

# Die Logik der Politikberatung. Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder

Jörg Bogumil

## 1. Problemhintergrund und Fragestellung

Für die Verwaltungswissenschaft war Politikberatung schon immer attraktiver als für große Bereiche der Politikwissenschaft, zumindest dann, wenn sie an einer problemlösungsorientierten Sichtweise interessiert ist.<sup>1</sup> Ein wesentlicher Grund liegt auch in ihrem Forschungsgegenstand, der Verwaltung. So ist ein wesentlicher Aufgabenbereich der Verwaltung die Beratung der Politik, insbesondere, aber nicht nur, in Ministerialverwaltungen. Verwaltungen sind im Kern sogar die wichtigsten Berater der Politik. Ohne Verwaltungszuarbeit können in den arbeitsteiligen und spezialisierten öffentlichen Organisationen die vorhandenen umfangreichen Informationen nicht gefiltert, verdichtet und entscheidungsreif gemacht werden. Insofern ist Verwaltungswissen höchst entscheidungsrelevant und eine Wissenschaft, welche sich mit diesem Gegenstand beschäftigt, eigentlich prädes-

---

<sup>1</sup> In der Verwaltungswissenschaft bezeichnete man vergleichbare Verfahren als »benchmarking«. Diese steht in der Tradition der Ende der 1960er Jahre entstehenden politikwissenschaftlich ausgerichteten Verwaltungswissenschaft als Policyanalyse, die sich im Zusammenhang mit der Reform der Ministerialorganisation, dem Aufbau von Planungs- und Entscheidungssystemen und der Durchführung von Territorial- und Funktionalreformen in den 1970er Jahren mit den Möglichkeiten problemadäquater politisch-administrativer Strukturen und Prozesse beschäftigte (Scharpf 1973). Auch wenn später der Blick weg vom Staat als alleinigem Steuerungsakteur hin zum Zusammenwirken gesellschaftlicher und staatlicher Akteure ins Zentrum des Interesses geriet, wird an der besonderen Funktion des politisch-administrativen Systems als »Spezialist fürs Allgemeine« festgehalten (Mayntz 1996: 156). Steuerung bleibt dem Anspruch nach seine besondere Funktion, verändert hat sich indes die Art und Weise, wie der Staat die Aufgaben erfüllt. Diese ist durch die Kombination von gesellschaftlicher Selbstregelung und politischer Steuerung gekennzeichnet. Damit rücken dann vor allem die Probleme von Verhandlungssystemen, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der in Netzwerken gebundenen Akteure, die dort von staatlichen Akteuren wahrgenommene Rolle und die Qualität der Politikergebnisse in derartigen Strukturen in den Vordergrund. Dies ändert jedoch nichts an dem Anspruch einer Politik- und Verwaltungswissenschaft, die auch zur Problemlösung beitragen will.

tiniert, sich mit dem Prozess der Wissensaneignung und -verwendung zu beschäftigen.

Verwaltungsberatung ist somit eigentlich immer auch Politikberatung. Man könnte sogar sagen, dass der Großteil der normalerweise unter der Überschrift Politikberatung laufenden Aktivitäten in Wirklichkeit Verwaltungsberatung ist, denn die Ergebnisse von Gutachten, Expertenkommissionen, Anhörungen, Enquetekommissionen usw. sind in aller Regel so umfangreich und so speziell, dass sie wiederum nur von den Experten in den Verwaltungen im Detail gelesen und verarbeitet werden können. Diese müssen die Ergebnisse dann wiederum für die politischen Spitzen aufbereiten.

Insofern wundert es nicht, dass es viele *Expertengremien* gibt, die Politik und Verwaltung beraten sollen, wie Beiräte, Arbeitsgruppen, Projektgruppen, Expertenkommissionen oder Enquetekommissionen (Siefken 2007; vgl. auch Döhler 2012, Fleischer 2016). Beispiele für Beiräte sind z. B. der Wissenschaftliche Beirat im Finanzministerium, die Monopolkommission oder der Nationale Normenkontrollrat. Typische Arbeitskreise sind der Arbeitskreis Steuerschätzung sowie natürlich die Ausschüsse der Parlamente. Beispiele für zeitlich begrenzte Expertenkommissionen sind die Hartz- oder Rürup-Kommissionen, während die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, der Staatssekretärsausschuss für Bürokratieabbau oder die Kommission zur Gemeindefinanzreform Beispiele für eine Projektgruppe darstellen. Enquete-Kommissionen vereinen externe Experten und Parlamentarier, sie werden vor allem in den Bundesländern vielfach genutzt.<sup>2</sup>

Neben den Expertengremien haben vor allem *wissenschaftliche Gutachten*, die die Arbeit in den Expertengremien oder in der Verwaltung zusätzlich unterstützen sollen, eine wichtige Beratungsfunktion. Insgesamt ist diese Form von Politikberatung alles andere als neu, allerdings gibt es einige Indizien, die auf die *zunehmende Bedeutung von Expertenwissen für legislative und exekutive Entscheidungsprozesse* hinweisen (z. B. Zürn 2011; Bogumil/ Kuhlmann 2015).<sup>3</sup>

---

2 Seit Anfang der 1990er Jahre sind in den Bundesländern über 60 Enquetekommissionen eingesetzt worden, die meist über mehrere Jahre gearbeitet haben.

3 Auf die kritische Diskussion hinsichtlich des Einflusses von externer Beratung auf politische Entscheidungen, die eine demokratietheoretisch und verfassungsrechtlich problematische Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen konstatiert (Blumenthal 2003), wird nicht weiter eingegangen. Die These, dass durch den Einsatz von Kommissionen, Beiräten und Sachverständigen die Gestaltungsmacht von Regierung und Parlament auf externe Akteure verlagert und damit dem Gesetzgeber entzogen wird, hält der Autor jedenfalls für den von ihm untersuchten Bereich für nicht belegt.

Ein wesentliches Ziel der Einbindung wissenschaftlicher Expertise ist neben der Informationsbeschaffung (fast immer auch) ihre Legitimationsstiftung für den Entscheidungsprozess und dessen Ergebnis. Dies ist nun wenig überraschend, ist doch aus der Debatte um die Logik politischer Entscheidungsprozesse bekannt, dass politisch-administrative Entscheidungsprozesse immer Macht- und Informationsverarbeitungsprozesse zugleich sind (vgl. Bogumil 2011).<sup>4</sup> Wesentliche Hindernisse für eine bessere politische Steuerung liegen eben nicht nur in Zeit- und Informationsproblemen, sondern auch in Prozessen der Parteienkonkurrenz und in den spezifischen Eigeninteressen der Akteure.

Weitgehend Einigkeit herrscht über die institutionentheoretische Grundprämisse, dass die Institutionalisierung und Verwendung von Wissen in der Verwaltung durch komplexe Interaktionsprozesse von externen und internen Akteuren gekennzeichnet ist. Der Verlauf und das Ergebnis dieser Interaktionsprozesse sind auch von den gegebenen Organisationsstrukturen und Kontextfaktoren abhängig (Knill/ Tosun 2015). Es gibt jedoch kaum empirische Untersuchungen, die diesen allgemeinen Erklärungszusammenhang konkretisieren. Wie Beratungsprozesse von Politik und Verwaltung im Geflecht zwischen Parteienwettbewerb, beschränkten Planungskapazitäten, Implementationsproblemen durch vertikale und horizontale Verflechtungen sowie Eigeninteressen der Implementeure konkret ablaufen und welche Logik sich wann durchsetzt, ist vielfach unerforscht. Dies ist wenig überraschend, da es erhebliche Feldzugangsprobleme gibt und wenig Interesse existiert, Transparenz über die Realität von Beratungsprozessen herzustellen.

Der Autor hatte nun seit dem Jahr 2004 die Gelegenheit, im Feld der *Verwaltungspolitik der Länder* zahlreiche Erfahrungen hinsichtlich der Verwendung und Wirkungsweise wissenschaftlicher Expertise zu machen.<sup>5</sup> In den Bundesländern ist insgesamt - und in den letzten Jahren vermehrt - eine hohe Bedeutung von Expertenwissen zu beobachten. Seit Mitte der 1990er Jahre sind nach eigenen Recherchen mindestens 150 externe

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu auch das Konzept der Wissenspolitologie (Nullmeier 1993), in welchem die Deutungshoheit über Wissen und Expertise als eine zentrale Machtressource im politischen Prozess verstanden wird.

