

Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik

Jörg Bogumil und Falk Ebinger

1 Einleitung

In den letzten Jahrzehnten war die Verwaltungspolitik auf der Ebene der deutschen Bundesländer ein eher beschauliches Politikfeld. Nach den erfolgreichen Gemeindegebietsreformen und den mit unterschiedlicher Konsequenz umgesetzten Kreisgebietsreformen der 60er und 70er Jahre wurde bereits die damit zusammenhängende Funktionalreform in den allermeisten Ländern nur noch zaghaft angegangen¹. Auch Debatten der 60er und 70er Jahre zur Verbesserung staatlicher Steuerungsfähigkeit und Anstöße zur Aufgabenkritik konnten dem Status Quo der Landesverwaltung nur wenig anhaben. Und die sich in den 90er Jahren intensivierende nationale und internationale Diskussion um Verwaltungsreformen unter dem „Paradigma“ des New Public Managements und des „Neuen Steuerungsmodells“² wurde, anders als auf kommunaler Ebene, in den Landesverwaltungen vor allem in Form einzelner Vorzeigeprojekte aufgegriffen³. Diese eher magere Reformgeschichte bedeutete für die vergleichende Verwaltungswissenschaft, dass es wenig Gelegenheit für den Vergleich substanzieller struktureller Innovationen auf Landesebene gab.

Dieser Befund einer statischen und in der Regel ständig wachsenden Landesverwaltung muss nun seit einigen Jahren grundlegend revidiert werden: Nicht nur, dass es den Ländern wie allen Verwaltungsebenen seit ihrer größten Ausdehnung Mitte der 90er Jahre gelang, in beachtlichem Umfang Personal abzubauen (vgl. Jann/Wegrich/Tiessen 2007). Auch in die Verwaltungspolitik der

¹ Lediglich Nordrhein-Westfalen bildete eine gewisse Ausnahme, hier wurde durch eine Funktionalreform das Aufgabenportfolio der kommunalen Ebene signifikant vergrößert.

² Vgl. *Naschold/ Bogumil*, Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen, 2. Aufl. 2000; *Jann/ Bogumil/ Bouckaert/ Budäus/ Holtkamp/ Kijbler/ Kuhlmann/ Reichard/ Wollmann*, Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 24, Berlin, 2004 und *Bogumil/ Grohs/ Kuhlmann/ Ohm*, 10 Jahre Neues Steuerungsmodell - eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 29, Berlin 2007.

³ Vgl. *Reichard*, Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: *Jann et al.* (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, 2004, S. 87-100.

Länder kam Bewegung: Innerhalb weniger Jahre hat die große Mehrheit der Regierungen der Flächenländer mehr oder weniger einschneidende, zumindest jedoch erwähnenswerte Veränderungen in ihren Verwaltungsorganisationen vorgenommen oder leiteten zumindest erste Schritte in diese Richtung ein.

Vor dem Hintergrund bisheriger verwaltungswissenschaftlicher Erkenntnisse, nach denen Verwaltungsstrukturreformen und insbesondere damit verbundene personal- und haushaltswirksame Maßnahmen kaum in konsistenter und zielführender Form durchzusetzen seien, muss diese Geschäftigkeit überraschen. Noch weit verblüffender sind die Tragweite der einzelnen Reformmodelle und der große Erfolg bei ihrer Implementation. Die wie selbstverständliche Durch- und Umsetzung umfassender monolithischer Reformkonzepte erscheint wie aus einem verwaltungspolitischen Paralleluniversum.

Der Schlüssel zur Erklärung dieses Phänomens liegt einerseits in dem höheren budgetären Druck, der auf den Landesregierungen lastet. Ermöglicht werden diese Maßnahmen jedoch zweifelsohne erst durch eine veränderte Strategie der Landesregierungen in der Konzeption und Durchsetzung ihrer Pläne. Dieser Strategiewechsel soll im Folgenden genauer untersucht werden. Dazu werden die Besonderheiten des Politikfeldes Verwaltungspolitik und die darin bedingten klassischen Reformhemmnisse dargestellt. Daran anknüpfend werden die neuen Reformkonzepte und die veränderten Implementationsstrategien vorgestellt und ihre tendenziellen Auswirkungen diskutiert.

2 Beständigkeit der Verwaltung

Wer sich erinnern möchte, wie Verwaltungsentwicklung vor dem Reformboom der letzten Jahre vorstattenging, kann dies bei Thomas Ellwein nachlesen. Der fasste nach seiner Emeritierung seine Erfahrungen mit Verwaltungsmodernisierungen in einem Gutachten folgendermaßen zusammen:

„Arbeit an der öffentlichen Verwaltung, *Verwaltungspolitik* also, erfordert [...] Perspektiven, also mehr oder weniger klare Zielvorstellungen, einen langen Atem und viel Geduld“ (Ellwein 1993: 2)⁴.

Wenn wir auf die Prozesse und die im besten Falle bescheidenen Ergebnisse der Reformbemühungen von den 70er bis zu den 90er Jahren zurückblicken, so wird

⁴ In seiner auch heute noch sehr lesenswerten Monographie *Das Dilemma der Verwaltung* von 1994 überschrieb er damals sehr treffend ein Kapitel mit „Merkmale der modernen Verwaltung: Dauerhaftigkeit, Selbständigkeit, Wachstum“ (Ellwein 1994: 39).

deutlich, dass die beiden als wesentlich bezeichneten Elemente – *klare Zielvorstellungen* und *Zeit* – meist nicht vorhanden waren.

Will man die genauen Gründe für die hohe Persistenz der öffentlichen Verwaltung verstehen, so muss das Politikfeld Verwaltungspolitik im Detail betrachtet werden. Verwaltungspolitik kann als der Versuch bezeichnet werden, Verwaltungshandeln durch Veränderungen der Strukturen des öffentlichen Sektors (Personal, Organisation und Verfahren) zu beeinflussen. Verwaltungspolitik ist im Vergleich zu anderen Politikfeldern von Besonderheiten geprägt, welche simple Reformstrategien unterlaufen und die beobachtete historische Statik verständlich machen.

Zuallererst handelt es sich bei Verwaltungspolitik um eine *sehr indirekte Form der politischen Steuerung*. Das Politikfeld ist in seinen Wirkungszusammenhängen sehr komplex, bestenfalls kann ein mittelbarer Zusammenhang zwischen Institutionenpolitik und einem Outcome im Sinne gesellschaftlich spürbarer positiver Effekte hergestellt werden (Bogumil 2007: 112). Entsprechend fällt sowohl die Gestaltung als auch die Rechtfertigung derartiger Politiken schwer.

