

Moderne Staatsarchitektur und tief greifende Reformen in Niedersachsen.

– Grundlagen und Begleitumstände erfolgreicher Politik. –

Von Dr. phil. *Markus Reiners* M.A. Stuttgart*

- I. Ausgangslage
- II. Verwaltungsmodell der Landesregierung
- III. Strategie, Taktik, Zeitrahmen
- IV. Präferenzen kommunaler Akteure
- V. Wesentliche institutionelle Faktoren
 1. Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil
 2. Sozio-ökonomische Rahmendaten
 3. Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb
 - a) Regierungskonstellationen
 - b) Politische Interaktionen und Entscheidungssequenzen
 - c) Parteipolitisches Profil auf kommunaler Ebene
- VI. Fazit

Der Beitrag befasst sich mit der radikalen – also umfassenden und zügigen – Verwaltungsstrukturreform der Jahre 2003 ff. in Niedersachsen (NdS) hinsichtlich der staatlichen Mittelinstanz. Das Beispiel zeigt anschaulich, dass Administrationen nicht nur zu inkrementellen und marginalen Reformen fähig, sondern auch tief greifende Veränderungen möglich sind. Deutlich wird, dass die Modernisierungsrichtung, der Entscheidungsprozess und das Politikergebnis wesentlich durch die institutionelle Ausgangssituation, durch Machtkonstellationen und dem daraus resultierenden Spielraum der Akteure geleitet werden. Erkennbar ist auch, dass die Aspekte in einen historisch-strukturellen, sozio-ökonomischen und in einen von Akteurskonstellationen und -koalitionen geprägten interaktionalen Kontext eingebettet sind.

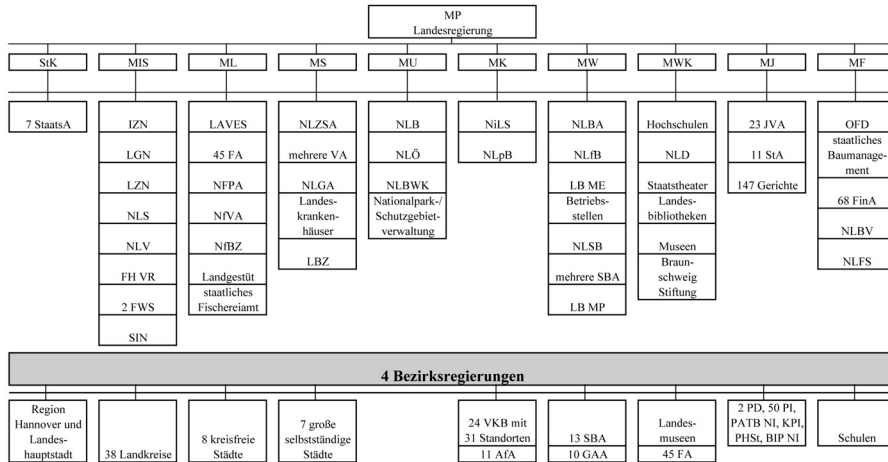
I. Ausgangslage

Bis zum 1. 1. 2005 hatte NdS einen dreigliedrigen Staatsaufbau bestehend aus der Landesregierung, einer bündelnden staatlichen Mittelinstanz (so genannte Bezirksregierungen) und einer kommunalen Auftragsverwaltung auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Regierungsbezirke haben hier eine lange Geschichte. Sie stehen als Mittelbehörden in der Tradition eines preußischen Verwaltungsaufbaus, der sich nach napoleonischem Vorbild im Zuge der Stein-Hardenbergschen Reformen im 19. Jahrhundert herausgebildet hat. 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. 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 Regierungsbezir-

* Der Autor ist Dozent/Lehrbeauftragter an den Universitäten Tübingen und Konstanz und der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.

ken, was mit unveröffentlichtem Erlass vom 23. 11. 1946 (P.Nr. 4882) so festgelegt wurde. Die sechs hannoverschen und vormals preußischen Mittelbehörden übernahmen nach dem Zweiten Weltkrieg nahtlos alle früheren Befugnisse und Funktionen. Weitgehende Kontinuität blieb auch in den beiden ehemaligen Freistaaten gewahrt. Die acht Einheiten (sechs Regierungs- und zwei Verwaltungspräsidien) wurden schließlich mit dem 8. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. 6. 1977 und mit Wirkung vom 1. 2. 1978 zu vier Bezirksregierungen zusammengelegt. Im Gegensatz beispielsweise zu Nordrhein-Westfalen gibt es auf dieser Ebene kein gewähltes Vertretungsorgan und damit kaum eine politische Lobby.¹ Das Schaubild stellt vereinfacht den ursprünglichen Aufbau der niedersächsischen Landesverwaltung dar:

Schaubild 1: Aufbau der Landesverwaltung Nds vor dem 1. 1. 2005²



II. Verwaltungsmodell der Landesregierung

Die aus CDU und FDP zusammengesetzte neue Regierung leitete mit Beginn der 15. Legislatur eine grundlegende Modernisierung ein. Nach dem Erfolg bei der Landtagswahl am 2. 2. 2003 und dem Machtwechsel wurde der Verwaltungsreform und der Abschaffung der Bezirksregierungen Priorität eingeräumt. Bemerkenswert ist der tiefe Einschnitt in gewachsene Institutionen und die »Stringenz der Reform-

1 Korte/Rebe/Elster, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl., 1986, S. 357; Ellwein, Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsreformen in Deutschland, 1994, S. 15 ff.; Mann, Niedersachsen, in: Hartmann (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, 3. Neuauflage, 1997, S. 349 ff.; Häusler, Zur Abschaffung der Bezirksregierungen – oder: ein Jahr Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, NdsVBl., 2004, 147; Bogumil/Kottmann, Verwaltungsstrukturreform. Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster, Bd. XI), 2006, S. 27.
2 Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Verwaltungsmodernisierung Niedersachsen. Bilanz und Ausblick, Präsentation, Stand: 2. 3. 2004.

bemühungen«³ bzw. der Umstand, dass erstmalig in einem großen Flächenland die Dreistufigkeit der Verwaltung aufgegeben wurde.⁴ Die im Wahlkampf angekündigte Entwicklung wurde durch die Vorgabe der Koalitionsvereinbarung angestoßen. In seiner Regierungserklärung vom 4. 3. 2003 gab Ministerpräsident Wulff die Eckpunkte bekannt. Die Tatsache, dass von der Regierung gleich zu Beginn der Legislatur erneut das klare Ziel einer Zweistufigkeit formuliert wurde, hat den Umdenkungsprozess entscheidend beschleunigt. Die Forderung stand unter der Prämisse, die Kommunen nicht als die Verlierer abzustempeln. Das Konnexitätsprinzip erfuhr hierbei 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 wurde weiterhin das Bestreben, mit den Spitzenverbänden einen Pakt zur Stärkung der Kommunen schließen zu wollen und das Ziel einer konsequenten Überprüfung aller kommunalen Aus- und Aufgaben.⁵

Die Modernisierung ist in offiziellen Erklärungen an der prekären Finanzlage des Landes festzumachen, denn die Einsparnotwendigkeiten der kommenden Haushaltsjahre belaufen sich auf mehrere Mrd. €. Durch die Veränderungen soll ein Beitrag geleistet werden, die Handlungsfähigkeit des Landes zurückzugewinnen und den Wirtschaftsstandort nachhaltig zu sichern und zu stärken. Es geht darum, die Leistungsfähigkeit der niedersächsischen Behörden, 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 Beitrag zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung geleistet werden. Für die folgenden fünf Jahre wurde ein Einspareffekt von 894 Mio. € anvisiert. Ab dem Jahr 2010 sollen darüber hinaus jährliche Personaleinsparungen in Höhe von rund 360 Mio. € erzielt werden.⁶

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. Die Abschaffung der Mittelinstanz wurde zunächst auf Basis einer aufgabenkritischen Analyse betrieben. Hierzu kamen ver-

3 Hesse, Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktionen, Aufgaben und Organisation von »Regierungsbüros«, Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, 2004, S. 7.