<sup>5</sup> Auch wenn es hier im Folgenden empirisch nur um die Verwaltungspolitik der Länder geht, lassen sich die Kernaussagen zur Logik der Politikberatung auch auf die Beratung von öffentlichen Organisationen übertragen, wenngleich hier der Anteil der politikwissenschaftlichen Beratung möglicherweise etwas geringer ist als im Bereich der Verwaltungspolitik der Länder, da hier stärker die öffentliche Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensberatungen ins Spiel kommen.

verwaltungswissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben worden, sowie ca. 15 Enquetekommissionen im Feld der Verwaltungspolitik der Länder eingesetzt worden. Es dominieren dabei im Übrigen politikwissenschaftliche Stellungnahmen, diese sind aber auf wenige Personen beschränkt. Ein Grund für die intensive Nutzung von Expertenwissen ist, dass die Reformmaßnahmen, vor allem Gebiets- und Funktionalreformen, häufig politisch sehr umstritten sind, und die Hinzuziehung von externem Wissen helfen soll, die Legitimation der Maßnahmen abzusichern.<sup>6</sup>

Zurückgegriffen wird im Folgenden zum einen auf die Literatur zur Politikberatung (vgl. hierzu vor allem Weiss 1977, 1979; Weingart 2001; Wewer 2003; Falk et al. 2006; Mayntz 2008; Voßkuhle 2007; Weingart/ Lentzsch 2008; Schuppert 2008; Heidelberger Akademie der Wissenschaften)<sup>7</sup> und zur Verwaltungspolitik und zum anderen auf eigene Erfahrungen mit der Erstellung und Verwendung von Gutachten, Anhörungen in den Landtagen sowie der Arbeit von Enquetekommissionen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen. Inhaltlich geht es dabei im Bereich der Gebiets- und Funktionalreformen insbesondere um die Rolle der staatlichen Mittelinstanzen (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen), die Diskussion von Kommunalisierungsmöglichkeiten sowie um Kreis- und Gemeindezusammenschlüsse. Aufgabenfelder, die vertiefter betrachtet wurden, sind die Umweltverwaltung, die Straßenbauverwaltung, die Sozialverwaltung, die Schulaufsicht sowie die Regionalentwicklung und EU-Förderung. Gutachten wurden dabei sowohl im Auftrag von Staatskanzleien oder Ministerien als auch im Auftrag von Stiftungen erstellt. Einladungen zu Anhörungen kamen sowohl von der SPD, der CDU, den GRÜNEN als auch der FDP.<sup>8</sup>

Im Folgenden soll nun die Logik der Politikberatung im Feld der Verwaltungspolitik der Länder analysiert werden, indem danach gefragt wird, a) wie und wann die Experten ausgewählt werden, b) ob es Einflussversuche seitens der Auftraggeber der Expertise gibt und c) wie die Prozesse der Ergebnisverwendung verlaufen?

Die *zentrale These* des Beitrags lautet, dass sich die Logik wissenschaftlicher Expertise mit der Logik politischer Entscheidungsrationalität

---

6 Gemeint ist hier die Throughput-Legitimität, also der Prozess der Entscheidungsproduktion als mögliche Quelle von Legitimität (Zürn 2011).

7 Eine Zusammenfassung dieser allgemeinen Diskussion findet sich bei Bogumil/ Jann (2009: 181ff.), weshalb hier darauf verzichtet wird. Stattdessen wird in den einzelnen Ausführungen auf die relevante Literatur verwiesen.

8 Hieran erkennt man schon, dass in Fragen der Verwaltungspolitik rein parteipolitische Erklärungsmuster wenig erklärungskräftig sind.

verkoppeln muss, damit wissenschaftliche Erkenntnisse überhaupt eine Chance haben, die Verwaltungspraxis zu verbessern. Dies erfordert die Bereitschaft von Wissenschaftlern, sich in die Entscheidungslogiken von Verwaltung und Politik einzudenken (und z.T. in dieser zu agieren), um überhaupt in den Wahrnehmungshorizont der Praxis vorzudringen. Dann besteht eine Chance, wissenschaftliche Argumente in politische Prozesse einfließen zu lassen, wohlwissend, dass zumindest im Feld der Verwaltungspolitik sich im Zweifel die Machtlogik durchsetzt. Dennoch hat gerade die Politikwissenschaft große Einflussmöglichkeiten, allerdings nutzt sie aus unterschiedlichsten Gründen ihre Beratungschancen bisher eher unzureichend.

Bevor in Kapitel 3 auf diese Logik der Politikberatung eingegangen wird, soll zunächst ein kurzer Überblick über den Stand und Inhalt der Verwaltungsreformen auf Länderebene gegeben werden (Kapitel 2). Abschließend wird die Frage gestellt, warum es eine gewisse Zurückhaltung von Teilen der Politikwissenschaft im Bereich der Politikberatung gibt (Kapitel 4).

## *2. Neuere Verwaltungsreformen in den Bundesländern*

Im deutschen Verwaltungsföderalismus nehmen die Bundesländer die zentrale Rolle als Vollzugsebene für Bundes- und Landesgesetze ein. Dies zeigt sich auch daran, dass sie mit einem Anteil von ca. 50 % das Gros der über 4 Mio. Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland stellen. Der Bund kommt hier nur auf einen Anteil von knapp 10 %. Insofern ist Verwaltungspolitik, also die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und -verfahren, vor allem eine Angelegenheit der Länder und der – staatsrechtlich zu den Ländern zählenden – Kommunen (Ebinger/ Bogumil 2016).

Seit der Nachkriegszeit gab es immer wieder Ansätze und Vorstöße, den hergebrachten Verwaltungsaufbau zu ändern, zu optimieren und effizienter zu gestalten, allerdings lange Zeit ohne durchgreifendem Erfolg (Bogumil/ Jann 2009). Nach der deutschen Einigung mussten vor allem die ostdeutschen Bundesländer ihre Verwaltungsstrukturen an die westdeutschen Vorbilder anpassen. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts jedoch intensivieren alle Landesregierungen ihre Reformanstrengungen mit – gemessen am Ausmaß und der Intensität der Veränderungen – überraschendem Erfolg (vor allem in Baden-Württemberg und Niedersachsen im Jahr 2005). Alle Länder bemühen sich in Zeiten zunehmender Haushaltskonsolidierung um eine Konzentration und Straffung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung. Auch

die ostdeutschen Flächenländer mussten nach der ersten Phase von Reformen in den 1990er Jahren aufgrund des demografischen Wandels und der Veränderung der Finanzausstattung (durch die Reduzierung und dann den Wegfall des Solidaritätszuschlages zum Jahr 2019) in eine zweite Verwaltungsreformphase eintreten (vgl. ausführlich Ebinger/ Bogumil 2016). Überblicksartig hat es in den folgenden Bundesländern in den letzten Jahren umfassende Verwaltungsreformen gegeben:

In *Baden-Württemberg* setzte eine Koalition von CDU und FDP zum 1.1.2005 eine umfassende Funktionalreform zur Stärkung der konzentrierten Dreistufigkeit in Kraft. Es kam zu einem Abbau, der Zusammenlegung oder Eingliederung von 350 Sonderbehörden in die Regierungspräsidien oder Landkreise, von dem ca. 20.000 Mitarbeiter betroffen waren. Eine Gebietsreform fand nicht statt, für den Landeshaushalt ergab sich eine Einsparrendite von 20 % bezogen auf das betroffene Personal (vgl. hierzu Hesse 2002; Bogumil/ Ebinger 2005; Innenministerium Baden-Württemberg 2007; Benz/ Suck 2007; Bauer u.a. 2007; Ebinger 2009; Richter 2010; Richter/ Kuhlmann 2010; Richter 2012; Bogumil et al. 2016; Bogumil et al. 2017).

In *Niedersachsen* setzte eine Koalition von CDU und FDP zum 1.1. 2015 eine umfassende Funktionalreform zur Herstellung der Zweistufigkeit in Kraft. Die vier Bezirksregierungen wurden abgeschafft. Es kam zu einer Zusammenlegung oder Verlagerung von 121 Sonderbehörden. Eingespart werden sollten 6.000 Stellen, ob dies gelungen ist, ist bis heute unklar. Eine Gebietsreform fand nicht statt (vgl. Hesse 2004; Bogumil 2007; Bogumil/ Kottmann 2007; Hesse et al. 2010; Bogumil/ Ebinger 2012b). 2014 hat die rot-grüne Landesregierung als Reaktion auf die Abschaffung der Bezirksregierung vier Ämter für regionale Landesentwicklung eingerichtet (vgl. Bogumil/ Seuberlich 2016a; Bogumil/ Seuberlich 2016b; Grohs 2016).

In *Sachsen-Anhalt* kam es unter einer großen Koalition 2007 zu einer umfassenden Gebietsreform mit einer Reduzierung der Landkreise und kreisfreien Städte (11+3 statt 21+3) und einer starken Reduzierung auf der Gemeindeebene (von 1033 auf 218). 2004 und 2009 wurden ebenfalls Funktionalreformen beschlossen, die im Bereich der Kommunalisierung eher zurückhaltend ausfielen (vgl. Gundelach 2013).

In *Sachsen* trat unter einer CDU/ SPD Regierung 2008 eine umfassende Gebiets- und Funktionalreform in Kraft. Nachdem schon 1998 die Gemeindeebene reformiert wurde, kam es nun zu einer Reduzierung der Landkreise und kreisfreien Städte (10+3 statt 22+7) und zu einer starken Kommunalisierung (betroffen waren ca. 8.000 Mitarbeiter). Die Regierungspräsidien wurden in Landesdirektionen umbenannt und leicht geschwächt. Erzielt

werden sollte eine Effizienzrendite bei den Kommunen in Höhe von 29,4 % bis 2014 für die übertragenen Aufgaben. Die Durchsetzung der Gebietsreform wurde erst durch die umfassende Kommunalisierung ermöglicht, da die Zustimmung zur Gebietsreform durch die kommunalen Spitzenverbände explizit mit dem Ausmaß der Kommunalisierung verkoppelt war.

In *Mecklenburg-Vorpommern* kam es 2011 unter einer großen Koalition im zweiten Anlauf, nachdem im Jahr 2006 die erste Reform unter einer rot-roten Regierung vom Landesverfassungsgericht gestoppt wurde<sup>9</sup>, zu einer Gebietsreform auf Kreisebene. Hier wurden die flächenmäßig größten Kreise im Bundesgebiet geschaffen (häufig als Regionalkreise bezeichnet). Es kam zu einer Reduzierung der Landkreise und kreisfreien Städte (6+2 statt 12+6), allerdings nur zu einer vorsichtigen Funktionalreform (Kommunalisierung von 200 Stellen). Die Ebene der Gemeinden wurde nicht verändert (vgl. Mehde 2007; Hesse et al. 2008; Bogumil/ Ebinger 2008; Hesse 2009; Gayl 2010; Lenz 2013; Hesse 2015).