Weiterhin ist die Reichweite von Reformkonzepten schon allein dadurch begrenzt, dass jede *Umgestaltung während des laufenden Betriebs* erfolgen muss. Der von der Politik zu verantwortende und von der Verwaltung leicht zu instrumentalisierende Funktionsverlust während des Umbaus verbietet deshalb weit reichende Konzepte oft von vorne herein. Neben diesen gelegentlich auch in anderen Politikfeldern auftretenden Problemlagen ist Verwaltungspolitik darüber hinaus von spezifischen Charakteristiken geprägt:

Zu nennen ist die *hohe Verflechtung mit anderen Arenen* wie anderen föderalen Ebenen und einzelnen Sachpolitiken. Diese verkompliziert bereits kleinere Maßnahmen stark und schafft durch eine hohe Zahl an Akteuren und Profiteuren im staatlichen und nichtstaatlichen Bereich ein nicht zu unterschätzendes Vetopotential. Zweitens muss generell das hohe *Widerstandspotential* der unmittelbar betroffenen Verwaltungseinheiten (und ihrer Fachressorts) betont werden. Diese sind gleichzeitig Subjekt und Objekt von Verwaltungsreformen und können mittels überlegener Sachkenntnis und der Besetzung von Schlüsselpositionen intensiven Einfluss auf die Reformagenda, die Konzeptentwicklung und die Umsetzung nehmen (vgl. Schnapp 2004: 81f., Ellwein 1994: 55, 61f., 83ff.). Entsprechend müssen inhaltlich intelligente Reformkonzepte, d.h. Konzepte welche die Sachkompetenz der Verwaltung einbeziehen, einen umfangreichen Aushandlungs- und Abstimmungsvorgang durchlaufen und werden dabei in vielfältiger Form verändert. Schlussendlich hängt das Ausmaß, in dem es einer Fachverwaltung und ihrem Netzwerk gelingt, ein Reformkonzept zu „kapern“ und seine Auswirkungen zu relativieren oder umzuleiten maßgeblich davon ab, zu welchem Grad eine Regierung die *Kontrolle* nicht nur über den *Ausarbei-*

tungs-, sondern auch über den *Umsetzungsprozess* behält. Gerade in der Implementation liegen für die betroffenen Verwaltungen große Chancen zur Zielverschiebung (vgl. Pressman/Wildavsky 1973; Scharpf 1987; McCubbins/Noll/Weingast 1989; Schnapp 2004). Fachegoismen auf ministerieller Ebene, die bei Regierungskoalitionen übliche Inkonsistenz in Detailfragen und der für eine diskursive Konzeptentwicklung zwingend notwendige Verhandlungsspielraum geben gewieften Verwaltungschefs Raum zur Sicherung ihrer Organisationen.

In diesen Punkten liegt der Schlüssel zum systemimmanenten Scheitern der üblichen Reformansätze: Die notwendige „klare Zielvorstellung“ der Politik kann in der Regel in dem dargestellten Verhandlungssystem nicht formuliert werden.

Trotz dieser modernisierungsfeindlichen Charakteristiken fanden zahlreiche Veränderungsversuche und auch einige erfolgreiche Reformen in den Ländern statt. Auch wenn jeder einzelne Reformprozess und die dabei erzielten Ergebnisse von individuellen Bedingungen abhängen, so ließen sich aus einer Sichtung der Literatur (Ellwein, Scharpf, Naschold, Jann, Benz, Seibel) und eigenen Erfahrungen bisher doch eine Reihe von generellen Aussagen zu den Erfolgsfaktoren klassischer Reformvorhaben formulieren (vgl. Bogumil 2007).

So bedingen die *Charakteristiken und Aufgaben* einer Verwaltungseinheit die Möglichkeiten ihrer Mitarbeiter, Reformvorhaben von vorneherein durch Geltendmachen ihrer fachlichen Autorität oder durch Zielverschiebung im Ausrbeitungs- oder Implementationsprozess scheitern zu lassen. Näher am Machtzentrum angesiedelte Verwaltungen – wie bspw. Ministerien – sind schwer, eher bürgernahe Verwaltungszweige wie bspw. Kommunalverwaltungen leichter zu reformieren. Grundsätzlich scheinen Rechtsnormen sowie Organisationsstrukturen von Verwaltungseinheiten „weichere“ Reformobjekte als der Personalbereich und die Finanzen zu sein (Seibel 1998). Großer *Problem-* oder *Veränderungsdruck* erhöht die Chancen der Reformumsetzung. Dabei übt verwaltungsexterner Druck stärkere Zwänge aus als verwaltungsinterner. Zentral ist weiterhin die Schaffung eines *institutionellen oder individuellen Eigennutzes* für die reformierte Verwaltung oder zumindest deren Koalition. Schließlich zeigte jahrzehntelange Erfahrung, dass „begrenzte“ *Reformansätze* eine weit größere Durchsetzungschance als umfassende Konzepte hatten. Je spezifischer einzelne Aufgaben und Institutionen angesprochen wurden, desto eher konnte der Widerstand der Reformgegner in der Verwaltung „wegverhandelt“ oder „gekauft“ werden. So standen am Ende meist wenig konsistente und wenig weitreichende Modelle. „Große Würfe“ und überhaupt nicht kompromissfähige Ansätze hatten bisher faktisch keine Umsetzungschance.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass angesichts der bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen und der Akteurskonstellationen die Aussichten für umfassende Verwaltungsreformen prinzipiell begrenzt sind. Diese Tatsache war und ist den Akteuren in Politik und Verwaltung auch bewusst. Ellwein setzte für seine eigenen – und keinesfalls extremen – Reformvorschläge auf Landesebene einen Umsetzungszeitraum von 8 bis 10 Jahren *nach* Abschluss der politischen Willensbildung an (Ellwein 1993: 4). Für einen erfolgreichen Modernisierungsschritt mussten reformwillige Landesregierungen einen hervorragenden Überblick über die organisatorischen Zusammenhänge und Akteurskonstellationen, extreme Durchsetzungsfähigkeit und einen hohen, gewöhnlich eine Legislaturperiode übersteigenden Zeiteinsatz mitbringen. Erreicht wurden dabei in der Regel keine geplanten Problemlösungen, sondern im besten Fall inkrementalistische Weiterentwicklungen mit weitestgehend konsensualen Veränderungen, oftmals orientiert an historisch angelegten Lösungsmustern und betrieben von den Verwaltungen selbst. Diese Anforderungen und Perspektiven machten Verwaltungspolitik auch in den Ländern bis vor wenigen Jahren zu einem für die Politik extrem risikoreichen und damit wenig lohnenden, gar gefährlichen Politikfeld. Während die Mehrzahl dieser Erfahrungen auch heute noch Gültigkeit hat, wurden andere mit den neuen Verwaltungsreformen der Länder radikal widerlegt.

