

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Institut für Politikwissenschaft

Erstgutachter und Betreuer: Jochen Dehling, M.A.

Zweitgutachter: Prof. Dr. Klaus Schubert

Bearbeitungszeit: 18. November – 30. Dezember 2010

# **Probleme der öffentlichen Verwaltung und Lösungsansätze im Lichte der Bürokratietheorie von Niskanen. Eine Untersuchung am Beispiel der Bundeswehr**

---

**Problems of public administration and approaches based on Niskanen's theory of bureaucracy. An analysis using the example of the Bundeswehr**

---

# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis .....	III
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	III
1. Einleitung.....	1
2. Wissenschaftliche und thematische Einordnung .....	3
2.1. Max Webers Bürokratiekonzept.....	3
2.2. Struktur und Aufbau der öffentlichen Verwaltung.....	5
2.3. Neue Politische Ökonomie .....	7
2.3.1. Begrifflichkeit und Abgrenzung.....	7
2.3.2. Methodik.....	8
3. Bürokratietheorie nach Niskanen.....	10
3.1. Einordnung .....	11
3.2. Die Grundannahmen des Modells .....	13
3.2.1. Eigenschaften von Büros .....	13
3.2.2. Büros und ihre Umwelt.....	14
3.2.3. Maximierungsstrategie der Bürokraten .....	16
3.3. Konsequenzen.....	17
3.4. Alternativen .....	18
4. Neue Lösungsansätze als Konsequenz Niskanens.....	19
4.1. Das Konzept des New Public Management .....	19
4.1.1. Begrifflichkeit und Entstehung.....	20
4.1.2. Bestandteile des NPM .....	22
4.2. Kritik am Konzept .....	25
5. Die Bundeswehrstrukturreform .....	26
5.1. Kernelemente der Bundeswehrstrukturreform .....	27
5.2. Ansatz der Kommission.....	28
5.3. Anwendungsmöglichkeiten von NPM-Instrumenten .....	29

6. Kritische Bewertung .....	30
7. Fazit.....	33
8. Literaturverzeichnis .....	36
9. Eidesstattliche Erklärung .....	39

## Abkürzungsverzeichnis

BMVG	Bundesministerium für Verteidigung
ebd.	ebenda, an derselben Stelle
et al.	et alii (und andere)
f.	folgende Seite/n
Hrsg.	Herausgeber
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
u.a.	und andere
u.ä.	und ähnliche
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
zit.	zitiert

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Coleman'sche Badewanne	9
Abbildung 2: Vom Bürokratiemodell zum NPM	22
Tabelle 1: Merkmale Öffentlicher Verwaltung	6
Tabelle 2: Staatsausgaben der G7 in Prozent vom BIP	12

# 1. Einleitung

Öffentliche Verwaltungen haben einen enormen Beitrag zur Etablierung demokratischer und liberaler Verfassungsordnungen beigetragen (vgl. Schedler 2006:15) und sind wesentlicher Bestandteil eines demokratischen Systems. Bis heute besteht die zentrale Aufgabe der öffentlichen Verwaltungen im Vollzug politischer Entscheidungen aufgrund von Gesetzen (vgl. Schedler 2006:22). Niskanen beschreibt „Büros“ sogar als die älteste Form von Organisationen nach den ersten Volksstämmen (Niskanen 1971:4). In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Bürokratie spielt insbesondere das Bürokratiekonzept von dem Soziologen Max Weber lange Zeit die zentrale Rolle. Webers „rationaler bürokratischer Idealtypus“ (vgl. Ju 1986:9) beschreibt dabei den fundamentalen Zusammenhang von Herrschaftssystem und Bürokratisierung, wobei die gesellschaftliche Funktion der Bürokratisierung als „ein spezifisches Mittel“ angesehen wird, um „Gemeinschaftshandeln“ in rational geordnetes „Gesellschaftshandeln“ zu überführen (Weber 1972:569f.). Hier wird die enge Verbindung zwischen Gesellschaft und Bürokratie deutlich. Eben aufgrund der dynamischen Entwicklung von Gesellschaft und politischem System ist die Leistungsfähigkeit von öffentlichen Verwaltungen nicht mehr ausreichend. Niskanen beschreibt in seinem Buch „Bureaucracy and Representative Government“ von 1971 aus Perspektive der ökonomischen Theorie der Politik die Funktionsweise und die Mängel von Bürokratien. Seine wissenschaftliche Analyse prägt die Diskussion über die „optimale“ Struktur der Bürokratie bis heute und war Auslöser für eine Vielzahl von Reformvorhaben in westlichen Industriestaaten seit den 1980er Jahren (vgl. Hindmoor 2006:152).

Ein ganz aktueller Bezug zu Verwaltungsreformen und Reformvorhaben bildet die „Strukturreform der Bundeswehr“, welche Anfang 2010 von einer Expertenkommission ausgearbeitet und im Oktober 2010 dem Bundesverteidigungsministerium vorgelegt wurde. Als Paradebeispiel für eine Verwaltung, welche die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes, „Äußere Sicherheit“ bzw. „Frieden und Stabilität“ garantiert, soll das Reformvorhaben die Wirkungsmechanismen der Bürokratietheorie nach William Niskanen und anderen

Lösungsansätzen illustrieren. Schon Niskanen bedient sich in seinen Ausführungen zur Bürokratie oftmals seinen persönlichen Erfahrungen im „Department of Defense“ (vgl. Niskanen 1971:vi), welche ihn zu der Untersuchung von Bürokratie inspiriert haben. Immer wieder gibt es Diskussionen und kritische Stimmen über die öffentliche Verwaltung und die starren Strukturen von Bürokratie. Häufig werden „Forderungen nach Bürokratieabbau, Entflechtung von Zuständigkeiten und Schaffung von Transparenz des Verwaltungshandelns“ (Becker et al. 2009:9) laut. In dieser Arbeit soll die Frage erörtert werden, wieso Bürokratien in einer bestimmten Art und Weise strukturiert und aufgebaut sind und welche Probleme bzw. Missstände dies birgt. Hier wird ein Schwerpunkt auf dem Ansatz von Niskanen liegen. Niskanen (1968, 1971, 1975) hat die Ineffizienz und Überproduktion von Büros untersucht und versucht das Phänomen der „growing states“ (vgl. Hindmoor 2006:129) zu erklären. Um diese Frage zu bearbeiten, werden zunächst die Eigenschaften öffentlicher Verwaltungen und die ökonomische Theorie der Politik als theoretischer Rahmen dargestellt, um darauf aufbauend die Analyse Niskanens zu untersuchen. Zur besseren Einordnung und Illustration werden dann gezielt Strukturreformvorhaben der Bundeswehr als ein praktischer Bezug in Relation zum theoretischen Gerüst gesetzt und mögliche Lösungen erörtert.

