

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 71

DIETER SCHIMANKE

# Verwaltungsreform Baden-Württemberg

Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

DIETER SCHIMANKE

**Verwaltungsreform Baden-Württemberg**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 71**

# Verwaltungsreform Baden-Württemberg

Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß

Von

Dr. Dieter Schimanke



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung der Stadt Tübingen, der Stadt Hechingen,  
der Badischen Kommunalen Landesbank und der Württembergischen  
Kommunalen Landesbank.

Alle Rechte vorbehalten

© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1978 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04086 4

## Vorwort

Der Bund und alle Länder der Bundesrepublik Deutschland — und darüber hinaus viele europäische Staaten — haben in den letzten zehn Jahren umfangreiche Reformen in der Verwaltungsorganisation vorgenommen. Teilweise sind diese Reformen steckengeblieben, teilweise gegenüber den ursprünglichen Konzeptionen wesentlich verändert worden. Insgesamt haben sie jedoch zu wesentlichen Änderungen der Verwaltungsstrukturen geführt.

Die vorliegende verwaltungswissenschaftliche Studie hat sich das Thema gestellt, die Bedingungen, Einfluß- und Verlaufsmuster von Verwaltungsinnovationen zu bestimmen. Sie legt das Schwergewicht auf den Entscheidungsprozeß und fragt, von wem Anstöße oder Widerstände ausgehen, welchen Einfluß auf Inhalt und Ablauf der Verwaltungsinnovation die einzelnen Akteure des politisch-administrativen Systems nehmen, welche Bedeutung strukturbildende Merkmale der öffentlichen Verwaltung für Verwaltungsinnovationen haben.

Als Gegenstand der empirischen Untersuchungen wurde die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, wie sie von 1966 bis 1976 abgelaufen ist, ausgewählt. Dabei wurde der Entscheidungsprozeß auf Landesebene uneingeschränkt, auf Bezirksebene am Beispiel des Regierungspräsidiums Südwürttemberg-Hohenzollern (Tübingen), auf Kommunalebene am Beispiel der Landkreise Hechingen und Tübingen und ihrer Gemeinden erhoben.

Die Themenstellung und -bearbeitung jeder wissenschaftlichen Arbeit hängt über das reine Literaturstudium hinaus von einer Reihe weiterer Einflüsse ab, von denen die personellen die bei weitem wichtigsten sind. So hat der Verfasser im Laufe seines wissenschaftlichen Werdeganges mit Hilfe der Professoren Werner Thieme (Hamburg), Klaus von Beyme (Tübingen), Klaus König (Speyer) und Frido Wagener (Speyer) einen Zugang zur Verwaltungswissenschaft gefunden. Die beiden zuletzt Genannten haben mit vielfachem Rat den Gang der Arbeit begleitet und zudem Entwürfe kritisch durchgesehen. Mit den genannten Namen sind zugleich unterschiedliche Ansätze der Betrachtung der öffentlichen Verwaltung verbunden, so daß der dieser Arbeit zugrunde liegende Ansatz niemandem außer dem Verfasser selbst verantwortlich zugerechnet werden kann.

Für die Themenstellung dieser Untersuchung sind die verwaltungs-internen Entscheidungsprozesse von zentraler Bedeutung. Diese können nicht erhoben werden ohne die Unterstützung der Verwaltungsmitglieder, sei es als Interviewpartner, sei es bei der Akzeptierung als teilnehmender Beobachter, sei es bei der Verschaffung des Zugangs zu den einschlägigen Akten. Der Verfasser ist bei der Verwaltung in Baden-Württemberg auf allen Ebenen und bei allen Behörden auf Offenheit und Zugänglichkeit gestoßen. Er konnte bei allen Behörden die einschlägigen Akten uneingeschränkt einsehen. — Von der Vielzahl der Verwaltungsmitglieder, die diese Arbeit unterstützt haben, seien besonders genannt: Landrat a. D. Dr. Hans-Jörg Mauser und Oberamtsrat a. D. Otto Hirsch (beide LRA Hechingen), Landrat Dr. Wilhelm Gfrörer (LRA Tübingen), Abteilungsdirektor Dr. Hans Kruming und Amtmann Hanser (RP Tübingen), Min.-Dirig. Dr. Ernst Füsslin und Min.-Rat Dr. Peter Schoepke (beide Innenministerium), Min.-Dirig. Dr. Manfred Bulling (Staatsministerium). Die drei letzten haben sich zudem der Mühe unterzogen, die empirischen Teile der Arbeit kritisch durchzusehen.

