

DEUTSCHE HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN
SPEYER

Heinrich Reineremann

**Neues Politik- und
Verwaltungsmanagement:
Leitbild und theoretische Grundlagen**

SPEYERER ARBEITSHEFTE 130

ISSN 0179-2318

2000

Leitbild und theoretische Grundlagen der neuen Verwaltungskonzepte*

- Eine Expertise -

**von Heinrich Reiner
Deutsche Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer**

* Diese Ausarbeitung wurde in der von der Konrad-Adenauer-Stiftung herausgegebenen Reihe „Interne Studien“ (Nr.158/1998) *Heinrich Reiner, F.F. Ridley und Jean-Claude Thoenig, Neues Politik- und Verwaltungsmanagement in der kommunalen Praxis – ein internationaler Vergleich, Sankt Augustin 1998* veröffentlicht, die mittlerweile vergriffen ist. Sie wird deshalb hier als Auszug unverändert nachgedruckt.

Gliederung	2
Kapitel 1	
Einordnung und Ziele von NPM	5
1. Wirtschaftlichkeit der Verwaltung als Verfassungsauftrag	5
2. Begriff der Wirtschaftlichkeit - Anspruch und Umfang	9
2.1 Wirtschaftlichkeit - eine Zweck/Mittel-Beziehung	9
2.2 Anwendungsbereich der Wirtschaftlichkeitsanalyse	10
a) Interdependenz allen Verwaltungshandelns über Opportunitätskosten	10
b) Wirtschaftlichkeit als Kriterium in den verschiedenen Funktionsbereichen öffentlicher Verwaltung	11
c) Ausmaß der einzubeziehenden Folgewirkungen	11
d) Wirtschaftlichkeit auf den verschiedenen Verwaltungsebenen	12
2.3 Praktische Begrenzungen	13
2.4 Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor	14
3. Ökonomische und andere Rationalitäten	14
4. Management und Bürokratie	18
5. Der Kern von New Public Management	23
6. Staatswirtschaft und Marktwirtschaft	30
7. NPM und der Charakter öffentlicher Güter	33

Kapitel 2	
NPM im Lichte einiger Theorien	37
1. Einleitung	37
1.1 Bedeutung einer theoretischen Fundierung des NPM	37
1.2 Auswahl und Vorgehensweise	39
2. Neue Politische Ökonomie	40
2.1 Einordnung	40
2.2 Darstellung der Wesenszüge	41
2.3 NPM-Konformitäten	44
2.4 NPM-Diskrepanzen	47
3. Systemtheorie	51
3.1 Einordnung	51
3.2 Darstellung der Wesenszüge	53
3.2.1 Soziologische Systemtheorien	53
3.2.2 Ingenieurwissenschaftlich-technische Systemtheorien	55
3.2.3 Biokybernetik	56
3.2.4 Betriebswirtschaftliche Systemtheorie	58
3.3 NPM-Konformitäten	58
3.4 NPM-Diskrepanzen	62
4. Bürokratietheorie	65
4.1 Einordnung	65
4.2 Darstellung der Wesenszüge	68
4.3 NPM-Konformitäten	72
4.4 NPM-Diskrepanzen	74
5. Institutionenökonomik	77
5.1 Einordnung	77
5.2 Darstellung der Wesenszüge	81
5.2.1 Transaktionskostentheorie	81
5.2.2 Die Theorie der Property Rights	83
5.2.3 Die Principal-Agent-Theorie	84

5.3	NPM-Konformitäten	85
5.3.1	Transaktionskostentheorie und NPM	86
5.3.2	Property Rights-Theorie und NPM	89
5.3.3	Prinzipal-Agent-Theorie und NPM	91
5.4	NPM-Diskrepanzen	93
6.	Chaosforschung, fraktale Mathematik und Ingenieurwissenschaften	95
6.1	Einordnung	95
6.2	Darstellung der Wesenszüge	100
6.3	NPM-Konformitäten	104
6.4	NPM-Diskrepanzen	109
7.	Informatik	111
7.1	Einordnung	111
7.2	Darstellung der Wesenszüge	112
7.3	NPM-Konformitäten	119
7.3.1	Paradigmenwechsel	119
7.3.2	Das Objektparadigma	120
7.4	NPM-Diskrepanzen	122
Kapitel 3		
Ergebnis		125
1.	NPM-Konformitäten	125
2.	NPM-Diskrepanzen	130
3.	Schlußfolgerung	134
Literaturverzeichnis		135

Kapitel 1

Einordnung und Ziele von NPM

Zahlreiche und - wie sollte es anders sein - nicht immer deckungsgleiche Begriffe werden für „Verwaltungsmodernisierung“ als Aufgabe verwendet, die international und jetzt auch national in den letzten Jahren wieder auf der Tagesordnung steht: Verwaltungsentwicklung - Schlanke Verwaltung - New Public Management - Verwaltungsmodernisierung - Konzernmodell - Controlling - Kosten- und Leistungsrechnung - Behördenwettbewerb - Verwaltungsmarketing - Verwaltungsqualifizierung - Public Private Partnership - Ökonomisierung der Verwaltung - Produktorientierung - Verantwortungszentren - Strategische Allianzen - Budgetierung - Total Quality Management - Rückbau des Staates - Reinventing Government - Föderales Verwaltungskonzept - Deregulierung - Privatisierung - Liberation Management - Dienstleistungsorientierte öffentliche Verwaltung - Neue Steuerungsmodelle - Reengineering - Kontraktmanagement - Dezentrale Ressourcenverantwortung: Die Reihe der Ratschläge, Schlagwörter und Ansätze für Innovation in der öffentlichen Verwaltung heute ließe sich durchaus noch eine Weile fortsetzen. Statt sich mit ihnen an dieser Stelle auseinanderzusetzen, soll der Einfachheit halber zunächst von New Public Management (NPM) gesprochen werden.

Man kann NPM von seinen Instrumenten und Mitteln her darstellen oder von seinen Zielen und beabsichtigten Funktionen.¹ Hier soll beides miteinander gekoppelt werden, ist es doch auch ein Grundanliegen von NPM selbst, der Beziehung von Zielen (Z) und Mitteln (M) des Handelns im öffentlichen Sektor deutlich höhere Beachtung zu schenken. Es liegt also nahe, dies auch bei der Beschreibung von NPM zu berücksichtigen.

1. Wirtschaftlichkeit der Verwaltung als Verfassungsauftrag

Beginnen wollen wir den Versuch, NPM inhaltlich zu fassen, mit einer Erinnerung daran, daß „Wirtschaftlichkeit“ ebenso wie „Ordnungsmäßigkeit“ als Handlungskriterium den Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen rechtlich vorgeschrieben ist. Ein solcher Start scheint schon deshalb angebracht, weil ein gewisses Maß an Ökonomisierung zu den Hauptanliegen von NPM gehört und im Mittelpunkt der Ökonomie das Wirtschaftlichkeitsprinzip steht.

¹ Vgl. zu NPM auch *Banner 1996; Budäus 1994; Hill 1993; Jann 1994; KGSt 1993; König 1997; Reichard 1994; Reichard 1996/97; Reinermann 1994, 1995b, 1995c, 1996a und 1996b; Schedler 1995.*

Für die Bundesverwaltung heißt es in Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz: „Der Bundesrechnungshof... prüft ... die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung.“ Es ist unstrittig, daß, wenn der Rechnungshof nach diesen Kriterien zu prüfen hat, die Verwaltung auch nach denselben Kriterien, eben der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit, zu arbeiten verpflichtet ist, und zwar nota bene von Verfassungs wegen.

Einfachgesetzliche Rechtsvorschriften wiederholen diesen Verfassungsauftrag, so § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz und, im Wortlaut identisch, § 7 Bundeshaushaltsordnung. Zu letzterem sind Vorläufige Verwaltungsvorschriften ergangen, die den Begriff der Wirtschaftlichkeit verfahrensmäßig in Form von Nutzen-Kosten-Untersuchungen präzisieren.

Mit Kabinettsbeschluß vom 19. März 1996 hat die Bundesregierung die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien - Besonderer Teil (GGO II) unter anderem um die „Blauen Prüffragen“ für Rechtsvorschriften ergänzt. Diese hatte das Bundeskabinett bereits am 11. Dezember 1984 beschlossen; sie sind jetzt als Anlage 11 der GGO II hinzugefügt worden. Die zehn „Blauen Prüffragen“ weisen in ihrem von den Bundesministern des Innern und der Justiz erstellten Fragenkatalog eine deutliche Verwandtschaft mit NPM auf (wenngleich nicht notwendig dessen Vokabular verwendet wird), so:

- Ein eindringlicher Appell, sich mit beabsichtigten Zwecken neuer oder novellierter Vorschriften und dem entstehenden Aufwand, nicht nur in der Verwaltung, sondern auch für Bürger und Wirtschaft, auseinanderzusetzen
- Betonung des Subsidiaritätsprinzips, der Deregulierung
- Notwendigkeit, bestehende Regelungen ständig zu durchforsten
- Sunset Legislation und Experimentierklausel
- Bürgernähe, etwa eine Art „aktiver“ Verwaltung, so mit Blick auf die Nutzung schon vorhandener Daten durch die Verwaltung
- Hinweis auf unterschiedliche mögliche Handlungsformen

- Dezentralisierung und Schaffung von Handlungsfreiraum
- Zweck/Mittel-Analysen und Evaluierung

um die Aufzählung hier abzuberechnen.

Die nunmehr zur GGO II gehörenden „Blauen Prüffragen“ stellen unter Ziffer III. auch klar, daß diese Bestandteil der Rechtsförmlichkeitsprüfung durch den Bundesminister der Justiz sind, der ihm zugeleitete Gesetz- und Verordnungsentwürfe auch anhand der genannten Fragen zu prüfen hat.

Für die Bundesländer und für den Kommunalbereich gelten entsprechende Vorschriften. So enthalten zwölf der sechzehn Landesverfassungen einen ausdrücklichen, wörtlichen Hinweis auf Wirtschaftlichkeit als Kriterium des Verwaltungshandelns;² auf § 7 der Landeshaushaltsordnungen sowie auf weitere einfachgesetzliche Vorschriften der Bundesländer sei hier nur hingewiesen.

Mit Ausnahme Sachsen-Anhalts schreiben ebenfalls alle Bundesländer ihren Kommunalverwaltungen explizit wirtschaftliches Verhalten vor (bei den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ist eine besondere Vorschrift nicht erforderlich), und zwar entweder unmittelbar über Gemeindeordnung, Kommunalverfassung und Kommunal selbstverwaltungsgesetz³ oder mittelbar (und teils auch zusätzlich zu den unmittelbaren Vorschriften) als Auftrag an die Rechnungsprüfungsämter.⁴

² Artikel 95 Absatz 3 Satz 1 der Verfassung von Berlin formuliert: „Der Landesrechnungshof prüft... die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung“, mit insoweit identischer Formulierung auch Artikel 106 Absatz 2 Satz 1 der brandenburgischen Verfassung, Artikel 68 Absatz 3 der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern, Artikel 70 Absatz 1 Satz 1 der niedersächsischen Verfassung, Artikel 86 Absatz 2 Satz 1 der nordrhein-westfälischen Verfassung, Artikel 120 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung von Rheinland-Pfalz, Artikel 106 Absatz 2 Satz 3 der saarländischen Verfassung sowie Artikel 97 Absatz 2 der Verfassung von Sachsen-Anhalt.

Leicht abweichende Formulierungen verwenden Artikel 132 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen („(der Senat) darf die Haushaltsmittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch nehmen, als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist“), Artikel 94 Absatz 2 der sächsischen Verfassung („bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes ist ... den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung zu tragen“), Artikel 56 Absatz 1 der Verfassung von Schleswig-Holstein („(der Landesrechnungshof) untersucht.. die zweckmäßigste, wirtschaftlichste und einfachste Gestaltung der öffentlichen Verwaltung“) sowie Artikel 103 Absatz 3 der Verfassung von Thüringen („(der Landesrechnungshof) überprüft auch die bestimmungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung“).

Nur in den Landesverfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen kommt der Begriff der Wirtschaftlichkeit nicht vor.

³ Etwa § 77 Absatz 2 Gemeindeordnung Baden-Württemberg: „Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen“, und insoweit meist in derselben Formulierung Artikel 61 Absatz 2 Satz 1 der bayerischen Gemeindeordnung, Artikel 74 Absatz 2 der Gemeindeordnung

Somit kann zunächst einmal festgestellt werden: Unwirtschaftliches Handeln der öffentlichen Verwaltung ist zugleich unrechtmäßig. „Öffentliches Handeln, das rechtswidrig ist, kann zum Beispiel nicht zweckmäßig sein - und umgekehrt. Ebenso wenig darf unwirtschaftliches Verwalten als rechtmäßig angesehen werden (verfassungsrechtliches Wirtschaftlichkeitsprinzip).“⁵ Konflikte zwischen beiden Prinzipien sind allenfalls übergangsweise vorstellbar. Wenn beispielsweise einige Bundesländer in der letzten Zeit für bestimmte Bauvorhaben die Genehmigungsverfahren abgeschafft haben, drückt dies ja eine Neueinschätzung der damit verbundenen Zweck/Mittel-Relationen aus. Also waren unmittelbar vor Verzicht auf Baugenehmigungsvorschriften solche Genehmigungsverfahren rechtmäßig, da noch vorgeschrieben, aber unwirtschaftlich. De lege ferenda lösen sich solche Konflikte zwischen Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit aber auf.

Eine andere Frage ist allerdings, ob die öffentlichen Verwaltungen beiden Handlungskriterien, Wirtschaftlichkeit wie Ordnungsmäßigkeit, stets dieselbe Beachtung haben zukommen lassen. Wenige würden wohl widersprechen, wenn man vermutet, daß Recht- und Ordnungsmäßigkeit in der Vergangenheit stärkere Beachtung gefunden haben als Wirtschaftlichkeit.⁶ Und genau darauf gründet ja die Vermutung, ein „Paradigmenwechsel“ von bürokratischem, eher auf normgerechten Vollzug, auf „Ordnungsmäßigkeit“ gerichteten Verwaltungshandeln zu NPM mit seiner Betonung von Zwecken und Mitteln, von „Wirtschaftlichkeit“, sei angesichts der Herausforderungen unserer Zeit fällig und jetzt auch in der Verwaltungspraxis in immer mehr Ansätzen zu beobachten.

Brandenburg, § 92 Absatz 2 der hessischen Gemeindeordnung, § 34 Absatz 2 der Kommunalverfassung von Mecklenburg-Vorpommern, § 82 Absatz 2 der niedersächsischen Gemeindeordnung, § 93 Absatz 2 der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz, § 82 Absatz 2 des saarländischen Kommunalselbstverwaltungsgesetzes, § 72 Absatz 2 der sächsischen Gemeindeordnung, § 75 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein sowie § 53 Absatz 2 der thüringischen Kommunalordnung.

⁴ So § 103 Absatz 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen: „Der Rat kann dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere ... die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit“.

⁵ *Pitschas 1996*, S. 84. Vgl. ebenso *Pitschas 1991*, S. 487.

⁶ So schon *Wagener 1983*.

2. Begriff der Wirtschaftlichkeit - Anspruch und Umfang

2.1 Wirtschaftlichkeit - eine Zweck/Mittel-Beziehung

Ausgangspunkt für den Begriff der Wirtschaftlichkeit ist die Erfahrungstatsache, daß mit jedem Handeln versucht wird, Ziele oder Zwecke (Z) durch den Einsatz von Mitteln (M) zu erreichen.⁷ Man kann auch sagen: Mit Handlungen sind Wirkungen verbunden, von denen man einige positiv beurteilt, so daß sie das Handeln als Zwecke rechtfertigen, während andere negativ beurteilt und als finanzieller, personeller, zeitlicher oder sonstiger Mitteleinsatz bezeichnet werden.⁸

Nehmen wir zunächst einmal an, Z und M seien meßbar, wir könnten also zu messenden Objekten Zahlen zuordnen, und zwar so, daß Unterschiede in den Objekten analogen Unterschieden in den Zahlen entsprechen. Für eine bestimmte Handlung erhalten wir dann mit Z/M oder $Z-M$ eine Maßzahl für ihre Wirtschaftlichkeit oder - häufig synonym verwendet⁹ - Effizienz. Bei ungleichen Dimensionen, etwa „Stück“ für Z und „DM“ für M, ist nur der Quotient aussagefähig, bei gleichen Dimensionen von Z und M, etwa „DM“, auch die Differenz. Wirtschaftlichkeit als Maßzahl gibt sozusagen die „Überhöhung“ der Zweckerreichung über den Mitteleinsatz an; sie macht eine Aussage darüber, wie sehr sich eine bestimmte Handlung aus der Sicht der Zwecke „gelohnt“ hat.

Eine weitere Erfahrungstatsache ist, daß gleichartige Handlungen, zu verschiedenen Zeiten oder durch verschiedene Personen ausgeführt, zu verschiedenen Z und M führen können. Man kann also Handlungen mehr oder weniger effizient ausführen. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip, auch ökonomisches Prinzip oder Rationalprinzip genannt,¹⁰ fordert deshalb, daß unter mehreren Handlungsmöglichkeiten die gewählt wird, welche die Relation aus Z und M maximiert.¹¹ Die üblicherweise verwendete vollständige Formulierung des Wirtschaftlichkeitsprinzips lautet deshalb: „Handele so, daß der Zweck Deines Handelns mit kleinstmöglichem Mitteleinsatz erreicht wird oder daß mit den gegebenen Mitteln die gesetzten Ziele in möglichst vollkommener Weise erreicht werden.“¹² Der erste Halbsatz steht für das Minimalprinzip, der zweite für das Maximalprinzip.

2.2 Anwendungsbereich der Wirtschaftlichkeitsanalyse

⁷ Zum folgenden siehe auch *Reinermann 1974*, hier S. 2-4.

⁸ So auch in einem mittlerweile zum „Klassiker“ gewordenen Aufsatz *Luhmann 1960*, hier S. 98.

⁹ So *Luhmann 1960*, S. 97 f.

¹⁰ Vgl. zur Gleichsetzung von Wirtschaftlichkeits- und Rationalprinzip etwa *Luhmann 1960*, S. 98.

¹¹ Um einen Autor zu nennen: *Simon 1955*, S. 27.

¹² So etwa *Koch 1951*, S. 161.

a) Interdependenz allen Verwaltungshandelns über Opportunitätskosten

Ein einfaches Beispiel zeigt, daß maximale Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns streng genommen nur erreicht werden kann, indem der Mitteleinsatz für eine Handlungsvariante mit dem Nutzentgang bewertet wird, der bei der besten alternativen Verwendung dieser Mittel erreichbar wäre. Nehmen wir an, wir hätten zwei Handlungsvarianten V_1 und V_2 mit $Z_1 = 150$ und $M_1 = 100$ sowie $Z_2 = 180$ und $M_2 = 120$. Weil es sowohl Knappheit an Mitteln als auch Unbegrenztheit an Bedürfnissen gibt, ist diese Situation nicht eindeutig. Es muß geprüft werden, ob der höhere Mitteleinsatz von 20 bei V_2 den höheren Zweckerfolg von 30 rechtfertigt. Dies kann nur unter Bezug auf zusätzliche Varianten geschehen, und zwar in zwei Versionen:

- Man sucht nach der nächstbesten Variante, die gerade 20 an Mitteln verursacht, und addiert deren Zweckerfolg zu 150
- man sucht nach der nächstbesten Variante, die gerade 30 an Zweckerfolg bringt, und addiert deren Mittelbedarf zu 100.

Damit können wir nun wirklich vergleichen. Über dieses einfache Beispiel hinaus hat aber die Bewertung zu Opportunitätskosten grundsätzliche Bedeutung. Denn streng genommen dürfen Wirtschaftlichkeitsanalysen nicht auf einzelne Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung beschränkt werden. Die beispielsweise für ein Krankenhaus vorgesehenen Haushaltsmittel sind mit dem Nutzen aus Schul-, Nahverkehrs- oder Wirtschaftsförderungsinvestitionen zu bewerten; die Finanzkraft der Kommune hängt wiederum ab vom kommunalen Anteil am staatlichen Steueraufkommen; dessen wirtschaftlichste Höhe ist wiederum nur durch eine Opportunitätskostenbewertung der durch die öffentliche Hand beanspruchten Ressourcen zu bestimmen, das heißt mit dem Nutzen, der der Gesellschaft dadurch entgeht, daß die Privaten in Höhe ihrer Steuerzahlungen auf eigene Projekte verzichten müssen. Da in einem bestimmten Zeitpunkt die gesellschaftlichen Ressourcen (M) konstant sind, kommt in letzter Konsequenz auch nur die Maximalversion des Wirtschaftlichkeitsprinzips in einem Gesamtmodell der gesellschaftlichen, also öffentlichen und privaten Handlungsmöglichkeiten in Betracht.¹³ Oberster Vergleichsmaßstab (Z) ist - ohne daß an dieser Stelle Näheres über seine Definition gesagt werden soll - das Gemeinwohl. Dies sind bereits deutliche Hinweise auf die Bedeutung der Rolle, die horizontale Vergleiche und eine darauf gegründete Prioritätensetzung in NPM spielen.

¹³ So auch *Gäfen* 1968, S. 103. Siehe so auch *Karl-Bräuer-Institut* 1991, S. 22 und die dort angegebene Literatur.

b) Wirtschaftlichkeit als Kriterium in den verschiedenen Funktionsbereichen öffentlicher Verwaltung

Es versteht sich von selbst, daß öffentliches Handeln immer auf den Einsatz von Mitteln zur Erreichung gesellschaftlicher Zwecke gerichtet sein muß. Das gilt für alle Funktionen, welche die öffentliche Verwaltung - in hier nicht zu untersuchender Zusammenarbeit mit Legislative und Jurisdiktion - ausübt, also etwa für die Ordnungsfunktion, mit der rechtliche und organisatorische Rahmensetzungen für öffentliches und privates Handeln vorgenommen werden, für die Redistributionsfunktion, mit der Einkommen und Vermögen umverteilt werden, für die sogenannte Funktionsfunktion zur Steuerung der marktwirtschaftlichen Prozesse oder für die Leistungsfunktion, also für die Übernahme von Produktionsvorgängen durch die öffentliche Hand, wo Private nicht oder nicht in als adäquat erachteter Weise tätig werden.

Wenngleich in all diesen Funktionsbereichen Zwecke durch Mittel erreicht werden sollen, gibt es Handlungen - nehmen wir als Beispiel die Anerkennung von Staaten -, bei denen eine Bewertung mit dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit nicht mehr passend erscheint. Die Forderung, Regierung und Verwaltung sollten eine rationale Entscheidung fällen, gilt jedoch natürlich auch hier. Es wird erkennbar, daß eine exakte Grenze zwischen rationalen und wirtschaftlichen Entscheidungen nicht gezogen werden kann. Dem Sprachgebrauch scheint es zu entsprechen, wenn man vom Wirtschaftlichkeitsprinzip bei Wahlhandlungen spricht, die nicht mehr wesentlich durch Debatten um konfliktäre Wertfragen gekennzeichnet sind, so daß meßbare Tatbestände im Vordergrund stehen. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip wird damit zum Unterfall des Rationalprinzips,¹⁴ die ökonomische Rationalität ist eine von mehreren Rationalitäten. Auch dies wird sich als maßgeblich für das NPM-Anliegen erweisen.

c) Ausmaß der einzubeziehenden Folgewirkungen

Wirtschaftlichkeitskalküle in der öffentlichen Verwaltung müssen alle wesentlichen Folgewirkungen von Maßnahmen unabhängig davon einbeziehen, ob sie innerhalb oder außerhalb durch Organisationsgliederungen gezogener Grenzlinien anfallen. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu Wirtschaftlichkeitsanalysen im privatwirtschaftlichen Sektor. Unternehmer beziehen darin in der Regel nur solche Folgewirkungen ein, die ihren begrenzten Zuständigkeitsbereich betreffen. Etwa können Kraftfahrzeugproduzenten die positiven und negativen Folgewirkungen für

¹⁴ So auch *Böhret 1970*, S. 27 f.

Straßenbau, Unfallfolgen, Umweltbelastung oder Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik grundsätzlich außer Acht lassen; sie stellen für sie mehr oder weniger externe Effekte dar. Für die öffentliche Verwaltung kann dies nicht gelten. Es wäre nicht logisch, aus Gründen möglichst hoher gesellschaftlicher Wirtschaftlichkeit private Unternehmertätigkeit über einzelbetriebliche Gewinnchancen zu motivieren und dann einen daraus notwendigerweise folgenden begrenzten Wirtschaftlichkeitsmaßstab auf das öffentliche Handeln zurückzuübertragen. Empirisch zu untersuchen bliebe allerdings wohl, wieweit dieser Grundsatz von den öffentlichen Verwaltungen auch tatsächlich befolgt wird, etwa mit Blick auf Handlungsfolgen, welche die Landesgrenzen überschreiten.

d) Wirtschaftlichkeit auf den verschiedenen Verwaltungsebenen

Sollen alle positiven Folgewirkungen einer öffentlichen Aktivität als Zweckerfolg (Z) und alle negativen Folgewirkungen als Mitteleinsatz (M) behandelt werden, so empfiehlt sich eine Differenzierung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs nach Verwaltungs- (oder Führungs-)Ebenen. Dies betrifft hauptsächlich die unterschiedlichen Kategorien von Zweckerfolgen; für den Mitteleinsatz hingegen ist dies, abgesehen von verschiedenen Aggregationsformen, nicht erforderlich.

Definiert man Zweckerfolg als durch eine verursachende öffentliche Aktivität bewirkte Veränderung von Zuständen der Umwelt der Verwaltung oder der Verwaltung selbst, so läßt sich eine Reihe solcher Zustandsveränderungen unterscheiden. Die letztlich angestrebten Auswirkungen öffentlichen Handelns sind Änderungen im Gemeinwohlzustand einer Gesellschaft. Alle auf dem Wege zu diesem abstraktesten Zweckerfolg auszumachenden Zwischenergebnisse lassen sich als Ziel-Mittel-Kette vorstellen, die bis zu ganz konkreten „Outputs“ hinunterreicht. Es gibt dafür keine einheitliche Terminologie. Man könnte von „Auswirkungen 1. bis 5. Ordnung“ sprechen. In der Literatur verwendete Kategorien sind:

- die Kapazitätsveränderung einer Verwaltungseinheit als unterste für Wirtschaftlichkeitsanalysen verwendbare Größe
- Ausstoß oder „Output“ (etwa „Kilometer gebauter Straße“)
- Programmwirkungen oder „Outcomes“ (etwa „Reduzierung von Unfallziffern oder von Fahrzeiten“)
- Programmbereichsergebnisse oder „Impacts“ (etwa „Erhöhung der Sicherheit“)
- bis hin zu „Erhöhung des Gemeinwohls“ als oberster Wirkungskategorie.

Die Relation zwischen Auswirkungen benachbarter Kategorien kann man als Effektivität bezeichnen. Dieses Maß ist wichtig für die Aggregation verschiedener Handlungsvarianten zu einem Wirtschaftlichkeits- oder Effizienzmaß auf einer bestimmten Handlungsebene.¹⁵

2.3 Praktische Begrenzungen

Gelegentlich findet man die Aussage, daß „eigentlich“ sämtliche Handlungsvarianten und Folgewirkungen in einer bestimmten Entscheidungssituation erarbeitet und verglichen werden müßten. Eine solche Deutung des Wirtschaftlichkeitsprinzips wäre allerdings nur sinnvoll, wenn man Zweckerfolg und Mitteleinsatz für die Informationsbeschaffung selbst ausklammern könnte. Tatsächlich ist aber mit Informationserarbeitung und Informationsverarbeitung in einer Entscheidungssituation ein oft erheblicher Finanz- und Zeitaufwand verbunden¹⁶, so daß eine „Wirtschaftlichkeitsanalyse der Wirtschaftlichkeitsanalyse“ erforderlich wird.

Für die Verwaltungspraxis folgt daraus, daß ein beträchtliches subjektives Element bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden muß, weil der Nutzen der Informationsverarbeitung in einer Wirtschaftlichkeitsanalyse von individuellen Voraussetzungen und Präferenzen abhängig ist; darauf wird im folgenden immer wieder zurückzukommen sein. Eine andere praktische Folge ist, daß die Bewertung von Handlungsvarianten zu Opportunitätskosten häufig den Aufwand nicht lohnen, also unwirtschaftlich sein wird. Praktisch möglich ist nur eine sukzessive, nie beendete Annäherung an die Leitvorstellung einer Totalanalyse. Dies geschieht, indem man - häufig im Rhythmus der jährlichen Budgetplanungen, oft in noch längeren Zeiträumen - bemüht ist, Zweck/Mittel-Relationen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie zwischen Behörden und zwischen Programmvarianten auf der Basis der momentan verfügbaren Informationen abzuschätzen sowie die Ressourcen- und Geschäftsverteilung entsprechend vorzunehmen. Damit werden Vorgaben geschaffen, die so lange gültig bleiben, bis ein zu großes Ungleichgewicht in diesen Zweck/Mittel-Relationen zwischen den Bereichen entstanden ist und über eine Neufestlegung, das heißt über eine Justierung im Sinne einer Totalbetrachtung, diskutiert werden muß. Innerhalb dieser Zeiträume jedoch können sich die Verantwortlichen auf die zugewiesenen Tätigkeitsbereiche beschränken und, je nach Fragestellung, hier die Maximal- oder Minimalversion des Wirtschaftlichkeitsprinzips anwenden. Die Totalbetrachtung läßt sich nur im Zeitablauf annähern. Wir werden sehen, wieweit NPM sich dies zur Aufgabe macht.

¹⁵ Vgl. dazu *Reinermann 1974*, hier insbesondere Abbildung 1 auf S. 57.

¹⁶ Mit diesem Phänomen hat sich vor allem *Simon 1955* auseinandergesetzt.

2.4 Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor

Präzisiert man, wie geschehen, den Begriff der Wirtschaftlichkeit, dürfte Einverständnis darüber herrschen, daß seine Bedeutung in der öffentlichen Verwaltung keineswegs geringer einzuschätzen ist als im Privatwirtschaftssektor. Befürchtungen - oder Erleichterung darüber -, das Wirtschaftlichkeitsprinzip sei nur in gewinnorientierten Unternehmungen anwendbar, sind unbegründet.¹⁷ Wirtschaftlichkeitsanalysen haben auch keineswegs nur mit der Minimierung des Mitteleinsatzes zu tun. Vielmehr kann man allgemein nur durch Bezugnahme auf die Zwecke zu eindeutigen Handlungsrichtlinien kommen.¹⁸ Ebensowenig ist das Wirtschaftlichkeitsprinzip auf die Leistungsfunktion öffentlichen Handelns beschränkt, geht es doch auch bei allen anderen Funktionen, eingeschlossen die hoheitlichen, um die Erreichung von Zwecken durch geeignete Maßnahmen. Allerdings ist es wichtig, den Fragen der Informationsgewinnung, der Meßbarkeit und der Aussagefähigkeit von Z/M-Relationen im öffentlichen Sektor größte Beachtung zu widmen.

3. Ökonomische und andere Rationalitäten

Die Frage, wie nun Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit als Verfassungsaufträge, etwa durch Rechnungshöfe, kontrolliert werden können, führt zu aufschlußreichen Differenzierungen der beiden Begriffe, wobei hier allerdings nur solchen des „Wirtschaftlichkeitsprinzips“ nachgegangen werden soll, weil dieses NPM besonders prägt.

Kontrolle ist bekanntlich eine Gegenüberstellung von Soll und Ist. Im Falle der Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsüberprüfung ist das Soll grundsätzlich leicht zu bestimmen: Es besteht in der entsprechenden Norm. Hier soll nicht weiter verfolgt werden, daß schon Normen für die Bestimmung des Solls Spielräume lassen; dies wird erkennbar, wenn man an Ermessen (welches nach eigenen Kriterien der handelnden Behörde ausgefüllt werden muß) und unbestimmte Rechtsbegriffe (welche von der handelnden Behörde nach fremden, gerichtlich überprüfbaren Kriterien ausgefüllt werden müssen) erinnert. Sind aber Soll und Ist von Wirtschaftlichkeit kontrollierend gegenüberzustellen, so wird vollends deutlich, daß ein Soll für die Zweck/Mittel-Relation irgendeiner öffentlichen Aktivität zunächst einmal nirgends nachzulesen ist,

¹⁷ So auch schon *Siedentopf 1969*, S. 19.

¹⁸ Schon *Luhmann 1960*, S. 98, hat auf die Notwendigkeit „einer Abkehr von den Denkgepflogenheiten, die ziemlich unklar die Wirtschaftlichkeit allein im Bereich der Mittel suchen“ hingewiesen.

es sei denn, es sei beispielsweise durch die Behördenleitung am Beginn einer Planungsperiode festgelegt worden oder man ziehe im Wege des Behördenvergleichs andernorts erreichte Wirtschaftlichkeitsmaßzahlen als Soll heran. Auf jeden Fall zeigt dieser Unterschied bei der Prüfung von Wirtschaftlichkeit einerseits und Ordnungsmäßigkeit andererseits auf, daß es einen großen Interpretationsspielraum für die Heranziehung einer Soll-Wirtschaftlichkeit gibt.

Dieser relativ große Interpretationsspielraum und, daraus folgend, die Notwendigkeit, den Wirtschaftlichkeitsbegriff noch weiter zu differenzieren, ergibt sich aus der leicht einzusehenden Tatsache, daß wir nicht über einen „wohlwollenden Zauberer“ verfügen, der quasi auf Knopfdruck die Allokation der gesellschaftlichen Ressourcen gemeinwohlmaximal für uns übernimmt. Ja, selbst wenn es einen solchen „wohlwollenden Zauberer“ gäbe, würden wir ihn wohl freiwillig nicht agieren lassen, wüßte man doch nie, wie lange sein Wohlwollen andauert. Wir legen außerdem Wert darauf, unsere eigenen Ziele in solche Allokationsentscheidungen selbst einzubringen (und dies ist schon ein erster Hinweis auf das uns noch beschäftigende „Eigennutz-Axiom“). Und schließlich sind die anstehenden Fragestellungen selbstverständlich häufig so komplex, daß sie durch einen arbeitsteiligen Apparat vorbereitet und ausgeführt werden müssen.

Keineswegs überraschend versuchen wir also, dem Ziel einer gemeinwohlmaximalen Verwendung der gesellschaftlichen Ressourcen nicht zentralistisch, sondern arbeitsteilig näherzukommen. Wesentliche Beteiligte sind dabei:

- Wähler, die ihre eigenen Interessen mit der Stimmabgabe verbinden und so ihren persönlichen Nutzen maximieren wollen
- Verbände, die gruppenspezifische Interessen über Lobbyismus vertreten
- Parteien und Politiker, die mit unterschiedlichen Programmen um Wählerstimmen konkurrieren und das Ziel und bei Erfolg die Aufgabe haben, die Regierung oder Ämter zu übernehmen
- Bürokraten, die Handlungsprogramme vorbereiten und ausführen und dabei verschiedene Fachinteressen (etwa ökologische, soziale, technische oder finanzielle), aber auch persönliche Macht- oder Einkommensinteressen einbringen.

Man wird bei allen Beteiligten regelmäßig das „Eigennutz-Axiom“ als handlungsleitend anerkennen wollen. Der Betriebswirt *Wilhelm Rieger* hat dieses für privatwirtschaftliches Handeln plastisch formuliert und damit auf den Punkt gebracht: Der Unternehmer kann es im Verfolg seines Gewinnstrebens leider nicht verhindern,

den Markt zu beliefern.¹⁹ Umgemünzt auf den öffentlichen Sektor würden solche Formulierungen lauten „Politiker können es im Verfolg ihres Strebens nach Wiederwahl leider nicht verhindern, sich um Sachfragen zu kümmern“ oder allgemeiner „Niemand kann es im Verfolg seines Strebens nach persönlichem Wohlergehen vermeiden, sich auch beruflich betätigen zu müssen“. Dies schließt nicht aus, daß unser Handeln nicht ausschließlich vom Eigennutz-Axiom oder von „extrinsischer“ Motivation bestimmt wird, sondern in unterschiedlichem Ausmaß durchaus auch „intrinsisch“ motiviert ist. Es sei hier schon angedeutet, daß die Politische Ökonomie, insbesondere der Zweig des Public Choice, sich mit den Schwierigkeiten und Möglichkeiten der Aufgabe befaßt, von im Grunde eigennützigen Handlungen der Beteiligten dennoch zu einem kollektiven Gemeinwohl zu kommen (bekannt ist beispielsweise das „Prisoners' Dilemma“).

Es wird nun noch klarer, daß durchaus unterschiedlicher Interpretation unterliegt, was als positive und negative Folgen von Maßnahmen angesehen wird und wie diese gewichtet werden. Genau daraus ergibt sich der zuvor festgestellte Interpretationsspielraum für die Beurteilung von Wirtschaftlichkeit. Wie schon angedeutet, kommen wir deshalb auch mit dem Begriff der Wirtschaftlichkeit allein nicht aus, sondern sprechen besser von unterschiedlichen „Rationalitäten“, von denen einige wichtige angeführt seien. Wir nennen

- politische Rationalität, wenn die Perspektive im Vordergrund steht, ob eine bestimmte Maßnahme dem Ziel des politischen Machterhalts oder der Machtübernahme näherbringt. Das ist auch zunächst einmal eine keineswegs ehrenrührige Perspektive, schon weil Sachfragen nur nach seinen Vorstellungen gestalten kann, wer regiert
- subjektive Rationalität, wenn (ähnlich, nun aber auf Privatleute bezogen) eine Maßnahme danach beurteilt wird, ob sie dem persönlichen Fortkommen dienlich ist. Dies ist vor allem von *Herbert A. Simon* herausgestellt worden²⁰ und durchzieht seit langem die personalwirtschaftliche Literatur²¹
- technische Rationalität, wenn optimale Energieausbeutung, maximale Sicherheit, technische Eleganz und ähnliches im Vordergrund stehen

¹⁹ *Rieger 1928*, S. 47. Vgl. analog für Politiker *Schumpeter 1980*, S. 428, sowie für den öffentlichen Dienst *Niskanen 1971*, S. 38.

Vom Egoismus als wirksamer Kraft in Institutionen handelt jetzt *Scott-Morgan 1994*.

²⁰ Vgl. *Simon 1955*.

²¹ Vgl. *Blake und Mouton 1964*, S. 1-10.

- ökologische Rationalität, wenn geringste Umweltbelastung oder höchste Umweltentlastung zum Maßstab von Maßnahmen werden sollen
- medizinische Rationalität, wenn Maßnahmen aus dem Gesichtspunkt der wirksamsten Vermeidung oder Heilung von Krankheiten beurteilt werden
- ökonomische Rationalität, wenn Maßnahmen nach Kosten und Nutzen beurteilt werden und das heißt nach Ressourcenverbrauch und Güter- oder Dienstevermehrung
- und so weiter.

Neben Rationalität im Sinne von Effizienz trifft man zusätzlich vor allem „rational“ als „nicht-emotional“ in der Psychologie oder „rational“ als „widerspruchsfrei abgeleitet“ in der Logik an.

Erfahrungsgemäß unterliegt auch die von Teilnehmern an Verhandlungen eingenommene Rationalitätsperspektive selbst dem Eigennutz-Axiom. Man argumentiert technisch, ökologisch, ökonomisch oder politisch, wenn es einem nützt. Außerdem wird der zeitliche und räumliche Bogen um Zwecke und Mittel, die durch öffentliche Maßnahmen ausgelöst werden, erfahrungsgemäß beliebig weit oder eng, und das heißt nach Einschätzung des persönlichen Nutzens, geschlagen.

Bei Verhandlungen und Entscheidungen werden nun diese unterschiedlichen Rationalitäten gewertet, wobei letztlich die politische Rationalität die Oberhand behält, etwa wenn eine wasserwirtschaftliche Maßnahme, bei der ein ökonomischer Nutzen mit einem Mehrfachen an ökonomischen Kosten bezahlt werden muß, dennoch aus politischen Gründen durchgeführt wird, oder wenn politisch entschieden wird, daß eine technisch optimale Lösung aus ökonomischen Gründen nicht verwirklicht werden soll.

Gesucht sind folglich Entscheidungsmodelle für den öffentlichen Sektor, die eine möglichst rationale Diskussion - und jetzt durchaus auch im Sinne von nicht-emotional und widerspruchsfrei - über die verschiedenen Rationalitäten garantieren. Und schon hier soll anklingen, daß nach unserer Auffassung NPM in erster Linie als ein solches Entscheidungsmodell einzustufen ist.

Am Rande sei vermerkt, daß die hier vorgenommene Betrachtungsweise durchaus „betriebswirtschaftlich“ ist. Die behandelten Differenzierungen der Rationalitätseinschätzung gibt es ja auch innerhalb einer Unternehmung; in der Betriebswirtschaftslehre ausgesprochen gängige Begriffe wie „Unternehmenspolitik“ oder „mikropolitische Organisationstheorie“ zeigen dies bereits auf. Dessen

ungeachtet stößt man sicherlich in der Praxis immer wieder auf Mißachtung nicht-ökonomischer Rationalitäten und infolgedessen - und insoweit berechtigt - in der wissenschaftlichen Diskussion immer wieder auf den Versuch, der Betriebswirtschaftslehre eine nur verengte Perspektive zuzugestehen, die dem Verwaltungshandeln nicht gerecht werde.²²

4. Management und Bürokratie

Oft findet man die Formulierung, NPM wolle Rezepte des Privatsektors auf den öffentlichen Sektor „übertragen“. Zwar ist in der Tat anzunehmen, daß die Schwierigkeiten von Planwirtschaften, manifestiert im Fallen des Eisernen Vorhangs 1989, nicht unwesentlich dazu beigetragen haben, jetzt genauer in eine Prüfung einzutreten, ob nicht auch in den öffentlichen Verwaltungen Planwirtschaft zu Gunsten von Managementformen abzubauen ist, wie sie Unternehmen in der Marktwirtschaft anwenden. Dennoch sind „Management“ und „Bürokratie“ eigentlich - jedenfalls wollen wir das hier so sehen - generische Konzepte der zielorientierten Erfüllung arbeitsteiliger Aufgaben, seien diese öffentlicher oder privater Natur.

Schon eine etymologische Betrachtung läßt dies übrigens vermuten; sie führt zu den Assoziationen, die unsere Vorfahren bei der Belegung der Begriffe „Verwaltung“ und „Management“ mit Bedeutungen im Sinn hatten. Das indoeuropäische „walten“ bedeutet, eine Sache bewältigen, sie in der Gewalt haben, während die lateinischen Wörter „manus“ und „agere“ auf Hand anlegen oder im Griff haben hindeuten - wohl allenfalls geringfügig divergierende Notionen.

Verwaltung wie Management meinen also, Realhandlungen durch Planung, Steuerung und Kontrolle zu bewältigen. Ohne Verwaltung könnten Realhandlungen nicht oder doch nicht sinnvoll ablaufen. Verwaltung und Management sind Tätigkeitsbereiche, die bei allen Realhandlungen auftreten und sich doch in typischer Weise von diesen unterscheiden. Wie immer der Realhandlungsbereich aussehen mag - seine Verwaltung, sein Management, befaßt sich mit Aufgabenplanung, Zielsetzung, Aufgabenverteilung auf Personen (also Organisation), Ressourcenbeschaffung und -einsatz, Finanzierung, Durchführungs- und Erfolgskontrolle und weiterem. Dabei färbt der Typ der Realhandlung auf Verwaltung oder Management ab: Es ist offensichtlich, daß Planung, Steuerung und Kontrolle in Autofabriken, Banken, Krankenhäusern, Kraftfahrzeugzulassungsstellen, Schulen oder Staatskanzleien unterschiedlich ablaufen. Deshalb werden auch logischerweise eine Allgemeine Verwaltungswissenschaft oder eine Allgemeine

²² Exemplarisch *Grunow 1995*.

Betriebswirtschaftslehre von speziellen Verwaltungswissenschaften und Betriebswirtschaftslehren unterschieden. Und deshalb gibt es generische Aussagen dieser allgemeinen Wissenschaften, die dann auch für die speziellen Zweige gelten (die gleichsam an diese „vererbt“ werden - eine Ausdrucksweise der weiter unten zu untersuchenden objektorientierten Informatik), sowie spezielle Aussagen, die dann aber auch gerade nicht „übertragen“ werden können. Dies schließt nicht aus, daß man sich in einer speziellen „Branche“ der Privatwirtschaft oder der öffentlichen Verwaltung durch Beispiele in anderen Branchen anregen läßt; dies geschieht ja auch, etwa bei Behördenvergleichen auf der Suche nach „best practice“. Dies bedeutet allerdings bei genauer Betrachtung, daß sich eine bestimmte Institution geeignete Managementformen anderer Institutionen „aneignet“, sie aber eben gerade nicht „überträgt“. „Kopieren, nicht kopieren“ heißt die Devise.²³ Dies folgt übrigens auch aus organisationspsychologischen Erkenntnissen, denen zufolge solche Innovationen eine größere Chance auf Nachhaltigkeit haben, die von den Mitgliedern der betreffenden Institution selbst erarbeitet worden sind - auch dies wird sich wie ein roter Faden durch die folgenden Ausführungen ziehen.²⁴

Warum sollten nun gerade öffentliche Realhandlungen nicht in diesem Sinne durch Management oder Verwaltung geplant, gesteuert und kontrolliert werden? Historisch ist es sogar so, daß es eine institutionalisierte „Kameral- und Polizeywissenschaft“ eher gab (ab 1727 an deutschen Universitäten vertreten) als eine Betriebswirtschaftslehre (1898 Gründung der ersten Handelshochschulen in Leipzig und Aachen). Diese, wenn man so will: öffentliche, Managementlehre hat sich bekanntlich durch den Einfluß des Liberalismus Ende des 19. Jahrhunderts zu einer Verwaltungsrechtswissenschaft - besonders durch eine kritische Überprüfung der Berechtigung von Eingriffen des Staates in den Privatbereich geprägt - verengt, innerhalb der eine Verwaltungslehre als juristisches Wahlfach überlebte, die erst in unserer Zeit wieder zu einer Verwaltungswissenschaft ausgebaut wurde. Auch die Betriebswirtschaftslehre greift von ihrem klassischen Erkenntnisobjekt, der privatwirtschaftlichen Unternehmung, zunehmend auf andere, darunter öffentliche Institutionen über und macht Schritte in Richtung auf eine allgemeine Verwaltungs- oder Managementwissenschaft.

Wir wollen deshalb präziser „Management“ und „Bürokratie“ als zwei charakteristische Konzepte der Bewältigung von Realhandlungen unterscheiden, wobei jede der beiden Formen in öffentlichen Verwaltungen wie in privaten Unternehmungen als

²³ So Bleicher 1994, S. 82.

²⁴ So wenig wir uns von anderen einen Hut aufsetzen lassen, ohne daran noch einmal ruckeln zu müssen, überzeugt uns in der Regel das Übertragen von andernorts erarbeiteten „Modellen“ auf unseren Bereich.

Institutionen vorkommen kann. Dem entspricht auch die Beobachtung, daß es Bürokratie in Firmen genauso gibt wie Management in Behörden.

Abbildung 1 stellt einige Handlungsmaximen von Bürokratie und Management vergleichend gegenüber. Es zeigt sich, daß Bürokratie und Management ihre Absicht, Realhandlungen zu bewältigen, mit Konzepten und Instrumenten umsetzen wollen, die sich deutlich und vom Ansatz her unterscheiden. Das dürfte damit zusammenhängen, daß Bürokratie und Management zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich gut geeignet sind, den jeweiligen Herausforderungen zu entsprechen.