3 Neuere Verwaltungsreformen der Länder

Seit nicht einmal fünf Jahren steht die beschriebene, bisher so geregelte Welt der Verwaltungsreformen in den Bundesländern Kopf. Schon in den Jahren zuvor, seit dem Ende der 90er Jahre waren erste bemerkenswerte Reformprojekte angestoßen worden. Dann griff der Reformeifer im Bereich der überkommenen Verwaltungsstrukturen wie ein Lauffeuer um sich. Mittlerweile haben – wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Instrumenten – fast alle Flächenländer Maßnahmen im Bereich der Verwaltungsstrukturreformen eingeleitet (vgl. Brenski 2004; Brenski/Liebig 2007). Damit stellen sie sich der schon lange von der Verwaltungswissenschaft eingeforderten Aufgabe, zu einer Konzentration und Straffung der unmittelbaren Staatsverwaltung zu kommen.

Alle Reformprojekte verbindet die Zielsetzung, einen Beitrag zur Entlastung der Länderhaushalte zu leisten, deren dringend notwendige Konsolidierung nicht mehr weiter ignoriert werden kann. Insbesondere unter der Drohung unbezahlbarer Pensionslasten sowie in den östlichen Bundesländern in Vorausschau auf das Ende des Solidarpakts II und der absehbaren demographischen Entwick-

lung⁵ werden Mittel und Wege gesucht, die in allen Ländern mit einem Anteil von über 40 Prozent im Gesamthaushalt zu Buche schlagenden Personalkosten zu senken. Hier liegt ein gravierender Unterschied zu den „klassischen“ Reformprojekten: Es wird nicht mehr die Optimierung in funktionaler, sondern sehr offen jene in fiskalischer Hinsicht angestrebt. Daneben werden in den Ländern in unterschiedlicher Kombination weitere Ziele verfolgt, sei es die Veränderung der Machtkonstellationen zwischen Verwaltungsebenen bzw. die Schwächung bestimmter Veto-Spieler, sei es die ideologiegetriebene Beförderung marktliberaler Vorstellungen oder lediglich purer Aktionismus aus wahltaktischem Kalkül.

Kurioser Weise zitieren die Regierungen – trotz gegensätzlicher Parteikonstellationen und der höchst unterschiedlichen inhaltlichen Ausgestaltung der Modelle – die gleiche einfache Checkliste bei der Konzeptentwicklung. Danach sollen die Landesaufgaben dahingehend überprüft werden, ob sie erstens ersatzlos entfallen, zweitens privatisiert, drittens zumindest kommunalisiert und schließlich – wenn keine dieser Optionen politisch opportun erscheint – innerhalb der staatlichen Strukturen optimiert werden können. Wie zu zeigen sein wird, entspricht die Realität dieser eine ergebnisoffene Aufgabenkritik erfordernden Blaupause jedoch kaum. In der Praxis wird vorrangig versucht, Doppelstrukturen aus Sonderbehörden und Mittelinstanzen abzubauen und Verwaltungsträger mit festen Einsparquoten zu belegen. Die durchgeführten Kommunalisierungen und Privatisierungen sind Resultat einfacher politischer und ideologischer Zielvorstellungen, kaum durchdachter und funktional optimierter Konzepte. Zusammenfassend lassen sich in den 13 Flächenländern grob folgende Reformpfade unterscheiden:

a) Staatliche und kommunale Konzentration im Rahmen der Zweistufigkeit: Kennzeichen der zweistufigen Konzentration ist es, dass es keine allgemeine Mittelinstanz mehr gibt (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern) oder sie abgeschafft wird (Niedersachsen im Jahr 2005). Es wird versucht, die dadurch in stärkerem Ausmaß vorhandenen Sonderbehörden durch Zusammenführung (Konzentration) oder Umwandlung in Landesbetriebe zu reduzieren. Zudem wird eine Reduzierung des Umfangs der unteren Landesverwaltung angestrebt. Dies geschieht durch ihre Integration in obere Landesbehörden oder indem Aufgaben auf Kommunen und Kreise (als Auftragsangelegenheiten oder Pflichtaufgaben) verlagert werden. Die kommunale Konzentration ist in Mecklenburg-Vorpommern und im Saarland am fortgeschrittensten.

⁵ Helmut Seitz erstellte zu dieser Problematik eine Reihe von Gutachten für ostdeutsche Bundesländer, in denen die Notwendigkeit zum Umsteuern sehr eindrücklich dargestellt wird, vgl. bspw. Seitz/Peters 1999, Seitz 2005.

b) Staatliche Bündelung im Rahmen der Dreistufigkeit: Dieses grundsätzliche Modell ist in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz anzutreffen. Hier gibt es verschiedenste Formen von staatlichen Mittelinstanzen. Weder ihre Aufgabewahrnehmung noch ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur sind bundesweit einheitlich. Grob lassen sich drei Typen unterscheiden: der dreistufige Aufbau mit Landesverwaltungsämtern in Sachsen-Anhalt⁶ und Thüringen⁷, der dreistufige Aufbau mit funktionalem Aufgabenzuschnitt in Rheinland-Pfalz⁸, der dreistufige Aufbau mit regional ausgerichteten Mittelinstanzen in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Nordrhein-Westfalen⁹. Ausgehend von diesem dreistufigen Aufbau wird im Zuge der Reformen in der Regel eine Fokussierung versucht, indem bisher wahrgenommene Aufgaben entsprechend politischer Leitlinien privatisiert oder auf die kommunale Ebene abgegeben und die Behörden z.T. neu ausgerichtet werden. Dabei ist durch die Integration von unteren

⁶ In Sachsen-Anhalt wurde zum 01.01.2004 ein Landesverwaltungsamt (LVwA) in Halle mit Außenstellen in Magdeburg und Dessau eingerichtet, weiterhin wurde die Zahl der Sonderbehörden stark reduziert. Zum 01.07.2007 wurden durch eine Territorialreform die Zahl der Kreise von 21 auf 11 gesenkt und Aufgaben kommunalisiert.

