

Markus Reiners

Reform der Mittelbehörden. Rahmenbedingungen und Parameter zur Durchsetzung einer radikalen Strukturreform.

Zusammenfassung

In vielen Bundesländern wird heute wieder über eine Reform der Regierungspräsidien und Bezirksregierungen nachgedacht. Die Mittelbehörden geraten zunehmend unter Druck, weil vielfach eine Mittelinstanz eines neuen Typs gefordert wird. Diese soll eine verstärkt horizontale Bündelfunktion übernehmen und von vertikalen Kontrollfunktionen und Genehmigungsverfahren entlastet werden. Der Beitrag beschäftigt sich mit den jüngsten Mittelstufenreformen der vier „alten“ Bundesländer Bayern (BY), Baden-Württemberg (BW), Nordrhein-Westfalen (NRW) und Niedersachsen (NdS). Hierbei ist von zentralem Interesse, welche wesentlichen Faktoren einen radikalen – d.h. einen umfassenden und zügig angelegten – Strukturwandel befördern und welche Parameter einem solchen entgegenstehen.

Schlagerworte: staatliche Mittelinstanz/staatliche Mittelbehörden, Regierungspräsidien/Bezirksregierungen, (radikale) Verwaltungsstrukturreform

Abstract

Reform of the medium regional government level. Basic conditions and success parameters of a radical structural reform

In many German provinces people are thinking again about a reform of the medium regional government level. These government levels come under pressure because many actors demand an entirely new form of regional government. It needs to concentrate provincial and municipal functions and it is to be relieved of vertical control and permission processes. This article is about the most recent reforms on the regional government level in four „western“ German provinces: Bavaria (BY), Baden-Württemberg (BW), Nordrhein-Westfalen (NRW) and Lower Saxony (NdS). Our main concern is to find the main factors that promote a radical – i.e. an all encompassing and fast – structural change and those factors that are of hindrance.

Key words: medium government level, medium regional government, radical administration structural reform

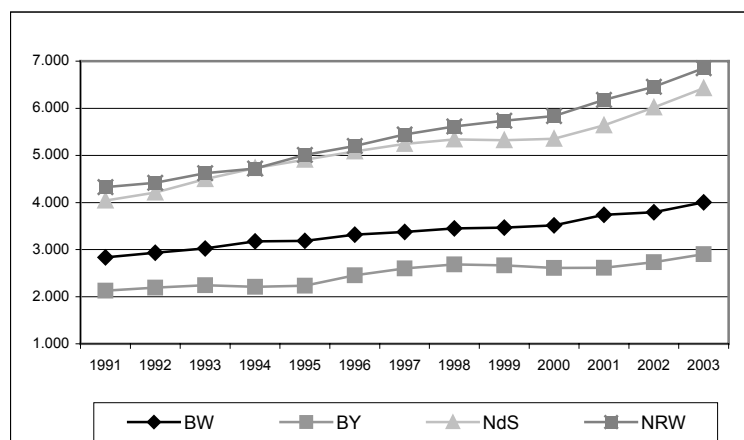
1. Grundlegung und sozio-ökonomische Einflüsse

Überblickt man die Prozesse, so verdichtet sich der Eindruck einer ungewöhnlichen Reformbereitschaft. Die Maßnahmen reichen von punktuellen Anpassungen bis hin zu einem „Systemwechsel“ (Hesse 2003, S. 3ff., 2002a, S. 35ff.). Fraglich ist zunächst, wie der „Nährboden“ dafür entstanden ist. Es hat den Anschein, dass das zusammenwachsende Europa die Debatte entfacht hat. Im Vergleich zum zentralstaatlichen Ausland stellen die dortigen Provinzen ein dekonzentriertes Gegenstück zu den deutschen Gliedstaaten dar. Bei uns wurde jedoch eine zusätzliche Ebene eingezogen, welche im „Europa der Regionen“ immer mehr unter Beschuss gerät. Auch wird niemand für eine Länderauflö-

sung plädieren wollen, denn die Folge wäre ein Staat, der nicht mehr dem Grundgesetz entspräche. Wohl deshalb steht die Ebene darunter zur Disposition. Ebenso darf argumentiert werden, dass die deutsche Wiedervereinigung den Prozess forciert hat. Nachdem die neuen Bundesländer überwiegend auf die Einrichtung von staatlichen Mittelbehörden verzichtet haben, kam auch die Diskussion in den alten Ländern wieder in Schwung.

Insbesondere zwingen die seit der Wiedervereinigung und mit fortschreitender Europäisierung gestiegenen Haushaltsdefizite den Staat heute mehr denn je dazu, historisch gewachsene Gebilde anzutasten. Institutionen, die in größeren Flächenländern vor nicht allzu langer Zeit noch als unentbehrlich galten.¹ Durch politisch-gesellschaftliche Veränderungen und die Zuspitzung finanzieller Restriktionen ist im Laufe der 1990er Jahre ein Reformdruck entstanden, in dessen Sog die Strukturen, Abläufe und Aufgaben der Verwaltung verstärkt in Frage gestellt werden. Dem öffentlichen Sektor bleibt hierzu keine Wahl, will er seine Zukunftsfähigkeit beweisen, denn der Staat befindet sich in einer seiner schwersten Finanzkrisen, die zunehmend strukturell bedingt sind (König 1999, S. 170, Hesse 2004, S. 2, Lüder 2004, S. 76). Er wird daher versuchen seine Handlungsgrenzen zu erweitern, indem er seine Strukturen transformiert, so Hesse und Benz (1990, S. 58). Ökonomischer Druck bildet demnach vielfach den Motor von Modernisierungsprojekten einer sonst eher „beharrlichen“ Verwaltung. Je stärker die Krisenmerkmale perzipiert werden, desto höher ist oft die Bereitschaft zu Reformen. Die Entlastung der Haushalte ist somit die *Conditio sine qua non*.²

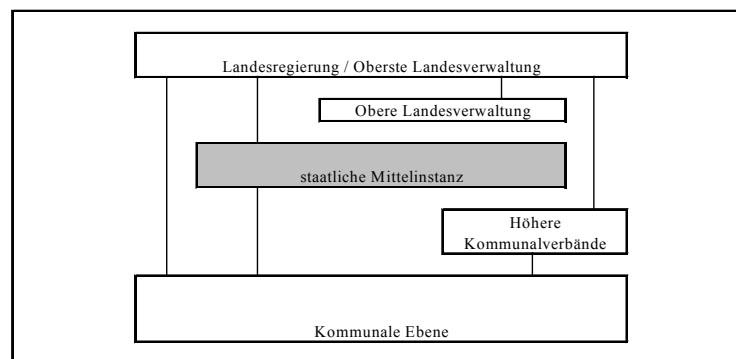
Dass der finanzielle Rahmen zu Reformen stimuliert lässt sich überall ablesen. Eine Ausnahme bildet lediglich BY. Dort ist der Druck geringer, weshalb die Motivation umfassende Veränderungen vorzunehmen begrenzt bleibt. In den anderen Ländern fanden hingegen zuletzt umfassende Strukturumbrüche statt oder zumindest Versuche hierzu. Besonders prekär ist die Lage in NRW und NdS, wo die Haushaltsdefizite mit den maßgeblichen Grund abgeben, einen Paradigmenwechsel einzuleiten. Aber auch in BW war bis 2005 eine kontroverse Debatte um eine Strukturreform beobachtbar. Die Situation gestaltet sich zwar günstiger, allerdings ist den Akteuren eingängig, dass durch die demografische Entwicklung ein dramatischer Kostenanstieg zu erwarten ist. Zur Messung eignet sich die Pro-Kopf-Verschuldung, welche sich für den relevanten Zeitraum wie folgt darstellt (Statistisches Bundesamt 2004).



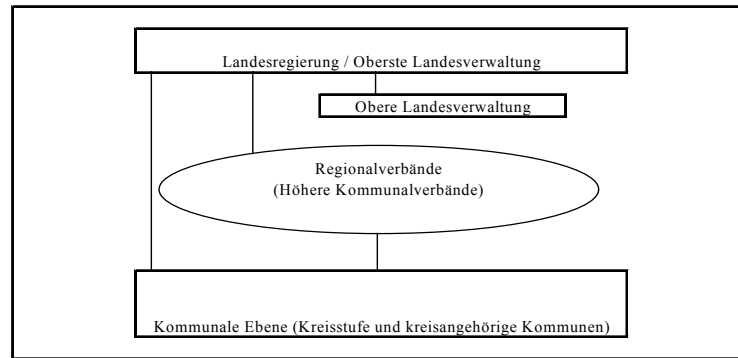
2. Empirische Ausgangslage und Modellvarianten

Bis Anfang 2005 hatten alle vier Länder einen konzentriert dreistufigen Verwaltungsaufbau (= Ausgangsmodell). Die baden-württembergische CDU-FDP-Koalition hat die Bündelfunktion der Regierungspräsidien zum 1.1.2005 gestärkt. Von den Veränderungen waren rd. 20.000 Mitarbeiter und 450 Behörden tangiert, von denen ca. 350 abgebaut wurden. Die niedersächsische CDU-FDP-Regierung hat als einziges Land sogar einen Bruch mit der tradierten Organisation vollzogen. Seit Anfang 2005 hat die Verwaltung einen zweistufigen Aufbau. Hierbei kam es zur Entbehrlichstellung von rd. 6.750 Stellen. Beide Reformen gelten als „großer Wurf“. Sie sind mit hohem Tempo und umfassend, ja geradezu „radikal“ angelegt. Hingegen sind Maßnahmen anderer Länder – trotz teilweise jahrelanger Bemühungen – als relativ marginal anzusehen. In BY orientiert man sich am Ausgangsmodell. Die schwarz-gelbe nordrhein-westfälische Regierung verfolgt aktuell ein Regionalisierungsmodell. Der Übersicht halber sei an dieser Stelle expliziert, welche Modellvarianten bei der Diskussion eine Rolle spielen (hierzu *Hesse* 2003, S. 13ff.):

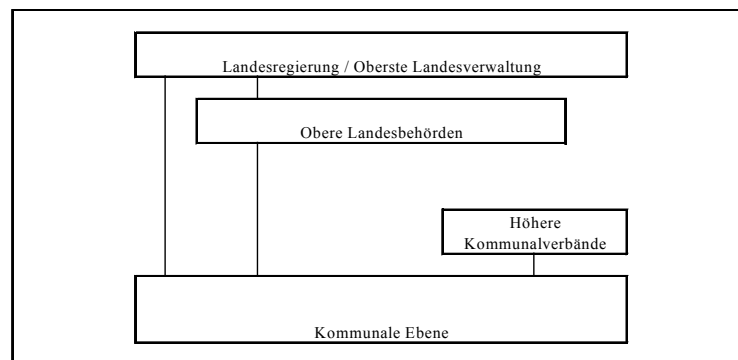
Konzentrierte Dreistufigkeit (Ausgangsmodell): Bestehend aus Regierung, Mittelinstanz und einer kommunalen Auftragsverwaltung. Vordergründig ist die Integration der Sonderverwaltung in die Mittelebene.