4 Das Zweistufenmodell besteht aus der Landesregierung, zugeordneten Ämtern und einer kommunalen Ebene in den Landkreisen und kreisfreien Städten. Die bündelnden Mittelbehörden zwischen Landesregierung und kommunaler Ebene werden somit abgeschafft. Es erfolgt somit eine Konzentration auf die Landesoberbehörden und die unteren Sonderbehörden auf Kreisebene.

5 Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtags 2003 bis 2008, 2003, S. 12 f.; Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Wulff vor dem Landtag Niedersachsen vom 4. 3. 2003; Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen, 15. Wahlperiode, LT-Drucks. 15/1121 vom 15. 6. 2004; Bogumil/Kottmann (Fußn. 1), S. 4 ff.

6 Mann (Fußn. 1), S. 348 ff.; Koalitionsvereinbarung (Fußn. 5), S. 12; *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, Gesetzesfolgenabschätzung zu acht Artikelgesetzen vorgelegt. Schünemann: Verwaltungsmodernisierung spart in den nächsten fünf Jahren 894 Mio. Euro, Presseinfo vom 15. 6. 2004; Häusler (Fußn. 1), S. 145; Bogumil/Kottmann (Fußn. 1), S. 16 ff.

schiedene Strategien zum Einsatz. Insgesamt konnten rund 119 Behörden oder Dienststellen abgeschafft werden, was allerdings nicht bedeutet, dass die Aufgaben dieser Institutionen gänzlich entfallen sind. Weiterhin wahrzunehmende Aufgaben wurden nach anderen Zusammenhängen 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 nach dem Grundsatz der Subsidiarität und Konnexität auf kommunale Körperschaften übertragen.⁷

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 Synergieeffekte durch die Kompetenzbündelung zu erschließen. Die verbliebenen Aufgaben der Mittelbehörden sind anderen Institutionen zugeschlagen worden, wobei letztlich nur 10 % der gesamten Aufgaben kommunalisiert wurden. Im Vordergrund standen auch eine kundenorientierte Verwaltung und 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 wegen höherrangigen Rechts nicht möglich war.⁸

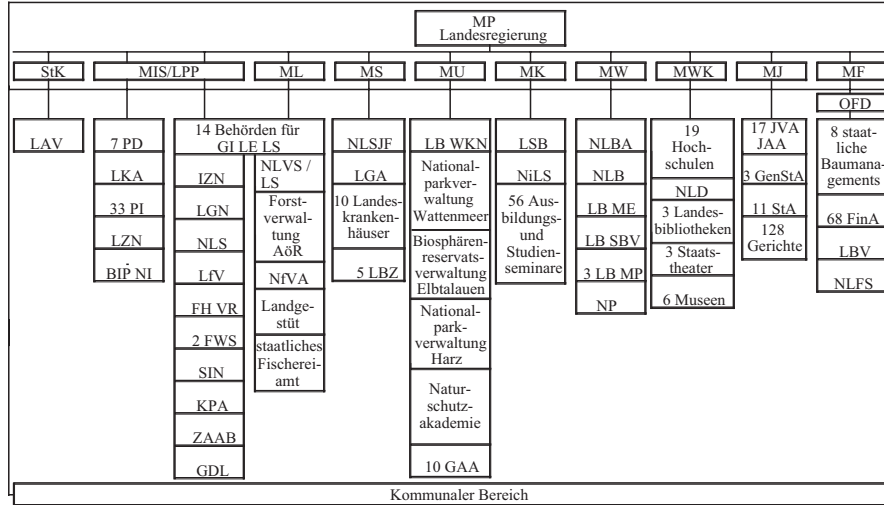
Die Bemühungen orientierten sich an den Grundsätzen der Arbeitsgrundlage für die 15. Wahlperiode, der Koalitionsvereinbarung. Die Koalitionspartner stehen unmissverständlich zur Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte, zur Region Hannover und zur Landeshauptstadt. Die Regierung hält es allerdings nicht für erforderlich, Behördenstrukturen auf der Mittelstufe vorzuhalten. 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 der Bezirksregierungen Kompetenzzentren errichtet, welche verbleibende Aufgaben mit regionalem Bezug vornehmen. Diese »Regierungsbüros« wurden als Referatsgruppe in die Linienorganisation des Ministeriums für Inneres und Sport eingegliedert. Sie gelten somit nicht als eigene Instanz. Im Mittelpunkt ihrer Kompetenzen stehen Koordinations- und Serviceaufgaben, die für und an Stelle der Ministerien in der Fläche zu erbringen sind. Hinzutreten informatorische und kommunikative Funktionen, die sich an regionalen Interessen, aber auch an ministeriellen Anforderungen zu orientieren haben. Schließlich wurden den Regierungsbüros einzelne Verwaltungs- und Vollzugskompetenzen zugeordnet, so-

7 Häusler (Fußn. 1), S. 145; *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport* (Fußn. 2), dies. (Fußn. 6), dies., Innenminister präsentiert Gesamtkonzept für zweistufige Verwaltung. Schünemann: Weniger Behörden, aber starke Präsenz in der Fläche, Presseinfo vom 5. 3. 2004; Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung (Fußn. 5), S. 38; Hesse (Fußn. 3), S. 7; ders., Gesetzesfolgenabschätzung für die Gesetzesentwürfe zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung, 2004.