In *Brandenburg* gibt es seit 2012 eine intensive Diskussion über die Gebiets- und Funktionalreform. Die rot-rote Regierung hat 2016 ein Vorschaltgesetz erlassen und ist im Moment (Mai 2017) dabei Gesetze zur Gebiets- und Funktionalreform in den Landtag einzubringen. Vorgesehen ist eine Reduzierung der Landkreise und kreisfreien Städte (ursprünglich 9+1, neuerdings 11+1 statt 14+4) und Kommunalisierungen von Landesaufgaben im mittleren Umfang (vgl. Proeller/ Siegel 2010; Bogumil/ Ebinger 2012a; Kuhlmann et al. 2012; Bogumil/ Ebinger 2013; Landtag Brandenburg, EK5/2 2013; Gebhardt 2013; Westphal et al. 2013, Bogumil/ Kintzinger/ Mehde 2014; Kuhlmann et al. 2017). Waren zur Zeit der Enquetekommission die Oppositionsfraktionen von FDP und CDU und auch Teile der kommunalen Spitzenverbände noch reformbereit, so versuchen sie mittlerweile (mit faktischer Unterstützung der AfD) ein Volksbegehren auf Landesebene gegen die Reformpläne durchzusetzen.

In *Thüringen* hat die rot-rot-grüne Landesregierung im Jahr 2016 ein Vorschaltgesetz zur Gebiets- und Funktionalreform erlassen und ist dabei (Stand: Mai 2017) ein Gesetz zur Neugliederung der Kreisebene in den Landtag einzubringen. Vorgesehen ist eine Reduzierung der Landkreise und kreisfreien Städte (ursprünglich 8+2, neuerdings 8+4 statt 17+6) und eine deutliche Reduzierung der Zahl der Gemeinden. Im Bereich der Gemeinde-reform ist jedoch zunächst eine Freiwilligkeitsphase vorgeschaltet. Das Ausmaß an Funktionalreformen ist zur Zeit noch unklar (vgl. Hesse 2014;

---

<sup>9</sup> Geplant waren 5 Regionalkreise sowie die Kommunalisierung von 1.500 Stellen. Kritisiert wurde vom Landesverfassungsgericht die »unzureichender Berücksichtigung der Belange ehrenamtlich ausgeübter kommunaler Selbstverwaltung«.

Bogumil 2016). War die CDU in der Vorgängerregierung noch für eine Gebietsreform so versucht sie mittlerweile mit der FDP (und mit faktischer Unterstützung der AfD) ein Volksbegehren auf Landesebene gegen die Reformpläne durchzusetzen.

Deutlich wird, dass wir es im Kern mit Funktional- und Gebietsreformen zu tun haben, wobei letztere bisher nur in Ostdeutschland zu beobachten sind. Versucht man bei aller Unübersichtlichkeit in den 13 Flächenländern die Verwaltungsstrukturen zu typisieren, so lassen sich zwei Reformmodelle unterscheiden, die *Konsequente Zweistufigkeit* und die *Konzentrierte Dreistufigkeit* (vgl. Tabelle 2-1). Nicht alle der jeweils aufgeführten Länder orientieren sich allerdings in allen Aspekten an diesen Reformmodellen.

Eine *zweistufige Verwaltung* ohne allgemeine Mittelinstanz findet sich (mit der Ausnahme von Niedersachsen) vornehmlich in den einwohnermäßig kleinen Bundesländern (unter 3 Mio. Einwohner, Ausnahmen Sachsen-Anhalt und Thüringen).<sup>10</sup> Hier wird versucht, die durch das Fehlen der Mittelinstanzen in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Zudem wird eine Rückführung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise verlagert werden.

In den meisten Bundesländern (vor allem den größeren Bundesländern mit Ausnahme Niedersachsen) dominiert dagegen eine *dreistufige Verwaltung*. Allerdings gibt es verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgaben noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Es lassen sich drei Modelle unterscheiden: der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt und Thüringen, der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenschnitt in Rheinland-Pfalz und der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen<sup>11</sup> und Nordrhein-Westfalen. In allen drei Modellen wird versucht, eine

---

10 In Deutschland existiert ein Mischsystem aus Gebiets- und Aufgabenorganisationsmodell, ursprünglich mit dem Vorrang der Gebietsorganisation, in dem Sinne, dass »nach Möglichkeit der größere Teil der öffentlichen Aufgaben vor Ort und auch noch auf der mittleren Ebene gebündelt (wird; der Verf.), es aber für bestimmte Aufgaben eine spezielle Organisation (gibt)« (Ellwein 1993: 166). Der zweistufige Verwaltungsaufbau stärkt eher die Fachverwaltung, der dreistufige eher die allgemeine Verwaltung.

11 Die drei Regierungspräsidien wurden 2008 in *Landesdirektionen* umbenannt. Diese wurden zum 1.3.2012 formal zur (weiterhin regional strukturierten) *Landesdirektion Sachsen* zusammengefasst.

weitgehende Konzentration staatlicher Aufgabenwahrnehmung auf der Mittelebene (staatliche Bündelung) vorzunehmen, indem insbesondere die Aufgaben der unteren Landesbehörden hierhin verlagert – oder kommunalisiert werden. Durch diese Integration ist häufig sogar ein Aufgabenzuwachs auf der Mittelebene zu beobachten (z. B. in Baden-Württemberg).

Neben den Verwaltungsstrukturen auf Landesebene sind die *kommunalen Gebietsstrukturen* von großer Bedeutung im Bereich der Verwaltungspolitik, insbesondere für die Frage einer möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben (manchmal als Gegengeschäft für veränderte Gebietsstrukturen). Hier gibt es eine erhebliche Varianz im Bundesländervergleich (vgl. Tabelle 2-2).<sup>12</sup>

In Bayern gibt es mit den sieben *kommunalen Bezirken* parallel zu den sieben staatlichen Regierungspräsidien eine Sonderkonstruktion auf kommunaler Ebene. Die Bezirke erfüllen Aufgaben, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise bzw. kreisfreien Städte hinausgehen (Träger von psychiatrischen Fachkliniken, Förder- und Berufsschulen, regionaler Kulturarbeit, Aufgaben im Umweltbereich). Dies erklärt zum Teil die Kleinteiligkeit der bayerischen Landkreise.

Deutlich wird die Varianz z. B. an den Landkreisen. Von den 295 Landkreisen in Deutschland haben 244 mindestens 100.000 Einwohner, daneben gibt es über 100 Kreise mit mindestens 200.000 Einwohnern, der Durchschnittswert beträgt 193.000 Einwohner in Westdeutschland und 162.000 in Ostdeutschland. Die Landkreise in Thüringen sind mit durchschnittlich 95.000 Einwohnern insgesamt bundesweit am kleinteiligsten, hier finden sich 10 Landkreise mit unter 100.000 Einwohnern. Insgesamt liegen die Einwohnerzahlen der Thüringer Landkreise ca. 40 % unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer. Ähnliches gilt für die Einwohnerzahlen der kreisfreien Städte. Sie liegen um 47 % unter dem Durchschnitt der neuen Bundesländer und 64 % unter dem Durchschnitt der alten Bundesländer. Dies ist ein Grund für einen dringenden Reformbedarf in Thüringen; in Thüringen selbst wird aber diese Kleinteiligkeit der Gebietsstrukturen im Bundesländervergleich z.T. nicht als Problem wahrgenommen.

Auch im Bereich der durchschnittlichen Größe und der Anzahl von Gemeinden gibt es eine erhebliche Varianz zwischen den Bundesländern, die zum einen historisch bedingt ist und zum anderen Ergebnis unterschiedlich

---

12 Faktisch variiert die Spannbreite zwischen acht und 12 Ministerien einschließlich der Staatskanzlei. Dies hängt nicht nur mit Größe des Bundeslandes zusammen, bedenkt man, dass Nordrhein-Westfalen und Hamburg über jeweils 12 Ministerien und Baden-Württemberg und Berlin über jeweils 11 Ministerien verfügen. Acht Ministerien gibt es in Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein.

Jörg Bogumil

stark durchgeführter Gebietsreformen. In Westdeutschland wurden *kommunale* Gebietsreformen mit dem Ziel der Schaffung leistungsfähiger Verwaltungseinheiten in den 1970er Jahren durchgeführt (vgl. hierzu Thieme/ Unruh/ Scheuner 1981; Bogumil 2016). Auch in den östlichen Bundesländern kam es nach der deutschen Vereinigung in den Jahren bis 1994 zu Gebietsreformen (vgl. Frenzel 1995), allerdings wurde die Zahl der Gemeinden nicht so drastisch reduziert wie in den westdeutschen Ländern 30 Jahre zuvor (Reduktion um 21 %, in Westdeutschland waren es 65 %). Nach dieser ersten etwas zögerlichen Phase ergab sich aufgrund der schwierigen Lage öffentlicher Haushalte vor dem Hintergrund der kommenden Schuldenbremse, des demografischen Wandels und der anhaltenden Strukturschwäche mancher Regionen eine Nachsteuerungsnotwendigkeit. In Sachsen, Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern (nur Kreisebene) ist es daher ab 2007 zu einer *zweiten Welle von Gebietsreformen* (Kreis- und Gemeindefusionen) gekommen, in Brandenburg und Thüringen befindet man sich im Gesetzgebungsprozess (Stand: Mai 2017). Auch hier ist das Ziel, kommunalpolitisches Handeln in großräumigeren Strukturen zu verankern, um dadurch Synergieeffekte zu erzeugen und Effektivitätspotenziale zu aktivieren (zur Diskussion um die Wirkungen von Gebietsreformen vgl. Bogumil 2016: 34-45; Kuhlmann et al. 2017).

