistag erklärt dies so: „1998/1999 wurde von der SPD ein Modell vorgestellt, das dem der CDU ähnlich war (...). Der Verband hat sich damals (...) gegen eine Mischverwaltung auf der mittleren Ebene ausgesprochen (...). Eine solche wird aktuell ausschließlich von der CDU [bzw. der FDP] vertreten. Dies hat zur Folge, dass der Landkreistag nunmehr eher dafür votiert bzw. ‚Beißhemmung‘ zeigt. Dass dem so ist, liegt eindeutig an den Mehrheitsverhältnissen im Landkreistag. Die CDU ist dort mit einem deutlichen Übergewicht vertreten, was eine (...) entscheidende Rolle für die Haltung des Verbandes spielt. Man könnte es so formulieren: Das Modell wird offensiv von der CDU vertreten, was auf Grund der parteipolitischen Verhältnisse des Landkreistages dazu führt, dass dieser keinen weiteren Handlungsbedarf artikuliert und einfach still hält“ (ebd.).

Der Landkreistag hat sich vor dem Machtwechsel im Mai 2005 vergleichsweise nachhaltig zu einer Reform geäußert. Er ist damit gewissermaßen „politischer“ aufgetreten als die Spitzenverbände anderer Länder. Dies ist nach dem Regierungswechsel nicht mehr derartig der Fall. Hierbei ist die Tatsache von Belang, dass die Mehrheiten im Landkreistag bis Mai 2005 nicht mit den Mehrheiten des Landesparlaments korrespondieren. „Dadurch kommen die Probleme stärker auf den Tisch und werden (...) entsprechend öffentlichkeitswirksam bearbeitet (...). Wenn manche Spitzenverbände (...) behaupten, sie wären ausschließlich sachlich orientiert (...), dann ist das gewissermaßen eine ‚Lebenslüge‘ (...). Natürlich sind sie am Wohl der Kommunen (...) interessiert, auch haben sie eine sachliche Grundorientierung. Sie versehen ihre Interessen jedoch im Sinne ihrer politischen Richtung, denn ihr Parteibuch lassen die Landräte keinesfalls am Eingang des Landkreistages zurück. Dies wird nur nicht gerne zugegeben, was aber im Gegenzug nicht heißen kann, dass parteipolitische Gründe keine Rolle spielen“ (ebd.).

Die Ausführungen lassen sich ferner durch die Stellungnahmen der anderen Spitzenverbände belegen. Der Grund für die Auffassung des Landkreistages bzw. des Städte- und Gemeindebundes ist für den Städtetag offensichtlich. Auch der Städte- und Gemeindebund hat eine starke konservative Mehrheit und begrüßt daher mehr das CDU-Modell. Der Städtetag hat hingegen keine derart ausgeprägten Mehrheiten. Er steht dem Modell der CDU wesentlich reservierter gegenüber und bewegt sich eher auf der Linie der SPD. Bis 1999 hatte kein einziger Oberbürgermeister des Ruhrgebietes das Parteibuch der CDU. Bis dahin waren im Städtetag mehrheitlich SPD-Mitglieder vertreten. Seither gibt es im Städtetag sogar einen leichten Überhang der CDU, der sich im Jahr 2004 allerdings etwas relativiert hat. Anzuführen ist einschränkend, dass bei allen Beschlüssen des Städtetags das Quorum einer Dreiviertelmehrheit gefordert ist. Dies führt dazu, dass die Mitglieder zum weitge-

253 Mitglieder sind die Landkreise und die höheren Kommunalverbände LVR, LWL, RVR (vgl. Satzung LKT).

henden Konsens gezwungen sind, d.h. es besteht grundsätzlich ein hohes Maß an parteiübergreifender Zusammenarbeit. „Naiv wäre es jedoch zu glauben, die Parteipolitik spiele keine Rolle (...). Die deutlichen CDU-Mehrheiten im Landkreistag bzw. Städte- und Gemeindebund entsprechen nicht den Verhältnissen des Landesparlaments (Anm. d. Verf.: Die Aussage gilt bis Mai 2005), was dazu beitragen mag, dass die Diskussion in Nordrhein-Westfalen politisch aufgeladen ist“ (StNRW, 10.03.2005). „Wir sind mehr für das Modell der CDU, weil wir dies für besser halten. Es ist nicht auszuschließen, dass die Einstellung an der Parteifärbung des Verbandes liegt (...). Seit September 2004 haben wir im Städte- und Gemeindebund eine deutliche Mehrheit der CDU. Die Beschlüsse werden allerdings fast durchweg einstimmig gefasst, was aber nicht bedeutet, dass die Parteifärbung unerheblich wäre“, so schließlich der dritte Spitzenverband (StGB, 10.03.2005).²⁵⁴

Besonders interessant erscheinen deshalb auch die künftigen Entwicklungen in NRW. Bogumil, Reichard, Siebart bezeichnen den CDU-Vorschlag mit Abstand als denjenigen, der die größten Widerstände hervorbringen wird, weil dieser nicht nur die Verwaltungsstandorte reduziert, sondern zwei Behördentypen zu einigen sucht, die nicht vereinigt werden wollen, weshalb dem CDU-Modell wenig Erfolg bescheinigt wird (2004, S. 105f). Die Feststellungen sind sicherlich richtig, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass es in diese Richtung schon genügend Versuche gegeben hat. Jedoch war die Vetostruktur, hinsichtlich der kommunalen Spitzenverbände und mit Blick auf die bis Mai 2005 regierende rot-grüne Koalition, bislang äußerst destruktiv ausgebaut. Aktuell gestaltet sich diese konstruktiver, da der Landkreistag und auch der Städte- und Gemeindebund dem Vorhaben weit mehr Beachtung entgegenbringen als dem Vorschlag der SPD. Eine staatlich-kommunale Mischverwaltung dürfte aus dieser Perspektive eine etwas höhere Realisierungschance haben. Einschränkend ist aber zu konstatieren, dass dieser Bonus durch den reservierten Städtetag und die beschriebene strukturelle Komplexität des Landes überlagert wird. Auf Grund der Gesamtumstände steht demnach hinter dem Modell der neuen Regierung ein eher größeres Fragezeichen.

4.2.6 Zwischenfazit

Bereits kurz nach 1945 wird eine zentrale Linie nordrhein-westfälischer Verwaltungspolitik erkennbar – die Entscheidung für einen dreistufigen Aufbau. Die Diskussionen sind dennoch ein „Dauerbrenner“, weil das Problem nie zufriedenstellend gelöst wurde. Die heftigen Debatten entzündeten sich weniger an der Notwendigkeit einer Mittelinstanz, sondern mehr an der Anzahl der Einheiten, ihrem Aufgabenzuschnitt und ihrer Gebietsabgrenzung. Sie sind letztlich auf den Sinn und das Erfordernis von Parallelstrukturen fokussiert, denn bis heute ist insbesondere der Zuständigkeitskonflikt zwischen den Bezirksregierungen und

254 Sitze im StNRW (ab 10.10.2004): CDU 12, SPD 9, Grüne 2 und FDP 1 (StNRW, 10.03.2005). Blickt man auf die parteipolitische Durchsetzung der Kommunen in NRW, so ist ersichtlich, dass die CDU stärker vertreten ist als die SPD. Traditionelle SPD-Hochburg ist jedoch das Ruhrgebiet (vgl. Biegler, Frey, Kleinfeld 1997, S. 414). Sitze im Präsidium des StGB ab September 2004: CDU 22, SPD 12, FDP 3, Grüne 3, parteilos 2 (StGB, 10.03.2005). Der Vollständigkeit halber sei auf die Verhältnisse von LVR und LWL verwiesen. Im LVR ist die CDU am stärksten repräsentiert, die Abläufe werden jedoch durch eine Ampelkoalition bestimmt. Im LWL ist die CDU ebenso stärkste Fraktion. Hier stehen aber Absprachen zwischen den beiden großen Parteien im Vordergrund (zu den Mehrheiten vgl. auch www.lvr.de und www.lwl.org). Im Ruhrparlament ist die SPD seit Ende 2004 stärkste Fraktion (2 Sitze mehr als die CDU; vgl. www.rvr-online.de).

den Landschaftsverbänden erhalten geblieben. Es besteht daher eine von vornherein hohe Stimulation zu einer Reform. Im Laufe der Zeit kam es zu mannigfaltigen Lösungsansätzen und Gutachten. Die meisten Versuche scheiterten jedoch bereits daran, einen eigenen Bezirk für das Ruhrgebiet einzurichten, weshalb seither weitgehend ergebnislos über einen Neuzuschnitt der Strukturen im „Revier“ und im gesamten Land nachgedacht wird.

Blickt man auf die tatsächlichen Möglichkeiten zu einer radikalen Reform und hierbei auf die Verwaltungsstrukturen, so ist feststellbar, dass Mittelbehörden, allein wegen der Landesgröße, partei- und akteursübergreifend als weitgehend unumstritten gelten. Der Umstand wirkt auch auf die Präferenzen der Landkreise und Kommunen. Diese gehören bundesweit zu den mit Abstand leistungsfähigsten Einheiten. Die kommunale Ebene spielt daher eine wesentlichere Rolle als anderswo. Durch deren Verwaltungskraft besteht ein höheres Gegengewicht zur Landespolitik. Auf Grund der territorialen Gegebenheiten plädieren sie allesamt für Bündelungsbehörden. Die Schwierigkeiten, eine umfassende Reform durchzusetzen, haben hierzulande allerdings tiefere Gründe, welche in der strukturellen Überkomplexität zu finden sind. Auf der Ebene der Bezirksregierungen bestehen z.B. politische Gremien (Regionalräte), welche für einen Teil der Aufgaben installiert wurden. Dadurch wurde die kommunale Mitwirkung an staatlichen Entscheidungen von regionaler Tragweite organisatorisch erweitert und inhaltlich verstärkt, was eine Umsetzung eher behindern als fördern dürfte. Ferner fällt insbesondere das mittelinstantzliche Nebeneinander der staatlichen Behörden und der höheren Kommunalverbände auf und die historisch-kulturell zweigeteilte Struktur des Landes, die überdies durch komplexe ökonomische Verflechtungsräume und die Metropolregion Rhein-Ruhr ergänzt bzw. überlagert wird. Das Nebeneinander in der Mittelstufe wird oft kritisiert. Immer wieder wird von einem komplexen Verwaltungsdickicht gesprochen, denn die Zuständigkeitsbereiche und Aufgabenwahrnehmungen der Akteure sind ineinander verwoben, kurzum: Das kommunale Mehrebenensystem ist in vielfacher Hinsicht in sich und mit der Landesebene strukturell verflochten, weitaus mehr als in BW und Nds.

Die höheren Kommunalverbände gelten als starke zusätzliche Ebene, deren Struktur äußerst kompliziert zu bewerten ist, da es neben den beiden, jeweils für einen Landesteil zuständigen Landschaftsverbänden, noch zwei weitere gibt. Allerdings verdienen die Landschaftsverbände eine erhöhte Aufmerksamkeit, da sie personell, materiell und ihrer Funktion nach die mit Abstand wichtigsten Kommunalverbände der Bundesrepublik darstellen. Sie haben parlamentarische Gremien (Landschaftsversammlungen), sie decken gemeinsam das ganze Land ab, und sie nehmen umfassendere Aufgaben wahr als vergleichbare Einheiten anderer Länder, was nicht zuletzt an den starken kommunalen Bezügen liegt. Die Landschaftsverbände sprechen sich verständlicherweise für ihren autarken Fortbestand aus. Sie distanzieren sich von einer Dreiteilung des Landes und einer mittelinstantzlichen Mischverwaltung und stehen somit mehr oder weniger gegen die Modelle von CDU und SPD. Schließlich ist Westfalen und das Rheinland durch das größte deutsche Ballungszentrum miteinander verbunden, an dem eine Strukturreform nicht vorbeiführt. Der auf den Wirtschaftsraum des „Reviere“ bezogene RVR erstreckt sich auf Territorien, die zu den Landschaftsverbänden gehören. Hinzu kommt der Umstand der Aufteilung des Ruhrgebiets auf drei Regierungsbezirke, so dass der RVR eine Klammer und gleichermaßen eine andere Institutionen überlappende Struktur bildet. Die Region ist demnach von einer hohen Disparität gekennzeichnet, da sechs zuständige Verwaltungsträger einer einheitlichen Verwaltung entgegenwirken. Es ist daher ablesbar, dass eine Strukturreform ganz entscheidend vom

Erfordernis einer Gebietsreform beeinflusst wird, nämlich der räumlichen Abgrenzung zwischen den Regierungsbezirken und den höheren Kommunalverbänden einerseits und einer vernünftigen Verbindung des Ruhrgebiets zum Umland andererseits.

Die per se hohe Stimulation für eine Strukturreform wird in NRW von der finanziellen Lage bestimmt. Vergleicht man die Länder miteinander, so erscheint die Dringlichkeit zu einschneidenden Maßnahmen hier mit am höchsten. Es ist somit nicht verwunderlich, dass die lange Zeit oppositionelle Union schon in den 1980er Jahren Kurs auf ein deviantes Regionalisierungs- und damit ein Oppositionsmodell nimmt, das neben der Integration staatlicher und kommunaler Mittelinstanzen einen eigenen Ruhrbezirk bedingt. Die SPD, die fast vierzig Jahre lang die Richtung gewiesen hat, vertritt hingegen das Regierungsmodell. Auffällig ist dabei, dass sie den Pfad einer Dreistufigkeit zwar nie verlassen hat, sie allerdings zeitweise einem Sondierungs- bzw. Findungsprozess unterlegen war, welches Modell einer Dreistufigkeit zu verfolgen ist. Deutlich erkennbar wird, dass institutionelle Zwänge mit dafür verantwortlich sind, welcher Weg jeweils eingeschlagen werden musste. So schwingt sich die SPD Ende der 1990er Jahre, als die Kontroversen an Schärfe zunehmen und der Handlungsdruck anwächst, für eine kurze Zeit sogar ebenfalls auf eine Regionalisierungsvariante ein. Dies deshalb, weil große Reformen in NRW auf Grund der strukturellen Komplexität mehr in der Tradition einer parteiübergreifenden Vorgehensweise stehen. Dies äußert sich z.B. durch das „Düsseldorfer Signal“ des Jahres 2003 oder bereits dadurch, dass die gegenwärtige Gliederung der Mittelinstanz im Ergebnis auf der in den 1970er Jahren getroffenen Verständigung zwischen der damals rot-gelben Regierung und der CDU beruht.

Interessant ist, dass beide Modelle von SPD (unter Clement) und CDU große Gemeinsamkeiten aufweisen. Der einzige Dissens liegt in der Anzahl der Regionalverwaltungen. Die SPD plädierte für fünf, die CDU für drei Einheiten. Der Ansatz scheiterte wiederum an heftiger Kritik, insbesondere seitens der Landschafts- oder aus den Reihen der Spitzenverbände. Die letzte rot-grüne Regierung nimmt daher wieder Rekurs auf eine konzentrierte Dreistufigkeit und plädiert schließlich mit dem „Düsseldorfer Signal“ überraschend nur noch für drei staatliche Mittelbehörden (Rheinland, Westfalen, Ruhrgebiet). Eine Integration von kommunalen und staatlichen Aufgaben soll nunmehr unterbleiben. Wiederum besteht ein gewisser Konsens mit der CDU. Diesmal in Bezug auf die Gebietsabgrenzung der Einheiten. Bezogen auf die Ausgestaltung der in diesen Strukturen befindlichen Organisationen gibt es jedoch erhebliche Differenzen, da die CDU auf der mittleren Ebene seit langem beharrlich eine Zusammenführung staatlicher und kommunaler Aufgaben anstrebt. Wie in NdS sind die einschlägigen Argumente Teil des Wahlkampfes fast aller etablierten Parteien. Die heftigen Kontroversen werden im Mai 2005 durch den Machtwechsel unterbrochen. Seither regiert ein schwarz-gelbes Bündnis. Bemerkenswert ist, dass die mitregierende FDP vor dem Wechsel vielfach eine andere Meinung vertreten hat als die CDU. Ihre Linie ist jedoch nicht allzu dogmatisch festgefahren, weshalb sich die Vorstellungen des größeren Koalitionspartners durchsetzen lassen. Die FDP war insbesondere von 1962 bis 1980 an der Regierung beteiligt. Sie hat demnach die einschlägigen Entwicklungen der Vergangenheit in verantwortlicher Position mitgeprägt. Allerdings haben sich die Freien Demokraten im Laufe einer rund 25-jährigen Regierungspause sukzessive auf ein oppositionelles Modell verständigt.

Waren die bisherigen Reformen um die Mittelinstanz von Marginalität und Inkrementalismus geprägt, so sind die Planungen der neuen Regierung als durchaus umfassend zu

bewerten. Überdies soll das Regionalisierungsmodell nicht in derart knappen Zeiträumen eingeführt werden wie in BW oder Nds. Ob ein derartiger Schritt mit einem inkrementellen, längerfristig angelegten Konzept erreichbar ist, darf auf Grund der bisherigen Begründungszusammenhänge bezweifelt werden. Entscheidend ist insbesondere, dass die Spitzenverbände seit langem keine einheitliche dreistufige Linie vertreten. Dies ist durch die parteipolitischen Konstellationen zwischen Land und kommunaler Ebene erklärbar. Die vormalige SPD-Variante wurde Ende der 1990er Jahre vom parteipolitisch gegenmajoritär besetzten Landkreistag abgelehnt. Gegenwärtig wird von der CDU-geführten Regierung ein im Grundsatz ähnliches Modell vertreten. Der stark CDU-dominierte Landkreistag trägt diese Position nunmehr mit. Die Linie der CDU wird auch vom eindeutig schwarz gefärbten Städte- und Gemeindebund gestützt. Hingegen sind die Verhältnisse im Städtetag eher ausgeglichen. Dieser stellt sich gegen eine Mischverwaltung auf der mittleren Ebene und bekennt sich damit nach wie vor zu seiner Position Ende der 1990er Jahre. Sicherlich streben die Spitzenverbände nach einer ausgleichenden Politik, was bedeutet, dass grundsätzlich ein hohes Maß an parteiübergreifender Zusammenarbeit besteht. Die Parteifärbung bedingt aber, dass sich die Verbände letztlich für eine bestimmte Richtung aussprechen und daher für die Regierungsakteure eine ganz spezifische Vetostruktur entsteht. Die teils konstruktive als auch destruktive Linie dieser potenziellen Vetospieler wird ferner durch strukturelle Verflechtungen bzw. gegenseitige Mitgliedschaftsverhältnisse gemäßig. Die Landschaftsverbände verfolgen aus Selbsterhaltungsgründen gezielt ihre Interessen. Sie haben andere Präferenzen als der schwarz dominierte Landkreistag oder der Städte- und Gemeindebund. Dies trägt insgesamt zu Blockaden bei. Eine radikale Reform wird in NRW somit auch durch die Distanzen zwischen den kommunalen Verbänden verhindert und die relativ hohe Anzahl destruktiver Kräfte, was in der Summe eine ungünstige Reformstruktur entwirft.

5 Ländervergleich

Die deutschen Bundesländer stellen mit ihren unterschiedlichen Vorzeichen ein interessantes Forschungsfeld auf einem verhältnismäßig überschaubaren Raum dar, das eine hervorragende Ausgangslage für systematisch-vergleichende Analysen bietet. Auf die Beantwortung der Forschungsfrage – welche Bedingungen einen radikalen Wandel ermöglichen – haben sicherlich eine Bandbreite von Faktoren Einfluss. Die Konzentration erfolgte jedoch auf die maßgeblichsten Momente, um methodisch einen sinnvollen Vergleich zu ermöglichen.²⁵⁵ Die nachstehenden Ausführungen in Abschnitt 5.1 fassen die empirischen Erkenntnisse zu den vier Untersuchungseinheiten zusammen. Ferner werden diese in einen ersten komparativen Zusammenhang gestellt. Das sich anschließende Teilkapitel 5.2 widmet sich sodann den Maßnahmen in den Ländern, die mit BW, BY, NRW und NdS noch bedingt vergleichbar sind. Dies zwar weniger auf Grund ihrer Größe, allein aber durch den Umstand, dass es sich bei HE und RP um die beiden restlichen „alten“ Bundesländer handelt, die eine staatliche Mittelinstanz ausgebildet haben. Der Part dient als Grundlage, die Forschungsergebnisse in Kapitel sechs einer Bewertung und Generalisierung zuzuführen.

Das Ziel politikwissenschaftlicher Analysen darf sich nicht darauf beschränken singuläre Prozesse zu beschreiben. Im Idealfall muss es darum gehen generelle Kausalmodelle zu definieren, die angeben, wie und warum eine bestimmte Faktorenkonstellation eine vermutete Wirkung hervorbringt. In der interaktionsorientierten Forschung ist es allerdings oft unmöglich, das wissenschaftliche Ideal – also gesetzesähnliche Generalisierungen – zu erreichen. Hierfür sind vornehmlich zwei Gründe verantwortlich (vgl. Scharpf 2000, S. 47ff; vgl. auch Schneider 2003b, S. 291f).²⁵⁶ Einerseits gerät die Spezifik der Fragestellung ins Visier,

255 Darüber hinaus war durch die vorangegangenen Kapitel festzustellen, dass die zu Grunde liegenden Faktoren in den jeweiligen Ländern in unterschiedlichen Kombinationen und Gewichtungen zu Buche schlagen. Bestimmte Einflussgrößen können beim einen Land eine u.U. erhebliche Rolle spielen, beim anderen hingegen etwas weniger bedeutsam sein. Dort sind dann meist andere Bedingungen ausschlaggebender. Schließlich ist es kaum möglich, die soziale Wirklichkeit in säuberlich voneinander getrennte Teile zu zerlegen. Der Umstand, dass sich die Momente in der Empirie überlagern, erfordert eine oftmals Thesen übergreifende Sichtweise. Die einzelnen Bestimmungsfaktoren können daher vielfach nur in einem Gesamtkontext und nicht singulär voneinander betrachten werden.

256 Siehe hierzu auch Scharpf 2002, S. 213f. Dem Anspruch ist meist nur schwer gerecht zu werden, weil die Gegenstände der Politikforschung eine hohe Komplexität aufweisen, und die Wirkungen typischerweise aus der Interaktion mehrerer Faktoren hervorgehen, deren isolierte Kausalität, anders als in den Naturwissenschaften, im Allgemeinen nicht durch systematisch variierte und kontrollierte Experimente ermittelt werden kann. Vielfach besteht die Schwierigkeit, dass die politisch handelnden korporativen Akteure unter differierenden Rahmenbedingungen auf verschiedene situative Herausforderungen mit unterschiedlichen kognitiven und normativen Handlungsorientierungen reagieren und deshalb erklärungsrelevante Faktorkonstellationen selten in identischer Form auftreten. Die hohe Kontingenz der Faktoren begrenzt damit die Möglichkeit, dem Anspruch der Generalisierbarkeit mit dem Nachweis zu begegnen, dass in der Vergangenheit beobachtete Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge in gleichartigen Fallkonstellationen immer oder jedenfalls mit so hoher Wahrscheinlichkeit auftraten, dass man sich unter stabilen Bedingungen auch zukünftig daran orientieren kann. Aus der unaufhebbaren Diskrepanz zwischen der Zukunftsorientierung der Handelnden und der Vergangenheitsorientierung empirischer Forschung gewinnt die Frage der Generalisierbarkeit von

denn es werden nicht vorwärtsblickende Wirkungshypothesen überprüft, sondern Fragen, die rückblickend orientiert sind. Das erwartete Endprodukt ist hierbei keine empirische Bestätigung oder Widerlegung monokausaler Hypothesen, sondern eher die Erklärung spezifischer Bedingungen oder die Einschätzung der Realisierbarkeit bestimmter Politikoptionen. Andererseits wird Politik von Menschen gemacht. Damit verbunden sind jene methodischen Probleme, die auftreten, wenn es um die wissenschaftliche Erklärung menschlichen (Zusammen-) Handelns geht, wo vielfältige subjektiv-idiosynkratische Intentionen und Perzeptionen eine Rolle spielen. Menschen führen weder einfach kulturelle Skripte aus, noch sind sie regelbefolgende Automaten. Sie handeln vielmehr intelligent, nach eigenen Ansichten und Präferenzen.

5.1 Empirische Erkenntnisse im Quervergleich

5.1.1 Verwaltungs- und Territorialstrukturen

Es ist davon auszugehen, dass die Verwaltungs- und Territorialstrukturen die Durchsetzbarkeit einer Reform beeinflussen. Die Faktoren sind daher auf den so genannten ermöglichenden Aspekt gerichtet. Die folgende Tabelle gewährt zunächst einen tieferen Blick auf die Verhältnisse der kommunalen Ebene, nicht nur der Untersuchungseinheiten, sondern (im Vorgriff auf Abschnitt 5.2 und das sechste Kapitel) aller westdeutscher Flächenländer, die eine staatliche Mittelinstanz haben.²⁵⁷ Die beiden Grafiken visualisieren die Angaben. Ersichtlich ist dabei, dass die Kreisstrukturen (Landkreise und kreisfreie Städte) in NRW stark, in BW (bzw. HE) oder in Nds eher mittelstark²⁵⁸ und in BY (bzw. RP) etwas schwächer ausgebildet sind. Klassifiziert man die kreisangehörigen Gemeinden in zweigleisigen Gemeindesystemen nach Verwaltungsverbänden²⁵⁹ und vergleicht man diese mit den Einheiten eingeleisiger Gemeindesysteme,²⁶⁰ so ergibt sich ein tendenziell ähnliches Bild. Die stärksten Einheiten finden sich wiederum im NRW, gefolgt von den Einheiten der Länder BW und Nds (bzw. HE und RP). Schlusslicht bilden abermals die Verwaltungsverbände in BY. Insgesamt können die kommunalen Strukturen (Kreise und Gemeinden) in NRW demnach als stark, in BW und Nds (bzw. HE) als mittelstark und in BY als schwächer bewertet werden. Angemerkt sei, dass sich die Situation in RP aus diesem Blickwinkel heterogen darstellt.²⁶¹

Ergebnissen jedoch einen hohen pragmatischen Stellenwert. Will man Orientierungswissen gewinnen, so dürfen wissenschaftliche Beschreibungen und Erklärungen nicht nur für einen abgegrenzten Sachverhalt gelten.

257 Quelle: Statistisches Bundesamt 2004; zugl. Informationen über deren Homepage www.destatis.de und über die Websites der jeweiligen Statistischen Landesämter; vgl. z.B. auch Bogumil, Kottmann 2006, S. 85.

258 Diese Bewertung gilt in Nds allerdings nur für die Landkreise.

259 Es wurde schon erwähnt, dass es für einen Vergleich eher wenig hilfreich erscheint alle kreisangehörigen Gemeinden eines Landes heranzuziehen. Vielmehr sind – in Ländern mit zweigliedrigen Gemeindesystemen – die Vergleichseinheiten nach Verwaltungsverbänden zu klassifizieren (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 1.3.1).

260 Eingleisige Systeme existieren in NRW und HE. Dies birgt Vorteile, denn in zweigliedrigen Systemen werden verstärkt Koordinationsprobleme erzeugt, die Transaktionskosten und Effektivitätsverluste zur Folge haben können.

261 In RP sind eher mittelstarke Verwaltungsverbände und schwache Kreise institutionalisiert.

Schaubild 20: Bevölkerungsstruktur der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Einheiten (Stand: 31.12.2003)

	BW	BY	HE	NdS	NRW	RP	Gesamt/ Durchschnitt
Landkreise	35	71	21	38	31	24	220
über 100.000 EW	35	51	21	31	31	18	187
Anteil	100 %	71,8 %	100 %	81,5 %	100 %	75,0 %	85,0 %
über 200.000 EW	19	3	13	8	28	2	73
Anteil	54,3 %	4,2 %	61,9 %	21,1 %	90,3 %	9,1 %	33,2 %
über 300.000 EW	9	1	2	3	18	0	33
Anteil	25,7 %	1,4 %	9,5 %	7,9 %	58,1 %	0,0 %	15,0 %
EW insgesamt	8.743.497	8.940.498	4.720.773	6.979.886	10.654.28	3.049.587	43.088.52
Durchschnitt	249.814	125.923	224.799	183.681	343.686	127.066	195.857
kreisfreie Städte	9	25	5	8	23	12	82
EW insgesamt	1.949.059	3.482.888	1.368.655	1.013.529	7.425.405	1.009.095	16.248.63
Durchschnitt	216.562	139.316	273.731	126.691	322.844	84.091	198.154
kreisangehörige Kommunen	1.111	2.052	426	1.026	373	2.256	7.244
Durchschnitt aller Gemeinden	9.545 Einwohner	5.981 Einwohner	14.129 Einwohner	7.731 Einwohner	45.656 Einwohner	1.790 Einwohner	8.100 Einwohner
Durchschnitt kreisangehörige Gemeinden	7.870 Einwohner	4.357 Einwohner	11.082 Einwohner	6.803 Einwohner	28.564 Einwohner	1.352 Einwohner	5.948 Einwohner
Verwaltungsverbände/Einheiten	461	1.354	426*	429	373*	200	3.243
	922 in 272 VwGen; 189 Einheitsgemeinden	1.012 in 314 VwGen; 1.040 Einheitsgemeinden	426 Einheitsgemeinden	429 Samt- und Einheitsgemeinden	373 kreisangehörige Gemeinden	163 VbGen; 37 verbandsfreie Gemeinden	
über 5.000 EW	449	673	321	407	373	200	2423
Anteil	97,4 %	49,7 %	75,4 %	94,9 %	99,2 %	100 %	74,7 %
über 10.000 EW	323	230	173	273	320	152	1471
Anteil	70,1 %	17,0 %	40,6 %	63,6 %	85,8 %	76,0 %	45,4 %
über 20.000 EW	143	40	59	100	193	35	570
Anteil	31,0 %	3,0 %	13,8 %	23,3 %	51,7 %	17,5 %	17,6 %
Durchschnitt Verbände/Einheiten	18.966	6.603	11.082	16.270	28.564	15.248	13.287

* Eingleisige Gemeindesysteme

Schaubild 21: Bevölkerung der kreisfreien Städte und Landkreise (Stand: 31.12.2003)

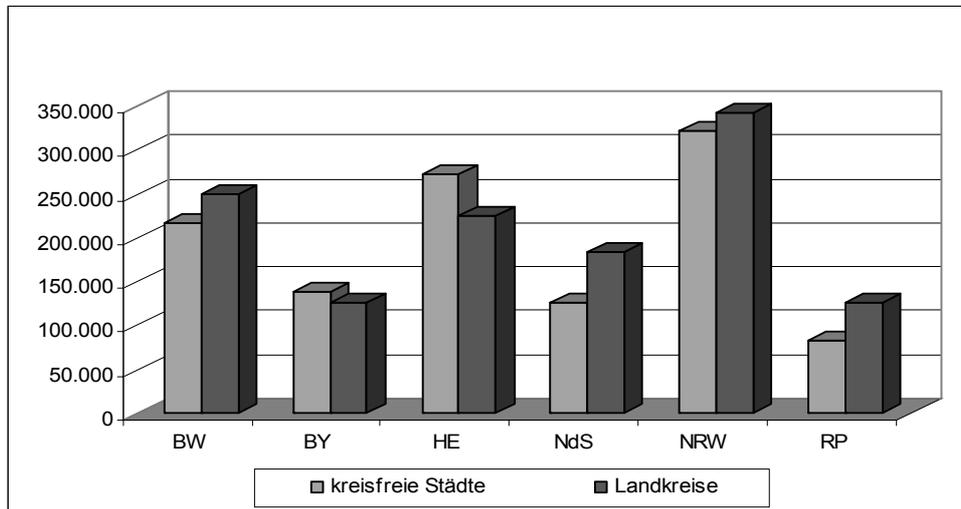
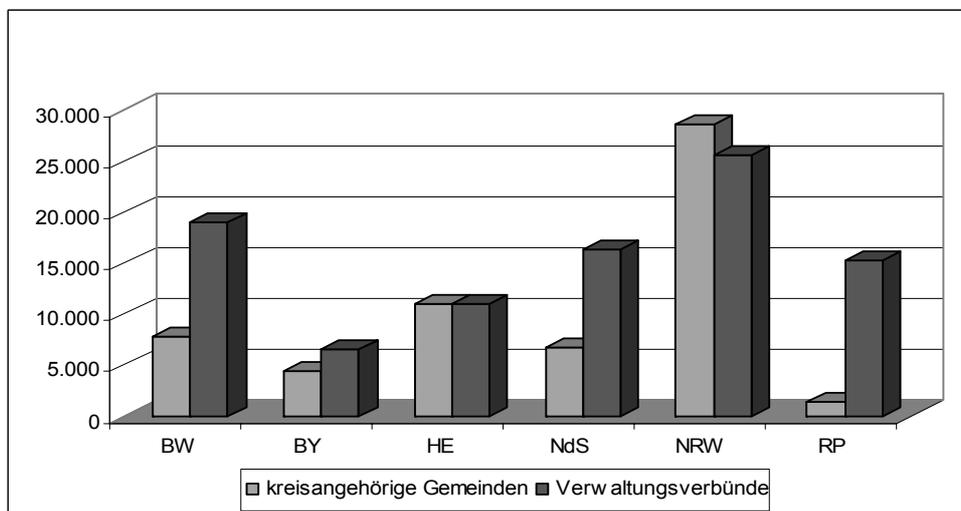


Schaubild 22: Bevölkerung der kreisangehörigen Gemeinden und Verwaltungsverbände (Stand: 31.12.2003)



Blickt man nur auf die vier Untersuchungseinheiten, so ist offenbar, dass die Größe des zweitgrößten Landes BY und die dort relativ schwache Verwaltungskraft der unteren kommunalen Ebene per se die Beibehaltung dreier Verwaltungsstufen bedingt, nicht zuletzt deshalb, weil das Thema einer neuerlichen Territorialreform in BY keinerlei Stellenwert

genießt. Einsichtig ist daher, dass die Spitzenverbände, die Landesregierung und nahezu alle anderen Akteure einen konzentriert dreistufigen Aufbau befürworten, denn die strukturellen und traditionellen Momente machen auch die Variante eines Regionalisierungsmodells hinfällig. In NRW gelten Mittelbehörden, schon wegen der Tatsache, weil es sich mit über 18 Mio. Einwohnern um das bevölkerungsreichste Land handelt, parteiübergreifend als unumstritten. Die kommunale Ebene gilt im bundesweiten Vergleich als äußerst leistungsfähig, was Korrekturen in Form einer kommunalen Gebietsreform von vornherein ausschließt. Die Spitzenverbände plädieren ob der Landesgröße ebenfalls für eine Mittelebene, allerdings nicht für ein und dasselbe Modell. Verschiedene über Variable drei noch zu begründende Umstände bringen es mit sich, dass der Städtetag eine andere Dreigliedrigkeit bevorzugt als der Landkreistag bzw. der Städte- und Gemeindebund, die Präferenzen sind daher different.

Ferner spricht das von der Einwohnerzahl drittgrößte Land BW per se für einen dreistufigen Aufbau. Die Größe reicht allerdings nicht aus, eine Zweistufigkeit komplett von der Agenda zu verweisen. Das Modell wird nachhaltig von der SPD, den Grünen und zunächst von der FDP diskutiert, auch wenn ein zweigliedriger Aufbau, auf Grund der Regierungs- und Vetokonstellationen, keine Realisierungschance hätte. Erstens, weil ein Machtwechsel mit der CDU in der Opposition nicht zu erwarten ist und sich zweitens alle Spitzenverbände, u.a. wegen der Landesgröße und der Kommunalstruktur, geschlossen dagegen aussprechen. Die objektiv noch vergleichsweise starke Struktur erfährt gegenüber schwächeren Strukturen (wie z.B. in BY) zwar eine Würdigung, sie wird für eine Zweistufigkeit jedoch als unzureichend eingeschätzt. Ein solches Modell legt in den Augen der meisten Akteure eine neuerliche Territorialreform nahe, was auf Ablehnung stößt. Nachhaltig wird die Beibehaltung der Gebietsstruktur betont, die sich insbesondere aus Sicht der CDU und der Spitzenverbände bewährt hat. Deren Auffassung deckt sich weitgehend mit der Regierungslinie.

Die Größe von Nds sprach bislang ebenso für drei Ebenen, dies beweisen auch Aussagen der niedersächsischen Union aus den 1990er Jahren. Die baden-württembergische Opposition (SPD) wollte die Abschaffung der Regierungsbezirke mit einer Auflösung der Stadt- und Landkreise zu Gunsten neuer Regionalkreise verknüpfen. Die niedersächsische CDU nimmt hingegen schon zu Oppositionszeiten Abstand davon. Sie bekennt sich unmissverständlich zur bestehenden Territorialstruktur. Diese Haltung lässt sich bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen. Der kategorische Ausschluss solcher Änderungen hält die potenziellen Kritiker auf Distanz, denn zusehends macht das Thema Karriere, dass auf Grund der eingeschränkten kommunalen Verwaltungskraft eine Zweistufigkeit zwangsläufig auch eine Gebietsreform nach sich ziehen könnte, denn die kommunalen Gebietskörperschaften fallen in ihrer Verwaltungskraft leicht hinter die baden-württembergischen zurück. Dies führt dazu, dass die Spitzenverbände dem Systemwechsel anfänglich reservierter gegenüberstehen. Der hohe Dezentralisierungsgrad des Landes, die umfassenden Zugeständnisse der Regierung, die eher begrenzte Aufgabenübertragung an die Kommunen oder beispielsweise der Erhalt einer gewissen, wenn auch deutlich reduzierten staatlichen Präsenz in Form der Regierungsbüros, bewegt sie letztlich zu einer doch weitgehend konstruktiven Begleitung der Reform.

Waren die bisherigen Ausführungen auf den ersten Teilaspekt von Variable eins konzentriert, so widmet sich der folgende Part dem zweiten und dritten Teilaspekt. Die Verwaltungsstruktur des Landes BW ist – bis auf die ehemals vielen Sonderbehörden – nicht mit einer derartigen Komplexität behaftet wie das Gefüge in BY oder NRW. Die Strukturen der zwei ehemaligen höheren Kommunalverbände präsentieren sich im Verwaltungsgefüge

noch relativ übersichtlich. Ferner hatten die Verbände eine eher schwache Stellung inne. Auf dieser Ebene bleibt ein Widerstand schon auf Grund der personellen und strukturellen Verflechtung mit den konstruktiven Spitzenverbänden aus. Auch in NdS finden sich vergleichsweise günstige und überschaubare Verwaltungsstrukturen. Einerseits können die niedersächsischen Bezirksregierungen auf keine politische Lobby zurückgreifen. Andererseits hat das Land nur einen räumlich sehr begrenzten höheren Kommunalverband, der im Reformprozess keine Rolle spielt. Diese Feststellung gilt auch hinsichtlich der weiteren Landschaften und Landschaftsverbände. Die preußischen Einflüsse spielen somit eine mehr untergeordnete Rolle. Daran hindert der weitgehende Wegfall höherer Kommunalverbände aber auch eine völlige Kommunalisierung der unteren Verwaltungsstufe. NdS hat im Gegensatz zu anderen Ländern keine unteren allgemeinen Landesbehörden institutionalisiert. Der Umstand belegt die Reformkritiker mit größeren Existenzbegründungszwängen für Bezirksregierungen, denn es bleibt in der Tat die Frage offen, was mit einer Mittelinstanz gebündelt werden soll, wenn die unteren Landesbehörden lediglich aus erstinstanzlichen Sonderverwaltungen bestehen, die in den Behördensträngen der Fachressorts angesiedelt sind. Die Behördenlandschaft macht eine Bündelungsinstanz daher entbehrlicher als anderswo. Insbesondere die Haltung des Landkreistages zeigt, dass der Faktor auf die Präferenzen der Akteure wirkt und damit die Regierungslinie weitere Unterstützung findet.

Die Blockadepotenziale aus den Strukturen werden vorwiegend über die Länder BY und NRW plausibel. Dass die prinzipiellen Freiräume in BY ungenutzt bleiben, liegt vornehmlich am dortigen Verwaltungsaufbau, welcher im zweitgrößten Bundesland relativ komplex angelegt ist. BY zeichnet sich durch eine starke bzw. traditionell geprägte kommunale (Mittel-) Stufe aus. Die dortigen Bezirke haben die Stellung von höheren Kommunalverbänden. Sie spielen als solche eine bedeutende Rolle. Deren Zuständigkeitsbereiche decken sich territorial mit den Sphären der staatlichen Mittelinstanz. Was hinzu kommt ist der Umstand, dass die Bezirkstage auf Bezirksebene direkt gewählte Repräsentanten enthalten, die auf die Benennung der Regierungspräsidenten, die keine politischen Beamten sind und damit staatlich unabhängiger agieren, einen nicht unerheblichen Einfluss ausüben. 1946 wurden die Bezirke in die bayerische Verfassung aufgenommen. Eine eigene Verwaltung war ihnen zunächst nicht eingeräumt, sie mussten insofern auf die Regierungen zurückgreifen. 1978 haben sie eine rechtlich selbstständige Verwaltung bekommen, die zwar aus Rationalisierungsgründen in einem Verbund mit den Regierungen steht, die letztlich aber dem Weisungsrecht des Bezirkstagspräsidenten unterliegt. Die Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft „Bezirk“ und der unter dem Schutz der Verfassung stehenden staatlichen Mittelstufe gestaltet sich entsprechend intensiv. Land und Kommunen sind demnach stark miteinander verflochten. Auf Grund der organisatorischen Komplexität, der traditionellen Gesichtspunkte und der interdependenten Verschränkungen erscheinen radikale Reformen in BY tendenziell schwerer durchführbar. Allerdings nähren einige Momente die Auffassung, dass sich ein möglicher Widerstand der kommunalen Ebene in einem überschaubaren Rahmen halten könnte, würde die Regierung ein radikaleres Konzept verfolgen, denn die meisten Gremien sind dominant mit CSU-Mitgliedern besetzt. Die Partei hat auf allen Ebenen eine fast schon hegemoniale Stellung inne. Der Aspekt dürfte alleine jedoch nicht ausreichen einen radikaleren Kurs einzuschlagen, denn die besprochene strukturelle Komplexität spricht insgesamt gegen eine umfassend angelegte Mittelbehördenreform. Allenfalls möglich erscheint eine radikale Reform im Rahmen

des Ausgangsmodells und nur unter der Maßgabe eines Ansatzes, der die derzeitige Anzahl der staatlichen Regierungen favorisiert und die kommunalen Bezirke unangetastet lässt.

In NRW sind die Verhältnisse noch komplizierter. Die Schwierigkeiten der vormalig regierenden SPD, einen Modernisierungsweg zu finden und einen solchen durchsetzbar zu gestalten, sind vielfach darauf zurückzuführen. Das Bundesland ist historisch-kulturell quasi zweigeteilt. Überdies ist es durch ökonomische Verflechtungsräume und die Region Rhein-Ruhr überlagert. Zudem wird oftmals das Nebeneinander von staatlichen und kommunalen Mittelbehörden kritisiert, deren Zuständigkeitsbereiche und Aufgabenwahrnehmungen ineinander verwoben sind, kurzum: Das kommunale Mehrebenensystem ist in vielfacher Hinsicht in sich und mit der Landesebene strukturell verflochten, weitaus mehr als in BW oder Nds. Bedeutend ist auch, dass die kommunale Ebene auf Grund ihrer Leistungsfähigkeit eine wesentlichere Rolle spielt als anderswo. Durch die starken Einheiten besteht ein höheres Gegengewicht zur Landespolitik. Ferner existieren nicht nur auf der Stufe der Landschaftsverbände politische Gremien (Landschaftsversammlungen), sondern auch bei den Bezirksregierungen (Regionalräte). Dadurch wurde die kommunale Mitwirkung organisatorisch erweitert und inhaltlich erheblich gestärkt, was eine Umsetzung eher behindern als fördern dürfte.

Vergleicht man die höheren Kommunalverbände der Länder, so ist feststellbar, dass sich diese nach ihrer Anzahl und räumlichen Ausdehnung, nach regionalen Disparitäten, strukturellen Gesichtspunkten und ihrer institutionell begründeten Machtstellung unterscheiden. In NRW gelten sie als starke zusätzliche Ebene, was zu einer Verkomplizierung der Strukturen beiträgt. Hier verdienen die Landschaftsverbände eine erhöhte Aufmerksamkeit, da sie personell, materiell und ihrer Funktion nach die mit Abstand wichtigsten höheren Kommunalverbände der Bundesrepublik darstellen, sie gemeinsam das ganze Land abdecken und umfassendere Aufgaben wahrnehmen als vergleichbare Einheiten. Beide Landschaftsverbände sprechen sich verständlicherweise für ihren autarken Fortbestand aus. Sie distanzieren sich von einer Dreiteilung des Landes und einer mittelinstantzlichen Mischverwaltung und stehen somit mehr oder weniger gegen die Modelle der Christ- und Sozialdemokraten. Außerdem ist Westfalen und das Rheinland durch das größte deutsche Ballungszentrum miteinander verbunden, an dem eine Strukturreform nicht vorbeiführt. Der auf das „Revier“ bezogene RVR erstreckt sich auf Gebiete, die zum LVR und LWL gehören. Schließlich ist diese Region auf drei Regierungsbezirke aufgeteilt, so dass der RVR eine andere Institutionen überlappende Struktur bildet. Das „Revier“ verweist demnach auf hohe Disparitäten, da sechs regionale Verwaltungsträger einer einheitlichen Verwaltung entgegenwirken. Eine Strukturreform wird daher entscheidend vom Erfordernis einer Gebietsreform beeinflusst, nämlich der sinnvollen Abgrenzung zwischen den staatlichen und kommunalen Mittelbehörden und einer vernünftigen Verbindung des Ruhrgebiets zum Umland.

5.1.2 Sozio-ökonomische Randbedingungen

Die Sozio-ökonomische Ausgangslage²⁶² hat einen mehr stimulativen Charakter, eine radikale Reform überhaupt anzugehen. In allen Ländern (Ausnahme BY) wird deutlich, dass die prekären finanziellen Rahmenbedingungen zu einer Reform motivieren. In BW und NdS gelten die finanziellen Restriktionen als tragender Grund, einen Paradigmenwechsel einzuleiten. Diese Argumentationslinien sind auch in NRW zu beobachten. Die baden-württembergische Situation gestaltet sich zwar etwas günstiger als in NRW und NdS, vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist künftig jedoch ein dramatischer Anstieg der Kosten zu erwarten, der alle Länder erfassen wird, ob sie statistisch nun besser oder schlechter gestellt sind. In BY ist der politische Druck zur Änderung des Status quo am geringsten, was erklärt, dass die dortige Motivation zu größeren Änderungen begrenzt bleibt. Zahlreiche Indikatoren sprechen für die ökonomische Ausnahmestellung des Traditionsstaates. Plausibel werden die Ausführungen, wenn man lediglich den Zuwachs der Schulden, die Gesamtverschuldung²⁶³ und die Pro-Kopf-Verschuldung betrachtet.²⁶⁴ Bezieht man nicht nur die Untersuchungseinheiten ein, sondern (im Vorgriff auf Abschnitt 5.2 und Kapitel sechs) alle „alten“ Flächenländer, die eine staatliche Mittelinstanz ausgebildet haben, so ist erkennbar, dass RP beim Schuldenzuwachs im Zeitraum 1991 (erstes Jahr nach der Wiedervereinigung) bis 2003 (Beginn der Verwaltungsreform in BW und NdS) mit 78,7 % vor NdS (71,0 %), NRW (64,2 %), BW (52,5 %), HE (49,8 %) und BY (46,9 %) an der Spitze liegt. Ein ähnliches Bild ergibt sich beim Zuwachs der Pro-Kopf-Verschuldung. Bei der Gesamtverschuldung (nach dem Länderfinanzausgleich) liegt BW (42,7 Mrd. €) zum 31.12.2003 hinter NRW (123,8 Mrd. €) und NdS (51,3 Mrd. €) auf dem dritten Platz. BY (36,0 Mrd. €) belegt den vierten, HE (35,5 Mrd. €) den fünften und RP (26,8 Mrd. €) den sechsten Rang.²⁶⁵ Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wird auf die Pro-Kopf-Verschuldung (in € pro Einwohner) verwiesen, wiederum zum Zeitpunkt 31.12.2003. Hier liegt BW (4.004) hinter NRW (6.852), RP (6.609), NdS (6.427) und HE (5.833) auf dem fünften Platz. In BY ist die Situation abermals mit Abstand am besten (2.901). Die nächste Abbildung zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung:

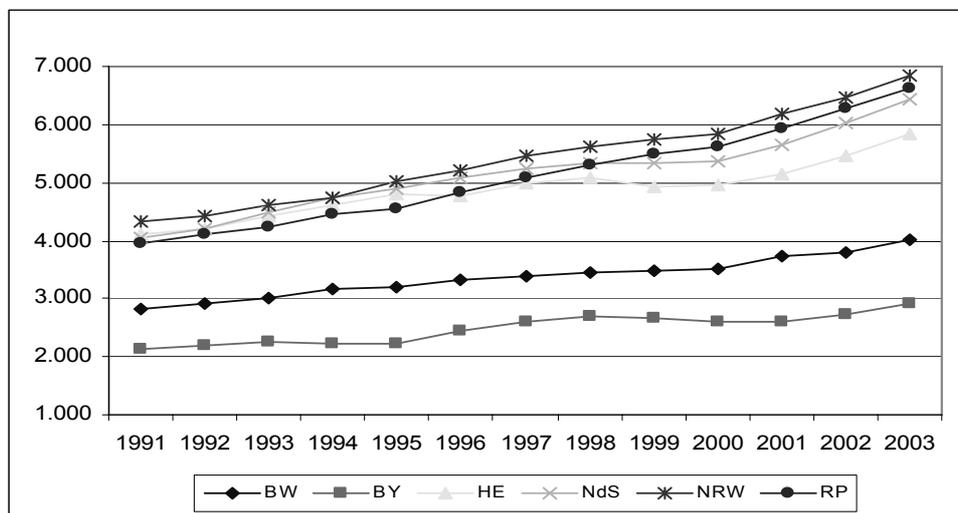
262 Die nachfolgend aufgeführten Zahlen sind gerundet; Quelle: Statistisches Bundesamt 2004; zugl. www.destatis.de; ergänzende Informationen über die Websites der Statistischen Landesämter.