Die Konzeptionsphase einer Arbeit bedarf eines ausreichenden Frei- raumes, den ein Graduiertenstipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung großzügig für fast ein Jahr verschafft hat. Die Texte und Tabellen waren in den einzelnen Arbeitsphasen bis hin zur druckreifen Fassung in eine lesbare Form zu bringen. Diese Aufgabe wurde von Frau Maria Listing mit großer Akuratesse und Schnelligkeit geleistet.

Die Studie wurde von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer als verwaltungswissenschaftliche Dissertation angenommen. Der Veröffentlichung in der Hochschulschriftenreihe hat der Senat der Hochschule zugestimmt. Die Städte Tübingen und Hechingen, die Badische Kommunale Landesbank und die Württembergische Kommunale Landesbank haben sich an den Druckkosten beteiligt. Das Landesvermessungsamt Baden-Württemberg hat einen gebührenfreien Nachdruck der Karten ermöglicht.

Allen Beteiligten gilt der aufrichtige Dank des Verfassers.

# Inhaltsverzeichnis

## Teil A

<b>Entscheidungsprozeß bei Verwaltungsinnovationen als Forschungsgegenstand</b>	<b>1</b>
<i>I. Problemstellung</i>	1
<i>II. Theoretischer Bezugsrahmen</i>	2
1. Zur Vereinbarkeit unterschiedlicher Theorieansätze	6
2. Komplexe Entscheidungsprozesse	8
<i>III. Verwaltung und Innovation</i>	11
1. Konzepte von Innovation	12
2. Innovation und Verwaltungswissenschaft	17
<i>IV. Fragestellungen und Hypothesenbildung</i>	20
1. Zur Lernfähigkeit von politisch-administrativen Systemen	20
2. Wahrnehmung von Strukturängeln	21
3. Einwirkungen der Verwaltungsumwelt auf Innovationsprogramme	21
4. Inneradministrative Voraussetzungen zur Durchführung von Innovationen	22
5. Rechtsstruktur	22
6. Legitimation	22
7. Innovationsprozesse als kollektive Entscheidungsprozesse	23
<i>V. Untersuchungsfeld und Methode</i>	24
1. Auswahl des Untersuchungsfeldes	24
2. Eingrenzung des Untersuchungsfeldes	26
3. Erhebungsmethoden, insbesondere: Dokumentenanalyse	29
<i>VI. Ziele und Inhalte der Gebietsreformen</i>	34
1. Grundlagen der Gebietsreform	34
2. Normative Grundannahmen und allgemeine Ziele	36



3. Problemfelder und Maßnahmen .....	37
a) Gebietsvergrößerung und -zuschnitt von Gemeinden und Kreisen .....	38
aa) Modellentwicklungen .....	38
bb) Praxis der Gebietsreform .....	40
b) Neue Organisationsformen .....	43
aa) Zweistufenmodelle auf Gemeindeebene .....	44
bb) Untergliederung der Gemeinden und Städte .....	44
cc) Kreisangehörige größere Städte .....	46
dd) Stadt/Umland-Lösungen .....	46
c) Funktionalreform .....	47
4. Verlauf der Verwaltungsreformen .....	50
5. Verfassungsgerichtliche Kontrolle .....	51

## Teil B

**Historische Entwicklungslinien  
von Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform  
in Württemberg, Hohenzollern und Baden** 53

<i>I. Historische Entwicklungslinien von Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreform .....</i>	<i>53</i>
<i>II. Zusammenfassende Betrachtung .....</i>	<i>63</i>

