

Politische Entscheidungsfindung und Restriktionen

Markus Reiners

»Stets gilt es zu bedenken, dass nichts schwieriger durchzuführen, nichts von zweifelhafteren Erfolgsaussichten begleitet und nichts gefährlicher zu handhaben ist als eine Neuordnung der Dinge.«
Machiavelli

Vorbemerkung

Auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems und in fast allen Bundesländern sind derzeit mehr oder weniger massive Veränderungsmaßnahmen (ablauf- und/oder aufbauorganisatorische Maßnahmen) zu beobachten. Die finanziellen Restriktionen gelten hierbei als »Motor« für diese Bemühungen. Die Frage ist allerdings, warum sich Veränderungen nur schwerlich durchsetzen lassen? Hierzu liefern die Akteure oftmals selbst die Antwort.

Die unterschiedlichen Rationalitäten der Akteure plausibilisieren mögliche Widerstände und Konflikte bei der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Nach dem Theorieansatz der Politischen Ökonomie handelt jeder Akteur hinsichtlich seiner individuellen Bedürfnisse nutzenmaximierend, soweit die Bedingungen des Systems dies ermöglichen. (Reinermann 2000: 41) Die Akteure interessieren sich insbesondere für die konkreten Folgen der Modernisierung für ihre Machtposition, denn durch Modernisierungsmaßnahmen werden Gewinner und Verlierer produziert. (Vgl. Bogumil 1997 b: 39; Kodolitsch 1996: 176)

Wallerath erschließt die Rationalitäten von Organisationen über die Ebene des Individuums, genauer: über die Denkfigur des »homo oeconomicus«. Die dort angelegten Rationalitäten fußen im Wesentlichen auf der Vernünftigkeitannahme und dem Eigennutzaxiom. Wallerath folgert mit Verweis auf die moderne Institutionenökonomik und deren zentralem Axiom, dem Eigeninteresse des Menschen, dass dieser Denkansatz auch auf die Ebene von Institutionen übertragbar ist, weil der Ausgangspunkt aller Entscheidungen in der Gesellschaft das Individuum ist. Einen davon trennbaren Kollektivwillen gibt es demzufolge nicht. Dem Eigennutzaxiom des Individuums entspricht hinsichtlich des politisch-administrativen Systems das Gemeinwohlaxiom beziehungsweise die Summe aller öffentlichen Interessen. (Wallerath 2001: 44 ff.)

Die Rationalitäten und Einflüsse der einzelnen Akteure lassen sich in geraffter Form wie folgt darlegen:

Rationalitäten und Einflüsse der Modernisierungsakteure

Parlament

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 unterliegt. 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 nicht um den Profit, sondern um den Benefit der politischen Entscheidungsträger. Auch beispielsweise eine Outputsteuerung, im Sinne der Festlegung von Leistungen, welche die Verwaltung zu erbringen hat, erscheint aus Sicht der Politik nicht so wichtig zu sein, kommt es ihr doch nicht so sehr auf den Output an, also den Umfang und die Qualität der öffentlichen Leistungen, 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 Sachgesetzmäßigkeiten geprägt. (Wallerath 2001; vgl. Bogumil 1997 b: 37 f.)

Regierungs-/Mehrheitsfraktion





Die Fraktionen der Parteien im Landtag beschließen in allen wesentlichen Angelegenheiten, so auch zu Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen. Die jeweiligen (Regierungs-)Mehrheitsfraktionen haben zudem die entscheidenden 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 deshalb auch selten gezwungen, sich in das Tagesgeschäft verwaltungsinterner 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 beziehungsweise 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 beziehungsweise auszubauen. (Weller 2000: 121 f.; vgl. Bogumil/Kißler 1998: 129 ff.)

Parlamentarische Opposition

Die Oppositionsfractionen 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 sie 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 erwartet sich vom Modernisierungsprozess 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 1997 b: 36; vgl. Bogumil/Kißler 1998: 130 ff.)

