

### Legitimation von Verwaltungshandeln - Veränderungen und Konstanten

Bogumil, Jörg; Kuhlmann, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bogumil, J., & Kuhlmann, S. (2015). Legitimation von Verwaltungshandeln - Veränderungen und Konstanten. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8(2), 237-251. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21189>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

# Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann

## Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten

### Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht das Wechsel- und Zusammenspiel von öffentlichem Verwaltungshandeln und Legitimität. Ausgegangen wird davon, dass in den letzten Jahren sowohl die Input- als auch die Outputdimension staatlicher Legitimationsbeschaffung signifikante Veränderungen durchlaufen haben, die die öffentliche Verwaltung intensiv berühren. Mit Rückgriff auf die anderen Beiträge des Schwerpunktheftes und unter Hinzuziehung weiterer Erkenntnisse wird überblicksartig untersucht, ob sich die Legitimationsproduktion durch Verwaltungshandeln verändert hat und wenn ja, inwiefern. Im Ergebnis ergibt sich ein partieller Wandel hinsichtlich der Legitimationsquellen von Verwaltungshandeln. Sowohl im Input-Bereich (Transparenzgesetze, vorgezogene Bürgerbeteiligung) als auch im Output-Bereich (z.B. Normenkontrollrat) gibt es neue bzw. einen stärkeren Einsatz schon bekannter Instrumente (Expertenkommissionen). Ob dieser Wandel der Instrumente und der potenziellen Quellen von Legitimation allerdings tatsächlich die Legitimität des Verwaltungshandelns verändert, also zu einer Legitimitätssteigerung führt, wird teils skeptisch beurteilt und bedarf daher weiterer empirischer Untersuchung.

### Abstract

This article examines the interplay between administrative action and legitimacy. It is assumed that in recent years the ways of creating public legitimacy on both the input and the output dimension have undergone significant transformations, which also strongly concern the legitimacy claimed by public administrations. With recourse to other articles in this special issue and by referring to additional insights, this article gives an overview over whether the ways of producing legitimacy by administrative action have changed and, if so, how this takes place. The authors conclude that there is a partial change concerning the sources of legitimacy of administrative action. Regarding both the input (transparency laws, early citizen participation) and the output dimension (e.g. National Regulatory Control Council – *Nationaler Normenkontrollrat*), one can find the use of new instruments or a stronger use of already known instruments (expert committees). In how far this change on the instrumental level will transform the legitimacy of administrative action is partially viewed with skepticism by the authors and thus needs further empirical research.

## 1 Problemaufriss und Fragestellung

Betrachtet man die aktuelle Diskussion um künftige Herausforderungen für Staat und Verwaltung, so stehen Themen wie die Verschuldungskrise, der demografische Wandel oder die Möglichkeiten und Chancen neuer Informationstechniken vielfach im Vordergrund. Eine weitere zentrale Herausforderung ist jedoch der *Wandel der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns*.

Diskutiert wird, ob es zu einer Veränderung der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns gekommen ist (z.B. *Zürn* 2011), bei der *Partizipation* und *öffentlicher*

*Diskurs* gegenüber anderen Legitimationsquellen, wie *Recht* und *Expertise*, an Bedeutung verlieren. In vielen entwickelten Demokratien nehmen die Anzahl und Bedeutung nicht majoritärer (Experten-)Gremien zu. Obwohl sie über kein klares demokratisches Mandat verfügen, werden sie Teil legislativer und exekutiver Entscheidungsprozesse (vgl. *Landwehr* 2014). Während die Unzufriedenheit mit den Kerninstitutionen der parlamentarischen Demokratie, den Parlamenten und Parteien, zunimmt, verfügen nicht-majoritäre Institutionen, wie Zentralbanken, Verfassungsgerichte oder Enquetekommissionen, über ein hohes Ansehen in der Bevölkerung. Dies ist umso erstaunlicher, als sich solche nicht-majoritären Institutionen eher durch Expertise denn durch Mitsprache auszeichnen.

Auffällig ist, dass diese Diskussionen von der Verwaltungswissenschaft bisher wenig aufgegriffen worden sind, obgleich mit den genannten Verschiebungen wesentliche Kernfunktionen der öffentlichen Verwaltung über Sektoren und Ebenen hinweg berührt und teils gravierend verändert werden. Das hat sicherlich damit zu tun, dass die These einer „zurückgehenden oder veränderten Legitimation staatlichen Handelns“ vor allem mit den Folgen der Europäisierung, der Parteien- und Vertrauenskrise, rückläufiger Wahlbeteiligung oder neuen Formen von Bürgerbeteiligung in Verbindung gebracht wird und vielfach auf Parteien und Parlamente konzentriert ist. Dagegen stand die öffentliche Verwaltung bislang kaum im Zentrum dieser Diskussionen.

Diese Lücke wird im Folgenden aufgegriffen und in den Beiträgen dieses Schwerpunktheftes aus unterschiedlichen Perspektiven adressiert. Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass die Legitimität und damit längerfristige Stabilität von Institutionen (vgl. *Suchman* 1995, S. 574) eng mit dem Handeln der öffentlichen Verwaltung, aber auch deren Kontrolle und Steuerung, verbunden sind. Gute Bürokratie kann eine Quelle von Legitimation sein; unzureichendes Verwaltungshandeln kann Legitimationsverluste bewirken. Dabei zeigen die vorliegenden Analysen, dass sich in diesem Wechsel- und Zusammenspiel von öffentlichem Verwaltungshandeln und Legitimität in den vergangenen Jahrzehnten wichtige Veränderungen vollzogen haben, die es hier zu reflektieren gilt.

Ausgegangen wird dabei davon, dass sich demokratische Legitimität nicht nur aus Mitbestimmung und „gerechten Verfahren“ (Input), sondern auch aus der Qualität der Entscheidungsproduktion und Performanz (Output) speist (vgl. ausführlicher weiter unten). Von daher müssen beide Mechanismen betrachtet werden, wenn der Zusammenhang von Verwaltungshandeln und Legitimität untersucht werden soll. Zudem sind Input- und Outputlegitimierung in der politischen Praxis eng miteinander verknüpft. Unsere These ist nun, dass beide Quellen der Legitimationsbeschaffung signifikante Veränderungen durchlaufen haben, die die öffentliche Verwaltung intensiv berühren. Die zentrale Untersuchungsfrage lautet: Inwieweit und wodurch bedingt haben sich die Legitimationsquellen und die Legitimität des Verwaltungshandelns verändert?

Hierzu wird im Folgenden zunächst auf die zentralen Konzepte von Legitimität und Legitimierung eingegangen (2), anschließend auf den empirisch beobachtbaren Wandel von Legitimationsquellen (3) und abschließend ein vorläufiges Fazit gezogen (4).

