

5.2 Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Demokratie

Stephan Grohs

Das Verhältnis zwischen Demokratie und öffentlicher Verwaltung ist von einem steten Spannungsverhältnis geprägt. Im demokratiethoretischen Ideal der Gewaltenteilung soll die Verwaltung als Teil der Exekutive ihre Aufgaben möglichst entsprechend dem Volkswillen bzw. dem Willen der repräsentativen Volksvertretung und der von ihr bestimmten Regierung ausführen. Auf der anderen Seite sind Bürger und Politiker immer auch auf das Fachwissen, die Erfahrung und Loyalität der Verwaltung angewiesen. Die „Herrschaft des Volkes“ ist damit immer auch abhängig von der „Herrschaft vom Büro aus“, so Max Webers Übersetzung des oft als Synonym von Verwaltung gebrauchten Begriffs der Bürokratie. Dabei stammen viele Grundzüge der heutigen Verwaltungssysteme aus vordemokratischen Zeiten. Wie Thomas Ellwein betont, hat im Großen und Ganzen die in Deutschland die „um 1815 unter den damaligen Bedingungen entwickelte Struktur der deutschen Verwaltung (...) bis heute Bestand“ (Ellwein 1994: 8). Verwaltung „dient“ in dieser Perspektive der politischen Herrschaft, gleichgültig von deren Legitimationsgrundlage. Dieses vordemokratische Moment muss daher fast zwangsläufig mit den Demokratisierungsschüben der Weimarer Republik und der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in Konflikt treten.

Das Verhältnis von Verwaltung und Demokratie

Die Verwaltungswissenschaft beschäftigt sich mit diesem Spannungsverhältnis aus mehreren Perspektiven. Generell unterliegt die Verwaltung mehreren Rationalitätskriterien, die sich teilweise widersprechen können. Die Forderung nach demokratischer Legitimation steht so neben Kriterien der Effizienz (Wirtschaftlichkeit), der Effektivität (Wirksamkeit) und schließlich der Legalität (Rechtmäßigkeit) – ohne dass diese Kriterien in einem klaren hierarchischen Verhältnis zueinander stehen würden (vgl. Offe 1974; Bogumil/Jann 2009). Am deutlichsten werden die inhärenten Widersprüche hinsichtlich der Kriterien der Effizienz und Effektivität: Die günstigste Lösung ist selten die beste. Doch auch im Zusammenspiel mit der in diesem Beitrag interessierenden demokratischen Legitimation werden die Dilemmata des Verwaltungshandelns deutlich: Effektive Lösungen interessieren meist die direkt Betroffenen, der Bürger als Steuerzahler ist jedoch auch an effizientem Verwaltungshandeln interessiert – ohne dass im Regelfall eine eindeutige Lösung des Problems zur Verfügung steht.

Perspektiven und Kriterien

Effizienz, Effektivität, Legalität

In der neueren demokratiethoretischen Debatte wird insbesondere das Verhältnis zwischen der demokratischen Input-Legitimität und der alternativen Konzeption der Output-Legitimation durch die Bereitstellung von für die Bürger notwendigen oder gewünschten Leistungen thematisiert (vgl. Schmidt 2010: 273-288; Scharpf 1970). So hängen moderne Demokratien nicht nur

Input Legitimität
Output Legitimation

von einer möglichst unverzerrten Übersetzung des Willens der Mehrheit der Bevölkerung in politischen Entscheidungen ab, sondern auch von der tatsächlichen Wahrnehmung und Ausführung der aus Entscheidungen resultierenden Aufgaben: Die Frage ist also auch, ob die Ergebnisse der Willensbildung auch beim Bürger „ankommen“. Hier wird nochmals deutlich, dass das Verhältnis von Verwaltung und Demokratie nicht nur aus einer Perspektive betrachtet werden kann. Legt man Abraham Lincolns klassische Bestimmung der aus seiner *Gettysburg Adress* aus dem Jahr 1863 zugrunde, in der er Demokratie als „*government of the people, by the people and for the people*“ definiert, so kann man mindestens drei Dimensionen hervorheben: Das Volk im Sinne des griechischen *demos* fungiert hier einerseits als Auftraggeber („*of the people*“), als ausführende Gewalt („*by the people*“) und schließlich als Leistungsempfänger und Betroffene von Verwaltungsakte („*for the people*“). Diese Dimensionen entsprechen weitgehend der späteren einflussreichen systemtheoretischen Unterscheidung von Input, Throughput und Output (vgl. Easton 1965).

Textaufbau

Im Weiteren soll diese Unterscheidung aufgegriffen werden. Nach einer Definition der wesentlichen Begrifflichkeiten und einem Vergleich der Grundprämissen von Demokratie und Verwaltung (Kapitel 2) soll im Weiteren zwei verwaltungswissenschaftlichen Grundproblemen in ihren theoretischen und empirischen Aspekten nachgegangen werden. Danach (3.) soll das Verhältnis zwischen demokratischer Politik und Verwaltung betrachtet werden. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob Verwaltung in Demokratien tatsächlich nur die ausführende Kraft des politischen Willens darstellt oder nicht auch selbst erheblich Einfluss auf diese Willensbildung und insbesondere die Politikgestaltung ausübt. Dem Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern nachgegangen werden (4.): Entsprechen die Ergebnisse des Verwaltungshandeln tatsächlich der demokratischen Willensbildung und den Bedürfnissen der betroffenen Bürger und welchen Einfluss können Bürger auf das Verwaltungshandeln nehmen? Nach diesem Überblick über zentrale verwaltungswissenschaftliche Diskussionen werden zum Abschluss des Beitrags zentrale aktuelle Veränderungstendenzen betrachtet, die man immer auch als Resultate der Spannung zwischen demokratischer Legitimation und Effektivität, aber auch Effizienz und Legalität interpretieren kann (5.). Hierzu zählen die Einführung von Elementen partizipativer Demokratie, eine stärker an Effizienzkriterien orientierte Reform der Verwaltung (New Public Management), die Tendenz zu Privatisierungen und Auslagerungen und schließlich den verstärkten Einbezug der Bürger und anderen Akteuren in die Leistungserstellung der Verwaltung (Local Governance).

5.2.1 Demokratie und Verwaltung : Theoretische und empirische Perspektiven

Demokratie – aus dem Griechischen übersetzt „Volksherrschaft“ – ist ein Begriff mit vielen Facetten und theoretischen Deutungen (vgl. Schmidt 2010 und die verschiedenen Beiträge in diesem Band). Nach der Bestimmung von Robert A. Dahl können Demokratien anhand von mehreren Mindestkriterien abgegrenzt werden. Dazu gehören die Wahl und Abwahl der Amtsinhaber, Vereinigungs-, Informations- und Meinungsfreiheit, regelmäßige freie und gleiche Wahlen, das aktive und passive Wahlrecht, ein Elitenwettbewerb der tatsächlich Alternativen generiert und schließlich Institutionen, die garantieren, dass die Regierungspolitik tatsächlich auf dem Wählerwillen aufbaut (vgl. Dahl 1971: 3). Zu letzteren Institutionen gehört, neben der Regierung und Gerichten, die öffentliche Verwaltung. Diese auf Verfahren und Institutionen bezogene Definition von Demokratie kann freilich noch durch materiale Anforderungen an Demokratie ergänzt werden, wie dies etwa die Theorien der partizipativen und der deliberativen Demokratie tun (vgl. Schmidt 2010: 236-253).

Der Begriff der Demokratie

Mindestkriterien nach Dahl

Öffentliche Verwaltung gehorcht demgegenüber anderen Rationalitäten. Zentrale Elemente der Verwaltung und des Verwaltungshandelns wirken auf den ersten Blick zutiefst „undemokratisch“ – man nehme nur das Prinzip hierarchischer Weisungen, die Zentralisierung und die Herrschaft von Experten als Beispiele. Weitergehende grundsätzliche Kritik stellte die „Verwaltung der Welt“ als den basisdemokratischen Impulsen der Lebenswelt entgegengesetzt dar; man denke an die Kritik der „Frankfurter Schule“ an einer „Kolonisierung der Lebenswelt“ u. a. durch Verwaltungsapparate (Habermas 1981). Verwaltung soll nach der klassischen Vorstellung zunächst den politischen Willen möglichst reibungsarm ausführen. Dazu hat sich in Kontinentaleuropa¹ ein klassisches Modell von bürokratischer Verwaltung etabliert, das mit Bezug auf Max Webers Idealtyp von Bürokratie (vgl. Weber 1972) mit folgenden Charakteristiken beschrieben werden kann: Die Verwaltung erfolgt durch hauptamtliches Personal, es existieren eine klare Trennung von Amt und Person ebenso wie klare Über- und Unterordnungsverhältnisse (Hierarchie), Dienstwege sowie leistungs- und ausbildungsbezogene Karrierewege (Laufbahnprinzip). Verwaltungsarbeit unterliegt der Arbeitsteilung und Spezialisierung, ist regelgebunden und gehorcht den Prinzipien der Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit. Diese klassischen Elemente, die zunächst eher autoritären, nicht demokratischen Anschein vermitteln, sollen gewährleisten,

Die „undemokratische“ Verwaltung

Bürokratie nach Max Weber

¹ In diesem Beitrag kann aus Platzgründen auf international vergleichende Aspekte nur am Rande eingegangen werden und bezieht sich im Regelfall auf den deutschen Fall, einen klassischen Fall kontinentaleuropäischer Verwaltung mit einer stark verrechtlichten Grundlegung (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2011).

