

Jörg Bogumil

Die politische Führung öffentlicher Dienste - Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation

1. <i>Einleitung</i>	2
2. <i>Reorganisation der politischen Führung nach dem Public Managementkonzept</i>	3
3. <i>Theoretische Modelle politischer Führung</i>	7
3.1 <i>Hierarchische Verwaltung</i>	7
3.2 <i>Kooperative Verwaltung</i>	8
3.3 <i>Responsive Verwaltung</i>	9
3.4 <i>Zwischenresumee</i>	10
4. <i>Politische Führung im öffentlichen Dienst in Deutschland – Führung auf Abstand?</i>	10
4.1 <i>Fliessende Übergänge von Politik und Verwaltung</i>	11
4.2 <i>Praktische Probleme des Kontraktmanagements</i>	15
5. <i>Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation politischer Führung</i>	18

1. Einleitung

Aus der Sicht des Public Managements ist die Reorganisation der politischen Führung eine der hartnäckigsten Reformblockaden im öffentlichen Sektor. Daran anschließend soll in diesem Beitrag aus politikwissenschaftlicher Sicht die Frage diskutiert werden, ob die politische Führung der Verwaltung einer Reorganisation bedarf und welche Möglichkeiten hierzu bestehen. Dazu ist zunächst zu klären, was politische Führung überhaupt ist. Politische Führung bezieht sich zum einen auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung, also auf das Problem der *Führung der Verwaltung* durch die Politik. Zum anderen bezieht sie sich auf die *Führung in der Verwaltung* durch den Personenkreis der leitenden Führungskräfte¹ und die Art und Weise ihrer Führungsorganisation. Beide Aspekte sollen im Folgenden angesprochen werden, da sie kaum voneinander getrennt werden können, und weil das Public Management als „Lösung“ für beide Problemlagen auf ein Kontraktmanagement setzt.

In Kapitel 2 werden die Modellvorstellungen über eine neue politische Führung aus der Sicht des Public Management dargestellt und in Kapitel 3 auf verschiedene theoretischen Verwaltungsmodelle und ihre Vorstellungen zur politischen Führung bezogen. In Kapitel 4 sollen dann einige empirische Hinweise zur Realität politischer Führung im öffentlichen Dienst in Deutschland ausgebreitet und mit den theoretischen Vorstellungen konfrontiert werden. Auf dieser Grundlage erfolgt dann

¹ Versucht man, den Begriff der leitenden Führungsperson näher zu bestimmen, so läßt sich die Laufbahnkategorie des höheren Dienstes dafür nicht verwenden, da sie sowohl Führungs- als auch Fachpersonal umfasst und auch zahlenmäßig mittlerweile 17,6% des unmittelbaren öffentlichen Dienstes umfasst (vgl. Bogumil/Jann 2009, S. 116). Sinnvoller scheint es daher zu sein, von leitenden Führungskräften zu sprechen, wenn ihnen erhebliche Personalführungsfunktionen zukommen (mitunter auch als Führungsspitzenkräfte bezeichnet). Dies ist in Ministerien in der Regel ab der Ebene der Unterabteilungsleiters der Fall (B6), mitunter auch auf schon der Referatsleiterebene. Im nachgeordneten Bereich sind dies etwa Direktoren von Schulen oder Leiter von Sonderbehörden (A16). Insgesamt handelt es sich bei diesem Personenkreis in Deutschland traditionell überwiegend um Beamte.

eine abschließende Diskussion über die Grenzen und Möglichkeiten der Reorganisation politischer Führung im öffentlichen Dienst (Kapitel 5).

Die dem Beitrag zugrunde liegende These ist, dass das Konzept des Public Management zwar zurecht an einer Modernisierung des hierarchischen Verwaltungsmodells ansetzt, bezüglich der Reorganisation der politischen Führung aber die Besonderheiten öffentlichen Verwaltens und insbesondere die empirischen Veränderungen im Verhältnis von Politik und Verwaltung nicht hinreichend zur Kenntnis nimmt und somit „zwangsläufig“ in bestimmten Bereichen zum Scheitern verurteilt ist. Nur durch eine Überwindung des „reinen“ Public Managementdiskurses durch eine stärkere Einbeziehung von Fragen der politischen Steuerung und Legitimation ergeben sich Möglichkeiten reflektierter Modernisierungsbemühungen.

2. Reorganisation der politischen Führung nach dem Public Managementkonzept

In der Theorie des Public Managements 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. In diesem Zusammenhang kommt Konzepten eines Management by Objectives (MbO) bzw. eines *Kontraktmanagements* eine zentrale Bedeutung zu. Diese Konzepte sind gekennzeichnet durch den Abschluss einer Zielvereinbarung oder eines Kontraktes, in dem für eine bestimmte Periode definiert wird, wer welche Ziele in nachprüfbarer Weise umsetzt. Der Kontrakt bestimmt Output, Input und Kontext. Er ist eine Vereinbarung über die zu erzeugenden Leistungen und Produkte sowie über die dafür vorgesehenen Budgets. Auf welchen Wegen der Output erreicht wird, ist Angelegenheit der Verantwortungszentren. Es geht hier also um *Führung auf Abstand* bzw.

um eine „Führung an der langen Leine“ (vgl. Kickert 1999a, b). Der Begriff des Kontraktmanagements wird dabei sowohl für die neue Beziehung zwischen Politik und Verwaltung als auch für das Verhältnis zwischen Kernverwaltung und ausgegliederten Einheiten (interorganisatorisch) sowie für die Beziehungen innerhalb einer verselbständigten Einheit (intra-organisatorisch) verwandt.

Das Kontraktmanagement erfordert nun das Einverständnis der Politik, sich nicht mehr in die operative Steuerung der Verwaltung einzumischen, sondern auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten und den Empfang eines neuen Berichtswesens zu beschränken. Dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung funktioniert nur dann, wenn sich niemand in den Verantwortungsbereich der agency einmischt.² 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; kritisch dazu Bogumil 2002, von Kodolitsch 2000). Politische Führung ist in dieser Sichtweise die Vorgabe von Zielen und Kontrolle der Zielerreichung durch Controllinginstrumente.³ Eine Vermischung von Politik und Verwaltung und insbesondere die Politisierung der

² Dass Agenturlösungen zu einem autonomiebedingten Performanzvorteil führen, kann bisher nicht überzeugend belegt werden, da die bisherigen Studien kaum über Fall- oder Small-n-Studien hinausgehen und die empirischen Befunde inkonsistent sind (vgl. Ebinger/Schmitt 2010 mit weiteren Belegen).