Abbildung 1: Handlungsmaximen von Bürokratie und Management im Vergleich	
Schwerpunkte der Handlungsmaximen	
Bürokratie	Management
Hierarchie (Geschäftsverteilung, Stellenbeschreibungen, Dienstweg, inputorientierter Haushalt - „langfristige Verträge“)	Markt (Ausgleich von Angebot und Nachfrage über Preise und Wettbewerb - „kurzfristige Verträge“)
Regelmäßigkeit, Legalität, Effizienz (systematisiertes und formales Recht, ordnungsgemäßes Verfahren)	Zielerreichung, Effektivität, Effizienz (Ergebnisse, Kontrakte)
Stabilität (Vorhersagbarkeit, Nachvollziehbarkeit, Berechenbarkeit)	Adaptation (Flexibilität, Anpassungsfähigkeit)
Verantwortung für Einhaltung von Regeln	Verantwortung für Nutzung von Handlungsfreiräumen
Konditionale Programmierung (wenn/dann)	Finale Programmierung (was/womit)
Verfahrenstransparenz	Black box zwischen Auftrag und Lieferung
Rechtsweg (geregelter Appellation)	Beendigung der Geschäftsbeziehung
Hingabe der Beamten bei Unpersönlichkeit in der Sache	Eigeninteresse der Beschäftigten

Wohl nicht zufällig ist das Bürokratiemodell bei im Vergleich zu heute

- stabiler Umwelt
- beschränkten öffentlichen Aufgaben (es ist möglich, daß der „Nachtwächterstaat“ nicht unwesentlich zur Assoziation von „Verwaltung“ mit

Ausführung, Vollzug von Normen sowie zu vernachlässigenden Gestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten beigetragen hat)

- und folglich relativ kleinen, aber wachsenden Budgets (die es ermöglichen, auch divergierende Rationalitäten zu bedienen, also nicht eigentlich über Prioritäten entscheiden zu müssen)

entstanden, während nach Management eher bei

- turbulenter Umwelt
- umfangreichen Aufgaben (wie sie für den Sozial- und Wohlfahrtsstaat oder für den Staat als Entwicklungsagentur typisch sind)
- und stagnierenden Budgets

gerufen wird.²⁵ Mit anderen Worten: Mit den Problemstrukturen wandeln sich die Problemlösungsstrukturen. Und genau das ist gemeint - jedenfalls in den vorliegenden Ausführungen -, wenn von einem „Paradigmenwechsel“ die Rede ist:

- von vorbürokratischen, feudalen Verwaltungen (oder Unternehmungen) zu bürokratischen Verwaltungen (oder Industrien)
- von bürokratischen Verwaltungen zu (New Public) Management.

Mit Bürokratie, auch klassische Organisationslehre genannt, reagierte man um 1900 auf die Entstehung großer Fabriken und großer Verwaltungsapparate nach der industriellen Revolution. Vorindustrielle Fertigungs- und vorbürokratische Verwaltungsverfahren mit ihren Unzulänglichkeiten sollten umgestaltet werden. An die Stelle von Arbeitsweisen, die stark personenabhängig, traditionsbegründet oder improvisiert waren, sollten planmäßig nach wissenschaftlichen Erkenntnissen abgeleitete, systematische Verfahren treten, die garantieren konnten, daß vorgedachte Programme professionell und korrekt umgesetzt wurden.

Heute sind dies nicht mehr die entscheidenden Herausforderungen. Die Rahmenbedingungen haben sich mittlerweile erheblich gewandelt. Selbstverständlich bleibt das normgetreue Umsetzen von Gesetzen und Regierungsprogrammen unverzichtbar. Aber eine öffentliche Verwaltung muß heute nicht nur, konditional programmiert, Vorgedachtes verlässlich realisieren, sondern selbst neue Programme final entwerfen und laufende Programme im Lichte der jeweiligen Verhältnisse

²⁵ Es wäre reizvoll, der Frage nachzugehen, welche Gründe seinerzeit zur Etablierung einer „Kameral- und Polizeywissenschaft“ geführt haben.

interpretieren - und dies in einem ganz erheblich vervielfachten Umfang, wie er an der Staatsquote von hierzulande rund fünfzig Prozent ablesbar ist. Insbesondere geht es dabei um das Bestehen im internationalen Standortwettbewerb.

5. Der Kern von New Public Management

Wie Wirtschaftlichkeit, Management und Bürokratie läßt auch die Vokabel NPM viel Raum für Interpretation. Die *Hegelsche* Forderung nach der „Anstrengung des Begriffs“ scheint hier sogar besonders wichtig.

So mag es Autoren geben, die unter NPM den Siegeszug marktwirtschaftlicher Konzepte in der öffentlichen Verwaltung verstehen wollen oder daß „der Sieg der Prinzipien der Wirtschaft über die des Staates“ angestrebt werde. Dies wird beispielsweise mit dem Verdacht assoziiert, NPM strebe an, was der Marxismus-Leninismus nicht geschafft habe, nämlich die Vereinigung von Staats- und Privatwirtschaft - jetzt allerdings unter dem Vorzeichen eines Aufgehens von Staatswirtschaft in Marktwirtschaft.²⁶ Was mit der Vokabel NPM assoziiert wird, dürfte auch durch „Vorbilder“ im Ausland beeinflußt sein, etwa durch in der Tat starke marktwirtschaftliche Präferenzen während der Verwaltungsreform in Großbritannien zur Zeit *Margret Thatchers*. Dieser wird ein Ansatz vorgeworfen, der, statt partnerschaftlichen Zusammenwirkens zwischen öffentlichem und privatem Sektor, das Heil in der privaten Wirtschaft sieht, die öffentliche Verwaltung dagegen eher als notwendiges Übel hinnimmt.²⁷

Andere sehen aber, wie wir hier, in NPM den Versuch, die auch in einer Staatswirtschaft angelegten, jedoch ein wenig in Vergessenheit geratenen Managementkonzepte zu beleben, wobei nicht in Frage gestellt wird, daß neben der Privatwirtschaft eine Staatswirtschaft mit ihren Besonderheiten der Entscheidungsfindung und -durchsetzung erhalten bleiben muß. Es geht mit dieser Betrachtungsweise bei NPM geradezu um eine Beeinflussung der unterschiedlichen Rationalitätsgesichtspunkte bei der Entscheidungsfindung im öffentlichen Sektor mit der Erwartung, so den kollektiven Nutzen steigern zu können. Es sind nicht Management und Bürokratie, die die Unterscheidung von öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor charakterisieren, sondern die verfolgten Ziele. Daraus folgt weiter - und das erscheint uns sogar als ganz besonders gewichtig -, daß es bei NPM keineswegs um einen verengten, etwa auf den Binnenbereich von Verwaltung beschränkten Ansatz geht, sondern daß der gesamte Rahmen der Politischen Ökonomie in Blick zu nehmen ist, wenn NPM erfolgreich sein soll. Dies erfordert etwa, die Perspektive über die Verwaltungsreform hinaus auf Politikreform zu

²⁶ Vgl. *König 1995*, S. 37.

²⁷ So wird die ehemalige Premierministerin bei einem Essen mit Führungskräften der öffentlichen britischen Eisenbahngesellschaft mit den Worten zitiert: „Wenn irgend jemand von Ihnen etwas taugte, würde er hier nicht arbeiten.“ Vgl. *Becker 1996*, S. 7. Auch hierzulande sind allerdings Politiker nicht unbekannt, die gelegentlich den öffentlichen Dienst zur Zielscheibe ihres Spotts machen.

erweitern.²⁸ Verwaltungsreform schließt damit Überlegungen zur Staatsreform ein.²⁹ Die Erfolgchancen von „Lean Administration“ sind also auch im Zusammenhang mit denen von „Lean Politics“³⁰ zu sehen.

Mit dieser Zielrichtung von NPM im Auge wollen wir jetzt einige instrumentelle Schwerpunkte skizzieren (siehe dazu die Aufstellungen in den Abbildungen 2 bis 6). Dazu teilen wir die zahlreichen Einzelansätze des NPM ein in folgende fünf Maßnahmenbündel:

- Entflechtung des öffentlichen Sektors
- Prozeßorientierung und Vernetzung
- Strategie und Führung
- Adressatenorientierung
- Persönlicher Einfluß und persönliche Verantwortung.

Weder soll diese Reihenfolge eine Wertung der Wichtigkeit anzeigen, wie die zahlreichen Vernetzungen innerhalb und zwischen den Abbildungen geleugnet werden sollen. Bei jedem der fünf von NPM empfohlenen Maßnahmenbündel gehen wir jeweils auf wesentliche Instrumente sowie deren Absichten und theoretische Grundlagen ein.

²⁸ Vgl. dazu auch *Ellwein 1994*, hier S. 121.

²⁹ Dazu unter anderem *von Arnim 1995a*.

³⁰ Vgl. *May 1995*.

Abbildung 2: NPM-Maßnahmenbündel 1 - Entflechtung des öffentlichen Sektors

a) Absichten, Charakterisierung

- Große Vielfalt „der“ öffentlichen Verwaltung erfordert Vielfalt an Strukturen
- Optimierung der Transaktionskosten öffentlichen Handelns
- Konzentration auf das Wesentliche
- Größerer Einfluß der politischen und administrativen Führung
- Mehr Strategieorientierung im Verhältnis zur Routineverwaltung
- Mehr Wettbewerb im öffentlichen Sektor
- Flexibilität und Reagibilität
- Beachtung des Subsidiaritätsprinzips
- Weitgehende Autarkie und Autonomie der Organisationseinheiten
- Persönliche Identifikation aller Beteiligten mit der öffentlichen Sache
- Interesse an und Spielraum für Produkt- und Prozeßinnovation der Mitarbeiter (Intrapreneure)
- Reaktionsgeschwindigkeit der öffentlichen Verwaltung
- Übersichtlichkeit und Einfachheit durch Segmentbildung
- Föderalismus und Binnenföderalismus
- Verstehbarkeit des öffentlichen Sektors für Bürger und Beschäftigte
- Bürgernähe
- Bürgerengagement
- Vereinfachung der Schnittstellen zwischen Verwaltungs-„Fraktalen“

b) Theoretische Grundlagen

- Neue Politische Ökonomie
- Institutionenökonomik
- Systemtheorie und Kybernetik
- Fraktale Mathematik
- Objektorientierte Informatik
- Organisationstheorie
- Kommunitarismus
- Wirtschaftstheorie

c) Instrumente

- Analyse und Neubestimmung der optimalen Leistungstiefe öffentlicher Verwaltungen
- Gewährleistungsverwaltung statt Eigenproduktion („Government by Proxies“)
- Deutlichere Trennung von Anbietern und Nachfragern, von Auftraggebern und Auftragnehmern öffentlicher Leistungen
- Privatisierung
 - Organisationsprivatisierung
 - echte Privatisierung
- Deregulierung (extern wie intern)
- Verwaltungsvereinfachung
- Haushaltsflexibilisierung
- Finanzierung durch Verrechnungspreise statt Finanzierung durch Umlage (Verrechnung von Leistungsbeziehungen zwischen Organisationseinheiten)
- Segmentierung nach dem Prinzip der „vier Säulen“: Führung, Verantwortungszentren, Rahmensetzung und Service
 - pointierte politische und administrative Führung
 - Center-Bildung (Verantwortungszentren in der Form von Dienstleistungs-, Ergebnis-, Investitions- oder Kostenzentren) (UK: „Direct Service Organization DSO“ auf kommunaler Ebene und „Executive Agencies“ auf staatlicher Ebene)
 - Delegation von Entscheidungs- und Ausführungskompetenzen
 - Selbststeuerung, Selbstorganisation und Selbstverantwortung (für Ergebnisse, für Budgets)
 - ganzheitliche Aufgabenzuordnung (Funktionsintegration) - aus Sicht der Adressaten („One Face to the Customer“) wie aus Sicht der Mitarbeiter („Job Enlargement and Enrichment“; kombinierte Fach- und Ressourcenverantwortung), soweit nicht Qualifikationsgrenzen oder arbeitsteilig gerade ausdifferenzierte „Advokaten“ bestimmter Interessen als notwendig erachtet werden
 - Einrichtung zentraler Steuerungsdienste („Konzernstäbe“) für Planung, Koordination und Kontrolle der Fachdienste; im Kommunalbereich auch Querschnittsdezernenten für TQM, Organisationsentwicklung, strategische Planung und so weiter statt wie traditionell Dezernenten für Sachaufgaben
 - Einrichtung zentraler Servicestellen
- Wettbewerb zwischen Produkten und Institutionen (mehr Koordination über Märkte neben Koordination durch Hierarchie); echter Wettbewerb und Wettbewerb durch Surrogate
 - Ausschreibung der (externen und internen) öffentlichen Leistungen (UK: „Compulsory Competitive Tendering CCT“)
 - Festlegung und externe Überwachung der Ausschreibungs- und Zuschlagsverfahren
 - Sicherstellung ausreichender kompetenter Eigenkapazitäten
 - Outsourcing („Contracting Out“ oder „Buying In“)
 - Konkurrenzbürokratie (Consumer Choice)
 - Prioritätensetzung durch horizontalen Vergleich
 - Benchmarking (Rankings)
 - Qualitätswettbewerb
- Joint Ventures
- Public Private Partnership
- Kommunitäre Selbstwahrnehmung von Aufgaben, bürgerliches Ehrenamt

Abbildung 3: NPM-Maßnahmenbündel 2 - Prozeßorientierung und Vernetzung	
a) Absichten, Charakterisierung	
	<ul style="list-style-type: none">- Verbesserung von Output- und Prozeßqualität- Integration- Vernetzung (intra- und interinstitutionell)- Innovation- Beschleunigung- Vermeidung unnötiger Rüstzeiten- Vermeidung fehlerhaften Verwaltungshandelns- Steigerung von Effektivität, Effizienz und Produktivität- situationsgerechtes Handeln- Entscheidungs ubiquität (Entscheidungen dort, wo die Probleme sind)- Abbau überflüssiger Hierarchie- Partizipation der Ausführenden (dezentral-„demokratischer“ Ansatz)- klientengerechtes Handeln- Abbau von Bürokratieüberwälzung- Auflösung des Produktivitätsparadox der EDV- Transparenz des Bearbeitungsstandes von Geschäftsvorfällen
b) Theoretische Grundlagen	
	<ul style="list-style-type: none">- Organisationstheorie- Systemtheorie und Kybernetik- Objektorientierte Informatik
c) Instrumente	
	<ul style="list-style-type: none">- Mehr horizontale statt vorwiegend vertikal-funktionsorientierter Betrachtung der öffentlichen Verwaltung- Bildung ganzheitlicher Wertschöpfungsketten<ul style="list-style-type: none">-- Vernetzung der Behörden untereinander-- Vernetzung von Behörden und Klienten-- Vernetzung der neuen Netzwerke mehr oder weniger unabhängiger Institutionen, die jetzt gemeinsam Aufgaben erfüllen, die früher in der Verwaltungshierarchie erfüllt wurden- Prozeßsteuerung (Identifikation, Analyse, Modellierung, Ergebnismessung, Evaluierung von (Teil-)Geschäftsprozessen)- Funktionsintegration- Funktionalreform- Business Process Redesign („revolutionär“)- Qualitätsmanagement („evolutionär“) (TQM, Wertanalyse, Kaizen, KVP)- Audits- Qualitätswettbewerbe- Zertifizierung nach ISO 9000 ff.- Situationsgerechte Prozeßgestaltung, aber dennoch Nutzung allgemeiner Referenzmodelle- Delegation von Verantwortung- Abflachung der Hierarchien, Verkürzung der Vorgänge („so wenig Beteiligte wie möglich, andererseits so viel Beteiligte wie nötig“)- Teamarbeit- Weitestgehende Abschaffung von Abteilungsgrenzen- Nutzung in der Verwaltung schon existierender Daten, Datenintegration- Offene Kommunikation- Information als Holschuld- Prozeßverantwortliche- Prozeßkostenrechnung (auch als Ersatz von Umlage der in der Verwaltung hohen Gemeinkosten mittels grober Zuschläge)- Prozeßcontrolling- Workflow Management- und Workgroup-Technik (mit Einbindung von Altsoftware)- Flächendeckende IT-Ausstattung der öffentlichen Verwaltung- Projektmanagement und Netzplantechnik

Abbildung 4: NPM-Maßnahmenbündel 3 - Strategie Und Führung

a) Absichten, Charakterisierung

- Unterscheidung strategischer und operativer Aspekte
- Betonung von Strategie, Politik und Vision (Überwindung der Strategielücke, Primat der Politik)
- Entlastung der Führung von Details (Globalsteuerung)
- Mehr politischer Handlungsspielraum
- Kenntnis (auch der längerfristigen) Wirkungen und Kosten öffentlichen Handelns
- Betonung der Ökonomie („Value for Money“)
- Vertrauens- statt Mißtrauensorganisation
- Subsidiarität
- Führung an langer Leine
- Mehr Entscheidungsfreiheit bei mehr Entscheidungsverantwortung
- Prioritätensetzung, Betonung der horizontalen Betrachtungsdimension
- Überprüfung eingefahrener „Standards“ öffentlicher Leistungen
- Rechtzeitiges Aufgreifen kritischer Entwicklungen
- Betonung von Sinnfragen
- Ergebnisorientierung (Outputsteuerung)
- Bessere Nutzung der Ressourcen
- Mehr Managerialismus

b) Theoretische Grundlagen

- Betriebswirtschaftliche Führungslehre
- Neue Politische Ökonomie
- Systemtheorie
- Institutionenökonomik
- Produktions- und Kostentheorie

c) Instrumente

- Integration von Strategie, Struktur und Kultur als Führungsaufgabe
- Finale Programmierung des Verwaltungshandelns
- Aufgabenkritik
- Förderung einer Corporate Identity, Pflege der Verwaltungskultur
- Leitbilder (gestuft konkretisiert auf jeder Führungsebene) („Mission Statements“)
- Rahmensetzung
- Budgetierung (UK: „Trading Accounts“)
- Kontraktmanagement
 - Führung auf Abstand
 - Zielvereinbarungen über Mengen, Qualitäten und Kosten für Klienten zu erbringender Leistungen (mittelfristig und kurzfristig) (UK: „Service Level Agreements SLA“)
 - im Verhältnis Staat/Kommune: Free Commune (vor allem Skandinavien), Experimentierklauseln (vor allem Deutschland)
- Führungs-Informationssysteme
 - Ausbau des öffentlichen Rechnungswesens
 - Sichten („Views“) auf die Datenbestände aus verschiedensten Blickwinkeln
 - produktorientierte Information (Produktbücher)
 - Kosten- und Leistungsrechnung
 - Vermögensrechnung
 - Liquiditätsrechnung
 - Statistik, soziale Indikatoren, Kennzahlen
 - Frühwarnsysteme
 - Evaluation
 - Nutzen/Kosten-Untersuchungen
 - Expertensysteme, Data-Warehouse, EIS, Drill-Down-Systeme
- Zentrale Steuerungsdienste (Stärkung von Innovation, Strategie und horizontalem Vergleich der zu führenden Zentren)
- Controlling
- Berichtswesen
- Coaching
- Mitarbeitergespräch/Führungsgespräch
- Steuerung der Leistungsvergabe über Marktpreise als „Broker“
- Personalentwicklung
- Organisationsentwicklung
- Informationsmanagement (Steuerung von Technikeinsatz, Informationswirtschaft und technikvermittelter Reorganisation)
- Änderungsmanagement (Förderung und Implementation von Innovationen)

Abbildung 5: NPM-Maßnahmenbündel 4 -Adressatenorientierung
a) Absichten, Charakterisierung <ul style="list-style-type: none">- Verwaltungs-Marketing („Customer Focus“)- Ergebnis- oder Outputorientierung statt Zuständigkeitsdenken (kurzfristige statt langfristig über hierarchische Geschäftsverteilung festgelegter Verträge)- Verantwortungsübernahme gegenüber den Adressaten- Verbesserung der Austauschbeziehungen zwischen Behörden und Umwelt („Value for Money“)- Wirksamkeit, Effektivität- Leistungs-, Pflichten- und Behördentransparenz (Verwaltungstransparenz)- Legitimation und Akzeptanz („Image“) des Verwaltungshandelns- Förderung kommunitären Denkens und Handelns der Bürger- Loyalität und Identifikation der Bürger mit dem Staat
b) Theoretische Grundlagen <ul style="list-style-type: none">- Betriebswirtschaftliches Marketing- Wirtschaftstheorie (Marktwirtschaft)- Produktionstheorie
c) Instrumente <ul style="list-style-type: none">- Sich der verschiedenen Adressatentypen bewußt werden (Bürger, Mandanten (Klienten), Kunden, Staatsangehörige, aber auch Mitarbeiter als Adressaten)- Ermittlung der Bedürfnisse und der Zufriedenheit der Adressaten (Marketing-Informationsinstrumente)- Einsatz der Marketing-Aktionsinstrumente Produkt-, Preis-, Distributions-, Kommunikationspolitik- Geregeltete Beschwerdeprozeduren (Rechtsweg, Ombudsleute)- Definition von Produkten und Leistungen der öffentlichen Verwaltung (extern und intern)- Leistungsversprechen gegenüber den Adressaten (UK: „Citizens' Charter“)- Periodische Ermittlung und Veröffentlichung von Leistungsindikatoren- Externe Evaluierung von Leistung und Kosten der Behörden (im Privatbereich Stiftung Warentest)- Behördenvergleich („Benchmarking“)- Rückwirkungen der Leistungsbewertung auf Bezahlung und Karriere der Mitarbeiter sowie auf die Personalentwicklung- Vielfalt an Handlungsformen<ul style="list-style-type: none">-- öffentlich-rechtliche Verträge-- Public Private Partnership-- Konzepte und Leitbilder- Bürgerinformation (Verwaltungstransparenz durch Tagespresse, das Internet, Öffentlichkeitsarbeit, Tage der offenen Tür)- Bürgerberatung, Bürgersprechstunden- Bürgerbeteiligung- Bürgerbefragung, -konsultation, -rückkoppelung, Planungszellen- Bürgerentscheide, Volksentscheid- Selbstorganisiertes Bürgerhandeln (zur Entlastung wie als Alternative staatlichen Handelns)- Bürger-Wahlmöglichkeiten (Consumer Choice, Konkurrenzbürokratie)- Zugang zur Verwaltung<ul style="list-style-type: none">-- Bürgeramt-- Kiosk-- Home Administating (unter Infragestellung herkömmlicher Zuständigkeitsbereiche)- Finanzierung über Benutzungsgebühren und Entgelte- Subjekt- statt Objektfinanzierung- Finanzierung über Gutscheine (Voucher)- Finanzierung durch Verrechnungspreise statt Umlagefinanzierung

Abbildung 6: NPM-Maßnahmenbündel 5 - Persönlicher Einfluß und persönliche Verantwortung

a) Absichten, Charakterisierung

- Sicherung ethischen und professionellen Verhaltens im öffentlichen Dienst
- Weckung von persönlichem Interesse, von Hingabe, von Identifikation mit den Arbeitsergebnissen (Commitment)
- Herausholen der Beschäftigten aus Anonymität
- Freisetzung des „unternehmerischen“ Potentials (Intrapreneure)
- Befreiung von organisatorischen Fesseln zugunsten weitgehender Selbstorganisation und Selbstverantwortung (Empowerment)
- Beschleunigung von Innovation („lernende Verwaltung“)
- Betonung des Mitarbeiterpotentials
- Abbau von Entfremdung
- Sinnvolle Arbeit

b) Theoretische Grundlagen

- Organisationstheorie
- Psychologie
- Soziologie
- Systemtheorie und Kybernetik
- Institutionenökonomik

c) Instrumente

- Leitbild, Identifikation mit der Organisationseinheit
- Chancen und Risiken der handelnden „Intrapreneure“ verstärken
- Persönliche Zurechnung von Erfolgen und Mißerfolgen
- Opportunitätskosten spürbar machen (zum Beispiel durch Budgetierung)
- Personalplanung
- Differenzierung der Beschäftigtenstruktur („Shamrock“-Unterteilung in Stamm-, zeitweilige und privatisierte Arbeitsverhältnisse)
- Qualifizierung (neue und Mehrfachqualifikationen)
- Personalentwicklung
- Neue Ausbalancierung des Wertesystems des öffentlichen Dienstes (unparteiische Umsetzung von Aufträgen - Intrapreneurverhalten)
- Verhinderung des Mißbrauchs der neuen Handlungsspielräume (Korruption, Begünstigung, Betrug) durch Disziplinarrecht, Ethikkommissionen, Codes of Conduct, Leitbilder, Führung, Training
- Förderung der Personalmobilität
- Umschulung nicht mehr benötigten Personals
- Kontraktmanagement, ergebnisorientierte Führung
- Delegation von Entscheidungen
- Ganzheitliche Auftragsvergabe
 - Kongruenz von Aufgabe, Befugnis und Verantwortung
 - Funktionsintegration
 - integrierte Fach- und Ressourcenverantwortung
- Motivation (intrinsische, extrinsische)
 - leistungsabhängige Bezahlung und Beförderung
 - Prämien
 - Selbstbehalt von Einsparungen und Mehreinnahmen
 - Belobigungen, Auszeichnungen
- Mitarbeitergespräch/Führungsgespräch, Coaching
- Partizipation
- Arbeitsflexibilisierung (Arbeitszeit, Arbeitsort, Arbeitsinhalt)
- Stellenausschreibungen mit NPM-konformen Qualifikationen

Die theoretischen Grundlagen von NPM ausfindig zu machen, scheint dabei besonders wichtig. NPM muß man als eine Menge von Handlungsregeln ansehen, unbeschadet der offensichtlichen Tatsache, daß für unterschiedliche Autoren von NPM-Definitionen diese Mengen recht unterschiedlich ausfallen können. Handlungsregeln sollten aber aus theoretischen Zusammenhängen abgeleitet sein; man denke nur an das *Hempel-Oppenheim*-Schema.³¹ Im Sinne der deontischen Logik ist bei Handlungsanweisungen im konkreten Einzelfall möglichst der gesamte „Werkzeugkasten“ theoretischer Konstrukte heranzuziehen, aus welchen wissenschaftlichen Disziplinen diese auch stammen mögen. Menschliches Handeln wird ja aus der jeweiligen Perspektive verschiedenster Wissenschaften analysiert, und die Handlungsregeln von NPM sollten reflektieren, was immer an theoretischer Abstützung herangezogen werden kann. Man hätte dann tatsächlich ein NPM-Konzept auf theoretischer Grundlage. Natürlich sind verschiedenste Abstraktionsstufen von einem generischen NPM-Konzept (tatsächlich geht es hier wie bei *Max Webers* Bürokratiemodell um einen „Idealtypus“) bis hin zu dessen Konkretisierungen für bestimmte Situationen vorhanden, und es ist klar, daß wir uns hier nur mit abstrakten Überlegungen beschäftigen können, die aber durchaus als Leitbild oder Muster für konkretere Aufgaben in den reformwilligen Verwaltungen gedacht sind.

6. Staatswirtschaft und Marktwirtschaft

Wenn „Management“, wie „Bürokratie“, eine der möglichen Formen ist, wie man in Institutionen Ziele arbeitsteilig erreicht, dann kann sich der Begriff „New Public Management“ mit seinem Bestandteil „Neu“ eigentlich nur darauf beziehen, daß im öffentlichen Sektor bisher Management zugunsten von Bürokratie eine eher untergeordnete Rolle gespielt hat. Von diesem sprachlichen Hinweis abgesehen bleibt aber die schon angeschnittene Frage, ob Management unterschiedslos im öffentlichen wie im privaten Sektor angewendet werden kann, ob man zum Beispiel eine Behörde so führen kann wie eine Firma. Schon die bloße Vermutung lautet offensichtlich: Nein! Zu groß sind die Unterschiede sowohl innerhalb des privatwirtschaftlichen Sektors (man stelle sich nur ein Steuerberaterbüro auf der einen Seite und eine Flugzeugfabrik auf der anderen Seite vor) als auch innerhalb des öffentlichen Sektors (man vergleiche ein Einwohnermeldeamt mit einem Finanzministerium), als daß identische Managementformen angebracht sein könnten. Und dies gilt dann erst recht *zwischen* dem privaten und dem öffentlichen Sektor.

³¹ Vgl. *Hempel und Oppenheim* 1948.

Allein dies macht klar, daß es bei NPM nicht darum gehen kann, der öffentlichen Verwaltung zu empfehlen, sich bei privatwirtschaftlichen Unternehmen Managementrezepte abzugucken. Vielmehr gilt es, generische Managementformen anzuwenden und spezielle Managementformen für den öffentlichen Sektor in Erinnerung zu bringen oder zu entwickeln, sich dabei aber gleichwohl durch Blick auf andere Verwaltungen im In- und Ausland sowie auf erfolgreiche Unternehmungen adäquate Managementformen „anzueignen“, sie also für die jeweils gegebene Situation zuzuschneiden.

Da wir hier im allgemeinen bleiben müssen, beschränken wir uns darauf, nachfolgend entscheidende Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor aufzuzeigen und der Frage nachzugehen, welche Anforderungen aus solchen Unterschieden für NPM folgen.

Daß zur gemeinwohlmaximalen Allokation der Ressourcen einer Gesellschaft zwei, sich grundsätzlich unterscheidende Instrumente nötig sind, nämlich Eigeninteresse, wie es durch den Markt repräsentiert wird, einerseits und Gemeinsinn, wie er durch staatlich gesetztes Recht, aber auch durch Gewohnheitsregeln (sozialer Konsens) und durch Sympathie oder Fairness gegenüber anderen als Kehrseite des menschlichen Eigennutzes zum Ausdruck kommt, andererseits, hatte bereits *Adam Smith* (1723 - 1790) festgestellt. Er hat dies in seiner 1759 erschienenen „Theory of Moral Sentiments“ veröffentlicht und dann in seinem 1776 erschienenen Werk „Wealth of Nations“ fortgeführt.³² Die Zusammengehörigkeit von beidem, Markt und Staat, zur Optimierung gesellschaftlicher Wirtschaftstätigkeit war also bereits Gegenstand der „klassischen politischen Ökonomie“. Und zweifellos ist es diese Dualität, die bis zum Fall des Eisernen Vorhangs eines der deutlichsten Unterscheidungsmerkmale von markt- und planwirtschaftlich orientierten Staaten lieferte. Sie gilt es zu erhalten.

Was charakterisiert diese beiden Pole?

- Auf dem Markt sorgt die „unsichtbare Hand“ des Eigeninteresses für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Die Bürger entscheiden gleichsam mit dem „Geldschein“ über die Ressourcenallokation. Der Staat braucht sich nicht um das Angebot an Kleiderschränken zu kümmern! Erwartet wird: Ein schlechtes Produkt verschwindet von selbst vom Markt der privaten Güter.

Märkte für Güter und Dienstleistungen, für Arbeit, für Kapital und anderes werden unterschieden.

³² Vgl. ähnlich die gewöhnlich unterschiedenen „extrinsischen“ und „intrinsischen“ Motivatoren menschlichen Handelns.

Markt steht für Eigensteuerung, für Verträge zwischen gleichberechtigten Partnern, für Selbstorganisation unter dem Druck des Wettbewerbs.

- Der Staat (einschließlich Gewohnheitsregeln und Fairness im Sinne von *Adam Smith*) greift ein, wo wir dem Markt nicht zutrauen, daß er alle gesellschaftlich bedeutsamen Folgen adäquat berücksichtigt. Wegen
 - Nicht-Rivalität von Konsum (einer kauft, viele nutzen mit)
 - Nicht-Ausschließbarkeit von Konsum (man hat als Trittbrettfahrer Nutzen, ohne zu zahlen; Beispiele sind Verteidigung, innere Sicherheit) und
 - externer Effekte (die zwar das eigene Portemonnaie nicht füllen oder leeren, aber gleichwohl wichtig für die Allgemeinheit sind; Beispiel Bildung)

würden private Produzenten und Konsumenten nicht die gemeinwohlmaximalen Mengen anbieten und nachfragen („Marktversagen“).

Jetzt entscheidet der Bürger mit dem „Wahlschein“ über die Allokation. Parlamente werden gewählt, Regierungen gebildet, Handlungsprogramme verabschiedet und weithin über Steuern und Abgaben zwangsfinanziert sowie als Zwangskonsum auferlegt (etwa Schulpflicht). Erwartet wird: Wenn ein Regierungsprogramm schlecht ist, verschwindet es vom „Markt“ der von den Parteien angebotenen politischen Programme.

Plan steht für Fremdsteuerung, für eine Hierarchie von Weisungen zwischen Anordnungsbefugten (bis hin zur Ausstattung mit Monopolgewalt) und Ausführungspflichtigen.

Wie aber auf der einen Seite der Markt versagen kann, was durch staatliche Maßnahmen (etwa Gesetzgebung wie Kartellrecht, Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb oder Handelsgesetzbuch), aber auch durch Selbstbeschränkung der Unternehmer (die „Sympathie“ von *Adam Smith*, Beispiel: Sozialbilanzen, soweit sie nicht zwecks Imagewerbung, sondern zur wirklichen Handlungsorientierung aufgestellt werden) einzudämmen versucht wird, gibt es andererseits auch „Staatsversagen“, wie wir es oben bei Behandlung der unterschiedlichen Rationalitäten schon erwähnt haben: Soweit das Eigennutz-Axiom gilt, ergibt sich aus den Entscheidungen der Wähler, der Verbände, der Parteien und der Bürokraten nicht unbedingt ein kollektives Optimum. Manchmal wird „Staatsversagen“ noch unterteilt und, beispielsweise, von „Gesellschaftsversagen“ gesprochen, etwa wenn

übertriebene Anspruchshaltungen der Bürger oder bestimmter Interessengruppen zu Problemen führen.³³ Angesichts der derzeitigen Schwierigkeiten der deutschen Wirtschaft, sich im internationalen Standortwettbewerb zu behaupten, und angesichts der Tatsache, daß vier Fünftel unserer Arbeitsplätze durch die Privatwirtschaft bereitgestellt werden müssen, wird man übrigens sicher sagen dürfen, daß die Bekämpfung von Marktversagen zumindest genauso wichtig ist wie die Bekämpfung von Staatsversagen.

Richtig verstanden, muß NPM als Versuch gewertet und gestaltet werden, „Staatsversagen“ zu minimieren. Keineswegs reicht also ein enger, nur die inneren Angelegenheiten der öffentlichen Verwaltung betreffender und die Politik oder die Bürger ausklammernder Ansatz! Es muß um ein Paket von Ansätzen gehen, bis hin zu Verfassungsänderungen, die in unserer Zeit geeignet scheinen, die Willensbildung über öffentliche Güter zu verbessern.

7. NPM und der Charakter öffentlicher Güter

Nun sind für NPM im öffentlichen Sektor durchaus Schwierigkeiten zu erwarten. Allerdings resultieren diese nicht daraus, wie gelegentlich zu hören, daß Wirtschaftlichkeit und Rechtsstaatlichkeit sich nicht immer miteinander vertragen (wie gezeigt, sind ja auch beide von der Verfassung vorgeschrieben) oder daß Managementmodelle dem nötigen Einfluß der Politik nicht hinreichend Referenz erweisen würden. Nein, Schwierigkeiten sind eher deshalb zu erwarten, weil es aufgrund des „Eigennutz-Axioms“ bei der arbeitsteiligen Erfüllung öffentlicher Aufgaben die genannten unterschiedlichen Rationalitäten mit ihren möglicherweise dysfunktionalen Auswirkungen zu beachten gilt. Als solche seien hier genannt:³⁴

- „Aquariumssituation“ öffentlichen Handelns

Aufgrund des Charakters öffentlicher Güter ist auch ein verstärktes öffentliches Interesse, etwa Medieninteresse, an ihnen zu erwarten. Wie weit beeinflußt dies die „Ehrlichkeit“ bei der Herstellung von Transparenz, wie sie NPM über Controlling, Kontrakte, Berichte, Behördenvergleiche und anderes anstrebt? Wie weit kommt hier andererseits doch eine schon von *Adam Smith* konstatierte altruistische Fairness der verantwortlichen Akteure zum Tragen?

- „Abhakliste für die Opposition“

³³ Vgl. *Timmermann 1993*.

³⁴ Vgl. hierzu auch *Reinermann 1981* und *1991*.

Auch hier stellt sich mit Blick auf die von NPM angestrebte Transparenz aller Zweck/Mittel-Überlegungen die Frage, wie weit eine Regierung sich damit der jeweiligen Opposition selbst „ans Messer liefert“.

- Einfluß durch Legislaturperioden

Das Interesse der Politik an Art und Zeitpunkt von Maßnahmen kann hierdurch beeinträchtigt werden (natürlich - und dies zeigt auch hier ein Dilemma auf - *wollen* wir andererseits gerade die Abwahlmöglichkeit von Regierungen, die wir für „schlechte politische Programme“ verantwortlich machen).

- Trennung von „Was“ und „Wie“?

Wird sich die Politik auf sogenannte strategische Fragen zurückziehen wollen? Will man nicht Einfluß auf Stellenbesetzungen nehmen (Ämterpatronage, schon um zu erfahren, was die Regierung plant)? Ist nicht aufgrund von Zweck/Mittel-Interdependenzen bei politischen Kompromissen auch gelegentlich die Festzurrung von operativen Mitteln nötig? Wenden sich Bürger nicht lieber „an Schmidt statt an Schmidtchen“?

- Wie schnell läßt sich „Konsenskapital abschreiben“?

Wie groß ist das Interesse der Verantwortlichen an der ständigen Durchleuchtung, Analyse und Umgestaltung einmal erarbeiteter und verabschiedeter Handlungsprogramme? Können nicht hohe politische Hürden vor Änderungen stehen? Wie wirtschaftlich ist in solchen Fällen die mit NPM verbundene Informationser- und -verarbeitung?

- Bewußt erschwerte Entscheidungsprozesse

Hohe Hürden können auch vor schnellen, „unbürokratischen“ und flexiblen Änderungen der Handlungsprogramme stehen, etwa wenn Gesetzesform vorgeschrieben ist und Mitzeichnungsrechte beteiligter Ministerien eingehalten sowie Bundestag und Bundesrat tätig werden müssen, was ja seinerseits einen Sinn hat, nämlich die Einbringung diverser, auch bewußt divergierender Standpunkte (Finanzminister und Sozialminister als „Advokaten“ bestimmter Interessen sind aus guten Gründen eben nicht immer zusammenlegbar, auch wenn es die Entscheidungsprozesse andererseits beschleunigen würde).

- Hochhalten von „Standards“ öffentlicher Aufgaben

Durch „vertikale Fachbruderschaften“ (*Frido Wagener*), oft über Verwaltungsebenen hinweg, entstehen immer höhere Mindeststandards für öf-

fentliche Aufgabenerfüllung, die die Experten möglichst von einem horizontalen Vergleich mit anderen, konkurrierenden Aufgaben fernhalten und so einer Prioritätensetzung entziehen wollen.

Die Konsequenz der Besonderheiten öffentlicher Aufgabenerfüllung kann aber nicht sein, die Hände in den Schoß zu legen („weiter wie bisher“). Die richtige Konsequenz kann nur sein, bei der Verwaltungsmodernisierung, etwa über NPM, situativ vorzugehen („mit Augenmaß“). Dazu gehört, unter anderem,

- die Managementformen an das Mögliche anpassen, wenn hinter vermeintlichen Restriktionen seinerseits unverzichtbare Ziele stehen³⁵
- den Bogen der Verwaltungsmodernisierung weit schlagen, damit alle maßgeblichen Einflußfaktoren auch einbezogen werden - eine gesicherte Erkenntnis auch der Systemtheorie,³⁶ wie wir noch sehen werden
- hohen Wert legen auf Weichenstellungen, die das persönliche Interesse an Informationen sichern, wie es beispielsweise mit Budgetierung oder Ergebnisverantwortung als Konzepten des NPM ja auch angestrebt wird.

So wie wir NPM verstehen und umgesetzt sehen möchten, scheint dieses Konzept nach allem *prima facie* durchaus geeignet, die Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns im Sinne der Förderung des Gemeinwohls zu verbessern, und zwar gerade im Hinblick auf die unterschiedlichen Rationalitätsvorstellungen der am Handeln in Staat und Verwaltung beteiligten Akteure. Mehr noch: Im Versuch, deren Aktivitäten gemeinwohlfördernd sowie unter Beachtung und Einbeziehung der Unterschiedlichkeit privat- und staatswirtschaftlichen Handelns zu beeinflussen, sehen wir geradezu die NPM prägenden Konzepte. Jedoch, vor einem

³⁵ Der Verfasser hat hierzu ein Entscheidungsmodell entwickelt, welches Ziele und Restriktionen von Verwaltungsreformen unterscheidet, vgl. *Reinermann 1978 und 1978a*.

³⁶ Schon *Forrester 1972* forderte allgemein für erfolgreiche Veränderungen ein geschlossenes System, das alle für die Verfolgung des Systemzwecks wichtigen Rückkoppelungen oder Strukturen enthält (S. 16), so daß stets die Frage zu stellen ist: „Wo ist die Grenze, die die kleinste Anzahl von Komponenten umschließt, innerhalb derer das zu untersuchende dynamische Verhalten erzeugt wird?“ (S. 88).

Forrester hat auch auf dominante Rückkoppelungen hingewiesen, die das Systemverhalten in besonderem Maße begründen, vgl. *Forrester 1973*, hier S. 386 f. Eine analoge Überlegung findet sich bei *Bennis 1969*, hier S. 65, mit seiner Betonung der Identifizierung strategischer Variabler in der Theorie des geplanten Wandels.

Noch einmal *Forrester 1973* (S. 387): „Eines der wichtigsten Ergebnisse, die wir Industrial Dynamics verdanken, besteht darin, daß man in einem solchen System diejenigen Entscheidungsregeln identifizieren kann, bei deren Änderung eine Änderung des Systemverhaltens am besten zu erwarten ist.“

abschließenden Urteil wollen wir uns im zweiten Kapitel ansehen, ob die Denkwelt des NPM einen Vergleich mit anderen Theoriebereichen aushalten kann.

Kapitel 2

NPM im Lichte einiger Theorien

1. Einleitung

1.1 Bedeutung einer theoretischen Fundierung des NPM

Wie gesehen, hat die Verwaltungsreformbewegung, mit einigem zeitlichen Abstand zu anderen Weltregionen, in den Jahren etwa ab 1992 auch die Bundesrepublik Deutschland erfaßt. Letztlich sind es die inzwischen unter der Überschrift „Standort Deutschland“ zusammenzufassenden problematischen Entwicklungen, die auch Staat und Verwaltung vor die Aufgabe einer gründlichen Überprüfung ihres Selbstverständnisses sowie ihrer Strukturen und Verhaltensformen gestellt haben.

Aus einzelnen Ansätzen ist mittlerweile schon ein ansehnlicher Reformstrom geworden. Hunderte von Städten, aber auch staatliche Verwaltungen der Länder und des Bundes warten mit Konzepten und Projekten der Umgestaltung und Neuorientierung auf. Verschiedenste Bezeichnungen dafür haben wir im ersten Kapitel vorgestellt, so Neue Steuerungsmodelle, Verwaltungsmodernisierung, Schlanke Verwaltung, Reinventing Government (vor allem in den USA gebräuchlich), New Public Management (vor allem in Europa, Australien und Neuseeland gebräuchlich) und andere mehr. Ebenso sind verschiedenste Ansatzpunkte anzutreffen, wie sie dem pragmatischen Vorgehen der jeweiligen Initiatoren in ihren jeweiligen spezifischen Situationen entsprechen. Dazu gehören (in den Abbildungen 2 bis 6 haben wir eine ausführlichere Aufzählung vorgenommen) Strukturveränderungen wie die Verlagerung von Kompetenzen der Zentral- und Querschnittsämter in die Fachabteilungen, Verbesserungen der Führungsinformation beispielsweise durch Controlling, eine Verstärkung der strategischen Komponente im Verhältnis Politik und Verwaltung, dienstrechtliche und personalpolitische Ansätze, Prozeßorientierung unter Nutzung informations- und kommunikationstechnischen Potentials, Qualitätsmanagement zur kontinuierlichen oder auch radikalen Innovationsförderung, adressatenorientierte Strukturveränderungen mit ganzheitlichen Verwaltungsangeboten in Bürger-, Sozial- oder Wirtschaftsförderungsämtern, Versuche der Steigerung des Wählereinflusses auf den öffentlichen Sektor und vieles andere mehr.

Diese Vielfalt in der Praxis anzutreffender Modernisierungskonzepte ist grundsätzlich zu begrüßen, weil sie das Sammeln von Erfahrungen und Lernprozesse ebenso ermöglicht wie das Eingehen auf situationsspezifische Bedingungen. Auf der

anderen Seite droht aber die Gefahr, daß der Reformschwung verloren geht, weil ein Leitbild aus der Sicht gerät, auf das die Reformbewegung zu richten wäre. Und in der Tat sind Anzeichen für eine Erosion insbesondere der deutschen Reformdiskussion nicht zu übersehen. Es droht darüber hinaus die Gefahr, daß Kontinuität und Zusammenhang heutiger Reformvorschläge mit historischen Vorgängen in den Hintergrund geraten; das aber bedeutet Erfahrungsverlust und beschwört auch in unnötiger Weise Reformgegner herauf, die ihre seinerzeitigen Bemühungen mißachtet sehen. Und nicht zu vergessen ist schließlich die Gefahr von „Moden und Mythen des Organisierens“³⁷, die es erschweren, in der Verwaltungsreformdiskussion „Sprenu von Weizen“ zu unterscheiden.

Unseres Erachtens liegt einer der Gründe für solche Gefahren in einer mangelhaften Theoriefundierung des zu beobachtenden Bemühens um Verwaltungsreform. NPM verfügt aber über theoretische Konzepte, welche ihrerseits aus mehreren theoretischen Quellen schöpfen. NPM ist gleichsam die Handlungsempfehlungen für die Reform von Staat und Verwaltung liefernde Variante solcher theoretischen Konzepte. Zu diesen gehören beispielsweise Systemtheorie und Kybernetik, Bürokratiethorie, Institutionenökonomik mit Ansätzen wie Property Rights-, Principal-Agent- und Transaktionskosten-Theorie, Theorie der Wirtschaftssysteme, Public Choice, Politische Wissenschaft, Psychologie, Soziologie, Organisationstheorie, Betriebswirtschaftslehre, unter anderem Produktions- und Kostentheorie, aber auch und nicht zuletzt Chaostheorie, Fraktale Mathematik oder Objektorientierte Informatik, Bürokratiethorie und Neue Politische Ökonomie. NPM synthetisiert gewissermaßen Ideen und Empfehlungen unterschiedlichster Theorien mit Bedeutung für öffentliche Verwaltung.³⁸

Die Mängel fehlender Theoriefundierung des zu beobachtenden Bemühens um Verwaltungsreform zeigen sich in mehrfacher Hinsicht. Auf der einen Seite halten sich die unter Handlungsdruck stehenden Praktiker, verständlicherweise, nicht lange damit auf, nach den theoretischen Grundlagen der in Literatur und Beratung gehandelten Reformkonzepte zu fragen. Übersieht man aber die theoretischen Fundamente, geht man kontextlos und unmittelbar zu Handlungsempfehlungen über, so besteht die Gefahr, daß mit den theoretischen Kernaussagen auch deren Voraussetzungen, Bedingungen und Zusammenhänge in den Hintergrund geraten, daß die Handlungsempfehlungen mit dem Zusammenhang zur Theorie zugleich einen Teil ihrer Brauchbarkeit einbüßen.

³⁷ So Kieser 1996.

³⁸ Vgl. hierzu etwa Lan und Rosenbloom 1992; Carroll 1996, S. 245 f. sowie Budäus 1995, hier S. 405-412.

Außerdem hat jede Zeit, aber auch jedes Land, jeder Verwaltungssektor, jede wissenschaftliche Disziplin eine genuine Begriffswelt. Dies erschwert die Vergleichbarkeit von Erkenntnissen und Handlungsempfehlungen. Ein Beispiel sind die Auseinandersetzungen um Modebegriffe wie „Kunde“ oder „Konzern“ im Zusammenhang mit NPM, deren Kern und Wesen ohne Rückführung auf eine theoretische Basis vernebelt bleiben.

Ohne theoretische Fundierung ist darüberhinaus kaum erkennbar, welche Handlungsempfehlungen einen Hypothesentest schon bestanden haben. Ist solche Information aber verfügbar und mit NPM verbunden, läßt sich viel unnötige Diskussion vermeiden.

Eine mangelhafte theoretische Fundierung zeigt sich schließlich in der bislang noch fehlenden Auswertung der vielfältigen Reformansätze in der Praxis. Welche Vorgehensweise zeigt in welchen Situationen welche Folgewirkungen? Ohne eine entsprechende situationstheoretische Basis ist weder ein Lernen aus praktischer Erfahrung möglich, noch können Empfehlungen für andere abgeleitet werden. Wieder wäre Voraussetzung solcher Evaluierungsansätze ein Herauskrystallisieren theoretischer Konstrukte aus der NPM-Diskussion, damit diese mit entsprechenden Situationen und Ergebnissen in Verbindung gebracht werden können.

