

Die richtige Idee zur richtigen Zeit? Eine Multiple-Streams-Analyse der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern 2011

Stuhr, Jannik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stuhr, J. (2019). *Die richtige Idee zur richtigen Zeit? Eine Multiple-Streams-Analyse der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern 2011*. (Local Government Transformation, 9). Halberstadt: Hochschule Harz, FB Verwaltungswissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-65139-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/1.0>

▲ Hochschule Harz

Hochschule für angewandte Wissenschaften

Jannik Stuhr

**Die richtige Idee zur richtigen Zeit?
Eine Multiple-Streams-Analyse der Kreisgebiets-
reform in Mecklenburg-Vorpommern 2011**

Schriftenreihe Local Government Transformation

des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften

Hochschule Harz

Nr. 9, 2019

Jannik Stuhr

Die richtige Idee zur richtigen Zeit? Eine Multiple-Streams-Analyse der
Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern 2011

Schriftenreihe Local Government Transformation
des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften
Nr. 9, 2019

Hochschule Harz
Fachbereich Verwaltungswissenschaften
Domplatz 16
38820 Halberstadt
www.hs-harz.de

Halberstadt 2019

© Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Theoretische Grundlagen	6
2.1	Entstehung des Multiple-Stream-Ansatzes.....	6
2.2	Der Problem-Strom	7
2.3	Der Policy-Strom und der Policy-Entrepreneur.....	8
2.4	Der Political-Strom	10
2.5	Policy-Windows und Policy-Change.....	11
3	Methodik	15
4	Neugliederung der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern	16
4.1	Erster Reformversuch (2007)	18
4.2	Zweiter Reformversuch (2011).....	21
5	Analyse aus der Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes.....	26
5.1	Analyse des Problem-Stroms	26
5.2	Optionen im Policy-Strom	27
5.3	Rahmensetzung durch den Political-Strom	28
5.4	Policy-Entrepreneure, Coupling und Window of Opportunity	30
6	Fazit	32
7	Literaturverzeichnis	34

1 Einleitung

Die öffentliche Verwaltung besteht nie als reiner Selbstzweck, sie dient der im Staat verfassten Gesellschaft und hat sich infolgedessen an wandelnde Formen und Erfordernisse anzupassen! (Franke 2012: 13).

Seit 1949 fanden in der Bundesrepublik Deutschland diverse Verwaltungs- und Gebietsreformen statt. Besonders in den Flächenländern wurden die Zuschnitte von Städten, Gemeinden, Landkreisen und Regierungsbezirken oft mehrmals verändert. Diese Veränderungen betrafen die Menschen vor Ort und hatten Auswirkungen auf ihren Zugang zu Leistungen der öffentlichen Verwaltung. Daher wurden und werden solche Gebietsreformen von der Bevölkerung kontrovers diskutiert (Franke 2012: 13).

Das Ziel dieser Arbeit ist es, den Prozess der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern zu untersuchen, die am 04.09.2011 mit den Kreistagswahlen in Kraft trat. Die Auswahl dieser Kreisgebietsreform als Untersuchungsobjekt bietet sich auf der einen Seite an, weil sie die letzte landesweite Kreisgebietsreform in einem deutschen Flächenland war. Auf der anderen Seite stellt sie aufgrund ihrer zwei Anläufe eine Besonderheit dar: Der erste Reformversuch in 2007 scheiterte an einem Normenkontrollverfahren des Landesverfassungsgerichts, das durch Landkreise und kreisfreie Städte angestrengt wurde (Franke 2012: 95f.).

Für die Untersuchung des Prozesses der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2011 wird eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Als theoretische Grundlage für diese Arbeit dient der Multiple-Streams-Ansatz von John Kingdon. Das zentrale Ziel des Modells ist zum einen, herauszufinden, wie Probleme auf die politische Agenda kommen und zum anderen, wie es letztendlich zum Policy-Wandel kommt. Der Multiple-Streams-Ansatz ist keine klassische Organisationstheorie, sondern bezieht sich auf den Zeitpunkt eines Policy-Wandels. Die Leitfrage dieser Arbeit ist daher: Warum kam es 2011 zur Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern?

Für die Betrachtung dieser vergleichsweisen neuen Entwicklungen liegen wenige Arbeiten vor. Eine davon ist die Schriftenreihe *Die kommunale Gebietsreform* (von Oertzen/Thieme 1981), deren bedeutendste veröffentlichte Arbeiten jedoch vor 25 bis 30 Jahren erschienen. Für die vorliegende Arbeit wird zum einen auf die Dissertation *Das Projekt der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein* von Merlin Franke (2012) zurückgegriffen. Zum anderen wird Archivmaterial des Landtages von Mecklenburg-Vorpom-

mern, Publikationen zur Kreisgebietsreform als Gegenstand politischer Debatten und auf Reaktionen politischer Akteure und der Öffentlichkeit, in Form von Zeitungs- und Zeitschriftenartikeln sowie Internetpublikationen, herangezogen.

Nach einer Einführung des Multiple-Streams-Ansatzes als theoretische Grundlage dieser Arbeit wird das methodische Vorgehen aufgezeigt. Daran schließt eine Darstellung der beiden Reformversuche in den Jahren 2007 und 2011 an. Auf diese Weise wird die Neugliederung der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern vorgestellt. Danach wird im Analyseteil der Prozess der Kreisgebietsreform auf die im Theorieteil aufgestellten Hypothesen untersucht und die Arbeit mit einem zusammenfassenden Fazit beendet.

2 Theoretische Grundlagen

2.1 Entstehung des Multiple-Stream-Ansatzes

Im Gegensatz zu anderen Theorien, die in der Politikfeldanalyse Anwendung finden, geht der Multiple-Streams-Ansatz nicht davon aus, dass politische Entscheidungen aus rationalen Gründen getroffen werden. Kingdons Ansatz ist vielmehr, dass Kontingenz¹ und Ambiguität² das politische Handeln beeinflussen und es dadurch nicht nur eine einzige Lösungsmöglichkeit gibt. Es sind stattdessen mehrere Vorgehensweisen denkbar. Analysen des Multiple-Streams-Ansatzes beziehen sich daher auf den Zeitpunkt des eigentlichen Policy-Wandels (Herweg 2015: 325).

John Kingdon legte 1984 den Grundstein für den Multiple-Streams-Ansatz, der dann u.a. von Nikolaos Zahariadis weiterentwickelt wurde. Kingdon erweitert das Garbage-Can-Modell³ zum Agenda-Setting⁴ und formuliert dabei drei Grundannahmen: Erstens sieht er politische Systeme als organisierte Anarchien, zweitens behauptet er, dass durch ein Denken in Strömen die Entscheidungssituation erfasst werden kann und drittens, dass eine Verbindung dieser Ströme entscheidend für den Agenda-Wandel sei (Herweg 2015: 326).

Organisierte Anarchie besitzt nach Kingdon drei charakteristische Merkmale: problematische Präferenzen, unklare Technologien und einen wechselnden Teilnehmerkreis (Herweg 2015: 326). In so genannten ambigen Entscheidungssituationen, in denen die politischen Akteure den Entscheidungsgegenstand mehrdeutig wahrnehmen und interpretieren, treten problematische Präferenzen auf. Das heißt, dass den politischen Akteuren nicht klar ist, was das Problem ist und wie es gelöst werden kann. In ambigen Entscheidungssituationen bilden sich daher erst in der Interaktion die Präferenzen der jeweiligen politischen Akteure heraus, die somit – wie die Ziele der Akteure – mehrdeutig, widersprüchlich, aber auch veränderlich sein können. Mit der Technologie ist hier neben der eingesetzten Technik die Organisation von Arbeitsprozessen gemeint. Technologien sind dann unklar, wenn einzelne Mitglieder der Organisation zwar wissen, was ihre konkreten Verantwortlichkeiten sind, aber ihre Positionen innerhalb des Organisationsgeflechts unklar geregelt sind. Das Merkmal eines wechselnden

¹ Hier: Eine konkrete politische Entscheidung ist weder notwendig noch unmöglich.

² Hier: Der Gegenstand politischer Entscheidungen wird mehrdeutig wahrgenommen und interpretiert.

³ „These so-called ‘garbage can’ models explain organizational decision making under conditions of ambiguity as the result of the partially random coupling of independent streams of problems, policies, and politics.” (Lipson 2007: 80).

⁴ Nachdem ein Problem identifiziert wurde, wird dieses so thematisiert, dass es auf die politische Tagesordnung kommt (Franke 2012: 31).

Teilnehmerkreises ist dann gegeben, wenn die Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums für den konkreten Gegenstand nicht in sämtlichen Entscheidungssituationen identisch ausfällt. Es ist ebenfalls impliziert, dass sich die teilnehmenden Personen unterschiedlich intensiv mit den Entscheidungsgegenständen beschäftigen oder sich in verschiedenem Maße engagieren (Herweg 2015: 326f.). Aufgrund dieser charakteristischen Merkmale bezeichnet Kingdon das gesamte politische System als organisierte Anarchie und legt so den Grundstein für seine Theorie. Er betont jedoch, dass der Anteil des Organisierten den Anteil der Anarchie überwiegt (Herweg 2015: 327). Basierend auf dieser Vorstellung formulierte Kingdon eine Theorie, wie Entscheidungssituationen in einer organisierten Anarchie konzeptualisiert werden können. Diese seien durch drei voneinander getrennte Ströme geprägt. Dazu gehören der Problem-Strom, der Political-Strom und der Policy-Strom (Herweg 2015: 328).

2.2 Der Problem-Strom

Der Problem-Strom beinhaltet als Problem wahrgenommene Zustände, die als veränderlich charakterisiert sind und vonseiten der politischen Akteure geändert werden können. Kingdon (2014: 110) definiert Probleme als „mismatch between the observed conditions and one’s conception of an ideal state.“⁵ Das führt zu der Frage, wie die Entscheidungsträger Probleme wahrnehmen. Daher führt Kingdon als Mechanismen für die Wahrnehmung solcher Probleme einmalige oder wiederholt auftretende Indikatoren, fokussierende Ereignisse (Katastrophen, Krisen, persönliche Erfahrungen sowie Symbole) und Feedback (wie systematisches Monitoring, Evaluationsstudien, informelle Kanäle oder die Rückmeldung von Verwaltungsangestellten über ihre Erfahrungen bei der Implementation bereits beschlossener Policies) an. Für die Erkennung einer Abweichung zwischen den Beobachtungen und dem Idealzustand nennt Kingdon (2014: 91-109) zwei Wege: entweder der Vergleich der eigenen Arbeit mit der bisher geleisteten Arbeit eines anderen oder die Beurteilung der eigenen Leistung auf Grundlage eines anderen Kriteriums. Da bei der letzteren Herangehensweise die Auswahl eines Beurteilungskriteriums und bei beiden Vorgehensweisen die Auswahl des Vergleichsobjektes darauf Einfluss hat, ob sich ein Sachverhalt als Problem erweist, besteht hierbei ein großer Interpretationsspielraum (Herweg 2015: 328). Der Problem-Strom enthält also zwei zentrale Faktoren: Zum einen die Wahrnehmung von Zuständen und zum anderen die Einordnung dieser Zustände als Problem anhand eines Vergleichs mit dem jeweiligen Idealzustand eines Entschei-

⁵ Engl. für: „Diskrepanz zwischen dem beobachteten Zustand und dem Konzept des Idealzustands“.

ungsträgers. Dieser wird durch die Werte des Entscheidungsträgers beeinflusst. Dabei haben fokussierende Ereignisse, Indikatoren und Feedback eine besondere Bedeutung (Drebing 2016: 6). Eine grundlegende Hypothese der vorliegenden Arbeit lautet somit, dass fokussierende Ereignisse Policy-Wandel beeinflussen.