## Teil C

**Inhalte und Ablauf der Verwaltungsreform  
in Baden-Württemberg 1966 - 1976** 65

<i>I. Regelungen zur Verbesserung der gemeindlichen Zusammenarbeit ..</i>	<i>67</i>
<i>II. Maßnahmen zur Gebietsreform .....</i>	<i>76</i>
1. Die Kreisreform in Baden-Württemberg .....	76
a) Landesebene .....	76
b) Die Kreisreform in den Landkreisen Tübingen und Hechingen	95
2. Die Gemeindereform in Baden-Württemberg .....	106
a) Die Gemeindereform bis 1972 .....	106
b) Die Gemeindereform nach der Landtagswahl 1972 .....	118
c) Die Gemeindereform im Landkreis Tübingen .....	134
d) Die Gemeindereform im Landkreis Hechingen .....	148

<i>III. Die Reorganisation der staatlichen Behörden und der Gerichte</i> ....	161
a) <i>Institutionalreform</i> .....	161
b) <i>Funktionalreform</i> .....	166

## Teil D

<b>Merkmale des Entscheidungsprozesses</b>	169
<i>I. Initiative zur Verwaltungsreform</i> .....	171
1. <i>Das politisch-administrative System Baden-Württemberg</i> .....	171
2. <i>Baden-Württemberg im System der Bundesrepublik Deutschland</i>	176
<i>II. Einflüsse der einzelnen Umweltsegmente</i> .....	179
1. <i>Parlament</i> .....	180
a) <i>Verlaufsformen der parlamentarischen Einflußnahme</i> .....	181
aa) <i>Parlament als Gesetzgeber</i> .....	181
bb) <i>Weitere parlamentarische Instrumente</i> .....	186
b) <i>Differenzierung der Parlamentsstruktur</i> .....	190
aa) <i>Plenum — Ausschuß</i> .....	190
bb) <i>Fraktionen</i> .....	191
cc) <i>Abgeordnete</i> .....	193
c) <i>Zusammenfassung</i> .....	195
2. <i>Parteien</i> .....	195
3. <i>Beteiligung der Betroffenen</i> .....	198
a) <i>Die rechtlich vorgesehenen Anhörungsverfahren</i> .....	198
b) <i>Andere Teilnehmungsformen</i> .....	200
4. <i>Verbände</i> .....	204
5. <i>Externer Sachverstand</i> .....	207
<i>III. Der inneradministrative Entscheidungsprozeß</i> .....	213
1. <i>Die Programmentwicklung auf der Ministerialebene</i> .....	214
a) <i>Innenministerium</i> .....	214
aa) <i>Programmentwickelnde Einheiten im Innenministerium</i> ..	215
bb) <i>Beteiligung anderer Abteilungen</i> .....	216
cc) <i>Beteiligung und Einfluß der politischen Spitze</i> .....	217
b) <i>Staatsministerium</i> .....	220
c) <i>Interministerielle Ebene</i> .....	221
aa) <i>Inhaltliche Überschneidungen von Fachprogrammen</i> ....	222
bb) <i>Politisch begründete Einflußnahme</i> .....	224

cc) Organisationsformen des interministeriellen Entscheidungsprozesses .....	226
dd) Instrumente des interministeriellen Entscheidungsprozesses .....	227
2. Der Ministerrat .....	228
a) Regierungsinterne Konsensbeschaffung und Konfliktregelung	230
b) Das Koalitionskabinett .....	233
c) Externe Legitimation .....	234
3. Beteiligung der Verwaltungsebenen, insbesondere der Regierungspräsidien, an der Programmentwicklung und -durchführung ....	236
a) Allgemeine Programmentwicklung .....	236
b) Stellung im Prozeß der Programmentwicklung .....	238
c) Programmbeiträge der Regierungspräsidien .....	241
d) Die Funktion der Regierungspräsidien bei der Programmdurchführung .....	241
4. Inneradministrative Widerstände .....	243
a) Ministerialebene .....	244
b) Mittlere und untere Verwaltungsebene .....	248
c) Grenzen der Wirksamkeit administrativer Instrumente .....	250
IV. <i>Recht und Verwaltungsreform</i> .....	251
1. Der rechtliche Rahmen für die Kommunalreform .....	252
a) Materielles Verfassungsrecht .....	252
b) Verfahrensregeln .....	253
2. Recht als strukturbildendes Merkmal von politisch-administrativen Handlungsprogrammen .....	256
3. Zwischenergebnis .....	258
V. <i>Handlungsformen und -instrumente der Programmentwicklung</i> ....	259
1. Verwaltungsmittel .....	259
a) Administrative Organisation .....	260
b) Finanzmittel .....	262
c) Personal .....	263
d) Legal-autoritative Mittel .....	264
e) Sachliche Mittel .....	265
f) Funktioneller Ablauf .....	266
2. Handlungsformen .....	267
a) Rechtsprogramme .....	267
b) Pläne, Modelle und sonstige Programme .....	268
c) Berichte .....	269