1.2 Auswahl und Vorgehensweise

Die angedeuteten Zusammenhänge zwischen NPM und Theoriefundamenten weiter zu verfolgen, ist Gegenstand dieses zweiten Kapitels. Schon angesichts des hier verfügbaren Raumes muß die Auswahl von Theorien allerdings unvollständig bleiben. Auch müssen Überschneidungen in Kauf genommen werden. Dies ist unausbleiblich, weil es ja stets um denselben Forschungsgegenstand geht und weil einige der Theorien, deutlich die Systemtheorie, sich die Integration anderer Theorien geradezu zur Aufgabe machen.

Für die hier vorgenommene Auswahl soll zunächst die jeweilige Theorie kurz dargestellt werden (wobei sicherlich eine ausführlichere Diskussion über Gegenstand und Abgrenzung zu führen wäre, als dies hier möglich ist). Daran schließt sich die Behandlung der zwei hier wesentlichen Fragen an: Reflektiert NPM den jeweiligen Theorieansatz, und wie kommt das in seinen Handlungsempfehlungen zum Ausdruck? Welche Fragestellungen, die der behandelten Theorie zufolge aufzugreifen wären, kommen hingegen in NPM eher noch zu kurz? Mit den Antworten hoffen wir, eine Expertise - so ja der Untertitel dieser Abhandlung -

vorlegen zu können im Sinne einer gutachtlichen Stellungnahme zu Substanz und Echtheit eines Gegenstandes, hier NPM.

2. Neue Politische Ökonomie

2.1 Einordnung

Politische Ökonomie als Wissenschaft³⁹ wird in einen „klassischen“ und einen „neuen“ Bereich unterteilt.

Die Klassische Politische Ökonomie sieht die gesamte gesellschaftliche Wirtschaftstätigkeit als ihren Gegenstand an, also Staats- und Marktwirtschaft. Der Begriff taucht bereits 1615 auf. Er umfaßt sowohl die von *Adam Smith* begründete Freihandelslehre als auch die Marxistische Politische Ökonomie.

Als Neue Politische Ökonomie bezeichnet man die Anwendung wirtschaftstheoretischer, insbesondere mikroökonomischer Erkenntnisse auf die politische Willens- und Entscheidungsbildung, wobei meistens Demokratien als Hintergrund dienen. Ein Großteil der Neuen Politischen Ökonomie wendet sich dem Staatsversagen zu. Mit ihm ist zu rechnen, so weit es nicht gelingt, das Eigennutzstreben aller an der politischen Willensbildung Beteiligten hinreichend in Richtung auf ein kollektives Optimum zu beeinflussen. Dies aber wird erschwert durch grundsätzliche methodische Probleme einerseits (mit der optimalen Organisation kollektiver Entscheidungsprozesse befaßt sich vor allem der Teilbereich des Public Choice) und durch institutionelle Probleme der repräsentativen Demokratie andererseits (hier werden Wähler, Verbände, Parteien und die Bürokratie mit Blick auf ihre Willensbildung und ihr Entscheidungsverhalten analysiert).

Erwähnt, aber hier nicht weiter verfolgt, seien noch die Theorie nicht-demokratischer Systeme sowie Interdependenzen zwischen Wirtschaft und Politik als weitere Untersuchungsfelder der Neuen Politischen Ökonomie.

Vor diesem theoretischen Hintergrund der Neuen Politischen Ökonomie läßt sich NPM als Menge von Handlungsempfehlungen verstehen, mit denen das Eigennutzstreben der an der politischen Willensbildung beteiligten Akteure in eine gemeinwohlmaximale Richtung gelenkt werden soll. Dies wirft eine Reihe in unserem Zusammenhang interessanter Fragen auf: Welche vorgeschlagenen NPM-Maßnahmen hätten einen positiven Einfluß auf das Akteurverhalten? Und haben

³⁹ Vgl. zum folgenden *Pommerehne und Frey 1979; Schumpeter 1980; Lehner 1981; Zohlnhöfer 1988; Mueller 1989; Nowotny 1991; Rosen und Windisch 1992.*

solche Maßnahmen Aussicht, überhaupt erst implementiert zu werden (diese Frage richtet sich nicht nur an die Entscheider, sondern auch an alle, die Entscheidungen umzusetzen haben)? Gibt es NPM-Vorschläge, die als „naiv“ im Sinne der Neuen Politischen Ökonomie zu bezeichnen sind, weil sie hinter deren Erkenntnissen zurückbleiben und doch wieder organische Staatsziele und interessenloses Rollenverhalten der Akteure unterstellen? Und welche Maßnahmen müßten deshalb in NPM eingeschlossen werden, damit gewünschte Verhaltensänderungen tatsächlich eintreten?

2.2 Darstellung der Wesenszüge

Die Neue Politische Ökonomie bringt interdisziplinär rein wirtschaftswissenschaftliche und rein politologische Theorieansätze zusammen. *Dennis Mueller* sieht den Ausgangspunkt hierfür in einer Verknüpfung der politologischen Theorie eines *Aristoteles* mit der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie eines *Adam Smith*.⁴⁰ Mit ihr wird die - immer wieder, nicht nur in der traditionellen Wirtschaftstheorie, sondern auch in der Verwaltungsreformdiskussion anzutreffende - Prämisse aufgegeben, daß der Staat als eine Art „benevolenter Diktator“ (wir hatten zuvor vom wohlwollenden Zauberer gesprochen) auf der Basis vollständiger Information die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt anstrebt. *Mueller* spricht vom „Nirwana-Modell“;⁴¹ es weist eine gewisse Verwandtschaft mit der Vorstellung von einer „sozialen Maschine“ im Bürokratiemodell auf.

Die realistische Analyse politischer Willensbildungsprozesse führt zu Wählern, Interessengruppen, Parteien und Verwaltungen als maßgeblichen Akteuren. Dabei handelt jeder Akteur nutzenmaximierend mit Blick auf seine individuellen Bedürfnisse, soweit die Bedingungen des Gesamtsystems ihm dies ermöglichen. Dieser individualistische Theorieansatz der Politischen Ökonomie zielt nun allerdings nicht, wie etwa der der Psychologie, auf die Erklärung individuellen Verhaltens, sondern, wie in der Wirtschaftstheorie, auf die Erklärung des Zustandekommens gesellschaftlicher Entscheidungen. Der ökonomische Marktmechanismus wird also auf den politisch-administrativen Bereich angewendet. Danach bietet auch der Staat öffentliche Dienstleistungen auf einem Markt an, auf dem der Bürger oder Wähler als Konsument auftritt, wobei aber in der Regel mehrere Zwischenprodukte mit ihren jeweiligen Anbieter/Abnehmer-Beziehungen zu beachten sind.

⁴⁰ Siehe *Mueller 1989*, S. 1.

⁴¹ Ebenda, S. 4.

Joseph Schumpeter hat diesen interdisziplinären Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie treffend formuliert, als er die Demokratie als „diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen (definierte), bei welcher Einzelne die Entscheidungsbefugnis mittels Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben. (Dabei) müssen wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klarwerden, daß die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur nebenher erfüllt wird - im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist.“⁴²

Betrachten wir nun die Aussagen der Neuen Politischen Ökonomie zu den vier unterschiedenen Gruppen von Akteuren genauer.

Als *Wähler* bewegen sich die Bürger auf einem politischen Markt, auf dem Parteien um die Ausübung der staatlichen Herrschaft konkurrieren. Ziel der Wähler ist, durch ihre Wahlentscheidung der ihren Präferenzen am besten entsprechenden Partei zur Regierungsmacht zu verhelfen, damit ihre Präferenzen mit Blick auf die Leistungen des öffentlichen Sektors bestmöglich erfüllt werden.⁴³ Vor ihrer Wahlentscheidung informieren sich die Wähler über die auf dem Markt konkurrierenden Parteien und ihre Programminhalte. Die dabei entstehenden Informationskosten⁴⁴ setzen sie ins Verhältnis zu dem von ihnen erwarteten Wahlnutzen. Der Nutzen ihrer Stimmabgabe besteht für die Wähler darin, daß sie das Wahlergebnis beeinflussen und die präferierte Partei tatsächlich Regierungs- und damit Entscheidungsfunktionen übernehmen kann. Die Höhe der Wahlbeteiligung sagt etwas darüber aus, wie hoch die Wähler die Entscheidungserheblichkeit ihrer eigenen Stimme einschätzen. Unter Umständen verzichten sie auf eine Stimmabgabe, entweder weil die Informationskosten als zu hoch im Vergleich mit dem erwarteten Nutzen oder weil die Parteiprogramme als zu wenig differenziert eingeschätzt werden (dazu noch mehr weiter unten).

Interessengruppen sind weitere wichtige Akteure im politisch-ökonomischen Gesamtmodell. Auch sie wollen Eigennutz maximieren, nämlich die Interessen der in ihrem Verband zusammengeschlossenen Mitglieder. Diese wiederum erhoffen sich von ihrem Beitritt eine Multiplikatorwirkung mit Blick auf ihre Wahlstimme und die Durchsetzung ihrer individuellen Präferenzen mit Blick auf das öffentliche Leistungsangebot. Durch den Zusammenschluß wächst das Drohpotential solcher Interessengruppen und damit ihr Einfluß auf die Politik (die „Macht der Verbände“).

⁴² *Schumpeter 1980*, S. 428. Vgl. auch das oben verwendete Zitat von *Wilhelm Rieger* (Fußnote 19).

⁴³ Vgl. dazu grundlegend *Downs 1968*, S. 37 f.

⁴⁴ Vgl. dazu *Simon 1955*.

Auch *Parteien* verfolgen das Ziel der Nutzenmaximierung ihrer einzelnen Akteure. Parteien wollen, zunächst einmal, nicht politische Programmziele durchsetzen, sondern, als notwendige Voraussetzung dafür, Regierungsmacht und damit Entscheidungsmöglichkeiten erreichen. Insoweit sind auch die Parteiprogramme Mittel zum Zweck der Maximierung von Wählerstimmen. Denn die Parteien müssen aufgrund der am Markt herrschenden Parteienkonkurrenz Wege finden, die den Wahlgewinn ermöglichen. Das kann dazu führen, daß Parteien sich gezwungen sehen, ihre Programme mit Blick auf die Informationskosten der Wähler „konsumentenfreundlich“ auszurichten, das heißt, daß sie sich auf Image und Ideologie konzentrieren, um dem Wähler mit möglichst wenig Aufwand eine Identifizierung zu erleichtern.

Die *Bürokratie* (die Verwaltung) als weiterer wichtiger Akteur in den Untersuchungen der Neuen Politischen Ökonomie soll hier nur kurz angesprochen werden, da der Bürokratiethorie wegen ihrer besonderen Bedeutung ein eigenes Kapitel gewidmet wird. Auch den Mitgliedern der Verwaltung geht es um individuelle Nutzenmaximierung. Und zwar ist das einhellige Interesse die Budgetmaximierung, weil diese Macht, Geld und Karriere ermöglicht. Das Budget wird durch die, von *William Niskanen*⁴⁵ so genannte Finanzagentur (Regierung, Ministerien, Parlament) bestimmt. Die Verwaltung neigt dabei im Verfolg ihrer Präferenzen zu einer Überproduktion von Leistungen, um ihre Budgets, unabhängig von der tatsächlichen Nachfrage, so weit wie möglich ausdehnen zu können. Denn entsprechend vergrößert sich die Basis für die Erreichung persönlicher Ziele. Auch verzichtet die Verwaltung auf mögliche Effizienzsteigerungen. Die Finanzagentur hat wegen der Intransparenz des Verwaltungsbereichs Schwierigkeiten gegenzusteuern. Schon ein Blick auf die jahrelange Praxis der Haushalts“planung“ in Form prozentualer Zuschläge auf die einzelnen Titel scheint ja diese Hypothesen auch zu bestätigen.

Die Neue Politische Ökonomie befaßt sich über solche Einzelbetrachtungen hinaus mit Wechselwirkungen zwischen den vier unterschiedenen Ebenen. Etwa liegen die Präferenzen von Verwaltungsmitgliedern, ihre Budgets auszuweiten, durchaus auch im Sinne der Parteien, weil diese mit möglichst vielen öffentlichen Leistungen vor die Wähler treten wollen. Oder man spricht von „Konjunkturzyklen“, wenn Regierungsparteien kurz vor Wahlterminen relativ viele öffentliche Leistungen erbringen oder versprechen, um damit das Wählerverhalten günstig zu beeinflussen.

2.3 NPM-Konformitäten

⁴⁵ Vgl. *Niskanen 1971*.

Die im Zusammenhang mit NPM vorgeschlagenen Maßnahmen, wie wir sie in den Abbildungen 2 bis 6 konzentriert vorgeführt haben, sind in vielerlei Hinsicht konform mit den skizzierten Erkenntnissen der Neuen Politischen Ökonomie. In der Beeinflussung individuellen Handelns im öffentlichen Sektor in Richtung auf eine stärkere Berücksichtigung kollektiver Interessen kann geradezu ein entscheidendes Anliegen von NPM gesehen werden. Das soll nachfolgend belegt werden.

Beginnen wir mit der *Adressatenorientierung*. Hier wartet NPM mit Maßnahmen auf, aus denen zwei Gruppen herausragen: die Definition von Produkten und Leistungen der öffentlichen Verwaltung sowie deren periodische Erhebung, Publizierung und Evaluierung einerseits sowie, zum Teil damit zusammenhängend, die verschiedensten Ansätze der Bürgerinformation, -beratung, -konsultation, -beteiligung, -entscheidung und -selbstverwaltung andererseits. Beide lassen durchaus Einwirkungen auf das Verhalten der vier Akteursgruppen erwarten. Am augenfälligsten ist der Einfluß auf Bürger und Wähler. Ihre Informationskosten sinken mit steigender Qualität der Information über das öffentliche Geschehen; die Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung, Verbänden und Wählern kann sich, statt auf Image und Ideologie, auf Programme sowie deren angestrebte und tatsächliche Folgen (Leistungen und Kosten) konzentrieren. Mit zunehmender Aktivierung der Bürger erfahren diese aber darüber hinaus, daß ihr Einfluß nicht auf periodische Wahlakte in relativ großen Zeitabständen beschränkt zu sein braucht, daß das Bürgerengagement viel weiter reicht. Ihren Informationskosten steht so ein größerer Nutzen gegenüber. Der wachsende Bürgereinfluß kann ein Gegengewicht zu mächtigen Verbänden bilden und solche Interessen einbringen, die bisher als schlecht organisierbar gelten. Außerdem ist in stärkerem Maße als in der Vergangenheit die Übernahme von Gemeinschaftsaufgaben durch Bürger zu erwarten; der Staat wird so entlastet, allerdings auch - und das ist ein wesentlicher Gesichtspunkt - um eventuell durchaus divergierende Konzepte und Einschätzungen der Bürger ergänzt. Weitere Verhaltensänderungen sind über im NPM vorgesehene Finanzierungsformen, etwa ein höherer Anteil von Benutzungsgebühr- und Entgeltfinanzierung, zu erwarten.

Folgt man dem Politikmodell von *David Easton*, nach dem Politiker auf Forderungen aus ihrem Umfeld mit Unterstützungen reagieren⁴⁶, so wird ein stärkeres Interesse der Bürger und Wähler an öffentlichen Aufgaben nicht ohne Einfluß auf Parteien und Regierung bleiben. Sie werden systemkonform auf Bürgeranregungen reagieren. Dabei kommen in der modernen Medienwelt direkte Kommunikationsformen zwischen Wähler und Politik (Umfragen, Meinungsforschung) zum Tragen. Das

⁴⁶ Vgl. *Easton 1965*.

Interesse und die verfügbare substantielle Information über die öffentlichen Leistungen könnte die Politiker zu profilierten Programmen bewegen und von Wählermanipulation mittels Wahlgeschenken vor Abstimmungen oder danach nicht eingehaltenen Versprechungen abhalten.

Die NPM-Maßnahmen zur Adressatenorientierung werden nicht zuletzt die Präferenzen der Verwaltungsmitarbeiter beeinflussen, etwa wenn deren materielle oder immaterielle Entlohnungsformen von Adressatenzielen abhängen.

Darauf angelegt, die persönlichen Verhaltenskriterien der maßgeblichen Akteursgruppen im öffentlichen Sektor mit Blick auf kollektive Ziele oder „objektive“ Rationalität zu beeinflussen, sind auch die Maßnahmenkomplexe des NPM, die wir unter *Entflechtung des öffentlichen Sektors*, Strategie und Führung sowie persönlicher Einfluß und persönliche Verantwortung zusammengefaßt haben. Offensichtlich sind die Absichten des NPM, die Bürokratie für ihre wichtige Aufgabe der effektiven und effizienten Vorbereitung, Ausführung und Kontrolle öffentlicher Entscheidungen zu motivieren und unerwünschtes Verfolgen persönlicher Präferenzen möglichst zu verhindern. Dem dienen

- die genaue Definition der erwarteten Leistungen, deren Bedingungen auf allen Vorgesetzten/Mitarbeiter-Ebenen konkret in Kontrakten vereinbart werden und die eine klare Grundlage sowohl der Aufgabenerfüllung als auch der Führungsbeziehungen bilden sollen
- die Budgetierung, die an die Stelle jährlicher pauschaler Zuschläge eine genau zu kalkulierende und gegebenenfalls mit einer aus der Gesamthaushaltsslage abgeleiteten Deckelung versehene Ressourcenmenge setzen will
- die Ausstattung der Mitarbeiter mit weitreichenden Entscheidungskompetenzen, die sich auf Fachaufgabe und Ressourcenbewirtschaftung zugleich beziehen und für eine Handlungsfreiheit sorgen, aus der persönliches Engagement und flexibles Eingehen auf die Anforderungen der jeweiligen Adressaten folgen sollen
- der Vergleich der Leistungsfähigkeit der eigenen Organisationseinheit mit der anderer öffentlicher oder privater Institutionen, etwa durch Ausschreibungsverpflichtungen oder durch Behördenvergleiche, woraus tatsächlicher und simulierter Wettbewerbsdruck folgt, aber auch unerwünschte Bevorzugungen von Interessengruppen transparent würden.

Erwartet wird, daß diese Form der Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Verwaltung, möglicherweise noch ergänzt um Beurteilungsverfahren und materielle oder immaterielle Leistungsentlohnung, die sich an der Vertragserfüllung orientieren, zu

einer größeren Übereinstimmung kollektiver und *subjektiver Interessen* führt, die sich unter anderem in engagierterem Einsatz für die öffentliche Sache, in größerem Interesse an Reorganisation zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz und an der Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen äußert und die allmählich die von der Neuen Politischen Ökonomie festgestellten, auf Wachstum der eigenen Organisationseinheit bei möglichst unveränderten Strukturen gerichteten Verhaltensweisen von Bürokraten ablösen sollen. NPM trüge insoweit zu besserer Steuerung und Motivierung der Verwaltung aus gesellschaftlicher Sicht bei.

Derselbe Maßnahmenkomplex des NPM ist aber zugleich auf die Politik, die Parteien und Regierungen gerichtet. Vor allem soll er zu einer stärkeren Trennung von *Führung* und Ausführung, von Nachfragern und Anbietern öffentlicher Leistungen beitragen. Strategien für öffentliches Handeln und ihre Evaluierung sollen so größeres Gewicht erhalten; politische und administrative Führung sollen sich vor allem um das Was und erst in zweiter Linie um das Wie der Aufgabenerfüllung kümmern (Gewährleistungsverwaltung). Dazu soll das Kontraktmanagement beitragen, welches sich verwaltungsintern auf Behörden und verwaltungsextern auf Zulieferer aus der Privatwirtschaft (Contracting Out) bezieht, aber ebenso Aufgabenkritik wie auch Privatisierung, die zur Frage führen, ob *öffentliches* Handeln nötig ist, um auf diese Weise den öffentlichen Sektor mit seiner von der Neuen Politischen Ökonomie analysierten Problematik auf das notwendige Maß an Kernaufgaben zurückzuführen (so groß wie nötig, so klein wie möglich). Für den verbleibenden Kernbereich wird eine stärkere Konzentrierung der Kommunikation der an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung Beteiligten auf das öffentliche Interesse erwartet. Subjektiv motivierten Einzeleingriffen in die daraus abgeleiteten Kontrakte (Ämterpatronage, Bevorzugung einflußreicher Gruppierungen und so weiter) wird von der jeweiligen Ausführungsebene vermutlich mehr Widerstand entgegengebracht, weil die Effektivitäts- und Effizienzziele der dort Zuständigen - für sie jetzt wichtiger, wie zuvor gesehen - sonst auf dem Spiele stünden.

Richten wir noch unseren Blick auf die *Prozeßorientierung* des NPM, so sieht man auch hier das Bemühen, persönliche Präferenzen der Akteure im öffentlichen Sektor in Richtung kollektiver Rationalität umzulenken. Deutlich wird dies etwa an der Neuorientierung der Wertschöpfungsketten, wodurch nicht nur Ressourcenverschwendung abgestellt, sondern auch der Abschottung der beteiligten Organisationseinheiten (kleine Königreiche) zu Gunsten im Sinne der Sache nötiger Kooperation entgegengewirkt werden soll. Soweit dabei Hierarchie abgebaut wird (flache Hierarchien), entfallen zugleich persönlich bedingte Gesichtspunkte (Prestige, Mikropolitik und ähnliches), die mit der Sache nichts zu tun haben. Die horizontale

Betrachtungsdimension wird auch durch das Kontraktmanagement verstärkt, weil damit auf jeder Entscheidungsebene die jeweiligen Produkte und Dienstleistungen stärker miteinander um Ressourcen konkurrieren, was den Einfluß vertikaler Fachbruderschaften, einflußreicher Gruppierungen und rein fachlich motivierter Rationalitäten zurückdrängen könnte.

2.4 NPM-Diskrepanzen

Zwischen der Neuen Politischen Ökonomie und NPM gibt es allerdings auch eine Reihe von Diskrepanzen, die letztlich darauf zurückgehen, daß der Bogen im Zusammenhang mit NPM konkret vorgeschlagener Maßnahmen nicht weit genug reicht oder Maßnahmen, die innerhalb dieses Bogens vorgeschlagen werden, ein vor dem Hintergrund der Neuen Politischen Ökonomie zu geringes Gewicht beigemessen wird. Insoweit steht dann in Frage, ob das Verhalten maßgeblicher Akteure wie erstrebt beeinflußt werden kann. Eine Betrachtung, wo NPM ins Leere gehen könnte, weil wichtige Aktionsparameter nicht erkannt oder nicht ernst genug genommen werden, ist allerdings sehr wichtig, wenn es darum geht, die Erfolgsaussichten von Verwaltungsreformen zu verbessern. Ein tragfähiges NPM-Konzept wäre entsprechend zu ergänzen.

Die letztlich entscheidende Frage ist, ob die im öffentlichen Sektor maßgeblichen Akteure ein ausreichendes persönliches Interesse haben, ihr Verhalten NPM-konform zu verändern! Schon *Warren Bennis* hat ja vor Jahren so überaus zutreffend gesagt: „Most organizations possess the knowledge to cure their ills; the rub is utilization.“⁴⁷ Und hier stellen sich für den öffentlichen Sektor Fragen, die wir schon am Ende des ersten Kapitels angeschnitten haben: Haben die Verwaltungsmitarbeiter hinreichendes Interesse, mehr persönliche Verantwortung zu übernehmen, sich ständig auf neue Herausforderungen einzustellen? Wollen die Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung wirklich führen, die Last eines periodischen Kontraktmanagement und der permanenten Anpassung ihrer Organisationseinheit auf sich nehmen? Haben die Politiker ein Interesse daran, sich durch Verwaltungstransparenz noch stärker als bisher der öffentlichen Kritik auszusetzen? Wollen die Wähler Einschränkungen öffentlicher Leistungen hinnehmen, sich selbst stärker für Bürgeraktivitäten engagieren? Was sind bei all diesen Beteiligten die „incentives“, und wie lassen sie sich gegebenenfalls beeinflussen?

⁴⁷ *Bennis 1969, S. 77.*

Solche Interessenveränderungen setzen wohl viel stärkere Anreize voraus, als sie gemeinhin zu den Handlungsempfehlungen von NPM gerechnet werden. Erfahrungsgemäß ändern wir unsere Richtung erst, wenn wir Nachteile der bisher eingeschlagenen Richtung wirklich spüren („gebranntes Kind scheut das Feuer“). Wenn man auch hier von der Marktwirtschaft lernen will, so müssen den Akteuren neben Chancen auch Risiken eröffnet werden. Es muß der Untergang drohen, wenn man sich nicht den neuen Spielregeln entsprechend verhält. Von daher gesehen kommt einem Handlungskomplex, bestehend aus Maßnahmen wie finanzielle Selbstbeteiligung, Opportunitätskosten, Einkommenseinbußen, interne Verrechnungspreise, Imageeinbußen und so weiter doch wohl eine noch größere Bedeutung zu, als sie ihm innerhalb der NPM-Diskussion zumeist eingeräumt wird.

Bevor also die „hidden hand“ von NPM für mehr kollektive Rationalität im öffentlichen Sektor sorgen könnte, muß eine „starke Hand“ die Weichen für die tatsächliche Einführung von NPM stellen. Dabei kommt es maßgeblich auf die Politik an. Dazu *Thomas Ellwein*: „Das Dilemma der Verwaltung ist ihre Verflechtung mit der Politik. Sie bewirkt, daß Politik und Verwaltung zugleich verändert werden müßten.“⁴⁸ Die in der Vergangenheit allzu oft vorherrschende Tendenz zur Konfliktverschiebung muß durch die politische Führung abgestellt werden. Wenn die Führung NPM-Verhalten verlangt und wenn sie es selbst vorlebt, wird der nachgeordnete Bereich folgen müssen.

Wird aber die Politik NPM einführen? Und dabei geht es um *unser* System des öffentlichen Sektors, um *unsere* Verwaltungstradition; Erfahrungen aus Neuseeland oder den USA können dabei nur als Anregung dienen. Trotz zahlreicher Beispiele im kommunalen Bereich wird man festhalten dürfen, daß die Verwaltungsreformdiskussion in Deutschland im internationalen Vergleich nicht sonderlich weit entwickelt ist. Dies wird unmittelbar deutlich, wenn man sich ansieht, welches hohe Gewicht die Verwaltungspolitik in der Politik der Premierminister *Thatcher* und *Major* sowie jetzt auch *Blair* oder eines Präsidenten *Clinton* hat.

Offenbar steht Politik hierzulande nicht unter einem vergleichbaren Druck, sonst wären die Verwaltungsreformen weiter vorangeschritten. Woher kann der nötige Druck kommen? „(Man muß) wohl auch darüber nachdenken, wie man das Kraftfeld ändern kann, innerhalb dessen Politik betrieben wird.“⁴⁹ Mindestens zwei Strategien scheinen denkbar. Beide kommen in der NPM-Diskussion eher zu kurz.

⁴⁸ *Ellwein 1994*, S. 121.

⁴⁹ *von Arnim 1995*, hier S. 345.

Ein Weg, der insbesondere von *Hans Herbert von Arnim* vorgeschlagen wird,⁵⁰ läuft auf eine Stärkung der direktdemokratischen Elemente unserer Verfassungen hinaus. Soweit die Politik Verwaltungsreformen blockiert, weil sie ihren Interessen zuwiderlaufen, wird der nötige Reformdruck vom Volk erwartet. Hierzu gehören

- Wahlrechtsänderungen, um den Wählereinfluß auf die Kandidatenaufstellung, etwa durch Kumulieren und Panaschieren, ebenso zu erhöhen wie deren persönliche Verantwortlichkeit gegenüber den Wählern
- Direktwahl der Regierungschefs
- Direktwahl der Spitze der Rechnungshöfe
- Volksentscheide.

Im Kommunalbereich enthält die Süddeutsche Ratsverfassung solche direktdemokratischen Elemente. Dieser Verfassungstyp hat mittlerweile wegen seiner Vorzüge als Muster für entsprechende Novellierungen sämtlicher Flächenländer gedient.⁵¹ „Eine Änderung der Regeln des Machterwerbs“⁵² durch Ergänzung um solche direktdemokratischen Elemente wäre auch auf der Ebene der Bundesländer denkbar, indem man sie beginnend mit einem Land durch einen, heute schon in dessen Verfassung vorgesehenen, Volksentscheid als „demokratischem Urknall“⁵³ einführt. An dieser Stelle soll zunächst nur festgehalten werden, daß solchen Überlegungen mit Blick auf die Beeinflussung der persönlichen Präferenzen der von der Neuen Politischen Ökonomie unterschiedenen Akteure grundsätzlich größte Bedeutung zukäme, daß hierzu aber die NPM-Diskussion zumeist noch wenig beiträgt.

Die andere Strategie schließt Verfassungsänderungen nicht aus, setzt aber nicht nur auf sie. Es ist eine Strategie, die man mit einem sich auf dem Wasser ausbreitenden Ölfleck vergleichen könnte oder mit dem Dominophänomen, bei dem ein Block nach dem andern fällt. Es ist eine Strategie der kleinen Schritte, ein Änderungsmanagement „by Opportunities“, ein Netzwerk sich gegenseitig beeinflussender, hier: in Richtung NPM aufschaukelnder Kräfte. Dazu gehören die Wissenschaft (über die verschiedensten Transferkanäle wird Einfluß auf die Praxis und auf andere Wissenschaften genommen), Vorbilder (im Ausland, aber

⁵⁰ Vgl. ebenda sowie seine einschlägigen Buchpublikationen, etwa von *Arnim* 1993, 1995b und 1996.

⁵¹ Vgl. von *Arnim* 1995, S. 351.

⁵² Diesen Begriff führt *Hans Herbert von Arnim*, ebenda, auf *Rudolf Wildenmann* zurück.

⁵³ von *Arnim* 1995, S. 352.

mittlerweile auch zahlreiche im Inland), die Europäische Union (mit kräftigen externen Impulsen wie dem Zwang, Wettbewerb im Telekommunikations- oder Energiebereich zuzulassen, der Infragestellung der Notwendigkeit von Beamtenstatus, dem Ausschreibungsrecht, den Maastricht-Kriterien für die Währungsunion und so weiter), der gegenwärtig schlechte Zustand der Staatsfinanzen, die Globalisierung der Wirtschaft und die daraus resultierende Frage nach dem Wirtschaftsstandort Deutschland, der Wertewandel und andere mehr. Man kann diese Strategie auch als Paradigmenwechsel bezeichnen, an dessen Ende schließlich eine andere Denkschablone für funktionales Verhalten im öffentlichen Sektor stünde. Der Druck aus der persönlichen Umwelt der Akteure würde dann so unausweichlich, daß man sich schließlich NPM-gemäß verhält, um nicht länger Außenseiter zu sein. Daß solche Strategien durchaus Erfolg haben können, zeigt die Praxis. Als deutsches Beispiel diene das Umweltbewußtsein, welches, ausgehend von der Grünen Charta von Mainau 1961⁵⁴ sich innerhalb von rund zwei Jahrzehnten allgemein durchgesetzt hat. Als ausländisches Beispiel diene die Steuerreform in den USA, die mit einem Volksentscheid über die Deckelung kommunaler Grundbesitzabgaben in Kalifornien begann, sich dann über das ganze Land ausbreitete und schließlich auf Bundesebene zu einer tiefgreifenden Steuerreform führte⁵⁵ - ein Beispiel übrigens dafür, daß die beiden hier unterschiedenen Strategien zur NPM-Einführung durchaus kombiniert werden können. Bislang aber ist der Stellenwert auch dieser zweiten Strategie im Rahmen der NPM-Diskussion unseres Erachtens zu niedrig. Welche Stellgrößen es gibt, um den Paradigmenwechsel zu beschleunigen (soll man, beispielsweise, mit Teilbereichen beginnen oder Systemumstellungen auf einmal vornehmen?), und mit welchem Erfolg sie in welcher Situation angewendet wurden, dazu wünschte man sich konkretere Hinweise.

⁵⁴ Siehe dazu *Scholz 1986*, S. 1.

⁵⁵ Vgl. dazu *von Arnim 1995*, S. 344.

3. Systemtheorie

3.1 Einordnung

Mindestens zwei Beweggründe für das Entstehen und die Notwendigkeit einer Allgemeinen Systemtheorie lassen sich erkennen.

Erstens ist die Wissenschaftslandschaft im Laufe der Jahrzehnte immer unübersichtlicher geworden. Nicht nur gibt es die verschiedensten Spezialdisziplinen, sondern auch innerhalb dieser die unterschiedlichsten, sich teils auch widersprechenden Fragestellungen, Gesichtspunkte und Handlungsempfehlungen. Daraus resultiert der Wunsch nach einer allgemeinen Theorie, die nicht auf bestimmte Fachaspekte beschränkt ist, die vielmehr auf einer Ähnlichkeit zu untersuchender Phänomene aufbaut, gleichwohl aber unterschiedliche Interpretationen zuläßt.⁵⁶

Zweitens ist die Welt, in der wir handeln müssen, im Laufe der Zeit immer komplexer geworden. Komplex sind Problemsituationen, in denen die Handelnden es mit einer Vielzahl von Faktoren und Relationen zu tun haben, die außerdem häufig miteinander interagieren und deshalb einer hohen Dynamik ausgesetzt sind.⁵⁷ Daraus folgt einmal die Forderung nach Interdisziplinarität: An die Stelle eifersüchtiger Abgrenzungen der spezialisierten Wissenschaftsbereiche muß die Zusammenführung der verschiedenen, für die Bewältigung einer komplexen Situation jeweils geeigneten wissenschaftlichen Erkenntnisse treten, und die Wissenschaften selbst müssen sich durch Nachbardisziplinen anregen lassen, diese auf Ähnlichkeiten der Erkenntnisse untersuchen. Komplexität verlangt weiter danach, durch Systembildung für eine Fragestellung Wichtiges von Unwichtigem zu unterscheiden sowie durch die Bildung von Sollgrößen und ihren periodischen Vergleich mit erreichten Istwerten (Regelung und Steuerung) die Umweltkomplexität auf ein beherrschbares Maß zu reduzieren.

Beide genannten Beweggründe lassen die Systemtheorie für unsere Fragestellung interessant erscheinen. Da sie allgemein-abstrakte Erkenntnisse anstrebt, umfassen diese auch das öffentliche Handeln. Und was den Beweggrund der Komplexitätsreduzierung anbelangt, so ist für die öffentliche Verwaltung sowohl eine stärkere interdisziplinäre Zusammenführung wissenschaftlicher Erkenntnisse relevant (dies wird schon bei Erwähnung der bisher überwiegenden juristischen Perspektive öffentlichen Handelns deutlich), wie auch die neuen Herausforderungen

⁵⁶ Hierzu auch *Willke 1993*, S. 2 f.

⁵⁷ Zu diesem Begriff etwa *Probst und Gomez 1991*, S. 5.

für Staat und Verwaltung, wie sie unter der Überschrift „Standort Deutschland“ diskutiert werden (neue internationale Arbeitsteilung, Standortwettbewerb, Krise der öffentlichen Finanzen, demographische Entwicklung, Wertewandel und andere), die Komplexität des Verwaltungshandelns im Sinne der obigen Definition erkennen lassen und die Bedeutung von Regelung und Steuerung aufzeigen.

Es gibt nun wiederum eine Vielzahl systemtheoretischer Ansätze, nämlich soziologische, psychologische, betriebswirtschaftliche, biokybernetische oder ingenieurwissenschaftlich-technologische. Sie sollen im nächsten Abschnitt etwas näher betrachtet werden. Sie zeichnen sich aber durch Gemeinsamkeiten aus wie

- Ganzheitlichkeit, indem sie möglichst alle für eine bestimmte Fragestellung bedeutsamen Faktoren und Beziehungen einbeziehen wollen
- eine dadurch zwangsläufig notwendig werdende Interdisziplinarität
- ein teils neues, sich bewußt von traditionellen Wissenschaften abhebendes Begriffssystem, um unbeabsichtigte Konnotationen mit bereits festgelegten Bedeutungen zu vermeiden
- Erklärung ebenso wie Gestaltung von Systemen.

Begrifflichen Differenzierungen, etwa in Systemtheorie und Kybernetik, wollen wir hier nicht weiter nachgehen. Reiche es, darauf hinzuweisen, daß die von *Norbert Wiener* entwickelte Kybernetik die systemtheoretischen Fragestellungen eher von dem Gesichtspunkt der Informationsübertragung und -verarbeitung der beteiligten Elemente angeht,⁵⁸ während die auf den Biologen *Ludwig von Bertalanffy* zurückgehende Allgemeine Systemtheorie eher die strukturellen und funktionalen Eigenschaften von Systemen in den Mittelpunkt stellt.⁵⁹ Beide Ströme sind aber heute so stark miteinander verwoben, daß man überwiegend vom systemtheoretisch-kybernetischen Ansatz spricht.⁶⁰

Im übrigen geht es uns an dieser Stelle ebenso wenig wie bei den anderen behandelten Theorien um eine Auseinandersetzung mit Sinn und Zustand der Systemtheorie selbst. Vielmehr interessiert uns, welche Handlungsempfehlungen des NPM sich auf systemtheoretische Erkenntnisse abstützen lassen und ob systemtheoretische Erkenntnisse in der NPM-Diskussion bisher eher unterbelichtet blieben.

⁵⁸ Vgl. *Wiener 1961*.

⁵⁹ Vgl. *von Bertalanffy 1968*.

⁶⁰ Vgl. *Schanz 1975*, hier S. 4.

3.2 Darstellung der Wesenszüge

Bei der folgenden Darstellung konzentrieren wir uns auf soziologische, ingenieurwissenschaftlich-technische, betriebswirtschaftliche und biokybernetische Systemtheorien als Beispiele für die in ihrer Vielzahl kaum noch übersehbaren systemtheoretischen Ansätze. Dabei wählen wir den Betrachtungsstandpunkt so, daß vor allem die NPM-relevanten Konzepte sichtbar werden.

3.2.1 Soziologische Systemtheorien

Als Startzeitpunkt einer soziologischen Systemtheorie wird üblicherweise die Arbeit des frühen *Talcott Parsons* angenommen.⁶¹ Es handelt sich um seine *strukturell-funktionale Systemtheorie*.⁶² Hier werden Systeme von ihrer Umwelt unterschieden, ebenso Funktionen, die Systeme mit Hilfe ihrer Strukturen für die Umwelt erbringen. Allerdings konzentrieren sich die Überlegungen dieser Systemtheorie auf den Erhalt der Strukturen; die Frage nach deren Sinn ist dagegen noch zweitrangig. „Doing things right“ geht vor „doing the right things“. Schon ein Blick auf öffentliche Verwaltungen, die gelegentlich versuchen, bürokratische Strukturen möglichst unverändert zu erhalten, zeigt jedoch, daß diese frühe Systemtheorie auch heute keineswegs ohne empirische Relevanz ist. Mit Hilfe der strukturell-funktionalen Systemtheorie untersuchte und erklärte *Parsons*, welche Leistungen von Systemen erbracht werden müssen, damit sie ihre Struktur aufrecht erhalten können. Die Struktur von Sozialsystemen ergibt sich dabei aus den Beziehungen ihrer Elemente zueinander. Sie wird in erster Linie von gemeinsamen Kulturwerten und Wertorientierungen geprägt. Das Sozialsystem tendiert dazu, sich von seiner Umwelt abzukapseln und durch die Anordnung seiner Bestandteile beständig und autark zu halten.⁶³

Beim *system-funktionalen Ansatz*⁶⁴ tritt das Bemühen von Systemen um die Aufrechterhaltung ihrer Funktionen in den Mittelpunkt.⁶⁵ Gegenstand sind Systeme, die veränderten Umweltbedingungen ausgesetzt sind, gleichwohl aber ihre Funktionen aufrechterhalten wollen. Strukturveränderungen, nicht deren Erhalt, werden damit zu ihren wesentlichen Handlungsvariablen. Es sind bei dieser

⁶¹ Vgl. *Neuendorff 1987*, hier Sp. 3302.

⁶² Hierzu *Willke 1993*, S. 5.

⁶³ So *Kiss 1973*, S. 164.

⁶⁴ Wir folgen in der Unterscheidung soziologischer Systemtheorien hier weitgehend *Willke 1993*.

⁶⁵ Vgl. dazu *Buckley 1968*, S. 490–513, sowie *Miller 1978*.

Systemtheorie gerade die Fähigkeiten zur Strukturänderung, die über die Funktionalität eines Systems für seine Umwelt und damit über sein Überleben bestimmen.

Während beide vorgenannte Theorien die Systeme zum zentralen Aspekt ihrer Überlegungen machen – Systeme, die sich allerdings mit Umweltänderungen auseinanderzusetzen haben –, rückt beim *funktional-strukturellen Ansatz* die System-Umwelt-Beziehung in den Mittelpunkt der Betrachtung. Mit diesem, insbesondere von *Niklas Luhmann* vertretenen funktionalistischen Ansatz wird „Systemtheorie notwendigerweise System-Umwelt-Theorie“.⁶⁶ Nur dann erhält die Frage nach dem Sinn, nach der Funktion von Systemen das nötige Gewicht. Es ist hilfreich, sich die Beziehungen zwischen System und Umwelt als eine Art Symbiose vorzustellen. Die Umwelt unterhält Systeme, weil sie bestimmte Funktionen von ihnen erwartet. Indem die Umwelt solche Funktionen definiert und sich auf diese konzentriert, reduziert sie zugleich Umweltkomplexität. Denn sie betrachtet die entsprechenden Handlungskomplexe als Black Box und konzentriert die Kommunikation mit dem System auf eine ganz bestimmte Schnittstelle, nämlich die Adäquanz der vom System gelieferten Funktionen, seine Funktionalität. Vom Standpunkt eines bestimmten Systems aus betrachtet kann es jetzt nicht mehr vorrangig darum gehen, eine bestimmte Struktur oder eine bestimmte Funktion zu erhalten. Vielmehr müssen bei entsprechenden Umweltveränderungen unter Umständen beide, ja sogar die Systembildung selbst in Frage gestellt werden. Die Umwelt ist damit nicht nur ein bedingender Faktor, dem durch Gleichgewichts- und Systemerhaltungsprozesse zu entsprechen ist, sondern sie wird in der funktionalistischen Systemtheorie zum konstitutiven Faktor.⁶⁷ Der Ansatz ist neutral mit Blick auf die Frage, welche Beiträge der Systeme aus Sicht der Umwelt als funktional eingestuft werden. Dies ist individueller Gegenstand der jeweiligen Systembildung und -steuerung.

Als vierte soziologische Systemtheorie sei die *Theorie der selbstreferentiellen Systeme* betrachtet.⁶⁸ Sie relativiert die in der funktional-strukturellen Theorie zum Ausdruck kommende Umweltabhängigkeit aller Systeme insofern, als nunmehr in bestimmten, nämlich autopoietischen Systemen ein Kernbereich erkannt wird, auf den die Umwelt nicht oder doch nur unter bestimmten Bedingungen und mit bestimmten Konsequenzen eingreifen kann. Die Theorie der Autopoiese geht auf die

⁶⁶ Willke 1993, S. 6.

⁶⁷ So Willke 1993, S. 7.

⁶⁸ Dazu Luhmann 1984, S. 24-29.

Zum Wandel von der funktional-strukturellen zur selbstreferentiellen Systemtheorie *Luhmanns* vgl. Kiss 1973, S. 89 ff.

beiden Biologen *Humberto Maturana* und *Francisco Varela* zurück.⁶⁹ Sie behandelt Systeme, die über einen genetischen Code verfügen, mit dem sie sich selbst reproduzieren. Mit *Helmut Willke*: „Ein autopoietisches System reproduziert die Elemente, aus denen es besteht, mit Hilfe der Elemente, aus denen es besteht.“⁷⁰ Ein augenfälliges Beispiel liefert die Zellerneuerung in lebenden Körpern. Eingriffe von außen in den genetischen Code sind möglich (zum Beispiel durch Gentechnologie), aber sie zerstören die autopoietische Qualität und damit die Identität des betreffenden Systems. Autopoietische Systeme sind somit offen und geschlossen zugleich - offen insbesondere mit Blick auf den Informations- und Energieaustausch mit der Umwelt, geschlossen insbesondere mit Blick auf die innere Steuerungsstruktur. *Niklas Luhmann* hat diese Überlegungen mit dem Konzept der „Selbstreferenz“ in die soziologische Systemtheorie eingearbeitet. Danach beziehen autopoietische Systeme Einwirkungen aus der Umwelt zunächst einmal auf Selbsterhalt und Kontinuität der eigenen Steuerungsstruktur (insofern ähnlich der strukturell-funktionalen Systemtheorie des frühen *Talcott Parsons*). So gesehen bestimmen nicht nur die Umweltbedingungen das System, sondern das System zu einem Teil auch die Umweltbeziehungen. Man hat mit Fremdreferenz und Selbstreferenz zu rechnen. Es liegt auf der Hand, daß dieser Aspekt bei der Steuerung von Systemen, wie sie ja nicht zuletzt durch NPM angestrebt werden, ganz besonderer Beachtung bedarf. Dabei hat Autopoiese nicht nur negative Auswirkungen - nicht lernfähig sein, sich im Kreise drehen -, sondern im Sinne von Nichtmanipulierbarkeit, Unbestechlichkeit und ähnlichen auch positive.

3.2.2 Ingenieurwissenschaftlich-technische Systemtheorien

Die Regelungstheorie hat sich zunächst ausschließlich ingenieurtechnischer Anwendungen angenommen, sich aber im Laufe der Zeit der optimalen Regelung verschiedenster realer Systeme zugewandt. Sie hat dabei eine Begrifflichkeit entwickelt - wie Regelung und Steuerung, Rückkoppelung und Vorkoppelung, Regelgröße und Stellgröße, Störgröße und so weiter -, die sich heute in den meisten systemtheoretisch-kybernetischen Ansätzen wiederfindet. Im Zentrum von Analyse und Gestaltung kybernetischer Systeme steht das formalisierte Modell des Regelkreises. Ausgangspunkt ist, daß solche Systeme Ziele als Antwort auf Probleme entwickeln. Sie beziehen sich auf sogenannte Regelgrößen, etwa Zustände der sozialen Wirklichkeit, für die bestimmte Sollwerte oder Führungsgrößen festgelegt werden. Kommt es zu Abweichungen von Regelgröße und

⁶⁹ Dazu *Maturana 1982*.

⁷⁰ *Willke 1993*, S. 43.

Führungsgröße, so muß eingegriffen werden, um wieder eine Übereinstimmung herzustellen. Der Eingriff geschieht über sogenannte Stellgrößen. Von Bedeutung in Regelanlagen sind darüber hinaus Störgrößen. Sie würden Änderungen der Regelgrößen bewirken, wenn die Regelung dies nicht verhinderte. Der Sinn von Regelungen liegt also in der Reaktion auf Störgrößen. Hierbei kann es sich um kognitive Störungen beim Informationsfluß, motivationale Störungen der Beteiligten, organisatorische Störungen struktureller und prozessualer Art und andere handeln. Rückkoppelung liegt vor, wenn Abweichungen von Führungs- und Regelgröße (Soll und Ist) nachträglich reduziert werden sollen; bei Vorkoppelung wird dies schon im vorhinein auf der Grundlage von Informationen über Störgrößen und ihre prognostizierte Auswirkung auf die Soll-Ist-Differenz versucht.

3.2.3 Biokybernetik

Die Natur mit ihren vernetzten Strukturen und Verhaltensweisen wird als Vorbild für Systemsteuerung auch im soziotechnischen Bereich gewählt.⁷¹ Man will von der belebten Natur lernen, die Millionen von Jahren als Organismus überlebt hat, weil sie sich flexibel an sich wandelnde Umweltbedingungen anzupassen in der Lage ist.⁷² Mit „Zurück zur Natur“ wird denn auch dieser systemtheoretische Ansatz apostrophiert.⁷³ Die Biokybernetik analysiert unter anderem die Wechselwirkungen zwischen Systemen und Teilsystemen. Sie beschreibt diese anhand linearer und nichtlinearer, etwa exponentieller Funktionen, und sie widmet sich den Fragen der positiven und negativen Rückkoppelung. Solche und zahlreiche weitere Mechanismen in der belebten Natur zu erkennen, zu verstehen und auf von Menschen gebildete Systeme analog anzuwenden, ist das Grundanliegen der Biokybernetik.