263 Die Verschuldung wird aus zwei Perspektiven gesehen. Zum einen geht es um die Neuverschuldung, also den Betrag, den ein Land in einem Haushaltsjahr aufnehmen muss, um sein Budget auszugleichen (Haushaltsdefizit). Zum anderen geht es um den Schuldenstand, demnach den Betrag, den ein Land im Minus steht (Gesamtverschuldung).

264 Wenig aussagekräftig erscheinen für einen Vergleich die Personalkostenanteile der Landesverwaltungen. Hier ist die letzten Jahre kein signifikanter Anstieg zu verzeichnen, d.h. die negativen Vorzeichen bestanden auch schon zu einem früheren Zeitpunkt. Allein in BW bewegt sich dieser zwischen 1994 und 2004 in einem Spektrum von 39,0 % (2001) und 42,2 % (1994). Blickt man überdies nur auf den Zeitpunkt zum 31. Dezember 2002, so ist feststellbar, dass alle Länder ähnliche Werte aufweisen (BW: 41,2 %, BY: 39,4 %, NdS: 39,2 % und NRW: 39,3 %).

265 Die Aufgaben sind in den Ländern zwischen Land, Gemeinden und Zweckverbänden unterschiedlich geregelt. Zur besseren Vergleichbarkeit werden daher die Schulden der Länder, Gemeinden und Zweckverbände zusammengefasst.

Schaubild 23: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung von 1991 bis 2003



5.1.3 Akteurskonstellationen und politische Interaktion

Die letzte Variable vereinigt sowohl motivationale Aspekte (politische Interaktion/Machtwechsel) als auch so genannte ermöglichende Komponenten (Akteurskonstellationen/-koalitionen) einer radikalen Strukturreform. Die 1971 in BW auf die SPD rückführbare Auflösung der Regierungspräsidien wurde nach deren Ausscheiden aus der Regierung von der CDU im Juli 1973 revidiert. Die Abschaffung scheiterte demnach letztlich an ihr und den Vorgaben des Mittelinstanzenberichts, der sich für die Beibehaltung der Mittelbehörden in größeren Ländern aussprach. Der Bericht wurde vorgelegt, als die CDU alleine regierte und somit maßgeblich für die richtungsweisenden Entscheidungen in der Verantwortung stand. Das „Regierungsmodell“ lässt sich in BW daher am ehesten mit der Union verbinden. Sie regiert seit 1953 als „Langzeitregierung“ in verschiedenen Konstellationen und hat hierbei ununterbrochen den Ministerpräsidenten gestellt. Hingegen waren die Sozialdemokraten rückblickend meist in der Opposition vertreten, so auch die FDP. Es ist daher nachvollziehbar, dass diese Parteien alle einen devianten Staatsaufbau bevorzugten bzw. im Falle der FDP lange Zeit bevorzugten.

Ab 1992 nimmt die Konkurrenzsituation um die staatliche Mittelinstanz wieder zu. Zunächst führten die Koalitionskompromisse mit der SPD und der FDP in den 1990er Jahren zur Verschlinkung der Behörden, weil beide eine Zweistufigkeit präferieren, eine solche gegen die CDU aber nicht durchsetzbar ist. Ferner sind mit der Integration unterer Sonderbehörden in der Großen Koalition der 11. Legislaturperiode wichtige Schritte eingeleitet worden, um die Einheit der Verwaltung zu stärken. Im Prinzip hat die CDU-geführte Regierung der 13. Legislaturperiode diesen Weg konsequent fortgeführt. Die Reduzierung von Sonderbehörden lässt sich somit als Minimalkonsens zwischen Christ- und Sozialdemokraten verstehen. Insbesondere der Landkreistag spricht sich schon länger für eine straf-

fer organisierte konzentrierte Dreigliedrigkeit aus. Allerdings baut sich die Atmosphäre in letzter Konsequenz mehr über die parlamentarische Opposition und die FDP auf. Die kontroverse einschlägige Diskussion kommt zwischen den Parteien etwa ab Mitte der 1990er Jahre nicht mehr vollständig zum Erliegen. Die CDU wollte zumindest mittelfristig am Status quo festhalten. Der Druck kulminiert jedoch Anfang des Jahres 2003. Alle Oppositionsparteien fordern vehement eine Zweistufigkeit. Die FDP, vormals ebenso entschieden für ein zweigliedriges Modell, verwirft in dieser Zeit notgedrungen ihre Vorstellung, da eine Einigung mit der CDU aussichtslos erscheint. Sie plädiert nunmehr (im Sinne der Christdemokraten) für eine Stärkung der Mittelinstanz. Die Impulse aus dem Umfeld bewirken zwangsläufig eine Einigung zwischen den Koalitionären und eine Neujustierung der CDU-Spitze. Zudem wird in BW (wie auch in Nds) deutlich, dass die Regierungsakteure den Prozess nachhaltig beeinflussen, indem konsequent die verfügbaren Handlungsfreiräume genutzt werden, welche durch die vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen bestehen.

Blickt man ins Nachbarland BY, so ist feststellbar, dass die staatliche Mittelinstanz hier noch nie ernsthaft zur Disposition stand. Eine andere Modellvariante ist in BY schlichtweg undenkbar. Dort ist der Staatsaufbau in eine unvergleichliche Tradition eingebettet. Nirgendwo gibt es einen derart breiten und übergreifenden Konsens für das Ausgangsmodell. Nahezu allen Akteuren ist auf Grund historischer Momente und der verwaltungsstrukturellen Bedingungen eingängig, dass eine andere Linie keine Realisierungschance hätte. So plädieren sogar die Sozialdemokraten für eine staatliche Mittelinstanz, wenn auch in einer etwas anderen Ausgestaltung als von der CSU propagiert. Sie grenzen sich von der Regierung nur dadurch ab, dass sie für eine personelle Aufstockung und weniger für eine Verschlanung der Mittelbehörden werben. Die SPD verfolgt demnach keinen diametralen Kurs, wie die Oppositionen anderer Länder, weil sich ein solcher politisch kontraproduktiv auswirken würde. Die Kontroversen halten sich somit in einem sehr begrenzten Rahmen und daher auch die Motivation, umfassende Änderungen vorzunehmen. Dass der Druck zur Änderung des Status quo weitaus geringer ist als anderswo, liegt auch an der relativ günstigen Haushaltslage des Landes. Ferner hat keine Partei in Deutschland einen derart hegemonialen Stand wie die CSU. Die bisherige Modernisierungslinie steht vordergründig mit ihr im Zusammenhang, welche zudem eindrucksvoll durch die letzten Wahlergebnisse untermauert wurde.

Nds ist unter den größeren Flächenländern das einzige Land, das von einem dreistufigen Aufbau abrückt. Dies weckt Interesse, weil die dortigen Mittelbehörden eine wesentlich längere Historie aufweisen als in BW. Analog zum Südwesten ist bemerkenswert, dass die niedersächsischen Parteien, und allen voran die Sozialdemokraten, erst durch die Entscheidungen der 1970er Jahre zum Verwaltungsaufbau der Nachkriegszeit gefunden haben. Einschlägige Diskussionen verdichteten sich in der Großen Koalition Ende der 1960er Jahre. Die SPD-Alleinregierung ab 1970 bekennt sich auf Grund eines Gutachtens und des Mittelinstanzenberichts zu den Behörden auf der Zwischenebene, bei einer gleichzeitigen Verringerung dieser auf vier Einheiten. Die Dokumente wurden vorgelegt, als die SPD maßgeblich für die Entscheidungen verantwortlich zeichnete. Dass die Linie von der nachfolgenden SPD-FDP-Regierung und kurze Zeit später von der CDU-FDP-Koalition nachträglich nicht geändert wurde, ist durch die nur rund vier Jahre zurückliegenden Empfehlungen des Mittelinstanzenberichts begründbar. Zudem war der damalige Partner der CDU-geführten Regierung (die FDP) an den vormaligen Entscheidungen beteiligt, was ein anderes Vorgehen kurzfristig unwahrscheinlich machte.

Die bis zum Jahr 2003 in der Opposition vertretenen Parteien (CDU, FDP und Grüne) plädieren seit einigen Jahren unisono für ein zweistufiges Oppositionsmodell. Dies ist einseitig, denn die CDU agierte bislang und vorwiegend Anfang der 1970er Jahre aus einer eher schwächeren Position heraus. Die Freien Demokraten standen zwar immer wieder in Regierungsbündnissen, die Entscheidung von 1972 geht jedoch mehr auf die SPD zurück. Sie hatte die bisher größten Regierungsanteile und eine im Vergleich zur CDU insgesamt gefestigtere Stellung inne. Durch den oppositionellen Druck entsteht für die bis 2003 regierende SPD nach und nach ein erheblicher Handlungsdruck. Der Verzicht auf eine ganzheitliche Reform wird seitens der Opposition immer wieder massiv angeprangert. Die kontroversen Diskussionen um den richtigen Organisationsaufbau führen deshalb konsequenterweise dazu, dass die zentralen Fragen im Herbst 2002 einen gewichtigen Platz in den Landtagswahlprogrammen fast aller etablierten Parteien einnehmen. Als es 2003 schließlich zum Regierungswechsel kommt konkretisiert sich der Trend zu einer Änderung des Systems. Die Maßnahmen werden demzufolge durch sich verändernde Macht- und Ressourcenstrukturen ausgelöst.

NRW ist am ehesten als preußischer Nachfolgestaat zu bezeichnen. Die Mittelinstanz ist damit stärker im Verwaltungsaufbau verankert als in BW, auf Grund der Vorgeschichte auch etwas mehr als in Nds. Die Diskussionen kreisen hier nicht um die Notwendigkeit von Mittelbehörden. Sie sind dennoch ein „Dauerbrenner“, weil die Problematik nie zufriedenstellend gelöst wurde. Die Debatten entzündeten sich an der Anzahl der Einheiten, ihrem Aufgabenzuschnitt und ihrer Gebietsabgrenzung. Sie sind letztlich auf den Sinn und das Erfordernis von Parallelstrukturen fokussiert, denn bis heute ist insbesondere der Konflikt zwischen den staatlichen und den kommunalen Mittelinstanzen erhalten geblieben. Es besteht daher eine von vornherein äußerst hohe Stimulation zu einer radikalen Reform. Im Laufe der Zeit kam es zu vielfältigen Lösungsansätzen. Die meisten Versuche scheiterten allerdings bereits daran, einen eigenen Ruhrgebietsbezirk einzurichten, weshalb seither weitgehend ergebnislos über einen Neuzuschnitt der Strukturen nachgedacht wird. Im Jahre 1972 wurden die sechs Mittelbehörden auf fünf reduziert. 1987 nimmt die langjährige Oppositionspartei (CDU) sodann Kurs auf ein Regionalisierungsmodell mit drei Einheiten, welches u.a. einen eigenen Ruhrbezirk bedingt. Die SPD, die als Regierung fast vierzig Jahre lang maßgeblich die Richtung geprägt hat, vertritt hingegen das Ausgangsmodell. Auffällig ist dabei, dass sie den Pfad einer Dreigliedrigkeit zwar nie verlassen hat, sie jedoch zeitweise einem Sondierungsprozess unterlegen war, welches dreistufige Modell zu verfolgen ist. So schwingen sie sich Ende der 1990er Jahre, als die politischen Kontroversen an Schärfe zunehmen und der Handlungsdruck anwächst, temporär ebenfalls auf eine Regionalisierungsvariante ein. Der Ansatz scheiterte, weil sich Kritik insbesondere seitens der Landschafts- und Spitzenverbände breit machte. Die letzte rot-grüne Regierung nimmt folglich wieder Rekurs auf das Ausgangsmodell. Sie plädiert letzten Endes nur noch für drei staatliche Mittelbehörden (Rheinland, Westfalen, Ruhrgebiet). Die Integration von kommunalen und staatlichen Aufgaben ist für die Sozialdemokraten seither hinfällig, da in ihren Augen ein solches Vorhaben nicht durchsetzbar ist.

In NRW ist die Reform Teil des Wahlkampfs. Die Kontroversen um eine Neuausrichtung der Mittelbehörden werden im Mai 2005 durch den Machtwechsel unterbrochen. Seither regiert ein schwarz-gelbes Bündnis. Bemerkenswert ist, dass die mitregierende FDP zuvor vielfach eine andere Meinung vertreten hat als die CDU, denn die Freien Demokraten waren vornehmlich von 1962 bis 1980 an der Regierung beteiligt. Sie hatten dadurch die

Möglichkeit die Entwicklungen verantwortlich mitzuprägen. Im Laufe einer rund 25-jährigen Regierungspause verständigten sie sich jedoch sukzessive auf ein oppositionelles Modell. Deutlich wird in NRW, dass ein Machtwechsel lediglich zu einer radikalen Reform motiviert. Ob eine solche tatsächlich auch durchführbar ist, hängt hingegen von zusätzlichen Bedingungen ab, so insbesondere von weiteren Akteurskonstellationen und nicht zuletzt von entsprechenden strukturellen Voraussetzungen. Waren die bisherigen Reformen um die Mittelinstanz eher von Marginalität und Inkrementalismus geprägt, so sind die Planungen als durchaus umfassend zu bewerten.

Im nächsten Schritt interessieren die „Reformkoalitionen“ oder konkreter die parteipolitischen Verflechtungen zwischen der Landesebene und den kommunalen Einheiten. Fast durchweg sind die Spitzenverbände im Sinne einer ausgleichenden, parteiübergreifenden Politik bestrebt, Beschlüsse einstimmig zu fassen und sich auf eine übereinstimmende Position zu verständigen. Auf Grund dessen ist es oft der Fall, dass auch parteipolitisch dominant besetzte Verbände nicht unisono und kritiklos die Interessen ihrer „gleichfarbigen“ Regierung vertreten. Es liegt aber nahe, dass es bei dominanten Verhältnissen einfacher fällt, sich auf eine einheitliche Linie zu verständigen, auch deshalb, weil von der gleichen Parteizugehörigkeit eine quasi identifikationsstiftende Wirkung ausgeht. Eine parteiliche Dominanz begünstigt daher die Entscheidungsfindung und die Form der Außendarstellung. Die Parteifärbung spielt überwiegend eine ausschlaggebende Rolle dafür, welche verbandspolitischen Präferenzen letztlich zum Tragen kommen und demnach welche Vetostruktur für die Reformakteure entsteht. Die teils konstruktiven als auch destruktiven Haltungen dieser potenziellen Vetokräfte werden zudem durch gegenseitige Mitgliedschaftsverhältnisse der Verbände gemäßigt. Beispielsweise verfolgen die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände aus Selbsterhaltungsgründen ganz andere Interessen als der schwarz dominierte Landkreistag oder der Städte- und Gemeindebund, was insgesamt zu Blockaden beitragen dürfte. Eine radikale Verwaltungsstrukturreform wird hier nicht nur durch die hohe Anzahl destruktiver Kräfte behindert, sondern insbesondere auch durch die ideologische Distanz zwischen den Verbänden.

Bei den baden-württembergischen Spitzenverbänden finden sich hingegen viele konstruktive Kräfte, die in den zentralen Punkten eine weitgehend einheitliche Linie vertreten und somit ein relativ hohes Maß an Kohäsion aufweisen. Am konstruktivsten ist der Landkreistag. Dies liegt u.a. an dessen parteipolitischer Verschränkung mit der Regierung. Die Dominanz der CDU bzw. das Fehlen der SPD unter den Landräten lässt sich auf deren Wahlverfahren zurückführen, das von dem anderer Länder abweicht und auf das die Regierung erheblichen Einfluss ausübt. Die Umstände führen zu einer günstigen Ausgangslage und zu Solidarisierungseffekten mit der CDU auf Landesebene, im Sinne einer Beförderung der Reform in Richtung Regierung, aber auch im Sinne einer nachträglichen Absicherung. Eine derart massive Unterstützung ist in keinem anderen Land beobachtbar. Die Präferenzen des bayerischen Landkreistages befinden sich ebenfalls weitgehend im Einklang mit den Vorstellungen der Landesregierung. Erkennbar ist, dass die Arbeit zwischen Regierung und Landkreistag durch den Überhang des konservativen Lagers zumindest nicht behindert wird. Die vielfach dominant konservativ besetzten Gremien entwerfen eine aus dieser Sicht konstruktive Struktur. Demgegenüber präsentieren sich die Verhältnisse im niedersächsischen Landkreistag eher ausgeglichen.

Die nordrhein-westfälischen Spitzenverbände argumentieren different und bevorzugen verschiedene dreistufige Varianten. Dies ist durch die parteipolitischen Konstellationen

zwischen dem Land und der kommunalen Ebene erklärbar. Das vormalige SPD-Modell einer staatlich-kommunalen Mischverwaltung auf der Mittelebene wurde Ende der 1990er Jahre vom parteipolitisch dominant gegenmajoritär besetzten Landkreistag abgelehnt. Gegenwärtig wird von der CDU-geführten Regierung ein im Grundsatz ähnliches Modell vertreten. Der konservativ dominierte Landkreistag trägt diese Position nunmehr mit und begründet diesen Kurswechsel mit den verbandsinternen Mehrheitsverhältnissen. Die Linie der Regierung wird ferner vom eindeutig schwarz gefärbten Städte- und Gemeindebund gestützt. Hingegen sind die parteipolitischen Verhältnisse im Städtetag nicht derart ausgeprägt. Dieser stellt sich gegen eine Mischverwaltung. Er bekennt sich damit nach wie vor zu seiner Position Ende der 1990er Jahre und insgesamt mehr zur Linie der SPD. Die folgende Tabelle verdeutlicht die parteipolitischen Verhältnisse der für die Untersuchung wichtigsten kommunalen Akteure.²⁶⁶

Schaubild 24: Parteipolitische Verhältnisse in den Landkreistagen

BW	BY	NdS	NRW
CDU-Dominanz 21 Sitze CDU, 1 Sitz FDP, 13 Sitze parteilos, kein Sitz der SPD	CSU-Dominanz 49 Sitze CSU, 10 Sitze SPD, Rest überwiegend Freie Wähler	keine Dominanz 18 Sitze CDU, 18 Sitze SPD, 2 Sitze parteilos	CDU-Dominanz 27 Sitze CDU, 4 Sitze SPD

Anm.: Die Verhältnisse in HE und RP zeigen keine derartigen Dominanzen wie die in BW, BY und NRW.

5.2 Reform der staatlichen Mittelinstanz in anderen Ländern

5.2.1 Mittelbehördenreform in Hessen

In HE²⁶⁷ entstand und stabilisierte sich der dreistufige Aufbau nach dem Zweiten Weltkrieg im Zuge eines längeren Vereinheitlichungsprozesses, den die gesamte Administration durchlaufen musste, ehe aus den verschiedenen Verwaltungstraditionen der ehemals preußischen Gebiete (Kurahessen und Teile von Nassau) und des früheren Volksstaates Hessen (ohne Rheinhessen) ein neues Ganzes geworden war. Deshalb war hier von Anfang an Verwaltungspolitik gefordert. Den organisatorischen Aufbaugesetzen, wie der Gemeinde- und Landkreisordnung sowie dem Gesetz über die Mittelinstanz von 1953, kam daher eine besonders integrierende Bedeutung zu.²⁶⁸ Die ehemals preußischen Gebiete brachten dem neuen Staat die Institution von zwei Regierungspräsidien in Wiesbaden und Kassel ein. Die Regierung des Volksstaates Hessen in Darmstadt erhielt im Jahre 1945 die Stellung eines Regierungspräsidiums, womit in jenem Gebiet erstmals eine Mittelstufe eingeführt war. Um den Fortbestand der Regierungspräsidien und ihre Gebietsabgrenzungen gab es lange

266 Hierbei ist es ausreichend auf die parteipolitische Struktur der Landräte zu verweisen. Vgl. Websites der Landkreistage und LKrTag BW, 08.03.2005, BayLT, 09.03.2005, NLT, 07./10.03.2005 bzw. LKT, 10.03.2005; vgl. auch HLT, 07.03.2005, LKrTag RP, 07.03.2005 und www.nls.niedersachsen.de; Stand: BW 8/2004, BY 5/2002, NdS 9/2004, NRW 9/2004, HE 1/2003 und RP 9/2004.

267 Literatur zu HE siehe bei Wahl 1987, S. 255, Fn 168; zur Geschichte des Landes: Schiller, v. Winter 1997, S. 269ff; vgl. Abendroth, Böhme 1999 und ders. 2004; zum Aufbau der Verwaltung: MIS HE 1992 und 2002, S. 20; vgl. Wahl 1987, S. 253 bzw. §§ 1, 55 LKrO HE.

268 Mit dem Mittelstufengesetz wurde der Fortbestand der staatlichen Mittelinstanz fixiert (Wahl 1987, S. 252).

Zeit periodisch wiederkehrende Diskussionen, die jeweils mit dem gleichen Ergebnis der Alternativlosigkeit endeten (Wahl 1987, S. 250f). Die staatliche Mittelstufe war somit nie ernsthaft gefährdet, die Auseinandersetzungen haben jedoch zwischen 1968 und 1981 Abgrenzungsverschiebungen und für ihre Aufgaben wechselvolle Veränderungen gebracht.

Blickt man auf die erste Variable (Verwaltungs- und Territorialstrukturen), so ist zunächst festzuhalten, dass das Land zu den mittelgroßen Flächenstaaten gehört. Dies allein macht die Entbehrung einer Ebene wahrscheinlicher, was sich darin zeigt, dass die Thematik mittlerweile einen höheren Stellenwert genießt. Ferner beheimatet HE 21 vergleichsweise einwohnerstarke Landkreise und fünf kreisfreie Städte. Auch die Struktur der 426 Einheitsgemeinden (ingleisiges Gemeindesystem) gestaltet sich relativ ausgeprägt (vgl. z.B. Schiller, v. Winter 1997, S. 269). Eine neuerliche Gebietsreform erübrigt sich daher von vornherein. Aus der Verwaltungskraft der Kreise und Kommunen resultiert insbesondere auch die Haltung der Spitzenverbände für einen zweigliedrigen Aufbau. Alle drei Verbände stehen mehr oder weniger geschlossen zu einem solchen System und verhalten sich daher konstruktiv hinsichtlich einer möglichen Abschaffung der Mittelinstanz. Am deutlichsten ist die Position des Landkreistages. Er macht sich wie kein anderer Verband für eine zweistufige Verwaltung stark. Die Abschaffung der Regierungspräsidien und Sonderbehörden wird für unabdingbar gehalten, zudem wird der Einrichtung regionaler Großkreise eine Absage erteilt. Das wesentlichste Argument ist hierbei die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene (HLT 2000, 2001a, 2002a und 2002b).²⁶⁹ „Die Größe der hessischen Landkreise entspricht (...) den Erfordernissen einer bürgernahen, überschaubaren und effizienten Verwaltung (...). Die (...) Verwaltungs- und Leistungskraft der Kreise lässt eine Verlagerung all derjenigen Aufgaben (...) geboten erscheinen, die dort wirtschaftlicher und bürgernäher wahrgenommen werden können“ (ders. 2001b). „Die konsequente Zweistufigkeit (...) ist [daher] (...) durch die Bündelung von Aufgaben auf der Kreisebene voranzutreiben. Die (...) Landkreise sind ausdrücklich dazu bereit, mehr staatliche und freiwillige Aufgaben zu übernehmen. Spätestens mittelfristig wird [die staatliche Mittelebene] durch die konsequente Herabzonung von Zuständigkeiten (...) entbehrlich sein“ (ders. 2002a). Der Landkreistag bekennt sich somit zum Modell der CDU, weil das von der Größe her überschaubare Land mit einer vergleichsweise hohen kommunalen Verwaltungskraft aufwarten kann. „Verständlich ist, dass sich die ländlich geprägten Kreise in Nordhessen eher für die Regierungspräsidien einsetzen, die Landkreise im Ballungsraum Frankfurt jedoch dagegen votieren (...). Die Stimmen sind im Landkreistag mit leichter Mehrheit für die Abschaffung der Mittelbehörden verteilt, was das Gremium dazu bewegt sich auch geschlossen in diesem Sinne auszusprechen. Die Haltung wird (...) von den nordhessischen Vertretern akzeptiert“ (ders., 07.03.2005).²⁷⁰ Im Vorgriff auf Variable drei spielt es demnach weniger eine Rolle, dass der Verband parteipolitisch noch relativ ausgeglichen besetzt ist.²⁷¹ Nicht zuletzt wird

269 Unbestritten ist für den Verband ebenso, dass viele Aufgaben zu kommunalisieren sind, weil die Kreise näher am Geschehen arbeiten als die Mittelbehörden. Zudem verfügen sie über das demokratische Element der Kreistage, was eine stärkere Rückkopplung mit dem Bürger ermöglicht. Dies erfordert, die Weisungsstränge des Staates weiter einzuschränken, welche letztlich über die Regierungspräsidien verlaufen (HLT, 07.03.2005).

270 Die Disparitäten haben Einfluss auf die Präferenzen zur Verwaltungsgliederung, denn die Bevölkerungsdichte ist in Nord-, Ost- und Mittelhessen etwa um die Hälfte niedriger als im Landesdurchschnitt. Sie liegt sogar bis zum Siebenfachen unter der Region Südhessens (Schiller, v. Winter 1997, S. 269ff bzw. Abendroth, Böhme 1999).

271 Mit Stand 2003 besteht ein leichter Überhang bei den Landräten der SPD (dreizehn Landräte, CDU acht). Die Wahl der Landräte erfolgt direkt durch die Kreisangehörigen (§ 37 HKO HE bzw. HST, 06.04.2005).

von dortiger Seite bezweifelt, dass sich die parteipolitischen Verhältnisse auf die Entscheidungen des Landkreistages auswirken (ebd.).

Der Städtetag erklärt, keine eindeutige Position gefunden zu haben (06.04.2005). Aus den Papieren lässt sich allerdings herauslesen, dass er ebenfalls mehr einem zweistufigen Aufbau zugeneigt ist, auch wenn die Forderung nicht derart deutlich ausfällt wie beim Landkreistag. Das Präsidium und der Hauptausschuss haben bereits im Jahre 1998 beschlossen, zu einer Eingliederung der Regierungspräsidien in die kreisfreien Städte zu stehen (HST 1998a). Vertreten wird die Auffassung, dass eine Veränderung der überholten Strukturen und eine Verringerung der Administration auf grundsätzlich nur noch zwei Ebenen angezeigt ist (ders. 1998b). Hierfür beurteilt der Städtetag die Größe der hessischen Kommunen als stark genug. „Die Verwaltungskraft der Kommunen wäre nicht unbedingt ein Hinderungsgrund“ (06.04.2005).²⁷² Auch der Städte- und Gemeindebund spricht sich für eine zweigliedrige Verwaltung aus, betont wird in diesem Zusammenhang jedoch mehr der Abbau von Bürokratie. Die Verwaltungskraft der unteren Ebene wird als ausreichend eingeschätzt. „Eine Gebietsreform wäre (...) nicht nötig (...). Schon die Diskussion darüber würde massiven Widerstand wecken (...). Die kommunalen Strukturen haben sich in Hessen bewährt“ (HSGB, 10.03.2005). Insgesamt favorisieren alle drei Spitzenverbände „eine Verringerung der Organisationsdichte (...). Dazu müssen Verwaltungsebenen abgebaut und Sonderbehörden in den allgemeinen Behördenaufbau integriert werden. Kostenneutrale und nachhaltige Aufgabenübertragungen auf die Kreise, Städte und Gemeinden sind der Weg zum Ziel. Das Ergebnis (...) könnte sein, dass die Ebene der Regierungspräsidien entbehrlich wird“ (ders. 1998).

Weiterhin ist festzustellen, dass bereits 1953 mit dem Mittelstufengesetz die beiden ehemals nur für die preußischen Gebiete zuständigen Bezirkskommunalverbände Kassel und Wiesbaden aufgelöst wurden. Im Gegenzug kam es zur Gründung des landesweit zuständigen Landeswohlfahrtsverbandes als Kommunalverband höherer Ordnung. Der LWV ist ein Zusammenschluss der Landkreise und kreisfreien Städte, dem soziale Aufgaben übertragen wurden.²⁷³ Der Verband spielt im Vergleich zu den mächtigeren Pendanten (z.B. aus NRW) im Reformprozess eine unbedeutende Rolle. Dessen Stellung schafft für die Regierung eher Freiräume als Blockadepotenziale. Zu den einschlägigen Maßnahmen hat sich der LWV nicht geäußert (07.03.2005; vgl. Mittelstufengesetz § 3ff und Wahl 1987, S. 252f; vgl. auch Thieme 1987, S. 1039). Nicht einfacher könnte eine Abschaffung der Regierungspräsidien aber durch den Umstand werden, dass auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz politisch repräsentative Gremien institutionalisiert sind, deren Mitglieder indirekt durch die Gemeinderäte gewählt werden. Diese Regionalversammlungen beziehen sich jedoch nicht auf die Aufgaben der Mittelbehörden insgesamt, sondern lediglich auf die Regionalplanung. Sie sind in ihrem Tätigkeitsfeld demnach arg begrenzt (Stöbe, Brandel 1996, S. 17; vgl. MIS HE 2002).

Blickt man auf die zweite Variable (sozio-ökonomische Randbedingungen), so ist zu erwähnen, dass Hessens Stellung durch seine geographische Mittellage und die ökonomische Ausstrahlungskraft des Rhein-Main-Ballungsraums um die Drehscheibe Frankfurt

272 Wichtig ist dem Städtetag schließlich, dass eine Aufgabenverlagerung kostenneutral erfolgt (1998a).

273 Der Verband ist insbesondere überörtlicher Träger der Sozialhilfe, der Kriegsopferfürsorge, Integrationsamt und größter Krankenhausträger (vgl. LWV, 07.03.2005). Die Verbandsversammlung als oberstes Verbandsorgan ist parteipolitisch ausgeglichen besetzt. Die diesbezüglichen Wahlen erfolgen indirekt durch die Kreistage der Landkreise und die Stadtverordnetenversammlungen der kreisfreien Städte.

bestimmt wird. Während Südhessen als wirtschaftsstark gilt, sind die übrigen Gebiete eher ländlich geprägt. Insgesamt gesehen zählt HE zu den wirtschaftsstärkeren Ländern. Im Jahr 2001 musste die Etatplanung allerdings erstmals mit einem Nachtrag korrigiert werden. Seitdem kämpft man „gegen den Abstieg“ (FAZ, 17.12.2004). Die Haushalte sind defizitär und die Nettokreditaufnahmen überschreiten stets und zum Teil beträchtlich die mit der Höhe der Nettoinvestitionen verfassungsmäßig gezogene Grenze. Zudem ist ein enormer Anstieg der Ausgaben und Schulden diagnostizierbar. Im Ergebnis lässt sich die Situation (auch hinsichtlich der Pro-Kopf-Verschuldung) am ehesten mit NRW, RP und NdS vergleichen (ebd.; vgl. auch Schiller, v. Winter 1997, S. 269ff, Abendroth, Böhme 1999 und Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 35). Die Auswirkungen der Deutschen Einheit und des Solidarpakts von 1993, mit seinem neu definierten Finanzausgleich, förderten spätestens ab 1994 das Bewusstsein, künftig großer finanzieller Einbußen. Am 28. Juni 1994 wurden daher die Ziele einer Reform festgelegt, welche vom Kabinett am 17. Januar 1995 unter dem Titel „Eckpunkte zur Reform der Hessischen Landesverwaltung 2000“ verabschiedet wurden (Bürsch 1996, S. 38f und Miller 1998b, S. 762f; vgl. Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 35).²⁷⁴

Schaut man ergänzend auch auf die dritte Variable (Akteurskonstellationen und politische Interaktion) und hierbei zunächst auf die Regierungskonstellationen, so ist zu bemerken, dass aus der ersten Landtagswahl am 1. Dezember 1946 die SPD als stärkste Kraft hervorging. Der zuvor von den US-Behörden eingesetzten Allparteienregierung folgte eine Große Koalition unter dem Sozialdemokraten Stock. Die CDU fristete nach ihrer anfänglichen Zusammenarbeit mit der SPD lange Zeit ein Schattendasein. Zwischen 1950 und 1966 überschritt ihr Wähleranteil nur einmal knapp die 30 %-Marke. Zwischen 1966 und 1974 erhöhte sie dann ihren Stimmenanteil von 26,4 % auf 47,5 %. Nach 1966 wurde sie innerhalb weniger Jahre sogar die stärkste Partei. Auch hat sie sich, sieht man von ihrem schlechten Abschneiden bei der Wahl 1983 ab, nach 1980 auf einem Niveau von rund 40 % gehalten. Dennoch blieb die Union lange von der Regierungsverantwortung ausgeschlossen. Erst 1987 wechselte sie für nur vier Jahre, nach über 35 Jahren in der Opposition, wieder auf die Regierungsbank. Erstmals wurde dabei in der hessischen Nachkriegsgeschichte eine SPD-geführte Regierung durch eine CDU-geführte abgelöst. 1991 wurde die schwarzgelbe Regierung bis 1999 von einer rot-grünen Koalition übernommen. 1999 kam es abermals zum Machtwechsel. Von 1999 bis 2003 regierte die CDU unter Ministerpräsident Koch zusammen mit der FDP. Seit 2003 regiert die CDU alleine mit einem knappen Vorsprung von 50,9 % der Sitze²⁷⁵ (vgl. Abendroth, Böhme 1999 und Schiller, v. Winter 1997, S. 284ff). Die richtungsweisenden Entscheidungen der Vergangenheit lassen sich daher vornehmlich mit der SPD verbinden, die sich jeweils für den Fortbestand der Mittelinstanz ausgesprochen hat.

274 Aus dem Katalog wird ersichtlich, dass in den 1990er Jahren primär die Einführung neuer Formen der Verwaltungssteuerung Vorrang hatte (König 1997, S. 91). Allerdings wurde auch die Integration weiterer Sonderbehörden überprüft (BMI 2000, S. 38f). Zu den Projekten der äußeren Verwaltungsreform gehörten in der 14. Legislaturperiode (1995 bis 1999) schließlich eine Vielzahl von Aufgabenverlagerungen. Damit einhergehend erfolgte eine verstärkte Bündelung bei den Regierungspräsidien, den Landräten bzw. Oberbürgermeistern und eine Zusammenlegung von Dienststellen. Eine Aufgabenkritik fand jedoch nur vereinzelt statt. Zur Organisation des Reformprozesses wurde Anfang 1995 im Innenministerium der „Zentrale Arbeitsstab Verwaltungsreform“ eingerichtet (Bürsch 1996, S. 39f).

275 Informationen zur Sitzverteilung über www.hessischer-landtag.de.

Wie in den meisten Bundesländern gab es um die Mittelbehörden immer wieder kontroverse Debatten, in HE meist auch im Zusammenhang mit der Neuordnung der Rhein-Main-Region. 1966 wurde eine Sachverständigenkommission berufen. Diese bekundete am 31. März 1967, dass der Regierungspräsident die zweckmäßigste Organisationsform der Mittelstufe sei. Allerdings sollte ein Regierungspräsidium aufgelöst werden (StK HE 1967 bzw. Miller 1998b, S. 548). Um die Durchschneidung des Wirtschaftsraumes Rhein-Main zu beenden, wurde der Regierungsbezirk Wiesbaden 1968 von der SPD in den von Darmstadt eingegliedert. Die drei Einheiten wurden demnach auf zwei reduziert. Fehl schlug damit die Forderung der FDP nach einer gänzlichen Abschaffung der Mittelinstanz.²⁷⁶ 1971 setzte die Regierung eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Gebiets- und Funktionalreform ein. Kontrovers beraten wurde hierbei auch die Modernisierung der Mittelstufe. Einerseits ging es um die Bildung eines zentralen Landesamtes und andererseits um die Beibehaltung der Regierungspräsidien. Die 1970er Jahre waren zudem eine Reform der Sonderverwaltung. Mehr als anderswo wurden auf der unteren Stufe Behörden eingegliedert und Oberbehörden zusammengelegt. Auf Grund dessen hat die untere Ebene mit 21 Landratsämtern und fünf kreisfreien Städten eine gestraffte und gebündelte Organisation mit breiter Aufgabenausstattung.²⁷⁷ Zum 1. Januar 1981 hat man sich in einer SPD-FDP-Koalition wieder auf drei Mittelinstanzen festgelegt und die heutigen Regierungsbezirke Nordhessen in Kassel, Mittelhessen in Gießen und Südhessen in Darmstadt geschaffen, der amtlichen Begründung zufolge auch deshalb, um die Bedeutung Mittelhessens zu unterstreichen und diesen Landesteil aus seiner organisatorischen Randlage zu befreien (Wahl 1987, S. 251ff oder Schiller, v. Winter 1997, S. 281; vgl. auch Mittelinstanzenbericht 1973, S. 5, Anl. 4, S. 25, Schrappner 1994, S. 157f, Stöbe, Brandel 1996, S. 20, Miller 1998b, S. 489 und Abendroth, Böhme 1999).

Die große Regierungspartei der 1990er Jahre (SPD) hatte im hessischen Parteiensystem eine lange Zeit unangefochtene Vormachtstellung inne. Der Umstand, dass die Thematik von der CDU ab 1995 immer stärker forciert wurde, bringt die SPD-geführte Koalition vor dem Machtwechsel des Jahres 1999 in Zugzwang. Hierbei stellt sich die SPD hinter die Mittelinstanz. „Sonderverwaltungen soll es nur dort geben, wo kein weiterer Bündelungsbedarf vorliegt. Die übrige staatliche Verwaltung soll (...) grundsätzlich in Bündelungsbehörden (...) konzentriert werden“ (SPD HE 1998, S. 26). Das Regierungsmodell wird nach dem Machtwechsel von den Sozialdemokraten zunächst weiter favorisiert (vgl. dies., Lt.-Fraktion 2001). Sukzessive modifizieren sie jedoch ihre Haltung, weil die CDU auf Grund der Differenz mit der FDP zusehends gezwungen ist, das Modell einer konzentrierten Dreigliedrigkeit zu besetzen. In der Folge rückt die SPD nach parteiinternen Meinungsverschiedenheiten etwas von ihrer ursprünglichen Linie ab (vgl. Hesse 2003a, S. 52ff

276 Die FDP befand sich bis zum Jahr 1970 ausschließlich in der Opposition. Sie wechselte erst 1970 auf die Regierungsbank und konnte in der folgenden zwölfjährigen Periode die weiteren Geschicke der staatlichen Mittelbehörden beeinflussen. In dieser Zeit formierten die Freien Demokraten ihre Präferenz zur mittleren staatlichen Ebene. Bis heute plädieren sie für deren Erhalt (z.B. FDP HE 1999, S. 105).

277 Die fünf Oberbürgermeister der kreisfreien Städte sind ebenso Behörden der Landesverwaltung. Es handelt sich hierbei um eine kommunalrechtliche Besonderheit (vgl. Wahl 1987, S. 254). Die 1977 abgeschlossene Gebietsreform fasste über 2.600 Gemeinden zu 426 Einheitsgemeinden zusammen. In HE folgte man bislang wesentlich stärker der Maxime der Eingliederung unterer Sonderbehörden. Insgesamt ergibt sich dort ein Verwaltungsgefüge, das mit vergleichsweise wenig Einheiten auskommt und deshalb relativ überschaubar ist (vgl. MIS HE 2002).

und 2004b, S. 82ff).²⁷⁸ Die Grünen fordern ein zweistufiges Modell. Sie machen sich für eine Regionalisierung bzw. für direkt zu wählende Regionalparlamente stark. Allerdings sollen die bisherigen Landkreise und Regierungsbezirke in neu zu bildenden Regionen aufgehen, wobei die Entscheidung über deren Anzahl und Einteilung einem offenen Findungsprozess unterliegen sollte (Bündnis 90/Die Grünen HE 2002 und dies., Lt.-Fraktion 2004; vgl. auch Bündnis 90/Die Grünen HE 1998).²⁷⁹

Die hessische Union, die bis 1999 fast durchweg oppositionelle Politik zu betreiben hatte, spricht sich seit 1995 unüberhörbar für die Auflösung der Mittelinstanz aus. Die Linie gewinnt nach und nach Konturen und wird im Vergleich zu NdS schon relativ früh artikuliert (CDU HE 1995a, S. W 5). Sie manifestiert sich unter dem damaligen CDU-Fraktionsvorsitzenden und heutigen Ministerpräsidenten Koch. Unter seiner Führung wird massiv für die Abschaffung der Behörden geworben (dies. 1995b, 1996 bzw. 1997; CDU Lt.-Fraktion 1996 und Hessischer Landtag 1997). So heißt es auch im Programm zur Landtagswahl 1999: „Die CDU Hessen wird die Regierungspräsidien auflösen. Dies ist nicht nur ein wichtiger Bestandteil der Verwaltungsreform, sondern zugleich ein klares Zeichen, dass wir den ‚schlanken Staat‘ (...) wollen (...). Dadurch wird die Verwaltung (...) effizienter, denn es werden nur noch so viele Stellen an der Verwaltungsentscheidung beteiligt, wie zur optimalen Aufgabenwahrnehmung unbedingt erforderlich sind, Doppelzuständigkeiten werden ausgeschlossen“ (CDU HE 1999, S. VII). Der Koalitionspartner in der 15. Legislaturperiode (1999 bis 2003) macht sich hingegen schon lange für die Beibehaltung der Regierungspräsidien stark. Seiner Auffassung nach ist eine Koordinierungsfunktion auf der mittleren Ebene erforderlich (FDP HE 1995, S. 15). Für den Verwaltungsvollzug sind in einem Flächenstaat Bündelungsbehörden nötig, die fachliche Kriterien und miteinander widerstreitende Interessen zusammenführen, so die Freien Demokraten (1999, S. 105).²⁸⁰ Der Blick auf die differierende Modellpräferenz überrascht nicht, denn die FDP kann im Gegensatz zur CDU auf eine umfassende Regierungsbeteiligung zurückblicken. Sie stellte in einer für die Mittelbehörden richtungsweisenden Zeitspanne als Partner der SPD zwölf

278 Vgl. z.B. aus früherer Zeit die differierenden Positionen des ehemaligen Landesentwicklungsministers Jordan (SPD) und des ehemaligen Innenministers Bökel (SPD; vgl. in Da Via, Felhölder, Rauscher u.a. 1998). Die SPD HE betont nunmehr, um sich von der CDU abgrenzen zu können, die Bedeutung von Regionalstrukturen und die Wichtigkeit des Ballungsraums Rhein-Main (vgl. z.B. 2002). Die Auflösung der Regierungspräsidien bzw. Landkreise kommt dabei nicht in Frage, weshalb auch nicht eindeutig von einem Regionalisierungsmodell gesprochen werden kann (vgl. hierzu abweichend Hesse 2004b, S. 19), eine Gebietsreform wird ebenso ausgeschlossen. Im weiteren Fortgang wird die Landtagsfraktion vom Landesvorstand aufgefordert, die Vorstellungen zur Regionalpolitik ins Plenum einzubringen. Der Gesetzesentwurf soll die Schaffung von Regionen (Nord-, Mittelhessen und Rhein-Main) und für jede Region ein direkt gewähltes Regionalparlament vorsehen. Die Regierung soll zudem beauftragt werden zu prüfen, welche weiteren Kompetenzen von den Mittelbehörden auf die Regionen übertragen werden können (SPD HE 2003; vgl. SPD Lt.-Fraktion 2002 und 2003, Harting 2003, Hesse 2003a, S. 54 bzw. 2004b, S. 84). Die Haltung der SPD führt zur berechtigten Frage, ob die Verwaltungslandschaft durch ein Nebeneinander von Regierungspräsidien und Regionalstrukturen nicht eher komplexer wird. Ferner könnte eine spätere Auflösung der Regierungspräsidien, und somit ein Regionalisierungsmodell, eine durchaus nahe liegende Folge der vorgestellten Richtung sein.

279 Sie waren, nachdem sie erstmals 1982 ins Landesparlament einziehen konnten, in den 1980er Jahren für nur rund vierzehn Monate und von 1991 bis 1999 an der Regierung beteiligt (vgl. Abendroth, Böhme 1999).

280 Auf der Mittelstufe sind Aufgaben anzusiedeln, die einer unteren Ebene nicht zuzuordnen sind, weil z.B. Interessenkollisionen vorliegen. Zudem Aufgaben, die auf Grund ihres geringen Umfangs und erforderlicher Spezialkenntnisse zentral wirtschaftlicher bzw. von der Mittelinstanz effizienter bewältigt werden können und schließlich Dienst- bzw. Fachaufsichtsfunktionen über nachgeordnete Behörden und Gebietskörperschaften (FDP HE 1999, S. 105).

Jahre lang die Regierung (1970 bis 1982). Sie hatte somit Gelegenheit, die Geschicke der Mittelinstanz entsprechend zu beeinflussen, denkt man nur an die Aufstockung der Einheiten im Jahre 1981.

Der Trend zu einem devianten Modell kulminiert 1999 als es zum Regierungswechsel kommt. Erkennbar wird in diesem Zusammenhang, dass die mit einem Machtwechsel verbundene Stimulation zu einem radikalen Wandel alleine nicht genügt. Die Änderung eines Systems ist darüber hinaus zunächst auf eine harmonisierende Regierungskoalition angewiesen. Ob es in der betreffenden Sachfrage jedoch zu einer Einigung kommt, hat insbesondere historische Gründe. Fest steht auch: Hätte die FDP nachgegeben, wäre das Land HE heute vermutlich zweigliedrig aufgebaut. Die Dissonanzen vor und nach der Regierungsbildung zwischen CDU und FDP und die Beharrlichkeit der Freien Demokraten führten im weiteren Verlauf dazu, dass die CDU gehalten war, von dem Modell der Zweistufigkeit „zwangsweise“ abzurücken. Der Kompromiss im Koalitionsvertrag für die 15. Legislatur lautete nun, die Regierungspräsidien durch Aufgabenverlagerungen auf die untere Ebene zu verschlanken.²⁸¹ Gleichzeitig soll die Zahl der Sonderbehörden reduziert werden (Koalitionsvereinbarung CDU-FDP HE 1999, S. 14ff; vgl. Bode 2000, S. 20f, MIS HE 2001 bzw. Lohmann 2004, S. 11; vgl. auch Niedersächsischer Landtag 2001a, S. 4). Den Dokumenten zufolge geht es im Wesentlichen um eine Stärkung der mittelinstanzlichen Bündelungsfunktion (StK HE 2003). Ziel ist es, sämtliche Aufgaben der Regierungspräsidien dahingehend zu überprüfen, welche abgebaut, verlagert und welche Sonderbehörden eingegliedert werden können (Bode 2000, S. 21).²⁸²

Interessant ist die Tatsache, dass diese Linie durch die nunmehr allein regierende CDU beibehalten wird. Die Union schließt allerdings nicht aus, mittelfristig wieder auf eine Zweistufigkeit zurückzukommen. Entscheidend ist, dass man noch 2003 von einer Fortführung der Koalition ausgegangen ist.²⁸³ Auf Grund der Annahme hat sich die CDU vor der Wahl auf drei Stufen festgelegt. Zu deren Überraschung konnte dann im Jahr 2003 die Regierung alleine übernommen werden. Das vormalige Bekenntnis zu einem dreistufigen Aufbau im Koalitionskompromiss von 1999, bei dem eine Zweistufigkeit zwar nicht verworfen, sondern das Thema mehr oder weniger auf Eis gelegt wurde, und die neuerliche Untermauerung der Aussage im Regierungsprogramm zur jüngsten Landtagswahl, nämlich an den Regierungspräsidien festhalten zu wollen, machen eine andere Linie zumindest mittelfristig unmöglich. Was sicherlich eine beiläufige Rolle spielt, ist auch der Umstand, dass für einen radikalen Wandel eine stärkere Mehrheit im Landtag notwendig wäre, denn eine große Reform ist gegen den Widerstand aller anderen Fraktionen nur schwer durchsetzbar. Es käme einer politischen Katastrophe gleich, sollte eine solche bei einer Abstimmung keine Mehrheit finden, so die Landtagsfraktion der hessischen CDU (28.02.2005; vgl. CDU HE 2003, S. 93). Es kann somit behauptet werden, dass die „wahre Präferenz“ (vgl. hierzu Wiesenthal 1997/1998, S. 3f) der Christdemokraten eindeutig in Richtung zwei Stufen tendiert.

Schließlich ist seit der 16. Legislaturperiode (2003 bis 2008) eine größere Kommunalisierung im Gang. Beobachtbar ist ein Rückzug des Staates aus der unteren Ebene. Die

281 In der Koalitionsvereinbarung ist jedoch die Zielperspektive der CDU verblieben, zur Aufgabenerledigung einen zweistufigen Aufbau anzustreben (1999, S. 14ff).

282 Zur Umsetzung der Vorhaben wurden entsprechende Projektstrukturen geschaffen. Ferner wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet (hierzu insbesondere Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 35ff; vgl. MIS HE 2003; vgl. auch BMI 2000, S. 35ff, Bode 2000, S. 19ff und Hessische Landesregierung 2003).