2.3 Der Policy-Strom und der Policy-Entrepreneur

Der zweite Strom ist der Policy-Strom. Dieser besteht aus Ideen, die in Policy-Communitys entwickelt werden und aus denen sich Policy-Alternativen entwickeln. Kingdon definiert Policy-Communitys als Gruppen aus Politikfeldspezialisten, die ein gemeinsames Interesse an einem bestimmten Sachverhalt verbindet und die miteinander interagieren. Dabei reicht für eine Interaktion schon die Kenntnis der Ideen und Vorstellungen der jeweiligen Gruppenmitglieder aus. In den verschiedenen Politikfeldern können diese Policy-Communitys unterschiedlich fragmentiert sein. Einige sind eng miteinander verwoben, andere unterscheiden sich stärker (Kingdon 2014: 117f.). Durch die Interaktionen entsteht ein Prozess der Neukombination bzw. Abänderung vorhandener Ideen oder aber die Entwicklung neuer Ideen. Der Prozess ist so gestaltet, dass sich die Mitglieder der Policy-Communitys durch den Austausch von Argumenten gegenseitig von ihren jeweiligen Meinungen zu überzeugen versuchen (Herweg 2015: 331).

In den Policy-Communitys existieren also jederzeit mehrere Policy-Alternativen, was von Kingdon (2014: 124) als ‚Ursuppe‘ bezeichnet wird. Laut Kingdon hat diese einen evolutionären Selektionsprozess als zentrales Merkmal. Einige Ideen überleben und blühen auf, andere hingegen nicht. Außerdem entstehen Policy-Alternativen nicht plötzlich neu, sondern haben ihren Ursprung in der Neustrukturierung und -kombination von bereits vorher Bekanntem. Kingdon (2014: 131-139) stellt fünf Kriterien auf, die eine Idee erfüllen muss, um als Policy-Alternative zu gelten: Technische Machbarkeit, Finanzierbarkeit, normative Akzeptanz, antizipierte Zustimmung der Öffentlichkeit und Empfänglichkeit der gewählten Entscheidungsträger. Die ersten beiden Kriterien beeinflussen die Möglichkeit der Implementierung und die letzten drei Kriterien zielen auf die notwendige Unterstützung ab. Werden Vorschläge also in den Policy-Communitys normativ akzeptiert, in der Öffentlichkeit positiv aufgenommen und zeigen sich Entscheidungsträger ihnen gegenüber aufgeschlossen, dann besteht eine große Wahrscheinlichkeit, dass die entsprechende Policy-Alternative Erfolg haben wird (Herweg 2015: 331). Diese erfolgversprechenden Policy-Alternativen werden von den Policy-Communitys auf einer ‚Short List‘ gesammelt. Diese Liste kann auch nur eine einzige Policy-Alternative enthalten (Kingdon 2014: 139).

Im Policy-Strom spielen in parlamentarischen Systemen politische Parteien eine große Rolle (Zohlnhöfer 2016: 88). Parteien können selbst als Policy-Communitys wirken, weil sie eigene, interne Prozesse zur Programmentwicklung besitzen und Policy-Alternativen erarbeiten (Drebing 2016: 15). Daraus ergibt sich die Hypothese, dass der Policy-Strom reift, wenn Policy-Alternativen angenommen werden.

In diesem Strom agieren auch sogenannte Policy-Entrepreneure. Diese weisen drei Merkmale auf: Erstens erlaubt ihnen ihr Status sich bei verschiedenen relevanten Akteuren Gehör zu verschaffen. Zweitens haben sie gute Verbindungen innerhalb des politischen Systems und drittens besitzen sie Durchhaltevermögen (Drebing 2016: 10). Politische Prozesse sind oft langwierig und Beständigkeit stellt daher eine wichtige Eigenschaft für Policy-Entrepreneure dar (Zahariadis 2008: 521). Ihre Tätigkeit wird von Kingdon als ‚Advocacy‘ bezeichnet. Sie versuchen sowohl innerhalb der Policy-Community als auch außerhalb, im Fachpublikum und der Öffentlichkeit, für Akzeptanz und um Zustimmung ihrer Ideen zu werben. Dieser Vorgang wird von Kingdon (2014: 128) als „Softening Up“ bezeichnet. Kingdon (2014: 20, 115, 123) definiert die Policy-Entrepreneure als Befürworter, die willens sind ihre Ressourcen (Zeit, Energie, Reputation, Geld) zu investieren, um eine Position zu bewerben und im Gegenzug einen erwarteten Gewinn in Form von materiellen, zielgerichteten oder solidarischen Vorteilen zu erlangen. Es ist also nicht die Position oder das Amt der Policy-Entrepreneure entscheidend, sondern ihre Tätigkeit. Die Policy-Entrepreneure agieren bereits im Problem-Strom. Dort versuchen sie beispielsweise die Aufmerksamkeit auf bestimmte Probleme zu lenken oder definieren den Idealzustand neu, sodass ein bestimmtes Problembewusstsein gefördert wird (Herweg 2015: 330).

Eine zentrale Aufgabe, die Policy-Entrepreneuren zufällt, ist das sogenannte ‚Coupling‘, also das Verkoppeln der drei Ströme in einem Policy-Window⁶, um Sachverhalte auf die politische Agenda der Entscheidungsträger zu befördern. Die Art der Verkopplung wird durch den Charakter des Policy-Windows beeinflusst. Policy-Fenster öffnen sich entweder durch eine Veränderung im Political-Strom oder durch eine Veränderung im Problem-Strom. Zur besseren Unterscheidung wird das Policy-Window entweder als Political- oder Problem-Window bezeichnet (Herweg 2015: 327f.). Öffnet sich ein Problem-Window, präsentiert der Policy-Entrepreneur seine favorisierte Policy-Alternative als Lösung, um politische Unterstützung dafür zu gewinnen. Wenn sich allerdings durch Veränderungen im Political-Strom ein Political-

⁶ „The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems.“ (Kingdon 2014: 165).

Window öffnet, stellt der Policy-Entrepreneur seine bevorzugte Policy-Alternative als Vertretung der neuen politischen Gegebenheiten dar (Herweg 2015: 332).

Policy-Entrepreneure müssen keine Einzelpersonen sein. Auch mehrere Policy-Entrepreneure können für das Voranbringen einer Policy verantwortlich sein. Beispielsweise können sich Parteien in der Regierung oder im Parlament für eine bestimmte Policy-Alternative einsetzen (Herweg/Huß/Zohlnhöfer 2015: 11f.). Policy-Entrepreneure können demnach auch kollektive Akteure sein.

Zohlnhöfer und Huß (2016: 184) stellen zudem die These auf, dass sobald eine (Regierungs-) Partei eine Policy-Alternative aufgreift, die zuständigen Minister oder der Regierungschef als Policy-Entrepreneure auftreten. Sie treiben den Erfolg der von ihrer Partei getragenen Policy-Alternative voran und nutzen sich öffnende Policy-Windows. Daraus folgt als weitere Hypothese, dass Policy-Entrepreneure entscheidenden Einfluss auf den Policy-Wandel haben.

Zahariadis (2003: 14-16) stellt fest, dass in den letzten Jahren die Bedeutung manipulierender Strategien (beispielsweise Framing) zunimmt, weil Policy-Entrepreneure auf diese Weise ihrer Problemwahrnehmung in einem ambigen Sachverhalt zu mehr Beachtung verhelfen können (Herweg 2015: 330). Für diese Tätigkeit schlägt Åsa Knaggård (2013) eine Unterscheidung zwischen dem von ihr entwickelten Konzept des Knowledge-Brokers, der versucht, den Problem-Strom zu beeinflussen, und dem Policy-Entrepreneur vor, der im Policy-Strom agiert und die drei Ströme koppelt. So würden die Akteure und Rollen besser voneinander unterschieden (Herweg 2015: 331).

2.4 Der Political-Strom

Der Political-Strom wird durch drei Faktoren charakterisiert. Dazu gehören neben der öffentlichen Meinung und Interessengruppen auch Kräfte aus dem politisch-administrativen System (Parlament, Regierung und Verwaltung). Es stellt sich bei der Analyse dieses Stroms die Frage, ob es in der öffentlichen Meinung, in Kampagnen von Interessengruppen oder der personellen Besetzung im politisch-administrativen System einen Wandel gibt, durch den konkrete Themen in den Fokus geraten (Kingdon 2014: 145f.). Wenn Regierungsmitglieder am Policy-Wandel beteiligt sind, kann ein Wechsel der politischen Agenda auf zwei Wegen erfolgen: Entweder die amtierenden Regierungsmitglieder ändern ihre Meinung und setzen andere Prioritäten bzw. setzen andere Themen auf die Agenda, oder es kommt zu einer Er-

neuerung der Regierung. Regierungswechsel bringen neue politische Agenden mit sich (Kingdon 2014: 153). Dass ein Regierungswechsel den Policy-Wandel beeinflusst, stellt daher die vierte Hypothese dar.

Die öffentliche Meinung wird von Kingdon (2014: 146) nicht anhand von Umfragen gemessen, vielmehr definiert er sie als die Vorstellung, dass eine große Anzahl Menschen in einem Land ähnliche Denkmuster hat. Es geht also weniger darum, wie die öffentliche Meinung ausgeprägt ist, sondern vielmehr, wie die handelnden politischen Akteure und Entscheidungsträger sie wahrnehmen. Die Wahrnehmung findet anhand von Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern im Wahlkreis statt, die über persönliche Kommunikation erfolgt oder der Berichterstattung in den Medien zu entnehmen ist (Herweg 2015: 330). Die Wahrnehmung der öffentlichen Meinung ist also subjektiv.

Kampagnen von Interessengruppen sind in Kingdons Modell untergeordnet zu betrachten, da sie in der Regel erst dann auftreten, wenn ein Thema schon auf der Agenda steht und sich die politischen Akteure bereits mit Lösungsmöglichkeiten beschäftigen. Vielmehr legt Kingdon den Fokus auf den Wandel der öffentlichen Meinung und personelle Wechsel durch Wahlen, da diese einen stärkeren Einfluss auf die politische Agenda haben. Außerdem ist dieser Strom und seine Dynamik von Lobbyismus und Gruppendynamik geprägt (Herweg 2015: 330).

Für den Kontext parlamentarischer Systeme stellt Zahariadis (1992: 372) die These auf, dass die Regierungspartei bzw. -koalition einen erheblichen Erklärungsfaktor ausmacht und eine zentrale Bedeutung im Political-Stream hat. Diese besteht im Aufbringen von Themen und der Gestaltung von Politikgehalten. Für das politische System der Bundesrepublik Deutschland spielen die Parteien eine bedeutsame Rolle, sie können aber durch Interessengruppen und die öffentliche Meinung ergänzt werden (Zohlnhöfer/Huß 2016: 181).