Dreigliedriges Regionalisierungsmodell (Devianz zum Ausgangsmodell; daher per se radikal angelegt): Bestehend aus Regierung, zugeordneten Ämtern, einer regionalen, kommunal verfassten Bündelungsbehörde nebst staatlicher Anteile sowie einer kommunalen Auftragsverwaltung. Die Variante steht für eine Abschaffung der Mittelinstanz und der unteren Verwaltungsbehörden. An Stelle der Mittelbehörden sollen Regionalverwaltungen treten, die nicht Teil des Landes sind. Auch zur Diskussion steht eine Ergänzung der Regionalebene durch Repräsentativgremien.



Zweistufigkeit (Devianz zum Ausgangsmodell; per se radikal): Bestehend aus Regierung ohne Mittelinstantz, zugeordneten Ämtern und einer kommunalen Auftragsverwaltung. Es erfolgt eine Konzentration auf die Landesoberbehörden und eine Verringerung der unteren Landesverwaltung durch eine Verlagerungen von Aufgaben auf die Kommunen / Kreise.



3. Untersuchungsfrage

Die Veränderungen in BW und NdS stechen heraus, da die meisten Reformen bislang eher von Marginalität und Inkrementalismus geprägt waren. So lässt sich die Verwaltungshistorie auch als eine Geschichte von Reformversuchen beschreiben, was daran liegt, dass jedes organisatorische Gebilde als ein Ensemble von Machtbeziehungen zu betrachten ist und sich jede Strategie, die diese Verhältnisse zu ändern versucht, auf Widerstände einzustellen hat (Mayntz 1997, S. 65). Dies führt zum Strukturkonservatismus und fördert letztlich die Rekonstituierung des bürokratischen Grundmusters (Bogumil 2000, S. 132). Die Norm tendiert somit dahin, dass Verwaltungen ihren Status quo beibehalten und sich eher keinen radikalen Änderungen hingeben.

Begleitet wird die Feststellung dadurch, dass Institutionen vielfach als starre Strukturen und Hindernis für Wandel angesehen werden. Damit wird vernachlässigt, dass organisatorische Bedingungen Prozesse lediglich rahmenartig steuern und keinesfalls vollständig determinieren. Es ist daher zu begrüßen, dass der institutionelle Wandel im Rahmen neoinstitutionalistischer Ansätze zu einem zentraleren Thema geworden ist, auch

wenn hierzu noch erhebliche Forschungsdefizite bestehen. Demnach lohnt ein Blick auf radikale Reformen als „deviant case“, also auf die Abweichung von der Regel institutioneller Kontinuität. Es geht hier um die Gründe für den Wechsel in der Logik des politischen Spiels bzw. den Aspekt, wann der Pfad der Normalgeschichte von Institutionen verlassen wird (Benz 2004, S. 19f, Nemitz 2000, S. 4).³

Obwohl Gemeinsamkeiten zwischen den Strukturen der Länder bestehen, existieren doch erhebliche Unterschiede, die einen bestimmten Verwaltungsaufbau und eine Reform stimulieren und eine radikale Umsetzung befördern. Im Zentrum steht daher die Frage, welche Faktoren zu einer radikalen (Mittelstufen-) Reform stimulieren bzw. motivieren, und welche eine radikale Reform ermöglichen oder behindern. Die jüngeren Erkenntnisse lassen den Schluss zu, dass radikale Strukturreformen vorwiegend durch nachfolgende Faktoren bestimmt werden (Wollmann 2004a, Reiners 2008).

4. Parameter eines radikalen Verwaltungsumbaus

Zum einen spielen die *Verwaltungs-/Territorialstrukturen* eine zentrale Rolle: Anzunehmen ist, dass solche Bedingungen und deren Ausprägung einen Reformbedarf signalisieren und dadurch maßgeblich der politische Entscheidungs-/Umsetzungsprozess beeinflusst wird. Zum anderen stehen die *Akteurskonstellationen und Interaktionen* im Fokus: Anzunehmen ist, dass der Verlauf und das Reformergebnis durch die Konstellationen der Akteure sowie deren politisch-ideologische Interessen, Strategien, Interaktionen und Ziele geprägt wird. Eine Rolle für die Vorbereitung, Begleitung und Legitimierung der Prozesse dürften auch so genannte Diskurs-/Reformkoalitionen spielen.

Grundlegend ist, dass institutionelle Unterschiede die Macht- und Einflussverteilung im politisch-administrativen System bestimmen. Generell gilt dabei, dass ein mit dem Ziel der Interessendurchsetzung konfliktbeladenes Verhalten nur erfolgreich sein kann, wenn die eine Veränderung initiiierende Institution sich in einer strukturell überlegenen Position befindet. Ein Erfolg versprechender Umsetzungsprozess bedarf demnach einer Machtbasis, denn bei Modernisierungsmaßnahmen handelt es sich um Machtprozesse, die in der eigenen Organisation und deren Umfeld ablaufen. Reformen lassen sich daher kaum als Sachzwang vollziehen. Ihre Durchsetzung wird überdurchschnittlich zu einer reinen Machtfrage (Scharpf 1987, S. 124, Hesse/Benz 1990, S. 218, Naschold/Bogumil 1997, S. 109f, 206).⁴ Insgesamt ist anzunehmen, dass Blockaden entstehen, sollte eine Distanz zwischen potenziellen Vetokräften vorliegen, sollte eine große Zahl destruktiver Kräfte existieren und eine hohe Kohäsion zwischen solchen auszumachen sein. Hingegen werden radikale Reformen durch eine hohe Anzahl bzw. die Geschlossenheit konstruktiver Kräfte und durch eine hohe Kohäsion zwischen solchen tendenziell unterstützt.

4.1 Verwaltungs- und Territorialstrukturen

Die Variable konzentriert sich auf die Möglichkeit einer radikalen Reform. Der strukturellen Ausgangssituation kommt bei der Umsetzung eine prägende Bedeutung zu, weil dadurch Verhaltensanreize geschaffen und bestimmte Handlungsmöglichkeiten negativ ausgegrenzt werden. Sie wirkt fördernd oder blockierend und beeinflusst daher deren Ausrichtung und den Verlauf. Der strukturelle Rahmen stellt somit keine neutrale Bühne

dar, sondern er nimmt Einfluss auf die Geschehnisse (hierzu *Hesse/Benz* 1988, S. 75ff., 1990, S. 15, 218, *Wollmann* 2004a, S. 579f, *Pollitt/Bouckaert* 2000, *Lüder* 2004, S. 77f.).⁵

Radikale Mittelstufenreformen sind besser durchsetzbar, sollten die Präferenzen des Verwaltungsumfeldes untereinander und mit den Vorstellungen der Regierung korrespondieren. Ich blicke deshalb im ersten Schritt explizit auf die Territorialstrukturen, die als institutionelle Indikatoren Hinweise in Bezug auf die Größe respektive Verwaltungskraft der Länder und der kommunalen Einheiten enthalten und sich daher auf die Akteurspräferenzen auswirken dürften. Die kommunalen Spitzenverbände plädieren vielfach für bestimmte Modellvarianten, wodurch diverse Vetopunkte entstehen.

Die Berücksichtigung territorialer Interessen gilt als unumgänglich, denn Modernisierungspolitik kann kaum auf Vorstellungen aufbauen, die nach dezentralen und zentralen Aufgaben-/Handlungsbereichen zu trennen versuchen. Zentrale und dezentrale Entscheidungsträger stehen vielmehr in einem interdependenten Verhältnis. Durch solche Faktoren wird die Art und Weise beeinflusst, wie Kommunikation aktiviert wird, wie Macht und Einfluss zum Tragen kommen, ob und wie kollektive Normen angewandt oder neu formuliert werden und welche Koalitionen sich bilden. *Hesse* und *Benz* legen dar, dass die Reformdynamik nicht nur „von oben“, sondern auch durch dezentrale Aktivitäten beeinträchtigt wird, und es zwischen den Gebietskörperschaften zur Politisierung der Interaktionsverhältnisse kommen kann (1990, S. 225ff.).⁶

Erstens ist anzunehmen, dass die Größe eines Landes, gemessen an der Bevölkerungszahl, eine Rolle dafür spielt, welche Modelle präferiert werden. Je größer ein Land ist, desto wichtiger dürfte akteursübergreifend die Relevanz eines dreistufigen Aufbaus werden. Aus Steuerungs- und Koordinierungsgesichtspunkten dürfte dementsprechend die Wahrscheinlichkeit einer radikalen Zweigliedrigkeit mit zunehmender Größe eines Bundeslandes abnehmen. Blickt man auf die Länder, so zählen BW und NdS zu den großen und NRW bzw. BY zu den herausragend großen Gliedstaaten.