⁷ Von Stellung und Aufgaben her ähnelt das LVwA weitgehend den Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen in anderen Ländern (Peter 2004: 307). Es ist jedoch für das gesamte Territorium des Freistaats Thüringen zuständig; insofern stellt es nach diesem Kriterium eine Landesoberbehörde dar (vgl. Helbing 1998: 76).

⁸ Rheinland-Pfalz verfügte bis zum Jahr 2000 über einen dreistufigen, an regionalen Kriterien orientierten Verwaltungsaufbau mit drei Bezirksregierungen in Neustadt an der Weinstraße, Koblenz und Trier. Diese wurden im Rahmen des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwORG) durch so genannte Direktionen mit funktionalem Aufgabenzuschnitt ersetzt (vgl. Stadelmaier/Konzendorf 2004: 730; Bogumil et al. 2004: 48). Die Standorte der Mittelbehörden blieben dabei erhalten, sie erhielten jedoch ortsweise andere Zuständigkeiten; außerdem wurden 30 Sonderbehörden in sie integriert.

⁹ In Hessen soll bis zum Jahr 2008 ein Gesamtkonzept umgesetzt werden, das zu einer Stärkung der drei Regierungspräsidien als Bündelungs- und Einheitsbehörden führen soll, indem eine organisatorische Straffung und Verschlankung der Behörden sowie eine Beschränkung auf die Kernfunktion der Bündelung realisiert wird (vgl. Brenski 2004: 192.). In Sachsen wurden nach einem Grundsatzbeschluss 2004 bereits 2005 zahlreiche staatliche Behörden fusioniert. In einem weiteren Reformschritt soll zum 01.07.2008 die Zahl der Kreise von 22 auf 10 und die der kreisfreien Städte von 7 auf 3 reduziert werden. Zeitgleich sollen umfangreiche Aufgabenblöcke kommunalisiert und die Regierungspräsidien in sog. „Landesdirektionen“ umgewandelt werden. Zu Baden-Württemberg und NRW vgl. Bogumil et al. 2004 und Bogumil/Ebinger 2005. In NRW strebt die neue Landesregierung eine Regionalisierung im Rahmen der Dreistufigkeit an, ein Modell, welches bislang in keinem Land praktisch umgesetzt wurde: Die Regierungspräsidien sollen abgeschafft werden. An ihre Stelle sollen Regionalverbände oder Regionalverwaltungen treten, die nicht mehr Teil der staatlichen Landesverwaltung wären, sondern selbständige Verwaltungsträger, die staatliche Aufgaben als Auftragsaufgaben ausführen. Diese Organe sollen ergänzt werden durch in direkter oder indirekter Wahl demokratisch legitimierte Versammlungen. In einem ersten Reformschritt wurden zum 01.01.2007 35 staatliche Sonderbehörden aufgelöst und zum größten Teil in die Bezirksregierungen integriert, für 2008 ist eine Funktionalreform mit dem Ziel weit reichender Aufgabenkommunalisierungen geplant.

und oberen Sonderbehörden häufig sogar ein Aufgabenzuwachs auf der Mittelebene zu beobachten.

Bei der Umsetzung der Reformmaßnahmen gehen die Länder sehr unterschiedlich vor. So können Bayern, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, das Saarland und Thüringen aufgrund des geringen Umfangs oder der behutsamen Entwicklung und Umsetzung der Reformschritte derzeit als inkrementalistische Reformer bezeichnet werden. Baden-Württemberg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, NRW, Sachsen und Sachsen-Anhalt hingegen verfolgen tendenziell eine Strategie eines „großen Wurfes“, versuchen also gegen starken Widerstand in wenigen Schritten große Reformpakete durchzusetzen. Zur Veranschaulichung dieser Vorgehensweise sollen hier die entscheidenden Erfolgsfaktoren der Verwaltungsstrukturreformen in den beiden Vorreiterländern Baden-Württemberg und Niedersachsen vorgestellt werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006).

In Baden-Württemberg wurde noch während der Regierungszeit von Ministerpräsident Erwin Teufel beschlossen, zum 1.1.2005 350 Sonderbehörden abzubauen, zusammenzulegen oder in die allgemeine Verwaltung einzugliedern. Von den Maßnahmen waren ca. 20.000 Beschäftigte betroffen. In der Regel wurden die oberen Sonderbehörden in die allgemeinen Mittelinstanzen und die unteren Sonderbehörden in die Kommunen verlagert, so dass man sich hier eindeutig am Prinzip der konzentrierten Dreistufigkeit orientierte. In Niedersachsen ist mit dem Regierungsantritt von Ministerpräsident Wulff der genau entgegengesetzte Weg gegangen worden, indem die Auflösung der fünf Bezirksregierungen und die Verteilung ihrer Aufgaben auf Ministerien, Sonderbehörden und Kommunen beschlossen wurde, eine klare und für ein Flächenland völlig neue Ausrichtung an der Zweistufigkeit.

Im Folgenden sollen nun nicht die Zielsetzung der Verwaltungsstrukturreformen länderspezifisch dargestellt oder ihre individuellen Auswirkungen bewertet werden.¹⁰ Im Vordergrund steht vielmehr die Modernisierungsstrategie des „Großen Wurfs“, auf welcher der Erfolg der jüngsten Reformprojekte beruht. Deren Entwicklung konnte bei der Arbeit an diversen Studien, Gutachten und Stellungnahmen über die Reformentwicklungen beobachtet werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Bogumil/Kottmann 2006; Bauer et al. 2007; Sachverständigenrat für Umweltfragen 2007).

¹⁰ Vgl. hierzu neben den oben genannten Veröffentlichungen Brenski 2004; Brenski/Liebig 2007; Hesse/Götz 2003, 2004; Reichard 2004; Bauer et al. 2007 sowie diverse stärker auf der konzeptionellen Diskussionsebene zu verortende Hesse-Gutachten.

