

Veränderungsdruck im Politisch-Administrativen-System

Die politischen Vertreter als "Stolperstein"?

INPOSICO - Institut für Politikforschung und Politikberatung

Autor: Markus Reiners M.A., Politikwissenschaftler

In dieser Reihe erscheinen vier Diskussionsbeiträge zu Fragen der seit einigen Jahren überall notwendig gewordenen Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor und insbesondere zu den dabei oftmals festzustellenden Restriktionen. Hierbei werden im ersten Artikel die politischen Vertreter als mögliche Modernisierungshindernisse thematisiert. Im zweiten Artikel erfolgt eine Konzentration auf die administrativen Akteure und in Artikel drei werde ich die Personalräte und organisierten Interessenvertreter näher beleuchten. Der vierte Artikel soll schließlich einen Denkansatz liefern, wie ein Modernisierungs- bzw. Umorientierungserfolg theoretisch eher erreicht werden könnte.

Einführendes zum Gesamtkomplex

Unbestritten ist die Notwendigkeit von Modernisierungen im staatlichen Bereich. Die Gründe liegen in politisch-gesellschaftlichen Veränderungen und den Finanzkrisen des öffentlichen Sektors (vgl. König 1999, S. 170). Es ist zu beobachten, dass die Lücke zwischen verfügbaren Ressourcen und Ressourcenbedarf zunehmend auseinander klafft. Die oft diskutierte Frage ist allerdings, warum Abläufe und Verfahrensweisen sich so schwer ändern lassen und alles oft so bleibt, wie es ist. Dahinter verbergen sich letztlich die Fragen, wer welches Interesse daran hat, dass sich nichts verändert, und welche Macht diesen Vertretern zur Verfügung steht, um ihre Interessen durchzusetzen, denn neue Lösungen haben auch zur Folge, dass Gewinner und Verlierer produziert sowie Einfluss und Macht umverteilt werden. Ein Kardinalfehler ist häufig auch, dass das eigentlich Brisante nicht hinreichend beachtet wird, nämlich Mitarbeiter und andere Akteure im Prozess "mitzunehmen". Dies kann nur funktionieren, wenn diese von der Vorhersehbarkeit, Handhabbarkeit und dem Sinn der an sie gestellten Anforderungen überzeugt sind. Ansonsten ist das Scheitern von Veränderungsprojekten vorprogrammiert (vgl. Baumbach/Ritsert 2002, S. 225), von denen nach einer Studie von Little (1992) weltweit rund 75 % nicht zum erwünschten Ziel führen. Dies liegt meistens nicht an den fachlich oft einwandfreien Konzepten. Oftmals erweist sich die bestehende Organisationskultur stärker als jeder reformerische Eingriff (vgl. Fisch 2000, S. 117).

Die verschiedenen Rationalitäten im Politisch-Administrativen-System plausibilisieren die möglichen Widerstände und Konflikte im Veränderungsprozess. Nach dem Theorieansatz der Politischen Ökonomie handelt jeder Akteur hinsichtlich seiner individuellen Bedürfnisse nutzenmaximierend, soweit die Systembedingungen ihm dies ermöglichen (Reinermann 2000, S.41), denn die Akteure interessieren sich vornehmlich für die konkreten Folgen einer Modernisierung auf ihre Machtposition (vgl. Bogumil 1997b, S. 39; vgl. Kodolitsch 1996, S. 176). Wallerath erschließt die Rationalitäten von Organisationen über die Ebene des Individuums, also über die Denkfigur des "Homo oeconomicus". Die dort angelegten Rationalitäten fußen im Wesentlichen auf der Vernünftigkeitannahme und dem Eigennutzaxiom. Er folgert mit Verweis auf die moderne Institutionenökonomik und deren zentralem Axiom, dem Eigeninteresse der Menschen, dass der Denkansatz auch auf Institutionenebene übertragbar ist, weil Ausgangspunkt aller Entscheidungen in der Gesellschaft das Individuum ist. Einen

davon trennbaren Kollektivwillen soll es nicht geben. Dem Eigennutzaxiom des Individuums entspricht hinsichtlich des Politisch-Administrativen-Systems, das Gemeinwohlaxiom bzw. die Summe aller öffentlichen Interessen (2001, S. 44ff).