283 Die FDP fordert auch nach 2003 einen konzentriert dreistufigen Aufbau (2003, S. 102).

Landräte bleiben formal zwar Behörden der Landesverwaltung, ihre Aufgaben werden aber beschränkt (vgl. § 4 HKO HE). Die Landesbediensteten auf kommunaler Ebene werden unter Wahrung des Besitzstandes überwiegend verkommunalisiert. Auf der unteren Stufe ist der Landrat dann die letzte staatliche Institution (z.B. MIS HE 2004, HLT 2004 und ders., 07.03.2005).²⁸⁴ „Bei einem solchen Ausbau der kommunalen Ebene ist es durchaus fraglich, ob eine Bündelungsbehörde auf der mittleren Ebene nicht überflüssig wird“ (ebd.). Allein deshalb bleibt abzuwarten, wie sich die Regierung künftig verhalten wird. Bislang handelt es sich eher um inkrementelle bzw. marginale Modernisierungsschritte. Das relativ überschaubare Verwaltungsgefüge, die vergleichsweise überschaubare Größe des Landes, die relativ starke kommunale Verwaltungskraft und die daraus resultierende Haltung der kommunalen Akteure, entwirft für die „wahre Präferenz“ der CDU eine konstruktive Reformstruktur, was vermuten lässt, dass das Land mittelfristig auf eine Zweistufigkeit zu steuern könnte.

5.2.2 Mittelbehördenreform in Rheinland-Pfalz

Das Bundesland „aus der Retorte“ (Gabriel, Jann, Deinert 1997, S. 436) hatte lange Zeit mit seiner Existenzberechtigung und administrativen Aufräumarbeiten zu kämpfen. Die Neuordnung der Strukturen erschien wegen der Kleinräumigkeit zahlreicher politisch-administrativer Einheiten und enormer Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und Kreise schon recht früh besonders dringlich. Ferner waren die Mittelbehörden²⁸⁵ wegen der Größe des Landes grundsätzlich durchzufechten. Wichtige Vorklärungen und Weichenstellungen für die Reformdiskussion gehen bereits in die 1960er Jahre zurück. Das Land gilt daher als Vorreiter der bundesweiten Veränderungen. Regierung und Landtag haben 1963 bis 1966 entgegen aller Skepsis unter Beweis gestellt, dass eine Anpassung der Gebietsstrukturen an die gewandelten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen durchführbar ist. Seit 1966 hat sich der Sachverständigenausschuss für Verwaltungsreform mit den Aufgaben der Landesverwaltung und der Mittelinstanz befasst, was auch durch die Situation eines aus den Gebieten recht unterschiedlicher geschichtlicher Herkunft zusammengesetzten Landes, ohne eigenen historischen und wirtschaftlichen Kernraum, ausgelöst wurde (ebd., Wahl 1987, S. 269 bzw. Miller 1998b, S. 792; vgl. Hesse 2000, S. 115f).

Blickt man auf die erste Variable (Verwaltungs- und Territorialstrukturen), so ist festzuhalten, dass RP zu den mittelgroßen Flächenstaaten gehört. Dies macht die Entbehrung einer Ebene wahrscheinlicher. Das Land hat 24 Landkreise, zwölf kreisfreie Städte und 2.256 Ortsgemeinden, die in 37 verbandsfreien Gemeinden und 163 Verbandsgemeinden organisiert sind. Wie in BW, BY oder Nds ist ein zweigliedriges Gemeindesystem institutionalisiert. Des Weiteren fällt RP durch relativ schwache Kreisstrukturen auf. Hesse erklärt, dass andere Bundesländer bei weitaus niedrigeren Bevölkerungsdichten zu wesentlich größeren Kreisen gelangt sind. Die Zuschnitte und Größenordnungsprobleme wären noch immer an den Kriterien der 1960er und 1970er Jahre orientiert und daher zu überprüfen. Der beklagenswerte Umstand gilt auch für die Struktur der kreisangehörigen Kommunen. Würde man ausschließlich den Blick auf die Ortsgemeinden legen, müsste man zu dem

284 Siehe auch Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 21.03.2005 (in Kraft getreten am 1. April 2005).

285 In RP werden die Bezirksregierungen als allgemeine obere Landesbehörden bezeichnet (Miller 1998a, S. 387f).

Schluss kommen, dass diese im Durchschnitt zu klein sind, um die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung effektiv und effizient erfüllen zu können. Legt man allerdings die rheinland-pfälzischen Verwaltungsverbände zu Grunde, so ist eine durchaus ansprechende Verwaltungskraft der untersten Ebene erkennbar. Die Verbandsgemeinden stellen mit ihren Möglichkeiten eine praktikable Lösung dar, um Ressourcen und Personal zu bündeln und verwaltungsintensive Aufgaben wirtschaftlich zu bearbeiten. Das System aus Verbands- und Ortsgemeinden hat sich somit bewährt, es wurde quasi als Ersatz für eine nachhaltigere Gemeindereform eingeführt. Die Verbandsgemeinden sind durch die Bereitstellung von Verwaltungskapazitäten in der Lage die Kosten der Kleinteiligkeit weitgehend auszugleichen (ebd., S. 14, 151ff).²⁸⁶

Bezüglich der Neuordnung der Mittelinstanz zum 1. Januar 2000 hat sich der Landkreistag nicht geäußert. „Wir haben uns nicht in die Angelegenheiten der Landesregierung eingemischt (...), auch weil wir im Zusammenspiel mit anderen Akteuren zur Frage einer Gebietsreform keine einheitliche Meinung hinbekommen. Eine solche wäre bei einer Auflösung der Mittelbehörden jedoch notwendig (...). Die (...) Verwaltungskraft der unteren Ebene ist für den Aufbau der Landesverwaltung von entscheidender Bedeutung. Starke Strukturen können mit zwei Ebenen auskommen, schwächere benötigen drei (...). Die Tatsache, dass die Verwaltungskraft der Landkreise gering ist, spricht eher für einen dreistufigen Verwaltungsaufbau“ (LKrTag RP, 07.03.2005). Auf Grund der strukturellen Gegebenheiten vertritt der Städtetag, und in dieser Deutlichkeit kein anderer untersuchter Spitzenverband, die Auffassung, dass eine Diskussion um die Mittelinstanz nicht losgelöst von der Frage einer Territorialreform geführt werden kann. Es sei deshalb notwendig, den Aspekt gleichgewichtig zu berücksichtigen. Eine Dreistufigkeit wird zwar nicht in Frage gestellt, eine Strukturreform – und erst recht eine Diskussion um zwei Stufen – sei jedoch unabdingbar mit einer Gebietsreform zu verknüpfen. „Eine Territorialreform wird derzeit wieder diskutiert. Wir sind am ehesten bereit dazu. Die anderen Spitzenverbände verhalten sich mehr zurückhaltend (...). Auch die Politik hat das Anliegen zur Kenntnis genommen und ist hierfür sensibilisiert“ (Stag, 14.03.2005; vgl. ders. 1998, 1999b und 1999a). Kritisch äußert sich der Verband auch gegen die Art und Weise des Reformprozesses bzw. zum Verfahren und zur künftigen Funktionsfähigkeit der neuen Strukturen. Proklamiert wird, dass der Prozess durch die Neuordnung keinesfalls abgeschlossen sein kann. „Gerade jetzt müssen (...) Aufgabenkritik und (...) Funktionalreform mit Nachdruck weiterverfolgt werden. Entscheidende Schritte zur Verbesserung der Verwaltungseffizienz müssen [erst] noch geleistet werden“ (ebd.).²⁸⁷

286 Allerdings werden in zweigliedrigen Gemeindesystemen auch Koordinationsprobleme erzeugt, die Transaktionskosten und Effektivitätsverluste zur Folge haben können, wie Hesse richtigerweise bemerkt. Er hält daher auch eine Überprüfung der Territorialstrukturen im kreisangehörigen Raum für angebracht (2000, S. 14, 155f).

287 Des Weiteren hat die Vorgehensweise des Landes und die künftige Aufgabenzuordnung auf der Grundlage bestimmter Anforderungen zu erfolgen. Erstens wird die Zentralisierung staatlicher Ebenen für viele Regionen als Verlust von Entscheidungsnähe angesehen. Jede Neuorganisation muss daher eine Vorort-Kompetenz gewährleisten. Zweitens verhält sich der Verband nicht gegen eine Kommunalisierung, Voraussetzung ist aber eine dauerhafte und volle Konnexität. Der Städtetag votiert drittens gegen die Schaffung neuer Sonderbehörden und viertens dagegen, die Planungsaufsicht nur auf Kreisebene anzusiedeln. Überdies spricht man sich für eine umfassende Aufgabenkritik aus. Verbleibende Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen einer Mittelinstanz sind nach Auffassung des Verbandes ortsnahe anzusiedeln. Der eingeschlagene Weg, zunächst neue Organisationseinheiten für eine künftige Mittelinstanz zu bilden und erst im Anschluss eine Aufgabenkritik/-verlagerungen vorzunehmen, findet keine Zustimmung. Zudem wird für eine Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung (durch einzelne Städte für den gesamten Landkreis/für benachbarte Gemeinden) plä-

Im Gegensatz hierzu vertritt der Gemeinde- und Städtebund eine wesentlich offensive Position für eine Zweistufigkeit. Dies ist nachvollziehbar, denn im Verbundsystem gestaltet sich die Verwaltungskraft der untersten Ebene vergleichsweise ausgeprägt.²⁸⁸ Im Grundsatz fordert der Verband eine Veränderung innerhalb der Mittelbehörden (Landtag RP 2000, Anl. 8, S. 62). „Unsere Papiere und Grundpositionen machen klar, dass wir mit dem Vorgehen der Landesregierung nicht einverstanden waren, weil die Reform u.a. zu zaghaft betrieben wurde. Im Prinzip gehört die Mittelinstanz aufgelöst. Die Gemeinden sind in Rheinland-Pfalz nicht das Problem, denn es besteht genügend Verwaltungskraft, Aufgaben zu übernehmen“ (GStB, 10.03.2005). Aus Sicht des Verbandes wäre zunächst eine konsequente Aufgabenkritik vorrangig gewesen (ders. 1998).²⁸⁹ „Erst dann ist (...) zu fragen, ob die bisherigen Verwaltungseinheiten diese Aufgabe leisten können. Können sie es nicht, so wird auch der GStB (...) bei einer Veränderung aktiv mitarbeiten (...). Möglicherweise wird es Mindestgrößen geben müssen (...). Die aktuelle Diskussion weist (...) auf die kommende Landtagswahl hin (...). Zum einen preschen bestimmte Politiker mit Sachaussagen zu künftigen Koalitionsverhandlungen vor, zum anderen wird immer deutlicher, dass (...) eine (...) Gebietsreform ansteht, die in der kommenden Legislaturperiode angegangen werden soll“ (ders. 2004a).²⁹⁰ Der Gemeinde- und Städtebund betont jedoch weniger einen Handlungsbedarf bei der untersten kommunalen Ebene, sondern eher bei der Kreisstufe: „Nach einer Reform von oben nach unten werden die Landkreise nicht ausreichend groß sein. Man wird sie an einem an (...) örtlichen und regionalen Notwendigkeiten ausgerichteten Konzept vergrößern müssen. Dieselbe Frage wird man dann hinsichtlich der Verbandsgemeinden stellen müssen. Dort haben wir allerdings heute schon eine Durchschnittsgröße von 14.500 Einwohnern mit außerordentlich unterschiedlichen Flächen und Zuschnitten.“²⁹¹ Eine durchgängige Vergrößerung von Verbandsgemeinden (...) ist [daher] nicht notwendig – ja sie wäre nicht an den Interessen der Bürger ausgerichtet“ (ders. 2004b). Im Ergebnis wird eine Dreistufigkeit akzeptiert. „Ziel muss es aber sein, die Strukturen radikal zu verschlanken mit einer Tendenz zu zwei Ebenen“ (ders., 10.03.2005). Die Kritik macht sich ferner an dem neuen Verwaltungsmodell fest, das nach Auffassung des Verbandes zu mehr Zentralisation führt. Beklagt wird der Verlust an regionalen Bezügen und Ortsnähe und der Wegfall der Identifikationsfunktion, die von den Bezirksregierungen als „Klammer“ für die Region ausging (ders. 1998). „Im Ergebnis wurde keine öffentliche Aufgabe abgeschafft. Vorher gab es drei Regionalbehörden an drei Standorten und hinter-

diert, für eine Aufgabenübertragungen von den Kreisverwaltungen auf kreisangehörige Kommunen und für den Abbau bzw. die Transparenz von Umlagesystemen. Der Spitzenverband warnt schließlich davor, den Begriff der Kreisstufe auf die Landkreise zu verengen und die Aufsicht über die großen kreisangehörigen Städte auf die Kreisverwaltungen zu verlagern (STag 1998 und 1999b; vgl. ders. 1999a).

288 An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Einschätzung der Strukturen durch die Spitzenverbände meist nicht auf einer objektiven bzw. vergleichenden Sichtweise beruht. Oftmals spielen subjektive Einflüsse eine Rolle.

289 Demnach der Abbau unnötiger Aufgaben, die konsequente Nutzung von Privatisierungspotenzialen, die Verlagerung von Aufgaben mit vorwiegender Bürger-Service-Funktion auf die Kreis- und Gemeindestufe und die Delegation von Aufgaben mit örtlichem Bezug an kommunale Träger. Sollten dann noch Aufgaben für die Mittelbehörden bestehen, ist vorzusehen, Sonderbehörden konsequent aufzulösen, nicht nur die Kreis- und Gemeinde-, sondern auch die Ministerialebene in die Reform einzubeziehen und schließlich die Aufgabenverteilung zwischen den Ortsgemeinden und der jeweiligen Verbandsgemeinde zu überprüfen bzw. weiterzuentwickeln (GStB 1998).

290 Dafür sprechen z.B. diverse Wahlprogramme. Die SPD tritt für eine behutsame kommunale Gebietsreform ein (2006, S. 46). Die FDP hält den Zusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften für dringend geboten (2006, S. 10). Die CDU verteidigt hingegen die (bewährten) Strukturen (2006, S. 91).

291 Vgl. hierzu die leicht differierenden Angaben in Schaubild 20.

her (...) zwei Regionalbehörden und eine Landesbehörde an drei Standorten. Zuständigkeitsverlagerungen von oben nach unten fanden nicht statt (...). Eigentlich ist nicht viel passiert“, so der Verband resümierend (ders. 2004b).

Schließlich ist feststellbar, dass der Bezirksverband Pfalz als einziger höherer Kommunalverband für den Reformprozess eine nahezu unbedeutende Rolle spielt. Zur Strukturreform der ausgehenden 1990er Jahre gab es keine Stellungnahme. „Mit der Thematik waren wir nicht übermäßig konfrontiert. Wir sind rein kommunal ausgerichtet (...). Der Verband lässt sich auf Grund seiner Aufgaben, seiner Struktur und seiner Ressourcen nicht mit den nordrhein-westfälischen höheren Kommunalverbänden vergleichen. Dort existieren auf der kommunalen Stufe andere strukturelle Gegebenheiten und andere Verbindungen zur Landesebene“ (BVP, 01.03.2005).²⁹² Als Blockademacht fällt der BVP somit nicht ins Gewicht. Auch spielen – im Vorgriff auf Variable drei – parteipolitische Verschränkungen zwischen dem Land und der kommunalen Ebene eine geringere Rolle als beispielsweise in BW oder NRW. Die entsprechenden kommunalen Gremien sind relativ ausgeglichen besetzt.²⁹³ Nichtsdestotrotz ist beobachtbar, dass die Reformpotenziale begrenzt sind, weil die Akteurspräferenzen erheblich differieren. Der Umstand liegt in den heterogenen (bzw. heterogen eingeschätzten) kommunalen Strukturen und der damit verbundenen Tatsache, dass sich im öffentlichen Raum nach und nach das Thema einer neuerlichen Territorialreform etabliert und dieses Erfordernis von den Spitzenverbänden unterschiedlich beurteilt wird. Dass eine solche in der laufenden Legislaturperiode anstehen könnte, ist in der Tat nicht auszuschließen. Geht man davon aus, dass die Bestrebungen zunächst darauf zielen, dann wäre längerfristig eine Zweigliedrigkeit ein konsequenter Schritt in die richtige Richtung, was zugleich manchem Akteur die Argumentationsgrundlage gegen eine umfassende Mittelstufenreform entziehen würde. Erkennbar ist jedenfalls, dass das heutige Direktionsmodell keine abschließende Lösung darstellt. Sollte eine Gebietsreform tatsächlich folgen, würden sich die Möglichkeiten zu einer umfassenden Strukturreform voraussichtlich erweitern.

Hinsichtlich der zweiten Variablen (sozio-ökonomische Randbedingungen) ist zu konstatieren, dass die wirtschaftliche Bedeutung von RP bislang vornehmlich durch seine Randlage bestimmt wurde. Für die ursprünglich geringe Akzeptanz des Landes in der Bevölkerung und bei Teilen der politischen Führung war in den ersten Jahren auch die wirtschaftliche Leistungsschwäche des Landes verantwortlich. Der Entwicklungsrückstand konnte in den letzten Jahrzehnten jedoch zunehmend abgebaut werden. Die Situation ist in etwa vergleichbar mit den Bundesländern NRW, Nds oder auch HE. Problematisch erscheint das Ausmaß der Verschuldung. Mit besonderer Besorgnis muss auf die Zuwächse bei der Gesamtverschuldung und der Verschuldung pro Kopf geblickt werden (Zeitraum 1991 bis 2003). Hier belegt RP noch vor Nds und NRW den Spitzenplatz (Gabriel, Jann,

292 Der Bezirksverband Pfalz ist ein Erbe der früheren Zugehörigkeit der Pfalz zu BY. Er ist damit nur für einen Teil des Bundeslandes zuständig. Blickt man rund 200 Jahre zurück, so ist ersichtlich, dass der Verband nach französischem Vorbild entstanden ist und als Urahn der höheren Kommunalverbände in Deutschland und besonders der bayerischen Bezirke gilt, so dass die Institution sozusagen von der Pfalz aus exportiert wurde (Wahl 1987, S. 273). Der Verband ist demokratisch legitimiert. Sein höchstes Entscheidungsgremium (Bezirkstag) wird alle fünf Jahre von der Bevölkerung gewählt. Hier hat die mit den Freien Wählern und der FDP zusammenarbeitende CDU eine Mehrheit. Zur Geschichte, zum Gebiet, zu den Einrichtungen/Beteiligungen, Gremien, Aufgaben und Finanzen des Verbandes bzw. den Mehrheitsverhältnissen vgl. BVP, 01.03.2005.

293 Der Landkreistag ist mit Stand 2004 parteipolitisch ausgeglichen besetzt. Elf Landräte sind von der CDU und zwölf von der SPD, einer ist parteilos (LKrTag RP, 07.03.2005). Die Bestellung der Landräte erfolgt wie fast überall in direkter Wahl durch die Bürger des Landkreises (§ 46 LKrO RP).

Deinert 1997, S. 436f; vgl. auch Hesse 2000, S. 111). Unübersehbar ist, dass die Anstrengungen um eine umfassende Reform in der finanziellen Ausgangslage des Landes begründet liegen. Dies führt letztlich zu einer sich sukzessive verschärfenden politischen Debatte ab Mitte der 1990er Jahre.

Blickt man auf die dritte Variable (Akteurskonstellationen und politische Interaktion) und hierbei zunächst auf die Regierungskonstellationen, so ist anzumerken, dass RP²⁹⁴ früher eine Hochburg der CDU war. Seit Gründung des Landes war sie bis 1991 ohne Unterbrechung an der Regierung beteiligt und stellte hierbei durchweg den Ministerpräsidenten. Von 1971 bis 1987 regierten die Christdemokraten sogar ohne Koalitionspartner. Ferner war die Union bis 1991 bei allen Landtagswahlen die stärkste Kraft, teilweise mit erheblichem Vorsprung auf die SPD. Die meisten Kommunalvertretungen des Landes wiesen ebenfalls CDU-Mehrheiten auf. Einen nachhaltigen Einschnitt in der politischen Entwicklung markierten die Kommunalwahlen von 1989. Hier gelang es der SPD erstmals landesweit zur stärksten Partei zu werden. 1991 kam es auch auf Landesebene zum Umbruch. Die SPD regierte in der Folgezeit bis 2006 zusammen mit der FDP. Seit der jüngsten Wahl vom März 2006 regiert die SPD alleine mit einer Mehrheit von 52,5 % der Parlamentssitze²⁹⁵ (vgl. Gabriel, Jann, Deinert 1997, S. 452ff).

RP ist mit seinen Mittelstufenreformen weit vorangeschritten. Das Land schaut demnach auf die längsten Erfahrungen zurück (Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 48). 1968 wurden durch eine schwarz-gelbe Regierung erste Strukturanpassungen eingeleitet und die Bezirke Koblenz und Montabaur sowie Pfalz und Rheinhessen zusammengelegt. Dadurch reduzierte sich die Zahl der Regierungsbezirke von fünf auf drei. Ferner wird im Mittelinstanzenbericht von 1973 für Flächenländer mit einer Einwohnerzahl zwischen 3,5 und 17 Mio. und einer Fläche zwischen 20.000 und 70.000 qkm eine staatliche Repräsentanz im regionalen Bereich vorgeschlagen. Nach den Kriterien war eine solche für BW, BY, HE, NRW und NdS vorzusehen, nicht für RP. Man hat sich allerdings zuvor bereits für die Beibehaltung der Mittelbehörden entschieden. Heute liegt das Land beim Einwohnerkriterium über der damaligen Schwelle. Angeschlossen hat sich die politisch schwierige kommunale Territorialreform. Sie erstreckte sich von 1968 bis 1974, wobei die Gemeindereform als umstrittener galt. Im Gegensatz zu HE oder NRW beließ man in RP den Kleinstgemeinden ihre rechtliche und politische Selbstständigkeit und einen kleinen Teil ihrer Aufgaben. Anstelle von Einheitsgemeinden wählte man die Form der Verbandsgemeinden. Sie erfüllen für ihre Ortsgemeinden viele bzw. überörtliche Aufgaben, deren Erledigung die Leistungskraft der ehrenamtlich verwalteten Ortsgemeinden übersteigt²⁹⁶ (Mittelinstanzenbericht 1973, S. III, 5 nebst Anl. 4, S. 27f, Wahl 1987, S. 272, Stöbe, Brandel 1996, S. 20, Gabriel, Jann, Deinert 1997, S. 447ff, Miller 1998b, S. 792ff, Hesse 2000, S. 116, 156 und GStB, 10.03.2005).

Die Ende der 1980er Jahre noch von der CDU-geführten Regierung eingesetzte so genannte „Zwanziger Kommission“ machte in ihrem Bericht eine Reihe von Vorschlägen, u.a. zur Privatisierung bzw. Delegation von Aufgaben und zur Behördenzusammenlegung. Die sozialliberale Koalition, die von 1991 bis 2006 regierte, setzte diese Politik anfänglich

294 Literatur zu RP siehe bei Wahl 1987, S. 269, Fn 257; vgl. auch Gube 2004, S. 215ff; zur Geschichte des Landes: Gabriel, Jann, Deinert 1997, S. 433ff und Hesse 2000, S. 111ff; zum ehemaligen Verwaltungsaufbau bis Ende 1999: ebd., S. 125ff, 143ff; vgl. auch Wahl 1987, S. 271, StK RP 1998, S. 38, Miller 1998a, S. 389, Lotz 1999, S. 49f und §§ 1 Abs. 2, 41 Abs. 1 bzw. 55 Abs. 1 LKro RP.

295 Informationen zur Sitzverteilung über www.landtag.rlp.de.

296 Daher ist analog zu BW, BY und NdS auch nicht die Anzahl der Ortsgemeinden, sondern die Zahl der Verbandsgemeinden und die der verbandsfreien Gemeinden anzusetzen.

fort. Die Reform der Verwaltung wurde allerdings zunächst nur in Form von Einzelprojekten betrieben (StK RP 1999, S. 11 bzw. Hesse 2000, S. 118).²⁹⁷ In der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahre 1991 heißt es weitgehend unverbindlich: „Die neue Landesregierung wird (...) die Behörden des Landes auf den Prüfstand stellen und sie, wo erforderlich, reformieren und Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung unter Aufrechterhaltung von Standorten eingliedern“ (S. 2, 43, zit. in StK RP 1995, S. 15 bzw. dies. 1999, S. 14). Die Anstrengungen konkretisieren sich erst Mitte der 1990er Jahre. Unter Ministerpräsident Beck, der seit 26. Oktober 1994 die Regierungsgeschäfte führt, wurden zunächst die Ministerien reduziert (SPD RP 1995, S. 38 bzw. Miller 1998a, S. 387). In seiner Regierungserklärung vom 27. Oktober 1994 wird dargelegt, dass auf Grund steigender Personalkosten und dem Erfordernis einer modernen, effizienten und sparsamen Verwaltung eine umfassende Verwaltungsreform einzuleiten ist (zit. in Bürsch 1996, S. 56, StK RP 1995, S. 15 bzw. dies. 1999, S. 14f). Rund eineinhalb Jahre später wurde sodann 1996, zu Beginn der 13. Legislaturperiode, mit dem bundesweit einmaligen Beschluss zur „Auflösung der Bezirksregierungen“ eine größere Reform eingeleitet, so die Staatskanzlei (ebd., S. 23).

Mit der Entschließung des Kabinetts vom 21. April 1998 und dem Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 12. Oktober 1999 (VwORG; vgl. in MIS RP 2000, S. 11ff) wurde die mittlere Ebene gegen erhebliche politische Widerstände umorganisiert (vgl. Hesse 2000, S. 119). Am 1. Januar 2000 wurden die drei Bezirksregierungen durch moderne Bündelungsbehörden ersetzt. Seither verfügt das Land über eine beispiellose (dreigliedrige) funktional ausgerichtete staatliche Mittelinstanz, was als qualitative Neuerung und in der deutschen Verwaltungsgeschichte als Pionierleistung auf dem Gebiet der Strukturreformen gilt (vgl. auch ders., S. 144).²⁹⁸ Die Überlegung richtete sich auf die Reduktion staatlicher Aufgaben und eine Verschlinkung der Mittelstufe. Hierzu sind die bisherigen Standorte beibehalten worden. Ferner wurden dreißig Sonderbehörden in die neuen Einheiten integriert.²⁹⁹ Die Reform beinhaltet also keine Auflösung der Mittelinstanz, sondern nur eine Abkehr vom territorialen Prinzip. Auf den ersten Eindruck ergibt sich ein durchaus tiefer Einschnitt in die bisherige Verwaltungsgliederung. Blickt man jedoch genauer hin, so ist festzustellen, dass die Reform weit weniger umfassend ausfällt als in NdS oder BW. Die Regierung wählte weder den Weg einer deutlichen Konzentration oder Stärkung der Bezirksregierungen noch den ihrer Abschaffung. Vielmehr wurden die regional ausgerichteten Mittelbehörden lediglich durch funktional orientierte Direktionen („Direktionsmodell“) ersetzt.³⁰⁰

297 Zu den jüngeren Reformmaßnahmen der ausgehenden 1980er und der beginnenden 1990er Jahre vgl. Bürsch 1996, S. 55f und Konzendorf 2003, S. 41; vgl. auch König 1997, S. 91ff oder Miller 1998b, S. 794ff.

298 Die neuen Behörden sind nicht wie bisher danach ausgerichtet, im Grundsatz gleiche Aufgaben an drei Stellen des Landes wahrzunehmen. Sie sind funktional begründet. Dabei werden auch landesweite Zuständigkeiten errichtet. Dies wird durch die Trennung in Aufsichts- bzw. Dienstleistungsfunktionen einerseits und infrastrukturelle bzw. wirtschaftlich relevante Genehmigungsfunktionen andererseits erreicht. Durch den Schritt ergibt sich eine Struktur mit zwei funktional orientierten Struktur- und Genehmigungsdirektionen (SGD Nord und Süd) in Koblenz bzw. Neustadt a.d.W., einer Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) in Trier und einem Landesuntersuchungsamt (LUA) in Koblenz. Wie der Name sagt, sind die beiden SGDen im Wesentlichen für Genehmigungsverfahren und strukturelle Aufgaben zuständig. Die ADD ist landesweit hauptsächlich für die staatliche Aufsicht sowie für Dienstleistungen in einer Vielzahl von Bereichen tätig. Das LUA fasst verschiedene Ämter zusammen. Es hat die früheren Aufgaben der Bezirksregierungen in der Lebensmittelüberwachung und im Veterinärwesen übernommen.

299 Die Zahl der seit 1991 in andere Behörden integrierten Sonderbehörden beläuft sich auf 110 (Bolz 2000, S. 43).

300 Insgesamt zum neuen Modell, zur Bilanz, den Vorteilen und Effekten, zur Organisationsentwicklung und Umsetzung, zu den gesetzlichen Regelungen, zur Dienstaufsicht über die Behörden und deren Aufgaben

Hinsichtlich der Präferenzen der Regierungsakteure sind in RP einige Besonderheiten zu verzeichnen. Die FDP hat sich im Laufe der Zeit auf ein abweichendes Modell verständigt, was auf den ersten Blick erstaunlich klingt, denn sie war bis 1971 lange Zeit an der Regierung beteiligt, bevor sie die nächsten sechzehn Jahre in die Opposition wechselte. Sie hatte daher auf die Entscheidung von 1968 entsprechende Einwirkungsmöglichkeiten.³⁰¹ Die Freien Demokraten äußerten sich bereits Anfang der 1990er Jahre sehr kritisch zu den Bezirksregierungen (FDP RP 1990, S. 18). Sie drängten im weiteren Fortgang mehr und mehr zu deren Abschaffung. Die FDP steht somit innerhalb der bis 2006 regierenden rot-gelben Koalition für einen zweistufigen Aufbau (dies. 1995; vgl. Hesse 2003a, S. 20, Fn 18; vgl. auch FDP RP 2000, S. 3 oder StK RP, 01.03.2005). Ebenso ist erstaunlich, dass die SPD nicht eindeutig ein Oppositionsmodell vertritt, denn sie hatte bis 1991 rund vierzig Jahre lang oppositionelle Politik betrieben. Vielmehr ist ihre Haltung ein Stück weit ambivalent. Dies liegt u.a. daran, dass der Machtwechsel von 1991 in einer Zeit stattgefunden hat, in der das Thema noch nicht wieder auf der Agenda der Parteien zu finden war. Die parteiinterne Meinungsbildung der SPD hatte demnach noch nicht die Schwelle erreicht, sich auf eine oppositionelle Variante einzuspielen. Die Thematik war vor dem Regierungswechsel in den einschlägigen Papieren der Partei, wie z.B. dem Wahlprogramm, noch nicht normiert bzw. erst gar nicht aufgeführt. Demzufolge dürfte der Machtwechsel eine nicht derart bedeutende Rolle für die Forschungsfragen einnehmen wie der in HE, NdS oder zuletzt in NRW. Anstatt dessen befindet sich die Partei Mitte der 1990er Jahre, als der einschlägige politische Wettbewerb einsetzt, bereits längere Zeit in der Regierungsverantwortung, was den Fokus letztlich mehr auf den Status quo lenkt, als Abstand davon zu nehmen (ebd.). In diesem Kontext ist zu betonen, dass das Direktionsmodell nicht von vornherein geplant war. Es ist aus einem langen, inkrementalistischen und partizipativ angelegten Prozess heraus entstanden, der auf Grund der Differenzen der Regierungspartner und der vagen Aussagen im Koalitionsvertrag notwendig wurde (vgl. hierzu Bolz 2000, S. 41). Ersichtlich ist, dass Koalitionsdifferenzen erhebliche Sonderentwicklungen in Gang setzen können. Die Antagonismen zwischen der SPD und der FDP müssen daher als „Keimzelle“ des späteren „Zwittermodells“ betrachtet werden, was einen kurzen Exkurs erlaubt.

Zur Harmonisierung der Positionen war ein komplexes Management nötig. Nicht möglich war eine Einigung auf eine Zweistufigkeit – im Sinne der FDP – bzw. ein klassisch konzentriert dreistufiges Modell mit regional ausgerichteten Bündelungsbehörden – im Sinne größerer Teile der SPD. Um einer Nichteinigung vorzubeugen, suchte man nach einer ersatzweisen Lösung. Die Vorgänge sind daher weniger als Ergebnis einer verwaltungsinternen Meinungsbildung anzusehen, weil es einem administrativen System wohl nur schwer gelingen kann, die Mittelinstanz aus sich heraus aufzulösen. Die Impulse liegen vielmehr in den Unstimmigkeiten der Regierung. In der Koalitionsvereinbarung von 1996 schlägt sich die ganze Dramatik und Problematik des Projektes nieder (StK RP 1999, S. 16; vgl. dies., 01.03.2005).³⁰² Die dortigen Ausführungen machen auf die Divergenzen (einer-

StK RP 1998, S. 16ff, 23ff, 40, dies. 1999, S. 20ff, Lotz 1999, S. 52ff, Hesse 2000, S. 18, 119f, 122f, 144ff, ders. 2002b, S. 23, Fn 35, Michel 2000, S. 14f, Hoegner, Groß 2000, S. 1040ff, Marx 2000, S. 45ff, Groß 2000, S. 53ff, BMI 2000, S. 61f, MIS RP 2000, S. 8f, 10, 20ff, Bogumil, Reichard, Siebart 2004, S. 49ff oder Lohmann 2004, S. 11.

301 Der Vorgang ist allerdings durchaus verständlich, denn die Empfehlungen des Mittelinstanzenberichts sehen für RP nicht zwingend Bündelungsbehörden vor, was ein deviantes Verhalten erleichtert.

302 Einerseits sind sich die Koalitionäre einig, die gesamte Verwaltung unterhalb der Ministerialebene neu zu gliedern und zu straffen. Demnach soll eine Überprüfung mit dem Ziel erfolgen eine Verwaltungsstufe ein-

seits die Argumentation in Richtung zwei Stufen, andererseits die „verwässerte“ Betonung einer Dreistufigkeit) aufmerksam. Wie die Strukturen auszusehen haben ist im Jahre 1996 völlig offen. Beide Parteien haben sich in der weiteren Abfolge auf die jeweils bevorzugten Passagen des Vertrages bezogen (vgl. ebd.). Um die variablen Aussagen füllen zu können, wurde festgeschrieben, eine Kommission (EKo) einzusetzen.³⁰³ Ergebnisse sollten innerhalb von zwei Jahren vorliegen (Koalitionsvereinbarung SPD-FDP RP 1996, S. 69). Ihr Auftrag bestand darin, einen Vorschlag für die Neuorganisation zu erarbeiten, wobei die Bündlungsfunktion der Verwaltung, das Erfordernis des regionalen Bezugs und die Erhaltung der Standorte der Bezirksregierungen besonders zu berücksichtigen waren. Das Gremium war vor allem damit befasst Lösungen zu finden, die nachher von allen Seiten mitgetragen werden konnten. Die Arbeit der EKo gestaltete sich demnach äußerst schwierig, weil alle Probleme von ihr bewältigt werden sollten und alle Interessengruppen in diesem organisatorischen Spannungsfeld vertreten waren. Die Beratungen führten alsbald zur Erkenntnis, dass zur Klärung der Fragen eine präzisierende Aussage der Koalitionspartner erforderlich ist. Es überrascht daher nicht, dass die Kommission lange Zeit brauchte, um zu einem im weitesten Sinne kompromissfähigen Ansatz zu kommen. Aber auch hier blieben Fragen offen. Die Positionen bewegten sich zwischen zwei Extremen: Erstens kursierte die Vorstellung, eine Mittelinstanz – gleich welcher Art – zu erhalten und zweitens die Idee, diese aufzulösen und die Aufgaben der Bezirksregierungen auf die bestehenden Behörden zu verteilen (Bolz 2000, S. 42; vgl. StK RP 1998, S. 13f bzw. 1999, S. 12; vgl. auch Lotz 1999, S. 49, Konzendorf 2003, S. 43 und StK RP, 01.03.2005).

Um die Positionen erfolgreich zu vermitteln, musste die Kommissionsarbeit schließlich verwaltungspolitisch unterstützt werden. Das Ergebnis der Intervention war ein Kompromiss bzw. das so genannte Centermodell, welches später in das erwähnte Direktionsmodell umbenannt worden ist. Initiiert wurde dieses von vier Experten (Wissenschaftler und Unternehmensberater), die erkannt hatten, dass eine Pattsituation in den Verhandlungen entstanden war. Dieser Zustand war nur durch einen qualitativen Sprung zu überwinden. Die Idee, welche die EKo mit dem Direktionsmodell verbunden hat, ist die der Entfrachtung der staatlichen Bezirksregierungen von allen nicht bündelungsrelevanten Funktionen. Zum einen wur-

zusparen. Ebenso besteht Übereinstimmung darüber, dass die Struktur der Bezirksregierungen den heutigen Anforderungen nicht mehr entspricht, diese daher aufzulösen sind (FDP-Linie). Andererseits sollen die bisherigen Standorte für zukünftige Strukturen bevorzugt genutzt werden (eher SPD-Linie). Auch soll die Bündlungsfunktion der Verwaltung erhalten bleiben (Koalitionsvereinbarung 1996, S. 67f; vgl. StK RP 1999, S. 33, Lotz 1999, S. 47f und Bolz 2000, S. 41).

303 Blickt man zurück, dann ist zunächst auf die Verwaltungsmodernisierungskommission (VMK) zu verweisen, welche bereits 1994 zur Koordinierung und Organisation des Reformprozesses eingesetzt wurde. Den Vorsitz führte der Amtschef der Staatskanzlei als organisatorischer und Prof. Dr. Böhret (von der Hochschule für Verwaltungswissenschaft) als fachwissenschaftlicher Leiter. Der VMK stand ein Beirat zur Seite, in dem wesentliche gesellschaftliche Akteure vertreten waren. Damit sollte ein umfassender Meinungsbildungsprozess ermöglicht werden. Zur geschäftsmäßigen Bewältigung der Aufgaben wurde bei der Staatskanzlei eine Geschäftsstelle gebildet. Die konstituierende Sitzung der EKo fand schließlich am 31. Oktober 1996 statt. Den Vorsitz führte wiederum der Chef der Staatskanzlei (SPD) sowie ein Vorsitzender Verwaltungsrichter a.D. (FDP). Unterstützt wurde die EKo von der Geschäftsstelle der VMK. Beide Kommissionen nahmen zudem „unter dem Dach“ der VMK, die eher einen generellen Auftrag zur Abdeckung aller Modernisierungsfelder hatte, ihre spezifischen Aufgaben wahr, ein tragfähiges Konzept zur Neuorganisation vorzulegen. Erst mit der Institutionalisierung der EKo wurde zur Umsetzung des Koalitionsvertrages und Erarbeitung eines Vorschlags der Versuch unternommen, die Reform auch strukturell anzugehen (StK RP 1995, S. 9, 16, 45ff, dies. 1998, S. 13f, 28f, 34f, dies. 1999, S. 11ff, Hesse 2000, S. 119, Bürsch 1996, S. 56, König 1997, S. 93; vgl. Lotz 1999, S. 47ff, Hoegner, Groß 2000, S. 1040, 1042f und Konzendorf 2003, S. 43).

den alle Aufgaben mit Genehmigungs- und Strukturelevanz in einen neuen Behördentyp an zwei Standorten untergebracht (SGD), zum anderen wurden die verbliebenen Aufgaben in einer weiteren Behörde zentriert, der landesweit zuständigen ADD. Der Koalitionsausschuss hat Ende Dezember 1997 abschließend über das vorgeschlagene Direktionsmodell beraten. Am 20. März 1998 hat die EKo mit Vorlage eines Abschlussberichts ihre Arbeit beendet. Kurze Zeit später, am 21. April 1998, wurde vom Ministerrat darüber entschieden, die Bezirksregierungen aufzulösen und neue Mittelbehörden unter Nutzung der bisherigen Standorte zu errichten. Hierbei sind die Vorschläge der Kommission – vorbehaltlich der Prüfung von Detailfragen – übernommen worden. Die Umsetzung selbst erfolgte zum Stichtag 1. Januar 2000 (dies. 1998, S. 14, 27, dies. 1999, S. 9f, 12, Bolz 2000, S. 42f, Hoegner, Groß 2000, S. 1040 bzw. Konzendorf 2003, S. 43; vgl. Lotz 1999, S. 60 und StK RP, 01.03.2005).

Blickt man verstärkt auf die große Oppositionspartei, so ist festzustellen, dass die Christdemokraten bis 1991 ununterbrochen den Ministerpräsidenten gestellt und bis dahin maßgeblich die Geschicke des Landes bestimmt haben. Von daher vertreten sie einen konzentriert dreistufigen Aufbau. Eine regional gegliederte Mittelinstanz hat sich in ihren Augen bewährt, weshalb die Bezirksregierungen als Koordinations- und Bündelungsbehörden nach wie vor berechtigt sind. Sie erklären deshalb, wieder Regierungsbezirke nach dem Regionalprinzip schaffen zu wollen (Landtag RP 2000, Anl. 2, S. 33ff; vgl. Hesse 2003a, S. 53 bzw. ders. 2004b, S. 83; vgl. auch CDU RP 2000 und dies. 2004).³⁰⁴ Auf Initiative und Antrag der CDU-Fraktion (Drs. 13/61; vgl. auch Drs. 13/101, beides zit. in Landtag RP 2000) hat das Parlament am 20. Juni 1996 einstimmig die Enquete-Kommission „Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz“ (Entbürokratisierungskommission) eingesetzt.³⁰⁵ Von dieser wurden u.a. Vorschläge zur Änderung des Behördenaufbaus und zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung erwartet. Die Frage der Erforderlichkeit einer staatlichen Mittelinstanz wurde vorab zum Gegenstand der Gespräche gemacht. Nach der Anhörung zahlreicher Experten³⁰⁶ und einer intensiven Beratung der Ergebnisse, stimmte die

304 Auch die bis März 2006 oppositionellen und jetzt nicht mehr im Landtag vertretenen Grünen stehen aus konkurrenzdemokratischen Überlegungen zu einer Dreistufigkeit „alter Prägung“, obwohl sie noch nie in der Regierung vertreten waren, da oppositionelle Politik in RP auf eine Dreigliedrigkeit mit regional orientierten Bezirksregierungen gerichtet ist. Nach ihrer Auffassung steht die Auflösung der Mittelbehörden im Widerspruch zur gesamten verwaltungswissenschaftlichen Literatur. In einem Flächenland wie RP sei eine Mittelinstanz unverzichtbar. Allerdings seien die Bezirksregierungen von einer obrigkeitstaatlichen Aufsichts- und Reglementierungsbehörde in ein modernes regionales Beratungs-, Koordinierungs- und Kompetenzzentrum umzuwandeln. Sie hätten im Zuge der Europäisierung verstärkt die Interessen der Regionen zu vertreten. Eine wesentliche Aufgabe sei es ferner, die Entscheidungen des Landesparlaments umzusetzen (Landtag RP 2000, Anl. 3, S. 37; vgl. auch ebd., Anl. 9).

305 Sie bestand aus fünfzehn Mitgliedern, davon neun Landtagsabgeordneten und sechs Sachverständigen. Deren Einsetzung erfolgte nach § 88 der vorläufigen Geschäftsordnung des Landtags. Neben ihrer Tätigkeit ließ sich die Kommission regelmäßig von der VMK und der EKo berichten. Der Informationsfluss erleichterte sich dadurch, dass mehrere Mitglieder des Gremiums gleichzeitig der EKo angehörten. Die Aufgabe einer Enquete-Kommission ist analytischer Natur. Durch ihre Einsetzung soll der Aspekt längerfristiger Aufgabenplanung einbezogen und das Parlament zu einer planvolleren Behandlung größerer Aufgabenbündel befähigt werden. In einem vorab umrissenen Aufgabenbereich kann die Kommission zentrale Problemfelder umfangreicher und intensiver beraten, als dies den Ausschüssen des Landtags möglich ist. Ihre Zusammensetzung spiegelt die Mehrheitsverhältnisse des Plenums wieder (vier SPD-, drei CDU-Abgeordnete und jeweils ein Abgeordneter von der FDP und den Grünen). Bei den sechs Sachverständigen handelte es sich um Wissenschaftler und kommunale Verantwortungsträger (Landtag RP 2000, S. 3ff; vgl. auch StK RP 1998, S. 14, dies. 1999, S. 12, Lotz 1999, S. 49 oder Konzendorf 2003, S. 43).

306 In diesem Zusammenhang wird von der CDU betont, dass bei den Anhörungen niemand für einen zweistufigen Aufbau votiert hätte (Landtag RP 2000, S. 22 nebst Anl. 2, S. 33; vgl. auch CDU Lt.-Fraktion RP

Enquete-Kommission in ihrer Schlussabstimmung – vornehmlich mit den Stimmen der SPD und der FDP und insbesondere gegen die Stimmen der CDU und der Grünen – für ihren Schlussbericht. In den Empfehlungen wird das Gesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung als ein neues, bundesweit einmaliges Organisationsmodell bewertet. Die Kommission hält die Lösungen für sinnvoll und zweckmäßig. Eine funktionale Aufgabenzuordnung würde zu einer effektiveren und effizienteren Verwaltung führen (ebd., S. 3ff, 9ff).

Die Christdemokraten und deren Kommissionsmitglieder haben hierzu mehrfach abweichend Stellung genommen. Die CDU führt an, die SPD hätte ursprünglich eine Zweistufigkeit vertreten, auch wenn auf Grund der empirischen Unterlagen eher nicht davon auszugehen ist. Bei ihren Äußerungen handelt es sich vermutlich um ein „konkurrenzdemokratisches Manöver“. „Nach der Landtagswahl am 24. März 1996 (...) haben die Vorsitzenden der SPD und FDP (...) in einer Pressekonferenz verkündet, dass in der Koalitionsvereinbarung festgelegt worden sei, (...) die drei Bezirksregierungen (...) ersatzlos abzuschaffen“, so aus den Reihen der Union (ebd., S. 22; vgl. auch Lohmann 2004, S. 11). Dies ist sicherlich richtig, bis auf den Umstand, dass die staatlichen Mittelbehörden, laut der Aussage im Koalitionsvertrag vom 30. April 1996, nicht „ersatzlos“ abgeschafft werden sollten. Die bisherigen Standorte sind vielmehr für zukünftige Strukturen zu nutzen, zudem soll die Bündelungsfunktion der Verwaltung erhalten bleiben (S. 68). Zu einer ersten Anhörung von Sachverständigen waren die Mitglieder der Enquete-Kommission aufgefordert, Stellungnahmen bis zum 15. Dezember 1997 abzugeben. Unter diesem Zeitdruck hätte der Ministerpräsident und sein Stellvertreter von der FDP am 12. Dezember 1997, drei Tage vor der entscheidenden Sitzung der Kommission, eine Kehrtwendung um 180 Grad vollzogen. „Sie gaben ihre ursprüngliche Konzeption – Abschaffung der Mittelinstanz – auf und verkündeten ihre Vorstellungen zur ‚Neuorganisation der Landesverwaltung‘ (...). Die Mittelinstanz wurde entgegen vorheriger Ankündigungen nicht abgeschafft, sondern nur neu organisiert“, so die CDU abschließend (Landtag RP 2000, S. 22; vgl. auch Anl. 2, S. 33).³⁰⁷

1999). Aus der Auswertung des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags zu den Ergebnissen der Anhörung von Wissenschaftlern und Vertretern aus der Praxis wird ferner deutlich, dass sich eine große Anzahl der angehörten Personen und Organisationen dafür ausgesprochen hat eine staatliche Mittelinstanz mit Bündelungsfunktion vorzusehen. Überwiegend votierten die Angehörten auch dafür, die Bündelungsfunktion „regional raumbezogen“ vorzunehmen. In einer zeitlich späteren Anhörung zum Gesetzesentwurf hält sich die Stimmung für Veränderungen bei der Mittelinstanz oder für Bezirksregierung herkömmlicher Art ungefähr die Waage. Hingegen ist die Basis für eine Zweistufigkeit eher gering (Landtag RP 2000, Anl. 4, S. 39 und Anl. 8, S. 62f).

307 Die überwiegend ablehnende Haltung der kommunalen Akteure würde eine solche Kehrtwendung erklären. Mit der neuen Grundstruktur sei – so die Christdemokraten – ein beträchtlicher Bedeutungsverlust dieser Ebene verbunden. Die Mittelinstanz repräsentiere nicht mehr die Vielfalt des Landes. Sie erklären, dass die Einrichtung zweier Typen von Bündelungsbehörden den anerkannten Gliederungsprinzipien einer sachgerechten Organisation widerspreche und insbesondere dem Grundsatz einer effektiven Bündelung auf regionaler Ebene. Aus dem Nebeneinander unterschiedlicher Bündelungsinstanzen würden sich Systembrüche ergeben, die zu einer unklaren Ordnung und unüberschaubaren Konturen führen. Deshalb sei die ADD wieder aufzulösen und entsprechend den Gliederungsgrundsätzen der SGDen neu zu organisieren. Zugleich seien die Aufsichtsfunktionen der ADD regional aufzuteilen, um auf diese Weise drei regionale „Bezirksdirektionen“ zu schaffen, die ihrer Bündelungs-, Mittler- und Clearingfunktion in vollem Umfange gerecht werden (Landtag RP 2000, S. 23, 26).