³ Controlling ist ein Sammel- und Modebegriff für eine Vielzahl von auf Führungs- und Sachfunktionen bezogener Verfahren. Hier wird Controlling als ein System der Führungsassistenz angesehen, welches der Zielentwicklung, Entscheidungsfindung und Entscheidungskontrolle des Managements durch Informationsversorgung, -bearbeitung und -auswertung dient (in Anlehnung an Damkowski/Precht 1994, S. 412). Controlling versucht, die Führungsfunktionen „Planung“ „Organisation“ „Personal“ und „Kontrolle“ funktional miteinander zu verknüpfen (Budäus 1994, S. 65). Geht es um die Gesamtsteuerung einer Organisation im Bereich der Ziel- und Aufgabenentwicklung und Erfolgskontrolle, spricht man von strategischem Controlling. Geht es dagegen um den Aufbau eines effizienten Rechnungswesens und die Binnensteuerung einzelner Organisationseinheiten, spricht man von operativem Controlling.

öffentlichen Verwaltung werden dagegen eher als Hindernisse effizienten Managementhandelns betrachtet.

Diese Grundgedanken prägten die deutsche Public Management Debatte, wenn es um die Ausgestaltung der neuen Rolle der politischen Führung geht, auch wenn sich die Diskussion mittlerweile etwas ausdifferenziert hat, wie man am Beispiel der kommunalen Ebene erkennen kann, die konzeptionell und empirisch die fortgeschrittenste Modernisierungsebene unter den Gebietskörperschaften in Deutschland ist. Konzeptionell ist die Diskussion von den Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) geprägt. In der KGSt dachte man bezogen auf das kommunale Modernisierungskonzept, das sogenannte Neue Steuerungsmodell (NSM), zunächst an eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung. Politik soll die Ziele und Rahmenbedingungen setzen, die Erfüllung der Leistungsaufträge kontrollieren und somit in die Rolle eines Auftrag- und Kapitalgebers hineinwachsen, also das bekannte Was-Wie Modell der KGSt von 1993. Diese etwas „naive“ Vorstellung wurde dann im Laufe der Zeit inkrementalistisch (!) ausdifferenziert zunächst in dem Sinne, dass die Verantwortungssphären von Politik und Verwaltung durch Delegation besser abgegrenzt und die Schnittmenge an gemeinsamen Kompetenzen verringert werden sollten (KGSt 1996, S. 16ff.). Dazu ist die Transparenz über einen *produktorientierten Haushalt* ebenso wie ein aussagefähiges Berichtswesen und Controlling zentrale Voraussetzung. Erst dann, so die KGSt, kann Politik ohne Machtverlust Kompetenzen delegieren und Kontrakte abschließen. Der Rahmenkontrakt zwischen Politik und Verwaltung ist dabei der Haushaltsplan. Deshalb ist schon bei der Haushaltsplanaufstellung ein neues Verfahren einzuleiten. Zugestanden wird weiterhin, dass es bei den Zielvorgaben (Kontraktmanagement) nicht überall möglich ist, sie knapp und global zu bestimmen und dass sie und insbesondere ihr Detaillierungsgrad nur das Ergebnis des politischen Prozesses sein können.

In der dritten Phase der KGSt- Argumentation Ende der 1990er Jahre ist der Ausgangspunkt auch wieder das Management, allerdings wird es nun prozesshaft wahrgenommen, als ein Prozess mit endlosen Schleifen und

Rückkoppelungen (vgl. Heinz 1999). Zu der alten Unterscheidung zwischen strategischem und operativem Management tritt eine weitere Kategorie, das normative Management. Verstanden wird darunter das Leitbild, die generellen Ziele und Visionen einer Kommune. Das Hauptaugenmerk liegt jedoch auf dem strategischen Management, welches bisher überall unterentwickelt ist. Im Unterschied zu früheren Argumentationen wird den verschiedenen Managementfunktionen nun nicht mehr jeweils eine Akteursgruppe klar zugeordnet, sondern es wird betont, dass es fließende Übergänge und ein konstruktives Miteinander gibt. Dennoch wird nach wie vor vorgeschlagen, dass man zu einer Schwerpunktbildung und einer neuen Rollenteilung zwischen Politik, Verwaltungsführung und Fachbereichen kommt.

Der Versuch der weitgehenden *Entkoppelung von Politik und Verwaltung, das Setzen auf die Performanzeffekte von Agency Bildung sowie die Hoffnung in politische (strategische) Planungsinstrumente* wird also von den Modernisierungsprotagonisten nicht aufgegeben. Dieses Argument gilt im Kern auch für die Bemühungen der Bertelsmann-Stiftung in ihren Projekten „Modellkommunen“, „Kompass“ und „Optimierung politischer Reformprozesse“ (vgl. hierzu Schilling/Ruckh/Rübke 2009) sowie für die Versuche von Unternehmensberatungen, die Idee des strategischen Managements über die Einführung einer „Balanced Scorecard“⁴ zu forcieren (vgl. hierzu Bogumil 2002)⁵.

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

⁴ Die Balanced Scorecard wird als ein integratives Managementsystem verstanden, mit welchem die Schwierigkeiten der strategischen Planung, der Kommunikation, der Implementierung von Strategien sowie der Erfolgskontrolle gelöst werden sollen (vgl. Kaplan/Norton 1999).

⁵ Zu neueren Entwicklungen und Ausdifferenzierungen im Bereich strategischen Managements, die aber die angesprochenen Grundprobleme nicht tangieren, vgl. Stuchlik 2009. Er macht zudem darauf aufmerksam, dass selbst in der Privatwirtschaft die Erfolgsquote von Strategieprojekten häufig unter 30% liegt (ebd., S. 191). Eine generell kritische und sehr lesenswerte Analyse zum Ansatz des Strategischen Managements findet sich bei Moldaschl 2008.

„legislatorischen Programmsteuerung“, wie wir im Folgenden sehen werden, wenn wir betrachten, wie diese Vorstellung zum Verhältnis von Politik und Verwaltung im Public Management theoretisch einzuordnen sind.

3. Theoretische Modelle politischer Führung

Das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist in der Politik- und Verwaltungswissenschaft schon lange umstritten und im Kern alles andere als geklärt. Versucht man nun die Argumente zu systematisieren, lassen sich idealtypisch drei normative Vorstellungen über die Funktion der Verwaltung unterscheiden (vgl. hierzu Jann 1998, Bogumil/Jann 2009, S. 195ff.): die hierarchische, die kooperative und die responsive Verwaltung.⁶

3.1 Hierarchische Verwaltung

Im Bild der hierarchisch organisierten Verwaltung im demokratischen Verfassungsstaat besteht die zentrale Aufgabe der Verwaltung in der Verwirklichung der demokratisch zustande gekommenen politischen Präferenzen. Dies erledigt sie maschinenartig, indem sie fair und neutral die politischen Ziele umsetzt. Diese Vorstellung entspricht im Wesentlichen dem Konzept einer *legislatorischen Programmsteuerung*.

