

Politische Rationalität im Modernisierungsprozeß

Beitrag für Schedler, Kuno / Kettinger, Daniel (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, S. 15-42

Einleitung	1
1 Rationalitäten des Verwaltungshandeln	2
2 Politische Rationalität	3
2.1 Die Logik des Parteienwettbewerbs	4
2.2 Ein kommunales Praxisbeispiel	7
2.3 Grenzen der politischen Führung über Zielvorgaben	10
3 Optimierungsstrategien	12
3.1 Neue Umgangsspielregeln zwischen Politik und Verwaltung	12
3.2 Verbesserung der politischen Arbeitsstrukturen	13
3.3 Begrenzung des Parteienwettbewerbes	15
Literaturverzeichnis	17

Einleitung

Seit Anfang der 90er Jahre scheint der Siegeszug von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen unter dem Leitbild privatwirtschaftlicher Managementmodelle (Public Management) kaum aufhaltbar. Ziel der Maßnahmen ist zum einen die Effizienzsteigerung der Verwaltung durch die Einführung dezentraler Ressourcenverantwortung und ergebnisorientierter Verfahren und zum anderen die Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit von Verwaltungshandeln durch die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Politik. Obwohl insbesondere auf kommunaler Ebene nun auf jahrelange praktische Erfahrungen zurückgegriffen werden kann, gibt es nach wie vor erhebliche Implementationsprobleme vor allem im Bereich der Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung, die, wie Reichard es einmal formuliert hat, die „Sollbruchstelle Nr. 1“ im Modernisierungsprozeß ist (Reichard 1997, 139). Im Folgenden soll nun *nicht* diese „Sollbruchstelle“ auf der Grundlage empirischer Erhebungen näher betrachtet (vgl. hierzu Bogumil 2002a), sondern auf einer etwas allgemeineren Ebene die Frage der politischen Rationalität im Modernisierungsprozeß thematisiert werden. Aus politikwissenschaftlicher Sicht sollen einige Ausführungen dazu erfolgen, welche Anreize das Verhalten von Politikern prägen bzw. welcher Rationalität politisches Handeln unterworfen ist. Damit, so die zentrale These der Ausführungen, lassen sich einige Modernisierungsprobleme erklären und zugleich Hinweise zur Optimierung des Modernisierungsprozesse gewinnen.

Im Folgenden werden zunächst die verschiedenen Rationalitäten, denen Verwaltungshandeln unterliegt, herausgearbeitet. Anschließend wird sich der politischen Rationalität und ihren Besonderheiten zugewandt. Im dritten und letzten Schritt geht es dann um die möglichen Konsequenzen für eine reflektiertere Modernisierungspolitik. Die hier ge-

machten Ausführungen gelten im Kern für das politische System in Deutschland, auch wenn natürlich einige allgemeinere Aussagen zur politischen Rationalität, z.B. zur Logik von Mehrheits- bzw. Verhandlungsdemokratien, auch in anderen politischen Systemen Gültigkeit haben. Entscheidend für die Möglichkeit der Übertragung von Aussagen ist jedoch das jeweilige institutionelle Setting und die dominierenden Akteursinteressen.¹

1 Rationalitäten des Verwaltungshandeln

Öffentliches Handeln und damit auch Verwaltungshandeln ist unterschiedlichen Referenzsysteme unterworfen (vgl. Offe 1974, S. 344; Jann 1998, S. 50, Bogumil 2001, S. 26). Verwaltungshandeln unterliegt vor allem folgenden Rationalitäten:

- der *juristischen* Rationalität, also einem legalen Richtigkeitstest, bei dem es um Fragen der Legalität, der Gesetzmäßigkeit, der Gleichbehandlung und des Rechtsschutzes geht
- der *ökonomische* Rationalität, also einem Wirtschaftlichkeitstest, bei dem es um die Frage der Effizienz staatlichen Handelns geht,
- der *politischen* Rationalität im Sinne von *politics*, also einem politischen Konsensstest, in dem es um die Fragen der demokratischen Verantwortlichkeit und der Kontrolle der Verwaltung geht sowie
- der *politischen* Rationalität im Sinne von *policy*, also einem funktionalen Wirksamkeitstest, in dem es um die Frage der Effektivität administrativer Maßnahmen geht.

Die Verwaltung ist diesen Tests immer gleichzeitig ausgesetzt und kein überwölbendes Rationalitätskriterium ist in Sicht. Zudem bestehen zwischen den einzelnen Rationalitäten häufig Zielkonflikte. So ist z.B. nicht alles, was effizient ist, auch legitimationssteigernd, häufig wird, ganz im Gegenteil, eine Beteiligung möglichst Vieler eher als ineffizient angesehen. Die Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit kann die Effizienz der Verwaltung ebenso einschränken wie die Einmischung von gewählten Repräsentanten in die Verwaltungsgeschäfte. Auch ist nicht alles, was effizient ist, im politischen Sinne effektiv, denn eine kostengünstigere Erledigung von öffentlichen Aufgaben sagt noch nichts darüber aus, ob eine sachlich adäquate Problemlösung gefunden wurde. Umgekehrt ist eine Zielerreichung ohne Ansehen des Ressourcenverbrauches in den Zeiten der Haushaltskonsolidierung zunehmend schwierig. Zudem ist nicht alles, was effektiv ist, legitimationsförderlich.² Und bei Konditionalprogrammierung, die einen nicht unbedeutlichen Teil von Verwaltungshandeln ausmacht, werden automatisch bei Vorhandensein bestimmter Voraussetzungen (z.B. Anspruchsberechtigung) Interventionen in Gang gesetzt, ohne dass die Dimensionen der Effektivität oder Effizienz eine Rolle spielen. Dass schließlich der einseitige Verweis auf rechtsstaatliche Grundlagen die Legitimation von Verwaltungshandeln auch beschädigen kann, ist nicht nur Alltagserfahrung vieler Menschen, sondern in zahlreichen Studien nachgewiesen worden.

¹ Dies ist ein wichtiger Grund, warum man bei der Übertragung von Erfahrungen in bestimmten Musterreformländern, wie es in der PM-Diskussion früher Großbritannien war und heute mitunter Neuseeland ist, vorsichtig sein sollte.

² Probleme zwischen Effektivität und Legitimation werden insbesondere insbesondere im Zusammenhang mit der Transnationalisierung von Politik herausgearbeitet (Scharpf 1999).

Trotz dieser vielfältigen Zielkonflikte ist es aber auch vorstellbar, dass sowohl durch einen effizienteren Umgang mit öffentlichen Gütern als auch durch eine größere Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen die demokratische Legitimation staatlichen Handelns gestärkt wird. Optimierungen zwischen den einzelnen Zielen sind also möglich, wenn auch nur unter spezifischen Rahmenbedingungen. Letztlich lässt sich die Frage der Kompatibilität oder Komplementarität der Zieldimensionen Effizienz, Legalität, Effektivität und Legitimation aber schwer abstrakt bestimmen, sondern hängt vor allem von der konkreten Ausformung in der Praxis ab.

Wichtig erscheint mir an dieser Stelle zu erkennen, dass nicht einfach die ökonomische Rationalität der politischen übergeordnet werden kann, wie dies zu Anfang des Modernisierungsprozesses doch häufig geschah. Politik und die Politisierung der öffentlichen Verwaltung, im Übrigen der wesentliche Faktor, der öffentliche von privaten Betrieben unterscheidet, wurde (und wird) hier vor allem als Hindernis effizienten Managementhandelns betrachtet.³ Eine derartige Sichtweise ist eindimensional und wird den Besonderheiten öffentlicher Verwaltung nicht gerecht. Wenn man Verwaltungen verstehen und verändern will, muss man die Besonderheiten politischer Rationalität zur Kenntnis nehmen

2 Politische Rationalität

Frieder Naschold hat in der Modernisierungsdiskussion schon früh darauf hingewiesen, dass die Übertragung privatwirtschaftlicher Erfahrungen auf den öffentlichen Bereich