8 Bogumil/Reichard/Siebart, Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW, Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster, 2004, S. 43 ff.; Häusler (Fußn. 1), S. 146 f.; *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport* (Fußn. 7); *Regierungserklärung Innenminister Schünemann*, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen, Regierungserklärung vom 13. 6. 2004; Hesse (Fußn. 7); Bogumil/Kottmann (Fußn. 1), S. 4 ff.

fern ein primär regionaler Bezug nachweisbar war. Die folgende Abbildung zeigt die Struktur ab 1. 1. 2005:

Schaubild 2: Aufbau der Landesverwaltung Nds seit 1. 1. 2005⁹



Die Maßnahmen hatten den Effekt, dass nicht erforderliche Reglementierungen und Verwaltungskontrollen einschließlich des Widerspruchsverfahrens verringert und Genehmigungsvorbehalte bzw. Anzeigepflichten zurückgeführt wurden. Letztlich wurden auch Stellen eingespart und es kam 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 den ersten Blick) übersichtlicher geworden. Allerdings gibt es in Nds nach wie vor eine stattliche Anzahl von Sonderbehörden.¹⁰

III. Strategie, Taktik, Zeitrahmen

Beim Konzept der Regierung fällt auf, dass kommunale Interessen verstärkt Berücksichtigung finden. So ist das Zusammenwirken von Land und Kommunen von einer ausgeprägten Vertrauenskultur getragen. Ebenso bezeichnend ist die Festlegung und Kontrolle der Umsetzung.¹¹ Ausgehend von der Koalitionsvereinbarung im Jahre 2003 und einer Regierungserklärung des Ministerpräsidenten wurde das Vorhaben ergebnisorientiert und zeitnah umgesetzt. Das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung wurde im November 2004 vom Landtag beschlossen und trat bereits zum

⁹ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (Fußn. 2); Koalitionsvereinbarung (Fußn. 5), S. 12 f.; Hesse (Fußn. 3), S. 7 ff.

¹⁰ Bogumil/Reichard/Siebart (Fußn. 8), S. 29 f.; Bogumil/Kottmann (Fußn. 1), S. 97.

¹¹ Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Verwaltung in Niedersachsen nach Auflösung der Bezirksregierungen. Einzelne Projektergebnisse und Reformvorschläge vom März 2004; Hesse (Fußn. 3), S. 7; Bogumil/Reichard/Siebart (Fußn. 8), S. 42.

1. 1. 2005 in Kraft.¹² Gelingen konnte das Vorhaben auch, weil nicht »an allen Fronten« modernisiert und eine neuerliche Gebietsreform 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 heißt vielmehr, die kommunale Ebene nicht zu schwächen sondern zu stärken.¹³ Was neben der strategisch-taktischen Ausrichtung des Projekts – und damit neben den akteursorientierten Momenten – sicherlich förderlich für die Umsetzung wirkt, sind mehrere institutionelle Bedingungen, die im weiteren Verlauf sukzessive diskutiert werden.

IV. Präferenzen kommunaler Akteure

Hinsichtlich der Strukturreform waren die Spitzenverbände weniger aktiv als beispielsweise bei der baden-württembergischen Mittelstufenreform der Jahre 2003 und 2004. Ihrerseits lagen keine dezidierten Positionen im Hinblick auf einen bestimmten Verwaltungsaufbau vor.¹⁴ Die Sprachregelung des Landkreistages lautet, eine Auflösung der Bezirksregierungen nicht gefordert zu haben. 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 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 letztlich 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 im Vergleich zu anderen Bundesländern hatten die Bezirksregierungen in NdS eine echte Bündelungsfunktion. Die Haltung des Verbandes erschließt sich letztlich über den vergleichsweise hohen Kommunalisierungsgrad bzw. die Tatsache, dass es auf der unteren Verwaltungsebene nur Sonderbehörden und keine allgemeine Landesverwaltung gibt, was natürlich die Frage aufwirft, ob dann noch eine bündelnde Mittelbehörde notwendig ist, die mehr oder weniger nur eine Briefträgerfunktion erfüllt. Der Verzicht auf eine Koordinationsbehörde lässt sich damit auf jeden Fall sehr gut begründen. Das Bekenntnis der Regierung zu einer stringenten zweigliedrigen Lösung wird letzten Endes uneingeschränkt befürwortet.¹⁵

Der Landkreistag begrüßt ferner das Vorgehen, dass vor einer Verkommunalisierung eine differenzierte Aufgabenkritik durchgeführt wurde und letztlich (nur) 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

12 Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung (Fußn. 5).

13 *CDU Niedersachsen*, CDU: Gabriel will Landkreise zerschlagen. Schönemann: Politik der SPD zerstört die kommunale Selbstverwaltung, Verlautbarung vom 15. 11. 2002; *Niedersächsischer Landtag*, Unterrichtung des Landtags gemäß Art. 25 Abs. 1 der Niedersächsischen Verfassung, Konzept des künftigen Regionalmanagements in Niedersachsen nebst Anl., 14. Wahlperiode, LT-Drucks. 14/2200 vom 1. 2. 2001; *Bogumil/Kottmann* (Fußn. 1), S. 27.

14 *Bogumil/Kottmann* (Fußn. 1), S. 22.

15 *Niedersächsischer Landkreistag*, Verbandspolitische Erklärung (Auszug aus der Rede des Vorsitzenden zur Landkreisversammlung am 19. 3. 2004), NLT-Info 2/2004, S. 10.

Linie also um Zuständigkeiten des eigenen Wirkungskreises. Das Übertragungsvolumen fällt somit eher marginal aus, was deutlich macht, dass Befürchtungen, es werde eine totale Kommunalisierung der Landesverwaltung geben und es drohe eine Verstaatlichung der Landkreise aus der Luft gegriffen sind.¹⁶ Letztlich wurde der Verband auch deshalb vom anfangs mehr neutralen zum konstruktiven Vetospieler, weil explizit auf eine kommunale Gebietsreform verzichtet wurde. Die Regierung hat rechtzeitig die Befürchtung entkräftet, im Zuge der Modernisierung auch eine Territorialreform zu planen. Man ist sich bewusst, dass zu viele Projekte den Reformersfolg gefährdet hätten. Die CDU stellt sich schon zu Oppositionszeiten gegen eine Veränderung bei den bewährten Landkreisen. Dies wird bei allen Gelegenheiten mit Nachdruck betont.¹⁷

Auf eine umfassende Bewertung der Regierungsentscheidung verzichtet auch der Städtetag. Der Beschluss wird akzeptiert. Die Auflösung wird im Grundsatz begrüßt, allerdings an eine Reihe existenzieller Bedingungen geknüpft.¹⁸ Eine ähnliche Argumentation ist auch beim Städte- und Gemeindebund zu beobachten. Auch hier geht es weniger darum, die Entscheidung umkehren zu wollen, da es sich um ein Selbstorganisationsrecht bzw. ein Primat der Politik handelt. Erwartet wird allerdings eine wertfreie Diskussion über zukünftige Entwicklungen.¹⁹ Die klaren Äußerungen des Ministerpräsidenten, mit den kommunalen Spitzenverbänden einen Pakt zur Stärkung der Kommunen schließen zu wollen, werden daher ausdrücklich befürwortet.

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«²⁰ mit der neuen Organisation im Wettbewerb mit vergleichbaren (größeren Flächen-)Ländern 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. Unerlässlich sei ein Repräsentant des Landes, der die Ziele der Landesentwicklung vertritt. In eine ähnliche Richtung tendiert, im Gegensatz zum Landkreistag, auch der Städte- und Gemeindebund.²¹ Er betont allerdings mit weniger Nachdruck, dass Mittelbehörden in einem großen Land hilfreich sind. Letztlich wurden Regierungsvertretungen auf der

16 *Niedersächsischer Landkreistag* (Fußn. 15), S. 9; *ders.*, Wege aus der Krise (zur Verwaltungsreform), NLT-Info 3/2003, S. 12; *ders.*, Verwaltungsreform in Niedersachsen, NLT-Info 6/2003, S. 3 f.

17 *CDU Niedersachsen* (Fußn. 13); *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13).