## 2 Konzepte von Legitimität und Legitimierung

In der internationalen wissenschaftlichen Debatte hat das Thema „Legitimität“ seit einiger Zeit wieder Konjunktur, wobei es häufig in engem Zusammenhang mit den eng verwandten Konzepten von „Verantwortlichkeit“ („accountability“; vgl. *Bovens* 2007; *Page* 2010;

*Bovens/ Schillemans* 2011), „Transparenz“ und „Performanz“ (*Pollitt* 2006, 2010; *Van Dooren et al.* 2010) diskutiert wird. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass vor allem im Zuge der New Public Management-inspirierten Staats- und Verwaltungsreformen Legitimitätsfragen öffentlichen Handelns stark mit normativen Forderungen nach mehr Transparenz hinsichtlich der Performanz und Verantwortlichkeitsstrukturen im öffentlichen Sektor verknüpft wurden (*Kuhlmann/Wollmann* 2014, S. 113ff.). In der Post-NPM-Phase kamen zusätzlich noch die Dimensionen von „Beteiligung“ (*Holtkamp* 2006) und „Vertrauen“ (*Dubnick/Frederickson* 2011) hinzu, denen in Abkehr von der rein betriebswirtschaftlich-manageriellen Logik nunmehr verstärkt Aufmerksamkeit zugewandt wird, wenn es darum geht, die Legitimationsquellen öffentlichen Handelns zu untersuchen. Allerdings herrscht hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen diesen Dimensionen weder konzeptionell noch empirisch hinreichend Klarheit. Deshalb scheint es geboten, zunächst den hier verwendeten Legitimitätsbegriff zu erläutern.

Lässt sich zwar Legitimität grundsätzlich als freiwillige Folgebereitschaft derer verstehen, denen die Befolgung staatlicher Regeln oder Entscheidungen zugemutet wird, gibt es gleichwohl in der Literatur selten präzise Definitionen (vgl. *Suchman* 1995; *Mayntz* 2011). Ein hilfreicher Definitionsvorschlag, der sich insbesondere für organisations- und verwaltungswissenschaftliche Analyse Zwecke als gewinnbringend erweist, findet sich bei *Suchman*:

„Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values, beliefs, and definitions“ (*Suchman* 1995, S. 574).

Diese Definition fasst Legitimität als subjektives Phänomen oder, um an *Max Weber* anzuknüpfen, als „Legitimitätsglauben“ (*Weber* 1956, S. 26), d.h. als innere Anerkennung, Einverständnis, das Gelten-Sollen einer Herrschaftsordnung, das die Beherrschten und die politisch Handelnden dieser zuschreiben (*Esser* 2002, S. 276). Das heißt also: „legitimacy is a belief“ (*Mayntz* 2011, S. 138) und sie muss daher in ähnlicher Weise wie andere sozial relevante, subjektive Phänomene der empirischen Analyse zugänglich gemacht werden. Hierfür bieten sich – wie auch die Beiträge in diesem Themenheft zeigen – unterschiedliche Instrumentarien der (vor allem einstellungsorientierten) empirischen Sozialforschung an. Entscheidend ist hier die Erkenntnis, dass Legitimation kein (normativ) statisches, sondern ein (empirisch) dynamisches Konzept ist und institutionelle Ordnungen somit aktiv zu ihrer eigenen Legitimierung beitragen können (*Esser* 2002, S. 276).

Greift man auf die speziell in Deutschland besonders ausgeprägte Debatte um das Verhältnis von Legalität und Legitimität zurück, kann hinsichtlich der Legitimationsquellen und -mechanismen zunächst zwischen prozeduraler und substanzieller Legitimierung unterschieden werden (*Luhmann* 1993; *Westle* 1991; *Mayntz* 2011). Die Anerkennungswürdigkeit von Institutionen und Folgebereitschaft von Adressaten kann demnach einerseits aus der Verfahrensgerechtigkeit (procedural justice; vgl. *Lind/Tyler* 1988; *Tyler* 2001) oder auch „Legitimation durch Verfahren“ (*Luhmann* 1993) resultieren, womit eher prozedurale Bewertungskriterien, Legalität und die „ununterbrochene Legitimationskette“ demokratischen Regierens angesprochen sind. Andererseits kann sich Legitimität aus den real erbrachten Leistungen, Ergebnissen und Outcomes sowie durch die positive individuelle (Nutzen-)Bewertung speisen, was auf die inhaltliche Substanz oder den materiellen Gehalt von Entscheidungen und Handlungen abstellt. Allerdings ist die positive Bewertung sowohl des formalen Verfahrens als auch des materiellen Ergebnisses die Vorausset-

zung für legitime Entscheidungen, wenngleich dieser Bewertung je nach Kontextbedingungen unterschiedliche Wertesysteme zugrundeliegen können (Mayntz 2011, S. 140). Anknüpfend an die Easton'sche Systemtheorie (Easton 1965)<sup>1</sup> hat sich in der Politik- und Verwaltungswissenschaft die analytische Differenzierung von Input- und Output-Legitimierung als eines der einflussreichsten Konzepte erwiesen. In Anlehnung an die berühmte Trias „government of the people, by the people and for the people“ von Abraham Lincoln fasst Scharpf (1998, S. 85) als inputorientierte Legitimierung („government by the people“) jene Mechanismen auf, die dazu führen, dass Entscheidungen von den Präferenzen der Mitglieder einer politischen Gemeinschaft abgeleitet werden können, also Anerkennungs- und Folgebereitschaft durch Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten der Bevölkerung. Diese Sichtweise steht auch dem angelsächsischen Gedanken eines Systems der institutionellen checks and balances nahe (Blatter 2007, S. 273f.). Outputlegitimierung („government for the people“) ergibt sich dagegen aus der Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems, die u.a. durch Kontrollmechanismen, aber auch unabhängige Expertisen, Wissensnutzung und Verhandlungssysteme, gesteigert werden kann (Scharpf 1998, S. 85ff.).

Verbindet man diese eher „klassische“ politikwissenschaftliche Sichtweise von Input- und Outputlegitimierung mit neueren verwaltungswissenschaftlichen und verwaltungspolitischen Debatten um Transparenz, Performanz und Verantwortlichkeit (accountability), so ergibt sich folgendes Bild:

- (1) Legitimität und Verantwortlichkeit: Legitimitätseffekte können sich daraus ergeben – so auch eine normative Erwartung von Reformprotagonisten –, dass politisch-administrative Akteure gegenüber spezifischen Adressatengruppen oder einem „Forum“ (vgl. Bovens 2007, S. 452ff.) in verstärkter oder veränderter Form verantwortlich, rechenschafts- oder berichtspflichtig sind. „Verantwortlichkeit“ kann dabei als eine soziale Beziehung aufgefasst werden, in welcher ein Akteur sein Handeln gegenüber einem „Forum“ erklären, rechtfertigen und mit entsprechenden Konsequenzen rechnen muss, während das „Forum“ Fragen stellen und Bewertungen vornehmen kann (Bovens 2007, S. 542). Veränderungen in den Verantwortlichkeitsstrukturen können demnach sowohl die Input- als auch die Outputlegitimierung betreffen. So bezieht sich der Versuch, die politische Verantwortlichkeit (political accountability) etwa durch direktdemokratische Verfahren oder den Ausbau kooperativer Demokratie zu stärken, vor allem auf inputorientierte Legitimierungsquellen. Dagegen wirken sich Veränderungen in der administrativen Verantwortlichkeit (administrative accountability) eher im Bereich der Outputlegitimierung aus<sup>2</sup>. Hier sind unter anderem die verstärkte Nutzung von kennzahlenbasierten Controlling-, Evaluations- und Monitoringverfahren, Auditing und neue Funktionsprofile von Rechnungshöfen und Prüfanstalten angesprochen. Schließlich kann es durch die verstärkte Einbindung von externen Gremien, Beratungsinstanzen und Expertenkommissionen, aber auch durch Verwaltungsreformen (z.B. Agenturbildung, joined up-government; shared services etc.) dazu kommen, dass Verantwortlichkeit nicht mehr klar zugeschrieben werden kann und das besagte „problem of many hands“ (Bovens 2007, S. 457) entsteht, was Legitimitätseinbußen zur Folge haben kann.
- (2) Legitimität und Transparenz: Es dürfte bereits deutlich geworden sein, dass (politische und administrative) Verantwortlichkeit eng an Fragen der Transparenz geknüpft ist (Hood 2006). Fasst man Transparenz (Grimmelikhuijsen/Meijer 2013, S. 139) als

“availability of information about an organization or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organization“ zusammen, so stellt sie – ähnlich wie Verantwortlichkeit – eine institutionalisierte Beziehung zwischen zwei Akteuren dar. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Aspekt der Verfügbarkeit von Informationen und Wissen zu, denn Transparenz setzt voraus, dass zum einen Informationen innerhalb einer Organisation oder über einen Akteur existieren und dass diese Informationen zum anderen gegenüber einem weiteren Akteur zugänglich gemacht werden. Soll sich Transparenz auf Verantwortlichkeit auswirken, so muss für Dritte außerdem die Möglichkeit bestehen, diese Informationen zur Kontrolle und Bewertung der betreffenden Organisation zu nutzen. Somit ist Verantwortlichkeit ohne Transparenz hinsichtlich der Sachverhalte und Prozesse, über die der besagte Akteur dem Forum gegenüber Bericht erstatten und Rechenschaft ablegen soll, nicht möglich. Ferner ist anknüpfend an frühere Diskussionen um evidenzbasierte Politik, Wissensnutzung und „Verwissenschaftlichung“ von Politik (*Weiss 1979; Caplan 1983; Balthasar 2009; Wollmann 2013*), argumentiert worden, dass durch mehr Transparenz hinsichtlich der Wirkungen staatlichen Handelns auch die Wirksamkeit von Politik gesteigert werden kann, soweit dieses Wissen in Entscheidungsprozessen genutzt wird. Auch die New Public Management-Bewegung richtete ein besonderes Augenmerk darauf, durch mehr Transparenz hinsichtlich der Kosten und Leistungen öffentlicher Organisationen deren Leistungskraft (Performanz) zu steigern. Aus Sicht der Legitimitätsdebatte wäre somit einerseits zu fragen, inwieweit Wirkungs- und Leistungstransparenz, also Informationen und Wissen über die Ergebnisse, Kosten und Effekte öffentlichen Handelns, tatsächlich zu wirksameren, effektiveren, effizienteren, „besseren“ Politikergebnissen und darauf aufbauend zu verstärkter Outputlegitimierung führen. Empirisch finden sich hierfür allerdings bislang kaum belastbare Belege. Andererseits wird in einer neueren, von der „Open Government“ Reformagenda inspirierten Debatte argumentiert, dass die durchgängige Transparenz politisch-administrativer Entscheidungsprozesse gegenüber den Bürgern, etwa durch Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze, Datenportale und umfassende Einsichtsrechte in Verwaltungsakte, zur Inputlegitimierung beiträgt (*Meijer 2014, 2015*). Auch dieser Zusammenhang ist jedoch empirisch nicht belegt; vielmehr spricht manches sogar dagegen (siehe *Wewer* in diesem Themenheft).

- (3) Legitimität und Performanz: Performanz lässt sich im hier interessierenden Kontext vor allem auf der Outputseite der Legitimierungsquellen verorten und zwar in zweifacher Hinsicht. Zum einen ist das aus dem NPM-Repertoire stammende Performance Measurement und Management darauf gerichtet, Performanzinformationen (über Leistungen, Kosten, Wirkungen etc.) zu generieren und zur Steuerung einzusetzen. Dies wurde mit der bekannten Forderungen nach einem Übergang von der traditionellen Input- zur (modernen) Outputsteuerung begründet (*Bogumil et al. 2007; Kuhlmann et al. 2008*). Zum anderen wird argumentiert, dass durch diesen Übergang zur Performanzsteuerung auch die Leistungskraft selbst gesteigert werden würde, da nicht mehr dominant über Ressourcenforderungen und formale Regeln, sondern verstärkt anhand des Wissens (der Transparenz) über Outputs, Ergebnisse, Wirkungen gesteuert wird – so die normative Vorstellung. Aus der Generierung und Nutzung von Performanzwissen (Leistungstransparenz) wird also eine Performanzsteigerung und in der Folge eine outputlegitimierende Wirkung erwartet. Allerdings ist auch diese Kausalkette bislang empirisch kaum belegt.

### 3 Wandel von Legitimationsquellen und -mechanismen

Im Folgenden soll betrachtet werden, inwieweit sich beide Quellen der Legitimationsbeschaffung (input und output), bezogen auf die öffentliche Verwaltung, gewandelt haben und ob durch diese Wandlungsprozesse traditionell dominierende Legitimationsquellen außer Kraft gesetzt, in Frage gestellt, weniger wirksam oder durch andere Instrumente ergänzt wurden.

Generell ist der Wandel von Legitimationsquellen kein neues Phänomen, ist doch bereits seit den 1970er-Jahren davon die Rede, dass die klassischen Legitimierungsstrategien mittels der Kerninstitutionen repräsentativ-parlamentarischer Demokratie (Parteien, Wahlen, Parlamente, Regierung, Verwaltung) an Bedeutung verloren haben und die Anerkennungs- und Folgebereitschaft der Bürger durch sie allein nicht mehr hinreichend sichergestellt werden kann (vgl. *Habermas* 1973; *Offe* 1972). Allerdings ließen sich für den normativen Krisendiskurs empirisch nur bedingt Belege finden (vgl. *Kaase* 1979; *Heidorn* 1982), und nach wie vor hat auch die Mehrheit der „kritischen Bürger“ ein grundlegendes Vertrauen in demokratische Werte und Verfahren. Vor diesem Hintergrund ist auch davor gewarnt worden, eine umfassende Legitimationskrise zu diagnostizieren (*Blatter* 2007, S. 274). Gleichwohl ist durchgehend in den westlichen Staaten ein Trend zu geringerem Vertrauen in die klassischen demokratischen Institutionen und sinkende Wahlbeteiligung festzustellen. Die Erwartungen und Anforderungen, die an die Legitimierungsmechanismen und -instrumentarien gestellt werden, haben sich inzwischen deutlich gewandelt, was teils auch mit einem gewandelten Staatsverständnis im Zusammenhang steht (vgl. *Bogumil/Jann* 2009, S. 53ff.).