Komplementär zum wirtschaftlichen Prozess der Gütererzeugung und -verteilung, der den Gesetzen des Marktes folgt, zeichnet sich der Zweck des politisch-administrativen Gesamtsystems dadurch aus, eine politische Ordnung zu etablieren, die auf den Prozess autonomer Gütererzeugung aufbaut, letztlich aber auf die Verwirklichung und Sicherung nicht-ökonomischer Ziele gerichtet ist. Zu den maßgeblichen Vorgaben auf politischer Ebene zählen die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen. Sie konstituieren die Staatsform und bilden einen ersten normativen Rahmen für die Politik. Die Zielebene wird demnach vorwiegend vom Grundgesetz und den Landesverfassungen vor- und vom einfachen Gesetzgeber ausgeformt. Auf diese Weise wird staatliche Herrschaft konstituiert, was untrennbar mit dem Gemeinwolauftrag verbunden ist (ebd., S. 46f).

Rationalität der politischen Vertreter

Die Konkretisierung öffentlicher Interessen wird vor allem durch die repräsentativen Vertreter im Parlament auf Grundlage kollektiver Entscheidungsprozesse wahrgenommen. Deren Systembeitrag erfolgt im Wege der politischen Entscheidungsfindung, welche den spezifischen Erfolgsparametern des politischen Wettbewerbs unterliegen. Die Politik folgt demnach den Rationalitätsvorstellungen der Mehrheit. Deren Ziel ist es, a priori eine ausreichende Akzeptanz für ein Weiterregieren beim Wähler zu finden, es geht also zunächst vorwiegend um den Benefit der politischen Entscheidungsträger. Auch eine oftmals beispielsweise im Rahmen der Neuen Steuerungsbeziehung betonte Outputsteuerung, im Sinne einer Leistungsfestlegung ex ante, welche die Verwaltung zu erbringen hat, erscheint aus Sicht der Politik nicht so wichtig zu sein, kommt es doch nicht so sehr auf den Output an, also den Umfang und die Qualität der öffentlichen Leistung, sondern mehr auf den Impact, also die Wirkungen in der gesellschaftlichen Umwelt und den Outcome, also die letztlich in der Gesellschaft erzielten Auswirkungen. Weil es um kollektive, an die Erfolgsmaßstäbe des politischen Wettbewerbs gebundene, Entscheidungsprozesse geht, sind diese immer auch konfliktär und nicht lediglich durch einfache Sachgesetzlichkeiten geprägt, wie beispielsweise im privatwirtschaftlichen Sektor, wo klare Ziel-Mittel-Hierarchien vorhanden sind (ebd.; vgl. Bogumil 1997b, S. 37f).

Die Fraktionen der Parteien im Landtag beschließen in allen wesentlichen Angelegenheiten, so auch zu Modernisierungsmaßnahmen. Die jeweiligen (Regierungs-) Mehrheitsfraktionen haben zudem die wesentlichen Personalfunktionen der Regierung und Verwaltung mit Kandidaten ihrer Wahl besetzt, das heißt sie haben entsprechenden Einfluss und sie sehen in der Verwaltung vor allem einen verlängerten Arm zur Umsetzung ihrer Politikziele. Sie vertrauen tendenziell dem Verwaltungspersonal und sind weniger gezwungen durch Eingriffe ins Tagesgeschäft sich in verwaltungsinterne Abläufe einzumischen. Die Mehrheit versucht den Informationsvorsprung der Verwaltung zu nutzen, was ihr überwiegend gelingt. Über die bestehenden Kooperationsstrukturen und Vorentscheidersysteme zwischen politischer Mehrheit und Verwaltung bzw. Verwaltungsführung können Verwaltungsvorlagen schon im

Entstehungsprozess gesteuert und von der öffentlichen Diskussion ausgegrenzt werden. Es geht vornehmlich darum, den Informationsvorsprung gezielt einzusetzen, ihre Politik zu rechtfertigen und die Macht zu erhalten bzw. auszubauen (Weller 2000, S. 121f; vgl. Bogumil/Kießler 1998, S. 129ff).

Die Oppositionsfraktionen hingegen stehen der von der politischen Mehrheit dominierten Verwaltung mit größerer Distanz und Skepsis gegenüber. Sie verfügen über weniger Expertenwissen, Informations- und Kommunikationskanäle in die Verwaltung hinein als die Regierungsfractionen und versuchen ihrerseits durch eine medienwirksame Profilierungspolitik die Macht zu erlangen. Detailorientierte, häufige Einzeleingriffe ins Tagesgeschäft der Verwaltung, beispielsweise durch parlamentarische Anfragen, sind üblich, um die Defizite wenigstens teilweise kompensieren zu können. Eine Vernachlässigung der Einmischung ins Tagesgeschäft liegt außerhalb der Funktionslogik der Opposition und wird von dieser als Kontrollverlust betrachtet, da der Einzeleingriff allgemein als sehr entscheidende Einflussressource gilt. Sie erwarten sich von Modernisierungsprozessen gewöhnlich eine bessere Transparenz, Kontrolle und Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Allerdings sind Modernisierungsmaßnahmen meist nur ein Randthema der Opposition, da damit oftmals keine großen Profilierungsmöglichkeiten verbunden sind, was sich aber dann ändert, wenn die Aussicht besteht, die Modernisierung im Kampf um Wählerstimmen einsetzen zu können (vgl. Bogumil 1997b, S. 36; vgl. Bogumil/Kießler 1998, S. 130ff).