18 *Niedersächsischer Städtetag*, Verwaltungsreform. Vorschläge des Niedersächsischen Städtetages zur künftigen Organisation der Kommunalaufsicht und anderer Verwaltungszweige. Schreiben an Innenminister Schünemann vom 25. 9. 2003.

19 *Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund*, Verwaltungsreform Niedersachsen. Vorschläge des Städte- und Gemeindebundes zum Aufgabenabbau, Rundschreiben Nr. 160/2003 vom 9. 10. 2003; *Haack*, »Dann haben wir bald Oberländer.« Städte- und Gemeindebund warnt vor Übertragung weiterer Staatsaufgaben auf die Kreise (Interview mit Landesgeschäftsführer Haack), *Die Niedersächsische Gemeinde*, 2003, 173.

20 *Niedersächsischer Städtetag*, Hildesheimer Thesen zur Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Niedersachsen, 2003.

21 *Niedersächsischer Städtetag*, Grundlegende Vorstellungen und Forderungen des Niedersächsischen Städtetages zur Verwaltungsreform in Niedersachsen vom 24. 4. 2003, S. 188 ff.; *ders.* (Fußn. 20), S. 8 ff; *Niedersächsischer Landkreistag* (Fußn. 15), S. 10.

Mitteebene belassen. Diese sollten ursprünglich nur eine Repräsentationsfunktion haben, nunmehr erfüllen sie auch vereinzelt Restaufgaben aus dem Vollzugsbereich. Die Notwendigkeit ergibt sich aus der doch relativ begrenzten Verwaltungskraft der kommunalen Ebene.²²

Die größte Sorge des Städtetags ist die Gefahr einer Gebietsreform, was längerfristig vorausblickend als wahrscheinlich angenommen werden darf. »Es sollte (...) bedacht werden, dass die Verwaltungsreform mittelfristig in eine Gebietsreform einmünden kann.«²³ Befürchtungen über eine Territorialreform werden auch beim Städte- und Gemeindebund offenbar. Nicht nachvollziehbar ist in dessen Augen der »Kompetenzhunger«²⁴ der Landkreise, die »nach immer mehr Aufgaben geradezu lechzen«.²⁵ 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. Die meisten Kreise wären zu klein, neue Aufgaben zu übernehmen.²⁶ Eine nahe liegende 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«.²⁷

Die Skepsis, die Maßnahmen könnten eine Weichenstellung zur Schaffung stärkerer und vor allem größerer Landkreise sein, ist somit nicht unbegründet.²⁸ 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?«²⁹ 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.³⁰

V. Wesentliche institutionelle Faktoren

1. Verwaltungs- und territorialstrukturelles Profil

Der Fläche nach liegt Nds mit 13,3 % Anteil am Bundesgebiet nach Bayern 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 größeren alten Ländern sogar auf dem letzten Platz. Das Land 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

22 Haack (Fußn. 19), S. 174.

23 Niedersächsischer Städtetag (Fußn. 18 und 20).

24 Haack, Auf dem Weg in die Landräterepublik?, Die Niedersächsische Gemeinde, 131.

25 Timmermann, Verwaltungsreform. Chancen und Risiken für unsere Kommunen?, Die Niedersächsische Gemeinde 2003, 113.

26 Timmermann (Fußn. 25), S. 113; Haack (Fußn 24), S. 131.

27 Timmermann (Fußn. 25), S. 113.

28 Bogumil/Kottmann (Fußn. 1), S. 6.

29 Haack (Fußn. 24), S. 131.

30 Timmermann (Fußn. 25), S. 111.

organisatorisch insgesamt 429 hauptamtlich verwalteten Samt- und Einheitsgemeinden zuordnen.³¹

Weiterhin spielt die Größe der kommunalen Einheiten eine entscheidende Rolle. Auf Grund des höheren Dezentralisierungsgrades einer Zweigliedrigkeit besteht das Erfordernis, Aufgaben auf die Kreise übertragen zu müssen und damit einer neuerlichen (allseits ungeliebten) Kreis- und Gemeindegebietsreform. Insgesamt dürfte die Möglichkeit zu einem per se radikalen zweigliedrigen Aufbau mit steigender Landesgröße tendenziell sinken, weil größere Flächenländer aus Steuerungsgesichtspunkten eher auf bündelnde Mittelinstanzen angewiesen sind. Aus grundsätzlichen Erwägungen heraus dürfte ein ausgeprägtes Grundverständnis dafür nur in mittelgroßen Ländern (mit stärkeren kommunalen Strukturen) vorhanden sein, weil in solchen Fällen weniger damit zu rechnen ist, dass zwingend auch eine kommunale Gebietsreform folgt. Der Größe nach positionieren sich die Landkreise (unter den vier größten alten Flächenländern) z. B. hinter den nordrhein-westfälischen und baden-württembergischen Einheiten.³² Sie rangieren jedoch noch vor den Kreisen aus Bayern. 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 Kommunalssystemen) nach Verwaltungsverbänden, so ist feststellbar, dass sich deren Größe in gewissen Toleranzen mit den baden-württembergischen Einheiten vergleichen lässt.

Ferner gerät die kommunale Mittelstufe ins Blickfeld, weil diese ebenfalls von den Umstrukturierungen tangiert ist. NdS hat 13 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. 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 – und hierbei insbesondere mit den mächtigen Landschaftsverbänden des Landes Nordrhein-Westfalen – vergleichbar. Sie spielen im Reformprozess keine tragende Rolle und fallen daher als Vetokräfte aus.

Eher dürfte von Bedeutung sein, dass auf der unteren Stufe keinerlei Behörden der allgemeinen Landesverwaltung institutionalisiert sind. Bei den unteren Landesbehörden handelt es sich ausschließlich um erstinstanzliche Sonderverwaltungen. Sie unterstanden dienst- und fachaufsichtlich bislang entweder den Bezirksregierungen oder den 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

31 *Mann* (Fußn. 1), S. 348; *Miller*, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Bd. I, 3. Aufl., S. 244 f.; *Bogumil/Kottmann* (Fußn. 1), S. 84.

32 Dies gemessen an der Bevölkerungszahl. Der Maßstab ist anerkanntermaßen hierfür der wesentlichste Parameter.

die Gemeinden erfüllen diese Aufgaben als untere Verwaltungsbehörden, soweit durch Gesetz oder Verordnung nichts anderes bestimmt ist.³³

2. Sozio-ökonomische Rahmendaten

Der finanzielle Druck stellt eine entscheidende motivationale Ausgangskomponente für umfassende Reformmaßnahmen dar. Nds ist stärker als die meisten Länder landwirtschaftlich geprägt und hatte von Anbeginn mit einer strukturellen Wirtschafts- und Finanzschwäche zu kämpfen. 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 aber auch Herausforderungen. Bei der Gesamt- und der Pro-Kopf-Verschuldung positioniert man sich unter den größeren alten Flächenländern hinter Nordrhein-Westfalen auf Rang zwei. Beim Zuwachs der Gesamtverschuldung und der Schulden pro Kopf rangiert das Land unter diesen Ländern sogar auf dem ersten Platz. Schließlich liegt Nds mit einem jährlichen Ausgabenwachstum von annähernd 40 % bundesweit an der Spitze.³⁴ Es verwundert daher nicht, dass die jüngste Modernisierung in offiziellen Erklärungen an der prekären Finanzlage des Landes festgemacht wird. Wie in anderen Ländern spielen in Nds externe Faktoren eine wichtige 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.³⁵

