

Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?

Betrachtet man in der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskussion die sich in letzter Zeit verstärkenden Kritikpunkte am Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM), so ergeben sich drei zentrale Problempunkte:

- die Mißachtung der Eigentümlichkeiten öffentlicher Dienstleistungsproduktion;
- die Mißachtung der Besonderheiten des politisch-administrativen Systems sowie
- die mangelnde Nutzung von Elementen eines lernenden Managementkonzeptes.

Die Gemeinsamkeit dieser Kritikpunkte liegt in der These, daß einige Elemente des NSM-Konzeptes (und des New Public Management-Ansatzes (NPM) überhaupt) unterkomplex sind, wenn es um die Einbettung der Reorganisationsvorschläge in das politische und gesellschaftliche Umfeld der Verwaltung geht. Ich möchte nun im folgenden nur auf den zweiten Aspekt eingehen, die Besonderheiten des politisch-administrativen Systems natürlich vor allem bezogen auf die kommunale Ebene. Dazu sollen zunächst die Modellannahmen zum Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung kurz rekonstruiert werden (1), um sie anschließend auf ihren Realitätsgehalt hin zu überprüfen (2). Abschließend erfolgt ein kurzer Ausblick (3).

1 Das Modell: klare Zielvorgaben und klare Verantwortungsabgrenzung

In der NPM-Bewegung besteht Konsens darin, daß die Grundvoraussetzung für eine bessere Ressourcensteuerung im öffentlichen Sektor die Schaffung organisatorisch abgrenzbarer Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren ist (pinzipal-agency-Verhältnis, dezentrale Ressourcenverantwortung). Dazu bedarf es der Entwicklung von Verfahren zur Integration und Koordination der dezentralisierten Verantwortungszentren in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang sowie des Einverständnisses der Politik, sich nicht mehr in die operable 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 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; Damkow-ski/Precht 1995, S. 272). Gedacht ist an eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung.¹

Dazu wird ein Wandel im Politikverständnis nötig. Politik soll die Ziele und Rahmenbedingungen setzen, die Erfüllung der Leistungsaufträge kontrollieren und somit in die Rolle eines Auftrag- und Kapitalgebers hineinwachsen. Die Verwaltung ist dagegen für die Erfüllung der Leistungsaufträge und einen Bericht über Auftragsvollzug und Abweichungen zuständig (Kontraktmanagement). Damit, so verspricht das Konzept des NSM, eröffnen sich neue Handlungsspielräume für die Gemeindevertretung (zumindest

1 Die Enthaltbarkeit von Eingriffen in das Verwaltungsgeschehen entspricht dem Leitbild der „legislatorischen Programmsteuerung“ (vgl. Grauhan 1969, S. 9ff.) und wurde bereits Anfang der 70er Jahre vielfach gefordert. Die Verwaltung wird hier auf die Vollziehung des parlamentarisch in Gesetzesform gegossenen Willens verpflichtet, dem Gesetz kommt die Funktion des Führungsmittels zu.

gegenüber der Kommunalverwaltung) und die alte demokratiethoretische Annahme, daß die Festlegung der Zwecke von Verwaltungshandeln Aufgabe der Politik und die Zielumsetzung Aufgabe der Verwaltung sei (Trennung von Legislative und Exekutive), wird (endlich) verwirklicht. Das NSM greift damit einzelne Elemente alter Problemlösungsvorschläge zur Stärkung der politischen Führung wieder auf, wie die Forderung nach mehr Kontrolle und Transparenz der Verwaltung oder die Stärkung der weisungsgebundenen Funktion der Politik.

