

# Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung

## 1 Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im New Public Management Konzept

Seit Anfang der 90er-Jahre scheint der Siegeszug von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen unter dem Leitbild privatwirtschaftlicher Managementmodelle (New 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, der „Sollbruchstelle Nr. 1“ im Modernisierungsprozess.

In der Logik des NPM ist 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 verselbstständigte Verantwortungszentren muss konsequent eingehalten werden.

Die ursprünglich beabsichtigte strikte Trennung von Politik und öffentlicher Dienstleistung steht also in einem engen Zusammenhang mit der Bildung von Verantwortungs- und Ergebniszentren. 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.

Die zentrale These der Ausführungen ist nun, dass es durch das NPM nicht zu einer Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit kommt, da die Logik politischen Handelns systematisch missachtet wird. Durch die Berücksichtigung der Besonderheiten politischer Rationalität lassen sich einige Modernisierungsprobleme

erklären und zugleich Hinweise zur Optimierung des Modernisierungsprozesses gewinnen.

## 2 Praxiserfahrungen

Auch wenn die Literatur zum NPM inzwischen nahezu unübersehbar geworden ist, halten sich die empirischen Hinweise, die Aufschluss über Ergebnisse und Wirkungen geben, bislang in Grenzen. Trotz einiger Untersuchungen mit evaluativer Fragestellung ist der Stand der reformbezogenen Evaluationsforschung nach wie vor als defizitär einzuschätzen. Trotz dieser unzureichenden Datenlage sollen im Folgenden auf der Basis verfügbarer Umfragedaten sowie ausgewählter Fallstudien überblicksartig einige wesentliche Effekte der NPM-Reformen bezüglich des Verhältnisses von Politik und Verwaltung dargestellt werden (zu den Datengrundlagen vgl. ausführlich Bogumil/Kuhlmann 2004).

- Nach der letzten Befragung des Deutschen Städtetages aus dem Jahr 2000 wurden bislang erst in 17 DST-Mitgliedsstädten (9%) Reformmaßnahmen umgesetzt, die sich auf eine Neugestaltung des Verhältnisses von Rat und Verwaltung beziehen. Zwar gibt es Beispiele von Städten, die durchaus erfolgreich ein neues Haushaltsverfahren (Eckwertebeschluss) einsetzen und zu neuen Ausschussstrukturen gekommen sind, aber auch dort 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, vor allem kurz vor anstehenden Wahlen.
- Die Kommunalvertretungen sind in der Regel nicht bereit, sich aus dem Verwaltungsvollzug herauszuhalten, so dass es zu keiner neuen Arbeitsteilung kommt. Ausweislich einer Befragung von Fraktionsvorsitzenden und leitenden Verwaltungsbediensteten in zehn deutschen Städten (vgl. Weiß 2002: 25-26), sind nur 12% der Politiker und 10% der Verwaltungsakteure der Meinung, dass der Rat „in der Regel“ Detaileingriffe in das administrative Tagesgeschäft unterlasse. Insbesondere für die Fraktionsführer, aber auch für die fachlich zuständigen Politiker scheint sich keine einschneidende Veränderung in ihrem Steuerungsverhalten abzuzeichnen, was sich daraus erklärt, dass diese aus Gründen der politischen Profilierung weiterhin bestrebt sind, Einzelprojekte individuell und direkt zu steuern, selbst wenn aus den Statusberichten der Verwaltung kein sichtbarer Handlungsbedarf hervorgeht (Bogumil 2001: 158).
- Es gibt nur eine ausgesprochen moderate Umsetzung des Kontraktmanagements bezogen auf das Verhältnis Politik und Verwaltung und in Bezug auf die städtischen Beteiligungen. Unterentwickelt sind Verfahren eines politischen und strategischen Controllings. Während „strategisches“ Controlling die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung sowohl durch die Parlamente als auch durch die Verwaltungsführung (Verwaltungsvorstand, Beigeordnete) umfasst, ist mit dem „politischen“ Controlling ausschließlich die kommunal-parlamentarische Steuerungs- und Kontrollfunktion