2.5 Policy-Windows und Policy-Change

Damit es zu einem Agenda-Wandel kommt, müssen drei Voraussetzungen gegeben sein: die Reife der Ströme, die Existenz eines Policy-Windows und die Aktivitäten eines Policy-Entrepreneurs. Als reif wird der Problem-Stream bezeichnet, wenn sich eine Problemdefinition durchgesetzt und eine Problemwahrnehmung etabliert hat. Trägt das politische Klima einen Agenda-Wandel, gilt der Political-Stream als reif. Wenn mindestens eine durch die Policy-Community erarbeitete bzw. akzeptierte Policy-Alternative vorliegt, wird der Policy-Stream als reif bezeichnet (Herweg 2015: 332).

Folglich bedarf es der Öffnung eines Policy- Windows, damit sich ein Agenda-Wandel vollzieht. Dieses Policy-Window wird von Kingdon (2014: 165) als „an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems“ definiert. Kingdon unterscheidet zwei Arten von Policy-Windows, die er nach den verantwortlichen Strömen für ihre jeweilige Öffnung benennt. Auf der einen Seite sieht er das Problem-Window, das sich beispielsweise durch die Veröffentlichung eines Indikators, der auf die Dringlichkeit eines Problems hinweist, öffnet. Auf der anderen Seite nennt Kingdon das Politics-Window, das sich zum Beispiel durch den Amtsantritt einer neuen Regierung und der Veröffentlichung der Regierungsvorhaben öffnet (Kingdon 2014: 173–175). Allerdings bleiben Policy-Windows nur kurz geöffnet: „An idea’s time comes, but it also passes“, beschreibt Kingdon (2014: 169) diese Situation.

Zudem unterscheidet er zwischen dem vorhersehbaren und dem unvorhersehbaren Policy-Window. Ersteres beschreibt beispielsweise die Wahl am Ende der Legislaturperiode, während letzteres zum Beispiel eine Neuwahl in Folge einer Regierungskrise darstellt. Ein Sachverhalt gelangt unbedingt auf die Regierungsagenda, sobald sich ein Policy-Window öffnet (Herweg 2015: 332). An dieser Stelle hängt es von den Policy-Entrepreneuren ab, ob sich ein Sachverhalt neben der Regierungsagenda auch auf der Entscheidungsagenda wiederfindet. Dazu müssen sie die drei Ströme miteinander koppeln. Dieser Vorgang läuft unterschiedlich ab: Handelt es sich um ein Problem-Window, wird von den Policy-Entrepreneuren der Versuch unternommen, ihre bevorzugte Lösungsmöglichkeit an das Problem anzuknüpfen und um Unterstützung zu werben. Wenn es sich hingegen um ein Politics-Window handelt, versuchen die Policy-Entrepreneure das neue politische Klima für ihre bevorzugte Policy-Alternative zu nutzen und diese als Lösung für ein bestehendes Problem zu präsentieren. Für beide Arten der Policy-Windows gilt allerdings, dass sie sich nur für eine kurze Zeit öffnen und sich wieder schließen können, bevor eine Lösung gefunden und beschlossen wurde (Herweg 2015: 332f.).

Der Prozess des ‚Coupling‘, der Verbindung der Ströme in einem Policy-Window, sorgt dafür, dass eine Policy-Alternative auf die Entscheidungsagenda gesetzt wird. Dafür sind Policy-Entrepreneure von Bedeutung, denn ohne ihr Zutun können sich die Policy-Windows ungenutzt wieder schließen. Selbst wenn alle Ströme reif sind, sind Policy-Entrepreneure notwendig. Sie nutzen geöffnete Policy-Windows, um Policy-Alternativen auf die Agenda zu setzen, die ohne ihr Zutun unter Umständen keine Beachtung bekommen hätten (Drebing 2016: 10).

Kingdon (2014: 190) nennt mehrere Faktoren, die den Agenda-Wandel begünstigen. Dazu gehört zum einen, dass eine Kopplung der Ströme durch Policy-Entrepreneure wahrscheinlicher ist, wenn diese den Anspruch haben, von den Entscheidungsträgern gehört zu werden,

sie politisch vernetzt sind und neben beharrlichem Auftreten auch über Verhandlungsgeschick verfügen. Im Hinblick auf die Policy-Communitys erklärt Kingdon, dass sich durch einen hohen Integrationsgrad gemeinsame Anschauungen, Orientierungen und Denkweisen herausbilden (Herweg 2015: 334). Ein weiterer Begünstigungsfaktor ist der so genannte ‚Spillover-Effekt‘. Dieser bezeichnet die Auswirkung von bereits stattgefundenem Agenda-Wandel auf andere Sachverhalte, wenn beide aufgrund desselben Beurteilungskriteriums als problematisch charakterisiert werden (Kingdon 2014: 190). Die fünfte Hypothese lautet demnach: Ereignisse im Problem- oder im Political-Strom öffnen Policy-Windows, was Policy-Wandel möglich macht.

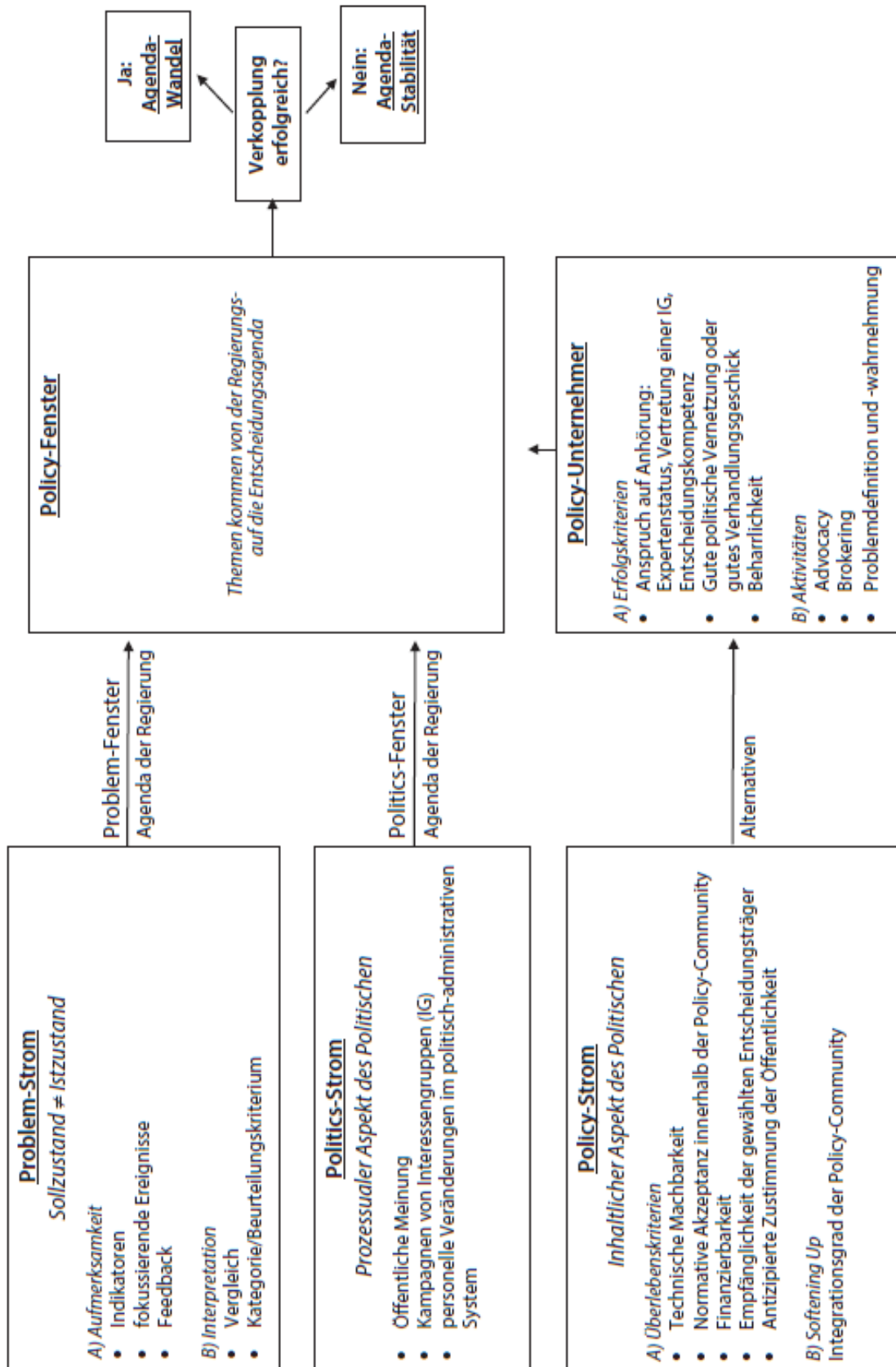


Abbildung 1: Schematische Darstellung des Multiple Streams-Ansatzes (Herweg 2015: 329).

3 Methodik

Die Dokumentenanalyse ist eine der gebräuchlichsten Analysemethoden in der Sozialforschung (Jahn 2013: 202). Sie hat das Ziel, systematisch Informationen aus einem Text zu sammeln. Die ausgewählten Texte müssen dabei nicht als Ganzes in analytische Kategorien eingeteilt werden, sondern können mithilfe eines Kategoriensystems selektiv analysiert werden. Dabei ist der Interpretationsgrad zu berücksichtigen, denn oft sind Informationen nur latent in der Nachricht enthalten oder ‚zwischen den Zeilen‘ zu erkennen (Jahn 2013: 202). Dokumentenanalysen bieten den Vorteil, dass die Daten im „natürlichen Kontext entstanden sind und robuste, non-reaktive Informationen darstellen“ (Jahn 2013: 203). Zudem bietet eine solche Inhaltsanalyse auch die Möglichkeit der Erfassung von Interpretationsschemata politischer Akteure (Jahn 2013: 203). Es wurden dementsprechend aus den für diese Arbeit sachdienlichen Dokumenten (Parlamentarische Vorlagen, offizielle Berichte, Presseberichte und einschlägige Sekundärliteratur) die relevanten Informationen herausgefiltert, zentrale Aussagen selektiert und die wesentlichen Argumente, Ziele und Aktionen herausgestellt.

Im vierten Kapitel dieser Arbeit werden die beiden Anläufe der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern dargestellt. Das Vorgehen hier entspricht einem Most-Similar-Cases-Design, das angewandt wird, um den Einfluss unabhängiger Variablen auf den Untersuchungsgegenstand zu beobachten. Dieses Forschungsdesign bietet sich an, wenn zwei Fälle ähnlich sind und sich nur in wenigen Variablen unterscheiden, während sich ihre Rahmenbedingungen gleichen, weil so der Einfluss von möglichen Störvariablen auf die abhängige Variable minimiert werden kann (Pillokeit 2013: 31). Dies trifft auf die ausgewählten Untersuchungsgegenstände zu. Weiterhin ermöglicht diese Methode die Konstanz oder Minimierung von Störvariablen auf die abhängige Variable (die Zustimmung zur Gebietsreform). Dies ermöglicht die Kontrolle des Einflusses der unabhängigen Variablen auf die Untersuchungsgegenstände (Pillokeit 2013: 31).