³ So ist in der Logik des NPM die Grundvoraussetzung für eine bessere Ressourcensteuerung im öffentlichen Sektor die Schaffung organisatorisch abgrenzbarer Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren (dezentrale Ressourcenverantwortung). Dazu bedarf es der Entwicklung von Verfahren zur Integration und Koordination der dezentralisierten Verantwortungszentren in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang (strategisches Management) sowie des Einverständnisses der Politik, sich nicht mehr in die operative Steuerung einzumischen, sondern auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten zu beschränken. Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung funktioniert nur dann, wenn sich niemand in den Verantwortungsbereich der agency einmischt. Die Verlagerung operativer Entscheidung in verselbständigte Verantwortungszentren muss konsequent eingehalten werden. Die ursprünglich strikte Trennung von Politik (policy making) und öffentlicher Dienstleistung (service delivery) steht somit in einem engen Zusammenhang mit der Bildung von Verantwortungs- und Ergebniszentren (vgl. Budäus 1994, S. 57). Der Versuch der weitgehenden Entkoppelung von Politik und Verwaltung wird aber auch in aktuelleren Versionen der KGSt zum Verhältnis von Politik und Verwaltung nicht aufgegeben. Dieses Argument gilt im Kern auch für die aktuellen Bemühungen der Bertelsmann-Stiftung in ihren Projekten „Modellkommunen“ und „Kompass“ sowie für die Versuche von Unternehmensberatungen, die Idee des strategischen Managements über die Einführung einer „Balanced Scorecard“ zu forcieren. Diese Vorstellungen zur Entkoppelung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung entsprechen im Prinzip dem seit den früher 70er Jahren in politikwissenschaftlichen Diskussionen bekannten Leitbild der „legislatorischen Programmsteuerung“ (vgl. Grauhan 1970). Die Verwaltung wird hier auf die Vollziehung des parlamentarisch in Gesetzes- oder Beschlußform gegossenen Willens verpflichtet, dem Gesetz kommt die Funktion des Führungsmittels zu. Damit wird nicht nur auf die klassischen Vorstellungen der Gewaltenteilung zurückgegriffen, sondern auch auf Max Webers Modellannahmen, nach denen die Verwaltung ein arbeitsteilig organisiertes Vollzugsinstrument ist, dessen Handeln sich an explizit formulierten Regeln oder Programmen orientiert. Dem liegt die Vorstellung einer Zweckrationalität zugrunde, nach der das Entscheidungsverhalten der Mitarbeiter sich an den Zielen des Programms orientiert, egal wie sinnvoll sie ihm auch erscheinen mögen. Politische Verwaltung ist in diesem Modell nicht vorgesehen.

nur in dem Maße gerechtfertigt ist, wie eine Struktur- und Funktionsäquivalenz zwischen privatem und öffentlichem Sektor in hinreichendem Maße gegeben ist. Naschold ging es dabei nicht darum, den öffentlichen Sektor gegenüber privatwirtschaftlichen Erfahrungen abzuschirmen und zu immunisieren, sondern auf die Besonderheiten des politischen Prozesses, also Wahlen, Verbandswettbewerb, Parteienkonkurrenz und Regierungswechsel als konstitutive Elemente der gesellschaftlichen Ordnung aufmerksam zu machen (Naschold/Bogumil 2000).⁴

Führt man dieses Argument weiter aus, ist darauf hinzuweisen, dass Verwaltungen nicht nur *Arbeitsorganisationen* sind, also Organisationen zur Abarbeitung und Umsetzung von bestimmten vorgegebenen Aufgaben, in denen es um Kooperation und Effizienz (wirtschaftlicher Ressourceneinsatz) geht, sondern eine spezifische Form von Arbeitsorganisation, die in der Tradition der Vorstellungen Max Webers konditionalprogrammiert ist und für die Legalität (korrekte Anwendung von Rechtsnormen) ein zentrales Rationalitätskriterium darstellt. Vor allem aber sind Verwaltungen auch *politische Organisationen*, welche den Gesetzen politischer Logik folgen, in der Konkurrenzbeziehungen (um Wählerstimmen) dominieren und in der es um Effektivität (politische Steuerungsfähigkeit, politische Zielerreichung) und demokratische Legitimation (politischer Konsens, politische Vertret- und Durchsetzbarkeit) geht. Diese doppelte Legitimationsgrundlage als Arbeitsorganisation und als politische Organisation ist ein wesentlicher Grund für die immer wieder anzutreffenden Spannungen zwischen Politik und Verwaltung (Bogumil 2001, S. 34ff). Insbesondere die Logik des Parteienwettbewerbes durchdringt immer wieder das Verwaltungshandeln auf allen föderalen Ebenen (vgl. 2.1 und 2.2). Darüberhinaus bestehen aber z.T. auch zu rationalistische Vorstellungen über die Möglichkeiten eines Kontraktmanagements (2.3).

2.1 Die Logik des Parteienwettbewerbs

In politischen Systemen koexistieren in der Realität mehrere Konfliktregelungsverfahren (Lehmbruch 1998). Dazu zählen die Mehrheitsregel, das Aushandeln und die Hierarchie. Die Betriebsweise eines politischen Systems hängt von der Konfiguration seiner Teile ab. In der Regel hat man es immer mit Mischformen zu tun, von denen die wichtigste die Verbindung zwischen mehrheits- und verhandlungsdemokratischen Elementen ist. Demokratie ist damit ein komplexes Arrangement verbundener Arenen, von denen jede auf ihre Weise zur Legitimation von Politik beiträgt (Benz 1998b). Weder Konkurrenz- noch Konkordanzdemokratien sind aus der Sicht der komplexen Demokratietheorie prinzipiell überlegen. Jede Entscheidungsform hat ihre spezifischen Vor- und Nachteile (vgl. Scharpf 1993, Benz 1998; Schmidt 2000).

Mehrheitsdemokratien sind stabiler, transparenter und innovationfähiger. Es gibt weniger Vetospieler und häufiger Richtungswechsel. Entscheidungsprozesse sind hier in der

⁴ Noch skeptischer ist hier z.B. König, wenn er grundsätzlich die Frage stellt, „welchen Sinn es macht, Güter aus dem Markt herauszunehmen und sie als öffentliche Güter einem politisch-administrativen Entscheidungsprozess zu unterwerfen, diesen Prozess aber von funktionalen Äquivalenten marktlichen Wettbewerbs bestimmen zu lassen. (...) Aus der Sicht der Modernisierungstheorie muss es zweifelhaft erscheinen, im Staat den Markt zu plagiiieren. Denn die Moderne ist nun einmal durch funktionale Differenzierung von Teilsystemen und deren Rationalisierung nach eigenen Prinzipien geprägt“ (vgl. König 1997, S. 423).

Regel Nullsummenspiele, d.h. entweder man gewinnt alles oder man verliert alles. Allerdings darf die Mehrheitsregel nicht zu einer auf Dauer verfestigten Mehrheits-Minderheitskonstellation führen. Zudem gibt es einen immanenten Widerspruch zwischen Gemeinwohlorientierung und konkurrenzorientiertem Verhalten. Die Grenzen liegen hier aber weniger auf der input Seite, da eine wirksame Interessenvermittlung, die den Prinzipien der Gleichheit, Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit entspricht, grundsätzlich realisierbar ist. Defizite ergeben sich vor allem auf der output Seite durch die Komplexität gesellschaftlicher Probleme, die Entgrenzung von Politik und das Versagen hierarchischer Steuerung, alles Tendenzen gesellschaftlicher Differenzierung. Dies bringt die Notwendigkeit der Kooperation zwischen staatlichen Stellen, Adressaten und Betroffenen, und die Notwendigkeit der Verhandlungen über staatliche Regulierung und Verteilung von Gütern und Leistungen mit sich.

Hier liegt die Stärke verhandlungsdemokratischer Elemente. *Verhandlungsdemokratie* kann in Anlehnung an Lehmbruch als Kennzeichnung von politischen Systemen,

„die zwar in begrenztem Maße mit Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip arbeiten, in denen dies aber an Bedeutung zurücktritt gegenüber der Entscheidungsfindung durch ‚bargaining‘“ (Lehmbruch 1976, S. 14f.)

verstanden werden. Die drei wichtigsten Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie sind nach Czada parteipolitische Konkordanz, neokorporatistische Verbändeeinbindung und konstitutionelle Vetostrukturen (vgl. Czada 2000, S. 5). Konkordanzdemokratien ermöglichen eine bessere Einbindung von Opponenten und den Zusammenhalt tief gespaltener Gesellschaftssysteme. Korporatistische Arrangements bringen Vorteile bei der Bündelung von Interessen, der Zusammenführung von Ressourcen und Informationen, führen zu besserer Abstimmung und erhöhen letztlich die Effektivität der politischen Maßnahmen. Die formale Teilung der Regierungsmacht zwischen verschiedenen staatlichen Organen (Politikverflechtung) begünstigt Verhandlungen zwischen den Kammern und reduziert die Bedeutung der Wettbewerbslogik des Parteiensystems. Verhandlungen beruhen darauf, dass alle mit dem Kompromiss etwas dazu gewinnen, also Positivsummenspiele vorherrschen. Allerdings sind bei verhandlungsdemokratischen Elementen in der Regel längere Entscheidungswege zu beobachten und sie sind intransparenter. Damit sind vor allem Abstriche an der inputseitigen Qualität der Demokratie zu machen. Kooperation hängt von Voraussetzungen ab, die die Prinzipien der Gleichheit der Einflusschancen, der Öffentlichkeit und der Kontrollierbarkeit verantwortlicher Repräsentanten verletzen. Legitimation wird vor allem durch Effektivität gesichert.

