

## Regierungsbezirke im Vergleich – Voraussetzungen umfassenden organisatorischen Wandels

### Diverse Paradigmen, strukturelle Anpassungsleistungen und differierende Handlungsspektren deutscher Gliedstaaten

Markus Reiners

**Zusammenfassung:** Der Beitrag konzentriert sich auf die größeren alten Bundesländer und deren Regierungspräsidien und Bezirksregierungen. In letzter Zeit mehrten sich Stimmen, welche die staatlichen Mittelbehörden – zumindest in ihrer klassischen Form – für entbehrlich halten. Die Einheiten geraten zunehmend unter Druck, weil vielfach eine Mittelinstanz eines neuen Typs gefordert wird. Diese soll eine verstärkt horizontale Bündelungsfunktion übernehmen und von vertikalen Kontrollfunktionen und Genehmigungsverfahren entlastet werden. In den meisten Ländern bleiben die Reformbemühungen schon in den Anfangsstadien stecken. Nachfolgend wird jedoch deutlich, dass radikale und in diesem Sinne erfolgreiche Modernisierungspolitik möglich und durch einige wenige Faktoren erklärbar ist.

### Comparing administration districts—preconditions of comprehensive organisational change – Diverse paradigms, structural adjustments and differing variation possibilities of the German states

**Abstract:** This article focuses on the large West states (*Länder*) and the highest authorities of the primary administrative division of these states called either ‚Regierungspräsidium‘ or ‚Bezirksregierung‘. Lately, the number of voices considering the (classical form of) regional, intermediary governmental authorities to be obsolete has been expanding. These authorities are increasingly coming under pressure to justify their existence, as demands for an entirely new form of intermediary authority are becoming more frequent. These new authorities are to concentrate provincial and municipal functions and are to be relieved of the duties of vertical control and licensure. In most states, these reforms have come to a halt in their early stages. However, this article shows that radical and analogous successful modernization policies are indeed possible and can be explained by only a few factors.

---

© VS-Verlag 2010

Dr. phil. M. Reiners (✉)  
Universitäten Konstanz und Hannover, Im Geiger 25,  
70374 Stuttgart, Deutschland  
E-Mail: markus.reiners@t-online.de

## 1 Kontroversen um die staatliche Mittelinstanz

Die Administration soll künftig bürgernäher, effektiver und effizienter arbeiten. Zu den Vorgaben gehören eine Entflechtung und klare Aufgabenzuordnung, eine Reduzierung und Konzentration von Aufsichtstätigkeiten, ein Mehr an Verantwortungsdelegation sowie eine bessere Abstimmung und Integration landesweiter Koordinationssysteme. Dies führt zur Frage nach der sinnvollsten Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen. Bei der Diskussion geraten die Regierungsbezirke und somit die Kontroversen um die staatliche Mittelinstanz in den Blick.

Grundlegend überdacht wurde die Struktur ab den späten 1960er Jahren. Insbesondere die Oppositionen wollten damals eine Ebene einsparen. 1971 setzte die Ständige Konferenz der Innenminister einen Arbeitskreis zum Entwurf einer Neuordnung ein. Dabei wurde eine Einheitlichkeit in den Bundesländern vereinbart. Der 1973 vorgelegte Bericht hat für die Entwicklung und die heutige Politik tragende Bedeutung. Er konstatierte u. a. ein hohes Maß an Heterogenität zwischen den Bezirken bezüglich Fläche, Einwohnern, Behördengröße und Zahl der Kommunen. Er empfahl daher Modifikationen hinsichtlich des Gebiets- und Aufgabenzuschnittes und plädierte ferner für die Beibehaltung der Mittelinstanz für größere Flächenländer von 3,5–17 Mio. Einwohnern und einer Fläche zwischen 20.000 und 70.000 km<sup>2</sup> (Mittelinstanzenbericht 1973, S. 1 ff.; Wahl 1987, S. 216 f.; Ellwein 1994, S. 79; Stöbe u. Brandel 1996, S. 18 f.; Hesse 2002a, S. 35 ff., 2003, S. 9). Als Reaktion auf den Bericht, der für die Mittelebene quasi eine Bestandsgarantie abgab, wurde die Zahl der Bezirke in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Rheinland-Pfalz lediglich neu ausgerichtet und diese auf bundesweit 26 reduziert.

Die aktuelle Situation lässt sich dadurch beschreiben, dass die größeren alten Bundesländer bis Ende 2004 alle eine konzentrierte Dreistufigkeit institutionalisiert hatten. Man kann daher auch vom „Ausgangsmodell“ sprechen. Bei aller Kritik wird dieses grundsätzlich nicht in Frage gestellt. In Bayern steht das Modell weder bei der Regierung noch bei anderen Akteuren zur Debatte. In Baden-Württemberg war 1971 zwar die Aufhebung der vier Regierungspräsidien durch eine Große Koalition vorgesehen, was jedoch in der nächsten Legislatur durch die CDU-Alleinregierung wieder revidiert wurde. In Nordrhein-Westfalen reduzierte man die Bezirksregierungen 1972 unter der SPD auf fünf Einheiten. Seit dem Machtwechsel zu einer schwarz-gelben Koalition rückt dort das vom Ausgangsmodell abweichende, „deviante“ dreigliedrige Regionalisierungsmodell wieder in den Vordergrund. In Niedersachsen verringerte man 1972 die Zahl der Mittelbehörden unter einer SPD-Regierung von acht auf vier. Im Jahr 2005 wurde die dortige Mittelinstanz allerdings abgeschafft. In Hessen wurde schon 1968 die Zahl der Mittelbehörden unter der SPD auf zwei vermindert, bevor die SPD-FDP-Koalition diese 1981 wieder auf drei aufstockte. Dort hatte die CDU 1999 eine Auflösung beabsichtigt, das Vorhaben scheiterte aber am Widerstand des damaligen FDP-Koalitionspartners. In Rheinland-Pfalz minimierte die Union ebenso schon 1968 seine Einheiten von fünf auf drei. Hier war die Auflösung der Mittelinstanz angedacht, wobei sich als Ergebnis lediglich eine funktionale Umstrukturierung herausbildete.

Die meisten Reformen waren nach Umfang und Geschwindigkeit demnach bislang eher von Marginalität und Inkrementalismus geprägt. So lässt sich die Historie treffend auch als eine Geschichte von Reformversuchen beschreiben, was daran liegt, dass jedes organisatorische Gebilde als Ensemble von Machtbeziehungen zu betrachten ist und sich jede Strategie, die darin eingreift, auf Widerstände einzustellen hat, weil die verwurzelten Entscheidungsmuster auf entlastenden Routinen beruhen. Dies weckt Blockaden, führt zum Strukturkonservatismus und fördert letztlich die Tendenz zur beständigen Rekonstituierung des bürokratischen Grundmusters (Hesse u. Benz 1990, S. 12; Böhret und Konzendorf 1995, S. 36 ff.; Bentele et al. 1995, S. 15; Bogumil 2004; König 1996/1997, S. 29; Mayntz 1997, S. 65). Die Norm tendiert somit zu keinem radikalen Wandel. Hinzu kommt, dass Institutionen oft als starre Strukturen angesehen werden, die den Status quo unterstützen. Damit wird vernachlässigt, dass organisatorische Bedingungen Prozesse lediglich rahmenartig steuern und keinesfalls vollständig determinieren, was insbesondere vom Neoinstitutionalismus betont wird (Hogwood u. Peters 1983, S. 137 ff.; Hesse u. Benz 1988, S. 69 f., 1990, S. 56; Benz 1987, S. 424, 1990, S. 372, 2004, S. 19 f.; Göhler 1994, S. 7 ff., 1997, S. 21; Nemitz 2000, S. 4).

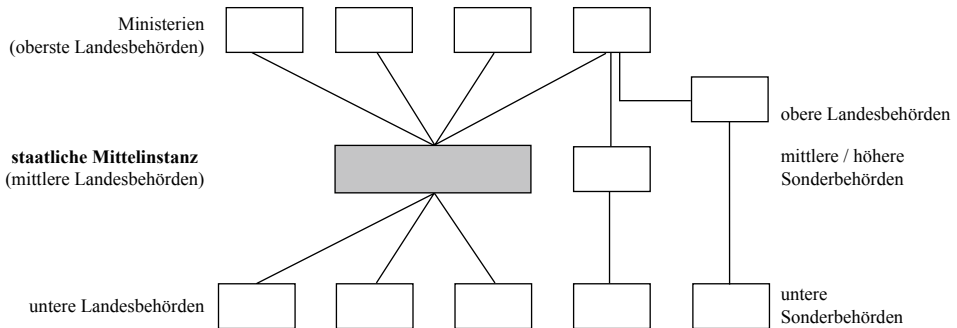
Umso interessanter ist daher, dass – im Gegenzug zu anderen Ländern – in Baden-Württemberg und Niedersachsen jüngst tiefgreifende, also vom Umfang her umfassend und mit hoher Geschwindigkeit angelegte, ja geradezu radikale Veränderungen auf der mittleren Ebene zu beobachten waren. So stärkt Baden-Württemberg die Bündelungsfunktion seiner Mittelinstanz unter einer CDU-FDP-Regierung, indem in kurzer Zeit zum 1.1.2005 eine Vielzahl von Behörden abgebaut, zusammengelegt oder in die Regierungspräsidien bzw. Landratsämter integriert wurde. Das Land plädiert somit für eine konzentrierte Dreistufigkeit, während Niedersachsen Abstand davon nimmt und eine per se radikale, deviante Zweigliedrigkeit<sup>1</sup> verfolgt, indem die Bezirksregierungen zum 1.1.2005 durch eine CDU-FDP-Koalition einfach aufgelöst wurden und demnach ein Konzept verfolgt wird, das mit der tradierten Vorstellung vom Erfordernis einer dreistufigen und regional dislozierten Verwaltung bricht.

## 2 Forschungsfrage

Entscheidend ist, dass die Regierungscouleur keine Rolle für die Modellpräferenz spielt. Einheitliche parteipolitische Argumentationslinien sind nicht erkennbar. Es gibt daher keine typische christ- oder sozialdemokratische Modernisierungslinie, was sich daran zeigt, dass Baden-Württemberg und Niedersachsen trotz gleicher Regierungskonstellation konträre Varianten wählen. Die im bundesdeutschen Kontext gängigen Modelle werden nachfolgend zunächst beschrieben, wobei das Schaubild das Ausgangsmodell repräsentiert (Hesse 2003, S. 10 ff., 2004: S. 18 ff.; Bogumil u. Jahn 2005, S. 47 ff.) (Abb. 1):

---

1 „Per se radikal“, weil mit dem Wechsel auf ein deviantes System automatisch große Umgestaltungen nötig sind.