3. Akteurskonstellationen und interaktionaler Wettbewerb

a) Regierungskonstellationen

Die Führung des Landes lag, mit Ausnahme der Jahre 1955 bis 1959, als die Deutsche Partei den Ministerpräsidenten stellte, bis 1976 bei den Sozialdemokraten. Sie regierten von 1959 bis 1965 insbesondere mit den Freien Demokraten, von 1965 bis 1970 in einer Großen Koalition, von 1970 bis 1974 alleine und von 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

33 § 4 Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) für Landkreise mit »eingleisiger« Kommunalverfassung in der aktuellen Fassung, Neufassung vom 22. 8. 1996, Nds.GVBl. 1996, S. 365, zuletzt geändert am 5. 6. 2001, Nds.GVBl. 2001, S. 348; § 11, 12 Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) für Gemeinden und Samtgemeinden mit »eingleisiger« Kommunalverfassung und für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden in der aktuellen Fassung, Stand: 10. 3. 2004; *Meier/Bolten*, Organisation und Technik der Verwaltung, 7. Aufl. 1992, S. 77; *Miller* (Fußn. 31), S. 374; *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13), S. 16, Anl. 1.

34 Basis ist das Jahr 2003.

35 *Nedden*, Reform der Landesverwaltung, in: *Ipsen* (Hrsg.), Verwaltungsreform – Herausforderung für Staat und Kommunen, 1996, S. 20; *Mann* (Fußn. 1), S. 348 ff.; *Bogumil/Reichard/Siebart* (Fußn. 8), S. 41 f.; *Häusler* (Fußn. 1), S. 145.

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-FDP Koalition im Februar 2003. Rückblickend lässt sich somit festhalten, dass die niedersächsische SPD bis ins Jahr 2003 eine relativ stabile Position behauptete, während die CDU aus einer im Bundesvergleich eher schwächeren Position agierte.

b) 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. Die ersten umstrittenen Forderungen nach dem Zweiten Weltkrieg kamen 1946 vom Deutschen Städtetag. Nur ein Jahr später unternahm die erste Regierung unter Ministerpräsident Kopf (SPD) einen neuerlichen Vorstoß. Der Entwurf wurde allerdings im Laufe der Beratungen zurückgezogen. Offensichtlich fehlte der politische Wille, der Mittelinstanz den Boden zu entziehen. 1965 wurde eine Sachverständigenkommission berufen, deren Auftrag es war, Vorschläge zu einer Verwaltungs- und Gebietsreform zu erarbeiten. Diese »Weber-Kommission« legte ihr Gutachten 1969 vor, das als Ausgangspunkt für die folgenden Aktivitäten gilt. Bereits 1968 plädierte die Kommission 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 quasi unumstritten blieb. 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. Die Vorhaben konnten allerdings durch das Auseinanderbrechen der Großen Koalition im Jahre 1970 nicht weitergeführt werden.³⁶

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. 3. 1974 waren es noch etwas mehr als 400 Einheiten. Aber 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. 6. 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 abgesenkt worden.³⁷ Seit 1. 8. 1977 gibt es in NdS nur

36 *Ellwein* (Fußn. 1), S. 73 ff.; *Schrappner*, *Bezirksregierungen in Deutschland. Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich*, DÖV 1994, 157 ff.; *Häusler*, (Fußn. 1), S. 147; *Meier/Bolten* (Fußn. 33), S. 90 f.; *Korte/Rebe/Elster* (Fußn. 1), S. 359 ff.

37 *Meier/Bolten* (Fußn. 33), S. 91.

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 »Pfadentwicklungen« einerseits der für die Mittelbehörden plädierende Mittelinstanzenbericht von zentraler Bedeutung und andererseits das erwähnte Weber-Gutachten. Die Beibehaltung der Mittelinstanz und eine Bezirksreform war im Wesentlichen schon 1969 von der Weber-Kommission vorgeschlagen worden. Entscheidend ist, dass die SPD den Ministerpräsidenten stellte und von 1970 bis 1974 sogar die alleinige Regierungsverantwortung innehatte. Mit Beschluss vom 25. 1. 1972 hat sich die SPD-Regierung dem Vorschlag der Sachverständigenkommission angeschlossen, nach deren Votum die Bündelungsbehörden zu erhalten sind und ihre Anzahl von acht auf vier zu verringern ist. 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. 1975 folgte ein neuer Gesetzesentwurf der SPD-FDP-Regierung, der in langwierigen Beratungen am 28. 6. 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. 2. 1978 in Kraft. Damit wurde die Bezirksreform 111 Jahre nach dem ersten Versuch mit einer Reduzierung von acht auf vier Bezirke umgesetzt.³⁸

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 zur Mittelinstanz regierte somit die SPD. Sie hatte maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidungen der 1970er Jahre. Sie vertritt von daher eine (bis heute andauernde) konzentrierte Dreistufigkeit, demnach ein so genanntes Ausgangs- oder Regierungsmodell, welches sich in NdS am ehesten mit ihr verknüpfen lässt. Die damalige große Oppositionspartei (CDU) vertritt hingegen eine Zweigliedrigkeit, also ein Oppositionsmodell. Dieses war im Zuge der Parteienkonkurrenz respektive der diametralen Differenzierungs- und Abgrenzungspolitik einer sukzessiven Normierung unterworfen und bildete sich dadurch innerhalb der CDU erst nach und nach heraus, wie noch zu sehen sein wird. 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.³⁹

38 *Mittelinstanzenbericht*, Neuordnung der staatlichen Mittelinstanzen (nebst Anl., vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder), 1973, 5, Anl. 4, S. 25; *Korte/Rebe/Elster* (Fußn. 1), S. 365; *Meier/Bolten* (Fußn. 33), S. 91 f.; *Stöbe/Brandel*, Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. IX), 1996, S. 20; *Mann* (Fußn. 1), S. 362; *Miller*, Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen, Bd. II, 3. Aufl. 1998, S. 496; *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13), S. 5 f.; *Häusler* (Fußn. 1), S. 147.

39 *Korte/Rebe/Elster* (Fußn. 1), S. 362; *Hesse*, Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen, 2003, S. 52 ff.