2 Die Realität: Unklare Zielvorgaben und Vermischung von Verwaltungs- und politischem Handeln

Ist es nun wirklich möglich, zwischen Politik und Verwaltungshandeln zu trennen? Lassen sich klare, messbare Zielsetzungen im politischen Prozeß formulieren? Betrachtet man die politikwissenschaftlichen Erkenntnisse zum Verhältnis von Politik und Verwaltung, so müssen beide Fragen eher verneint werden, wie im folgenden kurz dargestellt wird. Daß diese Punkte aufgrund der bisherigen empirischen Erfahrungen als unrealistisch angesehen werden, spricht jedoch noch nicht prinzipiell gegen sie, denn es besteht ja die Möglichkeit, daß die beteiligten Akteure zu Verhaltensänderungen bewegt werden können. In einem dritten Schritt möchte ich mich daher der Frage widmen, ob die beteiligten Akteure ein hinreichendes Interesse an Veränderungen haben?

(a) Die, dem Kontraktmanagement in Anlehnung an eine Konzernstruktur (Management und Aufsichtsrat/Vorstand) zugrundeliegende Trennung von Politik und Verwaltung widerspricht zunächst der verfassungsrechtlichen Situation auf lokaler Ebene. Für diese gilt, daß die Zwecke eines wesentlichen Teils von Verwaltungsaufgaben durch Bundes- und Landesregelungen vorgegeben sind. Aus staatsrechtlicher Sicht gehört die Gemeindevertretung zur kommunalen Selbstverwaltung. In diesem Verständnis fehlt ihr die Qualität eines Parlamentes, womit zugleich das demokratiethoretische Modell der Funktionstrennung von Politik und Verwaltung in Frage gestellt wird (vgl. auch Wollmann 1996, 36). Seit Anfang der 70er Jahre hat hier jedoch eine politikwissenschaftliche Diskussion zur Parlamentarisierung der Kommunalpolitik (Parteipolitisierung, Stärkung der Fraktionsarbeit, Stärkung der Erfolgskontrolle des Verwaltungshandelns) eingesetzt. Man könnte also wohlwollend sagen, daß das NSM den fortschrittlichen Stand dieser Diskussion reflektiert in dem Sinne, daß auch auf kommunaler Ebene Politik einen eigenen Stellenwert innehat, nicht nur Verwaltungstätigkeit ist und nun in die Lage gesetzt wird, politische Leitlinienentscheidungen zu treffen.

Weniger wohlwollend könnte man jedoch anführen, daß das Bild der Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung wahrscheinlich noch nie zugetroffen hat und daß auch die differenzierte Version, nach der zwar sowohl Politik als auch Verwaltung an Entscheidungen beteiligt sind, aber unterschiedliche Beiträge liefern, dadurch daß die Verwaltung das Faktenwissen liefert und die Politiker die Interessen und Werte in den politischen Prozeß einbringen, die Realität nicht trifft. Mehr spricht für die Annahme, daß sowohl Bürokraten wie Politiker Politik machen, sei es, daß sie sich in ihrem Verhalten immer mehr angleichen oder daß die Politiker eher idealistisch orientiert sind und die Bürokraten eher pragmatisch (zu den vier Typen vgl. Jann 1984). Fest steht jedenfalls, daß die Verwaltung mehr tut, als nur politische Entscheidungen durchzuführen und deshalb der Prozeß der Politikdurchführung auch nicht ihr alleine überlassen werden sollte. Die kommunale Selbstverwaltung kann in diesem Sinne sogar als die Einbeziehung von Politikern in die Durchführung von policies verstanden werden (zur Bedeutung von Bürgern und Bürgerinitiativen im Umsetzungsprozeß vgl. den Beitrag von Norbert Kersting in diesem Band). Rein technokratische Umsetzungsmaßnahmen im Sinne des Abarbeitens vorgegebener Zielsetzungen gibt es nicht.

Die Art der Umsetzung bestimmt das Politikergebnis wesentlich mit, wie wir aus den Erfahrungen der Politikfeldforschung wissen. Die Bedeutung des Umsetzungsprozesses zeigt sich im übrigen auch an der Wahrnehmung „negativer“ Entscheidungsspielräume (vgl. Böhret 1981, S. 63). Nichtausführungen und Verzögerungen, insgesamt der gesamte Bereich der Vollzugsdefizite, sind hier treffliche Beispiele.