4 Neugliederung der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern

Nach der Gründung Mecklenburg-Vorpommerns errichtete das Land eine kommunale Selbstverwaltung in der Gebietsstruktur der DDR. Es gab 31 Landkreise, sechs kreisfreie Städte und 1.117 Städte und Gemeinden, die allerdings weder den finanziellen Hintergrund noch die nötige Größe hatten, um ihre Aufgaben bewältigen zu können. So hatten 90 Prozent der Gemeinden weniger als 2.500 Einwohner und die Landkreise durchschnittlich 40.000 Einwohner. Das führte auf kommunaler Ebene zum Zusammenschluss von Gemeinden zu Ämtern, welche die Verwaltungsaufgaben übernahmen, während die Gemeinden ihre Selbstständigkeit behielten (Foißner 2006: 173). Auf Landkreisebene kam es 1994 zu einer Gebietsreform. Seitdem gliederte sich Mecklenburg-Vorpommern in zwölf Landkreise und sechs kreisfreie Städte (Foißner 2006: 173), sodass sich die Gliederung des Landesgebiete wie in Abbildung 2 darstellte.



Abb. 2: Landkreise des Landes Mecklenburg-Vorpommern von 1994 bis 2011 (Dörrbecker 2009).

Am 30. Juni 2000 zählte Mecklenburg-Vorpommern 1.784.126 Einwohner (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2000: 5). Am 30. Juni 2017 waren es nur noch 1.610.788 Einwohner (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2017: 2). Das entspricht einem Rückgang von 9,7 Prozent.

Das Land ist somit nach Bremen und dem Saarland das Bundesland mit den drittwenigsten Einwohnern der Bundesrepublik Deutschland. Diese Tendenz wird sich nach aktuellen Prognosen des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommerns weiter fortsetzen. Von der Abwanderungsentwicklung sind besonders die östlichen Landkreise betroffen, sodass im Jahr 2020 voraussichtlich alle Landkreise bis auf Bad Doberan, Ludwigslust und Nordwestmecklenburg die bei der letzten Kreisgebietsreform 1994 festgelegte Mindestanzahl von 100.000 Einwohnern unterschreiten werden. Daher kann eine effiziente und nachhaltige Erfüllung der landkreislichen Aufgaben in der bisherigen Struktur nicht garantiert werden (Franke 2012: 82). Weiterhin ist Mecklenburg-Vorpommern in besonderem Maße vom demographischen Wandel betroffen: Während das Land 1993 die jüngste Bevölkerung im bundesweiten Vergleich hatte, lag es 2015 mit 26 Prozent weit unter dem Bundesjugendquotienten von 30,3 Prozent und auf dem vorletzten Platz im Vergleich der Bundesländer (Statistisches Bundesamt 2016). Bei den vorliegenden Einwohnerzahlen und einer Fläche von 23.182 km² weist Mecklenburg-Vorpommern die geringste Bevölkerungsdichte aller deutschen Bundesländer auf. Daraus resultieren Mehrkosten für die Gewährleistung der öffentlichen Aufgaben und die Erschließung der Infrastruktur, während gleichzeitig der Druck zur Kostenminderung erhöht wird (Franke 2012: 83).

Die Faktoren Einwohnerdichte, Flächenrelation und demographischer Wandel beeinflussen die finanzielle Situation Mecklenburg-Vorpommerns. 2010 erhielt das Land für jeden gemeldeten Einwohner etwa 2.400 Euro aus Steuereinnahmen, aus dem Länderfinanzausgleich und aus Bundesergänzungszuweisungen. Bei einem Bevölkerungsrückgang verringern sich auch die Einnahmen. Hinzu kommt, dass die Haushalte der Landkreise und insbesondere der kreisfreien Städte hohe Defizite aufweisen: 2007 summierten sich die Haushaltsdefizite der Landkreise auf 154 Mio. Euro, während die kreisfreien Städte zusammen ein Defizit von 400 Mio. Euro aufwiesen. 2010 erhielt Mecklenburg-Vorpommern etwa 500 Mio. Euro aus dem Solidarpakt, bis 2019 sollen diese Zuwendungen jedoch eingestellt werden. Im Zeitraum 2007–2013 erhielt das Land Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich 2,65 Mrd. Euro an Zuschüssen von der Europäischen Union.⁷ Bei einem Haushaltsvolumen von 7 Mrd. Euro kann nur die Hälfte aus eigenen Steuereinnahmen abgedeckt werden (Hamburger Abendblatt 2010c). Jede einzelne der Krisen (dramatischer Bevölkerungsrückgang, demographischer Wandel, rückläufige finanzielle Ressourcen) weist auf eine Reformnotwendigkeit hin (Hammerschmid et al. 2015: 184).

⁷ Derzeit (Förderperiode 2014-2020) 2,289 Mrd. Euro.

4.1 Erster Reformversuch (2007)

Die SPD sprach sich seit 1998 unter der Führung von Harald Ringstorff für eine Reduktion der Landkreise aus (Franke 2012: 97). Mit einer Neugliederung sollten großflächige Einheiten geschaffen werden und an die Stelle der Landkreise und kreisfreien Städte treten. Ihr Vorgehen begründete sie mit den errechneten Fusionsrenditen und den zu erwartenden Ersparnissen (Franke 2012: 97). In der Regierungskoalition mit der PDS stieß das Vorhaben, vier Verwaltungsregionen zu schaffen, nicht auf Akzeptanz. Die PDS setzte sich für eine Neugliederung mit sechs bis acht kleineren Verwaltungseinheiten ein (Franke 2012: 97). Die Uneinigkeit der Koalitionspartner führte zur Wahl eines Fünf-Kreis-Modells (s. Abb. 3). Der Parteivorstand der PDS lehnte diesen Kompromiss zunächst ab, ebenso wie ein Sonderparteitag (Franke 2012: 105). Eine Spaltung der Fraktion war die Folge, bei der eine knappe Mehrheit das Fünf-Kreis-Modell jedoch unterstützte. Nachdem sich auch ein zweiter einberufener Sonderparteitag der PDS 2006 für die Verwaltungsreform aussprach, stimmte die Koalition gemeinsam für dieses Modell. Sie behielt sich jedoch vor, dass der Landtag und nicht die Landkreise über die neuen Kreissitze entscheiden sollte (Franke 2012: 97–100).

Die CDU in Mecklenburg-Vorpommern lehnte das Fünf-Kreis-Modell ab. Ihr Ziel war es, eine Neugliederung zu vermeiden und stattdessen eine Funktionalreform durchzuführen. Diese sollte den Bürokratieabbau und eine Aufgabenverlagerung von der Landes- auf die Kommunalverwaltung beinhalten (CDU-Landtagsfraktion 2005). Ihre eigens dafür eingerichtete ‚Kommission zur Verwaltungsreform‘ beschloss die folgenden Eckpunkte:

1. „Neu zu schaffende Landkreise sollen im Mittel 100.000 Einwohner besitzen.
2. Die maximale Entfernung einer Gemeinde zum Kreissitz sollte nicht mehr als 40 km Luftlinie und lediglich in Ausnahmefällen maximal 55 km betragen.
3. Kreissitze sollten sich grundsätzlich in Mittelzentren des ländlichen Raums befinden und nur in Ausnahmefällen innerhalb kreisfreier Städte angesiedelt werden.
4. Als kreisfreie Städte kamen nur Oberzentren in Betracht, deren Einwohnerzahl nicht weniger als 100.000 umfasst.
5. Die Landkreise sollten möglichst ungeteilt in neue Landkreise überführt werden.
6. Die Zahl der Verwaltungseinheiten sollte aufgrund von Kontroll- und Koordinationsaufgaben nicht mehr als 20 pro Landkreis betragen.
7. Kreisangehörige Städte sollten nicht mehr als 30 Prozent der Kreisbevölkerung umfassen.
8. Durch Landesverordnungen gebildete Ämter sollten erhalten bleiben.
9. Das zentralörtliche System des Landes sollte weiterhin beachtet werden. Verflechtungsbereiche von Mittelzentren sollten nicht durchschnitten werden.

10. Die Zusammenfassung starker mit strukturschwachen Mittelbereichen ist der Zusammenfassung homogener Mittelbereiche vorzuziehen.
11. Historische und naturräumliche Gegebenheiten sind so weit wie möglich zu berücksichtigen, aber nicht zwingend.“ (CDU Mecklenburg-Vorpommern 2006: 54f.)

Der Landkreistag, der auf Antrag der CDU-Fraktion mit anderen kommunalen Spitzenverbänden an der Beratung mitwirkte, bestätigte zwar Reformbedarf, forderte aber zunächst eine Aufgabenverlagerung und keine Strukturreform. Seine Forderung sah vor, dass alle Aufgaben, die nicht vom Land erfüllt werden mussten, von den Landkreisen erledigt würden. Erst danach sollte eine Gebietsreform angestrebt werden (Franke 2012: 119f.). Der Landkreistag formulierte die folgenden Prüfsteine für eine Aufgabenübertragung:

1. „Die Landkreise als Zentren der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik ausbauen und Gestaltungsspielräume für die Selbstverwaltung in diesem Bereich zurückgewinnen.
2. Die Entwicklung der Landkreise als Kompetenzzentren für Schulpolitik ausbauen.
3. Die Landkreise als Zentren der Entwicklung des ländlichen Raums definieren, insbesondere in den Bereichen Naturschutz, Abwasser, Abfall, Immissionsschutz, Wegebau und Dorferneuerung.
4. Die Landkreise zur zentralen Serviceeinheit für die Bereiche Soziales, Jugend und Gesundheit erweitern.
5. Die Verlagerung der Aufgaben des Brand- und Katastrophenschutzes sowie die Prüfung einer landesweit zentralen Bußgeldstelle in kommunaler Trägerschaft des Kreises.“ (Franke 2012: 120)

Auch der Städte- und Gemeindetag befürwortete grundsätzlich eine umfassende Verwaltungsreform. Viele Gemeinden hatten sich zu Ämtern zusammengeschlossen und neu strukturiert, um auf diese Weise fortbestehen zu können. Die logische Konsequenz war nach ihrer Auffassung eine Neuordnung der Landkreise, um der „Selbstverwaltung zum Wohle [ihrer] Bürger wieder mehr Geltung zu verschaffen“ (Thomalla 2004: 38). Der Städte- und Gemeindetag bestand weiterhin auf der Wahrung des Konnexitätsprinzips beim Kostenaufwand und bemängelte insbesondere die durch die Reform anfallenden Personalkosten (Thomalla 2004: 42).

Im Jahr 1998 wurde in Mecklenburg-Vorpommern die erste Koalition aus SPD und PDS verhandelt. Dabei verständigten sich die Parteien im Koalitionsvertrag auch auf eine Neugliederung der Verwaltungsstruktur. Es sollte dabei geprüft werden, welche Aufgaben von den Landesbehörden auf die Landkreise und von den Landkreisen auf die Ämter und amtsfreien Ge-

meinden übertragen werden konnten. Außerdem wurden Transparenz, Bürgernähe, Entbürokratisierung und Leistungssteigerung als gemeinsame Ziele genannt (Koalitionsvereinbarung zwischen SPD/PDS 1998).