Die Position der Mittelinstanz zwischen den Ministerien und den Stadt- und Landkreisen legt nahe, auch die kommunalen Strukturen zu betrachten. Der Charakter der Reformen rückt dabei die Kreise in eine zentrale Position, da sie als Aufgaben übernehmen, die Behörden unmittelbar betroffen sind. Grundsätzlich gilt, dass die kommunale Ebene an wenigen genehmigungsbefugten Instanzen und einer Dezentralisierung interessiert ist, sollte eine zur Aufgabenaufnahme ausreichende Verwaltungskraft bestehen. Die Kreisgröße, orientiert an der Einwohnerzahl, dürfte deren Präferenzen beeinflussen, denn die kommunale Struktur fordert einen entsprechenden Aufbau der Landesbehörden. So kann ferner davon ausgegangen werden, dass die Akteure bei schwächeren kommunalen Strukturen eher zu drei Stufen tendieren, da sie andernfalls mit einer Aufgabendelegation überfordert wären und nur bei stärkeren Strukturen eine 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 jedoch anzunehmen, dass die Frage vom Aspekt der Landesgröße überlagert wird. Dies bedeutet, dass die (radikalste) zweigliedrige Variante in herausragend großen Ländern wohl ausscheidet und ein grundlegendes Verständnis für zwei Stufen nur in etwas kleineren Ländern vorhanden sein dürfte und tendenziell nur bei stärkeren Kommunalstrukturen (*Hesse* 2002a, S. 97, 2003, S. 13ff.).

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass die Gestaltung der Mittelinstanz eng mit den Überlegungen zu einer Gebietsreform korrespondiert. Dem Ausgangsmodell liegt ein systematisch geringerer Zwang inne, Kompetenzen verlagern zu müssen. Wie das Re-

gionalisierungsmodell ist die Variante von einem geringeren Dezentalisierungsgrad gekennzeichnet und vermindert daher die Notwendigkeit einer Überprüfung kommunaler Strukturen hinsichtlich nahe liegender Kooperationserfordernisse. Ein zweigliedriges Modell impliziert deshalb eher das Erfordernis einer neuen Kreis-/Gemeindegebietsreform, die auf handlungsfähigere Einheiten zielt, denn eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung kann nur funktionieren, wenn die unteren Einheiten über eine gewisse Verwaltungskraft verfügen. Vor diesem Hintergrund bestünde manchenorts die Maßgabe, die Kreise/Gemeinden weiter reduzieren zu müssen und verwaltungskräftiger auszugestalten, was erhebliche Widerstände hervorrufen würde, denn jede Reform produziert bekanntlich Gewinner und Verlierer (Hesse 2003, S. 13ff., 2004, S. 3, Bogumil 2000, S. 132).

Blickt man beispielsweise nach BW, so ist ersichtlich, dass die Landräte als „Gewinner“ der Reform gelten. Auf „ihre Behörden“ wurden eine Vielzahl von Aufgaben übertragen, was mit einem Machtzuwachs einherging. Gelingen konnte das Vorhaben, weil sich die Regierung nachhaltig von einer neuerlichen Territorialreform distanziert hat, so auch die Regierung in NdS. Eine Zweistufigkeit könnte die Landräte hingegen zu „Verlierern“ machen, sollte sich eine Gebietsreform anschließen, da eine solche darauf gerichtet ist, Einheiten – und damit verbunden z.B. Stellen für Landräte – zu minimieren. Die Fragen reduzieren sich demnach auf reine Machtaspekte. Die Annahme lautet nun, dass auf der unteren Ebene überwiegend kein Interesse für eine Zweistufigkeit vorhanden ist, da man einer Gebietsreform äußerst reserviert gegenübersteht. Dies besonders dort, wo die Verwaltungskraft der unteren Einheiten weniger ausgeprägt ist respektive die Einschätzung der kommunalen Akteure in diese Richtung tendiert bzw. zu befürchten ist, dass eine Zweistufigkeit zwangsläufig auch eine Gebietsreform nach sich ziehen könnte.

Blickt man auf die Kommunalstrukturen, so ist in einem nur groben Überblick feststellbar, dass sich diese in NRW stark, in BW bzw. NdS eher mittelstark und in BY schwächer präsentieren. Vergleicht man die Landkreise, so ist zu sehen, dass die nordrhein-westfälischen mit Abstand am bevölkerungsreichsten ausgestattet sind. Auch in BW ist die Ausgangslage noch relativ gut, besser als in NdS. Die Landkreise in BY sind hingegen bevölkerungsschwächer. Die Situation der kreisfreien Städte ist durchaus ähnlich. Die stärksten finden sich abermals in NRW, gefolgt von den Einheiten in BW, BY und NdS.⁷

Schaut man im zweiten Schritt auch auf die Verwaltungskomplexität, so ist allein schon aus der Föderalismusforschung bekannt, dass föderative und verflochtene Systeme Reformimpulse erschweren und Entscheidungsprozesse blockieren. Konzentriert man sich auf die föderalen Strukturen der Länder, so ist feststellbar, dass deren funktionales Profil, die jeweilige Komplexität der Verwaltung und der Verflechtungsgrad zwischen den vertikalen und horizontalen Ebenen zum Teil erheblich differiert. Komplexe Strukturen mindern erfahrungsgemäß die Handlungsmöglichkeit, erzeugen wenig innovationsfähige Koordinationsprozesse, erweisen sich oft resistent gegenüber umfassenden Reformversuchen und enden meist in inkrementellen Anpassungsleistungen. Damit verbunden ist die Frage der Macht. Die Machtpotenziale sind in den Ländern unterschiedlich verteilt, was abweichende Abläufe nahe legt. Üblicherweise steigt die Zahl der Vetokräfte, und damit die Möglichkeit zu großen Veränderungen, mit der Abnahme der Machtkonzentration (hierzu Benz 1995, S. 107ff., Wollmann 1996, S. 9, Hesse 1999, S. 98, 120, 136, 146f.).⁸

Explizit fällt der Blick auf die höheren Kommunalverbände, die als mehr oder weniger starke Elemente gelten.⁹ Hier sind Unterschiede bei der räumlichen Ausprägung, hin-

sichtlich regionaler Disparitäten, funktionaler und geografischer Überlagerungen mit anderen Gebietskörperschaften sowie differierende strukturelle Bedingungen erkennbar. Insgesamt tragen sie ganz unterschiedlich zur Verkomplizierung bei. Das kommunale Mehrebenensystem der Länder ist letztlich strukturell unterschiedlich stark miteinander verflochten. Damit korrespondiert die Überlegung, dass daraus voneinander abweichende Prozessverläufe entstehen (*Hesse* 1999, S. 98, 132, 136, *Hesse/Benz* 1988, S. 76).

Hinsichtlich der bundesweit eher geringeren Vergleichbarkeit der Kommunalverbände sei nur 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. In NdS gibt es sogar nur einen höheren Kommunalverband, der lediglich für einen kleinen Landesteil tätig ist. Die anderen Landesteile gehören keinem höheren Kommunalverband an. Die Verbände in BY und NRW dürften hingegen eine bedeutendere Rolle spielen: In BY sind die sieben 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 relativ personalstark und verfügen, 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, *Hesse* 2002b, S. 166ff.).

Eine noch stärkere Stellung haben die Verbände in NRW. Hier sind neben dem Regionalverband Ruhr (RVR) vorwiegend die beiden Landschaftsverbände (LVR, LWL) von Interesse. Sie erbringen umfangreiche Leistungen, und nehmen ihrem personellen und materiellen Umfang nach im deutschen Vergleich eine Sonderstellung ein. 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 (*Hesse* 1999, S. 107ff., 136, *Stöbe/Brandel* 1996, S. 17f, *Bogumil/Reichard/Siebart* 2004, S. 86). Daraus ergibt sich ein komplexes, in sich verflochtenes Gesamtgefüge.

Drittens ist schließlich das im Vergleich differierende Maß an Zentralisierung vs. Dezentralisierung auffällig. Dies ist durch den Umfang der allgemeinen Staatsverwaltung auf der unteren Ebene ersichtlich. Die Tatsache könnte Auswirkungen haben, weil eine ausgeprägte Kommunalisierung die Verfechter einer bündelnden Mittelinstanz mit Existenzbegründungszwängen belegt. So verfügt NdS über eine andere Kommunalverfassung als BW, BY oder NRW. 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 Befunde lassen auf eine Vollkommunalisierung der Kreis- und Stadtverwaltungen schließen. Als Diagnose bleibt eine „Entstaatlichung“ der unteren Stufe wie nirgendwo, denn hier gibt es keine Behörde der unteren allgemeinen Landesverwaltung. In NdS sind die Behörden des Landes die staatlichen Ortsbehörden, es handelt sich dabei um Sonderverwaltungen (*Hesse* 2003, S. 55). Insofern sei die Frage erlaubt, ob unter diesen Voraussetzungen überhaupt eine Bündelungsbehörde auf der mittleren Ebene notwendig ist, weil darunter gar keine allgemeine Verwaltung mehr existiert, und ob dadurch eine radikale Zweistufenreform letztlich nicht sogar systemimmanent ist.