**Abb. 1:** Ausgangsmodell (Quelle: Eigene Darstellung)

- *Konzentrierte Dreistufigkeit:* Bestehend aus Regierung, einer Mittelinstanz und einer kommunalen Auftragsverwaltung in den Kreisen. Im Vordergrund steht Vordergrundig ist die Integration der Sonderverwaltung in die Mittelebene.
- *Dreigliedriges Regionalisierungsmodell:* Bestehend aus Regierung, zugeordneten Ämtern einer regionalen, kommunal verfassten Bündelungsbehörde nebst staatlicher Verwaltungsanteile sowie einer kommunalen Auftragsverwaltung in den Kreisen. An Stelle der staatlichen Mittel- und unteren Verwaltungsbehörden sollen Regionalverwaltungen (höhere Kommunalverbände) treten, die nicht Teil des Landes sind. Dabei handelt es sich um selbstständige Verwaltungsträger mit Repräsentativgremien, die staatliche Aufgaben im Auftrag ausführen.
- *Zweistufiger Aufbau:* Bestehend aus Regierung ohne Mittelbehörden, zugeordneten Ämtern und einer kommunalen Auftragsverwaltung in den Kreisen. Es erfolgt eine Konzentration auf die Landesoberbehörden und eine Verringerung der unteren Landesverwaltung durch Aufgabenverlagerung auf die Kommunen/Kreise.

Überblickt man die Prozesse in Baden-Württemberg und Niedersachsen, aber auch anderswo, so verdichtet sich der Eindruck einer momentan doch eher ungewöhnlichen Reformbereitschaft. Die Maßnahmen reichen von punktuellen Anpassungen über radikale Veränderungen in Baden-Württemberg bis hin zu einem „Systemwechsel“ in Niedersachsen (Hesse 2003, S. 3, 2002b, S. 28 f., 2002c, S. 25, 2004, S. 3; Bouckaert 2004, S. 22). Folglich ist zunächst danach zu fragen, wie der „Nährboden“ hierfür entstanden ist. Der Blick konzentriert sich somit zuallererst auf die Frage, welche Faktoren zu einer radikalen (Mittelstufen-) Reform stimulieren und insbesondere darauf, welche Faktoren eine solche letztlich ermöglichen.

Der erste Teil der Frage lässt sich relativ einfach beantworten. Offensichtlich ist, dass finanzielle Restriktionen zu Reformen motivieren und die Wiedervereinigung sowie die Europäisierung den Prozess forcieren. Nachdem die neuen Bundesländer überwiegend auf Mittelinstanzen verzichtet haben, kam auch die Diskussion in den alten Ländern wieder in Schwung. Zudem zwingen die seither enorm gestiegenen Haushaltsdefizite den Staat dazu, sich selbst in den Blick zu nehmen und historisch gewachsene Gebilde in ihrer Grundstruktur anzutasten (Hesse u. Benz 1988, S. 74 f.; Lüder 2004, S. 76; Häusler 2004, S. 147). Schaut man nur auf Baden-Württemberg und Niedersachsen, so ist festzustellen, dass die budgetären Rahmenbedingungen mit den maßgeblichsten Grund abgeben, einen

**Tab. 1:** Reformen in den untersuchten Bundesländern

Modell	marginal	radikal
konzentrierte Dreigliedrigkeit (Ausgangs-/Regierungsmodell)	Nordrhein-Westfalen (vorige SPD-Grüne-Regierung), Bayern (vorige CSU-Regierung), Hessen (vorige CDU-FDP-Regierung), Rheinland-Pfalz (vorige SPD-FDP-Regierung)	Baden-Württemberg (CDU/FDP) – <i>umgesetzt</i>
Dreigliedriges Regionalisierungsmodell (Devianz)	nicht besetzbar (per se radikal angelegt)	Nordrhein-Westfalen (jetzige CDU-FDP-Regierung) – <i>geplant</i>
Zweigliedrigkeit (Devianz)	nicht besetzbar (per se radikal angelegt)	Niedersachsen (CDU/FDP) – <i>umgesetzt</i>

Quelle: Eigene Darstellung

Paradigmenwechsel einzuleiten. Dies ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in anderen Ländern keinesfalls anders. Die Stimulation für umfassende Veränderungen ist daher grundsätzlich in allen zu untersuchenden Einheiten gegeben.

Interessanter erscheint hingegen der zweite Part der vorstehenden Frage. Zentral ist dabei, dass die Reformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen als radikal (umfangreich/schnell angelegt) zu bezeichnen sind, was beweist, dass sich Innovationen und Administrationen nicht ausschließen (Becker 1989, S. 903 ff.; Bogumil et al. 2004, S. 23). Andere Länder halten sich mit (umfänglich) marginalen und (von der Geschwindigkeit her) inkrementellen Maßnahmen eher zurück. Die Reformen der sechs Untersuchungseinheiten lassen sich wie folgt klassifizieren (Tab. 1):

Von Belang ist demnach, warum sich in Baden-Württemberg und Niedersachsen ein radikaler und ein in diesem Sinne erfolgreicher Wandel vollziehen konnte und warum es in Niedersachsen sogar möglich war, einen bis dato kaum wahrscheinlich gehaltenen Kurswechsel auf ein zweistufiges System vorzunehmen. Im Zentrum steht daher die *Forschungsfrage*,

welche (neben den genannten ökonomischen) weiteren Faktoren zu einer radikalen (Mittelstufen-) Reform stimulieren, und insbesondere welche eine solche letztlich ermöglichen oder behindern respektive zur Durchsetzung von radikalen Veränderungen verhelfen oder solche blockieren.

### 3 Leitthesen und Forschungsstand

Aus forschungsökonomischen Gründen sind eine theoretische Grundorientierung und zunächst bestimmte „Leitlinien“ zu explizieren, die sich aus dem Stand der Forschung und der Empirie generieren lassen. Die nachfolgenden Faktoren dürften die Realität dabei am besten widerspiegeln. Die komplexe Materie verlangt ein mehr qualitativ-deskriptives Researchdesign und spricht eher gegen ausdifferenzierte nomologische Hypothesen. Es sind schon deshalb keine klaren „Wenn-dann-Sätze“ möglich, weil institutionelle Aus-

gangsbedingungen, die für die Ergebnisse maßgeblich verantwortlich sind, das Handeln nie völlig determinieren; sie enthalten aber Handlungslogiken, denen die Akteure üblicherweise folgen (Benz 1990, S. 369). Mit Rekurs auf den noch zu explizierenden Forschungsstand geraten zwei (unabhängige) Variablenkomplexe<sup>2</sup> und folgende Leitthesen ins Blickfeld (Wollmann 1996, S. 11 f., 2000, 2004; Pollitt u. Boukaert 2000, S. 62 ff.; Kuhlmann 2003, S. 2 f., 2004, S. 3; Reiners 2008, S. 37 ff.):

- **Verwaltungs- und Territorialstrukturen**  
*Anzunehmen ist, dass verwaltungsstrukturelle Ausgangsbedingungen die Akteurspräferenzen steuern und damit der Entscheidungs- und Umsetzungsprozess beeinflusst wird.*
- **Politische Interaktion und Akteurskonstellationen**  
*Anzunehmen ist, dass der Verlauf und das Ergebnis der Reformen wesentlich durch die Akteurskonstellationen und -koalitionen, deren Interessen und Interaktionen geprägt werden.*

Mit Blick auf *Variablenkomplex eins* ist davon auszugehen, dass die Möglichkeiten zu einer radikalen Reform durch die Modellpräferenzen mitbestimmt werden, welche durch die Bevölkerungsstrukturen geprägt sind. Je bevölkerungsstärker ein Land ist, desto entscheidender dürfte akteursübergreifend ein dreistufiger Aufbau vordergründig sein und damit nur eine Radikalität im Rahmen einer solchen Variante. Damit korrespondierend ist auch die Verwaltungskraft der unteren Ebene von Bedeutung, denn bestimmte Verwaltungsmodelle fordern steuerungspolitisch eine entsprechende Größe kommunaler Einheiten.<sup>3</sup> Bei stärkeren Strukturen besteht von dortiger Seite gegebenenfalls eine höhere Bereitschaft, eine Zweistufigkeit zu unterstützen, welche von einer Dezentralisierung staatlicher Zuständigkeiten ausgeht. Hingegen tendieren kommunale Akteure bei schwächeren Kommunalstrukturen wohl eher zu drei Stufen, da sie mit einer Aufgaben-delegation seitens des Landes überfordert wären. Dreistufigen Modellen mit niedrigerem Dezentralisierungsgrad liegt ein geringerer Zwang inne, Kompetenzen zu verlagern. Eine Zweigliedrigkeit impliziert deshalb eher eine neue Kreis-/Gemeindegebietsreform, die auf leistungsfähige Einheiten zielt. Eine derartige Reform würde allerdings Widerstände hervorrufen. Aufgrund des staatlichen Rückzugs aus der Fläche ist nahe liegend, dass der Aspekt zudem von der Landesgröße überlagert wird. Dies bedeutet, dass auf der Kommunalebene ein ausgeprägtes Verständnis für die radikalste zweistufige Variante tendenziell nur in nicht allzu großen Ländern mit starken Kommunalstrukturen vorhanden sein dürfte.<sup>4</sup>

2 Abhängige Variable = Modernisierungsergebnis (radikale vs. marginale/inkrementelle Reform).

3 Auch die Verwaltungskraft der kommunalen Einheiten bestimmt sich vordergründig an der Einwohnerzahl.

4 Der Reformcharakter rückt die Kreise in eine zentrale Position, da sie vornehmlich als Aufgaben übernehmende Behörden unmittelbar betroffen sind. Ihre Bedeutung steigert sich noch dadurch, weil die Mittelinstanzen zwischen ihnen und den Ministerien angesiedelt sind. Überdies sind die Landkreise zahlenmäßig am stärksten vertreten. Hier ist die Bevölkerung rund dreimal so hoch wie in den kreisfreien Städten. Ferner bekommen sie in der Regel die meisten Aufgaben übertragen, was es erfordert, den analytischen Schwerpunkt auf die Landkreistage

Ferner variiert das verwaltungsstrukturelle Umfeld der Länder insbesondere hinsichtlich der höheren Kommunalverbände, weil diese verschiedenartig mit der Landesebene und der kommunalen Ebene verflochten sind, und daraus abweichende Prozesse entstehen. Die Verbände gelten als mehr oder weniger starke Einheiten im Mehrebenensystem, sie unterscheiden sich daher durch ihre Machtstellung, ihre räumliche Ausprägung sowie durch strukturelle Verflechtungstatbestände. Sie tragen demnach in differierendem Maße zur Komplexität des Gesamtgefüges bei. Grundsätzlich ist anzunehmen, dass eine höhere Verflechtung bzw. eine Abnahme der Machtkonzentration zu Blockaden beiträgt und damit gegen eine radikale Reformpolitik spricht.

Des Weiteren liegt es nahe, dass das Ausmaß an Staatlichkeit vs. Kommunalisierung Auswirkungen auf die Modellpräferenz hat, weil ein höherer Kommunalisierungsgrad die Verfechter einer Mittelinstanz mit Existenzbegründungszwängen belegt. So verfügt Niedersachsen über eine andere Kommunalverfassung als Länder mit einer stärkeren staatlichen Tradition auf der Kreisstufe. In Niedersachsen bilden die Landkreise zwar auch den Bezirk der unteren Verwaltungsbehörde, jedoch ist das Landratsamt nicht zugleich Staatsbehörde. Auf der unteren Ebene sind hier ausschließlich Sonderbehörden institutionalisiert, weshalb sich schlichtweg die Frage stellt, ob überhaupt noch eine Bündelungsbehörde nötig ist, weil unterhalb dieser gar keine allgemeine Landesverwaltung mehr existiert und ob somit eine radikale Zweistufigkeit letztlich nicht sogar systemimmanent ist.

