

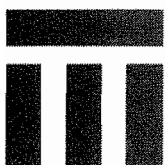
Jörg Bogumil · Werner Jann

Verwaltung und Verwaltungswissen- schaft in Deutschland

Einführung in die
Verwaltungswissenschaft

2., völlig überarbeitete Auflage

-2009-



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

- Körperschaften (von der Bundesversicherungsanstalt bis hin zur Bundesagentur für Arbeit) und
- öffentlich-rechtlichen Stiftungen (von der Stiftung Mutter und Kind bis hin zur Stiftung Preußischer Kulturbesitz)¹.

Behörde als
Sammelbegriff

Eine Universität ist somit genauso eine öffentliche Organisation wie eine Strafvollzugsanstalt, eine Schule oder ein Museum, und damit Teil der öffentlichen Verwaltung. Im allgemeinen Sprachgebrauch spricht man oft von Behörden, und auch im Verwaltungsverfahrensgesetz heißt es lapidar „Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“ (§1 Abs. 4 VwVfG). Die meisten Schulen und Universitäten würden sich allerdings heute wohl dagegen verwahren, als „Behörde“ bezeichnet zu werden, und auch die alte Bundesanstalt für Arbeit wollte ja eine Bundesagentur werden, um damit zumindest nach außen den Wandel von einer Behörde zum modernen Dienstleister zu vollziehen. Auch wenn daher der Begriff „öffentliche Verwaltung“ vielschichtig und missverständlich ist, gibt es dennoch ein Merkmal, das zumindest in der alltäglichen Wahrnehmung mit fast allen öffentlichen Organisationen verbunden wird und als charakteristisch für deren interne Strukturen und Prozesse gilt, das der Bürokratie.

4.1 Bürokratie und Bürokratiekritik

4.1.1 Merkmale bürokratischer Organisation

Bürokratie als
Schimpfwort

Der Begriff der Bürokratie ist zunächst als Schimpfwort erfunden worden (vgl. Albrow 1972). Er geht auf den Franzosen *de Gournay* zurück, der – lange vor der französischen Revolution – damit die Herrschaft des „Büros“, die nicht-legitimierte Herrschaft von Subalternen kritisiert hat. Er definierte damit Bürokratie ganz explizit als vierte Herrschaftsform neben Monarchie, Aristokratie und Demokratie, als Regierungsform, in der Regieren und Verwalten zum Selbstzweck geworden sei. Erst viel später, zu Beginn des 20. Jahrhunderts, wurde dieser Begriff und das damit zusammenhängende Konzept von Max Weber „neutralisiert“ und objektiviert.

Max Weber, geboren 1864 in Erfurt, studierte Jura, Geschichte, Nationalökonomie und Philosophie in Heidelberg, Göttingen und Berlin. 1886 promovierte er an der juristischen Fakultät in Berlin mit einer Arbeit „*Zur Geschichte der Handelsgesellschaften im Mittelalter*“, drei Jahre später folgte die Habilitation über die „*Die römische Agrargeschichte in ihrer Bedeutung für das Staats- und Privatrecht*“, ebenfalls in Berlin. 1893 wird er auf die Professur für Nationalökonomie in Freiburg berufen, 1897 wechselt er nach Heidelberg, wo er bis 1903 ordentlicher Professor bleibt. Nach einer längeren, zunächst krankheitsbedingten Pause nahm er erst 1919 mit einem Lehrstuhl für Gesellschaftswissenschaft, Wirtschaftsge-
schichte und Nationalökonomie in München die Lehrtätigkeit wieder auf, stirbt aber bereits 1920 an einer Lungenentzündung. Neben seiner wissenschaftlichen Arbeit engagierte sich Weber für sozialpolitische Fragen, unter anderem im „Verein für Socialpolitik“ und seit 1889 im „Evangelisch-sozialen Kongress“.

¹ Einen guten Überblick nicht nur über die Bundesbehörden liefert www.bund.de, siehe auch Bach 2008.

Das Werk Max Webers ist äußerst vielfältig und umfangreich. Neben eher historischen Werken umfasst es vor allem Werke zur Philosophie und Methode der Sozialwissenschaften, religionssoziologische Werke über die Rolle der protestantischen Ethik bei der Entwicklung des modernen Kapitalismus und schließlich sein posthum veröffentlichtes Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft“, in dem er die Grundzüge einer verstehenden Soziologie entwickelt. Von besonderer Bedeutung für die Politik- und Verwaltungswissenschaft sind Max Webers Überlegungen zur Bürokratie und zur Rolle des Politikers. In „Wirtschaft und Gesellschaft“ konzipiert Max Weber den Idealtypus der bürokratischen (legalen) Herrschaft, die er mit den Formen der traditionellen (patriarchalischen) und der charismatischen Herrschaft kontrastiert. Für Max Weber war die Herausbildung einer Bürokratie Ausdruck der Rationalisierung der Institutionen in einer zunehmend als berechenbar und beherrschbar empfundenen natürlichen Welt, zugleich sah Weber Bürokratie als die effizienteste Herrschaftsform an. 1919 skizziert Weber in seinem Vortrag „Politik als Beruf“ einen neuen Typus des Berufspolitikers. Dieser neue Typ des Berufspolitikers lebe nicht nur „für“ die Politik, sondern auch „von“ der Politik und werde den traditionellen Honoratioren-Politiker verdrängen.

Rund 80 Jahre später prägt Max Webers Analyse nach wie vor viele Vorstellungen über Politik und Verwaltung. Mit seinem umfassenden Werk gilt Max Weber als einer der Begründer der Soziologie und der modernen Sozialwissenschaften, mit seiner Analyse zur Bürokratie kann er zudem als Wegbereiter der modernen Organisationstheorie und der Verwaltungswissenschaften gelten.

Jan Tiessen

In einem berühmten Zitat postuliert Max Weber

„Die rein bürokratische, also: bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste Form der Herrschaftsausübung.“ (Weber 1921)

Als Merkmale einer solchen Bürokratie hebt er besonders hervor:²

Merkmale der
Bürokratie

- Hauptamtliches Personal (Trennung von Amt und Person und von öffentlichen und privaten Mitteln);
- Einstellung und Beförderung nach Leistung (Professionalisierung);
- Arbeitsteilung und Spezialisierung;
- Hierarchische Über- und Unterordnung (Autoritätshierarchie mit Dienstweg);
- Regelgebundenheit sowie
- Schriftlichkeit, Aktenmäßigkeit.

Bei der Interpretation dieser Merkmale ist ihr historischer Kontext zu betonen (vgl. Derlien 1989). Für Max Weber ist bürokratische Organisation eine wichtige Errungenschaft, weil sie überkommene feudale, willkürliche Herrschaftsformen ersetzt, also etwa die Aneignung öffentlicher Mittel durch die Besitzer von Ämtern, die Ausübung dieser Ämter und die Einstellung und Beförderung auf der Grundlage von Vererbung, Nepotismus oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, unklare, kollegiale Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, unprofessionelle Verwaltung durch Amateure und Begünstigte und insbesondere un-

Beachtung des
historischen
Kontextes

2 Da Weber Bürokratie an unterschiedlichen Stellen definiert, gibt es keine definitive Enumeration, vgl. umfassend Mayntz 1968.

durchschaubare und unkontrollierte Willkür. Fachlichkeit, Unpersönlichkeit, Berechenbarkeit sind daher zentrale Merkmale des weberschen Bürokratiebegriffs. Dass dies auch heute noch wichtige Errungenschaften sind, kann man sich schnell verdeutlichen, wenn man sich z.B. vorstellt, man benötige in einigen Teilen Afrikas oder in Weißrussland dringend eine behördliche Genehmigung.

Idealtypus

Die Webersche Bürokratiethorie gehört sicherlich zu den wichtigsten Grundlagen der Verwaltungswissenschaft, und sie ist auch im gesamten Kanon der Sozialwissenschaften eine der bekanntesten und einflussreichsten Theorien. Allerdings ist sie auch immer wieder selektiv oder falsch interpretiert worden, etwa als allgemeingültige empirische Beschreibung vorhandener Organisationsformen oder als normative und präskriptive Vorschrift, als Modell, wie öffentliche und formale Organisationen gestaltet werden sollten. Beides trifft für den Weberschen Idealtypus gerade nicht zu, der bestimmte in der Wirklichkeit vorfindbare Merkmale typologisch, in einem „Idealtypus“ zusammenfasst. Eine mögliche und sinnvolle Frage ist aber, ob denn vorhandene Organisationen die Merkmale bürokratischer Organisationen aufweisen.

Empirisch finden sich
viele bürokratische
Merkmale

Tatsächlich weisen öffentliche Organisationen in Deutschland, insbesondere im Kernbereich von Ministerial- und Kommunalverwaltung die klassischen bürokratischen Merkmale in hohem Maße auf. Die von Max Weber besonders hervorgehobenen Merkmale der professionellen Verwaltung, also Hauptamtlichkeit, Einstellung und Beförderung nach Leistung und Seniorität sind bereits im Abschnitt 3.6 „Personal“ ausführlich behandelt worden und finden sich besonders ausgeprägt im deutschen Beamtenrecht: Der Beamte wird aufgrund seiner i.d.R. durch einen Abschluss nachgewiesenen Qualifikation für eine bestimmte Laufbahn eingestellt (etwa allgemeiner Verwaltungsdienst, Forstdienst, Schuldienst, Bauverwaltung etc.), er steht zu seinem Dienstherrn in einem besonderen Vertragsverhältnis, wird für seine Tätigkeit geldlich entlohnt (alimentiert) und die Arbeitsmittel, derer er sich bedient, sind nicht sein persönlicher Besitz. Wie Hans-Ulrich Derlien bemerkt, besitzt heute kein Wissenschaftler die teuren Laboreinrichtungen, mit denen er arbeitet, und während der Kavallerist sich früher in der Regel selbst ausrüsten musste, „ist es für uns ganz undenkbar, dass sein historischer Nachfolger, der Panzeraufklärer, noch im Besitz dieses Verwaltungsmittels ist“ (Derlien 1989, S. 323).