Legislatorische Programmsteuerung ist das klassische Modell parlamentarischer Verwaltungsführung (vgl. Grauhan 1969, S. 270ff.). In ihm wird streng unterschieden zwischen Politik als Willensbildung und Verwaltung als Willensausführung.⁷ Die Verwaltung wird durch eine

⁶ Auf den Ausgangspunkt dieser drei normativen Vorstellungen, die autonome Verwaltung, muss an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

⁷ Ausgangspunkt dieser Unterscheidung von parlamentarischer Programmsetzung und administrativ-hierarchischer Programmausführung ist die Gewaltentrennungslehre des 17./18. Jahrhunderts. Diese zielt darauf ab, die Herrschaft der Krone, für die politische Verwaltung im Sinne einer Vermischung

streng hierarchische Organisation auf die Vollziehung des parlamentarisch in Gesetzesform 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 (vgl. Offe 1974, S. 334). Politikdurchführung wird als ein Prozess neutraler Expertise gesehen, den die professionelle Bürokratie durchführt. Politische Verwaltung ist in diesem Modell nicht vorgesehen, Politik und Verwaltung bestehen getrennt nebeneinander. Die Politiker sind die demokratisch legitimierte Meister der Bürokratie. Die ideale Regierungsform der hierarchischen Verwaltung sind repräsentative Demokratie und Rechtsstaat, eine Regierungsform mit starken Politikern und neutralen und loyalen Beamten, die keine Eigen- oder Partialinteressen vertreten.

3.2 Kooperative Verwaltung

In der kooperativen Verwaltung wird die Funktion der öffentlichen Verwaltung in Richtung eines Konstrukteurs und Moderators komplexer Verhandlungssysteme zwischen öffentlichen und privaten Akteuren definiert (vgl. Benz 1994, Dose 1997). Im ausdifferenzierten, pluralistischen und korporativen Verhandlungsstaat versucht die Verwaltung gemeinsam mit der Politik gesellschaftliche Akteure in die politische Steuerung einzubeziehen, Selbststeuerungspotential kollektiver Akteure freizusetzen, aber zugleich einen Interessenausgleich in Politiknetzwerken vorzunehmen. Politikformulierung findet nicht mehr

von Setzung und Ausführung selbstverständlich war, zu rationalisieren, indem der Herrschaftsapparat mit Vernunftregeln programmiert wird, deren Aufstellung nicht ihm allein überlassen bleibt, sondern an die Zustimmung der Beherrschten gebunden ist. Das Gesetz wird hier zur normativen Idee vernunftgeleiteter politischer Programmsetzung, indem es als zentrales Führungsmittel fungiert.

nur im Parlament statt, sondern zunehmend in Netzwerken unter Beteiligung von Verbänden, Unternehmen und Wissenschaftlern. Bei der Politikdurchführung dominiert weiterhin die Bürokratie, verfügt allerdings über erhebliche Handlungsspielräume. Der Verwaltung kommt damit insgesamt die Rolle des Partners sowohl bei der Politikformulierung als auch bei der Politikdurchführung zu. Aus dem klassischen wird der politische Bürokrat. Die Bindung an die Politik ist stark und vor allem durch Loyalität gekennzeichnet. Steuerungsinstrumente neben der Loyalität sind Verhandlung, Information und Personalauswahl. Die Politik wird vom Auftraggeber zum Partner der Verwaltung. Das Bild der kooperativen Verwaltung entspricht in weiten Teilen dem Stand der empirischen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion vor allem in den Ministerialverwaltungen und in den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union, aber auch abgeschwächt auf kommunaler Ebene. Die *kooperative Verwaltung* ist die Regierungsform der organisierten Demokratie und des liberalen Korporatismus, in der es starke Politiker und starke Bürokraten gibt.

3.3 Responsive Verwaltung

In der responsiven Verwaltung, dem Leitbild der Public Managementbewegung, liegt die zentrale Aufgabe der öffentlichen Verwaltung in der Befriedigung der konkreten Wünsche und Bedürfnisse der Bürger. Hier geht es um effiziente und effektive Dienstleistungsproduktion. Die Verwaltung ist vor allem der Gesellschaft untergeordnet, die Politik verschwindet etwas. Sie wird zwar ähnlich dem Gewaltenteilungsmodell als Zuständige für die Zielvorgaben und Rahmensetzungen angesehen, allerdings gibt es durch die direkte Präferenzäußerung der Bürger gegenüber der Verwaltung eine gewisse Konkurrenz. Wichtige Steuerungsinstrumente sind nun Wettbewerb, Anreize und Verträge. Im Hintergrund orientiert man sich an dem Bild des Unternehmens. Das Idealbild ist die öffentliche Verwaltung im Wettbewerb und die Vorstellung, dass die Bürger sich öffentliche Dienstleistungen in der Konkurrenz zwischen verschiedensten Anbietern aussuchen können. Gefragt sind Managementqualitäten. Die Politiker

werden ebenso wie im hierarchischen Modell als Auftraggeber angesehen, allerdings nun versehen mit dem Instrumentarium des Kontraktmanagements (Zieldefinitionen, Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, Controlling) die es ihnen (wieder) ermöglichen sollen, die Zielerreichung zu kontrollieren. Die ideale Regierungsform der responsiven *Verwaltung* könnte schließlich die partizipative, direkte Demokratie sein, gekennzeichnet durch Selbstorganisation der Gesellschaft und enge Verbindungen zwischen Bürokratie und Bürgern. Im idealen Modell ist dies eine Regierungsform mit schwachen Politikern und schwachen Beamten, da die Verwaltung eng an die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger gekoppelt ist. Die Kunden entscheiden, was die Verwaltung unternimmt, nicht Politiker oder Bürokraten.

3.4 Zwischenresümee

Betrachtet man die verschiedenen Verwaltungsbilder und speziell die Vorstellungen zum Verhältnis von Politik und Verwaltung, so wird auf der einen Seite von einer klaren Trennung zwischen Politik und Verwaltung ausgegangen (hierarchische und responsive Verwaltung) und auf der anderen Seite von einem deutlichem Miteinander (kooperative Verwaltung). Empirisch spricht, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, vieles für das Miteinander, unsere immer noch dominante normative Vorstellung von demokratischer Herrschaft orientiert sich jedoch eher an der klaren Trennung im Gewaltenteilungsmodell.