Politische Akteure folgen in konkurrenzdemokratischen Strukturen in der Regel vor allem der Wählermaximierungslogik, denn die Interessen des Machterwerbs und der Machtsicherung verlangen geradezu eine Orientierung an der Logik parteipolitischer Profilierung. Solange die Anwendung des Mehrheitsprinzips dazu führt, dass nur die parlamentarische Mehrheit an Entscheidungen und Posten beteiligt wird, spricht wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen, in dem die Politik auf der einen und die Verwaltung auf der anderen Seite sich als Kollektivakteure gegenüber stehen. Dies ist in Deutschland auf allen föderalen Ebenen häufig festzustellen, auch wenn es hier natürlich zahlreiche verhandlungsdemokratische Elemente gibt. In der Regel stehen sich aber nicht Politik und Verwaltung gegenüber, sondern Verwaltungen und Mehrheitsfraktionen auf der einen sowie Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite. Deshalb gibt es zum einen kaum ein gemeinsames Interesse an strategischen Zielvorgaben, es sei denn,

sie sind so abstrakt, dass jeder seine eigenen Zielvorgaben dort wiederfinden kann. Zum anderen wird insbesondere von den Mehrheitsfraktionen auch keine größere Transparenz von Verwaltungsprozessen angestrebt, eine wesentliches Hindernis beim Aufbau eines politischen Controllings, denn warum sollte man den Oppositionsfraktionen ohne Not Wahlkampfmunition in die Hand geben. Die Steigerung der Transparenz von Zielen, Teilzielen und Spielräumen öffentlichen Handelns gegenüber den Bürgern könnte zudem die Gefahr mit sich bringen, dass deutlich wird, um wieviel das gesetzte Ziel unerreichbar bleibt. Ob unser System der politischen Verantwortung mit wachsamer Opposition, dem Wahlkreisinteresse der Volksvertreter und der Verflechtung von Parteien und Interessengruppen in der Lage ist, ein realistisches Bild des Wirkungsgrades staatlichen Handelns zu ertragen, muss eher skeptisch beurteilt werden. Die Parteien müssten Abschied nehmen von lieb gewordenen Versprechungen und die jeweilige Opposition von dem bekannten Ritual, dass Fehlschläge immer als Fehler des politischen Gegners interpretiert werden.⁵

Parteienwettbewerb fördert also die Verflechtung zwischen Mehrheitsfraktionen und Verwaltung. Die Mehrheitsfraktionen sind an einer engen Koppelung mit der Verwaltung interessiert, nicht nur, um ihre Ziele auch möglichst durchzusetzen, sondern auch, weil die Verwaltung und die Mehrheitsfraktion aus der Sicht der Bürgerschaft oft in Eins gesetzt werden. Wenn man von den Wählern aber sowieso für die „Fehler“ oder „Missstände“ in der Verwaltung verantwortlich gemacht wird, muss man seine Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung aufrechterhalten und dies funktioniert am ehesten durch eine enge Verkoppelung. Eine Entkoppelung von Politik und Verwaltung, wie vom NPM angestrebt, ist daher unrealistisch.⁶ Internationale Erfahrungen bei der Frage der Ausgestaltung des Kontraktmanagements bestätigen diese Aussagen. Sie zeigen, dass Elemente des Public Management vor allem in Routinebereichen, die relativ wenig politischer Steuerung bedürfen, erfolgreich sind. Je politiknäher der Verwaltungsbereich, desto schwieriger scheint die Übertragung des privatwirtschaftlichen Managementmodells.

⁵ Zudem haben Parlamente nicht nur nicht das Interesse, klare Zielvorstellungen zu entwickeln, sondern sie sind dazu in der Regeln auch (alleine) nicht in der Lage. Betrachtet man empirisch, wo denn die Programmanstöße in Parlamenten eigentlich herkommen, kann als gesicherte Erkenntnis angesehen werden, dass die meisten Parlamentsvorlagen nicht von den Fraktionen erarbeitet wurden, sondern von Verwaltungen, die sich intensiv in den Prozess der Programmaufstellung einschalten. Diese unter dem Stichwort „Verwaltungsdominanz“ diskutierte überall festzustellende Tendenz in Deutschland erklärt sich aus der Logik des politischen Prozesses, den Informationsverarbeitungsproblemen in komplexen Gesellschaften sowie durch bestehende Verwaltungstraditionen und ist ohne die Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen nicht korrigierbar.

⁶ Im Übrigen ist diese Entflechtung auch aus steuerungstheoretischer Sicht nicht sinnvoll. Der wesentlich Grund ist, dass es in der Praxis nicht nur äußerst schwierig ist, zwischen dem Prozess der Programmformulierung (Zielsetzung) und dem der Programmumsetzung zu trennen, sondern auch die Erkenntnis, dass es meist keine rein technokratischen Umsetzungsmaßnahmen im Sinne des Abarbeitens vorgegebener Zielsetzungen gibt. Die Art der Umsetzung, so eine zentrale Erkenntnis der Implementationsforschung, bestimmt das Politikergebnis wesentlich. Eine Begleitung der Umsetzungsmaßnahmen ist unerlässlich, will man den Einfluss auf die Politikergebnisse aufrechterhalten. Dienst nach Vorschrift, der Idealfall technokratischer Umsetzung, würde dagegen zum Zusammenbruch der Verwaltung führen. Die Bedeutung des Umsetzungsprozesses zeigt sich zudem gerade dann, wenn nicht umgesetzt wird, also an der Wahrnehmung „negativer“ Entscheidungsspielräume. Nichtausführungen und Verzögerungen, insgesamt der gesamte Bereich der Vollzugsdefizite, sind hier treffliche Beispiele. Zielsteuerung muss also mit den Eckwerten operativer Umsetzung eng verknüpft werden: „The belief that politics and administration and government - like formulation and implementation in corporate planning - can be separated, is another old myth that should be allowed to die a quiet death“ (Mintzberg 1996, S. 79).

Dies verweist auf die Notwendigkeit, zwischen den unterschiedlichen Aufgabenbereichen in Verwaltungen zu differenzieren. So spricht z.B. in den Kommunalverwaltungen im Bereich kommunaler Dienste wenig dagegen, daß sich die Politik aus der Erstellung der Dienstleistung heraushält, wenn klar ist, was, unter welchen Rahmenbedingungen angeboten wird. Im Bereich der Ordnungsverwaltung ist die Politik auch heute in vielen Fällen ohnehin nicht involviert, weil vielfach Bundes- und Landesgesetze den Rahmen abstecken. Dagegen erscheint eine managerielle Optimierung kommunaler Planungs- und Gestaltungsvorhaben als wenig demokratieverträglich. Hier geht es um Fragen kommunaler Lebensqualität und um Interessenausgleich. Beides ist nur politisch zu entscheiden und auch Umsetzungsmaßnahmen in diesem Bereich erfordern, wie oben ausgeführt, die Möglichkeit der ständigen Einflußnahme und Korrektur. Man kann auch in Anlehnung an eine frühere Formulierung von Claus Offe sagen: Wenn die Auswahl geeigneter Handlungsprämissen für die Verwaltung zum Problem wird, also in den Fällen der Zweckprogrammierung, ist die Trennwand zwischen Politik und Verwaltung durchbrochen (Offe 1974).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die managerielle Logik des NPM, die vor allem *Zeit- und Informationsprobleme* als wesentliche Hindernisse für eine bessere politische Steuerung ausmacht, unzureichend ist. Natürlich leidet die Verbesserung politischer Steuerungsmöglichkeiten auch darunter, dass es Informationsverarbeitungsprobleme gibt. Politische Entscheidungsprozesse sind aber immer *auch und insbesondere* Machtprozesse. Prozesse der Parteienkonkurrenz, spezifische Anreizstrukturen (z.B. die Wahlkreispflege), die unterschiedlichen Rollen von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen oder die spezifischen Eigeninteressen der Akteure prägen die politischen Prozesse und sind bei dem Versuch, die politisch-administrative Steuerung zu verbessern, zu berücksichtigen.

Im folgenden sollen nun an einem kommunalen Praxisbeispiel diese eher allgemeinen Aussagen illustriert werden.