Der Bund der Steuerzahler in Mecklenburg-Vorpommern gab bei Joachim Hesse ein Gutachten für eine mögliche Regierungs- und Verwaltungsreform in Auftrag und präsentierte selbiges im Januar 2001 (Franke 2012: 80). Es folgte darauf die Einrichtung der Enquete-Kommission mit dem Namen ‚Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen‘ (Franke 2012: 80). In der vierten Legislaturperiode 2002-2006 richtete der Landtag einen Sonderausschuss ein, der erste planerische Grundsteine legte. Er beriet ab 2002 auch den Entwurf der Landesregierung zur Verwaltungsmodernisierung und zur Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern. Am 9. Oktober 2002 stellte Innenminister Gottfried Timm (SPD) seine Pläne vor, die bestehenden zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte in vier sogenannte Verwaltungsregionen zusammenzuschließen. Die ersten Eckpunkte dieser Reform beschloss die Landesregierung am 21. Januar 2003 (Franke 2012: 80).

Auf diese Eckpunkte folgte das ‚Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ der Landesregierung, das am 5. April 2006 vom Landtag beschlossen wurde. Es beinhaltet das in der Landesregierung beschlossene Fünf-Kreise-Modell (Franke 2012: 126f.).

Geplanter Landkreis	Geplante Kreisstadt	Ehem. Landkreise	Einwohner	Fläche (m²)
Westmecklenburg	Schwerin	Nordwestmecklenburg, Parchim, Ludwigslust, Hansestadt Wismar	489.413	6.997
Mittleres Mecklenburg	Rostock	Bad Doberan, Güstrow	423.648	3.601
Mecklenburgische Seenplatte	Neubrandenburg	Müritz, Demmin, Mecklenburg-Strelitz	302.125	5.809
Nordvorpommern-Rügen	Stralsund	Nordvorpommern, Rügen	239.653	3.182
Südvorpommern	Greifswald	Ostvorpommern, Uecker-Randow	238.915	3.584

Abb. 3: Fünf-Kreis-Modell (Franke, 2012 S. 127)

Am 26. Juli 2007 scheiterte das Gesetz an einem Urteil des Landesverfassungsgerichts (Franke 2012: 95), das dafür sorgte, dass die zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte nicht in fünf Großkreise umgewandelt wurden. Nach den Plänen der Landesregierung aus dem ‚Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ sollten die neuen Landkreise eine Ausdehnung von bis zu ca. 7000 m² und maximal etwa 500.000 Einwohner haben. Das Landesverfassungsgericht sah es hierbei als nicht erwiesen, dass bei diesen Landkreisen die Fläche so ausgelegt wäre, dass es den Bürgerinnen und Bürgern möglich und zumutbar wäre, eine ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag und dessen Ausschüssen wahrnehmen zu können (Nierhaus/Büchner/Franzke 2008). Außerdem sah das Landesverfassungsgericht die unterlassene Prüfung schonenderer Alternativen zur beschlossenen Neugliederung als weiteres Argument für sein Urteil. Nichtsdestotrotz erkannte das Landesverfassungsgericht die Notwendigkeit einer Neugliederung der Kreisebene an. Es erfolgte ein erneuter Abwägungsprozess mit Begutachtungs- und Gesetzgebungsverfahren (Franke 2012: 95f.).

4.2 Zweiter Reformversuch (2011)

Nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts erarbeitete die neue Landesregierung aus SPD und CDU ab 2006 einen Kompromiss für ein neues Reformmodell. Dieser sah sechs Landkreise und zwei kreisfreie Städte vor. Die SPD befürwortete zwar noch immer eine Lösung mit vier Großkreisen und auch eine Neugliederung auf Ebene der Gemeinden (Franke 2012: 99), nahm davon jedoch Abstand und einigte sich mit der CDU auf das 6-plus-2-Modell. Erwin Sellering, der Ministerpräsident, sah in der Reform die Möglichkeit, so viele Landesaufgaben wie möglich zu kommunalisieren. Es gab bereits verschiedene Landesbehörden, die in einer Vierer- oder Fünfer-Struktur⁸ agierten (Hamburger Abendblatt 2010a).

Die CDU sprach sich darüber hinaus für eine Mindesteinwohnerzahl von 150.000 aus und forderte, dass die neuen Namen der Landkreise und die Sitze der Kreisverwaltungen durch Bürgerentscheide bestimmt würden (Franke 2012: 103). Der Kompromissvorschlag mit der SPD sah schließlich vor, dass die Namensgebung per Bürgerentscheid geregelt und die Kreisstadt vom Landtag festgelegt würde (Hamburger Abendblatt 2010b). Das führte in der kommunalpolitisch verwurzelten CDU zu internen Konflikten und zu Kampfkandidaturen vor der darauffolgenden Landtagswahl (Franke 2012: 103). Lorenz Caffier, der neue Innenminister ab

⁸ Gemeint sind vier oder fünf Standorte im Land Mecklenburg-Vorpommern.

2006, schlug vor, die Umwelt- und Landwirtschaftsämter sowie die für Arbeits- und Immissionsschutz zuständigen Landesbehörden an vier Standorten in Mecklenburg-Vorpommern zu konzentrieren und die Verantwortung auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen (Hamburger Abendblatt 2010a).

Die Linkspartei⁹, die den zweiten Reformversuch in ihrer Rolle als Oppositionspartei begleitete, sprach sich nach dem Greifswalder Urteil für die Prüfung schonender Alternativen zu einer Kreisgebietsreform aus. So befürwortete sie beispielsweise den Vorschlag des Oberbürgermeisters von Neubrandenburg, Paul Krüger (CDU), der freiwillige, enge Kooperationen der Gebietskörperschaften vorsah (Franke 2012: 107).

Nachdem sie lange Zeit nicht im Landtag vertreten war und erst 2006 wieder einzog, hatte die FDP nur geringen Einfluss auf die Kreisgebietsreform. Obwohl sie die Notwendigkeit einer Reform anerkannte, lehnte sie das geplante 6-plus-2-Modell ab. Sie schlug eine Volksbefragung darüber vor, ob eine Kreisgebietsreform gewünscht sei, lehnte aber gleichzeitig Bürgerentscheide über die Kreisstädte ab. Ferner unterstützte die FDP die Beibehaltung der kreisfreien Städte und empfahl die Einrichtung dezentraler Bürgerbüros in den Landkreisen, um ortsnah auf die Probleme der Bürgerinnen und Bürger eingehen zu können (Franke 2012: 107f.). Ferner sprachen sich sowohl die FDP als auch die Linkspartei für eine Verschiebung der Reform bis 2014, zu den regulären Kommunalwahlen, aus (Hamburger Abendblatt 2010d).

Der Landkreistag befürwortete eine Funktionalreform. Die angedeuteten Möglichkeiten zur Verteilung der Landesaufgaben auf vier oder fünf Standorte wären in der Umsetzung teurer als die Übernahme der Landesaufgaben durch die Landkreise und kreisfreien Städte, führte der Landkreistag an (Hamburger Abendblatt 2010a). Weiterhin solle den Landkreisen die Entscheidung überlassen werden, ob sie zusätzliche Aufgaben vom Land in ihre Struktur einbinden und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wahrnehmen wollten (Hamburger Abendblatt 2010a). Außerdem stellte der Landkreistag fest, dass den Landesministerien die Bereitschaft fehle, tiefgreifende Funktionalreformen und Aufgabenübertragungen vorzunehmen. Zusätzlich wurde die im Entwurf der Regierung vorgeschlagene Revision der Flächen- und Einwohnerzahl angezweifelt, weil so ein Drittel der kommunalen Mandate entfiel, das ehrenamtliche politische Mandat gefährdet sei und ebendies die Politikverdrossenheit fördere (Franke 2012: 123).

⁹ Am 16. Juli 2007 ging die PDS mit der WASG in der Partei ‚Die Linke‘ auf.

Der Städte- und Gemeindetag erhob dieselbe Kritik wie der Landkreistag, thematisierte aber zusätzlich die Stadt-Umland-Problematik. Der Städte- und Gemeindetag sah die Einbindung der sogenannten stadtnahen Verflechtungsräume in die Neustrukturierung der Landkreise als zu gering an (Franke 2012: 125).

Partei	Positionen/Ziele
SPD	<ul style="list-style-type: none"> - Reduktion der Landkreiszahl - großflächige Gebietseinheiten - Einigung auf Fünf-Kreis-Modell im ersten Reformversuch - 6-plus-2-Modell als Kompromiss im zweiten Reformversuch
CDU	<ul style="list-style-type: none"> - Neugliederung vermeiden - Funktionalreform durchführen - 6-plus-2-Modell als Kompromiss im zweiten Reformversuch - Mindesteinwohnerzahl von 100 000
Die Linke	<ul style="list-style-type: none"> - Neugliederung in sechs bis acht Landkreise - Einigung auf Fünf-Kreis-Modell im ersten Reformversuch - Freiwillige Kooperation der Landkreise im zweiten Reformversuch - Verschiebung des zweiten Reformversuchs
FDP	<ul style="list-style-type: none"> - Ablehnung des 6-plus-2-Modells - Volksbefragung über Gebietsreform - Verschiebung des zweiten Reformversuchs
Landkreistag	<ul style="list-style-type: none"> - Funktional-, statt Strukturreform
Städte- und Gemeindetag	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsätzlich Strukturreform begrüßt - Selbes Vorgehen wie bei den Gemeinden gefordert

Abb. 4: Übersicht über zentrale inhaltliche Positionen der beteiligten Parteien, eigene Darstellung

Bei der Bevölkerung stieß die Kreisgebietsreform nur auf wenig Ablehnung. Als organisierter Protest kann lediglich die Initiative ‚Freie Müritz‘ bezeichnet werden, deren Ziel der Erhalt des Müritzkreises war. Die einzige bekannte Umfrage zur Kreisgebietsreform ist der ‚Ländertrend Mecklenburg-Vorpommern‘ aus dem Mai 2009 von Infratest Dimap (Franke 2012: 125). Das Institut fragte damals: „Für 2011 plant die Landesregierung die Zusammenlegung von Landkreisen und kreisfreien Städten, um Verwaltungskosten zu sparen. Kritiker gehen davon aus, dass dies die Bürgernähe der Verwaltung gefährdet. Geht eine Zusammenlegung von Kreisen aus kreisfreien Städten in die richtige oder eher in die falsche Richtung?“ Die Auswertung ergab, dass die Befragten im Landesdurchschnitt zwischen ‚gespalten‘ und ‚ablehnend‘ schwankten (Franke 2012: 125f.).

Die neue Landesregierung aus SPD und CDU legte sich im Jahr 2010 auf ein neues Reformmodell fest, das sechs Landkreise und zwei kreisfreie Städte vorsah. Zusätzlich einigten sich

die Regierungsparteien auf eine Untergrenze von 175.000 Einwohnern in jedem Landkreis im Jahr 2020. Im Gegensatz zum vorherigen Gesetz von 2006 sah dieses Konzept acht anstelle von fünf Gebietseinheiten vor. Allerdings wurde in dieser Variante der Landkreis Demmin in zwei Landkreise aufgeteilt (Franke 2012: 127).