4. Politische Führung im öffentlichen Dienst in Deutschland – Führung auf Abstand?

Das in Kapitel 2 präzierte Konzept des Kontraktmanagements, welches auf eine Trennung von Politik und Verwaltung setzt sowie auf Führung auf Abstand, soll nun mit der Verwaltungswirklichkeit konfrontiert werden, indem empirische Befunde zur Frage der Funktionstrennung bzw. Funktionsvermischung von Politik und Verwaltung präsentiert (4.1) und

die Realitätstüchtigkeit des Instrumentes „Kontraktmanagement“ überprüft wird (4.2).

4.1 Fließende Übergänge von Politik und Verwaltung

Ging die ursprüngliche Gewaltenteilungslehre als auch das Public Managementkonzept von einer strikten Trennung zwischen Politik und Verwaltung aus, so zeigt die empirische Politikforschung seit den 70er Jahren, dass dies kaum zu halten ist, denn Verwaltungen sind immer im policy making involviert. In empirischen Untersuchungen werden in den 80er und 90er Jahren bezogen auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung zahlreiche Erkenntnisse gewonnen, die sich in drei Punkten zusammenfassen lassen (vgl. Bogumil 2002):

- Der Beitrag der Verwaltung an politischen Entscheidungsprozessen ist in der Regel erheblich. Alleine aus Informationsverarbeitungsgründen ist man im politischen Prozess darauf angewiesen, dass Verwaltungen Informationen sammeln, Probleme identifizieren, Handlungsalternativen entwickeln und Entscheidungen initiieren. Stichworte in dieser Debatte über die aktive Rolle der Verwaltung in der Politikformulierung sind Verwaltungsdominanz und exekutive Führerschaft.
- In der Politikumsetzung gibt es erhebliche Handlungsspielräume (Implementationsforschung), der Vollzug von Programmen ist also kein unpolitischer Vorgang. Es kommt entscheidend darauf an, welches Set an politischen Instrumenten man einsetzt, da politische Instrumente höchst unterschiedliche Wirkungen zeitigen (Evaluationsforschung). Generell ist als Tendenz auszumachen, dass die kooperativen Anteile in der Politikdurchführung zunehmen (kooperativer Staat, kooperative Verwaltung).
- Nicht nur Interessengruppen üben einen Einfluss auf den Verwaltungsapparat aus (Korporatismus), sondern dies gilt auch umgekehrt, die Verwaltung programmiert also mitunter die Politik (administrative Interessenvermittlung).

Da all dies dem Gewaltenteilungsmodell widerspricht, hat man in der Politikwissenschaft zunehmend die Trennung von Politik und Verwaltung negiert und vom politisch-administrativem System, von „Regierung und Verwaltung“ in einem Atemzug oder von Verwaltungspolitik gesprochen

(vgl. Jann 1998, Bogumil 1997, 2002). Zudem gibt es auch auf personeller Ebene zahlreiche Beispiele für eine Vermischung.⁸

Analytisch lässt sich zwischen drei Formen von Politisierung differenzieren (vgl. Ebinger/Jochheim 2009, S. 329): Zum einen wird (meist negativ als Ausmaß von Ämterpatronage) unter Politisierung die *Parteipolitisierung* der öffentlichen Verwaltung verstanden. Davon zu trennen ist die *formale Politisierung* als legitime politische Besetzung von Positionen, in Deutschland in Form des politischen Beamten. Zum dritten wird auf die *funktionale Politisierung* hingewiesen, d.h. die politisch vorausschauende Handlungsweise von Bürokraten als Ausdruck einer bestimmten Erwartungshaltung gegenüber der politischen Führung (vgl. Mayntz/Derlien 1989, S. 402, Steinkemper 1974).

Aufgabe der Ministerialbürokratie ist es explizit, politische Entscheidungen vorzubereiten, so dass hier der Überschneidungsbereich besonders groß ist. Daher gibt es das Konstrukt des Politischen Beamten, (beamtete Staatssekretäre, Ministerialdirektoren, im Beamtengesetz sind weitere Ausnahmen abschließend aufgezählt). Bei dieser Sonderkonstruktion, die für die Tätigkeit an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung geschaffen wurde (vgl. Kugele 1976), kommt es auf das besondere Vertrauensverhältnis zur Regierung und dem Fachminister an. Ist dieses nicht mehr gegeben, kann jederzeit die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erfolgen. Um diese formale Politisierung zu untersuchen, wird die Personalfluktuations auf diesen Positionen nach Regierungswechseln betrachtet. Nach den Regierungswechseln 1969 und 1982 ist zunächst jeder zweite beamtete Staatssekretär und jeder dritte Ministerialdirektor ausgetauscht worden (Derlien 1990). 1998 mussten in den ersten Monaten nach dem Regierungswechsel zwei Drittel der unter der langjährigen CDU-Regierung tätigen Staatssekretäre und rund die Hälfte der Abteilungsleiter ihren Hut nehmen (Schwanke/Ebinger 2006, S. 241). Während beim Wechsel auf die Große

⁸ Historisch gesehen kommt es zu einem schrittweisen Vordringen politisch besetzter Positionen, angefangen mit der Parlamentarisierung der Ministerämter im 19. Jahrhundert, über die Einrichtung des Politischen Beamten bis hin zu einem politisierteren Rollenverständnis der Beamten.

Koalition 2005 dieser Anteil zunächst geringer war, da die SPD ja in der Regierung blieb, ergab sich im weiteren Verlauf der Legislaturperiode eine identische Gesamfluktuation von 64% auf diesen Positionen im Vergleich mit der Regierung Schröder (Ebinger/Jochheim 2009, S. 333). Insgesamt kann von einer kontinuierlichen Zunahme dieser formalen – das heißt der explizit erlaubten – Politisierung der politischen Beamten gesprochen werden.