2.2 Ein kommunales Praxisbeispiel

Die Stadt Detmold ist ein besonders interessantes Beispiel, sind in ihr doch wesentliche im Neuen Steuerungsmodell vorgesehene Voraussetzungen für eine bessere politische Steuerung bereits verwirklicht. Detmold kann als eine Reformstadt mit einer Mischung aus Ergebnisorientierung, neuer Organisationsstruktur und Politikreform zu einem bereits sehr frühen Zeitpunkt angesehen werden (vgl. Osner 2001, 124ff., 161ff; 229ff). Hier sind seit 1993 wesentliche Elemente eines Kontraktmanagements zwischen Politik und Verwaltung verwirklicht worden. Dazu gehört ein flächendeckendes Budgetierungsverfahren (1995), die Vorlage eines produktorientierten Haushalt mit 154 Produkten (1997), die Reduzierung und spiegelbildliche Zuordnung der Ausschüsse anhand der neuen Fachbereichsstruktur (1995, aus 28 Ämtern werden neun Fachbereiche, aus 17 Ausschüssen ebenfalls neun), ein unterjähriges Berichtswesen (1996), die Schulung von Ratsmitgliedern (1996) und den Aufbau eines Beteiligungsmanagements.

Am Beispiel der Stadt Detmold kann nach Ansicht von Osner gezeigt werden, wie die Schaffung anreizkompatibler Organisationsstrukturen als *notwendige* Bedingung erfolg-

reicher Verwaltungsreform gelingt. Osner argumentiert dabei grundsätzlich aus institutionenökonomischer Sicht. Ausgehend vom property-rights Ansatz, der Transaktionskostenökonomie und dem prinzipal-agent Ansatz legt er deren Effizienzkriterien der Ausschöpfung vorhandenen Wissens, der Vermeidung externer Effekte und der Minimierung von Transaktions- und Agencykosten als Maßstäbe für den Erfolg der Verwaltungsmodernisierung zugrunde.

„Die vertikale Bündelung von Entscheidungs- und Verfügungsrechten hat sowohl zu einer Eindämmung der externen Effekte als auch zur Eliminierung kräftezehrender Verteilungskämpfe geführt. Gleichzeitig wurden versteckte Machtpotentiale abgebaut und verbliebene, unvermeidbare Machtpotentiale (etwa im Steuerungsdienst) offengelegt. Selbst die Anwendung der institutionenökonomischen Bewertungskriterien auf die politischen Binnenorganisation weist auf eine eindeutige Verbesserung der Entscheidungsstrukturen und –abläufe hin“ (Osner 2001, S. 158).

Seiner Ansicht nach wird deutlich, dass die horizontale und vertikale Verdichtung von Eigentumsrechten und die Änderungen weiterer organisatorischer Spielregeln zu signifikanten Verhaltensänderungen führt. Der überwiegende Teil der Mitarbeiter und vor allem die Führungskräfte haben sich auf das neue „institutional design“ eingelassen, auch wenn es durchaus noch Mitarbeiter gibt, die sich „regelresistent“ verhalten.⁷ Diese notwendige Bedingung für den Reformersfolg muss nach Osner durch eine *hinreichende* Bedingung ergänzt werden, die in einer politikorientierten Haushaltsreform, in neuen Regeln für die Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug, liegen und die politisch akzeptiert sind. Auch dafür sieht er Detmold und vor allem die dort entwickelten Instrumentarien des neuen Haushaltsverfahrens (Eckwertebeschluss)⁸ und der neuen Ausschussstrukturen als ein gelungenes Beispiel an.

⁷ Er führt hier zwei Gründe an: Zum einen die Koppelung von Personalabbau und Einführung des NSM im Bewusstsein der Mitarbeiter und Probleme der beruflichen Sozialisation, die sich in einer diffuse Angst vor Neuem, einem übersteigertem Sicherheitsbedürfnis und zögerlicher Verantwortungsbereitschaft zeigen.

⁸ Der Eckwertebeschluss ist der Kern eines neuen Verfahrens der Haushaltsberatung, welches das traditionelle Haushaltsplanungsverfahren auf den Kopf stellt. So wird zunächst von der Kämmerei die zur Verfügung stehende Finanzmasse ermittelt durch die Vorausschätzung der allgemeinen Deckungs- und Finanzmittel, der vorab zu dotierenden Positionen und der verbleibende Finanzmasse (Januar bis April). Das endgültige Budget wird somit vorab geplant und ist nicht mehr Ergebnis langwieriger Auseinandersetzungen zwischen Fachverwaltung und Kämmerei. Danach werden die Budgetvorgaben vom Finanzvorstand festgelegt, d.h. die Anteile für die jeweiligen Fachbereiche, d.h. Fachbereichsbudgets, bestimmt (Mai). Dabei werden jeweils Konsolidierungsvorgaben gemacht, die als Budgetierungsanteil für die einzelnen Fachbereiche ausgewiesen werden. Diese Eckwerte werden vom Rat im Juni beraten. Die Anteile für die Fachbereiche können verändert bzw. politisch anders gewichtet werden. Je nachdem, welche Probleme in der Budgetzuweisung auftreten und welche Interessen dahinterstecken, werden diese Eckdaten mehrheitlich in situativen Koalitionen verabschiedet, sind dann für die Fachbereiche verbindlich und besitzen Gültigkeit für die entsprechenden Fachausschüsse. Der Eckwertebeschluss wird, zumindest von der Verwaltung, als eine strategische Richtungsentscheidung angesehen. Aufgrund der Eckwerte erstellen die Fachbereiche innerhalb der Vorgaben eigenständig ihre Haushalte und treffen Zielvereinbarungen mit dem Verwaltungsvorstand (Juni-Juli). Anschließend stellt die Kämmerei den Gesamtentwurf auf, der anschließend in den Rat eingebracht wird (Juli-September). Zunächst wird er den Fraktionen zugeleitet, deren Facharbeitskreise die Budgetberatungen vorbereiten. Diese finden im Oktober und November nur in Fachausschüsse statt und gehen danach in den Haupt- und Finanzausschuss und den Rat (November-Dezember). Der Eckwertebeschluss sorgt für eine „Disziplinierung“ der Ratsmitglieder in den Ausschüssen. Wenn diese in ihrem Bereich neue kostenwirksame Vorschläge haben, lassen sich diese nur realisieren, wenn woanders was eingespart wird. Es entsteht ein Zwang zur ausschussinternen Prioritätensetzung. Solange sich alle an dieses Verfahren halten, lassen sich die Konsolidierungsabsichten wie geplant durchsetzen.

Betrachtet man nun die Modernisierungspraxis in Detmold zwei Jahre nach der Studie von Osner, also zum Jahr 2000, so kann bestätigt werden, dass die Haushaltskonsolidierung voran kommt und Detmold bezogen auf effizientere Organisationsstrukturen durchaus als ein erfolgreiches Modell angesehen werden kann. Es ist beachtlich, in welchem Maße es gelungen ist, über den Eckwertebeschluss, das Budgetierungsverfahren und veränderte Ausschusskompetenzen die dezentralen Fachbereiche, die Fachpolitiker und auch die Kommunalpolitik insgesamt dazu zu bringen, in „Haushaltsgrenzen“ zu denken. Damit ist das Effizienzdenken nicht nur in der Verwaltung, sondern auch auf Seiten der Kommunalpolitik in Detmold gestärkt worden. Hier zeigt sich, dass eine zentrale Wirkung von Verwaltungsmodernisierung in der Effizienzsteigerung liegen kann.⁹ Erstaunlich ist dabei auch, dass sich Effizienzsteigerungen ergeben, ohne dass es in nennenswertem Maße zu einer Entflechtung zwischen Politik und Verwaltung und zu einer Verringerung von Detaileingriffen gekommen ist. Entscheidender für die Einsparerfolge ist die Akzeptanz des Eckwertebeschlusses und des Budgetierungsverfahrens (vgl. Bogumil 2001, S. 144ff.).

Allerdings sind die politischen Steuerungsmechanismen in der Kommunalverwaltung nicht außer Kraft gesetzt. Die Arbeits- und Verhaltensweisen der Kommunalvertretung werden durch die Verwaltungsmodernisierung nicht verändert. Die Vorstellung, dass politisch-administrative Steuerung sich vor allem am Effizienzziel zu orientieren hat und dies auch auf Dauer tun wird, wenn man ihr nur die Möglichkeit dazu gibt, trifft nur begrenzt zu. Parteipolitischer Wettbewerb dominiert das Akteurshandeln ungleich stärker. Dazu einige Beispiele.