4 Gründe für die neue Verwaltungspolitik

Der Wandel in der politischen Steuerung von Verwaltungspolitik lässt sich mit dem Zusammentreffen der folgenden Umstände erklären: Erstens führten die prekären Haushalte der Länder und das unaufhaltsam erscheinende Wachstum der Personal- und insbesondere Pensionslasten dazu, dass die reformpolitische „Selbststeuerung“ der Verwaltung mehr und mehr an Glaubwürdigkeit verlor. Fast könnte man sagen, dass die Regierungen durch diese nicht mehr zu ignorierende Entwicklung aus dem sich öffnenden „Möglichkeitsfenster“ gestoßen wurden, da eine weitere Passivität in diesem Feld im Parteienwettbewerb nicht mehr zu vertreten gewesen wäre. Druck alleine wäre jedoch kein Grund für eine Befassung der Politik mit dem „heißen Eisen“ Verwaltungspolitik gewesen. Attraktiv für eine größere Zahl von Regierungen wurde das Politikfeld erst, als eine Möglichkeit zur Überwindung der oben ausgeführten Reformhemmnisse gefunden schien. Angesichts der Reformkaskade und der Ähnlichkeit der Ansätze kann davon ausgegangen werden, dass Landesregierungen voneinander lernen und erfolgreiche Konzepte innerhalb kurzer Zeit kopieren. Einmal in Gang gekommen wurde dieser Lernprozess dadurch forciert, dass große Verwaltungsreformen beinahe zum Pflichtprogramm jeder Regierung als Ausweis ihrer Handlungsfähigkeit und Reformorientierung wurden. Der Institutionenwandel kann entsprechend als Ergebnis eines länderunabhängigen institutionellen Isomorphismus interpretiert werden (DiMaggio/Powell 1983).

Schließlich brachten oft länderspezifische Faktoren den Ausschlag, welche sich angesichts des großen Drucks und der zumindest scheinbaren Abhilfe durch Strukturreformen zu treibenden Kräften der Reformprojekte entwickelten.

Hier ist zweifelsohne der noch nicht abgeschlossene Konsolidierungsprozess der Verwaltungsstrukturen in Ostdeutschland zu nennen. Insbesondere vor dem Hintergrund der besonderen finanziellen und demographischen Herausforderungen werden die im Zuge der Wiedervereinigung geschaffenen, „unpassenden“ Strukturen der Landesverwaltungen und der territorialen Gliederung durch Verwaltungsumbau und teilweise durch Gemeinde- und Kreisgebietsreformen angepasst. Auch ist zu beobachten, dass Länder mit einschneidenden Regierungswechseln (wie in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) zu starken Strukturveränderungen neigen. Die Politiker und Funktionäre der neuen Regierung stauten in teilweise langen Jahren der Opposition offensichtlich starke inhaltliche, aber auch politisch und ideologisch motivierte Vorbehalte gegen die überkommenen Verwaltungsstrukturen und ihr Personal auf. Nach den gewonnenen Wahlen manifestiert sich diese Kritik in einem enormen Handlungsdruck auf das Kabinett. Es wird erwartet, dass die oft radikalen Reformkonzepte der Wahlprogramme nun auch wirklich in die Tat umgesetzt werden. Schließlich

können herausragende Akteure wie beispielsweise der ehemalige Baden-Württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel eine über das übliche Maß hinaus entscheidende Rolle in einem Reformprozess einnehmen¹¹.

Die Entwicklung des Reformprozesses in den einzelnen Ländern scheint generell nur mit einer Kombination der genannten Gründe erklärt werden zu können. Damit sind eine trennscharfe Einordnung und ein unmittelbarer Vergleich der Länder nicht möglich. So widersprechen die Fälle den sich aufdrängenden Hypothesen zu Reformgründen und -pfaden wie beispielsweise Parteikonstellation, Haushaltssituation oder Regierungswechsel. So leidet Baden-Württemberg weder an einer im Vergleich dramatischen Verschuldung noch fand eine Wahl, geschweige denn ein Regierungswechsel statt. Trotzdem war das Land neben Niedersachsen der Vorreiter in der Umsetzung eines „großen Wurfes“. Niedersachsen seinerseits kann zwar einen einschneidenden Regierungswechsel vorweisen, baute die Verwaltung jedoch in einem völlig gegensätzlichen Schritt zur Zweistufigkeit hin um und wählte trotz des größeren Drucks mit dem Grundsatz „Personal folgt *nicht* der Aufgabe“ ein zumindest mittelfristig weit weniger finanziell lukratives Reformmodell. Ein Großteil der Länder, welche gegenwärtig umfangreiche Verwaltungsreformen betreiben, könnten des Weiteren der Gruppe der imitierenden *Laterunner* zugeordnet werden, auch wenn sich die Ausgangslage wie auch die angestrebten Strukturen hier grundsätzlich unterscheiden.

5 Erfolgsfaktoren der neuen Verwaltungsreformen

Auch wenn die aktuellen Verwaltungsstruktur-Reformmaßnahmen sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung teilweise diametral gegenüber stehen, ähneln sich insbesondere die „Großen Würfe“ in der politischen Steuerung frappierend. Viele Charakteristiken der klassischen und meist erfolglosen Reformansätze der Vergangenheit sind nicht mehr zu finden. Dies gilt insbesondere für diejenigen, die die Konzeptentwicklung erschwerten und zur Stärkung der Beharrungskräfte der Verwaltung beitrugen, also direkt die von Ellwein betonten kritischen Faktoren *klare Zielvorstellungen* und *Zeit* betrafen.

So wird erstens in der neuen Reformgeneration keine inkrementalistische, kleinschrittige und diskursive Evolution der Verwaltung angestrebt. Zweitens wird die Grobkonzeption nicht mehr von der Ministerialbürokratie selbst – in den Ressorts oder in ressortübergreifenden Gruppen – entwickelt, sondern es werden eine verwaltungsexterne politische Blaupause sowie ein Implementati-

¹¹ Eine Darstellung der „Großen Verwaltungsstrukturreform“ in Baden-Württemberg und Erklärungsansätze für diesen spezifischen Fall finden sich in Bogumil/ Ebinger 2005.

onskonzept und die zu erzielenden Einsparziele strikt vorgegeben. Drittens wird nicht mehr die intuitiv „richtige“ Reihenfolge mit einer Aufgabenkritik, daran anschließender Funktionalreform und schließlich einer differenzierten und optimal angepassten Strukturreform eingehalten. Stattdessen wird die Chronologie umgedreht und das grundlegende Strukturkonzept dogmatisch als Wert an sich durchgesetzt. Die Funktionalität der Strukturen ist dabei nachrangig. Viertens wird nicht mehr wie bei inkrementellen Reformen früher üblich um eines Kompromisses willen eine teure „Win-Win“-Situation geschaffen. Im Gegenteil werden oft einseitig politischen Klientelinteressen oder ideologische Wunschvorstellungen durchgesetzt.