Die Trennung zwischen den Prozessen der Politikformulierung, der Politikentscheidung und der Politikimplementierung ist also vor allem eine heuristische. In der Praxis dominieren in der Regel Verwaltungsvorlagen den politischen Formulierungs- und Entscheidungsprozeß und, wenn sie mit der Politik abgestimmt sind, dann nur mit der Mehrheitsfraktion(en), so daß sich eher die Konfrontation Mehrheitsfraktion und Verwaltung gegen Opposition ergibt. Das Haupttätigkeitsfeld der Wahlkreisabgeordneten besteht auch nicht in der Diskussion politischer Zielsetzungen, sondern in der Pflege ihres Wahlkreisklientels und der unmittelbaren Hilfestellung bei Problemen mit der Verwaltung. Die Oppositionsfraktionen versuchen ebenfalls über die Auseinandersetzung mit echten oder vermeintlichen Verwaltungsfehlern oder durch Unterstützung von Bürgerwünschen sich bei ihrer Wählerbasis zu profilieren.

Diese Verhaltensweisen hängen auch mit dem beschränkten Handlungsspielraum der Kommunalpolitik zusammen. Empirische Ergebnisse zeigen übereinstimmend eine relativ starke Abhängigkeit der Gemeindevertretung von institutionellen Faktoren auf (z. B. fehlende Finanzautonomie, geringe Eingriffstiefe lokaler Maßnahmen, Selbstverwaltungscharakter der Kommunen, alleinige Zuständigkeit des Hauptgemeindefachmanns bei Staatsaufgaben, Ehrenamtlichkeit von Kommunalpolitik). Die Praxis des kommunalen Entscheidungsprozesses scheint durch eine weitgehende Macht- und Hilfslosigkeit von Kommunalpolitik gekennzeichnet zu sein.² Der prinzipiell bescheidene Handlungsspielraum der Kommunalpolitik bringt automatisch eine Vernachlässigung politischer Zieldiskussionen und zugleich eine gewisse Eigendynamik des Einmischens in eigentlich laufende Geschäfte der Verwaltung mit sich. Das Einmischen in diesen Umsetzungsprozeß kann nicht nur aus der Sicht der Bürger als ein Stück gelebter Demokratie angesehen werden, sondern es erscheint auch von Seiten der Politik notwendig zur Sicherstellung des eigentlichen Handlungsauftrages (Kontrollfunktion). Wenn sich nun das Mitglied der Gemeindevertretung oder die parlamentarische Opposition demnächst nicht mehr direkt an den Amtsleiter wenden und Problemen, die ihm aus dem Direktkontakt mit den Bürgern übermittelt wurden, nachgehen kann, so besteht durchaus die Gefahr, daß eine nicht unwichtige Einflußressource, die Angst der Verwaltung vor unmittelbarer Kontrolle, verloren geht und die Distanz zum Bürger weiter wächst.

In der Verwaltungspraxis ist es also angesichts institutioneller, parteipolitischer und persönlicher Faktoren meist äußerst schwierig, zwischen Verwaltungshandeln und politischer Tätigkeit zu trennen, und es muß auch die Frage aufgeworfen werden, ob dies denn wünschenswert ist. Eine Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung erscheint aus der Sicht der Politikfeldanalyse als durchaus funktional, was nicht heißt, daß der momentane Zustand nicht verbesserungsfähig ist.

(b) Im politischen Prozeß ist die Herstellung einer klaren Managementsteuerung nach Zielvorgaben und Outputs 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

2 Zudem steht die Gemeindevertretung bei dem Versuch, ihre politische Führungs- und Kontrollfunktion auszuüben demnächst nicht mehr nur dem Verwaltungsapparat gegenüber, der versucht, politische Leitung und Kontrolle möglichst gering zu halten, sondern auch dem direkt gewählten Bürgermeister. Diesem wächst durch die Funktionen der Außenvertretung der Kommune, der Verwaltungsführung und des Vorsizes in der Gemeindevertretung eine machtpolitische Bedeutung zu, die an Elemente eines lokalen Präsidialsystems erinnert (vgl. Wollmann 1996, S. 38).