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 weder als nachgewiesen optimales noch als objektiv unbrauchbares, sondern lediglich als mögliches Modell für die Aufbaustruktur in den Flächenländern betrachtet.⁴⁰ Im Januar 1991 hat der Innenminister eine Arbeitsgruppe »Modernisierung der Bezirksregierungen« eingesetzt. Vor dem Hintergrund, dass noch 1993 der Leiter der Zentralabteilung einer Bezirksregierung über die »kranke Bezirksregierung«⁴¹ geklagt hat, und einige Zeit später ein breit angelegtes Vorhaben zur Modernisierung der Landesverwaltung vorbereitet wurde, darf man von einem weitgehenden Scheitern dieser Arbeitsgruppe ausgehen.⁴²

Nach Auffassung der Regierung genügte bislang die kontinuierliche Anpassung der Aufgaben, Strukturen und Arbeitsmethoden der Verwaltung. 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 richtungswisende Entscheidungen abverlange. Aus diesem Grund hat man sich auf eine kritische Inventur mit dem Ziel verständigt, Aufgaben abzubauen, die Regeldichte zu lockern und damit Kosten zu sparen. In Bezug auf die Mittelbehörden ist jedoch zunächst nicht allzu viel geschehen. Der Fokus der SPD-Regierung lag eher auf den Ministerien. Erst Mitte/Ende der 1990er Jahre erfolgte dann zunehmend eine Konzentration auch auf die Bezirksregierungen. Ziel war es, die Mittelinstanz durch eine Aufgabenkritik/-verlagerung auf die kommunale Ebene zu entlasten und deren Selbstständigkeit zu stärken.⁴³

Eine besondere Bedeutung kommt hierbei dem »Strategiepapier zur Aufgabenstellung und Funktion sowie zur Binnenstruktur der Bezirksregierungen« zu, das im April 1997 einstimmig von der Regierung gebilligt wurde.⁴⁴ Das Papier gilt als Standortbestimmung für die Mittelinstanz, um diese modernen Erfordernissen und Entwicklungen anzupassen. Erneut wird hierbei ersichtlich, dass die SPD unmissverständlich für eine konzentrierte Dreistufigkeit plädiert. Festgelegt ist, 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. 2. 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

40 *Stöbe/Brandel* (Fußn. 38), S. 22; *Häusler* (Fußn. 1), S. 147.

41 *Freudenberg*, Die kranke Bezirksregierung, VOP, 1993, 234 ff., 346 ff., 407 ff.

42 *Miller* (Fußn. 38), S. 765.

43 *Niedersächsische Staatskanzlei*, 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. 1. 1994); *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, Verwaltungsreform Niedersachsen. Text der Großen Anfrage der Fraktion der SPD (LT.-Drucks. 13/1778) und Antwort der Landesregierung vom 16. 4. 1996 (LT.-Drucks. 13/1905), 33 ff.; *Miller* (Fußn. 38), S. 765 f.

44 *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport*, Verwaltungsreform Niedersachsen. Strategiepapier zur Aufgabenstellung und Funktion sowie zur Binnenstruktur der Bezirksregierungen (Kabinettsvorlage) vom 21. 4. 1997.

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. Damit einhergehend stand damals mehr die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente im Vordergrund. Bis Ende 2000 musste dem Landtag eine Bestandsaufnahme zur Mittelinstanz übergeben werden. Es handelte sich um einen im Ergebnis offenen Auftrag, der vom Fortbestand der Behörden ausging.⁴⁵

Die inzwischen eingesetzte SPD-Landesregierung unter Gabriel betont die Fortsetzung der Modernisierung und insofern die Kontinuität mit den bisherigen Regierungen. 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.⁴⁶ Die Oppositionsparteien sind durchweg anderer Auffassung. Öffentlich prangern sie immer wieder massiv den Verzicht auf eine umfassende Reform an.⁴⁷ Thematisiert wird bei den Diskussionen zwischen Regierung und Opposition das ganze Spektrum vom Erhalt des Status quo bis hin zu einer Abschaffung der Mittelinstanz. Dies führt dazu, dass die Regierung Ende 1999 ihre Sprachregelung modifiziert, allerdings ohne der konzentrierten Dreistufigkeit den Rücken zu kehren. Die SPD-Regierung sieht eine Perspektive darin, den dreistufigen Aufbau mit einem Regionalmanagement zu verknüpfen.⁴⁸ Sie ist der Auffassung, dass Nds auch künftig Mittelbehörden benötigt und es sinnvoll wäre, die Binnenreform bei den Bezirksregierungen fortzuführen. Gerade dort sollen mittelinstantzliche Aufgaben koordiniert werden.⁴⁹

Die oppositionellen Grünen kritisieren das Vorgehen der SPD-Regierung. Ihrer Ansicht nach werden dadurch lediglich Türschilder ausgetauscht. Wie die anderen Oppositionsparteien (CDU und FDP) verfolgen sie ein zweistufiges Oppositionsmodell. Sie stellen sich damit gegen die »Kontrollinstanzen aus preußischer Zeit« und werben für eine »schrittweise Rücknahme zentralstaatlicher Kontrolle«. ⁵⁰ Auch

45 *Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport* (Fußn. 44); *dass.*, Innenminister begrüßt politische Diskussion zur Reform der Bezirksregierungen, Presseinformation 160/96 vom 16. 7. 1996; *Bundesministerium des Innern*, *Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern*, 2000, S. 50 ff.; *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13), 6 nebst Anl. 3, S. 20 ff.; *König*, *Modernisierung von Staat und Verwaltung*, 1997, S. 88 f., *Bogumil/Kottmann* (Fußn. 1), S. 13.

46 *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13), S. 7; *Bundesministerium des Innern* (Fußn. 45), S. 47.

47 *CDU-Landtagsfraktion Niedersachsen*, Wulff: Gabriels Verzicht auf Verwaltungsreform fataler Fehler, Verlautbarung vom 10. 11. 2002.

48 Bei dem regionalen Managementkonzept handelt es sich eher um einen Akt symbolischer Politik.

49 *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13), S. 7 ff.; *dies.*, Antrag der Fraktion der SPD. Regionalmanagement sichert die Zukunftsfähigkeit der staatlichen Mittelinstanz, 14. Wahlperiode, LT-Drucks. 14/2228 vom 9. 2. 2001; *dies.*, Regionalmanagement sichert die Zukunftsfähigkeit der staatlichen Mittelinstanz, Beschlussempfehlung und Unterrichtung, 14. Wahlperiode, LT-Drucks. 14/2637 und 14/2702 vom 22. 8. 2001 bzw. 18. 9. 2001; *dies.*, Abgabe der Regierungserklärung durch den Ministerpräsidenten, 14. Wahlperiode, 38. Plenarsitzung am 15. 12. 1999, Stegrafischer Bericht, S. 3605.

50 *Bündnis 90/Die Grünen, Niedersachsen*, Landtagswahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen. *Wir sind so weit!* 2003, S. 42.

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.⁵¹

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.«⁵² Ebenso wird der Entschluss begrüßt, der Auflösung der Bezirksregierungen eine Aufgabekritik voranzustellen. Die Einrichtung von Regierungsbüros lehnen sie hingegen ab. Stattdessen sollte eine Aufgabenverlagerung auf regionale Einheiten erfolgen. Eine Abschaffung der Mittelinstanz, so die Grünen, setze Regionsverbände von mehreren Landkreisen voraus,⁵³ denn die Voraussetzungen für eine ersatzlose Abschaffung der Bezirksregierungen und eine daraus folgende flächendeckende Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene sei in Nds nicht gegeben. »Eine annähernd flächendeckende Aufgabenverlagerung (...) verlangt eine Funktionalreform auf der Kreisebene«,⁵⁴ die auf freiwilliger Basis erreicht werden soll.⁵⁵

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 deklariert⁵⁶ bzw. als »organisiertes Verwaltungschaos«.⁵⁷ Von Bedeu-

51 *Bündnis 90/Die Grünen, Niedersachsen*, Landtagswahlprogramm Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen. Ökologie macht Arbeit! Solidarität macht sicher! 1998, S. 12; *Bündnis 90/Die Grünen, Landtagsfraktion Niedersachsen*, Wiederbelebung der Verwaltungsreform ist ein Ablenkungsmanöver des Ministerpräsidenten. Reform der Agrarverwaltung und der Bezirksregierungen für SPD weiter tabu, Pressemitteilung vom 28. 6. 2002; *dies.*, Kommission zur Zukunft der Bezirksregierungen überflüssig – Regionalisierung muss jetzt gestaltet werden, Pressemitteilung vom 12. 12. 2002; *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13).