Inhaltlich setzt die neue Politik auf eine Verbindung von massiver (Personal-) Kostenreduktion mit radikalen politischen Strukturentscheidungen. Diese Vorgehensweise sorgt für klare Zielsetzungen und verbindet diese mit einer massiven Reduzierung der Zahl der Vetospieler. So werden selbst die Durchsetzung umfangreichster Reformen und das Aufbrechen historischer Strukturen möglich. Als Beispiele für den Erfolg dieser Strategie können vorrangig die Reformen in Baden-Württemberg und Niedersachsen, aber auch die derzeitigen Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen und in mehreren ostdeutschen Bundesländern dienen. Folgende Strategieelemente lassen sich unterscheiden:

1. Im Vorfeld der Neugestaltung werden auf *politischer Ebene die Eckpunkte der Reform* einschließlich der zukünftigen *strukturellen Ausrichtung* und der *wirtschaftlichen Ziele* beschlossen. Dies geschieht in Ad hoc-Komitees unter Ausschluss der Öffentlichkeit, ohne eine detaillierte Aufgabenkritik und ohne eine intensive Einbeziehung der Verwaltungen. Damit werden Unruhe und Kritik der Verwaltung und eine Diskussion in der Öffentlichkeit während der Planungsphase vermieden.
2. Die politisch vorgegebenen Eckpunkte der Reform werden als monolithische, nicht zu diskutierende *Reformpakete* dargestellt und entsprechend vermarktet. Mit dem Argument, dass die Reform nur als ganze umgesetzt und Ausnahmen nicht gemacht werden können, entziehen sich die Regierungen der bei inkrementalistischen Reformen üblichen, aufreibenden Kompromisssuche auf fachlicher Ebene.
3. Nach den politischen Grundsatzentscheidungen werden die betroffenen Verwaltungseinrichtungen jeweils selbst beauftragt, zeitnah Vorschläge für die Umsetzung dieser Maßnahmen vorzulegen. Dies beinhaltet, dass die Ressorts eine Aufgabenkritik vornehmen und ein Konzept zur Implementierung der politischen Leitlinien entwickeln müssen. Man kann diesen Vorgang als „unechte“ Aufgabenkritik bezeichnen, da der Prozess nicht offen, sondern sowohl hinsichtlich der zukünftigen Verwaltungsstrukturen als

auch in Bezug auf die zu erwirtschaftenden Einsparungen vorgegeben ist. Normalerweise erarbeiten die einzelnen Verwaltungen in einer solchen Situation Hinweise, warum fachliche Belange die geplanten Reformmaßnahmen nicht zulassen. Dies wird hier durch *gezieltes* und institutionell abgesichertes *Prozessmanagement* (klare Aufgabenzuteilung und Verflechtung von Controllinginstanzen) verhindert. So werden prinzipiell nur Vorschläge akzeptiert, die auf der Linie des Gesamtpaketes liegen, egal ob sie inhaltlich angemessen sind oder nicht. Zudem werden den Verwaltungen keine weiteren Details vorgegeben, sondern ihnen – im Rahmen der generellen Leitlinien – die *Umsetzung selbst überlassen*. Damit wird die Verantwortung für die Entwicklung des Feinkonzepts den Ressorts selbst übertragen, was eine fachgerechtere Implementation ermöglicht und schwierige Aushandlungsprozesse wie auch die Verantwortung für die Funktionalität der gefundenen Lösungen von der Politik auf die Verwaltung verlagert.

4. Umstrukturierungsmaßnahmen werden mit *exakt festgelegten Einsparvorgaben* versehen. In Baden-Württemberg ist in den betroffenen Verwaltungsbereichen binnen fünf Jahren eine „Effizienzrendite“ von 20% der Personalkosten des Jahres 2004 zu erwirtschaften. In Niedersachsen sollen durch festgelegte Stelleneinsparungen ebenfalls innerhalb von fünf Jahren Einsparungen in ähnlichen Dimensionen realisiert werden. Zentral ist bei diesen Vorgaben jeweils, dass die einzusparenden Mittel automatisch vom Land einbehalten werden, so dass Ausgabengrenzen nicht einfach ignoriert werden können.
5. Solche Reformstrategien können natürlich nicht gegen die gesamte Landesverwaltung durchgesetzt werden, sondern es werden *strategische Bündnisse verschiedener Verwaltungszweige* gegen andere geschlossen. Beispielsweise verband sich in Baden-Württemberg Ministerpräsident Teufel mit den Landräten und den Regierungspräsidenten gegen die Ministerialverwaltung und deren nachgeordnete Geschäftsbereiche, in Niedersachsen wurde ein Bündnis der Landräte und der Ministerialverwaltung gegen die Bezirksregierungen realisiert.

In beiden Vorreiterländern ist es mit dieser Strategie gelungen, innerhalb nur eines Jahres die weit reichenden Reformpläne umzusetzen, so dass die Verwaltungen seit Anfang 2005 in den neuen Verwaltungsstrukturen arbeiten. Dieser – vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Erfahrungen unerwartete – Erfolg kann als Initialzündung für eine gänzlich neue Form der Aneignung von Verwaltungspolitik durch die Politik betrachtet werden. Im Folgenden sollen die Handlungsmuster und potentiell erklärenden Variablen dieser Entwicklung in den Ländern dargestellt werden.