Spannungslinien zwischen Demokratie und Verwaltung

dass die Beamten den jeweiligen demokratischen Willen – unbesehen seiner materialen Inhalte – vollziehen. Demokratie ist aus dieser Sichtweise ohne eine komplementäre Amtshierarchie nicht möglich (vgl. Dreier 1991).² Schon diese Grundsatzdebatte zeigt verschiedene Spannungsverhältnisse zwischen Demokratie und Verwaltung auf, die in Tabelle 1 verdichtet werden.

Tab. 1 Spannungslinien zwischen Demokratie und Verwaltung

	Demokratie	Verwaltung
<i>Leitidee</i>	Gleichheit und Volkssouveränität	Hierarchie
<i>Soziale Anforderungen</i>	Bürger- (d.h. Laien-) Beteiligung und Allzuständigkeit	Professionalisierung und Spezialisierung
<i>Zeitliche Orientierung</i>	Wahlzyklen: Zeitlich begrenzte Herrschaft	Permanenz: Dauerhafte „Herrschaft im Alltag“
<i>Rationalitätskriterien</i>	Aggregation des Wählerwillens	Legalität, Effektivität und Effizienz
<i>Kontrolle</i>	(Öffentliche) Kontrolle der Bürokratie	Autonomie und Selbstkontrolle (bürokratische Werte).
<i>Entscheidungsprinzip</i>	Mehrheitsprinzip	Weisungsprinzip
<i>Transparenz</i>	Offenheit	Partielle Geheimhaltung (Arkanbereich)

Quelle: Eigene Darstellung.

Anforderungen an die Verwaltung

Fachwissen

Die skizzierten Spannungslinien stellen häufig keine absoluten Gegensätze dar, sondern können sich komplementär ergänzen. Sie stellen jedoch Anforderungen an demokratische Verwaltungen, die häufig eine Neubewertung dahingehend erforderlich macht, auf welchen Aspekt ein Schwergewicht gelegt werden soll. Beispielsweise wird die Fachlichkeit der Verwaltung im Regelfall akzeptiert, kann in Konfliktfällen jedoch umstritten sein, beispielsweise wenn es um die Neubewertung riskanter Technologien geht. Verwaltungsangehörige sehen im Gegenzug Politiker sehr häufig als „Amateure“ in Fachfragen. So entsteht eine Neigung, Fachfragen aus der politischen Diskussion zu nehmen und nur im Arkanbereich der Verwaltung zu belassen. Nach außen werden die so gefundenen Lösungen als „Sachzwänge“ dargestellt, die eine politische Erörterung überflüssig erscheinen lassen.

² Dieser Position entgegengesetzt sind freilich radikale Modelle der Selbstverwaltung, also einer Verwaltung durch die Verwalteten selbst, wie sie im Rätemodell oder in den – sozial überschaubaren – Praktiken der Kibbuzbewegung zu finden sind (vgl. König 2008: 3-6). Aus Raumgründen kann diese Debatte nicht weiterverfolgt werden.

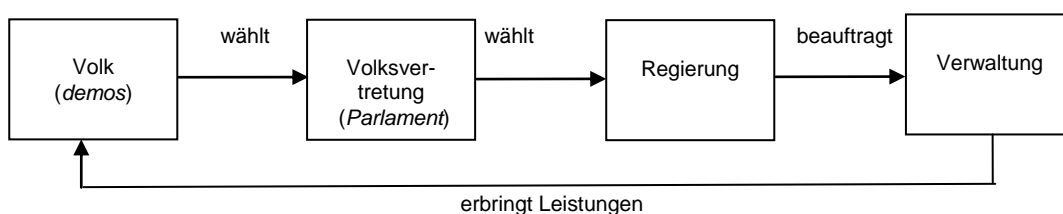
Andere hier aufgezeigte Widersprüche sind häufig notwendige Folgen der unterschiedlichen Rationalitätsansprüche, denen demokratische Willensbildung auf der einen Seite, eine an den Maßstäben von Effektivität, Legalität und Effizienz gebundene Verwaltung andererseits genügen müssen. Beispielsweise kann der scheinbare Widerspruch zwischen dem Gleichheitsanspruch der Demokratie und der faktischen Ungleichheit durch Hierarchie in der Verwaltung als Komplementarität verstanden werden: Der Gleichbehandlungsanspruch der Bürger in einer Demokratie ist nur durch hierarchische Weisungs- und Kontrollstrukturen zu realisieren. Baut man Hierarchien ab oder dezentralisiert Entscheidungsrechte und erhöht so die Responsivität der Verwaltung, erhöht sich häufig durch die entstehenden Handlungsspielräume auch die Unterschiedlichkeit der Behandlung der Bürger (vgl. Kuhlmann et al. 2011).

Hierarchie

Um die Grundprobleme des Verhältnisses zwischen Demokratie und öffentlicher Verwaltung in der repräsentativen Demokratie besser zu verstehen, ist es zunächst hilfreich, das Modell der Legitimationskette heranzuziehen (vgl. Strøm et al. 2006). Dies vereinfacht zwar sehr stark, da es viele Faktoren zunächst nicht berücksichtigt (z. B. die Rolle von Parteien, Interessengruppen, Fraktionen, Koalitionsabsprachen und die Binnendifferenzierung der Verwaltung), ermöglicht aber ein erstes Grundverständnis der zu Grunde liegenden Mechanismen und kann je nach Erkenntnisinteresse erweitert werden. Dieses Modell geht von drei wesentlichen Schritten der Legitimation aus: Die wahlberechtigten Bürger legitimieren durch ihre Wahlhandlung das Parlament und beauftragen es mit der Gesetzgebung im Sinne des durch die Wahl artikulierten Wählerwillens. Das Parlament beauftragt in einem zweiten Schritt die Regierung mit der Ausführung dieser Gesetze, welches diese in einem dritten Schritt der Verwaltung überträgt (vgl. auch Böckenförde 1992)

Das Modell der Legitimationskette

Abb. 1 Einfache Legitimationskette in parlamentarischen Demokratien



Quelle: Eigene Darstellung

Dabei kann man jede Delegationsstufe als ein sog. Principal-Agent-Verhältnis verstehen, also ein Auftraggeber-Auftragnehmeverhältnis. Nach der Principal-Agent-Theorie (vgl. z. B. Gilardi/Braun 2001) entstehen hier auf jeder Stufe aus dem Sachverhalt ungleich verteilter Informationen heraus spezifische Probleme: Die Verwaltung weiß meist über die Details der Politikdurchfüh-

Principal-Agent-Verhältnis

nung besser Bescheid als die Regierung, diese verfügt über mehr Informationen als die Parlamentarier und diese sind informierter als die Bevölkerung. Daraus entsteht ein Kontrollproblem, da der Auftraggeber (z. B. das Volk, das Parlament, die Regierung), nie vollständig darüber informiert ist, ob die Auftragnehmer (Parlament, Regierung oder Verwaltung) tatsächlich so handeln wie gewollt („hidden action“) und ob sie alle Informationen, über die sie verfügen tatsächlich preisgeben („hidden information“). Im Weiteren soll zunächst mit den vorderen Gliedern dieser Kette begonnen werden, dem Verhältnis von Politik und Verwaltung um danach die Verbindung zwischen Verwaltung und Bürgern näher zu betrachten.

5.2.2 Politik und Verwaltung: Zwischen legislatorischer Programmsteuerung und politisierter Verwaltung

Das Verhältnis von Politik und Verwaltung

Repräsentative Demokratie

Grauhans legislatorische Programmsteuerung

Verwaltung als ausführendes Organ

Exekutive Führerschaft

Das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist eines der meistdiskutierten Themen der Verwaltungswissenschaft. Sowohl der Vater der amerikanischen Public Administration, Woodrow Wilson, als auch der den weiteren kontinentaleuropäischen Diskussionsprozess prägende Max Weber machten diese Fragestellung zu einem ihrer Kernthemen (vgl. z. B. Bogumil/Jann 2009: 186-209). Im klassischen Modell der *repräsentativen Demokratie*, die auf die klassischen Gewaltenteilungslehren von Locke und Montesquieu zurückreicht, erhalten politische Entscheidungen ihre Legitimität durch das Parlament als gesetzgebendem Organ. Nach Abschluss der Gesetzgebung nimmt die Verwaltung eine reine ausführende Funktion ein. Grauhan brachte diese Vorstellung als das normative Modell der *„legislatorischen Programmsteuerung“* (vgl. Grauhan 1969). Dieses klassische Modell geht entsprechend der in Abb. 1 präsentierten Legitimationskette davon aus, dass der demokratische Wille des demos, also der wahlberechtigten Bevölkerung auf Repräsentanten übertragen wird. Diese Repräsentanten wählen eine Regierung und beauftragen diese mit der Ausführung des Mehrheitswillens. Dieser wird von einer spezialisierten Verwaltung im Sinne der Regierten ausgeführt. Die Verwaltung unterliegt mehreren Formen der Kontrolle, die gewährleisten sollen, dass diese den demokratischen Willen umsetzt. Die wichtigsten Instrumente hierfür sind das Recht, die hierarchische Organisation und der Haushalt, die die Verwaltung in ihrem Handeln dahingehend einschränken sollen, dass der Volkswille umgesetzt wird. Nach diesem Modell vollzieht die Verwaltung die von der Regierung erlassenen Gesetze und den Haushalt möglichst nach den Vorgaben des Gesetzgebungsorgans. Die Regierung beaufsichtigt die Verwaltung und trägt dafür Sorge, dass diese die Gesetze gemäß dem Willen des Parlamentes vollzieht. Eine Politisierung der Verwaltung (s. u.) wird dabei ausgeschlossen; Politik und Verwaltung bleiben zwei getrennte Sphären. Ein „Gegenmodell“ zur legislatorischen Programmsteuerung stellt die *„Exekutive Führerschaft“* (Grauhan 1969: 273ff.) dar. Dieses geht von der Notwendigkeit einer starken Regierung aus, um hier Informations- und Kontrollpotential zu bündeln. Dazu sind eigene Stäbe zur Politikvorbereitung nötig; der eigent-