Tabelle 2-1:  
Reformmodelle auf Landesebene

Verwaltungsebene	Konsequente Zweistufigkeit	Konzentrierte Dreistufigkeit
Landesregierung (Staatskanzleien, Fachministerien)	acht Ministerien (in der Regel: Staatskanzlei, Innenministerium, Finanzministerium, Justizministerium, Wirtschaftsministerium, Sozial-/ Arbeitsministerium, Kultus-/ Wissenschaftsministerium; Landwirtschafts-/ Verbraucher- /Umweltministerium)	
Obere Verwaltungsebene (Landesoberbehörden, Landesbetriebe)	Konzentration	Reduzierung, Verlagerung in allgemeine Mittelinstanzen
Mittlere Verwaltungsebene (Regierungspräsidien, fachliche Mittelinstanzen)	(-)	Integration von Aufgaben der oberen und unteren Verwaltungsebene
Untere Verwaltungsebene (untere Behörden und nachgeordnete Einrichtungen)	Konzentration und Reduzierung durch Kommunalisierung, jedoch weiterhin starke Präsenz	Weitestgehende Reduzierung durch Verlagerung in Mittelinstantz und Kommunalisierung
Kommunale Kreisstufe (Landkreise, kreisfreie Städte bzw. Stadtkreise)	Aufgabenübernahme staatlicher Aufgaben, ggf. Gebietsreformen	
Kreisangehörige Kommunen (Städte, Gemeinden, Ämter, Verbands-/ Samtgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften)	Kapazitätssteigerung für Aufgabenübernahme, ggf. Gebietsreformen, Bildung von Einheitsgemeinden, Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	
Länderzuordnung	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein	Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Quelle: Überarbeitung von Ebinger/ Bogumil 2016

Tabelle 2-2:  
Gebietsstrukturen in den Flächenländern

	Branden- burg		Schleswig- Holstein		Rhein- land-Pfalz		Sachsen		Hessen		Nieder- sachsen		Baden- Württem- berg		Bayern		NRW		Bundesland (sortiert nach EW-Zahl)	
	2,46	2,83	4,01	4,06	6,09	7,83	10,72	12,69	17,64	<b>Einwohner</b> (in Mio.)										
	14	11	24	10	21	38	35	71	31											
	147.547	201.001	123.908	273.097	220.644	179.950	248.977	126.311	339.331											
	6	3	18	0	4	21	8	56	2											
	43 %	27 %	75 %		19 %	55 %	23 %	79 %	6 %											
	4	4	12	3	5	8	9	25	22											
	98.054	154.963	86.482	441.436	292.071	123.582	222.494	148.938	323.583											
	3	2	8	0	0	4	1	17	0											
	75 %	50 %	67 %			50 %	11 %	68 %												
	417	1.110	2.305	426	426	973	1.101	2.056	396											
	5.894	2.550	1.740	9.519	14.305	8.044	9.734	6.173	44.541											
	305	1.026	2.205	294	166	667	677	1.625	4											
	73 %	92 %	96 %	69 %	39 %	69 %	61 %	79 %	1 %											
	148	86	42	237	426	287	190	1.071	396											
	35 %	8 %	2 %	56 %	100 %	29 %	17 %	52 %	100 %											
	52	85	150	75	-	122	270	312	-											
	Gemeindeverbände (Anzahl)																			

<b>Bundesland</b> (sortiert nach EW-Zahl)	Neue Bun-Alte Bun-Deutsch-	Saarland	Mecklen-	Thüringen	Sachsen-		
	desländer	land	burg-Vorp.	Anhalt	Anhalt		
<b>Einwohner</b> (in Mio.)	12,50	65,22	81,20	0,99	1,60	2,16	2,26
<b>Kreise</b> (Anzahl und Ø EW- 7-1,1)	58	237	295	6	6	17	11
	161.956	193.447	187.256	164.839	217.139	94.487	153.428
<b>Kreise</b> unter 150.000 EW	28	116	144	4	0	17	5
	48 %	49 %	49 %	67 %	0 %	100 %	45 %
<b>Kreisfreie Städte</b> (Anzahl und Ø EW-)	18	89	107	-	2	6	3
	172.842	255.696	242.589	-	148.153	91.748	182.612
<b>Kreisfreie Städte</b> unter 100.000 EW	9	32	41	-	1	4	1
	50 %	36 %	38 %	-	50 %	67 %	33 %
<b>Gemeinden</b> (Anzahl und Ø EW-)	2.663	8.422	11.086	52	753	849	218
	4.696	7.744	7.324	19.020	2.124	2.540	10.255
<b>Gemeinden</b> unter 6.000 EW	2.218	6.370	8.588	0	715	789	115
	83 %	76 %	77 %	0	95 %	93 %	53 %
<b>Einheitsgemeinden</b> (Anzahl und Anteil an 11)	640	2.553	3.194	52	40	111	104
	24 %	30 %	29 %	100 %	5 %	13 %	48 %
Gemeindeverbände (Anzahl)	329	939	1.268	-	76	108	18

Quelle: Eigene Recherchen

### 3. *Die Logik der Politikberatung*

#### 3.1. Auswahl der Experten

Die Auswahl des Experten ist abhängig von der Fragestellung, dem Angebot an Experten und den Findungsprozessen in den Ministerien. Von der Fragestellung hängt es ab, welche Fachdisziplin der Verwaltungswissenschaft ausgewählt wird. Die Juristen in diesem Feld beschäftigen sich fast ausschließlich mit Fragen der Rechtmäßigkeit von bestimmten Maßnahmen und äußerst selten mit Empfehlungen für bestimmte verwaltungspolitische Maßnahmen. Die Generierung von Vorschlägen für bestimmte Maßnahmen im Bereich der Funktionalreform oder der Gebietsreform auf der Basis von empirischen Befunden ist vor allem die Aufgabe der Politikwissenschaft und mitunter die von Ökonomen. Auch wenn das Angebot an politikwissenschaftlichen Experten in diesem Feld begrenzt ist, sind weit über die Hälfte der oben angesprochenen Gutachten von Politikwissenschaftlern erstellt worden.

Erkenntnisse über die Findungsprozesse in den Ministerien oder Staatskanzleien sind schwierig zu erheben. Mein persönlicher Eindruck ist hier, dass es sich um eine Mischung aus Zufall und Planung handelt. Mit Zufall ist gemeint, dass die Auswahl des Experten mitunter davon abhängt, wen der mit der Auswahl beauftragte Mitarbeiter gerade kennt oder von wem er über andere gehört hat. Eine systematische Analyse, wer zu dem zu untersuchenden Thema bisher wirklich gearbeitet hat, muss nicht die Regel sein. Wichtiger scheint mir stattdessen ein gewisses Grundvertrauen in die Person zu sein, worauf auch immer dieses basiert (persönliches Kennen, wobei das in ganz anderen Aufgabenfelder der Fall gewesen sein kann; Empfehlungen von Personen oder Interessenverbänden, denen man vertraut; das Ansehen der Person, etc.).

Hat man einen oder mehrere potentielle Gutachter ausgewählt, findet in der Regel ein erstes informelles Screening statt, in welchem je nach Fragestellung auch eruiert wird, ob der betreffende Experte nicht möglicherweise zu für das Ministerium schwierigen Ergebnissen kommen kann. Dieses Vorabscreening kann aber immer nur auf einer sehr allgemeinen Ebene stattfinden. Will man z. B. eine angestrebte Gebietsreform begleiten, vergewissert man sich anhand der vorhandenen Schriften oder durch das Gespräch, ob der Gutachter die Maßnahme an sich für sinnvoll hält. Damit ist noch überhaupt nicht geklärt, wie die konkrete Ausgestaltung aussieht, also welche Kreisgrenzen werden gezogen, welche Städte eingekreist werden,

wer Kreisstadt wird, etc. Insofern besteht immer ein nicht unerheblicher Gestaltungsspielraum, der sich nicht vorab kontrollieren lässt. Zudem kann es im Vorfeld im Falle noch ausstehender empirischer Erhebungen (z. B. Mitarbeiterbefragungen) ohnehin keine Sicherheit über den Gutachteninhalt geben, da man diese Ergebnisse noch nicht kennen kann. Hier setzt nun das oben erwähnte »Vertrauen« in die Person des Gutachters ein, dass hier in verantwortlicher Weise mit den Ergebnissen umgegangen wird (zur Ergebnisverwendung vgl. 3.3.).

Parteipolitik spielt bei der Auswahl der Gutachter im Übrigen keinerlei Rolle. Zum einen lassen sich die wissenschaftlichen Gutachter nicht zuordnen, zum anderen und wichtiger jedoch ist, dass dieses Kriterium auch von der Praxisseite aus nicht als zentral angesehen wird. Dies liegt sicher auch daran, dass Entscheidungen im Bereich der Verwaltungspolitik nicht auf parteipolitische Vorlieben zurückzuführen sind<sup>13</sup> (vgl. Ebinger/ Bogumil 2016), wie dies z. B. in der Schulpolitik der Fall ist.