Mit Blick auf *Variablenkomplex zwei* ist davon auszugehen, dass das Ausmaß der politischen Interaktion zu radikalen Reformen motiviert. Insbesondere ein ausgeprägter Parteienwettbewerb fungiert mithin als Motor.<sup>5</sup> Der dadurch entstehende politische Druck wirkt grundsätzlich fördernd, sich innerhalb einer Koalition auf eine einheitliche Linie zu verständigen. Differenzen begünstigen hingegen den Status quo. Ob es letztlich zu einer Einigung zwischen den Regierungspartnern kommt, ist überdies vermutlich historisch begründbar.<sup>6</sup> Damit korrespondierend sind auch für abweichende, per se radikale Modelle bestimmte Akteurskonstellationen erforderlich, denn es ist davon auszugehen, dass das Ausgangsmodell von Parteien präferiert wird, die in Form einer Regierungsbeteiligung in die richtungsweisenden Entscheidungen der Vergangenheit eingebunden waren. Sie bevorzugen das so genannte Regierungsmodell (konzentrierte Dreigliedrigkeit). Parteien, die davon ausgeschlossen waren, vertreten hingegen eher deviante Oppositionsmodelle (Zweistufigkeit/Regionalisierungsmodell). Eine abweichende Variante wird daher meist über einen Machtwechsel angestoßen, wenn eine solche von der neu entstandenen Mehrheit schon zu Oppositionszeiten ausreichend postuliert wurde.

---

zu legen (hierzu auch Bogumil und Ebinger, 32f.). Schließlich lassen sich dort vergleichsweise signifikante Unterschiede feststellen.

5 Das Ausmaß der Interaktion lässt sich quantitativ über die Anzahl der einschlägigen Drucksachen oder Publikationen und inhaltlich-qualitativ über die Intensität der Auseinandersetzungen zwischen den Akteuren erfassen.

6 Zum Beispiel durch frühere Regierungskonstellationen, insbesondere aus den späten 1960er und frühen 1970er Jahren, in einer Zeit, als maßgebliche Entscheidungen für die staatlichen Mittelbehörden getroffen wurden.

Hinsichtlich der Durchsetzung einer radikalen Reform ist schließlich anzunehmen, dass der Prozess durch parteipolitische Verschränkungen zwischen zentralen und dezentralen Einheiten beeinflusst wird, und eine eindeutige Dominanz einer Partei in den Gremien (insbesondere) der Landkreistage zu Solidarisierungseffekten zwischen diesen und der Regierung führt, wenn die Mehrheiten mit den politischen Verhältnissen im Landtag korrespondieren. Der Umstand führt dann wohl eher zur Beförderung einer Linie in Richtung Regierung bzw. zur Unterstützung oder nachträglichen Absicherung einer solchen (konstruktive Struktur). Sollten die Mehrheiten hingegen dominant gegenmajoritär ausgebildet sein, so kommt es wohl zu einer kompetitiven Interaktionsorientierung oder zur Behinderung eines Modells und damit gegebenenfalls zur Unterstützung der oppositionellen Linie (destruktive Struktur). In derartigen Fällen nehmen Kontroversen zwischen zentralen und dezentralen Einheiten meist eher zu. Besteht eine weitgehende Pattsituation in den Verbänden, so kann dies auch zu mehr Neutralität und Zurückhaltung und damit zu Freiräumen für die Regierungsakteure führen.<sup>7</sup>

In summa ist zur Durchsetzung von Reformen anzumerken, dass Blockaden eher entstehen, sollte eine Distanz zwischen potenziellen Vetokräften vorliegen, sollte eine große Anzahl destruktiver Kräfte existieren bzw. eine hohe Kohäsion zwischen solchen auszumachen sein. Umgekehrt ist davon auszugehen, dass eine hohe Anzahl an und Kohäsion zwischen konstruktiven Kräften radikale Reformen unterstützt.

Mit Blick auf *Variablenkomplex eins* und die Literatur weisen die Länder diverse bevölkerungsstrukturelle Bedingungen und daher verschiedene Reformkapazitäten auf. Der Ausgangssituation kommt bei der Programmumsetzung prägende Bedeutung zu, weil dadurch Anreize geschaffen und bestimmte Handlungsmöglichkeiten ausgegrenzt werden. Üblicherweise lösen solche Bedingungen eine Reform jedoch weder aus, noch können sie eine solche verhindern. Allerdings wirken sie fördernd oder blockierend und beeinflussen somit deren Ausrichtung und Verlauf. Hesse und Benz legen dar, dass Reformen nicht nur zentral, sondern auch dezentral beeinträchtigt werden, und es zwischen den Gebietskörperschaften zur Politisierung der Interaktionsverhältnisse kommen kann. Das territoriale Profil tangiert hierbei die Akteurspräferenzen und beeinflusst deren Beziehungen (Hesse u. Benz 1990, S. 225 ff., S. 15, S. 218, 1988, S. 75 ff.; Wollmann 1996, S. 11 f., 2004, S. 579 f.; Pollitt u. Bouckaert 2000; Nemitz 2000, S. 5 ff., S. 129 ff.; Hesse 2002a, S. 97, 2003, S. 13 ff., 2004, S. 21 ff.; Kuhlmann 2003, S. 2 f., 2004, S. 3 ff., 2007; Lüder 2004, S. 77 f.; Bogumil 2004, S. 13).

Schaut man auf die Komplexität der Strukturen, so ist schon aus der Föderalismusforschung bekannt, dass verflochtene Systeme Impulse erschweren und sie grundsätzlich ungünstige Bedingungen für Veränderungen liefern. Konzentriert man sich auf die föderalen Strukturen innerhalb der Vergleichsländer, so ist analog dessen zu folgern, dass daraus differierende Verläufe resultieren. Komplexe, verflochtene Systeme mindern erfahrungsgemäß die Handlungsmöglichkeiten, erzeugen eher wenig innovationsfähige Koordinationsprozesse, erweisen sich oft resistent gegenüber Reformversuchen und enden meist in

---

<sup>7</sup> Grundsätzlich legen die Verbandsführungen (der Landkreistage) Wert darauf, eine Politisierung zu verhindern, was für eine sachorientierte Außendarstellung und einen neutralen Anspruch hinderlich wäre (Diemert 2005, S. 409). Die Feststellung schließt aber nicht aus, dass auch parteipolitische Gesichtspunkte eine Rolle spielen.



inkrementellen Anpassungen. Damit verbunden ist die Frage nach den unterschiedlichen Machtpotenzialen. Üblicherweise steigt die Zahl der Vetokräfte und damit die Möglichkeit umfassender Veränderungen mit der Abnahme der Machtkonzentration (Hesse u. Benz 1988, S. 76; Ellwein 1993, S. 87 ff.; Wollmann 1996, S. 9; Bandelow 2003; Kuhlmann 2004, S. 4 ff.; Bogumil und Ebinger 2005, S. 65). Blickt man auch auf das Ausmaß der Entstaatlichung der unteren Ebene, so ist festzustellen, dass sich der Forschungsstand hierzu in Grenzen hält (Wahl 1987, S. 240 ff.; Hesse 2003, S. 55).

„Wettbewerb belebt (auch) das (politische) Geschäft“, so die Ausgangsüberlegung mit Blick auf *Variablenkomplex zwei*. Im Mittelpunkt steht also die Frage, ob Parteienkonkurrenz strukturverändernde Reformen mehr fördert oder verhindert. Vielfach wird erklärt, dass Parteienkonkurrenz als motivationale Bedingung für Reformen fungiert (Lehmbruch 2000, S. 20 ff.; Benz 2001, S. 172). Den Ausführungen liegt der Gedanke zugrunde, dass Initiativen nicht aus dem System resultieren, das sich selbst ohnehin nicht in Frage stellt. Für einen Reformersfolg sei vielmehr ein externer Impuls – z. B. aufgrund finanzieller Restriktionen – nötig, der die Kommunikation ankurbelt und die Einsicht in die Notwendigkeit von Veränderungen fördert. Dabei handelt es sich nicht um einen Reformwillen per se, sondern um eine qua gesteigerter Interaktion und somit mittels externen Drucks beförderte Modifikation der Einstellung. Eine wichtige Rolle als Innovationsträger kommt hierbei der Opposition zu. Diese ist gezwungen neue Themen aufzunehmen, um in den Mehrheitsstatus wechseln zu können. Stimuli sogenannter Reformtreiber sowie die Anzahl und Intensität der Gegenanreize liefern oft die Motive einer Veränderungsbereitschaft. Politische Machtpromotoren unterliegen dann quasi dem Zwang, Reformen betreiben zu müssen (Schimanke 1978, S. 21; Scharpf 1987, S. 136; Becker 1989, S. 906 f., 1988, S. 55; Hesse u. Benz 1990, S. 59; Naschold 1995; Kneissler 1996, S. 150; Seibel 1996/1997, S. 103; Bogumil 2004, S. 7 ff.; Lüder 2004, S. 76 f.).

In diesem Zusammenhang verdienen Koalitionskabinette Beachtung, weil die Möglichkeit zu einem Kompromiss grundlegend auf Regierungsebene bestimmt wird. Kann sich eine Koalition daher nicht auf eine Variante einigen, erscheinen radikale Reformen ausgeschlossen. Hinsichtlich einer per se radikalen Reform – die einen Modellwechsel zugrunde legt – ist überdies eingängig, dass hierzu ebenfalls bestimmte historisch geprägte Konstellationen notwendig sind, und ein Machtwechsel hin zu einer Partei, die ein Oppositionsmodell präferiert. Üblich ist, dass sich die Präferenzen der Opposition im Zuge des Parteienwettbewerbs herausbilden, sich diese diametral zur Regierungslinie verhalten und das Ausgangsmodell von Parteien bevorzugt wird, die die einschlägigen Entscheidungen der Vergangenheit mitgestalten konnten. Solche Parteien lassen sich üblicherweise nur auf radikale Reformen im Rahmen des Ausgangsmodells ein, welches demnach regierungstypisch ist, während die ehemals davon ausgeschlossenen Parteien zu diesem Bündelungsmodell eher kritisch Stellung beziehen. Regierungen orientieren sich demnach eher am Status quo, weil andernfalls unkalkulierbare politische Kosten drohen. Die Opposition kann sich hingegen darauf beschränken, eine offensive Abgrenzungs- und Differenzierungspolitik zu betreiben (Giddens 1979, 1995; Schulze 1997, S. 25; Lepsius 1997, S. 64; Lehmbruch 2000, S. 20 ff.; Benz 2001, S. 172; Kieser 2002, S. 333; Hesse 2002c, S. 47, 2003, S. 9 ff., S. 52 ff.). Ein radikaler Schritt vollzieht sich somit insbesondere nach Machtwechseln. Im Rahmen sich verändernder Ressourcenstrukturen

dokumentieren sich Perioden des Wandels, die institutionelle wie inhaltliche Umbrüche begünstigen (Hesse und Benz 1988, S. 79 f., 1990, S. 63).