Ob die Lösungsansätze tatsächlich als solche anzusehen sind, wird in einem weiteren Kapitel kritisch diskutiert. Die Frage die sich hier stellt betrifft v.a. die Durchsetzbarkeit bestimmter Reformvorhaben und sich möglicherweise ergebende Zielkonflikte zwischen betroffenen Teilen der Gesellschaft. Auch der politische Prozess und spezifische Machtkonstellationen spielen eine wichtige Rolle. Ebenso kann auch die ökonomische Methode zur Erklärung politischer Prozesse und Gegebenheiten als kritisch angesehen werden (Pelizzaro 2001) und muss sehr differenziert untersucht werden. In dieser Arbeit dient der Ansatz der ökonomischen Theorie der Politik als Rahmen für die systematische Untersuchung der Bürokratie. Da Niskanens Analyse und Erkenntnissen spezifische Annahmen und Bedingungen zugrunde liegen, soll in dieser Arbeit nicht auf die grundsätzliche Einordnung verzichtet werden. Zudem soll gezeigt werden, dass es nicht die eine Theorie und das eine Konzept gibt, um alle politisch-wirtschaftlichen Zusammenhänge in angemessener Art und Weise abzubilden.

## **2. Wissenschaftliche und thematische Einordnung**

Der Begriff „Bürokratie“ wurde im 18. Jahrhundert von dem Franzosen de Gournay geprägt und setzt sich aus dem französischen Wort bureau (=Büro) und dem griechischen Wort kratein (=herrschen) zusammen (Kroker et al. 2004:20). So entstehen Bürokratien nach Williamson zwangsläufig, wenn Marktlösungen nicht funktionieren und durch Hierarchien ersetzt werden (ebd.). In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Bürokratie und ihrer Funktionsweise stehen Max Webers Arbeiten, insbesondere das Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“, im Zentrum. Webers Ausführungen prägen die Diskussion bis heute und bilden sehr oft die Grundlage für eine neuerliche Debatte (vgl. Schedler 2006:15f.; Mueller 2003:360; Niskanen 1971:21; Ju 1986; Häußermann 1975). So soll hier zuerst Max Webers „Idealtypus“ von Bürokratie vorgestellt werden. Darauf folgend werden die Charakteristiken der öffentlichen Verwaltung in Deutschland beschrieben und abschließend die Perspektive der Neuen Politischen Ökonomie und eine grundsätzliche Einordnung zentraler Begrifflichkeiten vorgenommen.

### **2.1. Max Webers Bürokratiekonzept**

Webers Bürokratiemodell stellt eine analytische Kategorie dar, um rationale Herrschaft zu begründen und sollte nicht als „praxisbezogene Handlungsempfehlung“ angesehen werden (vgl. Reichard 1995:58). Weber definiert zunächst Herrschaft als „die Chance[...], für spezifische (oder: alle) Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden“ (Weber 1972:122), welche durch die „Chance eines eigens auf Durchführung ihrer generellen Anordnungen und konkreten Befehle eingestellten Handelns angebbarer zuverlässig gehorchender Menschen“(ebd.) im Sinne eines Verwaltungsstabes besteht. Hier wird die schon eingangs erwähnte Bedeutung von öffentlicher Verwaltung im Sinne einer Institution zur Aus- bzw. Durchführung von politischen Entscheidungen und Gesetzen deutlich.

Die Typisierung von Herrschaft nach Weber ergibt sich aus der Legitimitätsgeltung (Weber 1972:124):

- 1) Rationale/legale Herrschaft: „auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen beruhen“ oder
- 2) Traditionale Herrschaft: „auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen und die Legitimität der durch sie zur Autorität Berufenen ruhen“ oder
- 3) Charismatische Herrschaft: „auf der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen Ordnung [ruhen]“.

Im Rahmen der Untersuchung von Bürokratie und moderner Verwaltungsstruktur wird im Folgenden auf die Definition der legalen Herrschaft eingegangen. So definiert Weber „Grundkategorien der rationalen Herrschaft“ folgendermaßen (hierzu und im Folgenden Weber 1972:125ff.):

- 1) Ein kontinuierlicher regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften, innerhalb:
- 2) Einer Kompetenz (Zuständigkeit), welche bedeutet:
  - a) einen kraft Leistungsverteilung sachlich abgegrenzten Bereich von Leistungspflichten,
  - b) mit Zuordnung der etwa dafür erforderlichen Befehlsgewalten und
  - c) mit fester Abgrenzung der eventuell zulässigen Zwangsmittel und der Voraussetzungen ihrer Anwendungen.

Weber definiert solche Betriebe als „Behörde“. Niskanen bezeichnet Webers Ausführungen als die „standard definition of bureaus as an ‚ideal type‘ that has been the basis for most scholarly literature on bureaucracy“(Niskanen 1971:21). Webers Definition von Büros bzw. Bürokratie umfasst dabei folgende Eigenschaften (zit. nach Niskanen 1971:21, eigene Übersetzung):

- Büros sind große Organisationen.
- Die Mehrzahl der Angestellten arbeitet in Vollzeit während ihres gesamten Arbeitslebens in einem Büro und erhält den Hauptteil ihres Einkommens durch das Büro.
- Angestellte von Büros werden auf Basis der erwarteten Aufgabenerfüllung eingestellt und befördert.

- Büros sind durch streng hierarchische Strukturen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen gekennzeichnet; Rechten und Pflichten werden in schriftlichen Verordnungen geregelt.
- Amt und Amtsinhaber sind strikt getrennt, d.h. Vorgesetzte besitzen weder eine Position noch die Produktionsmittel.
- Bürokratische Aktivitäten sind durch eine komplexe Administration, funktionale Spezialisierung und Geheimhaltung der Arbeitsaufgaben gekennzeichnet.

Der „Idealtypus“ der Bürokratie, wie Weber ihn darstellt, liegt in der kontinuierlichen Arbeit von Beamten, die Experten in ihrem Fachbereich sind und somit für die Stabilität und die Verlässlichkeit der Aufgabenerfüllung zum Wohle der Gemeinschaft handeln (vgl. Weber 1972:128f.). Weber versucht mit seiner Definition alle großen Organisationen, also auch private Unternehmen, zu beschreiben. Sein Ziel besteht nach Niskanen darin, typische Eigenschaften der Strukturen und des Verhaltens innerhalb der Organisationen zu benennen (vgl. Niskanen 1971:21). Diese weite Definition reicht jedoch nicht aus, um bestimmte Mechanismen und Wirkungsweisen von Verwaltung zu erklären. Niskanens Arbeit zu Bürokratie brachte nach Anthony Downs und Ludwig von Mises wesentlich neue Erkenntnisse (Hindmoor 2006:131), welche im dritten Kapitel noch genauer zu betrachten sein werden.