angesprochen. Es zeigt sich, dass die aggregierten Zahlen aus der Kosten- und Leistungsrechnung kaum steuerungsrelevante Informationen für die Politik liefern. Denn für die Kommunalvertreter ist eher der sich aus den Verwaltungsleistungen ergebende Nutzen auf Seiten bestimmter Adressatengruppen von Interesse, der aber mit Produktdefinitionen und Kosten- und Leistungsrechnung kaum erfasst wird. Selbst in fortgeschrittenen Reformkommunen (z. B. Stuttgart, Wuppertal, Detmold, Nordhorn, Emsdetten, Coesfeld) befinden sich Verfahren eines Informationsmanagements, etwa mittels computergestützter Ratsinformationssysteme, Auftragskontrolle politischer Beschlüsse und („politikgerechtem“) Berichtswesen, erst am Anfang. Die Diskussion des strategischen Controllings als Reforminstrument nimmt zwar angesichts sich verschärfender gesamtstädtischer Steuerungsdefizite in Folge der Delegation von Ressourcenverantwortung zu. Eine flächendeckende Umsetzung gibt es allerdings nur in wenigen Städten. Auch dort ist das Problem einer adressatengerechten Aufbereitung von Daten nicht gelöst.

Insgesamt scheint sich die Handlungsschwäche der Kommunalvertretung gegenüber der Verwaltung eher noch verschärft und die (politisch-parlamentarischen) Steuerungsdefizite noch zugenommen zu haben. Diese Verschlechterung der politisch-strategischen Steuerungsfähigkeit wird durch den anhaltenden Konsolidierungsdruck in den Kommunen verstärkt, die einen kurzfristigen und noch stärker inkrementalistischen Politikstil begünstigt. Zudem ergeben sich infolge zunehmender formeller Privatisierungen erhebliche Steuerungsverluste. Die ausgegliederten Einheiten entfalten ein Eigenleben, welches durch Aufsichtsräte oder Formen von Beteiligungsmanagement nicht hinreichend kontrolliert werden kann (vgl. Bogumil 2004). Im Durchschnitt verfügt jede Stadt nach einer Analyse von Beteiligungsberichten der 36 großen deutschen Städte für den Zeitraum 2000/2001, durchgeführt vom Deutschen Institut für Urbanistik, über 89,2 Beteiligungen. Allein durch die Anzahl wird deutlich, dass die gewählten Ratsmitglieder wohl kaum Kenntnis über alle Beteiligungen in ihrer Stadt haben. Zudem zeigt sich, dass der Anteil der von der Kommune direkt steuerbaren Beteiligungen nur bei 20% liegt (vgl. Trapp/Bolay 2003: 29). Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass unabhängig von den theoretischen Steuerungsmöglichkeiten oft gar nicht erst versucht wird, politischen Einfluss zu gewinnen, da man Angst hat, dass sich dann die Privatisierungsvorteile nicht einstellen. Dass es sich bei diese formellen Privatisierungen nicht um zu vernachlässigende Arbeitsbereiche handelt, zeigt der Umsatz der Beteiligungen. Er umfasst mittlerweile bereits zwischen 90% und 180% des Verwaltungshaushaltes der Kommunen (Trapp/Bolay 2003: 42).

### 3 Erklärungen

Die großen Umsetzungsprobleme bei der durch das NPM inspirierten Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung in Deutschland sind Folge eines unzureichenden Verständnisses der Logik politischer Prozesse in NPM-Konzepten. Es wird nicht hinreichend zur Kenntnis genommen, dass öffentliches Handeln und damit auch Verwaltungshandeln unterschiedlichen Referenzsystemen unterworfen ist. Verwaltungshandeln unterliegt:

- 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 Konsenstest, 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 ein überwölbendes Rationalitätskriterium ist nicht Sicht. Ökonomische Rationalität kann also nicht der politischen Rationalität übergeordnet werden, ohne unerwünschte Nebenwirkungen zu entfachen. Politik und die Politisierung der öffentlichen Verwaltung sind der wesentliche Faktor, der öffentliche von privaten Betrieben unterscheidet. Wenn man Verwaltungen verstehen und verändern will, muss man daher die Besonderheiten politischer Rationalität zur Kenntnis nehmen.