Objekt der Steuerung, Maßnahmen und Instrumenten und eine Vorstellung über die Wirkungsbeziehung zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen konzipieren (vgl. Mayntz 1987; Jann 1996). Das entscheidende Problem der Politik liegt in der Definition und Verbindung von Zielen und Leistungen, also in dem Versuch, politische Steuerungsfunktionen wahrzunehmen.³

Alle bisherigen empirischen Untersuchungen zeigen nun, daß trotz aller Appelle in der Regel weder politische Zielsetzungen noch die Instrumente, mit denen sie erreicht werden sollen, klar und eindeutig sind, sondern vielmehr als vage, widersprüchlich, zweideutig und instabil zu charakterisieren sind. Eindeutige Zweck-Mittel-Hierarchien sind im politischen Prozeß kaum anzutreffen. Erinnert sei an die Aussage Lindbloms, daß eine rationale Planung im Sinne einer Zweck-Mittel-Abwägung weder möglich, noch sinnvoll sei und daß eine inkrementale Politik, eine Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte des „Sich-Durchwurstelns“ für das demokratische System die sinnvolle Alternative ist (Lindblom 1975). Auch wenn die normative Komponente in diesem Modell sehr umstritten ist (und vom Autor dieses Beitrags auch nicht geteilt wird), wird das inkrementalistische Modell als adäquate Beschreibung der Wirklichkeit weitgehend anerkannt. Politische Entscheidungsfindung ist ein Prozeß der permanenten und partiellen Anpassung an veränderte Problemlagen und Interessen. Öffentliche Organisationen leben mit Zielkonflikten, unterschiedliche Teile der Organisation beschäftigen sich gleichzeitig mit verschiedenen, manchmal sogar widersprüchlichen Zielen.⁴ 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. Die im Kontraktmanagement vorgesehene Zielvereinbarung baut dagegen auf eine gewisse Verlässlichkeit, die im politischen Prozeß so nicht gegeben ist und zur Inflexibilität führen könnte (vgl. hierzu auch den Beitrag von Rainer Prätorius in diesem Band).

Auch die Output-Steuerung im Sinne der Festlegung von Leistungen, die die Verwaltung zu erbringen hat, erscheint aus der Sicht von Politik, der es um politische Steuerung geht, nicht so wichtig zu sein, kommt es doch nicht so sehr auf den output an, also den Umfang und die Qualität der öffentlichen Leistung, sondern mehr auf den impact, also die Wirkungen in der gesellschaftlichen und ökonomischen Umwelt und auf den outcome, also die letztendlich in der Gesellschaft erzielten Auswirkungen. Allerdings ist es mitunter einfacher, sich auf bestimmte Maßnahmen und Leistungen zu einigen, da diese unterschiedliche Folgen haben und gleichzeitig verschiedene Klientelinteressen befriedigen können. Die Diskussion strategischer Ziele im Sinne von Zuständen, die man mit öffentlichen Leistungen erreichen will, ist daher, vor allem auf kommunaler Ebene, eher selten.

(c) Wenn sich nun in der politischen Realität wenig Hinweise auf die Problem-adäquanz des NSM bezogen auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung finden lassen, so muß dies noch nicht zu einer Absage an das Modell führen. Zu prüfen ist vielmehr, ob die beteiligten Akteure nicht vielleicht ein hinreichendes Interesse daran haben, zu Veränderungen im Sinne des NSM

3 Nach Renate Mayntz ist von daher die Frage der politischen Steuerung, also wie überhaupt noch sachlich adäquate Problemlösungen zu finden sind, die zentrale Frage in der Diskussion um Staatshandeln und nicht so sehr der in der Diskussion um das NPM dominierende Aspekt des Umfangs und der Kosten öffentlicher Aufgaben. NPM wird ihres Erachtens zwar nicht mehr Schaden als Nutzen anrichten, aber Effizienz ist nicht das Hauptproblem, sondern Effektivität (vgl. Mayntz 1995).