## 2.2. Struktur und Aufbau der öffentlichen Verwaltung

Schedler und Proeller konstatieren, dass „die öffentlichen Verwaltungen der europäischen Staaten [...] als Bürokratien organisiert und konzipiert“ (2006:15) sind und der Begriff ‚Bürokratie‘ negative Assoziationen hervorruft und spezifische negative Merkmale beschreibt. Eine mögliche Definition von Bürokratie lautet:

Unter **Bürokratien** werden heutzutage insbesondere staatliche Organisationen und Organisationsformen verstanden, deren Strukturen sich nicht am Markt orientieren, sondern den von Max Weber identifizierten Charakteristiken folgen. (Schedler/Proeller 2006:17)

Becker et al. beschreiben die öffentliche Verwaltung in Deutschland als ein „weites Feld verschiedener Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen mit Angeboten im Dienste der Bürger“ (Becker et al. 2009:2) und beschreiben typische Merkmale von öffentlicher Verwaltung. In der folgenden Grafik sind diese dargestellt (ebd.):

<b>Merkmal</b>	<b>Beschreibung</b>
Zielsetzung	Erfüllung öffentlicher Aufgaben
Trägerschaft	Demokratisch legitimierte Gremien
Mitglieder	Angehörige des öffentlichen Dienstes mit charakterisierenden Rekrutierungs-, Ausbildungs- und Belohnungsmustern
Organisationsform	Primär öffentlich-rechtliche Institutionen, die dem Bürokratiemodell entsprechen
Handlungsformen	Vorbereitung, Umsetzung und Kontrolle politischer Entscheidungen und Aktionen

**Tabelle 1: Merkmale öffentlicher Verwaltung. Eigene Darstellung nach Becker et al. (2009:2).**

Der Sektor der öffentlichen Verwaltung ist ein großer Arbeitgeber. 4,5 Millionen Beschäftigte, d.h. 12,6% aller abhängig Beschäftigten in Deutschland, sind im öffentlichen Dienst tätig („Deutschland in Zahlen 2010“:74, Institut der deutschen Wirtschaft). Die Zuständigkeiten des Bundes sind im Grundgesetz in Artikel 87 und 87a geregelt und umfassen die „klassischen Zuständigkeiten eines souveränen Staates“ (Becker et al. 2009:4). In allen anderen Fällen entsprechen die Zuständigkeiten in der Verwaltung der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung.

Im Zuge gesellschaftlicher und politischer Veränderungsprozesse sprechen viele Wissenschaftler von einem ausgeprägten Reform- und Modernisierungsbedarf der öffentlichen Verwaltung insbesondere aufgrund nachlassender Leistungsfähigkeit und zunehmender Komplexität der Verwaltungsaufgaben (vgl. hierzu u.a. Becker et al. 2009; Schedler 2006; Budäus 1994; Naschold/Begumil 1998). Ressourcenverknappung, Aushandlungsprozesse und Handlungsspielräume von Verwaltungen und generelle „Ökonomisierungstendenzen“ gewinnen immer mehr an Bedeutung (vgl. Budäus 1994:32). Becker et al. sprechen bei dem starken Reformbedarf von einem „Bündel von Ursachen“ (2009:8), welche sich in externe und interne Auslöser einordnen lassen (hierzu und im Folgenden Becker et al 2009:9ff). Externe Auslöser umfassen gesellschaftliche Trends und Tendenzen wie den demografischen Wandel, einen zunehmenden Wertewandel der Gesellschaft mit

veränderten Leistungserwartungen auch gegenüber der Verwaltung sowie finanzwirtschaftliche Probleme und technischen Fortschritt. Unter die internen Auslöser fallen die Mängel des bürokratischen Verwaltungsmodells, wie es heute besteht. Mängel liegen einerseits in mangelhafter Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung, andererseits in der Aufbau- und Ablauforganisation. In Niskanens Argumentation liegt ein großes Problem von Bürokratie zudem in fehlerhaften bzw. mangelhaften Anreizstrukturen und daraus folgenden Fehlallokationen (vgl. Niskanen 1971:4).

Nachdem nun die Grundzüge von Bürokratie und öffentlicher Verwaltung, speziell in Deutschland, dargelegt wurden, soll im nachfolgenden Unterkapitel eine wissenschaftliche Einordnung der dieser Arbeit zugrundeliegende Methode bzw. Perspektive gegeben werden.

### **2.3. Neue Politische Ökonomie**

Die Neue Politische Ökonomie kennt viele Bezeichnungen, wobei in dieser Arbeit die Ökonomische Theorie der Politik im Fokus steht. Dehling und Schubert bezeichnen sie als „wichtiges Instrument im ‚analytischen Werkzeugkasten‘ der Politikwissenschaften“ (2011:7). Die Ökonomische Theorie der Politik wendet Instrumente aus dem ökonomischen Verhaltensmodell an, um den politischen Prozess zu analysieren (vgl. Behrends 2001:3). Da auch Niskanen in seiner Bürokratietheorie den „Economic Approach“ (Niskanen 1971:5) bzw. die Ökonomische Theorie der Politik zugrunde legt, soll hier ein kurzer Überblick über die wissenschaftliche Dimension der Theoriefamilie gegeben werden.

#### **2.3.1. Begrifflichkeit und Abgrenzung**

Der Begriff Neue Politische Ökonomie (NPÖ) umfasst in seiner ursprünglichen Bedeutung Theorien und Forschungsgebiete, welche die (neoklassische) „Wirtschaftstheorie, wie insbesondere den methodologischen Individualismus, das Rationalverhalten sowie das Eigeninteresse bzw. Eigennutzaxiom, für die Erklärung [...] politischer Strukturen und Prozesse anwenden“ (Behrends 2001:1, Hervorhebung entfernt). Charakteristisch für die NPÖ ist der interdisziplinäre Ansatz, der die Interdependenz zwischen politischer und wirtschaftlicher Sphäre zum

Gegenstand hat. Häufig werden Begriffe wie „Außermarktliche Ökonomie“ oder „Nichtmarktliche Entscheidungstheorie“ verwendet (Behrends 2001:3). Diese Namen machen deutlich, dass neben klassischen Marktmechanismen (z.B. Preis) auch „gesellschaftliche Koordinationsmechanismen, [...] wie Hierarchie (öffentliche Verwaltung) und Verhandlung (Interessengruppen und –verbände) zu berücksichtigen“ sind (ebd.).

Frey argumentiert ferner, dass der Ansatz durch eine enge Verknüpfung von Institutionen und menschlichem Verhalten gekennzeichnet ist, wobei der Mensch, dessen Handlungsalternativen durch seine Präferenzen und bestimmte Restriktionen begrenzt sind, im Mittelpunkt steht (vgl. Frey 1990:2). So beschreibt der Ansatz der NPÖ ein Wissenschaftsfeld, welche die Methode der Ökonomie auf den Gegenstand der nicht-marktlichen Beziehungen anwendet und versucht, neue Erklärungsmuster zu finden (vgl. hierzu Dehling/Schubert 2011:11; Behrends 2001:5; Niskanen 1971:6).