d) Insbesondere: Zielplanungsgrundsätze ..... 270

e) Teilprogramme und vorläufige Programme ..... 272

VI. *Dysfunktionale Folgen* ..... 273

1. Dimensionen dysfunktionaler Folgen ..... 273

    a) Alte Programmelemente ..... 273

    b) Mangelnde Abstimmung zwischen den Teilprogrammen .... 275

    c) Konfligierende Ziele ..... 276

    d) Abschätzung der Wirksamkeit von eingesetzten Mitteln ..... 277

    e) Änderungen im Laufe des Entscheidungsprozesses ..... 278

2. Vermeidbarkeit von dysfunktionalen Folgen? ..... 279

Teil E

**Einige analytische Kategorien zum  
politisch-administrativen Entscheidungsprozeß  
bei Innovationsentscheidungen** ..... 281

I. *Bedingungen von Verwaltungsinnovationen* ..... 281

1. Objektbereich ..... 281

2. Hintergrund für Verwaltungsinnovationen ..... 283

3. Verwaltungsorganisation und Innovation ..... 285

4. Allgemeine Prozeßprobleme der Verwaltungsinnovation ..... 286

    a) Zur Situation von Innovationsentscheidungen ..... 286

    b) Macht und Konflikt ..... 287

5. Recht und Verwaltungsinnovation ..... 288

II. *Verlaufsmuster von Innovationsentscheidungsprozessen in politisch-administrativen Systemen* ..... 290

1. Komplexe Entscheidungsprozesse und Programmentwicklung .. 290

2. Initiative zur Verwaltungsinnovation ..... 292

3. Programmentwicklung und -durchführung ..... 293

    a) Externe Unterstützung ..... 293

    b) Externe Einflüsse und Widerstände ..... 294

    c) Hierarchie und Innovationsentscheidung ..... 294

    d) Interne Widerstände ..... 296

    e) Konfligierende Programme ..... 297

4. Zur Zielerreichung von Innovationsprogrammen ..... 298

5. Dysfunktionale Folgen .....	299
6. Rationalitätsgesichtspunkte politisch-administrativen Entscheidungshandelns .....	300

<b>Anhang: Zielplanungsgrundsätze</b>	302
---------------------------------------	-----