Ferner gilt generell, dass ein konfliktbeladenes Verhalten nur erfolgreich sein kann, wenn die eine Veränderung initiiierende Institution sich in einer strukturell überlegenen Position befindet. Der Umsetzungsprozess wird daher zu einer reinen Machtfrage. Um die Transaktionskosten überschaubar zu halten, wird es entscheidend sein, die Beteiligung derjenigen einzuwerben, ohne die sich eine Reform nur schwer realisieren lässt. Zur Absicherung sind demnach eine Meinungsführerkoalition und die Unterstützung der Schritte durch strategische Allianzen, auch außerhalb des Regierungsapparates nötig. Hinsichtlich der Durchsetzbarkeit geraten somit die institutionell geprägten Einstellungen der kommunalen Akteure in den Blick, die eine Stakeholderfunktion innehaben. Deren Einfluss erlaubt es, ein Vorhaben besonders zu befördern oder zu blockieren (Scharpf 1987, S. 124; Hesse u. Benz 1990, S. 218 ff.; Naschold 1995, S. 83; Wollmann 1996, S. 11 f., 2004, S. 580; Seibel 1996/1997, S. 103; Lange et al. 2000, S. 19; Bogumil 2004, S. 8; Kuhlmann 2004, S. 3; Lüder 2004, S. 79).

Dass das politische Profil eine Bedeutung haben dürfte und eine parteipolitisch günstige Verschränkung zwischen den Akteuren zur Harmonisierung der Präferenzen und daher zur Möglichkeit einer radikalen Reform beiträgt, liegt nahe. Andere Studien betonen, dass die Reichweite von Veränderungen u. a. vom Ausmaß gegenmajoritärer Vetopositionen abhängt. Vielfach dürften interessen- oder parteibestimmte Polarisierungen und Reformkoalitionen zwischen zentralstaatlichen und dezentralen Organen dafür ausschlaggebend sein, ob Projekte Unterstützung erfahren oder die Beziehungen einer „Politisierung“ unterliegen und sich Gegenmächte aufbauen (Becker 1989, S. 912; Wollmann 1996, S. 11 f.; Lütz 2003, S. 37; Kuhlmann 2007; Bogumil u. Ebinger 2005, S. 65).

#### 4 Untersuchungseinheiten, Akteure und Vergleichsmethodik

Als Untersuchungseinheiten sind die neuen Bundesländer nicht von der Studie umfasst. Deren Aufbau ist auf den westdeutschen Institutionentransfer und die damit einhergehende Verarbeitung dieser Strukturimporte zurückzuführen. Die dortige Entwicklung unterliegt anderen Pfadabhängigkeiten. Die Konzentration fällt demnach auf die sechs größeren Flächenländer der alten Bundesrepublik, die nach 1945 staatliche Mittelinstanzen ausgebildet und damit die Tradition der Verwaltungsentwicklung fortgesetzt haben (Hesse 2000, S. 102, 2002b, S. 52 ff., 2002c, S. 32 ff.; Bogumil et al. 2004, S. 23) (Tab. 2):

**Tab. 2:** Untersuchungseinheiten

Land	Regierungsbezirke	Einwohner in Mio.	Fläche in km <sup>2</sup>
Nordrhein-Westfalen	5	18,1	34.084
Bayern	7	12,4	70.549
Baden-Württemberg	4	10,7	35.752
Niedersachsen	4 (bis 2004)	8,0	47.618
Hessen	3	6,1	21.115
Rheinland-Pfalz	3	4,1	19.847

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004

Die Herstellung einer Vergleichbarkeit der Länder ist weiterhin abhängig von der Entscheidung, welche Strukturdaten herangezogen werden. Nach verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen ist der Bevölkerungsstärke die höchste Bedeutung beizumessen, da mit der Einwohnerzahl der Umfang an öffentlich bereitzustellenden Gütern und zu erbringenden Leistungen wächst. Dass die Bevölkerung den entscheidenden Parameter darstellt, zeigt sich auch daran, dass die Reihung nach den meisten wirtschaftlichen Indikatoren bestätigt wird (Becker 1989; Bogumil et al. 2004, S. 25). Zur Komplexitätsreduktion ist es ferner sinnvoll, die interessierenden korporativen Akteure nach ihrer politischen Rationalität zu kollektivieren. Als Akteure kommen in Betracht:

- Der *Regierungskomplex* mit Landesregierung samt nachgeordneter Administration nebst der (den) Mehrheits- bzw. Regierungspartei(en) bzw. der (den) Mehrheits- bzw. Regierungsfraktion(en),
- die jeweilige(n) *Oppositionspartei(en)* bzw. *Oppositionsfraktion(en)* auf Landesebene
- und drittens die *kommunalen Verbandsakteure*.

Methodisch folge ich einem induktiven Vorgehen und damit dem qualitativen Paradigma, weshalb eher die Thesenentwicklung interessiert (Naßmacher 1991, S. 9f.). Im Vordergrund steht hierbei eine Orientierung an der so genannten „method of difference“. Da differenzmethodische Vorhaben Systeme untersuchen, die sich in ihren grundlegenden Merkmalen eher gleichen, sie also dem Vergleich möglichst ähnlicher Fälle dienen, sprechen manche auch vom „most similar system design“ (Lijphart 1975, S. 164; zur Kritik: Przeworski u. Teune 1982, S. 34 ff.; Dogan u. Pélassy 1984, S. 117 ff.). Die strukturellen Merkmale und Modernisierungspolitiken weisen demnach Differenzen auf, während die grundlegenden Rahmendaten ähnlich sind. Dabei gilt es die entscheidenden Differenzvariablen herauszuarbeiten. Nach Auswahl der Untersuchungsobjekte sind ferner die Merkmale zu bestimmen, die in der Objektklasse ungleich verteilt sind.<sup>8</sup> Danach ist zu analysieren, welche Faktoren die weiteren Merkmale verursacht haben (Hesse u. Benz 1990, S. 16; Hartmann 1995, S. 30; Jahn 2006, S. 234 ff.).

Allerdings krankt nicht nur diese Methode an einem grundlegenden Dilemma, weil feststeht, dass kein Vergleich die Realität in ihrer ganzen Komplexität abbilden kann. Warum? Generell werden zu Vergleichen mindestens zwei Grundgesamtheiten benötigt. Diese enthalten in der Regel viele Variablen, wobei sich das Problem bei einer Erhöhung der Fallzahl potenziert. Die Kombinationen und theoretischen Erklärungsmöglichkeiten übersteigen dann schnell die Zahl der zu betrachtenden Fälle, d. h. es bestehen zu viele „Freiheitsgrade“. Um diesem Dilemma zu entgehen, wurden die Fälle gezielt ausgewählt und maßvoll erhöht sowie die Zahl der Variablen eingegrenzt, weil klar ist, dass sich ohne Abstraktion keine Vergleichbarkeit herstellen lässt. Zur Komplexitätsreduktion war es daher notwendig, sich auf einige Schlüsseldeterminanten und die wesentlichsten Akteursgruppen zu konzentrieren. Ferner wurden die jeweiligen Variablenkomplexe miteinander kombiniert, um die relevanten Erklärungsfaktoren überschaubar zu halten. Die Konstruktion von „Indicies“, als Zusammenfassung von Variablen ist sinnvoll und dient dazu,

---

<sup>8</sup> Siehe hierzu die deskriptiven Ausführungen im dritten und im empirischen fünften Abschnitt.

möglichst viel Varianz innerhalb einer einzelnen Variablen beizubehalten (Hesse u. Benz 1990, S. 18; Naßmacher 1991, S. 17 ff.; Behrens 2003, S. 210).

Ergänzend sei jedoch bemerkt, dass die methodischen Probleme weniger als Mangel, sondern als Folge des komplexen Ansatzes anzusehen sind. Will man die Innovations- und Anpassungspotenziale erfassen, wird man eine gewisse Abschwächung methodischer Stringenz in Kauf nehmen müssen (Hesse u. Benz 1990, S. 18). Dabei gilt, was Ashford angeführt hat: „What the structuralists lose in methodological rigor, they gain in devising concepts that deal better with the configurations of social and political structures“ (Ashford 1983, S. 188). In methodischer Hinsicht wird hier insofern den Routinen komparativer Forschung gefolgt, da sich die Untersuchung auf sechs Bundesländer bezieht, die zwar insgesamt gesehen unterschiedliche institutionelle Kontexte aufweisen, die aber bei noch vergleichbaren strukturellen Grundbedingungen auf ähnliche Probleme mit unterschiedlichen Maßnahmen reagieren (Hesse u. Benz 1990, S. 15 f.).

## 5 Empirische Ergebnisse<sup>9</sup>

Unterstellt wurde, dass die Chancen zu radikalem Wandel strukturell beeinflusst werden. Strukturen legen bestimmte Verwaltungsmodelle nahe, prägen die Akteurspräferenzen und bestimmen die Machtverteilung und bedingen, ob letztlich ein destruktives oder ein konstruktives Umfeld entsteht. Der Grund liegt darin, dass eine umfassende Strukturreform vielfach eine neue kommunale Gebietsreform impliziert, eine solche aber aus machtpolitischen Gesichtspunkten überwiegend abgelehnt wird. Tangiert werden die Präferenzen vorwiegend durch die Größe eines Landes und die Kommunalstrukturen, denn die Verwaltungskraft der unteren Ebene entfaltet im Kontext zur Landesgröße Auswirkungen auch auf die Meinungsbildung der Spitzenverbände. Die Umstände sind daher als Voraussetzung zur Bildung institutioneller Mehrheiten zu werten. Die Abbildung gewährt einen groben Überblick über die Gebietsstrukturen der Länder (Tab. 3).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Diese resultieren aus einschlägigen Arbeitspapieren und Expertengesprächen mit den jeweiligen Institutionen der Untersuchungsländer (Zeitraum 10/2004–4/2005), ergänzt durch weitere Gespräche im Nov./Dez. 2008. Des Weiteren rekurrieren die Ergebnisse auch auf die einzelnen Gutachten von Jörg Bogumil und Joachim J. Hesse.

<sup>10</sup> Die Einteilung bemisst sich an den Einwohnerzahlen zum 31.12.2003. Landkreise (ohne kreisfreie Städte): Nordrhein-Westfalen 343.686, Baden-Württemberg 249.814, Hessen 224.799, Niedersachsen 183.681, Rheinland-Pfalz 127.066, Bayern 125.923, Durchschnitt 195.857; kreisangehörige Gemeinden klassifiziert nach Verwaltungsverbänden (in zweigleisigen Kommunalsystemen): Nordrhein-Westfalen/Hessen dto. (eingleisig), Baden-Württemberg 18.966, Niedersachsen 16.270, Rheinland-Pfalz 15.248, Bayern 6.603, Durchschnitt 13.287. Die hessischen Kommunen dürfen ohne weiteres mit den aus Baden-Württemberg/Niedersachsen verglichen werden, denn eine Eingleisigkeit birgt Vorteile (weniger Koordinationsprobleme). Ebenfalls von Belang ist die Verwaltungskraft der untersten Ebene, da die Kreise im Falle einer Aufgabenübernahme die Gemeinden üblicherweise verstärkt finanziell in die Pflicht nehmen und Aufgaben übertragen. Insgesamt ist ersichtlich, dass die bayerischen Landkreise und Kommunen von der Bevölkerungsstruktur her abfallen bzw. in Rheinland-Pfalz nur die Landkreise (Hesse 2000, S. 101 f., 2002b: 50 ff., 2002, S. 43 ff. A-21; Reiners 2008, S. 43 f.).

