

Jörg Bogumil

Die politische Führung öffentlicher Dienste - Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation

1. Einleitung	2
2. Reorganisation der politischen Führung nach dem Public Managementkonzept	4
3. Theoretische Modelle politischer Führung	8
3.1 Hierarchische Verwaltung	8
3.2 Kooperative Verwaltung	9
3.3 Responsive Verwaltung	10
3.4 Zwischenresumee	10
4. Politische Führung im öffentlichen Dienst in Deutschland – Führung auf Abstand?	12
4.1 Fließende Übergänge von Politik und Verwaltung	12
4.2 Praktische Probleme des Kontraktmanagements	15
5. Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation politischer Führung	18

vorgesehen für den Sammelband

Peter Conrad / Rainer Koch (Hrsg.): New Public Service, Gabler Verlag

1. Einleitung

Im Rahmen der vor allem betriebswirtschaftlich inspirierten Public Management Debatte ist der öffentliche Dienst ins Zentrum vielfältiger Reformvorschläge gelangt und auch empirisch sind in erheblichem Maße praktische Reformmaßnahmen zu beobachten. Dennoch wird von einer gewissen „Rückständigkeit“ der deutschen Modernisierungsbewegung im internationalen Vergleich ausgegangen. Der vorliegende Sammelband zielt darauf ab, eine Art Zwischenbilanz und Ausblick anhand von wesentlichen Reformfeldern vorzunehmen. In diesem Beitrag geht es nun um eine der hartnäckigsten Reformblockaden (aus der Sicht des Public Managements), das Problem der Reorganisation der politischen Führung.

Dabei 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, nicht zuletzt, weil das Public Management als „Lösung“ für beide Problemlagen auf ein Kontraktmanagement setzt. Dem ersten Aspekt, der Führung der Verwaltung, wird allerdings etwas größere Aufmerksamkeit gewidmet.

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 16,7% des unmittelbaren öffentlichen Dienstes umfasst (vgl. hierzu Derlien 2000, S. 4). 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 Referatsleiterenebene. 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.

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

Die dem Beitrag zugrundeliegende 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 Public Managementdiskurses in Richtung einer Diskussion um Public Governance, in der es dann auch um Fragen der politischen Steuerung und Legitimation geht, ergeben sich Möglichkeiten reflektierterer 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. 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.² Eine Vermischung von Politik und Verwaltung und insbesondere die Politisierung der öffentlichen Verwaltung werden dagegen eher als Hindernisse effizienten Managementhandelns betrachtet.

Diese Grundgedanken prägen 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 im Folgenden am Beispiel der kommunalen Ebene erkennen kann, die konzeptionell und empirisch eindeutig die fortgeschrittenste Modernisierungsebene unter den Gebietskörperschaften in Deutschland ist. Konzeptionell ist die Diskussion hier 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

2 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.

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 im Herbst 1999 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 mit Bezug auf den KGSt-Bericht von 1996 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* wird also von den Modernisierungsprotagonisten 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“³ zu forcieren (z.B. Arthur Andersen in Detmold, vgl. hierzu Bogumil 2002).

Diese Vorstellungen zur Entkoppelung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung entsprechen im Prinzip dem seit den früher 70er Jahren in politikwissenschaftlichen Diskussionen bekannten Leitbild der „legislatorischen Programmsteuerung“, 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 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).

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 auch Jann 1998): die hierarchische, die kooperative und die responsive Verwaltung.

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.⁴ Die Verwaltung wird durch eine 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

⁴ 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 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.

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 legitimierten Meister der Bürokratie.

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 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.

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.

3.4 Zwischenresumee

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 präzisierte Konzept des Kontraktmanagements, welches auf eine Trennung von Politik und Verwaltung setzt sowie auf Führung auf Abstand, soll nun mit der Verwaltungswirklichkeit konfrontiert werden. Zunächst wende ich mich dabei der politischen Führung der Verwaltung zu, anschließend der Führung in der Verwaltung.

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 Instrumenten 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. 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.

Aufgabe der Ministerialbürokratie ist es explizit, politische Entscheidungen vorzubereiten, so dass hier ist der Überschneidungsbereich besonders groß ist. Daher gibt es hier auch das Konstrukt des Politischen Beamten, das sind beamtete Staatssekretäre und Ministerialdirektoren. 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 die Versetzung in den Ruhestand erfolgen. Nach den Regierungswechsel 1969 und 1982 sind daher auch jeder zweite Staatssekretär und jeder dritte Ministerialdirektor ausgetauscht worden.

Insbesondere in der Ministerialverwaltung ist die Besetzung von Führungspositionen ab einer bestimmten Ebene also auch politisch beeinflusst. 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. Der Anteil der Parteilosen in der administrativen Elite auf Bundesebene fiel von 72% (1970) auf 43% im Jahr 1987 (Mayntz/Derlien 1991). Auch wenn es keine weiteren genauen Zahlen gibt, besteht allgemein der Eindruck, dass dieser Trend nicht rückläufig ist (Derlien 2000). Zudem gibt es keine formale Regelungen, die eine politische Besetzung erschweren. So gibt es keine Pflicht zur externen Ausschreibung und auch auf eine interne Ausschreibung kann

verzichtet werden, wenn Gründe der Personalplanung und des Personaleinsatzes entgegenstehen.