### **2.3.2. Methodik**

Das grundlegende Erkenntnisprinzip der modernen Wirtschaftstheorie ist der methodologische Individualismus, welchen die NPÖ als Instrumentarium übernommen hat. Im Kern des Prinzips des methodologischen Individualismus steht das Individuum, dessen Verhalten als Ausgangspunkt für die Erklärung sozialer Phänomene untersucht wird (vgl. Dehling/Schubert 2011:26; Behrends 2001:6; Frey 1990:4). Das Individuum stellt dabei die Handlungseinheit dar, das mit seiner Umwelt soziale (Tausch-)Beziehungen eingeht. Der methodologische Individualismus bleibt hierbei jedoch nicht auf die Erklärung individueller Handlungen (Mikroebene) beschränkt, sondern dient als Mittel zur Erklärung von kollektiven Handlungen (Makroebene) (vgl. Behrends 2001:5).

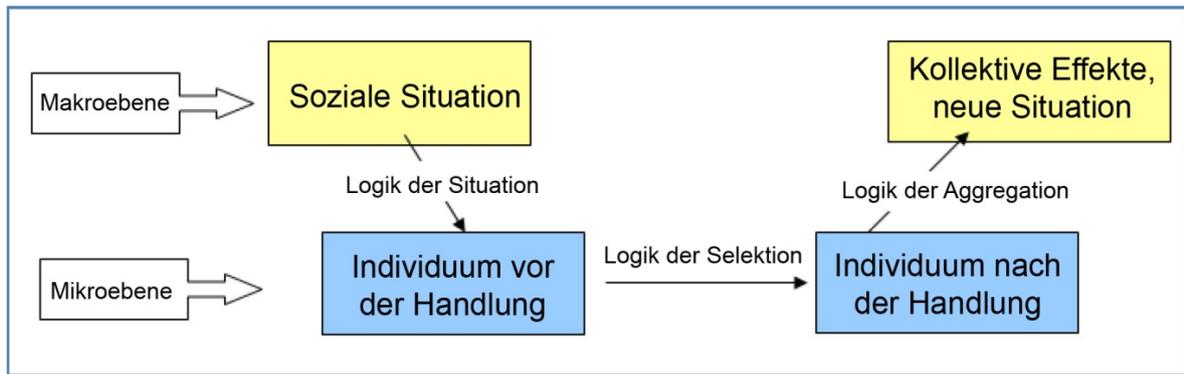


Abbildung 1: Eigene Darstellung der Coleman'schen Badewanne nach Esser 1993.

Aus dieser Perspektive wird das Gruppen- bzw. Kollektivverhalten als das Ergebnis der verschiedenen Einzelhandlungen und Entscheidungen von Individuen betrachtet. Wichtig ist außerdem, dass nicht das isolierte Verhalten von Einzelnen Gegenstand ist, sondern dass der „Möglichkeitsraum, verstanden als die Summe aller prinzipiell möglichen Handlungen eines Individuums in einer gegebenen Situation [...] in hohem Maße von der institutionell-sozialen Umwelt und dem Handeln anderer eröffnet, beschränkt und kanalisiert“ (Dehling/Schubert 2011:28) wird. Das Individualverhalten wird stets im sozialen Kontext betrachtet und erklärt.

Die Handlungsmaxime, welcher die Individuen mit ihren Entscheidungskalkülen folgen, wird als ökonomisches Rationalverhalten bezeichnet (vgl. hierzu und im Folgenden Frey 1990:6ff.). Die Individuen verhalten sich in der Regel eigennützig, sie wollen ihren Nutzen maximieren und verhalten sich eher selten altruistisch oder explizit böse. Frey argumentiert ferner, dass die Unterstellung von eigennützigem Verhalten verlässlich sei, weil zu erwarten sei, dass die Menschen ihren eigenen Vorteil wahrnehmen wollen. Dieser vereinfachte Idealtypus im Verhaltensmodell der Ökonomik wird unter dem Begriff Homo Oeconomicus zusammengefasst. Dabei wird das menschliche Verhalten durch Anreize, verstanden als „Veränderungen des Handlungsspielraums“ (Behrends 2001:6), bestimmt. Anreize werden durch Präferenzen und Restriktionen definiert, wobei zwischen beiden eine strikte Trennung besteht. Präferenzänderungen im Sinne von Wertewandel sind nicht-messbar und nicht-beobachtbar, sodass sie nur eingeschränkt analysiert werden können. Die Ökonomie untersucht entsprechend Veränderungen aufgrund messbarer finanzieller Einschränkungen und/oder veränderter institutioneller Rahmenbedingungen (vgl. Frey 1990:5). Hier wird die dem Ansatz zugrunde

liegende enge Verknüpfung von Institutionen und menschlichem Verhalten deutlich. Institutionen können nach Frey in drei Typen unterschieden werden (zit. nach Frey 1990:2f.):

- 1) **Entscheidungssysteme**, mit deren Hilfe in der Gesellschaft Entscheidungen getroffen werden.
- 2) **Normen, Traditionen und andere Verhaltensregeln**, durch die das menschliche Handeln bestimmt wird.
- 3) **Organisationen**, etwa der Staat, Verbände, Firmen und Bürokratien.

Alle drei Typen beeinflussen sich gegenseitig, wobei deren Einfluss auf den „Handlungsraum, der den einzelnen Menschen zur Verfügung steht und der sich je nach institutionellen Bedingungen ändert“ (Frey 1990:3) als wesentlich angenommen wird.

### 3. Bürokratietheorie nach Niskanen

In dem 1971 erschienenen Buch *Bureaucracy and Representative Government* entwickelt William A. Niskanen eine Theorie, die das Verhalten von Büros im Kontext demokratischer Regierungsformen analysiert. Inspiriert wurde Niskanen von den Ökonomen Gordon Tullock (1965, Informationsasymmetrien), Anthony Downs (1967, Bürokratentypen) und Ludwig von Mises (1944, Spezialisierung in nicht-zählbare Güter), deren Arbeiten die Grundlage für seine eigenen Gedanken bilden (vgl. Niskanen 1971:7f.). Niskanen war der erste Ökonom, der eine systematische Analyse von Bürokratie im Rahmen eines Public-Choice-Frameworks vorgenommen hat und entsprechend großen Einfluss erlangt er in der wissenschaftlichen Diskussion (vgl. Mueller 2003:361). Zudem geben und gaben seine Ansichten auch auf politischer Ebene Anstoß zu vielen Reformvorhaben (vgl. Hindmoor 2006:154). So ist *Bureaucracy and Representative Government* „the most cited and influential theory of bureaucracy to emerge within public choice’ theory“ (Moe 1996:485, zit. nach Hindmoor 2006:129). In diesem Kapitel sollen Niskanens Leitgedanken zu Bürokratien erläutert und die von ihm selbst formulierten Lösungsansätze vorgestellt werden.