52 *Bündnis 90/Die Grünen, Landtagsfraktion Niedersachsen* (Fußn. 51, 3. Zit.).

53 *Bündnis 90/Die Grünen, Landtagsfraktion Niedersachsen*, Neue Landesregierung bleibt Präzisierung der *Verwaltungsreform* schuldig, Pressemitteilung vom 28. 2. 2003; *dies.*, Grüne für schrittweise Auflösung der Bezirksregierungen gegen zentrale Kompetenzzentren. Aufgaben auf regionale Verwaltungen übertragen, Pressemitteilung vom 12. 6. 2003.

54 *Bündnis 90/Die Grünen, Landtagsfraktion Niedersachsen*, Antrag: Staatsmodernisierung in Niedersachsen – Auflösung der Bezirksregierungen, Pressemitteilung vom 17. 6. 2003.

55 *Bogumil/Kottmann* (Fußn. 1), S. 20 f.; *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13).

56 *SPD-Landtagsfraktion Niedersachsen*, Bartling: Bezirksregierungen werden zum Opfer der planlosen Reformpolitik der neuen Landesregierung, Pressemitteilung vom 8. 7. 2003; *dies.*, Bartling spricht mit Personalräten der Bezirksregierungen: Wir brauchen eine Verwaltungsreform ohne Denkverbote, Pressemitteilung vom 12. 9. 2003; *dies.*, Bartling: Die Landesregierung richtet ein Desaster an. SPD-Arbeitskreis Innenpolitik zieht Fazit nach Besuch aller vier Bezirksregierungen, Pressemitteilung vom 24. 10. 2003; *dies.*, Bartling: »Chaos in der Landesregierung – Wulff muss Notbremse ziehen«, Pressemitteilung vom 27. 2. 2004; *dies.*, Antwort auf die Regierungserklärung des Innenministers, Rede MdL Bartling von der SPD-Landtagsfraktion vom 23. 6. 2004.

57 *Gabriel*, 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?«. 2004; *Bogumil/Kottmann* (Fußn. 1), S. 19.

tung 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.⁵⁸ 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 CDU. »Die in einem Flächenland notwendigen Bezirksregierungen müssen durch Entscheidungskompetenzen gestärkt und die Briefkastenfunktionen abgebaut werden.«⁵⁹ Die Union steht somit zu diesem Zeitpunkt noch hinter den Mittelbehörden. Einen Meilenstein zur Herauskristallisierung des Zweistufenmodells bildet eine Anhörung im Landtag. Einleitend wird hierbei durch den damaligen CDU-Fraktionsvorsitzenden 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 aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen überwiegend für die Beibehaltung der Bezirksregierungen aussprechen, so auch die meisten CDU-Vertreter. Ersichtlich wird zudem, dass die Ursprünge einer Zweistufigkeit bei der Jungen Union zu suchen sind. So setzt sich der Landesvorsitzende für die Auflösung der Mittelbehörden ein, wie auch der spätere Fraktionsvorsitzende im Landtag und heutige Vorsitzende der niedersächsischen CDU, McAllister.⁶⁰

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 Verschlankung stark. Immer deutlicher werden die Forderungen nach einer Reduktion auf reine Koordinierungs- und Bündelungsbehörden. Im weiteren Fortgang schwingt sich die CDU schließlich zusehends auf eine Zweistufigkeit ein.⁶¹ Vor dem Machtwechsel wird eine umfassende Reform angekündigt, »die diesen Namen auch verdient«⁶² bzw. eine »durchgreifende Entbürokratisierung ohne Tabus und Vorbehalte«.⁶³ Im Regierungsprogramm der CDU für die 15. Legislaturperiode (2003 bis 2008) wird bekräftigt, die Mittelinstanz neu strukturieren zu wollen. Auch möchte die Union Hierarchien abbauen und nach einer umfassenden Aufgabenkritik die Bezirksregierungen zu wenigen regionalen Kompetenzzentren entwickeln. Die CDU steht für eine Verantwortungs-/Aufga-

58 *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13).

59 *CDU Niedersachsen*, Das Regierungsprogramm der CDU Niedersachsen. Ehrlich – mutig – klar, 1994.

60 *CDU Niedersachsen*, Ergebnisprotokoll der Anhörung zur Verwaltungsreform in Niedersachsen der CDU Niedersachsen im Niedersächsischen Landtag vom 18. 4. 1997.

61 *CDU Niedersachsen*, Damit Niedersachsen gewinnt. Regierungsprogramm der CDU in Niedersachsen 1998–2003, verabschiedet auf dem Landesparteitag am 1. 11. 1997; *Niedersächsischer Landtag*, Antwort auf eine Große Anfrage, LT-Drucks. 14/174, 14. Wahlperiode, LT-Drucks. 14/266, Wortlaut der Großen Anfrage der Fraktion der CDU vom 22. 7. 1998; *Niedersächsischer Landtag* (Fußn. 13).

62 *CDU Niedersachsen*, Eckpunkte einer zukunftsorientierten Finanzpolitik für Niedersachsen, 2002.

63 *CDU Niedersachsen*, Sofortprogramm der CDU-Landesregierung. Aufbruch für Niedersachsen, 2003.

benverlagerung in die Fläche, demnach vom Land zu den Landkreisen und kreisfreien Städten bzw. von diesen zu den Gemeinden.⁶⁴

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. 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 als die CDU, die Abschaffung der Mittelbehörden und die Übertragung der Aufgaben auf die Landkreise, Städte und Gemeinden.⁶⁵

Die Reform ist 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. Jhd. zurückgehenden und von der verwaltungspolitischen Entwicklung Preußens geprägten Strukturen wurden demnach zu Gunsten einer zweistufigen Gliederung aufgegeben. Die Auflösung der Mittelbehörden zum 1. 1. 2005 überraschte, 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.⁶⁶

c) Parteipolitisches Profil auf kommunaler Ebene

Zur Abstützung der Maßnahmen ist auch die Parteifärbung insbesondere des Landkreistages nicht unerheblich. Der Charakter der Reformen rückt die Stadt- und Landkreise in eine zentralere Position, da sie als Aufgaben übernehmende Behörden im Fokus stehen und im Vergleich zur untersten Ebene (Gemeinden) unmittelbarer betroffen sind. Ihre Bedeutung wird noch dadurch gesteigert, dass die Mittelinstanzen organisatorisch zwischen den Ministerien und den Kreisen angesiedelt sind. Überdies sind die Landkreise zahlenmäßig am stärksten vertreten. Auch ist deren Bevölkerungszahl wesentlich höher als die der kreisfreien Städte. Der Landkreistag verdient somit eine nähere Betrachtung. Wie in Baden-Württemberg zu sehen ist, wurde die dortige Reform eindrucksvoll durch den konservativ gefärbten Landkreistag abgestützt. Die Parteifärbung korrespondiert dort mit der Regierung. Die Stichhaltigkeit der These zeigt sich insbesondere auch anhand des Landes Nordrhein-Westfalen. Dort sprechen sich die »schwarz dominierten« Spitzenverbände

64 *CDU Niedersachsen*, 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, S. 21 ff.