**Tab. 3:** Gebietsstrukturen der Länder

	herausragend große Länder	große Länder	mittelgroße Länder
starke Kreise	Nordrhein-Westfalen		
mittelstarke Kreise		Baden-Württemberg Niedersachsen	Hessen
schwächere Kreise	Bayern		Rheinland-Pfalz
starke Gemeinden	Nordrhein-Westfalen		
mittelstarke Gemeinden*		Baden-Württemberg Niedersachsen	Rheinland-Pfalz Hessen
schwächere Gemeinden*	Bayern		
<b>starke kommunale Strukturen</b>	<b>Nordrhein-Westfalen</b>		
<b>mittelstarke kommunale Strukturen</b>		<b>Baden-Württemberg Niedersachsen</b>	<b>Hessen</b>
<b>schwache kommunale Strukturen</b>	<b>Bayern</b>		
<b>heterogene kommunale Strukturen</b>			<b>Rheinland-Pfalz</b>

\*In zweigleisigen Gemeindesystemen sind „Verwaltungsverbünde“ erfasst

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004

In den ganz großen Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern geht es steuerpolitisch allenfalls darum, welche Form einer Dreigliedrigkeit sich durchzusetzen vermag. In Bayern kommt überdies nur das bisherige Modell in Betracht, was traditionelle und strukturelle Gründe hat, denn bei einer anderen Variante wären zunächst die Kommunalstrukturen zu stärken. Bei der etwas kleineren Ländergruppe Baden-Württemberg und Niedersachsen steht eine Zweigliedrigkeit eher zur Disposition. Aber auch hier fehlt vielfach ein tieferes Verständnis, weil sich damit die Wahrscheinlichkeit einer Gebietsreform erhöht. Die in Baden-Württemberg objektiv betrachtet relativ ausgeprägte kommunale Verwaltungskraft gilt überwiegend als zu schwach für zwei Stufen. Nicht zuletzt deshalb votieren alle Spitzenverbände für die von der Regierung vertretene Ausgangsvariante. Verständlicherweise verhielten sich deswegen auch die niedersächsischen Verbände anfänglich zurückhaltend. Die dort etwas schwächeren Territorialstrukturen lassen Zweifel aufkommen, ob zwei Stufen nicht zwangsläufig eine Gebietsreform nach sich ziehen. Die Reform stößt jedoch zusehends auf Akzeptanz oder wird zumindest nicht blockiert. Dies geschieht aufgrund der Absage an eine Territorialreform, der nur marginalen Aufgabendezentralisierung, der Beibehaltung einer – stark reduzierten – regionalen Repräsentanz des Staates, der Berücksichtigung kommunaler Belange, der ausgeprägten Vertrauenskultur zwischen Regierung und kommunaler Ebene und schließlich wegen der Entstaatlichung der unteren Verwaltungsstufe. Der hohe Kommunalisierungsgrad steht argumentativ gegen staatliche Mittelbehörden, was insbesondere der Landkreistag betont. In Hessen oder Rheinland-Pfalz findet über eine Zweigliedrigkeit eine intensivere Diskussion statt. Ein bei den

Spitzenverbänden großes Verständnis besteht daher nur in mittelgroßen Ländern mit ausreichender kommunaler Verwaltungskraft, weil damit die Wahrscheinlichkeit einer Gebietsreform sinkt. Dies gilt vorwiegend für Hessen, wo sowohl die Kreis- als auch die Gemeindeebene stark ausgestaltet ist (eingleisiges Kommunalsystem), was die Spitzenverbände dazu bewegt, die „wahre Präferenz“ der CDU zu unterstützen. Hier besteht ein per se hohes Reformpotenzial, denn die „Nagelprobe“ beweist: Hätte die FDP 1999 mit der CDU kooperiert, wäre Hessen heute zweistufig aufgebaut.

Ein radikaler Wandel wird entscheidend von der Anzahl konstruktiver Reformkräfte bestimmt, und davon, wie deren Sichtweisen zueinander stehen bzw. welches Maß an Kohäsion zwischen ihnen vorliegt. Maßgeblich ist also, ob die aus den Strukturen ableitbaren Präferenzen der Spitzenverbände untereinander und mit der Präferenz der Landesregierung korrespondieren. Dies ist in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und schließlich auch in Niedersachsen der Fall, wo allerdings ein taktisches Hinwirken der Regierung auf die Präferenzbildung der Verbände notwendig ist, die einem Zweistufenmodell verständlicherweise zunächst reserviert begegnen. Größere Differenzen zwischen den Spitzenverbänden lassen sich demgegenüber in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen feststellen.<sup>11</sup> In Rheinland-Pfalz resultieren die Divergenzen aus der unterschiedlichen Beurteilung der kommunalen Verwaltungskraft. Wegen der schwachen Gemeinden und Kreise setzt eine große Strukturreform zwingend eine Gebietsreform voraus, so der Städtetag. Hingegen gestaltet sich die Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden – legt man Verwaltungsverbände zugrunde – vergleichsweise ansprechend, was den Gemeinde- und Städtebund veranlasst, für zwei Stufen zu werben. Die Präferenzen sind demnach heterogen und insgesamt eher destruktiv angelegt.

Weiterhin ist zu diagnostizieren, dass in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz vergleichsweise mäßig komplexe Bedingungen vorfindbar sind. Baden-Württemberg hatte vor der Reform zwei höhere Kommunalverbände, je einen für den badischen und den württembergischen Landesteil. Seitens der schwachen Verbände bleibt ein Blockadeverhalten schon deshalb aus, weil diese mit den konstruktiven Spitzenverbänden personell und strukturell verschränkt sind. Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz haben jeweils sogar nur einen solchen Verband. Dieser ist in Hessen landesweit und in Rheinland-Pfalz bzw. Niedersachsen nur für einen Landesteil zuständig. Als Blockademacht fallen diese Einheiten allesamt nicht ins Gewicht. Hingegen spielen die Verbände in Bayern und Nordrhein-Westfalen eine bedeutendere Rolle. In Bayern sind die sieben Bezirke höhere Kommunalverbände. Die Situation lässt einen komplexen Verwaltungsverbund erkennen. Hier ist die vergleichsweise (personal-)starke, rechtlich selbstständige kommunale Mittelstufe personell, sachlich und organisatorisch eng mit den sieben räumlich deckungsgleichen staatlichen Institutionen verflochten. Die Zusammenarbeit zwischen der Gebietskörperschaft Bezirk und der staatlichen Mittelinstanz gestaltet sich somit intensiv. Dies birgt allerdings Blockadepotenziale. Erschwerend kommt hinzu, dass auf der Ebene des Bezirks direkt gewählte Bezirkstage installiert sind, dass die mit den Regierungen verschränkten Bezirksverwaltungen den Weisungen

<sup>11</sup> Die verschiedenen Ansichten über dreigliedrige Modelle sind in Nordrhein-Westfalen mehr auf parteipolitische Gesichtspunkte rückführbar (siehe hierzu die Anmerkungen beim zweiten Faktor).

der Bezirkstagspräsidenten unterliegen und dass die staatliche Mittelinstanz unter dem Schutz der Verfassung steht.

Noch gravierender ist die Situation in Nordrhein-Westfalen. Hier sind neben dem Regionalverband Ruhr (RVR) die beiden Landschaftsverbände (LVR, LWL) von Interesse. Sie erbringen Leistungen, die deutlich über das Spektrum anderer Kommunalverbände hinausgehen. Ferner stellen sie ihrem personellen und materiellen Umfang nach die mit Abstand wichtigsten Kommunalverbände dar und nehmen 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, so dass der RVR eine Klammer und gleichermaßen eine andere Institutionen überlappende Struktur bildet. Die Region ist demnach von hohen Disparitäten gekennzeichnet, da sechs Verwaltungsträger (je drei Bezirksregierungen und höhere Kommunalverbände) einer einheitlichen Verwaltung entgegenwirken. Es ist somit ablesbar, dass eine Strukturreform vom Erfordernis einer Gebietsreform beeinflusst wird, nämlich der räumlichen Abgrenzung zwischen den Regierungsbezirken und den mächtigen Kommunalverbänden sowie der verwaltungspolitischen Verortung und vernünftigen Anbindung des Ruhrgebiets. Überdies bestehen parlamentarische Gremien bei den Landschaftsverbänden und Regionalräte bei den Bezirksregierungen. Was jedoch schwerer wiegt ist die Tatsache, dass das historisch-kulturell zweigeteilte Land durch überkomplexe Verflechtungsräume überlagert wird, woran sich eine Reform 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 an den Verflechtungen, insbesondere im Ruhrgebiet. In Nordrhein-Westfalen agiert demnach eine Vielzahl von Akteuren, deren Zuständigkeitsbereiche und Aufgabenwahrnehmungen mit-/ineinander verschränkt sind. Die staatliche und kommunale Mittelstufe bildet sozusagen ein „Verwaltungsdickicht“, mehr noch als in Bayern und mehr als anderswo.

Im nächsten Schritt wurde unterstellt, dass das Ausgangsmodell bei politischen Lagern hoch im Kurs steht, die in Form einer Regierungsbeteiligung für die richtungsweisenden Entscheidungen – vorwiegend im Zuge des Mittelinstanzenberichtes von 1973 – verantwortlich gezeichnet haben. Hingegen vertreten Parteien, die auf diese Entwicklungen keinen derart großen Einfluss hatten, sogenannte Oppositionsmodelle. Der empirische Beweis lässt sich überall antreten. So wird das Ausgangsmodell von allen damals regierenden Volksparteien priorisiert, der CDU Baden-Württemberg, der CSU, der SPD Hessen, der SPD Niedersachsen, der SPD Nordrhein-Westfalen und der CDU Rheinland-Pfalz.<sup>12</sup> Deviante Modelle präferieren hingegen die damaligen Oppositionellen, die SPD Baden-Württemberg, die CDU Hessen,<sup>13</sup> die CDU Niedersachsen (jeweils zwei Stufen) und die CDU Nordrhein-Westfalen (Regionalisierungsmodell). Die SPD Bayern plädiert,

---

12 Bis auf Baden-Württemberg und Bayern haben in den anderen vier Ländern die letzten Jahre die Regierungen gewechselt (Hessen: 1999, Niedersachsen: 2003, Nordrhein-Westfalen: 2005, Rheinland-Pfalz bereits 1991).