Geplanter Landkreis	Geplante Kreisstadt	Ehem. Landkreise	Einwohner	Fläche (km²)
Rostock	Kreisfrei	Unverändert	201.096	181
Schwerin	Kreisfrei	Unverändert	95.551	131
Mecklenburgische Seenplatte	Neubrandenburg	Neubrandenburg, Müritz, Mecklenburg-Strelitz, Teile des Landkreises Demmin	278.787	5.468
Mittleres Mecklenburg	Güstrow	Bad Doberan, Güstrow	219.253	3.421
Südwestmecklenburg	Parchim	Parchim, Ludwigslust	222.896	4.750
Nordwestmecklenburg	Wismar	Wismar, Nordwestmecklenburg	162.514	2.117
Nordvorpommern	Stralsund	Stralsund, Nordvorpommern, Rügen	234.701	3.188
Südvorpommern	Greifswald	Greifswald, Ostvorpommern, Uecker-Randow, Teile des Landkreises Demmin	249.558	3.927

Abb. 5: 6-plus-2-Modell (Franke, 2012 S. 128)

Dieses von der Landesregierung favorisierte 6-plus-2-Modell wurde am 7. Juli 2010 als ‚Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ vom Landtag beschlossen. Am selben Tag wurde auch das ‚Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung‘ beschlossen, das Aufgaben von der Landes- auf die Landkreisebene übertrug (Franke 2012: 128f.). Die neue Gliederung der Landkreise entspricht der Darstellung in Abbildung 5.

Am 18. August 2011 wies das Landesverfassungsgericht die kommunalen Verfassungsbeschwerden der Landkreise Ludwigslust, Müritz, Ostvorpommern, Rügen und Uecker-Randow sowie der kreisfreien Städte Greifswald und Wismar zurück. Das Landesverfassungsgericht

sah die Beschwerdeführer durch die Landkreisneuordnung nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 72 (1) der Landesverfassung verletzt. Der Unterschied zum vorherigen Reformentwurf liege bei dieser Reform im Vorgehen des Gesetzgebers: Zunächst wurden Ziele, Leitbild und Leitlinien für eine Kreisgebietsreform beschlossen, auf denen dann die Neugliederung aufbaute. Die Reform verfolgte legitime Ziele, welche die von der Verfassung vorgegebenen Grenzen wahren und dabei insbesondere die strukturellen Anforderungen an die Landkreise nach Art. 72 (1) erfüllten. Die Einschätzung des Einsparpotenzials, die auf verschiedenen Gutachten und Prognosen beruhte, und auch der Abwägungsprozess, in dem ausreichend Alternativen betrachtet, die Bedeutung der Kreisfreiheit sowie der Grundsatz der Systemgerechtigkeit einbezogen wurden, seien verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden (Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern 2011).

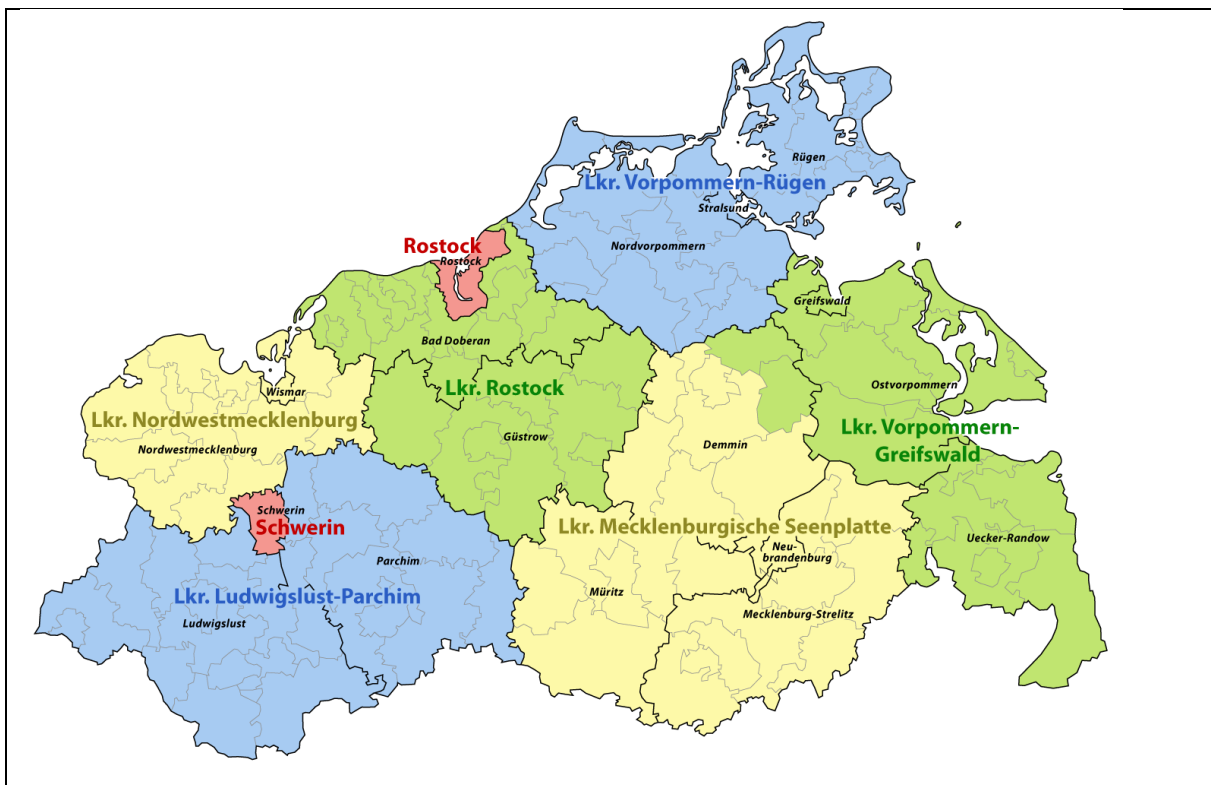


Abb. 6: Landkreise des Landes Mecklenburg-Vorpommern ab 2011 (Dörrbecker 2011).

5 Analyse aus der Perspektive des Multiple-Streams-Ansatzes

5.1 Analyse des Problem-Stroms

Kingdon (2014: 110) beschreibt verschiedene Möglichkeiten, wie Probleme Aufmerksamkeit erlangen können. Probleme sind in diesem Fall Diskrepanzen zwischen dem beobachteten Zustand und dem Konzept des Idealzustands. Diese Probleme müssen veränderlich sein und sollten von politischen Akteuren beeinflusst werden können. Einmalige oder wiederholende fokussierende Ereignisse wie Katastrophen, Krisen sowie Feedback wirken als Indikatoren für solche Probleme. Es wurde die Hypothese aufgestellt, dass fokussierende Ereignisse den Policy-Wandel beeinflussen.

Mecklenburg-Vorpommern erlebte zu der Zeit einen Bevölkerungsrückgang: Seit 1990 haben 9,7 Prozent der Bevölkerung das Land verlassen, sodass Mecklenburg-Vorpommern heute das Bundesland mit den drittwenigsten Einwohnern der Bundesrepublik Deutschland ist (Franke 2012: 81f.).

Hinzu kommt der demographische Wandel, der in Mecklenburg-Vorpommern besonders auffällt. In 22 Jahren stieg Mecklenburg-Vorpommern von Platz eins der Länder mit dem jüngsten Altersdurchschnitt auf den vorletzten Platz und liegt heute weit unter dem bundesweiten Jugendquotienten. Die Abwanderung hat zur Folge, dass viele kreisliche Aufgaben nicht mehr adäquat erfüllt werden können. Das Land hat die geringste Bevölkerungsdichte bundesweit, was hohe Mehrkosten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Aufgaben und Infrastrukturmaßnahmen bedeutet. Gleichzeitig entsteht aber Druck zur Kostenreduktion. Daraus resultiert eine hohe Verschuldung der Landkreise und kreisfreien Städte. Die finanzielle Krise wird durch den Umstand verstärkt, dass Mecklenburg-Vorpommern den eigenen Haushalt nur zur Hälfte aus eigenen Steuereinnahmen bestreiten kann (Franke 2012: 82-84). Nimmt die Bevölkerung weiter ab, verringern sich auch die Steuereinnahmen. Wenn zusätzlich die Förderprogramme auslaufen und Ergänzungszuweisungen nicht mehr getätigt werden, wird sich dieses Problem weiter verschärfen.

Der starke Bevölkerungsrückgang, der ausgeprägte demographische Wandel und die rückläufigen finanziellen Ressourcen verdeutlichen die Reformnotwendigkeit. Sie sind veränderlich und können von politischen Akteuren beeinflusst werden, sodass sie nach der Charakterisierung Kingdons als Probleme bezeichnet werden können. Fokussierende Ereignisse wie diese Krisen beeinflussen daher den Policy-Wandel, weil sie für Problemwahrnehmung sorgen.

5.2 Optionen im Policy-Strom

Akteure im Policy-Strom diskutieren dauerhaft Policy-Alternativen. Policy-Alternativen sind in erster Linie verschiedene Lösungen für ein bestimmtes Problem. Der Entstehungsprozess von Policy-Alternativen, die sich in einer Art ‚Ursuppe‘ befinden und von denen sich einige durchsetzen, ist im Wesentlichen durch die Neukombination von Ideen geprägt. Im vorliegenden Fall gibt es zwei Policy-Alternativen, die aus einer Rekombination verschiedener Ideen hervorgegangen sind und sich durchsetzen konnten. Es wurde die Hypothese aufgestellt, dass der Policy-Strom reift, wenn Policy-Alternativen angenommen werden.

Der erste Reformversuch wurde von der Landesregierung aus SPD und PDS entwickelt und entspricht einem Kompromiss der politischen Ziele beider Gruppierungen. Die SPD sprach sich für eine Reduktion der Landkreise und kreisfreien Städte aus. Ihr Ziel war es, das Land in vier Verwaltungsregionen aufzuteilen, die großflächig Landkreise und kreisfreie Städte umfassen und ihre Aufgaben übernehmen sollten. Die PDS als Koalitionspartner stand diesem Vorhaben kritisch gegenüber. Sie selbst befürwortete eine Neugliederung in sechs bis acht Landkreise. Nach diversen innerparteilichen Verhandlungen einigte sich die PDS mit der SPD auf das Fünf-Kreis-Modell als Regierungsentwurf, der schließlich von der Koalition im Landtag beschlossen wurde. Das Landesverfassungsgericht erklärte das Reformvorhaben in Gestalt des ‚Gesetzes über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 2006‘ mit seinem Urteil vom 26. Juli 2007 für verfassungswidrig, da es gegen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung verstieß.