4.2 Akteurskonstellationen, politische Interaktionen und Machtwechsel

Die Variable vereinigt so genannte Möglichkeitsaspekte (Akteurskonstellationen/-koalitionen) und motivationale Momente (Interaktion/Machtwechsel). Dabei ist nicht ohne weiteres erkennbar, wie die motivationalen Grundlagen für einen Reproduktionsprozess gelegt werden. Offensichtlich muss sich das System seiner Probleme zunächst „bewusst“ werden (*Hesse/Benz* 1990, S. 59). *Scharpf* setzt sich mit dem Vorliegen einer objektiven Situation, der kognitiven Situationsdeutung und der normativen Interpretation auseinander (1987, S. 136). Ein Problem ergibt sich vermutlich dann, sollte der gegenwärtige und vorausgeschätzte Zustand mit dem Zweck-/Zielsystem nicht in Einklang stehen, so *Bekker*. Auch er geht davon aus, dass die Schlechterfüllung eines Zustandes zuerst wahrgenommen werden muss (1988, S. 55, 1989, S. 906f.).

Vielfach sind daher kognitiv-normative Orientierungsmuster für strukturellen Wandel verantwortlich. Aus Interaktionen resultierend sind sie einer ständigen Dynamik unterworfen. Für das Akteurshandeln werden sie spezifiziert, routinisiert 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 den Reproduktionsprozess unterbricht (*Hesse/Benz* 1988, S. 72ff., 1990, S. S. 54ff., *Benz* 1990, S. 369).

Ferner sind Innovationssprünge der Administration eher selten. Verwaltungsinterner Druck ist oftmals unzureichend. Dem bürokratischen System wird unterstellt, dass es seine Strukturen nur reaktiv anpassen könne und es lediglich zur adaptiven Programmentwicklung fähig ist. Anstöße zu Veränderungen kommen somit meist nicht aus dem Verwaltungssystem, weil sich die Verwaltung selbst nicht in Frage stellt. Die Annahme einer generell begrenzten Kapazität führt zur Überlegung, dass hierzu Impulse aus dem Umfeld notwendig sind (*Schimanke* 1978, S. 21).

Zu folgern ist demnach, dass ein externer Impuls (z.B. auf Grund finanzieller Restriktionen und der dadurch verstärkten einschlägigen Kommunikation) sukzessive die Einsicht in die Notwendigkeit von Reformen fördert. Dabei handelt es sich oft nicht um eine Einsicht per se, sondern um eine qua gesteigerter Interaktion und mittels externen Drucks beförderte Modifikation der Einstellung, was die Verantwortlichen zum Handeln auffordert und zwangsweise zur kognitiven Umorientierung führt. Äußerungen von Reformtreibern bzw. die Anzahl und Intensität der Gegenanreize liefern in aller Regel die Motive einer Veränderungsbereitschaft. Politische Machtpromotoren unterliegen im Rahmen ihrer Handlungsspielräume dann mehr oder weniger dem Zwang, Reformen betreiben zu müssen (*Lüder* 2004 S. 76f.).

Um die Transaktionskosten überschaubar zu halten, wird es im Vorgriff auf radikale Veränderungen zudem entscheidend sein, die Beteiligung derjenigen einzuwerben, ohne die sich eine Reform nur schwer realisieren lässt. Zur Absicherung ist daher ein weitgehender Konsens unverzichtbar, die Herstellung von Meinungsführerkoalitionen der politisch-administrativen Eliten und die Unterstützung durch strategische Allianzen. Bei der Durchsetzbarkeit von Mittelstufenreformen geraten deshalb die institutionell geprägten Einstellungen der kommunalen Akteure in den Blick, die quasi eine Stakeholderfunktion innehaben. Deren Stellung erlaubt es, ein Vorhaben zu befördern oder zu blockieren (hierzu *Hesse/Benz* 1990, S. 240, *Wollmann* 1996, S. 11f, 2002, S. 493, 2004a, S. 580, *Bogumil* 2000, S. 132, 2004, S. 8, *Lüder* 2004, S. 79).

Wie ersichtlich ist, verlangt der Prozess der Institutionalisierung u.a. eine Zunahme der Interaktion (*Giddens* 1979, 1995). Das vielfach mit einhergehende Konfliktpotenzial,

ist für den Antrieb zum Wandel geradezu existenziell (*Schulze 1997, S. 25*). „Wettbewerb belebt das (politische) Geschäft“, so könnte daher die diesbezügliche Ausgangsüberlegung lauten. Im Zentrum steht die Frage, ob Parteienkonkurrenz strukturverändernde Reformen fördert oder verhindert. In der Literatur wird Parteienkonkurrenz unter bestimmten Voraussetzungen als überwiegend motivationale Bedingung angesehen.¹⁰ Demnach dürfte das Ausmaß der politischen Interaktion in der betreffenden Sachfrage, idealiter dadurch, dass diametrale Modelle vertreten werden, mithin zu Veränderungen antreiben (*Wollmann 1996, S. 11*).¹¹

Parteienwettbewerb fungiert daher als Reformmotor. 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 Frage oder eine Nichtentscheidung. Kann sich eine Koalition demnach nicht auf eine Variante einigen, dann bleibt es mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit beim Status quo. Im Rahmen dieses Aspekts ist es ferner bedeutsam darauf zu verweisen, dass bestimmte Regierungskonstellationen und damit einhergehend historische Vorzeichen eine wesentliche Rolle dafür spielen dürften, ob es in der Sachfrage zu Kooperationen kommt. Es ist daher notwendig danach zu fragen, welche Gründe die Präferenzen beeinflussen und eine Regierung dazu bringen, ein bestimmtes Modell zu postulieren und ob sich im Spannungsfeld zwischen Bündelung, Steuerungsfähigkeit und Kommunalisierung eine klassische Regierungs- und eine Oppositionslinie identifizieren lässt (*Hesse 2003, S. 19*).

Das Ausgangsmodell entsprach bis vor kurzem dem Kurs aller Vergleichsländer und wurde sowohl von CDU- als auch SPD-geführten Regierungen verfolgt (*Hesse 2004, S. 4*). Festzustellen ist einerseits, dass der Verwaltungsaufbau auf den Entscheidungen der 1960er/1970er Jahre beruht. Hierbei fällt die Konzentration auf die Richtlinien des Mittelinstanzenberichts von 1973. Ebenso auf die Folgeentscheidungen im Zuge der Änderung der Anzahl der Mittelbehörden und dem damit einhergehenden Bekenntnis zu einem konzentriert dreistufigen Staatsaufbau. Sichtbar ist, dass die Richtungsentscheidungen für die damals mitregierenden Parteien bis heute Gültigkeit haben. Die Positionen unterliegen daher gewissen Pfadabhängigkeiten.

Andererseits ist erkennbar, dass bei den schon damals für das Ausgangsmodell plädierenden großen Regierungsparteien eine hohe Regierungskonstanz vorliegt. Politische Lager, die als Regierungsakteure an den damaligen Entscheidungen maßgeblich beteiligt waren, und langjährige Regierungsparteien stützen somit in aller Regel die Mittelinstanz. Sie lassen sich üblicherweise lediglich auf radikale Reformen im Rahmen des Ausgangsmodells ein, während die ehemals davon ausgeschlossenen Akteure bzw. langjährige Oppositionsparteien seit einigen Jahren zu diesem Modell kritisch Stellung beziehen und für deviante, per se radikale Modelle plädieren. Das Ausgangsmodell ist unter diesen Voraussetzungen somit regierungstypisch. Deswegen kann hier von einem Regierungsmodell und beim Regionalisierungs- oder Zweistufenmodell von Oppositionsmodellen gesprochen werden (*Hesse 2003, S. 19ff., 2004, S. 4*).

Wie sind die Phänomene erklärbar? Der Regierung kommt in aller Regel die Rolle des Initiators zu. Im Vergleich zur Opposition befinden sie sich in einer benachteiligten Position, da Einschnitte in Strukturen Verlustängste wecken und sich mit Widerständen in anderen Politikbereichen verbinden können. Sie sind daher bestrebt Reformen schrittweise und sachlich abgewogen zu gestalten, sich am Status quo zu orientieren und eher keinen radialen Wechsel zu favorisieren, weil andernfalls unkalkulierbare politische Kos-

ten drohen. Die Opposition kann sich im Zuge des Parteienwettbewerbs hingegen darauf beschränken, die Regierung zu kritisieren, vereinfachte Entwürfe zu kommunizieren und eine offensive, diametrale Abgrenzungspolitik zu betreiben. Sie ist sozusagen gezwungen auf alternative Varianten auszuweichen und in der Lage weitergehende Vorschläge zu unterbreiten (*Hesse* 2003, S. 19ff.).

Augenscheinlich ist ferner, dass sich der Trend zu einem devianten System über eine Änderung der Ressourcenstrukturen vollzieht. In Regierungswechseln dokumentieren sich Perioden des Wandels, die inhaltliche und institutionelle Umbrüche begünstigen (*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 innerparteilich bereits eine Linie herauskristallisiert hat, die sich deutlich von der des politischen Kontrahenten abhebt. Ist demnach bei oppositionellen Akteuren ein Modell bereits ausreichend normiert und kommt es anschließend zu einem Machtwechsel, so besteht eine tendenziell hohe Motivation zur Änderung eines Systems, sollten nicht andere Gründe entgegenstehen.

Bei dieser Variablen interessieren schließlich die „Reformkoalitionen“ und die parteipolitischen Verschränkungen zwischen der Landesebene und den dezentralen Einheiten, wobei vorwiegend die Landkreistage und deren politische Besetzung ins Visier geraten. Der Charakter der Reformen rückt die Kreise (Landkreise/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. Ihre Bedeutung wird noch dadurch gesteigert, dass die Mittelinstanzen zwischen den Ministerien und den Kreisen angesiedelt sind. Zahlenmäßig sind die Landkreise jedoch am stärksten vertreten, auch ist die Bevölkerungszahl im Vergleich zu den kreisfreien Städten höher. Ferner bekommen sie oft die meisten Aufgaben übertragen, was es erforderlich macht, den Schwerpunkt auf die Landkreistage zu legen. Schließlich lassen sich hinsichtlich dieser Gruppe vergleichsweise signifikante Unterschiede feststellen. Sie verdienen daher die größte Aufmerksamkeit.