65 *FDP Niedersachsen*, Goldrichtig. Das Wahlprogramm der FDP 1998; *dies.*, Jetzt geht's los! Bürgerprogramm 2003 der FDP-Niedersachsen. Beschlossen auf dem Landesparteitag vom 19. 10. 2002, S. 34.

66 *Wagener*, Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, in: *VerwArch* 73 (1982), 153 ff.; *Häusler* (Fußn. 1), S. 145; *Bogumil/Reichard/Siebart* (Fußn. 8), S. 41; *Hesse* (Fußn. 39), S. 52 ff.; *Hesse* (Fußn. 3), S. 23 ff.

– der Landkreistag bzw. der Städte- und Gemeindebund – mehr für das Oppositionsmodell (Regionalisierungsmodell) der CDU-geführten Regierung aus. Letztlich absichern lässt sich die Hypothese dadurch, dass dort Anfang 1999 eine ähnliche Variante der vormals SPD-geführten Regierung vom dominant gegenmajoritär besetzten Landkreistag abgelehnt wurde. Seit dem dortigen Regierungswechsel vom Mai 2005 ist beobachtbar, dass sich die beiden konservativ besetzten Spitzenverbände in ihren Außendarstellungen zurückhalten und von Blockadehaltungen absehen.

Im niedersächsischen Landkreistag ist das Verhältnis zwischen CDU und SPD ausgeglichen, was im direkten Vergleich zu den beschriebenen Verhältnissen in Nordrhein-Westfalen eher zur Entspannung als zur Vetobildung beiträgt.⁶⁷ Das sich von Baden-Württemberg deutlich abhebende Wahlverfahren der Landräte trägt ferner zu einer mehr ausgeglichenen Besetzung bei, zumindest jedoch dazu, dass beide Volksparteien in dieser kommunalen Institution repräsentiert sind, was im Südwesten der Republik nicht der Fall ist. Die Landräte werden in Nds – im Gegensatz zu Baden-Württemberg – von den Kreiseinwohnern zugleich mit dem Kreistag gewählt.⁶⁸ Der Umstand einer paritätischen Besetzung lässt den Schluss zu, dass der niedersächsische Landkreistag als (destruktiver) Vetoplayer keine derartig große Rolle spielt, wie in anderen großen Ländern.

VI. Fazit

In Nds ist die Stimulation zu umfassenden Veränderungen wesentlich durch ökonomische Randbedingungen geprägt. Fragt man nach den zentralen Erfolgsfaktoren, so sind vergleichsweise konstruktive Verhältnisse diagnostizierbar. Die niedersächsischen Spitzenverbände begegnen einer Zweistufigkeit anfangs zwar reserviert, denn die kommunale Verwaltungskraft ist hier relativ schwach ausgeprägt, was den – nicht unbegründeten – Verdacht einer nachfolgenden und allseits ungeliebten Gebietsreform impliziert. 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 Niedersachsen keine allgemeine untere Landesverwaltung existiert, steht argumentativ für einen zweistufigen Aufbau.

Weiterhin fällt die schon lange, äußerst intensiv geführte Debatte um eine Mittelinstanzenreform auf. Die Haushaltssituation, die daraus resultierende öffentliche Interaktion und der dadurch entstehende Druck stimuliert zu radikalen Maßnahmen. Die Verhältnisse unterscheiden sich hingegen zu Baden-Württemberg, weil es in Niedersachsen im Jahre 2003 zu einem Machtwechsel kommt, hin zur traditionellen Oppositionspartei, was den Grundstein für eine Zweigliedrigkeit legt, da Oppositionsparteien aus konkurrenzdemokratischen Gesichtspunkten tendenziell deviante Systeme – also vom Ausgangsmodell der konzentrierten Dreistufigkeit abweichende Modelle – bevorzugen. Was hinzukommt, ist die uneingeschränkte Kooperation der Regierungspartner, welche historisch begründbar ist, denn die Veränderungen in den 1970er Jahren gehen vornehmlich auf die SPD zurück. Ferner hat sich die FDP (wie die CDU) durch ihre lange oppositionelle Zeit in der Folge sukzessive einem Oppositionsmodell zugewandt. Die Reform zeigt, dass radikaler

⁶⁷ Zeitpunkt September 2004 (während der großen Verwaltungsstrukturreform).

⁶⁸ § 55 i. V. m. § 28 Niedersächsische Landkreisordnung.

Wandel – über einen Machtwechsel hinaus – u. a. zunächst auf eine in der betreffenden Sachfrage harmonisierende Regierungskoalition angewiesen ist.

Was ferner zum Erfolg der Reform beigetragen hat, ist das explizit im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen und Bayern weniger komplex angelegte Verwaltungsgefüge⁶⁹ und schließlich die strategisch-taktische Ausrichtung des Projekts. Ins Blickfeld gerät das klare, unmissverständliche Konzept, die Distanzierung von anderen Projekten, der straffe Zeitplan und die detailliert kontrollierte Phase der Implementation. Eine entscheidende Rolle spielen sicherlich personelle Faktoren in Gestalt des Ministerpräsidenten und der CDU-Fraktionsführung. Wichtig ist außerdem, dass die Ministerien die Auflösung der (ohne eine Lobby ausgestatteten) Mittelinstanz überwiegend unterstützt haben, da sie von der Stärkung der Sonderbehörden profitierten. Auffällig ist darüber hinaus, dass die Reformkapazitäten etwas hinter den baden-württembergischen zurückbleiben, weil insbesondere die parteipolitisch korrespondierenden Verflechtungen zwischen der Regierung und dem Landkreistag fehlen. Allerdings sind die Verhältnisse im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen (vor Mai 2005) auch nicht gegenmajoritär ausgestaltet. Die im direkten Vergleich zu Baden-Württemberg 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 den Verzicht auf eine Territorialreform und durch die ausgeprägte Vertrauenskultur zwischen der Regierung und der kommunalen Ebene kompensiert. Einschränkend ist jedoch anzufügen, dass die strategisch-taktische Ausrichtung nur einen Baustein darstellt, denn günstige institutionelle Bedingungen schaffen Raum, hingegen lassen ungünstige strukturelle Vorzeichen auch die besten Konzepte und Strategien ins Leere laufen.

69 In den beiden größten Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern findet sich jeweils eine ausgeprägte, komplexe und gegenseitig verflochtene kommunale und staatliche Mittelbehördenlandschaft, was die Vetopotenziale erhöht.