<b>Literaturverzeichnis</b>	309
-----------------------------	-----

<b>Ortsregister</b>	337
---------------------	-----

<b>Sachregister</b>	340
---------------------	-----

## Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1: Günstige Einwohnerbereiche für Verwaltungseinheiten nach ihren Aufgaben .....	39
Tab. 2: Gemeinden und Wohnbevölkerung vor der Gebietsreform 1966 nach Ländern und Gemeindegrößenklassen .....	41
Tab. 3: Gebietsreform der Landkreise (Stand: 1976) .....	42
Tab. 4: Anzahl und Größe der Landkreise (Stand: 30. 6. 1964) .....	43
Tab. 5: Gemeinden nach Gemeindegrößenzahlen (Stand: 30. 6. 1975) und nach Abschluß der Gemeindereform 1978 .....	45
Tab. 6: Anzahl und Größe der Regierungsbezirke .....	49
Tab. 7: Württembergs Landkreise in der Reform von 1938 .....	58
Tab. 8: Zusammensetzung des Landtags von Baden-Württemberg ....	66
Tab. 9: Zahl der Gemeinden und Bevölkerung vor der Gemeindereform	69
Tab. 10: Zusammenfassende Übersicht .....	70
Tab. 11: Fläche und Bevölkerung der Stadt- und Landkreise sowie der Regionalverbände 1975 .....	90
Tab. 12: Einwohner, Fläche und Anzahl der Gemeinden der Landkreise Tübingen und Hechingen 1968 .....	95
Tab. 13: Zusammensetzung der Kreistage von Tübingen und Hechingen (für 1973 Kreistag Zollernalbkreis) .....	96
Tab. 14: Bevölkerung und Fläche der Landkreise Tübingen und Zollern-Alb (Stand: 1. 1. 1974) .....	106
Tab. 15: Entwicklung der Gemeindezusammenschlüsse 1970 - 1972 .....	116
Tab. 16: Zahl der örtlichen Verwaltungseinheiten nach Größenklassen ..	123
Tab. 17: Anzahl der Gemeinden nach Größenklassen vor dem 1. September 1968, am 19. Juli 1973 und nach der Zielplanung .....	125
Tab. 18: Zahl der Gemeinden nach Größenklassen .....	132
Tab. 19: Gemeinden des Landkreises Tübingen nach Gemeindegrößenklassen 1968 .....	133
Tab. 20: Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften des Landkreises Tübingen 1975 .....	135
Tab. 21: Ergebnis der Bürgeranhörungen vom 7. 11. 1971 (Steinlachtal) ..	145
Tab. 22: Gemeinden des Landkreises Hechingen nach Gemeindegrößenklassen 1968 .....	148
Tab. 23: Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften im Gebiet des alten Landkreises Hechingen 1975 .....	149
Tab. 24: Ergebnis der Gemeinderatswahl in der Stadt Tübingen vom 20. 4. 1975 .....	274

## Verzeichnis der Karten und Schaubilder

Schaubild „Entwicklungslinien der Verwaltungswissenschaft“ .....	3
Kreiskarte Baden-Württemberg (Stand: 1. 1. 1971) — Auswahl der Untersuchungsregion .....	28
Karte „Verwaltungseinteilung der Staaten Württemberg, Baden, Hohenzollern-Sigmaringen und Hohenzollern-Hechingen um 1835“ .....	nach 64
Kreiskarte Baden-Württemberg (Stand: 1. 1. 1971) .....	77
Karte „Denkmodell der Landesregierung zur Kreisreform“ .....	81
Kreiskarte Baden-Württemberg (Stand: 1. 1. 1974) .....	92
Region Neckar-Alb mit den Landkreisen Tübingen, Reutlingen und Zollern-Alb (Ausschnitt aus der Verwaltungs- und Verkehrskarte des Landes Baden-Württemberg, Stand 1977) .....	nach 96
Landkreise Tübingen, Hechingen, Horb, Reutlingen (Ausschnitt aus der Verwaltungs- und Verkehrskarte Baden-Württemberg, Stand 1967) ..	vor 97
Schaubild „Gemeindezusammenschlüsse in Baden-Württemberg“ .....	117
Karte „Entwurf der Zielplanung der Landesregierung für die Gemeinde-reform in Baden-Württemberg, Region Neckar-Alb“ .....	nach 144
Formblatt zum Anhörungserlaß des Innenministeriums vom 12. Oktober 1970 zum Gesetzentwurf zur Kreisreform .....	255
Schaubild „Entwicklung und Durchführung von Innovationsprogrammen (entscheidungstheoretische Sichtweise)“ .....	287