In einem groben Überblick ist in allen Vorständen oder Präsidien der Städtetage ein nur hauchdünnes Übergewicht der Christdemokraten erkennbar. Die Mehrheiten halten sich über alle vier Länder hinweg in einem sehr ausgewogenen Rahmen.¹² Aus diesem Umstand sind eher keine entscheidenden Auswirkungen auf die Prozesse abzuleiten. Eindeutige politische Dominanzen sind hingegen in den Landkreistagen feststellbar. In NdS ist das Verhältnis zwar 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.¹³

Ersichtlich ist, dass die kommunalen Akteure die Reformen teils unterstützend oder blockierend begleiten. Besonders in BW und NRW ist nachweislich und unverkennbar ein „Solidarisierungseffekt“ des Landkreistages mit der jeweils konservativ ausgerichteten Regierung verifizierbar. Sind die parteipolitischen Mehrheiten zwischen Landesebene und der Ebene der Landkreise jedoch gegenläufig, ist also eine Landesregierung SPD-geführt (z.B. bis Mai 2005 in NRW) und der kommunale Bereich dominant konservativ geprägt, dann kann annähernd auch von einer Politisierung der Interaktionsbeziehungen ausgegangen werden, was die Blockadeanfälligkeit insgesamt erhöht.

Richtig ist zweifellos, dass die Verbände Wert darauf legen eine starke Verbandspolitisierung zu verhindern. Eine solche wäre für eine sachorientierte Außendarstellung und einen neutralen Vertretungsanspruch eher hinderlich (*Diemert* 2005, S. 409). Die Feststellung schließt allerdings nicht aus, dass überdies nicht auch parteipolitische Gesichts-

punkte eine Rolle spielen. Auf Grund machtpolitischer Überlegungen erscheint es plausibel, dass eine eindeutige Dominanz einer Partei in derartigen Gremien zu einer solidari-schen Interaktionsorientierung zwischen den kommunalen Akteuren und der jeweiligen Regierung führt, i.S.d. Beförderung einer Linie in Richtung Regierung bzw. i.S.d. nach-träglichen Absicherung einer solchen, sollten die Mehrheiten miteinander korrespondie-ren (konstruktive Struktur). Sollten diese dominant gegenmajoritär ausgebildet sein, so ist tendenziell erkennbar, dass es zur Vetobildung, zu einer kompetitiven Interaktionsorien-tierung bzw. zur Behinderung eines Modells und gegebenenfalls zur Unterstützung der oppositionellen Linie kommt (destruktive Struktur). In derartigen Fällen ist anzunehmen, dass Kontroversen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften zunehmen (*Schimanke* 1978, S. 207, *Hesse/Benz* 1988, S. 80ff.). Ergänzend ist davon auszugehen, dass eine weitgehende Pattsituation in den Verbänden auch zu deren Zurückhaltung füh-ren kann und damit zu Freiräumen für die Regierung.

Eine parteipolitisch günstige Verschränkung trägt demnach eher zur Harmonisierung der Präferenzen und daher zur Möglichkeit eines radikalen Umbaus bei. Diverse For-schungsstudien betonen, dass die Reichweite von Veränderungen u.a. vom Ausmaß ge-genmajoritärer Vetopositionen abhängt. Vielfach dürften interessen-/parteibestimmte Po-larisierungen und somit spezifische Reformkoalitionen zwischen zentralstaatlichen und dezentralen Organen dafür ausschlaggebend sein, ob Projekte seitens der kommunalen Ebene Unterstützung erfahren oder sich Gegenmächte aufbauen (z.B. *Wollmann* 1996, S. 11f, *Kuhlmann* 2004, S. 4ff., 2005, 2007, *Hesse/Benz* 1988, S. 79ff., 1990, S. 14ff.).

5. Ergebnisse

Die Strukturen legen bestimmte Verwaltungsmodelle nahe, sie prägen die Akteursinteres-sen, sie bestimmen die Macht-/Einflussverteilung zwischen den zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften und bedingen, ob ein für eine Reform destruktives oder konstruk-tives Umfeld entsteht. Ein Grund liegt darin, dass eine umfassende Strukturreform viel-fach eine neue kommunale Gebietsreform impliziert, eine solche jedoch überwiegend ab-gelehnt wird. Tangiert werden die Präferenzen vorwiegend durch die Größe eines Landes und die kommunalen Strukturen, denn die Verwaltungskraft der unteren Ebene entfaltet im Kontext zur Landesgröße entscheidende Auswirkungen insbesondere auf die Mei-nungsbildung der Spitzenverbände. Die Umstände sind daher als Voraussetzung zur Bil-dung institutioneller Mehrheiten und zur Durchsetzung radikaler Reformen zu werten. Die folgende Abbildung gewährt einen vereinfachten Überblick über die Größe der vier Länder:

	herausragend große Länder	große Länder
starke Kreise	NRW	
mittelstarke Kreise		BW und NdS
schwächere Kreise	BY	

Grundlegend ist, dass mit zunehmender Landesgröße akteursübergreifend die Wahr-scheinlichkeit eines dreistufigen Aufbaus steigt. In den ganz großen Ländern kann es al-lenfalls darum gehen, welche Form einer Dreigliedrigkeit sich durchzusetzen vermag. In BY kommt überdies nur das Ausgangsmodell in Betracht, was auffällig traditionelle und

strukturelle Gründe hat, 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 oft ein tieferes Grundverständnis, weil sich damit die Wahrscheinlichkeit einer Gebietsreform erhöht. Die in BW noch relativ ausgeprägte kommunale Verwaltungskraft gilt überwiegend als zu schwach für eine Zweistufigkeit. U.a. deshalb votieren alle Spitzenverbände für die von der Regierung vertretene Ausgangsvariante. Verständlicherweise verhielten sich deswegen auch die niedersächsischen Verbände anfänglich zurückhaltend bis skeptisch zu den Absichten ihrer Regierung. Die dort eher schwächeren Territorialstrukturen lassen 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 wegen der Absage an eine Territorialreform und 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 Mittelbehörden.¹⁴ Schon ob der Landesgröße findet z.B. in HE oder RP eine intensivere Diskussion über eine Zweigliedrigkeit statt. Ein bei den Spitzenverbänden per se großes Verständnis besteht daher nur in mittelgroßen Ländern und nur dort, wo eine hohe kommunale Verwaltungskraft vorfindbar ist und damit die Wahrscheinlichkeit einer Gebietsreform deutlich sinkt, was explizit für HE gilt.

Ob tief greifende Maßnahmen nun möglich sind, wird entscheidend von der Anzahl konstruktiver Kräfte bestimmt, wie deren Sichtweisen zueinander stehen und welches Maß an Kohäsion zwischen ihnen vorliegt. Maßgeblich ist also, ob die u.a. aus den Strukturen ableitbaren Präferenzen der Spitzenverbände untereinander und mit der Präferenz der Landesregierung korrespondieren. Dies ist in BW, BY und auch in NdS der Fall, wo allerdings ein taktisches Hinwirken der Regierung auf die Präferenzbildung der Verbände nötig ist. Größere Differenzen lassen sich demgegenüber in NRW feststellen.¹⁵

Das strukturelle Umfeld der Länder differiert zudem dahingehend, weil die kommunalen Ebenen untereinander und mit der Landesebene verschiedenartig verflochten sind, was abweichende Prozesse erzeugt. In BY sorgt die Ausgangssituation für ein komplexes Gesamtgefüge. Hier steht die starke, rechtlich selbstständige kommunale Mittelstufe in einem personell, organisatorisch und sachlich verschränkten Verflechtungsverbund mit den sieben räumlich deckungsgleichen staatlichen Institutionen, was Blockadepotenziale birgt. Hinzu kommt, 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 durch die geradezu überkomplexen Strukturen behindert. Einerseits bestehen parlamentarische Gremien bei den Landschaftsverbänden und Regionalräte bei den Bezirksregierungen. Was jedoch andererseits 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 an den Konkurrenzen zwischen der starken mittleren kommunalen und der mittleren staatlichen Ebene festmachen. Außerdem an der Verwaltungskraft der Kommunen, die ein Gegengewicht zur Landespolitik bilden, oder den strukturellen und ökonomischen Verflechtungen im Ruhrgebiet. Das „Revier“ weist einen disparaten Zuschnitt auf, weil sechs Verwaltungsträger (je drei Bezirksregierungen und höhere Kommunalverbände) einer einheitli-

chen Verwaltung entgegenstehen. Eine Strukturreform wird daher vom Erfordernis einer Gebietsreform beeinflusst, nämlich der Abgrenzung zwischen den Regierungsbezirken und den relativ mächtigen Landschaftsverbänden und der Notwendigkeit der verwaltungsrechtlichen Verortung des Ruhrgebiets. In NRW agiert demnach eine Vielzahl von Akteuren, deren Zuständigkeiten mit-/ineinander verschränkt sind. Die staatliche und kommunale Mittelstufe bildet sozusagen ein „Verwaltungsdickicht“, mehr noch als in BY und mehr als anderswo.