"Das Brot des Politikers ist (...) der Erfolg" (Weller 2000, S. 120). Die Wählermaximierung nimmt somit auf politischer Ebene eine entscheidende Rolle ein und steht über allen anderen (Modernisierungs-) Zielen in der Politik. Die Regeln besagen, dass die Parteien auf Grund der Wahlen zwangsläufig in Konkurrenz zueinander treten müssen. Um ihre Wahlchancen zu verbessern sind sie gezwungen, sich zu profilieren und zu konkurrieren. Interfraktionelles kooperatives Verhalten wird weder innerparteilich noch vom Wähler belohnt und es würde sie eines ihrer zentralen Machtmittel berauben, nämlich der Aussicht bei den nächsten Wahlen die Mehrheit bzw. die Macht zu erlangen oder auszubauen und damit zentraler Einflussgrößen auf inhaltliche und personelle Gestaltungsmöglichkeiten. Die Interessen von Machterwerb und -sicherung verlangen somit eine Orientierung an der Logik einer medienwirksamen, parteipolitischen Profilierung. Das Haupttätigkeitsfeld der Abgeordneten besteht also nicht in der oftmals im Modernisierungskontext betonten politischen Zielsetzungsdiskussion, sondern in der Pflege ihres Wahlkreislientels. Solange das Mehrheitsprinzip üblich ist und darüber hinaus dazu führt, dass nur die parlamentarische Mehrheit an Entscheidungen und Personalbesetzungen beteiligt wird, spricht zudem wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen, in der sich die Politik auf der einen und die Verwaltung auf der anderen Seite als Kollektivakteure gegenüber stehen. Es kommt somit eher zu Bündnissen zwischen den Mehrheitsfraktionen/-koalitionen und der Verwaltung bzw. deren Führung versus den Oppositionsfraktionen, schon allein deshalb, weil in der Praxis Verwaltungsvorlagen den politischen Formulierungs- und Entscheidungsprozess dominieren und diese in aller Regel nur mit der Mehrheit im Parlament abgestimmt sind, was diesen Antagonismus unterstützt (Bogumil/Kießler 1998, S. 131ff; vgl. Bogumil 1997b, S. 35).

Literatur

- BAUMBACH, J., RITSERT, R. (2002): Warum Veränderungen schwerfallen. Betriebswirtschaftliche Methoden in der Polizei. In: Polizei-heute. Führung, Technik, Ausbildung, Recht. Heft 6/2002, Nov./Dez. 2002, 31. Jg, S. 223-226.
- BOGUMIL, J. (1997b): Das neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug? In: BOGUMIL, J., KIBLER, L. (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. 1. Aufl., Baden-Baden, 1997 S. 33-45.
- BOGUMIL, J., KIBLER, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: BUDÄUS, D., CONRAD, P., SCHREYÖGG, G. (Hg.): Managementforschung, 8. New Public Management. Berlin/New York, 1998, S. 123-149.
- FISCH, R. (2000): Widerstände gegen Veränderungen in Behörden - sozialpsychologische Perspektiven. In: KÖNIG, K. (Hg.): Verwaltung und Verwaltungsforschung - deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Forschungsberichte 211). Speyer, 2000, S. 117-166.
- KODOLITSCH, P. von (1996): Die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung - Herausforderungen durch das "Neue Steuerungsmodell". In: REICHARD, C., WOLLMANN, H. (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel/Boston/Berlin, 1996, S. 169-181.
- KÖNIG, K. (1999): Verwaltungsstaat im Übergang. Transformation, Entwicklung, Modernisierung. 1. Aufl., Baden-Baden.
- LITTLE, A.D. (1992) (Hg.): Management der Hochleistungsorganisation. Wiesbaden, 1992.
- REINERMANN, H. (2000): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement. Leitbild und theoretische Grundlagen (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Arbeitshefte 130). Speyer.
- WALLERATH, M. (2001): Verwaltungsreform in der Rationalitätenfalle? In: WALLERATH, M. (Hg.): Verwaltungs-erneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 41-59.
- WELLER, H. (2000): Das Neue Verhältnis von Politik und Verwaltung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: GÜNTHER, A. (Hg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven (Festschrift zum 10-jg. Bestehen des Institut für Kommunal- und Verwaltungswissenschaft NW). 1. Aufl., Baden-Baden, 2000, S. 110-126.

Stuttgart, im Juli 2003