Die übrigen oben aufgeführten Merkmale bürokratischer Organisationen können unter den gängigen Begriffen „Aufbauorganisation“, also formale Gliederung durch Arbeitsteilung und Hierarchie, und „Ablauforganisation“, also Regelgebundenheit, Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit zusammengefasst werden, wobei beide Organisationsmerkmale voneinander abhängen.

4.1.1.1 Aufbauorganisation: Spezialisierung und Hierarchie

Arbeitsteilung

Die deutsche Verwaltung ist durch eine starke Arbeitsteilung, Spezialisierung und Differenzierung gekennzeichnet – auf die Vielfalt der deutschen Behördenlandschaft ist ja verschiedentlich verwiesen worden. Schematisch kann man unterschiedliche Typen von Spezialisierung und Differenzierung danach unterscheiden, ob sie zwischen (inter-organisatorisch) oder innerhalb von Organisationen (intra-organisatorisch) stattfindet, und ob es sich um horizontale oder vertikale Differenzierung handelt.

Abbildung 35: Formen von Spezialisierung und Differenzierung

	inter-organisatorisch	intra-organisatorisch
horizontal	<ul style="list-style-type: none"> – mehr Ressorts, Ministerien – mehr Dezernate 	<ul style="list-style-type: none"> – mehr Abteilungen – mehr Referate – mehr Sachgebiete
vertikal	<ul style="list-style-type: none"> – mehr Dezentralisierung – mehr nachgeordnete Behörden (Dekonzentration) – mehr Auslagerungen, Outsourcing 	<ul style="list-style-type: none"> – mehr Hierarchieebenen

Quelle: eigene Darstellung

So wird zunehmende Arbeitsteilung und Spezialisierung auf der horizontalen Ebene in der Anzahl von Fachressorts, Ministerien oder Dezernaten und innerhalb dieser durch die Anzahl von Abteilungen, Referaten oder Sachgebieten deutlich. Vertikal gibt es Dezentralisierung etwa im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung, aber auch durch die Zunahme nachgeordneter Fachbehörden und die verschiedenen Formen der Auslagerung etwa in Landesbetriebe, über GmbHs bis hin zur reinen Privatisierung. Innerhalb von Organisationen ist die Erhöhung der Anzahl von Hierarchieebenen zu nennen, also etwa Hauptabteilungen, Abteilungen, Referatsgruppen, Referate, Sachgebiete etc. Der Grund für diese zunehmende Arbeitsteilung liegt, einmal abgesehen von internen Gründen (etwa dem Eigeninteresse der Beschäftigten, s.u.), in der mit dem Begriff „requisite variety“, benannten Beobachtung, dass die Fähigkeit einer Organisation auf eine komplexe Umwelt zu reagieren, eine entsprechende Eigenkomplexität erfordert. Eine Verwaltung in einer kleinen Gemeinde wird so mit einigen wenigen Abteilungen auskommen, eine Großstadtverwaltung kommt nicht umhin, nicht nur das Sozialamt vom Jugendamt zu trennen, sondern auch innerhalb des Sozialamts oder z.B. des Bauamts verschiedene Sachgebiete auszuweisen (Hochbau, Tiefbau etc.).

Horizontale Differenzierung

Der große Vorteil dieser Spezialisierung ist natürlich die Fachkompetenz. Kindergärtnerinnen sind nicht für Bauanträge zuständig und Polizisten nicht für die Gesundheitsvorsorge – dafür gibt es speziell ausgebildete Mitarbeiter und Facheinheiten. Eine gesicherte, feste Zuständigkeit ist ein großer Vorteil sowohl für die Kunden und Klienten der Verwaltung als auch für die politisch Verantwortlichen.

Vorteile der Spezialisierung

Zur Beschreibung und Analyse der horizontalen Differenzierung von Organisationen oder von organisatorischen Feldern unterscheidet man seit dem grundlegenden Werk von Gullick/Urwick (1937) folgende Organisationsprinzipien:

- nach Objekt (divisional): alle Personen, die für die selbe öffentliche Aufgabe arbeiten, werden in einer Einheit zusammengefasst (Beispiel: Umwelt, Denkmalschutz);
- nach Verrichtung (funktional): alle Personen einer Berufsgruppe bzw. alle, die mit denselben Kenntnissen und Techniken arbeiten (Planungsabteilung, Haushalt, Bibliothek, Forschung, Labore);
- nach Klientel (klientelistisch): alle die mit denselben Personen- oder Sachgruppen arbeiten (Frauenministerium, Jugendamt);
- nach Bezirk (regional): alle in einem abgegrenzten Bezirk (Bezirksamt, Quartiersmanagement).

Jedes Organisationsprinzip hat Vor- und Nachteile

Es gibt keine „beste“ Lösung der Organisation von Aufgaben nach diesen Prinzipien, zumal die Verbindungen zwischen ihnen offenkundig sind, sondern jedes dieser Organisationsprinzipien hat Vor- und Nachteile. In der Realität findet man eine Kombination der verschiedenen Prinzipien, die naturgemäß zu Koordinationsproblemen führt und immer wieder hinterfragt wird und werden muss.

hierarchisches Einliniensystem

Im Rahmen der vertikalen Differenzierung ist insbesondere das Prinzip der hierarchischen Linienorganisation für bürokratische Organisationen von entscheidender Bedeutung. Im klassischen Einliniensystem ist jede Organisationseinheit genau einer anderen unterstellt. In dieser klassischen Autoritätshierarchie gibt es also feste, eindeutige Strukturen für Kommunikation, Weisungen und Kontrolle. Verantwortlichkeiten sind klar verteilt, und damit auch Zuständigkeiten. Wer Bafög braucht, bekommt es nicht im Bauamt, aber auch nicht in einem Büro, das für einen anderen Stadtteil oder Buchstaben zuständig ist. Hier liegt einer der Gründe für die klassische Bürokratiekritik: Man muss erst die für sein Anliegen „zuständige“ Einheit finden, und das ist manchmal nicht ganz einfach.

Leitungsspanne und Leitungstiefe

Für die vertikale Differenzierung und Organisation sind zwei weitere Prinzipien von großer Bedeutung, nämlich Leitungsspanne und Leitungstiefe. Die Leitungsspanne, auch Kontrollspanne genannt (engl. *span of control*) gibt an, wie viele Einheiten oder Personen einer übergeordneten Einheit (oder einem Vorgesetzten) unmittelbar, also auf der direkt folgenden Leitungsebene, unterstellt sind. Die Leitungstiefe gibt dann die Anzahl der Leitungs- oder Organisationsebenen an, aus denen eine Organisation besteht. Offensichtlich hängen beide Konzepte eng zusammen: je größer die Leitungs- oder Kontrollspanne, desto geringer die Leitungstiefe, also desto flacher die Organisation (bei einem festen Bestand von Personal). Auch hier gibt es keine einfachen „optimalen“ Bezugsgrößen, keinen einfachen „best way“ der Organisation, obwohl es seit längerem generell eine Präferenz für eine möglichst geringe Leitungstiefe gibt (Minimalebenenprinzip, also „flache Organisationen“) (vgl. ausführlich Reichard 1987, S. 184ff.). Der Sinn einer starken vertikalen Differenzierung, also vieler Hierarchieebenen, liegt selbstverständlich in dem Ziel der möglichst direkten Weisung und Kontrolle: je kleiner die Leitungsspanne, desto besser können untergeordnete Einheiten überwacht werden.

Eine differenzierte Hierarchie über- und untergeordneter Einheiten mit eindeutigem Dienstweg (Einliniensystem) sowie eine klare Kompetenzverteilung mit starker Entscheidungscentralisation (und als Folge erheblicher Leitungstiefe) sind klassische Merkmale von Bürokratien. Diese Aufgabenzuweisungen sind wiederum in Form von Geschäftsverteilungsplänen schriftlich fixiert, die die innerbehördliche Arbeitsteilung und vor allem eindeutige Zuständigkeiten festschreiben. Im Prinzip kann so jede Aufgabe, jeder „Vorgang“, jedes Schreiben, das eine Behörde erreicht, aufgrund des Geschäftsverteilungsplans einer eindeutig zuständigen Einheit zugewiesen werden.

4.1.1.2 Ablauforganisation: Aktenmäßigkeit und Geschäftsordnung

Regelbindung und Standardisierung

Aber nicht nur die Aufbauorganisation ist in einer Bürokratie schriftlich fixiert, sondern auch die Ablauforganisation, also die Prozesse, nach denen innerhalb der Organisation gearbeitet werden soll. Eine Bürokratie zeichnet sich aus durch ein System von genau definierten Verfahrensweisen für die Erfüllung von Aufgaben (Mayntz 1968, S. 480). Bürokratisches und damit Verwaltungshandeln ist also stark regelgebunden und standardisiert. Die Verwaltung handelt, im Prinzip,

nur aufgrund schriftlich fixierter (und damit transparenter, überprüfbarer) Regeln, und sie dokumentiert ihre Aktivitäten schriftlich (Aktenmäßigkeit).