Hingegen sind in BW und NdS vergleichsweise mäßig komplexe Bedingungen diagnostizierbar. Die dort schwächeren Verbände fallen als Blockademacht nicht ins Gewicht. In BW bleibt eine Blockade schon deshalb aus, weil die Verbände mit den konstruktiven Spitzenverbänden (personell) verschränkt sind. Fasst man die Ausführungen zusammen, so lassen sich diverse strukturelle Merkmale festmachen, welche die Durchsetzung einer Reform beeinträchtigen. Eine grobe Einschätzung zeigt nachstehendes Schaubild:

	BW	BY	NdS	NRW
Modell der Regierung	AM	AM	2 Stufen	RM
Landesgröße	größer	groß	größer	groß
Kommunalstrukturen	mittelstark	schwach	mittelstark	stark
Komplexität	relativ mäßig	relativ hoch	relativ mäßig	relativ hoch
Spitzenverbände*	alle pro Regierung**	alle pro Regierung	sukzessive alle pro Regierung	different***
Reformpotenzial	höher	geringer	höher	geringer

RM = Regionalisierungsmodell; AM = Ausgangsmodell

* ableitbar aus der Territorialstruktur; **ableitbar aus der Territorialstruktur und parteipolitischen Verschränkungen; ***ableitbar aus parteipolitischen Verschränkungen

Hinsichtlich des zweiten Faktors ist zu bemerken, dass das Ausgangsmodell bei „Langzeitregierungen“ bzw. politischen Lagern hoch im Kurs steht, die in Form einer Regierungsbeteiligung für die richtungsweisenden Entscheidungen – vorwiegend seit Ende der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre – verantwortlich gezeichnet haben. Hingegen vertreten langjährige Oppositionsparteien bzw. Parteien, die auf diese Entwicklungen geringeren Einfluss hatten, so genannte Oppositionsmodelle. Das Schaubild zeigt zunächst die Regierungskonstellationen von damals und heute:

	BW	BY	NdS	NRW
1969	CDU/SPD	CSU	SPD/CDU	SPD/FDP
1970	CDU/SPD	CSU	SPD	SPD/FDP
1971	CDU/SPD	CSU	SPD	SPD/FDP
1972	CDU	CSU	SPD	SPD/FDP
1973	CDU	CSU	SPD	SPD/FDP
1974	CDU	CSU	SPD/FDP	SPD/FDP
1975	CDU	CSU	SPD/FDP	SPD/FDP
1976	CDU	CSU	CDU/FDP	SPD/FDP
1998	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
1999	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
2000	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
2001	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
2002	CDU/FDP	CSU	SPD	SPD/Grüne
2003	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	SPD/Grüne
2004	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	SPD/Grüne
2005	CDU/FDP	CSU	CDU/FDP	CDU/FDP

Der Nachweis lässt sich bei allen Volksparteien führen. So wird das Ausgangsmodell von der CDU BW, der CSU, der SPD Nds und der SPD NRW priorisiert. Deviante Modelle präferieren hingegen die SPD BW, die CDU Nds (je zwei Stufen) und die CDU NRW (Regionalisierungsmodell). Die SPD BY plädiert, wie fast alle dortigen Akteure, für eine konzentrierte Dreistufigkeit, weil sich eine andere Variante, u.a. wegen ausgeprägter traditioneller Momente und der schwachen Kommunalstrukturen, politisch kontraproduktiv auswirken würde. Entscheidend ist nun, ob die historisch geprägten Präferenzen der Koalitionspartner miteinander harmonisieren.¹⁶

Die finanziellen Rahmenbedingungen führen zu einem intensiven politischen Diskurs, was zu Maßnahmen stimuliert. In allen Ländern (Ausnahme BY) besteht seit Mitte/Ende der 1990er Jahre wieder eine heftige Debatte um eine Strukturreform. Die sich verschärfende Haushaltssituation, die in BW (ehemals) überdimensionierte Sonderverwaltung, die daraus resultierende öffentliche Interaktion respektive der dadurch entstehende Druck motiviert oder treibt die Regierung zu radikalen Veränderungen im Rahmen des Ausgangsmodells. Relativierend ist jedoch zu betonen, dass in der Literatur auch die starke Rolle des Ministerpräsidenten betont wird, der den Prozess angekurbelt haben soll (*Bogumil* 2004, *Bogumil/Ebinger* 2005). Dies ist richtig, denn der Impuls ging letztlich von der Regierungsspitze aus. Sprechen wir aber vom vorgelagerten Zeitraum Anfang 2003, so ist unübersehbar, dass die Verlautbarungen der Opposition den Ablauf geradezu herausgefordert haben. Auch wurden die Strukturen von der Regierung noch im ersten Quartal 2003 vehement verteidigt. Dem einschränkenden Aspekt soll damit keinesfalls entgegengetreten werden, denn sicherlich spielen in BW und Nds personelle Faktoren eine bedeutende Rolle. Dies vornehmlich dann, wenn man auf die Zeitpunkte unmittelbar vor Projektstart (Frühjahr 2003) und die sich anschließenden Verläufe schaut.

Ein ebenfalls durchdringender politischer Wettbewerb lässt sich für Nds und NRW identifizieren. In beiden Ländern wurden die bisherigen Entscheidungen um die Mittelinstanz maßgeblich durch die SPD beeinflusst, was erklärt, dass diese jeweils das Ausgangsmodell präferiert und die nun regierende CDU einem abweichenden Modell nahe steht. Die Verhältnisse unterscheiden sich von BW oder BY allerdings dadurch, dass es hier in den Jahren 2003 bzw. 2005 zu einem Machtwechsel kommt, was zu per se radikalen Oppositionsmodellen motiviert, insbesondere weil solche von den heutigen Regierungen schon zu Oppositionszeiten postuliert wurden. Der Umstand unterstützte dazu, dass Nds heute zweistufig aufgebaut ist und die schwarz-gelbe Regierung in NRW ein Regionalisierungsmodell verfolgt.

Überdies ist entscheidend, dass eine Änderung der Machtverhältnisse – ohne vorherige Interaktionsphase – für einen Systemwechsel nicht hinreichend stimuliert und ferner, dass eine Systemveränderung – über die Änderung der Machtstrukturen hinaus – zunächst auf eine harmonisierende Regierungskoalition und weitere Bedingungen (z.B. Stakeholder, strukturelle Voraussetzungen) angewiesen ist, was in NRW deutlich wird. Allein in BY hält sich der einschlägige Wettbewerb, und damit die Motivation größere Modifikationen vorzunehmen, in begrenztem Rahmen, was an der relativ soliden Haushaltslage liegt und dem Umstand, dass die bisherige Modernisierungslinie der bislang „hegemonialen“ CSU eindrucksvoll durch die letzten Wahlergebnisse untermauert wurde. Der übergreifende Konsens für das Ausgangsmodell drängt hier jede andere Variante ins Abseits.

Die nächste Abbildung veranschaulicht, dass ein hohes Maß an politischer Interaktion zu radikalen Veränderungen stimuliert. Ist zudem ein Machtwechsel zu verzeichnen, bestehen auch Chancen für ein per se radikales Oppositionsmodell, sollten nicht weitere Gründe entgegenstehen.

	Machtwechsel	kein Machtwechsel
Interaktion hoch	Motivation zu deviantem per se radikalen Oppositionsmodell hoch Beispiel NdS, NRW	Motivation zu Radikalität im Rahmen des Ausgangsmodells hoch Beispiel BW
Interaktion niedrig	Motivation (zu deviantem per se radikalen Oppositionsmodell) geringer	Motivation zu Radikalität im Rahmen des Ausgangsmodells gering Beispiel BY

Mit Blick auf den letzten Aspekt ist anzumerken, dass sich die Möglichkeit zu größeren Maßnahmen entscheidend an konstruktiven oder destruktiven Kräften festmachen lässt. Deutlich wird, dass eine eindeutige Dominanz einer Partei in den Spitzenverbänden Solidarisierungseffekte mit der jeweiligen Regierung auslöst, sollten die Mehrheiten miteinander korrespondieren. Sollten diese dominant gegenmajoritär ausfallen, sind Blockaden angezeigt. Weitgehend ausgeglichene Verhältnisse finden sich in NdS, was teilweise zur Zurückhaltung der Verbände führt, sollten nicht andere Gründe erheblich sein.¹⁷

Die Stichhaltigkeit der Aussage zeigt sich in BW und NRW. Getragen wird die Reform in BW durch die parteipolitisch korrespondierende Verschränkung zwischen dem Landkreistag und der Regierung. Das Modell wird erst durch den – auf Grund des besonderen Wahlverfahrens der Landräte – dominant schwarz geprägten Verband transportiert und nach Beschluss der Regierung nachhaltig und offensiv von diesem abgesichert. Solche Solidarisierungseffekte sind tendenziell auch in BY zu beobachten. Dort werden die Aspekte jedoch durch die territorial-/verwaltungsstrukturellen Bedingungen überlagert.¹⁸

In NRW sprechen sich die schwarz dominierten Verbände (Landkreistag sowie Städte- und Gemeindebund) mehr für das Regionalisierungsmodell der CDU-geführten Regierung aus. Letztlich absichern lässt sich die These dadurch, dass 1999 eine ähnliche Variante der vormaligen SPD-geführten Regierung vom Landkreistag abgelehnt wurde. Seit dem Machtwechsel vom Mai 2005 ist beobachtbar, dass sich die konservativ besetzten Verbände in ihren Außendarstellungen zurückhalten und von Blockaden absehen. Trotz der Vorteile gegenüber der rot-grünen Regierungsphase ist bedeutsam, dass die Pläne der CDU-geführten Regierung nur von zwei der drei Verbände gestützt werden, was die Erfolgsaussichten eines Regionalisierungsmodells wieder reduziert. Die Abbildung zeigt die Reformkapazität im Lichte des politischen Wettbewerbs und der parteipolitischen Verschränkungen.¹⁹

	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

Insgesamt kann das Modernisierungspotenzial der Länder nun besser eingeschätzt werden. Die Ergebnisse lassen sich vereinfacht wie folgt darstellen.²⁰