Auch jenseits der politischen Beamten ist in der Ministerialverwaltung die Besetzung von Führungspositionen ab einer bestimmten Ebene politisch beeinflusst. Die Parteipolitisierung wird in der Regel über die direkte Abfrage der Parteimitgliedschaft erfasst. Untersuchungsergebnisse aus den 70er zeigen, dass die Zugehörigkeit zur richtigen Partei mit einem Anteil von etwa 40% als bedeutsam angesehen wird (Kroppenstedt/Menz 1998, S. 546). Der Anteil der leitenden Führungskräfte, die Mitglied einer Partei sind, ist seitdem deutlich angewachsen. So waren bspw. vor dem Regierungswechsel 2005 gut 60% der Abteilungsleiter und 33% der Unterabteilungsleiter Mitglied einer Partei (Schwanke/Ebinger 2006, S. 241).⁹ Der Anteil der Parteilosen in der administrativen Elite auf Bundesebene fiel von 72% (1970) auf 43% im Jahr 1987 und 40% im Jahr 1995, um 2005 wieder auf ca. 52% zu steigen (Mayntz/Derlien 1989, Schwanke/Ebinger 2006, S. 239ff).¹⁰ Dieser Anteil steigt jedoch im Jahr 2009 auf 73%, allerdings hat die direkte Nachfrage nach Parteimitgliedschaft unter der großen Koalition offenbar verzerrende Wirkungen, da die parallele Abfrage der Parteisympathie keine Unterschiede zu früheren Umfragen ergibt. Ebinger und Jochheim kommen daher nach zusätzlicher Betrachtung des

⁹ Die Parteipolitisierung in diesen Spitzenpositionen unterliegt keiner Beschränkung, sie ist laut Bundesbeamtengesetz explizit erlaubt, eine Pflicht zu einer internen oder öffentlichen Ausschreibung existiert nicht (vgl. § 8 Abs. 2 BBG).

¹⁰ Dabei gilt jedoch für Positionen unterhalb der politischen Beamten, dass formal ausschließlich fachliche Kriterien eine Besetzung oder Beförderung begründen dürfen (vgl. § 8 Abs. 1 BBG). Praktisch ist ein Nachweis dieser sog. Ämterpatronage bei in der Regel ähnlich gut qualifizierten Bewerbern aber so gut wie unmöglich.

Loyalitätsverständnisses¹¹ der Verwaltungselite zum Ergebnis, dass auch unter der großen Koalition eine zunehmende Parteipolitisierung zu beobachten sei (Ebinger/Jochheim 2009, S. 338).

Die funktionale Politisierung, also die Berücksichtigung politischer Überlegungen ohne explizite Weisung der politischen Führung, wird durch Fragen beim Vorgehen bei politisch relevanten Entscheidungen gemessen. Lediglich 8% der politischen Beamten und 1% der Laufbahnbeamten geben 2009 an, die sachlich beste Option ohne Berücksichtigung politischer Präferenzen zu wählen, für einen Kompromiss zwischen fachlichen und politischen Positionen mit einem Vorrang der fachlichen Argumente sprechen sich 42% bzw. 60% der Befragten aus, während diese Anteile 2005 noch bei 61% bzw. 70% lagen. Insgesamt steigt also die funktionale Politisierung in der Ministerialverwaltung weiter an (ebd., S. 341).¹²

Zusammengefasst zeigt sich, dass es in Deutschland auf der Ebene der leitenden Führungskräfte zu weitgehend ähnlichen Einstellungs- und Verhaltensmustern kommt. Diese sind gekennzeichnet durch eine *Mischung* der Typen des klassischen und politischen Bürokraten, wobei die Elemente des politischen Bürokraten immer mehr an Bedeutung gewinnen. Während Ausbildungs- und Karrierewege zwischen Politikern und Bürokraten noch immer erhebliche Unterschiede aufweisen (Derlien 2008), entstehen Verbindungen und Übereinstimmungen durch sehr

¹¹ Auf die Frage, ob ein Beamter nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik gegen das neue Regierungsprogramm unterstützen dürfe, hielten noch 1987 eine solche Illoyalität für völlig unakzeptabel, während 2009 54% der Befragten der obigen Aussage zustimmten oder sie zumindest als akzeptabel betrachteten (Ebinger/Jochheim 2009, S. 338).

¹² Mit größerer Entfernung zum politischen Entscheidungszentrum schwächt sich die funktionale Politisierung ab, da leitenden Beamte in autonomeren Bundesbehörden politische Implikationen deutlich geringer berücksichtigen als das Führungspersonal in Ministerien (Ebinger/Schmitt 2010, S. 87). Allerdings entsteht dieser Effekt durch eine größere Policy Autonomie und nicht durch neue Freiheiten in der Binnenorganisation. Der entscheidende Faktor zur Erklärung der funktionalen Politisierung ist jedoch die politische Bedeutung des Tätigkeitsfeldes. Politisch brisante Entscheidungen werden nie nach rein fachlichen Kriterien gefällt, unabhängig davon wie autonom diese organisiert sind (ebd., S. 88).

intensive Kooperationen und Kontakte im Rahmen notwendiger und ständiger horizontaler und vertikaler Abstimmungsprozesse, sowie die zunehmende funktionale Politisierung von leitenden Führungstätigkeiten im öffentlichen Dienst, hervorgerufen durch das Vordringen von Elementen kooperativen Verwaltungshandelns auf allen Ebenen.

Empirisch ist damit von fließenden Übergängen zwischen Politik und Verwaltung auszugehen und eine zunehmende Politisierung des öffentlichen Dienstes festzustellen.¹³ Dies betrifft nicht nur die Ministerialverwaltung, sondern auch die Kommunalverwaltung. Die flächendeckende Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister¹⁴ kann als Indiz in diese Richtung angesehen werden und auch die parteipolitische Besetzung der Beigeordneten.

4.2 Praktische Probleme des Kontraktmanagements

Dem Kontraktmanagement liegt prinzipiell 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 (vgl. Bogumil 2002):

¹³ Allerdings ist diese „Politisierung“ kein wirklich neues Phänomen. Schon die erste Bundesregierung unter Konrad Adenauer hatte 1949 beim Aufbau der Bundesministerien relativ offen die wichtigsten Posten in den neu zu gründenden Ministerien mit Parteigängern besetzt und dafür eigene fraktionsinterne Vorbereitungskommissionen installiert. Politische Loyalität spielt also bei der Rekrutierung zum öffentlichen Dienst immer schon eine wichtige Rolle. Allerdings scheinen sich heute die leitenden Führungskräfte eher zu „trauen“, ihre Parteimitgliedschaft zuzugeben oder dazu zu stehen.

¹⁴ Der hauptamtliche Bürgermeister als kommunaler Wahlbeamter ähnelt in gewisser Weise dem Status des Politischen Beamten. Er ist, sehr unterschiedlich nach Bundesland und dortiger Tradition, z.T. von der Herkunft Politiker, z.T. Verwaltungsfachmann. Seine Tätigkeit umfasst ebenfalls beide Bereiche als Verwaltungschef und Politiker. Einerseits tendiert er in Richtung Politik, da er direkt vom Volk gewählt wird und Vorsitzender der Kommunalvertretung ist, andererseits ist er als hauptamtlicher Verwaltungschef die zentrale Führungsperson in der Verwaltung.