Beide Prinzipien, Regelgebundenheit und Aktenmäßigkeit, haben erhebliche Vorteile. Zusammen mit Hierarchie und Spezialisierung verhindern sie, so zumindest die theoretische Annahme, Willkür und Inkompetenz und ermöglichen rechtsstaatliche und demokratische Führung und Kontrolle der Verwaltung. Sie sind die Garanten von Fachlichkeit, Berechenbarkeit und Unpersönlichkeit, d.h. der Behandlung „ohne Ansehen der Person“, „sine ira et studio“. Aus diesem Grund regeln Geschäftsordnungen oft bis ins kleinste Detail, wie Prozesse innerhalb der Bürokratie ablaufen sollen, also von der Behandlung der Eingänge (Wer sieht welche Eingänge? Wer entscheidet über die Verteilung? Wie werden Aktenzeichen vergeben?), die Bearbeitung von Vorgängen (Wer ist zeichnungsberechtigt? Wie müssen andere Einheiten beteiligt werden? Welche Form soll ein Vermerk haben?) bis hin zu Fragen bei der Abwicklung „besonderer Dienstgeschäfte“ (Kontakte mit Klienten oder Interessengruppen, Dienstreisen und Dienstgänge) und der Dienst- oder Hausordnung.

Geschäftsordnungen

So wird in klassischen Geschäftsordnungen u.a. geregelt, wer mit welcher Farbe Vermerke abzeichnen darf (Leitungsebene mit grün, Staatssekretäre mit rot, Abteilungsleiter mit violett etc.), welche Zeichen auf einem Schreiben was bedeuten sollen, welche Vorgänge „vor Abgang z.Kts.“ gegeben werden müssen usw.. Der Sinn dieser Vorschriften ist, dass im nachhinein auf jeder Akte erkennbar sein muss, wer sie gesehen und daher „abgezeichnet“ hat bzw. wer welche „Verfügungen“ auf die Akte geschrieben hat – alles im Interesse der Berechenbarkeit und Nachprüfbarkeit. In einer klassischen Bürokratie müssen Probleme a.d.D., „auf dem Dienstweg“, gelöst werden, d.h. Eingänge werden in der untersten Ebene bearbeitet und laufen dann die Hierarchieleiter hoch, bis sie vom jeweils zuständigen „Letztentscheider“, ggf. dem Minister oder Bürgermeister, entschieden und unterzeichnet werden. Der Dienstweg ist die getreue Abbildung der innerbehördlichen Verantwortung.

Dienstweg

Bei umfangreicher Spezialisierung, Hierarchisierung, Aktenmäßigkeit und Regelgebundenheit ist die gegenseitige Kommunikation, Integration und Koordination der unterschiedlichen Einheiten ein besonderes Problem, denn es kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass alle Einheiten einer Organisation, also etwa das Umwelt- und das Verkehrsamt einer Kommune die gleichen Interessen verfolgen und nach den gleichen Rationalitätskriterien entscheiden, vom Jugendamt ganz zu schweigen. Eine bürokratische Organisation ist also keineswegs konfliktfrei, ganz im Gegenteil. Größere Spezialisierung bedeutet gleichzeitig fachliche Vertiefung und Verengung, selektive Problemperzeption oder auch „tunnel view“ und im Extrem Fachidiotentum. Straßenbauämter sind dafür da, dass sie sich mit Straßenbau beschäftigen, für Landschaftsschutz, Denkmalpflege, Gewässerschutz und Wirtschaftsförderung sind andere Einheiten zuständig. Ein zentrales Problem für bürokratische Organisationen ist daher die Koordination unterschiedlicher Interessen und die Lösung der zwischen ihnen auftretenden Konflikte.

Spezialisierung
erzeugt Konflikte

4.1.2 Koordination

Jeder kennt Koordinationsprobleme öffentlicher Organisationen. Kaum ist die Straße nach langwierigen Bauarbeiten fertig, wird sie wieder aufgerissen, weil noch irgendwelche Kabel verlegt werden müssen. Während die Agrarverwaltung

gute Ministerialbeamte hat (...) die Formulierung schon im Vorfeld der Entscheidung soweit vorbesprochen, herunterkoordiniert, abgestimmt und mit ein klein wenig Änderungsstoff für die partout nicht zu überzeugenden Politiker angereichert, dass im Ergebnis genau das aus dem gesetzgeberischen Ratifizierungsprozess herauskommt, was die Ministerialbürokraten für angemessen und machbar halten. Dies ist gewöhnlich nicht wenig. Es ist genau geregelt und entspricht einem hohen Standard“ (Wagener 1979, S. 242).

Also gerade auch die zu perfekte vertikale Koordination fachlicher Standards und Interessen kann zu kontraproduktiven Ergebnissen führen. Die Schlussfolgerungen von Frido Wagener aus dem Jahre 1979 sind an Deutlichkeit kaum zu übertreffen:

„Es ist festzuhalten, dass die Leitungsebene des öffentlichen Dienstes im bundesdeutschen Staat der Gegenwart ganz im Gegensatz zum Verfassungsverständnis unserer Staatsrechtslehre Art und Umfang der öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht etwa nur mitbestimmt, sondern in pragmatischer Illegalität weitgehend selbst bestimmt“ (ebda. S. 243).

4.1.3 Bürokratiekritik und Bürokratieabbau

Es wurde bereits erwähnt, dass Bürokratiekritik erheblich älter ist als die formale Definition bürokratischer Merkmale durch Max Weber. Bürokratiekritik zeichnet sich zunächst aus durch einen ungemein diffusen Charakter. Es gibt vermutlich in Deutschland, aber das gilt sicherlich auch für andere Länder, kaum eine einfachere und billigere Art und Weise sich öffentlichen Beifall zu sichern als „die Bürokratie“ anzuprangern. Ein kurzer Blick in die aktuelle Presse zeigt dies. Dabei werden sehr unterschiedliche Phänomene kritisiert, z.B.

- bürokratische Sprache: gestelzte, unverständliche bis absurde Vorschriften, Formulare und Bescheide;
- bürokratisches Verhalten: Unpersönlichkeit, Unfreundlichkeit, langsame und schwerfällige Bearbeitung, Verantwortungsscheu, Kontrollfixierung;
- bürokratische Persönlichkeit: Rigidität, Dogmatismus, Risikovermeidung, Zielverschiebung (Mittel wird zum Zweck);
- bürokratische Vorschriften: Verrechtlichung und Überregelung, für die Betroffenen nicht einsehbare und nachvollziehbare Regelungen, die Eigeninitiative einengen, Kosten verursachen und Aktivitäten verzögern;
- bürokratische Geschäftsprozesse und Organisationsstrukturen: Zuständigkeitswirrwar, negative Auswirkungen der selektiven Problemwahrnehmung, Überbetonung formaler Richtigkeit gegenüber Effizienz und Effektivität;
- bürokratische Verselbstständigung: unkontrollierte Machtausübung, fehlende politische Loyalität, Klientelismus usw.

Aspekte der
Bürokratiekritik

Zum einen beinhalten alle diese Kritikpunkte viele Stereotypen. Sie sind in vielen Bereichen unberechtigt, weil sie die Wirklichkeit allenfalls grob karikieren. Aus Umfragen wissen wir, dass „der Bürokratie“ alle diese negativen Merkmale zugeschrieben werden, dass aber, je konkreter gefragt wird, die Befragten ihre praktischen Erfahrungen mit öffentlichen Bürokratien und Bürokraten viel positiver bewerten. Insgesamt sind die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Bürokratie widersprüchlich, man könnte sogar sagen gelegentlich schizophren: Zwei Drittel der Bevölkerung sind im Allgemeinen mit der Verwaltung zufrieden, der Anteil, der über positive persönliche Erfahrungen berichtet, ist teilweise

noch höher. Zugleich werden bestimmte Behördenmerkmale und administrative Verfahren von 80% und mehr der Befragten kritisiert (Grunow/Strüngmann 2008 m.w.A.). Zum anderen liegen diese Kritikpunkte aber auch keinesfalls alle auf der gleichen Ebene und sind schon gar nicht alle auf eine einzige Ursache zurückzuführen. Es ist daher hilfreich und sogar unbedingt notwendig zu differenzieren: Dabei kann man mindestens vier Dimensionen der Bürokratiekritik unterscheiden (Mayntz 1980b; Jann 2005a):

Dimensionen der Bürokratiekritik

- Aufgaben: zu viel Staat;
- Regulierung: zu viele Vorschriften;
- Verfahren: zu viele bürokratische Strukturen und Abläufe und
- Verselbständigung: Probleme der bürokratischen Kontrolle, Verhältnis Verwaltung und Politik (siehe hierzu gesondert unten 4.3).

eine alte, sich verstärkende Debatte

Die Debatte über Bürokratisierung und Bürokratieabbau ist alles andere als neu. Vielmehr gehören Klagen über bürokratische Hemmnisse und Überregelung seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, zum guten Ton – und das nicht nur in Deutschland. Die aktuelle Debatte zeichnet sich aber durch ihre besondere Intensität aus, die Klagen werden lauter und heftiger. In keinem Leitartikel fehlen Forderungen nach „nachhaltigem“, „umfassendem“ oder „radikalem“ Bürokratieabbau, und kein Politiker und keine Partei kann es sich erlauben, nicht vehement für Bürokratieabbau einzutreten. Dabei korrespondiert diese ausufernde Debatte mit einem ähnlich expandierendem Aktivitätsniveau politischer Vorhaben und praktischer Versuche zum Bürokratieabbau. Auf allen staatlichen Ebenen gibt es seit Jahren eine beinahe unüberschaubare Anzahl von Initiativen zum „Bürokratieabbau“, zur „Entbürokratisierung“ und „Deregulierung“. Gleichzeitig ergab eine Unternehmensbefragung, dass im Jahr 1994 58% der Antwortenden die Belastung durch staatliche Bürokratie als hoch oder sehr hoch einschätzten, zehn Jahre später gaben dies 79% an (Kayser u.a. 2004). Ist die Belastung durch staatliche Bürokratie tatsächlich in zehn Jahren um mehr als ein Drittel gestiegen?