Einige der untersuchten Phänomene sind:

- Beobachtete Phänomene sind erst dann verstanden und gestaltbar, wenn man alle Vernetzungen eingefangen hat, die spürbaren Einfluß haben. Dem entspricht auch der Systembegriff von *Forrester*,⁷⁴ dem zufolge ein Systemmodell sämtliche maßgeblichen, ein Phänomen verursachenden Faktoren und Relationen umfassen muß. Auch die Betonung von Prozeßsteuerung und Projekt- statt hierarchischer Struktur weist auf vernetztes Denken hin.

⁷¹ Vgl. etwa *Vester 1987*.

⁷² Hierzu *Fuchs 1994*.

⁷³ Siehe *Fuchs 1992*, S. 15.

⁷⁴ Vgl. *Forrester 1972*, S. 16.

- So wie die einzelnen Organe des Körpers ihre Funktionen arbeitsteilig, dabei weitgehend selbständig und unabhängig voneinander wahrnehmen, aber mit allen anderen in einem Informationsverbund stehen, wird für die Entkoppelung von soziotechnischen Systemen plädiert. Selbstorganisation, relative Autonomie von Verantwortungszentren, mündige Mitarbeiter als Humanvermögen, Führung als Coaching mit Rahmensetzung, Organisations- und Personalentwicklung als wesentlichsten Aufgaben, Teamarbeit sowie die Gleichrangigkeit aller Funktionen (auch von Führungs- und Ausführungsfunktionen) gehören zu den propagierten Konzepten.
- So wie Fisch- und Vogelschwärme ohne zentrale Anordnung gleichzeitig auf eine neue Lage reagieren, weil die einzelnen Mitglieder mit direktem Informationszugang und Bewegungsfreiraum ausgestattet sind, werden Freizügigkeit der Information und offene Kommunikation bei stark abgeflachten Hierarchien empfohlen. Dazu gehören Dezentralisierung von Information und Kompetenzen, entsprechende Informationsverarbeitungskapazität der Einzelnen, Transparenz von Leitbild, Grundsätzen und Zielen der Institution, Motivation und Eigenverantwortlichkeit der einzelnen Mitglieder.
- Auf die Wirkungen, welche die erbrachten Systemleistungen auf die Umwelt haben, wird durch Vor- und Rückkoppelung reagiert. Eine Regelkreissteuerung soll die Systeme im dynamischen Gleichgewicht halten. Dies erfordert ein Messen der System/Umwelt-Beziehungen, das Sichtbarmachen der Leistungsbeiträge der Einzelnen sowie ständiges Lernen und Personalentwicklung. Außerdem erfährt dadurch die „Adressatenoberfläche“, sowohl für interne wie externe Leistungsbeziehungen, eine besondere Beachtung.
- Eine evolutorische Anpassung an geänderte Umweltbedingungen soll durch bewußte, zielgerichtete Metamorphose als wesentliche Aufgabe der Führung herbeigeführt werden, also anders als in der Natur, deren Organismen kein Bewußtsein haben, mit Mutation als zufälliger Evolution bei der Vererbung der Eigenschaften auf nachfolgende Generationen.

3.2.4 Betriebswirtschaftliche Systemtheorie

Hier geht es um die Erklärung und Gestaltung des Verhaltens eines bestimmten Systemtyps, nämlich Unternehmungen und Betriebe. Vom Standpunkt des NPM aus betrachtet, ergeben sich keine grundlegenden Neuigkeiten im Vergleich mit den

anderen hier behandelten Systemtheorien. Insofern reiche es, auf einige Literaturstellen zu verweisen.⁷⁵

3.3 NPM-Konformitäten

Betrachtet man den Komplex von NPM empfohlener Maßnahmen vor dem Hintergrund der Systemtheorie, so überwiegt bei weitem der Eindruck, daß sich eine große Zahl von Handlungsempfehlungen auf systemtheoretische Erkenntnisse abstützen läßt. Einige wesentliche Beispiele dafür sollen im Folgenden angeführt werden. Allerdings wird dabei auch deutlich, daß der Maßnahmenkomplex, der üblicherweise mit NPM verbunden wird, nicht immer so weit reicht, wie eine hinreichende Beachtung systemtheoretischer Erkenntnisse dies nahelegen würde. Zunächst aber zu den Konformitäten von NPM-Empfehlungen und Systemtheorie:

- Der Grundansatz des NPM reflektiert in hohem Maße eine der wesentlichen Ausgangspositionen der Systemtheorie, nämlich die hohe Komplexität vieler Handlungsbereiche auch des öffentlichen Sektors, die durch eine große Zahl einflußnehmender Elemente mit ihren ein- und gegenseitigen Vor- und Rückwirkungen verursacht und durch eine hohe externe Dynamik ergänzt wird. Dem beizukommen, erfordert eine bewußte ganzheitliche Vernetzung aller wesentlicher Elemente und Relationen, allerdings bei gleichzeitiger Systembildung, um solche Ganzheitlichkeiten entkoppeln und sich auf die Schnittstellen zwischen beteiligten Systemen konzentrieren zu können, indem man diese steuert und kontrolliert. So sollen Komplexität und Dynamik im öffentlichen Sektor handhabbar gemacht werden.
- NPM berücksichtigt dabei, wie die Systemtheorie, daß hierzu möglichst alle wissenschaftlichen Erkenntnisse herangezogen werden müssen, die zur Problemlösung beitragen können. Die verarbeiteten ökonomischen, psychologischen, soziologischen Konzepte belegen dies, wenngleich auch Lücken mit Blick auf die zu fordernde Interdisziplinarität festgestellt werden können, auf die im nächsten Abschnitt zurückzukommen sein wird.
- Im übrigen bestätigt ein Blick auf die an der Verwaltungsreformdiskussion in Deutschland beteiligten Disziplinen das Konzept der Autopoiese der selbstreferentiellen Systemtheorie. Denn noch verstehen sich die Beteiligten mit ihren jeweiligen Ausbildungs- und Erfahrungshintergründen, vor allem Juristen und Ökonomen, noch keineswegs hinreichend, was gerade auf die mit Autopoiese

⁷⁵ Vgl. z.B. *Schiemenz 1993; Lehmann 1992; Grochla, Fuchs und Lehmann 1974; Jehlen 1975* sowie *Reinermann 1970*.

gemeinten eingefahrenen und abgeschotteten Denkgewohnheiten hinweist und damit zugleich *Kuhnsche* Überlegungen zum Paradigmenwechsel bestätigt.

- NPM entspricht dem Autopoiese-Konzept der Systemtheorie auch insofern, als es einen wesentlichen Ansatzpunkt darin sieht, von außen nur schwer kontrollierbares, dysfunktionales Verwaltungswachstum durch Selbst-Reproduktion zu vermeiden. In der Praxis zu beobachtende *Parkinson*-Phänomene sollen durch NPM gerade bekämpft werden, so eine Haushalts“planung“ durch pauschale Aufschläge auf den laufenden Haushalt, die Anforderung neuer Ressourcen bei neuen Aufgaben, statt sich um Reorganisation zu bemühen, und ähnliche bekannte empirische Phänomene.
- NPM macht sich die Vorteile von Systembildung zunutze. „Die Betrachtung der Verwaltung als System ermöglicht es, die nach Größe, Aufgabenstellung und Arbeitsweise komplizierte Einheit ‘Verwaltung’ in ihre Bestandteile zu zerlegen, die Wirkung dieser Bestandteile sowie ihre wechselseitigen Abhängigkeiten zu beschreiben und das Verhalten der Verwaltung nach innen und außen zu erklären.“⁷⁶ Entkoppelung der Verwaltung, Subsidiarität der Aufgabenwahrnehmung, Verantwortungszentren mit kombinierter Fach- und Ressourcenverantwortung oder Kontraktmanagement sind augenfällige Belege dafür.
- NPM bemüht sich dabei auf verschiedenen Ebenen um eine Konzentration auf das Wesentliche, wie sie auch im Mittelpunkt der Systembildung der Systemtheorie steht. Beispiele sind Aufgabenkritik, Privatisierung und Outsourcing sowie die Gestaltung der verbleibenden öffentlichen Aufgaben als Verantwortungszentren. Damit sollen eine Konzentrierung auf wirkliche Führung statt einer Beschäftigung mit unwesentlichen Details, Strategiebetonung, Prioritätensetzung und die Unterscheidung von „Was“- und „Wie“-Fragen erreicht werden.
- Die Unterscheidung von Strukturen und Funktionen in den struktur-funktionalen sowie system-funktionalen Ansätzen spiegelt sich in den NPM-Konzepten. Eine deutliche Konzentration auf Strukturen lässt sich durchaus als Wesensmerkmal der traditionellen deutschen Verwaltung konstatieren. Als Struktur einer Verwaltung kann man die Elemente Aufgaben, Technik und Menschen ansehen, die durch organisatorische Regelungen zueinander in Beziehung gesetzt werden.⁷⁷ Dies entspricht dem bekannten ATOM-Modell von *Harold Leavitt* (Aufgabe-Technik-Organisation-Menschen).⁷⁸ Die Funktion aber, welche mit solchen Strukturen

⁷⁶ *Siepmann und Siepmann 1987, S. 23.*

⁷⁷ *Vgl. Siepmann und Siepmann 1987, S. 23.*

⁷⁸ *Vgl. Leavitt 1972, S. 259 ff.*

erfüllt werden soll, ist häufig nur unzureichend, wenn überhaupt, beschrieben; es fehlen dann die zu verfolgenden Zwecke einschließlich der qualitativen und quantitativen Anforderungen an die Aufgabenerfüllung.⁷⁹ NPM stellt deshalb gerade die Funktionen von Systemen, ihre Outputs und ihre Outcomes, in den Mittelpunkt, macht aber dabei auch deutlich, daß es nicht hinreicht, wie bei den system-funktionalen Ansätzen eine möglichst unveränderte Beibehaltung herkömmlicher Funktionen anzustreben. „Während die administrative Regelsteuerung auf der Logik der Konditionalprogrammierung aufbaut, orientiert sich Zielsteuerung und Ergebnissteuerung am klassischen Konzept des linearen Managementprozesses mit plandeterminierter Zwecksetzung. Die Kontextsteuerung hingegen beruht analytisch auf dem systemtheoretischen Konzept des Managementprozesses in der Dominanz von Überlebenszielen gegenüber Zweckzielen.“⁸⁰

- Dies entspricht der insbesondere auf *Niklas Luhmann* zurückgehenden Unterscheidung von System und Umwelt in der Systemtheorie. Die konstitutive Bedeutung der Umwelt macht, über Regel- und Zielsteuerung hinaus, Kontextsteuerung zu einem wesentlichen Element der Verwaltungsreform. Zahlreiche NPM-Konzepte entsprechen dem: die Diskussion um einen geeigneten Standort des öffentlichen Sektors im Rahmen der Informationsgesellschaft, reflektiert beispielsweise durch die Diskussion um die Herausforderungen, denen sich öffentliche Verwaltungen heute gegenübersehen; das Bemühen, einen „Contrat Social“ zu konkretisieren und über Instrumente wie Zweck/Mittel-Ketten oder Kontraktmanagement zu instrumentalisieren; die Produktbildung; die Adressatenorientierung, extern wie intern; die im Bereich von Bürgerkonsultation und -partizipation vorgeschlagenen Maßnahmen; und andere.
- Auf die Auseinandersetzung mit Umweltveränderungen und der aus ihnen folgenden Notwendigkeit der Metamorphosefähigkeit öffentlicher Verwaltungen ist ebenfalls der gesamte Bereich von Informationserarbeitung und Informationsverarbeitung gerichtet, der der Regelung und Steuerung öffentlichen Handelns gewidmet ist: Kontraktmanagement, Zielsteuerung, Controlling, Berichtswesen, Evaluierung, Bürgerkonsultation, Benchmarking oder auch hier Qualitätsmanagement als frühzeitiges Rückkoppeln von Soll und Ist bei der

⁷⁹ *Klaus von Dohnany* hat in seiner Rede zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus im Deutschen Bundestag am 27. Januar 1997 unter anderem zum Ausdruck gebracht, daß wirkungsvolle Strukturen zu etablieren zu den deutschen Tugenden gehört, daß allerdings solche Strukturen für abzulehnende Funktionen mißbraucht werden können. Vgl. *von Dohnany 1997*, S. 97.

⁸⁰ *Naschold 1995*, S. 95.

Verwaltungsarbeit. Lernen aus erwarteten oder eingetretenen Abweichungen von geplantem Verhalten ist, wie in der Systemtheorie, ein Anliegen von NPM.

- Der systemtheoretischen Auseinandersetzung mit den Signalübertragungseigenschaften der an Regelkreisen beteiligten Glieder entspricht NPM, wenn es um die Bemühungen geht, Informationsfilterungen durch Abflachung von Hierarchien sowie durch offene, direkte Informationsmöglichkeiten der Mitarbeiter zu vermeiden.
- Die Prozeßorientierung des NPM ist ein Beleg für das Bemühen, auch in horizontaler Sicht Systeme zu bilden, indem alle wichtigen Elemente, die zu einem Vorgang beitragen sollen, vernetzt werden. Business Process Redesign sowie dessen Umsetzung in CSCW (wie Workflow Management- und Workgroup-Systeme) sind hier ebenso zu nennen wie TQM mit seiner Konzentrierung auf die Qualitätsverbesserung nicht nur der Endprodukte, sondern gerade auch der vorangehenden Prozesse, darüber hinaus auch Teamarbeit, offene Kommunikation und die Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnik.
- Besonders wichtig erscheint schließlich, daß das Konzept der Autopoiese der selbstreferentiellen Systemtheorie von wesentlichen Teilen des NPM durchaus reflektiert wird. So muß man diesem Reformkonzept durchaus zugestehen, daß sich die vorgeschlagenen Maßnahmen keineswegs auf die Forderung nach mehr ökonomischer Rationalität, nach der Aufstellung von Zweck/Mittel-Relationen und ähnliches beschränken, sondern sich, jedenfalls teilweise, darum bemühen, Strukturen zu schaffen, aus denen eine persönliche Motivation der Beteiligten zur Anwendung solcher Instrumente folgen soll. Selbstreferenz heißt ja, daß die Beteiligten zunächst einmal jeden Reformvorschlag aus ihrer subjektiven Sicht beurteilen, vor allem danach, wie die gewohnten Denk- und Verhaltensweisen dadurch verändert würden. Gerade deshalb ist ja eine Außensteuerung oder Fremdreferenz wichtig, die in der Lage ist, solche „genetischen Codes“ zu verändern und zu einer neuen autopoietischen Identität zu führen, die dann erst die geforderten neuen Verhaltensweisen wahrscheinlich werden läßt. (Dies entspricht der von *Antoine de Saint-Exupéry* poetisch umschriebenen Erfahrung, daß, mehr als hierarchische Anordnungen, „die Sehnsucht nach dem weiten Meer“ in die Köpfe der Beteiligten zu pflanzen, den Bau eines Schiffes fördert.) Eine ganze Reihe von Konzepten und Instrumenten des NPM entspricht dieser außerordentlich wichtigen systemtheoretischen Erkenntnis. Dazu gehören alle, die den Beteiligten mehr Chancen, aber auch mehr Risiken in Abhängigkeit von den Ergebnissen ihres Handelns vermitteln wollen, von der Verbreiterung des Handlungsfreiraums durch Delegation von Kompetenz und Information bis hin zur

leistungsorientierten materiellen oder immateriellen Entlohnung. Allerdings werden wir im nachfolgenden Abschnitt sehen, daß die Bedeutung der Selbstreferenz für die Veränderung von Systemen eher im Bereich der Bürokratie als im Bereich der Politik bedacht wird.

3.4 NPM-Diskrepanzen

Zum Teil geht die Systemtheorie über den von NPM zumeist vorgeschlagenen Handlungskomplex hinaus. Dies betrifft insbesondere eine gewisse Naivität, was die Reformbereitschaft aller Beteiligten, und nicht zuletzt der maßgeblich Beteiligten, angeht. Dabei sollte eigentlich immer in Erinnerung sein, was wir zuvor von *Warren Bennis* über die Reform institutionellen Verhaltens gehört haben: Meistens kennen wir die Werkzeuge - der Clou ist, sie auch anzuwenden.⁸¹ Nachfolgend sind die Punkte aufgeführt, bei denen man sich eine stärkere Einbeziehung systemtheoretischer Erkenntnisse in ein NPM-Maßnahmenpaket wünschte:

- Das beginnt schon beim Systembegriff, auf den, naturgemäß, die Systemtheorie große Anstrengungen gerichtet hat. Eine maßgebliche Erkenntnis ist sicherlich, daß Systeme, die man erklären und beeinflussen will, sinnvollerweise so abzugrenzen sind, daß „systematisches Denken über Nicht-Systeme“ vermieden wird. Das heißt vor allem, daß alle wesentlichen Faktoren und Relationen in ein zu diskutierendes System einbezogen werden müssen, die zur Erklärung seines Verhaltens beitragen. Das Verhalten der öffentlichen Verwaltung wird aber, beispielsweise, ausgesprochen stark vom Verhalten der Politik beeinflusst, ohne daß man bisher sagen könnte, daß im Rahmen von NPM der Aspekt der Politikreform hinreichend einbezogen wäre.
- Damit zusammen hängt, daß ebenfalls die Interdisziplinarität - wiederum ein konstitutives Konzept der Systemtheorie - nicht weit genug vorangetrieben worden ist. Zwar finden wir, über die Ökonomie hinaus, beispielsweise Psychologie, Soziologie oder Informatik mit ihren wesentlichen Erkenntnissen einbezogen, jedoch wünschte man sich eine noch stärkere Berücksichtigung juristischer, so verfassungsrechtlicher, und politikwissenschaftlicher Gesichtspunkte.
- In der zwar angegangenen, aber noch nicht weit gezogenen Interdisziplinarität spiegelt sich auch die empirische Tatsache, daß die an der NPM-Diskussion Beteiligten, sofern sie unterschiedliche disziplinäre Ausbildungs- und Erfahrungshintergründe besitzen, noch nicht effektiv genug kommunizieren. Hier findet

⁸¹ *Bennis 1969, S. 77.*

man autopoietisches Verhalten, welches sich in unterschiedlichen Begriffswelten, aber auch in einer gewissen Abneigung äußert, sich mit anderen Disziplinen auseinanderzusetzen. NPM müßte sich dessen noch stärker annehmen.

- Komplexitätsreduzierung ist, wie wir gesehen haben, ein weiteres konstitutives Anliegen von Systemtheorie, jedoch nicht um den Preis, empirisch gegebene komplexe Zusammenhänge zu trivialisieren. Gerade dies geschieht aber, wenn bei vorgeschlagenen Reformmaßnahmen individuelle, lokale Situationen mit ihren Chancen und Restriktionen nicht hinreichend einbezogen werden. Aus dieser Sicht vermißt man in der NPM-Diskussion eine intensivere Aufhellung situativer Zusammenhänge. Warum konnten NPM-Maßnahmen in Neuseeland oder im Vereinigten Königreich erfolgreich sein? Ist ein ähnlicher Erfolg in ganz anderen politischen Systemen, etwa in Deutschland, wahrscheinlich? Oder allgemeiner: Was wirkt wo wann warum wie? Entlang dieser Dimension müßten die mittlerweile ja in großer Zahl vorliegenden globalen Erfahrungen noch stärker ausgewertet werden.
- Der Haupteinwand gegen den NPM-Handlungskomplex, wie wir ihn hier verstehen, richtet sich allerdings auf eine gewisse Mißachtung wichtiger systemtheoretischer Erkenntnisse, wie sie mit den Konzepten der Autopoiese und Selbstreferenz vorliegen. Nota bene: eine *gewisse* Mißachtung, denn in einem Teilbereich, den wir im vorangehenden Abschnitt schon beleuchtet haben, *wird* Autopoiese intensiv und auch hinreichend beachtet, so vor allem bei der Empfehlung von Verantwortungszentren mit weitgehender Delegation von Information und Kompetenz - ein Konzept, mit dem ja die systemtheoretische Erkenntnis, daß Veränderungen autopoietischen Verhaltens letztlich Identitätsveränderungen bedeuten und insoweit nur unter intensiver Beteiligung der zu verändernden Systeme zu erwarten sind, klar zum Ausdruck kommt.

Angewendet wird diese systemtheoretische Erkenntnis im üblichen NPM-Rahmen allerdings wesentlich auf die Bürokratie. Maßgeblich beteiligt an der Willens- und Entscheidungsbildung im öffentlichen Sektor sind aber darüber hinaus selbstverständlich die Parteien, die Politik, die Regierungen und die Wähler. Auch hier gilt ja überall die Prädominanz der Selbstreferenz, das heißt, daß man jeden Reformvorschlag auch und nicht zuletzt danach beurteilt, wie die eigene subjektive Rationalität, das persönliche Umfeld davon beeinflusst wird. Wir hatten am Ende des ersten Kapitels einige solcher Punkte aufgeführt, die üblicherweise aus der Sicht der Politiker kritisch beurteilt werden.⁸² Statt diese, für die

⁸² Ein praktisches Beispiel, wie Politiker, die den autopoietischen, genetischen Code der Politik unterschätzen, zurückgepiffen werden können, lieferte 1996 die Wahl des

Erfolgsaussichten von NPM geradezu entscheidenden Aspekte einzubeziehen, setzt man zumeist, ersatzweise, auf den Druck, der in unserer Zeit über die Finanzkrise der öffentlichen Hand auf die Politiker ausgeübt wird. Der Finanzkrise kann man aber auch durch Aufgabenstreichung, Neuverschuldung oder Erhöhung von Gebühren und Abgaben ausweichen; außerdem wird sie nicht ewig andauern. Deshalb wäre es wichtig, weiterliegende Bereiche in die NPM-Maßnahmen einzubeziehen, wenn erforderlich bis hin zu Verfassungsänderungen, die die horizontale und vertikale Machtverteilung zwischen Wählern, Parlamenten, Regierungen und so weiter angehen.

Mit anderen Worten wird in der bisherigen NPM-Diskussion ein Erkenntnis noch nicht hinreichend beachtet, die auch in der Abfolge der zuvor unterschiedenen Systemtheorien zum Ausdruck kommt, nämlich daß Systeme in dynamischen Umwelten zunächst versuchen, ihre Strukturen möglichst unverändert zu erhalten, als nächstes Strukturänderungen in Kauf nehmen, um ihre überkommene Funktion aufrecht zu erhalten, daß sie erst bei Erfolglosigkeit dieser beiden Strategien das System insgesamt in Frage stellen und über eine neue System-Umwelt-Symbiose nachdenken, und daß dies alles aus der subjektiven Sicht (Selbstreferenz) der Verantwortlichen geschieht.

4. Bürokratietheorie

4.1 Einordnung

Wegen ihrer offensichtlich hohen Bedeutung für unser Thema wird die Bürokratietheorie nachfolgend gesondert behandelt, obwohl, wie sich zeigen wird, enge Bezüge zur Neuen Politischen Ökonomie bestehen; so führt die ökonomische Betrachtung der Bürokratie ebenfalls auf die Unterscheidung verschiedener Rationalitäten. Für eine gesonderte Behandlung der Bürokratietheorie spricht darüber hinaus die Möglichkeit, den Teil der Bürokratieforschung mit einzubeziehen, der häufig unter der Bezeichnung Bürokratiekritik betrieben wird.

Die Bürokratietheorie als ökonomische Theorie der Bürokratie will ökonomische Konzepte und Methoden auf Büros anwenden, verstanden als Non Profit-Institutionen, Organisationseinheiten also, die sich jedenfalls teilweise durch Zuschüsse statt durch selbstverdiente Umsätze finanzieren. Gegenstand sind also die kollektiven Institutionen von Gesellschaften, vor allem die Bürokratie,

baden-württembergischen Ministerpräsidenten. Sie kam trotz komfortabler Parlamentsmehrheit nur mit Schwierigkeiten zustande, weil Mitglieder seiner eigenen Partei der Meinung waren, daß er bei der Besetzung der Ministerposten den Gebietsproporz nicht hinreichend beachtet habe.

allerdings einschließlich ihrer Einbettung in eine repräsentative Demokratie. Dies bringt auch der Titel des Hauptwerkes von *William Niskanen*, des wohl bedeutendsten Vertreters der ökonomischen Bürokratietheorie zum Ausdruck: *Bureaucracy and Representative Government*.⁸³

Starke Anstöße erhielt diese Forschungsrichtung durch Systemanalyse und Programmbudgetierung als Techniken „rationaler Politik und Planung“, die in den sechziger Jahren vor allem von der Rand Corporation zur besseren Steuerung öffentlichen Handelns entwickelt worden waren.⁸⁴ Diese Anstöße wirkten auf die Bürokratietheorie allerdings dahingehend, daß diese sich *gegen* die, mehr oder weniger stillschweigende, Annahme hinter Systemanalyse und Programmbudgetierung wandte, daß mit „richtigen“ Informationen Politik und Verwaltung so steuerbar seien, daß sie auch „das Richtige“ tun. Wir werden übrigens sogleich sehen, daß diese stillschweigende Annahme mit dem häufig dafür zu findenden Begriff „homo oeconomicus“ keineswegs richtig erfaßt wird.

Ausgangspunkt der ökonomischen Theorie der Bürokratie ist dagegen, daß die Institutionen in Politik und Verwaltung „von Natur aus“ keinerlei Anreize haben, im öffentlichen Interesse tätig zu werden. Die Bürokratietheorie sucht deshalb nach anderen Faktoren, mit denen das beobachtbare Verhalten von Bürokraten und Politikern besser erklärt werden kann, und sie sucht nach Ansatzpunkten, um das „öffentliche Interesse“ dieser Institutionen zu befördern. Die üblicherweise falsche Wahrnehmung von Bürokratie wird auf das Fehlen einer validen „Theorie des Büros“ zurückgeführt, die Schluß mache mit der zumeist in der Literatur über öffentliche Verwaltung zu findenden Annahme, daß sich die handelnden Individuen irgendwie und automatisch „organischen Zielen des Staates“ unterordnen, daß somit subjektive, persönliche Präferenzen der Akteure weitgehend irrelevant seien und damit ohne Schaden für die Brauchbarkeit abgeleiteter Handlungsempfehlungen ausgeklammert werden könnten.

Die ökonomische Theorie der Bürokratie nimmt dem gegenüber an, daß eine Ausklammerung der persönlichen Präferenzen von Bürokraten nur in rigiden autoritären Umgebungen zu zutreffenden Verhaltensprognosen führe. In allen anderen Fällen fehle es an dem Druck, der nötig wäre, den vermuteten Gleichlauf subjektiver und kollektiver Interessen erst herbeizuführen. Zu dieser Erkenntnis kommt die ökonomische Theorie der Bürokratie dadurch, daß sie die ökonomischen Theorien von Angebot und Nachfrage ebenso auf die einzelnen Bürokraten anwendet, wie diese Theorie traditionell auf das Verhalten von

⁸³ Vgl. *Niskanen 1971*.

⁸⁴ Vgl. *Reinermann 1975*.

Unternehmungen und Konsumenten angewendet wird. Man beachte, daß hier ein anderer Ansatz vorliegt als bei Wissenschaften, die, wie etwa die Soziologie, von aggregierten Gruppen ausgehen: Die Bürokratietheorie verwendet einen „kompositiven“ Ansatz, dem zufolge das beobachtbare „Marktgeschehen“ aus Einzelhandlungen folgt, die, erst dann, aggregiert werden. Anders als bei soziologischen Ansätzen sind somit die einzelnen Akteure in der Bürokratie nicht bloße Rollenträger oder Beispiele für eine größere Gruppe, sondern individuelle Personen, die bewußt und in Verfolg ihrer persönlichen Präferenzen auswählen und entscheiden, wobei diese persönlichen Präferenzen allerdings Umwelteinflüssen unterliegen können.

Die ökonomische Bürokratietheorie füllt insoweit eine Lücke, als nicht nur Soziologen die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Akteure zugunsten von Rollenverhalten bisweilen mißachtet haben (man nehme als Beispiel das Konzept der „lebenden Maschine“ - für den öffentlichen Dienst, neben der „toten Maschine“ für die organisatorischen Regelungen - *Max Webers* in seiner Eigenschaft als Soziologe), sondern auch Ökonomen selbst; beispielsweise hat *Ludwig von Mises* die Bürokratie zutreffend in Abgrenzung von privatwirtschaftlichen Märkten charakterisiert, daraus aber nur den Schluß gezogen, daß man sie möglichst klein halten müsse, um ihre unerwünschten Charakteristiken nicht überhand nehmen zu lassen.⁸⁵

Die ökonomische Bürokratietheorie leuchtet diesen „ceteris paribus“-Hintergrund aus. In ihrem Mittelpunkt steht die Frage, wieviel Output ein Büro zu welchen Kosten produziert und wie sich diese beiden Größen bei sich wandelnden Umweltbedingungen verhalten. Grundsätzlich nicht anders als bei der Theorie der Unternehmung geht es um Budget und Output, jetzt aber der Büros, und zwar im Rahmen einer repräsentativen Demokratie. Die Hauptthese ist, daß Bürokraten ihre Budgets maximieren, weil die herkömmlichen Anreizsysteme genau dieses induzieren (Bezahlung, Karriere, Einfluß) und weil die Präferenzen von Politikern mit Blick auf die Wählerstimmen grundsätzlich in dieselbe Richtung weisen. Über diesen empirisch-deduktiven Teil hinaus macht die Bürokratietheorie normativ Vorschläge, wie man das Verhalten von Bürokraten in bessere Übereinstimmung mit dem öffentlichen Interesse bringen könne. Wenn wir diese Vorschläge im nachfolgenden Abschnitt skizzieren, werden wir sehen, daß sich einige davon heute in NPM wiederfinden, manche - und wichtige - aber auch nicht.

Letzteres läßt erstaunen. Denn Ansätzen, die wie NPM den Begriff „Management“ in ihrem Namen führen, sollte man zutrauen, daß sie dann auch die ganze Breite

⁸⁵ von Mises 1996.

der ökonomischen Theorie in den Blick nehmen, einschließlich der ökonomischen Theorie der Bürokratie. Es ist ja, wie wir gesehen haben, gerade die *ökonomische* Betrachtung der Bürokratie, die zu den verschiedenen und zu unterscheidenden Rationalitäten im öffentlichen Sektor führt. Von überpersönlichen kollektiven Rationalitäten auszugehen, entspricht insofern gerade nicht der Ökonomie. Die Erfolgchancen von NPM als Verwaltungsreformansatz in der Umgebung repräsentativer Demokratien einzuschätzen und zu verbessern, ist also schon selbst eine zutiefst ökonomische Betrachtungsweise und von NPM nicht zu trennen. Wer stillschweigend über die unterschiedlichen subjektiven Rationalitäten der für öffentliches Handeln maßgeblichen Akteure hinweggeht, hat den Ansatz, mehr Ökonomie in den öffentlichen Sektor zu bringen, noch nicht voll verarbeitet.

Die häufig unter dem Begriff „Bürokratiekritik“ firmierenden Ansätze gehen tendentiell in dieselbe Richtung: Bürokratien produzieren zu viel, und dies mit zu wenig Effizienz. Bürokratiekritik beginnt übrigens, häufig übersehen, spätestens mit *Max Weber* selbst. So schreibt er: „Wie ist es angesichts dieser Übermacht der Tendenz zur Bürokratisierung überhaupt noch möglich, irgendwelche Reste einer in irgendeinem Sinn ‘individualistischen’ Bewegungsfreiheit zu retten?“⁸⁶ oder: Man müsse sich auch darum kümmern, „was wir dieser Maschinerie entgegensetzen haben, um einen Rest des Menschentums freizuhalten von dieser Parzellierung der Seele, von einer Alleinherrschaft buerokratischer Lebensideale.“⁸⁷ Auch deshalb haben wir ja einer eigenen Schrift den Untertitel gegeben: Was Max Weber heute empfehlen dürfte.⁸⁸

Wie gesagt verstehen wir Bürokratiekritik vornehmlich als Beschreibung pathologischer Phänomene wie Überregulierung, Überspezialisierung oder Entfremdung der Bürger von der Verwaltung. Empirisch getestete Hypothesen, die das Bürokratieverhalten erklären, stehen dann nicht im Vordergrund.⁸⁹ Auch hier werden wir feststellen, daß der Ansatz der Bürokratiekritik letztlich mit dem von NPM konform ist, soweit er Konsequenzen aus der Bürokratiekritik zieht und sie in konkrete Maßnahmenvorschläge umsetzt. Wir werden aber auch hier wieder auf Diskrepanzen stoßen.

⁸⁶ *Weber 1956*, S. 49.

⁸⁷ *Weber 1951*, S. 413 f.

⁸⁸ *Reinermann 1993* (ein Arbeitsheft, das in *Reinermann 1995b* vertieft wurde).

⁸⁹ Vgl. zur Bürokratiekritik unter anderem *Becker 1989*; *Bundesminister des Innern 1980*; *Klages 1981*, vor allem S. 135-158; *Lauxmann 1971*; *Mayntz 1968*; *Mayntz und Feick 1982*; *Wittkämper 1982*; *Strehl 1989*.

4.2 Darstellung der Wesenszüge

Wenden wir uns nun detaillierter zunächst der ökonomischen Theorie der Bürokratie zu, so versucht diese, eine der Wirtschaftstheorie für die Unternehmung vergleichbare Theorie aufzustellen. Danach besteht die charakteristische Verhaltensweise von Bürokratien und den in ihnen arbeitenden Bürokraten darin, daß sie - so wie Unternehmer versuchen, ihren Gewinn zu maximieren und nicht in erster Linie die Bevölkerung mit privatwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen auszustatten - versuchen, ein möglichst großes Budget zu erhalten und zu verwalten, weil davon ihr Ansehen, ihre Bezahlung, ihre Aufstiegsmöglichkeiten und ihr Handlungsfreiraum abhängt, und nicht in erster Linie die Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu versorgen.⁹⁰

Das so entstehende stetige Bürokratiewachstum wird, anders als man erwarten würde, weder durch die Politik noch durch die Finanzkontrolle beherrscht. Die Politiker verfügen weder über die nötige Zeit, noch über das nötige Personal, um die ihnen von der Bürokratie vorgelegten Informationen mit davon unabhängigen eigenen Informationen zu konfrontieren und so gegebenenfalls eine andere Verwaltungspraxis durchzusetzen. Vielmehr beschränken sich die Politiker darauf, aus den ihnen von der Bürokratie vorgelegten Forderungen auszuwählen.⁹¹ Und da die Politiker selbst mit Blick auf ihre Wiederwahl von möglichst umfangreichen öffentlichen Leistungen profitieren, bestehen für sie auch nur geringe Anreize, sich um eine effiziente Bürokratie zu bemühen.⁹² Es kommt hinzu, daß Politiker wie Rechnungsprüfer zumeist aus Bevölkerungsgruppen mit mittlerem und hohem Einkommen stammen, die die Eigenschaft haben, auch eine mittlere bis hohe Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen auszuüben, so daß von daher ebenfalls wenig Interesse an einer wirksamen Kontrolle der Bürokratie zu erwarten ist.⁹³

Auch die Bürger können in ihrer Rolle als Wähler die Bürokratie nicht wirksam kontrollieren, da sie mit ihrer Stimme nur über komplette Programmpakete entscheiden und nicht über einzelne Sachverhalte, die sie durchschauen und beeinflussen können.⁹⁴ Dieses Problem vergrößert sich mit der Größe der Juris-

⁹⁰ Vgl. *Niskanen 1971*, S. 38.

⁹¹ Vgl. ebenda, S. 40 f.

⁹² Vgl. ebenda, S. 137.

⁹³ Vgl. ebenda, S. 139 und die dort vorgestellte Modellrechnung, warum eine wirksame Kontrolle unter diesen Annahmen nicht funktionieren kann.

⁹⁴ Vgl. ebenda, S. 135.

diktion, für die solche Wahlentscheidungen getroffen werden müssen. Je größer diese Bereiche werden, desto schwieriger wird es für die Bürger auch, sich unerwünschten Auswirkungen einer als zu groß empfundenen Bürokratie durch Umzug zu entziehen und damit einer nur geringen Elastizität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen entgegenzuwirken.⁹⁵

Dies alles führt im Ergebnis dazu, daß Bürokratien die für eine Gesellschaft optimale Größe überschreiten. Eine optimale Bürokratiegröße würde dem Pareto-Prinzip entsprechen: Wird jemand in der Gesellschaft durch öffentliche Aktivitäten besser gestellt, so muß, wenn Pareto-Superiorität nicht mehr möglich ist, ein anderer dafür schlechter gestellt werden.⁹⁶ Früher als gemeinhin zu beobachten müßten also Bremseffekte gegen Bürokratiewachstum etwa dadurch wirksam werden, daß eine Ausdehnung des öffentlichen Angebots A nur bei gleichzeitiger Reduzierung eines Angebots B erfolgte.

Die Bürokratietheorie verharrt aber nicht bei dieser Analyse, sondern schlägt auch Abhilfemaßnahmen vor. Sie lassen sich in zwei größere Gruppen unterteilen.

Es geht einmal um die Einführung von Wettbewerbselementen in die öffentliche Verwaltung.⁹⁷ Als solche werden vorgestellt:

- Wettbewerb mit Privatwirtschaft und Drittem Sektor (gemeinwohlorientierte Unternehmen, Vereine, Verbände)
- Wettbewerb verschiedener Behörden um ein und dieselbe öffentliche Leistung sowie
- Wettbewerb der Führungskräfte untereinander, wozu der Selbstbehalt eines Teils erzielter Einsparungen, ein Effizienzbonus fünf Jahre nach Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst (um eine längerfristige Perspektive zu belohnen) und die Budgetierung mit ihrem Effekt, das Interesse an Opportunitätskosten zu steigern, gerechnet werden.

Die andere Gruppe vorgeschlagener Maßnahmen betrifft politisch-institutionelle Veränderungen, so:

- Sicherung einer wirksameren Kontrolle der Bürokratie durch unabhängige und nach dem Zufallsprinzip (Random Assignment) ausgewählte Kontrollinstanzen,

⁹⁵ Vgl. ebenda, S. 131.

⁹⁶ Vgl. ebenda, S. 189 ff.

⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 228 ff.

die somit öfter wechseln, sich nicht zu sehr auf bestimmte Verwaltungsbereiche spezialisieren können und nicht aus der „High Demand-Bevölkerungsgruppe“ kommen, die, wie schon gesagt, tendentiell für umfangreichere öffentliche Dienstleistungen plädieren als dies andere Bevölkerungsgruppen wünschen⁹⁸

- Vorschrift, politische Beschlüsse, die den Umfang der Bürokratie erhöhen, also beispielsweise das Haushaltsgesetz, auf eine Zweidrittel-Mehrheit zu stützen⁹⁹
- Steuerprogression, damit die Bevölkerungsgruppen, die, wie gesehen, eine größere Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen ausüben als andere¹⁰⁰, dafür auch stärker zur Kasse gebeten werden¹⁰¹
- Verlagerung der Entscheidungen über öffentliche Leistungen auf möglichst niedrige Politikebenen, um dadurch die Kontrollmöglichkeit der Bürger zu erhöhen (durch die Wahl ihrer Vertreter, aber auch durch die Wahl ihres Wohnorts, wobei hier aus deutscher Sicht sicherlich die in den USA viel größere Flexibilität, was Umzüge anbelangt, in Rechnung zu stellen ist), aber auch, um den Zusammenhang zwischen Forderungen nach öffentlichen Dienstleistungen und persönlicher Steuer- und Abgabenbelastung enger zu gestalten.¹⁰²

Wenden wir uns nun der Bürokratiekritik zu, so gehen deren Wesenszüge aus der nachfolgenden Auflistung typischer Mängel von Bürokratien hervor:

- übermäßige Größe, Aufgeblätheit
- zu viel Spezialisierung und Divisionalisierung in horizontaler und vertikaler Sicht
- zu lange Dauer der Antrags- und Vorgangsbearbeitung
- zu große Regeldichte mit der Folge von Konservatismus (Einhaltung von Regeln um ihrer selbst willen) und Innovationsfeindlichkeit (Regelverstoß als Fehler)
- Kommunikationslücke zwischen Politik und Bürokratie, Informationsgefälle zu Gunsten der Verwaltung

⁹⁸ Vgl. ebenda, S. 219 ff.

⁹⁹ Vgl. ebenda, S. 222; *Niskanen* steht selbst allerdings diesem Vorschlag andererseits auch kritisch gegenüber.

¹⁰⁰ Aktueller wird das Phänomen der Anspruchsinflation gerade durch die Erfüllung von Ansprüchen als „Easterlin-Paradox“ bezeichnet (nach *Richard A. Easterlin* benannt); vgl. dazu *Klages 1993*, S. 78.

¹⁰¹ Vgl. *Niskanen 1971*, S. 222 f.

¹⁰² Vgl. ebenda, S. 130 f. und S. 229.

- Bürokratieparadox (je mehr Vorschriften zur Kontrolle der Bürokratie erlassen werden, desto mehr faktische Freiheit der Verwaltung entsteht, weil sie nicht mehr sämtliche Vorschriften anwenden kann und dadurch Möglichkeiten der Selbstbestimmung erhält, wann sie welche Vorschrift wie anwendet)
- Entfremdung zwischen Bürger und Verwaltung bei übermäßig großer und undurchschaubarer Bürokratiemaschinerie
- Tendenz, das Verwaltungspersonal zu Unauffälligkeit und Angepaßtheit zu erziehen.

4.3 NPM-Konformitäten

In großen Bereichen entsprechen sich die Ansatzpunkte von NPM und ökonomischer Bürokratietheorie.

Der bürokratiethoretischen Kritik an Umfang und Effizienz des öffentlichen Sektors entsprechen wichtige NPM-Ansatzpunkte wie Aufgabenkritik, Deregulierung, Besinnung auf Kernfunktionen öffentlichen Handelns, Verstärkung eines kommunitarischen bürgerlichen Engagements sowie die angestrebte Zweck/Mittel-Transparenz und die Betonung einer horizontalen Betrachtungsdimension, die „vertikale Fachbruderschaften“ mit Hilfe zentraler Steuerungsdienste besser kontrollierbar macht.

Auch, was die Einführung von mehr Wettbewerb im öffentlichen Sektor anbelangt, ist eine große Übereinstimmung mit NPM zu konstatieren. Die Erinnerung an Privatisierung, Ausschreibung öffentlicher Leistungen (Compulsory Competitive Tendering), innerbetriebliche Leistungsverrechnung, Outsourcing, Subjekt- statt Objektfinanzierung, Behördenvergleich oder Qualitätswettbewerbe macht dies deutlich.

Eine wichtige Übereinstimmung kann auch dahingehend festgestellt werden, daß NPM, wie die Bürokratietheorie, sich gegen die Annahme und das empirische Phänomen einer Konturlosigkeit öffentlicher Verwaltungen wendet, wie sie in fehlendem persönlichem Engagement und zu niedriger individueller Verantwortung sichtbar wird. NPM setzt dagegen die Vergrößerung des persönlichen Handlungsfreiraums, Dezentralisierung von Verantwortung, individuelle Zurechnung von Leistungen und eine davon abhängig gemachte Beurteilung, Bezahlung und Beförderung.

Mit Blick auf die von der Bürokratietheorie vorgetragene Dezentralisierung von Entscheidungen auf möglichst lokale Verwaltungsebenen ist zu sagen, daß Subsidiarität auch ein Grundprinzip von NPM ist und sich vor allem in den dargestellten Maßnahmen zur Entflechtung des öffentlichen Sektors niederschlägt. Auch ist die Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung ein Grundprinzip des NPM, was sich beispielsweise in der wichtigen Handlungsempfehlung, Fach- und Ressourcenverantwortung möglichst zusammenzulegen, zeigt. Es bleibt allerdings die Frage, wie weit in der Praxis diese Prinzipien tatsächlich die Dezentralisierung der Entscheidungen über Aufgaben und deren Finanzierung umfassen und nicht nur die Verwaltung von Aufgaben, wie es sich beispielsweise in den Bürgerämtern als ortsnaher Anlaufstelle für die Abwicklung verschiedener Verwaltungsaufgaben an einer Stelle zeigt.

Daß die Kommunikationslücke zwischen Politik und Bürokratie überbrückt und daß Führungsaufgaben wirklich ernst genommen werden müssen, ist ein Anliegen von Bürokratietheorie und NPM gleichermaßen. Viele NPM-Maßnahmen belegen dies, so die Betonung von Zweck/Mittel-Relationen des Verwaltungshandelns, Kontraktmanagement, die Unterscheidung von Was und Wie, die eine horizontale Betrachtung unterstützenden zentralen Dienste, Controlling sowie der ganze Bereich des Aufbaus von Informationssystemen über die Folgen öffentlicher Aktivitäten, wobei nicht zuletzt am Produkt und seinen Wirkungen angesetzt und damit zugleich eine von der Bürokratie stärker unabhängige Informationsbasis geschaffen werden soll.

Schließlich findet auch der Vorschlag unabhängiger Kontrollinstanzen in NPM eine Entsprechung, und zwar was die Betonung des Behördenvergleichs (Benchmarking) und der Qualitätswettbewerbe anbelangt, für deren Durchführung in aller Regel neue Institutionen mit einer gewissen Entfernung von der öffentlichen Verwaltung entstehen (Beispiele sind das mit Unterstützung von Bertelsmann-Stiftung, Deutschem Städtetag, Deutschem Landkreistag und Deutschem Städte- und Gemeindebund 1996 gegründete IKO-Netz der KGSt oder die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer mit ihren Qualitätswettbewerben).

Auch mit Blick auf die Bürokratiekritik läßt sich leicht feststellen, daß sich NPM in die gleiche Richtung bewegt. Wir brauchen dazu nur der unter 4.2 vorgenommenen Aufzählung der wesentlichen Bürokratiekritikpunkte die entsprechenden NPM-Konzepte gegenüberzustellen:

- Übermäßiger Größe und Aufgeblätheit von Bürokratie stellt NPM die Reduzierung auf Kernfunktionen, Aufgabenkritik und Privatisierung, Outsourcing oder bürgerschaftliche Selbsthilfe entgegen.
- Dysfunktionale Spezialisierung soll durch ganzheitliche Orientierung der Organisation an Produkten, durch Gruppenarbeit, durch kombinierte Fach- und Ressourcenverantwortung oder durch Prozesse, welche die Abteilungsgrenzen überwinden, vermieden werden.
- Zu langer Vorgangsbearbeitung werden Business Process Reengineering, Workflow Management, Qualitätsmanagement, Teambildung, flache Hierarchien und offene Kommunikation entgegengesetzt.
- Den Kritikpunkten überhöhter Regelungsdichte, Strukturkonservatismus und Innovationsfeindlichkeit stellt NPM Deregulierung im Außen- und Binnenverhältnis öffentlicher Verwaltungen, Handlungsfreiraum in Verantwortungszentren,

Experimentiermöglichkeiten (Free Commune, Experimentierklauseln) sowie Regelkreissteuerung zur Sicherstellung von Lernprozessen entgegen.

- Politik und Bürokratie sollen über tatkräftige, dabei aber partizipative und „lange Leine“ lassende Führung enger zusammengebracht werden (Kontraktmanagement, Budgetierung); auch werden der Politik sowie jeder weiteren Führungsebene vom jeweiligen nachgeordneten Bereich unabhängige Informationen zur Verfügung gestellt, wie sie die NPM-Instrumente erzeugen.¹⁰³ Hierzu gehören auch neue Kommunikationstechnologien wie Meinungsbefragungen, die zunehmend bisher durch die Bürokratie vermittelte Kommunikation zwischen Wählerschaft und Politik nunmehr unmittelbar zwischen diesen beiden geschehen lassen,¹⁰⁴ was seinerseits das Interesse der Politiker an Informationen über das Leistungsgefüge der öffentlichen Verwaltung erhöhen dürfte.
- Dem Bürokratieparadox wollen Deregulierung in Verbindung mit Kontraktmanagement zu Leibe rücken.
- Entfremdung zwischen Bürger und Verwaltung abzubauen, machen sich Verwaltungsmarketing, Adressatenorientierung, Verwaltungstransparenz oder Bürgerämter zur Aufgabe.
- Unauffälligkeit und Angepaßtheit des öffentlichen Dienstes schließlich ist Ziel der zahlreichen NPM-Konzepte, die, gerade umgekehrt, auf Steigerung von Individualität, Intrapreneurverhalten und persönliche Verantwortung gerichtet sind.