Insgesamt scheint mir die Auswahl der Experten nicht das Ergebnis eines weitgehend rationalen und gezielten Planungsprozesses in den Ministerien zu sein, sondern eher eines begrenzt rationalen Prozesses, der auf einer Mischung aus Zufall und Planung beruht.

### 3.2. Zeitpunkt der Expertise

Die Antwort auf die Frage, wann auf Expertenwissen zurückgegriffen wird, ist zunächst eigentlich simpel, nämlich dann, wenn es benötigt wird. Die Frage ist jedoch, was heißt »benötigt« genau. Benötigt im Sinne zusätzlicher Informationen, die bisher nicht vorlagen oder benötigt im Sinne einer externen Bestätigung dessen, was man im Ministerium im Kern ohnehin schon weiß. Zwar gibt es durchaus Fälle und fast immer auch Teilbereiche, wo wirklich neues Wissen benötigt wird, allerdings ist auch der zweite Fall nicht selten. Manchmal ist das Wissen zu den möglichen verwaltungspolitischen Neuordnungsmaßnahmen schon in den federführenden Ministerien vorhanden, wenngleich nicht immer in systematisierter Form. Benötigt wird dieses Wissen aber auch aus machtpolitischen Gründen nochmals aus der Hand eines externen Experten und dies möglichst zu einem bestimmten

---

13 Das prominenteste Beispiel dafür ist, dass zum Jahr 2005 zeitgleich jeweils eine schwarz-gelb regierte Landesregierung in Baden-Württemberg und in Niedersachsen große Verwaltungsstrukturreformen in völlig konträrer Ausrichtung vornahmen (einmal Abschaffung der Bezirksregierungen, das andere Mal die explizite Stärkung der Regierungspräsidien).

Zeitpunkt. Dabei geht man davon aus, dass die Glaubwürdigkeit der Argumente erhöht wird, wenn sie extern bestätigt werden, was in der Regel auch zutrifft. Auf jeden Fall müssen sich die Gegner des Vorhabens intensiver mit diesen Argumenten auseinandersetzen, da sie über das Ansehen des Wissenschaftlers eine gewisse Akzeptanz in der Öffentlichkeit haben. Es gibt zudem auch Fälle, in denen es politisch opportun ist, dass ein Wissenschaftler eine kontroverse Debatte, z. B. Kreisgebietsreformen, eröffnet.

Am Beispiel der Enquetekommission »Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020« in Brandenburg konnte man beobachten, wie es gelang, dass sich parteipolitische Blockaden durch die Hinzuziehung wissenschaftlicher Expertise auflockern ließen (vgl. hierzu Westphal 2014). Hintergrund der Gutachtenvergabe war die Notwendigkeit aus der Sicht der Landesregierung, die in Brandenburg bestehenden Gebietsstrukturen auf der Ebene der 14 Landkreise und der vier kreisfreien Städte (50.000 bis 200.000 Einwohnern) aufgrund des starken demographischen Wandels und der veränderten Finanzsituation zu reduzieren. Die kommunalen Spitzenverbände verbanden dies mit der Diskussion von Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene.

Da diese Notwendigkeit politisch zwar einerseits von vielen prinzipiell eingesehen wird, aber dennoch politisch hochbrisant ist, war es nicht möglich, eine rationale Diskussion über die konkreten Modalitäten zu starten. Eine erste Arbeitsgruppe der Enquetekommission, in welcher faktisch nur die kommunalen Spitzenverbände vertreten waren, kam zu dem Ergebnis, dass eine überaus umfangreiche Kommunalisierung anzustreben wäre. Dieser Aufgabenkatalog stieß in den Ministerien auf Unverständnis. In dieser Situation wurde durch die Enquetekommission ein externes wissenschaftliches Gutachten zur Frage, welche Aufgaben unter welchen Gebietsbedingungen kommunalisierbar sind, vergeben. Mit der Vorlage des Gutachtens (vgl. Bogumil/ Ebinger 2012a) wurde die eher festgefahrene Situation im Rahmen der Enquetekommission neu eröffnet. Wichtig war dabei, dass das wissenschaftliche Gutachten unterschiedliche Modellvarianten präsentierte (zwischen 5 und 12 Landkreise), so dass Politik und Verwaltung noch Handlungs- und Gestaltungsspielräume blieben. Zudem wurde die Frage nach möglichen Kommunalisierungsbereichen differenziert beantwortet und mit der Frage der Gebietsstrukturen gekoppelt. Im Ergebnis beschloss die Enquetekommission weitgehend parteiübergreifend einen Korridor von 7-10 Landkreisen und ein differenziertes Vorgehen bei der Aufgabenverlagerung.

Deutlich wird hier, dass Legitimation durch Expertenwissen nur so lange hilfreich ist, wie dies nicht direkt oder indirekt die Legitimation der anderen

beteiligten Akteure infrage stellt. Der Politik muss immer eine gewisse Entscheidungsfreiheit überlassen bleiben, deshalb empfiehlt es sich in der Regel, in verschiedenen Handlungsoptionen zu denken. Voraussetzung für den »Erfolg« der wissenschaftlichen Expertise war hier jedoch, dass prinzipiell eine Lösung politisch gewollt war und nachgefragt wurde. »Politisch« ungefragtes Expertenwissen schafft dagegen weder Legitimation für den Experten noch zusätzliche Legitimation für ein politisches Gremium.

### 3.3. Beeinflussung der Expertise

Eines der größten Vorurteile über und zugleich das oft bemühte Totschlagargument gegen wissenschaftliche Gutachten ist, dass die Ergebnisse in der Regel bestellt<sup>14</sup> sind, d.h. ein unmittelbarer Einfluss auf die Gutachter genommen wird (vgl. hierzu auch Voßkuhle 2007 für den Bereich der Staatsrechtlehre). Meine Erfahrungen im Bereich der Verwaltungspolitik sind gänzlich andere, direkte Einflussnahme gibt es so gut wie nie.

Dies liegt vor allem an der inhaltlichen und finanziellen Unabhängigkeit wissenschaftlicher Gutachter aus dem Hochschulbereich, die allen Seiten bekannt ist. Solange man mit derartiger Gutachtertätigkeit keine größeren Institute finanzieren muss und dadurch möglicherweise auf Folgeaufträge angewiesen ist, ist die persönliche Unabhängigkeit von Professoren eine Gewähr für das Nichteinmischen in den Inhalt des Gutachtens. Man kann sich diese Unabhängigkeit im Übrigen auch vertraglich zusichern lassen (was man eigentlich immer tun sollte). Das Schlimmste, was dann passieren kann ist, dass das Gutachten nicht veröffentlicht wird.<sup>15</sup> Aber auch das ist schwierig, wenn allgemein bekannt ist, dass ein Gutachten in Auftrag gegeben wurde. Man kann aber generell einen unkündbaren Universitätsprofes-

---

14 Ein gutes Beispiel hierfür aus eigenem Erleben: Bei dem Versuch der Vorstellung eines Gutachtens in einem Ausschuss eines Bundeslandes stellte ein Abgeordneter der Oppositionsfractionen den Antrag, die Präsentation des Gutachtens von der Tagesordnung zu setzen, da zunächst zu klären sei, ob das Gutachten rechtmäßig vergeben sei. Zudem müsse man die Argumente auch gar nicht hören, da ja bekannt sei, dass der Gutachter enge Beziehungen in die Staatskanzlei habe. Die Ausschussmehrheit lehnte den Antrag ab und das Gutachten wurde vorgestellt. Die Opposition beteiligte sich aber nicht mehr an der Diskussion.

15 In den letzten Jahren gab es bei eigenen Gutachten einmal den Fall, dass vom Auftraggeber ernsthaft erwogen wurde, das fertiggestellte Gutachten nicht zu veröffentlichen, da man Angst hatte, dass dadurch ein bevorstehender Wahlkampf belastet wird. Allerdings entschied man letztlich, dass der Schaden einer Nichtveröffentlichung eines angekündigten Gutachtens größer sei als hierin enthaltene Kritikpunkte, die auf das Ministerium zurückfallen könnten.

sor mit Forschungsfreiheit nicht zwingen, etwas gegen seine inhaltliche Überzeugung zu schreiben.

Sollte das Gefühl entstehen, dass man politisch beeinflussbar ist, wird die wichtigste Ressource eines Wissenschaftlers tangiert, nämlich nach bestem Wissen und Gewissen auf der Basis empirischer Erkenntnisse zu nachvollziehbaren Aussagen zu kommen. Insofern wäre es aus der Sicht des Wissenschaftlers ein großer Fehler, wenn er Anlass zu einer solchen Vermutung gäbe. Der oben erwähnte gute Ruf wäre erheblich gefährdet und würde auch die mit dem Gutachten in der Regel beabsichtigte höhere Legitimation nach außen gefährden. Insofern macht es auch aus der Sicht der Auftraggeber keinen Sinn, den Eindruck zu erwecken oder zu fördern, man könne dem Gutachter die Ergebnisse vorschreiben. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass ich es in der Praxis nie erlebt habe, dass Ministerialbeamte, Staatssekretäre oder Minister mich aufgefordert haben, etwas in ihrem Sinne umzuschreiben.<sup>16</sup>

Wenn es also *keine direkte Einflussnahme auf Gutachtertätigkeit* gibt, bedeutet das, dass man in den Ministerien Gefahr läuft, sich ein gegenüber den eigenen Absichten völlig konträres Gutachten einzuhandeln? Meistens nicht, wenn man die inhaltlichen Auffassungen des Gutachters vorher zumindest reflektiert hat. So ist den Eingeweihten in der Regel schon klar, welcher Wissenschaftler z. B. eher die Existenz von allgemeinen Mittelinstanzen in den größeren Flächenländern befürwortet oder wer gewisse Gebietsgrößen auf Gemeinde- oder Kreisebene als sinnvoll erachtet. Damit ist bei weitem nicht vollständig geklärt, wie die Fragestellungen in dem konkreten Fall beantwortet werden, da immer auch die Besonderheiten des Bundeslandes (z. B. Einwohnerdichte, Fläche, historische Bezüge und Traditionen) berücksichtigt werden müssen, aber es lassen sich ganz große Überraschungen vermeiden.