Neue Quellen, Instanzen und Verfahren der Legitimierung kommen in Ergänzung der traditionellen, in ihrer Wirkung zunehmend eingeschränkten Institutionen, zur Anwendung, wenngleich ihr tatsächlicher Legitimationseffekt bislang wenig empirisch belegt ist. Auch die klassische Vorstellung eines einzigen Zentrums von Verantwortlichkeit und eines dominanten Legitimierungsmechanismus ist schon länger aufgegeben worden. Stattdessen gibt es inzwischen vielfältige Wege, Quellen und polyzentrische Strukturen von Legitimierungsinstanzen, die allerdings ihrerseits wiederum neue Probleme von Transparenz und Verantwortlichkeit aufwerfen (*Bovens/Schillemans* 2011; *Jann/Jantz* 2013), was auch als „problem of many hands“ (*Bovens* 2007, S. 457) oder als „multiple accountability disorder“ (*Vrangbaek/Byrkjeflot* 2015, S. 1) bezeichnet worden ist.

#### 3.1 Wandel der Inputlegitimierung

Im Bereich der Inputlegitimierung werden im Folgenden zwei Bereiche herausgegriffen, in denen sich ein für die öffentliche Verwaltung relevanter Wandel von klassischen Mechanismen zu neuen Formen zeigt und die beide vor allem Fragen der politischen Verantwortlichkeit und Transparenz betreffen. Zum einen geht es um die Legitimierung durch direkte Bürgerbeteiligung, die in den Beiträgen von *Bauer* sowie *Fink/Ruffing* thematisiert werden, zum anderen um die Legitimierung durch Transparenz im politischen Entscheidungsprozess, angesprochen in dem Beitrag von *Wewer*.

Die Legitimierung durch Beteiligung und Transparenz stellt an sich nichts Neues dar; allerdings haben sich die Formen, Verfahren und Akteure gewandelt, über die Partizipation stattfindet und Transparenz im Politikprozess generiert wird. So sind die oben genann-

ten repräsentativ-demokratischen Legitimierungswege ergänzt durch kooperative und innovative Partizipationsformen, wie Bürgerformen, Konsultationen, e-Democracy, auch verstärkt unter Nutzung sozialer Medien (vgl. *Holtkamp et al.* 2006; *Kersting et al.* 2016). Entsprechend hat sich auch die „Betroffenheit“ der öffentlichen Verwaltung von diesen veränderten Legitimierungsmechanismen gewandelt. Nicht nur die gestiegene Anzahl und Häufigkeit von – zunehmend auch rechtlich kodifizierten – Beteiligungsprozessen in den verschiedensten Aufgabenfeldern (Planung, Infrastruktur, Energie- und Umweltpolitik etc.) können unter ungünstigen Bedingungen die öffentliche Verwaltung institutionell überfordern, vor allem dann, wenn Ressourcenknappheit (z.B. durch Personalabbau) auf „participatory overkill“ trifft. Auch die Tatsache, dass die in Deutschland seit den 1990er-Jahren rechtlich bindenden (lokalen) Bürgerbegehren oder andere Formen der Partizipation, wie Internetkampagnen, quasi als Damoklesschwert über den Köpfen der exekutiven Gremien schweben, verändert Handlungs- und Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung.

Allerdings agiert die Verwaltung in diesen neuen partizipatorischen Arenen oftmals auch selbst als Moderator von Beteiligungsprozessen, da ihr das Beteiligungsmanagement obliegt und sie auch die Verarbeitung und Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, soweit diese stattfindet, zu steuern hat. Wird mit diesen Verfahren einerseits die normative Erwartung steigender Legitimität durch Beteiligung verknüpft, zeigt die empirische Realität auch bei diesen neuen Verfahren zwei schon länger bekannte Problemlagen (*Holtkamp et al.* 2006, S. 255). Zum einen werden Beteiligungsergebnisse nur begrenzt umgesetzt, was eher zu sinkender Legitimität führen dürfte. Zum anderen wirken auch diese neuen Partizipationsinstrumente sozial selektiv, d.h. artikulationsschwächere Gruppen sind benachteiligt, sodass dies ebenfalls nicht zur Legitimationssteigerung führen muss. Allerdings gibt es hinsichtlich der Fragen nach der faktischen Wirksamkeit der neuen Formen von Inputlegitimierung, also danach, ob sie tatsächlich die Legitimation steigern helfen und unter welchen Bedingungen dies funktioniert und wann nicht, wenig gesicherte empirische Evidenz.

Vor diesem Hintergrund sind die Prozesse der frühen Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben von besonderem Interesse. So zeigen *Fink/Ruffing*, dass *Bürgerbeteiligung* neuerdings zur Durchsetzung von Infrastrukturmaßnahmen schon bei der *Bedarfsplanung* für den Netzausbau verpflichtend eingesetzt wird. Im Lichte unterschiedlicher Zielperspektiven arbeiten sie heraus, was sich die politischen Akteure von der Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem erhoffen, nämlich die Steigerung der Inputlegitimität und der Akzeptanz des Netzausbaus.

*Bauer* untersucht im gleichen Themenbereich, also der neuen Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsnetze, mögliche Auswirkungen der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung. Er kommt zu der kritischen Einschätzung, dass die zahlreichen Beteiligungsmöglichkeiten nicht zur erhofften Legitimierung der Planungs- und Zulassungsverfahren beitragen werden, sondern im Gegenteil zu Enttäuschung und Frustration bei den Teilnehmern führen könnten, da Beteiligungserwartungen und -möglichkeiten relativ weit auseinanderfallen. So zeigen die Betrachtung des Planungs- und Zulassungssystems und die Auswertung von Stellungnahmen, dass Beteiligungskonflikte vorprogrammiert sind und die Beteiligungsmöglichkeiten auf den ersten Planungs- und Zulassungsstufen nicht die erhoffte Legitimationswirkung entfalten. Stattdessen scheinen Ablehnung und Misstrauen bei den Teilnehmern – auch den Trägern öffentlicher Belange – zu überwiegen.



All dies spricht nicht dafür, dass diese neuen und sehr frühzeitig ansetzenden Verfahren der Bürgerbeteiligung zu einer erhöhten Legitimation von Verwaltungshandeln führen werden, allerdings ist es zur Zeit noch zu früh, dies halbwegs gesichert sagen zu können. Zudem ist hier zu unterscheiden zwischen den unmittelbar an den Prozessen Beteiligten und den Bürgern insgesamt. Für letztere könnte sich die Akzeptanz alleine durch das umfassende Beteiligungsangebot (Legitimation durch Verfahren) erhöhen, so dass das beabsichtigte politische Ziel durchaus erreichbar ist.