4.4 NPM-Diskrepanzen

In anderen Aspekten bleibt NPM hinter der Bürokratiethorie zurück, und zwar insbesondere wieder, was die politisch-institutionelle Ebene anbelangt. Die Einsicht in die Notwendigkeit externer Druckmittel, soll das Bürokratieverhalten maßgeblich verändert werden, ist in der ökonomischen Theorie der Bürokratie ausgeprägter als in NPM. Damit besteht eine gewisse Gefahr, daß die, etwa von *William Niskanen*, *Aaron Wildavski* und anderen mit Blick auf PPBS angeprangerte, Überschätzung der selbsttätigen Wirkung von Information sich bei NPM wiederholt. Eines der wesentlichen Charaktermerkmale von NPM ist, Bürokratie weitgehend durch Infokratie zu überlagern, an die Stelle von tiefgestaffelter Weisung, Aufsicht und

¹⁰³ *Ignace Snellen* und *Arre Zuurmond* sehen dadurch sogar die Ablösung einer auf Strukturen bauenden Bürokratie durch eine Infokratie voraus; dazu *Zuurmond 1994*.

¹⁰⁴ Dazu *Hood 1991*, hier S. 7.

Kontrolle Zweck/Mittel-Informationen über die Wirkungen öffentlichen Handelns zu setzen. Wie aber stellt man sicher, daß die neuen Informationsinstrumente ihrerseits von den Führungskräften NPM-gemäß eingesetzt werden? NPM muß also mehr sein als Infokratie. Die Bürokratiethorie macht hierzu Vorschläge, die, wie es scheint, noch nicht hinreichend in NPM eingearbeitet sind.

So wäre, beispielsweise und ohne mit der Reihenfolge Hinweise auf die Bedeutung geben zu wollen, zu prüfen, ob der Vorschlag zufällig zusammengesetzter Kontrollinstanzen noch stärker praktiziert werden könnte, obwohl andererseits in unserem Verwaltungssystem die damit angestrebte Unabhängigkeit von Verwaltungskontrollen durch Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechnungshöfe, Medien und andere („Aquariumssituation“ öffentlicher Verwaltung) durchaus schon ein hohes Niveau erreicht. Für die kommunale Ebene hat *Gerhard Banner* den innovativen Vorschlag gemacht, staatliche Aufsicht weitgehend durch Behördenvergleiche und deren medienwirksame Publikation zu ersetzen.¹⁰⁵

Ein anderer, auf die Erzeugung von mehr Nachdruck gerichteter und im NPM-Zusammenhang zumeist unterbelichteter Vorschlag der Bürokratiethorie ist die Erschwerung überdimensionierter Haushaltsgesetze durch parlamentarische Zweidrittelmehrheit. Für unser Verwaltungssystem ist hier zu ergänzen, daß ein in diese Richtung gehender Druck jetzt auch aus der Europäischen Union („Maastricht-Kriterien“) ausgeübt wird.

Im Bereich der Besteuerung schlägt die Bürokratiethorie Progression vor. Sie ist, wengleich finanzwissenschaftlich und nicht verwaltungswissenschaftlich begründet, bei uns eingeführt. Man kann aber an weitere Maßnahmen denken, etwa in der Verfassung festgeschriebene maximale Steuersätze oder die Ermöglichung von Bürgerentscheiden wie die berühmt gewordene „Proposition 13“ im US-Bundesstaat Kalifornien, die in der Tat dem Wachstum des öffentlichen Sektors deutlich spürbare Zügel anlegen konnte. Mit Blick auf das Pareto-Prinzip wäre über Instrumente nachzudenken, die jeden, der neue öffentliche Leistungen in die Diskussion bringt, zu entsprechenden Finanzierungsvorschlägen verpflichtet.¹⁰⁶ Weitere Maßnahmen sind vorstellbar, die den Zusammenhang zwischen Nutzen und Kosten öffentlicher Leistungen für jeden Einzelnen persönlich spürbar machen, etwa die Bruttoauszahlung des Gehalts, also einschließlich Steuern und Abgaben, die dann eigens - und deshalb wohl mit mehr Bewußtsein über deren Höhe - an Finanz- und Sozialversicherungsbehörden zu überweisen wären, und ähnliches.

¹⁰⁵ Vgl. *Banner 1996a*.

¹⁰⁶ So auch *Simonis 1995*.

Was den Vorschlag der Bürokratietheorie anbelangt, eine weitgehende Dezentralisation von Entscheidungen auf die lokale Ebene vorzunehmen, so kommt die Organisation des öffentlichen Sektors in Deutschland diesen sicher weit mehr entgegen als in anderen Ländern der Fall.¹⁰⁷ Allerdings geht die geforderte Dezentralisierung von Entscheidungen über eine Dekonzentration (etwa Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder, Erfüllung von Verwaltungsaufgaben der Länder durch die Land- und Stadtkreise und so weiter) deutlich hinaus. Es geht der Bürokratietheorie auch hier um einen engeren, von den einzelnen Personen subjektiv wahrnehmbaren und beeinflussbaren Zusammenhang von Art und Weise öffentlicher Aufgabenerfüllung und ihrer Finanzierung. Dem entspricht auch ein hierzulande gemachter Vorschlag, nicht nur Bürgerengagement in - stets partikularistisch denkenden - Interessengruppen zu fördern, sondern darüber hinaus die Interessengruppen an Querschnittsentscheidungen wie solchen über Höhe und Zusammensetzung des Haushalts zu beteiligen.¹⁰⁸ Weiter ist an direkte Beteiligung des Volkes über Bürgerentscheide zu erinnern, wie sie schon länger in der Schweiz, aber auch beispielsweise in Bayern und anderen Bundesländern, verfassungsmäßig vorgesehen sind. Denkbar ist, über die Direktwahl von Regierungschefs hinaus, auch die Direktwahl weiterer Führungskräfte, die damit gezwungen werden, um Stimmen und damit um Bürgernähe zu kämpfen.

Mit Blick auf die bürokratiethoretische Forderung, öffentliche Verwaltungen stärker dem Wettbewerb auszusetzen, ließe sich der Weg gesetzlich vorgeschriebener Privatisierungsgebote möglicherweise noch ausbauen. Allerdings wird auch er im deutschen Verwaltungssystem schon besprochen, etwa mit dem im Bundessozialhilfegesetz von 1961 vorgeschriebenen Subsidiaritätsprinzip,¹⁰⁹ mit der BHO, in deren § 7 jüngst die Verpflichtung aufgenommen wurde zu prüfen, „inwieweit staatliche Aufgaben... durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können“, mit dem Land Sachsen¹¹⁰ oder mit Gemeindeordnungen, wenn sie regeln, daß eine Gemeinde wirtschaftliche Unternehmen nur errichten darf, wenn der Zweck nicht ebensogut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann.¹¹¹ In der NPM-Diskussion allerdings hat Wettbewerb für den öffentlichen Sektor einen hohen Stellenwert.

¹⁰⁷ So *Wollmann 1996*, hier S. 3-5.

¹⁰⁸ Vgl. dazu *Tüns 1996*.

¹⁰⁹ Dazu *Wollmann 1996*, S. 7.

¹¹⁰ Laut Beschluß der Sächsischen Landesregierung muß jeder Ressortvorschlag, der neue öffentliche Aufgaben mit sich bringt, begründen, warum diese nicht der Privatwirtschaft überlassen werden können. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. September 1993.

¹¹¹ So Artikel 89 Absatz 1 Satz 3 der Bayerischen Gemeindeordnung.

5. Institutionenökonomik

5.1 Einordnung

Einer der maßgeblichen Begründer der Institutionenökonomik ist der Wirtschaftsnobelpreisträger *Ronald Coase*¹¹², dem es keineswegs selbstverständlich erschien, daß unsere Wirtschaft (Staats- und Privatwirtschaft) eine große Vielfalt unterschiedlichster Institutionen herausgebildet hat statt einer amorphen Masse ausschließlich marktwirtschaftlicher Beziehungen zwischen gleichberechtigten Wirtschaftssubjekten (nahezu ohne jede Hierarchie) oder, im Gegenteil, ausschließlich planwirtschaftlicher Beziehungen zwischen Anordnungsbefugten und Weisungsabhängigen (vollständig hierarchisch).¹¹³ Dieses wissenschaftliche Erstaunen ähnelt jenem der Biokybernetiker, daß unser Globus nicht mit einer amorphen Biomasse umgeben ist, sondern sich vielfältigste Organismen herausgebildet haben.¹¹⁴

Coase erkannte eine Ursache für das lange Übersehen dieses Phänomens in der Vernachlässigung der Kosten von Tauschhandlungen in der traditionellen Wohlfahrtsökonomie *Pigouscher* Prägung und in den Annahmen der vollkommenen Information und Konkurrenz. Tatsächlich sind aber Transaktionen als Austausch von Sachen, Dienstleistungen oder Nutzungsrechten zwischen Partnern (Auftraggeber-Auftragnehmer, Nachfrager-Anbieter, Käufer-Verkäufer, Empfänger-Lieferant, Prinzipal-Agent und ähnliches benannt) keineswegs kostenlos, sondern erfordern zeitliche und materielle Anstrengungen für die Anbahnung, die Vereinbarung sowie die laufende Kontrolle und die Anpassung von Vereinbarungen.¹¹⁵ Nur, wenn man Transaktionskosten aus der Betrachtung ausklammert, ist es gleichgültig, welche Organisationsform zwischen totaler Marktwirtschaft und totaler Planwirtschaft gewählt wird,¹¹⁶ nur solange bleibt das wissenschaftliche Erstaunen über die Vielfalt vorzufindender Institutionen aus. Die Transaktionskosten befinden sich damit in einer gewissen Analogie zu den Kosten, die von den Losgrößen bei Beschaffung und

¹¹² Vgl. *Coase 1960*.

¹¹³ So *Coase 1937*.

Maßgeblich entwickelt wurde die Institutionenökonomik auch von *Williamson 1987* (das Werk liegt ebenfalls in deutscher Übersetzung vor: *Williamson 1990*).

Einen Überblick über die Institutionenökonomie gibt beispielsweise *Picot 1991*.

¹¹⁴ Vgl. *Vester 1987*, S. 25 ff.

Zur Vielfalt von Institutionen mit Relevanz für den öffentlichen Sektor vgl. *Naschold u.a. 1996*.

¹¹⁵ Dazu *Picot 1982*, S. 270.

¹¹⁶ Vgl. dazu *Weghenkel 1980*, S. 24 ff.

Fertigung abhängen.¹¹⁷ Auch hier gibt es Kosten, die über die Produktionskosten im engeren Sinne hinaus anfallen und ausschließlich von der Wahl der Losgröße abhängen, etwa Rüstkosten auf der einen und Lagerkosten auf der anderen Seite. Und wie bei den Transaktionskosten gilt, daß nur, wenn man die losgrößenabhängigen Kosten mit Null annimmt, jede Losgröße optimal ist.

Die Wissenschaft von der Institutionenökonomik, mit verschiedenen Bezeichnungen wie New Institutional Economics oder Neuer Institutionalismus, führt nun mit der Aufhebung der Prämisse, die Transaktionskosten seien Null, zu recht unterschiedlichen Beziehungstypen zwischen Wirtschaftssubjekten, die aufgrund entsprechend unterschiedlicher Transaktionskosten die Vielfalt beim „Institutional Choice“ erklärbar machen. Solche Beziehungen können kurz- und langlebig sein, sich in stabilen oder unsicheren Umwelten abspielen, mit standardisierten oder hochspezifischen Gütern und Leistungen zu tun haben - all dies und mehr wirkt sich auf die Transaktionskosten aus und erfordert Optimierungsentscheidungen mit Blick auf die zu wählende Institution.

Dabei gibt es, eng mit der Transaktionskostentheorie zusammenhängend, zwei Sonderaspekte. Die Tatsache, daß es sich bei Auftraggebern und Auftragnehmern von Transaktionen um Menschen handelt, um interessegeleitete Persönlichkeiten mit ihren subjektiven Rationalitäten, berücksichtigt die Principal-Agent-Theorie; mit dem Aspekt, daß bei der Steuerung von Transaktionen Handlungs- und Verfügungsrechte (sogenannte Eigentumsrechte) eine Rolle spielen, befaßt sich die Property Rights-Theorie. Wir werden im nächsten Abschnitt alle drei Ansätze, die jeweils in positiv-erklärender und normativ-gestaltender Richtung vorkommen,¹¹⁸ noch vorstellen.

Die Institutionenökonomik betrachtet Beziehungen zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern auf ganz unterschiedlichen Abstraktionsniveaus. Etwa taucht hier die klassische Frage der Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung wieder auf. Lassen sich Politik und Verwaltung trennen, führt Verwaltung nur die Anweisungen der Politik aus? Solche Fragen wurden um die Jahrhundertwende und unter dem Einfluß von Scientific Management von Protagonisten wie *Woodrow Wilson* oder *Max Weber* anders beantwortet als heute.¹¹⁹ Es geht aber darüber hinaus um beliebige andere Abstraktionsebenen, etwa Behördenchef/Abteilungsleiter, Vorgesetzte/Mitarbeiter oder Empfänger/Lieferant eingekaufter Güter und Leistungen. Grundlegend für die Institutionenökonomik ist, daß sie die Steuerung solcher Beziehungen stets im Lichte der anfallenden Transaktionskosten sowie der

¹¹⁷ Vgl. etwa *Pack 1964*.

¹¹⁸ Vgl. *Budäus 1995*, S. 409.

¹¹⁹ Vgl. *Wilson 1941* sowie *Weber 1980*.

Tatsache analysiert, daß es um Auftraggeber und Auftragnehmer geht, die jeweils Eigeninteressen haben, die aber jeweils auch Autonomiespielräume und damit Macht haben, solchen Interessen Nachdruck zu verleihen. Anweisungen können deshalb nicht einfach linear-hierarchisch durchgesetzt werden, vielmehr hat man regelmäßig von vertragsähnlichen Beziehungen auszugehen, ähnlich dem Markt, auf dem die Teilnehmer Vereinbarungen treffen, wenn, und nur wenn diese ihren jeweiligen Vorstellungen entsprechen. Damit hängt auch die Wahrscheinlichkeit, daß Auftraggeber die Wahrnehmung des Auftrags durch die Auftragnehmer wirkungsvoll kontrollieren können, davon ab, wie gut es gelungen ist, in der Vereinbarung beide Interessen in Übereinstimmung zu bringen. Es ist damit klar, daß auch in dieser Theorie die Annahme der „sozialen Maschine“ aufgehoben wird, sei es, weil Bürokratie nicht einfach Politik umsetzt, sondern beispielsweise maßgeblichen Einfluß darauf hat, welche Fragestellungen in welcher Form und Reihenfolge auf die Tagesordnung kommen, sei es, weil die einzelnen Mitarbeiter mitentscheidenden Einfluß auf die Wahrnehmung von Aufträgen haben. Der neue Institutionalismus geht also an die alte Frage der Beziehungen zwischen Organisationseinheiten unterschiedlichster Differenzierungstiefe aus dem Blickwinkel heran, welche Transaktionskosten, Interessen, Anreize und Sanktionen hier eine Rolle spielen, welche institutionellen Arrangements zur Gestaltung solcher Beziehungen zur Verfügung stehen und in welchen Situationen optimal sind.¹²⁰

Die Institutionenökonomik bezieht dabei intensiv die Rechtswissenschaft ein.¹²¹ Denn einmal sind die in Frage kommenden Institutionen durch Vertragsrecht, Arbeits- und Unternehmensrecht ausgestaltet oder bei Bedarf umzugestaltet. Zum andern ist selbstverständlich der Handlungsfreiraum, der zur Gestaltung von Transaktionen zur Verfügung steht, rechtlich begrenzt, reiche es hier, das Dienstrecht als augenfälliges Beispiel für die Gestaltung von Vorgesetzten/Mitarbeiter-Beziehungen anzuführen.¹²²

Die vorgefundene Vielfalt an Institutionen zwischen Hierarchie und Markt läßt sich in vier Gruppen einteilen:

- Klassische Hierarchie: In ihr werden „Managerial Transactions“ durch Ausführungspflichtige auf Weisung Anordnungsbefugter durchgeführt. Die Spitze der Hierarchiepyramide engt die Handlungsräume der Unterstellten über

¹²⁰ Dazu auch *Ferris und Tang 1993*.

¹²¹ Vgl. *Schmid 1992*, Sp. 1854.

¹²² Zu den Typen rechtlicher Restriktionen bei der Gestaltung von Transaktionen sowie zur daraus folgenden großen Bedeutung einer entsprechenden Qualifikation der Beteiligten siehe *Chan und Rosenbloom 1994*.

Planungs-, Kontroll- und Steuerungssysteme ein (Trennung von Denken (oben) und Handeln (unten)). Die institutionell-rechtliche Bindung ist hoch. Ein Mitarbeiter in einer Behörde oder Unternehmung muß im Rahmen der arbeitsrechtlichen Vertragsformen, ein Bürger in seinem Verhältnis zum Staat (als Wehrpflichtiger, als Schulpflichtiger) den Weisungen Folge leisten.

- Modularisierte Institutionen: Hier wird die klassische Hierarchie durch Delegation von Verantwortung für ganzheitlich gebildete Aufgabenbereiche modularisiert. Außerdem versucht man, den Beitrag der Module zum Gesamtergebnis der Behörde oder Unternehmung auf die Mitarbeiter in den Modulen zurückwirken zu lassen. Hinzu kommen Teamarbeit mit Gruppenkultur (soziale Kontrolle) innerhalb der Module sowie möglichst direkte Kommunikationsverbindungen zwischen den Modulen und ihren Klienten (Abnehmer und Zulieferer). So entstehen „Unternehmungen in der Unternehmung“, „Verwaltungen in der Verwaltung“ oder „Intrapreneure“.
- Hybride Institutionen: Sie stehen zwischen den (modularisierten) Institutionen und dem Markt. Es sind Netzwerke von Institutionen, die eine geringere Integration als die modularisierten, aber eine höhere Integration als Transaktionspartner aufweisen, die sich auf dem Markt treffen. Solche Netze können aus Modulen entstehen, die verselbständigt werden, aus strategischen Allianzen, virtuellen Organisationen (die mehrere, auf Kernfunktionen spezialisierte Institutionen vernetzen), Joint Ventures (gemeinsame Investitionen), Rahmenverträge, Kooperationsvereinbarung und ähnliches.
- Am Markt schließlich finden wir autonome Akteure vor. Die institutionell-rechtlichen Bindungen sind also relativ gering, die Handlungsräume wenig eingengt. Die Partner sind rechtlich gleichgestellt und schließen klassische Verträge ab („Bargaining Transactions“). Die maßgeblichen Informationen sind nicht Planungs-, Kontroll- und Steuerungsvorgaben, sondern Preise.

Die Institutionenökonomik untersucht diese empirischen Phänomene. Warum bilden sich unterschiedliche Institutionen heraus? Welche Auswirkungen haben sie auf die Ressourcenallokation? In welchen Situationen sind welche Institutionen optimal?

Nachfolgend betrachten wir die drei Teiltheorien, die diesen Fragen nachgehen: Transaktionskostentheorie, Principal-Agent-Theorie, Property Rights-Theorie.

5.2 Darstellung der Wesenszüge

5.2.1 Transaktionskostentheorie

Obwohl alle drei genannten Theorievarianten eng zusammenhängen, kann man im Mittelpunkt der Transaktionskostentheorie den „Institutional Choice“ sehen: In welche Institutionstypen mit jeweils welcher Leistungstiefe soll ein Aufgabenbereich gegliedert werden? Ausgangspunkt ist die - nunmehr mitbedachte - Tatsache, daß eine Transaktion, als der Austausch von Sachen, Dienstleistungen oder Nutzungsrechten zwischen Partnern, ganz unabhängig vom Preis oder Wert solcher Tauschobjekte nicht kostenlos ist; es entstehen vielmehr die vier schon genannten Arten von Transaktionskosten (Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Kontroll- und Anpassungskosten).

Daß diese Transaktionskosten je nach institutioneller Ausgestaltung der Austauschbeziehungen unterschiedlich hoch sind, ist Grund für die in der Praxis anzutreffende Vielfalt von Institutionen. Sie reichen von der „Marktlösung“ mit klassischen Verträgen zwischen rechtlich gleichgestellten Partnern („Bargaining Transactions“) und externen Transaktionskosten als einem Extrem bis zur „manageriellen Lösung“ mit relationalen Verträgen (ein Wirtschaftssubjekt hat sich dann der Autorität eines Vertragspartners unterstellt, und die Transaktion erfolgt nunmehr auf Weisung als „Managerial Transaction“) und internen Transaktionskosten als anderem Extrem. Genau betrachtet gibt es zwischen Markt und Hierarchie, zwischen spontanem Einkauf und Eigenerstellung, die schon erwähnte größere Zahl von Institutionen mit zunehmender institutionell-rechtlicher Integration, etwa in Form von Kooperationsnetzen (mit kürzer- und längerfristigen Verträgen), Beteiligungen, Tochterunternehmen, modularisierten Behörden oder Betrieben und so weiter, wobei dementsprechend die internen Transaktionskosten zunehmen und die externen abnehmen.¹²³ Um die Transaktionskosten zu minimieren, gilt es, auf der Skala institutioneller Möglichkeiten zu analysieren, wie die vier Transaktionskostenarten ausfallen.

Die Höhe der Transaktionskosten ist dabei weiterhin abhängig von den Eigenschaften der jeweiligen Austauschbeziehung. Häufig werden als solche angesehen: Spezifität, strategische Bedeutung, Unsicherheit des Umfelds, Häufigkeit, Separabilität.¹²⁴ Transaktionen sind um so *spezifischer*, je weniger das Tauschobjekt auch in anderen Austauschbeziehungen verwendet werden könnte. Eine hohe Spezifität führt also zu duopolartigen Beziehungen zwischen Abnehmer

¹²³ Vgl. *Franck 1995*; auch *Gurbaxani und Whang 1991*.

Williamson 1990, S. 81, unterscheidet drei Stationen auf dieser Skala: den Markt als klassische Koordinationsform, die dreiseitige Überwachung unter Einschaltung eines Schiedsrichters (neoklassische Vertragsbeziehung) und die Autoritätsbeziehung (vertikale Integration) bei institutionsinterner Koordination.

¹²⁴ Vgl. zu solchen Einteilungen beispielsweise *Williamson 1990*, S. 59, oder *Picot 1982*, S. 271 f.

und Anbieter mit Einsatz transaktionsspezifischer Produktionsfaktoren und daraus entstehender wechselseitiger Abhängigkeit¹²⁵ und tendiert zu einer stärkeren institutionellen Bindung (zum Beispiel eine spezifische Motorentwicklung für ein Auto), während standardisierte Leistungen eine niedrige Spezifität aufweisen und deshalb leichter auf dem freien Markt gehandelt werden können (zum Beispiel commodities wie Kaffee oder Zucker). Allerdings: Die Entscheidung für die institutionelle Anordnung zwischen Hierarchie und Markt hängt eben von der im Einzelfall zu ermittelnden Höhe der jeweils entstehenden Transaktionskosten ab.

Als interessant für die NPM-Diskussion wird sich herausstellen, daß Spezifität keineswegs schon ex ante bestehen muß, sondern auch erst ex post entstehen kann. Denn selbst, wenn zunächst eine Transaktion in Form einer Standardleistung (sagen wir: Gebäudereinigung) mit einem Wettbewerber vereinbart wird, der sich anderen Wettbewerbern überlegen zeigte, kann es später bei sich wiederholender Leistungsbeziehung zu idiosynkratischem Wissen gegenüber den ursprünglichen Mitbewerbern (First Mover Advantages), bis hin zu einer nun duopolartigen Austauschbeziehung mit hoher Spezifität kommen.

Überhaupt hat die *Häufigkeit* der Transaktionen einen Einfluß auf die Höhe der Transaktionskosten, etwa weil Lerneffekte sich günstig auswirken.

Ein Beispiel für hohe Spezifität und daraus folgender hierarchischer Lösung statt Einkaufs auf dem Markt liegt auch vor, wenn spezifische Software entwickelt werden soll. Dies kann für eine Unternehmung oder Behörde von so *strategischer Bedeutung* sein, daß man vermeiden möchte, daß ein Marktlieferant die bei Anfertigung der Software gewonnenen Ideen und Erfahrungen auch anderweitig, etwa an die Konkurrenz, verkauft, so daß man hier unter Umständen eine Eigenentwicklung mit entsprechenden Weisungsrechten bevorzugt. Dies ist auch ein Beispiel dafür, daß man Informationsasymmetrie, in diesem Fall „hidden action“, gerade bei der Marktlösung befürchtet und sie durch eine hierarchische Lösung zu vermeiden trachtet. Typische öffentliche Aufgabenfelder mit hoher strategischer Bedeutung sind in der Regel innere und äußere Sicherheit.

Der Einflußfaktor *Unsicherheit* bezieht sich auf die Stabilität der Umwelt, deren Bedeutung beispielsweise am technischen Fortschritt oder an sich ändernden Qualitätserwartungen von Leistungsadressaten deutlich wird. Die Frage ist dann, ob Hierarchie oder Markt eine schnellere Reaktion zu günstigen Transaktionskosten ermöglichen. Offensichtlich ist dazu auch die Spezifität heranzuziehen. Bei Standardleistungen wird man sich auf das Entstehen neuer, den Umweltänderungen

¹²⁵ Vgl. *Williamson 1990*, S. 60.

entsprechender Angebote auf dem Markt verlassen können, bei spezifischen Austauschbeziehungen sind geänderte Weisungen innerhalb der Hierarchie durchzusetzen.

Separabilität schließlich betrachtet, ob Leistungen additiv aus Einzelteilen zusammengesetzt oder integrativ von Gruppen erbracht werden, womit dann der Aufwand für die Überwachung der Einzelbeiträge wächst. Auch die Transportabilität individueller Leistungsbeiträge sowie die Teilbarkeit technischer Arbeitshilfsmittel (man denke an Telekommunikation und PC) können hier eingereicht werden.

5.2.2 Die Theorie der Property Rights

Die Übersetzung als „Eigentumsrechte“ im juristischen Sinne wäre zu eng für den Gegenstand dieser Theorie, denn es geht - umfassender - um die Rechte, ein Tauschobjekt zu nutzen, formal und materiell zu ändern, die Erträge aus der Nutzung zu behalten und das Objekt ganz oder teilweise zu veräußern.¹²⁶ Es geht also um den gesamten Komplex von Handlungs- oder Verfügungsrechten.¹²⁷ Ist das Tauschobjekt ein Auto, so gehen offenbar die vorgenannten Rechte weitgehend, wenngleich eingengt etwa durch das Verkehrsrecht, vom Verkäufer auf den Käufer über. Ist das Tauschobjekt eine Dienstleistung, beispielsweise ein Auftrag im Rahmen des Kontraktmanagement, so geht ebenfalls mit der Budgetierung ein Teil der genannten Rechte an den Ressourcen vom Auftraggeber auf die Auftragnehmer über. So gesehen sind wirtschaftliche Güter Bündel von Rechten, die bei Transaktionen getauscht werden.

Als Verhaltensannahme gilt, daß ein Akteur umso sorgsamer und effizienter mit einem Tauschobjekt umgeht, je vollständiger ihm die Handlungs- und Verfügungsrechte daran übertragen werden. Denn ist dies nicht der Fall, so können negative Folgen individuellen Fehlverhaltens externalisiert, also unbeteiligten Dritten aufgebürdet werden. Auch müssen dann beim Handeln die Rechte Dritter beachtet werden, was, unter anderem, zusätzliche Transaktionskosten entstehen läßt. Dies ist auch der Fall, wenn die Handlungs- und Verfügungsrechte einem Kollektiv übertragen sind, weil dies Drückebergerei (shirking) ermöglicht.

Die Fragestellung der Theorie der Property Rights ist, welchen Einfluß die unterschiedlichen Institutionsvarianten unter den vorgenannten Aspekten auf das Handeln

¹²⁶ Vgl. *Alchian 1984* sowie *Alchian und Demsetz 1972*.

¹²⁷ So *Gerum 1992*, hier Sp. 2119.

der Wirtschaftssubjekte und damit auf die Effizienz der gesellschaftlichen Ressourcenallokation haben.

5.2.3 Die Principal-Agent-Theorie

Gegenstand ist die - vorzufindende oder vorzunehmende - Gestaltung der Beziehungen zwischen Auftraggebern, den Prinzipalen, und Auftragnehmern, den Agenten, und dies, wie schon gesehen, auf allen denkbaren Aggregationsebenen. Als charakteristisch für solche Beziehungen werden zwei Eigenschaften angesehen: Interessenkonflikte und Informationsasymmetrie. Beide lassen eine Ausführung linear-hierarchischer Anweisungen ohne Wenn und Aber als unwahrscheinlich erscheinen, sondern erfordern die Strukturierung von Principal-Agent-Beziehungen auf der Grundlage eines Ausgleichs der beiderseitigen Interessen.

Der Interessenkonflikt besteht darin, daß Agenten in erster Linie deshalb für einen Prinzipal tätig werden, weil sie damit eigene Ziele verfolgen¹²⁸ und weil sie über Autonomiespielräume verfügen, diesen auch Nachdruck zu verleihen.

Informationsasymmetrie liegt vor, wenn einer der beiden an einer Transaktion Beteiligten mehr weiß als der andere und diesen Vorteil zum Schaden des anderen ausnutzt. Einige der dabei vorkommenden Formen sind¹²⁹:

- „hidden characteristics“, sofern die Informationen des Prinzipals über die Eigenschaften des Agenten (oder umgekehrt) vor Vertragsabschluß undurchschaubar bleiben. Es besteht die Gefahr der Auswahl ungeeigneter Vertragspartner (adverse selection)
- „hidden information“, sofern beispielsweise der Agent infolge der täglichen Befassung mit seinem Arbeitsbereich oder seiner Qualifikation einen Informationsvorsprung gegenüber dem Prinzipal hat, so daß dieser sich insoweit auf die Angaben des Agenten verlassen muß und damit einem „moral hazard“ ausgesetzt ist, wenn der Agent, da er persönlich betroffen ist, die Informationslage verschönt
- „hidden action“, sofern die Auswirkungen einer Transaktion nicht eindeutig erkennen lassen, ob sie ursächlich auf das Handeln des Agenten zurückgehen. Auch dadurch entsteht die Gefahr des „moral hazard“, weil sich die Beteiligten in zu gutem Licht darstellen, sowie der Drückebergerei.

¹²⁸ Dazu auch *Budäus 1995*, S. 409.

¹²⁹ Wir folgen dabei der in *Budäus 1995*, S. 411 vorzufindenden Einteilung.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse bemüht sich die Principal-Agent-Theorie in normativer Sicht um Möglichkeiten, um einerseits den Interessenkonflikt und andererseits das Informationsgefälle auszugleichen. Dazu gehören Anreize und Sanktionen, etwa Ergebnisbeteiligung oder die Beteiligten daran interessiert sein zu lassen, sämtliche ihnen zur Verfügung stehenden Informationen zu offenbaren;¹³⁰ dazu gehören weiter Steuerungsmechanismen und Informationssysteme. Im folgenden werden diese Ansatzpunkte näher aus der Sicht von NPM betrachtet.

5.3 NPM-Konformitäten

Folgt man der Einteilung der Institutionenökonomie in die drei behandelten Theorien, so läßt sich auch die Frage ihrer NPM-Konformität entsprechend dreiteilen. Um Wiederholungen möglichst zu vermeiden, werden wir dabei das NPM-Maßnahmenbündel 1 (Entflechtung des öffentlichen Sektors) mit der Transaktionskostentheorie, das NPM-Maßnahmenbündel 5 (persönlicher Einfluß und persönliche Verantwortung) mit der Property-Rights-Theorie sowie das NPM-Maßnahmenbündel 3 (Strategie und Führung) mit der Prinzipal-Agent-Theorie in Verbindung bringen. Die beiden nicht genannten NPM-Maßnahmenbündel werden bei sich bietender Gelegenheit mit behandelt werden.

5.3.1 Transaktionskostentheorie und NPM

Weitgehende Übereinstimmung besteht bereits im Grundanliegen der beiden Ansätze. Der Institutionenökonomik geht es um eine bessere, der jeweiligen Situation angepaßte Ausschöpfung der gegebenen Vielfalt an Institutionen zwischen den Endpunkten Markt und Hierarchie, jeweils mit Blick auf Einflußfaktoren wie Spezifität, strategische Bedeutung, Häufigkeit, Unsicherheit, Separabilität und so weiter. Die Ablösung monolithischer Formen - für Deutschland muß man sicher hinzufügen: soweit diese bestehen, denn bekanntlich sind wir, was Föderalismus, verschiedene Formen der Selbstverwaltung im Kommunal-, Arbeits- oder Bildungsbereich sowie den sogenannten Dritten Sektor anbelangt, international betrachtet hier relativ weit¹³¹ - ist auch das wesentliche Anliegen von NPM, insbesondere seines Maßnahmenbündels 1, und zwar betrachtet sowohl aus einer Makroperspektive, hier die Bildung mehr oder weniger unabhängiger Institutionen des öffentlichen, privaten

¹³⁰ Hiermit haben sich vor allem die Wirtschaftsnobelpreisträger des Jahres 1996, *William Vickrey* und *James Mirrlees* auseinandergesetzt; vgl. *Vickrey 1961; Vickrey 1994; Mirrlees 1976*.

¹³¹ Hierzu *Wollmann 1996*, S. 3-7.

und dritten Sektors und die Beziehungen zwischen ihnen,¹³² als auch aus einer Mikroperspektive, etwa der Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern innerhalb einer Institution.

Der die Entflechtungsbemühungen des NPM charakterisierende Begriff ist „Gewährleistungsverwaltung“. Nicht alles selber machen, ist die Devise, sondern möglichst delegieren, und zwar auch hier wieder an externe Institutionen (interinstitutionell) oder an Mitarbeiter (intrainstitutionell). Maßnahmenvorschläge dazu, die eben auch transaktionskostentheoretisch begründbar sind, finden sich bei NPM in verschiedenster Form:

- Aufgabenkritik und Privatisierung wenden sich der Grundfrage zu, wie weit man öffentliche Verwaltung als Institution neben dem Markt im konkreten Fall überhaupt benötigt: Wann reicht es aus, daß gleichberechtigte Partner miteinander Verträge schließen (Marktlösung, Beispiel: Brot im Laden kaufen), wann sollte man zu Weisungen Anordnungsbefugter gegenüber Ausführungspflichtigen greifen (Hierarchie, Beispiele: Schul- oder Wehrpflicht durchsetzen)?

An dieser Stelle scheint zunächst eine Klarstellung nötig: Aus der Existenz hierarchischer Lösungen folgt nicht notwendigerweise schon die Existenzberechtigung einer öffentlichen Verwaltung, denn hierarchische Lösungen gibt es natürlich nicht nur zwischen Staat und Privatbereich, sondern auch innerhalb Unternehmungen (Großunternehmen sind insoweit „Staat im Staate“). Was das Phänomen der Weisung und deren Durchsetzung anbelangt, so sind privater Sektor somit durchaus vergleichbar. Das kommt ja auch in der Tatsache zum Ausdruck, daß schon *Max Weber* die Bürokratie keineswegs auf die öffentliche Verwaltung beschränkt sah, sondern die Kirche, das Heer, die Partei, den Wirtschaftsbetrieb, den Interessenverband, den Verein oder die Stiftung durchaus in dieses Konzept einbezog.¹³³ Entscheidend ist vielmehr die Zielsetzung, unter der ein bürokratischer Apparat, eine Hierarchie geführt wird, und hier ist es, wo sich öffentlicher und Privatbereich, und der Dritte Sektor dazwischen, unterscheiden. „Die rein bureaukratische ... Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die ... formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“¹³⁴ - die materielle Zielrichtung dieser Herrschaftsausübung betrifft eine andere Frage.¹³⁵

132 Zur Institutionenvielfalt im öffentlichen Sektor *Naschold u.a. 1996*.

133 Vgl. bei *Weber 1980*, S. 125-129.

134 Ebenda, S. 128.

135 *Karl Oettle* gehört zu denen, die sich intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt haben; vgl. z.B. *Oettle 1966*.

Mit der Transaktionskostentheorie kann man nun einerseits die Entstehung öffentlicher Güter begründen (und zwar über die klassische Begründung mit externen Effekten hinaus eben durch Transaktionskosten, deren prohibitive Höhe beim gedanklichen Experiment, ein privatwirtschaftlicher Anbieter würde öffentliche Sicherheit an gleichberechtigte Abnehmer verkaufen wollen, bereits deutlich wird, oder mit Informationsasymmetrie (Beispiel Trittbrettfahrer)), und andererseits die Frage aufwerfen, ob sich an den Einflußfaktoren (Spezifität, Separabilität und so weiter), mit denen früher einmal ein hierarchisches Angebot öffentlicher Güter gerechtfertigt wurde, mittlerweile so viel geändert hat, daß eine Neubeantwortung der Institutionenfrage nötig wird oder möglich ist. So kann man sich fragen, ob es nicht so etwas wie ein Gesetz abnehmender Grenzerträge („Ertragsgesetz“) für den öffentlichen Sektor gibt, woraus man dann ableiten könnte, daß die Grenzerträge einer Ausdehnung beziehungsweise Schrumpfung der öffentlichen Haushalte mittlerweile so klein geworden sind, daß sie den Grenzaufwand nicht mehr rechtfertigen beziehungsweise entbehrlich erscheinen lassen und damit an strategischer Bedeutung eingebüßt haben; es wäre weiterhin denkbar, daß aufgrund des Wertewandels Individualität und Non-Konformität der Bevölkerung zugenommen haben und damit zugleich eine größere Toleranz für Ungleichheit öffentlicher Leistungen, wie sie eine größere Institutionenvielfalt mit sich bringt.

- Es könnte sein, daß die neuen Technologien Einfluß auf die Transaktionskosten haben und damit neue Antworten auf die Frage nach dem „Institutional Choice“ zulassen: Die elektronische Erfäßbarkeit der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen läßt neue Institutionen in den Bereich des Möglichen rücken (Beispiel: elektronisch abgerechnete Straßengebühren), die bessere Meßbarkeit und Zurechenbarkeit individueller Beiträge steigert die Separabilität und ermöglicht „mehr Leine“ und damit mehr interinstitutionellen Abstand; die größere Transportabilität der Arbeitsmittel (vernetzte PC) fördert die Entflechtung („webiness“); neue Techniken der Meinungsbefragung (Umfragen, Politbarometer, Mikrozensus, Ted) reduzieren die Informationsasymmetrie zwischen Politik und Verwaltung und erlauben so eine größere institutionelle Distanz zwischen beiden; die zunehmende Bedeutung von Technologiebereichen wie Transport- oder Umwelttechnologien fördern die gegenseitige Abhängigkeit von Staat und Wirtschaft und damit neue Institutionsformen wie Public Private Partnership; die Debatte um den Standort Deutschland weist auf die gewachsene strategische Bedeutung eines effektiven und effizienten öffentlichen Sektors hin, etwa auf die Senkung der Abgabenlast der Privaten durch Senkung der Staatsquote; und weiteres.

- Damit sind auch schon Outsourcing, strategische Allianzen, kommunitarische Erbringung öffentlicher Leistungen in Selbstorganisation der Betroffenen (wie weit dies möglich ist, hängt auch von Spezifität ab: Je höher die Standards, desto geringer die Chance für Selbstorganisation durch die Betroffenen - Beispiel: Kindertagesstätten als Elterneigeninitiative - und umgekehrt) sowie Arbeitsflexibilisierung als tragende NPM-Maßnahmen angesprochen.
- Auch das Center-Konzept als typische NPM-Empfehlung hat seine transaktionskostentheoretische Parallele. Wenn, wie gesehen, eine hohe Spezifität von Leistungen eine hierarchische, managerielle Lösung nahelegt, eine niedrige Spezifität von Leistungen dagegen eine marktliche, dann bedeutet dies, daß Standard- oder Routineentscheidungen mit niedriger Spezifität eigenständigen Verantwortungszentren überlassen werden können, während man die spezifischen grundlegenden Entscheidungen einer den Verantwortungszentren übergeordneten Ebene beimißt. *Oliver Williamson* spricht dann von der M-Form (abgeleitet von Multidivisionalisierung), im Gegensatz zur U-Form (abgeleitet von Unitary Form) der betreffenden Institution.¹³⁶ Das Center-Konzept führt, mit dieser Unterscheidung von Führungs- und Handlungsverantwortung, auch zu Wettbewerb aller einer Führungsebene unterstehenden Handlungsbereiche, versteht man unter Wettbewerb, daß ein über die Verwendungsmöglichkeit von Ressourcen Entscheidender Wahlmöglichkeiten hat, wenn also, jedenfalls in gewissem Rahmen, die von den Verantwortungszentren angebotenen Leistungen in unterschiedlichem, den jeweiligen Nutzen und Kosten entsprechendem Maße von der Entscheidungsebene angenommen werden können, wenn mithin zwischen den Verantwortungszentren Rivalität bis hin zur Existenzbedrohung (zum Beispiel bei Outsourcing der bisher abgenommenen Leistung) besteht.
- Bürgerämter und Selbstbedienung von Bürgern mit Verwaltungsleistungen entsprechen transaktionskostentheoretischen Überlegungen. Etwa sinkt die Spezifität öffentlicher Leistungen mit den Möglichkeiten einer Automation der Leistungsvoraussetzungen und ihrer Prüfung, was eine dementsprechende Lockerung der hierarchischen Bindung ermöglicht; andererseits kann man damit der gestiegenen strategischen Bedeutung eines qualitativ hochstehenden Verwaltungsservice entsprechen; die Transaktionskosten sinken durch Verwendung von Informationstechnik; und so weiter.
- Schließlich sei noch auf die NPM-Empfehlung hingewiesen, Hierarchie abzubauen, wiederum mit Auswirkungen intrainstitutioneller (Verbreiterung der

¹³⁶ Vgl. *Williamson 1990*, S. 246.

Leitungsspanne)¹³⁷ und interinstitutioneller Art (Funktional- und Gebietsreform, optimale Betriebsgröße).

5.3.2 Property Rights-Theorie und NPM

Menschliches Handeln wird von persönlichen Interessen geleitet. Diese Ausgangsthese der Property Rights-Theorie hatten wir auch schon zuvor, etwa mit den subjektiven Rationalitäten der Neuen Politischen Ökonomie oder dem Auto-poiese-Konzept der Systemtheorie, kennengelernt. Die Analogie zum Eisberg liegt nahe, dessen Bewegung im Wesentlichen von der unsichtbaren Masse unterhalb der Wasseroberfläche bestimmt wird. Daß folglich bei der Zusammenarbeit mehrerer Menschen Interessenskonflikte zu erwarten sind, gehört auch zu den Grundannahmen von NPM. Sie kommen vor allem im Maßnahmenbündel 5 zum Ausdruck. Es sind insbesondere zwei, verbundene, Teilbereiche, die hier auffallen, nämlich den Handelnden Bewegungsspielräume zu schaffen einerseits und die Handlungsfolgen persönlich spürbaren Chancen und Risiken auszusetzen andererseits. „Moral hazard“, „shirking“ und anderen dysfunktionalen Eigenschaften menschlicher Zusammenarbeit soll so möglichst der Boden entzogen und mit Bezug auf die jeweils betrachteten Transaktionen so weit es geht ein Gleichlauf der Interessen erreicht werden.

Das Bemühen, Freiräume für „Intrapreneure“ zu schaffen, kommt in zahlreichen Empfehlungen des NPM zum Ausdruck. Auffällige sind die angestrebte Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die Budgetierung mit ihrer weitgehenden Delegation von Entscheidungen über die Ressourcenverwendung, das Kontraktmanagement mit seiner Absicht, sich auf strategische Fragen der Zielerreichung zu konzentrieren und damit möglichst unbeschränkte Bewegungen der Handelnden zu vereinigen, die Abflachung der Hierarchie und weitere. Erwähnt werden soll noch eine Variante der Kombination von Fach- und Ressourcenverantwortung, die auch unter der Frage Assistenzmodell oder Autarkiemodell behandelt wird.¹³⁸ Auch hier ist ein wichtiger Aspekt, ob die Verfügungsrechte über Dienstleistungen (etwa von Querschnittsämtern in der Makrobetrachtung oder von Schreib- und Registraturdiensten in der Mikrobetrachtung) weiterhin arbeitsteilig als Assistenz oder ganzheitlich zur Vergrößerung der Autarkie von Handelnden organisiert werden sollten.

¹³⁷ Vgl. hierzu die Orchestermetapher bei *Drucker 1990*, S. 247 ff.

¹³⁸ Dazu *Reinermann 1992*, S 132-138.

Der Empfehlungsschwerpunkt des NPM, persönliche Chancen und Risiken auch für das Handeln im öffentlichen Sektor deutlicher auszuprägen, zeigt sich ebenfalls in zahlreichen Maßnahmen:

- Allein die Messung und persönliche Zurechnung der Handlungsfolgen hat, von expliziten Sanktionen und Belohnungen noch völlig abgesehen, mit persönlichem Interesse und persönlicher Einsatzbereitschaft zu tun, weil Transparenz und Vergleichsmöglichkeiten solcher Daten in der Regel den sportlichen Ehrgeiz der Handelnden herausfordern.
- Darüber hinaus spielen natürlich hier die materiellen und immateriellen Leistungsanreize des NPM eine Rolle (ergebnisabhängige Bezahlung und Karriere, Prämien, Selbstbehalt von Ressourceneinsparungen, gegebenenfalls auch eine Kapitalbeteiligung von Mitarbeitern und ähnliches).
- Der Einzelne wird schon das Ausbleiben solcher Leistungsanreize als Sanktion empfinden. Hinzu kommen aber auch explizite Sanktionen wie persönliche Haftung für entstandene Schäden oder personalpolitische Maßnahmen von der Umsetzung bis zur Entlassung.
- Zu den personalpolitischen Maßnahmen gehört auch die Betrauung mit Führungspositionen nach Probezeit oder auf Zeit.
- Und offensichtlich sind auch Ausschreibung von Leistungen und Outsourcing hier zu nennen, weil sie einerseits die Handelnden der Gefahr aussetzen, ihren gewohnten Arbeitsbereich zu verlieren, ihnen andererseits aber die Chance geben, diesen sogar auszubauen.

So kann man wohl sagen, daß das NPM-Maßnahmenbündel 5 vom Bemühen geprägt ist, durch das Überlassen von Handlungs- und Verfügungsrechten Eigentumssurrogate zu schaffen, die sich positiv auswirken auf das persönliche Interesse (Concern), die Einsatzfreude (Commitment), die Innovationsfähigkeit, die Sorgfalt im Umgang mit Ressourcen sowie auf die Adressatenorientierung. Wo sich Anonymität, Folgenlosigkeit oder Apathie im öffentlichen Dienst ausgebreitet haben, soll eine Verwaltungskultur entstehen, in der es auf jeden Einzelnen maßgeblich ankommt.

5.3.3 Principal-Agent-Theorie und NPM

Im Mittelpunkt dieses Teilbereichs des Neuen Institutionalismus stehen, wie gesehen, Interessenkonflikte und Informationsasymmetrie. Nachdem wir erstere soeben

im Zusammenhang mit dem Property Rights-Ansatz betrachtet haben, sollen letztere hier im Vordergrund stehen. Es ist vor allem das Maßnahmenbündel 3 des NPM, welches sich darum bemüht, eine möglichst weitgehende Informationssymmetrie aller Beteiligten zu erreichen.