6 Resultate

6.1 Rückblick: Aufgabenstellung und Variablen

In vielen Bundesländern wird seit einigen Jahren wieder verstärkt über eine Reform der Verwaltungsstrukturen und hierbei der Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen nachgedacht. Aus Steuerungsgesichtspunkten handelt es sich bei den staatlichen Mittelinstanzen um zentrale Elemente im Verwaltungsaufbau größerer Flächenländer. Sie haben vornehmlich eine wichtige Bündelungs- und Koordinierungsfunktion. Dabei ist die Diskussion über ihre Daseinsberechtigung keinesfalls neu. Sie ist beinahe so alt wie ihr fast 200-jähriger Bestand. Zuletzt hatte die Debatte Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre Hochkonjunktur. Die Studie konzentriert sich auf die Reformmaßnahmen der vier großen „alten“ Bundesländer NRW, BY, BW und Nds, die bis Ende des Jahres 2004 alle einen konzentriert dreistufigen Aufbau mit staatlichen Mittelbehörden vorweisen konnten. Die baden-württembergische CDU-FDP-Koalition hat bei ihrer jüngsten, tief greifenden und in Rekordzeit umgesetzten Reform die Regierungspräsidien und deren Bündelungsfunktion gestärkt. Von den Veränderungen waren rund 20.000 Mitarbeiter und 450 Behörden betroffen, von denen ungefähr 350 abgebaut wurden. Auch in BY setzt die CSU auf dieses Ausgangs- oder Bündelungsmodell. Allerdings fallen die Maßnahmen hier moderater aus. Die sieben Regierungen wurden durch den Abbau von rund 1.000 Stellen entfrachtet. Die niedersächsische CDU-FDP-Regierung hat hingegen einen Bruch mit der tradierten Organisation vollzogen. Seit Beginn des Jahres 2005 hat die dortige Verwaltung einen abweichenden zweistufigen Aufbau. Hierbei kam es zur Entbehrllichkeit von rund 6.750 Stellen. Die nunmehr schwarz-gelbe nordrhein-westfälische Landesregierung verfolgt ebenso einen dreistufigen Staatsaufbau. Allerdings gehen die Planungen weg von einer konzentrierten Dreigliedrigkeit, wieder einmal hin zu einem devianten Regionalisierungsmodell.

Auffällig ist, dass sich der niedersächsische Weg, trotz ähnlicher parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse, diametral zum baden-württembergischen verhält. Es gibt somit keine typische christ- oder sozialdemokratische Modernisierungslinie. Interessant ist insbesondere, dass die Reformen – entgegen mancher Bemühungen der Vergangenheit – in beiden Ländern mit hohem Tempo und äußerst tief greifend, ja geradezu radikal angelegt sind. Die Maßnahmen anderer Länder fallen hingegen vergleichsweise marginal aus. Fraglich ist demnach, warum sich in BW und Nds ein radikaler bzw. ein in diesem Sinne „erfolgreicher Wandel“ vollziehen konnte und es in Nds sogar möglich war einen Systemwechsel durchzusetzen. Obwohl in den Grundzügen große Gemeinsamkeiten zwischen den Strukturen und Prozessen der Länder bestehen, existieren doch erhebliche Unterschiede, die einen bestimmten Verwaltungsaufbau und eine umfassende Reform stimulieren und schließlich eine radikale Umsetzung befördern. Im Zentrum der Bemühungen stand daher die Forschungsfrage,

welche Bedingungen einen radikalen Wandel ermöglichen. Von Interesse war einerseits, welche Faktoren zu einer radikalen (Mittelstufen-) Reform stimulieren/motivieren (so genannter „motivationaler Aspekt“), und welche Faktoren andererseits eine radikale (Mittelstufen-) Reform er-

möglichen oder behindern, d.h. welche Einflüsse letztlich zur Durchsetzung von Veränderungen verhelfen oder solche blockieren (so genannter „ermöglichender Aspekt“ oder „Möglichkeitaspekt“).

Im Anschluss daran wurde davon ausgegangen, dass radikale Strukturreformen vorwiegend durch die nachstehenden Faktoren bestimmt werden:³⁰⁸

- Durch die verwaltungs- und territorialstrukturelle Ausgangslage (*Variable eins*),
- durch sozio-ökonomische Parameter und insbesondere budgetäre Rahmenbedingungen (*Variable zwei*) und
- durch die Konstellationen der maßgeblich am verwaltungspolitischen Prozess beteiligten Akteure und deren Interessen, Strategien, Interaktionen und Ziele. Eine wichtige Rolle für die Vorbereitung, Begleitung und Legitimierung der Abläufe spielen hierbei auch so genannte Diskurs- und Reformkoalitionen (*Variable drei*).

Die folgenden Ausführungen widmen sich den zentralen Ergebnissen der Arbeit, indem diese unter die Variablenbausteine und Leitthesen subsumiert werden und – unter Einbeziehung der Länder HE und RP – die Frage ihrer Übertragbarkeit diskutiert wird.

6.2 Forschungsergebnisse

6.2.1 Bewertung und Generalisierbarkeit der Ergebnisse

Unterstellt wurde, dass die Chancen zu einem radikalen Umbau der Verwaltung durch die Verwaltungs- und Territorialstrukturen beeinflusst werden. Sie legen bestimmte Verwaltungsmodelle nahe, sie prägen die Interessen und Präferenzen der Akteure, sie bestimmen die Macht- und Einflussverteilung zwischen den zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften und bedingen, ob letztlich ein für eine Reform destruktives oder konstruktives Umfeld entsteht. Ein wichtiger Grund liegt darin, dass eine umfassende Strukturreform vielfach eine neuerliche kommunale Gebietsreform impliziert, eine solche jedoch aus machtpolitischen Gesichtspunkten von fast allen Akteuren abgelehnt wird. Tangiert werden die Präferenzen vorwiegend durch die Größe eines Landes und die Kreis- bzw. Gemeindestrukturen, denn die Verwaltungskraft der unteren Ebene entfaltet im Kontext zur Landesgröße entscheidende Auswirkungen insbesondere auch auf die Meinungsbildung der Spitzenverbände. Die Umstände sind daher als wichtige Voraussetzung zur Bildung institutioneller Mehrheiten und zur Durchsetzung radikaler Reformen zu werten. Die nachfolgende Abbildung gewährt zunächst einen groben Überblick über die Gebietsstrukturen der sechs Bundesländer:

³⁰⁸ Hinsichtlich der näheren Begründungszusammenhänge wird insbesondere auf Kapitel 1.3 und 2.1 verwiesen.

Schaubild 25: Gebietsstrukturenvergleich

	herausragend große Länder	große Länder	mittelgroße Länder
starke Kreise	NRW		
mittelstarke Kreise		BW, NdS	HE
schwächere Kreise	BY		RP
starke Gemeinden	NRW		
mittelstarke Gemeinden*		BW, NdS	RP, HE
schwächere Gemeinden*	BY		
starke kommunale Strukturen	NRW		
mittelstarke kommunale Strukturen		BW, NdS	HE
schwache kommunale Strukturen	BY		
heterogene kommunale Strukturen			RP

* In zweigleisigen Gemeindesystemen sind "Verwaltungsverbände" erfasst

Aus steuerungspolitischen Gesichtspunkten ist grundlegend, dass mit zunehmender Größe eines Landes partei- und akteursübergreifend die Wahrscheinlichkeit eines dreistufigen Aufbaus steigt. In den ganz großen Ländern NRW und BY kann es aus diesem Blickwinkel allenfalls darum gehen, welche Form einer Dreigliedrigkeit sich künftig durchzusetzen vermag. In BY kommt überdies nur ein Modell bisheriger Prägung in Betracht. Dies hat auffällig traditionelle und strukturelle Gründe, denn bei einer anderen Variante wären zunächst die Kommunalstrukturen zu stärken. Bei der etwas kleineren Ländergruppe BW und NdS steht eine Zweigliedrigkeit eher zur Disposition. Aber auch hier fehlt vielfach ein tieferes Grundverständnis, weil sich damit die Wahrscheinlichkeit einer kommunalen Gebietsreform erhöht. Die in BW (objektiv betrachtet) relativ ausgeprägte kommunale Verwaltungskraft gilt überwiegend als zu schwach für ein Zweistufenmodell. U.a. deshalb votieren alle Spitzenverbände mehr oder weniger geschlossen für die von der Landesregierung vertretene Ausgangsvariante. Verständlicherweise verhielten sich deswegen auch die niedersächsischen Verbände anfänglich zurückhaltend bis skeptisch zu den Absichten der Regierung. Die dort im Vergleich zum Südwesten etwas schwächeren Territorialstrukturen lassen berechtigte Zweifel aufkommen, ob eine Zweistufigkeit nicht zwangsläufig eine Gebietsreform nach sich ziehen könnte. Die Reform stößt jedoch zusehends auf Akzeptanz oder wird zumindest nicht blockiert. Dies insbesondere auf Grund der Absage an eine Territorialreform und wegen der auffälligen Entstaatlichung der unteren Verwaltungsstufe. Der hohe Kommunalisierungsgrad, also die Tatsache, dass auf der unteren Ebene keine allgemeine Landesverwaltung institutionalisiert ist, steht argumentativ gegen staatliche Mittelbehörden, was z.B. aus den Äußerungen des Landkreistages hervorgeht.³⁰⁹ Schon ob der Landesgröße findet in HE oder RP über eine Zweigliedrigkeit eine wesentlich intensivere Diskussion statt. Ein bei den Spitzenverbänden von vornherein großes Verständnis besteht daher nur in mittelgroßen Ländern und nur dort, wo eine ausreichende Verwaltungskraft auf der kommunalen Ebene vorfindbar ist und damit die Wahrscheinlichkeit einer Gebietsreform deutlich sinkt. Dies gilt für HE, wo sowohl die Kreis- als auch die Gemeindeebene relativ stark ausgeprägt ist (eingleisiges Kommunalsystem), und was die Spitzenverbände

309 Weitere Gründe sind z.B. die im Vergleich zu BW nur marginale Aufgabendezentralisierung, die Beibehaltung einer – wenn auch sehr reduzierten – Repräsentanz des Staates in der Region, die umfassende Berücksichtigung kommunaler Belange bzw. die ausgeprägte Vertrauenskultur zwischen Regierung und kommunaler Ebene.

dazu bewegt die „wahre Präferenz“ der CDU zu unterstützen. Teilweise gilt dies auch für RP. Dort sind entsprechende Präferenzen allerdings nur seitens des Gemeinde- und Städtebundes erkennbar, der das kreisangehörige Gemeindeverbundsystem zur Bewertung heranzieht und dieses für ein zweistufiges Modell als ausreichend erachtet.

Ob tief greifende Maßnahmen nun möglich sind, wird entscheidend von der Anzahl konstruktiver Reformkräfte bestimmt, wie deren Sichtweisen zueinander stehen bzw. welches Maß an Kohäsion zwischen ihnen vorliegt. Maßgeblich ist also, ob die u.a. aus den Verwaltungs- und Territorialstrukturen ableitbaren Präferenzen der kommunalen Spitzenverbände untereinander und mit der Präferenz der Landesregierung korrespondieren. Dies ist in BW, BY, HE und schließlich auch in NdS der Fall, wo allerdings ein strategisch-taktisches Hinwirken der niedersächsischen Regierungsakteure auf die Präferenzbildung der Spitzenverbände notwendig ist, die einem Zweistufenmodell – auf Grund der hierfür eher dürftigen Kommunalstruktur – zunächst reserviert begegnen. Größere Differenzen zwischen den Spitzenverbänden lassen sich demgegenüber in RP und NRW feststellen. Die verschiedenartigen Ansichten über dreigliedrige Modelle sind im größten Bundesland jedoch mehr auf parteipolitische Gesichtspunkte rückführbar.³¹⁰ In RP resultieren die Divergenzen aus der unterschiedlichen Beurteilung der kommunalen Verwaltungskraft. Wegen der schwachen Gemeinden und Kreise setzt eine große Strukturreform zwingend eine Gebietsreform voraus, so insbesondere der Städtetag.³¹¹ Hingegen gestaltet sich die Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden – legt man Verwaltungsverbände zu Grunde – vergleichsweise ansprechend, was den Gemeinde- und Städtebund veranlasst für zwei Stufen zu werben. Die Präferenzen sind demnach heterogen und insgesamt eher destruktiv angelegt.

Das verwaltungsstrukturelle Umfeld der Länder differiert zudem dahingehend, weil die kommunalen Ebenen untereinander und mit der jeweiligen Landesebene verschiedenartig verflochten sind, was abweichende Prozesse erzeugt. In BY sorgt die strukturelle Ausgangssituation für ein komplexes Gesamtgefüge. Hier steht die vergleichsweise starke, rechtlich selbstständige kommunale Mittelstufe in einem engen personell, organisatorisch und sachlich verschränkten Verwaltungsverbund mit den sieben räumlich deckungsgleichen staatlichen Institutionen. Dies birgt Blockadepotenziale und führt zu einem hohen Verflechtungsgrad zwischen Land und Kommunen. Erschwerend kommt der Umstand hinzu, dass auf der Ebene des Bezirks direkt gewählte Bezirkstage institutionalisiert sind, dass die mit den Regierungen verschränkten kommunalen Bezirksverwaltungen den Weisungen der Bezirkstagspräsidenten unterliegen, und dass die staatliche Mittelinstanz unter dem Schutz der Verfassung steht. Noch gravierender gestalten sich die Verhältnisse in NRW. Hier wird eine radikale Reform entscheidend durch die geradezu überkomplexen Strukturen behindert. Einerseits bestehen parlamentarische Gremien bei den Landschaftsverbänden und Regionalräte bei den Bezirksregierungen. Was jedoch andererseits wesentlich schwerer wiegt, ist die Tatsache, dass das historisch-kulturell zweigeteilte Land durch diverse Verflechtungsräume überlagert wird, woran sich eine Strukturreform zu orientieren hat. Der Tatbestand lässt sich vorwiegend an den Konkurrenzen zwischen der starken mittleren kommunalen und der mittleren staatlichen Ebene festmachen. Außerdem an der Verwaltungskraft der Kommunen, die ein hohes Gegengewicht zur Landespolitik bilden, oder

310 Siehe hierzu bei Variable drei.

311 Auffällig ist, dass eine Gebietsreform in RP noch am ehesten auf Verständnis stößt. Sollte eine solche tatsächlich folgen, würden sich die Möglichkeiten zu einer radikalen Mittelstufenreform voraussichtlich erweitern.

den strukturellen und ökonomischen Verflechtungen, insbesondere im Ruhrgebiet. Das „Revier“ weist einen disparaten Zuschnitt auf, weil insgesamt sechs Verwaltungsträger (drei Bezirksregierungen und drei höhere Kommunalverbände) einer einheitlichen Verwaltung des Raumes entgegenstehen. Eine große Strukturreform wird daher vom Erfordernis einer Gebietsreform beeinflusst, nämlich der Abgrenzung zwischen den Regierungsbezirken einerseits und den relativ mächtigen Landschaftsverbänden andererseits und nicht zuletzt von der Notwendigkeit der veraltungspolitischen Verortung des Ruhrgebiets. In NRW agiert demnach eine Vielzahl von Akteuren, deren Zuständigkeitsbereiche und Aufgabenwahrnehmungen mit-/ineinander verschränkt sind. Die staatliche und kommunale Mittelstufe bildet sozusagen ein „Verwaltungsdickicht“, mehr noch als in BY und mehr als anderswo.

In BW, Nds, HE und RP sind vergleichsweise mäßig komplexe Bedingungen diagnostizierbar. BW hatte vor der Reform zwei höhere Kommunalverbände, einen für den badi-schen Landesteil, zuständig auf dem Gebiet der Regierungsbezirke Karlsruhe und Freiburg und einen für den württembergischen Landesteil, zuständig auf dem Gebiet der Re-gierungsbezirke Stuttgart und Tübingen. Seitens der eher schwachen Verbände bleibt ein Blockadeverhalten schon deshalb aus, weil diese mit den konstruktiven Spitzenverbänden personell und strukturell verschränkt sind. Nds, HE und RP haben jeweils sogar nur einen höheren Kommunalverband. Dieser ist in HE landesweit und in RP bzw. Nds lediglich für einen Landesteil zuständig. Als Blockademacht fallen diese Einheiten allesamt nicht ins Gewicht. Fasst man die bisherigen Ergebnisse zusammen, so lassen sich in den einzelnen Bundesländern verschiedene veraltungsstrukturelle Merkmale festmachen, welche die Durchsetzung einer Reform beeinträchtigen. Die Faktoren sind vereinfacht in folgender Tabelle zusammengestellt:

Schaubild 26: Gebiets- und Präferenzstrukturen

	BW	BY	HE	Nds	NRW	RP
Modell der Regierung	Ausgangsmodell	Ausgangsmodell	Zweistufenmodell*	Zweistufenmodell	Regionalisierungsmodell	Ausgangsmodell**
Größe des Bundeslandes	größer	groß	mittelgroß	größer	groß	mittelgroß
kommunale Strukturen	mittelstark	schwach	mittelstark	mittelstark	stark	heterogen
Verwaltungs-komplexität	mäßiger	hoch	mäßiger	mäßiger	hoch	mäßiger
Präferenzen der Spitzenverbände ***	alle pro Regierung****	alle pro Regierung	alle pro Regierung	sukzessive alle pro Regierung	different *****	different
Modernisierungspotenzial	höher	geringer	höher	höher	geringer	geringer

* Wahre Präferenz der CDU HE

*** Vorwiegend ableitbar aus der Territorialstruktur

***** Vorwiegend ableitbar aus parteipolitischen Verschränkungen

** Funktional ausgerichtetes Ausgangsmodell

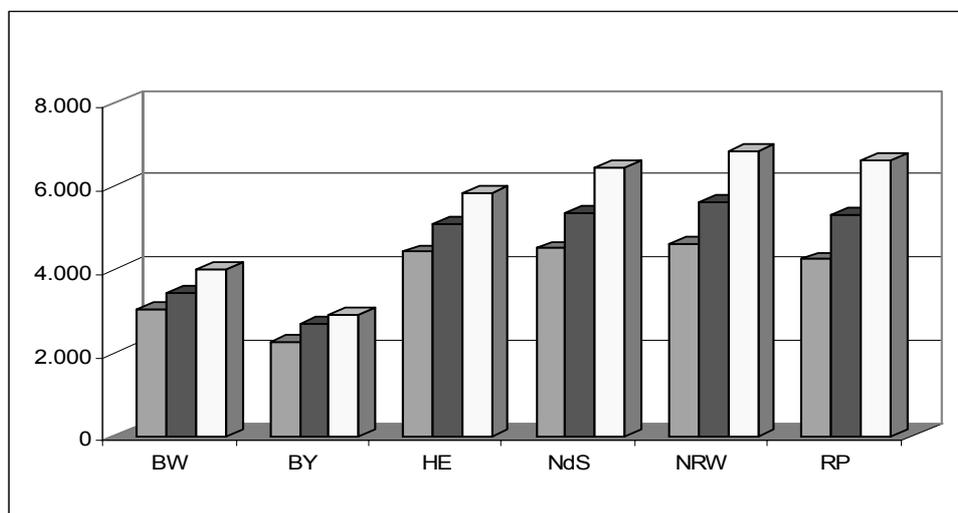
**** Ableitbar aus der Territorialstruktur und parteipolitischen Verschränkungen

Blockierend wirkt in NRW hinsichtlich Variable eins besonders das Machtpotenzial der unteren und mittleren kommunalen Ebene und das äußerst komplexe, ineinander verschränkte Verwaltungsgefüge. In BY wird eine radikale Reform zuallererst durch das Verwaltungsverbundsystem zwischen der staatlichen und kommunalen Mittelstufe beeinträchtigt bzw. durch die Machtpotenziale der mittleren kommunalen Ebene. In RP treten die heterogenen bzw. als different wahrgenommenen kommunalen Strukturen hervor, was gegen eine einheitliche Präferenzbildung bei den Spitzenverbänden spricht. Günstiger sind aus diesem Blickwinkel die Potenziale in BW, Nds und HE. Überall sprechen die mäßiger komplexen Bedingungen und die überwiegend einheitlichen, u.a. auf die Verwaltungs- und Territorialstrukturen rückführbaren, und mit der Regierung korrespondierenden Präferenzen der Spitzenverbände dafür. In Nds lässt sich diese Übereinstimmung jedoch erst durch ein taktisches Einwirken der Regierung erreichen. In HE besteht auf Grund der Konditionen (mittelgroßes Land mit relativ starken Kommunalstrukturen und der daraus resultierenden Präferenzen der Spitzenverbände) ein per se hohes Reformpotenzial, denn die „Nagelprobe“ beweist: Hätte die FDP 1999 mit der CDU kooperiert, wäre HE heute wahrscheinlich zweistufig aufgebaut.

Weitgehende Einigkeit besteht auch hinsichtlich der motivational unterlegten zweiten Variablen. Dass die finanzielle Ausgangslage zu Reformen stimuliert, lässt sich an den Äußerungen aller Regierungen ablesen. Insbesondere die deutsche Wiedervereinigung und der Europäisierungsprozess haben die Haushaltsdefizite enorm ansteigen lassen. Dies zwingt die Länder dazu, sich zunehmend selbst in den Blick zu nehmen und ihr Gefüge zum Gegenstand der Politik zu machen. Schaut man beispielhaft nur auf BW und Nds, so ist festzustellen, dass die budgetären Rahmenbedingungen mit den maßgeblichsten Grund abgeben, einen Paradigmenwechsel einzuleiten. Dies ist in HE, NRW und RP keinesfalls anders. Eine Ausnahme bildet lediglich BY. Dort ist der finanzielle Druck weitaus geringer, weshalb die Motivation von vornherein begrenzt bleibt, an den Strukturen umfassende Änderungen vorzunehmen. Besonders prekär ist die Ausgangslage in NRW, RP, Nds und HE. Nicht umsonst ist hier seit längerem eine intensive und kontroverse politische Debatte um eine Strukturreform beobachtbar. Die baden-württembergische Situation gestaltet sich zwar etwas günstiger, allerdings ist den Akteuren eingängig, dass vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung künftig ein dramatischer Anstieg der Kosten zu erwarten ist, was die Vorbedingungen deutlich relativiert. Zur Messung der finanziellen Belastung eines Landes lassen sich verschiedene Indikatoren heranziehen. Zur Herstellung einer Vergleichbarkeit eignet sich z.B. die Verschuldung in € pro Einwohner, welche sich nochmals anschaulich aus nachfolgendem Diagramm ergibt.³¹² Die mit Abstand günstigsten Werte finden sich in BY, wo schon der Ansatz zu einem radikalen Wandel ausbleibt. Im Gegensatz hierzu fanden in den anderen Ländern zuletzt umfassende Strukturumbrüche statt (BW und Nds) oder zumindest Versuche hierzu (HE, NRW und RP).

312 Quelle: Statistisches Bundesamt 2004 (www.destatis.de) bzw. Websites der Statistischen Landesämter.

Schaubild 27: Pro-Kopf-Verschuldung (1993, 1998 und 2003)



Die dritte Variable vereinigt sowohl so genannte ermöglichende Aspekte (Akteurskonstellationen/-koalitionen) als auch motivationale Komponenten (politische Interaktion/Machtwechsel). Vorab ist darauf zu verweisen, dass das Ausgangsmodell bei „Langzeitregierungen“ bzw. politischen Lagern hoch im Kurs steht, die in Form einer maßgeblichen Regierungsbeteiligung für die richtungweisenden Entscheidungen – vorwiegend seit Ende der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre – verantwortlich gezeichnet haben. Hingegen vertreten langjährige Oppositionsparteien bzw. Parteien, die auf diese Entwicklungen einen nicht derart großen Einfluss hatten, so genannte Oppositionsmodelle. Die folgenden Tabellen zeigen die Regierungskonstellationen damals und heute:³¹³

Schaubild 28: Regierungskonstellationen damals

	BW	BY	HE	NdS	NRW	RP
1967	CDU/SPD	CSU	SPD	SPD/CDU	SPD/FDP	CDU/FDP
1968	CDU/SPD	CSU	SPD	SPD/CDU	SPD/FDP	CDU/FDP
1969	CDU/SPD	CSU	SPD	SPD/CDU	SPD/FDP	CDU/FDP
1970	CDU/SPD	CSU	SPD/FDP	SPD	SPD/FDP	CDU/FDP
1971	CDU/SPD	CSU	SPD/FDP	SPD	SPD/FDP	CDU
1972	CDU	CSU	SPD/FDP	SPD	SPD/FDP	CDU
1973	CDU	CSU	SPD/FDP	SPD	SPD/FDP	CDU
1974	CDU	CSU	SPD/FDP	SPD/FDP	SPD/FDP	CDU
1975	CDU	CSU	SPD/FDP	SPD/FDP	SPD/FDP	CDU
1976	CDU	CSU	SPD/FDP	CDU/FDP	SPD/FDP	CDU
1977	CDU	CSU	SPD/FDP	CDU/FDP	SPD/FDP	CDU
1978	CDU	CSU	SPD/FDP	CDU	SPD/FDP	CDU

313 Im Jahr eines Machtwechsels ist jeweils nur die neue Regierung dargestellt.

Schaubild 29: Regierungskonstellationen heute

	BW	BY	HE	NdS	NRW	RP
1996	CDU/FDP	CSU	SPD/Grüne	SPD	SPD/Grüne	SPD/FDP
1997	CDU/FDP	CSU	SPD/Grüne	SPD	SPD/Grüne	SPD/FDP
1998	CDU/FDP	CSU	SPD/Grüne	SPD	SPD/Grüne	SPD/FDP
1999	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	SPD	SPD/Grüne	SPD/FDP
2000	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	SPD	SPD/Grüne	SPD/FDP
2001	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	SPD	SPD/Grüne	SPD/FDP
2002	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	SPD	SPD/Grüne	SPD/FDP
2003	CDU/FDP	CSU	CDU	CDU/FDP	SPD/Grüne	SPD/FDP
2004	CDU/FDP	CSU	CDU	CDU/FDP	SPD/Grüne	SPD/FDP
2005	CDU/FDP	CSU	CDU	CDU/FDP	CDU/FDP	SPD/FDP
2006	CDU/FDP	CSU	CDU	CDU/FDP	CDU/FDP	SPD
2007	CDU/FDP	CSU	CDU	CDU/FDP	CDU/FDP	SPD

Der Beweis lässt sich hinsichtlich der Volksparteien überall antreten. So wird das Ausgangsmodell von der CDU BW, der CSU, der SPD HE, der SPD NdS, der SPD NRW und der CDU RP priorisiert. Deviante Modelle präferieren hingegen die SPD BW, die CDU HE (wahre Präferenz: Zweistufenmodell), die CDU NdS (Zweistufenmodell) und die CDU NRW (Regionalisierungsmodell). Die SPD BY plädiert, wie nahezu alle bayerischen Akteure, für eine konzentrierte Dreistufigkeit, weil sich eine andere Variante, u.a. wegen ausgeprägter traditioneller Momente, politisch kontraproduktiv auswirken würde. Eine besondere Situation ergibt sich für RP. Dort vertreten die Sozialdemokraten bis heute kein Oppositionsmodell.³¹⁴ Die Ergebnisse sind prinzipiell auch auf kleinere Parteien übertragbar.³¹⁵

314 Der Grund der traditionellen Oppositionspartei, der seit 1991 regierenden SPD, sich nicht eindeutig zu einem Oppositionsmodell zu bekennen, liegt u.a. darin, dass der Machtwechsel quasi zu früh kommt. Dieser hat in einer Zeit stattgefunden, in der das Thema noch nicht wieder politisch präsent bzw. der politische Wettbewerb noch auf andere Bereiche gerichtet war. Die Präferenzbildung der SPD hatte 1991 noch nicht die Schwelle erreicht sich uneingeschränkt auf eine oppositionelle Variante einzupendeln. Als der einschlägige Wettbewerb Mitte der 1990er Jahre einsetzt befindet sich die Partei bereits einige Zeit in der Regierungsverantwortung, was dazu beiträgt von umfassenden Strukturbrüchen Abstand zu nehmen und eine Reform im Rahmen des Ausgangsmodells anzugehen. In diesem Kontext ist allerdings zu betonen, dass das so genannte Direktionsmodell nicht von vornherein geplant war. Es ist vielmehr aus einem längeren, komplexen und extern unterstützten Prozess heraus entstanden, der auf Grund der Differenzen der Regierungspartner und der vagen Aussagen im Koalitionsvertrag notwendig wurde.

315 Die Grünen neigen tendenziell zu Oppositionsmodellen, da sie die Entwicklungen der 1960er und 1970er Jahre auf Grund ihrer erst späteren Gründung nicht mitgemacht haben. Dies zeigen die Beispiele aus BW, HE oder NdS. In NRW plädieren die bis 2005 mitregierenden Grünen für eine konzentrierte Dreigliedrigkeit, weil die dortige Regierungspolitik überwiegend auf eine solche ausgerichtet war. Die aktuell nicht im Landtag vertretenen Grünen in RP stehen ebenso für eine konzentrierte Dreistufigkeit. Dies deshalb, weil die dortige Oppositionspolitik in Abgrenzung zur funktional unterlegten Regierungspolitik eher auf regional orientierte Bezirksregierungen gerichtet ist. Bei den Freien Demokraten sind die Vorbedingungen etwas differenzierter gelagert. In BW war die vormals ein Oppositionsmodell vertretende FDP vielfach von der Regierung ausgeschlossen. Von daher hat die Annäherung an die CDU lange Zeit in Anspruch genommen. In HE plädiert die FDP verständlicherweise für das Ausgangsmodell, denn sie haben die Geschicke der Mitteleinstanz von 1970 bis 1982 als Partner der SPD entscheidend mitbestimmt. In NdS stand die FDP immer wieder in Regierungsbündnissen, die Entscheidung von 1972 geht jedoch auf die SPD zurück, wodurch die Präferenz auch hier einsichtig wird. Etwas abweichend stellt sich die Situation in NRW dar. Die FDP hatte auf die einschlägigen früheren Entwicklungen entsprechenden Einfluss. Im Laufe einer 25-jährigen Regierungspause hat man sich jedoch sukzessive auf ein Oppositionsmodell verständigt. Die FDP RP hatte eben-

Daran anknüpfend ist nun entscheidend, ob die historisch geprägten Präferenzen der Regierungspartner miteinander harmonieren. In BW finden die beiden Koalitionäre bei der Thematik verständlicherweise erst sukzessive zueinander, in RP sind größere Meinungsverschiedenheiten beobachtbar und in HE liegen die Präferenzen so weit auseinander, dass ein radikaler Strukturwandel verhindert wird. Dort musste die von der CDU favorisierte Zweistufigkeit 1999 verworfen werden, weil sich der damalige Koalitionspartner – die in den 1970er Jahren mit der SPD regierende FDP – den Plänen versperrt hat.³¹⁶

Die finanziellen Rahmenbedingungen münden in einen intensiven parteipolitischen Diskurs,³¹⁷ was zumindest im Laufe der Zeit eine quasi stimulierende Wirkung erzeugt, gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen einzuleiten. In BW (und den anderen Ländern – mit Ausnahme von BY) besteht wieder seit Mitte, spätestens Ende der 1990er Jahre eine heftige, kontrovers geführte Debatte um eine Strukturreform. Die sich verschärfende Haushaltssituation, die in BW überdimensionierte Sonderverwaltung, die daraus resultierende (öffentliche) politische Interaktion respektive der dadurch entstehende Druck motiviert (oder besser treibt) die Regierung zu radikalen Veränderungen im Rahmen des Ausgangsmodells. Relativierend ist jedoch zu betonen, dass in der bisherigen Literatur³¹⁸ auch umgekehrt argumentiert und die starke Rolle des Ministerpräsidenten betont wird, der den Prozess angekurbelt haben soll. Dies nicht zuletzt deshalb, weil radikale Reformen im Parteienwettbewerb eher keine Vorteile bedeuten. Hier dürften mehr personelle Faktoren einen Einfluss haben. In letzter Konsequenz ist dies vollkommen richtig, denn der entscheidende Impuls ging von der Regierungsspitze aus. Sprechen wir aber vom vorgelagerten Zeitraum, insbesondere Anfang 2003, so ist unübersehbar, dass die fast täglichen Verlautbarungen aus der Opposition den weiteren Ablauf geradezu herausgefordert haben. Auch wurden die Strukturen noch im ersten Quartal 2003 vehement von der Regierung verteidigt. Dem einschränkenden Aspekt soll damit keinesfalls entgegengetreten werden, denn sicherlich spielen in BW und Nds personelle Faktoren in Gestalt der Regierungsspitzen eine bedeutende Rolle. Dies vornehmlich dann, wenn man auf die Zeitpunkte unmittelbar vor Projektstart und die sich anschließenden Modernisierungsverläufe schaut. Ich komme nochmals darauf zurück.

Ein ebenfalls durchdringender politischer Wettbewerb lässt sich für HE, Nds und NRW identifizieren. In allen drei Ländern wurden die bisherigen Entscheidungen um die Mittelinstanz maßgeblich durch die SPD beeinflusst, was erklärt, dass diese jeweils das Ausgangsmodell präferiert und die neu regierende CDU einem abweichenden Modell nahesteht. Die Verhältnisse unterscheiden sich von BW (oder BY) allerdings dadurch, weil es hier in den Jahren 1999, 2003 bzw. 2005 zu einem Regierungswechsel kommt, jeweils hin zur traditionellen Oppositionspartei, was zu per se radikalen Oppositionsmodellen moti-

falls Einwirkungsmöglichkeiten auf die Entscheidung von 1968. Dass sie dennoch Zug um Zug für eine Zweistufigkeit argumentiert, lässt sich u.U. damit begründen, dass es in RP grundsätzlich leichter fallen dürfte vom Ausgangsmodell abzuweichen, weil schon der Mittelinstanzenbericht nicht zwingend Bündelungsbehörden vorsieht.

316 Eine Umsetzung der seit 2003 alleine regierenden CDU bleibt bis dato aus, weil diese noch im Vorfeld zur Wahl im Jahre 2003 von einer Fortführung der Koalition ausging und daher keine inhaltliche Neuausrichtung erfolgte. Unter den gegebenen Umständen ist daher zu erwarten, dass HE mittelfristig auf zwei Stufen zusteuern könnte.

317 Das Ausmaß des Parteienwettbewerbs zeigt sich – in Abgrenzung zu BY – in allen anderen Ländern an der Vielzahl der einschlägigen Dokumente, insbesondere auch aus den Reihen der Opposition. Neben diesen quantitativen Aspekt tritt ein weiteres inhaltlich-qualitatives Moment, nämlich die Intensität der Argumentation.

318 Vgl. hierzu Bogumil 2004 bzw. Bogumil, Ebinger 2005.

viert, insbesondere weil solche von den heutigen Regierungen schon zu Oppositionszeiten postuliert wurden. Der Umstand unterstützte dazu, dass NdS heute zweistufig aufgebaut ist. Auch die schwarz-gelbe Regierung in NRW verfolgt ein oppositionelles Regionalisierungsmodell und in HE scheiterte eine Zweistufigkeit 1999 lediglich am damaligen Koalitionspartner. In RP ist eine verstärkte Interaktion hinsichtlich der Mittelinstanz seit ungefähr Mitte der 1990er Jahre zu vernehmen. Dort wechselte die Regierung bereits 1991, als die Thematik noch nicht wieder tief genug im politischen Raum verankert war. Der dortige Machtwechsel hat daher im Forschungskontext nicht die Bedeutung wie in den zuvor genannten Ländern.³¹⁹ Das Beispiel zeigt überdies, dass eine alleinige Änderung der Machtverhältnisse – ohne eine vorausgehende Interaktionsphase – für einen Systemwechsel nicht hinreichend stimuliert. Ferner wird deutlich, dass die Veränderung eines Systems – über die Änderung der Machtstrukturen hinaus – zunächst auf eine harmonisierende Regierungskoalition angewiesen ist (siehe HE) und von weiteren Bedingungen (Reformkoalitionen, strukturelle Voraussetzungen etc.) abhängt (siehe NRW). Allein in BY hält sich der einschlägige Wettbewerb und damit die Motivation größere Modifikationen vorzunehmen, in einem begrenzten Rahmen, was mit an der relativ soliden Haushaltslage liegt und dem Umstand, dass die bisherige Modernisierungslinie der geradezu hegemonialen CSU eindrucksvoll durch die letzten Wahlergebnisse untermauert wurde. Der übergreifende Konsens für das Ausgangsmodell drängt hier jede andere Variante ins Abseits.

Das nächste Schaubild veranschaulicht, dass eine eher mäßige Interaktion in marginalen Reformen endet. Ein hoher Wettbewerb stimuliert hingegen zu radikaleren Veränderungen. Ist die ca. ab Mitte der 1990er Jahre eingeläutete jüngere Reformgeschichte, in der die Kontroversen um die Mittelbehörden wieder zugenommen haben, mit einem Machtwechsel zwischen den Volksparteien verknüpft, bestehen auch Chancen für ein Oppositionsmodell, sollten nicht weitere Gründe entgegenstehen. Ein hohes Maß an politischer Interaktion und eine Änderung der Macht- bzw. Ressourcenstrukturen motiviert demnach grundsätzlich zu devianten, per se radikalen Reformen.

Schaubild 30: Reformstimulation, Interaktion und Machtwechsel

	Machtwechsel	kein Machtwechsel
Interaktion hoch	Motivation zu deviantem per se radikalem Oppositionsmodell hoch Beispiel NdS, NRW, HE	Motivation zur Radikalität im Rahmen des Ausgangsmodells hoch Beispiel BW, RP
Interaktion niedrig	Motivation zu deviantem per se radikalem Oppositionsmodell gering Beispiel entfällt	Motivation zur Radikalität im Rahmen des Ausgangsmodells gering Beispiel BY

Mit Blick auf den letzten Teilaspekt von Variable drei ist anzumerken, dass die Möglichkeit zu tief greifenden Maßnahmen entscheidend von konstruktiven oder destruktiven Reformkräften mitbestimmt wird. Hinsichtlich der politischen Verschränkungen zwischen de-

³¹⁹ Auf Grund dessen ist das Land RP im diesbezüglichen Schaubild auch rechts oben verortet.

zentralen und zentralen Einheiten wird deutlich, dass eine eindeutige Dominanz einer Partei innerhalb der Spitzenverbände³²⁰ Solidarisierungseffekte mit der jeweiligen Landesregierung auslöst, sollten die politischen Mehrheiten miteinander korrespondieren. Sollten die Mehrheiten dominant gegenmajoritär ausfallen, sind politische Kontroversen und Blockadesituationen angezeigt. Weitgehend ausgeglichene Verhältnisse finden sich in HE, RP und Nds, was teilweise auch zur Neutralität oder Zurückhaltung der Verbände führt, sollten nicht andere verwaltungs- bzw. territorialstrukturelle Gründe (wie z.B. in HE oder RP) erheblich sein.³²¹

Die Stichhaltigkeit der These zeigt sich vornehmlich an den Bundesländern BW und NRW. Getragen wird die Reform in BW entscheidend durch die parteipolitisch korrespondierende Verschränkung zwischen dem Landkreistag und der Regierung. Das baden-württembergische Modell wird erst durch den – auf Grund des besonderen Wahlverfahrens der Landräte – dominant schwarz geprägten Spitzenverband transportiert und nach Beschluss der Regierung nachhaltig und offensiv von diesem abgesichert. Solche Solidarisierungseffekte sind in einer schwächeren Form auch in BY zu beobachten. Wegen des viel geringeren Maßnahmenkatalogs ist eine Abstützung der Regierungslinie jedoch weit weniger erforderlich. Zudem werden die Aspekte aus Variable drei durch die dortigen territorial- und verwaltungsstrukturellen Bedingungen überlagert.³²² In NRW sprechen sich die schwarz dominierten Spitzenverbände – der Landkreistag bzw. der Städte- und Gemeindebund – mehr für das Regionalisierungsmodell der CDU-geführten Regierung aus. Letztlich absichern lässt sich die Hypothese dadurch, dass Anfang 1999 eine ähnliche Variante der vormals SPD-geführten Regierung vom Landkreistag abgelehnt wurde. Seit dem Regierungswechsel vom Mai 2005 ist beobachtbar, dass sich die beiden konservativ besetzten Verbände in ihren Außendarstellungen zurückhalten und von Blockadehaltungen absehen. Trotz der Vorteile gegenüber der rot-grünen Regierungsphase ist bedeutsam, dass die Pläne der CDU-geführten Regierung nur von zwei der drei Spitzenverbände gestützt werden, was die Erfolgsaussichten eines Regionalisierungsmodells aus dieser Perspektive wieder reduziert. Die folgende Abbildung visualisiert vereinfacht die Reformkapazität im Lichte des politischen Wettbewerbs und der parteipolitischen Verschränkungen.³²³

320 In Teilkapitel 1.3.3 wurde dargelegt, warum der Fokus vornehmlich auf die Landkreistage fällt.

321 Die eher politisch neutralen Verschränkungen spielen hier ohnehin eine mehr beiläufige Rolle. Die Präferenzen der Spitzenverbände in HE, Nds, RP aber auch BY resultieren mehr aus territorialstrukturellen Bedingungen.

322 Der Bonus, dass die kooperativ eingestellten kommunalen Gremien vielfach dominant konservativ besetzt sind, dürfte für umfassende Veränderungen in BY daher nicht genügen.

323 Abgebildet sind die parteipolitischen Verschränkungen der Landkreistage im Verhältnis zur Regierung. Die Verortung des Landes NRW im oberen linken Matrixfeld bedeutet, dass die Möglichkeit zu einer radikalen Reform nur aus Sicht dieser Variablenkomponente gegeben ist. Allerdings ist festzustellen, dass sich der Städtetag zum Modell der neuen Regierung wesentlich distanzierter verhält, was die Chancen insgesamt wieder verringert.

Schaubild 31: Reformkapazität, Interaktion und parteipolitische Verschränkungen

	Verschränkung dominant korrespondierend	Verschränkung dominant gegenmajoritär
Interaktion hoch	Möglichkeit zur Radikalität Beispiel BW, NRW	Blockade Beispiel NRW bis 5/2005
Interaktion niedrig	marginale Reform Beispiel BY	marginale Reform Beispiel entfällt

6.2.2 Zentrale Erkenntnisse im Überblick

Mit Blick auf den vorigen Teilabschnitt ist resümierend festzuhalten, dass sich die spezifischen Vorannahmen zu den drei Variablen durch die Forschungsergebnisse und deren weitgehende Übertragbarkeit untermauern lassen. Führt man die Erkenntnisse zu den zentralen Bedingungen radikaler Reformen zusammen, so kann das Modernisierungspotenzial der einzelnen Bundesländer nun besser eingeschätzt werden. Zur Veranschaulichung sekundiert das letzte Schaubild.³²⁴

Schaubild 32: Modernisierungspotenzial der Bundesländer

	Präferenzen der Spitzenverbände auf Grund der Verwaltungs-/ Territorialstruktur und partei- politischer Verschränkungen	Verwaltungs- komplexität	Ökonomischer Druck / politische Interaktion	Regierungs- konstellationen	Macht- wechsel	Modernisierungspotenzial
BW	3 pro Regierung	mäßiger	hoch	sukzessive günstiger	nein	höher
BY	3 pro Regierung	hoch	mäßiger	günstig	nein	geringer
HE	3 pro Regierung	mäßiger	hoch	ungünstig	ja	geringer
NdS	neutral / 3 sukzessive pro Regierung	mäßiger	hoch	günstiger	ja	höher
NRW	different / 2 pro Regierung	hoch	hoch	günstiger	ja	geringer
NRW bis 5/2005	different / 1 pro Regierung	hoch	hoch	günstiger	nein	gering
RP	different / 0 pro Regierung	mäßiger	hoch	ungünstiger	nein	geringer

324 Zu einem ähnlichen Bewertungsverfahren vgl. z.B. Wollmann 2002, S. 516ff. Spalte 2 bezieht sich auf die erste und dritte Variable, Spalte 3 auf Variable eins, Spalte 4 auf die zweite und dritte Variable und die Spalten 5 und 6 jeweils auf Variable drei.

Die Erkenntnisse lassen folgende *zentrale Schlüsse* zu:

Eine Stimulation zu umfassenden Veränderungen ist wegen der ökonomischen Randbedingungen fast überall gegeben, eine Ausnahme bildet am ehesten noch *BY*. Dort bleibt eine radikale Reform schon motivational begrenzt. Im Freistaat sticht darüber hinaus besonders das komplexe Verwaltungsverbundsystem zwischen der kommunalen und staatlichen Mittelinstanz und das Machtpotenzial der mittleren kommunalen Ebene hervor. In *NRW* sind die Vorbedingungen ebenfalls denkbar ungünstig. Am auffälligsten ist hier das äußerst komplexe verwaltungsstrukturelle Gesamtgefüge. Maßgeblich sind des Weiteren die Machtpotenziale der unteren und mittleren kommunalen Ebene, die ausgeprägten Verflechtungen zwischen Land und Kommunen, insbesondere auch im Ruhrgebiet, die Konkurrenzen zwischen der mittleren staatlichen Ebene und den starken Landschaftsverbänden und die differierenden, vorwiegend parteipolitisch geprägten Sichtweisen der Spitzenverbände. Aus diesem Grund ist die Ausgangssituation seit dem Machtwechsel im Mai 2005 minimal besser, da nun die Mehrzahl der Verbände hinter den Planungen der neuen Regierung steht. In *RP* gestaltet sich das Verwaltungsgefüge zwar weniger komplex, jedoch sprechen die insgesamt eher schwächeren bzw. als different wahrgenommenen Kommunalstrukturen gegen eine einheitliche Präferenzbildung bei den Spitzenverbänden. Ferner bestanden Mitte der 1990er Jahre Meinungsverschiedenheiten in der Regierungskoalition, welches Modell genau zu verfolgen ist. Das Potenzial der aktuellen sozialdemokratischen Alleinregierung wäre für eine durchgreifende Mittelstufenreform günstiger, würde zunächst eine Anpassung der kommunalen Strukturen erfolgen. Wegen der abweichenden Präferenzen der Koalitionspartner bestanden in *HE* 1999 und die Jahre danach eher geringe Handlungsmöglichkeiten. Blendet man den Aspekt allerdings aus und unterstellt man, dass die Christdemokraten auch über die aktuelle Legislatur hinaus alleine regieren, so ist von einem weitaus höheren Potenzial auszugehen. Zum einen votieren alle Spitzenverbände für die „wahre Präferenz“ der CDU und damit für zwei Stufen, da es sich um ein mittelgroßes Land mit relativ starken Kommunalstrukturen handelt, das durchaus ohne eine Mittelebene und sicherlich ohne eine Territorialreform auskommen könnte. Zum anderen ist das Verwaltungsgefüge nicht derart komplex angelegt wie in *NRW* oder *BY*.

Der letzte Aspekt gilt auch für *BW* und *NdS*. Fragt man nach den weiteren zentralen Erfolgsfaktoren der dortigen Veränderungen, so sind die in beiden Ländern vergleichsweise konstruktiven Verhältnisse zu erwähnen. Deutlich wird in *BW*, dass die u.a. aus den Verwaltungs- und Territorialstrukturen ableitbaren Präferenzen der Spitzenverbände mit der Ansicht der Regierung korrespondieren. Wegen der Landesgröße und der Kommunalstrukturen ist ein anderes Modell auszuschließen, da andernfalls eine Gebietsreform naheliegt, eine solche jedoch regierungsseitig und durch die Verbände abgelehnt wird. Nicht zuletzt deshalb begegnen die niedersächsischen Spitzenverbände einer Zweistufigkeit anfangs reserviert, denn die kommunale Verwaltungskraft ist hier eher schwächer. Die Strukturveränderung stößt jedoch sukzessive auf Akzeptanz, vornehmlich auf Grund der Absage an eine Territorialreform und der beispiellosen Entstaatlichung der unteren Verwaltungsstufe. Die Tatsache, dass in *NdS* keine allgemeine untere Landesverwaltung existiert, steht argumentativ für einen zweistufigen Aufbau. Weiterhin fällt die in beiden Ländern schon lange äußerst intensiv geführte einschlägige Debatte auf. Die Haushaltssituation, die ausgedehnte Sonderverwaltungslandschaft in *BW*, die daraus resultierende öffentliche Interaktion respektive der dadurch entstehende politische Druck stimuliert zu radikalen Maßnahmen, in *BW* allerdings im Rahmen des Ausgangsmodells, da die Christdemokraten für die Regie-

rungspräsidenten eintreten, für die sie sich schon in den 1970er Jahren nachhaltig ausgesprochen haben. Eine umfassende Reform wird jedoch erst möglich, als sich die aus historischen Gründen lange für ein Oppositionsmodell plädierende FDP kurzfristig der CDU annähert. Die Verhältnisse in NdS unterscheiden sich hingegen dergestalt, dass es hier im Jahre 2003 zu einem Machtwechsel kommt, hin zur traditionellen Oppositionspartei, was den Grundstein für ein deviantes System legt. Was hinzu kommt, ist die uneingeschränkte Kooperation der Regierungspartner. Diese ist ebenfalls historisch begründbar. Das Beispiel zeigt, dass ein radikaler Wandel – über einen Machtwechsel hinaus – zunächst auf eine in der betreffenden Sachfrage harmonisierende Regierungskoalition angewiesen ist und zudem auf weitere Bedingungen, wie in NRW deutlich wird. Getragen wird die Reform in BW ferner ganz entscheidend durch die korrespondierende, parteipolitische Verschränkung zwischen dem Landkreistag und der Regierung. Das Modell wird bereits im Vorfeld durch den dominant schwarz besetzten Spitzenverband transportiert und nach dem Beschluss der Landesregierung von diesem abgesichert.