»Das Brot des Politikers ist ... der Erfolg« (Weller 2000: 120)

Das Wählermaximierungsspiel nimmt auf politischer Ebene eine entscheidende Rolle ein. Die Regeln besagen, dass 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 beziehungsweise die Macht zu erlangen oder auszubauen und damit zentraler Einflussgrößen auf inhaltliche und personelle Gestaltungsmöglichkeiten (Kontrolle von Organisationsregeln). Die Interessen von Machterwerb und -sicherung verlangen somit eine Orientierung an der Logik einer medienwirksamen, parteipolitischen Profilierung. Das Haupttätigkeitsfeld der Abgeordneten besteht auch nicht in der 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 beziehungsweise deren Führung versus den Opposi-



tionsfraktionen, 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/Kißler 1998: 131 ff.; vgl. Bogumil 1997 b: 35)





Verwaltungsführung

Die Verwaltungsspitzen im Land, also die Minister und Staatssekretäre, aber auch die Amtschefs der Ressorts (politische Beamte) und weitere Spitzenbeamte sind in der Regel die zentralen Promotoren von Modernisierungsprozessen. Deren Interessen sind auf Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung, Kostenreduzierung, persönliche Profilierung und Wiederwahl gerichtet. Ihre zentralen Machtmittel sind ihre Organisationshoheit, ihre Expertenmacht und ihr Informationsvorsprung. In Anlehnung oftmals an Unternehmensberatungen werden in aller Regel Modernisierungskonzepte erstellt und vermittelt und vielfach gelingt es schon in der Problemsetzungsphase die wesentlichen Inhalte der Modernisierung zu bestimmen und politisch-repräsentative Vertreter zu überzeugen, welche einzelnen Modernisierungsvorhaben meist nicht grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen. Ein wichtiges Hilfsmittel ist dabei meistens der Verweis auf die Kompetenz externer Berater, unklare Zuständigkeitsabgrenzungen und die Richtlinienkompetenz der Politik. Im Konfliktfall kann sich die Verwaltungsspitze immer auf ihre Organisationshoheit zurückziehen, wobei sie in der Regel durch ihre Mehrheitsfraktion gedeckt wird. In den sich anschließenden Phasen ist der Handlungsspielraum oft noch größer. Vielfach werden die zentralen Gremien von der Verwaltungsspitze geleitet und sie verfügt über ein Letztentscheidungsrecht, welches im Spannungsfall üblicherweise ausgeübt wird. (Vgl. Bogumil/Kißler 1998: 131 ff.)

Die Rationalität der öffentlichen Verwaltung ist auf Autonomieorientierung aufgebaut (vgl. Mäding 1997: 99), (verfassungs-)gesetzlich vorgegeben und gründet im Öffentlichen Recht, wird zugleich laufend von diesem gespeist und kann nicht getrennt von ihm betrachtet werden. »Recht« ist damit das maßgebliche Steuerungsinstrument. Andererseits hat auch dieses nur eine begrenzte Steuerungsfunktion, welche in der Vergangenheit zunehmend eingebüßt wurde. Auch Wirtschaftlichkeit ist keine rechtsfremde Kategorie, im Gegenteil, der Gedanke findet im Haushaltswesen seinen Niederschlag. (Vgl. Wallerath 2001: 48 f.)

Verwaltungspersonal

»Entscheidender Engpassfaktor« ist das Personal. (Budäus 1994: 82) Bei der Implementation sind oftmals vor allem das mittlere Management sowie teilwei-



se die Beschäftigten involviert. Das mittlere Management lässt sich dabei meist in Gegner, Dulder und Befürworter unterteilen. Allen ist gewöhnlich die Angst vor Macht- und Statusverlust gemeinsam. In aller Regel sabotieren Erstere den Prozess durch Verweigerung, Zweitere blockieren ihn, indem sie sich verhalten wie immer, und Dritte suchen ihr Heil in der Offensive. Sie versuchen durch Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze die Steuerung und Kontrolle in Modernisierungsprozessen zu übernehmen. Hierbei gibt es gewöhnlich zwei Strategien. Einerseits sicherzustellen, dass bewährte Verfahren, Routinen und Machtmittel erhalten bleiben, das heißt die Definitionsmacht, welche die Vorgesetzten des mittleren Managements in der alltäglichen Verwaltungspraxis innehaben auch in den Modernisierungsprozess zu überführen. Andererseits liegt die zweite Option darin, sich durch die Mitarbeit an Prozessen zugleich die beste Ausgangsposition im Kampf um neue Positionen zu sichern. Die Interessen des mittleren Managements sind auf Machterhalt, -ausbau, Statussicherung et cetera gerichtet. Ihre zentralen Machtmittel ergeben sich beispielsweise aus der Nutzung von Organisationsregeln, der Kontrolle von Informationskanälen und ihrem Expertenwissen. (Vgl. Bogumil/Kißler 1998: 133 ff.)