gefühlte Bürokratie und internationale Rankings

Tatsächlich ist die aktuelle Diskussion stark durch Befunde „gefühlter Bürokratie“ bestimmt, die kaum mit objektiven Daten unterlegt werden (vgl. zum Folgenden ausführlich Jann/Wegrich/Tiessen 2007, Jann/Wegrich 2008). Diagnosen dieses gefühlten bürokratischen Wachstums werden durch scheinbar objektive international vergleichende Rankingstudien bestätigt, die allerdings sehr selektiv wahrgenommen werden. Ein Vergleich verschiedener Rankings zeigt, dass Deutschland durchaus sehr unterschiedlich abschneidet, durchschnittlichen und unterdurchschnittlichen Rangplätzen stehen Spitzenplätze in einzelnen Rankings gegenüber. Selbst Vorbilder der Entbürokratisierungspolitik, wie die Niederlande, schneiden gelegentlich schlechter ab als Deutschland (so in der „Doing Business“ Studie 2006 und 2007). Der jeweilige Rangplatz hängt dabei entscheidend von der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der Indexstudien ab. Insbesondere wenn die Regulierung des Arbeitsmarktes im Vordergrund steht, rangiert Deutschland auf den hintersten Plätzen. Diese Studien sind zudem mit einer Reihe methodischer Unsicherheiten verbunden. Dazu gehört die „Komposition“ von Rankings aus ganz unterschiedlichen Teilbereichen (Indizes) zu einem Gesamtranking sowie die selektive und normative Definition in Bereichen, wo keine verlässlichen oder überhaupt keine quantitativen Daten vorliegen. Formale Einstufungen (etwa die Anzahl der für die Gründung einer GmbH notwendigen Behördenkontakte) haben manchmal wenig mit der Realität eines solchen Prozesses

zu tun (vgl. Financial Times Deutschland 2008). In jüngster Zeit finden sich daher zunehmend öffentliche Wortmeldungen, die mit Katastrophenszenarien des überbürokratisierten Staates deutlich kontrastieren. Es lohnt sich also, etwas genauer hinzuschauen (alle Daten aus Jann/Wegrich/Tiessen 2007, dort weitere Angaben).

4.1.3.1 Aufgaben: zu viel Staat

Ein erheblicher Teil der gängigen Bürokratiekritik ist eigentlich eine Kritik des modernen Interventionsstaates. Diese Ebene der Bürokratiekritik kritisiert im Kern, dass es zu viele staatliche Aktivitäten und Interventionen in zu vielen Bereichen gibt. Dies ist offenkundig eine alte und kontroverse, aber vollkommen legitime und notwendige politische Diskussion. Dennoch wird hier oft der Sack „Bürokratie“ geschlagen, und eigentlich der Esel Sozialstaat, oder präziser sozialer Rechtsstaat gemeint. Hierunter fällt z.B. die Kritik

Kritik am
Interventionsstaat

- am Wachstum und Umfang neuer staatlicher Aufgaben – also etwa Gleichstellungs-, Klima- oder Sozialpolitik – allerdings hat das vorrangig etwas mit politischen Schwerpunkten zu tun, und weniger mit Bürokratie;
- an der wachsenden Staatsquote, (Bürokratisierung als Finanzproblem);
- am Wachstum der öffentlichen Verwaltung (Bürokratisierung als Personalproblem).

Bezüglich der „Bürokratisierung als Finanzproblem“ zeigt sich in Deutschland, dass staatliche Ausgaben und Einnahmen (Staats- und Abgabenquote) europaweit im durchschnittlichen bis unterdurchschnittlichen Bereich liegen und seit den 90er Jahren keinerlei Wachstum mehr zu beobachten ist. In Bezug auf die Ausgabenebene liegt die deutsche Staatsquote im Jahr 2007 mit 44,3 Prozent unter dem Gesamtniveau in der Europäischen Union (46,4%, vgl. Abbildung 8). Die Steuerquote liegt mit 21,9 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt der EU-15-Staaten. Auch mit Blick auf die Sozialabgaben, traditionell das Kernproblem der Abgabenlast in Deutschland, ist der Wachstumstrend seit 1995 gebrochen. Zugleich stellt sich die Frage, ob legitime Klagen über „zu viel staatliche Ausgaben“ überhaupt etwas mit Bürokratie zu tun haben und nicht vielmehr mit sozialstaatlicher Schwerpunktsetzung. Immerhin machen Sozialausgaben inzwischen beinahe 50 Prozent des Bundeshaushalts aus; wenn die Ausgaben für Zinsen und Verteidigung dazu kommen, bleiben für sämtliche übrigen staatlichen Ausgaben auf Bundesebene gerade noch gut 26 Prozent übrig. Politische Kontroversen über Umfang und Schwerpunkte staatlicher Aufgaben und Ausgaben sind notwendig und legitim, aber sie sind etwas anderes als Bürokratiekritik.

Bürokratisierung als
Finanzproblem

Hinsichtlich des Personalumfangs des öffentlichen Dienstes (öffentlich Beschäftigte) gibt es keine Anzeichen dafür, dass es in Deutschland einen im internationalen Vergleich „aufgeblähten öffentlichen Dienst“ gibt, wie bereits in Kapitel 3.6.2 ausgeführt. Nach der Wachstumsphase ist vor allem seit den 1990er Jahren ein anhaltender Verschlankungsprozess zu beobachten, so dass der öffentliche Dienst in Deutschland im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlich groß ist. Die Anzahl der öffentlichen Beschäftigten im Verhältnis zur Bevölkerung liegt mit 57 Beschäftigten pro 1000 Einwohner auf einem Stand wie zu Beginn der 1960er-Jahre. Auch wenn durchaus zu vermuten ist, dass in einigen Bereichen weiteres Rationalisierungspotential besteht, und ein Teil der Per-

Bürokratisierung als
Personalproblem

sonalreduzierungen selbstverständlich auf die Privatisierungen vor allem auf der Bundesebene in den 1990er Jahren zurückzuführen sind, ist der „aufgeblähte öffentliche Dienst“ sicher nicht das zentrale Bürokratieproblem. Eher stellt sich die Frage, ob das Personal im öffentlichen Dienst zukunftsfähig ausgebildet ist und ob angesichts der Fokussierung auf Personalreduzierung und unter den Bedingungen des bestehenden Dienstrechts mit Humanressourcen intelligent umgegangen wird.

ökonomische Theorie
der Bürokratie

Im Gegensatz zu diesen empirischen Daten bezogen auf die jüngeren Entwicklungen in der Deutschland behauptet die ökonomische Theorie der Bürokratie (grundlegend Downs 1966, Niskanen 1971), dass ein erheblicher Anteil des Wachstums öffentlicher Budgets, Regelungen und Personals „endogen“, also durch interne Merkmale bürokratischer Organisationen erklärt werden kann. Verwaltungsangehörige werden nicht als uneigennützige Diener des Allgemeinwohls aufgefasst, sondern als ganz normale opportunistische Nutzenmaximierer, die vor allem eigennützige Ziele wie Einkommen, Prestige, Sicherheit oder Macht verfolgen. Aufgrund der Merkmale bürokratischer Organisationen, insbesondere der asymmetrischen Informationsverteilung und der beschränkten Kontrollkapazität der Vorgesetzten und der Politik, nutzen die Mitglieder der Bürokratie ihre Handlungsspielräume für ihre eigenen Interessen. Dies führt u.a. zu einem Überangebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen und zu überhöhten Kosten. Bürokraten agieren als „Budgetmaximierer“, indem sie aus eigennützigen Gründen versuchen, die Anzahl der ihnen unterstellten Mitarbeiter oder das von ihnen kontrollierte Budget zu maximieren. Wenn, wie es früher z.B. in der bürokratisierten Reichs- oder Bundesbahn üblich war, die Besoldung von Stationsvorstehern von der Anzahl ihrer Untergebenen abhängig ist, werden diese selbstverständlich versuchen, deren Anzahl zu erhöhen. Mit anderen Worten wachsen Bürokratien nach dieser Erklärung nicht vorrangig aufgrund externer Anforderungen, sondern aufgrund ihrer internen Strukturen. Die erste Formulierung dieses „Gesetzes vom Wachstum der Bürokratie“ stammt von dem englischen Wissenschaftler und Satiriker C. Northcote Parkinson und wurde als Parkinsons Gesetz bekannt (Parkinson 1957).

4.1.3.2 Regulierung: Normenflut, Verrechtlichung und Informationskosten

Überregulierung

Ein weiterer Kernpunkt der modernen Bürokratiekritik ist die Kritik staatlicher Regulierung gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft. Hier geht es zum einen um die Reduzierung von Regeln und Vorschriften, um De-Regulierung. Dies ist die Kritik an der Gesetzes- und Verordnungsflut, an den „überflüssigen“ oder „unnützen“ Gesetzen und Vorschriften. Diese Diskussion wird in Deutschland seit den siebziger Jahren unter den Stichworten der Überregelung, Normenflut oder Verrechtlichung geführt (Voigt 1993).

quantitativer Umfang
und materielle
Standards

Im Kern geht es hier zum einen um den quantitativen Umfang der regulativen Aktivitäten des Staates, womit sämtliche rechtliche Regelungen aller möglichen staatlichen Steuerungsaktivitäten gemeint sind, unabhängig von den dabei zur Anwendung kommenden Instrumenten, also etwa Ge- und Verbote, aber auch finanzielle Anreizprogramme, Besteuerung oder Information. Davon zu unterscheiden, aber oft in einem Atemzug genannt, ist die materielle Regelungsebene. Gemeint sind damit die materiellen Standards etwa im Umwelt-, Arbeits- oder Verbraucherschutz. Hier geht es um den Umfang des Kündigungsschutzes,

die inhaltlichen Kriterien im Immissionsschutz oder Qualitätskriterien für Nahrungsmittel. Alles dies sind politisch hoch kontroverse Fragen.