Mit der Einführung von Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen, Datenportalen und umfassenden Einsichtnahmerechten in Verwaltungsakte wurde in den letzten Jahren vielerorts den Forderungen nach stärkerer Transparenz staatlichen Handelns Rechnung getragen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob mittels dieser Instrumente und Verfahren tatsächlich mehr Transparenz über politisch-administrative Entscheidungsprozesse gegenüber den Bürgern hergestellt werden kann und, wenn ja, ob dies dann zur Inputlegitimierung beiträgt. *Wewer* untersucht diese Frage am Beispiel des Hamburger Transparenzgesetzes aus dem Jahr 2012. Das Beispiel ist besonders interessant, weil es anderen Bundesländern ggf. als Vorbild dient. Auch wenn man berücksichtigt, dass *Wewer* als ehemaliger Staatssekretär des Bundesinnenministeriums und in der Bremer Landesregierung naturgemäß einer allzu starken Transparenz von Verwaltungshandeln skeptisch gegenüber stehen muss, so macht er doch auf einige berechnete Problemlagen aufmerksam. Zum einen wird die Wirkungsweise von Transparenzinstrumenten überschätzt, da diese vor allem Instrumente formaler Legitimation sind und sich primär auf das Verfahren beziehen und kaum auf die materiellen Ergebnisse. Zum anderen ist vielfach unklar, in welcher Detailtiefe überhaupt Transparenz notwendig ist. So spricht wenig dafür, dass durch Bereitstellung von Rohdaten aus umfassenden Datenbanken politische Entscheidungen und Entscheidungsprozesse wirklich transparenter werden, da diese ohne Kontext kaum sinnvoll interpretierbar sind. Mehr Informationen sind bei weitem nicht immer bessere Informationen. Und zum dritten würde eine völlige Transparenz von Verwaltungsakten zwangsläufig zu ungewollten Nebenwirkungen führen, da dann die „wirklich wichtigen Dinge“ nicht mehr in Akten festgehalten würden. Jedenfalls lässt sich die Logik und auch die Qualität von politischen Entscheidungsprozessen durch solche Transparenzportale, so die These, kaum verbessern.

### 3.2 Wandel der Outputlegitimierung

Auch die klassischen Wege der Outputlegitimierung, die sich vor allem auf regelkonforme Entscheidungsproduktion, legale Korrektheit und die Verfahrensförmigkeit des Verwaltungshandelns (legal accountability) sowie die Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe und Parlamente beziehen, sind durch neue Mechanismen ergänzt worden. Zu nennen sind hier vor allem die zunehmende Einbeziehung externer Expertengremien, wissenschaftlicher Gutachter und Kommissionen bei der Formulierung, Umsetzung und Evaluation von Politik, speziell auch von Verwaltungspolitik/Verwaltungsreform. Hier sind zudem neue Institutionen und Verfahren angesprochen, die sich auf die Wissensgenerierung im legislativen Prozess mit dem Ziel „Besserer Rechtsetzung“ (Better Regulation) und die Herstellung von Transparenz hinsichtlich der tatsächlichen oder zu erwartenden Wirkungen politischer Maßnahmen beziehen (z.B. Gesetzesfolgenabschätzung, Normenkontrollrat).

Die öffentliche Verwaltung ist sowohl vom Agieren dieser neuen Gremien und Akteure als auch von dem gewandelten Handlungsprofil der „klassischen“ Kontrollinstitutionen, beispielsweise der Rechnungshöfe, berührt. Zugleich sind die angesprochenen neuen Formen der Outputlegitimierung eng an inputorientierte Mechanismen der Legitimationsbeschaffung gekoppelt, da z.B. in Gremien, Anhörungen und Gutachterverfahren auch weiteren Akteuren und Stakeholdern außerhalb des exekutiven „Bannkreises“ Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten bei der Politikgestaltung eingeräumt werden. Schließlich ist noch auf die Effekte von Verwaltungsreformen selbst hinzuweisen, die bisweilen auch Legitimationsprobleme verstärken können, etwa durch die Schaffung diffuser Verantwortlichkeitsstrukturen und die Einschränkung politischer Kontrollmöglichkeiten. Beispiele hierfür sind u.a. exzessive Agenturbildungen im Zuge von NPM, Verselbstständigung und Disaggregation von Verwaltungseinheiten, aber auch unklare Aufgabenzuweisungen in Folge von Dezentralisierung, z.B. in Form der sog. „unechten Kommunalisierung“ von Staatsaufgaben, bei Mischverantwortung (co-gestion), Mischfinanzierung, Verwaltungsverflechtung oder verschiedenen Formen von (öffentlich-privater) Ko-Produktion.

Ähnlich kritisch kann die Legitimitätsbilanz im Hinblick auf die Transparenz- und wissensgenerierenden Verfahren dann ausfallen, wenn diese zu perversen Effekten führen und überzogene Transaktionskosten mit sich bringen, wie die Debatte um die sog. Audit-Society, „inspection overload“, „Evaluitis“ etc. zeigt. Wenn zu viele und zu detaillierte Informationen gesammelt werden, kann eine naheliegende Konsequenz sein, dass das betreffende „Forum“ durch den besagten Akteur mit Informationen überfrachtet, überfordert und damit letztlich gar nicht informiert wird, was auch als gezielte Strategie eingesetzt werden kann und dann die erwartete Legitimitätswirkung umkehren dürfte.

Aus diesem breiten Spektrum von Neuerungen im Bereich der Outputlegitimierung – sei es mit positiver, sei es mit negativer Wirkung – wird im vorliegenden Themenheft vor allem der Bereich der Legitimierung durch Experten- und Beratungsgremien (Nationaler Normenkontrollrat (NKR)<sup>3</sup>: *Färber/Zeit*; Beiräte in der Bundesverwaltung: *Fleischer*) genauer betrachtet. Für einige Anmerkungen zur Funktion von Enquetekommissionen und Rechnungshöfen wird auf Vorträge der Jahrestagung der Deutschen Sektion für Verwaltungswissenschaften im Jahr 2014 in Hannover (*Richard Höptner, Volker Westphal*) sowie eigene Recherchen zurückgegriffen.

Nach *Färber/Zeit* dienen Gesetzesfolgenabschätzungen unzweifelhaft der Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns, indem sie dafür sorgen, dass Maßnahmen und Programme der Regierung, die sich in Gesetzen und anderen Rechtsetzungsakten niederschlagen, auch nach außen besser begründet werden müssen. Über eine sorgfältige Folgenabschätzung können sie auch zielführender werden. Je nach Konzeption wird dadurch ein höherer Grad an Nutzenstiftung bzw. eine geringere Belastung mit Erfüllungsaufwand erreicht. Der NKR verfolgt das Ziel, Transparenz über die Kostenfolgen von Regelungen herzustellen und dadurch die Entscheidungsgrundlagen für Regierung und Parlament zu verbessern. *Färber/Zeit* entdecken nun bei der Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung der deutschen Bundesregierung durch den NKR einige Lücken. Sie monieren, dass die Messung des Nutzens sowie die Betrachtung von Vollzugsunterschieden zwischen den Ländern, die sich aus den dezentralen Vollzugskompetenzen im deutschen föderalen System ergeben, zu wenig betrachtet werden.