Entscheidend ist die Doppelfunktion des mittleren Managements als Opfer und Träger von Veränderungen. Sie sind einerseits einem verwaltungspolitischen Dilemma ausgesetzt. Dies bedeutet, dass Modernisierungsmaßnahmen vielfach die Interessen des mittleren/unteren Managements und die der Querschnittseinheiten tangieren. Dabei drohen Macht- und Einflusseinbußen und die traditionellen Karrierewege geraten in Gefahr, denn Modernisierungsmaßnahmen beinhalten vom Anspruch her oftmals eine Zerschlagung von Kulturkreisen und einen Wandel von einer Anordnungs- zur Dienstleistungsphilosophie. Weiterhin wird gerade diese Ebene zum Veränderungsprozess benötigt, da dort der organisatorische und technische Sachverstand respektive das Expertenwissen konzentriert ist, was ihnen eine erhebliche Verhandlungsmacht verleiht. Die institutionelle Nähe zur Spitze bietet auch die Möglichkeit sich zu profilieren. Hier entstehen Loyalitäts- und Vertrauensbeziehungen und ein privilegierter Zugang zu Besitznetzwerken und Expertenkulturen. Andererseits besteht ein legitimationspolitisches Dilemma, denn das mittlere Management wird aus politischen Gründen zur Aufrechterhaltung der rationalen Fassade des Verwaltungsbetriebs benötigt. Die politisch Verantwortlichen betrachten den Prozess üblicherweise unter Gesichtspunkten der politischen Verwertbarkeit und des politischen Überlebens. Öffentlichkeitswirksame Inszenierungen sind daher im Rahmen der Konkurrenzdemokratie oftmals wichtiger als langfristige Qualitätssteigerungen und Mitarbeitermotivation. Ein Zuviel an Konflikten würde die politische Legitimationsbasis in Frage stellen. Aus Sicht der politisch Verantwortlichen ist deshalb die Kompetenzverlagerung vom mittleren Management nach unten nicht ohne Risiko. Auf eine partielle Kooperation können die Spitzen kaum verzichten. Das Problem besteht darin, das mittlere Manage-

ment dazu zu bringen, an ihrer eigenen Demontage zu arbeiten. Dies gelingt häufig nicht, was auf einen strukturkonservativen Charakter von Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Bereich hindeutet. (Göbel 1999)

Bei den direkt oder indirekt über den Personalrat nicht an Projekten vertretenen Beschäftigten stellt sich grundsätzlich immer die Frage, inwieweit diese überhaupt einen Akteursstatus haben. Ein Akteursstatus kann meistens nur für die Umsetzungsphasen angenommen werden und nur für diejenigen, die sich in Projektgruppen und Qualitätszirkeln beteiligen (dürfen) und nicht für diejenigen, welche Entscheidungen, die der Definitionsmacht der vorgenannten Gruppe entspringt, lediglich ausführen (müssen). Hier kann überwiegend nicht von Akteuren, sondern eher nur von Agierenden gesprochen werden. Die Interessen der Beschäftigten sind auf Erhalt und Sicherung des Arbeitsplatzes, Erhalt und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und auf Aufstiegsmöglichkeiten gerichtet. Ihre Machtmittel konzentrieren sich auf die Verweigerung (zum Beispiel Modernisierungsgegner) oder Mobilisierung (zum Beispiel Modernisierungsbefürworter) von Fähigkeiten und Wissen. Insgesamt fürchten sie vielfach – unabhängig davon, ob sie »mitspielen« dürfen oder nicht, und ähnlich wie das mittlere Management – um den Erhalt der alten Arbeitsbedingungen und den Arbeitsplatz, denn der überwiegende Teil der Beschäftigten betrachtet Modernisierungsmaßnahmen meist als Rationalisierungsmaßnahmen. Dass sich dennoch viele beteiligen, wenn sie die Möglichkeit dazu haben, gründet im Gesagten bezüglich des mittleren Managements. Man hofft, seine Ausgangsposition im Kampf um neue Positionen zu verbessern. (Vgl. Bogumil/Kißler 1998: 133 ff.) Wichtig erscheint eine breite, rechtzeitige Einbeziehung der Beschäftigten schon bei der Planung. Dies ist jedoch oftmals eine Ausnahme.