### 3.4. Logik der Ergebnisverwendung

In politischen Entscheidungsprozessen gibt es immer eine Vermischung der Logik wissenschaftlicher Expertise und der Logik politischer Entscheidungsrationalität (vgl. auch Voßkuhle 2007). Bei der Frage, welche wissen-

---

16 Das heißt nicht, dass man nicht im Vorfeld der Gutachtenabgabe Vorbesprechungen zu den Inhalten des Gutachtens vornimmt, damit der Auftraggeber entsprechend politisch reagieren kann. Diese Vorbesprechungen sind aber auch aus der Sicht des Wissenschaftlers wichtig, um die Argumente vor der Veröffentlichung kritisch gegenlesen zu lassen.

schaftlichen Erkenntnisse in den Handlungsrahmen der Akteure der Verwaltungspolitik aufgenommen werden, dominiert nach meinen Erfahrungen immer die Logik der Mehrheitsbeschaffung bzw. Mehrheitssicherung. Dies hat zweierlei Konsequenzen. Zum einen geht es dabei um die *Vermittlung der wissenschaftlichen Ergebnisse* und zum anderen um das Verständnis, dass im Zweifelsfall auch inhaltlich prinzipiell als sinnvoll erachtete Maßnahmen sich der *Machtlogik unterordnen* müssen.

Bezogen auf die *Vermittlung der wissenschaftlichen Ergebnisse* sollten Wissenschaftler erstens darauf achten, dass sie keine Handlungsvorschläge entwickeln, die nicht durchsetzbar oder unfinanzierbar sind. Beides sind absolute Totschlagkriterien für Politiker, da sie dann für ihren Handlungsrahmen irrelevant sind.

Zweitens ist es sinnvoll, politische Handlungsrestriktionen in Gutachten offen zu benennen, damit keine Missverständnisse entstehen. Wenn also der Auftrag gegeben wurde, Optimierungsmöglichkeiten im bisherigen Zuständigkeitsystem zu formulieren, obwohl bestimmte Einwohnerleitwerte für Gebietsreformen schon gesetzlich vorgegeben sind, dann muss man sich vorher überlegen, ob man dies akzeptieren kann oder ob es zu sehr einschränkt. Wenn man das Gutachten dann übernimmt, dann sollte man sich auch daranhalten.

Zum dritten ist es wichtig, Vorschläge so zu formulieren, dass sie verstanden werden und auch Nichtfachleuten in kurzer Zeit erklärbar sind. Dies erfordert eine gewisse Kürze und zwingt mitunter zur Vereinfachung, aber Entscheidungen werden in der Regel unter Reduzierung von Komplexität gefällt oder sie werden gar nicht gefällt.

Viertens schließlich ist es sinnvoll, möglichst verschiedene Handlungsoptionen mit den jeweiligen Vor- und Nachteilen zu betrachten, damit die dafür legitimierte Politik unter diesen wählen kann. Dies schließt nicht aus, dass der Gutachter eine begründete Präferenz aus seiner Sicht formuliert. Faktisch ergibt sich jedoch aus einem Gutachten nahezu nie identisch ein späterer Gesetzgebungsentwurf.

Berücksichtigt man diese Punkte, so stehen die Chancen nicht schlecht, dass es gelingt, verwaltungswissenschaftliches Wissen in die Prozesse der Verwaltungspolitik einzubringen und die Evidenzbasierung von Verwaltungsreformen zu verbessern. Denn es ist nicht egal, welche Lösungen gewählt werden. Strukturveränderungen in der öffentlichen Verwaltung bringen – im Zusammenspiel mit weiteren Kontextfaktoren – Verschiebungen in der Leistungsfähigkeit und Vollzugsqualität mit sich (vgl. Bogumil

2010). Verwaltungsstrukturen (genauer: Konfigurationen<sup>17</sup>) haben also einen maßgeblichen Anteil an der Erklärung von Vollzugs- und Leistungsunterschieden (vgl. Bogumil 2010; Ebinger 2013; Bogumil 2015).

Den Grundformen der Verwaltungsorganisation (obere/ untere staatliche Sonderbehörden, Bündelungsbehörden der allgemeinen Verwaltung, Kommunalverwaltung) werden schon seit langem spezifische Leistungsprofile zugewiesen. Sonderbehörden wird eine ausgeprägte Fähigkeit zur funktionalen Spezialisierung zugesprochen, während von der allgemeinen Verwaltung durch die territoriale Bündelung umfangreicher Zuständigkeiten Verbunderträge in der Ressourcennutzung und eine hohe Koordinationsfähigkeit erwartet wird. Schließlich soll die Organisation in größeren Verwaltungseinheiten Skalenerträge durch effiziente Ressourcennutzung und eine routiniertere Aufgabenerledigung erbringen. Neue Untersuchungen zeigen zudem (Ebinger 2013; Richter 2014), dass Vollzugsprobleme nicht allein auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sind, sondern erst im Zusammenspiel mit weiteren Kontextfaktoren wie Politikfeld, Steuerungsmodus und Ressourcenausstattung zu systematischen Mustern führen. Insgesamt ist die Verwaltungswissenschaft also durchaus gerüstet, empirisch fundierte Gestaltungsvorschläge zu entwerfen.

Dennoch droht trotz zunehmender Erkenntnisse darüber, welche Verwaltungsreformen bei welcher Ausgangslage sinnvoll sind, immer die Gefahr, dass sich die Machtlogik durchsetzt. Ein anschauliches Beispiel für die Dominanz der Machtlogik ist die seit Jahren ausbleibende Gebietsreform in Niedersachsen. Die Kreisgebiets- und Gemeindestrukturen in Niedersachsen waren schon immer sehr kleinteilig. In den 1970er Jahren wurde die Zahl der Landkreise von 60 auf 37 und die Zahl der kreisfreien Städte von 15 auf neun verringert, aus vormals 4.062 wurden 1.017 Gemeinden. Die Zahl der hauptamtlich verwalteten kommunalen Einheiten sank auf 415 Kommunen (272 Einheits- und 143 Samtgemeinden). Diese Gebietsstrukturen haben sich bis heute kaum verändert. Mit Stand 1.1.2014 sind es 991 Kommunen, davon 288 Einheitsgemeinden und 126 Samtgemeinden (mit insgesamt 703 Mitgliedsgemeinden) sowie acht kreisfreie Städte, 37 Landkreise und die Region Hannover. Damit gehört Niedersachsen neben

---

17 Der Begriff »Verwaltungskonfiguration« beschreibt die spezifische Ausgestaltung der Makroorganisation, d.h. des äußeren Aufbaus der Verwaltung auf der Landes- und Kommunalebene. Sie umfasst spezifische Anordnungen von (1) *funktionalen* (monofunktional bzw. multifunktional), (2) *territorialen* (großräumig, kleinräumig) und (3) *politischen* (Verwaltungsträgerschaft, Legitimation der Verwaltungsführung) Merkmalen der Verwaltungsorganisation in einem Aufgabenfeld. Es werden also nicht einzelne Merkmale von Verwaltungslösungen analysiert, sondern das ihr *spezifisches Zusammenspiel in einer Verwaltungskonfiguration* (Bogumil 2015).

Bayern und Baden-Württemberg zu den großen Bundesländern (nach Fläche und Einwohnern) mit kleinteiliger kommunaler Gebietsstruktur, allerdings mit dem zentralen Unterschied, dass in den beiden süddeutschen Bundesländern der Handlungsdruck aufgrund der wirtschaftlichen Situation, der Finanzlage der öffentlichen Haushalte und der prognostizierten demografischen Entwicklung deutlich geringer ist. Inhaltlich besteht sowohl unter wissenschaftlichen Gutachtern, den Landtagsfraktionen als auch bei den Kommunalen Spitzenverbänden seit Jahren Einigkeit, dass es zu Gebietsreformen kommen muss, wenngleich das Ausmaß umstritten ist. Es gibt aber einige Landkreise, die keinesfalls überlebensfähig sind.

Allerdings waren aufgrund knapper Landtagsmehrheiten weder die schwarz-gelbe Koalition noch die folgende rot-grüne Koalition in der Lage, zu ersten Veränderungsschritten zu kommen. In dieser Situation ist sogar der Versuch einer gemeinsam getragenen Enquetekommission zur Vorbereitung dieser Maßnahmen an wahltaktischen Manövern im Landtag gescheitert. Hätte man sich geeinigt, dieses Thema gemeinsam anzugehen, könnte keine Partei es zum Wahlkampfthema machen. Dennoch war es nicht möglich, was ein deutliches Beispiel für den Vorrang der Machtlogik ist.