Frieder Naschold hat in der Modernisierungsdiskussion schon früh darauf hingewiesen, dass die Übertragung privatwirtschaftlicher Erfahrungen auf den öffentlichen Bereich 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 – Wahlen, Verbandswettbewerb, Parteienkonkurrenz und Regierungswechsel – als konstitutive Elemente der gesellschaftlichen Ordnung aufmerksam zu machen (Naschold/Bogumil 2000).

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).

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. In der Regel stehen sich 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 (so zum Beispiel in der ersten Balanced Scorecard, die die Unternehmensberatung Arthur Andersen im Frühjahr 2001 in Detmold entwickelt hat). Zum anderen wird insbesondere von den Mehrheitsfraktionen keine größere Transparenz von Verwaltungsprozessen angestrebt - ein 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 wie viel 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 liebgewordenen Versprechungen und die jeweilige Opposition von dem bekannten Ritual, dass Fehlschläge immer als Fehler des politischen Gegners interpretiert werden.

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. Internationale Erfahrungen bei der Frage der Ausgestaltung des Kontraktmanagements bestätigen diese Aussagen. Sie zeigen, dass Elemente des NPM vor allem in Routinebereichen, die relativ wenig politischer Steuerung bedürfen, erfolgreich sind. Je politknäher der Verwaltungsbereich, desto schwieriger scheint die Übertragung des privatwirtschaftlichen Managementmodells.

Darüber hinaus bestehen zu rationalistische Vorstellungen über die Möglichkeiten eines Kontraktmanagements. So lässt sich die Forderung der Entwicklung von klaren, messbaren Zielsetzungen im politischen Prozess kaum realisieren. Die Herstellung einer Managementsteuerung nach Zielvorgaben und Outputs ist kaum möglich, da zu viele Referenzsysteme zu berücksichtigen sind. 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 NPM - 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 Strukturmerkmale des politischen Systems bilden somit komplementäre Konstellationsmerkmale des privatwirtschaftlichen Systems. Für das politische System kann dagegen das von Charles E. Lindblom beschriebene inkrementalistische Modell, die Politik der unkoordinierten kleinen Schritte des „Sich-Durchwurstelns“, eher als adäquate Beschreibung der Wirklichkeit anerkannt werden. 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.

Insgesamt zeigt sich, dass die managerielle Logik des NSM, die vor allem *Zeit- und Informationsprobleme* als wesentliche Hindernisse für eine bessere politische Steuerung ausmacht, offenbar unzureichend ist. Natürlich leidet die Verbesserung politischer Steuerungsmöglichkeiten auch darunter, dass es Informationsverarbeitungsprobleme gibt. Politische Entscheidungsprozesse sind aber immer auch 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 auch auf kommunaler Ebene und sind bei dem Versuch, die politisch-administrative Steuerung zu verbessern, zu berücksichtigen. Die immer wieder festzustellenden großen Umsetzungsprobleme bei der durch das NPM inspirierten Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung belegen dies im Bereich der angestrebten Entkoppelung von Politik und Verwaltung, des Verzichtes auf Detaileingriffe, der Informationsversorgung der Kommunalvertretung und des Aufbaus eines strategischen Managements eindeutig.

#### 4 Entwicklungsperspektiven

Im Ergebnis ist 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

NPM-Konzeptes und insbesondere die dabei vorgesehene Veränderung politischer Steuerung von Verwaltungen stehen damit Machtinteressen und Informationsverarbeitungsproblemen entgegen. Zur Bearbeitung der oben genannten Problemlagen kann in drei Bereichen angesetzt werden.

(1) Man kann versuchen, die *Umgangsspielregeln zwischen Politik und Verwaltung verändern*, z. B. durch die Institutionalisierung von fraktionsübergreifenden Dialogformen bei größeren politischen Projekten oder durch interfraktionelle Vorbesprechungen in den Fachausschüssen, 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.

(2) Man kann die *politischen Arbeitsstrukturen zu verbessern*. Hier gibt es verschiedene Maßnahmen:

- Als erstes ist auf den Aufbau *neuer Informationssysteme* zu verweisen (Recherchesystem für Ratsunterlagen und für die Umsetzung politischer Aufträge). 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.
- Ein zweiter Punkt liegt in der *Verbesserung der Ausschussstrukturen, -arbeitsweisen und -kompetenzen*, dominiert doch die Ausschusstätigkeit den Alltag der Kommunalpolitik beträchtlich. Wenn es hier gelingt, zu verbesserten Arbeitsstrukturen zu kommen, wäre einiges erreicht. Wichtig ist die Reduzierung der Ausschüsse und eine Orientierung der Ausschussstruktur an den Fachbereichsgrenzen. Vor allem sollte die Frage der Ausschussstruktur aber 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 Ausschussstärke, 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.