### 3.1. Einordnung

Ausgangspunkt von Niskanens positiver Theorie über das Verhalten von Bürokratien und Bürokraten bilden Fragen nach der Effizienz, alternativen Leistungserbringern und verbesserter Bedienung der Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (vgl. Niskanen 1968:293f, 1971:4, 1975:617f.). Niskanen behauptet, dass Bürokratien (im Sinne öffentlicher Verwaltungen) ineffizient sind, übermäßig viele Leistungen bereitstellen und durch aufgeblähte Verwaltungsstrukturen gekennzeichnet sind. So sagt er „a bureau will supply an output up to twice that of a competitive industry faced by the same demand and cost conditions“ (Niskanen 1971:64). Im Fokus seiner Arbeit stehen grundsätzlich die Beziehungen von Büros mit ihrer Umwelt. Neben einem Vergleich von Bürokratien mit anderen Organisationsformen mit ähnlichen Bedingungen zieht Niskanen Vergleiche zum optimalen Verhalten bezüglich der Theorie öffentlicher Güter. Abschließend bietet Niskanen „a set of suggestions for changes in the bureaucracy“ (Niskanen 1971:11).

Methodisch folgt Niskanen dem Ökonomischen Ansatz (hierzu und im Folgenden 1971:5f.) und ordnet seine Arbeit der „new political economy“ (auf Deutsch NPÖ, Anm. der Autorin) zu. Wie in Kapitel 2.3 ausgeführt, ist das Erkenntnisprinzip der methodologische Individualismus, welches Niskanen anwendet, um die „collective institutions of our society“ (1971:v) zu untersuchen. Niskanen entwickelt seine Bürokratietheorie auf Basis persönlicher Erfahrungen und Erlebnisse als Bürokrat im Research Institute des Department of Defense in den USA in den 1960er Jahren. Niskanen verfolgt mit dieser Arbeit das Ziel, strukturelle Eigenschaften, typische Verhaltensweisen und normative Einschätzungen von Büros zu beschreiben. Ein Ansatz für die Studie ist seine Feststellung, dass die Entwicklung moderner Staaten durch ein paralleles Wachstum von Staatsausgaben sowie Größe und Anzahl bürokratischer Organisationen gekennzeichnet sei (Niskanen 1971:9). Belegt wird der Anstieg der Ausgaben von Staaten durch Zahlen aus einer Studie zu Staatsausgaben von Tanzi und Schuknecht (2000:6):

<i>Staat</i>	<i>1870</i>	<i>1913</i>	<i>1937</i>	<i>1960</i>	<i>1980</i>	<i>1996</i>
Deutschland	10,0	14,8	34,1	32,4	47,9	49,1
Frankreich	12,6	17,0	29,0	34,6	46,1	55,0
Großbritannien	9,4	12,7	30,0	32,2	43,0	43,0
Italien	13,7	17,1	31,1	30,1	42,1	52,7
Japan	8,8	8,3	25,4	17,5	32,0	35,9
Kanada	-	-	25,0	28,6	38,8	44,7
USA	7,3	7,5	19,7	27,0	31,4	32,4

**Tabelle 2: Eigene Darstellung. Staatsausgaben der G7 in Prozent vom BIP.**

Selbstverständlich gibt es alternative Erklärungsansätze für das Wachstum der Staaten. Hindmoor stellt drei zentrale positive Erklärungsmuster vor (2006:130f.). Zum einen könnte das Wachstum in Anstrengungen des Staates zur Korrektur von Marktversagen begründet sein. Ein Beispiel dafür seien Ausgaben zur Reduzierung externer Effekte, zur Bereitstellung öffentlicher Güter und zur Korrektur von Einkommensungerechtigkeiten in der Nachkriegszeit. Als zweites Argument verweist Hindmoor auf das Wahlverhalten zu wirtschaftlich guten Zeiten, in denen häufig Parteien gewählt werden, die sich für höhere Ausgaben im Bereich Bildung, Gesundheit u.ä. einsetzen. Das dritte Argument bezieht sich auf die unterschiedliche Kapitalintensität vom privaten und öffentlichen Sektor. Aufgrund des enormen wirtschaftlichen Aufschwungs der Nachkriegszeit sei die Produktivität des kapitalintensiveren privaten Sektors sehr viel schneller als im arbeitsintensiveren öffentlichen Bereich angestiegen. Der Staat habe folglich versucht, ein angemessenes Niveau an Dienstleistungen bereitzustellen. Diesen „optimistischen“ Argumenten stehen die Erklärungsansätze der Rational-Choice Theoretiker entgegen. Niskanen u.a. sprechen als Ursache für die gestiegenen staatlichen Ausgaben von *Staatsversagen*. Wobei Niskanens Argumentation der Idee folgt, dass das Wachstum in der Fähigkeit von Bürokraten begründet liegt, den politischen Prozess auszunutzen und öffentliche Ausgaben übermäßig in die Höhe treiben zu können (vgl. Hindmoor 2006:131). Auf welchen Annahmen diese Argumente beruhen und welche Konsequenzen aus dieser Betrachtungsweise folgen, wird nun untersucht.

## **3.2. Die Grundannahmen des Modells**

Im Kern von Niskanens Theorie stehen einige Grundannahmen, die für die Einordnung seiner Argumentation zentral sind. Nachfolgend werden die wichtigsten Annahmen vorgestellt und deren Implikationen erläutert. Niskanens Forschungsschwerpunkt betont dabei, inwieweit und in welcher Form Büros Dienstleistungen und Güter bereitstellen.

### **3.2.1. Eigenschaften von Büros**

Büros definiert Niskanen als Summe aus zwei Teildefinitionen wie folgt (1971:15):

- 1) The owners and employees of these organizations do not appropriate any part of the difference between revenues and costs as personal income.
- 2) Some part of the recurring revenues of the organization derive from other than the sale of output at a per-unit rate.

Zusammengefasst sind Büros Non-Profit-Organisationen, die sich ausschließlich durch wiederkehrende, periodische finanzielle Zuteilungen finanzieren. Die erbrachten Leistungen von Büros sind durch nicht-marktliche Eigenschaften gekennzeichnet (vgl. Downs 1967:24, Mueller 2003:362). D.h. Bürokraten spezialisieren sich meist auf die Bereitstellung solcher Leistungen (Güter und Dienstleistungen), die Menschen in einer größeren Menge bevorzugen, als durch deren Verkauf zu Stückpreisen auf dem Markt bereitgestellt würde. Solche Güter sind in der Regel durch hohe Fixkosten in der Herstellung gekennzeichnet (vgl. Niskanen 1971:18). Zudem kann man bestimmte Leistungen nicht messen und aus diesem Grunde können sie nicht über klassische Markttransaktionen bepreist werden. Als öffentliches Gut werden solche Leistungen bezeichnet, wenn niemand vom Konsum ausgeschlossen wird, ob die Person zur Herstellung beigetragen hat oder nicht (vgl. Glossar in Dehling/Schubert 2011:172). Klassische Beispiele für diese Art der elementaren, vom Staat bereitgestellten Güter und Dienstleistungen sind „Verteidigung, Polizeischutz und allgemein das System von Recht und Ordnung“ (Olson 1968:12f.). Als funktionalen Grund für die Bereitstellung bestimmter Leistungen durch Büros nennt Niskanen die Schwierigkeit, deren Eigenschaften exakt zu definieren (ebd.). Aus diesem Definitionsproblem resultiert wiederum ein

Kontrollproblem. Bürokraten haben einen komparativen Vorteil bei der Bereitstellung solcher Güter und Dienstleistungen, die schwer zu definieren sind und für deren Bereitstellungsumfang keine klaren Ziele festlegbar sind (vgl. Niskanen 1971:20). Dennoch betont Niskanen, dass Büros nicht ausschließlich solche Leistungen erbringen, sondern ebenso auch klassische private Güter.