4 Je größer aber die Zweck-Mittel-Unsicherheit, desto größer ist der Diskussions- und Abstimmungsbedarf und desto wichtiger ist es, Lern- und Entscheidungsprozesse demokratisch zu organisieren.

zu kommen? Konkret gefragt, hat die Verwaltung ein Interesse, die Transparenz ihres Handelns gegenüber der Gemeindevertretung zu erhöhen und diese verstärkt in die Lage zu setzen, politische Leitlinien vorzugeben? Hat die Gemeindevertretung ein Interesse, die Transparenz über die Effektivität politischer Entscheidungen gegenüber den Bürgern zu erhöhen?

Plakativ gesagt führt die Erhöhung der Verwaltungstransparenz und die Unterstützung der Politik bei der Vorgabe politischer Leitlinien vor allem zu einem Machtverlust auf Seiten der Verwaltung, denkt man an die vorliegenden empirischen Analysen, die alle die starke Stellung der Verwaltung in der Kommunalpolitik hervorheben. Auch die Steigerung der Transparenz von Zielen, Teilzielen und Spielräumen öffentlichen Handelns gegenüber den Bürgern könnte 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 VolksvertreterInnen und der Verflechtung von Parteien und Interessengruppen in der Lage ist, ein realistisches Bild des Wirkungsgrades staatlichen Handelns zu ertragen, muß indes 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. Hier gibt es zwar einzelne Beispiele, wo versucht wird, zu neuen Verfahrensweisen zu kommen wie in Wuppertal, aber eine empirische Untersuchung der Wirkungen steht noch aus.

Bedeutsamer noch als diese unterstellten Gesamtinteressen auf der Seite der Politik und auf der Seite der Verwaltung sind die einzelnen Interessen und Strategien von Individuen, Gruppen oder Fraktionen. Ich habe zusammen mit Leo Kißler an anderer Stelle einmal beispielhaft das mikropolitische Handeln im Prozeß der Verwaltungsmodernisierung dargestellt (vgl. Bogumil/Kißler 1996). Deutlich wird, daß *Verwaltungsmodernisierung weitgehend geprägt ist durch Prozesse der Einflußsicherung und nicht durch die Einsicht in die Notwendigkeit neuer Strukturen*. Weder ist die Einsicht in die Unhaltbarkeit der alten Zustände das entscheidende Motiv für die Modernisierungsbemühungen noch für das alltägliche Handeln in der Organisation. Insofern ist das Konzept des NSM gegenüber dem mikropolitischen Handeln der Akteure naiv. Übersehen werden die heimlichen Mausechelen, die partiellen Interessenkonvergenzen, die organisationsinternen Bündnisse und Koalitionen, kurzgesagt der Kampf um Positionen und Besitzstände, Ressourcen und Karrieren, Einfluß und Macht (vgl. Küpper/Ortmann 1988a, S. 7). Die Konstruktion einer Gesamtrationalität auf konzeptioneller Ebene sichert noch keinen erfolgreichen Modernisierungsprozeß, da diese für die Akteure nicht handlungsleitend ist. Die Akteure interessieren sich mehr für die konkreten Folgen des NSM auf ihre Machtposition, also in diesem Fall durch die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung, in der es in Abhängigkeit von der konkreten Ausgangssituation⁵ auf jeden Fall Gewinner und Verlierer geben wird. Vor allem die Sicherung und der Ausbau dieser Machtposition bestimmt die Akteursstrategien.

3 Ausblick: ein reflektierter und differenzierter Einsatz des NSM ist noch nicht in Sicht

Resümiert man das bisher Gesagte, so scheint Skepsis angebracht bezüglich einer Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung im Sinne des NSM. Hier könnte eine, wenn nicht die entscheidende Klippe für das Gelingen des NSM liegen. Wahlen und

5 Nach Kodolitsch stärkt die Entflechtung die Verwaltung, wenn der momentane Zustand mit dem Typ der „Partei- und Fraktionsherrschaft“ umschrieben werden kann, und die Position des Rates, wenn zur Zeit von der Variante der „exekutiven Führerschaft“ auszugehen ist (1996, S. 179).