13 Die wahre Präferenz der CDU Hessen für ein Zweistufenmodell zeigt sich deutlich im Wahlkampf 1999.

wie nahezu alle dortigen Akteure, für das Ausgangsmodell, weil sich eine andere Variante aufgrund der strukturellen Momente politisch kontraproduktiv auswirken würde.<sup>14</sup>

Die Ergebnisse sind prinzipiell auch auf kleine Parteien übertragbar. Daran anknüpfend ist entscheidend, ob die historisch geprägten Präferenzen der Regierungspartner miteinander harmonieren. Die in den letzten Jahren nur in Nordrhein-Westfalen (bis 2005) mitregierenden Grünen plädieren für das Ausgangsmodell, weil die dortige Regierungspolitik überwiegend auf ein solches ausgerichtet war.<sup>15</sup> Hingegen war die FDP in der Vergangenheit immer wieder in der Regierungsverantwortung. In Baden-Württemberg war die (vormals ein Oppositionsmodell vertretende) FDP Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre von der Regierung ausgeschlossen, weshalb die Annäherung an die Union lange Zeit in Anspruch genommen hat. In Hessen plädiert die FDP verständlicherweise für das Ausgangsmodell, denn sie haben die Geschicke der Mittelinstanz als Partner der SPD von 1970 bis 1982 mitbestimmt. Dort musste die von der CDU favorisierte Zweistufigkeit 1999 verworfen werden, weil sich der damalige FDP-Koalitionspartner den Plänen versperren hat. In Niedersachsen stand die FDP immer wieder in Regierungsbündnissen, die Entscheidung von 1972 geht jedoch auf die SPD zurück, wodurch die Präferenz auch hier einsichtig wird. In Nordrhein-Westfalen hatte die FDP auf die früheren Entwicklungen Einfluss. Im Laufe einer 25-jährigen Regierungspause hat man sich jedoch sukzessive auf ein Oppositionsmodell verständigt. Die FDP Rheinland-Pfalz hatte ebenfalls Einwirkungsmöglichkeiten auf die Entscheidung von 1968. Dass sie dennoch Zug um Zug für zwei Stufen argumentiert, lässt sich damit begründen, dass es in Rheinland-Pfalz leichter fallen dürfte, vom Ausgangsmodell abzuweichen, weil schon der Mittelinstanzenbericht nicht zwingend Bündelungsbehörden für das Land vorsieht.

Die überall zu beobachtenden finanziellen Restriktionen münden in einen intensiven parteipolitischen Diskurs, was zu Maßnahmen stimuliert. In Baden-Württemberg (und anderen Ländern) besteht wieder seit spätestens Mitte/Ende der 1990er Jahre eine heftige, kontrovers geführte einschlägige Debatte. Die sich verschärfende Haushaltssituation, die in Baden-Württemberg überdimensionierte Sonderverwaltung, die daraus resultierende Interaktion respektive der dadurch entstehende Druck motiviert – oder besser treibt – die Regierung zu radikalen Veränderungen im Rahmen des Ausgangsmodells. Relativierend ist jedoch zu betonen, dass in der Literatur<sup>16</sup> auch umgekehrt argumentiert und die starke Rolle des Ministerpräsidenten betont wird, der den Prozess angekurbelt haben soll, weil radikale Reformen im Parteienwettbewerb eher keine Vorteile bedeuten. Hier dürften mehr personelle Faktoren bedeutsam sein. Dies ist richtig, denn der Impuls ging von der Regierungsspitze aus. Blickt man aber auf den vorgelagerten Zeitraum, besonders Anfang 2003, so ist unübersehbar, dass die fast täglichen Verlautbarungen aus der Opposition den weiteren Ablauf geradezu herausgefordert haben. Auch wurden die Strukturen noch im ersten Quartal 2003 vehement von der Regierung verteidigt. Dem Aspekt soll damit keinesfalls entgegengetreten werden,

---

14 Eine besondere Situation ergibt sich für Rheinland-Pfalz. Dort vertreten die Sozialdemokraten bis heute kein Oppositionsmodell. Zur näheren Erklärung: Reiners 2008, S. 226.

15 Die Grünen neigen tendenziell sonst eher zu Oppositionsmodellen, da sie die Entwicklungen der 1960er und 1970er Jahre nicht mitgemacht haben.

16 Hierzu Bogumil 2004; Bogumil u. Ebinger 2005.



denn sicher spielen in Baden-Württemberg und Niedersachsen personelle Faktoren eine Rolle. Dies ist vornehmlich dann der Fall, wenn man auf die Zeit unmittelbar vor Projektstart und die anschließenden Verläufe schaut.

Ein ebenfalls durchdringender politischer Wettbewerb lässt sich für Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen identifizieren. In diesen Ländern wurden die bisherigen Entscheidungen um die Mittelinstanz maßgeblich durch die SPD beeinflusst, was erklärt, dass diese jeweils das Ausgangsmodell präferiert und die neu regierende CDU einem devianten Modell nahesteht. Die Verhältnisse unterscheiden sich von Baden-Württemberg oder Bayern allerdings dadurch, dass es hier in den Jahren 1999, 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 und sich innerparteilich bereits eine Linie normiert und festgesetzt hat. Der Umstand unterstützte dazu, dass Niedersachsen heute zweistufig aufgebaut ist. Auch die schwarz-gelbe Regierung in Nordrhein-Westfalen verfolgt ein oppositionelles Regionalisierungsmodell, und in Hessen scheiterte eine Zweistufigkeit 1999 lediglich am damaligen Koalitionspartner. In Rheinland-Pfalz ist eine verstärkte Interaktion hinsichtlich der Mittelinstanz ungefähr seit Mitte der 1990er Jahre zu vernehmen. Dort wechselte die Regierung bereits 1991, als die Thematik noch nicht wieder tief genug im politischen Raum verankert war. Der dortige Machtwechsel hat daher nicht die Bedeutung wie anderswo. Das Beispiel zeigt ferner, dass eine alleinige Änderung der Machtverhältnisse – ohne vorausgehende Interaktionsphase – für einen Systemwechsel nicht hinreichend stimuliert. Überdies wird deutlich, dass die Veränderung eines Systems – über die Änderung der Machtstrukturen hinaus – zunächst auf eine harmonisierende Regierungskoalition angewiesen (z. B. Hessen 1999) und von weiteren Bedingungen (Reformkoalitionen, strukturelle Voraussetzungen etc.) abhängig ist (z. B. Nordrhein-Westfalen). Allein in Bayern ist der einschlägige Wettbewerb und damit die Motivation größerer Veränderungen begrenzt, was an den strukturellen Bedingungen und demnach am übergreifenden Konsens für das Ausgangsmodell liegt. Eine eher mäßige Interaktion endet daher oft in marginalen Reformen. Ein hoher Wettbewerb stimuliert hingegen zu radikaleren Veränderungen (alle anderen Länder). Ist die ca. ab Mitte der 1990er Jahre eingeläutete jüngere Reformgeschichte, in der die Kontroversen um die Mittelbehörden zugenommen haben, mit einem Machtwechsel verknüpft, bestehen auch Chancen für ein Oppositionsmodell, sollten nicht weitere Gründe entgegenstehen (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen). Ein hohes Maß an politischer Interaktion und eine Änderung der Macht- bzw. Ressourcenstrukturen motivieren demnach grundsätzlich zu devianten, per se radikalen Reformen.

Schließlich wurde angenommen, dass die Möglichkeit zu radikalen Maßnahmen von konstruktiven oder destruktiven Reformkräften mitbestimmt wird. Der Aspekt lenkt die Aufmerksamkeit auf die politischen Verschränkungen zwischen Land und Landkreistag. Weitgehend ausgeglichene Verhältnisse finden sich in Hessen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, was teilweise auch zur Zurückhaltung der Verbände führt, sollten nicht andere verwaltungs- bzw. territorialstrukturelle Gründe (wie z. B. in Hessen oder Rheinland-Pfalz) erheblich sein. Eine christdemokratische Dominanz im Landkreistag findet sich allerdings in den süddeutschen Ländern Baden-Württemberg und Bayern. Geradezu übermächtig ist die CDU im nordrhein-westfälischen Landkreistag vertreten. Ferner ist

**Tab. 4:** Dominanzverhältnisse in Landkreistagen

Baden-Württemberg	Bayern	Nordrhein-Westfalen
<b>CDU-Dominanz</b>	<b>CSU-Dominanz</b>	<b>CDU-Dominanz</b>
21 Sitze CDU, 1 Sitz FDP, 13 Sitze parteilos, kein Sitz der SPD	49 Sitze CSU, 10 Sitze SPD, Rest überwiegend Freie Wähler	27 Sitze CDU, 4 Sitze SPD

Quelle: Landkreistage der Länder (Zeitraum Frühjahr 2002 bis Herbst 2004)

ersichtlich, dass die kommunalen Akteure die Reformen teils unterstützend, teils blockierend, teils neutral begleiten. Besonders in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen ist unverkennbar ein Solidarisierungseffekt des Landkreistages mit den konservativen Regierungen verifizierbar. Sind die Mehrheiten zwischen Landesebene und der Ebene der Landkreise jedoch gegenläufig, ist also z. B. eine Regierung SPD-geführt (wie in der 13. Legislatur in Nordrhein-Westfalen bis Mai 2005) und der kommunale Bereich eher dominant christdemokratisch ausgerichtet, dann ist eine Politisierung der Interaktionsbeziehungen zu beobachten, was die Blockadeanfälligkeit erhöht. Die Tabelle verdeutlicht die Verhältnisse der Landkreistage, in denen derartige Dominanzen verifizierbar sind (Tab. 4):

Die Stichhaltigkeit der These zeigt sich an den Ländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Getragen wird die Reform in Baden-Württemberg entscheidend durch die parteipolitisch korrespondierende Verschränkung zwischen dem Landkreistag und der Regierung. Das Modell wird erst durch den – aufgrund des besonderen Wahlverfahrens der Landräte – dominant schwarz geprägten Spitzenverband transportiert und nach Beschluss der Regierung offensiv von diesem abgesichert. Solche Solidarisierungseffekte sind in einer schwächeren Form auch in Bayern beobachtbar. Wegen des geringeren Maßnahmenkatalogs ist eine Abstützung jedoch weniger erforderlich. Zudem werden die Aspekte durch die dortigen strukturellen Bedingungen überlagert. In Nordrhein-Westfalen sprechen sich die schwarz dominierten Spitzenverbände – der Landkreistag sowie der Städte- und Gemeindebund – mehr für das Regionalisierungsmodell der CDU-geführten Regierung aus. Letztlich absichern lässt sich die Hypothese dadurch, dass 1999 eine ähnliche Variante der vormals SPD-geführten Regierung vom Landkreistag abgelehnt wurde. Seit dem Machtwechsel vom Mai 2005 ist beobachtbar, dass sich die beiden konservativ besetzten Verbände in ihren Außendarstellungen zurückhalten und von Blockadehaltungen absehen. Trotz der strategischen Vorteile gegenüber der rot-grünen Regierungsphase ist bedeutsam, dass die Pläne der CDU-geführten Regierung nur von zwei Spitzenverbänden gestützt werden, was die Erfolgsaussichten des Regionalisierungsmodells wieder reduziert.