Grundsätzlich betrachtet, ist NPM ein neuer Versuch, öffentliches Handeln auf Zwecke und Mittel, auf positive und negative Folgen und deren Verteilung in der Gesellschaft zu durchleuchten - mit anderen Worten: die ökonomische Dimension des Verwaltungshandelns stärker auszuziehen. Mehr Transparenz des öffentlichen Sektors durch systematische Informationserhebung zu erreichen und diese Information möglichst allen Beteiligten in vertikaler wie horizontaler Richtung über eine offene Kommunikation verfügbar zu machen, hierin zeigt sich deutlich ein Wesensmerkmal des NPM. Genau damit wirft es aber auch die alte Grundsatzfrage der Möglichkeit und der Notwendigkeit einer stärkeren Ökonomisierung der durch Politik und Recht geprägten öffentlichen Aufgabenwahrnehmung erneut auf. *Aaron Wildavski* ragt aus allen heraus, die sich dieser Frage aus dem Gesichtswinkel von Möglichkeit und Notwendigkeit einer normativen Budgettheorie gewidmet haben.¹³⁹ Durch die Denkschablone des Politikwissenschaftlers gesehen wendet er sich gegen die „enorme Rechenarbeit“, die damit verbunden ist und die durch ein politisches System vermieden werde, welches Interessenkonflikte in Wählerstimmen ummünzt, deren Auszählung dann über die konkrete Politik und damit über die Budgetinhalte entscheide. Auf den ersten Blick wäre dies in der Tat ein Beispiel für die Reduzierung äußerst komplexer Kommunikationsgegenstände auf eine einfache Schnittstelle zwischen Wählerschaft, Politik und Bürokratie als Fraktalen. Auf der anderen Seite wissen wir eben aus der Principal-Agent-Theorie über damit verbundene Informationsasymmetrien. Welche Themen bei Wahlen wie und von wem zur Diskussion gestellt werden, wird eben zum großen Teil durch die Bürokratie vorgeformt. Und die Wählerpräferenzen lassen sich mit einmaligen Abstimmungen über breite Programme in großen Zeitabständen nur lückenhaft zum Ausdruck bringen. Deswegen bleibt die ökonomische Durchleuchtung öffentlichen Handelns mit Zweck/Mittel-Informationen und deren Verteilung im gesellschaftlichen Raum ein Thema,¹⁴⁰ wie es NPM mit seinen Bemühungen um Infokratie statt Bürokratie (vor allem Maßnahmenbündel 3) und um die Gewinnung bürokratieunabhängiger Bürgerpräferenzen durch Umfragen und Evaluierung (dazu auch Maßnahmenbündel 4) anstrebt. Mehr Wissen über Nutzen und Kosten öffentlicher Güter und deren Verteilung zu erarbeiten, erfordert jedoch - und hierin ist *Wildavski* allerdings umstandslos zuzustimmen - entsprechende Weichenstellungen durch die Politik -

¹³⁹ Wohl am besten auf den Punkt gebracht in *Wildavski 1992*.

¹⁴⁰ So auch *Whicker 1992* (eine Antwort auf den vorgenannten *Wildavski*-Artikel).

und wie man diese dazu gewinnen kann, das bleibt in der Tat eine Frage, die unbedingt beantwortet werden muß, will man mit NPM nicht wieder bei folgenlosen Forderungen stehenbleiben.

Was die konkreten Beziehungen zwischen Prinzipalen und Agenten (auf den verschiedensten Führungsebenen) angeht, so lassen sich zwei Schwerpunkte des Maßnahmenbündels 3 erkennen, die mit der Principal-Agent-Theorie konsistent sind und die sich auf die Pflege der Verwaltungskultur einerseits und den Ausbau von Regelkreisen andererseits richten. Zum ersten Bereich gehören die gemeinsame Entwicklung von Leitbildern und Strategien sowie ein auf Zielorientierung, Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter gerichtetes Coaching. Im zweiten Bereich richten sich die Informationssysteme explizit auf ein Kontraktmanagement mit klaren, möglichst operativen Zielen sowie auf ein entsprechendes Controlling und Berichtswesen aus. Erwartet werden möglichst gleichlaufende Aktionen trotz organisatorischer Entkoppelung (vergleiche die Fischeschwarm- und Orchestermetaphern). *Dietrich Budäus* hat darauf aufmerksam gemacht, daß Substitutionsmöglichkeiten zwischen diesen beiden Schwerpunkten bestehen, weil bei gut funktionierender Verwaltungskultur „auf ein ausgeklügeltes Informationssystem verzichtet werden kann beziehungsweise umgekehrt bei desolaten Organisationskulturen den Steuerungs- und Kontrollsystemen besondere Aufmerksamkeit beizumessen ist“.¹⁴¹

Insgesamt läßt sich damit eine deutliche Gleichrichtung von Principal-Agent-Theorie und NPM im Bemühen erkennen, den Informationsstand aller an einem Handlungsbereich Beteiligten zu verbessern und zu objektivieren sowie ein Auseinanderlaufen der Interessen von Auftraggebern und Auftragnehmern erkennbar zu machen und möglichst zu vermeiden.

5.4 NPM-Diskrepanzen

Zwar sind auf großen Strecken Parallelitäten zwischen Institutionenökonomik und NPM zu erkennen, dennoch nutzt NPM in einigen Bereichen die Erkenntnisse des Neuen Institutionalismus nicht voll aus.

Das betrifft einmal konkrete Empfehlungen, die von der Institutionenökonomie, etwa bei den Wirtschaftsnobelpreisträgern *William Vickrey* und *James A. Mirrlees*, zum Abbau von Informationsasymmetrien gegeben werden und mit denen beispielsweise bei Ausschreibungen Kostenübertreibungen der Anbieter, die dann zu

¹⁴¹ *Budäus 1995, S. 412.*

ungerechtfertigten Renten führten, vermieden werden können, mit denen die Zahlungsbereitschaft der Steuerbürger realistischer abgeschätzt werden kann (aufgrund von „moral hazard“ setzen sie diese ja möglichst niedrig an, auch wenn sie eigentlich zur Bezahlung öffentlicher Dienstleistungen bereit wären), wie man näher an die tatsächliche Beurteilung öffentlicher Leistungen durch die Nutzer herankommt (bekanntlich sind die meisten dagegen, wenn eine öffentliche Einrichtung geschlossen werden soll, womit aber deren konkrete Nutzungsintensität und Zahlungsbereitschaft keineswegs schon zum Ausdruck kommt) oder wie man eine exzessive Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen, etwa im Gesundheitswesen, durch Selbstbehalte und andere Maßnahmen abbauen kann. Man hat den Eindruck, daß NPM solche normativen Ansätze der Institutionenökonomik zwar hier und da, aber noch nicht erschöpfend umsetzt.

Ein zweiter Bereich betrifft die Unterschiedlichkeit von Situationen, wie sie die Institutionenökonomik mit der Differenzierung von Einflußgrößen wie Spezifität und anderen herausarbeitet, auf die die Maßnahmenvorschläge des NPM noch genauer abheben müßten.

Ein drittes Manko von NPM hängt damit zusammen. Wenn die Institutionenökonomik die Einflußgrößen auf den „Institutional Choice“ sorgfältig strukturiert, also etwa darlegt, welche Voraussetzungen für eine Marktlösung vorliegen müssen, dann sollte NPM ebenfalls Empfehlungen darüber enthalten, wie das Vorliegen solcher nötigen Voraussetzungen dauerhaft gesichert werden kann. Nehmen wir ein Beispiel: Wenn im konkreten Fall die Voraussetzungen zu einem Outsourcing einer beliebigen Aktivität (Müllabfuhr oder Gebäudereinigung beispielsweise) führen, dann muß

- dafür gesorgt werden, daß auf diesem Markt auch künftig wirklich Wettbewerb herrscht, weil sonst nur ein privates Monopol anstelle des bisherigen öffentlichen tritt
- sichergestellt werden, daß die der öffentlichen Verwaltung verbleibende Gewährleistungsfunktion (Qualitäts- und Preiskontrolle, Wahrnehmung von Umweltänderungen wie technischer Fortschritt, immer wieder neue Ausschreibung und anderes) auch institutionell abgesichert und ein „aus den Augen, aus dem Sinn“ verhindert wird
- das Wissen dafür in der Verwaltung erhalten bleiben, etwa indem ein Transaktionsgegenstand nicht zu hundert Prozent an einen Lieferanten abgegeben, sondern ein Teil (gleichsam als Sauerteig) behalten wird

- vermieden werden, daß eine ex post-Spezifität entsteht und damit die Outsourcing-Voraussetzungen möglicherweise entscheidend abändert, weil der den Zuschlag erhaltende Lieferant im Laufe der Zeit Informations- und Vertrauensvorsprünge gegenüber potentiellen Konkurrenten auf dem Markt gewinnt.

Dies sind Probleme, die keineswegs grundsätzlich neu sind (beispielsweise hat die Verwaltung im Bereich von Bauleistungsausschreibungen Erfahrungen damit), die aber noch gezielter in die NPM-Maßnahmenbündel aufzunehmen wären.

Viertens erscheint aus kontinentaleuropäischer Sicht der gesamte Bereich der Steuerung durch Recht, der naturgemäß die Beziehungen zwischen und innerhalb Institutionen stark prägt, sowohl durch die Institutionenökonomik als auch durch NPM noch zu wenig berücksichtigt.

6. Chaosforschung, fraktale Mathematik und Ingenieurwissenschaften

6.1 Einordnung

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften gelten gelegentlich als „weich“, weil sie angesichts der Vielfalt an Situationen und menschlichen Verhaltensmöglichkeiten, mit denen sie sich zu befassen haben, oft zu konditionalen Aussagen kommen. In der Verwaltungswissenschaft bringt dies ein Buchtitel treffend zum Ausdruck: *It all depends*.¹⁴² Seit einigen Jahren erkennen nun aber auch die Naturwissenschaften und die Mathematik, daß harte, eindeutige Aussagen über Ursachen und Wirkungen nur für experimentell isolierte Bereiche der untersuchten Wirklichkeit gelten können.¹⁴³ Paradigmatisch¹⁴⁴ neue Fragestellungen bestimmen seitdem die Forschung, mit Begriffen wie Komplexität, dynamische, evolvierende Systeme, turbulente Umgebungen, deterministisches Chaos, nichtlineare Rückkoppelungen, Abschied vom Kausalitätsprinzip und so weiter. Erst eine neue Mathematik, die fraktale Mathematik, erlaubt deren Beschreibung. Selbstorganisation, Selbstähnlichkeit und Dynamik offenbaren dabei eine tragende Rolle. Sie wiederum dienen den Ingenieurwissenschaften als Vorbild für die Gestaltung industrieller Fertigung als fraktale Fabrik.

Zunächst einmal hat aber der Determinismus das europäische Wissenschaftsverständnis von der Antike an geprägt. Vom Rationalismus *Platos* und *Aristoteles'*

¹⁴² *Sherman 1966.*

¹⁴³ Dazu auch *Willke 1993*, S. 4.

¹⁴⁴ So *Warnecke 1993*, S. 135; auch *Laszlo 1992.*

über die Geometrie *Euklids*, den Humanismus eines *Erasmus*, die Aufklärung *Descartes'* bis zur *Newtonschen* Mechanik der klassischen Physik war die Wissenschaft von der Überzeugung beseelt, daß jedes Naturgeheimnis nach und nach aufzuhellen und die Welt - in die Geschichte zurück wie in die Zukunft voraus - vollkommen zu berechnen sei. Als Kronzeuge für diesen Optimismus gilt *Pierre Simon de Laplace*, der 1776 schrieb: „Der momentane Zustand des 'Systems' Natur ist offensichtlich eine Folge dessen, was er im vorherigen Moment war, und wenn wir uns eine Intelligenz vorstellen, die zu einem gegebenen Zeitpunkt alle Beziehungen zwischen den Teilen des Universums verarbeiten kann, so könnte sie Orte, Bewegungen und allgemeine Beziehungen zwischen all diesen Teilen für alle Zeitpunkte in Vergangenheit und Zukunft vorhersagen.“¹⁴⁵

Zweifel daran, ob es diesen "*Laplaceschen* Dämon" jemals geben könne, tauchten schon Ende des letzten Jahrhunderts auf. Wieder sei mit *Henry Poincaré* ein Kronzeuge zitiert. Dieser französische Mathematiker stieß schon 1892 beim Versuch, die Umlaufbahnen dreier Planeten iterativ näherungsweise zu berechnen - denn nur für das Zwei-Körper-Problem ist dies mit den *Newtonschen* Gleichungen analytisch exakt möglich - auf ein ihn überaus beunruhigendes Phänomen: Geänderte Anfangsgrößen des Iterationsverfahrens führten zu weit auseinanderliegenden Ergebnissen und konnten ein völlig unerwartetes Verhalten des betreffenden Himmelskörpers verursachen. 1903 schrieb *Poincaré* dazu: „... selbst wenn es kein Geheimnis in den Naturgesetzen mehr gäbe, so könnten wir die Anfangsbedingungen doch nur annähernd bestimmen. Wenn uns dies ermöglichen würde, die spätere Situation in der gleichen Näherung vorherzusagen ..., so würden wir sagen, daß das Phänomen vorhergesagt worden ist und daß es Gesetzmäßigkeiten folgt. Aber es ist nicht immer so; es kann vorkommen, daß kleine Abweichungen in den Anfangsbedingungen schließlich große Unterschiede in den Phänomenen erzeugen ... Vorhersagen werden unmöglich.“¹⁴⁶

Hinreichende Beachtung in den Naturwissenschaften fand diese Erkenntnis aber erst, nachdem Computer für iterative Näherungsverfahren nichtlinearer Differentialgleichungen eingesetzt werden konnten und sich *Poincarés* Aussage immer öfter bestätigte. Auch hierfür ein Kronzeuge: Es ist *Edward Lorenz*, der 1963 die Rechenzeit für seine mathematischen Modelle der Wettervorhersage abkürzen wollte, indem er Zwischenergebnisse eines früheren Laufes eingab, dabei aber ein im Vergleich zu diesem Vorlauf völlig abweichendes Modellverhalten erhielt. Als ursächlich stellten sich, auch hier, minimale Abweichungen in den Eingangsdaten heraus, die darauf zurück gingen, daß *Lorenz* sich bei Eingabe der Zwischenergebnisse des Vorlaufs mit einer Genauigkeit von drei Stellen nach dem

¹⁴⁵ Zitiert nach *Warnecke* 1993, S. 139.

¹⁴⁶ Zitiert nach *Warnecke* 1993, S. 140.

Komma begnügt hatte. Diese außerordentlich geringe Abweichung hatte ausgereicht, das Modellverhalten auf den Kopf zu stellen. Dieses Phänomen ist mittlerweile als „Schmetterlingseffekt“ bekannt.

Heute ist herrschende Meinung der Chaosforschung, daß viele komplexe Systeme in ihrem Verhalten nicht nur nicht exakt vorhergesagt werden können, sondern daß unter Umständen mit völlig unerwartetem Systemverhalten zu rechnen ist. Im Unterschied zu *einfachen* Systemen mit wenigen Faktoren, Verknüpfungen und Interaktionen sowie *komplizierten* Systemen mit vielen Faktoren und Verknüpfungen, aber wenig Interaktionen werden *komplexe* Systeme durch eine hohe Dynamik, also viel Interaktion zwischen vielen Faktoren über viele Verknüpfungen charakterisiert; sie sind, mit anderen Worten, hochgradig vernetzt und dynamisch.¹⁴⁷ Die Interaktionen sind dann äußerst vielfältig; etwa führen Rückkoppelungen dazu, daß ein erreichter Zustand wieder auf die Anfangsbedingungen zurückwirkt, die dann verändert zum Ausgangspunkt neuer Entwicklungen werden und so weiter und so fort. Diese lassen sich manchmal, so bei geringerer Komplexität, voraussagen (ein Beispiel ist die exakte Prognose von Sonnenfinsternissen), je nach Lage der Dinge können sie aber auch unvorhersehbar sein. Im letzteren Falle spricht man von "chaotischen Systemen". Sie sind aus drei Gründen prinzipiell unberechenbar:

- Jedes, ein reales Systemverhalten beschreibende mathematische Modell ist unvollständig.
- Die Ausgangslage kann immer nur annähernd bestimmt werden.
- Es treten Fehler, zum Beispiel Rundungsfehler, bei den Iterationen auf.

Da sich diese Ursachen grundsätzlich nicht ausräumen lassen, ist eine Prognose des Verhaltens chaotischer Systeme nicht für beliebig lange Perioden möglich. Mit dieser Erkenntnis hat „die Chaosforschung eine Revolution unserer Weltsicht eingeleitet“¹⁴⁸.

Daß komplexe Systeme grundsätzlich unberechenbar sind, hat nun eine wesentliche Konsequenz für die Art und Weise ihrer Steuerung - die ja, wie im Falle von Unternehmungen und öffentlichen Verwaltungen, trotzdem stattfinden muß: Wenn nicht sicher ist, daß einmal gefundene Ordnungen auch auf Dauer, quasi ein für allemal wirksam sind, dann muß man die Ungewißheit *laufend* handhaben, mit ihr leben. *Ilya Prigogine* hat dies so ausgedrückt: „Es ist ein Axiom der Chaostheorie, daß es keine Abkürzungswege gibt, auf denen man das Schicksal eines komplexen Systems erfahren könnte; seine Entwicklung läßt sich nur in 'Echtzeit' verfolgen. Die Zukunft enthüllt sich nur im Aufdröseln der Gegenwart von Augenblick zu

¹⁴⁷ Nach *Probst und Gomez 1991*, S. 5.

¹⁴⁸ *Paslack 1990*, S. 25.

Augenblick. Stellen wir uns der Begrenzung, ja der Unmöglichkeit von Vorhersagen, so können wir in die wirkliche Zeit zurückkehren und sie als die Grenze zwischen Ordnung und Chaos, zwischen dem Bekanntem und dem Unbekanntem ... akzeptieren."¹⁴⁹ Schon 1967 hatte *Harold Sackman* den Begriff der Real Time Science geprägt.¹⁵⁰ "Es gibt keinen schnelleren Weg, Auswirkungen von Handlungen zu erkennen, als sie zu erleben."¹⁵¹

Die Frage ist dann, welche Strukturen ein komplexes System aufweisen sollte, damit es möglichst gut mit determiniertem Chaos, mit ungewissem Systemverhalten fertig werden kann. Welches sind die Ordnungsparameter, die - als Strukturen höherer Ordnung - aus der unübersehbaren Vielfalt nichtlinearer Differentialgleichungen komplexer Systeme dadurch herausragen, daß sie deren Langzeitverhalten besonders maßgeblich beeinflussen?¹⁵²

Ein Weg, eine Antwort auf diese entscheidende Frage zu finden, führt in die Natur. Hier gibt es viele komplexe Systeme (Ökosysteme, Wettersysteme, Evolution der Arten und vieles anderes mehr) und somit viel Erfahrung. Was sind die maßgeblichen Ordnungsparameter natürlicher komplexer Systeme, und kann man von ihnen für die Gestaltung komplexer Industriesysteme lernen?

Lange Zeit war dieser Weg allerdings dadurch verbaut, daß die Komplexität der Natur nicht beschrieben werden konnte. Die klassischen mathematischen Methoden, etwa die *Euklidische Geometrie*, reichten dafür nicht aus. Als Kronzeuge dafür der Mathematiker *Benoit Mandelbrot* mit seiner berühmt gewordenen Feststellung: "Wolken sind keine Kugeln, Berge sind keine Kegel, und Küstenlinien sind keine Kreise, Baumrinde ist nicht glatt, und der Blitz verläuft nicht auf einer geraden Linie. Die Natur weist nicht nur ein höheres Maß, sondern eine vollkommen andere Ebene von Komplexität auf."¹⁵³ Ohne eine exakte Beschreibung von Komplexität in der Natur ließ sich aber auch ihr Umgang mit der Komplexität nicht erkennen.

Erst *Benoit Mandelbrot* änderte diesen Zustand, wobei auch er Vorreiter hatte wie *Helge von Koch* (*Kochsche Schneeflocke*) oder *Felix Hausdorff*, deren Arbeiten jedoch unbeachtet blieben. Seit dem Erscheinen der Neuauflage seines Buches "Die fraktale Geometrie der Natur" im Jahre 1983, mit dem die von ihm in den Siebziger Jahren entwickelte fraktale Geometrie einer breiteren Öffentlichkeit bekannt wurde, durchlaufen Mathematik und Naturwissenschaften eine Entwicklung, die in ihrer

¹⁴⁹ Im selben Sinne *Prigogine 1985*, S. 18 und 222.

¹⁵⁰ *Sackman 1967*.

¹⁵¹ *Paslack 1990*, S. 25.

¹⁵² Vgl. dazu *Warnecke 1993*, S. 142 f. sowie *Forrester 1973*, S. 387.

Probst und Gomez 1991 bieten eine Anleitung, wie man in komplexen Fragestellungen die maßgeblichen Ordnungsparameter erkennbar und damit gestaltbar machen kann.

¹⁵³ *Mandelbrot 1983*, S. 1.

Kreativität und Ausstrahlung längst ein interdisziplinäres Ereignis ersten Ranges geworden ist. Die fraktale Geometrie ist eine neue Sprache zur Beschreibung komplexer Zusammenhänge. Waren die Grundformen der *Euklidischen* Geometrie als Linien, Kreise, Dreiecke oder Quadrate anschaulich, so sind die wesentlichen Elemente der fraktalen Geometrie Algorithmen, die sich erst mit Hilfe des Computers in Strukturen verwandeln, wie auch die entscheidenden Fortschritte in der Entwicklung dieser neuen Mathematik erst durch Computerexperimente möglich gemacht wurden.

Wenn man diese neue Sprache beherrscht, kann man damit eine Wolke ebenso präzise und einfach beschreiben wie ein Architekt ein Haus in der Sprache der traditionellen Geometrie. Inzwischen sind die verschiedensten komplexen Zusammenhänge mit fraktaler Mathematik beschrieben worden, wie Küstenlinien, Gefäßsysteme, Bruchflächen von Materialien, Verästelungen von Bäumen und Pflanzen, Landschaften, Blitze, die Verteilung der Bronchien in der Lunge, aber auch die Schwankungen von Baumwollpreisen, die Zeitverteilung fehlerhafter Datenübertragung in Computernetzen oder von Erdbebenabständen, um die Vielfalt damit nur anzudeuten. Worauf es uns hier ankommt, ist, daß *Mandelbrot* zeigen konnte, daß man auch hochkomplexe Systeme mathematisch exakt beschreiben kann und daß sich dabei Erstaunliches ergibt:

- Auch scheinbar Chaotisches hat, bei genauem Hinsehen, ein immer wiederkehrendes Ordnungsprinzip. Dieses ergibt sich ohne eine explizite Anweisung von höherer Stelle durch optimale Anpassung an Umwelteinflüsse (Selbstorganisation). Dies entspricht dem Zweiten Hauptsatz der Thermodynamik: In geschlossenen Systemen kann das Maß an Unordnung (die Entropie) nicht abnehmen. Oder anders gesagt: Aus Unordnung kann ohne Außendruck keine Ordnung entstehen.
- Die Ordnung besteht aus wenigen Bausteinen, die zu komplexen Strukturen zusammengesetzt werden (Selbstähnlichkeit): Jeder Ausschnitt aus einer Struktur ist dieser ähnlich, jede mikroskopische Vergrößerung zeigt wieder neue und ähnliche Strukturen (Skaleninvarianz). *Mandelbrot* nannte die Grundmuster Fraktale. Jedes Fraktal beinhaltet die wesentlichen Kennzeichen der Gesamtstruktur.
- Dynamik ist ein Merkmal komplexer Systeme, weil sie sich permanent mit neuen Ordnungsmustern an den Druck neuer Situationen anpassen.

Die Gründe, warum die Natur sich immer wieder der Fraktale zur Komplexitätsbewältigung bedient, sind bisher oft nur plausibel.¹⁵⁴ Ein Beispiel für eine damit erreichte optimale Problemlösung ist unser Blutgefäßnetz, durch dessen fraktale Anordnung es gelingt, bei möglichst geringem Platzanspruch (nur etwa fünf Prozent des Körpervolumens werden benötigt) jede Körperzelle mit minimalem Abstand (maximal sind zwei oder drei Zellen zu überwinden) zu versorgen.¹⁵⁵ Auf jeden Fall haben die genannten Ordnungsparameter der Natur - Selbstorganisation, Selbstähnlichkeit, Dynamik - Anlaß gegeben zu der Frage, wie sich die in der herkömmlichen Industrieproduktion verwendeten Ordnungen zur Komplexitätsbewältigung daneben ausnehmen. Mit dieser Frage befaßt sich ein Teil der Ingenieurwissenschaften.

6.2 Darstellung der Wesenszüge

Die Ingenieurwissenschaften ziehen aus diesen Entwicklungen die Konsequenz, das herkömmliche industrielle Fertigungsverständnis durch ein grundlegend anderes Konzept abzulösen: die fraktale Fabrik.¹⁵⁶ Sie folgen damit, als anwendungsorientierte Wissenschaft, dem paradigmatischen Wechsel in den wissenschaftstheoretischen Grundlagen, der sich im zuvor dargestellten Übergang von deterministischen zu probabilistischen Interpretationen der Wirklichkeit, so in Physik und Mathematik, zeigt.

Die überkommene Industrielwelt ist aber zunächst einmal geradezu ein Spiegelbild des traditionellen Determinismus. Sie repräsentiert den wissenschaftlichen Optimismus eines *Frederic Winslow Taylor*, der es fertigbrachte, mit seiner „wissenschaftlichen Betriebsführung“ auch komplizierte Produktionsaufgaben gestaltbar zu machen, indem er Konzepte wie Arbeitsteilung und Spezialisierung, Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung, Hierarchie und Weisung anwandte, die sich als *Fremdgestaltung* oder Trennen von Denken und Handeln charakterisieren lassen. Tatsächlich ist es dann auch über viele Jahrzehnte mit Taylorismus und Fordismus gelungen, die Fertigungsproduktivität und damit die wirtschaftliche Versorgung und den Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten enorm zu steigern.

Jetzt aber ist diese vom wissenschaftlichen Determinismus inspirierte Form industrieller Fertigung an ihre Leistungsgrenzen gestoßen. Inzwischen zeigt sich

154 Vgl. dazu *Drösser 1989*, S. 146.

155 Vgl. ebenda.

156 Vgl. *Pischetsrieder 1992*; *Seifritz 1994* sowie *Warnecke 1993*.

nämlich immer deutlicher, daß eine mit wissenschaftlicher Betriebsführung entworfene Ordnung nur einen Teil der tatsächlichen Komplexität einer Fabrik erfassen kann. Binnen- und Außenkomplexität der modernen Produktionsstätten sind so stark angewachsen, daß es schon schwer oder unmöglich ist, alle wesentlichen Einflußfaktoren zu einem Zeitpunkt in Rechnung zu stellen; und es kommt hinzu, daß diese immer schnelleren Änderungen unterliegen. Tayloristische oder fordistische Ordnungen erweisen sich dann bald als überholt. Werden sie nicht ebenso schnell angepaßt, stellen sich die bekannten pathologischen Folgen bürokratischer Strukturen, in der Wirtschaft wie in der Verwaltung, ein, etwa „kleine Königreiche“, „negative Koordination“, parkinsonsches Wachstum, Starrheit, Fehlerhaftigkeit der Produkte, lange Dauer der Prozesse, organisierte Verantwortungslosigkeit, innere Kündigung und ähnliche.

Nachdem man sich eine Zeitlang noch mit CIM (Computer-Integrated Manufacturing), zuerst und ganz im Geiste traditioneller wissenschaftlicher Betriebsführung verstanden als durchgängige Steuerung sämtlicher Abläufe mit informationstechnischen Methoden,¹⁵⁷ gegen die anwachsende Komplexität zu stemmen versuchte, überwiegt mittlerweile die Forderung nach posttayloristischen und postfordistischen Strukturen, die gewährleisten, Umwelt- und Inweltveränderungen schnell zu erkennen und sich flexibel mit neuen, angepaßten Ordnungen auf sie einzustellen. Verbunden damit ist eine Abkehr von der Überzeugung, die Komplexität der Unternehmung lasse sich am besten durch Fremdgestaltung einiger weniger Denker bewältigen. An ihre Stelle tritt die *Selbstorganisation* aller Beschäftigten. Man verspricht sich von der „ordnungsstiftenden Kraft der Selbstorganisation“, wie sie die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse für die Natur nachweisen, analoge Impulse auch für die Gestaltung der Industrieproduktion.

Das Konzept der fraktalen Fabrik will dem mit folgenden Grundannahmen entsprechen: Nicht tayloristisches Trennen von Denken und Handeln läßt Ordnungen entstehen, die den komplexen und turbulenten Umwelt- und Inwelteinflüssen folgen können, sondern gerade umgekehrt ein Strukturkonzept, das

- die Beschäftigten als ganze Menschen mit ihrem Potential für Kreativität und Erfassen komplexer Zusammenhänge in den Mittelpunkt rückt
- sie mit den Instrumenten ausstattet, die Innovationsbedarf erkennbar werden lassen

¹⁵⁷ Vgl. Warnecke 1993, S. 173.

- sie mit Handlungsfreiraum und Kompetenzen versieht, damit sie diese Mittel anwenden *können*
- sie mit Anreizen (Chancen und Risiken) konfrontiert, damit sie diese Mittel auch anwenden *wollen*.

Deshalb wird die Fabrik durch Fraktale als Organisationseinheiten mit den vor genannten Eigenschaften der Selbstorganisation strukturiert, aber gleichzeitig in einen für alle verbindlichen Rahmen einzubinden versucht, damit alle Fraktale am selben Strang ziehen und somit Selbstähnlichkeit aufweisen. So, und eben nicht durch Fremdgestaltung, soll jene Reaktionsgeschwindigkeit erreicht werden, die heute und künftig nötig ist, damit Unternehmungen auf den globalen und dynamischen Weltmärkten überleben können.

Bevor wir uns die fraktale Fabrik noch genauer ansehen, ist erwähnenswert, daß darin auch Konzepte eingeflossen sind, mit denen die japanische Automobilindustrie schon vor einiger Zeit Schattenseiten des Taylorismus bekämpft hat und die in der bekannten Studie des Massachusetts Institute of Technology (MIT) über die „zweite Revolution in der Autoindustrie“ unter dem Begriff der „Lean Production“ zusammengefaßt wurden.¹⁵⁸ Dazu gehören Kaizen (permanente Neuerungen am laufenden Prozeß, und zwar unmittelbar durch die Betroffenen in kleinen Arbeitsgruppen), Total Quality Management (nicht nur Qualitätskontrolle am Ende, sondern schon während des Produktionsprozesses) oder Kanban (Vermeidung der Bildung großer innerbetrieblicher Läger durch Materialsteuerung „Just in Time“). Es wird aber in der Ingenieurwissenschaft betont, daß mit der fraktalen Fabrik ein neues Paradigma industrieller Produktion gemeint ist, das der Selbstorganisation und Selbstähnlichkeit natürlicher Phänomene entspricht, wie es mit der fraktalen Mathematik beschrieben werden kann, und das damit zugleich zahlreiche Einzelansätze „auf einen gemeinsamen Nenner“ bringen,¹⁵⁹ also eine Art Idealtypus einer unter heutigen Bedingungen erfolgreichen, vitalen Fabrik darstellen will.

„Ein Fraktal ist eine selbständig agierende Unternehmenseinheit, deren Ziele und Leistung eindeutig beschreibbar sind.“¹⁶⁰ Die Charaktermerkmale von Fraktalen, wie wir sie unter 6.1 kennengelernt haben, sollen in der nachfolgend beschriebenen Weise für die Fabrik nutzbar gemacht werden.

158 Vgl. *Womack, Jones und Ross 1991*.

159 Dazu *Warnecke 1993*, S. 7-9.

160 *Warnecke 1993*, S. 152.

Selbstorganisation jedes Fraktals als teilautonome Organisationseinheit bedeutet, daß es dazu in die Lage versetzt wird, selbständig auf Umwelt- und Inweltänderungen zu reagieren, statt auf entsprechende „Weisung von oben“ zu warten. Selbstorganisation heißt also Abbau zentralistischer Planwirtschaft *innerhalb* von Institutionen - ein Vorgang, der durchaus mit der Umstellung ganzer Volkswirtschaften von Planwirtschaft auf Marktwirtschaft vor einigen Jahren verglichen werden kann.¹⁶¹ Erreicht wird dies durch entsprechende Delegation von Kompetenzen auf Fertigungsgruppen, auf Projektgruppen und so weiter. Der Fokus wechselt vom „System“ auf die einzelnen Beschäftigten, die nunmehr den nötigen Freiraum haben, innovative Ideen sofort selbst umzusetzen, statt sich in einen langen „Marsch durch die Institution“ einreihen zu müssen.

Es wird aber nicht nur der Freiraum für Innovation vergrößert. Darüber hinaus werden die Fraktale zur Selbstorganisation angeregt, indem sie in ein System von Leistung und Gegenleistung eingebunden werden. Jede Aktivität wird auf - externe oder interne - Abnehmer oder Adressaten bezogen, die ihrerseits die Kompetenz haben, über die Bezugsquelle für diese Aktivität selbst zu entscheiden. So gerät jeder Anbieter einer Leistung unter Wettbewerbsdruck, der es ihm angelegen sein läßt, sich selbst und permanent um das Fortbestehen des Nutzens seiner Aktivität für den Abnehmer zu kümmern und seine Arbeit selbst entsprechend neu zu organisieren. Dies ermöglicht das schnelle Reagieren auf neue Situationen. Weitere finanzielle Anreize zur Selbstorganisation werden mit dem Lohn- und Gehaltssystem verbunden, für das analoge leistungsabhängige Differenzierungen (etwa Grundgehalt entsprechend einer formalen Qualifikation, Zulagen, die sich nach der Leistungsfähigkeit der Institution richten, in der man arbeitet, sowie individuelle und teambezogene Leistungszulagen) vorgeschlagen werden.¹⁶² So wird dafür gesorgt, daß kein Fraktal erfolgreich sein kann, ohne daß zugleich die Institution als ganze in ihrer Zielerreichung gefördert wird.¹⁶³

Selbstorganisation kann zur Fraktalbildung auch außerhalb der klassischen Hierarchie führen. Sie schärft den Blick für das ganze Möglichkeitsspektrum des „Institutional Choice“ und schließt die Auflösung von Unternehmenseinheiten in eigenständige Teile ebenso ein wie das Outsourcing bestimmter Dienstleistungen. Das Konzept der fraktalen Fabrik hat somit Auswirkungen auf die Selbstorganisation

161 Dazu *Pischetsrieder 1992*: „Nennen Sie mir einen einzigen überzeugenden Grund, weshalb arbeitsteilige, zentralgesteuerte Planwirtschaften in Industrieunternehmen erfolgreicher wirtschaften sollten!“

162 Dazu etwa *Handy 1995*; *Pischetsrieder 1992*; *Warnecke 1993*, S. 215 ff.; *Maaß 1995*.

163 Hier finden sich Ansätze wieder, die weit in die betriebswirtschaftliche Tradition zurückreichen, etwa zur „prelialen“ Betriebslenkung *Eugen Schmalenbachs*. Vgl. dazu *Opfermann und Reinermann 1965*. Eine neuere Untersuchung stammt von *Bräunig 1994*.

ganzer Branchen einschließlich ihrer Zulieferer ja, auf die Selbstorganisation der Wirtschaft insgesamt.

Selbstorganisation muß aber mit *Selbstähnlichkeit* einhergehen. Diese hat erstens einen formalen Aspekt, weil Selbstorganisation ein immer wiederkehrendes Ordnungsprinzip auf allen Ebenen und in allen Teilen der Hierarchie sein muß (beispielsweise würde das Prinzip der Selbstähnlichkeit verletzt, wenn Selbstorganisation nur auf Fertigungsgruppen, nicht aber auf die Führung einer Unternehmung angewendet würde); sie bezieht sich aber zweitens auch auf die Inhalte der Aktivitäten der Fraktale, weil diese, bei aller Verschiedenartigkeit ihrer inneren Organisation, in ihrer Zielrichtung widerspruchsfrei sein müssen (wobei natürlich die Ziele auch wieder selbstähnlich sind, sich also in Detaillierungsgrad und spezieller Ausrichtung je nach Anordnung eines Fraktals in der Hierarchie unterscheiden). Selbstähnlichkeit bewirkt also, daß sich die einzelnen Fraktale „wie eine Fabrik in der Fabrik“ verhalten, oder - um die Orchester-Metapher auch hier wieder zu verwenden -, daß jeder einzelne Beschäftigte in die Lage versetzt wird, eine gemeinsame Partitur in gleicher Weise zu interpretieren und professionell umzusetzen. Selbstähnlichkeit bedeutet somit auch, daß jedes Fraktal alle wesentlichen Merkmale der Gesamtstruktur beinhaltet. Erreicht werden soll dies durch informationelle Vernetzung und offene Kommunikation, durch eine werte- und zielorientierte Führung sowie durch die Aufrechterhaltung einer Unternehmenskultur, die den Einzelnen auch ohne jeweilige Weisung erkennbar machen, in welche Richtung sie sich zu bewegen haben.

Gelingt dies, so bewirken Selbstorganisation und Selbstähnlichkeit der fraktalen Fabrik eine Bündelung aller einzelnen Kräfte, die der Unternehmung Vitalität verleiht - analog dem in der Chaosliteratur immer wieder auftauchenden Laser, der durch Selbstorganisation in der Ausgangssituation zahlreicher, chaotisch ungeordneter Lichtwellen entsteht. Stellt man die fraktale Fabrik nach dem Vorbild der fraktalen Geometrie dar, so wird auch optisch deutlich, wie bei diesem Konzept industrieller Fertigung, analog der Natur, mit wenigen einfachen, sich wiederholenden Bausteinen komplexe Strukturen gestaltbar werden.¹⁶⁴

Dies sind einige der Empfehlungen der Ingenieurwissenschaften, die zur „dynamischen Strukturierung“¹⁶⁵ der fraktalen Fabrik führen sollen. *Dynamische Strukturierung* statt auf lange Sicht angelegter Fremdgestaltung ist nötig für ein Überleben in Umwelten heutiger Komplexität und ermöglicht optimale Anpassungen

¹⁶⁴ Vgl. das fraktale Organigramm von L. Hellkuhl, zitiert bei Seifritz 1994.

¹⁶⁵ Warnecke 1993, S. 160.

der Institutionen an immer neue Umwelterfordernisse durch Selbstorganisation aus Eigeninteresse ohne äußeren Zwang.¹⁶⁶

6.3 NPM-Konformitäten

Um die zahlreichen Übereinstimmungen der hier behandelten Theorie mit NPM ein wenig zu gliedern, sollen drei Gesichtspunkte eingenommen werden.

a) Vergleicht man die Dreiteilung Selbstorganisation, Selbstähnlichkeit und Dynamik als herausragende Ordnungsparameter, wie sie Chaosforschung und fraktale Mathematik in der Natur erkennen lassen und wie sie die Ingenieurwissenschaften umsetzen wollen, mit der NPM-Konzeption, so fallen deutliche Parallelen auf:

- Daß Selbstorganisation notwendig ist, um mit umweltgerechten Ordnungsmustern zu arbeiten und nicht - wie *Knut Bleicher* es so treffend ausdrückt - „in Strukturen von gestern mit Methoden von heute an Problemen von morgen“ zu arbeiten¹⁶⁷, und daß deshalb Selbstorganisation auch ermöglicht werden muß, durchzieht NPM wie ein roter Faden. Typisch dafür sind etwa die Verantwortungszentren mit Delegation von Handlungskompetenz sowie Budgetierung, teilautonome Gruppenarbeit, Experimentierklauseln als „Normen, mit denen Normen abgeschafft werden sollen“, um die Vielfalt an Lösungsmustern zu steigern, oder der Wettbewerb, um einen gewissen Zwang zur Selbstorganisation auszuüben.
- Der Selbstähnlichkeit fraktaler Organisationseinheiten dient eine Reihe von Maßnahmen, vor allem offene Kommunikation, Prozeßmanagement und Vernetzung, Führung, Rahmensetzung und Zielvereinbarung, zentrale Steuerungsdienste, Leitbilder, immaterielle und materielle (etwa leistungsgerechte Entgelt- und Karriereformen) Anreizsysteme oder die Pflege der Verwaltungskultur.
- Dynamik, die ja erfordert, immer neue Ordnungsmuster zu verwenden, die den jeweiligen Umweltbedingungen angepaßt sind, weil man „den Wandel als das einzig Stabile anerkennen“¹⁶⁸ muß, wird durch den gesamten Maßnahmenkomplex der Regelung und Steuerung gefördert, weil dadurch Planabweichungen frühzeitig erkennbar gemacht werden sollen, aber auch durch die

¹⁶⁶ Dazu *Warnecke 1993*, S. 163 f.

¹⁶⁷ Zitiert nach *Scharfenberg 1993*, S. 19.

¹⁶⁸ *Fuchs 1994*, S. 45. Genauso *Bleicher 1994*, S. 177: "Mit dem beschleunigten Wandel wird Reorganisation zum Dauerthema."

neuartigen Führungsformen, die die Evolution der betreffenden Verwaltungsbereiche ermöglichen und Lernen fördern sollen.

b) Derselbe Eindruck einer weitreichenden Identität der Grundkonzeptionen von NPM einerseits und Chaosforschung, fraktaler Mathematik und Ingenieurwissenschaften andererseits stellt sich ein, wenn man die fünf NPM-Maßnahmenbündel als Betrachtungsperspektive wählt:

- Ein wesentliches Anliegen des ersten Maßnahmenkomplexes ist es, durch Entflechtung des öffentlichen Sektors mehr Selbstorganisation zu ermöglichen und dadurch zu einer Vielfalt von Gestaltungsmustern zu kommen, die die Wahrscheinlichkeit erhöht, daß Passendes zur Verfügung steht, wenn es gilt, sich an die Unterschiedlichkeit von Situationen oder an Veränderungen im Zeitablauf anzupassen. Das gesamte, dem zugrundeliegende Konzept der Gewährleistungsverwaltung - mit seinen verschiedenen Formen, von Verantwortungszentrum und Kontraktmanagement über Outsourcing, mit dem Selbstorganisation bei Zulieferern entstehen kann¹⁶⁹, bis zur Bürgerselbstverwaltung - ist auf Bereitstellung von Spielraum für Selbstorganisation angelegt. Das gilt ebenso für die verschiedenen Formen der Deregulierung. Mit den Wettbewerbskonzepten wird Außendruck zur Förderung von Selbstorganisation erzeugt. Selbstähnlichkeit ist darin zu erkennen, daß die Entflechtung möglichst so vorzunehmen ist, daß die entstehenden Fraktale ihre Leistungen ganzheitlich und selbständig, das heißt möglichst ohne Entscheidungsinterdependenzen mit anderen erbringen können („Verwaltung in der Verwaltung“).
- Das zweite Maßnahmenbündel ist mit Prozeßorientierung und Vernetzung zunächst einmal auf Selbstähnlichkeit gerichtet, indem die Beiträge der einzelnen Fraktale zusammengeführt werden. Wenn man will, kann man in dem Konzept der Wertschöpfungskette den Versuch erkennen, die in der Natur vorzufindenden optimalen Prozesse nachzubilden, die die einzelnen Zellen mit Netzwerken von Nerven, Blutbahnen und Hormonen verbinden¹⁷⁰ und dabei einen außerordentlich hohen Wirkungsgrad an Schnelligkeit, Zuverlässigkeit oder Energieausbeutung erreichen. Der Selbstähnlichkeit dienen Workflow Management, die Informationsverknüpfung im Sinne möglichst offener Kommunikation und die Funktionsintegration, mit der möglichst autonome und damit selbstähnliche Fraktale als Verwaltung in der Verwaltung entstehen sollen.

¹⁶⁹ Vgl. dazu *Pischetsrieder 1992*.

¹⁷⁰ Dazu *Fuchs 1994*, S. 16.

Selbstorganisation und Dynamik zeigen sich in den evolutionären, permanenten Bemühungen um Qualitätskontrolle durch die an den Prozessen beteiligten Beschäftigten sowie im revolutionären BPR, sofern auch hier die Selbstorganisation und nicht eine tayloristische Bombenwurfstrategie im Vordergrund steht.

- Strategie und Führung als drittes Maßnahmenbündel spiegeln „eine fast paradigmatische Wandlung unserer Einstellungen zur Führung von sozialen Systemen“¹⁷¹ wider. Diese ergibt sich eben daraus, daß wir aufgrund der beschriebenen Eigenschaften komplexer Systeme mit dem Wandel leben müssen, daß es immer weniger „Abkürzungswege“ gibt, auf denen man mit für längere Zeit festgeschriebenen Handlungsweisen der ständigen Reaktion auf Umweltveränderungen entgehen könnte, daß aber andererseits von Menschen gemachte, soziotechnische Systeme nicht auf Mutationen, als zufällig geänderten Umweltbedingungen entsprechende neue Ordnungsmuster, warten können, wie dies die Natur tut, in der, wie gesehen, Selbstorganisation ohne übergeordneten Bauplan zustande kommt. Evolution rechtzeitig zu ermöglichen, ist dann eine der Kernaufgaben von Führung. Dazu gehört einmal, ein für Organisationsentwicklung günstiges Klima zu schaffen, beispielsweise anzuerkennen, daß Innovationsanstöße zum großen Teil aus den selbstorganisierten Arbeitsgruppen mit ihrem direkten Kontakt zu den Adressaten und mit ihrer Detailkenntnis der Verwaltungsverfahren kommen. Zum anderen muß Führung diese Anstöße koordinieren und dazu in die Lage versetzt werden, Systemkomplexität, interdependente Zusammenhänge zu erkennen und sich nicht im Detail zu verlieren, was gerade durch Konzentration auf Kernaufgaben, auf Strategie statt auf Detail erreicht werden soll. Führung der und in der Verwaltung stellt aber auch einen wesentlichen Teil des Algorithmus dar, mit dem, wie bei mikroskopischer Betrachtung komplexer Muster mittels der fraktalen Geometrie zu erkennen, aus einfachen Bausteinen komplexe Systeme zusammengefügt werden. Die Führung muß also das Handeln der einzelnen Fraktale zu einem möglichst widerspruchsfreien und den Umwelтанforderungen entsprechendem Gesamtbild fügen, wozu ihr Kontraktmanagement, Prioritätensetzung, Unterstützung von zentralen Steuerungsdiensten, aber auch Leitbilder und Verinnerlichung der Verwaltungskultur zur Verfügung stehen.
- Ausleseprozesse sorgen in der Natur für Systemleistungen, die den Umwelтанforderungen entsprechen; fraktale Systeme streben dabei eine möglichst große Oberfläche an, um soviel Kontakt mit der Außenwelt wie möglich zu haben

¹⁷¹ Bleicher 1994a, S.165.

(Bronchien, Lauboberfläche von Bäumen). In Übereinstimmung damit will Adressatenorientierung als viertes Maßnahmenbündel möglichst jede Verwaltungsleistung, sei es eine externe oder interne, unmittelbar von den jeweiligen Adressaten abhängig machen, was mit Mitteln wie Wettbewerb, Subjektfinanzierung, Evaluierung und Bürgerbefragung geschehen soll. Außerdem will NPM einen Zustand beenden, der sich besonders in stark spezialisierten und tiefgestaffelten Hierarchien einstellen kann, daß nämlich mit dem direkten Kontakt zum Adressaten auch das Dienstleistungsbewußtsein verloren geht (in der Bundespost als Vorläufer der Telekom beispielsweise wurde dies mit dem Satz „Kunde droht mit Auftrag“ kolportiert) und Tätigkeiten zu Zielen in sich selbst degenerieren. Dem dient zum Beispiel die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die zu einer jedenfalls teilweisen Auflösung von Spezialabteilungen tief im Innern der Hierarchie führt.

- Analog der Untergangsdrohung für Systeme, die keine den Umweltaforderungen entsprechende Leistungen erbringen, will der fünfte Maßnahmenkomplex schließlich jeden einzelnen Beschäftigten am Wohl und Wehe der Institution ganz persönlich interessieren. Dieses Grundanliegen von NPM zeigt sich in den Maßnahmen, die Selbstentfaltung ermöglichen sollen (Delegation von Kompetenzen, kombinierte Fach- und Ressourcenverantwortung, Wettbewerb), ebenso wie in denen, die die Handlungsfolgen subjektiv spürbar machen sollen (materielle und immaterielle Anreize, die Individuen persönlich treffende Finanzierungsformen). Damit wird zugleich Selbstähnlichkeit angestrebt und ein Zerfallen des Gesamtsystems verhindert; Einzelleistungen von Fraktalen werden nur honoriert, wenn sie zugleich dem Gesamten dienen.

c) Schließlich fallen zahlreiche Parallelitäten in der Gedankenführung von fraktaler Mathematik und NPM auf, von denen einige angedeutet seien:

- Auch einfache Grundformen, immer wieder algorithmisch angeordnet, lassen komplexe Strukturen entstehen, etwa das Hellkuhl-Organigramm.
- Nicht „euklidische“ Linien-Organigramme erschließen die Komplexität einer Verwaltung, sondern erst die Algorithmen, die Regeln ihrer Zusammenarbeit.
- Unterschiedlichkeit in den Ausgangsbedingungen führt trotzdem zu einem einheitlichen Gesamtbild, wenn der richtige Algorithmus, die richtigen Zusammenarbeitsregeln angewendet werden. Vielfalt in den Ausgangssituationen sollte folglich zugelassen, aber richtig kombiniert werden.