Der „Bürokrat“ wird bei Niskanen entweder im Sinne eines Vollzeit-Angestellten in einem Büro oder aber als der Chefbürokrat definiert (1971:22). Dabei wird davon ausgegangen, dass sich Bürokraten rational verhalten. Eine genaue Definition von „Bürokratie“ gibt Niskanen nicht, jedoch betont er die kontextuale Betrachtung von Büros „as a conceptually distinct and functionally specialized form of organizing economic activity“ (1971:23). So wird Bürokratie im Sinne eines Sets von Büros und deren Beziehungen mit dem betrieblichen Umfeld verstanden.

### **3.2.2. Büros und ihre Umwelt**

Nach Niskanen wird die Umwelt eines Büros durch drei Gruppen definiert. Die erste Gruppe umfasst die kollektive Organisation (hier i.S.v. Staat), welche das Büro finanziert. Niskanen spricht in diesem Zusammenhang auch von der „Finanzierungsagentur“ (1971:24, übersetzt nach Behrends 2001:49), die wiederum durch Steuereinnahmen finanziert wird. In Deutschland ist das zumeist die Regierung bzw. die Minister der jeweiligen Ressorts. Zur zweiten Gruppe gehören die Anbieter der Produktionsfaktoren Arbeit und Material. In die dritte Gruppe fallen Konsumenten, die Leistungen in Anspruch nehmen, welche zu einem Einzelstückpreis verkauft werden können. Ein Beispiel könnte die Beantragung eines neuen Personalausweises sein. Material- und Arbeitskosten sowie der zeitliche Aufwand pro Ausweis ließen sich hier relativ eindeutig bestimmen.

Charakterisiert wird die Beziehung zwischen Büro und Finanzierungsagentur durch ein sogenanntes doppeltes Monopol, weil die Agentur auf die Bereitstellung spezifischer Leistungen durch das Büro und das Büro auf die Agentur als einzige Finanzierungsquelle angewiesen ist (vgl. Niskanen 1971:24). Ein wichtiger Unterschied zwischen einem klassischen Monopol und dem hier vorgestellten Monopol liegt im Umfang der bereitgestellten Leistungsmenge. Normalerweise sind Monopole durch eine Unterversorgung (zu wenig Output zu überhöhten Preisen) gekennzeichnet (vgl. Lehner 1981:115). In dem hier vorgestellten Sachverhalt liegt

die Überproduktion darin begründet, dass ein Büro keine Gütereinheiten zu einem genau definierten Budget anbietet, sondern einen Gesamtoutput bereitstellt.

Ferner wird bei Niskanen eine klassische Prinzipal-Agent-Beziehung<sup>1</sup> beschrieben, die sich durch eine Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten auszeichnet. Der Bürokrat hat einen Informationsvorsprung gegenüber dem Politiker, weil dieser weder die genaue Kostenstruktur des Produktionsprozesses noch den minimalen/optimalen Budgetumfang kennt (vgl. Niskanen 1971:29; Erlei et al. 2007:377). Büros bieten stets einen Gesamtoutput für ein gegebenes Budget an. Daraus resultiert eine Verhandlungsmacht seitens des Bürokraten (vgl. Niskanen 1971:25), die häufig mit der Macht bei einer „alles-oder-nichts-Entscheidung“ verglichen wird. Niskanen argumentiert auch, dass Bürokraten und ihre „Sponsoren“ nicht über den konkreten Output verhandeln, sondern vielmehr über das Verhältnis von Budget und Aktivitätsniveau (vgl. Niskanen 1971:26). Weil Bürokrat und Politiker unterschiedliche Ziele verfolgen, haben beide unterschiedliche Anreizstrukturen. Der Bürokrat hat keinerlei Interesse daran, die genaue Kostenstruktur darzulegen, weil er nur durch den Informationsvorteil in der Lage ist, seine Budgetvorstellungen zu realisieren (Niskanen 1971:29f.). Der Politiker wiederum hat das Ziel, dass seine Vorgaben und Wünsche möglichst korrekt vom Bürokraten umgesetzt werden. Er verfolgt das Ziel „Wiedergewählt werden“ und muss entsprechend „gute Ergebnisse“ seiner politischen Arbeit vorweisen. Gleichzeitig ist auch die „Finanzierungsagentur“ nicht profitorientiert, da auch sie nicht an Gewinnen beteiligt ist, die durch das optimale Kosten-Output-Verhältnis entstehen könnten.

In Hinblick auf die Beziehung zwischen Lieferant und Büro sagt Niskanen, dass auch Büros ihre Produktionsfaktoren (Arbeit und Material) auf Wettbewerbsmärkten erwerben und entsprechend die Beschaffung und Einstellungsverfahren denen von Unternehmen gleicht (vgl. Niskanen 1971:30f.). Aufgrund der besonderen Stellung von Büros (Monopolstellung bei der Bereitstellung bestimmter Leistungen) stellt

---

<sup>1</sup> Politiker (Prinzipal) fragen bei Bürokraten (Agent) bestimmte Leistungen nach, die diese im Sinne der Politiker umsetzen/ausführen sollen. Sie delegieren Aufgaben. Dabei haben Agent und Prinzipal als rationale Nutzenmaximierer jedoch unterschiedliche Zielfunktionen (Interessen). Als Folge kann es zu ineffizienten Ergebnissen kommen (vgl. Erlei et al. 2007:74f., Bendor et al.1987).

Niskanen dennoch ein gewisses Potential der Preisdiskriminierung fest, welche die Verhandlungsposition von Büros zusätzlich stärken kann. Ein weiterer Aspekt, welcher die Preisdiskriminierung durch Büros möglich macht, ist ein Vorrecht auf Ressourcen, die dem öffentlichen Bereich zugeordnet sind. Als Beispiele hierfür nennt Niskanen „healthy young men, nuclear materials, land, the electronic frequency spectrum, the air space, etc.“ (1971:31).

Typisch für Universitäten, Krankenhäuser, staatliche Druckereien oder die Post ist der Umstand, dass diese Büros einen Teil ihres Einkommens über den Einzelverkauf bestimmter Leistungen beziehen. Nach Niskanen ist die Kundenorientierung und wettbewerbliche Ausrichtung solcher Büros einem profitmaximierenden Unternehmen umso ähnlicher, je stärker das Büro von dem Verkauf der Leistungen abhängt (vgl. Niskanen 1971:34). Im folgenden Abschnitt wird dargestellt, welche Ziele bzw. Motive der Bürokrat verfolgt.