6 Verwaltungspolitik – Erfolgreich durch Imitation?

Der immer deutlich sichtbar werdende Siegeszug der „großen Verwaltungsreformen“ kann als Reaktion und Folge eines Lernprozesses der Politik gedeutet werden. Zum einen erwiesen sich inkrementalistische Reformansätze als sehr zeitaufwändig und aufgrund ihrer Kompromissorientierung zudem oft als inhaltlich unbefriedigend. Zum anderen würdigen die Bürger als „Kunden“ der Politik inkrementalistische Reformansätze nur sehr bedingt. Für gewöhnlich gehen partielle und schleichende Reformbemühungen aufgrund ihrer Komplexität und ihres unspektakulären Charakters im politischen Tagesgeschäft unter. Die neue Politik der „Großen Entwürfe“ stellt eine Lösung für diese Schwierigkeiten des klassischen inkrementalistischen Reformprozesses dar. Erstens können durch einen Totalumbau der Landesverwaltung Vetopositionen „im Handstreich“ zerstört und Machtverhältnisse verändert werden. Damit entfällt der Zwang, die Vorschläge einer echten, d.h. fachlich und nicht ausschließlich politisch begründeten Aufgabenkritik berücksichtigen und Kompromisslösungen einzugehen zu müssen. Des Weiteren können durch die Verlagerung nicht nur beträchtliche Einsparungen durchgesetzt werden – mit zusätzlichen Kompetenzen gelockte Verwaltungsebenen erkaufen diese i.d.R. gerne durch die Zusage einer günstigeren Erledigung. Die Realisierung der Kostensenkung wird durch die Kompetenzverlagerungen auch in die Hände Dritter – und damit weg aus der die Regierung direkt belastenden politischen Arena – verlagert.

Das wesentliche Motiv für die großen Entwürfe ist die Absicherung einer wirklichen Einsparpolitik, die Stärkung politisch loyaler Verwaltungsebenen und das Verdeutlichen von Reformkompetenz – nicht so sehr ein neues Interesse der Politik für Verwaltungsstrukturen und -verfahren. Da man gelernt hat, dass durchgreifende Reformen *mit* der Verwaltung kaum zu machen sind, macht man diese *gegen Teile* der Verwaltung. Angesichts des externen Finanzdrucks und des schlechten Rufs der Bürokratie können inhaltliche Diskussionen um die Sinnhaftigkeit der Maßnahmen ausgeblendet werden. Die Aufgabe der Reformgestaltung hat sich damit für die Regierungen maßgeblich geändert: wurde früher nach dem „was“, also den Inhalten einer optimalen Verwaltungsorganisation gefragt, so liegt heute der Fokus auf dem „wie“ der Umsetzungsstrategie. Diese Ausblendung funktionaler und sachlicher Argumente kann aber in der Praxis durchaus zu Problemlagen führen (vgl. Bauer et al. 2007; Bogumil 2007).

Die Eindeutigkeit und zeitliche Raffung des Prozesses stellt auch einen Glücksfall für die vergleichende Verwaltungsforschung dar, da Veränderungsprozesse beinahe unter Laborbedingungen untersucht werden können. Dabei

scheint sich der in der sog. *Skandinavischen Schule* der Verwaltungswissenschaft entwickelte *transformative approach* zu bestätigen, nachdem Veränderungen durch drei Faktoren – Akteure, politisch administrative Kultur und Tradition und schließlich diffundierende politisch-administrativen Ideen – getrieben werden (Jann 2006: 133f.). So sind zum einen in den gewählten *Zielstrukturen* der Verwaltungsumgestaltung und in der *Umsetzungsstrategie* große Ähnlichkeiten zu beobachten. Eine Erklärung hierfür wäre eine Angleichung der Verwaltungsgestaltung durch Imitation und Legitimationsdruck, also eine auf mimetischem und normativem Isomorphismus beruhende Konvergenz. Andererseits kann insbesondere im Bereich der konkreten *inhaltlichen Ausgestaltung* die bewusste Verfolgung länderspezifischer Sonderwege – aus personellen oder kulturellen Gründen – nachgewiesen werden.

Betrachten wir zuerst die Zielstrukturen der Reformen. Als Zielstruktur setzt sich unter den Ländern mit traditionell dreistufigem Verwaltungsaufbau das Modell einer konzentrierten Dreistufigkeit, d.h. die Bündelung von sektoralen Zuständigkeiten in der Allgemeinen Verwaltung, mit bemerkenswerter Einheitlichkeit (einzige Ausnahme bildet hier Niedersachsen) durch. Weiterhin setzen alle Länder, auch solche mit einem traditionell zweistufigen Verwaltungsaufbau, auf eine horizontale Konzentration von Sonderbehörden und auf eine Dezentralisierung von Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte. Diese Gleichgerichtetheit deutet einerseits auf eine weitgehende Übereinstimmung in der Bewertung der Rolle von Sonderbehörden und dem Willen zur Stärkung der kommunalen Ebene hin. Andererseits scheint man von der Avantgarde der Reformer gelernt zu haben, dass die Modellierung eines klaren Verwaltungsaufbaus, die Reduzierung der Behördenzahl und die generelle Orientierung an den Strukturen statt an den Aufgaben der Verwaltung deutliche Vorteile bei der Vermarktung und Umsetzung eines Reformprojekts mit sich bringt.

Diese große Ähnlichkeit zwischen den Ländern setzt sich bei der Technik der Planung und Implementation fort; die politische Führung eignet sich die Verwaltungspolitik in Konzeption und Umsetzung vollständig an. Blaupause dieser Strategie ist die baden-württembergische „Große Verwaltungsreform“. Vom damaligen Ministerpräsident Erwin Teufel in Zusammenarbeit mit weiteren landespolitischen Akteuren entwickelt, zeigt sie bei genauer Betrachtung viele Elemente des von der KGSt in den 80er Jahren für die kommunale Ebene entwickelten *Verwaltungsreformmodells der Haushaltskonsolidierung*. Damals wurde zur Bewältigung der kommunalen Finanzkrise eine hierarchisch gesteuerte, intransparente „Leistungsausdünnung“ vorgeschlagen. Dabei sollten außerhalb der Verwaltung entwickelte Kürzungspakete unter Zeitdruck und strenger Kontrolle durch die Fachämter vollzogen werden (Holtkamp 2008; vgl. Banner 1987). Erwin Teufel war zu Beginn seiner Karriere selbst acht Jahre Bürgermeis-