Fasst man die Ergebnisse zusammen, so ist festzustellen, dass in *Bayern* vornehmlich das Verbundsystem zwischen kommunaler und staatlicher Mittelinstanz und das Machtpotenzial der mittleren kommunalen Ebene radikale Reformen behindern. Blockierend wirken in *Nordrhein-Westfalen* das überkomplexe Verwaltungsgefüge, die Machtpotenziale der unteren und mittleren kommunalen Ebene, die ausgeprägten Verflechtungen zwischen Land und Kommunen (insbesondere im Ruhrgebiet), die Konkurrenzen zwischen der mittleren staatlichen Ebene und den starken Landschaftsverbänden sowie die differierenden, parteipolitisch geprägten Präferenzen der Spitzenverbände. In den anderen Ländern ist eine vergleichsweise geringere Komplexität vorfindbar. In *Rheinland-Pfalz* sprechen jedoch

die schwächeren bzw. von den Spitzenverbänden different bewerteten Kommunalstrukturen gegen eine einheitliche Präferenzbildung und damit für eine Blockadepolitik. Ferner bestanden Mitte der 1990er Jahre Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierungskoalition, welches Modell zu verfolgen ist. Wegen der unterschiedlichen Präferenzen der Koalitionäre bestanden in *Hessen* 1999 und die Jahre danach eher geringe Handlungsmöglichkeiten. Unterstellt man allerdings eine Alleinregierung der CDU, so wäre von einem weitaus höheren Reformpotenzial auszugehen, denn alle Spitzenverbände votieren für die „wahre Präferenz“ der Union und damit für zwei Stufen, da es sich um ein mittelgroßes Land mit relativ starken Kommunalstrukturen handelt, das durchaus ohne eine Mittelebene und sicherlich ohne Gebietsreform auskommen würde.

Frägt man explizit nach den Erfolgsfaktoren in *Baden-Württemberg* und *Niedersachsen*, so sind die jeweils konstruktiven Verhältnisse zu erwähnen. Deutlich wird in Baden-Württemberg, dass die aus den Strukturen ableitbaren Präferenzen der Spitzenverbände mit der Ansicht der Regierung korrespondieren. Aufgrund der Landesgröße und der Kommunalstrukturen ist ein anderes Modell auszuschließen, da andernfalls eine Gebietsreform naheliegt. Nicht zuletzt deshalb begegnen die niedersächsischen Verbände einer Zweistufigkeit anfangs reserviert, denn die kommunale Verwaltungskraft ist hier eher schwächer. Die Reform stößt jedoch sukzessive auf Akzeptanz, vorwiegend aufgrund der Absage an eine Territorialreform und der beispiellosen Entstaatlichung der unteren Verwaltungsstufe. Der Umstand steht argumentativ für zwei Ebenen. Weiterhin fällt die in beiden Ländern intensive einschlägige Debatte auf. Die Haushaltssituation, die ausgeprägte Sonderverwaltungslandschaft in Baden-Württemberg, die daraus resultierende Interaktion respektive der dadurch entstehende politische Druck stimuliert zu radikalen Maßnahmen, in Baden-Württemberg allerdings im Rahmen des Ausgangsmodells, da die CDU für Regierungspräsidien eintritt, für die sie sich schon in den 1970er Jahren ausgesprochen hat. Eine umfassende Reform wird jedoch erst möglich, als sich die ebenfalls aus historischen Gründen lange für ein Oppositionsmodell plädierende FDP der Union annähert. Getragen wird die Reform ferner entscheidend durch die korrespondierende parteipolitische Verschränkung zwischen Landkreistag und Regierung. Die Verhältnisse in Niedersachsen unterscheiden sich dergestalt, dass es hier 2003 zu einem Machtwechsel kommt, hin zur traditionellen Oppositionspartei, was den Grundstein für ein deviantes System legt. Was hinzukommt, ist die uneingeschränkte Kooperation der Regierungspartner, welche gleichfalls historisch begründbar ist.

Zur Relativierung ist schließlich darauf zu verweisen, dass die strategisch-taktische Ausrichtung zum Erfolg der Reformen beigetragen hat. Entscheidend sind somit auch personelle Faktoren in Gestalt der Regierungsspitzen. Der Aspekt stellt aber nur einen Baustein dar, denn günstige strukturelle Bedingungen schaffen Raum, hingegen lassen ungünstige Vorzeichen auch die besten Konzepte und Strategien ins Leere laufen.

## **6 Konklusion und theoretischer Zusammenhang**

Im Zentrum stand die Frage nach den Bedingungen radikalen Wandels auf der mittelinstanzlichen Ebene. Der Fokus fiel auf zwei zentrale Faktoren, die in den Ländern zwar mit unterschiedlicher Gewichtung ineinander- und zusammenwirken, die aber auch nicht

voneinander abzukoppeln sind. Hinreichend dürfte deutlich geworden sein, dass einerseits die verwaltungs- und territorialstrukturellen Bedingungen die Akteurspräferenzen und damit den Modernisierungsverlauf beeinträchtigen und andererseits die jeweiligen Akteurskonstellationen, deren Interessen und Ziele sowie das Ausmaß der politischen Interaktion den Prozess und das Politikergebnis nachhaltig beeinflussen.

Generalisierend lässt sich festhalten: Stimulierend wirkt für radikale (Mittelstufen-) Reformen neben einer sozio-ökonomisch schwierigen Ausgangssituation die Intensität des politischen Wettbewerbs. Ein hohes Maß der einschlägigen Interaktion treibt zu radikalem Wandel an und liefert die Motive einer Veränderungsbereitschaft, genauso wie eine Änderung der Macht- und Ressourcenstrukturen, insbesondere hin zu Parteien, die von den historisch wegweisenden Entscheidungen zur Mittelinstanz ausgeschlossen waren und daher ein per se radikales Oppositionsmodell vertreten. Die Chance zu einer radikalen Umsetzung verweist hingegen auf spezifische bevölkerungs-, verwaltungs- und territorialstrukturelle Bedingungen, auf diverse Machtkonstellationen und historisch geprägte Muster ihres Zusammenwirkens, auf parteipolitische Verschränkungen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften und auf die aus diesem Kontext resultierenden Akteurspräferenzen sowie daraus ableitbare Vetopositionen.

Entschlüsselt bedeutet dies, dass die Modellpräferenzen durch die Bevölkerungsstrukturen geprägt werden. Je bevölkerungsstärker ein Land ist, desto entscheidender steht akteursübergreifend ein dreistufiger Aufbau im Vordergrund und damit nur eine Radikalität im Rahmen einer Dreistufigkeit zur Disposition. Ferner besteht bei stärkeren kommunalen Strukturen seitens der Kommunen eine höhere Bereitschaft, eine radikale Zweistufigkeit zu unterstützen. Auf der kommunalen Ebene ist ein ausgeprägtes Verständnis für die radikalste zweistufige Variante tendenziell nur in nicht allzu großen Ländern mit starken Kommunalstrukturen vorhanden. Diese Tendenz wird in Niedersachsen insbesondere nur dadurch durchbrochen, weil einer Territorialreform eine unmissverständliche Absage erteilt wird, vornehmlich aufgrund der ausgeprägten Vertrauenskultur zwischen Land und kommunaler Ebene und der Entstaatlichung der unteren Verwaltungsstufe. Ein hoher Kommunalisierungsgrad (mit einer geringen allgemeinen Landesverwaltung auf der unteren Ebene) unterstützt daher die Beförderung einer radikalen zweistufigen Variante, weil dadurch die Bündelungsbehörden in Frage gestellt werden. Des Weiteren tragen eine hohe strukturelle Verflechtung und eine Abnahme der Machtkonzentration zu Blockaden bei. Die Chance zu radikalen Reformen liegt weiterhin darin begründet, ob sich die in der entsprechenden Frage historisch geprägten Einstellungen der Koalitionäre miteinander harmonisieren lassen. Letztlich führt eine eindeutige Dominanz einer Partei in den Gremien kommunaler Akteure zu Solidarisierungseffekten mit der Regierung, wenn die Mehrheiten mit den parteipolitischen Verhältnissen im Landtag korrespondieren. Sind die Mehrheiten hingegen dominant gegenmajoritär, so führt dies zu einer mehr kompetitiven Interaktionsorientierung oder zur Behinderung eines Modells und damit gegebenenfalls zur Unterstützung der oppositionellen Linie.

Unstrittig ist, dass Reformen vom Institutionengefüge abhängen und Strukturen auf Prozesse und Ergebnisse wirken. Die Politikwissenschaft argumentiert hier unmissverständlich: „Institutions matter“! Eine neoinstitutionalistische Annahme ist, dass das Politikergebnis auf die Ausgangssituation rückführbar ist (Scharpf 1987, S. 113 f.; Jansen 2000, S. 6; Taschowsky 2001, S. 3; Bandelow 2003, S. 1). Wesentlich ist ferner, dass

die historische Dimension meist ausgeklammert und unterschlagen wird, dass Verwaltungsstrukturen „Produkte historischer Entwicklungen“ (Mayntz 1985, S. 3) sind. Für die Erklärung der Gegenwart und Zukunft ist daher ein Rückgriff auf die Historie unabdingbar (Becker 1989, S. 896; Seibel 1997, S. 362; Häcker 1997, S. 86), denn auch „history matters. We cannot understand today's choices (...) without tracing the incremental evolution of institutions“ (North 1990, S. 100). Das die Geschichte wesentlich ist, wurde insbesondere im Rahmen des zweiten Faktors deutlich.

Für die Analyse und Erklärung der Ergebnisse orientierte sich die Studie deshalb an einem bewährten Hypothesenrahmen (Wollmann 2004; Pollitt u. Bouckaert 2000), der Kombination des historischen mit dem akteursorientierten Institutionalismus. Die historische Form, die vorwiegend Institutionen selbst zum Erklärungsgegenstand erhebt und speziell die Grenzen einer Veränderbarkeit betont, war in diesem Fall erweiterungsbedürftig, da sich die Frage explizit auf die Bedingungen radikalen Wandels richtet. Zur Erklärung der Vorgänge empfahl sich daher mehr noch der akteurszentrierte Institutionalismus, der weitgehend der Frage nach den Ergebnissen institutionell eingebetteten Handelns folgt (Mayntz u. Scharpf 1995, S. 39 ff.; Schulze 1997, S. 5 ff.; Scharpf 2000; Czada u. Schimank 2001, S. 133 ff., S. 240; Benz 2001, S. 75 f.). Dem Umstand, dass institutioneller Wandel im Kontext von Pfadabhängigkeiten steht, wird auch von der akteursorientierten Variante Rechnung getragen. So zeigt sich überall, dass die historisch geprägten Strukturen die Modernisierungswege mit anleiten oder versperren. Was ferner eindrucksvoll 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 und schlussendlich den institutionellen Handlungskorridor vorgibt.