- Eine fraktale Organisation kommt mit kürzeren Informationswegen aus als eine Hierarchie aus Spezialisten.
- Wie jeder Zelle mit ihrer DNA die Ordnung des Gesamtsystems zur Verfügung steht, sollten alle Mitglieder einer Institution über deren wesentliche Merkmale informiert sein (offene Kommunikation).
- Schließlich, zusammenfassend: Es gibt nicht nur interessante, sondern auch für die Verwaltungswissenschaft relevante Analogien zu Thermodynamik, Chaosforschung und fraktaler Mathematik. Nach dem zweiten Hauptsatz der Thermodynamik kann sich ein geschlossenes System nur zum Zustand der Entropie hin entwickeln. Nur ein offenes System ist in der Lage, durch Anstöße von außen den eigenen Ordnungsgrad zu erhöhen. Ein einfaches Beispiel ist das Pendel, das, von außen angestoßen, ein bestimmtes Schwingungsmuster ausbildet, schließlich aber mit Sicherheit zur Ruhe kommt (Entropie). Ähnlich bilden auch die Phänomene, deren Ordnungsmuster in fraktalmathematischer Darstellung sichtbar werden, Ordnungen unter Außendruck aus, von der Wasser- und Windkraft, die eine Küstenlinie formt, bis zur Wettbewerbskraft, die zur Selbstorganisation der Marktteilnehmer führt. Ebenso bietet das in der Chaosforschung immer wieder bemühte und zuvor bereits verwendete Beispiel des Laserlichts in der Tat eine weiterführende Analogie zu den uns mit Blick auf NPM interessierenden Fragen: So wie eine von außen dem Lasergerät zugeführte Energie die zunächst einmal ungeordneten Lichtwellen sich selbst organisieren lässt, die dann, mit identischer Wellenlänge, den kräftigen Laserstrahl bilden, soll ja auch von außen zugeführte Führungsenergie eine Selbstorganisation der zunächst einmal divergierende Interessen verfolgenden Individuen in einer Unternehmung oder Verwaltung bewirken, die dann eine kräftigere Leistung erbringt.¹⁷²

6.4 NPM-Diskrepanzen

Vor dem Hintergrund von Chaosforschung und fraktaler Mathematik sind zwei Bereiche im Maßnahmenbündel des NPM relativ schwach ausgebildet, von denen der eine vor allem die von NPM empfohlenen Handlungsmuster für Politik und Verwaltung betrifft (Regler), der andere die vom politisch-administrativen System zu lenkenden Gesellschafts- und Naturphänomene (Regelstrecke).

¹⁷² Man kann diese Zusammenhänge auch auf die Bedeutung äußerer Inspiration für Denkprozesse anwenden, soweit sich durch eine solche „Energiezufuhr“ Gedanken ordnen und überzeugend mitteilen lassen. (Dies hat Dichter wie *Rainer Maria Rilke* zur Auseinandersetzung mit poetischer Inspiration bewogen, durch die ein Individuum Autorität durch Rezeption erhalte).

Was den ersten Bereich anbelangt, so machen die NPM-Empfehlungen dann einen konservativen Eindruck, wenn sie vorgeben, gleichsam unabhängig von Ort und Zeit von nun an zu beherzigende Regeln zu sein. Wenn aber das Verhalten komplexer Systeme prinzipiell nicht oder doch nur kurzfristig vorhersagbar ist, weil schon kleine Unterschiede in den Ausgangsbedingungen unterschiedliche Systemreaktionen auslösen können, dann sind auf der einen Seite auch mit den durch NPM geschaffenen neuen Ordnungen Unsicherheiten verbunden. Entsprechend müsste NPM auch Maßnahmen und Institutionen bereitstellen, mit denen die Gültigkeit einer Ordnung über die Zeit immer wieder überprüft wird. Auf der anderen Seite ist dann damit zu rechnen, daß Lösungen auch in örtlicher Hinsicht nur beschränkt verallgemeinerungsfähig sind; NPM wird unter den Bedingungen einer Verwaltung A anders ausfallen als unter den Bedingungen einer Verwaltung B. Entsprechend müssten, als Konsequenz der Lehren aus der Chaosforschung und zwecks Vermeidung eines neuen Taylorismus, die situative Erarbeitung eines passenden NPM-Musters durch Partizipation breiteren Eingang in einen NPM-Idealtyp finden.

Der andere Bereich, in dem NPM bisher eher zu kurz greift, betrifft die öffentlichen Aufgaben zur Lenkung gesellschaftlich-natürlicher Systeme unmittelbar. Auch diese sind ja häufig komplex und damit prinzipiell nicht oder nur kurzfristig vorhersehbar, oder in der Gegenwart ergriffene Maßnahmen zur Lenkung gesellschaftlich-natürlicher Prozesse können in der Zukunft dysfunktionale Folgen aufweisen.¹⁷³ *Carl Böhret* sieht hier eine Doppelfalle zwischen kurzfristigem Politiksystem und langfristigem Natursystem: „Die Lernbereitschaft der politischen Führung ist wegen der kurzfristig-querschnittigen ‘Systembedingungen’ verständlicherweise reduziert, genau dort, wo es um die systematische Beschäftigung und Steuerung langfristiger Phänomene geht.“¹⁷⁴ Zwar geht es NPM, etwa mit der Ableitung von Zweck/Mittel-Beziehungen aus einem Gesellschaftsvertrag und deren Steuerung über alle Stufen eines Kontraktmanagement, auch deutlich um die Aufdeckung der positiven und negativen Folgen öffentlichen Handelns. Dennoch scheint es, als erforderten die Langfristfolgen komplexer Systeme ein stärker „innovatives Politikmanagement“, das „mental, institutionell und instrumentell“¹⁷⁵ auszurüsten wäre. NPM sollte sich dessen noch gezielter annehmen. Dies folgt im übrigen auch aus dem Konzept der Selbstähnlichkeit: Politische und administrative Führung müssen nach denselben Prinzipien verfahren. Generell reicht es nicht hin, auf unteren Hierarchieebenen neue Verfahren von Kontraktmanagement, Budgetierung und Controlling einzurichten, wenn es auf den oberen Etagen bei den herkömmlichen Führungsmustern bleibt.

¹⁷³ Dazu *Böhret 1994*.

¹⁷⁴ Ebenda, S. 5.

¹⁷⁵ Ebenda, S. 7 bzw. 22.

Denn es mangelt dann an Ziel- und Rahmenbildung sowie Evaluierung, die erst Handlungsfreiräume, Engagement und Selbstorganisation auf den unteren Ebenen sinnvoll ermöglichen. Auch aus der Sicht der hier behandelten Theorien bestätigt sich somit der Satz von *Thomas Ellwein*, daß Verwaltungsreform Politikreform impliziere.

7. Informatik

7.1 Einordnung

Was die Informatik, die vor gut fünfzig Jahren mit dem Computer entstanden ist (wenngleich bis in die sechziger Jahre hinein noch im Kontext anderer Wissenschaften wie Mathematik, Physik und Elektrotechnik) und deren Forschungs- und Gestaltungsfeld heute die Informations- und Kommunikationstechnologien sind, mit unserem Thema zu tun haben könnte, mag auf den ersten Blick nicht einleuchten. Dies erschließt sich aber schnell, wenn man ein komplexes Hardware- und Softwaresystem, als Produkt der Informatik, mit einer Behörde oder einer Unternehmung vergleicht. Man sieht dann, daß es in beiden Bereichen darum geht, Aufgaben durch Aufgabenträger (Menschen hier, Prozessoren dort) zu erledigen. Folglich stellen sich auch in beiden Bereichen ähnliche Fragen der Gestaltung eines solchen Aufgabenbewältigungssystems, Fragen, wie sie die Organisation als Verteilung von Aufgaben auf Stellen behandelt, mit all den Einzelaspekten wie Zentralisierung und Dezentralisierung, Spezialisierung und Generalisierung oder Kompetenzverteilung, Fragen, wie sie umfassend zum Beispiel von *Erich Kosiol*¹⁷⁶ behandelt worden sind.

So gesehen sind dann auch in beiden Bereichen unterschiedliche Organisationsmuster zu erwarten, mit denen man zu unterschiedlichen Zeiten komplexe Aufgabenbewältigungssysteme optimal gestalten zu können glaubt. Was Verwaltung und Verwaltungswissenschaft anbelangt, so wird - und das ist Anlaß für diese Arbeit - die Eignung hierarchisch-bürokratischer Organisationsmuster derzeit mit der eines in der Grundkonzeption devolutorisch-objektorientierten NPM verglichen. Und tatsächlich offenbaren sich auch bei einem Blick auf die Informatik aus dieser Perspektive überraschend ähnliche Entwicklungen.¹⁷⁷ Offensichtlich führt hier der Weg

– von einer anfänglich methodenlosen Phase („one-man algorithmic programs“)

¹⁷⁶ Vgl. *Kosiol 1976*.

¹⁷⁷ *Klaus Quibeldey-Cirkel* hat diese eingehend vom Gesichtspunkt eines *Kuhnschen* Paradigmenwechsels aus analysiert. Vgl. *Quibeldey-Cirkel 1994*, vor allem S. 1-19.

- über das Strukturparadigma (gekennzeichnet durch das Bemühen, durch systematische, dabei aber top-down-Vorgehensweise die algorithmischen Probleme in den Griff zu bekommen, die sich stellen, wenn man Teile dessen, was intelligente Menschen tun, auf eine Maschine bringen will, mit tayloristischer Trennung von Denken (Systemanalytiker) und Handeln (Benutzer) sowie mit weitgehender Nachbildung der vorgefundenen Arbeitsteilung und Hierarchie im Computerprogramm)
- zum Objektparadigma (gekennzeichnet durch Entflechtung der Hardware- und Software-Systeme in Objekte oder Module, die eine relativ große Selbständigkeit aufweisen und miteinander kommunizieren, womit sich ein neuer Raum für Benutzerpartizipation, ja Selbstorganisation auftut und so über die algorithmischen Probleme „der ersten Stunde“ hinaus sämtliche Phasen im Lebenszyklus informationstechnischer Systeme, von der Analyse über Design, Implementation, Test bis zur Wartung, in eine systematische, dabei aber inkrementelle und iterative Gestaltung einbezogen werden).

Übrigens wird auch übereinstimmend in beiden Bereichen die Suche nach Organisationsmustern mit besserer Eignung durch Krisen ausgelöst - symptomatisch im öffentlichen Sektor die Finanz- und Akzeptanzkrisen, in der Informatik die Softwarekrise und das Produktivitätsparadox der EDV.¹⁷⁸

7.2 Darstellung der Wesenszüge

Wenn wir jetzt das Objektparadigma der Informatik darstellen, wollen wir uns auf das für unser Thema Wesentliche - die Theorieabstützung des NPM - beschränken. Unter anderem verzichten wir darauf, den im Paradigmenwechsel von „SA/SD“ (Structured Analysis/Structured Design) zu „OOx“ (Objektorientierung in ihren verschiedenen Varianten) in der Praxis bereits erreichten Stand¹⁷⁹ oder die Umsetzung des Objektkonzepts in den verschiedenen Ansätzen¹⁸⁰ zu kommentieren. Auch, was Wurzeln und historische Entwicklung des objektorientierten Ansatzes anbelangt, wollen wir uns auf die Erwähnung beschränken, daß *Kristen Nygaard* und *Ole-Johann Dahl* mit ihrer Programmiersprache Simula-67 zu den Pionieren zählen¹⁸¹ und daß deren Konzepte nicht zuletzt von *Alan C. Kay* (Begründer des

¹⁷⁸ Dazu *Reinermann 1995a*.

¹⁷⁹ Siehe auch hierzu *Quibeldey-Cirke 1994*.

¹⁸⁰ Für einen systematischen Vergleich wichtiger objektorientierter Programmiersprachen vgl. beispielsweise *Gall, Hauswirth und Klösch 1995*.

¹⁸¹ Vgl. *Lamprecht 1981*.

Xerox Palo Alto Research Center (PARC), wo manche seiner häufig objektorientierten Visionen konkretisiert wurden, wie PC, graphische Benutzeroberfläche, Maus zur Direktmanipulation oder die objektorientierte Programmiersprache Smalltalk¹⁸²) maßgeblich weiterentwickelt wurden.

Heute findet sich die Objektorientierung, als eine Art Geisteshaltung, als ein spezifisches Verständnis von der Strukturierung von Problemen¹⁸³, als eine „Wissenschaft des Entwerfens“¹⁸⁴, in allen Zweigen der Informatik:

- Objektorientierte Analyse- und Entwurfsmethoden erlauben über problemnah definierte Objekte und Prototypen eine Kommunikation (und nicht nur ein „Ausfragen“) von Teams aus Systemanalytikern und Benutzern und streben an, die dabei entstehenden Begriffe und Konzepte durchgängig für den Lebenszyklus des IT-Systems beizubehalten, also mit den Phasen der Implementation, des Tests und der Wartung zu vernetzen.
- Objektorientierte Testmethoden lösen solche für monolithische Programme ab und tragen dem Charakteristikum der Verteilung von Daten und Prozeduren sowie deren Zusammenspiel durch gegenseitige Aufrufe Rechnung.
- Programmiersprachen sind objektorientiert, wenn sie Sprachmittel zur Verfügung stellen, mit denen man Objekte als Module, die über einen Zustand (Eigenschaften, Lage) und einen Methodenvorrat verfügen, sowie Klassen und Vererbung von Eigenschaften und Methoden zu einer Problemlösung zusammenstellen kann.
- Klassenbibliotheken halten verfügbare Methoden zur Wiederverwendung bereit.
- Objektorientierte Datenbanken weisen mit ihren semantischen Datenmodellen wie beispielsweise dem Entity-Relationship-Modell (ERM)¹⁸⁵ gegenüber hierarchischen und relationalen Datenbanken einen höheren Abstraktionsgrad in dem Sinne auf, daß sie unabhängiger von der physischen Darstellung sind und so weitestgehend der wahrgenommenen Wirklichkeit entsprechen.¹⁸⁶

182 Vgl. *Kay 1977*.

183 So *Klotz 1993*, S. 181.

184 *Quibeldey-Cirkel 1994*, S. 2.

185 *Klassisch Chen 1977*.

186 Vgl. *Dittrich 1989*.

- Objekte sind ferner die Metaphern, die auf graphischen Benutzeroberflächen für das Aufrufen von Funktionalitäten eines IT-Systems verwendet werden.
- Auch Client/Server-Systeme kann man als objektorientierte Entflechtung hierarchischer Großrechnersysteme auffassen.
- Und selbst auf der Prozessorebene begegnet uns dieses Prinzip in Form von Risc-Prozessoren, die nicht einen maximal zu erwartenden, aber dann in der Praxis unter Umständen selten gebrauchten Befehlsvorrat enthalten, sondern nur wenige, häufig gebrauchte Instruktionen („reduced-instruction-set processor“). Wird eine nicht vorrätige Funktion benötigt, wendet sich der Prozessor um Ergänzung an die entsprechende „Klasse“. Durch dieses contracting-in ist eine solche Prozessorarchitektur billiger und schneller.

Diese vielfältigen, aber selbstähnlichen¹⁸⁷ Ansätze des Objektparadigmas bedingen und ergänzen sich. Soll beispielsweise der Benutzer, statt auf vorgeschriebene Menüs beschränkt zu sein, mausgesteuert und in einer Reihenfolge, die ganz individuell von seiner jeweiligen Aufgabe abhängt, über Objektsymbole auf dem Bildschirm, die der Erfahrungswelt nachempfunden sind, die gewünschten Software- und Hardwareteile aktivieren können, so dürfen diese ihrerseits nicht in eine feste, vorbestimmte Ablaufhierarchie eingebunden sein, sondern müssen auftragsorientiert auf die jeweiligen Benutzeranforderungen reagieren können; sie müssen also über eine gewisse Autonomie verfügen. Zur Entflechtung informationstechnischer Systeme in teilautonome Objekte paßt weiter eine Client/Server-Architektur: Wenn man schon Objekte, quasi als „Computer im Computer“, so konzipiert, daß sie eine Menge ihnen geläufiger Methoden oder Prozeduren mit einer Menge ihnen zugänglicher Daten verbinden und in diesem Rahmen selbständig auf Nachrichten oder Aufträge mit erarbeiteten Ergebnissen reagieren, dann kann man sie auch auf eigenständiger Hardware und über beliebige Entfernung durch Netze verbunden installieren („Vernetzte Dezentralisierung“). So lassen sich Beschäftigte mit ihrer Behörde, Behörden untereinander und Behörden mit ihren Klienten koppeln¹⁸⁸. Oder, als drittes Beispiel, je mehr Devolution und Dezentralisierung in Hardware- und Software-Systemen über Objektorientierung verwirklicht sind, desto günstiger sind die Voraussetzungen, die Benutzer selbst die Systementwicklung steuern zu lassen, was deren situatives Fit ebenso positiv beeinflußt wie die Einbindung der Verwaltungsinformationssysteme in die Strategien der Verwaltungsentwicklung.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Vgl. *Reinermann 1992a*, S. 135.

¹⁸⁸ Vgl. *Reinermann 1996*.

¹⁸⁹ Vgl. *Reinermann 1997*.

Schon mit diesen Anmerkungen zeichnen sich einige Wesensunterschiede zwischen dem konventionellen und dem Objektparadigma der Informatik ab. Für ersteres sind top-down-Entwicklungen charakteristisch, die nach dem Wasserfallmodell¹⁹⁰ entstehen - von der Abfrage gewünschter Systemfunktionen bei den späteren Benutzern in immer detaillierteren Schritten bis zum endgültigen und dann nur noch schwer veränderbaren Programmsystem. Dieses Vorgehen in einer Einbahnstraße folgt dabei nahezu zwangsläufig den schon bestehenden Organisationsformen. So entstehen Kopien des Istzustandes, ohne Nutzung des informationstechnischen Potentials, sowie Insellösungen mit häufig inkompatiblen Schnittstellen und dazu oft auf inkompatibler Hardware und Systemsoftware. Arbeitsteilig getrennt werden auch die Funktionssicht (funktionelle Zerlegung in Programmablaufplänen) und die Datensicht (Datenflußpläne) erarbeitet und dargestellt, woraufhin die aktiven Funktionen die passiven Eingabedaten mittels imperativer Programmiersprachen zu Ausgabedaten verarbeiten.¹⁹¹ Die Konstrukteure legen bei diesem systemzentrierten Konzept auch die Mensch-Maschine-Interaktionen fest. Die Benutzer bedienen die Maschine über restriktive Kommandosprachen und vorgegebene Menü-Hierarchien.¹⁹²

Das Objektparadigma dagegen ist menschenzentriert. Ein informationstechnisches System wird folglich als Universalwerkzeug seiner Benutzer angesehen. Der Mensch bedient nicht die Maschine, sondern bedient sich ihrer. Informationstechnische Systeme entstehen deshalb nach einem iterativen Spiralenmodell, das zu kommunizierenden Objekten führt, die Daten und Funktionen gleichberechtigt enthalten und die nur deshalb an in Zeitpunkt und Reihenfolge unvorhersehbare Anforderungen anpaßbar sind.

Wir wollen nun das Objektparadigma noch ein wenig genauer betrachten und dazu in einem ersten Schritt annehmen, wir hätten schon ein fertiges Programmsystem vor uns. Worin zeigt sich dessen Objektorientierung? Bei der Antwort unterscheiden wir Struktur (ein Programmsystem „in Bereitschaft“, statische Sicht) und Prozeß (ein Programmsystem „in Aktion“, dynamische Sicht), beschränken uns aber auf die drei Merkmale Objekt, Klasse und Vererbung, wie sie auch als verpflichtende Basiskonzepte für objektorientierte Programmiersprachen gelten.¹⁹³

190 Vgl. *Agresti 1991*.

191 Vgl. *Dokupil 1996*, S. 18-21.

192 Vgl. *Klotz 1993*, S. 182.

193 Vgl. *Gall, Hauswirth und Klösch 1995*, S. 195.

Die *Struktur* objektorientierter Systeme wird durch die Klassenhierarchie geprägt.¹⁹⁴ Auf der untersten Ebene sehen wir Objekte. Dies sind Ausschnitte, Teilsysteme einer Verwaltung zum Beispiel, die mit anderen Objekten innerhalb oder außerhalb dieser Verwaltung Nachrichten austauschen. Ein Objekt vereinigt in sich Daten (auch Attribute, Zustand oder lokales Gedächtnis genannt) und Funktionen (auch Prozeduren, Programme oder Methoden genannt). Ein Objekt ist also deutlich mehr als ein Satz in einer Datei, weil es auch die Funktionen enthält, die auf den Daten operieren. Ein Objekt ist somit ein „Computer im Computer“. Funktionen sind ihrerseits die Reaktionsmöglichkeiten des Objekts auf Nachrichtenanstöße von außen. Solche Nachrichten enthalten den Empfänger, die gewünschte Operation und die zugehörigen Argumente. Das empfangende Objekt „weiß“ gleichsam, wie es zu reagieren hat, und sucht auch gegebenenfalls aus seinem Methodenreservoir eine der Eingangsnachricht am besten entsprechende Prozedur aus (Teilautonomie). Das Funktionsergebnis kann in einer Zustandsänderung des Objekts oder in einer ausgehenden Nachricht bestehen. Daten und Funktionen eines Objekts sind gekapselt, so daß fremde Objekte ausschließlich nach Maßgabe der im angestoßenen Objekt vorrätigen Funktionen auf dessen Daten zugreifen können (information hiding) und so Mißbrauch und dysfunktionalen Veränderungen ein Riegel vorgeschoben ist.

Zur Veranschaulichung dieses Objektbegriffs kann man sich als Teil der Einwohnerverwaltung Daten von Frau X, aber eben einschließlich hierauf ansetzbarer Prozeduren wie Namensänderung, Umzug oder Wahlbenachrichtigung vorstellen.

Ein Objekt ist regelmäßig der konkrete Einzelfall, eine sogenannte Instanz, einer Klasse als Menge aus gleichartigen Objekten. Die Klasse ist gleichsam eine Schablone, nach der ihre Objekte gebildet werden. Eine Klasse kann wiederum einer Superklasse angehören (Klassenhierarchie).

Jedem Objekt stehen die Daten und Funktionen der Klassen zur Verfügung, denen es angehört (Vererbung). Ein Objekt kann aber darüber hinaus spezifische, nur ihm gehörende Instanzvariable und Instanzmethoden haben.

Tiefer soll an dieser Stelle nicht in die objektorientierte Methodik eingestiegen werden, weil schon deutlich wird, was der Kerngedanke ist: Es ist die sorgfältige Untersuchung von Daten und Funktionen auf ihre spezifischen sowie auf ihre generischen Bestandteile und deren zweckmäßige Anordnung und Verwendung in einem informationstechnischen System. Betrachten wir mit der Antragsbearbeitung ein anschauliches Beispiel: Statt die verfahrensmäßige Behandlung von Anträgen

¹⁹⁴ Vgl. zum folgenden *Dokupil 1996* sowie *Gall, Hauswirth und Klösch 1995*.

auf Baugenehmigung, Aufenthaltsgenehmigung oder - um über eine Branche hinaus zu gehen - Kreditgewährung jeweils für sich von A bis Z zu programmieren, untersucht man diese Objekte auf identische, generische Bestandteile, etwa formale Überprüfung oder Eingangsbestätigung, die dann in Superklassen, gegebenenfalls mehrstufig, vorgehalten und von den angehörigen Objekten geerbt werden können.¹⁹⁵ Es ist wichtig zu erkennen, daß man damit nicht nur überflüssige Redundanz vermeiden, sondern - gerade umgekehrt - auch gewünschte Vielfalt herstellen kann. Das Objektparadigma zwingt so gesehen zur ausdrücklichen Beantwortung der Frage, was in einer bestimmten Situation wirklich spezifisch gehandhabt werden sollte und was problemlos von Superklassen und deren Daten und Funktionen abgedeckt werden kann.

Betrachten wir jetzt den *Prozeß*, so sehen wir, wie unser Programmsystem sich verhält, das heißt wie die objektorientierte Struktur auf Ereignisse mit Reaktionen antwortet. Solche Ereignisse können Kalenderdaten sein (Wiedervorlagen, Rechnungsabschlüsse, Wahltermine) oder zufällig auftreten (ein Falschparker begeht eine Ordnungswidrigkeit) oder Ergebnis eines angestoßenen Objekts sein (Kettenreaktion). Können, wie in der öffentlichen Verwaltung überwiegend der Fall, solche Prozesse nicht vollautomatisch ablaufen, so sehen die Objekte Eingriffe der sie bearbeitenden Menschen vor, die dann die Daten mit ihrer Erfahrung und die Funktionen mit ihren Entscheidungen ergänzen. Workflow Management-Systeme sind anschauliche Beispiele für solche Mensch-Maschine-Systeme.

Setzen wir noch kurz einen zweiten Schritt, um zu betrachten, wie objektorientierte Systeme zustande kommen. Auch in dieser Hinsicht gibt es deutliche Änderungen im Vergleich mit dem konventionellen Paradigma, und zwar in Richtung Selbstorganisation, statt Entwürfe top-down zu fertigen. Auffälligstes Merkmal eines objektorientierten Projektmanagements sind die sogenannten Klassenmanager. Sie tragen die Verantwortung für die Klassen und Objekte in ihrem Zuständigkeitsbereich, erarbeiten deren Anforderungen an Daten und Funktionen und handeln mit den anderen betroffenen Klassenmanagern Vereinbarungen aus (Kontraktmanagement, Design by contract). Konfigurations- und Testmanager sowie System- und Datenarchitekten kommen hinzu, arbeiten aber eher im Auftrag der Klassenmanager.

Alles in allem zeigt das Objektparadigma damit tatsächlich Auswege aus der Softwarekrise:

¹⁹⁵ Vgl. Wieser 1995.

- Die Teilautonomie der Objekte ermöglicht die Entkoppelung informationstechnischer Systeme, deren Funktionalitäten nunmehr von den Benutzern nach ihren Bedürfnissen in Anspruch genommen werden können.
- Die Wiederverwendbarkeit von Prozeduren steigert Produktivität, Effizienz und Fehlerfreiheit.
- Daten sind mit höherer Wahrscheinlichkeit aktuell und konsistent, weil es Verantwortliche (custodians) für deren Pflege gibt und weil sie mit Funktionen gekapselt werden (information hiding).
- Objektorientierung fördert die Konzentration auf die informationellen Schnittstellen zwischen Objekten und vermeidet so Brüche.
- Genau definierte Objekte lenken den Blick auf die gesamte Reihe möglicher Institutionen im Sinne des „institutional choice“ der Institutionenökonomik. Sie legen die Frage "make or buy" nahe und tragen auch damit zur Effizienz bei.
- Objekte sind wegen ihrer Teilautonomie schneller anzupassen, was Innovationen fördert.
- Die Akzeptanz informationstechnischer Verfahren steigt infolge der Steuerung des Systementwicklungsprozesses durch die Betroffenen, den dadurch eröffneten Handlungsfreiraum und die so eher mögliche situative Paßform.
- Rechts- und Verfahrenssicherheit steigen durch Kapselung von Daten und Methoden sowie durch die explizite Gestaltung des Nachrichtenflusses.
- Transparenz auch komplexer informationstechnischer Systeme wird durch Rückführung auf Objekte als einfache Bausteine und deren Verknüpfung über Algorithmen möglich (insoweit sind tatsächlich „Objekte die Fraktale der Information“¹⁹⁶).

¹⁹⁶ Warnecke 1993, S. 177.

7.3 NPM-Konformitäten

Objektparadigma der Informatik und NPM der Verwaltungswissenschaften weisen außerordentlich viel an Übereinstimmung auf, sowohl was einen Paradigmenwechsel zum Objektparadigma angeht, der die typischen, von *Thomas Kuhn* gefundenen Merkmale aufweist, als auch was das Objektparadigma selbst mit seiner Betonung selbständiger kleiner Einheiten anbelangt, die sich auf Kernaufgaben konzentrieren, dabei über Teilautonomie verfügen und für die Abwicklung der Gesamtaufgabe gezielt miteinander kooperieren.

7.3.1 Paradigmenwechsel

In der Informatik wie in der öffentlichen Verwaltung und den Verwaltungswissenschaften konnten wir einen paradigmatischen Wechsel beobachten, der von maschinenzentrierten IT-Systemen beziehungsweise Verwaltungsapparaten, mit Menschen als ferngesteuerte Rädchen in einem hierarchischen Gefüge, zu menschenzentrierten Formen führt, in denen die Beschäftigten mehr Eigenverantwortung für Selbstorganisation erhalten und sich des IT-Systems beziehungsweise des Verwaltungsapparates zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen. Die Verhältnisse drehen sich gleichsam um: Der Mensch mit seiner Sachaufgabe rückt in den Mittelpunkt, und der Apparat arbeitet ihm mit den erforderlichen Dienstleistungen zu.

Die Beobachtungen, die man bei beiden Übergängen machen kann, sind unterstützende Belege für *Thomas Kuhns* Theorie vom wissenschaftlichen Fortschritt als einem keineswegs, wie man annehmen könnte, kumulativ, sondern revolutionär verlaufenden Prozeß. An dieser Stelle nur ein Beispiel: Während der ersten der drei von *Kuhn* unterschiedenen Phasen - Rätsellösen, Krise, Lösung - befassen sich die Normalwissenschaftler mit der Verfeinerung des geltenden Paradigmas, wie bei einer mathematischen Formel, etwa zweier Gleichungen mit zwei Unbekannten, deren Lösung schon in der Aufgabe steckt und nur noch herauszudestillieren ist, oder wie bei einem Kreuzworträtsel, dessen Lösung ja schon seiner Darstellung unterliegt und nur noch "freizurubbeln" ist. In der Informatik entspricht dem der lange Zeit beobachtete Methodenberg: Vergleich man, wie viel an Methodenunterstützung den Software-Lebenszyklusabschnitten „Analyse, Design, Implementierung (Programmierung), Test und Wartung“ jeweils zur Verfügung steht, so zeigte sich ein deutlicher Gipfel über der Implementierung.¹⁹⁷ Die wichtigen Phasen, in denen sichergestellt werden muß, daß man - noch - am relevanten Problem arbeitet (Analyse und Design einerseits sowie Test und Wartung andererseits), wiesen ein

¹⁹⁷ Vgl. *Quibeldey-Cirke* 1994, S. 11.

deutlich geringeres Interesse der Informatik auf - eine Beobachtung, die man auch in Verwaltung und Verwaltungswissenschaften machen kann, wo Politikentwicklung einerseits und Evaluierung der Politikfolgen andererseits sowohl in dem auf sie konzentrierten Interesse als auch in der Methodenunterstützung deutlich hinter Implementierung/Programmierung zurückliegen (man vergegenwärtige sich nur den Anteil des öffentlichen Rechts an Ausbildung und Berufspraxis des öffentlichen Dienstes).

7.3.2 Das Objektparadigma

In beiden Bereichen sollen Komplexität und Dynamik von Umwelt und Inwelt durch das Prinzip der vernetzten Dezentralisierung reduziert werden, indem hierarchische Systeme aufgelöst werden in teilautonome Organisationseinheiten (Objekte hier, Verantwortungszentren da), die kooperativ die Gesamtaufgabe über einen gezielten Nachrichtenaustausch bewältigen. In beiden Bereichen soll damit zugleich sichergestellt werden, daß nicht an „Akzidenzien“, sondern an der „Essenz“¹⁹⁸ der Aufgabe gearbeitet wird, durch Konzentrierung der Systementwicklung auf die wirklichen Probleme der Benutzer in der Informatik und durch Ausrichtung des Verwaltungshandelns auf den „contrat social“ mit Betonung materieller neben formaler Verantwortung¹⁹⁹ in NPM.

Die Übereinstimmungen im Ansatz setzen sich beim Blick auf unsere fünf NPM-Maßnahmenbündel fort:

- NPM soll zu einer entflochtenen Verwaltungsstruktur in Bereitschaft führen, die sich, wie die Informatik auf teilautonome Objekte, wesentlich auf teilautonome Verantwortungszentren stützt. In beiden Bereichen soll die willkürlich anmutende Trennung der Daten von der Ablaufsteuerung (in der Informatik²⁰⁰) beziehungsweise des Wissens in den Köpfen der Mitarbeiter von hierarchischen Weisungen "von oben" (in der Verwaltung) durch Kapselung von Daten und Funktionen mit Auswahlentscheidung durch das Objekt (in der Informatik) beziehungsweise durch Delegation von kombinierter Sach- und Ressourcenverantwortung (in der Verwaltung) aufgehoben werden.
- Im Prozeß treten diese Struktureinheiten in Aktion, indem sie sich Leistungsaufträge mitteilen und sich dabei auf Informationen beschränken, die das Was

¹⁹⁸ So *Quibeldey-Cirke* 1994, S. 17.

¹⁹⁹ Vgl. *Reinermann* 1996a, S. 18.

²⁰⁰ Vgl. *Quibeldey-Cirke* 1994, S. 11.

betreffen, während das Wie dem jeweiligen Objekt oder Verantwortungszentrum überlassen bleibt. Produkt und Prozeß werden so zusammengeführt.

- Führung entfernt sich in beiden Bereichen vom Detail und wird deutlich auf Aufgaben konzentriert, die für Objekte oder Verantwortungszentren generisch, quasi wiederverwendbar sind und geerbt werden. Das sind zum Beispiel Fragen der Systemarchitektur im Ganzen, des Ausreichens der Ressourcen, der Kompatibilität aller Teile oder des hinreichenden Informiertseins über Zusammenhänge. Das gilt für laufende Systeme wie für deren Weiterentwicklung.
- Objekte in der Informatik wie Verantwortungszentren im NPM sind Dienstleister, die Aufträge für andere ausführen. Die ausgetauschten Nachrichten sind dabei Aufforderungen zur Herstellung solcher Dienstleistungen. Die Adressatenorientierung zeigt sich weiter in beiden Bereichen in der Vernetzung mit den Klienten. Das one stop agency-Konzept, ob im Bürgeramt oder in der Wirtschaftsförderung verwirklicht, entspricht dem Zusammenführen von Dienstleistungen bei einem Objekt (zum Beispiel Bürger oder an Ansiedlung interessiertes Unternehmen).
- Das personale Element tritt in der objektorientierten Informatik vor allem bei der Systementwicklung zutage, wo die Benutzer Raum und Verantwortung für die maßgeblichen Weichenstellungen bekommen. NPM entspricht dem exakt mit der Delegation von Ressourcenverantwortung, die ja die Verantwortung für die Informationstechnik einschließen muß.²⁰¹ Im laufenden Prozeß zeigt sich das personale Element in beiden Bereichen übereinstimmend darin, daß die Benutzer nicht tayloristisch fremdgesteuerte Maschinenbediener sind, sondern sich der Informationstechnik bedienen. Damit kann sichergestellt werden, daß "das Reengineering der Datenverarbeitung in Richtung objektorientierter Software-Systeme (Hand in Hand geht) mit einem Reengineering der Betriebswirtschaft in Richtung objektorientierter Geschäftsprozesse"²⁰².

Eine weitere erwähnenswerte Parallele scheint uns die Interdisziplinarität zu sein, die sowohl von der objektorientierten Informatik angestrebt wird, wenn sie nunmehr nicht nur die IT-Experten, sondern alle wesentlichen Projektpartner zusammenführt, damit

²⁰¹ Zum Zusammenhang zwischen Objektparadigma und Unternehmensstruktur *Mattison 1994*, vgl. auch *Reinermann 1995*.

²⁰² *Sneed 1996*, S. 4.

die Auftraggeber *ihre* Probleme gelöst bekommen und dies so, wie *sie* es brauchen, als auch von NPM, wenn es etwa darum geht, durch institutionelle und instrumentelle Unterstützung horizontaler Prioritätensetzung zu unterbinden, daß sich vertikale Fachbruderschaften zu Lasten der Auftraggeber (der Gesellschaft) über Gebühr durchsetzen sowie daß politische und administrative Führung von Fachexperten über den Tisch gezogen werden.

Schließlich sei auf eine Analogie hingewiesen, die darin besteht, daß eine objektorientierte Software mit ihren genauen Definitionen, „was“ Objekte liefern, eine Enthierarchisierung der IT-Systeme im Sinne einer Verteilung auf beliebig lozierte Client/Server-Systeme genauso nahelegt wie eine entflochtene Struktur von Verantwortungszentren zu neuen Überlegungen des „institutional choice“ anregt. Denn in dem Maße, wie über Kontrakte das Was einer Leistung definierbar ist, verliert das Wie ihrer Erstellung an Bedeutung, was einer Gewichtsveränderung der Kriterien der Institutionenökonomie entspricht und andere Institutionen in der Reihe zwischen Hierarchie und Markt erwägenswert machen kann.

7.4 NPM-Diskrepanzen

Betrachtet vor dem Hintergrund der Informatik mit ihrem Paradigmenwechsel zur Objektorientierung könnten in der NPM-Diskussion nachfolgende Aspekte noch etwas deutlicher betont werden:

- Man muß NPM als einen Idealtypus ansehen und propagieren, der jeweils situationsgerecht an Ort und Stelle auszugestalten ist. Das unterstreichen sowohl die durch Objekte, Klassen und Vererbung herausgeforderte Differenzierung in generische und spezielle Anforderungen wie die heutige anthropozentrische und prozeßorientierte Auffassung von der Entwicklung komplexer informationstechnischer Systeme.
- Darüber hinaus sollte versucht werden, den Idealtypus NPM selbst immer in der revolutionären Wissenschaftsphase zu halten. Infragestellen und Weiterentwickeln dieses Verwaltungskonzepts muß immer wieder zugelassen, ja provoziert werden, statt den Eindruck zu erwecken, man hätte "nunmehr" eine endgültige Wahrheit gefunden.
- Der Paradigmenwechsel zur Objektorientierung in der Informatik ist ein Beleg für die *Kuhnsche* Beobachtung, daß die neue Lösung das Bewahrenswerte der alten einschließt²⁰³. Die NPM-Protagonisten könnten dies noch deutlicher

²⁰³ Vgl. *Quibeldey-Cirke* 1994, S. 13.

machen, auch um Gegnern mit déjà vu-Argumenten den Wind aus den Segeln zu nehmen.

- Die konzeptionell weitgehende Übereinstimmung von NPM und Objektparadigma der Informatik sollte natürlich nicht den Unterschied zwischen Mensch und Computer verwischen und zu einem neuen Taylorismus verleiten, indem man Verantwortungszentren als Objekte einschließlich ihrer Kooperation zu stark programmiert. Die Objektorientierung der Informatik fordert das auch keinesfalls. Wohl führt sie, richtig verstanden, zu der Frage, welche Aktivitäten einer Verwaltung ohne Nachteile für eine sinnvolle Ausführung automatisiert werden können und wo, im Gegenteil, Daten und Funktionen von Objekten offen gehalten werden müssen für Beiträge, die aus der Erfahrung, Einschätzung, Bewertung, Intuition und Kreativität der mit ihnen arbeitenden Menschen fließen.

Kapitel 3

Ergebnis

Abschließend wollen wir die Einzeldarstellungen - des dieser Arbeit zugrundeliegenden Idealtypus von NPM in Kapitel 1 sowie der Untersuchung auf Übereinstimmung des so verstandenen NPM mit sechs Theorien im Kapitel 2 - zu einem Gesamteindruck verdichten.

Insgesamt überwiegt der Eindruck, daß die Vorstellungen des NPM von einem modernen, das heißt den Zeitumständen und ihren Anforderungen in Struktur und Verhalten entsprechenden öffentlichen Sektors zum großen Teil mit den Konzepten der untersuchten sechs Theorien, zu denen als siebte die *Kuhnsche* Theorie vom wissenschaftlichen Paradigmenwechsel stets begleitend hinzutrat, konform gehen. Damit befaßt sich der nachfolgende Abschnitt 3.1.

Allerdings legen die untersuchten Theorien auch nahe, den Bogen, den NPM in den Zirkel zu nehmen beabsichtigt, noch weiter zu schlagen. Das bezieht sich erstens auf den öffentlichen Sektor als Gesamtkomplex, der nicht immer deutlich genug zutage tritt, wenn NPM sich auf die Optimierung einzelner Verwaltungen konzentriert. Zweitens ist damit gemeint, daß NPM eine gewisse Gefahr läuft, das Neue überzubetonen und darüber das traditionell Bewährte, das ja beibehalten werden sollte, zu vernachlässigen. Drittens wäre das Maßnahmenpaket von NPM noch stärker auf Implementierung, auf den Übergang von Bürokratie- zu Public Management-Konzepten auszurichten. Diese Punkte sind Gegenstand von Abschnitt 3.2.

1. NPM-Konformitäten

Für jedes der fünf von uns unterschiedenen NPM-Maßnahmenbündel läßt sich eine grundsätzliche Übereinstimmung mit den untersuchten Theorien feststellen. Einige wesentliche Aussagen dazu lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das erste Maßnahmenbündel will der Größe und Vielfalt des öffentlichen Sektors durch eine bessere Nutzung der verfügbaren Institutionen zwischen Hierarchie einerseits und Markt andererseits entsprechen. Konzentration auf das Wesentliche, Übersichtlichkeit, Flexibilität und höhere Produktivität sollen damit erreicht werden. An die Stelle monolithischer Großverwaltungen tritt so ein Netzwerk aus Kernverwaltung und weiteren Institutionen des dritten und des

privaten Sektors, die sich die Aufgaben der Gewährleistung, der Koordinierung, der Finanzierung und der Erstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen teilen. Instrumente dazu sind das Kontraktmanagement, das zu klaren Aufträgen führen soll, die durch verwaltungsinterne Zentren oder durch verwaltungsexterne Institutionen wahrgenommen werden können, der so provozierte Wettbewerb (wenn man will: eine Art Perestroika), neue Finanzierungs- und Handlungsformen, Deregulierung, aber auch Bürgerselbstverwaltung als letztes Glied in der Kette der an öffentlichen Aufgaben beteiligten Institutionen.

Damit liegt NPM recht genau auf der Linie vieler theoretischer Konzepte, die wir in Kapitel 2 vorgestellt haben:

- Die Transaktionskostentheorie erklärt und empfiehlt das Aufblättern des Pakets, zwischen Markt und Hierarchie tatsächlich zur Verfügung stehender Institutionen.
 - Die Systemtheorie zeigt Systembildung als Mittel zur Komplexitätshandhabung auf, weil diese die Zerlegung des Komplexen öffentlicher Sektor in überschaubare Bestandteile sowie die Konzentration der Systemsteuerung auf die an den Schnittstellen zwischen System und Umwelt ausgetauschten Funktionen ermöglicht.
 - Die objektorientierte Informatik zerlegt hierarchische Programmblöcke in teilautonome Module, die den jeweiligen Umweltafordernungen entsprechend und nach Maßgabe der in sie eingebauten beziehungsweise von ihnen ererbten Daten und Methoden miteinander in Kontakt treten.
 - Fraktale Mathematik erkennt in komplexen Strukturen selbstähnliche Muster aus wiederkehrenden kleinen Bausteinen, den Fraktalen.
 - Der Property Rights-Theorie entspricht die mit der Entflechtung einhergehende Bildung von Einheiten, die im relativ großen Umfang die Handlungs- und Verfügungsrechte besitzen, die zur Auftrags erledigung erforderlich sind. Damit wird zugleich der Beachtung persönlicher Präferenzen entsprochen, wie sie Neue Politische Ökonomie und Bürokratietheorie als konstitutiv, aber doch beeinflussbar für die Handelnden im öffentlichen Sektor erkennen.
 - Wettbewerb findet seine theoretischen Grundlagen in der Systemtheorie (Verhaltensänderung muß Autopoiese überwinden), der Chaostheorie (Außendruck) oder der Institutionenökonomik (Änderungen in den Krite- riengewichten für Transaktionskosten können zu Wettbewerb als optimalem „Institutional Choice“ führen).
- Das zweite Maßnahmenbündel will die Output- und Prozeßqualität öffentlichen Handelns steigern, will etwa die Klientengerechtigkeit der Leistungen sichern, die Produktivität erhöhen, Verfahren beschleunigen, die Fehlerquote senken, Innovationen fördern und die Transparenz der Bearbeitung von Geschäftsvorfällen verbessern. Dazu setzt es auf eine deutlichere Beachtung der Ablauforganisation neben der Aufbauorganisation, auf die Gestaltung von Wertschöpfungsketten, die alle Beteiligten von den mitwirkenden Institutionen

bis hin zu den Adressaten vernetzen, auf die Aufhebung von Abschottungen durch Abteilungsgrenzen, auf weitestgehende Delegation von Entscheidungskompetenz auf Teams an der Basis, auf offene Kommunikation, auf ständige Qualitätsverbesserungen, die aus Sachkenntnis, direktem Adressatenkontakt und Kompetenz zu entscheiden folgen, auf Workflow Management und Prozeßsteuerung.

Damit entspricht NPM einer Reihe von theoretischen Konzepten, die wir zuvor untersucht haben:

- der Systemtheorie, die Einzelteile zu Ganzheiten vernetzt sehen will, wobei die Systemsteuerung auf die Schnittstelle zwischen System und Umwelt, das heißt auf die Funktion konzentriert wird, die ein System für die Umwelt erbringt
 - der objektorientierten Informatik, die Funktionalität und Richtigkeit von Prozeßabläufen durch Module mit Eigenzuständigkeit für ihre Daten und Programme gewährleisten will, wobei die in einer bestimmten Umweltkonstellation benötigten Module durch gegenseitigen Nachrichtenaustausch gekoppelt werden
 - der Chaostheorie und der fraktalen Mathematik, die die Bedeutung von Selbstorganisation für die Anpassung von Systemen an neue Umweltkonstellationen herausgearbeitet haben
 - der Transaktionskostentheorie, die sich mit der Steuerung von Netzwerken befaßt, die bei Ausschöpfung der Institutionenvielfalt durch Ausgliederung ehemals hierarchisch gesteuerter Aufgaben entstehen
 - der Neuen Politischen Ökonomie, einschließlich der Bürokratietheorie, die nahelegen, die Existenz von Eigennutzstreben nicht zu verleugnen, sondern zu nutzen und mit dem kollektiven Interesse in Übereinstimmung zu bringen
 - sowie der Property Rights-Theorie, die eine positive Korrelation zwischen persönlichem Einsatz für eine Sache und dem Umfang an Handlungs- und Verfügungsrechten nachweist.
- Das dritte Maßnahmenbündel will bürokratisches Verwalten im Sinne der Überwachung einer ordnungsgemäßen Ausführung identischer Aufgaben ablösen durch wirkliche und tatkräftige Führung im Sinne der Überwachung der Funktionalität laufender Aufgabenerfüllung in einer dynamischen Umwelt. Dem Primat der Politik soll entsprochen, Handlungsfreiraum zurückgewonnen werden. Dies erfordert Strategien und Ziele, Prioritätensetzung statt Fortschreiben des Status quo, das ständige Stellen der Sinnfrage, die Schaffung von Begründungszwängen, die Überwindung der Selbstblockade durch überkommene Aufgaben und Verfahren, das frühzeitige Erkennen neuer Entwicklungen, die Entlastung der Führung von Details und eine von der Ausführungsebene unabhängige Informationsbasis. Diesbezügliche Instrumente des NPM sind Kontraktmanagement, Budgetierung, Rahmensetzung, Führungsinformationssysteme, zentrale Steuerungsdienste sowie Coaching, Organisati-

onsentwicklung, Personalentwicklung, Informationsmanagement und Änderungsmanagement als maßgebliche Führungsaufgaben.