Die Vorschläge von *Färber/Zeit* laufen in der Konsequenz darauf hinaus, noch differenziertere, methodisch elaborierte, damit allerdings auch schwerer handhabbare Instru-

mente der Gesetzesfolgenabschätzung zu institutionalisieren. Die Folge wären ein Mehr an methodischem Rigorismus und komplexere Verfahren. Allerdings ist hier zu bedenken, dass eine strikte Quantifizierung und Monetarisierung (etwa des Nutzens) auch nicht über alle Sektoren und Ebenen hinweg gleichermaßen machbar und sinnvoll sind. Im Hinblick auf den NKR kommt hinzu, dass die (seit 2011 praktizierte) Einbeziehung des gesamten Erfüllungsaufwands einer Regelung, der für Bürger, Wirtschaft, Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung entsteht, methodisch ohnedies schon sehr anspruchsvoll und deutlich komplexer ist als die (bis 2011 ausschließlich vorgenommene) Messung jener Kosten, die den Wirtschaftsunternehmen aus bundesrechtlich geregelten Informationspflichten entstehen (vgl. *Kuhlmann/Veit* 2013). Vor diesem Hintergrund ist es umstritten, ob eine noch umfassendere Erhebungssystematik und noch mehr methodische Stringenz legitimationssteigernd wirken würden. Zumindest darf es als umstritten gelten, ob dadurch die Nutzung und Akzeptanz des Instruments in Politik und Verwaltung sowie letztlich die Rationalität, Qualität und Legitimität politischer Entscheidungen (im Sinne von Better Regulation) steigen. Neben Fragen der „richtigen“ Methodik, Datenbasis und der Machbarkeit sind außerdem die Macht- und Interessenkonstellationen zu berücksichtigen, da evaluative Verfahren immer in ein interessengeleitetes Handlungsumfeld eingebettet sind und ihre Ergebnisse stets der (politischen) Interpretation bedürfen, um ggf. legitimationsstiftend zu wirken. So ist es letztlich eine politische Frage, welche Kosten in Kauf genommen werden, um ein bestimmtes politisch gesetztes Ziel, z.B. das Risiko einer Finanzmarktkrise einzudämmen, zu erreichen (vgl. *Kuhlmann/Veit* 2013).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es einerseits durch Folgenabschätzungen, evaluative Verfahren und speziell durch die ex ante Prüfung von Erfüllungsaufwandsabschätzungen durch den NKR zu einer stärkeren Transparenz von Folgekosten gesetzgeberischen Handelns und höhere „Sensibilität“ für Politikwirkungen gekommen ist. Allein die (durch Bundesgesetz abgesicherte) Institutionalisierung des NKR als unabhängiges Gremium und sein Agieren im Gesetzgebungsverfahren haben eine Ausstrahlungswirkung auf den gesamten Rechtsetzungsprozess entfaltet. Andererseits sind die Effekte bezüglich einer Stärkung der Legitimation von Verwaltungshandeln noch unklar. Zwar ist es unstrittig, dass zur Herstellung/Steigerung der Legitimität von Politik- und Verwaltungshandeln die Informationsbeschaffung, Evidenzgenerierung und Herstellung von Folgentransparenz (zunehmend) nötig sind. Jedoch kann Legitimität *alleine* durch eine optimierte Informationsversorgung nicht verbessert werden, da politisch-administrative Entscheidungsprozesse immer Macht- und Informationsverarbeitungsprozesse zugleich sind (vgl. *Bogumil* 2011).

Die Frage der Legitimationsbeschaffung durch Beratungs- und Expertengremien wird auch durch *Fleischer* in ihrem Beitrag untersucht. Sie befasst sich speziell mit den Dynamiken der Gremienlandschaft (Beiräte und Sachverständigenräte) auf Bundesebene von 1966 bis 2013 und deren Konsequenzen für die Legitimation von Verwaltungshandeln. Diese Gremien dienen als Aushandlungsarenen zur Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, die entweder in „neutralisierender“ Weise von wissenschaftlichen Mitgliedern oder aber in plural zusammengesetzten Gremien direkt über die Vertreter organisierter Interessen übermittelt werden. Insbesondere die Einbindung wissenschaftlicher Expertise und ihre Autonomie wirkte legitimationsstiftend für den Entscheidungsprozess und dessen Ergebnis. Für Deutschland zeigen sich in quantitativer Hinsicht eine erstaunliche Konstanz der Gremienlandschaft sowie die besondere Bedeutung machtpolitischer Motive für die Gründung und Abschaffung solcher Gremien. Für die legitimationsstiftende Rolle von

Beratungsgremien ergibt sich insgesamt ein gemischtes Bild, denn sie werden nicht nur zur kontinuierlichen Sicherstellung der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und der gemeinwohlorientierten Einbindung wissenschaftlicher Expertise genutzt, sondern sind auch Ausdruck parteipolitischer Erwägungen.

Neben diesen Beiräten auf der Bundesebene ist auf Landesebene in den letzten Jahren im Zuge von Verwaltungsstrukturereformen die Rolle von Sachverständigen- und Enquetekommissionen thematisiert worden (z.B. in Thüringen und Brandenburg). Diese zeichnen sich durch die Hinzuziehung von wissenschaftlicher Expertise bei der Begründung und Ausgestaltung von politisch umstrittenen Gebiets- und Funktionalreformen aus. Hier vermischen sich die Logik wissenschaftlicher Expertise mit den realen, z.T. eingeschränkten, Handlungsmöglichkeiten der jeweiligen Landesparlamente und der Logik politischen Handelns. Am Beispiel der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ in Brandenburg ist beobachtbar, wie es gelingen kann, dass sich parteipolitische Blockaden durch die Hinzuziehung wissenschaftlicher Expertise auflockern lassen (vgl. hierzu *Westphal* 2014).

Hintergrund war die Notwendigkeit, die in Brandenburg bestehenden 14 Landkreise und vier kreisfreien Städte mit 50.000 bis 200.000 Einwohnern aufgrund des starken demographischen Wandel und der veränderten Finanzensituation zu reduzieren. Die kommunalen Spitzenverbände verbanden dies mit der Diskussion von Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene. Da diese Notwendigkeit politisch zwar einerseits von vielen prinzipiell eingesehen wird, aber dennoch politisch hochbrisant ist, war es nicht möglich, eine rationale Diskussion über die konkreten Modalitäten zu starten. Faktisch gelang es erst durch die Vergabe eines externen wissenschaftlichen Gutachtens durch die Enquetekommission zur Frage, welche Aufgaben unter welchen Gebietsbedingungen kommunalisierbar sind, die Diskussion im Rahmen der Enquete zu eröffnen (vgl. *Bogumil/Ebinger* 2012). Wichtig war dabei, dass das wissenschaftliche Gutachten unterschiedliche Modellvarianten präsentierte (zwischen 5 und 12 Landkreise), so dass Politik und Verwaltung noch Handlungs- und Gestaltungsspielräume bleiben. Legitimation durch Expertenwissen ist nur so lange hilfreich, wie dies nicht direkt oder indirekt die Legitimation der anderen beteiligten Akteure infrage stellt. Im Ergebnis beschloss die Enquetekommission weitgehend parteiübergreifend einen Korridor von 7-10 Landkreisen. Voraussetzung für den Erfolg der wissenschaftlichen Expertise ist jedoch, dass prinzipiell eine Lösung politisch gewollt war und nachgefragt wurde. „Politisch“ ungefragtes Expertenwissen schafft dagegen weder Legitimation für den Experten noch zusätzliche Legitimation für ein politisches Gremium.