Empirisch ist damit von fließenden Übergängen zwischen Politik und Verwaltung auszugehen und eine zunehmende Politisierung des öffentlichen Dienstes festzustellen.⁵ Dies betrifft nicht nur die Ministerialverwaltung, sondern auch die flächendeckende Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister⁶ kann als Indiz in diese Richtung angesehen werden. Analytisch läßt sich dabei grob zwischen zwei Formen von Politisierung differenzieren (vgl. Lorig 2000, S. 185f.): Zum einen wird (meist negativ) unter Politisierung die zunehmende „Parteipolitisierung“ der öffentlichen Verwaltung verstanden. Zum anderen ist eine funktionale Politisierung zu beobachten. Diese „functional politicization (...) implies a greater sensitivity of civil servants for consideration of political feasibility, and institutes a kind of political self-control of top bureaucrats through their anticipation of the reactions of the cabinet and of parliament to their policy proposals and legislative drafts“ (Mayntz/Derlien 1989, S. 402). Letztere ist weniger umstritten. Das Problem ist allerdings, dass beide Formen der Politisierung in der Realität nicht besonders gut zu trennen sind.

Die Funktionsvermittlung und nicht die Funktionstrennung entspricht also der Verfassungswirklichkeit (Ellwein/Hesse 1997, 364). Aber auch

⁵ 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.

⁶ Der hauptamtliche Bürgermeister als kommunaler Wahlbeamter ähnelt dem Status des Politischen Beamten in gewisser Weise. 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. 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.

normativ gibt es gute Gründe für eine Vermischung und dies nicht für die funktionale Form der Politisierung. Auch 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.

4.2 Praktische Probleme des Kontraktmanagements

Dem Kontraktmanagement liegt die Vorstellung einer politischen Führung über Zielvorgaben zugrunde. Auch hier sind in den letzten Jahren in der Politikwissenschaft Erkenntnisse gewonnen worden, die auf einige Problemlagen aufmerksam machen:

- 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.⁷ Öffentliche

⁷ 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

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.

- 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 wieviel 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.

Betrachtet man weiterhin die wenigen vorliegenden Erfahrungen mit Kontraktmanagement zur Steuerung von Behörden oder von Einheiten in Verwaltungen, so stellt sich auch hier einiges anders dar als im Public Management Konzept. Kickert berichtet aufgrund von Fallstudien in elf verselbständigten ausführenden Behörden, die im Auftrag von vier niederländischen Ministerien arbeiten, von folgenden Problemlagen (vgl. Kickert 1999):

- Die Zeitbezogenheit von Kontrakten verhindert teilweise sinnvolle Investitionen oder erschwert den flexiblen Einsatz von Personal
- Das öffentliche Dienstrecht bietet wenig Möglichkeiten für Anreize und Prämien bei erfolgreicher Auftragsdurchführung und ebenso wenig Möglichkeiten zur Bestrafung bei schlechter Auftragsdurchführung.

externalisiert hat. Die Strukturmerkmale des politischen Systems bilden somit komplementäre Konstellationsmerkmale des privatwirtschaftlichen Systems.

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

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. Dies wird sich, ohne Revision dieser Zielvorstellungen, meineserachtens 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 (2000) 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.

Auch wenn es also erhebliche Problemlagen bei der Reorganisation der politischen Führung des öffentlichen Dienstes gibt, so erscheint die Zeit einer hierarchischen Steuerung von oben nach unten dennoch auch in Deutschland vorbei zu sein, ohne dass sich allerdings schon ein neues Führungsmodell abzeichnet. Das Bild der kooperativen Verwaltung entspricht 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.

Hierzu scheint es aber nötig zu sein, dass ein Diskurs überwunden wird, in dem Effizienz das Hauptkriterium ist, hinter dem alle zurückstehen müssen. Stattdessen wäre in Kategorien der Optimierung verschiedener Zielvorgaben (Effizienz, Effektivität, Legitimation und Rechtsmäßigkeit) zu denken, Abschied von einheitlichen Reformmodellen für die Vielfalt öffentlichen Verwaltens zu nehmen und eher inkrementell denn planungseuphorisch vorzugehen. Nur wenn zur Kenntnis genommen wird, dass z.B. parteipolitischer Wettbewerb zu den „Unwägbarkeiten“ gehört, die, obwohl Modernisierungsprozesse unter ihnen „leiden“ können, nicht durch Effizienzstrategien und Marketingtechniken ersetzt werden können, erscheint 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.