- Im Kommunalwahljahr 1999 wurde in Detmold erstmals kein Eckwertebeschluss gefasst und angesichts äußerst knapper Mehrheitsverhältnisse seit dieser Wahl mehrten sich die Anzeichen, dass sich die politische Auseinandersetzungen nicht nur auf eine möglichst effiziente Ausgestaltung kommunaler Leistungen konzentriert. Auch ein 1999 durchgeführter Workshop mit der Kommunalpolitik endet erstmalig äußerst unbefriedigend, da angesichts der Kommunalwahlen und zunehmender Differenzen über den Modernisierungsprozess der Dissens zwischen den Ratsfraktionen zu groß ist.
- Nachfragen und Eingriffe in Umsetzungsprozesse haben nach wie vor eine hohe Legitimationsleistung für die Kommunalpolitik. Einflussnahme auf Umsetzungsmaßnahmen sind das, was viele Bürger interessiert, was sie von ihren Repräsentanten erwarten und auch bei der Wahl belohnen. Dies gilt auch für Detmold, obwohl hier die wesentlichen im Neuen Steuerungsmodell vorgesehenen Voraussetzungen dafür, dass sich die Kommunalpolitik nicht mehr ins Tagesgeschäft einzumischen braucht, vorhanden sind. Spätestens bei bevorstehenden Kommunalwahlen schlägt die Logik des Parteienwettbewerbs wieder voll durch. Die Kommunalpolitiker, die sich durch Eingriffe in Umsetzungsprozesse auszeichnen, erzielen die besten Direktwahlergebnisse.
- Der Parteienwettbewerb führt dazu, dass sich in der Kommunalpolitik in der Regel Mehrheitsfraktionen und Oppositionsfraktionen gegenüberstehen, deren Beziehungen zur Verwaltung recht unterschiedlich gestaltet sind. Diese oben beschriebenen Verhaltensweisen sind in vielen Städten, z.B. in Hagen oder Detmold, eindeutig zu

⁹ Zu beachten ist jedoch, dass die Möglichkeiten endogener Konsolidierungspotenziale prinzipiell begrenzt sind.

identifizieren. Sie führen auch dazu, dass es im Bereich der Verbesserung des politischen Controllings bis jetzt praktisch keine Fortschritte gibt, da die Mehrheitsfraktionen nicht daran interessiert sind, ihren Informationsvorsprung zu verlieren.

- Am Beispiel der Stadt Detmold kann weiterhin gezeigt werden, dass bei knappen Mehrheiten die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters, die in der deutschen kommunalwissenschaftlichen Diskussion als ein Instrument zur Reduzierung von Parteienwettbewerb angesehen wird, zumindest in NRW eher zu einer Verschärfung des Parteienwettbewerb führt, da jede Partei diesen strategisch wichtigen Posten besetzen möchte. Vor der Kommunalwahl wird der Dissens in der Politik deutlich größer und bezieht häufig auch die Verwaltungsmodernisierung mit ein, da sie zum Aufgabenbereich des hauptamtlichen Bürgermeisters gezählt wird.

Insgesamt bestätigt sich an diesem fortgeschrittenen kommunalen Fallbeispiel, dass die großen Umsetzungsprobleme bei der durch das NSM inspirierten Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung in Deutschland Folge eines unzureichenden Verständnisses der Logik des politischen Prozesse im PM-Konzepten ist.

2.3 Grenzen der politischen Führung über Zielvorgaben

Der Idee des Kontraktmanagements im PM Konzept liegt die Vorstellung einer politischen Führung über Zielvorgaben zugrunde. Auch hier sind in den letzten Jahren in der Politikwissenschaft Erkenntnisse gewonnen worden, die auf einige Problemlagen aufmerksam machen.

So zeigen die Erfahrungen der Implementationsforschung, dass sich die in der betriebswirtschaftlichen Modernisierungstheorie immer wieder erhobene Forderung der Entwicklung von klaren, messbare Zielsetzungen im politischen Prozess kaum realisieren lässt. Die Herstellung einer klaren Managementsteuerung nach Zielvorgaben und Outputs ist kaum möglich, da zu viele Referenzsysteme zu berücksichtigen sind. Politische Steuerung als absichtsvolle und im Sinne der eigenen Intention erfolgreiche Intervention in soziale Systeme lässt sich nicht ohne ein Steuerungsziel, ein Subjekt und ein Objekt der Steuerung, Maßnahmen und Instrumenten und eine Vorstellung über die Wirkungsbeziehung zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen konzipieren (vgl. Mayntz 1987, S. 89ff.). Das entscheidende Problem der Politik liegt in der Definition und Verbindung von Zielen und Leistungen, also in dem Versuch, politische Steuerungsfunktionen wahrzunehmen. Allerdings sind trotz aller Appelle in der Regel weder politische Zielsetzungen noch die Instrumente, mit denen sie erreicht werden sollen, klar und eindeutig, sondern sie sind vielmehr als vage, widersprüchlich, zweideutig und instabil zu charakterisieren. Eindeutige Zweck-Mittel-Hierarchien sind im politischen Prozess kaum anzutreffen.

Zielklarheit und Zielkonsistenz mit durchstrukturierten Ziel-Mittel-Hierarchien - das Idealbild des Public Management - können nur in einfach strukturierten Systemen ausgebildet werden, die eine Vielzahl ihrer Probleme auf andere Systeme externalisiert haben. Genau dies trifft im Grundsatz für den privaten Sektor zu. Die private Wirtschaft kann eben deshalb so zielkonsistent und ziel-mittel-hierarchisch strukturiert sein - wobei auch dies schon eine idealisierte Beschreibung ist -, weil sie viele Bestands-, Legitimitäts- und Funktionsprobleme auf das politische System externalisiert hat. Die Struk-

turmerkmale des politischen Systems bilden somit komplementäre Konstellationsmerkmale des privatwirtschaftlichen Systems. Für das politische System kann dagegen das von Lindblom beschriebene inkrementalistische Modell, die Politik der unkoordinierten kleinen Schritte des „Sich-Durchwurschtelns“, eher als adäquate Beschreibung der Wirklichkeit anerkannt werden (Lindblom 1975). Politische Entscheidungsfindung ist ein Prozess der permanenten und partiellen Anpassung an veränderte Problemlagen und Interessen und sperrt sich so einer manageriellen Logik.

Öffentliche Organisation leben also in der Regel mit Zielkonflikten, unterschiedliche Teile der Organisation beschäftigen sich gleichzeitig mit verschiedenen, manchmal sogar widersprüchlichen Zielen. Mitunter haben gerade unpräzise Vorgaben ihren Sinn, weil sie den Vollzugsakteuren Handlungsspielräume einräumen, die angesichts ungesicherter Wirkungsanalysen und unvorhersehbarer Ereignisse eine größere Flexibilität ermöglichen. Öffentliche Leistungen sind daher in der Regel konditional programmiert, was es erlaubt, verschiedene und verschwiegene Zielsetzungen anzugehen. Außerdem sind Zielsetzungen nicht unabhängig von Umweltbedingungen. Ändern sich diese, ändern sich auch die Ziele.

Ein Blick auf die wenigen vorliegenden Erfahrungen mit Kontraktmanagement zur Steuerung von Behörden oder von Einheiten in Verwaltungen bestätigt diese Aussagen und benennt weitere Probleme. So berichtet Kickert aufgrund von Fallstudien in elf verselbständigten ausführenden Behörden, die im Auftrag von vier niederländischen Ministerien arbeiten, von folgenden Problemlagen (vgl. Kickert 1999):

- Die Zeitbezogenheit von Kontrakten verhindert teilweise sinnvolle Investitionen oder erschwert den flexiblen Einsatz von Personal
- Das öffentliche Dienstrecht bietet wenig Möglichkeiten für Anreize und Prämien bei erfolgreicher Auftragsdurchführung und ebenso wenig Möglichkeiten zur Bestrafung bei schlechter Auftragsdurchführung.
- Bei vielen öffentlichen Aufgaben handelt es sich sowohl beim Auftraggeber als auch beim Auftragnehmer um Monopole, so dass es an Wettbewerbspreisen fehlt. Daher geht man von Produktionspreisen aus. Um als Auftraggeber beurteilen zu können, ob diese Produktionspreise angemessen sind, ist ein Einblick des „Käufer-Ministeriums“ in die Geschäftsprozesse, die Organisation und die Fixkosten notwendig, so dass von der Verselbständigung nicht mehr viel bleibt. Die Frage der Einflussnahme der zentralen Stellen verschärft sich, wenn diese selbst im Auftrag tätig ist, bspw. für die Europäische Union. Je strikter die Regelungen für nationalen Ausführungsprogramme, desto notwendiger die Einflussnahme der Ministerien, da sie und vor allem der Minister letztlich verantwortlich gemacht werden. Damit widerspricht nicht zuletzt die Ministerverantwortlichkeit bzw. auf der kommunalen Ebene die Direktwahl des Bürgermeisters dem Konzept der dezentralen Ressourcenverantwortung. Juristisch gesehen ist die hierarchische Unterordnung einer Verwaltung dem Minister oder hauptamtlichen Bürgermeister gegenüber trotz Kontraktmanagement gültig und in der Praxis mächtig.