	Präferenzen der Spitzenverbände auf Grund der Verwaltungs-/ Territorialstruktur und parteipolitischer Verschränkungen	Verwaltungs-komplexität	Ökonomischer Druck / politische Interaktion	Regierungs-konstellationen	Macht-wechsel	Modernisierungs-potenzial
BW	3 pro Regierung	relativ mäßig	relativ hoch	(sukzessive) günstiger	nein	höher
B Y	3 pro Regierung	relativ hoch	relativ mäßig	günstig (Einparteienregierung)	nein	geringer
NdS	3 sukzessive pro Regierung	relativ mäßig	relativ hoch	günstiger	ja	höher
NRW	2 pro Regierung	relativ hoch	relativ hoch	günstiger	ja	geringer
NRW bis 5/2005	1 pro Regierung	relativ hoch	relativ hoch	günstiger	nein	sehr gering

6. Theoretischer Kontext

Zur theoretischen Fundierung der Vorgänge macht es Sinn, den historischen mit dem akteursorientierten Institutionalismus zu kombinieren.²¹ In der Diskussion um Wandel wird die historische Dimension meist ausgeklammert und unterschlagen, dass Verwaltungsstrukturen Produkte historischer Entwicklungen sind. Eine Ausgrenzung scheint nicht richtig zu sein, wie *Becker* bemerkt. Die Geschichte zeigt, wie Organisationen entstehen, sich gänzlich oder nur marginal verändern oder verschwinden und manchmal wiederkehren (1989, S. 896). Nichts ist geschichtslos, so *Seibel* ergänzend. Für die Erklärung ist ein Rückgriff auf die Historie unabdingbar (1997, S. 362), denn auch „history matters. We cannot understand today's choices (...) without tracing the incremental evolution of institutions“ (*North* 1990, S. 100).

Der historische Institutionalismus hebt hervor, dass die Entscheidungen auf der Grundlage historisch-institutionell geprägter Wahrnehmungen basieren und als Ausdruck von Verlaufsabhängigkeiten zu verstehen sind.²² Für die Variante steht daher der stabile Charakter institutioneller Arrangements, also die Beharrungskraft von Institutionen im Vordergrund. Der Ansatz, der Institutionen vorwiegend selbst zum Erklärungsgegenstand erhebt und speziell die Grenzen einer Veränderbarkeit betont, hilft demnach alleine nicht weiter, da die zentralen Aspekte auf die Bedingungen radikalen Wandels gerichtet sind. Zur Erklärung der Vorgänge in BW und NdS empfiehlt sich mehr noch der akteurszentrierte Institutionalismus, der weitgehend der Frage nach den Ergebnissen institutionell eingebetteten Handelns folgt. Dass institutioneller Wandel im Kontext von Pfadabhängigkeiten steht, betont auch die akteursorientierte Variante in ausreichendem Maße.

Was ferner betont wird, ist der Umstand, dass Reformen nicht nur institutionell gesteuert sind, denn Politik wird letztlich von Akteuren gemacht, die im institutionellen Handlungskorridor interagieren. Eine ungünstige Ausgangssituation macht zwar die besten Konzepte und Strategien zunichte, günstige Konditionen schaffen allerdings Spielräume. Auf Grund dessen sind ergänzend auch die taktischen Einwirkungen der Akteure und ihre strategischen Möglichkeiten bedeutsam (*Mayntz/Scharpf* 1995, S. 39ff., *Scharpf* 2000).²³ Wichtig ist in diesem Zusammenhang, unter welchen Voraussetzungen potenzielle Vetospieler eine kooperative oder kompetitive bzw. destruktive Politik betreiben. Anders als in der Vetospielertheorie unterstellt wird, ist also davon auszugehen, dass institutionell verankerte Vetopositionen und Politikverflechtungen nicht generell die Reformfähigkeit beeinträchtigen. Mit welchen Folgen zu rechnen ist, hängt vielmehr von

den institutionell beeinflussten Strategien der Vetospieler ab. Diese können innovative Politik verhindern, sie können aber auch konstruktiv zu Problemlösungen beitragen und damit eine Reform unterstützen. Wenn die Funktionslogik von Politik erfasst werden will muss daher das Zusammenspiel von Handlungsbedingungen und -strategien betrachtet werden (Benz 2003, S. 207, 230).²⁴

Die institutionell beschränkten Freiräume wurden durch die Regierungen in BW und NdS konsequent genutzt. Ersichtlich ist ferner, dass die historisch geprägten Verwaltungs- und Territorialstrukturen die Modernisierungswege entscheidend anleiten oder blockieren. Derartige Konditionen lösen eine Reform jedoch weder aus, noch können sie eine solche verhindern. Allerdings beeinflussen sie deren Ausrichtung und Verlauf. Die in NRW und BY vergleichsweise komplexen Verhältnisse befördern Blockadesituationen oder zumindest den Umstand, von radikalen Reformen Abstand zu nehmen. Blickt man darüber hinaus auf die 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 Kontext, dass die Positionen der Koalitionspartner miteinander harmonisieren. Historisch vorgelagerte Umstände gelten somit als Voraussetzung für das Akteursverhalten, zur Bildung institutioneller Mehrheiten und letzten Endes als Grundbedingung für die Fähigkeit einer Koalition, radikale Reformen effektiv anzugehen.

Was in den Blick 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 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 (vom Ausgangsmodell abweichende) und daher per se radikale Oppositionsmodelle kommuniziert werden, was die Konfrontation oft noch intensiviert und radikale Reformen bei einem Machtwechsel wahrscheinlicher werden lässt, sollten nicht weitere Bedingungen entgegenstehen.

Hinzukommen prägende strukturelle Momente. Der ausgeprägte Kommunalisierungsgrad wirkt 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 Strukturreformen ferner überall im Kontext zur Landesgröße und zur Verwaltungskraft der kommunalen Ebene und den damit einhergehenden Erfordernissen um eine Gebietsreform. Die Strukturen wirken auf die Präferenzen und Interaktionsbeziehungen und damit auf die Reformkapazität der jeweiligen Regierung, welche sich ausdehnt, sollten die Ansichten der Verbände weitgehend mit der Präferenz der Landesregierung korrespondieren (siehe BW, BY oder auch NdS). Sollte dies nicht der Fall sein, so sind Blockaden zu erwarten. Überdies werden die Präferenzen durch parteipolitische Verschränkungen zwischen der dezentralen und zentralen Ebene bestimmt. Derartige Einflüsse führen im positiven Sinne zu Solidarisierungseffekten, was eine radikale Reform unterstützt (siehe z.B. BW). Im negativen Sinne sind eher blockierende Wirkungen angezeigt (siehe z.B. in NRW bis Mai 2005).

Die Ausführungen unterstreichen, dass die Modernisierungsrichtung, der Prozess und das jeweilige Ergebnis einerseits durch den institutionellen Rahmen und dessen Auswirkungen auf die Handlungsorientierungen und Ressourcen der Akteure bestimmt ist, was deren Interaktionen, Interessen und Verhaltensweisen beeinflusst. So bildet die Prägekraft institutioneller Faktoren in NRW oder BY einen restringierenden und in BW bzw. Nds einen eher ermöglichenden Handlungskontext. 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. Eine umfassende (Mittelstufen-) Reform verlangt zunächst nach einer kognitiv-motivationalen Komponente. Im Anschluss daran entscheidet sich, ob eine solche auch durchsetzbar ist. Stimulierend wirkt die sozio-ökonomische Ausgangslage, die Dimension des einschlägigen politischen Wettbewerbs und eine Änderung der Macht- oder Ressourcenstrukturen. Die Chance zu einer Umsetzung verweist hingegen auf die strategischen Einwirkungsmöglichkeiten, auf länderspezifische verwaltungs- und territorialstrukturelle Bedingungen, auf diverse 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.

Anmerkungen

- 1 Vgl. *Mittelinstanzenbericht* (1973).
- 2 Vgl. *Wollmann* (1996, S. 11, 2004a), *Bogumil* (2000, S. 125, 2004, S. 8), *Reichard* (2004, S. 97f.) und *Bouckaert* (2004, S. 22ff.).
- 3 Vgl. *Hesse/Benz* (1988, S. 69f.), *Benz* (1990, S. 372), *Göhler* (1997, S. 21).
- 4 Vgl. *Bogumil* (2004, S. 9), *Lüder* (2004, S. 75).
- 5 Vgl. *Lütz* (2003, S. 37).
- 6 Vgl. *Hesse/Benz* (1988, S. 79ff., 1990, S. 14ff.), *Hesse* (2003, S. 13ff.), *Bogumil* (2004, S. 13), *Wollmann* (2004b, S. 36ff.), *Kuhlmann* (2004, S. 4ff., 2005, 2007).
- 7 Zu den Größenverhältnissen vgl. z.B. *Reiners* (2008, S. 191f.).
- 8 Vgl. *Hesse/Benz* (1988, S. 75f, 1990, S. 15), *Benz* (1990, S. 371).
- 9 Sie zeichnen sich durch unterschiedliche Machtpotenziale aus (Verbandsgröße, Personalbestand, Budget, Aufgabenspektrum etc.).
- 10 Vgl. *Schulze* (1997, S. 25), *Jansen* (2000, S. 14), *Naschold/Bogumil* (1997, S. 131), *Pollitt/Bouckaert* (2000), *Bouckaert* (2004, S. 25).
- 11 Das Ausmaß lässt sich z.B. über die Anzahl einschlägiger Drucksachen, Anfragen oder Pressemeldungen des politischen Gegners erfassen, aber auch über eine inhaltlich-qualitative Dimension.
- 12 Vgl. Websites der Städtetage des Jahres 2004.
- 13 Vgl. Websites der Landkreistage (Stand: BW 8/2004, BY 5/2002, Nds 9/2004, NRW 9/2004).
- 14 Weitere Gründe sind z.B. die marginale Aufgabendezentralisierung, die Beibehaltung einer reduzierten staatlichen Repräsentanz in der Region, die Berücksichtigung kommunaler Belange und die ausgeprägte Vertrauenskultur zwischen Regierung und kommunaler Ebene.
- 15 Die differierenden Ansichten über dreigliedrige Modelle sind in NRW jedoch mehr auf parteipolitische Gesichtspunkte rückführbar.
- 16 Die Grünen neigen zu Oppositionsmodellen, da sie die früheren Entwicklungen nicht mitgemacht haben. In NRW plädieren die bis 2005 mitregierenden Grünen für das Ausgangsmodell, weil die dortige Regierungspolitik überwiegend auf ein solches ausgerichtet war. Bei der FDP BW war die lange ein Oppositi-