Zur Relativierung der Ergebnisse ist schließlich darauf hinzuweisen, dass in beiden Ländern die strategisch-taktische Ausrichtung der Projekte zum Erfolg der Reformen beigetragen hat. Blickt man auf BW, so besticht die generalstabsmäßige bzw. geheime Planung, der Überraschungseffekt, das klare Konzept und die detaillierte Festlegung und Kontrolle des Umsetzungsprozesses. Die Konflikte ließen sich durch die vormalige Einbindung der nur engsten Vertrauten des Ministerpräsidenten, durch die Verabschiedung des Konzepts nur zwei Wochen nach Verkündung der Reform, durch kurzgetaktete Zeitspannen, durch die Kopplung des Projekts an zentrale Vorgaben, durch eine straff organisierte, hierarchisch ausgerichtete Projektorganisation und eine insgesamt machtorientierte Strategie kontrollieren. Gelingen konnte das Vorhaben zudem, weil nicht allzu viele „Baustellen“ eröffnet wurden und durch den Verzicht auf eine Gebietsreform. Letztlich handelte es sich um eine strategische Allianz zwischen der politischen Spitze und besonders den Landräten, aber auch den Regierungspräsidenten und anderen kommunalen Vertretern gegen die Ministerialverwaltung. Entscheidend sind somit auch personelle Faktoren. Nicht ohnehin spricht Bogumil von einer „mikropolitischen Meisterleistung“ des damaligen Regierungschefs (2004, S. 11; vgl. auch Bogumil, Ebinger 2005, S. 5, 59). Schaut man nach NdS, so sind einige Parallelen zu entdecken. Auch hier gerät das klare, unmissverständliche Konzept, die Distanzierung von anderen Projekten, der ähnlich straffe Zeitplan und die detailliert kontrollierte Phase der Implementation ins Blickfeld. Ebenso spielen personelle Faktoren in Gestalt des Ministerpräsidenten und der CDU-Fraktionsführung eine wichtige Rolle. Entscheidend ist außerdem, dass die Ministerien die Auflösung der ohne eine Lobby ausgestatteten Mittelinstanz überwiegend unterstützt haben, da diese von der Stärkung der Sonderbehörden profitierten. Auffällig ist darüber hinaus, dass die Reformkapazitäten etwas hinter den baden-württembergischen zurückbleiben. Insbesondere fehlen die parteipolitisch förderlichen Momente zwischen der Regierung und dem Landkreistag. Die im Ergebnis reduzierten Kapazitäten machen daher ein taktisches Einwirken der Regierung auf die Präferenzbildung der anfangs reservierten Verbände fast noch wichtiger. Das Defizit wird vorwiegend durch die Absage an eine Territorialreform und durch die Vertrauenskultur zwischen der Regierung und der kommunalen Ebene kompensiert.

Abermals einschränkend ist jedoch anzufügen, dass die taktische Ausrichtung der Modernisierungspakete nur einen Baustein darstellt, denn günstige Bedingungen schaffen Raum, hingegen lassen ungünstige strukturelle Vorzeichen auch die besten Konzepte und

Strategien ins Leere laufen, wie besonders an den nordrhein-westfälischen Bemühungen sichtbar wird. Die Beispiele machen plausibel, dass die institutionelle Ausgangslage die Breite des Handlungsspielraums wesentlich mitbestimmt.

6.3 Konklusion

6.3.1 *Theoretische Reflexion*

Für die Analyse und Erklärung der Ergebnisse orientierte sich die Studie an einem Hypothesenrahmen, der sich in der Verwaltungsreformforschung schon bewährt hat (vgl. Wollmann 2007; vgl. auch Pollitt, Bouckaert 2000, Christensen, Laegreid 2001, Wollmann 2003a und 2003b). Wollmann kombiniert hierzu den historischen mit dem akteursorientierten Institutionalismus (2007). Diese kombinatorische Anwendung ist für die Untersuchung von Reformprozessen somit nicht ungewöhnlich. Auch er lässt sich davon leiten, zunächst die eher strukturellen Variablen abzubilden, die den Institutionenbildungsprozess beeinflussen und zu denen die, vom historischen Institutionalismus akzentuierten, historischen Traditionen und die hiervon ausgehenden Pfadabhängigkeiten zu rechnen sind. Sodann rückt er die, von der akteursorientierten Variante betonten, akteursbezogenen Faktoren in den Blick, die auf den „kontingenten“ Entscheidungs- und Handlungsspielraum der Akteure hinweisen (ebd.).

Die historische Form hebt hervor, dass die gegenwärtigen Entscheidungen auf der Grundlage historisch-institutionell geprägter Wahrnehmungen basieren und als Ausdruck so genannter Verlaufsabhängigkeiten zu verstehen sind. Für die Variante steht demnach der stabile Charakter institutioneller Arrangements, also die Beharrungskraft von Institutionen im Vordergrund. Wichtig werden damit Fragen nach den äußeren Umständen historischer Weichenstellungen, welche bestimmte Entscheidungen wahrscheinlicher machen oder andere Wege versperren und die Erklärung institutioneller Persistenz und Rigidität (vgl. z.B. Krasner 1988, Thelen, Steinmo 1992, S. 10ff, Steinmo, Thelen, Longstreth 1992, Hall, Taylor 1996, S. 937ff, Schulze 1997, S. 18ff, Wiesenthal 1997/1998, S. 6, Kaiser 1999, S. 191, Vatter 2002, S. 26f, Jann 2004, S. 605 und Sommermann 2004, S. 70). Der Ansatz, der vorwiegend Institutionen selbst zum Erklärungsgegenstand erhebt und speziell die Grenzen einer Veränderbarkeit betont, hilft demnach im konkreten Fall nicht abschließend weiter, da die Forschungsfrage explizit auf die Bedingungen eines radikalen Wandels gerichtet ist. Er kann eher zur Fundierung der bisherigen, arg begrenzten bundesrepublikanischen Reformfolge (bzw. -misserfolge) herangezogen werden, an welchen der deutsche Forschungsstand auch überwiegend orientiert ist. Zur theoretischen Erklärung der tief greifenden Vorgänge in BW und NdS empfiehlt sich mehr der akteurszentrierte Institutionalismus, der noch weitgehend der Frage nach den Ergebnissen institutionell eingebetteten Handelns folgt (Mayntz, Scharpf 1995, S. 39ff und Scharpf 2000; vgl. z.B. Wollmann 2007; vgl. auch Czada 1995, Schulze 1997, S. 5, 24ff, Zintl 1998, S. 295ff, Kaiser 1999, S. 191, Czada, Schimank 2001, S. 133ff, 240, Benz 2001, S. 75f und Holzinger 2003; vgl. zudem Lehmbruch 1989).

Dem bekannten Umstand, dass institutioneller Wandel im Kontext von Pfadabhängigkeiten steht, wird auch von der akteursorientierten Variante ausreichend Rechnung getragen. So ist in allen Bundesländern deutlich geworden, dass die historisch geprägten Verwaltungs- und Territorialstrukturen die aktuellen Modernisierungswege entscheidend und in unterschiedlichem Maße mit anleiten bzw. versperren. Derartige Konditionen lösen eine Reform jedoch weder aus, noch können sie eine solche verhindern. Allerdings wirken sie

begünstigend oder blockierend und beeinflussen daher deren Ausrichtung und Verlauf. Besonders einsichtig wird dies in NRW und BY. Die dort vergleichsweise komplexen Verhältnisse befördern Blockadesituationen oder zumindest den Umstand von radikalen Reformen Abstand zu nehmen. Blickt man darüber hinaus auf die Beschlussfassungen der 1970er Jahre, so ist feststellbar, dass ein konzentriert dreistufiger Verwaltungsaufbau in vielen Gliedstaaten auch heute noch als wegweisend gilt. Die damals an den Entscheidungen beteiligten Regierungsakteure favorisieren fast durchweg das Ausgangsmodell. Die seinerzeitigen richtungsweisenden Vorgaben entfalten eine stabile, bis in die Gegenwart überdauernde Langzeitwirkung. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Positionen der Koalitionspartner miteinander harmonisieren. Historisch vorgelagerte Umstände gelten hierbei als wichtige Voraussetzung für das Akteursverhalten, zur Bildung institutioneller Mehrheiten und letzten Endes als Grundbedingung für die Fähigkeit einer Regierungskoalition, radikale Reformen effektiv anzugehen, was insbesondere der Fall in HE zeigt.

Was bei der akteurszentriert-institutionalistischen Variante eindrucksvoll in den Blickpunkt gerät, ist die Erfassung politischer Prozesse, die durch den institutionellen Kontext gelenkt werden, welcher auf die Akteurskonstellationen wirkt und der das strategische Handeln der Akteure, deren Interaktionen, Handlungsorientierungen, -ressourcen und letztlich das Politikergebnis beeinflusst. Wie ersichtlich ist, mündet die Verschuldungssituation in einen konfligierenden politischen Diskurs. Der entstehende Parteienwettbewerb wirkt nicht nur dahingehend, dass für die Regierung sukzessive ein Handlungszwang entsteht, sondern auch dergestalt, dass durch die Opposition – bzw. seitens der in den 1970er Jahren von den richtungsweisenden Entscheidungen ausgeschlossenen Parteien – deviante und per se radikale Oppositionsmodelle kommuniziert werden, die diametral an der Regierungslinie ausgerichtet sind, was die Alternativen erweitert, die Konfrontation oftmals noch intensiviert und radikale Reformen im Falle eines Machtwechsels wahrscheinlicher werden lässt, sollten nicht weitere Bedingungen entgegenstehen. Hinzukommen prägende strukturelle Momente. Der Kommunalisierungsgrad wirkt beispielsweise in NdS stimulierend auf die Handlungsorientierungen fast aller Akteure und damit auf die Ressourcen der Regierung, eine radikale Zweigliedrigkeit durchzusetzen. Im Zusammenspiel mit den vorgenannten Faktoren stehen Verwaltungsstrukturereformen ferner überall im Kontext zur Landesgröße und zur Verwaltungskraft der kommunalen Ebene und den damit einhergehenden Erfordernissen um eine kommunale Gebietsreform. Die Strukturen wirken auf die Haltung der Akteure und deren Interaktionsbeziehungen und damit auf die Reformkapazität der jeweiligen Regierung, welche sich erheblich ausdehnt, sollten die Ansichten der kommunalen Verbände weitgehend mit der Präferenz der Landesregierung korrespondieren (siehe BW, BY, HE oder auch NdS). Sollte dies nicht der Fall sein, so sind Blockaden zu erwarten (siehe z.B. RP). Überdies werden die Präferenzen durch parteipolitische Verschränkungen zwischen der dezentralen Ebene und der Ebene des Landes bestimmt. Derartige Einflüsse führen im positiven Sinne zu Solidarisierungseffekten mit der Regierung, was eine radikale Reform unterstützt (siehe z.B. BW). Im negativen Sinne sind tendenziell blockierende Wirkungen angezeigt (siehe z.B. in NRW insbesondere bis Mai 2005).

Die jeweilige Ausgangslage beeinträchtigt die Wechselbeziehungen der korporativen und kollektiven Akteure und gilt als Vorbedingung zur Konstituierung von Reformkoalitionen und letzten Endes für die Möglichkeit, radikale Reformen auch umzusetzen. Der aufgezeigte Kontext sorgt dafür, dass die Beziehung der Akteure entweder als eine kompetitive oder eine kooperative interpretiert werden kann. Die Prägekraft der institutionellen Fak-

toren bildet demnach in NRW oder BY einen restringierenden und in BW oder Nds einen mehr stimulierenden, ermöglichenden Handlungskontext. Im Ergebnis wird einmal mehr offenbar, dass bei Verwaltungsreformen Machtaspekte und -asymmetrien einen wichtigen Platz einnehmen und Veränderungsprozesse Mehrheiten erfordern. Augenscheinlich ist, dass Akteure durch institutionelle Einflüsse innovative Politik destruktiv verhindern, sie aber auch konstruktiv dazu beitragen können (vgl. Benz 2003, S. 207, 230; vgl. auch Bandelow 2003a, S. 329).

Die Verwaltungsstrukturreformen sind in BW und Nds jedoch nicht alleine institutionell gesteuert, denn Politik wird schlussendlich von Akteuren gemacht, die im institutionellen Handlungskorridor (inter-) agieren. Eine ungünstige Ausgangssituation macht zwar die besten Konzepte und Strategien zunichte, günstige Konditionen schaffen allerdings Spielräume. Auf Grund dessen war ergänzend auch auf die taktische Einwirkung der Akteure und ihre strategischen Möglichkeiten hinzuweisen, was von der akteursorientiert-institutionalistischen Variante besonders betont wird. Diese institutionell beschränkten Freiräume wurden in BW und Nds konsequent genutzt. Hier und dort spielen personelle Faktoren eine nicht unerhebliche Rolle.

6.3.2 *Fazit*

Die Forschungserkenntnisse unterstreichen, dass die Modernisierungsrichtung, der Politikprozess und das jeweilige Politikergebnis einerseits durch den institutionellen Rahmen und dessen Auswirkungen auf die Handlungsorientierungen und Ressourcen der Akteure bestimmt ist, was deren Interaktionen, Interessen und Verhaltensweisen ganz wesentlich beeinflusst. Andererseits wird der Ablauf durch strategisch-taktische Manöver und die Handlungsspielräume der Akteure geleitet. Verwaltungsreformen werden daher durch eine Mischung von institutionellen und nicht institutionellen Einflüssen und durch verschiedene Faktorkonstellationen gelenkt.

Die Beispiele aus BW und Nds verdeutlichen, dass radikale Veränderungen möglich sind. Eine umfassende (Mittelstufen-) Reform verlangt zunächst nach einer gewissermaßen kognitiv-motivationalen Komponente. Im Anschluss daran entscheidet sich, ob eine solche tatsächlich auch durchsetzbar ist. Stimulierend wirkt insbesondere die sozio-ökonomische Ausgangslage, die Dimension des einschlägigen politischen Wettbewerbs und eine Änderung der Macht- und Ressourcenstrukturen. Die Chance zu einer Umsetzung verweist hingegen vorwiegend auf die strategischen Einwirkungsmöglichkeiten, auf länderspezifische verwaltungs- und territorialstrukturelle Bedingungen, auf diverse Macht- bzw. Akteurskonstellationen und historisch geprägte Muster ihres Zusammenwirkens, auf parteipolitische Verschränkungen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften und schließlich auf die insgesamt aus diesem Kontext resultierenden Akteurspräferenzen und die daraus ableitbaren Vetopositionen. Die Umstände orientieren sich somit an politischen Gesetzmäßigkeiten. Immer spielen innerhalb dieser politischen Rationalität Machtkoordinaten eine dominierende Rolle. Abschließend bleibt zu bemerken: Gerade in der Gegenwart erscheint Politik zuweilen undurchschaubar und überkomplex. Die Studie zeigt, dass radikale und erfolgreiche (Modernisierungs-) Politik durch einige wenige Faktoren anschaulich erklärbar ist. Hierbei sind Faktoren angesprochen, die den Verlauf und das Ergebnis sicherlich nicht vollständig determinieren. Sie lassen aber Aussagen zu, die der Wirklichkeit in hohem Maße entsprechen dürften.

7 Literatur und Arbeitspapiere

- AAREBROT, F.H., BAKKA, P.H. (1992): Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft. In: Berg-Schlosser, D., Müller-Rommel, F. (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 2. aktualisierte Aufl., Opladen, 1992, S. 51ff.
- ABENDROTH, E., BÖHME, K. (1999): Drei Hessen unter einem Hut. In: Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): Bürger im Staat (Die Bundesländer). Heft 1/2, 49. Jg., Stuttgart, 1999, S. 47ff (www.hlz.hessen.de, übernommen 20.09.2004). Zugl. in: Wehling, H.-G. (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. 3. aktualisierte Aufl., Wiesbaden, 2004, S. 145ff.
- ALEMANN, U.v. (1987): Organisierte Interessen und Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Studienkurs 3215, FernUniv. Hagen.
- ALEMANN, U.v., FORNDRAN, E. (1990): Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechniken und Forschungspraxis. 4. überarbeitete und erweiterte Aufl., u.a. Stuttgart.
- ALEXANDER, J.C., GIESEN, B., MÜNCH, R. u.a. (1987, Hg.): The Micro-Macro-Link, u.a. Berkeley.
- ARBEITSGRUPPE ZUR VORBEREITUNG DER GEBIETS- UND FUNKTIONALREFORM (1974), in: Hessischer Minister des Innern (Hg.): Bericht und Anlagen 1 – 5e und Anlage 6 (Einzelvorschläge zur Verwaltungsvereinfachung, D II a 436), S. 130ff.
- ARBEITSKREIS POLIZEI DER CDU BADEN-WÜRTTEMBERG (2003): Sicherheitsforum. Informationen des Arbeitskreises Polizei der CDU Baden-Württemberg zur Inneren Sicherheit. Nr. 1, 19. Jg., Mai 2003.
- ARENDT, H. (1970): Macht und Gewalt, München.
- ARGYRIS, C., SCHÖN, D.A. (1999): Die Lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis, Stuttgart.
- ARTHUR, W.B. (1989): Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events. In: The Economic Journal 99, S. 116ff.
- ASHFORD, D.E. (1978): The Structural Analysis of Policy or Institutions Really Do Matter. In: Ashford, D.E. (Hg.): Comparing Public Policies. U.a. Beverley Hills, 1978, S. 81ff.
- ASHFORD, D.E. (1983): Comparing Policies Across Nations and Cultures. In: Nagel, S.S. (Hg.): Encyclopedia of Policy Studies. U.a. New York, 1983, S. 171ff.
- BACHRACH, P., BARATZ, M.S. (1962): Two Faces of Power. In: American Political Science Review 56, S. 947ff.
- BACHRACH, P., BARATZ, M.S. (1963): Decisions and Nondecisions. An Analytical Framework. In: American Political Science Review 57, S. 641ff.
- BAITSCH, C. (1993): Was bewegt Organisationen? Selbstorganisation aus psychologischer Perspektive, u.a. Frankfurt a.M.
- BAITSCH, C., KNOEPFEL, P., EBERLE, A. (1996): Prinzipien und Instrumente organisationalen Lernens. Dargestellt an einem Fall aus der öffentlichen Verwaltung. In: Organisationsentwicklung, H. 3, S. 4ff.
- BANDELOW, N.C. (2003a): Kollektive Lernprozesse durch Vetospieler? Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven zur europäischen Verfassungs- und Währungspolitik in den 1980er und 1990er Jahren. Bochum, Univ., Habil., 2003.

- BANDELOW, N.C. (2003b): Institutionelle Vetopunkte und kollektive Lernprozesse in der britischen und deutschen Europapolitik der 1980er und 1990er Jahre (www.ruhr-uni-bochum.de, übernommen 04.02.2004).
- BANNER, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP, Fachzeitschrift für die Öffentliche Verwaltung. Heft 1, 13. Jg., Januar/Februar 1991, S. 364ff.
- BARTOLINI, S. (1999): Collusion, Competition and Democracy, Part I. In: Journal of Theoretical Politics 11, S. 435ff.
- BAYERISCHE GEMEINDEORDNUNG (GO BY): Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 797ff), zuletzt geändert durch das Zweite Bayerische Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an den Euro vom 24.04.2001 (GVBl. S. 140).
- BAYERISCHE STAATSKANZLEI (2003): Bericht aus der Kabinettsitzung: Neues Bayerisches Kabinett beschließt umfassenden Reformkurs. Pressemitteilung vom 21.10.2003, München (www.bayern.de, übernommen 28.02.2005).
- BAYERISCHE STAATSKANZLEI (2004): Rede von Staatsminister Erwin Huber beim Bayerischen Landkreistag zum Thema „Verwaltung 21 und Beziehung zwischen Staat und Kommunen“ vom 18.05.2004 (www.bay-landkreistag.de, übernommen 13.09.2004).
- BAYERISCHE STAATSKANZLEI (2005): Projekt „Verwaltung 21“ – Neuorganisation der Regierungen in Bayern, Stand: 05.01.2005 (www.bayern.de, übernommen 28.02.2005).
- BAYERISCHE STAATSREGIERUNG (2004): Verwaltung 21. Reform für ein modernes Bayern. Informationen zur Verwaltungsreform, Paket 2 vom 24.11.2004 (www.bayern.de, übernommen 28.02.2005).
- BAYERISCHE VERFASSUNG vom 2. Dezember 1946 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991), zuletzt geändert durch Gesetze vom 10.11.2003 (GVBl. S. 816f).
- BAYERISCHER GEMEINDETAG (2004): Verwaltungsreform – Gemeindetag fordert fairen Dialog. Brandl: Bündnis für den ländlichen Raum schaffen! Pressemitteilung 7/2004 vom 02.02.2004, München (www.bay.gemeindetag.de, übernommen 13.09.2004).
- BAYERISCHER LANDKREISTAG (2003): Bayerischer Landkreistag fordert Einheit der Verwaltung auf der unteren Ebene, Pressemitteilung 10/2003 (www.bay-landkreistag.de, übernommen 13.09.2004).
- BAYERISCHER LANDKREISTAG (2004a): Kommunen stärken – Staat reformieren. Bayerischer Landkreistag 2004 in Burghausen. Eröffnung der zweitägigen Jahresversammlung (www.bay-landkreistag.de, übernommen 03.03.2005).
- BAYERISCHER LANDKREISTAG (2004b): Grußwort zum Jahreswechsel von Landrat Theo Zellner, Präsident des Bayerischen Landkreistags (www.bay-landkreistag.de, übernommen 13.09.2004).
- BAYERISCHER LANDTAG (2004): 15. Wahlperiode, Drs. 15/882 vom 27.04.2004. Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Modernisierung der Verwaltung (Verwaltungsmodernisierungsgesetz – VerwModG; www.bayern.landtag.de, übernommen 13.09.2004).
- BAYERISCHER STÄDTETAG (2004): Städtetag macht Vorschläge zur Verwaltungsreform. Verschlinkung auch von Ministerien und Regierungen empfohlen – Leistungsabbau soll zur Deregulierung genutzt werden, Infobrief 1/2004 (www.bay-staedtetag.de, übernommen 13.09.2004).
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN (2004): Grußwort des Bayerischen Staatsministers Dr. Günther Beckstein beim Bayerischen Landkreistag zum Thema „Kommunale Finanzen, Verwaltungs- und Behördenreform“ vom 18.05.2004 (www.bay-landkreistag.de, übernommen 13.09.2004).
- BEAMTENBUND BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a): Stellungnahme des Beamtenbundes Baden-Württemberg zur geplanten Verwaltungsreform 2003/2005 (www bbw.dbb.de, übernommen 08.10.2004).

- BEAMTENBUND BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): Resolution des Beamtenbundes Baden-Württemberg zur geplanten Verwaltungsreform der Landesregierung vom 17.12.2003 (www.bbw-dbb.de, übernommen 08.10.2004).
- BECKER, B. (1988): Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Ellwein, T., Hesse, J.J., Mayntz, R. u.a. (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Bd. 2, Baden-Baden, 1988, S. 13ff.
- BECKER, B. (1989): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha.
- BECKER, F.G. (1993): Explorative Forschung mittels Bezugsrahmen – ein Beitrag zur Methodologie des Entdeckungszusammenhangs. In: Becker, F.G., Martin, A. (Hg.): *Empirische Personalforschung*. Methoden und Beispiele. Sonderband 1993 der Zeitschrift für Personalforschung. München, 1993, S. 111f.
- BECKER, G.S. (1982): *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*. Übersetzt von Vanberg M. u. V., Tübingen.
- BECKER, M. (2003): Zur Problematik eines zweidimensionalen Begriffs politischer Institutionen. *Bamberger Beiträge zur Politikwissenschaft, Forschungsschwerpunkt Theorie der Politik*. Nr. I-5 (www.uni-bamberg.de, übernommen 08.01.2004).
- BECKER, U. (1980): Landesorganisation. In: Grochla, E. (Hg.): *Handwörterbuch der Organisation*. 2. Aufl., Stuttgart, 1980, Sp. 1183ff.
- BEHRENS, F. (1995): Reform der allgemeinen inneren Verwaltung. Die staatliche Mittelinstanz im Verwaltungsaufbau der Zukunft. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung*. Berlin, 1995, S. 315ff.
- BEHRENS, F. (2000): Verwaltungsreform des Landes Nordrhein-Westfalen. In: Günther, A. (Hg.): *Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen – Erfahrungen – Perspektiven* (Festschrift zum 10-jg. Bestehen des Institut für Kommunal- und Verwaltungswissenschaft NW). 1. Aufl., Baden-Baden, 2000, S. 15ff.
- BEHRENS, F., HEINZE, R.G., HILBERT, J. u.a. (1995): Zwischen Pleite und Wirkungslosigkeit? – Auf der Suche nach Perspektiven für die Modernisierung von Staat und Verwaltung in den Bundesländern. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung*. Berlin, 1995, S. 9ff.
- BEHRENS, M. (2003): Quantitative und qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. In: Schubert, K., Bandelow, N.C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. U.a. München, 2003, S. 203ff.
- BELZER, V., BRANDEL, R. (1995): Modernisierung des öffentlichen Sektors. Privatwirtschaft als Vorbild, Privatisierung als Konsequenz? In: Ellwein, T., Hesse, J.J., Mayntz, R. u.a. (Hg.): *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung*. Berlin, 1995, S. 159ff.
- BENSON, J.K. (1975): The Interorganizational Network as a Political Economy. In: *Administrative Science Quarterly*, S. 229ff.
- BENTELE, K., REISSERT, B., SCHETTKAT, R. (1995): Einleitung. Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. In: Bentele, K., Reisert, B., Schettkat, R. (Hg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Fritz W. Scharpf, Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. U.a. Frankfurt a.M., 1995, S. 9ff.
- BENZ, A. (1985): *Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*, Opladen.
- BENZ, A. (1987): Politisch-administrative Strukturen und Institutionen. In: Ellwein, T., Hesse, J.J., Mayntz, R. u.a. (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. 1. Aufl., Bd. 1, Baden-Baden, 1987, S. 423ff.
- BENZ, A. (1990): Institutionspolitik. In: Ellwein, T., Hesse, J.J., Mayntz, R. u.a. (Hg.): *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. 1. Aufl., Bd. 4, Baden-Baden, 1990, S. 359ff.
- BENZ, A. (1992): Mehrebenen-Verflechtung. Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, A., Scharpf, F.W., Zintl, R.: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. U.a. Frankfurt a.M., 1992, S. 147ff (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 10, Köln).

- BENZ, A. (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.
- BENZ, A. (1995a): Verfassungspolitik im kooperativen Bundesstaat. In: Bentele, K., Reissert, B., Schettkat, R. (Hg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf, Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. U.a. Frankfurt a.M., 1995, S. 145ff.
- BENZ, A. (1995b): Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Berlin, 1995, S. 107ff.
- BENZ, A. (1996/1997): Verflechtung der Verwaltungsebenen. In: König, K., Siedentopf, H. (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden, 1996/1997, S. 165ff.
- BENZ, A. (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme und staatliche Steuerung. In: Klein, A., Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden, 1997, S. 88ff.
- BENZ, A. (1998): Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle. Koordination und Struktur-
dynamik im europäischen Mehrebenensystem. In: PVS 39, S. 558ff.
- BENZ, A. (2001): Der moderne Staat. Grundlagen einer politologischen Analyse. 1. Aufl., u.a. München.
- BENZ, A. (2002): Die territoriale Dimension von Verwaltung. In: König, K. (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl., Baden-Baden, 2002, S. 207ff.
- BENZ, A. (2003): Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen. In: Mayntz, R., Streek, W. (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden (Festschrift für Fritz W. Scharpf). Frankfurt a.M., 2003, S. 205ff.
- BENZ, A. (2004): Institutionentheorie und Institutionenpolitik. In: Benz, A., Siedentopf, H., Sommermann, K.-P. (Hg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag). Berlin, 2004, S. 19ff.
- BENZ, A., SCHARPF, F.W., ZINTL, R. (1992, Hg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, u.a. Frankfurt a.M.
- BERGER, P.L., LUCKMANN, T. (1993): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, u.a. Frankfurt a.M.
- BERG-SCHLOSSER, D., MÜLLER-ROMMEL, F. (1992a): Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft. In: Berg-Schlosser, D., Müller-Rommel, F. (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 2. aktualisierte Aufl., Opladen, 1992, S. 279ff.
- BERG-SCHLOSSER, D., MÜLLER-ROMMEL, F. (1992b): Entwicklung und Stellenwert der vergleichenden Politikwissenschaft. In: Berg-Schlosser, D., Müller-Rommel, F. (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch. 2. aktualisierte Aufl., Opladen, 1992, S. 11ff.
- BEYER, L., GRIMMER, K., KNEISSLER, T. u.a. (1994): Verwaltungsorganisation und Institution. In: Göhler, G. (Hg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie. 1. Aufl., Baden-Baden, 1994, S. 245ff.
- BEYME, K.v. (1982): Parteien in westlichen Demokratien, München.
- BEYME, K.v. (1987): Institutionentheorie in der neueren Politikwissenschaft. In: Göhler, G. (Hg.): Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Opladen, S. 48ff.
- BEYME, K.v. (1988): Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München.
- BEYME, K.v. (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- BEZIRKSORDNUNG FÜR DEN FREISTAAT BAYERN (BezO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Dezember 1999 (BVBl. S. 548, BayRS 2020-4-2-1).
- BEZIRKSREGIERUNG LÜNEBURG (2003): Aufgabenkritik der Bezirksregierung Lüneburg und Vorschlag zur Entwicklung von Regionalen Ämtern für den ländlichen Raum vom 08.07.2003 (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- BEZIRKSREGIERUNG WESER-EMS (2003): Die Aufgabenkritik der Bezirksregierung Weser-Ems. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform in Niedersachsen, 03.07.2003 (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).

- BIEGLER, D., FREY, B., KLEINFELD, R. (1997): Nordrhein-Westfalen. In: Hartmann, H. (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer. 3. erweiterte und aktualisierte Neuauflage. Frankfurt a.M., 1997, S. 383ff.
- BIRCHFIELD, V., CREPAZ, M.M.L. (1998): The impact of constitutional structures and collective and competitive veto points on income inequality in industrialized democracies. In: European Journal of Political Research 34, S. 175f.
- BLATTER, J. (2003): Dimensionen und Ursachen des Wandels politischer Institutionen im 20. Jahrhundert. Erkenntnisse aus europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen (www.uni-konstanz.de, übernommen 18.09.2003).
- BLONDEL, J., MÜLLER-ROMMEL, F. (1997, Hg.): Cabinets in Western Europe. 2. Aufl., Basingstoke.
- BLUMER, H. (1973): Der methodologische Standort des symbolischen Interaktionismus. In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hg.) Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Bd. 1, Reinbek, 1973, S. 80ff.
- BLUMER, H. (1979): Methodologische Prinzipien empirischer Wissenschaft. In: Gerdes, K. (Hg.): Explorative Sozialforschung. Einführende Beiträge aus „Natural Sociology“ und Feldforschung in den USA. Stuttgart, 1979, S. 41ff.
- BODE, G. (2000): Modernisierung der Mittelinstanz in Hessen. In: Konzendorf, G. (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 210, S. 19ff.
- BÖHRET, C. (1982): Reform und Anpassungsflexibilität der öffentlichen Verwaltung. In: Hesse, J.J. (Hg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS Sonderheft 13. Opladen, 1982, S. 134ff.
- BÖHRET, C. (1983): Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen.
- BÖHRET, C. (2002): Verwaltung und Verwaltungspolitik in der Übergangsgesellschaft. In: König, K. (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl., Baden-Baden, 2002, S. 59ff.
- BÖHRET, C., KONZENDORF, G. (1995): Mehr Sein als Scheinen. Der funktionale Staat. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Berlin, 1995, S. 17ff.
- BÖHRET, C., KONZENDORF, G. (1996/1997): Verwaltung im gesellschaftlichen und ökonomischen Umfeld. In: König, K., Siedentopf, H., (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden, 1996/ 1997, S. 67ff.
- BOGUMIL, J. (1997): Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion. In: Grande, E., Prätorius, R. (Hg.): Modernisierung des Staates? 1. Aufl., Baden-Baden, 1997, S. 21ff.
- BOGUMIL, J. (1998): Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung. In: Bogumil, J., Kießler, L. (Hg.): Stillstand auf der „Baustelle“? Barrieren der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Schritte zu ihrer Überwindung. Baden-Baden, 1998, S. 131ff.
- BOGUMIL, J. (2000): Modernisierung der Landesverwaltungen. Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven. In: Kießler, L., Kersting, N., Lange, H.-J. (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. 1. Aufl., Baden-Baden, 2000, S. 123ff. Zugl. Bogumil (1999) in: Bogumil, J. (Hg.): Modernisierung der Landesverwaltungen, polis Nr. 42/1999, Institut für Politikwissenschaft, FernUniv. Hagen, 1999, S. 5ff.
- BOGUMIL, J. (2002): Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat (www.fernuni-hagen.de, übernommen 13.01.2004).
- BOGUMIL, J. (2004): Public Sector Reformen. Ansätze, Analysen, Ausblick. Antrittsvorlesung am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz am 08.12.2004.

- BOGUMIL, J. (2005): Verwaltungsstrukturreform in NRW – die Neuordnung der Mittelinstanzen. In: Neues Archiv für Niedersachsen, Heft 1/2005, S. 42ff (Zusammenfassung des Gutachtens Bogumil, J., Reichard, C., Siebart, P (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster, Ibbenbüren.
- BOGUMIL, J., EBINGER, F. (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW (Gutachten vom 27.05.2005 im Auftrag von Stiftung und Verein „Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster“, www.ruhr-uni-bochum.de, übernommen 01.08.2005).
- BOGUMIL, J., HOLTKAMP, L., KIBLER, L. (2004): Modernisierung lokaler Politik. Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Jann, W., Bogumil, J., Bouckaert, G. u.a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin, 2004, S. 64ff.
- BOGUMIL, J., IMMERSALL, S. (1985): Wahrnehmungsweisen empirischer Sozialforschung. Zum Selbstverständnis des sozialwissenschaftlichen Forschungsprozesses, Frankfurt a.M.
- BOGUMIL, J., KIBLER, L. (1997): Modernisierung der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. In: Heinelt, H., Mayer, M. (Hg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Opladen, 1997, S. 118ff.
- BOGUMIL, J., KIBLER, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: Budäus, D., Conrad, P., Schreyögg, G. (Hg.): Managementforschung, 8. New Public Management. U.a. Berlin, 1998, S. 123ff.
- BOGUMIL, J., KIBLER, L., GREIFENSTEIN, R. u.a. (1996): Zwischen Strukturkonservatismus und Modernisierungsbereitschaft. Ergebnisse einer Beschäftigtenbefragung im Rahmen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells in der Stadtverwaltung Hagen, polis Nr. 35/1996, Institut für Politikwissenschaft, FernUniv. Hagen (www.fernuni-hagen.de, übernommen 21.09.2005).
- BOGUMIL, J., KOTTMANN, S. (2006): Verwaltungsstrukturreform. Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster, Bd. 11), Ibbenbüren.
- BOGUMIL, J., REICHARD, C., SIEBART, P. (2004): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster), Ibbenbüren.
- BOGUMIL, J., SCHMID, J. (2000): Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Studienkurs 3904, FernUniv. Hagen.
- BOHNSACK, R. (1999): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung, Opladen.
- BOLZ, H. (2000): Das Direktionsmodell in Rheinland-Pfalz. Konzept und Entscheidungsprozess. In: Konzendorf, G. (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 210, S. 41ff.
- BONUS, H., RONTE, D. (1995): Credibility and Economic Value in the Visual Arts. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Nr. 219, Münster.
- BOOS, M., FISCH, R. (1987): Die Fallstudie in der Organisationsforschung. In: Windhoff-Héritier, A. (Hg.): Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein. Opladen, 1987, S. 350ff.
- BOUCKAERT, G. (2004): Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel. In: Jann, W., Bogumil, J., Bouckaert, G. u.a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin, 2004, S. 22ff.
- BOURDIEU, P. (1985): Sozialer Raum und 'Klasse', Frankfurt a.M.
- BOURDIEU, P. (1987): Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft, Frankfurt a.M.
- BROWN, R.H. (1978): Bureaucracy as Praxis. Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations. In: Administrative Science Quarterly, S. 365ff.
- BUDÄUS, D. (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. 2. Aufl., Berlin.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN HESSEN (1998): Programm zur Landtagswahl 1999, Landesverband Hessen. Verabschiedet am 27.06.1998 auf der Landesmitgliederversammlung, Marburg.

- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN HESSEN (2002): Besser Leben in Hessen braucht mehr Grün. Regierungsprogramm zur Landtagswahl am 02.02.2003. Verabschiedet am 25.05.2002 durch die Landesmitgliederversammlung, Rüsselsheim.
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a): Verwaltungsgewerke statt Verwaltungsreform, Pressemeldung vom 26.03.2003 (www.bawue.gruene-fraktion.de, übernommen 03.03.2005).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): Eckpunkte einer Grünen Verwaltungswende. Dezentral – bürgernah – effizient. Vorgelegt auf der Pressekonferenz der Fraktion der Grünen, Stuttgart (www.bawue.gruene-fraktion.de, übernommen 03.03.2005).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION BAYERN (2004): Effizienz, Qualität, Service. Pressemitteilung vom 19.01.2004, München (www.gruene-fraktion-bayern.de, übernommen 13.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION HESSEN (2004): Grüne legen Drei-Stufen-Plan zur Regionalreform vor. Pressemitteilung vom 26.01.2004, Wiesbaden (www.gruene-hessen.de, übernommen 13.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2002a): Wiederbelebung der Verwaltungsreform ist ein Ablenkungsmanöver des Ministerpräsidenten. Reform der Agrarverwaltung und der Bezirksregierungen für SPD weiter tabu. Pressemitteilung vom 28.06.2002, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2002b): Kommission zur Zukunft der Bezirksregierungen überflüssig – Regionalisierung muss jetzt gestaltet werden. Pressemitteilung vom 12.12.2002, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2003a): Neue Landesregierung bleibt Präzisierung der Verwaltungsreform schuldig. Pressemitteilung vom 28.02.2003, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2003b): Grüne für schrittweise Auflösung der Bezirksregierungen gegen zentrale Kompetenzzentren. Aufgaben auf regionale Verwaltungen übertragen. Pressemitteilung vom 12.06.2003, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2003c): Antrag: Staatsmodernisierung in Niedersachsen – Auflösung der Bezirksregierungen. Pressemitteilung vom 17.06.2003, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2003d): Mehr Kommune – weniger Staat. Pressemitteilung vom 15.11.2003, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2004a): Ziel verfehlt. Verwaltungsreform wird zur Gleichung mit vielen Unbekannten. Zunehmend Zugeständnisse an regionale Begehrlichkeiten. Pressemitteilung vom 23.03.2004, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2004b): Rede Hans-Albert Lennartz: Kostenfalle Verwaltungsreform? Wirtschaftlichkeits- und Effizienzprüfung vor Entscheidungsfindung setzen. Pressemitteilung vom 29.04.2004, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2004c): Landesregierung rechnet Abschaffung der Bezirksregierungen schön. Unnötige Ausgaben für politisch motivierte Projekte. Pressemitteilung vom 15.06.2004, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).

- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2004d): Rede Hans-Albert Lennartz: Erwiderung auf die Regierungserklärung „Verwaltungsreform in Niedersachsen“. Pressemitteilung vom 23.06.2004, Hannover (www.gruene-niedersachsen.de, übernommen 08.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NORDRHEIN-WESTFALEN (1998): Innere Reform jetzt voranbringen, Fraktionsbeschluss vom 08.12.1998 (www.gruene.landtag.nrw.de, übernommen 10.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NORDRHEIN-WESTFALEN (1999a): Grüne zur Verwaltungsreform: Regionalmodell als Chance für mehr Bürgernähe und Effizienz der Verwaltung. Pressemitteilung Nr. 6/99 vom 21.01.1999, Düsseldorf (www.gruene.landtag.nrw.de, übernommen 10.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NORDRHEIN-WESTFALEN (1999b): Beschluss der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Verwaltungsmodernisierung in NRW vom 26.01.1999 (www.gruene.landtag.nrw.de, übernommen 10.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LANDTAGSFRAKTION NORDRHEIN-WESTFALEN (1999c): Beschluss der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Verwaltungsstrukturreform vom 02.02.1999 (www.gruene.landtag.nrw.de, übernommen 10.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NIEDERSACHSEN (1998): Landtagswahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen. Ökologie macht Arbeit! Solidarität macht sicher!
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NIEDERSACHSEN (2003): Landtagswahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen. Wir sind so weit!
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NORDRHEIN-WESTFALEN (1997): Handlungsfähige regionale Strukturen schaffen – kommunale Selbstverwaltung stärken – Bürgernähe ausbauen! Vorschläge für eine strukturelle Neuorganisation der mittleren Verwaltungsebene in NRW. Beschluss des Landesparlamentes von Bündnis 90/Die Grünen in NRW vom 14.09.1997 (www.gruene.landtag.nrw.de, übernommen 10.09.2004).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NORDRHEIN-WESTFALEN (2000): NRW erneuern. Programm zur Landtagswahl 2000. 18 Millionen Menschen leben in NRW. Dafür – Bündnis 90/Die Grünen. Verabschiedet auf der Landesdelegiertenkonferenz am 18.-20.02.2000, Soest (www.gruene-nrw.de, übernommen 22.03.2005).
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NORDRHEIN-WESTFALEN (2005): Leitantrag zum Landtagswahlprogramm 2005. Antragsteller Landesvorstand P-1 (www.gruene-nrw.de, übernommen 22.03.2005).
- BÜRSCH, M. (1996): Die Modernisierung der deutschen Landesverwaltungen. Zum Stand der Verwaltungsreformen in den 16 Ländern (Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn.
- BULLING, M. (1975): Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. In: DÖV, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 1975, S. 336ff.
- BULLMANN, U. (1986): Neokonservative Modernisierung und lokale Alternativen. In: Bullmann, U., Cooley, U., Einemann, M.E. (Hg.): Lokale Beschäftigungsinitiativen. Marburg, S. 10ff.
- BULLMANN, U. (1987): Mehr als nur ein Unterbau. Die Zusammenarbeit der Sozialdemokraten und Grünen in den Kommunen. In: Meng, R. (Hg.): Modell Rot-Grün? Auswertung eines Versuchs. Hamburg, 1987, S. 54ff.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2000): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern 2000, Berlin.
- BURGI, M. (2001): Verwaltungsorganisation und Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. In: NWVBl. (Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung), 15. Jg., 2001, Heft 1, S. 1ff.
- BURLA, S., ALIOTH, A., FREI, F. u.a. (1995): Die Erfindung von Führung. Vom Mythos der Machbarkeit in der Führungsausbildung, Zürich.
- BURR, V. (1995): An introduction to Social Constructionism, u.a. London.
- BUSE, M.J. (1975): Einführung in die politische Verwaltung, Stuttgart.

- CDU-BEZIRKSVORSTAND NIEDERRHEIN (2003): Entbürokratisierung jetzt! Im Interesse der Menschen in Nordrhein-Westfalen. Für eine Verwaltungsstrukturreform und den Abbau von Bürokratie. Beschluss des CDU-Bezirksvorstandes Niederrhein vom 16.07.2003 (www.cdu-kreisneuss.de, übernommen 12.01.2005).
- CDU HESSEN (1995a): Hessen braucht eine bessere Regierung. Regierungsprogramm der CDU Hessen zur Landtagswahl 1995. Verabschiedet vom 84. Landesparteitag der CDU Hessen, Wetzlar.
- CDU HESSEN (1995b): Hessen CDU legt ihre Konzeption für die „Landesverwaltung Hessen 2000“ vor. Koch: „Mit der Auflösung der Regierungspräsidien einen zweistufigen, bürgernahen Verwaltungsaufbau durchsetzen“. CDU-Ziel: „Sowenig Staat wie möglich – soviel Staat wie nötig“. Pressemitteilung vom 29.09.1995, Wiesbaden (www.cduhessen.de, übernommen 20.12.2004).
- CDU HESSEN (1996): „Hessen ist in Deutschland Schlusslicht bei der Reform der Landesverwaltung“. CDU: Zügig und kraftvoll die Zweistufigkeit der hessischen Landesverwaltung durchsetzen. „Neues von heute zum Gewurstel bei der Reform der Schulverwaltung lässt Schlimmes erahnen“. Pressemitteilung vom 21.03.1996, Wiesbaden (www.cduhessen.de, übernommen 20.12.2004).
- CDU HESSEN (1997): CDU: Bökel hat sich bei der Verwaltungsreform im „Kleinklein“ verheddert. Hermanns: Nur entschlossene, große Schritte können Modernisierung bewirken. Union: Abschaffung der Regierungspräsidien geboten. Presseinfo vom 21.08.1997, Wiesbaden (www.cduhessen.de, übernommen 20.12.2004).
- CDU HESSEN (1999): Hessens Zukunft entschlossen gestalten! Programm zur Landtagswahl 1999.
- CDU HESSEN (2003): Verantwortung für heute – Visionen für morgen. Regierungsprogramm 2003 – 2008. Unser Versprechen für Hessen. Beschlossen von der CDU-Landtagsfraktion und dem CDU-Landesvorstand Hessen am 28.03.2003.
- CDU-LANDTAGSFRAKTION HESSEN (1996): Landesverwaltung Hessen 2000. „Auflösung der Regierungspräsidien“. Symposium der CDU-Landtagsfraktion vom 13.11.1996, Wiesbaden.
- CDU-LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2002): Wulff: Gabriels Verzicht auf Verwaltungsreform fataler Fehler. Verlautbarung vom 10.11.2002 (www.cdu-fraktion-niedersachsen.de, übernommen 28.10.2004).
- CDU-LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2003): Stand der Umsetzung der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags 2003 bis 2008 (11/2003).
- CDU-LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2004): McAllister: „Das ist die umfassendste Verwaltungsreform in der Geschichte Niedersachsens“. CDU-Landtagsfraktion begrüßt Konzept für Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen – schneller, effizienter, kostengünstiger, bürgernäher, 23.03.2004 (www.cdu-fraktion-niedersachsen.de, übernommen 28.10.2004).
- CDU-LANDTAGSFRAKTION RHEINLAND-PFALZ (1999): Abschaffung der Bezirksregierung. Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung. Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 31.03.1999, Drs. 13/4168. Rede des innenpolitischen Sprechers der CDU-Landtagsfraktion Schnabel MdL (www.cdu-fraktion-rlp.de, übernommen 30.09.2004).
- CDU MÜNSTERLAND (2003): „Grundzüge einer Verwaltungsstrukturreform für Nordrhein-Westfalen.“ Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Verwaltungsstrukturreform und Bürokratieabbau“ des CDU-Bezirksverbandes Münsterland vom 15.12.2003 (www.cdu-muensterland.de, übernommen 12.01.2005).
- CDU NIEDERSACHSEN (1994): Das Regierungsprogramm der CDU Niedersachsen. Ehrlich – mutig – klar.
- CDU NIEDERSACHSEN (1997a): Ergebnisprotokoll der Anhörung zur Verwaltungsreform in Niedersachsen der CDU Niedersachsen im Niedersächsischen Landtag vom 18.04.1997, Hannover (1. Aufl., August 1997).
- CDU NIEDERSACHSEN (1997b): Damit Niedersachsen gewinnt. Regierungsprogramm der CDU in Niedersachsen 1998 – 2003, verabschiedet auf dem Landesparteitag am 01.11.1997, Stade.

- CDU NIEDERSACHSEN (2002a): CDU: Gabriel will Landkreise zerschlagen. Schünemann: Politik der SPD zerstört die kommunale Selbstverwaltung. Verlautbarung vom 15.11.2002 (www.cdu-niedersachsen.de, übernommen 28.10.2004).
- CDU NIEDERSACHSEN (2002b): Niedersachsen kann mehr. Fortschritt und Geborgenheit. Regierungsprogramm der CDU in Niedersachsen für die Landtagswahlperiode 2003 bis 2008, beschlossen auf dem Landesparteitag der CDU in Niedersachsen am 23.11.2002, Oldenburg.
- CDU NIEDERSACHSEN (2002c): Eckpunkte einer zukunftsorientierten Finanzpolitik für Niedersachsen, Dezember 2002 (www.cdu-niedersachsen.de, übernommen 28.10.2004).
- CDU NIEDERSACHSEN (2003a): Sofortprogramm der CDU-Landesregierung. Aufbruch für Niedersachsen (ohne Datum, vmtl. Anfang 2003).
- CDU NIEDERSACHSEN (2003b): Die ersten 100 Tage. Niedersachsen legt los! (www.cdu-niedersachsen.de, übernommen 28.10.2004).
- CDU NORDRHEIN-WESTFALEN (1996): Beschluss des 14. Landesparteitags der CDU NRW zur Verwaltungsstrukturreform vom Juni 1996, Münster.
- CDU NORDRHEIN-WESTFALEN (1999a): Beschlüsse des 17. Landesparteitags der CDU NRW vom 29./30.01.1999, Bonn.
- CDU NORDRHEIN-WESTFALEN (1999b): Das Ruhrgebiet – ein starkes Stück Westen. Rede von Rüttgers, J. vor der Ruhrgebietskonferenz der CDU NRW vom 18.08.1999, Recklinghausen (www.cdu-nrw.de, übernommen 16.11.2004).
- CDU NORDRHEIN-WESTFALEN (2003a): Das Profil weiter schärfen. Rede von J. Rüttgers. Neujahrsempfang der CDU NRW vom 25.01.2003 (www.cdu-nrw.de, übernommen 22.03.2005).
- CDU NORDRHEIN-WESTFALEN (2003b): „Strukturwandel fördern. Stadt und Land entwickeln“. Beschluss des 23. Landesparteitags vom 05.04.2003 (www.cdu-nrw.de, übernommen 22.03.2005).
- CDU NORDRHEIN-WESTFALEN (2005a): Zukunftsprogramm der CDU Nordrhein-Westfalen. 25. Landesparteitag vom 05.03.2005, Bochum (www.cdu-nrw.de, übernommen 22.03.2005).
- CDU NORDRHEIN-WESTFALEN (2005b): Nordrhein-Westfalen kommt wieder. Mehr Selbstbestimmung wagen. Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Jürgen Rüttgers vom 13.07.2005.
- CDU RHEINLAND-PFALZ (2000): Rheinland-Pfalz. Das Zukunftsprogramm. Verabschiedet auf dem Landesparteitag der CDU Rheinland-Pfalz am 17./18.11.2000, Mainz (www.cdurlp.de, übernommen 30.09.2004).
- CDU RHEINLAND-PFALZ (2004): Die Luft ist raus! 13 Jahre SPD/FDP in Rheinland-Pfalz. Tischvorlage vom 20.01.2004, Mainz (www.cdurlp.de, übernommen 30.09.2004).
- CDU RHEINLAND-PFALZ (2006): Mit ganzem Herzen Rheinland-Pfalz. Regierungsprogramm 2006 – 2011 (www.cdurlp.de, übernommen 08.02.2006).
- CDU RUHR (2001): Das neue Ruhrgebiet. Neue Mehrheiten, neue Chancen, neue Lösungen. Resolution des 26. Bezirksparteitages der CDU Ruhrgebiet vom 12.07.2001 (www.cdu-ruhrgebiet.de, übernommen 16.11.2004).
- CDU RUHR (2003): Wir machen das Ruhrgebiet stark. Regionalprogramm 2004 – 2009. Beschluss des 30. Bezirksparteitages der CDU Ruhr vom 11.10.2003, Werne (www.cdu-ruhrgebiet.de, übernommen 16.11.2004).
- CHRISTENSEN, T., LAEGREID, P. (2001, Hg.): *New Public Management*, u.a. Aldershot.
- COLEMAN, J. (1968): *Modernization. Political Aspects*. In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 10, New York, S. 395ff.
- COLEMAN, J. (1979): *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen (engl.: *Power and the Structure of Society*. New York, 1974).
- COLLIER, D. (1991): *The Comparative Method. Two Decades of Change*. In: Rustow, D.A., Paul, K. (Hg.): *Comparative Political Dynamics. Global Research Perspectives*, New York.
- CRAWFORD, S.E.S., OSTROM, E. (1995): *A Grammar of Institutions*. In: *American Social Science Review* 89, S. 582ff.
- CROZIER, M., FRIEDBERG, E. (1993): *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein/Ts. (L'acteur et le système, 1977; übersetzt v. Friedberg, E. und Stelzer, S.).