Nach dem Scheitern des ersten Reformversuchs erarbeitete die neue Landesregierung aus SPD und CDU einen Kompromissvorschlag. Die SPD favorisierte weiterhin die Errichtung von vier Großkreisen als Verwaltungsregionen, schlug aber auch eine weitreichende Neugliederung der Gemeindeebene vor. Wie die CDU befürwortete der SPD-Ministerpräsident Erwin Sellering eine Funktionalreform, weil eine Kreisgebietsreform in diesem Fall die Möglichkeit bot, so viele Landesaufgaben wie möglich zu kommunalisieren, zumal einige Landesbehörden auf vier oder fünf Standorte im Land Mecklenburg-Vorpommern aufgeteilt wurden. Die CDU forderte als Mindesteinwohnerzahl für die neuen Landkreise 150.000 Einwohner. Außerdem favorisierte sie den Entschluss, Bürgerentscheide über die neuen Namen und Sitze der Kreisverwaltungen abstimmen zu lassen. Der Kompromiss der Landesregierung sah eine Kombination aus den Forderungen beider Regierungsparteien und den Vorgaben des Landesverfassungsgerichts vor. Das vom Landtag beschlossene ‚Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ hatte das sogenannte 6-plus-2-Modell als Grundlage. Das Ziel war es, sechs Landkreise sowie zwei kreisfreie Städte zu erhalten (siehe Abb. 3, 4). Statt wie beim letzten Reformversuch

fünf kommunale Gebietskörperschaften einzurichten, waren es nach diesem Modell acht. Damit wurde dem letzten Urteil des Landesverfassungsgerichts Rechnung getragen, das die Größe der neu zu schaffenden Landkreise moniert hatte. Außerdem legte die Landesregierung in diesem Gesetz die Einwohnerzahl von 175.000 als Untergrenze für die neuen Landkreise fest, sodass dieser Kompromiss die Forderungen der CDU überbot. Die ebenfalls von beiden Parteien befürwortete Funktionalreform wurde am selben Tag in Form des ‚Gesetzes über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung‘ vom Landtag beschlossen.

Es wurde die Hypothese aufgestellt, dass der Policy-Strom reift, wenn eine Policy-Alternative angenommen wird. Nicole Herweg definiert die Reife des Policy-Stroms als das Vorliegen mindestens einer durch die Policy-Community erarbeiteter und akzeptierter Policy-Alternative (Herweg 2015: 332). Da beide Policy-Alternativen, das Fünf-Kreis-Modell im ersten Reformversuch und das 6-plus-2-Modell im zweiten Reformversuch, eine Mehrheit im Landtag erhielten, kann die notwendige Akzeptanz bestätigt und der Policy-Strom demnach als reif bezeichnet werden.

5.3 Rahmensetzung durch den Political-Stream

In einem konstanten Austauschprozess diskutieren Akteure Policy-Alternativen und setzen sich mit verschiedenen Themen auseinander. Dabei gilt es laut Kingdon, drei Faktoren zu berücksichtigen: Kampagnen durch Interessengruppen, die öffentliche Meinung sowie Kräfte aus dem politisch-administrativen System. Kampagnen durch Interessengruppen können hierbei untergeordnet betrachtet werden, weil Interessengruppen in der Regel erst entstehen, wenn ein Thema schon auf der politischen Agenda steht und bereits nach Lösungsansätzen gesucht wird. Der öffentlichen Meinung, die als Denkmuster gesellschaftlicher Gruppen charakterisiert werden kann, wird durch die jeweiligen Landtagswahlen Ausdruck verliehen. Der für diese Arbeit bedeutendste, den Political-Stream beeinflussende Faktor, sind die Kräfte aus dem politisch-administrativen System, wie die Regierung. Nach Kingdon (2014: 153) bringt ein Wechsel der Regierung auch eine neue Agenda mit sich. Es wurde daher die Hypothese aufgestellt, dass ein Regierungswechsel den Policy-Wandel beeinflusst.

1998 wurde in Mecklenburg-Vorpommern die erste Koalition aus SPD und PDS gebildet. Eine Neugliederung der Landkreise wurde im Koalitionsvertrag vereinbart, allerdings in Kombination mit einer Funktionalreform. Eine Reihe von Landesaufgaben sollte auf die Landkreise übertragen und einige Aufgaben der Landkreise von den Ämtern und amtsfreien Gemeinden übernommen werden (Franke 2012: 79f.). In der nächsten Legislaturperiode, in der die rot-rote Koalition fortgesetzt wurde, setzte der Landtag einen Sonderausschuss ein, der erste

Planungsschritte unternahm (Franke 2012: 80). Die Landesregierung legte dem ‚Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ ihr Fünf-Kreis-Modell zugrunde (siehe Abb. 4). Dieses wurde am 23. Mai 2006 vom Landtag beschlossen, jedoch nie implementiert (Franke 2012: 126f.). Das Landesverfassungsgericht erklärte das Gesetz am 26. Juli 2007 für verfassungswidrig, weil es das Recht auf kommunale Selbstverwaltung beeinträchtigte. Dennoch erkannte das Landesverfassungsgericht die Notwendigkeit einer Neugliederung an (Franke 2012: 95f.).

Nach diesem Urteil begann ein neuer Entscheidungsprozess. Zuvor fand im September 2006 eine Landtagswahl statt, nach der eine neue Regierung aus SPD und CDU gebildet wurde. Diese Regierung legte sich auf das 6-plus-2-Modell als Kompromiss fest, das die Bildung von 8 kommunalen Gebietskörperschaften vorsah, also drei mehr als beim ersten Reformversuch. Damit wurde den Forderungen des Landesverfassungsgerichts Rechnung getragen. Dieses Modell wurde als ‚Gesetz zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern‘ in den Landtag eingebracht und am 7. Juli 2007 von ebendiesem beschlossen. Zudem wurde mit dem ‚Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung‘ am selben Tag auch eine Funktionalreform verabschiedet (Franke 2012: 128f.). Fünf Landkreise und zwei kreisfreie Städte zogen daraufhin mit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde vor das Landesverfassungsgericht und erhoben mit derselben Begründung Einspruch gegen das Gesetz wie beim ersten Reformversuch. Dieses Mal wies das Landesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde allerdings ab: Die Beschwerdeführer waren nach Ansicht des Gerichts nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 72 (1) der Landesverfassung verletzt. Zudem nannten die Richter das veränderte Vorgehen der neuen Regierung als Grund für ihre Klageabweisung (Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern 2011).

Die neue Landesregierung aus SPD und CDU entwarf mit ihrem Gesetz eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Reform, die von den Regierungsfractionen im Landtag beschlossen wurde. Die dem Regierungswechsel folgende Landesregierung veränderte somit das Reformprojekt der Vorgängerregierung, passte es den richterlichen Vorgaben entsprechend an und konnte auf diese Weise die Gebietsreform umsetzen. Die Hypothese, dass ein Regierungswechsel den Policy-Wandel beeinflusst, wird somit als bestätigt angesehen, zumal das Landesverfassungsgericht das Vorgehen der neuen Regierung als Grund für seine Entscheidung anführte.

5.4 Policy-Entrepreneure, Coupling und Window of Opportunity

Policy-Entrepreneure besitzen nach Kingdon drei Merkmale: Sie haben einen Status, der ihnen Gehör verschafft, gute Verbindungen innerhalb des politischen Systems und Durchhaltevermögen. Die Funktion des Policy-Entrepreneurs ist weniger entscheidend als seine Tätigkeit, die als ‚Advocacy‘ bezeichnet wird. Policy-Entrepreneure müssen nicht zwangsläufig Einzelpersonen sein, es kann sich auch um kollektive Akteure handeln. Es wurde die Hypothese aufgestellt, dass Policy-Entrepreneure entscheidenden Einfluss auf den Policy-Wandel haben.

Als Policy-Entrepreneur wird im vorliegenden Fall die SPD betrachtet. Ihr Status als Regierungspartei, ihre Verbindungen bzw. die ihrer führenden Mitglieder innerhalb des politischen Systems und ihr Durchhaltevermögen über drei Legislaturperioden machten es ihr möglich, ihre Policy voranzubringen, in diesem Fall die Neugliederung der Landkreisebene. Nach Zohlnhöfer und Huß ist es üblich, dass zuständige Minister oder Regierungschefs Policy-Entrepreneure werden, wenn ihre Partei eine Policy-Alternative aufgreift und verfolgen möchte. Deshalb ist es sinnvoll, die Ministerpräsidenten Harald Ringstorff (erster Reformversuch) und Erwin Sellering (zweiter Reformversuch) als Policy-Entrepreneure innerhalb der SPD hervorzuheben, welche die Position ihrer Partei in den Verhandlungen mit den jeweiligen Koalitionspartnern durchgesetzt haben. So nannte Erwin Sellering, der damalige SPD-Landesvorsitzende, das Vorhaben der Neugliederung der bisherigen mecklenburg-vorpommerschen Landkreise in wenige große Landkreise eine „mutige und juristisch innovative Lösung“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2007). Die SPD konnte in beiden Koalitionsverträgen (1998 und 2002) erste Ansätze einer Neugliederung aufnehmen (Franke 2012: 79f.) und in der vierten Legislaturperiode die Regierungs- und Landtagsbeschlüsse für die Kreisgebietsreform erreichen. Damit kann die vierte Hypothese bestätigt werden, dass Policy-Entrepreneure entscheidenden Einfluss auf den Policy-Wandel nehmen.

Mit der oben beschriebenen Aktivität des Policy-Entrepreneurs wurde eine der drei Voraussetzungen für einen Policy-Wandel erfüllt. Weitere Voraussetzungen sind die nötige Reife der drei Ströme sowie die Existenz eines Policy-Windows. Der Problem-Strom gilt als reif, wenn sich eine Problemwahrnehmung etabliert hat. Die drei Krisen, vor denen Mecklenburg-Vorpommern stand (dramatischer Bevölkerungsrückgang, stark ausgeprägter demographischer Wandel und rückläufige finanzielle Ressourcen), machten eine Reform notwendig. Diverse Gutachten und Berichte wiesen auf diesen Umstand hin (Franke 2012: 80), weshalb dieser Strom als reif angesehen werden kann. Der Political-Strom ist reif, wenn das politische Klima einen Policy-Wandel trägt. Da sich zur Zeit beider Reformversuche die Regierungsparteien auf einen Kompromiss einigten, für den eine Mehrheit im Landtag erwartet werden konnte,

die sich später auch fand, trug das politische Klima in beiden Fällen einen Policy-Wandel. Mit dem Vorliegen einer akzeptierten Policy-Alternative gilt der Policy-Strom als reif. Durch den intensiven Austausch innerhalb der Parteien und anschließend der Regierungskoalitionen wurde bei beiden Reformversuchen spätestens mit der Einigung auf einen Gesetzentwurf durch die Landesregierungen Ringstorff II und Sellering I eine akzeptierte Policy-Alternative geschaffen. Im ersten Reformversuch war diese das Fünf-Kreis-Modell und im zweiten Reformversuch das 6-plus-2-Modell. Somit ist auch der Policy-Strom als reif anzusehen und die zweite Voraussetzung für einen Agenda-Wandel erfüllt.