Die Abschaffung „bürokratischer Hemmnisse“ im Arbeits- oder Umweltrecht hat vor allem etwas damit zu tun, welche Rechte wie geschützt werden sollen und für wie schützenswert man diese Rechte im Abwägungsprozess hält. Auch unser Steuerrecht ist ja nicht so überaus kompliziert, weil wildgewordene, hyperaktive Beamte im Finanzministerium außer Kontrolle geraten sind, sondern weil es sehr gut informierte und aktive Interessengruppen gibt, denen es gelungen ist, ihre (durchaus legitimen) Interessen in einzelnen Bereichen des Steuerrechts durchzusetzen. Und auch die Änderung der Handwerksordnung ist, wie gut zu beobachten war, ein politischer Kraftakt, kein bürokratischer, der letztendlich dann auch weitgehend gescheitert ist. Alle diese Interessen lassen sich nicht bürokratisch abweisen, sondern allein politisch.

Davon zu unterscheiden ist schliesslich die Kritik der administrativen Ausgestaltung von Regulierungen, im Sinne von (ausführlich Mayntz 1980b)

- Umfang,
- Dichte,
- Genauigkeit,
- Kosten,
- Effektivität und
- Problemlösungsfähigkeit von staatlichen Regelungen.

Hier wird im Kern angenommen, dass das gleiche Niveau der Zielerreichung staatlicher Vorschriften (z.B. Einhaltung bestimmter Sicherheitsstandards) mit geringeren administrativen Lasten, d.h. Kosten für die Betroffenen (und die Verwaltung), zu erreichen ist. Das aktuelle Schlagwort ist hier nicht De-Regulierung, sondern „better regulation“, und der zentrale Ansatzpunkt sind die Informationspflichten, die sich aus rechtlichen Regelungen ergeben, also etwa welche Daten gegenüber staatlichen Stellen wie oft in welchem Detaillierungsgrad nachgewiesen werden müssen.

Ent-Bürokratisierung im Sinne von Vorschriftenreduzierung und Rechtsvereinfachung hat in Deutschland eine lange Tradition. Zu erinnern ist an die große Entbürokratisierungswelle Ende der 1970er, Anfang der 1980er-Jahre sowohl in den Bundesländern als auch etwas später auf Bundesebene („Waffenschmidt-Kommission“), in denen es um Verwaltungsvereinfachung, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und Anfang der 1990er Jahre um Erleichterung von Gewerbeansiedlung in den neuen Bundesländern ging, an die Einsetzung des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“, der einen „Deregulierungsbericht“ vorlegte oder auch den „Masterplan Bürokratieabbau“ der zweiten Regierung Schröder. Zuletzt hat nun die Große Koalition nach niederländischem Vorbild die Institutionalisierung eines unabhängigen Gremiums zur Bürokratiekostenmessung und -reduktion (Nationaler Normenkontrollrat) sowie die Übernahme des auch in den Niederlanden entwickelten Standardkosten-Modells (SKM) zur Messung der administrativen Belastungen durchgesetzt (als Überblick Jann/Jantz 2008a). Die Bundesregierung hat sich dabei verpflichtet, die mit bestehenden Informationspflichten verbundenen Belastungen messbar zu senken (bis 2011 um 25%) und neue Informationspflichten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung zu vermeiden. Alle neuen Gesetzesvorhaben der Bundesregierung werden daher vom Normen-

Ent-
Bürokratisierungs-
bemühungen

kontrollrat vorab geprüft (siehe ausführlich Kapitel zu den Maßnahmen und ihren Ergebnissen Kapitel 5.2.2).

4.1.3.3 Verfahren: Vor- und Nachteile bürokratischer Organisation

Dysfunktionen
bürokratischer
Organisation

Schließlich geht es unter dem Stichwort der Bürokratiekritik um die bekannte Kritik an der internen Arbeitsweise von Behörden und öffentlichen Organisationen, also um übertriebene Formalisierung, Hierarchisierung, aber auch Arbeitsteilung und Professionalisierung, die amtsintern u.a. zu langsamer und schwerfälliger Bearbeitung, internen Koordinationsproblemen zwischen und in Behörden und mangelhaftem Kostenbewusstsein, und gegenüber Kunden und Klienten u.a. zu Bürgerferne, Unpersönlichkeit, mangelnder Dienstleistungs- und Kundenorientierung, der bekannt-berüchtigten Verwaltungssprache und generell zu einer unzureichenden Information und Transparenz der Verwaltung führen.

Auf der Grundlage der Erfahrungen der Entbürokratisierungskommissionen der Länder der siebziger und achtziger Jahre hat Wolfgang Seibel (1986) darauf hingewiesen, dass diese Dysfunktionen bürokratischer Organisation nur die Kehrseite durchaus positiver und erwünschter Funktionen sind, sowohl für die Bürgerinnen und Bürger wie für den Staat oder die Politik:

Positive und negative
Wirkungen
bürokratischer
Verhaltensweisen

- Die strikte *bürokratische Arbeitsteilung* hat für den Staat den Vorteil der dauerhaften spezialisierten und kompetenten Aufgabenwahrnehmung, für den Bürger wird so die verlässliche Zuständigkeit einer bestimmten Einheit garantiert. Allerdings ist diese Arbeitsteilung auch verantwortlich für die beschriebenen Phänomene der selektiven Problempерzeption und die damit verbundene vorherrschende negative Koordination, während sie sich für den Bürger oft als undurchschaubares Zuständigkeitslabyrinth darstellt.
- Die klassische *Regelbindung* ermöglicht auf der Seite des Staates erst die kontinuierliche und verlässliche Steuerung der Verwaltung, für den Bürger ist sie die Garantie der Berechenbarkeit und möglichen Kontrolle des Verwaltungshandelns. Umgekehrt führt sie auch intern zu Verrechtlichung und Überregulung bis hin zu einer „pragmatischen Vorschriftenreduktion im Vollzug“ (Frido Wagener), bei der sich die Verwaltung aus der Überfülle relevanter Vorschriften diejenigen herausuchen kann, die gerade „passen“ (Wagener 1979). Für den Bürger ist die Regelbindung Ursprung bürokratischer Komplexität, Distanz und Abgehobenheit – bis hin zu den Verhaltensweisen der „bürokratischen Persönlichkeit“, (Rigidität, Zielverschiebung etc.), die letztendlich zu einer Verrechtlichung aller möglichen Lebensbereiche führt und die „Herrschaft der Bürokratie“, stabilisiert.
- *Hierarchie* ist für den Staat eine weitere notwendige Bedingung der Steuerung von Verwaltungseinheiten, und für den Bürger garantiert sie klare Verantwortlichkeitsketten und Einspruchsmöglichkeiten. Innerhalb der Bürokratie kann sie allerdings auf der einen Seite bei den Beschäftigten zu Motivationsverlusten, Verantwortungsscheu und Risikovermeidung führen, andererseits zu Informations- und Konfliktüberlastung bei den Vorgesetzten. Zusammen mit Regelbindung liegen hier einige der Ursachen für langsame, schleppende Bearbeitung und mangelhafte flexible Berücksichtigung spezifischer Bürgerinteressen („Bürgerferne“).

- *Professionalität* des Personals garantiert für den Staat wie für die Bürger die notwendige Fachkompetenz bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben, aber die Kehrseite ist hier auf der Seite des Staates die Überbetonung bis hin zur Verabsolutierung professioneller Interessen, für die Bürger Überheblichkeit und professionelle Besserwisserei (die Bürger wissen nicht, was gut für sie ist).

Abbildung 38: Funktion und Dysfunktion bürokratischer Organisation

Organisationsmerkmale	Funktion		Dysfunktion	
	Für den Staat	Für den Bürger	Für den Staat	Für den Bürger
Arbeitsteilung	Spezialisierung, Kompetenzgarantie	Zuständigkeitsgarantie	Selektive Perzeption/Negativkoordination	Zuständigkeitslabyrinth
Regelbindung	Steuerungsentlastung	Berechenbarkeit	Kontrollüberlastung	Verrechtlichung der Lebenswelt, Verfahrenskomplexität
Hierarchie	Steuerung und Kontrolle	Verantwortlichkeit	Motivationsverlust, Konfliktverdichtung	Einschränkung dezentraler Flexibilität
Professionalität	Fachkompetenz	Fachkompetenz	Betriebsblindheit	„Expertokratie“

Quelle: Seibel 1986

Seibel kann so zeigen, dass Entbürokratisierung selbstverständlich nicht nur positive Effekte hat, sondern Risiken und Chancen, für den Staat oder präziser für die Politik, aber auch für Bürgerinnen und Bürger beinhaltet. Für die Entbürokratisierungskommissionen der siebziger und achtziger Jahre sieht er im Ergebnis Vorteile am ehesten beim „großen Publikum“, also bei organisierten Interessen und Unternehmen, und weniger beim „kleinen Publikum“ der einzelnen öffentlichen Klienten und Kunden. Offenbar ist dies auch die zentrale Stoßrichtung der aktuellen Kampagne des Bürokratieabbaus (s.o. SKM). Es ist ohnehin fraglich, inwieweit die „normalen“ Bürgerinnen und Bürger derzeit wirklich unter der klassischen Bürokratie leiden, jenseits aller Vorurteile und Stereotypen, insbesondere, wenn man davon ausgeht, dass diese „normalen Bürger“ durchschnittlich nur ca. zwei bis drei Behördenkontakte jährlich aufweisen. Außer in bestimmten „Lebenslagen“ (Umzug, Autokauf, Hausbau) ist die Bürokratie vor allem Ansprechpartner bestimmter ausgewählter Gruppen (vor allem der sozial Schwachen) und ansonsten vor allem des „großen Publikums“ der Unternehmen und Freiberufler. Aus diesem Grund richten sich aktuelle Bestrebungen, die administrativen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger zu messen und zu reduzieren (SKM-Bürger), vor allem an bestimmte Lebenslagen und Betroffene (etwa die Eltern behinderter Kinder; vgl. Bertelsmann 2007).