## Verzeichnis der Abkürzungen

AllgGemRefG	=	Drittes Gesetz zur Verwaltungsreform (Allgemeines Gemeindereformgesetz) vom 9. 7. 1974 (Ges.Bl. S. 237)
BesGemRefG	=	Gesetz zum Abschluß der Neuordnung der Gemeinden (Besonderes Gemeindereformgesetz) vom 9. 7. 1974 (Ges.Bl. S. 248)
BGBI. I	=	Bundesgesetzblatt, Teil I
BT	=	Bundestag
BGWZ	=	Die Gemeinde / BWGZ, Zeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg, Verband kreisangehöriger Städte und Gemeinden (ab 1973)
BWVBl.	=	Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt (bis 1973)
BWVPr.	=	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (ab 1974)
CDU	=	Christlich Demokratische Union
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung
Dr. S.	=	Drucksache (des Landtags Baden-Württemberg, bis zur 4. WP einschließlich als Beilage bezeichnet)
FAG	=	Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich
FDP/DVP	=	Freie Demokratische Partei / Deutsche Volkspartei
GABL.	=	Gemeinsames Amtsblatt des Innenministeriums usw. sowie der Regierungspräsidien des Landes Baden-Württemberg
GemO*	=	Gemeindeordnung
Ges. Bl.	=	Gesetzblatt (für Baden-Württemberg)
E	=	Einwohner
ESVGH	=	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgeschichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
HZ	=	Hohenzollerische Zeitung, Hechingen
IM	=	Innenministerium



LKrN	= Landkreisnachrichten aus Baden-Württemberg, hrsg. vom Landkreistag Baden-Württemberg
LKrO	= Landkreisordnung
LRA	= Landratsamt
LT	= Landtag
LV	= Landesverfassung
LVerwG*	= Landesverwaltungsgesetz
NPD	= Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NVerbG	= Viertes Gesetz zur Verwaltungsreform (Nachbarschaftsverbandsgesetz) vom 9. 7. 1974 (Ges.Bl. S. 261)
Prot.	= Protokolle (des Landtags)
Reg. Bl.	= Regierungsblatt für das Königreich Württemberg
RP	= Regierungspräsidium
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ST	= Schwäbisches Tagblatt, Tübingen (mit Teilausgaben „Rotenburger Post“ und „Steinlachbote“)
StGH	= Staatsgerichtshof
Stgt. Ztg.	= Stuttgarter Zeitung
StA	= Staatsanzeiger für Baden-Württemberg
StM	= Staatsministerium
WGZ	= Württembergische Gemeindezeitung, Zeitschrift des Württ. Gemeindetags (bis 1972)
WP	= Wahlperiode

---

\* Es wird der Paragraph der Gemeindeordnung und des Landesverwaltungsgesetzes in der jeweils in der konkreten Phase des Entscheidungsprozesses geltenden Fassung zitiert. In Klammern wird der Paragraph in der Fassung der „Bekanntmachung der Neufassung der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg“ vom 22. 12. 1975 (Ges. Bl. 1976 S. 1) und der „Bekanntmachung der Neufassung des Landesverwaltungsgesetzes“ vom 1. 4. 1976 (Ges. Bl. S. 325) mit dem Zusatz „F 1976“ angeführt, sofern die Bestimmung noch Geltung hat oder nur geringfügig geändert wurde.

## TEIL A

# Entscheidungsprozeß bei Verwaltungsinnovationen als Forschungsgegenstand

### I. Problemstellung

In allen westlichen Ländern sind in den letzten 10 Jahren umfangreiche Reformen, Reorganisationen, Strukturinnovationen durchgeführt, eingeleitet oder beabsichtigt worden. Für die Bundesrepublik Deutschland beginnt dieser Prozeß mit der Wirtschaftskrise 1966/67. In Literatur wie Praxis stehen dabei Modelle, Programme, materielle Inhalte der Reformen im Vordergrund. In der wissenschaftlichen Betrachtung wird nur in einigen Fallstudien oder deren Auswertungen auch der Reformprozeß als eigener Gegenstand zum Thema gemacht<sup>1</sup>. In der vorliegenden Arbeit wird dieser Fragestellung des Reformprozesses nachgegangen werden. Es soll dabei in systematischer Weise untersucht werden, von wem Anstöße oder Widerstände ausgehen, welchen Einfluß auf die inhaltliche wie prozeßmäßige Dimension die einzelnen Akteure des politisch-administrativen Systems genommen haben.