- Zum Dritten gewinnt der Aufbau eines *Beteiligungsmanagements* zunehmende Bedeutung für die Kommunalverwaltungen angesichts des Tempos, mit dem die Ausgründungswelle vorankommt und der politische Einfluss auf die Gesellschaften bzw. Eigenbetriebe abzunehmen scheint.
- Und zu guter Letzt sollte auch bei der *Qualifizierung von Ratsmitgliedern* selbst angesetzt werden. Gedacht ist insbesondere an Schulungsprogramme, mit denen Basisqualifikationen vermittelt werden (GO, Verfahren zur Haushaltsaufstellung, Strukturen und Abläufe in der Verwaltung).

(3) 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 Marketingtechniken 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. 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 Parteiwettbewerbes 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 liegt in Versuchen, den *Parteienwettbewerb zu begrenzen*, eine weitere Handlungsmöglichkeit.

Dabei möchte ich auf Versuche, die Politiker über Appelle und Argumente bezüglich des Sinngehalts konsensualen Vorgehens zu überzeugen, wie dies in manchen Projekten der Bertelsmann Stiftung geschieht, ebenso wenig eingehen, wie auf 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: 334f.).

Am viel versprechendsten scheinen hier 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 (direktdemokratische und kooperative Elemente), deren gemeinsamer Kern darin besteht, dass mit ihnen die repräsentativen Entscheidungsstrukturen unter Verhandlungsdruck geraten. Sowohl die direktdemokratischen Elemente der Direktwahl und des Referendums als auch der Ausbau kooperativer Formen der Demokratie auf lokaler Ebene können als verhandlungsdemokratische Elemente angesehen werden, da von beiden prinzipiell ein Verhandlungszwang ausgeht. 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. Festzuhalten bleibt, dass der Parteienwettbewerb durch die verhandlungsdemokratischen Elemente aufgelockert wird.

Zusammenfassend scheint es nötig zu sein, dass ein Diskurs überwunden wird, in dem Effizienz das Hauptkriterium ist, hinter dem alles andere zurückstehen muss. 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 Marketingtechniken ersetzt werden kann, scheint ein Fortschritt in der Modernisierungsdiskussion möglich. Dass Parteienwettbewerb ein Konstruktionsmerkmal unseres Regierungssystems ist, heißt ja nicht zwingend, 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. Mit der in den letzten Jahren aufkommenden Governance-Diskussion ist – bei aller noch festzustellender Heterogenität – möglicherweise ein erster wichtiger Schritt gemacht, politikwissenschaftlichen Erkenntnissen eine größere Bedeutung beizumessen. Denn hier geht es zwar vor allem um den zunehmenden Einbezug von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren bei der Analyse politischer Steuerungsmöglichkeiten, aber im Kern kommt es zu einer Rethematisierung von Problemen und Möglichkeiten demokratischer Steuerung und Regierung, ein Kerngebiet der Politikwissenschaft.

Weiterführende Beiträge

## Literatur

- Bogumil, Jörg, 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg, 2003: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: Schedler, Kuno/Kettinger, Daniel (Hrsg.): Modernisierung mit der Politik, St. Gallen, S. 15-42.
- Bogumil, Jörg, 2004: Ökonomisierung der Verwaltung, in: PVS-Sonderheft 33. Politik und Markt. (Hrsg. von Czada, Roland/Zintl, Reinhard), Opladen (i. E.).
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2004: Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geerd/Budäus, Dietrich/Holtkamp, Lars/Kißler, Leo/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut: Status-Report Verwaltungsreformen – eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin, S. 51-63.
- Heinz, Rainer, 1999: Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen.
- Lorig, Wolfgang H., 2001: Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik- und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, Opladen.

Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian, 2003: Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.  
Weiß, Karin, 2002: Das Neue Steuerungsmodell – Chance für die Kommunalpolitik? Opladen.

*Jörg Bogumil*