3 Optimierungstrategien

Im Ergebnis ist also davon auszugehen, dass Parteienwettbewerb, beschränkte Planungskapazitäten (bounded rationality), erhebliche Implementationsprobleme durch vertikale und horizontale Verflechtungen sowie durch die Eigeninteressen der Implementeure der Regelfall im politischen Prozess sind. Der Verwirklichung des PM-Konzeptes und insbesondere die dabei vorgesehene Veränderung politischer Steuerung von Verwaltungen stehen damit Machtinteressen und Informationsverarbeitungsprobleme entgegen. Zur Bearbeitung der oben genannten Problemlagen wird vorgeschlagen, die Umgangsspielregeln zwischen Politik und Verwaltung zu verändern (3.1), die politischen Arbeitsstrukturen zu verbessern (3.2) sowie zu einer Begrenzung des Parteienwettbewerbes (3.3) zu kommen.¹⁰ Alle drei Vorschläge sollen im Folgenden kurz auf ihre Perspektiven für eine reflektiertere Modernisierungspolitik diskutiert werden.

3.1 Neue Umgangsspielregeln zwischen Politik und Verwaltung

Eine erster Vorschlag besteht darin, neue Umgangsspielregeln zwischen Politik und Verwaltung zu entwickeln. So könnte z.B. die Institutionalisierung von fraktionsübergreifenden Dialogformen bei größeren politischen Projekten oder durch interfraktionelle Vorbesprechungen in den Fachausschüssen angestrebt werden, um zu einer Versachlichung von Entscheidungen zu kommen. Dies würde bedeuten, dass man bei zentralen wichtigen Projekten gemeinsam an Sachlösungen arbeitet und auf parteipolitische Profilierung verzichtet. Neben der zentralen Voraussetzung, dass dies von allen Akteuren auch gewollt wird, erfordert es auch veränderte Verhaltensweisen: z.B. von Seiten der Mehrheitsfraktion und der Verwaltungsspitze vor allem eine größere Offenheit und Transparenz gegenüber der Opposition und von dieser die Bereitschaft, nicht hinter allem und jedem eine Verschwörung der Mehrheitsfraktionen zu vermuten. Alle Akteure müßten es lernen, sich gegenüber ihrer Parteibasis zu rechtfertigen und zudem könnte es sein, dass eine solche neue Form der Zusammenarbeit prinzipiell ein Jahr vor einer Wahl beendet sein sollte. Solche Zusammenarbeitsformen funktionieren nur dann, wenn sich Vertrauen entwickelt und dieses entwickelt sich nur dann, wenn es abgesicherte institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit und zumindest eine partielle Interessenidentität gibt.

Die institutionelle Absicherung und Routinisierung des dialogischen Prinzips enthält die Perspektive der von Frieder Naschold als Quintessenz aus dem internationalen Vergleich gezogenen Schlussfolgerung, dass Verwaltungsmodernisierung nur dann gelingt, wenn es zu einer „Ko-evolution von Politik und Verwaltung (kommt), bei der von beiden Seiten aus die Verwaltungsmodernisierung als Joint Venture betrieben wird“ (vgl. Naschold 1997). Die Chancen für eine solche Koevolution scheinen mit dem Ausmaß an Parteienwettbewerb zu sinken. Indirekt bestätigt wird dieser Zusammenhang auch durch den Gewinner des 5. Speyerer Qualitätswettbewerbes im Jahr 2000 im Themen-

¹⁰ Denkbar ist zudem eine Optimierung der Planungsinstrumente. Hierzu gibt es aber keine neue Erkenntnisse, sondern es besteht eher der Eindruck, dass man bis jetzt eher unreflektiert auf Lösungen aus den Anfängen der 70er Jahre, den Zeiten der Planungs- und Steuerungseuphorie, zurückgreift.

feld „Politik und Verwaltung“, die Stadt Coesfeld, in der fraktionsübergreifende Dialogformen, neue Spielregeln und eine Kompetenzverlagerung zugunsten der Verwaltung anzutreffen sind. Hier gibt es eine jahrelange klare CDU-Mehrheit auf kommunaler Ebene und wenig Parteienwettbewerb, da sich die Oppositionsparteien (zur Zeit) scheinbar aufgrund der Aussichtslosigkeit eines Machtwechsels für Kooperation mit der Mehrheitsfraktion entschieden haben, um wenigstens ein wenig Einfluss nehmen zu können. Vor diesem, eher selten anzutreffenden Hintergrund, sind solche Prozesse möglich. Insofern spricht für Deutschland nicht allzuviel dafür, dass dies eine erfolgversprechende Strategie ist.

3.2 Verbesserung der politischen Arbeitsstrukturen

Aus der Sicht der Parlamente geht es vor allem um die Verbesserung ihrer Arbeitsfähigkeit, die insbesondere auf kommunaler Ebene angesichts ehrenamtlicher Strukturen, aber zunehmender Handlungsanforderungen dringend notwendig erscheint. Hier liegen einige Verbesserungsmöglichkeiten. Die vorhandenen Ressourcen (Sach-, Ortskenntnisse und Zeit) müssen optimal für die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben genutzt werden. Alles was darauf abzielt, die alltäglichen Arbeitsstrukturen der Kommunalpolitik zu verbessern, ist daher sinnvoll, ohne es in seinen Wirkungen zu überschätzen. Dabei kann auf verschiedenen Ebenen angesetzt werden

1. So werden insbesondere in *neue Informationssysteme* und den *Aufbau eines Berichtswesens* große Hoffnungen seitens der Kommunalvertretung gesetzt. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die derzeitige Versorgung mit steuerungsrelevanten Informationen aus der Sicht der Politik als absolut unzulänglich anzusehen ist, durchaus verständlich. Erwartet werden jedoch nicht mehr Informationen, sondern *qualitativ andere*. Die regelmäßigen Informationen zu sämtlichen Projekten der Verwaltung überfordern schon jetzt das Zeitbudget von ehrenamtlichen Politikerinnen und Politikern beträchtlich. Das beste Mittel, jemanden nicht zu informieren, ist ihn mit Informationen zu überschütten. Stattdessen sollte darüber nachgedacht werden, welche Informationen steuerungsrelevant sind und wie diese aufbereitet werden. Hier gibt es mittlerweile sehr interessante Verbesserungsmöglichkeiten durch *Ratsinformationssysteme* (Recherchesystem für Ratsunterlagen) und *Ratsauftragsmanagementsysteme* (Recherchesystem für die Umsetzung politischer Aufträge, z.B. in Wuppertal). Allerdings ist gleichzeitig davor zu warnen, diese Informationshilfsmittel zu überschätzen. Zum einen besteht nach wie vor die Notwendigkeit, die zur Verfügung gestellten Informationen zu bewerten und einzuordnen und sich bei der Auswahl dessen, was man wissen möchte zu begrenzen. Zum anderen wird es nach wie vor immer Informationsunterschiede zwischen den Fraktionen geben aufgrund unterschiedlicher Zugänge zu Verwaltungsmitarbeitern und zur Verwaltungsspitze. Auch sollte die informelle Weitergabe von Informationen in Verwaltungen nicht unterschätzt werden.
2. Die *Verbesserung der Ausschussstrukturen, -arbeitsweisen und -kompetenzen* ist zweiter wichtiger Punkt, dominiert doch die Ausschusstätigkeit den Alltag der Kommunalpolitik beträchtlich. Von den durchschnittlich ca. 60 Stunden ehrenamtlicher Ratstätigkeit im Monat (in den Städten) entfällt weit mehr als die Hälfte auf Rats-, Ausschuss- und Fraktionssitzungen. Wenn es hier gelingt, zu verbesserten Arbeitsstrukturen zu kommen, wäre einiges erreicht (wie z.B. in Detmold). Wichtig ist die Reduzierung der Ausschüsse und eine Orientierung der Ausschussstruktur an den

Fachbereichsgrenzen. Vor allem sollte die Frage der Ausschussstruktur am besten vor der neuen Legislaturperiode geklärt werden, denn wenn erst ein neuer Rat gewählt ist und sich die einzelnen Personen und Fraktionen Hoffnungen auf Ausschusssitze und Vorsitze machen, besteht die Tendenz das Ausschusswesen aufzublähen. Zu klären ist neben der Frage der Zahl der Ausschüsse allerdings auch die Frage der Ausschusstärke, die Verlagerung von Kompetenzen auf die Fachausschüsse, das Problem der Arbeitsweise in den Ausschüssen (insbesondere bei den Haushaltsberatungen) sowie die Verbesserung der Arbeit in den ausgegliederten Verwaltungsbereichen.