### **3.2.3. Maximierungsstrategie der Bürokraten**

Niskanen geht primär, anders als beispielsweise Downs, von nur einem Ziel aus. So steht die Nutzenmaximierung im Sinne rationalen Verhaltens, in Übereinstimmung mit der ökonomischen Perspektive, an oberster Stelle (vgl. Behrends 2001:49). Die Nutzenfunktion des Bürokraten setzt sich in Niskanens Ansatz aus verschiedenen Zielen wie Gehalt, Einfluss, Klientelbeziehungen, öffentliches Ansehen und der Einfachheit, Veränderungen durchzusetzen und ein Büro zu leiten, zusammen (vgl. Niskanen 1971:38f.). Wichtig ist, dass alle Einflussgrößen positiv und monoton mit einer Erhöhung des Gesamtbudgets korrelieren. Niskanen illustriert das sehr deutlich:

The rationality of budget maximization by bureaucrats may best be illustrated by considering the consequences of contrary behavior. Consider the probable consequences for a subordinate manager who proves without question that the same output could be produced at, say, one-half the present expenditures. In a profit-seeking firm this manager would probably receive a bonus, a promotion, and an opportunity to find another such economy[...]. In a bureau, at best, this manager might receive a citation and a savings bond, a lateral transfer, the enmity of his former colleagues and the suspicion of his new colleagues. Those bureaucrats who doubt this proposition and who have good private employment-alternatives should test it...once. (Niskanen 1971:38)

Er betont, dass Bürokraten nicht dem „Gemeinwohl“ (public interest) dienen können, weil es ihnen unmöglich sei, die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Informationen, zu kennen. Zwar schließt er allgemeinwohl-orientierte Motivationen nicht aus, jedoch stehe am Ende das gleiche Ziel, die Budgetmaximierung (ebd.).

Die Bedingung der Budgetmaximierung ist laut Niskanen notwendig, jedoch nicht hinreichend, schließlich werden Büros auch nicht unendlich groß. Die Größe eines Büros werde dadurch begrenzt, dass es stets die erwarteten Outputvorgaben der Finanzierungsagentur erfüllen muss und diese auch über den Umfang des Budgets entscheidet (vgl. Niskanen 1971:42). Auch unterliegt die Budgetmaximierung finanzielle Restriktionen der Staatstätigkeit, wobei Niskanen dies in seiner Studie nicht direkt untersucht (vgl. Lehner 1981:114).

### **3.3. Konsequenzen**

Aus der Sicht von Niskanen führt die Budgetmaximierung zu der Tendenz, dass Büros nur über eine Leistungssteigerung bzw. eine erhöhte Leistungsfähigkeit ihr Budget ausweiten können. Aufgrund der Orientierung von den Finanzierungsagenturen am Gesamtoutput eines Büros haben Büros am ehesten Chancen auf einen Budgetzuwachs, wenn sie mehr Leistungen anbieten (vgl. Niskanen 1971:77). Diese Tendenz zur Überproduktion führt nach Ansicht Niskanens zu bürokratischer Ineffizienz<sup>2</sup> (Niskanen 1971:47). Darüber hinaus sind Büros, Niskanen folgend, auch in Bezug auf die Ziel-Mittel-Relation ineffizient:

Man darf nicht erwarten, daß zum Beispiel das Verteidigungsministerium diejenige Kombination von militärischen und diplomatischen Mitteln wählt, die im Hinblick auf die Ziele der nationalen Sicherheit am effizientesten sind. Man darf nicht erwarten, daß das Sozialministerium zur Erreichung von Wohlfahrtszielen die effizienteste Kombination von Ausgaben und steuerlichen Maßnahmen wählt. (Niskanen 1971:54, zit. nach Lehner 1981:115)

Das klingt zwar sehr negativ, wird von Niskanen aber theoretisch fundiert begründet. So erreicht ein Büro nur dann die angestrebte Steigerung des Leistungsumfangs,

---

<sup>2</sup> Zur genauen Bedeutung von Effizienz/Ineffizienz und optimalem Output ist Niskanens Einordnung hilfreich: „A bureau's production behavior is efficient if it produces a given output at the minimum possible cost; economists sometimes use the term 'productive efficiency' to describe this condition. A bureau's output behavior is optimal if the level of output generates the largest net benefits; economists sometimes use the term 'allocative efficiency' to describe this condition.“ (1971:47).

wenn möglichst günstige und leicht einsetzbare Produktionsfaktoren benutzt werden. Diese sind aber nicht zwingend auch die effizientesten Mittel. Der quantitative Umfang von bürokratischen Aktivitäten ist zudem deutlich leichter zu messen und zu beobachten, wohingegen die Effizienz kaum beobachtbar ist (vgl. Niskanen 1971:54f.). Unterstrichen werden Niskanens Erkenntnisse ferner mithilfe umfangreicher empirischer Studien, die ebenfalls einen Zusammenhang zwischen bürokratischen Strukturen und Ineffizienz sowie Überproduktion feststellen. In dem Standardwerk zur Public-Choice Theorie, Public Choice III, werden einige davon sehr übersichtlich vorgestellt (2003:501-569).

### **3.4. Alternativen**

Am Ende entwickelt Niskanen selbst erste Lösungsansätze, um die von ihm theoretisch fundierten Probleme und Missstände (auf) zu lösen oder zu reduzieren. Die drei Arten von Empfehlungen werden nachfolgend vorgestellt. Die ersten Empfehlungen beziehen sich auf mögliche Struktur- und Anreizveränderungen im Rahmen der bestehenden bürokratischen Zustände. Strukturelle Veränderungen könnten laut Niskanen durch verstärkte Konkurrenz zwischen solchen Büros hervorgerufen werden, die gleiche oder ähnliche Leistungen bereitstellen (hierzu und im Folgenden Niskanen 1971:195f.). Daraus folgen bessere Kontrollmöglichkeiten für die Finanzierungsagentur, um die Effizienz eines Büros zu bewerten. In Hinblick auf die Anreize der Bürokraten schlägt Niskanen ein System der Gewinnbeteiligung vor. Dabei sollen Chefbürokraten an der Differenz zwischen vorgegebenem Budget und tatsächlichen minimalen Kosten beteiligt werden, um dadurch das Problem der Ineffizienz und Überproduktion zu reduzieren. Der zweite Typ von Empfehlungen bezieht sich auf marktliche Alternativen zur Bereitstellung solcher Güter und Dienstleistungen, die auch im privaten Sektor marktfähig sind (vgl. Niskanen 1971:213f.). Niskanen vertritt die Meinung, dass eine teilweise Nutzung privatwirtschaftlicher Mechanismen sinnvoll sein kann, um Ineffizienzen zu reduzieren. Dazu zählt er insbesondere die Möglichkeit, die Macht von Büros aufgrund ihrer Monopolstellung zu beschränken. Zusätzlich argumentiert Niskanen, dass durch gezielte Subventionen auch das Risiko einer Unterversorgung reduziert werden kann, um Anreize für eine Mehrproduktion zu schaffen. Jedoch sei zu beachten, dass viele der von staatlicher Seite bereitgestellten Leistungen den

Charakter öffentlicher bzw. Kollektivgüter haben. Niskanens Vorschläge tendieren in Richtung der Public-Private-Partnerships (PPP), die sich in den letzten Jahren in einigen Bereichen, wie beispielsweise der Abfallversorgung, erfolgreich durchgesetzt haben. In Bezug auf politische Veränderungen in den Strukturen und Prozessen der Überprüfung der bürokratischen Aktivitäten macht Niskanen ebenfalls einige Vorschläge, jedoch bleiben diese sehr vage (vgl. Niskanen 1971:219f.).