## Literatur

- Ashford, Douglas E. 1983. Comparing policies across nations and cultures. In *Encyclopedia of Policy Studies*, Hrsg. Stuart. S. Nagel, 171–200. New York: Dekker.
- Bandelow, Nils C. 2003. Institutionelle Vetopunkte und kollektive Lernprozesse in der britischen und deutschen Europapolitik der 1980er und 1990er Jahre. [www.ruhr-uni-bochum.de](http://www.ruhr-uni-bochum.de). Zugegriffen: 4. Feb. 2004.
- Becker, Bernd. 1988. Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Thomas Ellwein, Joachim J. Hesse, Renate Mayntz, und Fritz W. Scharpf, Bd. 2, 13–68. Baden-Baden: Nomos.
- Becker, Bernd. 1989. *Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*. Percha: Schulz.
- Behrens, Maria. 2003. Quantitative und qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. In *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Hrsg. Klaus Schubert und Nils C. Bandelow, 203–235. München: Oldenbourg.
- Bentele, Karl-Heinz, Bernd Reissert, und Ronald Schettkat. 1995. Einleitung. Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. In *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Fritz W. Scharpf, *Festschrift zu seinem 60. Geburtstag*, Hrsg. Karl-Heinz Bentele, Bernd Reissert, und Ronald Schettkat, 9–19. Frankfurt a.M.: Campus.

- Benz, Arthur. 1987. Politisch-administrative Strukturen und Institutionen. In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Thomas Ellwein, Joachim J. Hesse, Renate Mayntz, und Fritz W. Scharpf, 1. Aufl., Bd. 1, 423–432. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur. 1990. Institutionspolitik. In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Thomas Ellwein, Joachim J. Hesse, Renate Mayntz, und Fritz W. Scharpf, Bd. 4, 359–374. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur. 2001. *Der moderne Staat. Grundlagen einer politologischen Analyse*. München: Oldenbourg.
- Benz, Arthur. 2004. Institutionentheorie und Institutionenpolitik. In *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung* (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag), Hrsg. Arthur Benz, Heinrich Siedentopf, und Karl-Peter Sommermann, 19–31. Berlin: Duncker & Humblot.
- Böhret, Carl, und Götz Konzendorf. 1995. Mehr Sein als Scheinen. Der funktionale Staat. In *Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung*, Hrsg. Fritz Behrens, Rolf G. Heinze, Josef Hilbert, Sybille Stöbe, und Ernst M. Walsken, 17–40. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg. 2004. Public-Sector-Reformen. Ansätze, Analysen, Ausblick. Antrittsvorlesung am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz am 8. Dez. 2004.
- Bogumil, Jörg, und Falk Ebinger. 2005. Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW (Gutachten vom 27.5.2005 im Auftrag von Stiftung und Verein „Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster“).
- Bogumil, Jörg, und Werner Jahn. 2005. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg, Christoph Reichard, und Patricia Siebart. 2004. Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative mit Sitz in Münster). Ibbenbüren.
- Bouckaert, Geert. 2004. Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel. In *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren*, Hrsg. Werner Jann, Jörg Bogumil, Geert Bouckaert, Lars Holtkamp, Leo Kißler, Sabine Kuhlmann, Erika Mezger, Christoph Reichard, und Helmut Wollmann, 22–35. Berlin: edition sigma.
- Czada, Roland, und Uwe Schimank. 2001. *Der „Neue Institutionalismus“*. Kurs 3704. Hagen: FernUniversität.
- Diemert, Dörte. 2005. Steuerung im kommunalen Spitzenverband. Eine Betrachtung nicht-normativer Steuerungsprozesse im Verband am Beispiel des Landkreistages Nordrhein-Westfalen. *Verwaltungsarchiv*. 96 (3): 399–420.
- Dogan, Mattei, und Dominique Pélassy. 1984. *How to compare nations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ellwein, Thomas. 1993. *Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen*. Gutachten o. O.
- Ellwein, Thomas. 1994. *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Mannheim: BI-Taschenbuchverlag.
- Giddens, Anthony. 1979. *Central problems in social theory*. London: Macmillan.
- Giddens, Anthony. 1995. *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Göhler, Gerhard. 1994. Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen. In *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Hrsg. Gerhard Göhler, 19–46. Baden-Baden: Nomos.

- Göhler, Gerhard. 1997. Wie verändern sich Institutionen? Revolutionärer und schleichender Institutionenwandel. In *Institutionenwandel* (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 16/1996), Hrsg. Gerhard Göhler, 21–56. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Häcker, Michael. 1997. Umweltpolitische Instrumente und Neue Institutionenökonomik. Mit einem Geleitwort von Holger Bonus. Wiesbaden. Zugl. Münster, Universität, Dissertation.
- Häusler, Bernd. 2004. Zur Abschaffung der Bezirksregierungen – oder: ein Jahr Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. In *Niedersächsische Verwaltungsblätter: Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung* 6: 145–149, (Boorberg).
- Hartmann, Jürgen. 1995. *Vergleichende Politikwissenschaft. Ein Lehrbuch*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Hesse, Joachim J. 2000. Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V. Mainz.
- Hesse, Joachim J. 2002a. Regierungs- und Verwaltungsreform in Hessen. Eine Aktualisierung des Gutachtens „Staatsreform in Deutschland – das Beispiel Hessen“ von 1997. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Hessen e. V. Wiesbaden.
- Hesse, Joachim J. 2002b. Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler in Bayern e. V. München.
- Hesse, Joachim J. 2002c. Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Gutachten im Auftrag des Finanzwissenschaftlichen Instituts des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg e. V. Stuttgart.
- Hesse, Joachim J. 2003. Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- und Oppositionsvorschlägen. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Unter Mitarbeit von Alexander Götz, Bernhard Bär, und Juliane Hübner.
- Hesse, Joachim J. 2004. Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktionen, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems. Unter Mitarbeit von Alexander Götz.
- Hesse, Joachim J., und Arthur Benz. 1988. Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich. In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Thomas Ellwein, Joachim J. Hesse, Renate Mayntz, und Fritz W. Scharpf, Bd. 2, 69–111. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim J., und Arthur Benz. 1990. Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich. USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Hogwood, Brian W., und B. Guy Peters. 1983. *Policy dynamics*. Brighton: St. Martin's Press.
- Jansen, Dorothea. 2000. Der neue Institutionalismus. Antrittsvorlesung an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer vom 27. Juni 2000.
- Kieser, Alfred, Hrsg. 2002. *Organisationstheorien*. 5. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kneissler, Thomas. 1996. *Verwaltungen jenseits der Zweckrationalität. Ein organisationstheoretisch angeleiteter Vergleich verschiedener Konzepte*. Baden-Baden: Nomos. Zugl. Kassel, Universität, Dissertation.
- König, Klaus. 1996/1997. Öffentliche Verwaltung im vereinigten Deutschland. In *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Hrsg. Klaus König und Heinrich Siedentopf, 13–37. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine. 2003. Kommunale Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Konzept und Umsetzung des „Neuen Steuermodells“. Diskussionspapier für den russisch-deutschen Workshop: „Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Deutschland und Russland“ am 23. und 24. Juni 2003 an der Hochschule für Ökonomie (HSE). Moskau.
- Kuhlmann, 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. 2007. Hauptstadtverwaltungen in Kontinentaleuropa. Berlin und Paris im Vergleich. *Verwaltungsarchiv* 1 (2007): 116–135.
- Lange, Hans-Jürgen, Norbert Kersting, und Leo Kißler. 2000. Einleitung. Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. In *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*, Hrsg. Leo Kißler, Norbert Kersting, und Hans-Jürgen Lange, 13–23. Baden-Baden: Nomos.
- Lehbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 3. aktualisierte und erweiterte Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, M. Rainer. 1997. Institutionalisation und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien. In *Institutionenwandel* (Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 16/1996), Hrsg. Gerhard Göhler, 57–69. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lijphart, Arend. 1975. The comparable cases strategy in comparative research. *Comparative Political Studies* 8 (2): 158–177.
- Lüder, Klaus. 2004. Zur Erklärung von Reformprozessen in Verwaltungen, dargestellt am Beispiel von Rechnungswesen-Innovationen. In *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung* (Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag), Hrsg. Arthur Benz, Heinrich Siedentopf, und Karl-Peter Sommermann, 75–88. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lütz, Susanne. 2003. Governance in der politischen Ökonomie. MPIfG Discussion Paper 03/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, Renate. 1985. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 3. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.
- Mayntz, Renate. 1997. Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In *Modernisierung des Staates?* Hrsg. Edgar Grande und Rainer Prätorius, 65–74. Baden-Baden: Nomos.
- Mayntz, Renate, und Fritz W. Scharpf. 1995. Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Hrsg. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf, 39–72. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mittelinstanzenbericht. 1973. Neuordnung der staatlichen Mittelinstanzen (nebst Anlagen; vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder).
- Naschold, Frieder. 1995. „Der Blick über den Tellerrand“. Internationale Erfahrungen bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors und ihre Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. In *Der Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltung*, Hrsg. Fritz Behrens, Rolf G. Heinze, Josef Hilbert, Sybille Stöbe, und Ernst M. Walsken, 81–92. Berlin: edition sigma.
- Naßmacher, Hiltrud. 1991. *Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nemitz, Carsten. 2000. Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert. 2000. *Public management reform. An international comparison*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam, und Henry Teune. 1982. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Reprint. New York: R.E. Krieger.
- Reiners, Markus. 2008. *Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz W. 1987. Grenzen der institutionellen Reform. In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Thomas Ellwein, Joachim J. Hesse, Renate Mayntz, und Fritz W. Scharpf, Bd. 1, 111–151. Baden-Baden: Nomos.
- 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. 1996/1997. Verwaltungsreformen. In *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, Hrsg. Klaus König und Heinrich Siedentopf, 87–106. Baden-Baden: Nomos.
- Seibel, Wolfgang. 1997. Historische Analyse und politikwissenschaftliche Institutionenforschung. In *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft. Eine Zwischenbilanz*, Hrsg. Arthur Benz und Wolfgang Seibel, 1. Aufl., 357–376. Baden-Baden: Nomos.
- Statistisches Bundesamt. 2004. *Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 2004*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stöbe, Sybille, und Rolf Brandel. 1996. Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 9). Berlin: edition sigma.
- Taschowsky, Peter. 2001. Neuer Institutionalismus. Erklärungskraft für europäische Integration und Konsequenzen für eine europäische Sozialpolitik. Beitrag zur Herbsttagung des Arbeitskreises Politische Ökonomie: Die Europäische Union aus politökonomischer Perspektive, Hannover.
- Wahl, Rainer. 1987. Die Organisation und Entwicklung der Verwaltung in den Ländern und in Berlin. In *Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 5, Die Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl, und Georg-Christoph von Unruh, 208–292. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Wollmann, Helmut. 1996. Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub*, Hrsg. Christoph Reichard und Helmut Wollmann, 1–49. Basel: Birkhäuser.
- Wollmann, Helmut. 2000. Local government modernization in Germany. Between incrementalism and reform waves. *Public Administration* 78 (4): 915–936.
- Wollmann, Helmut. 2004. Verwaltungspolitische Strategie- und Politikwechsel im internationalen Vergleich. In *Gesellschaft mit beschränkter Hoffnung. Reformfähigkeit und die Möglichkeit rationaler Politik* (Festschrift für Helmut Wiesenthal), Hrsg. Jürgen Beyer und Petra Stykow, 116–144. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.