Die letzte Voraussetzung ist die Existenz eines Policy-Window. Es wurde die Hypothese aufgestellt, dass Ereignisse im Problem- und Political-Strom Policy-Window öffnen, was einen Policy-Wandel ermöglicht. Kingdon unterscheidet in seiner Theorie zwischen einem Problem-Window und einem Politics-Window. Das Problem-Window öffnet sich, wenn den Akteuren beispielsweise durch die Veröffentlichung eines Indikators die Dringlichkeit eines Problems bewusst wird. Aufgrund einer Vielzahl an Studien, Statistiken, Berichten und Gutachten (Franke 2012: 80–84) war die Dringlichkeit der vorherrschenden demographischen und finanziellen Probleme sowie die Reformnotwendigkeit bekannt und das Problem-Window entsprechend geöffnet. Veränderungen im Political-Strom können zur Öffnung des Politics-Window führen. Durch den Amtsantritt einer neuen Regierung aus SPD und CDU öffnete sich für den zweiten Reformversuch dieses Political-Window. Dies erlaubte der SPD-geführten Landesregierung die Vereinbarung eines neuen Kompromisses in Form des 6-plus-2-Modells und somit die erfolgreiche Nutzung des Political-Window für das Vorantreiben und Umsetzen der eigenen Idee bzw. Policy-Alternative. Daher kann die fünfte Hypothese, dass Ereignisse im Problem- und Political-Strom das Policy-Window öffnen, was einen Policy-Wandel möglich macht, ebenfalls bestätigt werden.

6 Fazit

Der Multiple-Streams-Ansatz bildet die theoretische Grundlage dieser Arbeit. Kingdons Konzept zur Policy-Analyse beschäftigt sich mit dem Zeitpunkt des Policy-Wandels, weshalb sich diese Theorie für die Beantwortung der Frage „Warum kam es 2011 zur Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern?“ anbietet. Es kann argumentiert werden, dass der Policy-Wandel schon 2006 mit dem ersten Reformversuch stattfand. Da aber mit dem neuen Reformvorhaben ein erneuter Policy-Wandel geschah, der den gesamten Prozess terminiert, wird die Entscheidung 2011 in die Fragestellung aufgenommen. Mithilfe des Multiple-Streams-Ansatzes ist es möglich, das zugrundeliegende Problem, die entwickelten Politikinhalt und den politischen Kontext darzustellen und zu analysieren.

Laut Kingdon sind der Problem-, der Policy- und der Political-Strom voneinander unabhängig (Herweg 2015: 335). Vorgänge im Problem- oder Political-Strom führen zur Öffnung eines Policy-Window. Dies stellt den geeignetsten Zeitpunkt für einen Policy-Wandel dar. Damit dieser geschieht, sind die Aktivitäten eines Policy-Entrepreneurs notwendig, der die drei Ströme miteinander verbindet. Demzufolge existieren vier voneinander unabhängige Variablen (Problem-, Policy- und Political-Strom sowie Policy-Entrepreneur) sowie die Zustimmung zum Policy-Wandel bzw. zur Gebietsreform als abhängige Variable.

Fokussierende Ereignisse beeinflussen den Policy-Wandel. Im vorliegenden Fall sorgten ein starker Bevölkerungsrückgang, die Folgen des demographischen Wandels und der Rückgang finanzieller Ressourcen für die Problemwahrnehmung und beeinflussten somit den Policy-Wandel. Der Policy-Strom ist gereift, wenn eine Policy-Alternative angenommen wird. Aus einem Neukombinationsprozess wurden im Falle der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern zwei Policy-Alternativen aus den Policy-Communitys erarbeitet und akzeptiert. Sie (das Fünf-Kreis-Modell im ersten Reformversuch und das 6-plus-2-Modell im zweiten Reformversuch) wurden in Form von Gesetzen vom Landtag beschlossen, was auf die notwendige Akzeptanz hinweist, sodass der Policy-Strom als reif bezeichnet werden kann. Der Wechsel der Regierung beeinflusst den Policy-Wandel, da laut Kingdon nach einem Regierungswechsel auch eine neue Agenda vorliegt. Im behandelten Fall konnte die neue Landesregierung nicht nur die Landkreisneugliederung umsetzen, sondern ihr Vorgehen wurde im Urteil des Landesverfassungsgerichts explizit als Grund für die Abweisung der kommunalen Verfassungsbeschwerde und damit der Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Reform angeführt.

Policy-Entrepreneure haben entscheidenden Einfluss auf den Policy-Wandel. Im Fall der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern war der Policy-Entrepreneur ein kollektiver

Akteur, nämlich die SPD. Sie besaß die nötigen Eigenschaften für die Umsetzung ihrer bevorzugten Policy. Zusätzlich können die beiden Ministerpräsidenten Ringstorff und Sellering als Policy-Entrepreneure bezeichnet werden, weil sie im Namen der SPD die maßgeblichen Einigungen in den Regierungskoalitionen und die notwendigen Landtagsbeschlüsse für die Umsetzung der Kreisgebietsreform erreichten. Ereignisse im Problem- und Political-Strom öffnen ein Policy-Window, was einen Policy-Wandel ermöglicht. Im vorliegenden Fall waren die Ereignisse im Problem-Strom, die das Problem-Window öffneten, die demographische und die finanzielle Krise Mecklenburg-Vorpommerns. Ein Regierungswechsel führte zur Öffnung eines Politics-Window, sodass die neue Landesregierung die Möglichkeit ergriff, ihre Policy-Alternative weiter zu verfolgen und diese schließlich umsetzen konnte.

Um die Ausgangsfrage zu beantworten, warum es 2011 zur Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern kam, lässt sich festhalten, dass sich zu diesem Zeitpunkt eine Problemwahrnehmung etablierte, eine akzeptierte und durchführbare Lösung vorlag, das politische Klima eine Reform trug und sich durch einen Regierungswechsel die Gelegenheit für eine Reform bot. Die SPD und der jeweilige Ministerpräsident nutzten die Möglichkeit und konnten ihre bevorzugte Policy (die Kreisgebietsreform) als größte Regierungspartei mit dem Koalitionspartner umsetzen.

7 Literaturverzeichnis

- CDU-Landtagsfraktion (2005): *Drucksache 4/1558: Miteinander für Mecklenburg-Vorpommern - Gemeinsamkeit bei Verwaltungsreform erzielen.*
- CDU Mecklenburg-Vorpommern (2006): *Schlussbericht der Kommission Verwaltungsreform der CDU Mecklenburg-Vorpommern.* Schwerin.
- Dörrbecker, Maximilian (2009): *Karte der Ämter und der amtsfreien Gemeinden.*
- Dörrbecker, Maximilian (2011): *Karte der Änderungen für die Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern 2011.*
- Drebing, Benito (2016): *Vorratsdatenspeicherung in Deutschland und Österreich: Eine Multiple-Streams-Analyse.* Darmstadt: TUprints.
- Foißner, Peter (2006): *Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern.* In: STANDORT-Zeitschrift für Angewandte Geographie, Heft Nr. 04/2006. S. 173–177.
- Franke, Merlin (2012): *Das Projekt der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Ein Vergleich mit der niedersächsischen Reform des Jahres 1977.* Frankfurt/Main: Peter Lang. Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2007): *Kreisgebietsreform gescheitert.* In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Online 2007, 26.07.2007. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/mecklenburg-vorpommern-kreisgebietsreform-gescheitert-1462545.html>. 08.07.2018.
- Hamburger Abendblatt (2010a): *SPD und CDU prüfen Kommunalisierung von Ämtern.* In: Hamburger Abendblatt 2010, 20.01.2010.
- Hamburger Abendblatt (2010b): *Streit um Kreissitz - SELLERING für Greifswald.* In: Hamburger Abendblatt 2010, 14.06.2010.
- Hamburger Abendblatt (2010c): *Seenplatte wird Deutschlands größter Landkreis.* In: Hamburger Abendblatt 2010, 07.07.2010.
- Hamburger Abendblatt (2010d): *Mecklenburg-Vorpommern wird neu aufgeteilt.* In: Hamburger Abendblatt 2010, 08.07.2010.
- Hammerschmid, Gerhard/Hübner, Stefanie/Löffler, Lorenz/Schuster, Ferdinand (2015): *Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern - ein Erfolgsbeispiel für andere?* In: Verwaltung und Management 21, Heft Nr. 4. S. 182–191.
- Herweg, Nicole (2015): *Multiple-Streams-Ansatz.* In: Wenzelburger, Georg/Zohlhöfer, Reimut. *Handbuch Policy-Forschung.* Wiesbaden: Springer VS. S. 325–353.
- Herweg, Nicole/Huß, Christian/Zohlhöfer, Reimut (2015): *Straightening the three streams: theorizing extensions of the multiple streams framework.* In: European Journal of Political Research 54, Heft Nr. 3. S. 435–449.
- Jahn, Detlef (2013): *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft.* Wiesbaden: Springer VS.
- Kingdon, John W. (2014): *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* Harlow: Pearson Education Limited.

- Knaggård, Åsa (2013): *Framing the Problem: Knowledge Brokers in the Multiple Streams Approach*. Konferenzbeitrag für die ECPR Joint Sessions of Workshops, Mainz.
- Koalitionsvereinbarung zwischen SPD/PDS (1998): *Koalitionsvereinbarung zwischen SPD/PDS über die Bildung einer Koalitionsvereinbarung für die 3. Legislaturperiode des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern*. Schwerin.
- Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2011): *Verfassungsbeschwerden gegen Kreisstrukturreform erfolglos*. Greifswald, 18.08.2011.
- Lipson, Michael (2007): *A "Garbage Can Model" of UN Peacekeeping*. In: *Global Governance*, Heft Nr. 13. S. 79–97.
- Nierhaus, Michael/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (2008): *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*. Potsdam.
- Pillokeit, Pascal (2013): *Nationale Policies zur Herstellung von Cybersicherheit. Globale Konvergenz oder machtpolitische Pfadabhängigkeit?* München: Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2000): *Statistischer Jahresbericht 2000*. Schwerin.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2017): *Bevölkerungsentwicklung der Kreise in Mecklenburg-Vorpommern*. Schwerin.
- Statistisches Bundesamt (2016): *Jugendquotient in Deutschland nach Bundesländern im Jahr 2015*. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/611540/umfrage/jugendquotient-in-deutschland-nach-bundeslaendern/>. 17.06.2018.
- Thomalla, Michael (2004): *Notwendigkeit einer Verwaltungsmodernisierung aus Sicht des Städte- und Gemeindetages*. In: *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung*, Heft Nr. 21. S. 37–43.
- Vocabulary.com (2018): *Policy Change*. <https://www.vocabulary.com/dictionary/policy%20change>. 18.07.2018.
- Zahariadis, Nikolaos (1992): *To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France*. In: *Journal of Public Policy* 12, Heft Nr. 4. S. 355–376.
- Zahariadis, Nikolaos (2003): *Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Zahariadis, Nikolaos (2008): *Ambiguity and Choice in European Public Policy*. In: *Journal of European Public Policy* 15, Heft Nr. 4. S. 514–530.
- Zohlnhöfer, Reimut (2016): *Putting Together the Pieces of the Puzzle: Explaining German Labor Market Reforms with a Modified Multiple-Streams Approach*. In: *The Policy Studies Journal* 44, Heft Nr. 1. S. 83–107.
- Zohlnhöfer, Reimut/Huß, Christian (2016): *How Well Does the Multiple-Streams Framework Travel? Evidence from German Case Studies*. In: Zohlnhöfer, Reimut/Rüb, Friedbert W. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints. Assessing the Multiple-Streams Framework*. Colchester: ECPR Press. S. 169–188.