- onsmodell vertretende FDP vielfach von der Regierung ausgeschlossen. Von daher hat die Annäherung an die CDU lange Zeit in Anspruch genommen. In NdS stand die FDP immer wieder in Regierungsbündnissen, die Entscheidung von 1972 geht jedoch auf die SPD zurück. Bei der FDP NRW hat man sich im Laufe einer 25-jährigen Regierungspause sukzessive auf ein Oppositionsmodell verständigt.
- 17 Die Präferenzen der Verbände in NdS (und BY) sind ohnehin eher territorialstrukturell determiniert.
 - 18 Der „Bonus“, dass die kooperativ eingestellten kommunalen Gremien vielfach dominant konservativ besetzt sind, dürfte für umfassende Veränderungen in BY daher nicht genügen.
 - 19 Abgebildet sind die parteipolitischen Verschränkungen der Landkreistage zur Regierung. Die Verortung von NRW oben links bedeutet, dass die Möglichkeit zu einer radikalen Reform nur aus Sicht dieser Komponente gegeben ist (Sitze in den Landkreistagen: BW – 21 CDU, 1 FDP, 13 parteilos, kein Sitz der SPD; BY – 49 CSU, 10 SPD, Rest überwiegend Freie Wähler; NdS – 18 CDU, 18 SPD, 2 parteilos; NRW – 27 CDU, 4 SPD; Stand: BW 8/2004, BY 5/2002, NdS 9/2004, NRW 9/2004).
 - 20 Zu einem ähnlichen Bewertungsverfahren vgl. Wollmann (2002, S. 516ff.).
 - 21 Vgl. Wollmann (2004a), Pollitt/Bouckaert (2000), Reiners (2008).
 - 22 Vgl. Thelen/Steinmo (1992, S. 10ff.), Steinmo/Thelen/Longstreth (1992).
 - 23 Vgl. Schulze (1997, S. 5, 24ff.), Czada/Schimank (2001, S. 133ff., 240).
 - 24 Vgl. Tsebelis (1995).

Literatur

- Becker, Bernd, 1988: Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 2, Baden-Baden: Nomos, S. 13-68.
- Becker, Bernd, 1989: *Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*. Percha: Schulz.
- Benz, Arthur, 1990. Institutionspolitik, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 1. Aufl., Bd. 4, Baden-Baden: Nomos, S. 359-374.
- Benz, Arthur, 1995: Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat, in: *Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe, Sybille/Walsken Ernst M.* (Hrsg.), *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung*. Berlin: edition sigma, S. 107-126.
- Benz, Arthur, 2003: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: *Mayntz, Renate/Streek, Wolfgang* (Hrsg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden* (Festschrift für Fritz W. Scharpf), Frankfurt a.M.: Campus, S. 205-236.
- Benz, Arthur, 2004: Institutionentheorie und Institutionenpolitik, in: *Benz Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung* (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag), Berlin: Duncker & Humblot, S. 19-31.
- Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung der Landesverwaltungen. Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven, in: *Kißler, Leo/Kersting, Norbert/Lange, Hans-Jürgen* (Hrsg.), *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 123-133. Zugl. Bogumil, J., 1999: In: *ders.* (Hrsg.), *Modernisierung der Landesverwaltungen*, polis Nr. 42/ 1999, Institut für Politikwissenschaft, FernUniv. Hagen, S. 5-13.
- Bogumil, Jörg, 2004: Public Sector Reforms. Ansätze, Analysen, Ausblick. Antrittsvorlesung am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz am 08.12.2004.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 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“). Online verfügbar unter: www.ruhr-uni-bochum.de, Stand: 01.08.2005.
- Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph/Siebart, Patricia, 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster), Ibbenbüren.
- Czada, Roland/Schimank, Uwe, 2001: Der „Neue Institutionalismus“. Studienkurs 3704, FernUniv. Hagen.
- Diemert, Dörte, 2005: Steuerung im kommunalen Spitzenverband. Eine Betrachtung nicht-normativer Steuerungsprozesse im Verband am Beispiel des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, in: *Verwal-*

- tungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 96. Bd., Heft 3., S. 399-420.
- Giddens, Anthony, 1979: Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis, London (u.a.): Macmillan.
- Göhler, Gerhard, 1997: Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel, in: ders. (Hrsg.), Institutionenwandel (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 16/ 1996), Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 21-56.
- Hesse, Joachim J., 1999: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf.
- Hesse, Joachim J., 2002: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Gutachten im Auftrag des Finanzwissenschaftlichen Instituts des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e.V. Stuttgart.
- Hesse, Joachim J., 2002b: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler in Bayern e.V. München.
- Hesse, Joachim J. unter Mitarbeit von Alexander Götz, Bernhard Bär und Juliane Hübner, 2003: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Hesse, Joachim J. unter Mitarbeit von Alexander Götz, 2004: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktionen, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems.
- Hesse, Joachim J./Benz, Arthur, 1988: Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 2, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 69-111.
- Hesse, Joachim J./Benz, Arthur, 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich. USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Jansen, Dorothea, 2000: Der neue Institutionalismus. Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer vom 27. Juni 2000.
- König, Klaus, 1999: Verwaltungsstaat im Übergang. Transformation, Entwicklung, Modernisierung. 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine, 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.
- Kuhlmann, Sabine, 2005: Die Stellung der Bezirke in europäischen Hauptstädten. Berlin und Paris im Vergleich, in: Landes- und Kommunalverwaltung, 15. Jg., Heft 11 (2005), S. 493-495.
- Kuhlmann, Sabine, 2007: Hauptstadtverwaltungen in Kontinentaleuropa. Berlin und Paris im Vergleich. In: Verwaltungsarchiv, 1/2007, S. 116-135.
- Lüder, Klaus, 2004: Zur Erklärung von Reformprozessen in Verwaltungen, dargestellt am Beispiel von Rechnungswesen-Innovationen, in: Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag), Berlin: Duncker & Humblot, S. 75-88.
- Lütz, Susanne, 2003: Governance in der politischen Ökonomie. MPIfG Discussion Paper 03/5, Mai 2003, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Mayntz, Renate, 1997: Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.), Modernisierung des Staates? 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 65-74.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, u.a. Frankfurt a.M.: Campus, S. 39-72.
- Mittelinstanzenbericht, 1973: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanzen (nebst Anlagen; vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder).
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 1997: Modernisierung des Staates. Studienkurs 3915, FernUniv. Hagen.

- Nemitz, Carsten*, 2000: Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Forschungsberichte 208.
- North, Douglas C.*, 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: University Press
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2000: *Public Management Reform. An international comparison*, 2. erweiterte Aufl., Oxford: University Press.
- Reichard, Christoph*, 2004: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: *Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Mezger, Erika/Reichard, Christoph/Wollmann, Helmut* (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren*, Berlin: edition sigma, S. 87-99.
- Reiners, Markus*, 2008: Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, 1. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, Baden-Baden: Nomos, S. 111-151.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schimanke, Dieter*, 1978: Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozess (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 71), Berlin.
- Schulze, Holger*, 1997: Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, in: *Segbers, Klaus* (Hrsg.), *Osteuropa-Institut der Freien Univ. Berlin, Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft*, Heft 4/1997.
- Seibel, Wolfgang*, 1997: Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung, in: *Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang* (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 357-376.
- Statistisches Bundesamt*, 2004: *Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 2004*, Wiesbaden.
- Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstrech, Frank* (Hrsg.), 1992: *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: University Press
- Stöbe, Sybille/Brandel, Rolf*, 1996: Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 9), Berlin: edition sigma.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven*, 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: *Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstrech, Frank* (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: University Press, S. 1-32.
- Tsebelis, George*, 1995: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parlamentarism, Multicameralism and Multipartism, in: *British Journal of Political Science*, 25, S. 289-325.
- Wollmann, Helmut*, 1996: Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: *Reichard, Christoph/Wollmann, Helmut* (Hrsg.), *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub*, Basel u.a.: Birkhäuser Verlag, S. 1-49.
- Wollmann, Helmut*, 2002: Verwaltungspolitische Reformdiskurse und -verläufe im internationalen Vergleich, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos, S. 489-524.
- Wollmann, Helmut*, 2004a: Verwaltungspolitische Strategie- und Politikwechsel im internationalen Vergleich, in: *Beyer, Jürgen/Stykow, Petra* (Hrsg.), *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik (Festschrift für Helmut Wiesenthal)*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 116-144.
- Wollmann, Helmut*, 2004b: Policy change in public-sector reform cross-country perspective. Between convergence and divergence, in: *Munshi, Surendra/Abraham, Biju P.* (Hrsg.), *Good Governance in Democratic Societies in Cross-cultural Perspectives*, London u.a.: Sage, S. 171-192.

Anschrift des Autors: M.A. Dr. phil. Markus Reiners, Dozent/Lehrbeauftragter an den Universitäten Tübingen und Konstanz, im Geiger 25, 70374 Stuttgart,
E-Mail: markus.reiners@t-online.de