Wiederwahlinteressen, Verbandswettbewerb und Klientelismus, Parteienkonkurrenz und Mehrheitswechsel, mikropolitische Machtstrategien und politische Steuerungsprobleme gehören zur "verunreinigten" politischen Wirklichkeit, sind aber zugleich wesentliche Prämissen des politisch-administrativen Systems. Aus der Sicht des NSM stellen diese jedoch eher Hindernisse für effektives Managementhandeln dar. Und genau dies ist das entscheidende Problem.

Die Vorschläge zur Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung auf kommunaler Ebene, also vor allem die konsequente Anwendung des Kontraktmanagements, sind nicht aus der *Analyse der hier vorliegenden Problemkonstellationen* entstanden (auch wenn sie mitunter so begründet werden), sondern sie sind vor allem die *notwendige Konsequenz eines privatwirtschaftlichen Managementmodells*, welches auf der Bildung von Verantwortungszentren beruht. Im Verhältnis zwischen prinzipal und agency ist kein Platz für Interventionen in die eine oder andere Richtung. Das politisch-administrative System soll an die Anforderungen des Managementsystems angepaßt werden.

Die Logik des politischen Prozesses läßt sich aber nicht voluntaristisch aufheben. Politische Rationalität hat sich nicht grundlos herausgebildet, sie ist trotz bestehender Defizite funktional und entspricht den Herausforderungen ihrer Umwelt (vgl. auch Reichard 1996, S. 263ff.). Dies kann auch nicht als Ausrede für Nichtstun oder als Modernisierungsblockade mißdeutet werden. Natürlich gibt es viele Hinweise darauf, daß die politische Steuerungsfähigkeit in den Kommunen verbessert werden kann. Es spricht auch nichts dagegen, unnötige Einmischungen ins Tagesgeschäft zu reduzieren, den Politikern zu verdeutlichen, was ihre Forderungen eigentlich kosten, die Verantwortung und Selbständigkeit im Arbeitsprozeß zu stärken und die Hierarchie abzuflachen. Problematisch ist die dogmatische Übertragung eines privatwirtschaftlichen Modells ohne die Berücksichtigung der Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen. Fährt man damit fort, dürfte das Modell ohnehin an der Realität scheitern, wenn die Kommunalpolitiker erst einmal merken, worum es geht. Will man also den berechtigten Kern des NSM retten, ist Abschied zu nehmen von der naiven Vorstellung einer strikten Trennung von Politik und Verwaltung und dem Versuch, ein schönes geschlossenes Modell zu präsentieren, welches rezeptartig umgesetzt werden kann. Zumal in vielen Stadtverwaltungen, nachdem ihnen nur mühsam deutlich gemacht werden konnte, daß vieles „Bewährte“ nicht bewahrenswert ist, nun angesichts großer Unsicherheit die Tendenz vorherrscht, bestimmte Gutachten allzu wörtlich zu nehmen. Die dogmatische Verteidigung der arbeitsteiligen, spezialisierten und hierarchisierten Verwaltungsstrukturen schlägt um in einen ebenso dogmatischen Glauben an die Wunderwelt privatwirtschaftlicher Managementmodelle.