- CSU BAYERN (2003): Regierungsprogramm der CSU zur Landtagswahl am 21. September 2003 (Legislaturperiode 2003 – 2008). Damit Bayern stark bleibt!
- CSU-LANDTAGSFRAKTION IM BAYERISCHEN LANDTAG (2003): Politik für Bayern. Initiative der CSU-Landtagsfraktion im Bayerischen Landtag zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau.
- CSU-LANDTAGSFRAKTION IM BAYERISCHEN LANDTAG (2004): Verwaltungsreform-Paket 2. Beschlüsse, 17.11.2004 (www.csu-landtag.de, übernommen 10.12.2004).
- CZADA, R. (1995): Institutionelle Theorien der Politik. In: Nohlen, D., Schultze, R.O. (Hg.): Lexikon der Politik. Bd. 1, München, 1995, S. 205ff.
- CZADA, R. (1997a): Angewandte Politikfeldanalyse. Die Politik der deutschen Vereinigung und ihre Folgen. Studienkurs 3912, FernUniv. Hagen.
- CZADA, R. (1997b): Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen. In: Benz, A., Seibel, W. (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz. 1. Aufl., Baden-Baden, 1997, S. 237ff.
- CZADA, R. (2003): Der Begriff der Verhandlungsdemokratie und die vergleichende Policy-Forschung. In: Mayntz, R., Streek, W. (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden (Festschrift für Fritz W. Scharpf). Frankfurt a.M., 2003, S. 173ff.
- CZADA, R., SCHIMANK, U. (2001): Der „Neue Institutionalismus“. Studienkurs 3704, FernUniv. Hagen.
- DAHL, R., LINDBLOM, C.E. (1953): *Politics, Economics and Welfare*, New York.
- DAHME, H.-J., WOHLFAHRT, N. (2003): Verwaltungsaufbau in Nordrhein-Westfalen. In: Grunow, D. (Hg.): *Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Ärmelschoner und E-Government*. Münster, 2003, S. 73ff.
- DA VIA, T., FELHÖLTER, G., RAUSCHER, S. u.a. (1998): Politische (Mit-) Gestaltung sozio-ökonomischer Vernetzung am Beispiel IuK-gestützter Verwaltungsmodernisierung in Frankfurt am Main. Institutioneller Umbau als Einstieg in einen neuen Politikmodus? Das Beispiel der Funktionalreform in der Rhein-Main Region (Politikwissenschaftliches Teilprojekt C1 im Sonderforschungsbereich 403. Jour Fixe Beitrag des Teilprojekts C1, Stand: 15.08.1998, Prof. Dr. J. Esser, www.vernetzung.de, übernommen 14.10.2004).
- DAVID, P. (1985): *Clio and the Economics of QUERTY*. *American Economic Review* 75, S. 332ff.
- DENZIN, N.K. (1978): *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. 2. Aufl., McGraw Hill.
- DER NIEDERSÄCHSISCHE MINISTER DES INNERN (1969, Hg.) *Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform*, 2 Bände („Weber-Gutachten“), Hannover.
- DEUTSCHE POLIZEIWERKSCHAFT im Deutschen Beamtenbund (2003a): DPoIG lehnt die Integration von Polizeipräsidien und Polizeidirektionen in die Landratsämter strikt ab, Pressemitteilung vom 25.03.2003.
- DEUTSCHE POLIZEIWERKSCHAFT im Deutschen Beamtenbund (2003b): PD-Leiter stehen geschlossen gegen Integration, Pressemitteilung vom 06.04.2003 (DPoIG-ID, Nr. 23).
- DEUTSCHER BEAMTENBUND, Landesbund Niedersachsen (2004): *Verwaltungsmodernisierung*. *Niedersachsen Magazin* 2/2004, S. 2.
- DIEMERT, D. (2005): *Steuerung im kommunalen Spitzenverband. Eine Betrachtung nicht-normativer Steuerungsprozesse im Verband am Beispiel des Landkreistages Nordrhein-Westfalen*. In: *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*. 96. Bd., Heft 3, Juli 2005, S. 399ff (vgl. auch Beitrag in: Oebecke, J. (Hg.): *Nicht normative Steuerung in dezentralen Systemen*. *Nassauer Gespräche*, Bd. 7, Stuttgart, S. 79ff).
- DIE WELT (03.03.2004): Interview von Ansgar Graw mit dem niedersächsischen Ministerpräsidenten Christian Wulff (www.welt.de, übernommen 12.10.2004).
- DiMAGGIO, P.J., POWELL, W.W. (1983): *The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. In: *American Sociological Review* 48, S. 147ff.

- DiMAGGIO, P.J., POWELL, W.W. (1991): Introduction. In: Powell, W.W., DiMaggio, P.J. (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, 1991, S. 1ff.
- DÖHLER, M. (1990): Gesundheitspolitik nach der „Wende“. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- DÖRING, H. (1995): Time as a Scarce Resource. Government Control of the Agenda. In: Döring, H. (Hg.): *Parliaments and the Majority Rule in Western Europe*. U.a. Frankfurt a.M., 1995, S. 223ff.
- DOGAN, M., PELASSY, D. (1984): *How to Compare Nations*, New Jersey.
- DOWDING, K. (1994): The Compatibility of Behaviouralism, Rational Choice and 'New Institutionalism'. In: *Journal of Theoretical Politics* 6, S. 105ff.
- DREWS, B. (1919): Grundzüge einer Verwaltungsreform – im Hinblick auf das Nebeneinander von Oberpräsident und Regierungspräsident.
- DRITTES GESETZ ZUR VERWALTUNGSREFORM (Allgemeines Gemeindereformgesetz) vom 09. Juli 1974 (GVBl. S. 237).
- DURCHDENWALD, T. (2003): CDU blockiert Reformvorschläge für Landesverwaltung. In der Landtagsdebatte wird Kritik am SPD-Modell geübt – FDP lehnt neue Regionalkreise ab und will die Landkreise stärken (in Stuttgarter Zeitung vom 23.01.2003).
- EBERLEIN, B., GRANDE, E. (2003): Entscheidungsfindung und Konfliktlösung. In: Schubert, K., Bandelow, N.C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. U.a. München, 2003, S. 175ff.
- EDELING, T. (1999): Einführung. Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie. In: Edeling, T., Jann, W., Wagner, D. (Hg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie*. Opladen, 1999, S. 7ff.
- EDELING, T. (2002): Organisationen als Institutionen. In: Maurer, A., Schmid, M. (Hg.): *Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen*. Frankfurt a.M., 2002, S. 219ff.
- EICHHORN, P., BÖHRET, C., DERLIEN, H.U. u.a. (1991): *Verwaltungslexikon*, Baden-Baden.
- EISENSTADT, S.N. (1979): Grundregeln. In: Eisenstadt, S.N. (Hg.): *Tradition, Wandel und Modernität*. Frankfurt, 1979, S. 10ff.
- EISENSTADT, S.N. (1982): *Revolution und die Transformation von Gesellschaft*, Opladen.
- ELLWEIN, T. (1993): Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten o.O.
- ELLWEIN, T. (1994): *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsreformen in Deutschland*, u.a. Mannheim.
- ELLWEIN, T. (1996): Grundfragen einer Verwaltungsreform. In: Ipsen, J. (Hg.): *Verwaltungsreform. Herausforderung für Staat und Kommunen* (6. Bad Iburger Gespräche. Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Univ. Osnabrück am 22. November 1995). 1. Aufl., Baden-Baden, 1996, S. 55ff.
- ELLWEIN, T., SCHÄFER, I. (1985): Wandlungsprozesse in der Verwaltung als Forschungsaufgabe. In: PVS 4, S. 438ff.
- ELSTER, J. (1986, Hg.): *Rational Choice*, Oxford.
- ENDEMANN, F. (1985): Der Aufbau der Verwaltung in Baden-Württemberg. In: Landeszentrale für Politische Bildung (Hg.): *Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde*. 3. durchgesehene und erweiterte Aufl., Stuttgart, 1985, S. 114ff.
- ERICHSEN, H.-U. (1995): Die Landschaftsverbände – Regionale Selbstverwaltung im Wandel der Zeit. In: NWVBl. (Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung), 9. Jg., 1995, Heft 1, S. 1ff.
- ERSTES GESETZ ZUR VERWALTUNGSREFORM (Kreisreformgesetz) vom 26. Juli 1971 (GVBl. S. 314ff), 2. Teil.
- ERSTES MODERNISIERUNGSGESETZ: Erstes Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen vom 15. Juni 1999 (GVBl. NRW S. 386).

- ESCHENBURG, T. (1985): Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg. In: Landeszentrale für Politische Bildung (Hg.): Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde. 3. durchgesehene und erweiterte Aufl., Stuttgart, 1985, S. 39ff.
- ESSER, H. (1979): Über die methodischen Konsequenzen gesellschaftlicher Differenzierung. In: Zeitschrift für Soziologie 8, S. 14ff.
- ESSER, H. (1990): „Habits“, „Frames“ und „Rational Choice“. In: Zeitschrift für Soziologie 19, S. 231ff.
- EVANS, P.B., RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T. (1985, Hg.): Bringing the State Back In, Cambridge.
- FDP BADEN-WÜRTTEMBERG (1996): Wahlprogramm zur Landtagswahl am 24.03.1996. Beschlossen vom 86. ordentlichen Landesparteitag am 04./05.01.1996, Stuttgart.
- FDP BADEN-WÜRTTEMBERG (2001): Regierungsprogramm 2001 – 2006 (www.fdp-bw.de, übernommen 30.09.2004).
- FDP BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a): Liberale Leitlinie für eine Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. 95. Landesparteitag, 05.01.2003, Stuttgart.
- FDP BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): Liberale setzen sich durch – Tief greifende Verwaltungsreform beschlossen. „Bündelung und Verschlankeung der Strukturen für größere Effizienz – Schnellere, schlagkräftigere und kostengünstigere Verwaltung“. Pressemitteilung vom 25.03.2003 (www.fdp-dvp-fraktion.de, übernommen 30.09.2004).
- FDP BADEN-WÜRTTEMBERG (2006): Regierungsprogramm 2006 – 2011. Beschluss des 99. Ordentlichen Landesparteitages am 4./5. Januar 2006 in Stuttgart (www.fdp-dvp-fraktion.de, übernommen 16.02.2006).
- FDP BAYERN (2004): Regierungen der Bezirke abschaffen – Bezirkstage aufwerten. Beschluss des XLII. außerordentlichen Landesparteitages vom 15.05.2004, Bad Füssing.
- FDP HESSEN (1995): Wahlprogramm zur Landtagswahl 1995 (www.fdp-hessen.de, übernommen 17.09.2004).
- FDP HESSEN (1999): Wahlprogramm zur Landtagswahl 1999 (www.fdp-hessen.de, übernommen 17.09.2004).
- FDP HESSEN (2003): Die treibende Kraft in Hessen. Das Wahlprogramm der FDP zur Landtagswahl 2003 (www.fdp-hessen.de, übernommen 17.09.2004).
- FDP-LANDTAGSFRAKTION BADEN-WÜRTTEMBERG (2003): Positionspapier zu einer umfassenden Verwaltungsreform vom 17.03.2003 (www.fdp-dvp-fraktion.de, übernommen 30.09.2004).
- FDP NIEDERSACHSEN (1993): Weniger Staat, mehr Niedersachsen! Beschlossen auf den Landesparteitag am 19.10.1993, Ottendorf.
- FDP NIEDERSACHSEN (1998): Goldrichtig. Das Wahlprogramm der FDP 1998.
- FDP NIEDERSACHSEN (2002): Jetzt geht's los! Bürgerprogramm 2003 der FDP-Niedersachsen. Beschlossen auf dem Landesparteitag vom 19.10.2002, Bodenwerder.
- FDP NORDRHEIN-WESTFALEN (1995): Die liberale Vision. Programm der FDP NRW für die Landtagswahl 1995. Beschluss des 48. ordentlichen Landesparteitages der FDP Nordrhein-Westfalen vom 18./19.03. 1995, Köln.
- FDP NORDRHEIN-WESTFALEN (1999): Wahlprogramm zur Landtagswahl 2000. Beschluss des a.o. Landesparteitages vom 11.12.1999.
- FDP NORDRHEIN-WESTFALEN (2003): Bürokratiebelastung der Bürger endlich reduzieren. Verwaltungsreform in NRW (ohne Datum, vmtl. Ende 2003, www.partei.fdp-nrw.de, übernommen 10.09.2004).
- FDP NORDRHEIN-WESTFALEN (2004a): Antrag Nr. A 04-2-26, Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. 57. Ordentlicher Landesparteitag der FDP Nordrhein-Westfalen vom 24.04.2004, Hagen (www.partei.fdp-nrw.de, übernommen 18.01.2005).
- FDP NORDRHEIN-WESTFALEN (2004b): Wahlprogramm zur Landtagswahl 2005. Beschluss des a.o. Landesparteitages der FDP NRW vom 27.11.2004, Krefeld (www.partei.fdp-nrw.de, übernommen 28.01.2005).

- FDP RHEINLAND-PFALZ (1990): Landtagswahlprogramm 1991. Beschlossen am 01.09.1990 auf dem a.o. Landesparteitag, Simmern.
- FDP RHEINLAND-PFALZ (1995): Programm der FDP Rheinland-Pfalz zur Landtagswahl 1996. Beschlossen auf dem Landesparteitag am 28.10.1995, Emmelshausen.
- FDP RHEINLAND-PFALZ (2000): Programm der FDP Rheinland-Pfalz zur Landtagswahl 2001. Beschlossen auf dem Landesparteitag am 28.10.2000, Emmelshausen (www.fdp-rlp-aktuell.de, übernommen 17.01.2005).
- FDP RHEINLAND-PFALZ (2006): Kurzwahlprogramm der FDP Rheinland-Pfalz zur Landtagswahl 2006 (www.fdp-rlp-aktuell.de, übernommen 08.02.2006).
- FEUCHTE, P. (1983): Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart.
- FISCH, R. (2000): Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozialpsychologische Perspektiven. In: König, K. (Hg.): *Verwaltung und Verwaltungsforschung – deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, *Speyerer Forschungsberichte* 211, S. 117ff.
- FOMBRUN, C.J. (1986): Structural Dynamics within and between Organizations. In: *Administrative Science Quarterly*, S. 403ff.
- FONK, F. (1967): *Die Behörde des Regierungspräsidenten* (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 36), Berlin.
- FOUCAULT, M. (1999): Schalten und Walten, Macht/Technologie: Die Maschen der Macht. In: Engelmann, J. (Hg.): *Botschaften der Macht. Der Foucault-Reader, Diskurs und Medien*. Stuttgart, 1999, S. 159ff.
- FRAENKEL, E. (1991): *Deutschland und die westlichen Demokratien*. 2. Aufl., Frankfurt a.M.
- FRANK, M. (1996/1997): *Aufbau der Landesverwaltung*. In: König, K., Siedentopf, H. (Hg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. 1. Aufl., Baden-Baden, 1996/1997, S. 145ff.
- FRANK, N. (1986): *Parteienkonkurrenz und Reformpolitik. Fallstudie zur sozialdemokratischen Gesamtschulreformpolitik*, Tübingen. Zugl. Tübingen, Univ., Diss., 1986.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (17.12.2004): *Die Finanzkrise der Bundesländer – die Haushalte im Überblick*.
- FREUDENBERG, D. (1993): *Die kranke Bezirksregierung*. Teil 1, Teil 2 und Teil 3. In: *VOP, Fachzeitschrift für die Öffentliche Verwaltung*. Heft 4, 15. Jg., Juli/August 1993, S. 234ff; Heft 5, 15. Jg., September/Oktober 1993, S. 346ff; Heft 6, 15. Jg., November/Dezember 1993, S. 407ff.
- FREUDENBERG, D. (2000): *Verwaltungsreform im Spannungsfeld von politischer Steuerung und Dezentralisierung. Verwaltungsmodernisierung in Hessen*. In: Kibler, L., Kersting, N., Lange, H.-J. (Hg.): *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*. 1. Aufl., Baden-Baden, 2000, S. 39ff.
- FRIEDBERG, E. (1992): *Zur Politologie von Organisationen*. In: Küpper, W., Ortman, G. (Hg.): *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. 2. Aufl., Opladen, 1992, S. 39ff.
- FUCHS, D. (1997): *Wohin geht der Wandel der demokratischen Institutionen in Deutschland? Die Entwicklung der Demokratievorstellungen der Deutschen seit ihrer Vereinigung*. In: Göhler, G. (Hg.): *Institutionenwandel (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 16/1996)*. Opladen, 1997, S. 253ff.
- FUCHS, W., KLIMA, R., LAUTMANN, R. u.a. (1978): *Lexikon zur Soziologie*, Opladen.
- FÜRST, D., HESSE, J.J. (1978): *Zentralisierung oder Dezentralisierung politischer Problemverarbeitung? Zur Krise der Politikverflechtung in der Bundesrepublik*. In: Hesse, J.J. (Hg.): *Politikverflechtung im föderativen Staat*. Baden-Baden, S. 191ff.
- FÜRST, D., HESSE, J.J., RICHTER, H. (1984): *Stadt und Staat. Verdichtungsräume im Prozess föderalstaatlicher Problemverarbeitung*, Baden-Baden.
- GABRIEL, O.W., JANN, W., DEINERT, R. (1997): *Rheinland-Pfalz*. In: Hartmann, H. (Hg.): *Handbuch der deutschen Bundesländer*. 3. erweiterte und aktualisierte Neuausgabe. Frankfurt a.M., 1997, S. 433ff.

- GABRIEL, S. (2004): Städte und Gemeinden stärken. Leistungsfähige Regionen fördern. Die Verwaltungsreform in Niedersachsen vom Kopf auf die Füße stellen. Vortrag bei der Veranstaltung „Verwaltungsreform in Fahrt – zum richtigen Ziel?“, Landtag Hannover.
- GEBAUER, K.-E. (1996/1997): Planung in Regierung und Verwaltung. In: König, K., Siedentopf, H. (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden, 1996/1997, S. 377ff.
- GEHLEN, A. (1986a): Urmensch und Spätkultur. Philosophische Ergebnisse und Aussagen, Wiesbaden (zuerst 1956).
- GEHLEN, A. (1986b): Der Mensch. Seine Natur und seine Stellung in der Welt. 13. Aufl., Wiesbaden.
- GEMEINDEORDNUNG FÜR BADEN-WÜRTTEMBERG (GemO BW) in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 582), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28.05.2003 (GBl. S. 271).
- GEMEINDEORDNUNG RHEINLAND-PFALZ (GemO RP) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2003 (GVBl. S. 390).
- GEMEINDETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a): Gemeindetag fordert: Kosten der Behörden-eingliederung offen legen. „Effizienzrendite“ nur mit Aufgabenkritik erreichbar, Pressemitteilung vom 12.06.2003 (www.gemeindetag-bw.de, übernommen 08.12.2004).
- GEMEINDETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): Leitlinien des Gemeindetags zur Verwaltungsreform. Einräumigkeit + Einhäusigkeit = höhere Effizienz, für Städte und Gemeinden eine Gleichung mit vielen Risiken. In: Die Gemeinde (Ausgabe Juli 2003).
- GEMEINDETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003c): Gemeindetag zur Verwaltungsreform: Staatliche Aufgaben nicht nur einfach der Kreisebene übertragen, sondern ersatzlos abbauen! Landkreise durch Delegation von Aufgaben nach unten entlasten, Pressemitteilung vom 03.07.2003 (www.gemeindetag-bw.de, übernommen 08.12.2004).
- GEMEINDETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003d): Landesvorstand des Gemeindetags: Verwaltungsreform nur mit fairem Lastenausgleich. Verstärkte Zweifel an Kostenausgleich für Behördeneingliederung 1994, Pressemitteilung vom 16.07.2003 (www.gemeindetag-bw.de, übernommen 08.12.2004).
- GEMEINDETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003e): Stabilisierung der Kommunalfinanzen dringend erforderlich, Pressemitteilung vom 17.07.2003 (www.gemeindetag-bw.de, übernommen 08.12.2004).
- GEMEINDETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003f): Gemeindetag fordert volle Kostenerstattung, Pressemitteilung vom 05.09.2003 (www.gemeindetag-bw.de, übernommen 08.12.2004).
- GEMEINDETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004a): Landesvorstand sagt eingeschränktes Ja zum Verwaltungsreformgesetz. Delegation darf nicht bei den Landratsämtern enden. Kostenausgleich besser absichern, Pressemitteilung vom 03.03.2004 (www.gemeindetag-bw.de, übernommen 08.12.2004).
- GEMEINDETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004b): Verwaltungsreformgesetz – Gemeindetag verlangt Nachbesserung. Gemeinden wollen nicht für staatliche Aufgaben zahlen, Pressemitteilung vom 19.05.2004 (www.gemeindetag-bw.de, übernommen 08.12.2004).
- GEMEINDE- UND STÄDTEBUND RHEINLAND-PFALZ (1998): Neuorganisation der staatlichen Mittelinstanz und Modernisierung der Landesverwaltung. Schreiben an Staatssekretär Dr. Theilen, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz vom 09.09.1998 (www.gstbrp.de, übernommen 24.02.2005).
- GEMEINDE- UND STÄDTEBUND RHEINLAND-PFALZ (2004a): Orts- und Verbandsgemeinde – unverzichtbare Bausteine. Jahresrückblick 2003 (www.gstbrp.de, übernommen 24.02.2005).
- GEMEINDE- UND STÄDTEBUND RHEINLAND-PFALZ (2004b): Sind Bürgermeister überflüssig? (ohne Datum, vmtl. 2004, www.gstbrp.de, übernommen 24.02.2005).
- GERSTLBERGER, W., GRIMMER, K., KNEISSLER, T. (1997): Institutionelle Leistungsfähigkeit von Verwaltungsorganisationen. Eine theoretisch-empirische Studie. 1. Aufl., Baden-Baden.
- GESCHÄFTSORDNUNG für die Bezirksregierungen in Rheinland-Pfalz (Stand 1999).

- GESETZ zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 21. März 2005 (GVGl. I S. 229ff, www.hessischer-landtag.de, übernommen 27.10.2005).
- GESETZ zur Stärkung der regionalen und interkommunalen Zusammenarbeit der Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen vom 03. Februar 2004 (GVBl. NRW S. 96ff).
- GESETZ zur Verwaltungs- und Gebietsreform des Landes Niedersachsen (8. Gesetz) vom 28. Juni 1977 (NdS GVBl. S. 233), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.06.2001 (GVBl. S. 348).
- GEWERKSCHAFT DER POLIZEI, Landesbezirk Baden-Württemberg (2003): „Das Haus der Polizei steht in Flammen!“ (Mitgliederinfo Nr. 25/2003 vom 28.03.2003).
- GIDDENS, A. (1979): *Central Problems in Social Theory*, London.
- GIDDENS, A. (1984): *Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung*, u.a. New York.
- GIDDENS, A. (1995): *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*, u.a. Frankfurt a.M.
- GIMMLER, A. (1996): *Institution und Individuum. Die implizite Institutionentheorie von Max Weber und Jürgen Habermas*. Bamberg, Univ., Diss., 1996.
- GÖBEL, M. (1999): *Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck. Eine mikropolitische Analyse*, München.
- GÖGLER, M. (2003): *Kernfunktionen der Regierungspräsidien aus Sicht der Praxis*. In: Dornheim, A., Greiffenhagen, S. (Hg.): *Identität und politische Kultur*. Stuttgart, 2003, S. 305ff.
- GÖHLER, G. (1987): *Institutionenlehre und Institutionentheorie in der deutschen Politikwissenschaft nach 1945*. In: Göhler, G. (Hg.): *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand, Probleme, Perspektiven*. Opladen, 1987, S. 15ff.
- GÖHLER, G. (1988): *Soziale Institutionen – politische Institutionen. Das Problem der Institutionentheorie in der neueren deutschen Politikwissenschaft*. In: Luthardt, W., Waschkuhn, A. (Hg.): *Politik und Repräsentation. Beiträge zur Theorie und zum Wandel politischer und sozialer Institutionen (Schriftenreihe der Hochschulinitiative Demokratischer Sozialismus)*. Marburg, 1988, S. 12ff.
- GÖHLER, G. (1994): *Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen*. In: Göhler, G. (Hg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*. 1. Aufl., Baden-Baden, 1994, S. 19ff.
- GÖHLER, G. (1997a): *Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel*. In: Göhler, G. (Hg.): *Institutionenwandel (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 16/1996)*. Opladen, 1997, S. 21ff.
- GÖHLER, G. (1997b): *Der Zusammenhang von Institutionen, Macht und Repräsentation*. In: Göhler, G. u.a. (Hg.): *Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*. 1. Aufl., Baden-Baden, 1997, S. 11ff.
- GÖHLER, G., KÜHN, R. (1999): *Institutionenökonomie, Neo-Institutionalismus und die Theorie politischer Institutionen*. In: Edeling, T., Jann, W., Wagner, D. (Hg.): *Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus*. Opladen, 1999, S. 17ff.
- GÖRLITZ, A., (1972): *Politikwissenschaftliche Propädeutik*, Reinbek.
- GOFFMAN, E. (1973): *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*, München (engl.: *Presentation of Self in Everyday Life*. New York, 1959).
- GOODIN, R.E. (1996): *Institutions and their Design*. In: Goodin, R.E. (Hg.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge, 1996, S. 1ff.
- GROß, G. (2000): *Das Direktionsmodell in Rheinland-Pfalz. Die gesetzliche Regelung*. In: Konzen-dorf, G. (Hg.): *Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung*. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 210, S. 53ff.
- GRUNDGESETZ (GG) für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert am 26.07.2002 (BGBl. I S. 2862f).

- GUBE, D. (2004): Rheinland-Pfalz. Vom armen Retortenbaby zum selbstbewussten Mittelland. In: Wehling, H.-G. (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. 3. aktualisierte Aufl., Wiesbaden, 2004, S. 215ff.
- GUKENBIEHL, H.L. (1995): Lektion VI: Institution und Organisation. In: Korte, H., Schäfers, B. (Hg.): Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie. 3. verbesserte Aufl., Opladen, 1995, S. 95ff.
- GUTKNECHT, R. (1966): Auswirkungen des Regionalverbandes auf die Verwaltungsgliederung der Mittelstufe. In: DÖV, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 1966, S. 172ff.
- HAACK, W. (2003a): Auf dem Weg in die Landrätereublik? In: Die Niedersächsische Gemeinde. Monatszeitschrift für die Kommunale Selbstverwaltung. 55. Jg., Nr. 5/2003, S. 131.
- HAACK, W. (2003b): „Dann haben wir bald Oberländer.“ Städte- und Gemeindebund warnt vor Übertragung weiterer Staatsaufgaben auf die Kreise (Interview mit Landesgeschäftsführer Haack). In: Die Niedersächsische Gemeinde. Monatszeitschrift für die Kommunale Selbstverwaltung. 55. Jg., Nr. 6/2003, S. 173f.
- HABERMAS, J. (1992): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a.M.
- HÄCKER, M. (1997): Umweltpolitische Instrumente und Neue Institutionenökonomik. Mit einem Geleitwort von Holger Bonus, Wiesbaden. Zugl. Münster, Univ., Diss., 1997.
- HÄUSLER, B. (2004): Zur Abschaffung der Bezirksregierungen – oder: ein Jahr Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. In: VBl. (Niedersächsische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung), Heft 6/2004, 1. Juni 2004, S. 145ff.
- HALL, P.A. (1986): Governing the Economy, New York.
- HALL, P.A., TAYLOR, R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. In: Political Studies 44, S. 936ff (zugl. MPIFG Discussion Paper 96/6, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).
- HANKE, P. (1994): Macht und Herrschaft. In: Holtmann, E. unter Mitarbeit von Brinkmann, U., Pehle, H. (Hg.): Politiklexikon. 2. überarbeitete und erweiterte Aufl., u.a. München.
- HARTING, M. (2003): Vor dem Parteitag – SPD-Spitze geht Regionalreform mit neuem Elan an (in Rhein-Main-Zeitung vom 10.10.2003).
- HARTMANN, J. (1995): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein Lehrbuch, u.a. Frankfurt a. M.
- HARTMANN, J. (1997, Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer. 3. Aufl., Frankfurt a.M.
- HASLINGER, F. (1999): Institutionen reduzieren Unsicherheit – Neue Unsicherheiten entwickeln sich. In: Held, M., Nutzinger, H.G. (Hg.): Institutionen prägen Menschen. Bausteine zu einer allgemeinen Institutionenökonomik. U.a. Frankfurt a.M., 1999, S. 171ff.
- HAUPTPERSONALRAT DER POLIZEI BW (2003): Verwaltungsreform – Integration der Polizei in die Verwaltungsbehörden (Schreiben an den Ministerpräsidenten, den stellvertretenden Ministerpräsidenten, die Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien und den Innenminister vom 06.07.2003).
- HAURIOU, M. (1965): Die Theorie der Institution, Berlin.
- HAYEK, F.A. (1967): Notes on the Evolution of Systems of Rules of Conduct. In: Hayek, F.A., (Hg.): Studies in Philosophie, Politics and Economics. London, 1967, S. 66ff.
- HEIDER, R. (2000): Modernisierung der Regierungen in Bayern. In: Konzendorf, G. (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 210, S. 15ff.
- HEINZE, T., THIEMANN, F. (1982): Kommunikative Validierung und das Problem der Geltungsbe-gründung. In: Zeitschrift für Pädagogik 28, S. 635ff.
- HELD, M., NUTZINGER, H.G. (1999): Institutionen prägen Menschen – Menschen prägen Institutionen. In: Held, M., Nutzinger, H.G. (Hg.): Institutionen prägen Menschen. Bausteine zu einer allgemeinen Institutionenökonomik. U.a. Frankfurt a.M., 1999, S. 7ff.

- HESSE, J.J. (1988): Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Zur Reichweite staatlicher Institutionspolitiken, Speyer.
- HESSE, J.J. (1999): Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., Düsseldorf.
- HESSE, J.J. (2000): Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V., Mainz.
- HESSE, J.J. (2002a): Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Gutachten im Auftrag des Finanzwissenschaftlichen Instituts des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V., Stuttgart.
- HESSE, J.J. (2002b): Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler in Bayern e.V., München.
- HESSE, J.J. (2002c): Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen. Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen“ von 1997. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e.V., Wiesbaden.
- HESSE, J.J. (2002d): Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Vortrag vor dem Landeshauptausschuss der FDP Baden-Württemberg vom 26.10.2002, Göppingen (Präsentation). Zugl. Vortrag vor dem Landesparteitag der FDP Baden-Württemberg am 05.01.2003, Stuttgart.
- HESSE, J.J. unter Mitarbeit von Götz, A., Bär, B. u.a. (2003a): Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen.
- HESSE, J.J. (2003b): „Die Gewinner der Reform müssen gefordert werden“. Der Verwaltungswissenschaftler Joachim Jens Hesse sieht die Existenz der Regierungspräsidien in Zukunft nicht garantiert (in Stuttgarter Zeitung vom 05.04.2003).
- HESSE, J.J. (2003c): „Den Kreisen nur einen Teil der Polizei überlassen“. Der Wissenschaftler Joachim Jens Hesse lobt Teufels Verwaltungsreform – mit einigen Abstrichen (in Stuttgarter Nachrichten vom 03.07.2003).
- HESSE, J.J. (2004a): Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen. Zusammenfassung des Gutachtens im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen.
- HESSE, J.J. unter Mitarbeit von Götz, A. (2004b): Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktionen, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems.
- HESSE, J.J. (2004c): Gesetzesfolgenabschätzung für die Gesetzesentwürfe zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 20.12.2004).
- HESSE, J.J., BENZ, A. (1988): Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich. In: Ellwein, T., Hesse, J.J., Mayntz, R. u.a. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 2, 1. Aufl., Baden-Baden, 1988, S. 69ff.
- HESSE, J.J., BENZ, A. (1990): Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich. USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden.
- HESSE, J.J., ELLWEIN, T. (1992): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1, 7. Aufl., Opladen.
- HESSISCHE LANDESREGIERUNG (2003): Landesregierung macht weiteren Schritt bei der Verwaltungsreform. Grüttner: „Die Balance zwischen effektiver Aufgabenwahrnehmung, Bürger Nähe und regionaler Ausgewogenheit ist bei neuer Standortstruktur gewahrt“, Pressemitteilung vom 16.12.2003 (www.hessen.de, übernommen 26.01.2005).
- HESSISCHE LANDKREISORDNUNG (HKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. April 1993 (GVBl. 1992, S. 569), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2000 (GVBl. 2000, S. 588) und in der ab 1. April 2005 geltenden Fassung (GVGl. 2005 I S. 183).

- HESSISCHER LANDKREISTAG (2000): Landkreise fordern umfassende Reform der Verwaltung auf Kreisebene. Mitteilung vom 01.03.2000 (www.hessischerlandkreistag.de, übernommen 13.09.2004).
- HESSISCHER LANDKREISTAG (2001a): Kreistagsvorsitzende besorgt über zunehmenden Wegfall von Einflussmöglichkeiten. Mitteilung vom 01.03.2001 (www.hessischerlandkreistag.de, übernommen 13.09.2004).
- HESSISCHER LANDKREISTAG (2001b): Erklärung des Hessischen Landkreistages von Kloster Seeon – Seeon'er Erklärung vom 24.09.2001 (www.hessischerlandkreistag.de, übernommen 13.09.2004).
- HESSISCHER LANDKREISTAG (2002a): Die hessischen Landkreise – leistungsstark, kompetent und bürgernah! Positionierung des Hessischen Landkreistages zu Aufgaben und Regionalreform. Einstimmig beschlossen im Präsidium des Hessischen Landkreistages am 26.02.2002 (www.hessischerlandkreistag.de, übernommen 13.09.2004).
- HESSISCHER LANDKREISTAG (2002b): Hessischer Landkreistag lehnt jeglichen Zwang in der Regionalfrage ab. Presseinformation vom 28.11.2002, Wiesbaden (www.hessischerlandkreistag.de, übernommen 13.09.2004).
- HESSISCHER LANDKREISTAG (2004): Kommunalisierung der staatlichen Landräte als untere Behörden der Landesverwaltung. Schreiben 665/2004 vom 14.12.2004, Wiesbaden (www.hessischerlandkreistag.de, übernommen 27.10.2005).
- HESSISCHER LANDTAG (1997): 14. Wahlperiode, Drs. 14/2898 vom 27.05.1997. Antrag der Fraktion der CDU betreffend Reform der Landesverwaltung; hier: Auflösung der Regierungspräsidien und Verlagerung der Aufgaben auf andere Verwaltungsebenen (www.hessischerlandtag.de, übernommen 17.09.2004).
- HESSISCHER STÄDTETAG (1998a): Städtetag will Motor der Verwaltungsmodernisierung bleiben. Presseinformation vom 07.04.1998, Wiesbaden (www.hess-staedtetag.de, übernommen 13.09.2004).
- HESSISCHER STÄDTETAG (1998b): Zehn Eckpunkte einer Regional- und Aufgabenreform in Hessen. Beschluss vom Präsidium und Hauptausschuss des Hessischen Städtetages vom 26.11.1998, Wetzlar (www.hess-staedtetag.de, übernommen 13.09.2004).
- HESSISCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (1998): Zweimal zehn Thesen der hessischen Kommunen zur Regierungsarbeit der nächsten vier Jahre. Presseinformation vom 18.12.1998, Wiesbaden (www.hsgb.de, übernommen 16.09.2004).
- HESSISCHES MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR EUROPAANGELEGENHEITEN (1992): Verwaltungsaufbau in Hessen (Stand Mai 1992).
- HESSISCHES MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2001): Innenminister Volker Bouffier: Regierungspräsidium Gießen ist Bindeglied für mittelhessischen Raum und Basis für regionale Identität. Feierstunde zum 20jährigen Bestehen des RP-Gießen am 05.02.2001 (www.hmdi.hessen.de, übernommen 26.01.2005).
- HESSISCHES MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2002): Verwaltungsaufbau in Hessen, Organigramm (Stand: 1. November 2002).
- HESSISCHES MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2003): Übersicht über die wesentlichen Maßnahmen im Rahmen des vorläufigen Gesamtkonzepts zur Verwaltungsstrukturreform Hessen (Stand: 20.01.2003, www.hmdi.hessen.de, übernommen 26.01.2005).
- HESSISCHES MINISTERIUM DES INNEREN UND FÜR SPORT (2004): Kommunalisierung der staatlichen Landräte und Oberbürgermeister als Behörden der Landesverwaltung. Schreiben des Innenministeriums an Herrn Landrat Jakoubek vom 20.11.2004 nebst Eckpunkten für die Kommunalisierung der staatlichen Landräte als Behörden der Landesverwaltung (www.hmdi.hessen.de, übernommen 26.01.2005).
- HILL, H. (1995): Anforderungen an eine moderne Bezirksregierung. In: *Verwaltungsorganisation* 9/1995, S. 6ff.
- HILLMANN, G. (1969): Der Regierungspräsident und seine Behörde. Die allgemeine staatliche Mittelinstanz in der Verwaltungsreform, Göttingen. Zugl. Göttingen, Univ., Diss., 1969.

- HOEGNER, M., GROß, G. (2000): Die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz. In: DÖV, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, Sonderdruck, Dezember 2000, Heft 24, S. 1040ff.
- HOFFMANN, G. (1992): Die staatliche Mittelinstanz in den neuen Bundesländern. In: DÖV, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 16/1992, S. 689ff.
- HOFFMANN, P. (2004): Zwischen Ems und Elbe, zwischen Harz und Meer. In: Wehling, H.-G. (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. 3. aktualisierte Aufl., Wiesbaden, 2004, S. 183ff.
- HOGWOOD, B.W., PETERS, B.G. (1983): Policy Dynamics, Brighton.
- HOLTKAMP, L. (2003): Parteien in der Kommunalpolitik. Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich, polis Nr. 58/2003, Institut für Politikwissenschaft, FernUniv. Hagen (www.fernuni-hagen.de, übernommen 21.09.2005).
- HOLTMANN, E., VOELZKOW, H. (2000, Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- HOLZINGER, K. (2003): Akteurszentrierter Institutionalismus (Renate Mayntz und Fitz W. Scharpf. Vorlesung: Moderne politikwissenschaftliche Theorien, WS 2003/2004 (Stand: 26.01.2004, www.politik.uni-essen.de, übernommen 03.02.2004).
- HOMANS, G.C. (1961): Social Behavior: its elementary forms, London (deutsch: Elementarformen sozialen Verhaltens. Opladen, 1961).
- HOMANS, G.C. (1964): Bringing Men Back In. Presidential Address at the Annual Meeting of the American Sociological Association in Montreal. American Sociological Review 29, 1964, S. 809ff (deutsch: Wider den Soziologismus. In: Homans, G.C.: Grundfragen soziologischer Theorien. Opladen, 1972, S. 44ff).
- HUEBER, H. (2000): Neuorganisation der Mittelbehörden in Baden-Württemberg. In: Konzendorf, G. (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 210, S. 1ff.
- IKENBERRY, J.G. (1988): Conclusion. An institutional approach to American foreign economic policy. In: International Organization, 42.1, S. 219ff.
- IMMERGUT, E.M. (1992): Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe, Cambridge.
- IMMERGUT, E.M. (1997): The Normative Roots of the New Institutionalism. Historical Institutionalism and Comparative Policy Studies. In: Seibel, W., Benz, A. (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz. 1. Aufl., Baden-Baden, 1997, S. 325ff.
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1974): Behörden des Landes Baden-Württemberg und der Bundesrepublik Deutschland. Aufbau und Wirkungskreis, Stuttgart.
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1999): Verwaltung im Wandel. Zwischenbilanz der Verwaltungsreform. Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Bd. 21.
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a): Umsetzung der Beschlüsse der Verwaltungsreform (Schreiben an die Amtschefs der Ressorts vom 16.04.2003).
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): Lenkungsausschuss zur Verwaltungsreform. Pressemitteilung und Präsentation Verwaltungsreform in BW. Konstituierende Sitzung des Lenkungsausschusses Verwaltungsreform und Bürokratieabbau vom 29.04.2003 (www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de, übernommen 18.01.2005).
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003c): Verwaltungsreform. Zeitplan des Innenministeriums BW vom 07.07.2003.
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003d): Ministerrat beschließt Umsetzung der Verwaltungsreform im Polizeibereich. Pressemitteilung vom 21.10.2003 (www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de, übernommen 17.08.2004).
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2004): Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG). Rede von Innenminister Schäuble MdL zur Einbringung in den Landtag vom 09.06.2004 (www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de, übernommen 18.01.2005).

- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2005, Hg.): Die neue Verwaltungsorganisation in Baden-Württemberg. 1. Aufl. 2005, Baden-Baden.
- ISMAYR, W., KRAL, G. (1997): Bayern. In: Hartmann, H. (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer. 3. erweiterte und aktualisierte Neuauflage. Frankfurt a.M., 1997, S. 84ff.
- JANN, W. (2004): Entwicklungen der Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa – organisatorische Zugänge und Hypothesen. In: Benz, A., Siedentopf, H., Sommermann, K.-P. (Hg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag). Berlin, 2004, S. 593ff.
- JANSEN, D. (1997): Das Problem der Akteurqualität korporativer Akteure. In: Benz, A., Seibel, W. (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz. 1. Aufl., Baden-Baden, 1997, S. 193ff.
- JANSEN, D. (2000): Der neue Institutionalismus. Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer vom 27. Juni 2000 (www.hfv-speyer.de, übernommen 20.08.2003).
- JANSEN, D., SCHUBERT, K. (1995, Hg.): Netzwerke und Politikproduktion, Marburg.
- JENTSCH, J. (2000): Aufbruch ins nächste Jahrtausend. In: Günther, A. (Hg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen – Erfahrungen – Perspektiven (Festschrift zum 10-jg. Bestehen des Instituts für Kommunal- und Verwaltungswissenschaft NW). 1. Aufl., Baden-Baden, 2000, S. 31ff.
- JEPPERSON, R.L. (1991): Institutions, Institutional Effects and Institutionalism. In: Powell, W.W., DiMaggio, P.J. (Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, 1991, S. 143ff.
- JORDAN, G.A., SCHUBERT, K. (1992, Hg.): Policy Networks. In: European Journal of Political Research, Special Issue 21, Amsterdam.
- KAHLE, D. (2000): John Kenneth Galbraith und der Institutionalismus. Eine Untersuchung möglicher Gemeinsamkeiten. Ein Beitrag zur Würdigung des wissenschaftlichen Werkes John Kenneth Galbraiths. Berlin. Zugl. Bremen, Univ., Diss., 2000.
- KAISER, A. (1998): Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze zur Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 29, 1998, S. 525ff.
- KAISER, A. (1999): Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus. James March und Johan Olson. In: Brodocz, A., Schaal, G. (Hg.): Politische Theorien der Gegenwart. Opladen, 1999, S. 189ff.
- KAUFMANN, H. (1971): The Limits of Organizational Change, Alabama.
- KAUFMANN, H. (1976): Are Government Organizations Immortal? Washington, D.C.
- KENIS, P., SCHNEIDER, V. (1991): Policy Networks and Policy Analysis. Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Marin, B., Mayntz, R. (Hg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a.M., 1991, S. 25ff.
- KERSTING, N., LANGE, H.-J., McGOVERN, K. (2000): Reform der Landesverwaltung. Qualitätskriterien für die Politikberatung. In: Kießler, L., Kersting, N., Lange, H.-J. (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. 1. Aufl., Baden-Baden, 2000, S. 135ff.
- KIESER, A. (2002, Hg.): Organisationstheorien. 5. unveränderte Aufl., Stuttgart.
- KILIAN, M. (1997): Regierungspräsidien im Widerstreit. In: Morlok, M., Windisch, R., Miller, M. (Hg.): Rechts- und Organisationsprobleme der Verwaltungsmodernisierung. Berlin, 1997, S. 109ff.
- KIMBERLEY, J.R., MILES, R.A. (1980): Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transaction and Decline of Organizations, San Francisco.
- KIRCHGÄSSNER, G. (1991): Homo Oeconomicus, Tübingen.
- KIVIT, D., VOIGT, S. (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen. In: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Bd. 46, S. 117ff.
- KLAGES, H. (1998): Verwaltungsmodernisierung – „harte“ und „weiche“ Aspekte II. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 181.

- KLIMECKI, R., LASSLEBEN, H. (1998): Was veranlasst Organisationen zu lernen? In: Geissler, H., Lehnhoff, A., Petersen, J. (Hg.): Organisationslernen im interdisziplinären Dialog. Weinheim, 1998, S. 65ff.
- KNEER, G., NASSEHI, A. (1993): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Eine Einführung, München.
- KNEISSLER, T. (1996): Verwaltungen jenseits der Zweckrationalität. Ein organisationstheoretisch angeleiteter Vergleich verschiedener Konzepte. 1. Aufl., Baden-Baden. Zugl. Kassel, Univ., Diss., 1996.
- KNEMEYER, F.-L. (1977): Funktionalreform in Bayern. In: Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin, S. 53ff.
- KNILL, C. (2001): Institutionelle Indikatoren für die Entwicklungsdynamik nationaler Verwaltungen. Administrative Reformkapazität in föderalen und unitarischen Systemen. Gemeinsame Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW) und der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft (SVPW) am 8. und 9. Juni 2001 an der Humboldt-Universität zu Berlin zum Thema: „Der Wandel föderativer Strukturen“.
- KOALITIONSVEREINBARUNG CDU-FDP BW (1996): Vereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg, und der Freien-Demokratischen Partei/Demokratische Volkspartei, Landesverband Baden-Württemberg, über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 12. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg.
- KOALITIONSVEREINBARUNG CDU-FDP BW (2001): Vereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg, und der Freien-Demokratischen Partei/Demokratische Volkspartei, Landesverband Baden-Württemberg, über die Bildung einer Regierungskoalition für die 13. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg.
- KOALITIONSVEREINBARUNG CDU-FDP HE (1999): Chancen nutzen – Zukunft gewinnen. Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Hessischen Landtags 1999 – 2003.
- KOALITIONSVEREINBARUNG CDU-FDP Nds (2003): Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags 2003 bis 2008.
- KOALITIONSVEREINBARUNG CDU-FDP NRW (2005): Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP zur Bildung einer neuen Landesregierung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 20.06.2005.
- KOALITIONSVEREINBARUNG CDU-SPD BW (1992): Vereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 11. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg.
- KOALITIONSVEREINBARUNG SPD-FDP RP (1996): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 13. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtags 1996 – 2001 zwischen SPD und FDP vom 30.04.1996, Mainz.
- KOALITIONSVEREINBARUNG SPD-GRÜNE NRW (1995): NRW 1995 bis 2000. Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 12. Legislaturperiode des Landtags von Nordrhein-Westfalen 1995 bis 2000 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband NRW und dem Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband NRW. 2. überarbeitete Aufl., 06.07.1995.
- KOALITIONSVEREINBARUNG SPD-GRÜNE NRW (2000): Eine Allianz für NRW. Koalitionsvereinbarung 2000 bis 2005 zwischen der SPD NRW und dem Bündnis 90/Die Grünen NRW vom 13.06.2000.
- KÖCKEIS-STANGL, E. (1980): Methoden der Sozialisationsforschung. In: Ulich, D., Hurrelmann, K. (Hg.): Handbuch der Sozialisationsforschung. Weinheim, 1980, S. 321ff.