lichen Verwaltung wird hier noch stärker eine reine Umsetzungsfunktion zugebilligt. Die Regierung wird so auch stärker vom Parlament abgekoppelt, um ihr im Gegenzug stärkere Kontrolle über die Verwaltung zu ermöglichen. Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung bleibt auch in diesem Modell das einer klaren Trennung.

Das normative instrumentelle Verständnis von Verwaltung in beiden Modellen wird von der empirischen verwaltungswissenschaftlichen Forschung durch die Aufdeckung verwischender Grenzen zwischen Politik und Verwaltung konterkariert. Dies zeigt sich insbesondere in der Einsicht in den politischen Charakter der Verwaltungstätigkeiten (Politisierung), ihre aktive Rolle in Politikentwicklung und -formulierung (Entscheidungsbeitrag) sowie in Zielverschiebungen, die durch Handlungsspielräume der Verwaltung in der Umsetzungsphase herrühren (Implementation).

Modelle in der Praxis

a) Entscheidungsbeitrag der Verwaltung

Politische Entscheidungen entstehen in politischen Prozessen für das sich das stark vereinfachende analytische Konzept des Policy-Zyklus etabliert hat (vgl. Bogumil/Jann 2009: 26; Knill/Tosun 2010: 15 f.). Dieses umfasst im Wesentlichen die Phasen der Problemdefinition, des Agenda-Setting, der Politikformulierung, der Implementation und schließlich der Evaluation. Entscheidungsbeiträge der Verwaltung finden sich insbesondere in den ersten drei Phasen (zur Rolle in der Implementationsphase siehe unten). Entgegen dem Bild, dass politische Probleme allein durch Problemdruck oder Wählerwillen auf die politische Tagesordnung treten und die vorgeschlagenen Lösungen die funktional richtigen Lösungen darstellen (funktionales Politikmodell) oder dem Gegenbild, das Probleme von Parteien und anderen Akteuren auf Grund von Interessen oder politischen Ideologien thematisiert werden (Parteidifferenzthese), zeigt die empirische Verwaltungsforschung einen nicht unerheblichen Beitrag der Verwaltung in den Phasen der Problemdefinition, dem Agenda-Setting und der Entscheidungsvorbereitung des politischen Prozesses auf. Natürlich unterstellt dieses Alternativmodell keine Determination der Politikergebnisse durch die Verwaltung, postuliert aber dennoch einen nicht unerheblichen Beitrag der Verwaltung in den Phasen vor der eigentlichen Entscheidung, die im politischen Raum fällt.

Der Policy Zyklus

Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Implementation, Evaluation

Rolle der empirischen Verwaltung

Die Beiträge der Verwaltung können dabei durch positive Programmanstöße, aber auch durch die Zurückhaltung von Informationen oder deren bewusste Forcierung (z. B. „Problemdruck“), die Ausarbeitung von Handlungsalternativen oder den Aufbau von Widerstand (z. B. „Sachzwänge“) erfolgen. Generell führt die überlegene Expertise der Verwaltungsmitarbeiter zu erheblichem Einflusspotential. Bürger und Politiker befinden sich daher nach Weber

Einflussmöglichkeiten

„den im Betrieb der Verwaltung stehenden geschulten Beamten gegenüber in der Lage des „Dilettanten“, gegenüber dem „Fachmann“. Diese

Überlegenheit des berufsmäßig wissenden sucht jede Bürokratie noch durch die Mittel der Geheimhaltung ihrer Kenntnisse und Absichten zu steigern“ (Weber 1972: 572).

bureaucratic drift

Dabei ist in der Bundesrepublik mit einer stark legalistischen Verwaltungskultur diese Abhängigkeit besonders ausgeprägt, da dem juristischen „Verfahrenswissen“ der Bürokratie eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. Knill 2001: 300).³ Dies zeigt sich insbesondere in der Entscheidungsvorbereitung, nachdem ein Problem auf der politischen Agenda ist. Im Gesetzgebungsprozess werden fachliche und juristische Fragen auf die Verwaltung delegiert (*drafting*) und die hier entstehenden Vorlagen (Referentenentwürfe) werden Gegenstand der politischen Diskussion. Hier können durchaus eigenständige Überlegungen der Verwaltung einfließen und gleichzeitig können durch Auslassungen Gestaltungsspielräume für die Verwaltung in die Gesetze transportiert werden, was auch als „bureaucratic drift“ bezeichnet wird. Durch eine strikte Trennung von Politik und Verwaltung würde sich die Politik daher selbst wesentlicher Informationen berauben, da sie diese Prozesse kaum durchschauen würde. Die oben skizzierte Principal-Agent-Problematik würde dadurch noch verschärft:

„Das Parlament wird zum ratifizierenden Vollzugsorgan administrativer Programmwahrnehmung. Die Möglichkeit der Selbststeuerung des Verwaltungsapparats, der Herrschaft der Dienenden wird zur Realität“ (Grauhan 1969: 272).

Prognose

Man muss Grauhans düstere Prognose nicht teilen, denn sie stellt die Trennungslehre von Politik und Verwaltung nur auf den Kopf. Vielmehr ist davon auszugehen, dass durch eine Verwischung der Grenzen von Politik und Verwaltung eine Abkoppelung der Verwaltung vom demokratischen Prozess vermieden werden kann. Ein wesentliches Instrument hierfür ist die Politisierung der Verwaltung.

b) Politisierung der Ministerialbürokratie

Formen der Politisierung

Die Arbeit der Ministerialbürokratie und der politiknahen Verwaltung auf anderen Ebenen kann nicht frei von politischen Aspekten sein. In der Regel werden drei Formen der Politisierung unterschieden: Formale Politisierung,

³ Kai-Uwe Schnapp zeigt im internationalen Vergleich recht unterschiedliche institutionelle Einflusspotentiale der Bürokratie auf die Politikgestaltung auf. Die Bundesrepublik weist hier neben Frankreich und Belgien das stärkste Einflusspotential auf; die geringsten Einflusspotentiale finden sich u. a. in Großbritannien wo das Ideal eines strikt neutralen Civil Service dominiert (vgl. Schnapp 2004).

Parteipolitisierung und funktionale Politisierung (vgl. Jochheim/Ebinger 2009; Bogumil/Jann 2009; Mayntz/Derlien 1989). Die häufig kritisierte *Parteipolitisierung* besteht darin, dass – insbesondere auf der Ebene von Spitzenpositionen – loyale Parteimitglieder auf wichtigen Posten zu „installieren“ und andererseits Loyalität durch Beförderungen zu „belohnen“ (Ämterpatronage). So zeigen etwa Ebinger und Jochheim auf, dass 2009, immerhin 42,9% der Staatssekretäre und 25,5% der Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter der deutschen Ministerien Mitglieder einer politischen Partei waren. 1995 waren dies sogar 78,5% der Staatssekretäre, 57,1% der Abteilungsleiter und 59,5% der Unterabteilungsleiter (Ebinger/Jochheim 2009: 334).⁴ *Funktionale Politisierung* bezeichnet hingegen das Bewusstsein der Beamten für die politische Bedeutung der von ihnen erarbeiteten Vorlagen und eine an Kriterien der Durchsetzungsfähigkeit vorgenommene Antizipation der Reaktionen aus der Politik in den von ihnen erarbeiteten Policies. Diese Form der Politisierung ist in der deutschen Ministerialverwaltung nach wie vor verbreitet. In einer aktuellen Umfrage sprachen 71% der politischen Beamten und 62% der Laufbahnbeamten den „Überlegungen zu politischen Implikationen“ eine „hohe“ oder „eher hohe“ Wertigkeit für ihre Arbeit zu (vgl. Ebinger/Jochheim 2009: 341). *Formale Politisierung* entsteht durch die sog. politischen Ämter und Beamten. Seit dem 19. Jahrhundert wurden mit der Parlamentarisierung der Ministerämter, der Einführung parlamentarischer Staatssekretäre und den sog. „politischen Beamten“ solche Schnittstellenpositionen zwischen Politik und Verwaltung geschaffen. Als „politische Beamte“ werden dabei Positionen wie Staatssekretäre und Ministerialdirektoren bezeichnet, die „jederzeit“ – also insbesondere nach einem Regierungswechsel – in den „einstweiligen Ruhestand“ versetzt werden können. So kommt es, dass in der Bundesverwaltung z. B. in der 14. Legislaturperiode (1998-2002) nach dem Regierungswechsel und im Verlauf der Legislaturperiode 96,2% der Staatssekretäre und 56,5% der Ministerialdirektoren ausgetauscht wurden, in der 6. Legislaturperiode mit dem Wechsel zur großen Koalition 73% bzw. 62% (vgl. Ebinger/Jochheim 2009: 333). Dieses Bild einer parteipolitisierten Ministerialverwaltung ist typisch für Deutschland. Den Gegenpol im europäischen Vergleich bildet Großbritannien, wo für leitende Beamte eine Parteimitgliedschaft bis vor kurzem untersagt war und das Leitbild eines politisch neutralen *Civil Service* bis heute Gültigkeit bewahrt hat (vgl. Peters/Pierre 2004).

Parteipolitisierung

Funktionale Politisierung

Formale Politisierung

Neben der eigentlichen Parteipolitisierung spielt auch die Nähe oder Mitgliedschaft zu Interessengruppen eine Rolle für die Politisierung der Beamtenschaft (vgl. Lehmbruch 1987). In der Vergangenheit wurde von einer Vielzahl solcher Verbindungen herausgearbeitet, die mit dem Begriff der „agency

Interessengruppen

Agency capture

⁴ Hinsichtlich der Parteipolitisierung ergibt sich für die Vergangenheit insgesamt ein uneinheitliches Bild, was auch durch die Problematik der umfragebasierten Forschung (unterschiedliche Rücklaufquoten, unterschiedliche Bereitschaft sich als Parteimitglied zu „outen“) mit verursacht wird (vgl. Ebinger/Jochheim 2009: 334 f.).

capture“ bezeichnet wurde. So wurde eine starke Durchsetzung der früheren Landwirtschaftsministerien mit Mitgliedern des Deutschen Bauernverbands nachgewiesen. Ähnliches gilt für Mitglieder von Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden im BMAS. Diese Form „administrativer Interessenvermittlung“ erklärt sich nicht allein aus gelungener Lobbyarbeit, sondern auch aus der Angewiesenheit von Politik und Verwaltung auf Informationen und Unterstützung aus den Verbänden sowie aus dem Potential der Verbände, Entscheidungen der Politik an ihre Mitglieder weiterzuvermitteln.

c) Implementation: Handlungsspielräume der Verwaltung

Implementation	Nach der politischen Entscheidung steht im Politikzyklus die Implementation politischer Entscheidungen, also deren Durchführung und Umsetzung. In dieser Phase ist die Verwaltung qua definitione dominierender Akteur. Im klassischen Modell der Gewaltentrennung folgt sie dabei der Programmierung durch Gesetze und anderer politische Vorgaben. Die Implementationsforschung stellt dieses Bild radikal in Frage: Sie identifiziert deutliche Handlungsspielräume der implementierenden Ebene, die zur Abweichung vom politischen Willen führen können. Schon für die Implementationsforschung der 1970er und 1980er Jahre war ein wesentlicher Ausgangspunkt die Einsicht, dass administratives Handeln nicht vollständig durch Gesetze und andere Zielvorgaben steuerbar ist (Regelsetzung), sondern dass auch Regelinterpretation und Regelumsetzung eine gewichtige Rolle für die materialen Ergebnisse spielen. Zielverschiebungen werden mit der Anzahl der involvierten Instanzen und Akteure wahrscheinlicher. Auf jeder Stufe kommen institutionelle Eigeninteressen und mögliche subversive Unterlaufungsstrategien der implementierenden Akteure bis hinunter zu den „street-level-bureaucrats“ zum Tragen, die simple „Top-down“-Vorstellungen konterkarieren. Hinsichtlich der <i>Programmkonkretisierung</i> ergeben sich Handlungsspielräume häufig durch Interpretationsspielräume hinsichtlich der Programmansiedlung und -durchführung. Ebenso sind die genaue Ressourcenallokation und Einzelfallentscheidungen offen für Interpretationen der durchführenden Akteure vor Ort.
Handlungsspielräume	
Implementationseffekt Vollzugsdefizit	Dabei lassen sich unterschiedliche Spielarten von Implementationseffekten unterscheiden (vgl. Mayntz 1997: 217): <i>Vollzugsdefizite</i> , insbesondere bei regulativen Programmen werden häufig durch Merkmale des Programms (zu komplexe Regelungsmaterien führen zu „pragmatischer Vorschriftenreduktion im Vollzug“ (ebd.)). Ebenso können Implementationsstrukturen (unklare Zuständigkeiten oder unzureichende personelle oder finanzielle Ausstattung) oder Merkmale des Regelungsumfeldes (fehlender Einfluss der vollziehenden Instanz) zu Vollzugsdefiziten führen. <i>Zielverschiebungen</i> , also die Substitution der ursprünglich im Programm angelegten neuen Ziele bilden eine zweite Gruppe von Implementationseffekten. Dies kann sowohl durch Aushandlungsprozesse oder selektive Interessenverfolgung der Verwaltung zu Stande kommen. Ungewollte <i>soziale Selektivitäten</i> entstehen durch Mitnahmeeffek-
Zielverschiebung	
Soziale Selektivität	

te und Moral-Hazard-Verhalten. Bestimmte soziale Gruppen werden so durch die Ausgestaltung der Implementationsstruktur bevorteilt.

Als Quellen von Abweichungen von den Zielen einer Politik wurden in der Implementationsforschung schon früh zwei wesentliche Bündel von Ursachen identifiziert (vgl. Pressman/Wildavsky 1973): Falsche Kausalannahmen in der Ausgestaltung der Policy („false theory“) und Fehler im eigentlichen administrativen Durchführungsprozess („false implementation“). Die Implementationsforschung hat sich zwar mittlerweile vom Ziel anspruchsvoller theoretischer Modelle verabschiedet (vgl. Knill/Tosun 2010; Hill/Hupe 2009); im Rahmen von Ansätzen mittlerer Reichweite haben sich inzwischen jedoch mehrere Bündel von Kausalbegründungen der Abweichung von Policies von ihren Programmzielen ausdifferenziert. Im Einzelnen werden hier Programmdefizite, Kontrolldefizite, Informationsasymmetrien, Probleme der Instrumentwahl, fehlende institutionelle Kompatibilitäten, Präferenzen und Strategien der implementierenden Akteure sowie die administrative Kapazität der implementierenden Ebene genannt (vgl. Knill/Tosun 2010: 121-131).

Gründe für abweichendes Verhalten

Zusammenfassend lässt sich also für das Verhältnis von Politik und Verwaltung eine mehrfache Abweichung vom normativen Ideal der „legislatorischen Programmsteuerung“ konstatieren. Die empirische verwaltungswissenschaftliche Forschung zeigt auf, dass entgegen der Gewaltenteilungslehre die Verwaltung eine bedeutende Rolle schon im Gesetzgebungsprozess spielt, dass entgegen dem Weberianischen Bild des neutralen und leidenschaftslosen Beamten die Verwaltung nicht politisch neutral ist und schließlich, dass die Verwaltung über erhebliche Spielräume in der Programmumsetzung verfügt. Zur Bewertung dieser Phänomene ist unter demokratietheoretischen Aspekten daher die im Folgenden betrachtete Frage nach deren inneren Demokratisierung der Verwaltung von Bedeutung: Ist die Verwaltung ein Spiegelbild der Gesellschaft oder vielmehr Ausdruck einer Elitenherrschaft? Sollte letzteres der Fall sein, wären die bisherigen Befunde bedenklich.

Zusammenfassung

5.2.3 Die Zusammensetzung der Verwaltung: Repräsentative Bürokratie oder Elitenherrschaft?

Wie anfangs erwähnt stammen zahlreiche Elemente der öffentlichen Verwaltung aus vordemokratischen Zeiten. Geprägt von oft nahtlosen Übergängen des Verwaltungsapparats bei Wechseln von Diktatur und Demokratie stellte sich nicht nur in der deutschen Erfahrungen die Frage nach der Möglichkeit einer Demokratiefähigkeit von Verwaltung. Wie die jüngste Debatte um die Vergangenheit des Auswärtigen Amtes zeigte, verliefen Elitenwechsel häufig relativ geräuschlos:

Demokratiefähigkeit der Verwaltung

„In den drei Umbrüchen von 1918, 1933 und 1945 hatte das Berufsbeamtentum, wenn auch unter ganz anderen Erscheinungsformen und

Auswirkungen, sich mit dem ihm eigenen Beharrungsvermögen zu halten gewusst“ (Eschenburg 1976:70).

Neutralität versus
Demokratisierung

Angesichts der weitgehend unbestrittenen Notwendigkeit einer Verwaltung in komplexen Gesellschaften wurde die Frage einer Demokratisierung des Verwaltungsapparates – häufig nach größeren politischen Umbrüchen – diskutiert. Es stellt sich hier ein weiteres Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Verwaltung ein: das zwischen einer grundsätzlichen „Herrschaftsneutralität“ von Verwaltung einerseits, einer notwendigen „Demokratisierung“ von Verwaltung andererseits. Die erste Position orientiert sich wiederum am Weberschen Idealtypus des neutralen Beamten: Unabhängig von der politischen Position des Regierenden führt der Beamte nach diesem Leitbild die ihm übertragenen Aufgaben aus. Wie im vorigen Abschnitte gesehen entspricht dieses Bild kaum der empirischen Wirklichkeit.

Webersche Idealtypus

Repräsentativität
der Verwaltung

Daher wird insbesondere in der angelsächsischen Diskussion die „Repräsentativität der Verwaltung“ zur alternativen Quelle der demokratischen Legitimität der Verwaltung angesehen. Das normative Bild der „*Repräsentativen Bürokratie*“ fordert eine Verwaltung, in der die Zusammensetzung des Verwaltungspersonals die Bevölkerung repräsentieren und hier wesentliche Dimensionen wie Geschlecht, Parteizugehörigkeit, Alter, Ethnizität umfassen und so die Gesellschaft wie in einem Mikrokosmos widerspiegeln soll (passive Repräsentation). Eine wichtige Diskussion ist neben der Repräsentation von Frauen diejenigen von Migranten, insbesondere auch in der ausführenden Verwaltung, wie z. B. häufig am Beispiel der Polizei, aber auch im Bereich der Schulen diskutiert. Unter integrationspolitischen Gesichtspunkten wird hier besonders die Vorbildfunktion junger Personen mit Migrationshintergrund hervorgehoben, und Aspekten der Verwaltungseffektivität die Vorteile, die durch Sprach- und Milieukenntnisse für die jeweilige Tätigkeit erwachsen. Weiter noch gehen Ansätze einer „aktiven Repräsentation“, die fordern, dass nicht nur wesentliche Merkmale vertreten sind, sondern, dass die repräsentative Verwaltung auch im Sinne der Vertretenen handelt (vgl. Mosher 1968). Die aktive Repräsentation kommt also in die Nähe der utopischen Selbstverwaltungsmodelle (vgl. Fn. 2).

Aktive Repräsentation

Internationaler Vergleich

Betrachtet man den bescheideneren Anspruch einer passiven Repräsentation eingehender, stehen dem zunächst die Notwendigkeit einer sachorientierten und leistungsgerechten Rekrutierung von Verwaltungsmitarbeitern entgegen, die häufig zur Legitimation geschlossener Verwaltungsapparate herangezogen werden. Dabei variiert die Geschlossenheit der Verwaltungsapparate im internationalen Vergleich erheblich – berühmte Beispiele für relativ geschlossene Verwaltungseliten finden sich z. B. in Frankreich, wo die Verwaltungselite durch eine geschlossene Ausbildungsinstitution, die ENA (Ecole normale d'administration) gegangen ist. Ein Gegenmodell findet man im Milizprinzip der Schweiz, wo es normal ist für eine gewissen Zeit von der Privatwirtschaft

in den öffentlichen Bereich zu wechseln und nach einer überschaubaren Zeit zurückzukehren (vgl. Derlien/Peters 2009). Die Geschlossenheit, insbesondere das Juristenmonopol, der deutschen Verwaltung wurde häufig als Elitenkontinuität beschrieben.

Diese häufig konstatierte Kontinuität der Verwaltungseliten kann heute empirisch nur noch bedingt bestätigt werden. Spätestens seit den 1960er Jahren kam es zu einem Generationenwechsel in den Verwaltungen, die alte Netzwerke zunehmend auflösten. Verbunden mit der Bildungsexpansion und dem Einfluss der Frauenbewegung kam es in den Administrationen zu erheblichen Wandlungsprozessen, die zwar noch keine „Repräsentativität“ im Sinne einer Zusammensetzung gemäß wesentlicher demographischer Merkmale der Gesamtbevölkerung darstellt, aber von dem Bild einer „geschlossenen Gesellschaft“, die sich von der Bevölkerung abkoppelt und abschirmt doch weit entfernt ist. Man kann heute grob von folgenden Entwicklungen im öffentlichen Dienst ausgehen (vgl. Derlien 2002; Bogumil/Jann 2009: 111-120): Neben der schon betrachteten stärkeren Politisierung kann von einer Verbreiterung der Rekrutierungsbasis ausgegangen werden. Zwar ist das Juristenmonopol nicht vollständig gebrochen, mit neuen technischen Aufgabenbereichen, einer Expansion sozialer Dienstleistungen und einer stärkeren Betonung betriebswirtschaftlicher Erfordernisse konnten neue Berufsgruppen in der Verwaltung Fuß fassen. Damit ist ein allgemeiner Trend zur Feminisierung des öffentlichen Dienstes verbunden. Der Frauenanteil in der öffentlichen Verwaltung nahm von 25,9% auf 48,3% zu (vgl. Bogumil/Jann 2009: 116). Diese Zunahme ist allerdings mit einem hohen Grad an Teilzeitbeschäftigung verbunden und bezieht sich kaum auf höhere Verwaltungspositionen, so dass auch hier die Ansprüche an Repräsentativität kaum eingelöst werden. Bei den Führungskräften dominiert weiter die juristische Ausbildung, die nach der letzten Erhebung 2005 rund 60% ausmachte und die Laufbahnkarriere (vgl. Schwanke/Ebinger 2006: 232). Zurückgegangen ist allerdings deren Rekrutierung aus Beamtenfamilien, die sog. „Berufsvererbung“, so dass von einer vorsichtigen Öffnung auch des höheren Verwaltungsdienstes gesprochen werden kann (vgl. Derlien 2002; Schwanke/Ebinger 2006).

Kontinuität der
Verwaltungseliten

Bedingte Öffnung

Zusammenfassend lässt sich also nur von einer vorsichtigen Öffnung des öffentlichen Dienstes in Deutschland sprechen, die der normativen Forderung nach einer „Repräsentativen Verwaltung“ kaum gerecht wird. Es kann aber im Umkehrschluss auch nicht von einer Abkoppelung der Verwaltung von der Gesamtgesellschaft gesprochen werden, die dem Bild einer undemokratischen Elitenherrschaft gleichkommen würde. Das Spannungsverhältnis zwischen der funktionalen Erfordernis der Rekrutierung der fachlich „richtigen“ Mitarbeiter und der normativen Forderung nach Repräsentativität bleibt solange bestehen, wie Ausbildungsabschlüsse und Karrierewege nach sekundären Merkmalen wie Geschlecht und Ethnizität ungleich verteilt sind.

Zusammenfassung

5.2.4 Verwaltung und Bürger: Responsive und kooperative Verwaltung

Die Doppelrolle des Bürgers

Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger ist durch die Doppelrolle des Bürgers als letztendlicher Auftraggeber (Wähler) und Finanzier (Steuerzahler) einerseits und Leistungsempfänger (Kunde) und Objekt obrigkeitlicher Maßnahmen (Untertan) andererseits geprägt. War die Untertanenrolle die klassische Bürgerrolle im liberalen Staat, wurde mit dem Ausbau sozialer und anderer staatlicher Leistungen der Bürger immer mehr auch zum Leistungsempfänger der Verwaltung. Damit trat zunehmend die normative Forderung einer „*responsiven Verwaltung*“ auf. Unter Responsivität wird die Reaktion der Verwaltung auf Veränderungen ihrer Umwelt und insbesondere artikuliert Bedürfnisse der Bürger ohne Umweg über die Politik verstanden. Nach dieser Vorstellung soll politisches und administratives Handeln an die Interessen und Forderungen von Bürgern rückgekoppelt werden. Im Idealfall – der freilich in der Realität nicht eintreten wird – wird dabei eine Übereinstimmung der Interessen der Bürger mit den sie repräsentierenden Institutionen angestrebt. Dieses Modell wurde zur „bürger- oder kundenorientierten Verwaltung“ weiterentwickelt (vgl. Bogumil/Jann 2009: 228 ff.), in der letztlich der Bürger als Kunde entscheidet was die Verwaltung unternimmt. Entgegen einem klassischen Modell der Vermittlung der Bürgerinteressen via die Politik bedeutet der Anspruch einer direkt responsiven Verwaltung gewissermaßen einen „Kurzschluss“ zwischen Bürgern und Verwaltung, in dem die Verwaltung Anregungen der Bürger aufnimmt. Die klare Legitimationskette wird im Modell *responsiven Verwaltung* durchbrochen. Konkret manifestiert sich dies in zahlreichen Maßnahmen, die „Bürgernähe“ und „Kundenfreundlichkeit“ der Verwaltung verbessern sollen wie regelmäßige Bürgerbefragungen, ein aktives Beschwerdemanagement oder Nutzerbeiräte (vgl. Bogumil et al. 2007: 67 ff.).

Responsive Verwaltung

Bürgerorientierte Verwaltung

Kooperative Verwaltung

Weniger die Nachfrage der Bürger als die Problemlösungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems steht im Zentrum des ähnlichen Modells der *kooperativen Verwaltung*. In diesem wird der monolithische Block der öffentlichen Verwaltung weiter aufgebrochen und die Verwaltung wird neben dem Gesetzesvollzug zum Moderator und Koordinator von Verhandlungssystemen mit privaten Akteuren und anderen Verwaltungsträgern (vgl. Benz 1994). Die Einsicht in die Komplexität moderner Gesellschaften macht aus dieser Sicht die Steuerungsadressaten zu wichtigen Mitgestaltern, deren Einbezug die Problemlösungsfähigkeit der Verwaltung erhöht. Dabei werden allerdings die klaren Legitimationsketten der repräsentativen Verwaltung durchbrochen. Politikgestaltung erfolgt zunehmend in Netzwerken. Damit kommt es zu Veränderungen in der Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Ein Beispiel hierfür ist die „Bürgerkommune“ (s. u.), in der Aufgaben auf bürgerschaftliche Gruppen übertragen werden. Ein wesentliches Problem solcher Arrangements aus demokratietheoretischer Perspektive ist die Abkoppelung von der repräsentativen Legitimations- und Kontrollkette, die im

Fälle opportunistischer Akteure zu Korruption und dem berüchtigten „Filz“ führen kann.

Das Verhältnis von Bürgern und Verwaltung steht also vor einer Reihe von Widersprüchen, die ein weiteres Spannungsfeld aufmachen. Ist der Bürger als Wähler und Steuerzahler an Gleichbehandlung interessiert, sind seine Interessen als Kunde und Untertan auf individuelle und „unbürokratische“ Behandlung durch die Verwaltung gerichtet. Für die Verwaltung wird so die Wahrung des Gleichheitspostulats und die normativen Ansprüche an Kooperation und Responsivität zu einer Dauerbaustelle, die sich auch in den im abschließenden Abschnitt diskutierten Reformmaßnahmen widerspiegelt.

Bürger und Verwaltung
im Widerspruch

5.2.5 Veränderungstendenzen: Reformen im Verhältnis von Demokratie und Verwaltung

In den bisher betrachteten drei wesentlichen Spannungsfeldern zwischen Verwaltung und Demokratie hat sich bei näherer Betrachtung eine Reihe von ungelösten (und wahrscheinlich unauflösbaren) Widersprüchen herausgeschält, die auf den unterschiedlichen Rationalitätsansprüchen zwischen Demokratie und Verwaltungshandeln beruhen. Im Verhältnis von Politik und Verwaltung sind dies die bürokratische Fachkompetenz auf der einen Seite, der politische Gestaltungswille auf der anderen Seite, durch den sich demokratische Politik erst definiert. In der Zusammensetzung der Verwaltung der Anspruch an eine repräsentative und demokratische Verwaltung einerseits, die Anforderungen an fachlich kompetente professionelle Rekrutierung andererseits. Zwischen Bürgern und Verwaltung der in der demokratische Gleichheitsanspruch auf der einen Seite, der Wunsch und Anspruch auf die Berücksichtigung individueller Interessen und Problemlösung andererseits.

Spannungsfeld
Verwaltung und
Demokratie

Diese inhärenten Widersprüche werden verstärkt durch *externe Wandlungsimpulse*, die Auslöser einer Reihe von Reformmaßnahmen waren, die auf einzelne Dimensionen des Verhältnisses von Demokratie und Verwaltung abzielen: Zu nennen sind auf Seiten der Bürger Wertewandel, zunehmende Politik- und Verwaltungsverdrossenheit sowie zunehmende Unzufriedenheit mit politischen und administrativen Leistungen. Abnehmende Wahlbeteiligung, schrumpfende Mitgliederzahlen in Parteien und Großverbänden sowie die zunehmende Nutzung „alternativer“ Formen der Partizipation wie Bürgerinitiativen, Demonstrationen oder auch neuerdings Online-Petitionen spiegeln diese Entwicklung wider. Auf der Ebene der Strukturen und Prozesse werden neben dem Dauerbrenner der Bürokratiekritik seit den 1990er Jahren zunehmend Ineffizienzen einerseits, mangelnde Bürgernähe andererseits kritisiert (vgl. Bogumil/Jann 2009). Ähnlich werden am Ende der Leistungskette dem Output, inadäquate Leistungen, zu hohe Kosten und fehlende Responsivität bemängelt. Überlagert werden diese Phänomene durch eine Krise öffentlicher Finanzen, die die Verwaltungen z. T. an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit bringen.

Reformen durch
externe Impulse

Reformversuche

Reformen zielten dabei in der Vergangenheit auf verschiedene der bisher betrachteten Aspekte ab (vgl. Bogumil/Jann 2009: 211-275). In der Nachkriegszeit (und in den neuen Bundesländern nach der Wende von 1989) galt es zunächst eine demokratische Verwaltung aufzubauen, also insbesondere die Zusammensetzung und das Rollenverständnis des Verwaltungsapparates zu verändern („Demokratisierung“). Seit den 1960er Jahren setzten die Verwaltungsreformen zunehmend an der Leistungsfähigkeit der Verwaltung an („Aktive Politik“ und Territorialreformen) und strebten Verwaltungsvereinfachung und größere Bürgernähe an. In den 1990er Jahren wurde schließlich Wirtschaftlichkeit und Effizienz zum wesentlichen Treiber von Reformen (Privatisierungen und New Public Management). Parallel trat aber auch die Forderung nach stärkerer Bürgerbeteiligung und Partizipation jenseits der Verfahren repräsentativer Demokratie auf die Tagesordnung. Im Weiteren sollen kurz vier wesentliche aktuelle Veränderungstendenzen vorgestellt und insbesondere nach ihren demokratietheoretischen Implikationen gefragt werden: Zunächst werden die primär effizienzgetriebenen Verwaltungsreformen des New Public Managements betrachtet, hiernach die Privatisierung und Ausgliederung öffentlicher Dienstleistungen sowie abschließend die Bestrebungen zu verstärkter Bürgerbeteiligung und kooperativer Demokratie.

a) New Public Management

Trennung von Entscheidung und Umsetzung

Seit den 1990er Jahren durchliefen zahlreiche Verwaltungen Veränderungsprozesse nach dem internationalen Leitbild des New Public Management (vgl. Naschold/Bogumil 2000). Dabei stand neben zahlreichen betriebswirtschaftlich inspirierten Reformelementen auch eine Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung auf dem Programm. Durchaus an die Tradition der „legislatorischen Programmsteuerung“ anknüpfend, sollte eine klare Trennung zwischen demokratisch legitimierten politischen Entscheidungen, dem „Was“, und der administrativen Umsetzung, dem „Wie“, erfolgen. Neu war hier der weitgehende Verzicht auf Vorgaben an die Verwaltung hinsichtlich der Prozesse und eine Orientierung an den Ergebnissen: Verwaltungen sollten weniger über den „input“ sondern über den „output“ gesteuert werden, der mit Leistungszielen gemessen und transparent gemacht werden sollte.

Kommunale Ebene

In Deutschland wurde das New Public Management insbesondere auf kommunaler Ebene als „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) eingeführt (vgl. Bogumil et al. 2007; Bogumil/Holtkamp 2006). Neben der Veränderung der politischen Steuerung beinhaltete das NSM insbesondere eine Dezentralisierung von Verantwortungsstrukturen, eine Umstellung der Steuerung von Inputs auf den sog. Verwaltungsoutput, der in sogenannte „Produkte“ gefasst wurde. Dezentrale Verantwortungsstrukturen sollten über outputbasierte – also an Verwaltungsleistungen orientierte – Budgetierung und ein Kontraktmanagement an die gesamtstädtische Steuerung und damit auch die lokale Demokratie rückgekoppelt und rechenschaftspflichtig gemacht werden. Poli-

tik und Bürger wurden also verstärkt auf ihre Rollen als Auftraggeber und Kunden reduziert.

Die Erfahrungen der Kommunen mit dem NSM können nach über 15 Jahren als ernüchternd eingestuft werden. Wie eine breit angelegte Evaluationsstudie aufzeigt (vgl. Bogumil et al. 2007), haben die Kommunen das Gesamtkonzept des Neuen Steuerungsmodells nur in den seltensten Fällen als holistisches Konzept umgesetzt, sondern sich des NSM als Werkzeugkasten bedient, aus dem einzelne Werkzeuge implementiert, andere jedoch nicht verwendet wurden. Die Verbesserung der gesamtstädtischen politischen Steuerung ist das am seltensten bearbeitete Problemfeld im Neuen Steuerungsmodell. Wo solche Anstrengungen unternommen wurden, fallen die Ergebnisse selten erfolgreich aus. Es zeigt sich, dass eine bessere Transparenz und Informationslage nicht automatisch zu besserer Steuerung führt. Darüber hinaus sind die lokalen Vertretungskörperschaften aus nachvollziehbaren Gründen nicht Willens, sich auf die im NSM geforderte Steuerung „at arms length“ einzulassen. Gleichzeitig zeigen sich in den Kommunen zahlreiche zentrifugale Tendenzen, ausgelöst durch die Dezentralisierungspolitiken im Rahmen des NSM, denen keine adäquaten Steuerungsverfahren entgegengesetzt werden und die so zu einer verwaltungsinternen Abkoppelung der Fachbereiche von gesamtstädtischen Zielen führen. Zudem führen Ausgliederungs- und Privatisierungstendenzen zur Bildung von monofunktionalen „Verwaltungssatelliten“, die verstärkt Eigeninteressen ausbilden und ebenfalls nur bedingt durch Steuerungsverfahren in gesamtstädtische Steuerungsprozesse einbezogen sind. Insgesamt ist daher eher von Steuerungsverlusten auszugehen, denen nur unzureichende Anstrengung zur Reetablierung von Steuerungsfähigkeit etwa durch effektives Controlling und Zielvereinbarungen entgegen gesetzt wird.

Ergebnisse der Reform

b) Privatisierung, Liberalisierung und Auslagerungen

Seit den 1980er Jahren stehen Privatisierungen und Auslagerungen auf der Tagesordnung der Verwaltung. Insbesondere die Privatisierung öffentlicher Infrastruktur (Post, Bahn, Telekom), der Verkauf öffentlicher Beteiligungen (z. B. bei VW, VEBA AG, Salzgitter AG) und die Privatisierung von Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge (Energieversorgung, Wasserver- und -entsorgung, Müllentsorgung und Öffentlicher Personennahverkehr) standen auf der Agenda. Dabei sind unterschiedliche Grade der Privatisierung zu unterscheiden. Während bei der materiellen Privatisierung wesentliche Anteile von privaten Investoren übernommen werden, behält die öffentliche Hand im Falle formaler Privatisierungen die Mehrheit der Anteile der nun in privater Rechtsform geführten Unternehmen. Auslöser der Privatisierungswelle waren – getragen von konservativen Regierungen und einer marktnahen neokonservativen Ideologie – einerseits offensichtliche Haushaltsprobleme. Durch den Verkauf öffentlicher Einrichtungen konnten so öffentliche Haushalte

Privatisierung

Kostendruck

Public Private Partnership

kurzfristig saniert werden (z. B. der umstrittene Verkauf öffentlicher Wohnungen in Dresden). Zum anderen verspricht sich die öffentliche Hand durch private Rechtsformen wie GmbHs und Aktiengesellschaft mehr Effizienz. Durch eine höhere Flexibilität im Personaleinsatz, flexiblere Tarifstrukturen und weniger Regulierungen als in privater Rechtsform sollten Effizienzreserven mobilisiert werden. Für die Bürger werden mit Privatisierungen und Liberalisierungen größere Wahlfreiheit und durch die freigesetzten Marktkräfte günstigere Leistungen verbunden. Im Zusammenhang mit Privatisierungen wurden auch zunehmend neue Formen der Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren eingeführt, sogenannte Public Private Partnerships (PPP). Gegenüber anderen Formen der Zusammenarbeit zeichnen sich PPPs durch Langfristigkeit und vertragsförmige Ausgestaltung aus. Kennzeichnend ist eine Arbeits- und Risikoteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, die trotz unterschiedlicher Interessen und Handlungslogiken auf gemeinsame Ziele ausgerichtet sein soll (Koproduktion). PPPs sind hinsichtlich der Leistungstiefe also zwischen den Polen einer öffentlichen Eigenherstellung und einer materialen Privatisierung angesiedelt. PPPs finden sich am häufigsten in den Bereichen öffentlicher Hochbau, Verkehrs-Infrastruktur, Datenverarbeitung und sog. High-Tech-Projekte. Der überwiegende Anteil von PPP-Projekten findet sich dabei auf der kommunalen Ebene, wo rund 80 Prozent der erfassten PPPs angesiedelt sind. Hier dominiert eindeutig der öffentliche Hochbau, insbesondere der Bau und die Sanierung öffentlicher Gebäude (vgl. Grohs 2010).

Steuerungs- und Kontrollverlust

Sowohl Privatisierung als auch PPPs bedeuten für die demokratische Steuerung und Kontrolle abnehmende Einflussmöglichkeiten. Der Legitimationskette in Abb. 1 wird ein weiteres Kästchen mit einer weiteren Principal-Agent-Beziehung hinzugefügt. Eine Steuerung der privatisierten Unternehmen ist in der Regel nur über die Aufsichtsrats- bzw. Gesellschaftergremien möglich. Ähnlich dem Neuen Steuerungsmodell kommt es so zu deutlichen Steuerungs- und Kontrollverlusten für die Bürger und verantwortlichen Politiker. Zwar bleiben dem Bürger als „Kunden“ z. T. die Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Anbietern (z. B. im Telekommunikationssektor), in vielen anderen Bereichen (Wasserentsorgung, ÖPNV) findet ein solcher Wettbewerb kaum statt, so dass dieser Machthebel entfällt. Die Anbieterstrukturen werden häufig intransparent und die eigentlich vorhandene öffentliche Rechenschaftspflichtigkeit wird kaum wahrgenommen. Die Risikostreuung bleibt dagegen asymmetrisch: Im Zweifelsfall muss die öffentliche Hand die Aufgabe gewährleisten.

c) Bürgerbeteiligung

Entgegen den effizienzgetriebenen Reformen des New Public Management und der Privatisierung wurden seit den 1990er Jahren aber auch Versuche unternommen, die Beteiligung der Bürger an der Gestaltung des Gemeinwesens zu stärken. Diese vor allem auf kommunaler Ebene vorangetriebenen Reformen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 102 ff.) beruhten einerseits auf der Einführung von Elementen direkter Demokratie durch die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, andererseits auf der Nutzung dialogischer Formen der Beteiligung von Bürgern in Gestaltungsprozessen (vgl. Holtkamp in diesem Band). Beispiele für letzteres sind Bürgerforen (runde Tische, Zukunftskonferenzen u. a.), Planungszellen⁵ oder Mediationsverfahren. Während Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bindende Entscheidungen hervorbringen können, sind letztere Verfahren für die Kommunalpolitik nur konsultativ. Mit ihrer Einführung waren Hoffnungen auf eine stärkere Input-Legitimität verbunden, die insbesondere die Akzeptanz umstrittener Maßnahmen erhöhen sollte.

Reformen auf kommunaler Ebene

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Für die etablierten demokratischen Strukturen bedeuten die neuen Mitspracherechte der Bürger eine Schwächung der repräsentativen Elemente. Im Falle von Bürgerbegehren und -entscheiden verlieren insbesondere die Parlamente und Stadträte direkt (durch opponierende Bürgerbegehren) oder indirekt (durch die bloße Androhung eines solchen Verfahrens) an Gestaltungsspielraum. Allerdings gibt es wenige empirische Hinweise dafür, dass dieses Instrument häufig zur Anwendung kommt (vgl. Bogumil/Holtkamp 2006: 109). Insofern sind eher die indirekten Wirkungen für die Entscheidungsprozesse von Bedeutung.

Schwächung der repräsentativen Elemente

Die zweite Form der Beteiligung, dialogische Instrumente wurde in den 1990er Jahren in verschiedensten Formen eingesetzt. Ein Beispiel sind die Bürgerbeteiligung im Stadtteil im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ oder die Lokale Agenda 21. Während Bürgerentscheide und -begehren letztendlich auf Mehrheitsentscheidungen beruhen, sind die anderen Beteiligungsformen in der Regel sehr selektiv: In der Regel nehmen gut ausgebildete Mittelschichtangehörige im mittleren Alter eher an solchen Verfahren teil. Daher sind diese Verfahren demokratietheoretisch umstritten. Dennoch können diese Beteiligungsformen, soweit sie durch die demokratischen Mehrheiten gestützt werden die Qualität und Akzeptanz von Entscheidungen erhöhen und bringen Elemente der Deliberation in die Entscheidungsprozesse ein.

⁵ Hierfür werden Bürger durch eine Zufallsstichprobe ausgewählt und beschäftigen sich über mehrere Tage mit dem zu behandelnden Problem.

d) Kooperative Demokratie und Governance

Neue Anforderungen	<p>Nicht nur auf der Inputseite spielen Bürger eine neue Rolle, auch bei Gestaltungsaufgaben selbst übernehmen Bürger und andere Akteure neue Rollen. Das klassische Modell des Politik-Verwaltungsnexus geht von einer einheitlichen Bürokratie als Implementationsagenten aus. Dieses klassische Bild war nie ganz vollständig und wird der Realität immer weniger gerecht. Immer mehr Implementationsarrangements gehen über die klassische Bürokratie hinaus und umfassen private Dienstleister, bürgerschaftliche Gruppen und Vereine, Interessenverbände und verschiedene Verwaltungsträger mit unterschiedlicher Legitimationsgrundlage. Solche komplexen Implementationsarrangements werden heute meist als „Governance“ bezeichnet (vgl. Benz/Dose 2010). Unter Governance (z. B. in der lokalen und regionalen Beschäftigungspolitik) werden die Politikgestaltung in horizontalen Netzwerken unter Beteiligung zahlreicher Akteure, seien es verschiedene Verwaltungsträger (z. B. Kommunalverwaltungen und die Bundesagentur für Arbeit, Verbände und Bürgerinitiativen (z. B. Gewerkschaften und Arbeitsloseninitiativen) sowie privater Akteure (Unternehmen und Einzelpersonen) verstanden, die zur Bearbeitung bestimmter Probleme (z. B. Arbeitslosigkeit) zusammenarbeiten. Klar wird hier, dass einfache Delegationsketten kaum noch zur Bestimmung der Politikergebnisse beitragen. Unter Gesichtspunkten der Input-Legitimität muss man daher von Legitimationsdefiziten ausgehen: Dazu gehört eine Abkoppelung der Einzelinteressen von allgemeinen Interessen, da eine Vielzahl der beteiligten Akteure nicht durch allgemeine Wahlen legitimiert sind, sondern Partikularinteressen vertreten (z. B. Verbände und Unternehmen). Zudem sind manche Interessen leichter organisierbar, was zu einer Privilegierung bestimmter Interessengruppen führt. Dem Staat wird zwar die Aufgabe des Interdependenzmanagements zugeschrieben; einer effektiven Wahrnehmung stehen jedoch zahlreiche Hindernisse gegenüber. Erwähnt seien hier nur Informationsasymmetrien (z. B. fehlende Fachkenntnisse auf Seiten der Verwaltung), fehlende Durchsetzungsmacht oder fehlende Verwaltungskapazität (vgl. Papadopoulos 2010). Auf der anderen Seite wird solchen Arrangements vielfach eine erhöhte Output-Legitimität zugeschrieben, da komplexe Problemlagen („messy problems“) häufig nur unter Beteiligung verschiedener Akteure und der Berücksichtigung spezifischer lokaler Informationen und Handlungspotentiale zu lösen seien.</p>
Governance	
Akteursvielfalt	
Staat als Interdependenzmanager	
Fazit	<p>Die in diesem Abschnitt betrachteten Wandlungstendenzen stellen nur einen Ausschnitt der aktuellen Veränderungsprozesse dar. Deutlich wird aber auch, dass diese Veränderungen keine allgemeingültigen Lösungen zur Verfügung stellen und neue Probleme aufwerfen, die teils zum Rücksteuern, teils zu neuen Leitbildern und Reformkonzepten führen. In allen Fällen wird deutlich, dass sie an den Spannungslinien zwischen Demokratie und Verwaltung ansetzen und hier zu neuen Schwerpunktsetzungen und Akzenten, aber keinen eindeutigen Lösungen oder stabilen Gleichgewichten führen.</p>

5.2.6 Schlussbemerkungen

In diesem Beitrag wurden Spannungen zwischen Demokratieprinzip und Verwaltung aufgezeigt, die sich aus unterschiedlichen Rationalitätskriterien ableiten lassen. Unter sich ändernden Umweltbedingungen werden immer neue Anpassungen benötigt, um die Stabilität, Legitimation und Leistungsfähigkeit des demokratischen Gemeinwesens und eine leistungsfähige Verwaltung aufrecht zu erhalten. Da der demokratische „Input“ und der von der Verwaltung produzierte „Output“ zwei Seiten einer Medaille darstellen, sind beide Seiten aufeinander angewiesen, ohne dass sich ihre Orientierungen decken würden. Wie gesehen trifft das normative Bild der legislatorischen Programmsteuerung immer weniger die Realität der Beziehungen zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung. Alternative normative Konzeptionen zeichnen sich hingegen kaum ab. Vielmehr scheint ein Andocken alternativer Demokratiekonzeptionen wie dem von partizipativen, direktdemokratischen oder deliberativen Verfahren an mehreren Gliedern der klassischen Legitimationskette stattzufinden, die aber wenig systematisch und kohärent sind. Auf der anderen Seite führen New-Public-Management, Privatisierungen und Governance-Arrangements zu weiterer Verantwortungsfragmentierung und Steuerungsdefiziten. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage ob diese Aufweichung des klassischen Legitimationsprinzips zu einer Legitimationskrise führt, oder ob Legitimation über alternative Mechanismen (z. B. eine verbesserte Leistungsfähigkeit) kompensiert werden kann.

Demokratieprinzip und
Verwaltung

Input
Output

Alternative Demokratie-
konzeptionen

Neue Modelle

Ein in diesem Beitrag ausgelassener Einflussfaktor stellt die zunehmende Internationalisierung und Verflechtung dar. Zahlreiche Politikfelder werden heute nicht mehr durch eine einzige demokratische Ebene bearbeitet sondern kennzeichnen sich durch verflochtene Mehrebenenpolitiken, die subnationale, nationale und supranationale Ebenen umfassen (vgl. Benz 2009). Dies führt auch zu einer Entkoppelung der demokratischen Verantwortung. Nicht nur die EU, auch andere internationale und transnationale Organisationen und Regime beeinflussen heute die Wahrnehmung bestimmter Politiken (etwa im Gesundheitsbereich (WHO) oder im Bereich der Arbeitsstandards (ILO) ohne eine über eine direkte demokratische Legitimation zu verfügen (vgl. Rittberger/Zangl 2003). Zukünftige verwaltungswissenschaftliche Betrachtungen müssen diese Entwicklungen einbeziehen und sind gezwungen von einfachen Delegationsketten zu komplexeren Modellen des Verhältnisses von Politik und Verwaltung zu kommen.

Internationalisierung und
Verflechtung

Mehrebenenpolitik

5.2.7 Literatur

- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur 2009: Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden: VS.
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai 2010: Governance – regieren in komplexen Regelsystemen. 2. Auflage. Wiesbaden: VS.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1992 : Demokratie als Verfassungsprinzip. In: Ernst-Wolfgang Böckenförde: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, 289-378.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: VS.
- Dahl, Robert A. 1971: Polyarchy. Participation and Opposition. New Haven: Yale.
- Derlien, Hans-Ulrich 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel. In: Klaus König (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, 229-253.
- Derlien, Hans-Ulrich/Peters, B. Guy, 2009: The State at Work. Public Sector Employment in Ten Countries. 2 Bd. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dreier, Horst 1991: Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive. Tübingen: Mohr.
- Easton, David 1965: A Systems Analysis of Political Life. New York.
- Ebinger, Falk/Jochheim, Linda 2009: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. In: der moderne staat 2 (2), 327-345.
- Gilardi, Fabrizio/Braun, Dietmar 2001: Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie. In: Politische Vierteljahresschrift 43 (1), 147-161.
- Grauhan, Rolf-Richard 1969: Modelle politischer Verwaltungsführung. In: Politische Vierteljahresschrift 2 (3), 269-284.
- Grohs, Stephan 2010: Public Private Partnerships. In: Dieter Nohlen/Dieter Schultze: Lexikon der Politikwissenschaft. 4. Auflage. München: Beck, 857-858.
- Ellwein, Thomas 1994: Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim: BI.

- Eschenburg, Theodor 1976: Regierung, Bürokratie und Parteien 1945-1949. In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte. 24. Jg., 58-74.
- Habermas, Jürgen 1981: Theorie kommunikativen Handelns. 2 Bände. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hill, Michael/Hupe, Peter 2009: Implementing Public Policy, London: Sage Publications Ltd.
- Knill, Christoph 2001: Autonome und instrumentelle Bürokratien: Strukturelle Indikatoren für die Entwicklungsdynamik nationaler Verwaltungssysteme. In: Die Verwaltung 34 (2), 291-308.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale 2010: Politikgestaltung in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate 2011: Dezentralisierung des Staates in Europa. Wiesbaden: VS.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut 2011: Verwaltungen im internationalen Vergleich. Studienbrief 33904. Fernuniversität in Hagen.
- König, Klaus 2008: Moderne öffentliche Verwaltung. Berlin: Duncker und Humblott.
- Lehmbruch, Gerhard 1987: Administrative Interessenvermittlung. In: Adrienne Windhoff-Héritier, (Hg.): Die Verwaltung und ihre Umwelt. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-43.
- Mayntz, Renate 1997: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 4. Auflage. Heidelberg: Müller.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans Ulrich 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Federal Administrative Elite 1970-1987. In: Governance 2, 384- 404.
- Mosher, Frederic C. 1968: Democracy and the Public Service. New York: Oxford University Press.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg 2000: Modernisierung des Staates. Opladen: Leske + Budrich.
- Offe, Claus, 1974: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns. In: Leviathan, 333-345.
- Papadopoulos, Yannis 2010: Governance und Demokratie. In: Arthur Benz/Nicolai Dose, (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. 2. Auflage. Wiesbaden: VS, 225-249.
- Peters, B. Guy/Pierre, Jon (Hg.) 2004: Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control, Abingdon.
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron 1973: Implementation, Berkeley, CA: University of California Press.

- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2003: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. 3. Auflage. Wiesbaden: VS.
- Scharpf, Fritz W. 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung: Konstanz: UVK.
- Schmidt, Manfred 2010: Demokratietheorien. 5. Auflage. Wiesbaden: VS.
- Schnapp, Kai-Uwe 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Opladen: Leske + Budrich.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970-2005. Kontinuität trotz Wandel. In: Jörg Bogumil/Jann Werner/Frank Nullmeier (Hrsg.) 2006: Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 37, 228-249.
- Strøm, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergman, Torbjörn (Hrsg.) 2006: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford: Oxford University Press.
- Weber, Max 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen: Mohr.