Politische Rationalität kann nicht einfach durch ökonomische Rationalität ersetzt werden. In der Politik geht es um politische Steuerung, Wahlen und mikropolitische Machtstrategien, Prozesse, die nicht im Rahmen eines Zweck-Mittel-Denken erschöpfend erfaßt werden können. So ist die Annahme einer vollständigen Rationalität bei Entscheidungsprozessen eher die Ausnahme als die Regel, politische Akteure treffen ihre Entscheidungen in Abhängigkeit von Entscheidungen und Präferenzen anderer Akteure und werden durch die Bindungskräfte institutioneller und organisatorischer Kontexte begrenzt. Effizientes Verwaltungshandeln und demokratische Willensbildung befinden sich in der Regel in einem Spannungsverhältnis (Böhret 1981, S. 54). Deutlich wird dies auch an den internationalen Erfahrungen, die aufzeigen, daß Elemente des NPM vor allem in Routinebereichen, die relativ wenig politischer Steuerung bedürfen, erfolgreich waren. Je politiknäher der Verwaltungsbereich, desto schwieriger scheint die Übertragung des privatwirtschaftlichen Managementmodells. Dies verweist auf Notwendigkeit, zwischen den *unterschiedlichen Aufgabenbereichen* der Kommunalverwaltung zu differenzieren (vgl. hierzu auch den Beitrag von Klaus Lenk in diesem Band). Im Bereich kommunaler Dienste spricht 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 Planung 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. Differenziert man nach kommunalen Aufgabenbereichen, so ist das NSM kein Wundermittel zur umfassenden Verwaltungsmodernisierung, sondern eine Medizin, die nach ganzheitlicher Diagnose bei Bedarf in verträglicher Dosierung verabreicht wird.

Wenn es also, wie Reichard formuliert, um ein „aufgeklärtes“, politisch tragfähiges NPM geht, welches sich nicht nur auf die Verbesserung der Effizienz bezieht, sondern auch eine bessere politische Steuerung (Effektivität) im Auge hat, ist den Besonderheiten politischer Rationalität stärkere Aufmerksamkeit zu widmen. Dies beinhaltet die Einbeziehung der Politik im Sinne einer offenen Diskussion um die Übergänge zwischen politischer, bürokratischer und ökonomischer Rationalität ebenso wie die stärkere Berücksichtigung von Bürgerrechten und Kundenwünschen. Erste internationale Erfahrungsberichte zeigen, daß mit dem NPM die Einflußmöglichkeiten der Bürgerschaft tendenziell gestärkt werden können durch Einführung des Öffentlichkeitsprinzips, die Dezentralisierung städtischer Strukturen sowie Referenden in Neuseeland, die aktive Teilnahme der Bürger am öffentlichen und sozialen Leben durch Schulräte, Heimräte und Nachbarschaftshilfen in den USA oder durch erweiterte Wahlmöglichkeiten in Form eines Anbieterpluralismus bei den sozialen Diensten in Delft und Stockholm (vgl. Evers/Leisenring 1996, S. 50ff.; Schedler 1996, S. 156; sowie den Beitrag von Leo Kibler in diesem Band). Es könnte sein, daß eine Reduktion politischer Verantwortung durch weiteren Einfluß- und Bedeutungsverlust repräsentativer Politik einhergeht mit einer Redefinition politischer Verantwortung durch die Zunahme von Entscheidungsrechten für einzelne, Gruppen und Gemeinschaften in der Zivilgesellschaft, daß also die einzelnen Komponenten des politischen Entscheidungsprozesses neu gewichtet werden. Ob diese Erfahrungen allerdings auch auf die deutsche Situation übertragbar sind, ist angesichts unterschiedlicher kultureller Erfahrungen und institutioneller Arrangements alles andere als geklärt.

In der deutschen Modernisierungspraxis ist sowohl die Einbeziehung der Politik als auch die Berücksichtigung von Bürgerrechten und Kundenwünschen bis jetzt eher selten anzutreffen. Ob dies wirklich nur ein Problem der zeitlichen Reihenfolge von Bearbeitungsschritten ist, wie die KGSt häufig argumentiert, daß man sich also zuerst um das vermeintlich Dringliche kümmert, die Verbesserung der Ergebnissteuerung, erscheint mir zweifelhaft. Es könnte auch sein, daß man sich auf das konzentriert, was man bearbeiten *möchte* oder meint, bearbeiten zu *können*. Das Ergebnis wäre weder eine Stärkung politischer Steuerungsfähigkeit noch der bürgerschaftlicher Teilhabe.