- KÖNIG, K. (1996/1997): Öffentliche Verwaltung im vereinigten Deutschland. In: König, K., Siedentopf, H. (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden, 1996/1997, S. 13ff.
- KÖNIG, K. unter Mitarbeit von Beck, J. (1997): Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management, Baden-Baden.
- KÖNIG, K. (1999): Verwaltungsstaat im Übergang. Transformation, Entwicklung, Modernisierung. 1. Aufl., Baden-Baden.
- KÖNIG, K., FÜCHTNER, N. (2000): „Schlanker Staat“ – eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund. 1. Aufl., Baden-Baden.
- KONZENDORF, G. (2000, Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 210.
- KONZENDORF, G. unter Mitarbeit von Bräunlein, T. (2003): Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke. 4. unveränderte Aufl., Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 187.
- KORTE, H., REBE, B., ELSTER, T. (1986): Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen. 2. völlig neubearbeitete und erweiterte Aufl., Göttingen.
- KOST, A. (2004): Nordrhein-Westfalen. Vom Land aus der Retorte zum „Wir-Gefühl“. In: Wehling, H.-G. (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. 3. aktualisierte Aufl., Wiesbaden, 2004, S. 199ff.
- KRASNER, S. (1984): Approaches to the State. Alternative Conceptions and Historical Dynamics. In: Comparative Politics 16, S. 223ff.
- KRASNER, S. (1988): Sovereignty – An Institutional Perspective. In: Comparative Political Studies, 21.1, S. 66ff.
- KREISORDNUNG FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN (KrO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW S. 646/SGV NRW 2021), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.04.2002 (GV. NRW S. 160).
- KROCKOW, C. v. (1976): Reform als politisches Prinzip, München.
- KUDERA, W. (1989): Zum Problem der Generalisierung in der qualitativen orientierten Sozialforschung. In: Sonderforschungsbericht 333 der Universität München. Probleme der Generalisierung in der qualitativen Sozialforschung (Arbeitspapier 12). München, S. 9ff.
- KÜPPER, W., FELSCH, A. (2000): Organisation, Macht und Ökonomie. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme, Wiesbaden.
- KÜPPER, W., ORTMANN, G. (1992): Mikropolitik. Das Handeln der Akteure und die Zwänge der Systeme. In: Küpper, W., Ortman, G. (Hg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. 2. Aufl., Opladen, 1992, S. 7ff.
- KUHLMANN, S. (2003): Kommunale Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Konzept und Umsetzung des „Neuen Steuerungsmodells“. Diskussionspapier für den russisch-deutschen Workshop: „Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Deutschland und Russland“ am 23. und 24. Juni 2003 an der Hochschule für Ökonomie (HSE), Moskau.
- KUHLMANN, S. (2004): Lokale Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich. Dezentralisierung, Demokratisierung, Ökonomisierung (First Draft). Papier für die Tagung „Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“ vom 23. – 25. September 2004 an der Universität Konstanz (www.ruhr-uni-bochum.de, übernommen 07.06.2006).
- KUHLMANN, S. (2005): Die Stellung der Bezirke in europäischen Hauptstädten. Berlin und Paris im Vergleich. In: Landes- und Kommunalverwaltung. 15. Jg., Heft 11/2005, S. 493ff.
- KUHLMANN, S. (2007): Hauptstadtverwaltungen in Kontinentaleuropa. Berlin und Paris im Vergleich. In: Verwaltungsarchiv. 1/2007, S. 116ff.
- LAMNEK, S. (1980): Sozialwissenschaftliche Arbeitsmethoden, Weinheim.
- LAMNEK, S. (1995a): Qualitative Sozialforschung. Bd. 1, Methodologie. 3. korrigierte Aufl., Weinheim.

- LAMNEK, S. (1995b): Qualitative Sozialforschung. Bd. 2, Methoden und Techniken. 3. korrigierte Aufl., Weinheim.
- LANDESGESETZ ZUR REFORM UND NEUORGANISATION DER LANDESVERWALTUNG (VwORG): Gesetz vom 12. Oktober 1999 (GVBl. 1999, S. 325ff).
- LANDESORGANISATIONSGESETZ NORDRHEIN-WESTFALEN (LOG): Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung vom 10. Juli 1962, zuletzt geändert am 09.05.2000 (GV. NRW S. 462).
- LANDESPOLIZEIDIREKTION FREIBURG (2003): Verwaltungsreform. Eingliederung der Polizei in die Landratsämter und die Regierungspräsidien (Schreiben des Polizeipräsidenten an den Landtag von BW vom 20.06.2003).
- LANDESPOLIZEIDIREKTION STUTTGART (2003): Verwaltungsreform. Eingliederung des Polizeidienstes (Schreiben des Polizeipräsidenten an die Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien vom 02.07.2003).
- LANDESRECHNUNGSHOF NIEDERSACHSEN (2001): Jahresbericht 2001, Drs. 14/2400, S. 14ff.
- LANDESVERWALTUNG NIEDERSACHSEN (2004): Aufbau der Landesverwaltung. Darstellung vom 10.12.2004 (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 03.03.2005).
- LANDESVERWALTUNGSGESETZ BADEN-WÜRTTEMBERG (LVG) in der Fassung vom 2. Januar 1984 (GBl. S. 101), zuletzt geändert am 14.12.2004 (GBl. S. 913).
- LANDESWOHLFAHRTSVERBAND BADEN (2004): Stellungnahme von Verbandsdirektor Dr. Gerhard Vigener anlässlich der Anhörung der SPD-Fraktion zu den Verwaltungsreformplänen vom 19.04.2004 (www.lwbaden.de, übernommen 29.09.2004).
- LANDESWOHLFAHRTSVERBAND HESSEN (2003): LWV-Info 1/2003, Zeitschrift des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen, Kassel (www.lwv-hessen.de, übernommen 13.01.2005).
- LANDKREIS REUTLINGEN (2003): SPD-Vorschläge zur Verwaltungsreform: „Thema verfehlt“ – Landkreise wollen Strukturen des 21. Jahrhunderts. Stellungnahmen des Landrats, 10.01.2003 (www.kreis-reutlingen.de, übernommen 10.11.2004).
- LANDKREISORDNUNG FÜR BADEN-WÜRTTEMBERG (LKrO BW) in der Fassung vom 19. Juni 1987 (GBl. S. 289), zuletzt geändert am 17.07.2003 (GBl. S. 359).
- LANDKREISORDNUNG FÜR DEN FREISTAAT BAYERN (LKrO BY) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 826), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.12.2002 (GVBl. S. 962).
- LANDKREISORDNUNG RHEINLAND-PFALZ (LKrO RP) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 188), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2003 (GVBl. S. 390ff).
- LANDKREISTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2000): Vorstellungen des Landkreistags Baden-Württemberg zur Verwaltungsreform vom 31.10.2000 (www.landkreistag-bw.de, übernommen 03.03.2005).
- LANDKREISTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a): Landkreistag begrüßt Reformkonzept der Landesregierung zur Verwaltungsstruktur. Präsident Dr. Wais: „Der Landesregierung gelingt ein großer Wurf!“ Pressemitteilung 7/2003 vom 25.03.2003 (www.landkreistag-bw.de, übernommen 03.03.2005).
- LANDKREISTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): Pläne für Verwaltungsreform – Landräte sichern Ministerpräsident Teufel persönlich volle Unterstützung zu. Pressemitteilung 8/2003 vom 28.03.2003 (www.landkreistag-bw.de, übernommen 03.03.2005).
- LANDKREISTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003c): Landrätekonferenz zur Verwaltungsreform: Landräte stehen voll hinter dem Reformkonzept des Ministerpräsidenten. Präsident Landrat Dr. Wais stellt Kernaussagen des Landkreistags zu finanziellen, personellen und organisatorischen Fragen im Zuge der Reform vor. Pressemitteilung 11/2003 vom 03.07.2003 (www.landkreistag-bw.de, übernommen 03.03.2005).
- LANDKREISTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003d): Landkreistag: Weichenstellung der Landesregierung und der Regierungsfractionen zur Verwaltungsreform sind richtig und wichtig für unser Land! Präsident Dr. Wais: Ministerpräsident Erwin Teufel beweist Mut und Weitblick! Pressemitteilung 13/2003 vom 09.07.2003 (www.landkreistag-bw.de, übernommen 03.03.2005).

- LANDKREISTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004a): Präsident Wais: „Verwaltungsreform ist ein historischer Meilenstein für die Verwaltung in Baden-Württemberg – Vorbildcharakter für andere Bundesländer!“ Pressemitteilung 8/2004 vom 30.06.2004 (www.landkreistag-bw.de, übernommen 03.03.2005).
- LANDKREISTAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004b): Die Landkreise – Menschen im Mittelpunkt. Präsentation vom 30.09.2004 (www.landkreistag-bw.de, übernommen 03.03.2005).
- LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2003): Rede von Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink, LKT NRW und Beschlüsse der Landkreisversammlung u.a. zur Verwaltungsstrukturreform. Eildienst 11/2003, S. 329ff (www.lkt-nrw.de, übernommen 10.11.2004).
- LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2004a): Landkreistag NRW gegen Schaffung einer „Bezirksregierung Ruhrgebiet“. Presseerklärung vom 06.01.2004, Eildienst 2/2004, S. 35 (www.lkt-nrw.de, übernommen 10.11.2004).
- LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2004b): „Wer bestellt muss auch bezahlen“ – Striktes Konnexitätsprinzip gefordert. Presseerklärung vom 05.02.2004, Eildienst 3/2004, S. 78 (www.lkt-nrw.de, übernommen 10.11.2004).
- LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2004c): Fachtagung zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Eildienst 4/2004, S. 118ff (www.lkt-nrw.de, übernommen 10.11.2004).
- LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2004d): Ex-Innenminister bekräftigt LKT-Kritik an geplanter „Bezirksregierung Ruhr“. Presseerklärung 7-8/2004 vom 02.06.2004, Eildienst 7-8/2004, S. 225 (www.lkt-nrw.de, übernommen 10.11.2004).
- LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2004e): Verwaltungsstrukturreform in NRW. Eildienst 9/2004, S. 274ff (www.lkt-nrw.de, übernommen 10.11.2004).
- LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2005): Gemeinsame Reform-Strategien: Aufgaben überprüfen, reduzieren, verlagern. Presseerklärung vom 30.06.2005, Eildienst 9/2005, S. 323 (www.lkt-nrw.de, übernommen 14.11.2005).
- LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND (2004a): Dienstleistung für die Menschen. 50 Jahre LVR. Qualität für Menschen (www.lvr.de, übernommen, 14.11.2005).
- LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND (2004b): „Aus den Erfahrungen der letzten fünf Jahre nichts gelernt“. Landschaftsverband Rheinland zur „Zwischenbilanz“ zur Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen (Beitrag Landesdirektor Molsberger, LVR-Report), 25. Jg., Nr. 264, Januar 2004, S. 1.
- LANDSCHAFTSVERBAND RHEINLAND (2004c): Wem würden drei Landschaftsverbände nützen (Beitrag von Dr. Jürgen Rolle im LVR-Report), 25. Jg., Nr. 266, März 2004, S. 2.
- LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE (2003): Westfalen vor der Zerreißprobe? Strukturdebatte flammt wieder auf/Neuer Verband im Ruhrgebiet? Schäfer rät zur Ruhe (LWL-aktuell, Zeitschrift für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe), 6. Jg., Ausgabe 4, August 2003.
- LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE (2004): „In sich widersprüchlich“. LWL-Direktor Schäfer zu Hesse-Gutachten und Reformdebatte (Interview mit LWL-Direktor Schäfer in LWL-aktuell, Zeitschrift für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe), 7. Jg., Ausgabe 1, Februar 2004, S. 2.
- LANDSCHAFTSVERBAND WESTFALEN-LIPPE (2005): Kommunalpolitiker im LWL wollen kein „Restfalen“. Einstimmige Resolution an die Landesregierung. Presseforum, 04.11.2005, Münster (www.lwl.org.de, übernommen, 14.11.2005).
- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (1996): 12. Wahlperiode, Drs. 12/783 vom 11.03.1996. Antrag der Fraktion der CDU. Bürokratie abbauen – Verwaltungsstrukturen schaffen (www.landtag.nrw.de; übernommen 10.11.2004).
- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (1998): 12. Wahlperiode, Drs. 12/3365 vom 28.09.1998. Antrag der Fraktion der CDU. Taten statt Worte: Verwaltungsstrukturreform endlich voran bringen (www.landtag.nrw.de; übernommen 10.11.2004).

- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (1999): 12. Wahlperiode, Rede des Sprechers für Verwaltungsreform zur Aktuellen Stunde der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen am 12.03.1999. Verwaltungsmodernisierung konsequent und verantwortungsbewusst gestalten. Beschäftigte und Betroffene einbeziehen (von Ewald Groth MdL, www.landtag.nrw.de; übernommen 10.11.2004).
- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2002): 13. Wahlperiode, Drs. 13/3394 vom 17.12.2002. Antrag der Fraktion der CDU. Entschließung zur 3. Lesung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung zum Landeshaushalt 2003 (www.cdu-nrw-fraktion.de, übernommen 10.09.2004).
- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2004): 13. Wahlperiode, Drs. 13/4959 vom 27.01.2004. Entschließungsantrag CDU. Zukunftsprogramm Nordrhein-Westfalen (www.cdu-nrw-fraktion.de, übernommen 10.09.2004).
- LANDTAG RHEINLAND-PFALZ (2000): 13. Wahlperiode, Drs. 13/6223 zu Drs. 13/61, zu Drs. 13/101, zu Drs. 13/726, zu Drs. 13/2505 vom 28.08.2000. Bericht der Enquete-Kommission „Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz“ (Entbürokratisierungskommission) nebst Anl. 2, Anl. 3, Anl. 4 (Vorlage EK 13/2-60) vom 30.09.1997, Anl. 8 (Vorlage EK 13/2-117) vom 13.01.2000, Anl. 9 (Vorlage EK 13/2-126) vom 28.08.2000 (www.landtag.rlp.de, übernommen 10.11.2004).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (1956): 1. Wahlperiode, 90. Sitzung vom 26.01.1956, Beilage 2152, Prot. S. 4377.
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (1958): 2. Wahlperiode, Beilage 1450 vom 22.01.1958.
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (1959): 2. Wahlperiode, Stellungnahme der Landesregierung vom 30.11.1959, Beilage 3080.
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (1965): 4. Wahlperiode, Bericht der Kommission für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für das Jahr 1965 vom 05.09.1965, Beilage IV-3459.
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (1973): Drs. 6/2900 vom 05.07.1973, S. 12ff. Schlusskonzeption der Landesregierung für die Verwaltungsreform (abgedruckt in Dokumentation 1976, S. 25).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (1975): 3. Beratung des Änderungsgesetzes zum Landesverwaltungsgesetz, Sitzung vom 12.12.1975, S. 7132ff (Art. 2, Gesetz vom 16.12.1975, GBl. S. 864).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (1996): 12. Wahlperiode, Drs. 12/256 vom 26.07.1996. Antrag der Fraktion der CDU und Stellungnahme des Finanzministeriums. Verbesserung der Haushaltsstruktur im Personalbereich (www.landtag-bw.de, übernommen 03.09.2004).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (1999): 12. Wahlperiode, Drs. 12/4256 vom 14.07.1999. Antrag der Fraktion der CDU und Stellungnahme des Finanzministeriums. Vollzug der Stellenabbauprogramme (www.landtag-bw.de, übernommen 03.09.2004).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (2001): 13. Wahlperiode 2001 – 2006, Volkshandbuch. 1. Aufl. (Stand: November 2001).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a): 13. Wahlperiode, Drs. 13/1722 vom 28.01.2003. Antrag der Fraktion der SPD. Konzeption zur Verwaltungsreform für ein zukunftsfähiges Baden-Württemberg (www.landtag-bw.de, übernommen 03.09.2004).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): 13. Wahlperiode, Pl.Prot. 13/43 vom 07.05.2003, 43. Sitzung, S. 2893ff (Regierungserklärung und Aussprache: Verwaltungsreform in Baden-Württemberg).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (2003c): 13. Wahlperiode, Pl.Prot. 13/52 vom 29.10.2003, 52. Sitzung, S. 3599ff (Regierungserklärung und Aussprache: Tatkraft für Baden-Württemberg – Mit Mut zu Veränderungen neue Dynamik entfesseln).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (2004a): 13. Wahlperiode, Drs. 13/3077 vom 30.03.2004. Entschließungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP/DVP zu verschiedenen Anträgen der Fraktion der SPD zur Verwaltungsreform (www.landtag-bw.de, übernommen 03.09.2004).

- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (2004b): 13. Wahlperiode, Drs. 13/3352 vom 30.06.2004. Gesetzesbeschluss des Landtags. Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG, www.landtag-bw.de, übernommen 03.09.2004).
- LANDTAG VON BADEN-WÜRTTEMBERG (2005): 13. Wahlperiode, Drs. 13/4015 vom 28.01.2005. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu der Mitteilung des Finanzministeriums vom 18. Januar 2005, Drs. 13/3940. Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2004 bis 2008 (www.landtag-bw.de, übernommen 23.06.2005).
- LANGE, H.-J., KERSTING, N., KIBLER, L. (2000): Einleitung. Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. In: Kibler, L., Kersting, N., Lange, H.-J. (Hg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. 1. Aufl., Baden-Baden, 2000, S. 13ff.
- LASIUS, G. (2000): Neuorganisation der Bezirksregierungen in Niedersachsen. In: Konzendorf, G. (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 210, S. 25ff.
- LAUFER, H. (1991): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl., München.
- LAUGHLIN, R., PALLOT, J. (1998): Trends, Patterns and Influencing Factors. Some Reflections. In: Olson, O., Guthrie, J., Humphrey, C. (Hg.): Global Warning. Oslo, 1998, S. 376ff.
- LEGEWIE, H. (1995): Beobachtungsverfahren. In: Flick, U., Kardorff, E. v., Keupp, H. u.a. (Hg.): Handbuch qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. 2. Aufl., Weinheim, 1995, S. 189ff.
- LEHMBRUCH, G. (1989): Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung. Eine vergleichende institutionelle Analyse. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 3, Baden-Baden, 1989, S. 15ff.
- LEHMBRUCH, G. (1993): Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Seibel, W., Benz, A., Mäding, H. (Hg.): Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung. Baden-Baden, 1993, S. 41ff.
- LEHMBRUCH, G. (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. 3. aktualisierte und erweiterte Aufl., Opladen.
- LEHNER, F., WIDMAIER, U. (1995): Vergleichende Regierungslehre, Opladen.
- LEITER DER POLIZEIDIREKTIONEN IN BADEN-WÜRTTEMBERG (2003): Position der Leiter der Polizeidirektionen zur Verwaltungsreform vom 26.06.2003.
- LENK, K. (1995): Perspektiven der Verwaltungskooperation. Elektronischer Föderalismus und neue Funktionalreform. In: Reiner mann, H. (Hg.): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen (Schriftenreihe Verwaltungsinformatik, Bd. 11). Heidelberg, 1995, S. 331ff.
- LEPSIUS, M.R. (1995): Institutionenanalyse und Institutionenpolitik. In: Nedelmann, B. unter Mitarbeit von Koepf, T. (Hg.): Politische Institutionen im Wandel. Opladen, 1995, S. 392ff.
- LEPSIUS, M.R. (1997): Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien. In: Göhler, G. (Hg.): Institutionenwandel (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 16/1996). Opladen, 1997, S. 57ff.
- LEVI, M. (1990): A Logic of Institutional Change. In: Cook, K.S., Levi, M. (Hg.): The Limits of Rationality. Chicago, 1990, S. 402ff.
- LEY, R., PRÜMM, H.P. (1992): Staats- und Verwaltungsrecht in Rheinland-Pfalz. 3. Aufl., u.a. Neuwied.
- LIJPHARDT, A. (1975): The Comparable Cases Strategy in Comparative Research. In: Comparative Political Studies, S. 158ff.
- LINDBLOM, C.E. (1975): Inkrementalismus. Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“. In: Narr, W.-D., Offe, C. (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln, S. 161ff (engl. 1959).

- LINDENBERG, S. (1992): The Method of Decreasing Abstraction. In: Coleman, J.S., Fararo, T.J. (Hg.): Rational Choice Theory. Advocacy and Critique. London, 1992, S. 3ff (deutsch: Die Methode der abnehmenden Abstraktion. Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt. In: Esser, H., Troitsch, K.G. (Hg.): Modellierung sozialer Prozesse; Informationszentrum Sozialwissenschaften. Bonn, 1991, S. 29ff).
- LITTLE, A.D. (1992, Hg.): Management der Hochleistungsorganisation, Wiesbaden.
- LÖFFLER, E. (1998): Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich. Meßkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Großbritannien und den USA, u.a. Stuttgart. Zugl. Speyer, Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Diss., 1998.
- LOHMANN, J. (2001): Schritte zur Modernisierung der Landesverwaltungen. Wie man Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung konkret steigern kann. In: Verwaltung und Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung. 7. Jg., Heft 2, S. 68ff.
- LOHMANN, J. (2004): Den Verwaltungsaufbau enthierarchisieren – die Zweistufigkeit schaffen. Ein Plädoyer für die Infragestellung der Ober- und Mittelbehörden. In: Verwaltung und Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung. 10. Jg., Heft 1, S. 4ff.
- LORIG, W.H. (2001): Modernisierung des Öffentlichen Dienstes. Politik und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, Opladen.
- LOTZ, K. (1999): Die Neuorganisation der Landesverwaltung in Rheinland-Pfalz. In: Bogumil, J. (Hg.): Modernisierung der Landesverwaltungen, polis Nr. 42/1999, Institut für Politikwissenschaft, FernUniv. Hagen, 1999, S. 47ff.
- LOWI, T.J. (1963): Toward Functionalism in Political Science. The Case of Innovation in Party System. In: APSR 57/1963, S. 571ff.
- LOWI, T.J. (1964) American Business and Public Policy. Case Studies and Political Theory. In: World Politics 16, S. 677ff.
- LUCKMANN, T. (1992): Theorie des sozialen Handelns, u.a. Berlin.
- LUDWIGSBURGER KREISZEITUNG (23.01.2003): CDU blockiert die Reform. Verwaltungsstruktur bleibt unangetastet – FDP muss sich beugen.
- LÜDER, K. (1992): A Contingency Model of Governmental Accounting Innovations in the Political-Administrative Environment. In: Chan, J.L., Patton, J.M. (Hg.): Research in Governmental and Nonprofit Accounting. Vol. 7, CT 1992, Greenwich, S. 99ff.
- LÜDER, K. (2002): Research in Comparative Governmental Accounting over the last Decade. Achievements and Problems. In: Montesinos, V., Vela, J.M. (Hg.): Innovations in Governmental Accounting. Boston, 2002, S. 1ff.
- LÜDER, K. (2004): Zur Erklärung von Reformprozessen in Verwaltungen, dargestellt am Beispiel von Rechnungswesen-Innovationen. In: Benz, A., Siedentopf, H., Sommermann, K.-P. (Hg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag). Berlin, 2004, S. 75ff.
- LÜDER, K., HINZMANN, C., KAMPMANN, B. (1991): Vergleichende Analyse öffentlicher Rechnungssysteme. Konzeptionelle Grundlagen für das staatliche Rechnungswesen mit besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland. Speyerer Forschungsberichte 97, Speyer.
- LÜTZ, S. (2002): Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Bd. 43, Köln), Frankfurt a.M.
- LÜTZ, S. (2003): Governance in der politischen Ökonomie. MPIfG Discussion Paper 03/5, Mai 2003 (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln).
- LÜTZ, S., CZADA, R. (2000): Marktkonstitution als politische Aufgabe. Problemskizze und Theorieüberblick. In: Czada, R., Lütz, S. (Hg.): Die politische Konstitution von Märkten. Wiesbaden, 2000, S. 9ff.
- LUHMANN, N. (1984): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a.M.
- LUHMANN, N. (1985): Die Autopoiesis des Bewusstseins. In: Soziale Welt, H. 4, S. 402ff.
- LUHMANN, N. (1990): Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt a.M.

- MÄRZ, P. (1999): Freistaat Bayern. Ein Fünftel Deutschlands. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hg.): Bürger im Staat (Die Bundesländer). Heft 1/2, 49. Jg., Stuttgart, 1999, S. 12ff. Zugl. in: Wehling, H.-G. (Hg.): Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. 3. aktualisierte Aufl., Wiesbaden, 2004, S. 35ff.
- MÄRZ, P. (2003): Bayern als Gesamtstaat. Unsystematische Überlegungen zu einer alten Beziehung. In: Dornheim, A., Greiffenhagen, S. (Hg.): Identität und politische Kultur. Stuttgart, 2003, S. 213ff.
- MALEWSKI, A. (1967): Verhalten und Interaktion, Tübingen.
- MALUSCHKE, G. (1993): Macht/Machttheorien. In: Nohlen, D. (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik. 2. Aufl., München, S. 351ff.
- MANN, G. (1997): Niedersachsen. In: Hartmann, H. (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer. 3. erweiterte und aktualisierte Neuauflage. Frankfurt a.M., 1997, S. 348ff.
- MARCH, J.G., OLSEN, J.P. (1984): The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life. In: American Political Science Review 78 (3), S. 734ff.
- MARCH, J.G., OLSEN, J.P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York.
- MARCH, J.G., OLSEN, J.P. (1995): Democratic Governance, New York.
- MARCH, J.G., OLSEN, J.P. (1996): Institutional Perspectives on Political Institutions. In: Governance 9, S. 247ff.
- MARIN, B., MAYNTZ, R. (1991, Hg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, u.a. Frankfurt a.M.
- MARIß, C. (1999): Modernisierung der Landesverwaltung in Nordrhein-Westfalen. In: Bogumil, J. (Hg.): Modernisierung der Landesverwaltungen, polis Nr. 42/1999, Institut für Politikwissenschaft, FernUniv. Hagen, 1999, S. 61ff.
- MARX, R. (2000): Das Direktionsmodell in Rheinland-Pfalz. Umsetzung der Neuorganisation der Mittelinstanz. In: Konzendorf, G. (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 210, S. 45ff.
- MASSING, O. (1971): Vergleichende Regierungslehre (Comparative Government and Politics) – Zur Konvergenz von Soziologie und Politikwissenschaft. In: Kress, G., Senghaas, D. (Hg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt a.M., 1971, S. 245ff.
- MAURER, A., SCHMID, M. (2002): Die ökonomische Herausforderung der Soziologie? In: Maurer, A., Schmid, M. (Hg.): Neuer Institutionalismus. Zur soziologischen Erklärung von Organisation, Moral und Vertrauen. Frankfurt a.M., 2002, S. 9ff.
- MAURER, U. (1995): Die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Berlin, 1995, S. 251ff.
- MAYNTZ, R. (1978): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Karlsruhe.
- MAYNTZ, R. (1980): Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Mayntz, R. (Hg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts., 1980, S. 236ff.
- MAYNTZ, R. (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3. Aufl., Heidelberg.
- MAYNTZ, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1, S. 89ff.
- MAYNTZ, R. (1988): Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Mayntz, R., Rosewitz, B., Schimank, U. u.a. (Hg.): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. U.a. Frankfurt a.M., 1988, S. 11ff.
- MAYNTZ, R. (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hg.): Policy-Analyse (PVS-Sonderheft 24). Opladen, S. 39ff. Zugl. in Mayntz, R.: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Bd. 29, Köln, 1997).

- MAYNTZ, R. (1995): Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart. In: Bentele, K., Reissert, B., Schettkat, R. (Hg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf, Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. U.a. Frankfurt a.M., 1995, S. 131ff.
- MAYNTZ, R. (1997a): Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande, E., Prätorius, R. (Hg.): Modernisierung des Staates? 1. Aufl., Baden-Baden, 1997, S. 65ff.
- MAYNTZ, R. (1997b): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretisch und methodologische Überlegungen, Frankfurt a.M.
- MAYNTZ, R., HOLM, K., HÜBNER, P. (1974): Einführung in die Methoden der empirischen Soziologie, Opladen.
- MAYNTZ, R., ROSEWITZ, B., SCHIMANK, U. u.a. (1988, Hg.): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, u.a. Frankfurt a.M.
- MAYNTZ, R., SCHARPF, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R., Scharpf, F.W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. U.a. Frankfurt a.M., 1995, S. 39ff.
- MAYRING, P. (1990): Einführung in die qualitative Sozialforschung, München.
- MAYRING, P. (1996): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 3. überarbeitete Aufl., Weinheim.
- MEIER, D., BOLTEN, H.-G. (1992): Organisation und Technik der Verwaltung. Ein Lehrbuch für Ausbildung und Praxis in der Verwaltung des Landes Niedersachsen. 7. völlig überarbeitete und erweiterte Aufl., Laatzen.
- MELZIG, U. (1999): Brauchen wir heute noch die Bezirksregierung? In: Bogumil, J. (Hg.): Modernisierung der Landesverwaltungen, polis Nr. 42/1999, Institut für Politikwissenschaft, FernUniv. Hagen, 1999, S. 76ff.
- MERKEL, W. (1999): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Opladen.
- MEYER, J.W., ROWAN, B. (1977): Institutionalized Organizations. Formal Structures as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83, S. 340ff.
- MICHEL, C. (2000): Reform der Landesverwaltung – die Mittelebene (Seminar im SS 2000 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer unter dem Titel: Ausgewählte Probleme der Organisationssoziologie. Rationalität und Reform in Organisationen unter Leitung von Jansen, D.).
- MILL, J.S. (1959; Erstauf. 1848): A System of logic, London.
- MILLER, M. (1998a): Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer. Bd. I, 3. überarbeitete Aufl.
- MILLER, M. (1998b): Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer. Bd. II, 3. überarbeitete Aufl.
- MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT RHEINLAND-PFALZ (2000): Die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 15.02.2000, Mainz.
- MINISTERIUM FÜR INNERES UND JUSTIZ NORDRHEIN-WESTFALEN (1998): Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Eckpunktepapier vom 11.11.1998.
- MINISTERIUM FÜR INNERES UND JUSTIZ NORDRHEIN-WESTFALEN (2001a): Moderne Verwaltung. Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Eine Broschüre des nordrhein-westfälischen Innenministeriums. 3. aktualisierte Aufl. (www.im.nrw.de, übernommen 30.09.2003).
- MINISTERIUM FÜR INNERES UND JUSTIZ NORDRHEIN-WESTFALEN (2001b): Bericht des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen zum Stand der Verwaltungsmodernisierung für den Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform des Landtags NRW vom 21.12.2001, Düsseldorf (www.im.nrw.de, übernommen 30.09.2003).

- MINISTERIUM FÜR INNERES UND JUSTIZ NORDRHEIN-WESTFALEN (2007): Innenminister Wolf: Verwaltungsreform in NRW läuft auf Hochtouren – Umbau in effiziente, kostengünstige und bürgernahe Behörden. Pressemitteilung vom 26.01.2007, Düsseldorf (www.im.nrw.de, übernommen 28.03.2007).
- MITTELINSTANZENBERICHT (1973): Neuordnung der staatlichen Mittelinstanzen (nebst Anlagen; vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder).
- MITTELSTUFENGESETZ (1953): Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7. Mai 1953 (GVBl. S. 93).
- MÜLLER, A. (2003): Teufel stellt sogar seine Minister vor vollendete Tatsachen. Wie der Regierungschef das Kabinett und die CDU-Fraktion überrollt hat. Die Angst der Abgeordneten vor dem mächtigen Landrat (in Stuttgarter Zeitung vom 26.03.2003).
- MÜLLER, W.R., HURTER, M. (1999): Führung als Schlüssel zur organisationalen Lernfähigkeit. In: Schreyögg, G., Sydow, J. (Hg.): Managementforschung 9. Führung – neu gesehen. Berlin, 1999, S. 1ff.
- NAGEL, E. (2001): Verwaltung anders denken. 1. Aufl., Baden-Baden. Zugl. Basel, Univ., Diss., 2001.
- NASCHOLD, F. (1995a): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 1, Berlin.
- NASCHOLD, F. (1995b): „Der Blick über den Tellerrand“. Internationale Erfahrungen bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors und ihre Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Berlin, 1995, S. 81ff.
- NASCHOLD, F. (1997): Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform. Festvortrag beim KGSt-Forum 1996, KGSt Sonder-Info vom 10.01.1997, 42. Jg., Nr. 01 S, Köln.
- NASCHOLD, F., BOGUMIL, J. (1997): Modernisierung des Staates. Studienkurs 3915, FernUniv. Hagen.
- NASCHOLD, F., BOGUMIL, J. (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Reihe Grundwissen Politik, Bd. 22, Opladen, S. 189ff.
- NASCHOLD, F., JANN, W., REICHARD, C. (1999): Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform, Berlin.
- NASCHOLD, F., OPPEN, M., WEGENER, A. (1998): Kommunale Spitzeninnovation. Konzepte, Umsetzung, Wirkungen in internationaler Perspektive, Berlin.
- NAßMACHER, H. (1991): Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden, Opladen.
- NEDDEN, B. (1996): Reform der Landesverwaltung. Bericht und Ausblick. In: Ipsen, J. (Hg.): Verwaltungsreform – Herausforderung für Staat und Kommunen (6. Bad Iburger Gespräche. Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Universität Osnabrück am 22. November 1995). 1. Aufl., Baden-Baden, 1996, S. 19ff.
- NEDELMANN, B. (1995): Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen. In: Nedelmann, B. unter Mitarbeit von Koepf, T. (Hg.): Politische Institutionen im Wandel. Opladen, 1995, S. 15ff.
- NEMITZ, C. (2000): Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 208.
- NEUBERGER, O. (1995): Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen (Kapitel G: Die Strukturierungstheorie von Anthony Giddens), Stuttgart.
- NEUBERGER, O. (1996): Politikvergessenheit und Politikversessenheit. Zur Allgegenwart und Unvermeidbarkeit von Mikropolitik in Organisationen. In: Organisationsentwicklung, H. 3, S. 66ff.
- NIEDERSÄCHSISCHE GEMEINDEORDNUNG (NGO) für Gemeinden und Samtgemeinden mit „eingleisiger“ Kommunalverfassung und für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden in der aktuellen Fassung (Stand: 10.03.2004).

- NIEDERSÄCHSISCHE LANDKREISORDNUNG (NLO) für Landkreise mit „eingleisiger“ Kommunalverfassung in der aktuellen Fassung. Neufassung vom 22. August 1996 (Nds. GVBl. Nr. 16/1996, S. 365), zuletzt geändert am 05.06.2001 (Nds. GVBl. Nr. 16/2001, S. 348).
- NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI (1994): Vorhaben „Modernisierung der Landesverwaltung als Teil der Reform der Verwaltung“ (zusammen mit dem Niedersächsischen Innen- und Finanzministerium; Abdruck der Kabinettsvorlage vom 14.12.1993 in der Fassung des Beschlusses der Landesregierung vom 11.01.1994), Hannover.
- NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI (1997): Verwaltungsreform Niedersachsen. Strategiepapier zur Aufgabenstellung und Funktion sowie zur Binnenstruktur der Bezirksregierungen vom 21.04.1997 (Schreiben des Innenministers an die Staatskanzlei – Beschluss des Kabinetts vom 29.04.1997).
- NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI (2003): Nach CDU/FDP-Koalitionsverhandlungen: Christian Wulff und Walter Hirche sehen politischen Neuanfang für Niedersachsen. Verlautbarung vom 26.02.2003 (www.stk.niedersachsen.de, übernommen 29.09.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI (2004a): Verwaltungsmodernisierung. Kabinett gibt die Gesetzesänderungen zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung zur Anhörung frei. Verlautbarung vom 23.03.2004 (www.stk.niedersachsen.de, übernommen 29.09.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHE STAATSKANZLEI (2004b): Kabinett beschließt Einrichtung von Regierungsvertretungen. Presseinformation vom 07.09.2004, Hannover (www.stk.niedersachsen.de, übernommen 29.09.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHE VERFASSUNG vom 9. Mai 1993 (Nds. GVBl. S.107), geändert durch das Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung vom 21.11.1997 (Nds. GVBl. S.480).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG (2003a): NLT-Info 3/2003. Wege aus der Krise, S. 11ff.
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG (2003b): NLT-Info 6/2003. Verwaltungsreform in Niedersachsen, S. 3ff.
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDKREISTAG (2004): NLT-Info 2/2004. Verbandspolitische Erklärung (Auszug aus der Rede des Vorsitzenden zur Landkreisversammlung am 19.03.2004), S. 8ff.
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (1947): 1. Wahlperiode, Drs. 1/316, Erstes Gesetz zur Vereinfachung der Verwaltung (www.landtag-niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (1998): 14. Wahlperiode, Drs. 14/266, Wortlaut der Großen Anfrage der Fraktion der CDU vom 22.07.1998. Antwort auf eine Große Anfrage, Drs. 14/174 (www.landtag-niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (1999): 14. Wahlperiode, 38. Plenarsitzung am 15.12.1999, Stenografischer Bericht. Abgabe der Regierungserklärung durch den Ministerpräsidenten, S. 3595ff (www.landtag-niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (2001a): 14. Wahlperiode, Drs. 14/2200 vom 01.02.2001. Unterrichtung des Landtags gemäß Art. 25 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung. Konzept des künftigen Regionalmanagements in Niedersachsen nebst Anlagen (www.landtag-niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (2001b): 14. Wahlperiode, Drs. 14/2228 vom 09.02.2001. Antrag der Fraktion der SPD. Regionalmanagement sichert die Zukunftsfähigkeit der staatlichen Mittelinstanz (www.landtag-niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (2001c): 14. Wahlperiode, Drs. 14/2637 und 14/2702 vom 22.08.2001 bzw. 18.09.2001. Regionalmanagement sichert die Zukunftsfähigkeit der staatlichen Mittelinstanz. Beschlussempfehlung und Unterrichtung (www.landtag-niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (2004a): 15. Wahlperiode, Drs. 15/1121 vom 15.06.2004. Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).

- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (2004b): 15. Wahlperiode, Drs. 15/1183 vom 01.07.2004 (Unterrichtung). Staatsmodernisierung in Niedersachsen. Auflösung der Bezirksregierungen. Beschluss des Landtags vom 30.10.2003, Drs. 15/516 (www.landtag-niedersachsen.de, übernommen 26.01.2005).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (2004c): 15. Wahlperiode, Sitzung des Niedersächsischen Landtags am 15.09.2004. Aktuelle Stunde, Rede von Innenminister Uwe Schönemann zum Antrag der Fraktion der Grünen (www.landtag-niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (2004d): 15. Wahlperiode, Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 5. November 2004 (in Kraft getreten am 01.01.2005; www.mi.niedersachsen.de, übernommen 26.01.2005).
- NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG (2003a): Hildesheimer Thesen zur Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Niedersachsen.
- NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG (2003b): Grundlegende Vorstellungen und Forderungen des Niedersächsischen Städtetages zur Verwaltungsreform in Niedersachsen vom 24.04.2003 (www.nst.de, übernommen 02.12.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG (2003c): Städtetag zur Verwaltungsreform: Genehmigungsvorbehalte müssen weg. Presseinformation vom 18.09.2003 anlässlich der 162. Sitzung des Präsidiums, Goslar (www.nst.de, übernommen 02.12.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG (2003d): Verwaltungsreform. Vorschläge des Niedersächsischen Städtetags zur künftigen Organisation der Kommunalaufsicht und anderer Verwaltungszweige. Schreiben an Innenminister Schönemann vom 25.09.2003 (www.nst.de, übernommen 02.12.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG (2003e): Verwaltungsreform. Weitere Vorschläge des Niedersächsischen Städtetags zur künftigen Organisation der Kommunalaufsicht und anderer Verwaltungszweige. Schreiben an Innenminister Schönemann vom 10.12.2003 (www.nst.de, übernommen 02.12.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG (2004a): 12. Geschäftsbericht für den Zeitraum März 2002 bis August 2004 (www.nst.de, übernommen 02.12.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTETAG (2004b): Regierungsbüros in Niedersachsen. Ein wichtiger Baustein der Verwaltungsmodernisierung. Forderungen des Niedersächsischen Städtetages. In: NST-Nachrichten, Ausgabe 9/2004, S. 188ff (www.nst.de, übernommen 02.12.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (2003): Verwaltungsreform Niedersachsen. Vorschläge des Städte- und Gemeindebundes zum Aufgabenabbau. Rundschreiben Nr. 160/2003 vom 09.10.2003.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (1996a): Verwaltungsreform Niedersachsen. Text der Großen Anfrage der Fraktion der SPD (Lt.-Drs. 13/1778) und Antwort der Landesregierung vom 16.04.1996 (Lt.-Drs. 13/1905).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (1996b): Innenminister begrüßt politische Diskussion zur Reform der Bezirksregierungen. Presseinformation 160/96 vom 16.07.1996, Hannover.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (1997): Verwaltungsreform Niedersachsen. Strategiepapier zur Aufgabenstellung und Funktion sowie zur Binnenstruktur der Bezirksregierungen (Kabinettsvorlage) vom 21.04.1997, Hannover.
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2003a): Verwaltungsreform – Meyerding übernimmt eine der schwersten Aufgaben innerhalb der Landesregierung. Pressemitteilung vom 26.03.2003, Hannover (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2003b): Verwaltungsreform kommt in Fahrt. Schönemann erläutert aktuellen Stand der Projekte. Pressemitteilung vom 21.07.2003, Hannover (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2003c): Verwaltungsreform Niedersachsen (Stand: 22.07.2003, www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).

- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2003d): Verwaltungsreform. Sitzung des Niedersächsischen Landtags, Top 13b. Pressemitteilung vom 18.09.2003, Hannover (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2004a): Verwaltung in Niedersachsen nach Auflösung der Bezirksregierungen. Einzelne Projektergebnisse und Reformvorschläge vom März 2004 (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2004b): Verwaltungsmodernisierung Niedersachsen. Bilanz und Ausblick (Präsentation, Stand: 02.03.2004, www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2004c): Innenminister präsentiert Gesamtkonzept für zweistufige Verwaltung. Schönemann: Weniger Behörden, aber starke Präsenz in der Fläche. Presseinfo vom 05.03.2004, Hannover (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 10.12.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2004d): Gesetzesfolgenabschätzung zu acht Artikelgesetzen vorgelegt. Schönemann: Verwaltungsmodernisierung spart in den nächsten fünf Jahren 894 Mio. Euro. Presseinfo vom 15.06.2004 (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 12.11.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2004e): Vorschlag zur Errichtung von Regierungsbüros vom 24.06.2004 (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 12.11.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2004f): Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Einrichtung von Regierungsvertretungen. Entscheidung der Landesregierung vom 07.09.2004 nebst Anlage 1 (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 12.11.2004).
- NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR INNERES UND SPORT (2004g): Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Rede Schönemann zu den Gesetzesentwürfen der Landesregierung sowie zum Gesetzesentwurf und zum Antrag der Fraktion der SPD (Top 3, 4 und 5). Sitzung des Niedersächsischen Landtags vom 27.10.2004 (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 12.11.2004).
- NOE, T. (1999): Modernisierung der Landesverwaltung in Bayern. In: Bogumil, J. (Hg.): Modernisierung der Landesverwaltungen, polis Nr. 42/1999, Institut für Politikwissenschaft, FernUniv. Hagen, 1999, S. 14ff.
- NORTH, D.C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte, Tübingen (engl.: Structure and change in economic history. New York, 1981).
- NORTH, D.C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge (deutsch: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen, 1992).
- NORTH, D.C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen (engl.: Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, 1990).
- NORTON, P. (1996): Parliaments in Western Europe, London.
- OBERREUTER, H. (1994): Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan. In: Gabriel, O.W. (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse und Politikinhalt. Opladen, 1994, S. 307ff.
- OLSEN, J.P. (1991): Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard. In: Czada, R., Windhoff-Héritier, A. (Hg.): Political Choice. Frankfurt a.M., 1991, S. 87ff.
- OLSEN, J.P., PETERS, B.G. (1996): Learning from Experience? In: Olsen, J.P., Peters, B.G. (Hg.): Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo, Scandinavian University Press, S. 1ff.
- OPP, K.-D. (1972): Verhaltenstheoretische Soziologie, Reinbek.
- ORTMANN, G. (1992a): Handlung, System, Mikropolitik. In: Küpper, W., Ortmann, G. (Hg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. 2. Aufl., Opladen, 1992, S. 217ff.
- ORTMANN, G. (1992b): Macht, Spiel, Konsens. In: Küpper, W., Ortmann, G. (Hg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. 2. Aufl., Opladen, 1992, S. 13ff.

- ORTMANN, G., BECKER, A. (1995): Management und Mikropolitik. Ein strukturationstheoretischer Ansatz. In: Ortmann, G. (Hg.): Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität. Opladen, 1995, S. 43ff.
- ORTMANN, G., SYDOW, J., WINDELER, A. (1997): Organisation als reflexive Strukturation. In: Ortmann, G., Sydow, J., Türk, K. (Hg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. Opladen, 1997, S. 315ff.
- OSTROM, E. (1986): An agenda for the study of institutions. In: Public Choice 48, S. 3ff.
- OSTROM, E. (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions, Cambridge (deutsch: Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt, Tübingen).
- PARSONS, T. (1969): Politics and Social Structure, New York.
- PETERS, B.G. (1996): Political Institutions, Old and New. In: Goodin, R.E., Klingemann, H.-D. (Hg.): A New Handbook of Political Science. Oxford, 1996, S. 205ff.
- PFLUG, J. (1995): Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Berlin, 1995, S. 231ff.
- PIEPER, R. (1997): Stichwort Institution. In: Reinhold, G., Lamnek, S., Recker, H. (Hg.): Soziologielexikon. München, 1997, S. 295ff.
- POESTGES, D. (1985): Die Mittelinstanz im Wandel der Zeit. Zum 100jährigen Bestehen der Bezirksregierung Hannover, o.O.
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2000): Public Management Reform. An international comparison. 2. erweiterte Aufl., Oxford.
- POPPER, K.R. (1973): Objektive Erkenntnis, Hamburg.
- POWELL, W.W., DiMAGGIO, P.J. (1991, Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago.
- PRZEWORSKI, A., TEUNE, H. (1982; reprint): The Logic of Comparative Social Inquiry, New York.
- RAGIN, C.C. (1987): The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies, u.a. Berkley.
- RECHNUNGSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG (2004): Denkschrift 2004, Landesschulden (www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de, übernommen 15.06.2005).
- RECHNUNGSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG (2005): Denkschrift 2005, Landesschulden (www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de, übernommen 15.06.2005).
- REFORMZEIT (2000): Mehr Kompetenzen für ein regionales Management. Zwischenbericht zur künftigen Organisation der Mittelinstanzen liegt vor. Zeitung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung, Ausgabe 4/2000 (www.reformzeit.niedersachsen.de, übernommen 16.09.2004).
- REFORMZEIT (2002): Regionen profitieren von aktiver Standortpolitik. Die ersten Erfahrungsberichte zum Regionalmanagement liegen vor. Zeitung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung, Ausgabe 3/2002 (www.reformzeit.niedersachsen.de, übernommen 16.09.2004).
- REFORMZEIT (2003a): Weniger Bürokratie wagen. Die Reformpläne der neuen Landesregierung. Zeitung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung, Ausgabe 1/2003 (www.reformzeit.niedersachsen.de, übernommen 16.09.2004).
- REFORMZEIT (2003b): Modernisierung der Mittelinstanz. Erste Projektphase abgeschlossen. Zeitung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung, Ausgabe 5/2003 (www.reformzeit.niedersachsen.de, übernommen 16.09.2004).
- REFORMZEIT (2004): Regierungsbüros – Ein wichtiger Baustein der Verwaltungsmodernisierung. Zeitung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landesverwaltung, Ausgabe 1/2004 (www.reformzeit.niedersachsen.de, übernommen 16.09.2004).
- REGIERUNGSERKLÄRUNG INNENMINISTER SCHÜNEMANN (2004): Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Regierungserklärung vom 13.06.2004 (www.mi.niedersachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- REGIERUNGSERKLÄRUNG MINISTERPRÄSIDENT CLEMENT (1998): Konzentration und Erneuerung. Regierungserklärung vom 17.06.1998 (www.nrw.de, übernommen 30.09.2005).

- REGIERUNGSERKLÄRUNG MINISTERPRÄSIDENT STOIBER (2003): Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber. „Perspektiven für Bayern schaffen. Sparen – reformieren – investieren“, 06.11.2003 (www.bayern.de, übernommen 10.03.2005).
- REGIERUNGSERKLÄRUNG MINISTERPRÄSIDENT STOIBER (2005): Projekt „Verwaltung 21“. Neuorganisation der Regierungen in Bayern, 05.01.2005 (www.bayern.de, übernommen 10.03.2005).
- REGIERUNGSERKLÄRUNG MINISTERPRÄSIDENT TEUFEL (2003): „Leistungsstark und bürgernah – Baden-Württemberg schafft die moderne Verwaltung des 21. Jahrhunderts“. Regierungserklärung von Ministerpräsident Erwin Teufel MdL im Landtag von Baden-Württemberg vom 07.05.2003 (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 10.12.2004). Zugl. Landtag von Baden-Württemberg, Pl.Prot. 13/43 vom 07.05.2003, S. 2893ff.
- REGIERUNGSERKLÄRUNG MINISTERPRÄSIDENT WULFF (2003): Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vor dem Landtag Niedersachsen vom 04.03.2003 (www.mi.nieder-sachsen.de, übernommen 31.08.2004).
- REGIERUNGSPRÄSIDIUM STUTTGART (2003): Verwaltungsreform (Schreiben des Regierungspräsidenten an den Vorsitzenden des Lenkungsausschusses Verwaltungsreform und Bürokratieabbau vom 23.06.2003).
- REHBERG, K.-S. (1990): Eine Grundlagentheorie der Institutionen: Arnold Gehlen. Mit systematischen Schlussfolgerungen für eine kritische Institutionentheorie. In: Göhler, G., Lenk, K., Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Die Rationalität politischer Institutionen. Interdisziplinäre Perspektiven. Baden-Baden, 1990, S. 115ff.
- REHBERG, K.-S. (1994): Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen. In: Göhler, G. (Hg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie. 1. Aufl., Baden-Baden, 1994, S. 47ff.
- REICHARD, C. (1996): Die „New Public Management“-Debatte im internationalen Kontext. In: Reichard, C., Wollmann, H. (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub. U.a. Basel, 1996, S. 241ff.
- REICHARD, C. (2004): Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern. In: Jann, W., Bogumil, J., Bouckaert, G. u.a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin, 2004, S. 87ff.
- REICHARD, C., BERG, F., MAASS, C. (1999): Gutachten über die Effekte verschiedener Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg, Potsdam.
- REICHERT, E. (1971): Regierung und Bezirk in Bayern. Entwicklung, Erscheinung und Reform, Würzburg.
- REINERMANN, H. (1994): Die Krise als Chance. Wege innovativer Verwaltungen. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 139.
- REINERMANN, H. (1995): Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen (Schriftenreihe Verwaltungsinformatik, Bd. 11), Heidelberg.
- REINERMANN, H. (2000): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement. Leitbild und theoretische Grundlagen. Eine Expertise. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Arbeitshefte 130.
- REINERS, M. (2003a): Neue Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung Baden-Württemberg am Beispiel der Polizei. Machtkonstellationen, Restriktionen, Konsequenzen. Eine mikropolitische Studie. Magisterschrift, FernUniv. Hagen.
- REINERS, M. (2003b): Wandlungsfähigkeit des Staates. Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen System. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „das Parlament“, B 51/2003, S. 23ff.
- REINERS, M. (2004a): Modernisierung der Landesverwaltung Baden-Württemberg. Machtkonstellationen und Akteursrationalitäten bei der Neuen Steuerung. In: Verwaltung und Management, 10. Jg., 2004, Heft 2, S. 98ff.