Personalrat und organisierte Interessenvertreter

Der Personalrat erhält seine Machtmittel aus den Beteiligungsrechten der Personalvertretungsgesetze. Seine Rationalität ist auf Beschäftigtenschutz, Einflussicherung und Wiederwahl angelegt. Vor allem der Rationalisierungsschutz und eine größere Beteiligung im Implementierungsprozess stehen bei Modernisierungsvorhaben fast ausnahmslos im Vordergrund. Der Personalrat kann beispielsweise durch Dienstvereinbarungen und Verhandlungen seine Macht ausspielen. Die Verwaltung ist bei gewissen Entscheidungen und Maßnahmen immer wieder auf dessen Mitarbeit angewiesen, wodurch dieser ein nicht unbeträchtliches Bargainingpotenzial – und somit die Möglichkeit, Organisationsregeln zu nutzen – innehat. Die Akteursbeziehungen zwischen Verwaltung und Personalrat werden vielfach durch Bargainingprozesse bestimmt, in denen die konkurrierenden Akteure manchmal zu kooperativen Lösungen gelangen, die zwar oftmals Kompromisse beinhalten, aber meistens so ausgestaltet sind, dass die Akteure ihre Machtposition erhalten oder ausbauen können

und es nicht zu Machtverschiebungen kommt. In aller Regel dominiert die Verwaltung die Abläufe und es kommt nur selten zu einer gleichberechtigten Mitsprache des Personalrats, dennoch verfügt dieser über nicht unerhebliche Macht auf Grund der Option eines »non-decision-making« (Bogumil/Kißler 1998: 132), mit Blockade zu drohen, den Ablauf zu verzögern und damit Modernisierungsprozesse (auch öffentlichkeitswirksam) zu stören. (Vgl. ebd.: 132 ff.)

Schließlich besteht auf Landesebene ein dicht verflochtenes Netz von Interessenorganisationen, welche erheblichen Einfluss auf die politische Willensbildung haben. Die Rationalität der Gewerkschaftsvertreter ist darauf aufgebaut, den Bedürfnissen ihrer Mitglieder Geltung verschaffen zu wollen. (Vgl. Alemann 1987: 30) Dabei üben sie öffentlichen Druck (pressure) aus und wenden Methoden der internen Beeinflussung (lobbying) an. Die beiden Strategieformen sind jedoch eher dem alten Bild der Interessenpolitik verpflichtet und auf einseitige Druckausübung fixiert, die neuere Forschung betont auch die andere Seite der Macht. Einerseits besteht diese Macht im Einfluss auf konkrete Entscheidungen und andererseits darin, dass Nichtentscheidungen (non-decisions) getroffen werden. Möglich wird dies dadurch, dass Staat und organisierte Interessen heute in einer hohen gegenseitigen, wechselseitigen Interdependenz stehen.¹ Zudem spielt der klassische Ort der Einflussnahme, die Vorhalle des Parlamentes (die Lobby), mittlerweile eine eher untergeordnete Rolle. Die Interessenvertreter haben den Entscheidungsspielraum und Vorsprung der Regierung und Verwaltung längst erkannt. Erster Ansprechpartner sind somit die Fachreferate der Ministerien. Die Verbändeforschung lehrt, dass organisierte Interessenvertreter ihren Aktionsradius weniger an formellen Strukturen und Verfahren des politischen Prozesses ausrichten. Nur die Organisationen sind erfolgreich und überlebensfähig, die sich flexibel der Entwicklung der realen Machtzentren des politischen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses anpassen. Schließlich muss auch der Einflusskanal auf die Parteien erwähnt werden. Hier spielt unter anderem die Aufforderung der Mitglieder zur Wahl einer Partei oder im Konfliktfall die Zurückhaltung von Stimmepaketen eine Rolle aber auch die personelle Durchdringung und finanzielle Unterstützung von Parteien. (Ebd.: 172 ff.; vgl. auch Rudzio 1993: 85)

1 Beispielsweise sind Gewerkschaftsfunktionäre ja oft identisch mit den Hauptpersonalräten, das heißt es besteht Personalunion. Den Personalräten ist nach dem jeweiligen Personalvertretungsrecht für verschiedene Fragen ein Beteiligungsrecht zugesichert.