Hier könnte gerade von der kommunalen Ebene zur Zeit viel gelernt werden, denn dort kommt es neben der jüngst institutionalisierten Ausweitung direkt-demokratischer Responsivitätsmechanismen durch die flächendeckende Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie der Direktwahl des Verwaltungschefs auch zu einem Vordringen kooperativer Demokratieformen.⁸ Diese, auch unter dem Stichwort Bürgerkommune diskutierten Modernisierungsimpulse, unterscheiden sich unabhängig vom Stand der realen Umsetzung schon dadurch positiv vom Neuen Steuerungsmodell, als in ihr der Bürger nicht mehr nur noch als Kunde, sondern auch als Mitgestalter und Auftraggeber des öffentlichen Gemeinwesens angesehen wird. Damit geraten auch die kommunalpolitischen Vertretungskörperschaften wieder stärker ins Blickfeld der Aufmerksamkeit. Im Kern geht es darum, wie auf der Basis repräsentativer Entscheidungsformen neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen wirken und wie das Verhältnis zwischen diesen verschiedenen Demokratieformen institutionell auszutariert wird. Den Mängeln und Einseitigkeiten repräsentativer Entscheidungsformen wird versucht durch die Schaffung von Vetopositionen und anderen Verhandlungszwängen entgegenzuwirken. Dies scheint mir der erfolgreichere Weg zu sein, als z.B. 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

⁸ Gemeint sind damit eher neue nicht gesetzlich vorgeschriebene, sondern freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung. Diese Verfahren richten sich auf kommunaler Ebene sowohl an einzelne Bürger als auch an Vereine, Initiativen und Verbände. Hierzu gehören neben den traditionellen Formen korporatistischer Verbändebeteiligung, vor allem Mediationsverfahren, Zukunftswerkstätten, Stadtteilforen, runde Tische, Gemeinwesenarbeit, Planungszellen, Ordnungspartnerschaften, Bürgerhaushalte, Arbeitsmarkt-, Pflege- oder Stadtteilkonferenzen, Lokale Agendaprozesse sowie der gesamte Bereich des bürgerschaftlichen Engagements im Sinne der Mitgestaltung an der Dienstleistungsproduktion (vgl. Bogumil 2001, S. 211ff.).

Betätigungsrechten im öffentlichen Dienst orientiert (vgl. Lorgi 2000, S. 334f.).

Diese Diskussion sollte mit dem Verwaltungsmodernisierungsdiskurs verbunden werden.⁹ Dann geht aber nicht mehr (nur) um Public Management, sondern um *Public Governance*. Der Begriff „Governance“ dient der Kennzeichnung eines empirisch zu beobachtenden Wandels im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Er umschreibt Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbstregulierung bei Koordinations- und Steuerungsversuchen von komplexen institutionellen Strukturen. Solche Prozesse finden sich in der öffentlichen Verwaltung, in Bereichen des Dritten Sektors (Verbände, Universitäten) und in privaten Unternehmen, in der Herrschaftspraxis der Nationalstaaten sowie in der internationalen Politik (z.B. in der EU). Im engeren Sinn steht der Begriff für die theoretische Diskussion über die Art und Weise gesellschaftlicher und politischer Koordination und Steuerung in komplexen Interorganisationsgefügen, in diesem Fall im öffentlichen Sektor. Koordiniert und gesteuert wird durch unterschiedliche Mechanismen, wie Wettbewerb, Macht, Recht, Argumentation und Solidarität, die meist in Mischformen angewandt werden. Eine intensivere Diskussion der Frage, welcher Governancemix im öffentlichen Sektor nötig und möglich ist, würde den Modernisierungsdiskurs von seiner relativ einseitigen Orientierung auf auf das Ziel der Effizienzsteigerung lösen und auch Fragen der demokratischen Legitimation und der Effektivität öffentlichen Handelns wieder stärker ins Blickfeld nehmen.

⁹ So ergeben sich durch eine stärkere Außenorientierung der Verwaltung interessante Effekte auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung. In Arnsberg lässt sich z.B. zeigen, dass durch die Einrichtung eines aktiven Beschwerdemanagements die durch Bürger hervorgerufenen Interventionen der Ratsmitglieder in die Verwaltung hinein deutlich zurückgehen (vgl. Bogumil/Holtkamp/Kißler 2001, S. 25ff.).

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, SCHMID, JOSEF, Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Reihe Grundwissen Politik, Band 31, Opladen, 2001.
- BOGUMIL, JÖRG, HOLTKAMP, LARS, KIßLER, 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, CLAUS, 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.
- DOSE, NICOLAI, Die verhandelnde Verwaltung. Eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzgesetzes, Baden-Baden, 1997.
- EICHHORN, PETER, WIECHERS, MATTHIAS (HRSG.), Strategisches Management für Kommunalverwaltungen, Baden-Baden, 2001.
- 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.
- KROPFENSTEDT, 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.
- PUTNAM, ROBERT D., Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa, in: PVS, 17, S. 23-67, 1976.
- OFFE, CLAUS, Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: Leviathan, S. 333-345, 1974.
- POLLIT, CHRISTOPHER, BOUCKAERT, GERT, Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford, 2000.
- SCHWAB, SIEGFRIED, Führung und Motivation in der öffentlichen Verwaltung, Pfaffenweiler, 1988.
- 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.
- TILS, RALF, Politische Logik administrativen Handelns? Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsprozeß am Beispiel des Bundes-Bodenschutzgesetzes, Manuskript, 2002.

Stichwortverzeichnis

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