Dies ist letztlich nur dadurch zu erklären, dass bestimmte verwaltungspolitische Maßnahmen in der Regel politisch hoch umkämpft sind (zwischen Ministerien, kommunalen Spitzenverbänden, Bürgermeistern, Landräten und zum Teil den Bürgern) und dies auf die Parteien zurückwirkt. Dies trifft in besonderem Maße zu, wenn die Landtagsmehrheiten sehr knapp sind oder wenn Neuwahlen anstehen. Die beste Zeit für Verwaltungsreformen ist daher stets zu Beginn der Legislaturperiode.

Ein weiteres Beispiel für die Dominanz der Machtlogik ist das aktuelle Vorgehen der Landesregierungen in Brandenburg und Thüringen. In beiden Fällen wird zurzeit (Stand: Mai 2017) versucht, gegen erhebliche Widerstände der Oppositionsfraktionen CDU, F.D.P. und AfD und Teilen der kommunalen Spitzenverbände eine umfassende Gebietsreform durchzusetzen mit jeweils knappen Mehrheiten im Parlament. Nach langen kontroversen Diskussionen haben die Landesregierungen jetzt jeweils Abstriche von ihren ursprünglichen Reformplänen gemacht. Dies liegt aus meiner Sicht nicht so sehr daran, dass sie inhaltlich davon überzeugt sind, sondern man versucht die Widerstände zu verringern und damit die Reform insgesamt nicht zu gefährden und macht dafür Zugeständnisse.

Wichtig ist, sich nun nicht als Wissenschaftler mit zum Teil anderen inhaltlichen Vorstellungen frustriert abzuwenden oder die Politiker zu beschimpfen. Eine Veränderung von Politik ist nur dann möglich, wenn man zumindest versucht, sich in die Logik der Entscheidungsträger und ihrer

Zwänge einzudenken. Gefährdung der Wiederwahl ist in den meisten Fällen ein nicht unerheblicher Zwang, die oben erwähnte umfassende Reform in Baden-Württemberg im Jahre 2005 war nur möglich, weil der damaligen Ministerpräsident Teufel nicht mehr wiedergewählt werden wollte.

Manchmal bringt die Dominanz der Machtlogik aber auch mit sich, dass die Wissenschaftler (ungewollt) in diese Machtprozesse einbezogen werden mit mitunter unerfreulichen Folgen. Politik wird über »Gutachterkriege« (z. B. hinsichtlich der Effekte von Gebietsreformen), Verleumdungen und persönliche Diffamierungen auf den Wissenschaftler (manchmal auch durch andere Wissenschaftler) ausgedehnt. Hier sind gute Nerven und das Wissen, sich jederzeit wieder zurückziehen zu können, hilfreich.

#### 4. *Hat die Politikwissenschaft Angst vor Politikberatung?*

Carol Weiss hat vor Jahren darauf aufmerksam gemacht (Weiss 1977), dass »wissenschaftliche Erkenntnis«, z. B. über die Ausgestaltung oder die Wirkung von Policies, nicht einfach von Verwaltung und Politik übernommen wird, indem z. B. Wissenschaftler befragt oder die Thesen oder Ergebnisse von Untersuchungen gelesen und dann angewendet werden. Die Bedeutung der Wissenschaft für die Praxis liegt vielmehr darin, dass sie Konzepte und Denkschemata bereitstellt, mit denen die Realität neu geordnet und interpretiert wird. Praktiker übernehmen in der Regel keine fertigen Lösungen oder abstrakten Theorien, sondern werden durch Begriffe, Konzepte und Sichtweisen der Wissenschaft beeinflusst. In diesem »diffuse process of enlightenment«, also in einem langfristigen und wenig strukturierten Prozess der »Aufklärung«, liegen daher die eigentliche Nutzung und Wirkung von Wissenschaft.

Im Feld der Verwaltungspolitik ist dieser Zusammenhang zwischen Wissenschaft und Politik nicht ganz so diffus, wie hoffentlich gezeigt werden konnte. Verwaltungswissenschaftliches Wissen von Politikwissenschaftlern ist gefragt und erzielt Wirkungen, wenngleich die Wirkungskette nicht immer gradlinig verläuft und im Prozess der Reformumsetzung »Wissensverluste« zu konstatieren sind. Es gibt einen Fundus an empirisch bewährten Lösungen, der in die Praxisberatung eingebracht werden kann. Dieser übersteigt bei allen noch vorhandenen empirischen Unsicherheiten das Beratungsniveau vieler Unternehmensberatungen im Bereich des öffentlichen Sektors bei weitem. Und diese sind die erste Alternative, verweigert sich die Politikwissenschaft der Beratungsnachfrage.

Deshalb stellt sich die Frage, warum die vorhandene Nachfrage nach politikwissenschaftlichem Wissen nur von so wenigen Personen »befriedigt« wird. Mir scheinen hier zwei Barrieren zu bestehen. Zum einen gibt es – trotz der zunehmenden Tendenzen, Universitäten die Rolle einer *third mission*<sup>18</sup> zuzuweisen – insbesondere in Teilen der Sozialwissenschaften immer noch Bedenken, dass Politik- oder Praxisberatung »unwissenschaftlich« sei. Möglicherweise ist dies auch dadurch inspiriert, dass man Angst hat, in Machtprozesse involviert zu werden.

Eine zweite Barriere könnte in der internen Logik des Wissenschaftssystems liegen, welches sich stärker an den jeweiligen disziplinären Communities orientiert. Damit ist es heute in vielen Fächern möglich, eine erfolgreiche wissenschaftliche Karriere mit wissenschaftlichen Arbeiten zu machen, die von nur wenigen »Peers« der eigenen Fach-Community rezipiert, aber für methodisch gut befunden werden, selbst wenn diese Forschung keinerlei gesellschaftliche Relevanz erkennen oder erwarten lässt (vgl. Schneidewind 2016: 14). Die zunehmende Orientierung der Politikwissenschaft an begutachteten, möglichst englischsprachigen Journals mit ihrer Betonung vor allem von methodischen Designs als nahezu alleinigem Qualitätsmerkmal wissenschaftlichen Wirkens geht in die gleiche (falsche) Richtung.<sup>19</sup>

Es wäre jedoch bedauerlich, wenn die Politikwissenschaft sich immer weiter von ihrem Forschungsgegenstand entfernen würde und sich nicht mehr darum bemühte, auf der Basis ihrer Erkenntnisse zu gesellschaftlichen Verbesserungen beizutragen. Auch wenn das Verhältnis von Wissenschaft und Politik nicht immer spannungsfrei ist und durchaus einer kritischen Reflexion bedarf, scheint mir gerade für Politikwissenschaftler Politikberatung eine sinnvolle, notwendige und hoch spannende Aufgabe zu sein. Außerdem ist es eine einmalige Chance, politisch-administrative Entscheidungsprozesse und ihre Logiken kennenzulernen und zu reflektieren, auch wenn dies manchmal frustrierend ist. Und zu guter Letzt wird es erst durch solche Gutachtertätigkeiten möglich, empirische Daten zur Implementation

---

18 Gemeint ist damit, die Hochschulen neben ihren beiden ersten »Missionen«, Forschung und Lehre, stärker auf ihre gesellschaftliche Verpflichtung zu orientieren und ihre gesellschaftliche Orientierung zu verstärken.

19 Es ist daran zu erinnern, dass es bei der Analyse politischer Prozesse in der Regel nicht um die Untersuchung leicht isolierbarer und klar umrissener Gegenstände geht, deren Veränderung sich mit Hilfe weniger Variablen umschreiben lässt. Die zu untersuchenden Phänomene sind nicht einfacher, sondern komplexer Natur, sie sind nicht gut strukturiert und lassen sich nicht auf wenige Parameter beschränken. All dies spricht dafür, sich weniger um die Feststellung von Korrelationen zu kümmern, sondern um solche über die Art des Zusammenspiels von Variablen.

politischer Maßnahmen (z. B. zum mangelhaften Vollzug von Umweltaufgaben oder zu den fehlenden Konsequenzen von Lernstandserhebungen) zu generieren, die sonst kaum erfassbar sind aufgrund von Feldzugangsproblemen. Insgesamt spricht also immer noch sehr viel dafür, sich (auch) im Bereich der Politikberatung zu engagieren.

## 5. Literaturverzeichnis

- Bauer, Michael, Bogumil, Jörg, Knill, Christoph, Ebinger, Falk, Krapf, Sandra, Reißig, Kristin (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Berlin: Edition Sigma.
- Benz, Arthur, Suck, André (2007): Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf den Naturschutz. In: *Natur und Landschaft*, 82 (8), 353-357.
- Bogumil, Jörg (2007): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 22 (3), 246-259.
- Bogumil, Jörg (2010): Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik. In: Dieter Schimanke (Hrsg.): *Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten*. Baden-Baden: Nomos, 77-88.
- Bogumil, Jörg (2011): Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation. In: Rainer Koch, Peter Conrad, Wolfgang H. Lorig (Hrsg.): *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 111-129.
- Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Marian Döhler, Jochen Franzke, Kai Wegrich (Hrsg.): *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 273-299.
- Bogumil, Jörg (2016): Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales. Bochum.
- Bogumil, Jörg, Bogumil, Simon, Ebinger, Falk, Grohs, Stephan (2016): Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg. Bochum/ Speyer/ Wien.
- Bogumil, Jörg, Bogumil, Simon, Ebinger, Falk (2017): Weiterentwicklung der baden-württembergischen Naturschutzverwaltung. Wissenschaftliches Ergänzungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg. Bochum/ Wien.
- Bogumil, Jörg, Ebinger, Falk (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei.