- REINERS, M. (2004b): Diskrepanzen zwischen Theorie und Empirie bei der Neuen Steuerung des Landes Baden-Württemberg. Konsequenzen, theoretischer Kontext, Handlungslogik und alternierende Überlegungen. In: *Verwaltung und Management*, 10. Jg., 2004, Heft 3, S. 161ff.
- REINERS, M. (2005): Politische Entscheidungsfindung und Restriktionen. In: Krannich, M., Zwen- gel, R. (Hg.): *Gesellschaftliche Perspektiven. Stadt und Staat (Jahrbuch der HBS Hessen e.V., Bd. 6, 2004)*. 1. Aufl., Frankfurt a.M., 2005, S. 91ff.
- REISSERT, B. (1993): Politikverflechtung. In: Nohlen, D. (Hg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. 2. Aufl., München, S. 503.
- REUTLINGER GENERALANZEIGER (23.01.2003): Die Quadratur des (Regional-) Kreises. Land- tag debattiert über Verwaltungsreform. CDU lehnt Änderungsvorschläge von SPD, Grünen und FDP ab.
- RHODES, R.A.W. (1996): *The New Governance. Governing with Government*. *Political Studies*, 44.
- RITZ, A. (2003): *Evaluation von New Public Management. Grundlagen und empirische Ergebnisse der Bewertung von Verwaltungsreformen in der schweizerischen Bundesverwaltung*, Bern. Zugl. Bern, Univ., Diss. 2003.
- ROSE, R. (1985): From Government at the Centre to Nationwide Government. In: Mény, Y., Wright, V. (Hg.): *Centre-Periphery Relations in Western Europe*. London, 1985, S. 13ff.
- ROSELLEN, B.B.J. (1977): *Die Reform der Bezirksregierung*. Diss., Speyer.
- ROTH, G. (1999): *Die Institutionen der kommunalen Sozialverwaltung. Die Entwicklung von Aufga- ben, Organisation, Leitgedanken und Mythen von der Weimarer Republik bis Mitte der neunzi- ger Jahre*, Berlin. Zugl. Konstanz, Univ., Diss., 1996.
- ROTHSTEIN, B. (1996): *Political Institutions. An Overview*. In: Goodin, R.E., Klingemann, H.-D. (Hg.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford, 1996, S. 133ff.
- RUDZIO, W. (1993): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Studienkurs 3205, FernUniv. Hagen.
- SABATIER, P. (1988): 'An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Pol- icy-Oriented Learning Therein'. In: *Policy Science* 21, S. 129ff.
- SABATIER, P. (1993): *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen*. In: Héritier, A. (Hg.): *Policy-Analyse*. Opladen, 1996, S. 116ff.
- SATZUNG DES GEMEINDETAGS BADEN-WÜRTTEMBERG, Stand: 19. Oktober 1999 (www.gemeindetag-bw.de, übernommen 08.12.2004).
- SATZUNG DES LANDKREISTAGS BADEN-WÜRTTEMBERG in der Fassung vom Oktober 1999 (www.landkreistag-bw.de, übernommen 08.12.2004).
- SATZUNG DES LANDKREISTAGS NORDRHEIN-WESTFALEN, eingetragen am 29. September 2000 in das Vereinsregister des AG Düsseldorf unter Nr. VR 3370.
- SATZUNG DES NIEDERSÄCHSISCHEN LANDKREISTAGES in der am 6. März 2001 beschlos- senen Fassung (www.nlt.de, übernommen 08.12.2004).
- SATZUNG DES NIEDERSÄCHSISCHEN STÄDTETAGES in der Fassung vom 5. März 2002 (www.nst.de, übernommen 09.12.2004).
- SATZUNG DES STÄDTETAGES BADEN-WÜRTTEMBERG, Stand: Oktober 2002 (www.staedte- tag-bw.de, übernommen 09.12.2004).
- SATZUNG DES VERBANDES DER BAYERISCHEN BEZIRKE, in Kraft getreten am 1. Januar 1990 (www.bay-bezirke.de, übernommen 23.12.2004).
- SCHARPF, F.W. (1973): *Reformpolitik im Spätkapitalismus*. In: Scharpf, F.W. (Hg.): *Planung als politischer Prozess*. Frankfurt a.M., 1973, S. 143ff.
- SCHARPF, F.W. (1977): *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise*, Kronberg.
- SCHARPF, F.W. (1978): *Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefasster Leitfaden*. In: Hesse, J.J. (Hg.): *Politikverflechtung im föderativen Staat*. Baden-Baden, 1978, S. 21ff.
- SCHARPF, F.W. (1985): *Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föde- ralismus im Vergleich*. In: *PVS* 26, S. 323ff.

- SCHARPF, F.W. (1987): Grenzen der institutionellen Reform. In: Ellwein, T., Hesse, J.J., Mayntz, R. u.a. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 1, Baden-Baden, 1987, S. 111ff.
- SCHARPF, F.W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Kohler-Koch, B. (Hg.): Staat und Demokratie in Europa. Opladen, 1992, S. 93ff.
- SCHARPF, F.W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hg.): Policy-Analyse (PVS-Sonderheft 24). Opladen, S. 57ff.
- SCHARPF, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung (aus dem amerikanischen übersetzt von Treib, O.), Opladen.
- SCHARPF, F.W. (2002): Kontingente Generalisierung in der Politikforschung. In: Mayntz, R. (Hg.): Akteure, Mechanismen, Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt a.M., 2002, S. 213ff (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Bd. 42, Köln).
- SCHARPF, F.W., REISSERT, B., SCHNABEL, F. (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Kronberg/Ts.
- SCHENK, W. (2003): Grundlegende Strukturen der Verwaltungsorganisation, -aufgaben und -zuständigkeiten in Baden-Württemberg. In: VBl. BW (Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung), 24. Jg., 2003, Heft 12, S. 461ff.
- SCHILLER, T., WINTER, T.v. (1997): Hessen. In: Hartmann, H. (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer. 3. erweiterte und aktualisierte Neuausgabe. Frankfurt a.M., 1997, S. 269ff.
- SCHIMANK, U. (2002): Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. 2. Aufl., u.a. Weinheim.
- SCHIMANKE, D. (1978): Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozess (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 71), Berlin.
- SCHLUCHTER, W. (1972): Aspekte bürokratischer Herrschaft. Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft, München.
- SCHMALZ- BRUNS, R. unter Mitarbeit von Kühn, R. (1989, Hg.): Ansätze und Perspektiven der Institutionentheorie. Eine bibliographische und konzeptionelle Einführung, Wiesbaden.
- SCHMALZ-BRUNS, R. (1990): Neo-Institutionalismus. In: Ellwein, T., Hesse, J.J., Mayntz, R. u.a. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. 1. Aufl., Bd. 4, Baden-Baden, 1990, S. 315ff.
- SCHMIDT, M.G. (1994): Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Studienkurs 3919, FernUniv. Hagen.
- SCHNEIDER, H. (1997): Baden-Württemberg. In: Hartmann, H. (Hg.): Handbuch der deutschen Bundesländer. 3. erweiterte und aktualisierte Neuausgabe. Frankfurt a.M., 1997, S. 50ff.
- SCHNEIDER, V. (1998): Korporative Akteure, Netzwerke und Öffentliche Politik. Studienkurs 3914, FernUniv. Hagen.
- SCHNEIDER, V. (2003a): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In: Schubert, K., Bandelow, N.C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. U.a. München, 2003, S. 107ff.
- SCHNEIDER, V. (2003b): Komplexität und Policy-Forschung. Über die Angemessenheit von Erklärungsstrategien. In: Mayntz, R., Streek, W. (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden (Festschrift für Fritz W. Scharpf). Frankfurt a.M., 2003, S. 291ff.
- SCHNOOR, H. (2004): Die Neuordnung der Regierungsbezirke, eine Verwaltungsreform und eine Chance für das Ruhrgebiet? Vortrag von Dr. Herbert Schnoor, NRW-Innenminister a.D. beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Eildienst (6/2004), S. 198ff (www.lkt-nrw.de, übernommen 10.11.2004).
- SCHRAPPER, L. (1994): Bezirksregierungen in Deutschland. Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich. In: DÖV, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft. 47. Jg., S. 157ff.
- SCHREYÖGG, G., NOSS, C. (1995): Organisatorischer Wandel. In: Die Betriebswirtschaft, H. 2, S. 169ff.
- SCHUBERT, K. (1989): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Studienkurs 3222, FernUniv. Hagen.

- SCHÜLEIN, J.A. (1987): Theorie der Institutionen, Opladen.
- SCHULZE, H. (1997): Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse. In: Segbers, K. (Hg.): Osteuropa-Institut der Freien Univ. Berlin, Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft, Heft 4/1997.
- SCOTT, R.W. (1987): The Adolescence of Institutional Theory, *Administrative Science Quarterly* 32, S. 493ff.
- SEIBEL, W. (1996): Administrative Science as Reform. *German Public Administration. Public Administration Review* 56 (1), S. 74ff.
- SEIBEL, W. (1996/1997): Verwaltungsreformen. In: König, K., Siedentopf, H. (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden, 1996/1997, S. 87ff.
- SEIBEL, W. (1997): Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung. In: Benz, A., Seibel, W. (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz. 1. Aufl., Baden-Baden, 1997, S. 357ff.
- SEIBEL, W., REULEN, S. (2002): Strategiefähigkeit verwaltungspolitischer Akteure. In: König, K. (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl., Baden-Baden, 2002, S. 525ff.
- SHEPSLE, K.A. (1989): Studying Institutions. Some Lessons From The Rational Choice Approach. In: *Journal of Theoretical Politics* 1, S. 131ff.
- SHEPSLE, K.A., WEINGAST, B.R. (1987): The Institutional Foundations of Committee Power. In: *American Political Science Review* 81, S. 85ff.
- SKOCPOL, T. (1985): Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, P.B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (Hg.): *Bringing the State Back In*. Cambridge, 1985, S. 3ff.
- SMITH, H.W. (1975): *Strategies of Social Research. The Methodological Imagination*, Englewood Cliffs.
- SOMMERMANN, K.-P. (2004): Institutionengeschichte und Institutionenvergleich. In: Benz, A., Siedentopf, H., Sommermann, K.-P. (Hg.): *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag)*. Berlin, 2004, S. 61ff.
- SONDERBEHÖRDEN-EINGLIEDERUNGSGESETZ: Gesetz zur Eingliederung der Staatlichen Veterinärämter, zur Aufhebung der Staatlichen Gesundheitsämter, zur Übertragung von Aufgaben der Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz auf untere Verwaltungsbehörden sowie zur Bereinigung fleischhygiene- und lebensmittelrechtlicher Zuständigkeiten (GBl., 28.12.1994, Nr. 28, S. 653ff).
- SOZIALDEMOKRATISCHE GEMEINSCHAFT FÜR KOMMUNALPOLITIK IN NRW (2004): Pressemitteilung zur Verwaltungsreform vom 14.01.2004 (www.sgk-nrw.de, übernommen 09.09.2004).
- SPD BADEN-WÜRTTEMBERG (1996): Regierungsprogramm der SPD Baden-Württemberg zur Landtagswahl am 24. März 1996. Beschlossen am 20.01.1996 vom SPD-Landesparteitag.
- SPD BADEN-WÜRTTEMBERG (2001): Es ist Zeit – Baden-Württemberg erneuern (Regierungsprogramm).
- SPD BADEN-WÜRTTEMBERG (2006): Regierungsprogramm der SPD Baden-Württemberg. „Mehr Gerechtigkeit“ (Regierungsprogramm der Legislatur 2006 – 2011).
- SPD BAYERN (2003): Bayern gewinnt. Regierungsprogramm der Bayern-SPD 2003 – 2008. Beschlossen auf dem Landesparteitag am 10.05.2003, Augsburg.
- SPD HESSEN (1998): Volle Kraft für Hessen! Sozialdemokratisches Regierungsprogramm 1999 bis 2003. Verabschiedet vom Landesparteitag am 14.11.1998, Wiesbaden.
- SPD HESSEN (2002): Chancen einer neuen Zeit. Sozialdemokratisches Regierungsprogramm für die Landtagswahl 2003 in Hessen. Verabschiedet vom Landesparteitag am 19.10.2002, Wiesbaden.
- SPD HESSEN (2003): Beschlüsse. Ordentlicher Landesparteitag, Baunatal vom 11.10.2003. Antrag L 1: Regionen stärken – Hessen modernisieren (www.spd-hessen.de, übernommen 17.09.2004).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a, Hg.): *Unser Land modern und sozial gerecht gestalten*, Stuttgart, S. 45f (www.spd.landtag-bw.de, übernommen 09.09.2004).

- SPD-LANDTAGSFRAKTION BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): Ziele der Verwaltungsreform. Präsentation, Januar 2003 (www.spd.landtag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION BADEN-WÜRTTEMBERG (2003c): Klartext – Verwaltungsreform. Mehr Bürgernähe – mehr Effizienz – weniger Bürokratie, Stuttgart (www.spd.landtag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION BADEN-WÜRTTEMBERG (2003d): Schlanker Staat, bezahlbare Verwaltung. SPD-Konzept für eine durchgreifende Verwaltungsreform. Pressemeldung vom 08.01.2003, Stuttgart (www.spd.landtag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION BADEN-WÜRTTEMBERG (2003e): SPD Baden-Württemberg drängt auf durchgreifende Staatsreform auf allen Ebenen. Pressemitteilung vom 20.01.2003, Stuttgart (www.spd.landtag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION BAYERN (2003a): Staatsvereinfachung und Bürokratieabbau in Bayern. Vorschläge der Kommission zur „Staatsvereinfachung und Bürokratieabbau“, München (www.spd-landtag.de, übernommen 01.03.2005).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION BAYERN (2003b): Staatsvereinfachung und Bürokratieabbau in Bayern. Vorlage zur Pressekonferenz vom 27.06.2003, München (www.spd-landtag.de, übernommen 01.03.2005).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION BAYERN (2004a): Ein zukunftsfähiges Bayern braucht eine effektive dem Gemeinwohl verpflichtete Verwaltung. Positionierung der SPD-Landtagsfraktion vom 31.03.2004, München (www.spd-landtag.de, übernommen 01.03.2005).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION BAYERN (2004b): Bayern verliert sein soziales Gesicht. 1 Jahr Henzler-Kommission – 8 Monate Regierungserklärung zur Verwaltungsreform. Vorlage zur Pressekonferenz mit Maget, F. und Naaß, C. vom 08.07.2004, München (www.spd-landtag.de, übernommen 01.03.2005).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION HESSEN (2001): Rudolph: Wieder mal Widersprüchliches aus der schwarz-gelben Koalition. CDU will erneut Regierungspräsidien abschaffen. Pressemitteilung vom 24.01.2001, Wiesbaden (www.spd-fraktion-hessen.de, übernommen 17.09.2004).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION HESSEN (2002): Klemm: Mit Kommunalwahl 2006 sollen Regionalparlamente gewählt werden. Pressemitteilung vom 25.11.2002, Wiesbaden (www.spd-fraktion-hessen.de, übernommen 17.09.2004).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION HESSEN (2003): Schmitt: Unternehmer belegen scheitern der Landesregierung. Pressemitteilung vom 06.11.2003, Wiesbaden (www.spd-fraktion-hessen.de, übernommen 17.09.2004).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2003a): Bartling: Bezirksregierungen werden zum Opfer der planlosen Reformpolitik der neuen Landesregierung. Pressemitteilung vom 08.07.2003, Hannover (www.spd-landtag-nds.de, übernommen 11.01.2005).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2003b): Bartling spricht mit Personalräten der Bezirksregierungen: Wir brauchen eine Verwaltungsreform ohne Denkverbote. Pressemitteilung vom 12.09.2003, Hannover (www.spd-landtag-nds.de, übernommen 11.01.2005).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2003c): Bartling: Die Landesregierung richtet ein Desaster an. SPD-Arbeitskreis Innenpolitik zieht Fazit nach Besuch aller vier Bezirksregierungen. Pressemitteilung vom 24.10.2003, Hannover (www.spd-landtag-nds.de, übernommen 11.01.2005).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2003d): Starke Regionen statt Zentralismus! Fair handeln statt unfair regieren! Beschluss der SPD-Fraktion im Niedersächsischen Landtag zur Zerschlagung der Regionalentwicklung und der Bezirksregierungen in Niedersachsen durch die CDU/FDP-Landesregierung. Beschlossen auf der Klausurtagung der SPD-Landtagsfraktion am 03./04.11.2003, Wolfsburg (www.spd-landtag-nds.de, übernommen 11.01.2005).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2004a): Barling: „Chaos in der Landesregierung – Wulff muss Notbremse ziehen“. Pressemitteilung vom 27.02.2004, Hannover (www.spd-landtag-nds.de, übernommen 11.01.2005).

- SPD-LANDTAGSFRAKTION NIEDERSACHSEN (2004b): Antwort auf die Regierungserklärung des Innenministers. Rede MdL Bartling von der SPD-Landtagsfraktion vom 23.06.2004 (www.spd-landtag-nds.de, übernommen 11.01.2005).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION NORDRHEIN-WESTFALEN (2004): „Wir stellen die Weichen für eine gute Zukunft unseres Landes. Fraktionsbericht 2002/2003 (www.spd-fraktion.landtag.nrw.de, übernommen 09.09.2004).
- SPD-LANDTAGSFRAKTION NORDRHEIN-WESTFALEN (2005): Hannelore Kraft und Harald Schwartau: SPD gesprächsbereit bei Verwaltungsstrukturreform – keine Vorfestlegung auf Eckpunkte. Verlautbarung vom 23.06.2005 (www.spd-fraktion.landtag.nrw.de, übernommen 28.06.2005).
- SPD NORDRHEIN-WESTFALEN (1994): 12. Ordentlicher Landesparteitag. Beschlussprotokoll vom 15./16.01. 1994, Bielefeld (www.nrwspd.de, übernommen, 09.09.2004).
- SPD RHEINLAND-PFALZ (1995): Mit allen. Für alle. Das SPD-Regierungsprogramm. Wir in Rheinland-Pfalz – SPD. 19.12.1995, Mainz.
- SPD RHEINLAND-PFALZ (2000): Leben, lernen, arbeiten, gestalten. Regierungsprogramm, beschlossen auf dem Landesparteitag am 23.09.2000, Mutterstadt.
- SPD RHEINLAND-PFALZ (2006): Entscheidung für Rheinland-Pfalz. Regierungsprogramm 2006 – 2011 der SPD Rheinland-Pfalz.
- SPINDLER, M. (2002): Die Konflikttheorie des Neoinstitutionalismus. In: Bonacker, T. (Hg.): Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien. Eine Einführung. Opladen, 2002, S. 143ff.
- STAATSANZEIGER BADEN-WÜRTTEMBERG (03.08.1994): „Gegen Auflösung der Landkreise“. Nr. 62, S. 2.
- STAATSKANZLEI HESSEN (1967): Zum Amt des Regierungspräsidenten. Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung. Heft 1, Wiesbaden.
- STAATSKANZLEI HESSEN (2003): Wie geht es mit der Verwaltungsreform in der neuen Wahlperiode weiter? Die im Regierungsprogramm 2003 bis 2008 vom 28. März 2003 vorgesehenen Soll-Vorgaben zur Verwaltungsmodernisierung. In: Reformaktiv. Die Neue Verwaltungssteuerung in Hessen. 4. Jg., Wiesbaden.
- STAATSKANZLEI NORDRHEIN-WESTFALEN (1998): Eckpunktepapier vom 11.11.1998. Ziele und Instrumente einer umfassenden Regierungs-, Verwaltungs- und Justizreform in NRW (www.nrw.de, übernommen 30.09.2004).
- STAATSKANZLEI NORDRHEIN-WESTFALEN (1999a): Rede von Innenminister Behrens im Landtag vom 12.03.1999 (www.nrw.de, übernommen 30.09.2004).
- STAATSKANZLEI NORDRHEIN-WESTFALEN (1999b): Abendvortrag von Innenminister Behrens vom 15.12.1999. „Die Verwaltungsmodernisierung am Beispiel Nordrhein-Westfalen“. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer (www.nrw.de, übernommen, 11.01.2005).
- STAATSKANZLEI NORDRHEIN-WESTFALEN (2000a): Landschaftsverbände/Kommunalverband Ruhrgebiet (www.nrw.de, übernommen 09.09.2004).
- STAATSKANZLEI NORDRHEIN-WESTFALEN (2000b): Stärke Bündelung auf der staatlichen Mittelebene (www.nrw.de, übernommen 09.09.2004).
- STAATSKANZLEI NORDRHEIN-WESTFALEN (2003): Düsseldorfer Signal für Erneuerung und Konzentration vom 27.06.2003 (www.nrw.de, übernommen 25.10.2004).
- STAATSKANZLEI NORDRHEIN-WESTFALEN (2004a): „Ich werde keinen Kulturkampf über die Mittelinstanzen anzetteln“. Interview mit MP Steinbrück in den Westfälischen Nachrichten vom 14.01.2004 (www.nrw.de, übernommen 25.10.2004).
- STAATSKANZLEI NORDRHEIN-WESTFALEN (2004b): MP Steinbrück sieht Chancen auf Einigung mit der CDU auf eine große Verwaltungsreform. Pressemitteilung vom 29.01.2004 (www.nrw.de, übernommen 25.10.2004).
- STAATSKANZLEI NORDRHEIN-WESTFALEN (2004c): Verwaltungsreform in NRW geht in die nächste Runde. Regierungskoalition und CDU ziehen an einem Strang. Pressemitteilung vom 20.07.2004 (www.nrw.de, übernommen 25.10.2004).

- STAATSKANZLEI RHEINLAND-PFALZ (1977): Rheinland-Pfalz. Struktur der Verwaltung – Verwaltungsbehörden und Gerichtsorganisationen, Mainz.
- STAATSKANZLEI RHEINLAND-PFALZ (1995): Voran 2, Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz. Auf gutem Weg zur modernen Verwaltung. Heft 2, 12/1995, Mainz.
- STAATSKANZLEI RHEINLAND-PFALZ (1998): Voran 7, Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz. Die Neuorganisation der Landesverwaltung Rheinland-Pfalz. Heft 7, 9/1998, Mainz.
- STAATSKANZLEI RHEINLAND-PFALZ (1999): Voran 9, Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz. Voran in Rheinland-Pfalz – eine Bilanzierung der Verwaltungsmodernisierung. Heft 9, 3/1999, Mainz.
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1972): Bericht des interministeriellen Arbeitskreises „Staatliche Verwaltungsbehörden“ Baden-Württemberg (Behördenreformbericht) vom 19.12.1972, Stuttgart.
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1993): Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Erster Bericht der Regierungskommission Verwaltungsreform nebst Anlagenband, Stuttgart.
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (1995): Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Zweiter Bericht der Regierungskommission Verwaltungsreform, Stuttgart.
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a): Tief greifende Verwaltungsreform beschlossen. „Bündelung und Verschlanung der Strukturen als Grundlage für größere Effizienz. Schnellere, schlagkräftigere und kostengünstigere Verwaltung“. Pressemitteilung vom 25.03.2003, Stuttgart (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 27.08.2004).
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): Schlank, stark, bürgernah. Unsere Verwaltung für das 21. Jahrhundert (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 27.08.2004).
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003c): Volle Unterstützung für Verwaltungsreform. Arbeitsgespräche mit Regierungspräsidenten, Landräten und Oberbürgermeistern im Staatsministerium. Ministerpräsident Erwin Teufel: „Wir bringen ein Modell für das 21. Jahrhundert auf den Weg“. Pressemitteilung vom 28.03.2003, Stuttgart (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 27.08.2004).
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003d): Teufel will Verwaltungsreform schnell umsetzen. Noch vor Ostern erste Weichen stellen. Pressemitteilung vom 31.03.2003, Stuttgart (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 01.04.2003).
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003e): Verwaltungsreform in trockenen Tüchern. Regierungsfractionen schließen Beratungen zur Verwaltungsreform ab. Pressemitteilung Nr. 213/2003, Stuttgart (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 27.08.2004).
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003f): Eckpunkte der Verwaltungsreform vom 10.07.2003 (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 27.08.2004).
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2003g): Kabinett billigt Eckpunkte für Verwaltungsreform. Gesetzesentwürfe sollen im Januar 2004 zur Anhörung freigegeben werden. Pressemitteilung vom 15.07.2003, Stuttgart (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 02.12.2003).
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2004a): Bürger- und wirtschaftsnahe Verwaltungsreform vom Kabinett beschlossen. Erwin Teufel: „Verwaltung von den Bürgern her denken“. Ministerrat gibt das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz zur Anhörung frei. Pressemitteilung Nr. 7/2004 vom 13.01.2004, Stuttgart (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 27.08.2004).
- STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2004b): Meinungsaustausch über Verwaltungsreform. Ministerpräsident Teufel trifft Regierungspräsidenten, Landräte und Oberbürgermeister. Teufel: „Breite Unterstützung für Konzept einer bürger- und wirtschaftsnahen Verwaltung“. Pressemitteilung vom 11.02.2004, Stuttgart (www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 27.08.2004).

- STAATSMINISTERIUM/INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2004): Vereinfachter Aufbau der Landesverwaltung vor und nach der Reform (2 Organigramme, www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen 27.08.2004).
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003a): Städtetag Baden-Württemberg begrüßt grundsätzlich eine Reform der staatlichen Verwaltung. Pressemitteilung P 40/2003 vom 25.03.2003 (www.staedtetag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003b): Verwaltungsreform. Städtetag Baden-Württemberg begrüßt „Überraschungscoup“, sieht aber noch erheblichen Diskussions- und Klärungsbedarf. Pressemitteilung P 42/2003 vom 31.03.2003 (www.staedtetag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003c): Verwaltungsreform des Ministerpräsidenten. Bewertung des Städtetages Baden-Württemberg vom 01.04.2003 (www.staedtetag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003d): Verwaltungsreformvorschlag des Ministerpräsidenten. Brief an den Fraktionsvorsitzenden der CDU-Landtagsfraktion Günther Oettinger vom 02.04.2003.
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003e): Städtetag trägt die Grundsätze der Verwaltungsreform mit. Pressemitteilung P 46/2003 vom 04.06.2003 (www.staedtetag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2003f): Verwaltungsreform. Brief an den Ministerpräsidenten Erwin Teufel vom 23.06.2003.
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004a): Städtetag sieht Grundkonsens mit der Landesregierung bei der Verwaltungsreform. Pressemitteilung P 54/2004 vom 13.01.2004 (www.staedtetag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004b): Verwaltungsstruktur-Reformgesetz. Brief an die Oberbürgermeister/-innen der Mitgliedsstädte der Städtegruppe A vom 06.02.2004.
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004c): Gesetz zur Reform der Verwaltungsstruktur, zur Justizreform und zur Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraumes (Verwaltungsstruktur-Reformgesetz – VRG). Brief an den Innenminister Dr. Thomas Schäuble vom 08.03.2004.
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004d): Verwaltungsreform; Revisionsklausel. Brief an den Ministerpräsidenten, den Innenminister und die Fraktionsvorsitzenden aller Fraktionen im Landtag von Baden-Württemberg vom 06.05.2004.
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004e): Verwaltungsstruktur-Reformgesetz. Brief an den Vorsitzenden des Innenausschusses des Landtags von Baden-Württemberg vom 12.05.2004.
- STÄDTETAG BADEN-WÜRTTEMBERG (2004f): Städtetag besteht auf Revisionsklausel im Verwaltungsstruktur-Reformgesetz. Präsident Doll und Vizepräsident Gönner appellieren an den federführenden Innenausschuss des Landtags. Pressemitteilung P 62/2004 vom 15.06.2004 (www.staedtetag-bw.de, übernommen 09.09.2004).
- STÄDTETAG NORDRHEIN-WESTFALEN (1999a): Verwaltungsstrukturreform – Nicht ohne Finanzierungsregelungen (www.staedtetag-nrw.de, übernommen 15.09.2004).
- STÄDTETAG NORDRHEIN-WESTFALEN (1999b): „Verwaltungsstrukturreform – Nur ein erster Schritt“. Eildienst. Informationen für Rat und Verwaltung. Zeitschrift des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Ausgabe nicht bekannt (bezogen über Informationen des hessischen Städtetages, 6-7/1999; www.hess-staedtetag.de, übernommen 13.09.2004).
- STÄDTETAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2003): Verwaltungsstrukturreform – Die Modernisierung des Landes braucht funktionsfähige Stadtregionen (www.staedtetag-nrw.de, übernommen 15.09.2004).
- STÄDTETAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2005): Stellungnahme zur Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP zur Bildung einer neuen Landesregierung. Eildienst. Informationen für Rat und Verwaltung. Zeitschrift des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Heft 7/8 2005 vom 15.07.2005 (www.staedtetag-nrw.de, übernommen 15.11.2005).

- STÄDTETAG RHEINLAND-PFALZ (1998): Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz; Auflösung der Bezirksregierungen. Erörterungen im Ministerium des Innern und für Sport am 02.07.1998. Schreiben an Staatssekretär Dr. Theilen, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz vom 10.09.1998 (www.staedtetag-rlp.de, übernommen 10.03.2005).
- STÄDTETAG RHEINLAND-PFALZ (1999a): Straffung der Verwaltung ohne Aufgabenkritik? Zur vorgesehenen Auflösung der Bezirksregierungen. Infodienst des Städtetages Rheinland-Pfalz (www.staedtetag-rlp.de, übernommen 10.03.2005).
- STÄDTETAG RHEINLAND-PFALZ (1999b): Gesetzentwurf zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung. Schreiben an das Ministerium des Innern und für Sport vom 10.03.1999; siehe auch Schreiben an den Innenausschuss des Landtags vom 26.05.1999 (www.staedtetag-rlp.de, übernommen 10.03.2005).
- STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN (2003): Positionspapier des StGB NRW zur Verwaltungsstrukturreform vom 07.03.2003 (www.kommunen-in-nrw.de, übernommen 10.09.2004).
- STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NORDRHEIN-WESTFALEN (2005): Startsignal geben für effektive Verwaltung. StGB NRW-Mitteilung 479/2005, Pressemitteilung vom 02.06.2005 (www.kommunen-in-nrw.de, übernommen 15.11.2005).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 2004 (Stand: 31.12.2003), Wiesbaden.
- STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F. (1992, Hg.): Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge.
- STENDENBACH, F.-J. (1963): Soziale Interaktion und Lernprozesse, Köln.
- STÖBE, S. (1995a): Dezentralisierung und Entflechtung. Wege aus der „doppelten organisierten Unverantwortlichkeit“. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonder-Bd. 3). Berlin, 1995, S. 177ff.
- STÖBE, S. (1995b): Verwaltungsreform durch Organisationsentwicklung. Leitbilder als Instrument einer Modernisierungsstrategie. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonder-Bd. 3). Berlin, 1995, S. 129ff.
- STÖBE, S., BRANDEL, R. (1996): Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 9), Berlin.
- STÖLTING, E. (1999): Informelle Machtbildung und Leitideen im institutionellen Wandel. In: Edeling, T., Jann, W., Wagner, D. (Hg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Opladen, 1999, S. 111ff.
- STÜMPER, A. (2003): „Ergebnis der Reform wird eine Prothesenlösung sein“. Fünf Gründe, die gegen eine Eingliederung von Polizeibehörden sprechen (Sindelfinger/Böblinger Zeitung vom 02.04.2003). Zugl. in Arbeitskreis Polizei der CDU BW, Sicherheitsforum. Informationen des Arbeitskreises Polizei der CDU Baden-Württemberg zur Inneren Sicherheit (Nr. 1, 19. Jg., Mai 2003).
- STUTTGARTER ZEITUNG (22.01.2003): „Im Inneren geschieht Epochales“. Schäuble weist Kritik zurück.
- SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (03.05.2006): NRW löst 46 Behörden auf. 7000 Stellen vor allem in Umweltämtern betroffen.
- SÜDWESTPRESSE (03.01.2005): Landratswahl – Innenministerium redet ein Wörtchen mit. Kreistag entscheidet nicht allein.
- TASCHOWSKY, P. (2001): Neuer Institutionalismus. Erklärungskraft für europäische Integration und Konsequenzen für eine europäische Sozialpolitik. Beitrag zur Herbsttagung des Arbeitskreises Politische Ökonomie. Die Europäische Union aus politökonomischer Perspektive (www.ruhr-uni-bochum.de, übernommen am 18.09.2003).
- THELEN, K. (1999): Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Annual Reviews of Political Science 2 (1), S. 369ff.

- THELEN, K. (2001): *How Institutions Evolve. Insights from Comparative-Historical Analysis* (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln).
- THELEN, K., STEINMO, S. (1992): Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: Steinmo, S., Thelen, K., Longstreth, F. (Hg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, 1992, S. 1ff.
- THIEME, W. (1974): *Allgemeine Verwaltungslehre*. 3. Aufl., Köln.
- THIEME, W. (1980): Die Gliederung der deutschen Verwaltung. In: *HkWP*, 2. Aufl., Bd. 1, S. 135ff.
- THIEME, W. (1987): Vorschläge und Maßnahmen zur Verwaltungsreform (Gebiets- und Funktionalreform). In: Jeserich, K.G.A., Pohl, H., Unruh, G.-C. v. (Hg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 5. Die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1987, S. 1027ff.
- THÖRMER, H. (2001): Ist Niedersachsens Verwaltungsreform am Ende? (www.cdu-nieder-sachsen.de, übernommen 28.10.2004).
- THRÄNHARDT, D. (1978): Funktionalreform als Politikinhalt und Politikdeterminante. Eine Einleitung. In: Thränhardt, D. (Hg.): *Funktionalreform. Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform*, Meisenheim, 1978, S. XVff.
- TIMMERMANN, R. (2003): Verwaltungsreform. Chancen und Risiken für unsere Kommunen? In: *Die Niedersächsische Gemeinde. Monatszeitschrift für die Kommunale Selbstverwaltung*. 55. Jg., Nr. 4/2003, S. 111ff.
- TSEBELIS, G. (1995): Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. In: *British Journal of Political Science*, 25, S. 289ff.
- TÜRK, K. (1997): Organisation als Institution der kapitalistischen Gesellschaftsformation. In: Ortman, G., Sydow, J., Türk, K. (Hg.): *Theorien der Organisation*. Opladen, 1997, S. 124ff.
- VANBERG, V. (1975): *Die zwei Soziologien. Individualismus und Kollektivismus in der Sozialtheorie*, Tübingen.
- VANBERG, V. (1982): *Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*, Tübingen.
- VANBERG, V., BUCHANAN, J.M. (1989): Interests and Theories in Constitutional Choice. In: *Journal of Theoretical Politics*, S. 49ff.
- VATTER, A. (2002): *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen.
- VERBAND DER BAYERISCHEN BEZIRKE (1999): *Zukunftsperspektiven der bayerischen Bezirke*. Rundschreiben Nr. 30 (www.bay-bezirke.de, übernommen 23.12.2004).
- VERBAND DER BAYERISCHEN BEZIRKE (2001): *Anhörung des Bayerischen Landtags zur Zukunft der Bezirke am 07./08.02.2001. Stellungnahmen der Sachverständigen und sonstiger Einrichtungen, die sich zum Fragenkatalog des Bayerischen Landtags geäußert haben* (www.bay-bezirke.de, übernommen 23.12.2004).
- VEREINIGTE DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT e.V., Landesbezirk Niedersachsen-Bremen (2004a): *ver.di Stellungnahme zur Verwaltungsreform in Niedersachsen vom 16.03.2004*, Hannover (www.verdi.de, übernommen 29.03.2004).
- VEREINIGTE DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT e.V., Landesbezirk Niedersachsen-Bremen (2004b): *Das Land Niedersachsen kündigt Tarifverträge und verschlechtert Arbeitsbedingungen; ver.di steigt aus der Verwaltungsreform aus. Mitteilung vom 28.06.2004* (www.verdi.de, übernommen 25.11.2004).
- VERFASSUNG DER OSTFRIESISCHEN LANDSCHAFT: Stand 11. Juli 1998 (www.ostfriesischelandschaft.de, übernommen 24.02.2005).
- VERFASSUNG DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG vom 11. November 1953 (GBl. S. 173) mit Änderungen und Ergänzungen bis einschließlich 23.05.2000 (GBl. S. 449).
- VERFASSUNG DES LANDES HESSEN vom 1. Dezember 1946, zuletzt geändert durch Gesetze vom 18.10.2002.
- VERFASSUNG FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN vom 28. Juni 1950, zuletzt geändert mit Gesetz vom 05.03.2002.

- VERFASSUNG FÜR RHEINLAND-PFALZ vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.06.2004 (GVBl. S. 321).
- WAGENER, F. (1968): *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*, Berlin.
- WAGENER, F. (1980): *Organisation der öffentlichen Verwaltung*. In: Grochla, E. (Hg.): *Handwörterbuch der Organisation*. 2. Aufl., Stuttgart, 1980, Sp. 1407ff.
- WAGENER, F. (1982): *Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung*. In: *Verwaltungsarchiv*, Bd. 73, S. 153ff.
- WAGENER, F., BLÜMEL, W. (1996/1997): *Staatsaufbau und Verwaltungsterritorien*. In: König, K., Siedentopf, H. (Hg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. 1. Aufl., Baden-Baden, 1996/1997, S. 109ff.
- WAHL, R. (1987): *Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und in Berlin*. In: Jeserich, K.G.A., Pohl, H., Unruh, G.-C. v. (Hg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 5. Die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1987, S. 208ff.
- WALGENBACH, P. (1995): *Die Theorie der Strukturierung*. In: *Die Betriebswirtschaft*, H. 6, S. 761ff.
- WALLERATH, M. (1998): *Zusammenfassung*. In: Wallerath, M. (Hg.): *Administrative Strukturen und Verwaltungseffizienz. Verwaltungsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern*. 1. Aufl., Baden-Baden, 1998, S. 123ff.
- WALLERATH, M. (2001): *Verwaltungsreform in der Rationalitätenfalle?* In: Wallerath, M. (Hg.): *Verwaltungs Erneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 41ff.
- WASCHKUHN, A. (1987): *Allgemeine Institutionentheorie als Rahmen für die Theorie politischer Institutionen*. In: Göhler, G. (Hg.): *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand, Probleme, Perspektiven*. Opladen, 1987, S. 71ff.
- WEAVER, K.R., ROCKMAN, B.A. (1993): *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington.
- WEBER, M. (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Aufl., Tübingen.
- WEHLING, H.-G. (2003a): „Die Gewinner sind die Landräte“ (Artikel in Pforzheimer Zeitung vom 02.04.2003).
- WEHLING, H.-G. (2003b): „Vereinfachung der Struktur ist längst überfällig“ – Wehling: Landräte Gewinner der Verwaltungsreform (Artikel im Staatsanzeiger BW vom 07.04.2003).
- WEHLING, H.-G. (2004): *Baden-Württemberg. Nach Gestalt und Tradition von großer Vielfalt*. In: Wehling, H.-G. (Hg.): *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*. 3. aktualisierte Aufl., Wiesbaden, 2004, S. 17ff.
- WEINERT, R. (1997): *Institutionenwandel und Gesellschaftstheorie. Modernisierung, Differenzierung und Neuer Ökonomischer Institutionalismus*. In: Göhler, G. (Hg.): *Institutionenwandel*. Opladen, 1997, S. 70ff.
- WELLER, H. (2000): *Das Neue Verhältnis von Politik und Verwaltung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. In: Günther, A. (Hg.): *Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen – Erfahrungen – Perspektiven* (Festschrift zum 10-jg. Bestehen des Institut für Kommunal- und Verwaltungswissenschaft NW). 1. Aufl., Baden-Baden, 2000, S. 110ff.
- WETZEL, M. (2004): *Land muss immer mehr Geld für Pensionen ausgeben. Versorgungsausgaben steigen drastisch – Steuerzahlerbund will Weihnachtsgeld streichen* (in Stuttgarter Nachrichten vom 16.08.2004).
- WIESENDAHL, E. (1980): *Parteien und Demokratie. Eine soziologische Analyse paradigmatischer Ansätze der Parteienforschung*, Opladen.
- WIESENTHAL, H. (1987): *Rational Choice*. In: *Zeitschrift für Soziologie* 16, S. 434ff.
- WIESENTHAL, H. (1997/1998): *Der soziologische Neoinstitutionalismus von James G. March und Johan P. Olsen. Auf dem Weg zur eigenständigen Methodologie oder Katalysator und Korrektiv für gegenwärtige politikwissenschaftliche Theorien*. Seminar Institutionengene und -wandel an der Humboldt Univ. Berlin (www.rz.hu-berlin.de, übernommen 17.09.2003).

- WILKESMANN, U. (1999): Lernen in Organisationen. Die Inszenierung von kollektiven Lernprozessen, u.a. Frankfurt a.M.
- WILLIAMSON, O.E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting, New York.
- WILLKE, H. (1993): Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, Stuttgart.
- WILLKE, H. (1994): Systemtheorie II. Interventionstheorie, Stuttgart.
- WILLKE, H. (1997): Supervision des Staates, Frankfurt a.M.
- WILSON, T. (1973): Theorien der Interaktion und Modelle soziologischer Erklärung. In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hg.): Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Bd. 1, Reinbek, 1973, S. 54ff.
- WINKEL, J. (2000): Reform der Mittelebene in Nordrhein-Westfalen. In: Konzendorf, G. (Hg.): Neuorganisation der Mittelinstanzen. Konzeptionen und Umsetzung. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 210, S. 31ff.
- WITTKÄMPER, G.W. (1978): Funktionale Verwaltungsreform. Eine systematische Darstellung von Hauptproblemen mit Dokumentation 1: Parteiprogramme zur Verwaltungsreform; Dokumentation 2: Vier Reden zur Verwaltungsreform, Bonn.
- WOHLFAHRT, N. (1995): Hauptsache effizient? Zur Begründung eines politischen Anforderungsprofils der Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene und Länderebene. In: Behrens, F., Heinze, R.G., Hilbert, J. u.a. (Hg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung. Berlin, 1995, S. 93ff.
- WOLLMANN, H. (1990): Politik- und Verwaltungsinnovation in den Kommunen? Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltpolitik. In: Ellwein, T., Hesse, J.J., Mayntz, R. u.a. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. 1. Aufl., Bd. 4, Baden-Baden, 1990, S. 69ff.
- WOLLMANN, H. (1996): Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, C., Wollmann, H. (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub. U.a. Basel, 1996, S. 1ff.
- WOLLMANN, H. (1998): Licht und Schatten des Berliner Verwaltungsreformprojekts. In: Grunow, D., Wollmann, H. (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. U.a. Basel, 1998, S. 218ff.
- WOLLMANN, H. (2000): Local Government Modernization in Germany. Between Incrementalism and Reform Waves. In: Public Administration. Vol. 78, No. 4, S. 915ff.
- WOLLMANN, H. (2002): Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich. In: König, K. (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl., Baden-Baden, 2002, S. 489ff.
- WOLLMANN, H. (2003a, Hg.): Evaluation in Public Sector Reform, Aldershot.
- WOLLMANN, H. (2003b): Policy change in public-sector reform cross-country perspective. Between convergence and divergence. In: Munshi, S. u.a. (Hg.): Good Governance in Democratic Societies. Cross-cultural Perspectives, London u.a.
- WOLLMANN, H. (2004a): Transformation der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen in postkommunistischen Ländern. Zwischen „(Re-) Politisierung“ und „Entpolitisierung“. In: Benz, A., Siedentopf, H., Sommermann, K.-P. (Hg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag). Berlin, 2004, S. 575ff.
- WOLLMANN, H. (2004b): Reformen der kommunalen Politik- und Verwaltungsebene in Großbritannien, Schweden und Frankreich. Ansätze, Verläufe und Ergebnisse. In: Jann, W., Bogumil, J., Bouckaert, G. u.a. (Hg.): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin, 2004, S. 36ff.
- WOLLMANN, H. (2007): Verwaltungspolitische Strategie- und Politikwechsel im internationalen Vergleich. In: Beyer, J., Stykow, P. (Hg.): Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Festschrift für Helmut Wiesenthal (i.E.).

- WOLLMANN, H., HOFFMANN-MARTINOT, V. (2003): Projektantrag zur Durchführung einer französisch-deutschen Tagung zum Thema „Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Frankreich und Deutschland im Vergleich“ (www.ruhr-uni-bochum.de, übernommen 07.06.2006).
- WUNDERER, R. (1982): Kontingente Organisationsentwicklung in der öffentlichen Verwaltung. In: Verwaltungsarchiv, S. 273ff.
- ZAPF, W. (1977): Systemkrisen und Entwicklungsdilemmas? Probleme der Modernisierungspolitik. In: Zapf, W. (Hg.): Probleme der Modernisierungspolitik. Meisenheim a. Glan, 1977, S. 3ff.
- ZINTL, R. (1998): „Akteurszentrierter Institutionalismus“ – eine Bilanz. In: Soziologische Revue, Heft 1, Januar 1998, S. 295ff.
- ZUCKER, L.G. (1977): The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. In: American Sociological Review 42, S. 726ff.
- ZUCKER, L.G. (1983): Organizations as institutions. In: Bacharach, S. B. (Hg.): Research in the Sociology of Organizations. Greenwich, S. 1ff.
- ZUCKER, L.G. (1987): Where Do Institutional Patterns Come From? In: Zucker, L.G. (Hg.): Institutional Patterns and Organizations. Culture and Environment. Cambridge, S. 23ff.
- ZURHAUSEN, G. (1955): Die geschichtliche Entwicklung, Aufgaben und Organisation der Behörde des Regierungspräsidenten. In: Staats- und Kommunalverwaltung, 1955/B, S. 8f.
- ZWEITES GESETZ ZUR VERWALTUNGSREFORM (Regionalverbandsgesetz) vom 26. Juli 1971 (GVBl. S. 336ff).
- ZWEITES MODERNISIERUNGSGESETZ: Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen vom 9. Mai 2000 (GV NW S. 462, beschlossen vom Landtag am 13.04.2000).

Weblinks und Weiteres (nicht in der Literaturliste enthalten)

- Statistisches Bundesamt und Statistische Landesämter: www.destatis.de, www.statistik.baden-wuerttemberg.de, www.statistik.bayern.de, www.hsl.de, www.nls.niedersachsen.de, www.lds.nrw.de, www.statistik.rlp.de.
- Bayerische Bezirke: www.bezirk-oberpfalz.de, www.bezirk-unterfranken.de, www.bezirk-schwaben.de, www.bezirk-oberfranken.de, www.bezirk-oberbayern.de, www.bezirk-niederbayern.de, www.bezirk-mittelfranken.de.
- Sonstiges: www.landkreistag.rlp.de, www.lexikon-definition.de, www.rvr-online.de, www.wikipedia.org, BVerfGE 9, 268ff, 280ff, LPVG BW.

8 Verzeichnis der Expertengespräche³²⁵

Nr.	Institution	Zitation
1	Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg	KVJS, 08.03.2005
2	Landkreistag Baden-Württemberg	LKrTag BW, 08.03.2005
3	Städtetag Baden-Württemberg	St, 11.03.2005
4	Gemeindetag Baden-Württemberg	GTag, 11.03.2005
5	Bayerische Staatskanzlei	StK BY, 28.02.2005
6	Verband der bayerischen Bezirke	VdbB, 28.02.2005
7	Bayerischer Landkreistag	BayLT, 09.03.2005
8	Bayerischer Gemeindetag	BayGT, 09.03.2005
9	CDU Landtagsfraktion Hessen	CDU Lt.-Fraktion HE, 28.02.2005
10	Landeswohlfahrtsverband Hessen	LWV, 07.03.2005
11	Hessischer Landkreistag	HLT, 07.03.2005
12	Hessischer Städtetag	HST, 06.04.2005
13	Hessischer Städte- und Gemeindebund	HSGB, 10.03.2005
14	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport	MIS NdS, 14.10.2004
15	Ostfriesische Landschaft	OL, 21.02.2005
16	Niedersächsischer Landkreistag	NLT, 07./10.03.2005
17	Niedersächsischer Städtetag	NST, 10.03.2005
18	Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund	NSGB, 10.03.2005
19	Landschaftsverband Rheinland	LVR, 21.02.2005
20	Landschaftsverband Westfalen-Lippe	LWL, 21.02.2005
21	Landkreistag Nordrhein-Westfalen	LKT, 10.03.2005
22	Städtetag Nordrhein-Westfalen	StNRW, 10.03.2005
23	Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	StGB, 10.03.2005
24	Staatskanzlei Rheinland-Pfalz	StK RP, 01.03.2005

³²⁵ Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 1.5.1.

25	Bezirksverband Pfalz	BVP, 01.03.2005
26	Landkreistag Rheinland-Pfalz	LKrTag RP, 07.03.2005
27	Städtetag Rheinland-Pfalz	STag, 14.03.2005
28	Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz	GStB RP, 10.03.2005