Als theoretischer Bezugsrahmen wird ein system-funktionaler gewählt, der durch weitere Paradigmen, vor allem entscheidungstheoretische und konflikttheoretische Ansätze, ergänzt wird. Diese Vorgehensweise erlaubt eine sinnvolle Erfassung des Problemfeldes, in analytischer Funktion die Ableitung von Fragestellungen und Hypothesen zum Innovationsentscheidungsprozeß in politisch-administrativen Systemen.

Als Gegenstand der Untersuchung ist die kommunale Gebietsreform gewählt worden. Sie ist in allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland in den letzten 10 Jahren in umfassender Weise in Gang gesetzt worden und war in starkem Umfang Hauptgegenstand politischer wie administrativer Aktivitäten. Sie entspricht wegen dieses komplexen, mehrdimensionalen Charakters der Fragestellung der Arbeit.

---

<sup>1</sup> Vgl. Mosher 1967; Caiden 1969; Braibanti 1969; Leemans 1976; Mayntz / Scharpf 1975, 1973, S. 68; Scharpf 1974 a; Schmid / Treiber 1975; Mayntz 1976.

Für die Fallstudie wurde die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg ausgewählt, wobei die kommunale Ebene beispielhaft mit den Landkreisen Tübingen und Hechingen mit ihren 101 Gemeinden erfaßt wird.

Am Ende der Arbeit (Teil E) stehen als deren Ergebnis einige analytische Kategorien zum politisch-administrativen Entscheidungsprozeß bei Strukturinnovationen von öffentlichen Verwaltungen, die in den vorangehenden Teilen A, C, und D entwickelt werden.

## II. Theoretischer Bezugsrahmen

Es handelt sich um eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung.

Eine allgemein akzeptierte, geschlossene Theorie der Verwaltungswissenschaft liegt nicht vor. Zwar ist die Verwaltungswissenschaft als eigenständige Disziplin nicht mehr in Frage gestellt, doch wird sie weitgehend durch die Institutionalisierung als Lehrfach mit eigenen Schulen und Programmen, durch eine starke Ausprägung von Organisiertheit einschließlich eigener Kongresse und Publikationsorganen<sup>2</sup> sowie durch den Gegenstandsbereich: die Tatsache, daß es eine umfangreiche öffentliche Verwaltung gibt, zusammengehalten<sup>3</sup>.

Die Verschiedenheit der Ansätze zeigt sich sowohl in der historischen Entwicklung<sup>4</sup>, im heutigen Stand<sup>5</sup> als auch in der wahrscheinlichen zukünftigen Entwicklung<sup>6</sup>.

In Anlehnung an McCurdy<sup>7</sup> kann der Stand und die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft wie folgt graphisch dargestellt werden, wobei gegenwärtig drei Hauptströmungen vorzufinden sind:

- behavioristische Ansätze (insbes. in der empirischen Organisationsforschung)
- Systemansätze (einschl. policy-science-Ansätze)
- polit-ökonomische Ansätze.

Auch für die absehbare Zukunft wird diese Pluralität der Ansätze erhalten bleiben.

Die Richtigkeit von Theorieansätzen läßt sich wissenschaftstheoretisch nicht beweisen. Es geht immer nur um den Analyse- und Erklärungsgehalt von Theorien bei bestimmten Realphänomenen, also um ihre Brauchbarkeit.

<sup>2</sup> Zumindest für die USA, vgl. König 1975 b; Henry 1975.

<sup>3</sup> Vgl. Waldo 1972, S. 243.

<sup>4</sup> Vgl. McCurdy 1972, S. 11 ff.; König 1970, S. 11 ff.; Siedentopf 1975.

<sup>5</sup> Vgl. Waldo 1972; König 1975 b; Waldo 1971; Marini 1971.

<sup>6</sup> Vgl. Waldo 1972, S. 243 ff.; Wald 1973.

<sup>7</sup> McCurdy 1972, S. 10.

Entwicklungslinien der Verwaltungswissenschaft  
(in Anlehnung an McCurdy 1972)