ter und hielt stets gute Beziehungen zu den führenden Akteuren in den Landkreisen und Städten. Die Übertragung des verhältnismäßig erfolgreichen KGSt-Konzepts auf die Not leidende Landesverwaltung war so vermutlich eine nahe liegende Idee. Angesichts der großen Unterschiede zwischen einer Kommune und einem Bundesland setzte dies jedoch eine hohe Transferleistung und exzellente Kenntnisse der machtpolitischen Verhältnisse im Land voraus. Für die politischen Entscheider aus anderen Ländern muss dieses Konzept, einmal ausgearbeitet und erfolgreich getestet, einen immensen Reiz entwickelt haben. Dies lag vermutlich nicht nur an potentiellen Einsparungen, sondern auch an der plötzlich durchsetzbar erscheinenden Option, Machtkonstellationen und Verwaltungsabläufe politisch zu modifizieren. Als machtpolitische Motive können hier das politische „Einfangen“ von für die Regierungen schwer steuerbaren Einheiten wie bspw. fachlich starken Landesbehörden, nachgeordneten Fachbehörden in der Fläche und in einem Einzelfall der Mittelinstanz genannt werden. Aus dieser Perspektive könnte die oben beschriebene Präferenz für eine „konzentrierte Dreistufigkeit“ in der Mehrzahl der großen Flächenländer lediglich eine Auswirkung der dort gegenwärtig dominanten Koalition zwischen Landesregierungen und der Kreisebene sein. Die konzentrierte Dreistufigkeit ist die einfachste Möglichkeit für die Regierungen, die Kommunen ohne Kreisgebietsreform zu stärken und gleichzeitig einen schlagkräftigen ressortübergreifenden Verwaltungsapparat zu behalten. Im Kontext des beschriebenen Wunsches nach besserer politischer Kontrolle der Verwaltung sehen praktisch erfahrene Politiker in den Reformen auch oft eine Möglichkeit zur Vereinfachung von Verfahrensabläufen. Indem inkompatible Fachpositionen durch die Integration in die Allgemeine Verwaltung und ihre Hierarchien sowie durch den Kontakt mit anderen Fachpositionen „kompromissfähiger werden, können sie gegebenenfalls leichter „weggebündelt“ werden.

Im Gegensatz zu Zielstrukturen und Umsetzungsstrategie findet sich bei der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der Reformkonzepte, d.h. der Anlagerung von Aufgaben im Verwaltungsgefüge, keine Ähnlichkeit. Der Gleichschritt der einheitlichen Zielstruktur erweist sich schnell als Fassade. Selbst Regierungskoalitionen mit identischer Parteienkonstellation folgen keiner einheitlichen Linie und führen oft gegensätzliche Argumente für die Übertragung von Zuständigkeiten ins Feld. Ob bestimmte Aufgaben von der Landesverwaltung oder den Kommunen erledigt werden, ob sie in den Aufgabenbereich einer Landesbehörde, der Mittelinstanz, staatlicher Unteren Sonderbehörden, einem Landesbetrieb oder gar Dritten fallen, erscheint willkürlich. Es wird offensichtlich, dass landesspezifische Eigenheiten bei diesen Entscheidungen eine wesentliche Rolle spielen. Diese ergeben sich wie oben beschrieben augenscheinlich aus der politischen Positionierung der jeweils amtierenden Regierungen – insbesondere der

Reputation einzelner Verwaltungsebenen, aus Akteurskonstellationen, Pfadabhängigkeiten in der Verwaltungsorganisation und der Haushaltssituation.

Diese selektive Imitation ist bemerkenswert, zeigt sie doch die Fähigkeit entscheidender politischer Ebenen innerhalb kürzester Zeit von ihrer *peer-group* zu lernen, ohne dabei unreflektiert zu imitieren und politische Zwänge und Steuerungsziele aus den Augen zu verlieren. Neben einem politikwissenschaftlichen Lehrstück zum Stellenwert machtpolitischer Interessen im Regierungshandeln steuern die Reformen somit auch Erkenntnisse zum Verständnis von Modernisierungsprozessen in politischen Systemen bei.

Literatur

- Banner, Gerhard*, 1987: Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene - Ein politisches Problem, in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen* 36: 50-56.
- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin*, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Berlin.
- Bogumil, Jörg*, 2007: Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?, in: *Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm* (Hg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden: VS, 111-123.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*, 2005: Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 9. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna*, 2007: 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2005: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen*, 2006: Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen. Die Abschaffung der Bezirksregierungen. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 11. Ibbenbüren.
- Bogumil, Jörg/Siebart, Patricia/Reichard, Christoph*, 2004: Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in NRW. Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, Band 8. Ibbenbüren.
- Brenski, Carsten* (Hg.), 2004: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und bei Bund. Speyerer Forschungsberichte 233.
- Brenski, Carsten/Liebig, Armin* (Hg.), 2007: Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund 2004/2005. Speyerer Forschungsberichte 250.

- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W*, 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review* 48: 147-160.
- Ellwein, Thomas*, 1993: Neuordnung der staatlichen und kommunalen Arbeitsebene zwischen der Landesregierung und den Städten und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe.
- Ellwein, Thomas*, 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim, Leipzig.
- Helbing, Hans*, 1998: Alternative Möglichkeiten der Neuordnung von Mittelbehörden. Speyerer Forschungsbericht 188. Speyer: Forschungsinst. für öffentliche Verwaltung.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander*, 2003: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), in: *ZSE* 4/2003: 579-612.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander*, 2004: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), in: *ZSE* 1/2004: 106-143.
- Holtkamp, Lars*, i.E.: Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen, in: *Verwaltungsarchiv*.
- Jann, Werner*, 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hg.): *Politik und Verwaltung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, 121-148.
- Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Gert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut*, 2004: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan*, 2007: Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- McCubbins, Mathew/Noll, Roger/Weingast, Barry*, 1989: Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies, in: *Virginia Law Review* 75: 431-482.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg*, 2000: Modernisierung des Staates. *New Public Management* in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen.
- Pressman, Jeffrey Leonard/Wildavsky, Aaron*, 1973: Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley.
- Reichard, Christoph*, 2004: Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, in: *Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Gert/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut*, 2004: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren, Berlin, 87-100.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, 2007: Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin.
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Grenzen der institutionellen Reform, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J./Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hg.) *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1. Baden-Baden, 111-151.

- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien: Eine vergleichende Analyse. Opladen.
- Seibel, Wolfgang*, ²1998: Verwaltungsreformen, in: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, 87-106
- Seitz, Helmut/Peters, Wolfgang*, 1999: Der finanzpolitische Anpassungsbedarf im Land Brandenburg und in anderen Ländern. Frankfurt/O.: Europa-Universität Viadrina.
- Seitz, Helmut*, 2005: Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern.
- Stadelmaier, Martin/Konzendorf, Götz*, 2004: Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz, in: Die Öffentliche Verwaltung 57: 729-733.