Hinsichtlich der Bürokratieproblematik im Sinne allgemeiner „bürokratischer Organisation und Verfahren“ (also Kundenzufriedenheit, Schnelligkeit, Qualität etc.) zeigen vorliegende Untersuchungen, ungeachtet der problematischen Umsetzung der Reformen des Neuen Steuerungsmodells (siehe unten 5.2.3) eine Verbesserung der Kunden- und Bürgerorientierung auf der intraorganisatorischen Ebene, d.h. auf der Ebene der einzelnen Behörden und Ämter. Die Kritik der Bürgerinnen und Bürger ist hier, wie erwähnt, uneindeutig und widersprüchlich, sie richtet sich sowohl gegen Phänomene der „Überbürokratisierung“ (Überregelung, Anonymität, Inflexibilität), wie auch der „Unterbüro-

bürokratische
Organisation und
Verfahren

kratisierung“ (Willkür, Korruption; vgl. Grunow/Strüngmann 2008). Dagegen stellt die inter-organisatorische Teildimension, bei der es um die Koordination und Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden, Verwaltungszweigen und -ebenen in Entscheidungsprozessen (insbesondere in Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren) geht, offensichtlich die „Problemzone“ der Bürokratieproblematik in Deutschland dar (ausführlich Jann/Wegrich/Tiessen 2007).

4.2 Bürokratie in Deutschland: Strukturen der Aufbauorganisation

Im Folgenden soll es darum gehen zu skizzieren, inwieweit öffentliche Organisationen in Deutschland tatsächlich dem Idealtypus einer bürokratischen Organisation entsprechen und wo sie ggf. warum von diesem abweichen. Dazu werden die beiden klassischen Bereiche Ministerien und Kommunalverwaltung betrachtet.

4.2.1 Organisation der Ministerien

4.2.1.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Aufgaben der Ministerien

Ministerien unterstützen einerseits die Regierungstätigkeit, indem sie politische Entscheidungen des Ministers oder der Ministerin und insbesondere die Gesetzgebung vorbereiten, andererseits sind sie als oberste Bundes- oder Landesbehörden auch an der Durchführung der Gesetze, der Implementation von Politik beteiligt, in ihnen wird also regiert und verwaltet. Während Landesministerien vor allem in Ländern ohne Mittelinstanz auch vielfältige Vollzugsaufgaben wahrnehmen, bedienen sich die Bundesministerien im Wesentlichen der nachgeordneten Bundesbehörden – wenn der Bund überhaupt in die Implementation seiner Gesetze eingebunden ist (siehe 3.2). Zu den Aufgaben der Ministerien gehören neben diesen Vollzugsaufgaben, also der Steuerung und Überwachung nachgeordneter Behörden und des Gesetzes- und Haushaltsvollzugs, auch eine Reihe für die Politik wichtiger Hilfsaufgaben wie die Beantwortung parlamentarischer Anfragen, die Vorbereitung von Reden und generell die Aufbereitung und Zusammenstellung relevanter Informationen. Zentrale Aufgabe der Ministerien ist aber die Programmentwicklung, also der Entwurf und, vor allem, die Novellierung von Gesetzen, die Entwicklung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die Aufstellung des jeweiligen Haushalts und generell die Entwicklung und Planung neuer *Policies*.⁴

Aufbau der Ministerien

Im Prinzip sind *Ministerien* im Wesentlichen einheitlich und nach bürokratischen Merkmalen aufgebaut. Im Folgenden wird dies anhand der Bundesministerien erläutert; Landesministerien weisen die gleichen Merkmale auf, sind allerdings kleiner und verfügen i.d.R. z.B. nicht über parlamentarische Staatssekretäre:

4 Die umfassendste Studie über die deutsche Ministerialverwaltung, die im Gefolge der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform entstand, liegt leider nur auf English vor, Mayntz/Scharpf 1975, siehe auch dies. (Hrsg.) 1973.

tungskultur“ Ansprechpartner auf der Seite der Praxis fehlen und daher wissenschaftliche Ergebnisse überhaupt nicht wahrgenommen oder bewusst ignoriert werden (vgl. ausführlich Bruder 1980). Kommunikationsprobleme und fehlende Nachfrage nehmen allerdings durch eine zunehmende auch wissenschaftliche Professionalisierung der Verwaltung tendenziell ab.

Wenn man unter Nutzung aber nicht nur die konkrete Anwendung wissenschaftlicher Ergebnisse bei einzelnen Entscheidungen versteht, sondern umfassender die Beeinflussung der Perzeption und Interpretation sozialer Phänomene, ihrer Ursachen und möglicher Veränderungen einbezieht, spricht allerdings einiges dafür, dass wissenschaftliche Beratung erheblichen Einfluss hat.

Wissenschaft stellt
vor allem Denkschemata bereit

Von einigen Beobachtern (vgl. grundlegend Weiss 1977) wird seit einiger Zeit die These vertreten, dass „wissenschaftliche Erkenntnis“, z.B. über die Ausgestaltung oder die Wirkung von Policies, nicht einfach von Verwaltung und Politik übernommen wird, indem z.B. Wissenschaftler befragt oder die Thesen oder Ergebnisse von Untersuchungen gelesen und dann angewendet werden (auch und gerade nicht bei bestellten Gutachten). Die Bedeutung der Wissenschaft für die Praxis liegt vielmehr darin, dass sie Konzepte und Denkschemata bereitstellt, mit denen die Realität neu geordnet und interpretiert wird. Praktiker übernehmen in der Regel keine fertigen Lösungen oder abstrakten Theorien, sondern werden durch Begriffe, Konzepte und Sichtweisen der Wissenschaft beeinflusst. In diesem „diffuse process of enlightenment“ (Carol Weiss), also in einem langfristigen und wenig strukturierten Prozess der „Aufklärung“, liegen daher die eigentliche Nutzung und Wirkung von Wissenschaft.

Dies stimmt auch mit der Beobachtung überein, dass sich ein grosser und zunehmend wichtiger Teil der Politikberatung heute nicht mehr ausschliesslich an Politik und Verwaltung richtet, sondern die öffentliche Diskussion und Konsensbildung beeinflussen will, z.B. durch öffentlichkeitswirksame Gutachten und Präsentationen. Die relevanteste Politikberatung ist daher heutzutage Gesellschaftsberatung, aber auch diese Beratung wirkt natürlich in erster Linie über den professionellen Verwaltungsapparat auf die Politik und Regierung (umfassend zur aktuellen Diskussion über Politikberatung Falk et al. (Hrsg.) 2006).

4.5 Politik und Verwaltung

Verhältnis von Politik
und Verwaltung ist
ein klassisches
Thema

Die Unterscheidung bzw. der Zusammenhang zwischen Politik und Verwaltung ist ein klassisches, wenn nicht das klassische Thema der Verwaltungswissenschaft, die sich ja mit öffentlicher Verwaltung beschäftigt (siehe Kapitel 2.4.1 und 2.4.2). Oben wurde argumentiert, dass eine strikte funktionale Abgrenzung, wie sie etwa Woodrow Wilson oder den Gründungsvätern des *Scientific Management* vorgeschwebt hat, und wie es ja auch dem Idealtypus des Weberschen Bürokratiemodells zu Grunde liegt, nicht möglich ist. Gleichzeitig ist aber auch deutlich, dass das Konzept des nahtlosen und undifferenzierten politisch-administrativen Systems (PAS) wenig zum Verständnis der empirisch vorfindbaren Probleme der unterschiedlichen Funktionen, Rollenzuweisungen, Rekrutierungen und Einstellungen in öffentlichen Organisationen beitragen kann.

Die einfachste Unterscheidung setzt an der jeweiligen Rekrutierung und Legitimationsbasis an, unterscheidet also zwischen gewählten Politikern (etwa Par-

Norbert Thom / Adrian Ritz

Public Management

Innovative Konzepte zur Führung
im öffentlichen Sektor

3., überarbeitete und erweiterte Auflage

— 2006 —



Managementmethoden, eine zunehmende Kunden- und Bürgerorientierung sowie eine umfassende Aufgabenkritik mit dem Resultat der Auslagerung und Privatisierung vormals staatlicher Aufgabenbereiche. Die Vorgehensweise und der Entwicklungsstand des Reformprozesses sowie die Schwerpunkte im Rahmen der Modernisierungsbestrebungen der Verwaltungsführung unterscheiden sich jedoch in den einzelnen Ländern erheblich und führen somit zu einem unterschiedlichen Aussehen des öffentlichen Sektors in den betrachteten Nationen.

1.4 Theoretische Grundlagen des Public Managements

In der Literatur herrscht recht große Übereinstimmung darüber, dass die Verwaltungsreform keinen eigenständigen theoretischen Unterbau besitzt, sondern auf mehreren theoretischen Ansätzen basiert (vgl. Ritz 2003a; Grüning 2000; Reichard 1992: 843 f. und Aucoin 1990: 235 ff.). Im Folgenden werden die wesentlichen Grundlagen des Public Managements ausgewählt und aus ökonomischer Perspektive dargestellt. Es handelt sich dabei um zwei Ansätze der Modernen Institutionenökonomie sowie um jenen des Managerialismus.