- Bogumil, Jörg, Ebinger, Falk (2008): Machtgewinn der Kommunen? In: Christiane Büchner, Jochen Franzke, Michael Nierhaus (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: KWI-Gutachten, 13-23.
- Bogumil, Jörg, Ebinger, Falk (2012a): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission »Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020« des brandenburgischen Landtages. Bochum.
- Bogumil, Jörg, Ebinger, Falk (2012b): Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen (und was Baden-Württemberg daraus lernen kann). In: RP Report, 4/2012, 22-26.
- Bogumil, Jörg, Ebinger, Falk (2013): Die Zukunft der Straßenbauverwaltung in Brandenburg. Möglichkeiten einer effizienten und effektiven Aufgabenwahrnehmung im Straßenwesen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft. Bochum.
- Bogumil, Jörg, Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg, Kottmann, Steffen (2007): Verwaltungsstrukturreform. Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren/ Münster: Stiftung Westfalen-Initiative.
- Bogumil, Jörg, Kintzinger, Christoph, Mehde, Veit (2014): Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Brandenburg.
- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine (2015): Legitimation von Verwaltungshandeln. Veränderungen und Konstanten. In: Der moderne Staat, 2 (8), 237-253.
- Bogumil, Jörg, Seuberlich, Marc (2016a): Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung. Eine erste Bestandsaufnahme. Bochum.
- Bogumil, Jörg, Seuberlich, Marc (2016b): Die Wahrnehmung der Ämter für regionale Landesentwicklung durch die Kommunen. Ergebnisse einer Befragung der Hauptverwaltungsbeamten. Bochum.
- Blumenthal, Julia (2003): Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, 9-15.
- Döhler, Marian (2012): Gesetzgebung auf Honorarbasis. Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtssetzungsprozessen. In: Politische Vierteljahresschrift, 53 (2), 181-210.
- Ebinger, Falk (2009): Vollzug trotz Reform? Die Umweltverwaltung der Länder im Wandel. In: Verwaltungsarchiv, 1, 55-70.
- Ebinger, Falk (2013): Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen. Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger, Falk, Bogumil, Jörg (2016): Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit. Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In: Achim Hildebrandt, Frieder Wolf (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. Wiesbaden: VS Verlag, 139-160.

- Ellwein, Thomas (1993): Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes NRW. Ein Gutachten, o.O..
- Falk, Svenja, Rehfeld, Dieter, Römmele, Andrea, Thunert, Martin (Hrsg.) (2006): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Frenzel, Albrecht (1995): Die Eigendynamik ostdeutscher Kreisgebietsreformen. Eine Untersuchung landesspezifischer Verlaufsmuster in Brandenburg und Sachsen. Baden-Baden: Nomos.
- Fleischer, Julia (2015): Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung. Sektorale und strukturpolitische Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene. In: *Der moderne Staat*, 8 (2), 315-337.
- Gayl, Johannes Freiherr von (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann (Hrsg.): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag, 125-142.
- Gebhardt, Ihno (2013): Eine weitere Verwaltungsstrukturreform für das Land Brandenburg? In: Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Jochen Franzke (Hrsg.): *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*. KWI Schriften 7. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 67-93.
- Gundelach, Ulf (2013): Erfahrungen Sachsen-Anhalts mit Funktional- und Territorialreformen. In: Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Jochen Franzke (Hrsg.): *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*. KWI Schriften 7. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 113–136.
- Grohs, Stephan (2016): Die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung. Bundesländervergleich des Aufgabenbestandes. Speyer.
- Innenministerium Baden-Württemberg (2007): Bericht der Landesregierung nach Artikel 179 Abs. 1 VRG. vom 18.9.2007. LT-Drucks. 14/1740.
- Heidelberger Akademie der Wissenschaften (2006): *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hesse, Joachim Jens (2002): *Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg*. Stuttgart/ Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens (2004): *Niedersachsen. Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von Regierungsbüros*. Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems.
- Hesse, Jens Joachim (2009): *Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte*. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens (2014): *Flucht aus der Verantwortung? Anmerkungen zur Verwaltungsstrukturreform in Thüringen*. In: *Thüringer Verwaltungsblätter*, 10, 233-241.
- Hesse, Joachim Jens (2015): *Gefährdete Selbstverwaltung? Die »Großkreise« in Mecklenburg-Vorpommern*. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens, Götz, Alexander, Großklaus, Mathias, Reiprich, Volker (2008): *Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern*.

- Hesse, Joachim Jens, Vogel, Stephan, Bernat, Erwin, Martino, Maria Grazia (2010): Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Knill, Christoph, Tosun, Jale (2015): Einführung in die Policy-Analyse. Leverkusen/Opladen: Budrich.
- Kuhlmann, Sabine, Richter, Philipp, Schwab, Christian, Zeitz, Dirk (2012): Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg. Erstellt im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Brandenburger Landtag. Speyer.
- Kuhlmann, Sabine, Seyfried, Markus, Siegel, John (2017): Wirkungen von Gebietsreformen. Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Kommunales Brandenburg. Potsdam.
- Landtag Brandenburg, Enquete-Kommission 5/2 (2013): Abschlussbericht der Enquete-Kommission 5/2 »Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020« vom 25. Oktober 2013. In: Schriften des Landtages Brandenburg, 3, 2012.
- Lenz, Thomas (2013): Erfahrungen Mecklenburg-Vorpommerns mit Funktional- und Territorialreformen. In: Hartmut Bauer, Christiane Büchner, Jochen Franzke (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen. KWI Schriften 7. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 93-113.
- Mayntz, Renate (1996): Politische Steuerung. Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme, Claus Offe (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS-Sonderheft 26. Wiesbaden: VS Verlag, 148-168.
- Mayntz, Renate (2008): Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): Politikberatung in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag, 115-122.
- Mehde, Veith (2007): Das Ende der Regionalkreise? Zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. In: Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland, 9/2007, 331-337.
- Nullmeier, Frank (1993): Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. PVS-Sonderheft 24. Wiesbaden: VS Verlag, 175–196.
- Proeller, Isabella, Siegel, John (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Einschätzung des Personalbedarfs der brandenburgischen Landesverwaltung 2014 und 2019. Im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Potsdam.
- Richter, Philipp (2010): Kommunalisierung der Schulaufsicht. Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform. In: Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden: VS Verlag, 67-86.
- Richter, Philipp (2012): Gefahr im »Vollzug«? Die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und ihre Auswirkung auf die Aufgabenerledigung. In: Michael Haus, Sabine

- Kuhlmann (Hrsg.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?. Wiesbaden: VS Verlag, 179-195.
- Richter, Philipp (2014): Der äußere Aufbau der Landesverwaltung und sein Einfluss auf den Aufgabenvollzug. Territoriale, funktionale und politische Lösungen und Wirkungen in den deutschen Bundesländern am Beispiel der Versorgungsverwaltung. Dissertation. Speyer.
- Richter, Philipp, Kuhlmann, Sabine (2010): Bessere Leistung mit weniger Ressourcen? Auswirkungen der Dezentralisierung am Beispiel der Versorgungsverwaltung in Baden-Württemberg. In: Der moderne Staat, 3 (2), 393-412.
- Scharpf, Fritz W. (1973): Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In ders.: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 9-32.
- Schneidewind, Uwe (2016): Die »Third Mission« zur »First Mission« machen? In: Die Hochschule, 1, 14-23.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008): Governance durch Wissen. Überlegungen zum Verhältnis von Macht und Wissen aus governancetheoretischer Perspektive. In: Gunnar Folke Schuppert, Andreas Voßkuhle (Hrsg.): Governance von und durch Wissen. Baden-Baden: Nomos.
- Siefken, Sven (2007): Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005. Wiesbaden: VS Verlag.
- Thieme, Werner, Unruh, Georg, Scheuner, Ulrich (1981): Die Grundlage der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden: Nomos.
- Voßkuhle, Andreas (2007): Die politischen Dimensionen der Staatsrechtslehre. In: Helmut Schulze-Fielitz (Hrsg.): Staatsrechtslehre als Wissenschaft. In: Die Verwaltung, Beiheft 7, 135-157.
- Weiss, Carol (1977): Using Social Research in Public Policy Making. Lexington: Lexington Books.
- Weiss, Carol H. (1979): The many meanings of research utilization. In: Public Administration Review, 39 (5), 563-574.
- Weingart, Peter (2001): Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft. Weilerswist: Velbrück Verlag.
- Weingart, Peter, Lentsch, Justus (2008): Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. Weilerswist: Velbrück Verlag.
- Westphal, Volker-Gerd, Glapiak, Thomas, Schrandt, Felix (2013): Personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale im Fall der Reduzierung der Anzahl der Landkreise in Brandenburg. In: Verwaltung und Management, 19 (5), 237-244.
- Westphal, Volker-Gerd (2014): Legitimation durch Expertenwissen und Parlamentsbeteiligung. Erfahrungen mit der Enquete-Kommission 5/2 in Brandenburg. Abrufbar unter [http://www.deutschesektion-iias.de/fileadmin/user\\_upload/tagungen/Westphal.pdf](http://www.deutschesektion-iias.de/fileadmin/user_upload/tagungen/Westphal.pdf).

*Die Logik der Politikberatung*

- Wewer, Göttrik (2003): Politikberatung und Politikgestaltung. In: Klaus Schubert, Nils C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien: Oldenbourg.
- Zürn, Michael (2011): Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert. In: Politische Vierteljahresschrift, 52 (4), 603-635.