Unternehmensberatungen

Bei privaten Akteuren beziehungsweise Unternehmensberatungen ist die Sachlage einfach. Hier dominiert die Rationalität der Behauptung am Markt, der Gewinnmaximierung und teilweise die Motivation sich eine langfristige Kooperation mit der Verwaltung sichern zu wollen. Auch sie besitzen im Prozess oftmals nicht unerhebliche Definitionsmacht. Als Machtmittel dienen (die Behauptung von) Kompetenz und Erfahrung mit Modernisierungsprozessen. (Vgl. Bogumil/Kißler 1998: 136 ff.)

Fazit

Die Frage war, warum sich Abläufe und Verfahren so schwer ändern lassen und alles oft so bleibt wie es ist. Dahinter verbergen sich Fragen, wer welches Interesse daran hat, dass sich nichts verändert, und welche Macht diesen Vertretern zur Verfügung steht, um ihre Interessen durchzusetzen.

Beim politisch-administrativen System handelt es sich um eine »Kampfarena konfligierender Rationalitäten« (ebd.: 126). Neue Lösungen bringen eine Umverteilung von Macht und Einfluss mit sich und bewirken, dass Gewinner und Verlierer produziert werden. Viele Modernisierungsmaßnahmen zeigen, dass es unter anderem deshalb zu massiven Widerständen kommt, und letztlich zu vermuten ist, dass alles so bleibt wie zuvor. Anspruch und Wirklichkeit, Theorie und Empirie klaffen in Prozessen vielfach deutlich auseinander. Dieser Umstand liegt nicht per se an den Konzepten, sondern an der viel zu rationalistischen, technokratischen Sichtweise externer Akteure und der Hauptakteure aus Verwaltung und Politik. Veränderungsmaßnahmen sind dabei auch vielfach nicht an einer Handlungsrationalität orientiert, was letztlich bedeutet, dass den mikropolitischen Konstellationen im Prozess zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Eine erhebliche Rolle spielen auch die vielfachen, informellen Kontaktstrukturen. Der Staat ist heute nicht mehr der einzige dominierende Akteur, der die Prozesse bestimmt. Es besteht eine wechselseitige Abhängigkeit der Ministerialbürokratie zu anderen Funktionssystemen des politisch-administrativen Systems. Die Beziehungsmuster sind in diesem Politiknetzwerk allerdings asymmetrisch zu Gunsten des Regierungskomplexes ausgestaltet. Die Abhängigkeitsmuster stellen unter anderem eine Grundlage für Macht und Einfluss dar. Vielfach sind die Verantwortungsträger der Ministerien bestrebt, autark und abgekoppelt von anderen Akteuren zu agieren. Aus diesem Grund werden die Problematiken meistens auch keiner kooperativen Lösung zugeführt beziehungsweise kooperative Lösungen per se unwahrscheinlicher.

Es ist auch zu beobachten, dass oftmals diejenigen am wenigsten beachtet werden, die die Veränderungsprojekte tatsächlich umsetzen sollen, nämlich die

Beschäftigten. Dort liegt allerdings der Schlüssel zum Erfolg. Mitarbeiter aller Verwaltungsebenen, Interessenorganisationen, Personalräte und andere Akteure im Prozess mitzunehmen, kann nur gelingen, wenn sie von der Vorhersehbarkeit, Handhabbarkeit und der Sinnhaftigkeit überzeugt sind. Werden sie überrumpelt, entfacht sich Widerstand, die Fronten verhärten sich und Prozesse drohen zu scheitern.