Im Bereich der informationsbasierten Outputlegitimierung ist schließlich auch den Rechnungshöfen, die in Deutschland eine lange Tradition haben<sup>4</sup>, besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Nach dem GG führen die 17 Rechnungshöfe im Bund und den 16 Ländern Verwaltungskontrolle in Form staatlicher Finanzkontrolle durch (vgl. *von Wedel* 1998, S. 700, *Bogumil/Jann* 2009, S. 142). Die Rechnungshöfe prüfen generell die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates hinsichtlich seiner Ordnungsmäßigkeit (Rechtmäßigkeit, Vollständigkeit, Richtigkeit) und seiner Wirtschaftlichkeit (Verhältnis von Kosten und Zweck).

Rechnungshöfe können durch ihre Tätigkeit, so *Höptner* (vgl. *Höptner* 2014) zur Legitimationsstärkung beitragen, wenn es ihnen gelingt, Transparenz herzustellen und Verwaltungen in die Pflicht zu nehmen, sich an den vorgegeben Rechtsrahmen zu halten. Die Wirkung der Rechnungshöfe beruht dabei auf der Güte ihrer Argumente und ihrer Öffent-

lichkeitswirkung, die dazu beiträgt, dass die „Angst“ vor der Rechnungshofkontrolle stark präventiv wirkt. Zwar gibt es keine Rechtsverpflichtung, Beanstandungen auszuräumen, aber durch die öffentliche Wahrnehmung ihrer Ergebnisberichte wirkt ihre Tätigkeit über den formalen Rechtsrahmen hinaus. Das Vorhandensein der Rechnungshöfe stärkt so einerseits den Glauben und das Vertrauen in den demokratischen Prozess. Andererseits führen ihre Ergebnisse häufig dazu, dass die Legitimation der politischen oder administrativen Entscheidungsträger beeinträchtigt wird.

## 4 Fazit

Zieht man ein Resümee, so ergibt sich ein partieller Wandel hinsichtlich der Legitimationsquellen von Verwaltungshandeln. Sowohl im Inputbereich (Transparenzgesetze, vorgezogene Bürgerbeteiligung) als auch im Outputbereich (z.B. Normenkontrollrat) gibt es neue bzw. einen stärkeren Einsatz schon bekannter Instrumente (Expertenkommissionen). Die These eines Bedeutungszuwachses nicht-majoritärer Institutionen gilt auch für das Verwaltungshandeln; allerdings findet hier parallel auch ein verstärkter Einsatz der Legitimationsquellen „Partizipation“ und „öffentlicher Diskurs“ statt. Ob dieser Wandel der Instrumente und der potenziellen Quellen von Legitimation allerdings tatsächlich die Legitimität des Verwaltungshandelns verändert, also zu einer Legitimitätssteigerung führt, ist zur Zeit noch nicht abzusehen und bedarf weiterer empirischer Untersuchung.

Die Instrumente zur Erhöhung der Inputqualität, also die frühzeitige Bürgerbeteiligung bei den Stromtrassen oder die neuen Transparenzgesetze, erhöhen zwar den Verwaltungsaufwand beträchtlich, erweitern aber faktisch nicht die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger. Durch das Auseinanderfallen von Beteiligungserwartungen und Beteiligungsmöglichkeiten drohen bei den engagierten Bürgern sogar eher Frustrationen. Allerdings könnte der symbolische Wert dieser Instrumente bei den weniger Engagierten und Informierten für positive Wirkungen sorgen, schließlich bemüht sich die Verwaltung nun frühzeitig um die Bürger und stellt auch noch zahlreiche Daten ins Netz.

Auch im Bereich der Outputlegitimation bestehen Unsicherheiten über die Wirkungen von Gesetzesfolgenabschätzungen und Expertenkommissionen. Insbesondere letztere können für die Politik handlungsentlastend und legitimationssteigernd wirken, wenn es über fachliche Expertise gelingt, die gängigen Machtrituale zwischen den Parteien zu durchbrechen. Die Erfahrungen mit den Expertenkommissionen auf der Bundesebene und in den Ländern liefern hier unterschiedliches Anschauungsmaterial. Legitimation durch Expertenwissen ist nur so lange hilfreich, wie dies nicht direkt oder indirekt die Legitimation anderer beteiligter Akteure infrage stellt und wenn prinzipiell eine Lösung politisch gewollt wird. Unter diesen Bedingungen kann Expertenwissen legitimationssteigernd wirken.

## Anmerkungen

- 1 Easton unterscheidet dabei noch zwischen diffuser/genereller Unterstützung, die sich aus dem Vertrauen in die längerfristige Leistungsfähigkeit des politischen Systems speist, und spezifischer Unterstützung, die aus kurzfristig erbrachten Leistungen resultiert (Blatter 2007, S. 273).
- 2 Bovens unterscheidet zusätzlich noch „legal“, „professional“ und „social accountability“ (Bovens 2007, S. 456f.).

- 3 2006 wurde in Deutschland auf gesetzlicher Grundlage der Nationalen Normenkontrollrat als eine neuartige Form der Institutionalisierung „besserer Rechtsetzung“ eingerichtet. Der NKR ist ein zehnköpfiges Beratungs- und Kontrollgremium, welches die deutsche Bundesregierung beim Abbau von Bürokratie und bei der „besseren Rechtsetzung“ unterstützen soll. Seine Kernaufgabe ist es, alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung im Hinblick auf die Darstellung des Erfüllungsaufwandes sowie anderer Kostenfolgen zu überprüfen (Kuhlmann/Veit 2013).
- 4 1714 wurde von König Friedrich Wilhelm I. die Preußische Generalrechnungskammer gegründet. Sie war eine selbständige Zentralbehörde mit Sitz in Berlin und unterstand direkt dem König. Als dann im deutschen Kaiserreich von 1871 ein einheitlicher Rechnungshof des Deutschen Reiches gegründet wurde, war hier schon das Anliegen der Parlamente, mit Hilfe der Rechnungsprüfung die Regierung besser zu kontrollieren, dominant und nicht mehr das Interesse des Monarchen an Kontrolle seiner Beamten.