1.4.1 Public Choice und die Rolle der Bürokratie

Die Public Choice-Theorie kann ebenso wie die verschiedenen Ansätze der nachfolgend erläuterten Neuen Institutionenökonomie unter dem Begriff der Modernen Institutionenökonomie subsumiert werden (vgl. Grüning 2000: 196). Die Public Choice-Theorie hat ihren Ursprung in den Politik- und Finanzwissenschaften und wurde auch von wohlfahrtsökonomischen Strömungen geprägt (vgl. Braun 1999: 55). Obwohl grundlegende Theoriebausteine der Public Choice-Theorie bis zu Adam Smith und seinem 1776 veröffentlichten Werk „Wealth of Nations“ zurückreichen, wurden die Implikationen, welche die ökonomische Theorie auch für den öffentlichen Sektor hat, erst in den 1960er Jahren durch James Buchanan und Gordon Tullock aufgezeigt. Public Choice kennzeichnet die Anwendung der ökonomischen Theorie (insbesondere der neoklassischen Wirtschaftstheorie) im Rahmen der Politikwissenschaften resp. die ökonomische Analyse von nicht-marktorientiertem Entscheidungsver-

*Staatsversagen
im Zentrum*

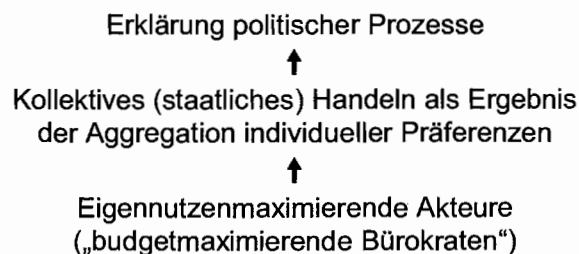
Methodolo- gischer Indivi- dualismus

halten (vgl. Ott/Winkel 1985: 38 f.). Im Zentrum der Analyse steht das Staatsversagen, das unter der grundlegenden Annahme des methodologischen Individualismus untersucht wird. Menschliches Verhalten ist demnach aus dem Blickwinkel der Public Choice-Theorie rational und nutzenmaximierend (vgl. Mueller 2003: 1).

Die Public Choice-Theorie gliedert sich in verschiedene inhaltliche Stränge (vgl. Braun 1999: 137 f.). Zum einen steht die Beziehung zwischen rationalen Wählern und politischen Parteien und damit der Prozess der politischen Willensbildung im Mittelpunkt des Interesses, zum anderen wird der Prozess der Umsetzung politischer Entscheidungen durch die Betrachtung von Politikern und deren Berücksichtigung von Interessensgruppen thematisiert. Ein dritter Strang der Public Choice-Theorie widmet sich dem Verhältnis zwischen sog. „Ämtern“ und ihren Mitarbeitern sowie Politikern. Im Mittelpunkt dieses Forschungsschwerpunkts steht die Frage, mittels welcher Rationalität das bürokratische Handeln gesteuert wird (vgl. Braun 1999: 138). Ausgehend von der Grundannahme des methodologischen Individualismus und den daraus folgenden Rationalitätsregeln widersprechen Vertreter der Public Choice-Theorie Max Webers Bürokratiethese, nach welcher der rational-legale Herrschaftstyp die höchste Form des Verwaltungshandelns darstellt. Sie gehen im Gegensatz zu Weber davon aus, dass Verwaltungsangestellte ihre Aufgaben nicht in bedingungsloser Loyalität erledigen, sondern durch Eigeninteresse motiviert werden und versuchen, bei ihren Handlungen ihren eigenen Nutzen zu maximieren.

Abbildung 1

Erklärung politischer Prozesse durch die Public Choice-Theorie



Als Konsequenz ist das Entscheidungsverhalten von Politikern das Ergebnis der Summe aller individuellen Präferenzen der Exekutivkräfte und Beamten. Abbildung 1 zeigt schematisch, wie politische Entscheidungsprozesse aus dieser Sicht begründet werden.

Im Folgenden werden die beiden zentralen Vertreter dieser Richtung dargestellt.

1.4.1.1 Niskanens Bürokratiemodell

Laut William A. Niskanen handeln Beamte aus unterschiedlichen Motivgründen, die jedoch immer auf Eigeninteresse basieren (vgl. Niskanen 1974: 208 f.). Ihre Interessen können sie am besten durch Budgetmaximierung verwirklichen, sodass sich Administratoren letztlich als eigennutzen- bzw. budgetmaximierende Bürokraten verhalten. Die Politik ist sehr eingeschränkt hinsichtlich der Kontrollmöglichkeiten dieses Verhaltens, da die Berechnungsgrundlage für die Leistungen der Ämter intransparent bleibt, die Ämter ein funktionales Monopol besitzen und die Politiker sich häufig selbst nicht einstimmig verhalten.

*Budgetmaximierende
Bürokraten*

Um das dadurch gefährdete Primat der Politik wieder herzustellen, ist einerseits mehr Wettbewerb zwischen den Behörden notwendig, damit die monopolistische Position der Bürokratie eingedämmt werden kann, sowie andererseits eine leistungsgerechte Entlohnung der Beamten, wobei möglichst effizientes (budgetminimierendes) Verhalten honoriert werden sollte (vgl. Niskanen 1974: 221 f.).

*Mehr
Wettbewerb*

Die Auswirkungen dieser theoretischen Überlegungen zeigen sich im Rahmen der Strukturreform von Public Management: Trennung der Produzenten- und der Gewährleistungsrolle sowie Einführung von marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten und mehr Wettbewerb (vgl. Budäus/Grüning 1998: 7). Die Ansätze des Personalmanagements im Public Management (Leistungs- und Zielvereinbarung, Mitarbeiterbeurteilung, neue Führungsstile, leistungsorientierte Entlohnungssysteme usw.) gründen auch in den Annahmen der Public Choice-Theorie über das nutzenmaximierende Individuum (vgl. Budäus/Grüning 1998: 7).

*Trennung
Strategie und
Operation*

1.4.1.2 Downs Bürokratiemodell

Während Niskanen v. a. die Beziehung zwischen bürokratischen Ämtern und politischen Entscheidungsträgern beleuchtete, widmete sich Anthony Downs der internen Handlungsdynamik von Ämtern (vgl. Braun 1999: 138 f.). Ähnlich wie Niskanen geht auch Downs von Bürokraten mit egoistischen Motiven aus, welche die fünf Idealtypen von Verwaltungsbeamten bestimmen: Aufsteiger, Bewahrer, Eiferer, Anwälte und Staatsdiener handeln aus unterschiedlichen Motivlagen und prägen wesentlich das Handeln von bürokratischen Organisationen (vgl. Downs 1974: 202). Downs identifiziert einen

*Beamtentyp
und Ämter*

Lebenszyklus von Ämtern, der von dem maßgeblich vorherrschenden Idealtyp an Verwaltungsbeamten festgelegt wird. Neue Ämter entstehen durch Eiferer und Aufsteiger, verlieren aber im Laufe der Zeit an Wachstumsdynamik, zeigen ein zunehmend konservatives Verhalten und verzeichnen einen steigenden Anteil an Bewahrern. Aus dieser Logik heraus folgert Downs, dass nicht alle Ämter das Ziel der Budgetmaximierung verfolgen, sondern dass dies vom Alter des Amtes und dem vorherrschenden Beamtentypus abhängt.

Kontroll- versagen

Weiterhin erklärt Downs, dass Bürokratien durch die hierarchische Koordination, ihre Größe sowie die eigeninteressierten Verwaltungsbeamten ineffizient handeln (vgl. Downs 1974: 199 ff.). Mit steigender Größe beobachtet Downs ein Versagen der Koordinations- und Kontrollstrukturen, was zu einem erhöhten Aufwand für die Kontrollmechanismen seitens der Amtsleitung führt. Dies führt zu einer Ausweitung der Gesamtgröße des Amtes, woraus wiederum erhöhte Kontrollanforderungen entstehen. Diese Spirale führt laut Downs dazu, dass Ämter immer aufgeblähter werden, da auch die Kontrollinstanzen aus Eigeninteresse versuchen, ihre Leistungen auszuweiten, um somit ihre Machtposition zu stärken.

Regulierung

Downs Hypothesen lassen sich sehr gut an zahlreichen Unternehmen der Daseinsvorsorge (Strom-, Wasserversorgung, Abfallentsorgung, Post, Telekommunikation, Rundfunk etc.) verdeutlichen. Durch deregulierende Maßnahmen wurden aus ehemaligen Verwaltungen Unternehmen im Wettbewerb. Zur Kontrolle von Problemen der Kommerzialisierung sowie zur Gewährleistung von Daseinsvorsorge und Zukunftssicherung erließen die Gesetzgeber immer mehr Vorgaben und Verordnungen. Für die Überwachung dieser Vorschriften sind nun Regulierungsbehörden verantwortlich, die ihrerseits ständig wachsen und teilweise bereits die Größe des ursprünglichen Verwaltungsbetriebs überschritten haben (vgl. Eichhorn 1999: 20).

1.4.2 Neue Institutionenökonomie

Institutionen

Die Neue Institutionenökonomie wird im Allgemeinen auf Ronald H. Coase zurückgeführt und befasst sich mit der Analyse von Institutionen, in deren Rahmen sich der ökonomische Austausch vollzieht. Das Ziel der verschiedenen Ansätze besteht darin, die Struktur, die Verhaltenswirkungen, die Effizienz und den Wandel von ökonomischen Institutionen zu erklären (vgl. Ebers/Gotsch 2002: 199). Der Begriff der Institution wird dabei sehr weitreichend interpretiert. Unternehmen, Marktwirtschaft, Verträge, Demokratie, Staat

und Verfassung sind nur einige Beispiele für Institutionen, die mit der Neuen Institutionenökonomie erklärt werden können (vgl. Göbel 2002: 1). Im Folgenden werden die drei zentralen Ansätze der Neuen Institutionenökonomie dargestellt und ihre Bedeutung im Rahmen des Public Managements erläutert.