Die »Spielzüge« der Modernisierungsakteure lassen sich vorwiegend einem routineprärogativen Akteursverhalten zuordnen. (Vgl. auch Bogumil/Kißler 1998: 140) Bei Routinespielen verändern sich die Strategien nicht, die Spielregeln bleiben bestehen. Dadurch reproduziert sich das Spiel. (Ebd.; Bogumil/Schmid 2000: 69)

Nach einer Studie von Little (1992) führen weltweit rund 75 Prozent aller Veränderungsprojekte nicht zum erwünschten Ziel. Dies liegt jedoch meistens nicht an den fachlich oft einwandfreien Konzepten. Oftmals erweist sich die bestehende Organisationskultur stärker als jeder reformerische Eingriff. Nicht nur, dass Änderungen nicht durchgesetzt werden, es kommt darüber hinaus zu Widerständen verschiedenster Art. (Fisch 2000: 117). Trotz der Anstrengungen, mit denen Visionäre ihre technokratischen Träume verwirklichen wollen, hat die Wirklichkeit nie auch nur im Entferntesten dieser Fiktion entsprochen. Viele Analysen zeigen, wie sehr menschliche Verhaltensweisen in Organisationen komplex bleiben können und wie wenig ein simples Modell mechanischer Koordination oder ein einfacher Determinismus ihnen gerecht werden kann. (Crozier/Friedberg 1979: 25)

Literatur

- Alemann, Ulrich von (1987): *Organisierte Interessen und Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Hagen: FernUniversität (Kurs 3215)
- Bogumil, Jörg (1997 b): »Das neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug?«, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie*, Baden-Baden, S. 33–45 (1. Auflage)
- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (1998): »Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse«, in: *Managementforschung*, Heft 8, S. 123–149
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2000): *Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*, Hagen: FernUniversität (Studienkurs 3904)
- Budäus, Dietrich (1994): *Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, Berlin (2. Auflage)
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979): *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*, Königstein/Ts. (*L'acteur et le système*, 1977; übers. v. Erhard Friedberg und S. Stelzer)

- Fisch, R. (2000): »Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozialpsychologische Perspektiven«, in: König, Klaus (Hrsg.): *Verwaltung und Verwaltungsforschung – deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Speyerer Forschungsberichte 211), S. 117–166
- Göbel, Markus (1999): *Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck. Eine mikropolitische Analyse*, München
- Kodolitsch, Paul von (1996): »Die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung – Herausforderungen durch das ›Neue Steuerungsmodell‹«, in: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?*, Basel/Boston/Berlin, S. 169–181
- Little, Arthur D. (Hrsg.) (1992): *Management der Hochleistungsorganisation*, Wiesbaden
- Mäding, Heinrich (1997): »Die Budgethoheit der Räte/Kreistage im Spannungsverhältnis zur dezentralen Ressourcenverantwortung«, in: *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, Heft 5/1997, S. 98–104
- Reinermann, Heinrich (2000): *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement. Leitbild und theoretische Grundlagen*, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer (Speyerer Arbeitshefte 130)
- Reiners, Markus (2003): »Wandlungsfähigkeit des Staates. Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen System«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft B 51–52/2003, S. 23–29 (Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*)
- Reiners, Markus (2004 a): »Modernisierung der Landesverwaltung Baden-Württemberg. Machtkonstellationen und Akteursrationalitäten bei der Neuen Steuerung. Anatomie eines Reformvorhabens«, in: *Verwaltung und Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung*, Heft 2/2004, S. 98–103
- Reiners, Markus (2004 b): »Diskrepanzen zwischen Theorie und Empirie bei der Neuen Steuerung des Landes Baden-Württemberg. Konsequenzen, theoretischer Kontext, Handlungslogik und alternierende Überlegungen. Routinelogik und Innovationslogik im Widerstreit«, in: *Verwaltung und Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung*, Heft 3/2004, S. 161–165
- Rudzio, Wolfgang (1993): *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Hagen: FernUniversität (Kurs 3205)
- Wallerath, Maximilian (2001): »Verwaltungsreform in der Rationalitätenfalle?«, in: Wallerath, Maximilian (Hrsg.): *Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*, Baden-Baden, S. 41–59 (1. Auflage)
- Weber, Jürgen (1977): *Die Interessengruppen im System der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart
- Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss einer verstehenden Soziologie*, Tübingen (Studienausgabe, 5. Auflage)
- Weller, H. (2000): »Das Neue Verhältnis von Politik und Verwaltung zwischen Anspruch und Wirklichkeit«, in: Günther, Albert (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen – Erfahrungen – Perspektiven* (Festschrift zum 10-jährigen Bestehen des Institutes für Kommunal- und Verwaltungswissenschaft NRW), Baden-Baden, S. 110–126 (1. Auflage)