Die betrachteten Theorien zeigen damit weitgehend übereinstimmende Grundhaltungen:

- Bürokratietheorie und Principal-Agent-Theorie arbeiten eine Informationsasymmetrie zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern, etwa Politik und Verwaltung, heraus und wollen dem, wie die Neue Politische Ökonomie, Maßnahmen zur Sicherstellung des kollektiven gegenüber dem subjektiven Interesse entgegengesetzt sehen.
 - Chaostheorie und fraktale Mathematik zeigen die unverzichtbare Notwendigkeit einer Zufuhr von (Führungs-)Energie von außen auf, aber auch die Notwendigkeit offener Kommunikation, wenn Selbstorganisation und Selbstähnlichkeit zustande kommen sollen.
 - Die Systemtheorie hat viele Konzepte zur Regelung und Steuerung von Systemen in dynamischen Umwelten bereitgestellt, um die Nützlichkeit und damit den Bestand von Systemen für ihre beziehungsweise in ihrer Umwelt zu sichern. Darüber hinaus hat die Systemtheorie zur Erkenntnis geführt, daß die Führung die wenigen Ordnungsparameter herausarbeiten und handhaben muß, die das Systemverhalten entscheidend bestimmen.
 - Die objektorientierte Informatik betont die Unterscheidung spezifischer Details, die den Objekten überlassen bleiben sollten, und generischer, gleichsam wiederverwendbarer (Führungs-)Information und Methoden, die für alle Erbenden nützlich sein müssen.
- Das vierte Maßnahmenbündel will ein bewußtes, gezieltes Ausrichten öffentlichen Handelns auf die sich wandelnden Bedürfnisse seiner Adressaten erreichen, seien dies verwaltungsexterne oder verwaltungsinterne Stellen. Jede Verwaltungseinheit wird als Dienstleister aufgefaßt und behandelt. Damit soll zugleich Transparenz (wenn man so will: eine Art Glasnost) der Verwaltungsinstitutionen und ihrer Leistungsangebote erreicht werden. Die Adressatenorientierung soll auch durch Bürgerengagement gewährleistet werden. Insgesamt verspricht man sich eine bessere Akzeptanz und eine breitere Legitimationsbasis öffentlichen Handelns. Instrumente sind Produktdefinitionen, publizierte Leistungsversprechen, Evaluierung, Behördenvergleiche, subjektorientierte Finanzierungsformen statt Umlagen sowie Bürgerinformation, -konsultation und -beteiligung.

Damit gehen auch die Grundannahmen der untersuchten Theorien konform:

- Systemtheorie und Chaosforschung betonen die Untergangsfahr für Systeme, die zu sehr auf Strukturhaltung statt auf Funktionserfüllung für dynamische Umwelten bedacht sind und es nicht schaffen, sich über Selbstorganisation neuen Bedingungen anzupassen, um so weiterhin für ihre Umwelt nützlich zu sein. Die Systemtheorie hat ein umfangreiches

Instrumentarium bereitgestellt, dessen Anwendung in diesem NPM-Maßnahmenbündel auch vorgesehen ist.

- Die objektorientierte Informatik leistet eine genaue Beschreibung der Leistungen, die ein Modul aufgrund seiner sowie ererbter Daten und Methoden für andere erbringen kann. Jede eingehende Nachricht wird als Auftrag aufgefaßt, eine solche Leistung, gegebenenfalls in definierter Kooperation mit anderen Modulen, zu erbringen (Integration von Produkt und Prozeß).
 - Bürokratiethorie und Neue Politische Ökonomie beklagen eine zu geringe Transparenz öffentlichen Handelns für die Wähler, die mit diesem Maßnahmenbündel jedenfalls gemildert werden kann, etwa durch größere Vielfalt an überschaubaren Institutionen im Sinne der Nutzung des von der Institutionenökonomie aufgezeigten Spektrums oder mit der Produktinformation.
 - Der Wählereinfluß, den die Neue Politische Ökonomie bei Beschränkung auf eine periodische Stimmabgabe als zu gering beklagt, wird durch die Instrumente des Bürgerengagements in diesem Maßnahmenbündel steigerbar.
 - Neue Finanzierungsformen und interne Verrechnungspreise entsprechen der Property Rights-Theorie weil sie Folgen des Handelns persönlich spürbar machen und von daher auch die Umweltaforderungen an Verwaltungssysteme begrenzen.
- Das fünfte Maßnahmenbündel will der Konturlosigkeit, der Anonymität und der Frustration von Beschäftigten ein Ende bereiten, wie sie sich in hierarchischen Großinstitutionen ausbreiten können. An deren Stelle sollen Individualität, persönlicher Einsatz und persönliche Verantwortung treten. Dazu werden Strukturen geschaffen, die eigenmotiviertes unternehmerisches statt fremdbestimmtes Funktionärshandeln herausfordern, etwa die Bereitstellung von Handlungsfreiräumen und die Konfrontation der Einzelnen mit Chancen und Risiken in Abhängigkeit von der Nutzung ihrer Freiräume, Strukturen aber auch, die das individuelle Handeln in einen institutionellen Rahmen einbinden, etwa durch Kontraktmanagement, Coaching, Leitbilder oder Personalentwicklung.

Damit entspricht NPM dem theoretischen Paradigmenwechsel von der tayloristischen Fremdsteuerung sozialer Maschinen nach dem Denkmuster linearer *Newtonscher* Uhrwerke in statisch angenommenen Umwelten hin zur Selbststeuerung organischer Systeme in dynamischen Umwelten durch Menschen, die damit nicht länger potentielle Störquelle sind, deren Vorgabeneinhaltung kontrolliert werden muß, sondern entscheidende Innovationsquellen, für die optimale Entfaltungsmöglichkeiten geschaffen werden müssen. Das berühmte Wort *Frederic Taylors* „Bisher stand die Persönlichkeit an erster Stelle, in Zukunft wird die Organisation und das System an erste Stelle treten“²⁰⁴ wird zu-

²⁰⁴ Taylor 1919, S. 4.

rückgenommen. Der Mensch ist Mittelpunkt, der Apparat arbeitet ihm zu. Die untersuchten Theorien belegen das im einzelnen:

- Die grundlegende Erkenntnis in Neuer Politischer Ökonomie und Bürokratiethorie, daß soziale Funktionserfüllung seitens der handelnden Menschen regelmäßig als zweitrangig und im Dienste ihrer persönlichen Präferenzen stehend betrachtet wird, erfordert, daß Strukturen geschaffen werden, die subjektive Interessen *zugunsten* kollektiver Interessen zur Entfaltung kommen lassen.
- Die Systemtheorie betont die Notwendigkeit, auf Umweltänderungen schnell zu reagieren; und sie weist mit dem Autopoiese-Konzept darauf hin, daß als wünschenswert erachtete Verhaltensänderungen entsprechende Identitätsveränderungen durch externe Einflußnahme voraussetzen.
- Die Property Rights-Theorie sieht eine möglichst hohe Übereinstimmung von Aufgabe einerseits sowie Handlungs- und Verfügungsrechten andererseits als Vorbedingung für persönliches Engagement in der Sache.
- Die objektorientierte Informatik sieht in vernetzten Organisationseinheiten mit Teilautonomie eine notwendige Voraussetzung für schnelle Innovation in Teilsystemen, ohne systemweite und hierarchisch gesteuerte Abstimmungen abwarten zu müssen.
- Nach Chaostheorie und fraktaler Mathematik entsteht Selbstorganisation durch freie Räume, aber unter Außendruck, sei dies eine strategische Führung oder Wettbewerb, wie er von Bürokratiethorie und Institutionenökonomie als auch für den öffentlichen Sektor nützlich angesehen wird.

2. NPM-Diskrepanzen

Wir haben in Abschnitt 2.3 des ersten Kapitels darauf hingewiesen, daß eine Totalanalyse von Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns nur im Laufe der Zeit vorgenommen werden kann, angestoßen beispielsweise dadurch, daß die Diskrepanzen in Aufgabenzuweisungen und verfügbaren Ressourcen zwischen den Teileinheiten des öffentlichen Sektors wie Bund, Länder und Kommunen als zu groß angesehen werden. Das sollte NPM allerdings nicht davon abhalten, seine Bemühungen auch auf solche Nahtstellen zu richten. *Eberhard Laux* hat darauf hingewiesen, daß „hierzulande kommunale Selbstverwaltung zur Verwaltung des Mangels degeneriert“²⁰⁵ und vor diesem Hintergrund die Einführung von NPM in Städten und Gemeinden wie ein Tropfen auf den heißen Stein wirke. In der Tat haben sich zwischen der Zuweisung immer neuer Aufgaben an die Kommunen und den hierfür verfügbaren Finanzen beträchtliche Lücken aufgetan.²⁰⁶ Von der Realisierung des von NPM zu Recht in den Mittelpunkt gerückten Prinzips der Delegation von Fach- und Ressourcenverantwortung ist dann in der Tat wenig zu spüren. Ähnliches gilt für die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern.

²⁰⁵ *Laux 1996*, hier S. 414.

²⁰⁶ Vgl. *Seiler 1996* sowie *Wollmann 1996*, S. 43.

Roman Herzog hat hierzu folgenden Vergleich angestellt: „Wer in die USA blickt, der stellt fest, daß dort ... die Sachmaterien jeweils in ihrem vollen Umfang zwischen der Union und den Staaten verteilt werden. Ist der Staat für einen Gegenstand zuständig, so erläßt er dafür die Gesetze, vollzieht sie durch seine Behörden, finanziert sie aus seiner eigenen Kasse - und über Streitigkeiten, die sich auf diesem Gebiet ergeben, entscheiden dann auch die Staats- und nicht die Bundesgerichte... Bei uns ist das ganz anders... Der Klarheit der Verantwortlichkeiten, die das erste Gebot einer Demokratie sein sollte, dient das alles nicht.“²⁰⁷ Diese Beispiele mögen reichen zu belegen, daß sich die NPM-Konzepte durchaus auf den öffentlichen Sektor als Komplex anwenden lassen, daß solche Überlegungen derzeit aber eher zu kurz kommen.

Ein zweiter Bereich, in dem NPM unseres Erachtens in der Regel zu kurz greift, betrifft die Auseinandersetzung mit den erhaltenswerten Bestandteilen des Bürokratiemodells. Es gehört ja zu den Erkenntnissen der *Kuhnschen* Theorie vom wissenschaftlichen Paradigmenwechsel, daß das neue Paradigma traditionelle Erkenntnisse häufig einschließt; diese werden durch das neue Paradigma gleichsam generalisiert. Dies zu beachten, erscheint auch in der NPM-Diskussion als äußerst wichtig, einmal um alte Erkenntnisse zu beachten und deren Urheber zu würdigen, und zum andern, um dem, insoweit ja richtigen, Argument, NPM enthalte längst Bekanntes, die Spitze des Widerstands zu nehmen. Unter diesem Vorzeichen müßte sich die NPM-Diskussion wohl zwei Fragen intensiver widmen: Was ist mehr oder weniger unverändert in NPM weiterzuführen, und was ist substantiell, wenngleich nicht in der überkommenen Form weiterzuführen? Eine ausdrückliche Behandlung dieser Fragen würde viel deutlicher machen können, daß es bei NPM nicht um ein Aliud des Bürokratiemodells geht, sondern um eine Erweiterung.

Auch künftig unverzichtbare Elemente des Bürokratiemodells sind sicher Gleichbehandlung, Neutralität, Objektivität, Fairneß, Ordnungsmäßigkeit oder Unbestechlichkeit auf der einen Seite sowie Berechenbarkeit, Zuverlässigkeit, fachliche Kompetenz, Anpassungsfähigkeit und Robustheit der öffentlichen Verwaltung auf der anderen.²⁰⁸ Sicherlich werden einige dieser mit dem Bürokratiemodell verbundenen Werte implizit durchaus auch durch NPM erreicht, vielleicht sogar besser (etwa Adaptivität oder Robustheit gegen Ausfall durch Formenvielfalt), aber es sollte doch in der NPM-Diskussion deutlicher angesprochen werden.

²⁰⁷ *Herzog 1996*, S. 900.

²⁰⁸ Damit befaßt sich *Hood 1991*, S. 10-15. Den Untergang solcher Werte in NPM fürchten auch *Blasius 1995* sowie *Heuer 1995*.

Andere Anliegen des Bürokratiemodells sind nach wie vor in der Substanz, wenngleich aufgrund inzwischen geänderter Verhältnisse nicht unbedingt mit den traditionellen Methoden aufrecht zu erhalten. Auch hierüber sollte die NPM-Diskussion deutlicher geführt werden. Einige Beispiele zur Illustration: Natürlich muß es dabei bleiben, daß Politik und Recht durch die Verwaltung intentionsgemäß umgesetzt werden; angesichts der behandelten neuen Möglichkeiten der Infokratie und der Reorganisation bedarf es dazu aber nicht mehr einer über zahlreiche Stufen geführten hierarchischen Weisungs- und Kontrollkette. Ähnliches gilt möglicherweise für die Zwecke der Staatsaufsicht über die Kommunen, bedenkt man die inzwischen durch Gebietsreform gewachsene Verwaltungskraft von Städten und Gemeinden, den erreichten Bildungs- und Qualifikationsstand der Bediensteten sowie auch hier die infokratischen Möglichkeiten, etwa interkommunale Leistungsvergleiche und deren medienwirksame Publikation. Das Ziel des Bürokratiemodells, durch hohe Spezialisierung Kompetenz und Informiertheit der einzelnen Beamten sicherzustellen und Dilettantismus zu vermeiden, gilt natürlich ebenfalls weiter fort, ist aber durch Qualifizierung, offene Kommunikationssysteme, Coaching und ähnliches erreichbar, so daß jetzt ganzheitliche Organisationsformen statt enger Spezialisierung möglich werden. Als letztes Beispiel sei die vom Bürokratiemodell geforderte Trennung von Privathaushalt und Büro angesprochen, deren Zweck, Privates nicht mit dem öffentlichen Auftrag zu vermischen, sicherlich fortgilt; dennoch läßt sich dieser selbst bei Telearbeit gewährleisten, denkt man an Kontraktmanagement, informationstechnische Sicherungsmaßnahmen oder die geänderten Einstellungen vieler Beschäftigter zur Arbeitszeit.

Ein dritter und letzter Bereich, in dem der Bogen der üblicherweise von NPM vorgeschlagenen Maßnahmen weiter zu ziehen wäre, betrifft die Implementierung, den Übergang von bürokratischen zu NPM-Formen.

Das gilt einmal für die Situationsabhängigkeit der jeweils an Ort und Stelle aus dem NPM-Idealtypus abzuleitenden Variante. Die Systemtheorie warnt davor, Komplexität der Wirklichkeit durch Vereinfachung zu trivialisieren; ein gewisses Maß an Unterschiedlichkeit zu erarbeitender NPM-Varianten ist also aufrecht zu erhalten. Die Chaosforschung hat nachgewiesen, daß selbst kleine Unterschiede in der Ausgangssituation dramatische Veränderungen in den Folgen nach sich ziehen können; das unterstreicht ebenfalls die Situationsabhängigkeit von NPM-Lösungen. Auch die objektorientierte Informatik führt uns deutlich vor Augen, wie wichtig und nutzbringend eine sorgfältige Unterscheidung von generischen, gleichsam vererbaren Systembestandteilen von solchen ist, die spezifisch bleiben müssen. Bei Mißachtung der Situationsspezifika wäre im übrigen eine Partizipation der Betroffenen sinnlos. Weiter entstünde kein Wettbewerb unter NPM-Varianten selbst,

worunter nicht zuletzt dessen Weiterentwicklung litte. Die NPM-Diskussion sollte also die Situationsabhängigkeit stärker betonen, und sie sollte viel deutlicher als bisher herausarbeiten, was man von erfolgreichen wie erfolglosen NPM-Versuchen in anderen situativen Umgebungen lernen kann.

Den Übergang auf NPM darf man sich auch nicht als einmaligen Sprung vorstellen. Wieder ist es die Chaosforschung, aber auch die Systemtheorie oder *Kuhns* Theorie vom paradigmatischen Wissenschaftsfortschritt, die auf die Umweltdynamik hinweisen, die ständig aufs neue Lösungsanpassungen erfordert. Verglichen damit macht die derzeitige NPM-Diskussion gelegentlich eher einen konservativen Eindruck.

Schließlich ist im hier behandelten dritten Bereich das Änderungsmanagement zu nennen, welches eine stärkere Beachtung in der NPM-Diskussion verdiente. Neue Politische Ökonomie und Bürokratietheorie haben die hohe Bedeutung subjektiver Präferenzen (Incentives) der Beteiligten nachgewiesen. Die Systemtheorie unterstreicht, wie wichtig es ist, die maßgeblichen Einflußparameter auf das Systemverhalten aufzuspüren, weil sich das zu ändernde System ansonsten unbeeindruckt von den ergriffenen Maßnahmen zeigen könnte. Im selben Theoriebereich haben wir von der Autopoieses gehört und daß mit ihr die Identität eines Systems verändert werden muß, wenn dieses aus eingefahrenen Rillen herausgeführt werden soll. Die Chaosforschung und ihre Anwendung auf die fraktale Fabrik lehren uns die Bedeutung von Selbstähnlichkeit, was ja unter anderem heißt, daß es nicht notwendigerweise ausreicht, Veränderungen nur in Teilbereichen, etwa der Bürokratie vorzunehmen, während es in anderen Bereichen, etwa der Politik, beim Alten bleibt. Die Chaostheorie weist auch auf die Notwendigkeit von Außendruck hin, wenn Selbstorganisation entstehen soll. Bürokratie schlicht durch Infokratie zu ersetzen, würde also einen Rückfall auf Verwaltungsreformversuche bedeuten, die unterstellen, daß „die richtige Information“ schon „die richtige Politik“ nach sich ziehen werde. Tatsächlich ist aber die NPM-Diskussion in dieser Hinsicht viel weiter. Sie bleibt keineswegs im Fordern an sich selbstverständlicher Verhaltensweisen stecken, sondern will gerade mit der angestrebten Schaffung weitgehend autonomer und autarker Teilbereiche, in denen Beschäftigte wirklich etwas bewegen können, eine der entscheidendsten Voraussetzungen für deren persönliches Interesse an politischer und ökonomischer Information schaffen. Die Frage bleibt aber, ob dies ausreicht. Wir haben bei der Einzelbehandlung der untersuchten Theorien immer wieder gesehen, daß es ganz besonders auf die Einbeziehung der Politik ankommen dürfte. Folgerichtig hat ja auch die Bürokratietheorie, neben Wettbewerb, politisch-institutionelle Stellgrößen vorgeschlagen (etwa Steuersystemänderungen, stärkerer Wählereinfluß,

beispielsweise durch Verfassungsänderungen). Auch die aktuelle deutsche Diskussion widmet sich diesem Fragenkomplex.²⁰⁹ Sie gilt es, im NPM-Kontext auszuweiten.

3. Schlußfolgerung

Wer NPM erwägt oder umsetzt - ob unter diesem spezifischen Namen oder ohne einen solchen, aber in der Substanz (letzteres kann sogar erfolgversprechender sein, weil die Abkürzung NPM unter der langjährigen Diskussion gelitten hat und viele, nicht nur positive Assoziationen auslöst, aber auch weil solche Abkürzungen zur Erwartung verführen können, ein von ihnen bezeichnetes Konzept könne umstandslos auf den eigenen Bereich übertragen werden) - befindet sich vom Standpunkt der hier untersuchten sechs Theorien betrachtet auf der Höhe der Zeit. Man sollte sich also nicht beirren lassen, wenn man sich mit dem NPM-Idealtypus, wie wir ihn in Abschnitt 3.1 noch einmal skizziert haben, auseinandersetzt. Die behandelten Konzepte zur Verbesserung von Management in der öffentlichen Verwaltung leiden weniger an Theoriedefizit als an zögerlicher Umsetzung in der Praxis. Man sollte aber bei der Implementierung von NPM im eigenen Hause in dem Sinne noch zulegen, daß die ebenfalls theoretisch ableitbaren Ergänzungen beachtet werden, die wir zuvor nahegelegt haben.

²⁰⁹ Vgl. die Thesen der „Frankfurter Intervention“ in *von Arnim 1995a*.

Literaturverzeichnis

- Agresti 1991*, William W. Agresti, The Conventional Software Life Cycle Modell: its Evolution and Assumptions. In: *Agresti 1991a*, S. 2–5.
- Agresti 1991a*, William W. Agresti (Hrsg.), New Paradigms for Software Development, Amsterdam 1991.
- Alchian 1984*, Armen A. Alchian, Specificity, Specialization, and Coalition, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1984, S. 34–49.
- Alchian und Demsetz 1972*, Armen A. Alchian und Herold Demsetz: Production, Information Costs, and Economic Organization, in: American Economic Review, 1972, S. 777–795.
- von Arnim 1993*, Hans Herbert von Arnim, Staat als Beute, München 1993.
- von Arnim 1995*, Hans Herbert von Arnim, Demokratie vor neuen Herausforderungen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 9/1995, S. 340–352.
- von Arnim 1995a*, Hans Herbert von Arnim, Wege aus der Krise des Parteienstaates, Thesen der „Frankfurter Intervention“, in: Politik und Recht, Heft 1/1995, S. 16–26.
- von Arnim 1995b*, Hans Herbert von Arnim, Staat ohne Diener, 2. Aufl., München 1995.
- von Arnim 1996*, Hans Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl., München 1996.
- Banner 1996*, Gerhard Banner, Kommunale Dienstleistungen zwischen Gemeinwohlauftrag, Bürgerschaft und Markt, in: *Nierhaus 1996*, S. 81–106.
- Banner 1996a*, Gerhard Banner, Recht als Leistungsbarriere für die Kommunalverwaltung? In: *Hill und Klages 1996*, S. 175–190.
- Becker 1989*, Bernd Becker, Öffentliche Verwaltung, Starnberg 1989.
- Becker 1996*, Joachim Becker, Mit erstaunlicher geistiger Frische, Zwei Bücher über Tony Blairs erneuerte Labour-Partei/Abrechnung mit dem Thatcherismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. August 1996, S. 7.
- Becker und Thieme 1974*, Ulrich Becker und Werner Thieme (Hrsg.) Handbuch der Verwaltung, Köln u.a. 1974.
- Bennis 1969*, Warren G. Bennis, Theory and Method in Applying Behavioral Science to Planned Organizational Change, in: *Bennis, Benne und Chin 1969*, S. 62 ff.
- Bennis, Benne und Chin 1969*, Warren G. Bennis, K.d. Benne und R. Chin (eds.), The Planning of Change, 2nd edition, London u.a. 1969.
- Bertalanffy 1968*, Ludwig von Bertalanffy, General Systems Theory, New York 1968.
- Blake und Mouton 1964*, Robert R. Blake und Jane S. Mouton, The Managerial Grid, Houston, Texas 1964.
- Blasius 1995*, Hans Blasius, Moderne Zeiten, in: Verwaltung und Management, Heft 5/1995, S. 283–289.
- Bleicher 1994*, Knut Bleicher, „Kapieren, nicht kopieren“, in Wirtschaftswoche, Heft 36/1994, S. 82.
- Bleicher 1994a*, Knut Bleicher, Haben heutige Organisationen noch Zukunft?, in: *Fuchs 1994a*, S. 162–179.
- Böhret 1970*, Carl Böhret, Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970.
- Böhret 1994*, Carl Böhret, Chaos und schleichende Katastrophen – was die politische Führung lernen mußte! Speyerer Arbeitshefte Nr. 102, Speyer 1994.
- Bräunig 1994*, Dietmar Bräunig, Pretiale Steuerung von Kommunalverwaltungen, Baden–Baden 1994.

- Buckley 1968*, Walter Buckley, Society as a Complex Adaptive System, in: *Buckley 1968a*, S. 490–513.
- Buckley 1968a*, Walter Buckley (Hrsg.), Modern Systems Research for the Behavioural Scientist, Chicago 1968.
- Budäus 1994*, Dietrich Budäus, Public Management, Berlin 1994.
- Budäus 1995*, Dietrich Budäus, Großstadtverwaltungen im Wandel, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1995, S. 391–421.
- Bundesminister des Innern 1980*, Der Bundesminister des Innern (Hrsg.), Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung, Bonn 1980.
- Carroll 1996*, James D. Carroll, Introduction zu einem Forum über „Reinventing“ Public Administration, in: Public Administration Review, May/June 1996, S. 245 f.
- Chan und Rosenbloom 1994*, Hon S. Chan und David H. Rosenbloom, Legal Control of Public Administration: A Principal-Agent Perspective, in: International Review of Administrative Sciences, 1994, S. 559–574.
- Chen 1977*, Peter Chen, Entity-Relationship Approach to Logical Data Base Design. The Q.E.D. Monograph Series, No. 6, Wellesley 1977.
- Coase 1937*, Ronald H. Coase, The Nature of the Firm, in: *Economica*, Heft 4/1937, S. 386–405.
- Coase 1960*, Ronald H. Coase, The Problem of Social Cost, in: *Journal of Law and Economics*, 1960, S. 1–44.
- Dittrich 1989*, Klaus R. Dittrich, Objektorientierte Datenbanksysteme, in: *Informatik-Spektrum*, Heft 4/1989, S. 215–218.
- von Dohnany 1997*, Klaus von Dohnany, Gedenkrede im Deutschen Bundestag am 27. Januar 1997, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamts*, Nr. 10/1997, S. 94–98.
- Dokupil 1996*, Jörg Dokupil, Objektorientierte Systemgestaltung, Bergisch Gladbach und Köln 1996, S. 18–21.
- Downs 1968*, Anthony Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968.
- Drösser 1989*, Christoph Drösser, Die Regeln des Chaos, in: *Geo*, Heft 5/1989, S. 128–146.
- Drucker 1990*, Peter Drucker, Neue Realitäten, Wertewandel in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Düsseldorf 1990.
- Easton 1965*, David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York u.a. 1965.
- Ellwein 1994*, Thomas Ellwein, Das Dilemma der Verwaltung, Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland, Mannheim u.a. 1994.
- Ferris und Tang 1993*, James M. Ferris und Shui-yan Tang, The New Institutionalism and Public Administration: an Overview, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Heft 3/1993, S. 4–10.
- Fischer und Mundhenke 1996*, Walter Fischer und Ehrhard Mundhenke (Hrsg.), New Public Management – Mehr Effektivität und Effizienz in der Bundesverwaltung, Band 24 der Schriftenreihe der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl 1996.
- Forrester 1972*, Jay W. Forrester, Grundzüge einer Systemtheorie, Wiesbaden 1972.
- Forrester 1973*, Jay W. Forrester, Industrial Dynamics – ein Rückblick auf das erste Jahrzehnt, in: *Naschold und Váth 1973*, S. 375–402.
- Franck 1995*, Egon Franck, Neue Arbeitsformen: Die elektronische Aufhebung raum-zeitlicher Grenzen, in: *Reinermann 1995d*, S. 38–61.
- Frese 1992*, Erich Frese (Hrsg.), Handwörterbuch der Organisation, 3. Aufl., Stuttgart 1992.
- Fuchs 1992*, Jürgen Fuchs, Vom Taylorismus zum Organismus – wie Unternehmen leben lernen, in: *IBM-Nachrichten*, Heft 308/1992, S. 14–23.

- Fuchs 1994*, Jürgen Fuchs, Das Unternehmen – lebender Organismus oder tote Institution? In: *Fuchs 1994a*, S. 14–74.
- Fuchs 1994a*, Jürgen Fuchs (Hrsg.), Das biokybernetische Modell: Unternehmen als Organismen, 2. Aufl., Wiesbaden 1994.
- Gäfigen 1968*, Gerald Gäfigen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, 2. Aufl., Tübingen 1968.
- Gall, Hauswirth und Klösch 1995*, Harald Gall, Manfred Hauswirth und René Klösch, Objektorientierte Konzepte in Smalltalk, C++, objectiv-C, Eiffel und Modula-3, in: *Informatik-Spektrum 1995*, S. 195–202.
- Gall und Klösch 1995a*, Harald Gall und René Klösch, Objektorientiertes reverse engineering: von klassischer zu objektorientierter Software, Berlin u.a. 1995.
- Gerum 1992*, Elmar Gerum, Property Rights, in: *Frese 1992*, Sp. 2116–2128.
- Grochla, Fuchs und Lehmann 1974*, Erwin Grochla, Herbert Fuchs und Helmuth Lehmann (Hrsg.), Systemtheorie und Betrieb, Opladen 1974.
- Grunow 1995*, Dieter Grunow, „Verbetriebswirtschaftlichung“ der lokalen Politik? Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung, in: *Forum Wissenschaft*, Heft 4/1995, S. 15–18.
- Gurbaxani und Whang 1991*, Vijay Gurbaxani und Seungijn Whang, The Impact of Information Systems on Organizations and Markets, in: *Communications of the ACM*, Januar 1991, S. 59–73.
- Handy 1995*, Charles Handy, Interview, in: *Wirtschaftswoche*, Heft 6/1995, S. 90–93.
- Hempel und Oppenheim 1948*, Carl G. Hempel und Paul Oppenheim, Studies in the Logic of Explanation, in: *Philosophy of Science*, Band XV, 1948, S. 135–175 (wieder abgedruckt in *Hempel 1965*).
- Hempel 1965*, Carl G. Hempel, Aspects of Scientific Explanation, New York und London 1965.
- Herzog 1996*, Roman Herzog, Zum 50. Jahrestag der Konstituierung des Landtags Nordrhein-Westfalen, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 83/1996, S. 897–901.
- Heuer 1995*, Ernst Heuer, Privatwirtschaftliche Wege und Modelle zu einem modernen (anderen?) Staat, in: *Die öffentliche Verwaltung*, Heft 3/1995, S. 85–95.
- Hill 1993*, Hermann Hill, Die neue Verwaltung nachhaltig entwickeln, in: *Die öffentliche Verwaltung*, Heft 2/1993, S. 54–60.
- Hill und Klages 1996*, Hermann Hill und Helmut Klages (Hrsg.), Jenseits der Experimentierklausel, Stuttgart u.a. 1996.
- Hood 1991*, Christopher Hood, A Public Management for all Seasons?, in: *Public Administration*, Spring 1991, S. 3–19.
- Jann 1994*, Werner Jann, Moderner Staat und effiziente Verwaltung, Gutachten, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1994.
- Jehlen 1975*, Egon Jehlen (Hrsg.), Systemforschung in der Betriebswirtschaftslehre, Stuttgart 1975.
- Karl-Bräuer-Institut 1995*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Forderungen zur Verwaltungsreform, November 1995.
- Kay 1977*, Alan C. Kay, Microelectronics and the Personal Computer, in: *Scientific American*, September 1977, S. 231–244.
- KGSt 1993*, Kommunale Gemeinschaftsstelle, Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5/1993, Köln 1993.
- Kieser 1996*, Alfred Kieser, Moden und Mythen des Organisierens, in: *Die Betriebswirtschaft*, Heft 1/1996, S. 21–39.
- Kiss 1972*, Gábor Kiss, Einführung in die soziologischen Theorien, Band I, Opladen 1972.
- Kiss 1973*, Gábor Kiss, Einführung in die soziologischen Theorien, Band II, Opladen 1973.

- Klages 1981*, Helmut Klages, Überlasteter Staat - verdrossene Bürger? Frankfurt am Main und New York 1981.
- Klages 1993*, Helmut Klages, Häutungen der Demokratie, Zürich 1993.
- Klotz 1993*, Ulrich Klotz, Vom Taylorismus zur Objektorientierung, in: *Scharfenberg 1993*, S. 161–199.
- Koch 1951*, Helmut Koch, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip als betriebswirtschaftliche Maxime, in: Zeitschrift für handelswirtschaftliche Forschung, 1951, S. 160–170.
- König 1995*, Klaus König, Zur Kritik eines neuen öffentlichen Managements, Speyerer Forschungsberichte Nr. 155, Speyer 1995.
- König 1997*, Klaus König unter Mitarbeit von Joachim Beck, Modernisierung von Staat und Verwaltung, Zum Neuen Öffentlichen Management, Baden-Baden 1997.
- König und Siedentopf 1996/97*, Klaus König und Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1996/97.
- Kosiol 1976*, Erich Kosiol, Organisation der Unternehmung, 2. Aufl., Wiesbaden 1976.
- Lamprecht 1981*, Günther Lamprecht, Introduction to SIMULA 67, Braunschweig 1981.
- Lan und Rosenbloom 1992*, Zhiyong Lan und David H. Rosenbloom, Public Administration in Transition? In: Public Administration Review, November/December 1992, S. 535–537.
- Laszlo 1992*, Ervin Laszlo, Evolutionäres Management: Globale Handlungskonzepte, Fulda 1992.
- Laux 1996*, Eberhard Laux, Das „Was“ und das „Wie“ (Randbemerkung), in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 10/1996, S. 414–415.
- Lauxmann 1971*, Frieder Lauxmann, Die kranke Hierarchie, 2. Aufl., Stuttgart 1971.
- Leavitt 1972*, Harold J. Leavitt, Managerial Psychology, 3. Aufl., Chicago, London 1972.
- Lehmann 1992*, Helmuth Lehmann, Systemtheoretisch-kybernetische orientierte Organisationstheorie, in: *Frese 1992*, Sp. 1838–1853.
- Lehner 1981*, Franz Lehner, Einführung in die Neue Politische Ökonomie, Königstein 1981.
- Lüder 1997*, Klaus Lüder (Hrsg.), Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Band 122 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1997.
- Luhmann 1960*, Niklas Luhmann, Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln? In: Verwaltungsarchiv 1960, S. 97–115.
- Luhmann 1984*, Niklas Luhmann, Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie, 6. Auflage, Frankfurt am Main, 1984.
- Maaß 1995*, Jürgen Maaß, Eine personalpolitische Herausforderung, in: Office Management, Heft 4/1995, S. 55–61.
- Mandelbrot 1983*, Benoit B. Mandelbrot, The Fractal Geometry of Nature, updated and augmented edition, New York 1983 (1. Aufl. 1977).
- Mandelbrot 1986*, Benoit B. Mandelbrot, Die fraktale Geometrie der Natur, Basel 1986.
- Mattison 1994*, Robert M. Mattison, The object-oriented enterprise, New York 1994.
- Maturana 1982*, Humberto Maturana, Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit, Braunschweig und Wiesbaden 1982.
- May 1995*, Rüdiger May, Lean Politics, Eine Radikalkur für den Staat, München 1995.
- Mayntz 1968*, Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln und Berlin 1968.
- Mayntz und Feick 1982*, Renate Mayntz und Jürgen Feick, Gesetzesflut und Bürokratiekritik, in: Die Verwaltung, Heft 3/1982, S. 281–299.
- Miller 1978*, James Grier Miller, Living Systems, New York u.a. 1978.
- Mirrlees 1976*, James A. Mirrlees, The Optimal Structure of Incentives and Authority within an Organization, in: Bell Journal of Economics, Band 7, 1976, S. 105–131.

- von Mises 1996, Ludwig von Mises, Die Gemeinwirtschaft: Untersuchung über den Sozialismus, Nachdruck, Düsseldorf 1996.
- Mueller 1989, Dennis C. Mueller, Public Choice II, New York u.a. 1989.
- Naschold und Váth 1973, Frieder Naschold und Werner Váth (Hrsg.), Politische Planungssysteme, Opladen 1973.
- Naschold 1995, Frieder Naschold, Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik – Entwicklung des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin 1995.
- Naschold u.a. 1996, Frieder Naschold, Dietrich Budäus, Werner Jann, Erika Mezger, Maria Oppen, Arnold Picot, Christoph Reichard, Erich Schanze und Nikolaus Simon, Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin 1996.
- Neuendorff 1987, Hartmut Neuendorff, Artikel Soziologie, in: Evangelisches Staatslexikon, Band II, Stuttgart 1987, Sp. 3294 bis 3304.
- Nierhaus 1996, Michael Nierhaus (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1996.
- Niskanen 1971, William A. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, Chicago and New York 1971.
- Nowotny 1991, Ewald Nowotny, Der öffentliche Sektor, 2. Aufl., Berlin 1991.
- Oettle 1966, Karl Oettle, Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 1966, S. 241–259.
- Opfermann und Reinermann 1965, Klaus Opfermann und Heinrich Reinermann, Opportunitätskosten, Schattenpreise und optimale Geltungszahl, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Heft 4/1965, S. 211–236.
- Ordelleide, Rudolph und Busselmann 1991, Dieter Ordelleide, Bernd Rudolph und Elke Busselmann (Hrsg.), Betriebswirtschaftslehre und Ökonomische Theorie, Stuttgart 1991.
- Pack 1964, Ludwig Pack, Optimale Bestellmenge und optimale Losgröße, zu einigen Problemen ihrer Ermittlung, Wiesbaden 1964.
- Paslack 1990, Rainer Paslack, Die Faszination des Chaos – vielversprechende Einsichten und ernüchternde Aussichten, in: gdi-impuls (Rüschlikon), Heft 3/1990, S. 19–25.
- Picot 1982, Arnold Picot, Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie: Stand der Diskussion und Aussagewert, in: Die Betriebswirtschaft, Heft 2/1982, S. 267–284.
- Picot 1991, Arnold Picot, Ökonomische Theorien der Organisation – ein Überblick über neuere Ansätze und deren betriebswirtschaftliches Anwendungspotential, in: Ordelleide, Rudolph und Busselmann 1991, S. 143–170.
- Pitschas 1991, Rainer Pitschas, Besprechung des Urteils des 7.Senats des BSG vom 25.10.1990 – Az. 7 Rar 14/90, in: Die Sozialgerichtsbarkeit, Heft 12/1991, S. 487–495.
- Pitschas 1996, Rainer Pitschas, Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsrecht im „schlanken“ Staat, Teil 2, in: Verwaltung und Management, Heft 2/1996, S. 83–85.
- Pitschetsrieder 1992, Bernd Pitschetsrieder, Systemdenken als Motor des Strukturwandels der industriellen Fertigung, Vortrag auf der Systems, München, 19. Oktober 1992.
- Pfohl und Rürup 1978, Hans-Christian Pfohl und Bert Rürup (Hrsg.), Materialien zur Betriebs- und Volkswirtschaftslehre, Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken, Band 3, Königstein/Ts. 1978.
- Pommerehne und Frey 1979, Werner W. Pommerehne und Bruno S. Frey, Ökonomische Theorie der Politik, Berlin 1979.
- Prigogine 1985, Ilya Prigogine, Vom Sein zum Werden, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, München 1985.
- Probst und Gomez 1991, Gilbert J.B. Probst und Peter Gomez, Vernetztes Denken – ganzheitliches Führen in der Praxis, 2., erweiterte Auflage, Wiesbaden 1991.

- Quibeldey–Cirkel 1994*, Klaus Quibeldey–Cirkel, Das Objekt–Paradigma in der Informatik, Stuttgart 1994.
- Reichard 1994*, Christoph Reichard, Umdenken im Rathaus, Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin 1994.
- Reichard 1996/97*, Neue Ansätze der Führung und Leitung, in: König und Siedentopf 1996/97, S. 641–660.
- Reichard und Wollmann 1996*, Christoph Reichard und Hellmut Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel u.a.1996.
- Reinermann 1970*, Heinrich Reinermann, Betriebliche und biologische Systeme, in: Kommunikation VI/2, 1970, S. 72–91.
- Reinermann 1974*, Heinrich Reinermann, Wirtschaftlichkeitsanalysen, in *Becker und Thieme 1974*, Heft 4.6.
- Reinermann 1975*, Heinrich Reinermann, Programmbudgets in Regierung und Verwaltung, Baden–Baden 1975.
- Reinermann 1978*, Heinrich Reinermann, Management – verwaltungsfremd oder verwaltungskonform? In: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, Heft 12/1978, S. 323–330.
- Reinermann 1978a*, Heinrich Reinermann, Systemanalytische Implementationsstrategien, in: *Pfohl und Rürup 1978*, S. 49–78.
- Reinermann 1981*, Heinrich Reinermann, Formen und Reformen der Budgetplanung, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 1/1981, S. 20–33.
- Reinermann 1991*, Heinrich Reinermann, Gestaltung von Führungs–Informationssystemen, in: *Reinermann 1991a*, S. 353–389.
- Reinermann 1991a*, Heinrich Reinermann (Hrsg.), Führung und Information, Heidelberg 1991.
- Reinermann 1992*, Heinrich Reinermann, Verwaltungsorganisatorische Probleme und Lösungsansätze zur papierlosen Bearbeitung der Geschäftsvorfälle – die GGO I im Lichte elektronischer Bürosysteme, Schriftenreihe Verwaltungsorganisation, Band 15, Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Bonn 1992, S 132–138.
- Reinermann 1992a*, Heinrich Reinermann, Marktwirtschaftliches Verhalten in der öffentlichen Verwaltung – Ein Beitrag aus der Sicht der Verwaltungsinformatik, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 4/1992, S. 133–144.
- Reinermann 1993*, Heinrich Reinermann, Ein neues Paradigma für die öffentliche Verwaltung – Was Max Weber heute empfehlen dürfte, Speyerer Arbeitsheft Nr. 97, Speyer 1993.
- Reinermann 1994*, Heinrich Reinermann, Neue Managementformen in der öffentlichen Verwaltung, in: Zeitschrift für Vermessungswesen, Heft 12/1994, S. 627–642.
- Reinermann 1995*, Heinrich Reinermann, Auswirkungen der Neuen Verwaltungskonzepte auf die Informationsverarbeitung, in: VOP, Heft 2/1995, S. 90–100.
- Reinermann 1995a*, Heinrich Reinermann, Perspektiven einer Verwaltungsreform mittels Informationstechnik, in: *Traunmüller 1995*, S. 125–139.
- Reinermann 1995b*, Heinrich Reinermann, Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyerer Forschungsberichte Nr. 139, 5. Aufl., Speyer 1995.
- Reinermann 1995c*, Heinrich Reinermann, Ergebnisorientierte Führung und Schlanke Verwaltung – Schlagwörter oder Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung? In: Verwaltung und Management, Heft 3/1995, S. 169–173 und Heft 4/1995, S. 246–251.
- Reinermann 1995d*, Heinrich Reinermann (Hrsg.), Neubau der Verwaltung, Informationstechnische Realitäten und Visionen, Heidelberg 1995.
- Reinermann 1996*, Heinrich Reinermann, Virtuelle Organisationen, in: Verwaltungsarchiv, Heft 3/1996, S. 431–444.

- Reinermann 1996a*, Heinrich Reinermann, Verwaltung der Zukunft – Was sagt die Wissenschaft? In: *Fischer und Mundhenke 1996*, S. 9–28.
- Reinermann 1996b*, Heinrich Reinermann, Zum WAS und WIE der Neuen Steuerungsmodelle, in: *Scheer und Friederichs 1996*, S. 31–40.
- Reinermann 1997*, Heinrich Reinermann, Verwaltungsentwicklung und Verwaltungsinformationssysteme, in: *Lüder 1997*, S. 425–444.
- Rieger 1928*, Wilhelm Rieger, Einführung in die Privatwirtschaftslehre, Nürnberg 1928.
- Rosen und Windisch 1992*, Harvey S. Rosen und Rupert Windisch, Finanzwissenschaft I, München u.a. 1992.
- Sackman 1967*, Harold Sackman, Computers, System Science, and Evolving Society, New York u.a. 1967.
- Schanz 1975*, Günther Schanz, Traditionelle Wissenschaftspraxis und systemtheoretische Ansätze, in: *Jehlen 1975*, S. 1–22.
- Scharfenberg 1993*, Heinz Scharfenberg (Hrsg.), Strukturwandel in Management und Organisation, Baden–Baden 1993.
- Schedler 1995*, Kuno Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern u.a. 1995.
- Scheer und Friederichs 1996*, August–Wilhelm Scheer und Johann Friederichs (Hrsg.), Innovative Verwaltungen 2000, Band 57 der Schriften zur Unternehmensführung, Wiesbaden 1996.
- Schiemenz 1993*, Bernd Schiemenz, Betriebswirtschaftliche Systemtheorie, in: *Wittmann 1993*, Sp. 4128–4140.
- Schmid 1992*, Reinhard H. Schmid, Transaktionskostenorientierte Organisationstheorie, in: *Frese 1992*, Sp. 1854–1865.
- Scholz 1986*, Bernhard R. Scholz, Bodenschutz zwischen Datenschwemme und Informationsdefizit, Dissertation, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1986.
- Schumpeter 1980*, Joseph Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Wien 1980.
- Scott–Morgan 1994*, Peter Scott–Morgan, Die heimlichen Spielregeln, Die Macht der ungeschriebenen Gesetze in Unternehmungen, Frankfurt am Main 1994.
- Seifritz 1994*, Walter Seifritz, Die fraktale Fabrik, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22. und 23. Mai 1994, S. 16.
- Seiler 1996*, Gerhard Seiler, Kommunale Finanzen in schwieriger Lage, in: Verwaltung und Management, Heft 5/1996, S. 266–271.
- Sherman 1966*, Harvey Sherman, It all Depends. A Pracmatic Approach to Organisation, Alabama 1966.
- Siedentopf 1969*, Heinrich Siedentopf, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, Baden–Baden 1969.
- Siepmann und Siepmann 1987*, Heinrich Siepmann und Ursula Siepmann, Verwaltungsorganisation, 3. Aufl., Köln 1987.
- Simon 1955*, Herbert A. Simon, Das Verwaltungshandeln, Stuttgart 1955.
- Simonis 1995*, Heide Simonis, Verwaltungsreform: Jetzt oder nie? In: Verwaltung und Management, Heft 2/1995, S. 68–73.
- Sneed 1996*, Harry M. Sneed, in: Software–engineering newsletter, Heft 46/1996, S. 4.
- Strehl 1989*, Franz Strehl, Reformarbeit in bürokratischen Organisationen, Baden–Baden 1989.
- Taylor 1919*, Frederic W. Taylor, Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung, München und Berlin 1919.
- Timmermann 1993*, Manfred Timmermann, Wirtschaftliches Handeln öffentlicher Verwaltungen, in: VOP, Heft 2/1993, S. 97–104.

- Traunmüller 1995*, Roland Traunmüller (Hrsg.), Geschäftsprozesse in öffentlichen Verwaltungen, Heidelberg 1995.
- Tüns 1996*, Marion Tüns, Politik, Verwaltung und Bürger, in: Verwaltung und Management, Heft 5/1996, S. 272–276.
- Vester 1987*, Frederic Vester, Unsere Welt – ein vernetztes System, Stuttgart 1987.
- Vickrey 1961*, William Vickrey, Counter Speculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders, in: Journal of Finance, Band 16, 1961, S. 8-37.
- Vickrey 1994*, William Vickrey (Hrsg.), Public Economics: Selected Papers, Cambridge 1994.
- Wagener 1983*, Frido Wagener, Diskussionsbeitrag in den Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 41, 1983.
- Warnecke 1993*, Hans-Jürgen Warnecke, Revolution der Unternehmenskultur – das Fraktale Unternehmen, 2. Aufl., Berlin u.a. 1993.
- Weber 1951*, Max Weber, Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik, 2. durchges. und erg. Aufl., Tübingen 1951.
- Weber 1956*, Max Weber, Staatssoziologie, Berlin 1956.
- Weber 1980*, Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1980.
- Weghenkel 1980*, Lothar Weghenkel, Das Coase-Theorem und Marktsystem, Tübingen 1980.
- Whicker 1992*, Marcia Lynn Whicker, A Greater Budget Theory, in: Public Administration Review, November/December 1992, S. 601–603.
- Wiener 1961*, Norbert Wiener, Cybernetics, 2nd edition, Cambridge 1961.
- Wieser 1995*, Erich Wieser, Integrierte Vorgangsbearbeitung: Beispiel der Stadtverwaltung Wiesbaden, in: *Reinermann 1995d*, S. 244-258.
- Wildavski 1992*, Aaron Wildavski, Political Implications of Budget Reform: A Retrospective, in: Public Administration Review, November/December 1992, S. 594–599.
- Williamson 1987*, Oliver E. Williamson, The Economic Institutions of Capitalism – Firms, Markets, Rational Contracting, New York und London 1987.
- Williamson 1990*, Oliver E. Williamson, Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen 1990.
- Willke 1993*, Helmut Willke, Systemtheorie, 4., überarbeitete Aufl., Stuttgart und Jena 1993.
- Wilson 1941*, Woodrow Wilson, The Study of Administration, in: Political Science Quarterly, 1941, S. 481–506.
- Wittkämper 1982*, Gerhard W. Wittkämper (Hrsg.), Bürokratisierung und Entbürokratisierung, Regensburg 1982.
- Wittmann 1993*, Waldemar Wittmann (Hrsg.), Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Band III, Stuttgart 1993.
- Wollmann 1996*, Hellmut Wollmann, Verwaltungsmodernisierung: Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: *Reichard und Wollmann 1996*, S. 1–49.
- Womack, Jones und Ross 1991*, James P. Womack, Daniel T. Jones und Daniel Ross, Die zweite Revolution in der Autoindustrie. Konsequenzen aus der weltweiten Studie aus dem Massachusetts Institute of Technology, Frankfurt am Main, 1991.
- Zohlhöfer 1988*, Werner Zohlhöfer, Politische Ökonomie, in: Staatslexikon, 7. Auflage, Vierter Band, Freiburg u.a. 1988, Sp. 466–471.
- Zuurmond 1994*, Arre Zuurmond, The Infocracy: A Theoretical and Empirical Reorientation on Weber's Idealtype of the Rational Legal Bureaucracy in the Information Age, Dissertation (mit englischer Zusammenfassung), Den Haag 1994.