- Die Erfahrungen der Implementationsforschung zeigen, dass sich die dem Kontraktmanagement zugrundeliegende Vorstellung der Entwicklung von klaren, messbaren 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. In der Regel sind 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.¹⁵ Öffentliche Organisationen 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.
- Aus mikropolitischer Sicht kann argumentiert werden, dass wenig dafür spricht, dass sich die Politiker verbindlich festlegen (vgl. Bogumil/Schmid 2001). Unterstellt man die Möglichkeit der Entwicklung klarer Zielvorgaben, so würde es schwieriger werden, widersprüchliche Interessen zu bündeln, mehr zu versprechen, als man leisten kann, öffentlichkeitswirksam einzugreifen, Anpassung an veränderte Problemlagen vorzunehmen oder zu versuchen, symbolische Politik zu machen. Warum sollte Politik einen öffentlichen Rechenschaftsbericht über vorhersehbares eigenes Scheitern ermöglichen? Die Steigerung der Transparenz von Zielen, Teilzielen und Spielräumen öffentlichen Handelns gegenüber den Bürgern bringt die Gefahr mit sich, dass deutlich wird, um wie viel das gesetzte Ziel unerreichbar bleibt. 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. Aber warum sollte die parlamentarische Mehrheit ausgerechnet der Opposition die Möglichkeit einer genauen Zielerreichungsanalyse geben? Deutlich wird: Im Bereich der Politik besteht auch aus Machterhaltungsgründen kein besonderes Interesse, Elemente symbolischer Politik zu beseitigen und die Transparenz politischen Handelns zu erhöhen.

¹⁵ 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 Strukturmerkmale des politischen Systems bilden somit komplementäre Konstellationsmerkmale des privatwirtschaftlichen Systems.

Betrachtet man weiterhin die wenigen vorliegenden Erfahrungen mit dem Instrument des Kontraktmanagements zur Steuerung von Behörden oder von Einheiten in Verwaltungen, so stellt sich auch hier einiges anders dar als im Public Management Konzept (vgl. schon früh Kickert 1999). Die Evaluationsergebnisse zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells auf kommunaler Ebene in Deutschland zeigen nach über 10 Jahren praktischer Erfahrung, dass die die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung als eindeutig gescheitert angesehen werden muss (vgl. Bogumil u.a. 2007). So ist dieses Modernisierungselement nur in knapp 30% der Kommunen überhaupt bearbeitet worden und von diesen verfügen nur die Hälfte (also 15% der Kommunen) über ein politisches Kontraktmanagement in Form von Zielvereinbarungen zwischen Rat und Verwaltungsspitze. Bei diesen wenigen Kommunen, die über politische Zielvereinbarungen verfügen, zeigen sich aber weder deutliche Konzentrationen des Rates auf strategische Entscheidungen, noch Reduktionen der Eingriffe in das Tagesgeschäft, so dass selbst bei Existenz dieses Instrumentes keine Wirkungen erzielt werden. In der Gesamtbewertung des Modernisierungsprozesses stimmen daher lediglich 2 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass durch das NSM die Strategiefähigkeit des Rates erhöht wurde (25 Prozent stimmen eher zu). Eine bessere Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch den Rat wird ebenfalls nur von 1 Prozent der Befragten gesehen (21 % stimmen eher zu).

Diese aus der Sicht der Modernisierungsprotagonisten mehr als frustrierenden Ergebnisse sind nicht durch die noch unzureichende Implementation dezentraler Ressourcenverantwortung oder die mangelnde Wirkung ergebnisorientierter Verfahren zu erklären. Selbst dort, wo es keinen Zweifel an einer verbesserten Transparenz bezüglich der Kostenentwicklung in der Kommunalverwaltung gibt, verändert sich das Entscheidungsverhalten der politischen Akteure nicht. Über 60 Prozent der Befragten sind davon überzeugt, dass der Rat seine Entscheidungen nicht an den real anfallenden Kosten orientiert. Dies gilt auch für die wenigen fortgeschrittenen Reformkommunen, in denen sich Verfahren und Versuche eines politischen Controllings, etwa mittels computergestützter Ratsinformationssysteme, Auftragskontrolle

politischer Beschlüsse und eines („politikgerechten“) Berichtswesens, finden. Insgesamt scheinen die Handlungsschwäche der Kommunalvertretung gegenüber der Verwaltung eher noch verschärft und die (politisch-parlamentarischen) Steuerungsdefizite noch zugenommen zu haben.

5. Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation politischer Führung

Die dargestellten schon länger bestehenden fließenden Übergänge von Politik und Verwaltung haben sich in den letzten Jahren durch das Vordringen von Elementen kooperativen Verwaltungshandelns auf allen föderalen Ebenen verstärkt (Benz 1994, Dose 1997). In dem Maße, in dem sich die Funktion der öffentlichen Verwaltung in Richtung eines Konstrukteurs und Moderators komplexer Verhandlungssysteme zwischen öffentlichen und privaten Sektor erweitert, verändern sich die Herausforderungen an die Verwaltung. Im hochdifferenzierten, pluralistischen und korporativen Verhandlungsstaat entsteht zunehmend die Notwendigkeit, dass die Verwaltung sich als Partner der Politikformulierung und –umsetzung empfindet, Verbindungen schafft, Netzwerke aufbaut, kommuniziert und verhandelt. Verwaltung ist in die Prozesse der Aggregation und Artikulation gesellschaftlicher Interessen unmittelbar involviert (vgl. Jann 1998, 263). Die Funktionsveränderung öffentlicher Verwaltung impliziert eine Veränderung der Rollen und Einstellungen leitender Führungskräfte in Richtung einer stärker politischen Funktion.

Das Konzept des Public Management, in dem auf das Leitbild einer responsiven Verwaltung gesetzt wird, geht jedoch in eine andere Richtung. Ähnlich wie im klassischen Leitbild der hierarchischen Verwaltung wird von einer stärkeren Trennung von Politik und Verwaltung ausgegangen, hier allerdings als Voraussetzung für die Agencybildung. Dies wird sich, ohne Revision dieser Zielvorstellungen, in Deutschland nicht durchsetzen, weder in der Ministerialverwaltung

noch in den Kommunen, da es dem spezifischen Charakter öffentlichen Handelns im deutschen Regierungssystem nicht entspricht. Nicht umsonst hat Thomas Ellwein bezüglich des Verhältnisses von Politik und Verwaltung von dem Dilemma der Verwaltung gesprochen. Dilemmata haben es an sich, dass man sie nicht einfach auflösen kann.