## Literatur

- Balthasar, Andreas, 2009: Evaluationen in der Schweiz. Verbreitung und Verwendung, in: *Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Carlo Fabian* (Hrsg.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden, S. 486-498.
- Barnes, Samuel H./Kaase, Max, 1979: *Political action. Mass participation in five western democracies*. Beverly Hills.
- Blatter, Joachim, 2007: *Governance – theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850 – 2000)*. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg, 2011: Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H.* (Hrsg.), *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. 2. Auflage, Wiesbaden, S. 111-129.
- Bogumil, J./Ebinger, F., 2012: Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages. Bochum, 21. Oktober 2012.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K., 2007: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2. Auflage. Berlin.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2009: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Bovens, Mark, 2007: Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, in: *European Law Journal* 13 (4), S. 447-468.
- Bovens, Mark/Schillemans, Thomas, 2011: The Challenge of Multiple Accountability. Does Redundancy Lead to Overload?, in: *Dubnick, Melvin J./Frederickson, H. George* (Hrsg.), *Accountable governance. Problems and promises*. Armonk, NY, S. 3-21.
- Caplan, Norton, 1983: Knowledge Conversion and Utilization, in: *Holzner, Burkart/Knorr, Karin/Strasser, Hermann* (Hrsg.), *Realizing social Science Knowledge*, Wien.
- Dubnick, Melvin J./Frederickson, H. George, 2011: *Accountable governance. Problems and promises*. Armonk, NY.
- Easton, David, 1965: *A framework for political analysis*. 2. Auflage. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Esser, Hartmut, 2002: *Institutionen. Studienausgabe*. Frankfurt/Main.
- Grimmelikhuisen, Stephan G./Meijer, Albert J., 2013: Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization. Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24, S. 137-157.
- Habermas, Jürgen, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.
- Heidorn, Joachim, 1982: *Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung*. Berlin.
- Höptner, Richard, 2014: *Legitimation durch externe Kontrolle. Stellung und Funktion von Rechnungshöfen bei der staatlichen Aufgabenerledigung*, [http://www.deutschesektion-iias.de/fileadmin/user\\_upload/tagungen/Hoepfner.pdf](http://www.deutschesektion-iias.de/fileadmin/user_upload/tagungen/Hoepfner.pdf)

- Holtkamp, Lars*, 2006: Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse, in: PVS, Heft 37, S. 185-207.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo*, 2006: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt/New York.
- Hood, Christopher*, 2006: Gaming in Targetworld. The Targets Approach to Managing British Public Services, in: Public Administration Review 66, (4), S. 515-521.
- Jantz, B./Jann, W.*, 2013: Mapping accountability changes in labour market administrations. From concentrated to shared accountability?, in: International Review of Administrative Sciences 79, (2), S. 227-248.
- Kaase, Max*, 1979: Legitimitätskrise in westlichen Industriegesellschaften. Mythos oder Realität?, in: Klages, Helmut/Kmieciak, Peter (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel. Frankfurt a.M., S. 328-350.
- Kersting, Norbert/Gasparikova, Jana/Krenjova, Jelizaveta /Iglesias, Angel*, 2016: Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: A Comparative Study, in: Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert (eds.), Local Public Sector Reforms: National Trajectories and International Comparisons. Houndmills: Palgrave (i.E.).
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2014: Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe. Cheltenham.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan*, 2008: Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the „New Steering Model?, in: Public Administration Review 68, (5), S. 851-863.
- Kuhlmann, Sabine/Veit, Sylvia*, 2013: Der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland: Promoter für bessere Rechtsetzung?, in: Study of Legislative Evaluation, 10, S. 51-75.
- Landwehr, Claudia*, 2014: Legitime Expertokratie? Zur Stellung nicht majoritärer Expertengremien in einem deliberativ-demokratischen System, Manuskript für die Tagung der Deutschen Sektion für Verwaltungswissenschaften in Hannover.
- Lind, Edgar A./Tyler, Tom R.*, 1988: The social psychology of procedural justice. New York, NY.
- Luhmann, Niklas*, 1993: Das Recht der Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Mayntz, Renate*, 2011: Legality, Legitimacy and Compliance, in: Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon (Hrsg.), Pluralismus – Strategien – Entscheidungen. Wiesbaden, S. 138-149.
- Meijer, Albert*, 2014: Comment on paper 'Transparency and trust in the European pharmaceutical sector', in: Journal of Risk Research, S. 1-3.
- Meijer, Albert*, 2015: Government Transparency in Historical Perspective. From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands, in: International Journal of Public Administration 38, (3), S. 189-199.
- Nationaler Normenkontrollrat*, 2011: Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn. Berlin.
- Offe, Claus* (Hrsg.), 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie. Frankfurt/Main.
- Page, Edward*, 2010: Has the Whitehall Model survived?, in: International Review of Administrative Sciences 76, (3), S. 407-423.
- Pollitt, Christopher*, 2006: Performance Information for Democracy. The Missing Link?, in: Evaluation 12, (1), S. 38-55.
- Pollitt, Christopher*, 2010: Clarifying Convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform, in: Public Management Review 3, (4), S. 471-492.
- Scharpf, Fritz W.*, 1998: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westes? Opladen, S. 81-104.
- Suchman, Mark C.*, 1995: Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, in: The Academy of Management Review 20, (3), S. 571-610.
- Tyler, Tom R.*, 2001: The psychology of public dissatisfaction with government, in: Hibbing, John R./Theiss-Morse, Elizabeth (Hrsg.), What is it about government that Americans dislike? Cambridge, S. 227-250.
- Van Dooren, Wouter/Bouckaert, Geert/Halligan, John E.*, 2010: Performance Management in the Public Sector. London.

- Vrangbæk, Karsten/Byrkjeflot, Haldor*, 2015: Form, function and direction. Towards a framework for studying accountability in health care. Oxford.
- Veit, Sylvia/Heindl, Markus*, 2013: Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Relevanz. Der Nationale Normenkontrollrat, n: ZPB 3-4, S. 111-124.
- Wedel, Hedda von*, 1998: Verwaltungskontrolle durch Rechnungshöfe, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden, S. 695-710.
- Wegrich, Kai*, 2013: Expertengremien und Reputation: Die Institutionalisierung regulativer Kontrolle in der bundesdeutschen Regierungsorganisation, in: *Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, in: der moderne staat (dms) 6, Sonderheft 2013, S. 285-304.
- Weiss, Carol H.*, 1979: The many meanings of research utilization, in: *Public Administration Review*, 39 (5), S. 563-574.
- Westphal, Volker-Gerd*, 2014: Legitimation durch Expertenwissen und Parlamentsbeteiligung. Erfahrungen mit der Enquete-Kommission 5/2 in Brandenburg, [http://www.deutschesektion-ias.de/fileadmin/user\\_upload/tagungen/Westphal.pdf](http://www.deutschesektion-ias.de/fileadmin/user_upload/tagungen/Westphal.pdf)
- Wollmann, Helmut*, 2013: Zur (Nicht-) Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung, in: *Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. dms-Sonderheft 1, S. 87-102
- Zürn, Michael*, 2011: Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert, in: *PVS*, Heft 4. S. 603-635.