3. Der Aufbau eines *Beteiligungsmanagements* gewinnt zunehmende Bedeutung für die Kommunalverwaltungen angesichts des Tempos, mit dem die Ausgründungswelle vorankommt und der politische Einfluss auf die Gesellschaften bzw. Eigenbetriebe abzunehmen scheint. Die „Konzerntöchter“ werden häufig an der langen Leine gehalten, die Ausgliederungen sind am weitesten vom Zugriff der Politik entfernt. Die aus der Kernverwaltung ausgegliederten Einheiten entwickeln ein Eigenleben. Sie versuchen, sich zu diversifizieren und in andere Märkte vorzustößen, reflektieren dabei aber nicht, ob ihr Weg mit dem kommunalen Gesamtinteresse kompatibel ist. Diese Eigenständigkeit ist einerseits notwendig, um eine höhere Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Andererseits nehmen die Steuerungsdefizite dadurch zu und allgemeinere Politikziele können in den Beteiligungen nur schwer umgesetzt werden. Zur Zeit besteht nicht jedenfalls der Eindruck, als wenn die gewählten Ratsmitglieder einen relevanten Einfluss auf die Beteiligungen hätten. Diesen Verselbständigungstendenzen muss aus der Sicht der Kommunalpolitik begegnet werden. Zwar müssen die Gesellschaften die Möglichkeiten haben, marktfähig zu operieren, aber da es sich um öffentliche Unternehmen handelt, muss die gesamtstädtische politische Steuerungsfähigkeit sichergestellt werden. Insofern ist der Aufbau eines Beteiligungscontrollings überfällig und unabdingbar. Hier gibt es sowohl in Detmold als auch in Leipzig interessante Ansätze.
4. Neben der qualitativen Verbesserung der Informationsversorgung der Ratsmitglieder und effektiveren Ausschussstrukturen mit weniger Doppelbearbeitungen und Zeitvergeudung sollte auch bei der *Qualifizierung von Ratsmitgliedern* selbst angesetzt werden. Ebenso wenig, wie viele Führungskräfte in den Verwaltungen sich einfachste Managementtechniken aneignen mußten, werden Ratsmitglieder ausreichend auf ihre Tätigkeit vorbereitet. Die Gründe sind vielschichtig. Sie reichen von Problemen der Angebotsstruktur (unsystematisch, wenig ortsnah, zu lang, zu teuer, zu theoretisch, schlechte Werbung) bis zur Geringschätzung einer derartigen Fortbildung von Seiten vieler Kommunalpolitiker, die meinen, dass eine entsprechende berufliche Qualifikation und gesunder Menschenverstand ausreichend seien. Allerdings fehlen vielfach Basisqualifikationen. Gedacht ist deshalb insbesondere an Schulungsprogramme, mit denen Basisqualifikationen vermittelt werden (GO, Verfahren zur Haushaltsaufstellung, Strukturen und Abläufe in der Verwaltung). Hier ist dann zu prüfen, warum die Beratungsangebote der Kommunalpolitischen Vereinigungen und anderer Institutionen (Stiftungen, Deutsches Institut für Urbanistik, Landeszentralen für politische Bildung, VHS) nicht ausreichen oder nicht angenommen werden.

Vergleicht man diese vier Maßnahmepakete mit dem derzeitigen Modernisierungsstand im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung, sieht man, dass es noch einiges zu tun gibt, um die Arbeitsstrukturen der Kommunalpolitik zu verbessern.

Hier wäre dann aber von den Problemlagen der Kommunalvertretungen auszugehen und nicht nur von den Anforderungen managerieller Modernisierungskonzepte.

3.3 Begrenzung des Parteienwettbewerbes

Mit der Verbesserung der Arbeitsstrukturen der Parlamente ist es aber nicht getan. Auch wenn hier gegen die managerielle Logik argumentiert wird in dem Sinne, dass parteipolitischer Wettbewerb zu den „Unwägbarkeiten“ gehört, die, obwohl Modernisierungsprozesse unter ihnen „leiden“ können, nicht durch Effizienzstrategien und Marketing-techniken ersetzt werden können, so ist aber auch zur Kenntnis zu nehmen, dass die vor allem repräsentativen Entscheidungsformen offenbar einer Ergänzung bedürfen, da sie zunehmend unter Legitimationszwänge geraten.¹¹ Auch ist es weitgehend unstrittig, dass die etablierten Entscheidungsstrukturen in den Verwaltungen durchaus reformbedürftig sind. Nicht ohne Grund leiden die Verwaltungen unter den Effekten des Parteienwettbewerbes wie Schein- und Showgefechte, vor allem wenn die Presse anwesend ist, unnötigem Verwaltungsaufwand, Unberechenbarkeit der Politik, Verzögerung von Vorgängen und die Verhinderung von Sachlösungen. Insofern verstärken sich die Bemühungen, den Parteienwettbewerb zu begrenzen.

Dabei werden im Folgenden Versuche, die Politiker über Appelle und Argumente bezüglich der Sinnhaftigkeit konsensualen Vorgehens zu überzeugen, wie dies in manchen Projekten der Bertelsmann-Stiftung mitunter geschieht, ebensowenig betrachtet, wie Vorschläge, über rechtliche Maßnahmen zu versuchen, die Parteipolitisierung der Verwaltung zu begrenzen, wie dies z.B. Lorig vorschlägt, wenn er sich an dem Englischen Modell der abgestuften Gewährung von parteipolitischen Betätigungsrechten im öffentlichen Dienst orientiert (vgl. Lorig 2001, S. 334f.).

Betrachtet werden stattdessen Versuche, den Mängeln und Einseitigkeiten repräsentativer Entscheidungsformen durch die Schaffung von Vetopositionen und anderen Verhandlungszwängen entgegenzuwirken. So sind in den letzten Jahren vor allem auf kommunaler Ebene in Deutschland verschiedene Elemente eingeführt worden (direkt-demokratische und kooperative Demokratielemente), deren gemeinsamer Kern darin besteht, dass mit ihnen die repräsentativen Entscheidungsstrukturen unter Verhandlungsdruck geraten. Sowohl die direktdemokratischen Elemente der Direktwahl und des Referendums¹² als auch der Ausbau kooperativer Formen der Demokratie¹³ auf lokaler

¹¹ Als Anzeichen für Probleme repräsentativer Entscheidungsstrukturen können der Zustand örtlicher Parteigliederungen aller Parteien insbesondere hinsichtlich der Altersstruktur, der Anzahl an Aktiven und der Nachwuchsrekrutierung, die tendenziell abnehmende Wahlbeteiligung, das durch den Wertewandel deutlich erhöhte Selbstbewusstsein der Bürger sowie ein beträchtliches Ausmaß an Politikerverdrossenheit genannt werden.

¹² Ausgehend von Ostdeutschland entwickelt sich seit 1991 ein durchgängiger Trend zur Reform der Kommunalverfassungen in Richtung süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (mit baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Bis auf Bayern und Baden-Württemberg sind in allen Flächenländern in den 90er Jahren die Kommunalverfassungen verändert worden. Damit werden auf lokaler Ebene die über 40 Jahre existierenden repräsentativ-demokratischen Formen politischer Entscheidungsfindung durch direktdemokratische Formen ergänzt.

¹³ Gemeint sind mit kooperativen Demokratieformen eher neue nicht gesetzlich vorgeschriebene, sondern freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbände-beteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung. Die-

Ebene können als verhandlungsdemokratische Elemente angesehen werden, da von beiden prinzipiell ein *Verhandlungszwang* ausgeht. Die Bürger können sich durch die Auswahl der Verwaltungsspitze und durch die Drohung mit oder Ausübung von Referenden in die Entscheidungsprozesse einmischen. Gerade in parteipolitisch dominanten Strukturen wie z.B. im kommunalen Entscheidungssystem NRWs bringt eine solche *institutionelle* Schaffung von Vetopositionen auf Seiten der Kommunalvertretungen erhebliche Verunsicherungen mit sich. Mit der, wenn auch begrenzten Schaffung von institutionell abgesicherten Eingriffsmöglichkeiten wird das bisherige Alleinverteilungsmonopol der Kommunalvertretung begrenzt. So zeigt sich z.B. in NRW in den Jahren von 1994 bis 1999, dass alleine die Angst vor einem negativ ausfallenden Bürgerentscheid in vielen Fällen dazu beigetragen, dass die Ratsmehrheiten kompromissbereiter werden, auch wenn die faktischen Chancen auf einen erfolgreichen Bürgerentscheid angesichts des hohen Zustimmungsquorums in den Mittel- und Großstädten eher gering waren. Jedes vierte Bürgerbegehren in NRW wird von der Kommunalvertretung übernommen oder inhaltlich weitgehend aufgegriffen (vgl. Bogumil 2002a). Aber auch das Vordringen kooperativer Demokratieformen, in denen die Bürger in Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden, löst Verhandlungszwänge aus, denn er führt tendenziell zu einem Abbau von Kompetenzen für die Kommunalvertretung und Verwaltungsspitze. Die einmal begonnene stärkere Einbeziehung der Bürger durch kooperative Formen der Demokratie entwickelt in der Regel erhebliche Eigendynamiken. Dennoch ist dieser Machtverlust insgesamt nicht so hoch einzuschätzen, denn häufig ziehen nur relativ wenige Bürger die zeitintensiven, dialogorientierten Verfahren anderen Freizeitbeschäftigungen vor, so dass sich die Kompetenzkonflikte in Grenzen halten (vgl. ebd.).