1.4.2.1 Property Rights-Theorie

Der Wert von Gütern und Dienstleistungen sowie die Handlungen von Menschen hängen von jenen Rechten ab, die ihnen zugeordnet werden (vgl. Ritz 2003a: 142). Dabei können die Rechte auf Güternutzung, auf Güterveränderung, auf Gewinnaneignung und auf Güterveräußerung unterschieden werden. Die Auswirkungen dieser Handlungs- und Verfügungsrechte auf das Verhalten von Individuen sind der Untersuchungsgegenstand der Property Rights-Theorie (vgl. Göbel 2002: 61). Die Property Rights-Theorie geht davon aus, dass Individuen bei gegebenen Verfügungsrechtsstrukturen die Ressourcen so einsetzen, dass sie ihren Nettonutzen maximieren (vgl. Ebers/Gotsch 2002: 202). Daraus lässt sich folgern, dass die Verfügungsrechte möglichst vollständig und möglichst eindeutig auf ausschließlich ein Individuum übertragen werden sollten, damit diesem Akteur alle positiven und negativen Konsequenzen seines Handelns zugeordnet werden können (vgl. Ritz 2003a: 142 f.). Nur unter diesen Voraussetzungen wird ein Individuum an einer rationalen Ressourcennutzung interessiert sei, ohne seine Erträge auf Kosten anderer Individuen zu mehren.

*Verfügungs-
rechte*

Im Rahmen der Public Management-Reformen wird die Property Rights-Theorie in dem Bemühen deutlich, Freiräume für die Verwaltungsangestellten zu schaffen, die sie zu eigenverantwortlichem Handeln animieren, sie aber auch die Konsequenzen ihres Handelns tragen lassen. Die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die Budgetierung mit der Eröffnung von Entscheidungsfreiheiten hinsichtlich der Ressourcenverwendung sowie das Kontraktmanagement, im Rahmen dessen nur Ziele, nicht jedoch die Wege zur Zielerreichung vorgegeben werden, sind wesentliche Teilbereiche der Reformbewegung, die dem Grundgedanken der Property Rights-Theorie folgen (vgl. Reineremann 2000: 89).

*Eigenverant-
wortliches
Handeln*

1.4.2.2 Principal Agent-Theorie

Informations- vorsprung

Die Leitidee des Principal Agent-Ansatzes ist die Bewältigung von Zielkonflikten, die aus einem Vertragsverhältnis zwischen einem Auftraggeber oder Prinzipal und einem Auftragnehmer bzw. Agenten entstehen können (vgl. Arrow 1991: 37 f.). Die Institution des Vertrags steht somit im Mittelpunkt der Betrachtung (vgl. Ebers/Gotsch 2002: 209). Auf Basis einer Vereinbarung delegiert der Prinzipal einen Teil seiner Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an den Agenten, der für seine Tätigkeit eine Vergütung erhält. Der Vorteil dieses Arrangements besteht für den Prinzipal darin, dass er das spezialisierte Wissen des Agenten zur Verfolgung eigener Interessen einsetzen kann. Diesem Vorteil steht die Gefahr gegenüber, dass der Agent seinen Informationsvorsprung ausnutzt, um statt pflichtgemäßer Aufgabenerfüllung eigene Interessen zum Nachteil des Prinzipals zu verfolgen. Dieses Risiko des Prinzipals steigt mit fallender Verfügbarkeit von Informationen über die Motive und Handlungsmöglichkeiten des Agenten.

Vertrags- gestaltung

Die Principal Agent-Theorie analysiert die vertragliche Gestaltung der Beziehungen zwischen dem Prinzipal und dem Agenten unter den Bedingungen ungleicher Informationsverteilung, rationalen Verhaltens, Unsicherheit sowie unter Berücksichtigung der Risikoverteilung. Durch Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen lassen sich dabei die Zielkonflikte zwischen Agent und Prinzipal grundlegend minimieren und Probleme von Auftragsbeziehungen effizient behandeln.

Im Rahmen von Public Management stellen die Förderung der Verwaltungskultur (bspw. durch die Entwicklung von Leitbildern, die Motivation und Qualifikation der Mitarbeiter, ein auf die Zielorientierung gerichtetes Anreizsystem) sowie klare Informationssysteme (Kontraktmanagement, Controlling, Berichtswesen) wichtige Mechanismen der Principal Agent-Theorie zur Vermeidung von Zielkonflikten dar (vgl. Reineremann 2000: 92).

1.4.2.3 Transaktionskostentheorie

Produktions- und Transakti- onskosten

Die Transaktionskostentheorie geht zurück auf Oliver E. Williamson und Ronald H. Coase. Sie thematisiert die Frage, welche Arten von Transaktionen in welchen institutionellen Arrangements relativ am kostengünstigsten abgewickelt und organisiert werden können (Williamson 1985: 15 ff.). Als Maßstab der Vorteilhaftigkeit verschiedener institutioneller Arrangements wird die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten herangezogen, wobei letztere in ex ante- und ex post-Kosten unterteilt werden, die Verhandlungs-,

Informations-, Vertragskosten sowie Kosten für die Absicherung, Durchsetzung und evtl. Anpassung der vertraglichen Vereinbarung umfassen.

Die Verhaltensannahmen der Transaktionskostentheorie gehen zum einen von der begrenzten Rationalität bzw. Denkfähigkeit der Akteure und zum anderen von Opportunismus der Vertragspartner bei unvollständiger Informationslage aus (vgl. Ritz 2003a: 137). Die damit verbundene Unsicherheit führt ebenso wie die Unsicherheit über die situativen Bedingungen der Transaktion und transaktions-spezifische Investitionen zu einer Erhöhung der Transaktionskosten, während die Häufigkeit einer Transaktion deren Kosten sinken lässt.

Es existieren drei grundlegende institutionelle Arrangements, innerhalb derer Transaktionen stattfinden können und die sich in Bezug auf Anreizstrukturen, das Ausmaß bürokratischer Steuerung und Kontrolle sowie die Anpassungsfähigkeit unterscheiden: Markt, Hierarchie und als Zwischenform Netzwerke. Die Transaktionskostentheorie postuliert nun, dass eine gegebene Transaktion unter den genannten Verhaltensannahmen um so effizienter organisiert und abgewickelt werden kann, je besser die Charakteristika des institutionellen Arrangements den sich aus den Charakteristika der abzuwickelnden Transaktion ergebenden Anforderungen entsprechen.

In Bezug auf Public Management wird der Einfluss der Transaktionskostentheorie bei der Entscheidung über die Eigen- oder Fremderstellung öffentlicher Leistungen deutlich (vgl. Reichard 2002a: 592). Eine sorgfältige Abwägung von „make-or-buy“-Entscheidungen wird zu einem immer wichtigeren Thema im Rahmen der Reformprozesse im öffentlichen Sektor (vgl. Eichhorn 1997: 96 ff.). Aufgabenkritik, Outsourcing, Privatisierung, Center-Konzepte sowie Bürgerämter und Selbstbedienung von Bürgern mit Verwaltungsleistungen entspringen somit transaktionskostentheoretischen Überlegungen (vgl. Reinermann 2000: 88).

*Begrenzte
Rationalität*

Markt, Hierarchie, Netzwerke

Make-or-Buy

1.4.3 Managerialismus

Die starke Bedeutungszunahme der Managementfunktion in der Verwaltung in Zusammenhang mit dem Public Management führte zu erheblicher Kritik an betriebswirtschaftlichen Konzeptionen, die z. T. vorbehaltlos in das Verwaltungssystem übertragen wurden. Eine solche kritiklose Übernahme ist zu hinterfragen, darf jedoch nicht zur gänzlichen Verurteilung von Managementansätzen führen, deren Beitrag zur Motivations-, Effizienz- und Effektivitätssteigerung

*Management-
leitfäden*

eine lange Tradition aufweist. In der Literatur reichen die Ursprünge der ersten Managementleitfäden bis ins Alte Ägypten zurück und finden in Adam Smith, Henri Fayol, Frederick Taylor, Peter Drucker sowie in populären Autoren wie Tom Peters und Robert Waterman ihre Fortsetzung bis heute (vgl. Kieser 2002: 65 ff.).

POSDCoRB

Große Bedeutung kam dabei der Administrationstheorie von Henri Fayol zu. Dieser entwarf einen ersten systematischen Bezugsrahmen für die Managementlehre, indem er Management als eine Kombination unterschiedlicher Teilfunktionen charakterisierte (vgl. Steinmann/Schreyögg 2005: 47 f.). Vorausschau und Planung, Organisation, Leitung bzw. Anweisung, Koordination sowie Kontrolle bildeten laut Fayol die unterschiedlichen Teilschritte des Managementprozesses, die im Allgemeinen nicht nur inhaltlich, sondern auch zeitlich aufeinander folgten (Wolf 2005: 82). Darüber hinaus definierte Fayol 14 Management-Prinzipien, die den Führungskräften als Leitfaden bei der Ausübung ihrer Managementaufgabe dienen sollten (vgl. Fayol 1929). Aufbauend auf Fayols Arbeit stellten einige Jahre später Gulick/Urwick eine siebenteilige Systematik zur Charakterisierung des Management-Begriffs vor, die unter dem Namen des „POSDCoRB“ bekannt wurde: Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting und Budgeting bilden eine funktionale Zusammenstellung der Tätigkeiten eines Managers, die bis heute in teilweise modifizierter Form die Managementliteratur prägt (vgl. Staehle 1999: 27 f.).

Pollitt begründete schließlich den als eine Grundlage der Public Management-Bewegung herangezogenen Managerialismus (vgl. Pollitt 1990: 27 ff.). Der Managerialismus stellt keine in sich stimmige Theorie dar. Er kennzeichnet vielmehr die Anwendung von Glaubenssätzen und Praktiken, sog. Managementprinzipien, auf spezifische Probleme. Ganze Managementleitfäden entstehen durch die Identifikation bewährter Praktiken, welche in Regeln gefasst werden, damit sie von anderen ebenfalls erfolgreich angewandt werden können (vgl. Kieser 2002: 65).