Literaturverzeichnis

- Banner, Gerhard 1993: Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung 1993, S. 147-170
- Blanke, Bernhard 1991 (Hg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik. Sonderheft 22 der PVS, Opladen
- Blanke, Bernhard / Benzler, Susanne 1991: Horizonte der Lokalen Politikforschung. Einleitung, in: Blanke 1991, 9-34

- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden. Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung. Berlin
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1996: Akteursstrategien im kommunalen Modernisierungsprozeß, Vortrag auf der Tagung „Kommunalpolitik und lokale Politikforschung - alte Probleme und neue Herausforderungen an der Schwelle des Jahres 2000“ des Arbeitskreises Lokale Politikforschung der DVPW vom 28. - 30.3.96 in Heidelberg, Manuskript
- Böhret, Carl 1981: Öffentliche Verwaltung in der Demokratie, in: König u.a., S. 53-72
- 1983: Politik und Verwaltung. Beiträge zur Verwaltungspolitologie, Opladen
- Böhret, Carl / Jann, Werner / Kronenwett, Eva 1988: Innenpolitik und politische Theorie, 3. neubearbeitete Auflage, Opladen
- Brandel, Rolf / Stöbe, Sybille 1994: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, in: Institut für Arbeit und Technik, Jahrbuch 1993/94, S. 62-73, Gelsenkirchen
- Budäus, Dietrich 1994: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin
- Crozier, Michel / Friedberg, Erhard 1979: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts.
- Dankowski, Wulf / Precht, Claus 1995: Public Management. Neue Steuerungsmodelle für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln
- Evers, Adalbert / Leichsenring, Kai 1996: Reduktion oder Redefinition politischer Verantwortung? Modernisierung sozialer Dienste in Delft und Stockholm, Studie im Auftrag der Stadt Wien, vorgelegt bei der Tagung der AG Lokale Politikforschung in Heidelberg im März 1996, Manuskript
- Grauhan, Rolf-Richard 1969: Modell politischer Verwaltungsführung, Konstanzer Universitätsreden, Konstanz
- Jann, Werner 1984: Verwaltung im politischen Prozeß, in: Verwaltungsrundschau, Heft 2, S. 37-43
- 1996: Strategische Relevanz, in: Naschold u.a., S. 45-62
- Kodolitsch, Paul von 1996: Die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung - Herausforderungen durch das Neue Steuerungsmodell, in: Reichard/Wollmann, S. 169-182
- König, Klaus / Oertzen, Hans Joachim von / Wagener, Frido (Hg.) 1981: Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) 1991: Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 12/91, Köln
- 1992: Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg, KGSt-Bericht Nr. 19/92, Köln
- 1993: Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5/93, Köln
- 1995: Das Neue Steuerungsmodell - Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht Nr. 10/1995, Köln
- Küpper, Willi / Ortman, Günther 1988: Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen
- Küpper, Willi / Ortman, Günther 1988a: Mikropolitik - Das Handeln der Akteure und die Zwänge der Systeme, in: Diess. 1988; S. 7-13
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus: die Lehre vom „Sich-Durch-wursteln“, in: Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 161-177
- Mayntz, Renate 1987. Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Jahrbuch der Staats- und Verwaltungswissenschaft, S. 89ff.
- 1995: Öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen Wandel, Manuskript, Köln
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, Berlin
- Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte und Methoden, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4), Berlin

- Reichard, Christoph 1994: Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin
- 1996: Die NPM-Debatte im internationalen Kontext, in: Reichard/Wollmann, S. 241-271
- Schedler, Kuno 1996: Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie, in: Swiss Political Science Review, Heft 1, 155-165
- Schiller, Theo 1995: Verwaltungsreform - Risiken und Chancen für lokale Demokratie, in: pds, Heft 4, S. 267-275
- Seibel, Wolfgang / Benz, Arthur (Hg.) 1995: Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein, Opladen
- Wollmann, Hellmut 1996: Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph / Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub, Basel, S. 1-49