Auch wenn die Machtverluste der repräsentativen Entscheidungsorgane auf kommunaler Ebene begrenzt sind, erscheint das Aufweichen der Dominanz repräsentativer Entscheidungsformen kaum aufhaltbar, da sich die Effekte der Modernisierungsmaßnahmen gegenseitig verstärken dürften. Im Kern geht es darum, auf der Basis repräsentativer Entscheidungsformen neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen zuzulassen und das Verhältnis zwischen diesen institutionell auszutarieren. Diese, auch unter dem Stichwort Bürgerkommune diskutierten Veränderungen, bringen neue Anforderungen für Kommunalvertretung, Verwaltung und Bürger mit sich (vgl. (Bogumil/Holtkamp 2002). Festzuhalten bleibt, dass der Parteienwettbewerb durch die verhandlungsdemokratischen Elemente aufgelockert wird.

Ob dies auch neue Chancen für die Verwaltungsmodernisierung mit sich bringt, kann noch nicht abgesehen werden. Auf jeden Fall ist mit der in diesem Zusammenhang aufkommenden governance-Diskussion - bei aller noch festzustellender Heterogenität - ein erster wichtiger Schritt gemacht, politikwissenschaftlichen Erkenntnissen eine größere Bedeutung beizumessen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht wäre denn auch z.B. darauf hinzuweisen, dass repräsentative Entscheidungsfindung nicht zu ersetzen, sondern

se Verfahren richten sich auf kommunaler Ebene sowohl an einzelne Bürger als auch an Vereine, Initiativen und Verbände. Hierzu gehören neben den traditionellen Formen korporatistischer Verbändebeteiligung, vor allem Mediationsverfahren, Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, runde Tische, Gemeinwesenarbeit, Planungszellen, Ordnungspartnerschaften, Bürgerhaushalte, Arbeitsmarkt-, Pflege- oder Stadtteilkonferenzen, Lokale Agendaprozesse sowie der gesamte Bereich des bürgerschaftlichen Engagements im Sinne der Mitgestaltung an der Dienstleistungsproduktion (vgl. Bogumil 2001a).

nur zu ergänzen ist. Das politisch-administrative System kann sich nicht nur auf die Moderatorenfunktion beschränken, wie es in jüngster Zeit häufig gefordert wird, wenn es um die Ausübung von Staatstätigkeit geht. Die Tatsache, dass sich die Steuerungsformen ausdifferenzieren, bedeutet nämlich noch nicht, dass sich schon ein zufriedenstellender governance-mix herausgebildet hat. Ohne die Wahrnehmung der sozialen Ausgleichsfunktion, ohne die Drohung mit einseitig hierarchischer Koordination als „Rute im Fenster“ (Kooperation im Schatten der Hierarchie oder des Mehrheitssystems), ohne die Wahrnehmung des Letztentscheidungsrechts der Parlemente und der Wahrnehmung einer klaren Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern, droht eine deutliche Reduzierung der Input-Legitimation des politischen Systems.

Insgesamt scheint es nötig zu sein, dass ein Diskurs überwunden wird, in dem Effizienz das Hauptkriterium ist, hinter dem alle zurückstehen müssen. Stattdessen wäre in Kategorien der Optimierung verschiedener Zielvorgaben (Effizienz, Effektivität, Legitimation und Rechtsmäßigkeit) zu denken, Abschied von einheitlichen Reformmodellen für die Vielfalt öffentlichen Verwaltens zu nehmen und eher inkrementell denn planungseuphorisch vorzugehen. Nur wenn zur Kenntnis genommen wird, dass politische Rationalitäten ihre eigene Logik haben, die nicht durch Effizienzstrategien und Marketing-techniken ersetzt werden kann, scheint ein Fortschritt in der Modernisierungsdiskussion möglich. Dass Parteienwettbewerb ein Konstruktionsmerkmal unseres Regierungssystems ist, heisst ja nicht zwingend, wie oben gesehen, dass er auch in all seinen negativen Auswirkungen zu akzeptieren ist. Allerdings muss man ihn zunächst in seiner Logik verstehen, bevor man sich Gedanken über Reformmöglichkeiten macht. Ein solches Vorgehen, eine stärkere Verbindung des vor allem ökonomisch ausgerichteten Verwaltungsmodernisierungsdiskurses mit der politikwissenschaftlichen Debatte, beinhaltet die Chance reflektierterer Modernisierungsanstrengungen und größerer Praxiswirkungen.

Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael 1998 (Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens?, S. 201-222
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Habilitationsschrift, Baden-Baden: Nomos (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“, Band 5)
- 2001a: Neue Formen der Bürgerbeteiligung - Ist die kooperative Demokratie auf dem Vormarsch?, in: Der Städtetag, Heft 6, S. 32-36
 - 2002 (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen, Opladen (Band 87, Reihe Stadtforschung aktuell)
 - 2002a: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv 93, Heft 1, S. 129-148
 - 2002b: Im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung - Der Wandel kommunaler Entscheidungsprozesse am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft (DfK), 40. Jahrgang, Band II, (vormals Archiv für Kommunalwissenschaft), S. 105-123. (auch

- in Englisch verfügbar: Party Competition, Constraints to Negotiate and Economisation – Changes in Municipal Decision-Making: the Example of North-Rhine-Westphalia, in: German Journal of Urban Studies, vol. 40 (II), 109-126, download unter www.difu.de)
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2001: Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks. Zur Konzeption der Bürgerkommune, in: VOP, Heft 4, S. 10-12
- 2002: Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie. Erste Ergebnisse einer explorativen Studie, in: polis Nr. 55 / 2002 (Arbeitspapiere aus der Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen) (mit Lars Holtkamp)
- Budäus, Dietrich 1994. Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin, S. 57
- Czada, Roland 2000: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie - Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung, polis Heft Nr. 46, Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen, Hagen
- Grauhan, Rolf-Richard 1970: Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, Freiburg 1970
- Jann, Werner 1998: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine /Wordelmann; Peter (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Festschrift zum 65 Geburtstag von Carl Böhret, Baden-Baden, S. 253-282
- Kickert, Walter J.M. 1999: Öffentliches Management in hybriden Organisationen, in: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 212-215 und Heft 5, S. 304-311, 1999.
- Kempf, Thomas / Kodolitsch, Paul von / Naßmacher, Hiltrud 1989: Die Arbeitssituation von Ratsmitgliedern. Verbesserungsmöglichkeiten durch Fortbildung, Organisation der Fraktionsarbeit und Einrichtung von Stadtteilvertretungen, Berlin
- König, Klaus 1997: Drei Welten der Verwaltungsmodernisierung, in: Lüder, Klaus (Hg.), Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Berlin, S. 423
- Lehmbruch, Gerhard 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, (2. erweiterte Auflage, erste Auflage 1976), Opladen
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus: die Lehre vom „Sich-Durch-wursteln“, in: Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 161-177.
- Lorig, Wolfgang H. 2001: Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik- und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, Opladen
- Mayntz, Renate 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft, S. 89ff.
- Mintzberg, Henry 1996: Managing Government – Governing Management, Harvard Business Review, S. 79.
- Naschold, Frieder 1997: Politische Steuerung und kommunale Verwaltungsmodernisierung, in: Ders. u. a., Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen, Stuttgart/Berlin/Köln; S. 305-340.
- Naschold, Frieder / Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen 2000.

- Osner, Andreas 2001: Kommunale Organisations-, Haushalts- und Politikreform. Ökonomische Effizienz und politische Steuerung, Berlin (zugleich Dissertation an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Würzburg)
- Reichard, Christoph 1997: Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle, in: Jörg Bogumil/Leo Kißler (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 139-145.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Czada/Schmidt 1993, S. 25-49
- 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt /New York
- Schmidt, Manfred G. 2000: Demokratietheorie, Opladen

Priv. Doz. Dr. Jörg Bogumil, Hochschuldozent an der FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, zur Zeit Vertretungsprofessor für Verwaltungswissenschaft an der Humboldt Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften.