

Ute Hörrmann, Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft

Discussion-Paper für die Tagung der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der
DVPW

„Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“

am 23.-25. September 2004

in Konstanz

Das Neue Steuerungsmodell – Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierung auf das parlamentarische Budgetrecht der Länder.

Verwaltungsmodernisierung ist in. Über 90% der deutschen Städte, alle Bundesländer und der Bund modernisieren derzeit ihre Verwaltungen nach der Philosophie des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Vorrangiges Ziel ist eine Steigerung von Effizienz und Kostentransparenz im Verwaltungshandeln. Wesentliche Elemente sind die Einführung eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells in dem Leistungen und Budgets in Kontrakten vereinbart werden, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und eines Berichtswesens. Der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens kommt bei der Modernisierung eine zentrale Bedeutung zu.

Bisher steht im Zentrum der Aktivitäten die Binnenmodernisierung der Verwaltungsstrukturen.¹ Der vorliegende Beitrag wendet sich den Auswirkungen der Modernisierung des Haushaltswesens auf das parlamentarische Budgetrecht zu. Dieser Aspekt der Verwaltungsmodernisierung blieb in der wissenschaftlichen Literatur bisher eher ein Randthema (Brink/Reinemann 2002). Und wenn, dann wird vielfach versucht, das für die verwaltungsinterne Modernisierung entwickelte Leitbild einer zielgenauen Steuerung und Kontrolle auf das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung zu übertragen.

Insbesondere der politische Parteienwettbewerb im Parlament und die Führungsrolle der Regierung legen hingegen nahe, dass eine einfache Übertragung der manageriellen Logik des NSM nicht ausreicht, um das Beziehungsgeflecht zwischen Parlament und Regierung abzubilden. In dieser Arbeit wird daher die These vertreten, dass das verwaltungsinterne NSM

¹ Dazu gehören insbesondere Fragen der Organisations- und Personalentwicklung, Aufgabenanalyse und –kritik, Beurteilungswesen, Führungspositionen auf Zeit, Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Außenverhältnis zum Bürger/Kunden.

nicht einfach übertragen werden kann, sondern dass eine moderne Verwaltung ein parlamentarisches Äquivalent braucht, eine parlamentarische Ziel- und Budgetkontrolle, mit Hilfe derer aber nur Teile der vom NSM angestrebten Ziele erreicht werden können.

Diese These basiert auf einer agenturtheoretischen Analyse, mit deren Hilfe die Einführung quasi-vertraglicher Instrumente – was das NSM ja im Kern beinhaltet – betrachtet wird. Die Prinzipal-Agent-Theorie konzentriert sich auf Kontrollprobleme, die sich aus Vertragsbeziehungen unter den Bedingungen von Interessensdifferenzen und Informationsasymmetrien ergeben und diskutiert verschiedene Instrumente der Vertragsgestaltung, um Kontrollprobleme für den Prinzipal zu minimieren (Arrow 1985; Moe 1984). Ausgehend von dieser theoretischen Struktur und den haushaltsrechtlichen Grundlagen sollen im vorliegenden Beitrag, die empirischen Ergebnissen der Parlamentarismusforschung mit den betriebswirtschaftlichen Bausteinen des NSM zusammen geführt werden. Es wird diskutiert, um welche Akteure es sich handelt, welche Interessen sie haben, über welche Informationen sie verfügen und welche Kontrollprobleme für das Parlament daraus resultieren. Abschließend soll ein kurzer Blick auf mögliche Instrumente und deren Ausgestaltung geworfen werden, die im Rahmen von (Quasi)Verträgen zwischen Parlament und Regierung vereinbart werden können und die die strukturellen Kontrollprobleme des Prinzipals Parlament reduzieren können.

Parlamentarische Akteure

Das deutsche parlamentarische Regierungssystem ist durch eine hohe Dichte an institutionellen Rahmenbedingungen charakterisiert, die das Beziehungsgeflecht zwischen Parlament und Regierung auch im Rahmen des Haushaltsrechts reglementieren. Sie stehen auch bei der Einführung quasi-vertraglicher Verhältnis nicht zur Disposition. Dazu gehören

- Das Konzept der gemeinsamen Staatsleitung (Friesenhahn 1958), wobei im Gegensatz zur allgemeinen Gesetzgebungskompetenz der Regierung in der Haushaltspolitik nach Art. 110 GG die Führungsrolle zusteht und
- die materielle Gewaltenteilung, die sich aus der Kreationfunktion (Meyer 1989: 126) ergibt und die zu einer Spaltung des Parlaments in Mehrheitsfraktionen und Opposition führt. Sie hat wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung und den Einsatz parlamentarischer Instrumente.

Das Parlament kann bei der Analyse der Haushaltsmodernisierung als Auftraggeber betrachtet werden, da es über den Haushalt beschließt und damit der Regierung den Auftrag zum Voll-

zug des Haushalts erteilt. Während im NSM i.d.R. pauschal zwischen Politik und Verwaltung unterschieden wird², soll im folgenden Beitrag eine Differenzierung vorgenommen werden. Durch die Kurationsfunktion gliedert sich das Parlament in zwei Teilprinzipals, die Mehrheitsfraktionen und die Opposition, die die Parlamentsfunktionen in unterschiedlicher Art und Weise ausfüllen, aber auch in sich nicht homogen sind. Empirische Untersuchungen belegen die interne Dynamik von Regierungsmehrheiten in unterschiedlichen Konstellationen (Bull 1999; Kropp 2002) ebenso wie die Heterogenität von parlamentarischen Oppositionsfraktionen (Helms 2002; Eilfort 2003), die bei der Ausgestaltung der Haushaltsmodernisierung Berücksichtigung finden müssen. Die Regierung gilt in diesem Modell als Auftragnehmer und ist für den Vollzug des Haushalts verantwortlich. Durch das Initiativrecht nach Art. 110 GG hat sie eine für einen Auftragnehmer herausragend starke Stellung.

Interessensdifferenzen im Parlament

Auch wenn man allen parlamentarischen Akteuren unterstellen kann, dass ihr oberstes Ziel das der Stimmenmaximierung (vote-maximizer) ist, ergeben sich aus der parlamentarischen Aufspaltung in Regierungsmehrheit und Opposition Unterschiede bei den politischen Interessen und der Wahrnehmung der parlamentarischen Funktionen.

Parlamentarische Mehrheiten zeichnen sich wesentlich dadurch aus, dass sie gemäß der Funktionslogik des deutschen Regierungssystems im Parlament Mehrheitsfähigkeit demonstrieren, insbesondere indem sie geschlossen auftreten und zu bindenden Entscheidungen kommen (Eilfort 2003: 574f.). Allerdings werden Differenzen vorrangig intern, nicht mit formalen parlamentarischen Instrumenten bereinigt, auch wenn sie sich im Parlament und in den Ausschüssen durchaus differenziert als kompetitiver Wettstreit widerspiegeln, ohne dabei den Partner einseitig zu schädigen. Die enge Bindung an die Parlamentsmehrheit - „politische Vertrauensbindung“ (Steffani 1991: 18) - erwächst aus dem parlamentarischen Regierungssystem und es dominieren die Interessenskongruenzen. Gleichwohl sind die Interessen zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen nicht identisch. Der Abgleich der Interessen und die politische Feinsteuerung durch die Mehrheitsfraktionen erfolgt aber weniger über formale Vorgaben im Haushalt, sondern vorrangig intern auf informellen Wegen (Hartwich/Wewer 1991).

² Nur wenige Autoren differenzieren das Parlament ansatzweise in Mehrheitsfraktionen und Opposition z.B. Siekmann 1997; Banner 1997; Hill 1997, 1998; Bogumil 1997, 2001.

Die parlamentarische Opposition präsentiert sich als Alternative zur parlamentarischen Mehrheit und bewegt sich im Spannungsfeld zwischen konfrontativem Verhalten und Kooperation (Werner 1993: 184). Parlamentarische Opposition formiert sich aufgrund ihrer generellen Beziehung zur Regierungsmehrheit, ist aber nicht notwendigerweise ein geschlossener Block oder ein diszipliniert auftretendes Gegenkollektiv. Das gilt besonders, wenn die Opposition links und rechts vom Regierungsbündnis angesiedelt ist. Sie gruppiert sich zum jeweiligen Sachthema und in unterschiedlichen zeitlichen Phasen. Ihr Konsensdruck ist geringer und sie auch intern ist fragmentiert. Strategisches Oppositionsverhalten in den Ländern wird zudem von anderen Handlungsarenen, z.B. den politischen Mehrheiten im Bundesrat beeinflusst (Steffani 1991; Helms 2002).

Fraktionsübergreifende Zusammenarbeit basiert auf gleich oder ähnlich gelagerten Interessen, wie sie insbesondere im Haushaltsausschuss belegt werden kann. Sie konzentriert sich auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Regierungshandelns. Das Selbstverständnis, Leistungs- und Sachkontrolle gegenüber der Regierung auszuüben, ist im Haushaltsausschuss über die Parteigrenzen hinweg ausgeprägt (Dreier 1998: 92ff.; Schüttemeyer 1998: 305). Insbesondere gegenüber Fachbruderschaften entwickeln Haushälter einen gemeinsamen „Corps-Geist“ (Kropp 2001: 275), da alle Mitglieder des Haushaltsausschusses gegenüber Fachpolitikern ihrer Fraktionen jeweils die gleiche Rolle als „Ausgabenbremser“ einnehmen (Sturm 1985: 256). Die interfraktionelle Willensbildung ist hier stärker ausgeprägt als in anderen Ausschüssen. Immer wieder wird „über Bande gespielt“. Vertreter von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen verbünden sich gegen die Ministerialbürokratie (Heun 1989: 341ff.). Umgekehrt nutzen auch die Ministerien Abgeordnete der Regierungsfractionen, aber auch die Opposition zu eigenen Zwecken, z.B. um missliebige Vorhaben zu kippen (Sturm 1985: 250).

Informationsasymmetrien im Parlament

Informationsvorsprung des Agenten sind ein wesentliches Charakteristikum von Agenturbeziehungen, das sich als Beschreibung für die Regierung auch im deutschen parlamentarischen Regierungssystem bestätigt. Auch wenn das Parlament seine Information aus unterschiedlichen Quellen bezieht (Puhe/Würzbach 1989), so verfügt die Regierung doch insbesondere beim Haushalt über ein „Quasi-Monopol“ (Sturm 1989: 212), das ihre Stellung zusätzlich zu den institutionellen Gegebenheiten stärkt. Der Informationsaustausch zwischen der Regierung und dem Parlament und hier insbesondere der Opposition ist wesentlich durch taktische Über-

legungen geprägt. Die Opposition hat ausgesprochene Schwierigkeiten als parlamentarische Minderheit schnell an geeignete Informationen heranzukommen, auch wenn sie durchaus über informelle Zugänge zur Verwaltung verfügt (Sturm 1988: 48; Lösche 2000: 932). Weil aber eine effektive Oppositionsarbeit von hinreichender Information und von dem Aufbauen eines „Gegensachverstands“ abhängig ist, insbesondere, wenn sie eine eher kompetitive Strategie verfolgt, sind institutionell verankerte Minderheitenrechte sowie Berichtspflichten der Regierung für die Opposition von besonderer Bedeutung (Schneider 1989: 1075).

Parlamentarische Kontrolle

Durch die Delegation von Aufgabenerledigung an die Regierung entstehen Kontrollprobleme für das Parlament (Steffani 1989: 1325ff.), die sich aber angesichts der aufgezeigten Interessensdifferenzen und Informationsasymmetrien für die Mehrheitsfraktionen und die Opposition unterschiedlich darstellen. Die Mehrheitsfraktionen nehmen ihre Kontrollfunktion vornehmlich auf informeller Ebene wahr, das gilt besonders für die politische Richtungskontrolle. Aufgrund der hohen Interessenkongruenz und dem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis haben die Mehrheitsfraktionen ein geringeres Kontrollproblem. Die Opposition hingegen übt parlamentarische Kontrolle öffentlichkeitswirksam aus, um sich als Alternative zur politischen Mehrheit zu präsentieren. Voraussetzung dafür sind – wie dargelegt – eine ausreichend Informationen. Und auch wenn die Opposition einen großen Teil der zur Kontrolle notwendigen Informationen von Dritten erhält, wird doch deutlich, dass das informationelle Quasi-Monopol der Regierung ein zentrales, wenn nicht *das* zentrale Kontrollproblem für die Opposition darstellt.

In begrenztem Umfang ist im Zusammenhang mit dem Haushalt auch eine gemeinsame parlamentarische Kontrolldimension zu beobachten, die ihre Ursprung in einem gemeinsamen demokratischen Grundverständnis und dem Corps-Geist der Haushälter hat. Sie bezieht sich im Haushaltsvollzug wesentlich auf Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Regierungshandelns (Sturm 1988: 48). Darüber hinaus stehen Abgeordnete von Mehrheitsfraktionen und Opposition gleichermaßen vor den Problemen von Komplexität, chronischem Zeitmangel und hoher Arbeitsbelastung (Puhe/Würzberg 1989).

Das NSM im Lichte von Theorie und Empirie

Die dargestellten Strukturen und die empirischen Erkenntnisse der Parlamentarismusforschung machen deutlich, dass auf die Frage der Übertragbarkeit des NSM auf Politik und Verwaltung, die Antwort den spezifischen Strukturen im Zusammenwirken zwischen Parlament und Regierung Rechnung getragen werden muss. Es stellt sich die Frage, inwieweit die vom NSM definierten Ziele (Trennung von Politik und Verwaltung (Interaktion), höhere Effizienz und Transparenz und bessere Kontrolle), die für die internen Verwaltungsstrukturen entwickelt worden sind, im Zusammenwirken von Parlament und Regierung erreicht werden können bzw. wie ein Äquivalent, eine parlamentarische Ziel- und Budgetkontrolle ausgestaltet sein muss, um den spezifischen Kontrollproblemen des Parlaments und hier im Besonderen der Opposition gerecht zu werden. Diese Fragen sollen im Folgenden ausgerichtet an den theoretischen Parametern der Prinzipal-Agent-Theorie diskutiert und beantwortet werden.

Interaktion

Zunächst ist festzustellen, dass die Trennung der Akteure in Politik und Verwaltung, wie sie das NSM vornimmt, nicht mit der materiellen Gewaltenteilung vereinbar ist. Der Prinzipal Parlament gliedert sich mindestens in Mehrheitsfraktionen und Opposition, die aber auch in sich ausgesprochen heterogen sein können. Die Regierung zumindest im Modell als homogenen Akteur zu betrachten, erscheint hingegen plausibel.

Eine strikte Trennung der staatlichen Organe, so wie sie im NSM zwischen Politik und Verwaltung angelegt sind, ist weder mit dem Gedanken der gemeinsamen Staatsleitung noch mit dem Konzept der materiellen Gewaltenteilung vereinbar. Ersteres betont die Notwendigkeit des Zusammenwirkens von Parlament und Regierung, letzteres weist auf die faktische Spaltung zwischen regierender Mehrheit und Opposition hin. Eine Trennung ergibt sich auch nicht zwingend aus agenturtheoretischen Überlegungen. Agenturtheoretische Autoren argumentieren im Gegenteil, dass insbesondere durch die Vorgabe von Verfahren und Rahmenbedingungen die Delegation eben gerade keine Alles-oder-Nichts-Entscheidung mehr ist (Bawn 1995: 62), und der Prinzipal nicht nur die Entscheidung über das „Was?“ fällt, sondern auch maßgeblich die Frage des „Wie?“ und damit die Regeln des Aufgabenvollzugs mitgestaltet (Milgrom/Roberts 1992: 132). Insofern ist es eher zutreffend mit der Einführung des NSM nach einem veränderten Zusammenwirken von Parlament und Regierung zu suchen (Hill 1997; Hoffmann-Riem 1997; Jann 1998), das auf der einen Seite den Notwendigkeiten des unterschiedlichen Zusammenwirkens von Regierung, Mehrheitsfraktionen und Opposition gerecht wird, gleichzeitig aber die Handlungsspielräume für die Regierung und den Haus-

haltsvollzug in eigener Verantwortung stärkt. Letzteres wird angesichts der zunehmenden komplexen gesellschaftlichen Zusammenhänge, z.B. Stichwort Gewährleistungsstaat, allgemein als Notwendigkeit anerkannt.

Effizienz

Die Stärkung der Effizienz im NSM knüpft unmittelbar an die in der Kameralistik verankerten Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit an. Wissenschaftliche Analysen haben gezeigt, dass es sich bei Wirtschaftlichkeitsentscheidungen nicht um ein objektives Ergebnis handelt, bei dem quasi automatisch das Ergebnis mit der höchsten Wirtschaftlichkeit herauskommt. Vielmehr ist es ein „offenes Prinzip“ (Krebs 1984: 189), dem politische Weichenstellungen und Priorisierungen vorgelagert sind und das auch nur dann zum Tragen kommt, wenn Rechtsordnung Ziele nicht normativ bindend festlegt, oder sogar bestimmte Maßnahmen zur Zielerreichung vorschreibt. Nur wenn alternative Handlungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume bestehen kommt es als sekundärer Grundsatz zu Zuge (Krebs 1984). Entsprechende Überlegungen können auch auf das NSM übertragen werden.

Agenturtheoretische Analysen kommen zu dem Ergebnis, dass politische Konkurrenz in der Regel nicht zu effizienten Lösungen führt (Richter/Furubotn 2003: 522). Die Analyse der Beratungen im Haushaltsausschuss unterstützt diese Aussage. Effizienzkriterien ebnen nicht den parteipolitischen Wettbewerb zwischen Regierungsmehrheit und Opposition ein. Die Frage, ob Effizienz auch im Zusammenhang mit politischen Entscheidungen erreicht werden kann, muss vielmehr im Zusammenhang mit den politischen Interessen der Akteure betrachtet werden. Insofern stehen ist davon auszugehen, dass Effizienz nur dann zum Tragen kommen, wenn

- (a) in einem Politikfeld weitgehend homogene, politische Interessen bestehen, d.h. Fragen der Effizienz nicht durch politische Differenzen überlagert werden.
- (b) in einem Politikfeld die internen Interessensdifferenzen der Regierungsmehrheit so disparat sind, dass Effizienzargumente in der inhaltlichen Auseinandersetzung von einzelnen Mitglieder der Regierungsmehrheit auch öffentlich eingesetzt werden.
- (c) es der Opposition gelingt, auf der Basis von Effizienzargumenten eine politische Diskussion zu führen, die die Regierungsmehrheit so stark unter Druck bringt, dass sie sich diesen Argumenten unterwerfen muss.

D.h. Effizienz ist nicht grundsätzlich prioritär. Es lassen sich aber Szenarien beschreiben innerhalb derer reelle Chancen bestehen, dass Entscheidungen nach Effizienzkriterien durchsetzungsfähig sind. Dieses Ergebnis wurde in den Interviews mit Mitgliedern des Haushaltsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags bestätigt.

Transparenz

Dass die Regierung ihre Informationen strategisch gegenüber dem Parlament, insbesondere gegenüber der Opposition einsetzt, ergibt sich aus den vorangegangenen Ausführungen. Insofern muss das vom NSM postulierte Ziel, durch eine Konnexität zwischen der Leistung, die erbracht wird, und den Kosten, die dafür entstehen, generell eine höhere (Kosten)Transparenz und damit mehr Demokratie zu schaffen, zumindest hinterfragt werden.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass es keinen Automatismus gibt, wonach höhere Transparenz über die Kosten auch zu mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit führen, wie der Eindruck in der NSM-Debatte entstehen könnte. Dafür sprechen einerseits objektive Gründe. Transparenz durch Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) entsteht erst dann, wenn sie so ausgestaltet ist, dass sie historische, horizontale und vertikale Kostenvergleiche in definierten Aufgabenbereichen ermöglicht (Schedler/Proeller 2000: 196) und auf dieser Grundlage steuerungsrelevante Informationen generiert. Eine Vergleichbarkeit der KLR-Daten ist besteht derzeit höchstens innerhalb einer Verwaltung. Die Kommunen, die einzelnen Bundesländer und Bund konzipieren jeweils in eigener Regie KLR-Systematiken.³ Die KLR ist auf der Ebene der Bundesländer weder konzeptionell noch in der praktischen Anwendung in dem Maße ausgereift, dass sie ausreichend beurteilt werden kann. Bogumil (2001) und Kuhlmann (2003) darauf hin, dass die ersten empirischen Ergebnisse auf kommunaler Ebene eher ernüchternd sind. Kuhlmann belegt insbesondere, dass das wesentliche Defizit des deutschen Benchmarking Ansatzes auf kommunaler Ebene darin besteht, dass der Schwerpunkt auf der internen Leistungseinschätzung liegt, anstatt die Stadt- und Gemeinderäte bzw. die Öffentlichkeit zu informieren. Die bisher mangelnde Beteiligung der Landesparlamente an der Ausgestaltung der KLR-Produkte legt eine ähnliche Schlussfolgerung für die Länderebene nahe.

³ Der Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten“ der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder und der Unterausschuss „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ des AK III wollen schrittweise Musterentwürfe für die erforderlichen haushaltsrechtlichen Neuregelungen (Gemeindeverordnung und Gemeindehaushaltsverordnung) erarbeiten (Beschluss vom 30.04.1999). Kuhlmann weist für die Kommunale Ebene darauf hin, dass Effizienzgewinne eher willkürlich in einen Zusammenhang mit dem interkommunalen Leistungsvergleich gebracht werden (Kuhlmann 2003: 123).

Neben den sachlichen Gründen müssen die unterschiedlichen Interessenlagen der Akteure bedacht werden. In den Bereichen in denen die Regierung ‚etwas vorzuweisen hat‘, das auch politisch positive Öffentlichkeit erzeugen könnte, ist davon auszugehen, dass sie gerne und viel Informationen zur Verfügung stellt. Das Gegenteil gilt für Aufgabenbereiche, die Schwierigkeiten bereiten. Hier wird die Regierung versuchen Informationen, die der politischen Mehrheit und ihrem Machterhalt schaden können zurückzuhalten. Diese Überlegung macht zwei Dinge deutlich:

- Einmal geht es eben nicht darum – wie vom NSM postuliert – auf öffentlichem Parkett zu debattieren, was eine bestimmte Aufgabenerfüllung kostet und „ob sie im Sinn der politischen Mehrheit auch etwas wert ist.“ (Hill 1997: 25f.). Diese Entscheidungen werden - soweit möglich - regierungsintern oder innerhalb der politischen Mehrheit, aber eben nicht öffentlich, getroffen. Transparenz ist von Seiten der politischen Mehrheit vor allem dann gewünscht, wenn sie sich damit profilieren kann. Transparenz kann aber auch genutzt taktisch werden, um bei Interessensdifferenzen innerhalb der Regierungsmehrheit ‚über Bande‘ zu spielen und so die eigene Position zu stärken bzw. durchzusetzen. So wurde im Interview mit dem Staatssekretär des Schleswig-Holsteinischen Finanzministeriums offen thematisiert, dass die Interessen des Finanzministeriums sich oftmals mit denen der Opposition decken, z.B. zu umfangreiche Förderprogramme und zu wenig Kostentransparenz als wesentliches Argument eingesetzt werden kann.
- Zum Anderen lässt sich schlussfolgern, dass die Gewährung von Informationen ‚nach Gusto‘ der Regierung mit Sicherheit nicht die aus demokratischer Sicht gewünschte und mit dem NSM versprochene generelle, zusätzliche Transparenz schafft. Vielmehr erscheint es notwendig, eine gewisse Standardisierung bzw. Kodifizierung vorzunehmen, welche Informationen dem Parlament von der Regierung für die definierten Aufgabenbereiche zur Verfügung gestellt werden sollen.

Die zweite Frage, die sich stellt ist, ob - wie Banner argumentiert (1997: 133) - die Opposition durch die Einführung des NSM Informationen und Transparenz von der Regierung und gegen den Willen der politischen Mehrheit „erzwingen“ kann, wenn die technischen Voraussetzungen durch die KLR bestehen. Ob das möglich ist, hängt von unterschiedlichen Faktoren ab. Zum Einen muss die Opposition in der Lage sein, ihren Informationsbedarf genau zu spezifizieren. Das ist nicht immer einfach, wie die Diskussionen über den Umfang der fraktionsin-

ternen Mitarbeiterstäbe und die Ausgestaltung des Oppositionszuschlages zeigen. Und auch in Interviews mit Mitgliedern des Haushaltsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages wurde darauf hingewiesen.

Des Weiteren hängt die Transparenz wesentlich von der institutionellen Ausgestaltung der Parlamentsöffentlichkeit und der Informationsrechte und -pflichten ab. Einbezogen werden müssen stets auch die allgemeinen parlamentarische Informationsinstrumente, wie Kleine und Große Anfragen, Berichtsanhträge oder Fragestunden. Für die Haushaltspolitik stellen sich konkret die Fragen: Tagt der Haushaltsausschuss öffentlich? Welche (veränderten) Informationsrechte werden für Abgeordnete bzw. Fraktionen in der LHO und der GO im Zuge der Modernisierung kodifiziert? Bestehen Minderheitenrechte? Welche Informationspflichten der Regierung werden in der LHO bzw. GO kodifiziert. Der Überblick über die verschiedenen Bundesländern zeigt, dass die Regelungen sehr unterschiedlich sind (Mielke/Reutter 2004). In der Literatur findet sich jedoch bislang mit einer Ausnahme (Hoffmann in Hill 2001a: 158) kein Hinweis darauf, dass die Verankerung von Informationsrechten als Minderheitenrechte⁴ insbesondere für die Opposition wesentlich sind, um mit der Haushaltsmodernisierung tatsächliche mehr Transparenz erreichen zu können.

Dass es trotz der politischen Interessensdifferenzen auch jetzt schon einen fraktionsübergreifenden Konsens darüber gibt, dass dem Haushaltsausschuss ein gewisses Minimum an standardisierten Regierungsinformationen zusteht, der Ausdruck eines gemeinsamen demokratischen Grundverständnisses ist, wird an den bestehenden Informations- und Konsultationspflichten der LHO ebenso deutlich wie am Corps-Geist der Haushälter im Ausschuss. Auf diesem kleinsten gemeinsamen Nenner wird im Zusammenwirken aller Fraktionen und der Regierung über die Ausgestaltung der Informationsrechte und -pflichten entschieden werden, unabhängig davon, welche Fraktionen aktuell die Regierung stellen. Denn für die Entscheidung ist mit Ausnahme der verfassungsrechtlichen Regelungen zwar immer nur eine einfache parlamentarischen Mehrheit notwendig, doch müssen auch die Mehrheitsfraktionen damit

⁴ Die Opposition findet im Grundgesetz als Institution keine ausdrückliche Verankerung (Schneider 1989: 1062). Sie wurde dagegen in den 90er Jahren in zahlreichen Landesverfassungen (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) als ausdrücklicher Bestandteil des parlamentarischen Regierungssystems aufgenommen, ihrer Stellung und Möglichkeiten in der parlamentarischen Praxis wurden in unterschiedlicher Art und Weise aufgewertet und erweitert und mit einer verbesserten materiellen Ausstattung versehen (Kropp 1997: 372ff.; Cancik 2000.).

rechnen, dass sie nach einer Wahl auf der Oppositionsbank sitzen und damit auf die offizielle Regierungsinformationen beschränkt sind.

Kontrolle

Parlamentarische Kontrolldefizite werden in der NSM-Debatte im Wesentlichen im Zusammenhang mit der bestehenden Kameralistik thematisiert. Angeführt werden die mangelnde Transparenz, die mangelnde Steuerungskraft und eine hohe Ineffizienz bei der Allokation von Ressourcen (Gröpl 2001).

Man kann aus der NSM-Debatte den Eindruck gewinnen, dass - im Vergleich zu den bestehenden Defiziten der Kameralistik - der Verlust an Detailsteuerung im Haushalt, wie sie eine Budgetierung mit sich bringt, kein nennenswertes parlamentarisches Kontrollproblem nach sich zieht. Vielmehr wird die detaillierte Titelvorgabe eher als eine Schwäche denn als eine Stärke des öffentlichen Haushaltswesens beurteilt. Es wird postuliert, dass die detaillierten Titelvorgaben – wenn überhaupt – nur geringe Steuerungswirkung hätten. Der Rückzug aus der detaillierten Titelwirtschaft führt dann aus dieser Perspektive nur auf den ersten Blick zu einer Schwächung, die Hinwendung zu einer Zielsteuerung führt hingegen zu einer dauerhaften Stärkung der strategischen Kompetenz des Parlaments (Schneider 1997: 126ff.). In der Folge steht für die Mehrzahl der NSM-Autoren eine Stärkung der parlamentarischen Steuerungsfunktion („strategische Kompetenz des Parlaments“) durch die Vorgabe von Zielen und die Konzentration auf die grundsätzlichen politischen Entscheidungen im Mittelpunkt der Überlegungen. Sie wird mit der Wiederherstellung des politisch-parlamentarischen Einflusses auf die Haushaltspolitik gleichgesetzt.

Dass im parlamentarischen Regierungssystem vielfältige Kontrollprobleme bestehen, das hat die Parlamentsforschung deutlich gemacht (Steffani 1989). Insofern ist es eine wesentliche Schwäche des NSM, wenn diese Diskussion nur am Rande geführt und zudem durch das Postulat der Stärkung der parlamentarischen Steuerungsfähigkeit überlagert bzw. verdeckt wird. Es wird der Eindruck erweckt, als sei das wesentliche Problem nicht das der Kontrolle, sondern das der Steuerungsfähigkeit des Parlaments ist. Damit wird ein Problem identifiziert, das in dieser Form gar nicht existiert. Die Mehrheitsfraktionen nehmen wesentlichen Einfluss durch die Wahl des Regierungschefs und im Rahmen von informellen Verfahren. Die Opposition kontrolliert in der Öffentlichkeit und nimmt so mittelbar Einfluss. Darüber hinaus bestehen, wie bereits ausgeführt, weitere vielfältige strategische Wechselwirkungen mit anderen

Handlungsarenen im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle. Doch nicht das Parlament oder die Mehrheitsfraktionen sind der „Steuermann“ im parlamentarischen Regierungssystem, sondern die Regierung nimmt die politische Führungsrolle ein. Die Mehrheitsfraktionen sind dagegen eher das „Korrektiv des Machbaren“ (Schüttemeyer 1998: 292) und die „Schutztruppe nach außen“ (Hübner/Oberreuter 1977: 73). Das gilt ganz besonders für die Haushaltspolitik.

Nur vereinzelt warnen NSM-Autoren vor einer Vernachlässigung des parlamentarischen Kontrollproblems. Jann argumentiert, dass die Ausweitung von Handlungsspielräumen der Verwaltung, die durch die outputorientierte Budgetierung (Delegation und Dezentralisierung von Entscheidungen) entstehen, zu einem Kontrollproblem führen (Jann 1998a: 236f.). Uniformität, Kohärenz⁵ und politische Kontrolle der Verwaltung könnten gefährdet sein, zudem stelle sich die Frage, ob eingeräumte Flexibilität und Innovationsmöglichkeiten im Sinne des Gesetzgebers realisiert werden würden, ob die Verwaltung durch das NSM zukünftig mehr steuern könne als die Politik und ob sektorale und professionelle Interessen indirekt weiter gestärkt werden würden (Jann 1998a: 236f.). Und Hill gibt zu bedenken, „Was heißt nicht irgend was und Wie heißt nicht egal wie.“ (Hill 1997: 26). Als Kompensation für den Verzicht auf die detaillierte Titelwirtschaft der Kameralistik werden von verschiedenen Autoren zusätzliche, flankierende parlamentarische Vorgaben und Instrumente für das Parlament gefordert, die dazu dienen sollen, den Vollzug stärker als bisher durch das Parlament bzw. den Haushaltsausschuss zu begleiten und zusätzliche Eingriffsmöglichkeiten zu schaffen (Böhret 1998: 43; Hill 2001: 69). Hier stellt sich die Frage, in welchem Maße das Parlament in den verfassungsrechtlich garantierten Vollzug des Haushalts durch die Regierung eingreifen darf. Davon zu unterscheiden ist eine Gruppe von Autoren, die eine vertragstheoretisch geprägte Perspektive einnimmt. Sie gehen davon aus, dass solange sich die Regierung innerhalb des vorgegebenen Rahmens bewegt, keine zusätzliche parlamentarische Kontrolle notwendig ist. Auf der instrumentellen Seite vertreten sie in der Konsequenz die Ansicht, dass nach der Vereinbarung von Zielen und der Zuweisung von Budgets, parlamentarische Eingriffe in den Vollzug nur dann möglich sein sollten, wenn die Rahmenvorgaben überschritten worden seien (Wallerath 1997: 61; Döring 2001: 37).

⁵ aus juristischer Sicht werden insbesondere Fragen des Rechtsschutzes (Hoffmann-Riem 1997: 383, 387) und der gerichtlichen Kontrolle (Schneider 1997: 93; Hill 1998: 63) aufgeworfen. Im Zusammenhang mit haushaltsrechtlichen Fragen sind sie allerdings sekundär, da es sich beim Haushalt nach h.M. um ein Ermächtigungsgesetz handelt, aus dem keine individuellen Ansprüche abgeleitet werden können.

Doch auch mit diesen Hinweisen wird die Vielschichtigkeit parlamentarischer Kontrolle nicht ausreichend erfasst, weil das unterschiedliche Kontrollbedürfnis von Mehrheitsfraktionen und Opposition praktisch nicht in die Analyse aufgenommen wird. Auf diese Schwäche des NSM hat Zeh unlängst mündlich während einer Tagung hingewiesen (Zeh in Hill 2001: 161). So stellt sich an dieser Stelle die Aufgabe, das klassische Spannungsfeld zwischen politischer Handlungsfähigkeit durch das Mehrheitsprinzip und parlamentarischen Minderheitenrechten (Schneider 1989: 1079ff.) neu auszutarieren. Dass das Recht auf ein Minderheitenvotum bei der Bewertung eines Regierungsberichtes (Hill 1998: 76) als Antwort nicht ausreicht, liegt auf der Hand. Und auch Wunschvorstellungen, es müsse sich eine neue Kultur der politischen Auseinandersetzung etablieren (Weiß 2002: 97, 109, 112), erscheinen angesichts von Demokratie als „insituationalisiertem Misstrauen“ (Wallerath 2001: 51) wenig realistisch. Vielmehr gilt es, an den bestehenden „verfassungsrechtlich ausdrücklich geschützten Kommunikationsprozess“ (Steffani 1998: 456) anzuknüpfen, dessen Kern die ungehindert offene Kommunikation der Machtunterlegenen mit den Machthabern im Rahmen allgemein geltender Verfassungsgrundsätze ist („Oppositionskommunikation“ Steffani 1998: 456), was sich konkret an der Sicherung informationeller Minderheitenrechte festmachen lässt. Die Vorschläge, die bisher in der NSM-Debatte vorgetragen werden, machen deutlich, dass der Diskurs über eine Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle durch die Modernisierung des Haushalts bisher noch gar nicht richtig begonnen wurde. Und sie dokumentieren, dass der inhaltliche Zusammenhang mit informationellen Minderheiten, die wesentliche Voraussetzung dafür sind, dass die Opposition ihre Kontrollfunktion auch im Zeitalter von Globalbudgets bzw. Outputorientierter Budgetierung nachhaltig wahrnehmen kann, bisher noch nicht in ausreichendem Maße erkannt worden ist. Ein Blick in die Regelungen parlamentarischer Informationsrechte der einzelnen Bundesländer (Mielke/Reutter 2004) macht zudem deutlich, dass die Frage der parlamentarischen Kontrollfähigkeit für jedes Bundesland separat beantwortet werden muss.

Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen können in vier Punkten zusammengefasst werden:

1. Eine ‚modernisierte‘ Interaktion zwischen Parlament und Regierung betont nicht die Trennung, sondern ein verändertes Zusammenwirken der verschiedenen Akteure. Die verfassungsrechtlich verankerte Führungsrolle der Regierung kann nicht durch die des Parlaments ersetzt werden. Die Handlungsspielräume der Regierung beim Vollzug des Haushalts durch die Modernisierung werden gestärkt.

2. Wirtschaftlich effizientes Handeln ist gegenüber politischer Rationalität nicht prioritär. Ein ‚modernisierter‘ Haushalt kann die Sach- und Leistungskontrolle nur in bestimmten politischen Konstellationen bzw. politikfelderbezogen stärken.
3. Mehr Transparenz ist kein Automatismus im Zuge der Modernisierung, sondern hängt wesentlich von der Ausgestaltung der Instrumente einer parlamentarischen Ziel- und Budgetkontrolle ab. Eine zentrale Rolle kommt der Standardisierung und (Neu)Kodifizierung von Informationspflichten und –rechten zu.
4. Parlamentarische Kontrollprobleme sind vielschichtig und stellen sich für Mehrheitsfraktionen und Opposition unterschiedlich dar. Parlamentarische Haushaltskontrolle beruht wesentlich auf Regierungsinformationen. Der Standardisierung von Informationen und der Sicherung informationeller Minderheitenrechte kommt eine zentrale Rolle zu, um parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen und zu stärken.

Ausblick auf die Instrumente

Wirft man nun abschließend unter dem Aspekt der Reduzierung parlamentarischer Kontrollprobleme einen Blick auf die Ausgestaltung der Instrumente einer parlamentarischen Ziel- und Budgetkontrolle, so wird deutlich, dass es ein strukturelles Spannungsfeld zwischen den Möglichkeiten parlamentarischer Vorgaben und Vorbehalte einerseits und der angestrebten Effizienz andererseits gibt. Darüber hinaus muss sowohl der formalen als auch der materiellen Gewaltenteilung Rechnung getragen werden. Innerhalb dieser doppelten Polarität wird auf der instrumentellen Ebene nach demokratischen Kompromisslinien und Möglichkeiten gesucht werden. Aus agenturtheoretischer Sicht ist bei der Vorgabe von Zielen eine Kombination von allgemeinen und präzisen Zielen möglich. Auch bei der Vorgabe von Verfahren und Rahmenbedingungen bestehen vielfältige Ansatzpunkte. Die parlamentarischen Mehrheiten werden eher zu allgemeinen Vorgaben tendieren und präzise Vorgaben vor allem dann beschließen, wenn sich abzeichnet, dass diese von der Regierung auch erfüllt werden. Es bestehen aber auch fraktionsübergreifende Kontrollinteressen, die sich in der Ausgestaltung der Interessen widerspiegeln werden. Grundsätzlich wird die Stellung der Opposition gestärkt, wenn für das Parlament potentiell die Möglichkeit besteht, Detailvorgaben bei Zielen Verfahren und Rahmenbedingungen zu machen, so wie das z.B. im Schleswig-Holsteinischen Stufenmodell der Fall ist, und es nicht nur auf strategische Vorgaben reduziert wird, wie das im NSM allgemein favorisiert wird. Es fehlt der Opposition zwar die parlamentarische Mehrheit, aber es entsteht zumindest ein politisches Druckpotential. Oppositionelle Minderheitenrechte sollten sich auch in Zugangsrechten zu Regierungsinformationen niederschlagen, um Transparenz nicht nur dann zu garantieren, wenn die Regierungsmehrheit

nicht nur dann zu garantieren, wenn die Regierungsmehrheit das wünscht, sondern die Opposition diese Transparenz in kontroversen Politikfeldern auch erzwingen kann, z.B. durch die Einführung von Aktenvorlagepflicht durch die Landesregierung. D.h. die zentrale Herausforderung bei der Einführung der parlamentarischen Ziel- und Budgetkontrolle ist die Neuaustarierung von Mehrheitssystem und Minderheitenschutz.

Literaturverzeichnis:

1. Arrow, Kenneth J.: The Economics of Agency, in: Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J. (Hg.): Principals and Agents: The Structure of Business, Boston MA, 1985, S.37-51.
2. Banner, Gerhard: Das Demokratiepotehtial des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen!, in: Kißler, Leo; Bogumil, Jörg (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden 1997, S.125-137.
3. Bawn, Kathleen: Political control versus expertise: Congressional choices about administrative procedures, American Political Science Review 1995, S.62-73.
4. Bogumil, Jörg: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden 2001.
5. Bogumil, Jörg: Modernisierung der Landesverwaltungen – Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Modernisierung der Landesverwaltungen, polis Nr. 42/1999, S.3-13.
6. Böhret, Carl: Verwaltungspolitik als Führungsauftrag, in: Bandemer, Stephan v.; Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S.41-46.
7. Brink, Stefan; Reinemann, Hilmar: Parlamente im Prozess der Verwaltungsmodernisierung, Verwaltung und Management 2002, S.265-272.
8. Döring, Uwe: Einführung der outputorientierten Budgetierung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein, in: Hill (Hg.): Parlamentarische Steuerungsordnung, Speyer 2001a, S.31-39.
9. Dreier, Horst: Der Kampf um das Budgetrecht als Kampf um die staatliche Steuerherrschaft – Zur Entwicklung des modernen Haushaltsrechts, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht, Baden-Baden 1998, S.59-106.
10. Eilfort, Michael: Geschlossenheit und gute Figur. Ein Versuch über die Steuerung von Fraktionen, Zparl. 2003, S.565-582.
11. Friesenhahn, Ernst: Parlament und Regierung im modernen Staat, VVdStRL, 16, 1958, S.9-13.
12. Gröpl, Christoph: Haushaltsrecht und Reform, Tübingen 2001.
13. Hartwich, Hans-Hermann; Wewer, Göttrik (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik II, Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation, Opladen 1991.
14. Helms, Ludger: Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen, Opladen 2002.
15. Heun, Werner: Staatshaushalt und Staatsleitung. Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Baden-Baden 1989.
16. Hill, Hermann: Verwaltungsmodernisierung als Demokratiechance in der Kommune, in: Bogumil, Jörg; Kißler, Leo (Hg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden 1997, S.23-31.

17. Hill, Hermann; Klages, Helmut (Hg.): Die Rolle des Parlaments in der neuen Steuerung, Düsseldorf 1998.
18. Hill, Hermann (Hg.): Parlamentarische Steuerungsordnung, Speyer 2001.
19. Hoffmann-Riem, Wolfgang: Finanzkontrolle als Steuerungsaufsicht im Gewährleistungsstaat, DÖV 1999, S. 221-227.
20. Jann, Werner: Neues Steuerungsmodell, in: Bandemer, Stephan von; Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S.70-80.
21. Jann, Werner: Hierarchieabbau und Dezentralisierung, in: Bandemer, Stephan v.; Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998a, S.230-237.
22. Jann, Werner: Managing Parliaments in the 21th Century: From Policy-Making and Public Management to Governance, in: Falconer, Peter; Smith, Collin; Webster, William (Hg.): Managing Parliaments in the 21th Century, Amsterdam 2001, S.9-16.
23. Krebs, Walter: Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984.
24. Kropp, Sabine: Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen, Wiesbaden 2001.
25. Kropp, Sabine: Haushaltsentscheidungsprozesse in unterschiedlichen Koalitionsformaten, in: Oberreuter, Heinrich; Kranenpohl, Uwe; Sebaldt, Martin (Hg.): Der Deutsche Bundestag: Konstanz und Wandel eines Parlaments, Wiesbaden 2002, S.118-144.
26. Kuhlmann, Sabine: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, in: Verwaltungsarchiv 2003, S.99-126.
27. Meyer, Hans: Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, in: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, S.117-163.
28. Mielke, Siegfried; Reutter, Werner (Hg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen. Wiesbaden 2004.
29. Milgrom, Paul; Roberts, John: Economics, Organization and Management, Englewood Cliffs NJ, 1992.
30. Moe, Terry M.: The New Economics of Organization, in: American Journal of Political Science, Vol.28, 1984, S.739-777.
31. Puhe, Henry; Würzberg, Gerd h.: Lust & Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten. Eine Untersuchung, Köln 1989.
32. Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik: Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, 3. Auflage, Tübingen 2003.
33. Schedler, Kuno; Proeller, Isabella: New Public Management, Bern 2000.
34. Schneider, Hans-Peter: Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, S.1055-1087.
35. Schneider, Jens-Peter: Das neue Steuerungsmodell als Innovationsimpuls für Verwaltungsorganisation und Verwaltungsrecht, in: Schmidt-Aßmann, Eberhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hg.): Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, Baden-Baden 1997, S.103-138.
36. Schüttemeyer, Suzanne: Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949-1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen, Opladen 1998.

37. Steffani, Winfried: Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle, in: Schneider, Hans-Peter; Zeh, Wolfgang (Hg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, S.1325-1368.
38. Steffani, Winfried: Regierungsmehrheit und Opposition, in: Steffani, Winfried (Hg.): Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S.11-35.
39. Steffani, Winfried: Oppositionskommunikation, in: Jarren, Otfried; Sarcinelli, Ulrich; Saxer, Ulrich (Hg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, Opladen 1998, S.456-463.
40. Sturm, Roland: Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Haushaltspolitik – Zum Selbstverständnis des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, Politische Vierteljahresschrift 1985, S.247-269.
41. Sturm, Roland: Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Opladen 1988.
42. Sturm, Roland: Haushaltspolitik in den westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA, Baden-Baden 1989.
43. Wallerath, Maximilian: Kontraktmanagement und Zielvereinbarungen als Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, DÖV 1997, S.57-67.
44. Weiß, Karin: Das Neue Steuerungsmodell – Chancen für die Kommunalpolitik?, Opladen 2002.
45. Werner, Camilla: Das Dilemma parlamentarischer Opposition, in: Herzog, Dietrich; Rebenstorf, Hilke; Wessels, Bernhard (Hg.): Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie, Opladen 1993, S.184-217.