Dem widerspricht auch nicht, dass es andere Länder gibt, in denen man scheinbar erfolgreicher mit dem Public Management ist. Selbst weitgehend identische Reforminhalte können, wie dies Pollit und Bouckaert (2004) anschaulich gezeigt haben, bei unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen (national, sektoral, lokal) zu ganz verschiedenen Ergebnissen führen. Daher können die Erfolge aus Neuseeland, einem kleinen zentralistischen Land mit traditionell majoritären Regierungen und einer unpolitischen Beamtenschaft, nicht ohne weiteres auf ein föderal organisiertes, hoch verflochtenes, mit starken Vetospielern und einem politische Beamtenapparat versehenes Regierungssystem wie in Deutschland übertragen werden.

Das Bild der kooperativen Verwaltung entspricht in Deutschland in vielen Verwaltungszweigen am ehesten der Verwaltungswirklichkeit, widerspricht jedoch unseren demokratischen Vorstellungen von Gewaltenteilung und Verwaltungstransparenz. Die Suche nach einem sowohl empirisch als auch normativ befriedigenden Modell ist somit noch nicht beendet. Der NPM Diskurs bietet hier keine Lösung, da in ihm immer noch Effizienz das Hauptkriterium ist, hinter dem alle zurückstehen müssen. Stattdessen ist 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. Dabei sollte die NPM Befürworte zudem (endlich) zur Kenntnis zu nehmen, dass parteipolitischer Wettbewerb zu den „Unwägbarkeiten“ gehört, die, obwohl Modernisierungsprozesse unter ihnen „leiden“ können, nicht durch Effizienzstrategien und Marketingtechniken ersetzt werden kann. 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.

Empirisch entspricht die Funktionsvermittlung und nicht die Funktionstrennung also der Verfassungswirklichkeit in Deutschland (Ellwein/Hesse 1997, 364), was durch die hier erfolgte Darstellung neuerer empirischer Forschungsergebnisse deutlich bekräftigt wird. Aber auch normativ gibt es gute Gründe für eine Vermischung und dies gilt nicht für die funktionale Form der Politisierung. Denn die meist negativ assoziierte Besetzung von Schlüsselpositionen mit „eigenen Leuten“ kann als Versuch der Politik angesehen werden, den Informationsvorsprung der Verwaltung zu reduzieren, die Politik wieder in die Lage zu versetzen, wesentliche Auswahlentscheidungen, die ihnen per Verfassungslage zustehen, wieder wahrzunehmen (vgl. Grauhan 1969) und auch die Implementationsprozesse politischer Programme so zu steuern, dass die ursprünglichen Absichten halbwegs erhalten bleiben. Das alles heißt nicht, dass Politik und Verwaltung ineinander aufgehen, beide Bereiche bleiben unterschiedlich strukturiert und folgen anderen Logiken, aber stehen zueinander in einem Komplementärverhältnis. Wichtig sind die Rollen und Prozesse der Übersetzung von einer Sphäre in die andere.

Dass in politischen Entscheidungsprozessen (hoffentlich) stärker das Effizienzkriterium berücksichtigt wird, ist möglicherweise ein Erfolg des NPM Diskurses (neben den Zwängen zur Haushaltskonsolidierung). Auch ist eine stärkere Ausrichtung an strategischen Zielvorgaben durchaus wünschbar, allerdings nicht dadurch erreichbar, dass man meint, politische Entscheidungsprozesse manageriell durch bessere Informationsversorgung optimieren zu können.¹⁶ Politische

¹⁶ Eine differenzierte neuere Analyse zu den Problemfeldern rationaler Steuerungssysteme bezogen auf Planungssysteme im öffentlichen Sektor (Erfahrungen aus der US-Bundesverwaltung), natürlich mit Rückgriff auf das Konstrukt der „begrenzten Rationalität“ von Herbert Simon, findet sich bei Siegel (2008). Er weist noch einmal darauf hin, dass ein fundamentaler Irrtum darin besteht, politische Entscheidungen durch Managementsysteme zu ersetzen oder zumindest zu vereinfachen (ebd., S. 179). Weitere Erkenntnisse sind der nicht vertretbare Aufwand beim Aufbau dieser Instrumente bzw. die Überschätzung des

Entscheidungsprozesse sind nicht nur und nicht vor allem Prozesse der Informationsverarbeitung, sondern immer auch Machtprozesse, so dass in Abhängigkeit von der Bedeutung politischer Entscheidungen „bessere Informationen“ nur begrenzt weiterhelfen. Insofern scheint mir auch die neue Diskussion zur Optimierung politischer Planungsinstrumente (z.B. Instrumente zur Analyse langfristiger politikrelevanter Entwicklungen, strategische Politikplanung, Erfolgskontrolle staatlichen Handelns vgl. Schilling/Ruchk/Rübke 2009) wenig erfolgsversprechend zu sein.

Bedarfe an Managementinformationen. Die Schwachstelle seiner Analyse ist, womöglich dem zu starken Rekurs auf March und Simon geschuldet, die weitgehende Ausblendung des machtpolitischen Anteils an Entscheidungsprozessen.

Literatur

- ABERACH, JOEL D. /PUTNAM, ROBERT D./ROCKMANN, BERT A., Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, 1981.
- BENZ, ARTHUR, Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden, 1994.
- BERNDT, GÜNTER (Hrsg.), Führung in der Verwaltung, Lübeck, 1994.
- BOGUMIL, JÖRG, Das Neue Steuerungsmodell (NSM) und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil/Kißler (Hg.) 1997, S. 33-42, 1997.
- BOGUMIL, JÖRG, Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden, 2001.
- BOGUMIL, JÖRG, Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltungsarchiv / Heft 1, S. 129-148, 2002.
- BOGUMIL, JÖRG, Zum Verhältnis von Politik- und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, in: polis Nr. 54 / 2002 (Arbeitspapiere aus der Politikwissenschaft an der Fern-Universität Hagen), 2002.
- BOGUMIL, JÖRG /JANN, WERNER, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden, 2009.
- BOGUMIL, JÖRG /GROHS, STEPAN / KUHLMANN, SABINE / OHM, ANNA, 10 Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin, 2007.
- BOGUMIL, JÖRG, SCHMID, JOSEF, Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Reihe Grundwissen Politik, Band 31, Opladen, 2001.
- BOGUMIL, JÖRG, HOLTKAMP, LARS, KIBLER, LEO, Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 19), Berlin, 2001.
- BUDÄUS, DIETRICH, Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin, 1994.
- DAMKOWSKI, WULF, PRECHT, CLAUDIUS, Public Management. Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Stuttgart, Berlin, Köln, 1994.
- DERLIEN, HANS ULRICH, Verwaltungssoziologie., in: Mutius, Albert von (Hrsg.): Handbuch für die öffentliche Verwaltung, Darmstadt, S. 793-869, 1984.

- DERLIEN, HANS ULRICH, Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenbeamte und ihr beruflicher Werdegang, in: DÖV 43, 311-319, 1990.
- DERLIEN, HANS ULRICH, Verwaltungsdienst im Wandel, Manuskript, 2000.
- DERLIEN, HANS ULRICH / MAYNTZ, RENATE ET AL., Bundeselite 1970-1987. Rollenverständnis und Werthaltung im Wandel, Projektbericht, 1991.
- DERLIEN, HANS ULRICH / PETERS, GUY B., Who works for Government and what do they do?, Bamberger verwaltungswissenschaftliche Beiträge 32, 1998.
- DÖHLER, MARIAN, Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene, Baden-Baden, 2007.
- DOSE, NICOLAI, Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzgesetzes, Baden-Baden, 1997.
- EBINGER, FALK / JOCHHEIM; LINDA 2010 Wessen loyale Diener? Wie die Große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: der moderne staat, Heft 2, 2009, S. 327-346
- EBINGER, FALK / SCHMITT, CARINA: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen, in: PVS, Heft 1, 2010, S. 69-94
- EICHHORN, PETER, WIECHERS, MATTHIAS (HRSG.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden, 2001.
- EGEBERG, MORTEN / TRONDAL, JARLE, Political Leadership and Bureaucratic Autonomy. Effects of Agencification, in: Governance, Vol. 22, No. 4, pp. 673-688, 2009
- HAUSCHILD, CHRISTOPH, Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Dienst, in: König/Siedentopf 1998, S. 577-597, 1998.
- HAUS, MICHAEL / HEINELT, HUBERT, Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse, in: BOGUMIL, JÖRG 2002 (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen, Opladen, 2002.
- HEINZ, RAINER, Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart, 1999.
- GRAUHAN, ROLF-RICHARD, Modelle politischer Verwaltungsführung, in: PVS, Heft 2/3, S. 269-284, 1969.
- GRAUHAN, ROLF-RICHARD, Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, Freiburg 1970.
- JANN, WERNER, 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, 1998.
- JANN, WERNER, Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: Schröter, Eckhard (Hrsg.), Empirische Policy und Verwaltungsforschung, Opladen, S. 321-344, 2001.
- KAPLAN, ROBERT S., NORTON, DAVID P., The Strategy focused organization. How Balanced Scorecard companies thrive in the new business environment, Boston 2001.
- KICKERT, WALTER J.M., Öffentliches Management in hybriden Organisationen, in: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 212-215 und Heft 5, S. 304-311, 1999.
- KÖNIG, KLAUS, SIEDENTOPF, HEINRICH (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden, 1998.
- KODOLITSCH, PAUL VON, Miteinander oder Gegeneinander? Zum schwierigen Verhältnis von Rat und Verwaltung, Archiv für Kommunalwissenschaft, Heft 2, S. 199ff., 2000.
- KGSt, Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, KGSt-Bericht Nr. 5, Köln, 1993.
- KGSt, Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 10, Köln, 1996.
- KUGELE, DIETER, Der politische Beamte. Eine Studie über Genesis, Motiv und Reform einer politisch-administrativen Institution, München, 1976.
- KÜCKELHAUS, MARKUS, Ergebnisorientierte Führung in Politik und Verwaltung, Wiesbaden, 1999.
- KROPPESTEDT, FRANZ, MENZ, KAI-UWE, Führungspositionen in der Verwaltung, in: König/Siedentopf, S. 539-559, 1998.
- LORIG, WOLFGANG H., Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Politik- und Verwaltungsmanagement in der bundesdeutschen Parteiendemokratie, Opladen, 2001.
- MAYNTZ, RENATE, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, 1985.
- MAYNTZ, RENATE, DERLIEN, ULRICH, Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987. Towards Hybridization?, in: Governance, 2, S. 384ff., 1989.
- MOLDASCHL, MANFRED, Strategisches Management. Ansätze, blinde Flecken, Alternativen, in:
- PUTNAM, ROBERT D., Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa, in: PVS, 17, S. 23-67, 1976.
- OFFE, CLAUDIUS, Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan, S. 333-345, 1974.

- POLLIT, CHRISTOPHER, BOUCKAERT, GERT, Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford, 2004.
- RASCHKE, JOACHIM / TILS, RALF, Politische Strategie – Eine Grundlegung, Wiesbaden 2007.
- SCHWAB, SIEGFRIED, Führung und Motivation in der öffentlichen Verwaltung, Pfaffenweiler, 1988.
- SCHWANKE, KATJA /EBINGER, FALK, Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.) 2006: Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37, S.228-249.
- SCHILLING, MARTIN / RUCKH, LENA / RÜBKCE, FELIX, Strategische Steuerung in Regierungszentralen deutscher Bundesländer, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh 2009
- SIEGEL, JOHN PHILIPP, Zur begrenzten Rationalität rationaler Steuerungsmodelle: Erfahrungen aus der US Bundesverwaltung, in: von Maravic, Patrick / Priddat, Birger P.: Öffentlich-Privat: Verwaltung als Schnittstellenmanagement, Marburg, 2008, S. 155-190.
- SMEDDINK, ULRICH, TILS, RALF, Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden, 2002.
- STEINKEMPER, BÄRBEL, Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der BRD, Köln, 1974.
- STUHLIK, ANDREJ, Strategisches Management in der Verwaltung, in: Hill, Hermann (Hrsg.) Verwaltungsmodernisierung im Europäischen Vergleich, S. 173-194
- TILS, RALF, Politische Logik administrativen Handelns? Handlungskontexte, Orientierungen und Strategien von Ministerialbeamten im Gesetzgebungsprozess, in: Edgar Grande/Rainer Prätorius (Hg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Nomos: Baden-Baden, 2003, S. 83-106.

Stichwortverzeichnis

Politik und Verwaltung, Kontraktmanagement, politische Führung, hierarchische Verwaltung, kooperative Verwaltung, responsive Verwaltung, Public Management, politische Steuerung, Öffentlicher Dienst, Bürgerkommune, Legitimation, Effektivität, Effizienz, legislatorische Programmsteuerung