Als Folge von Niskanens außerordentlich breit rezipierter Studie gab es eine Vielzahl an Reformbewegungen (vgl. hierzu Hindmoor 2006:152f.). Ein besonders einflussreicher „Ausläufer“ dieser Bewegung stellt das Konzept des New Public Management dar. Dieser Ansatz wird im nachfolgenden Kapitel vorgestellt.

## **4. Neue Lösungsansätze als Konsequenz Niskanens**

Grundsätzlich hat Niskanens Untersuchung eine breite Resonanz aus verschiedenen Forschungsbereichen erfahren. Der von ihm gewählte Ansatz der NPÖ zeichnet sich zudem durch eine relativ hohe Interdisziplinarität aus. Nicht nur Wirtschaftswissenschaftler haben sich seither mit seinen Ideen und den von Niskanen angesprochenen Defiziten auseinandergesetzt, sondern gerade auch Politikwissenschaftler haben sich auf eine wissenschaftliche Debatte eingelassen. Grüning stellt fest, dass sich Thesen der Public-Choice-Theorie, z.B. von Gordon Tullock und eben auch William Niskanen, relativ deutlich im Konzept des NPM wiederfinden (2000:24).

### **4.1. Das Konzept des New Public Management**

Die seit den 1980er Jahren weltweit aktive „Bewegung“ des New Public Management spielt dabei eine zentrale Rolle (vgl. Schedler/Proeller 2006:5). Allen Bewegungen ist dabei das Ziel gemein, „starre und inzwischen offensichtlich dysfunktionale bürokratische Systeme zu effizienten, wirksamen, wirtschaftlich handelnden und bürgerorientierten öffentlichen Dienstleistungseinrichtungen umzugestalten“ (Budäus 1998:1, vgl. auch Budäus 1994; Naschold/Bogumil 1998; Grüning 2000). In Deutschland wird zumeist vom „Neuen Steuerungsmodell (NSM)“ gesprochen, im englischsprachigen Raum von „Reinventing Government“

und international vor allem von „Public Management“ bzw. „New Public Management (NPM)“ (vgl. Haldemann 1995:37f.). Im Zentrum dieser Ansätze stehen Modernisierungsstrategien zur Umsetzung von zum Teil sehr abstrakten Reformzielen (vgl. Hill et al. 1998:11). Das NPM bildet in Bezug auf die Binnenmodernisierung öffentlicher Verwaltungen ein Leitbild, welches durch die Einbeziehung von privatwirtschaftlichen Managementelementen in den öffentlichen Bereich gekennzeichnet ist. In diesem Abschnitt sollen die Grundzüge des NPM dargestellt und die Reichweite der Reformen analysiert werden.

#### **4.1.1. Begrifflichkeit und Entstehung**

Lange Zeit wurde die öffentliche Verwaltung durch das Bürokratiemodell Max Webers geprägt, welches Rechtsbindung, Professionalität, Unparteilichkeit und Kontrollierbarkeit betont (vgl. Budäus 1998b:1, Reichard 1995:57f.). Die einst hoch gelobte Rationalität der öffentlichen Verwaltung wird heute vielmehr als „Hemmnis öffentlicher Aufgabenerledigung“ angesehen (vgl. Naschold/Bogumil 1998:11). Heute geben die Anforderungen einer sich dynamisch entwickelnden Umwelt und Marktentwicklungen nach Auffassung Budäus Anlass zu organisatorischen Anpassungsprozessen und Umstrukturierungen. Das NPM und die damit verbundenen neuen Entwicklungen des öffentlichen Sektors vollziehen sich dabei auf drei Ebenen (hierzu und im Folgenden Budäus 1998b:3f.). Die erste Ebene bezieht sich auf die Annahme von Staatsversagen und die Zweifel über die Problemlösungskompetenz und die Finanzierbarkeit bisheriger Strukturen und Verhaltensweisen. Daraus ergeben sich dann Tendenzen des Aufgabenabbaus der Staatstätigkeit, der Privatisierung und innovativer Organisationsformen. Die zweite Ebene des NPM beinhaltet konkrete Reforminitiativen, welche die Struktur- und Handlungsbedingungen des gesamten öffentlichen Sektors betreffen und im Sinne von externen Strukturreformen zu verstehen sind. Auf der dritten Ebene vollziehen sich Binnenreformen, die Reformen von „Strukturen, Verfahren und personalem Verhalten in öffentlichen Verwaltungen“ (1998b:4) umfassen. Wesentliche Reformelemente sind dabei (vgl. Schedler 2006; Budäus 1998a:4; Grüning 2000:344-379; Vogel 2006:59f.):

- Dezentralisierung

- Kongruenz von Ressourcen- und Fachkompetenz
- Globale Budgetierungskonzepte
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Controlling
- Personalentwicklung
- Kontraktmanagement
- Bürger- und Kundenorientierung

Die nachfolgende Grafik von Dietrich Budäus (1998b:6) stellt sehr übersichtlich die Wirkungszusammenhänge und -richtungen der verschiedenen Ebenen dar. Diese Übersicht soll dazu beitragen, die Idee des NPM und seine Ziele besser einordnen zu können. Die theoretischen Grundlagen des NPM bilden sich aus der Summe von Public-Choice Ansatz und dem Managerialismus<sup>3</sup> (vgl. Vogel 2006:59). Zwar wird auch der Standpunkt vertreten, NPM beruhe auf weiteren Grundlagen (vgl. Grüning 2000:23f.; Hill et al. 1998), jedoch werden die beiden Ansätze als die „tragenden Theoriesäulen“ (Vogel 2006:60) angesehen. Unter dem Ansatz der Public-Choice Theorie stehen dabei v.a. die Transaktionskosten-Theorie von Williamson sowie die Prinzipal-Agenten-Theorie.

---

<sup>3</sup> Managerialismus bedeutet, dass das Management der privaten Wirtschaft „wichtige Quelle der Ideen und Inspirationen für die aktiv reformierenden Praktiker bildete“ (Grüning 2000:14). „Die Idee des Managerialismus besteht darin nach dem Vorbild der privaten Wirtschaft eine Reform in den öffentlichen Verwaltungen zu bewirken. Hierzu werden organisationstheoretische, soziologische und verhaltenstheoretische Überlegungen angewandt.“ (Quelle: <http://www.fachwissen365.de/managerialismus/> [Zugriff am 20.12.10])

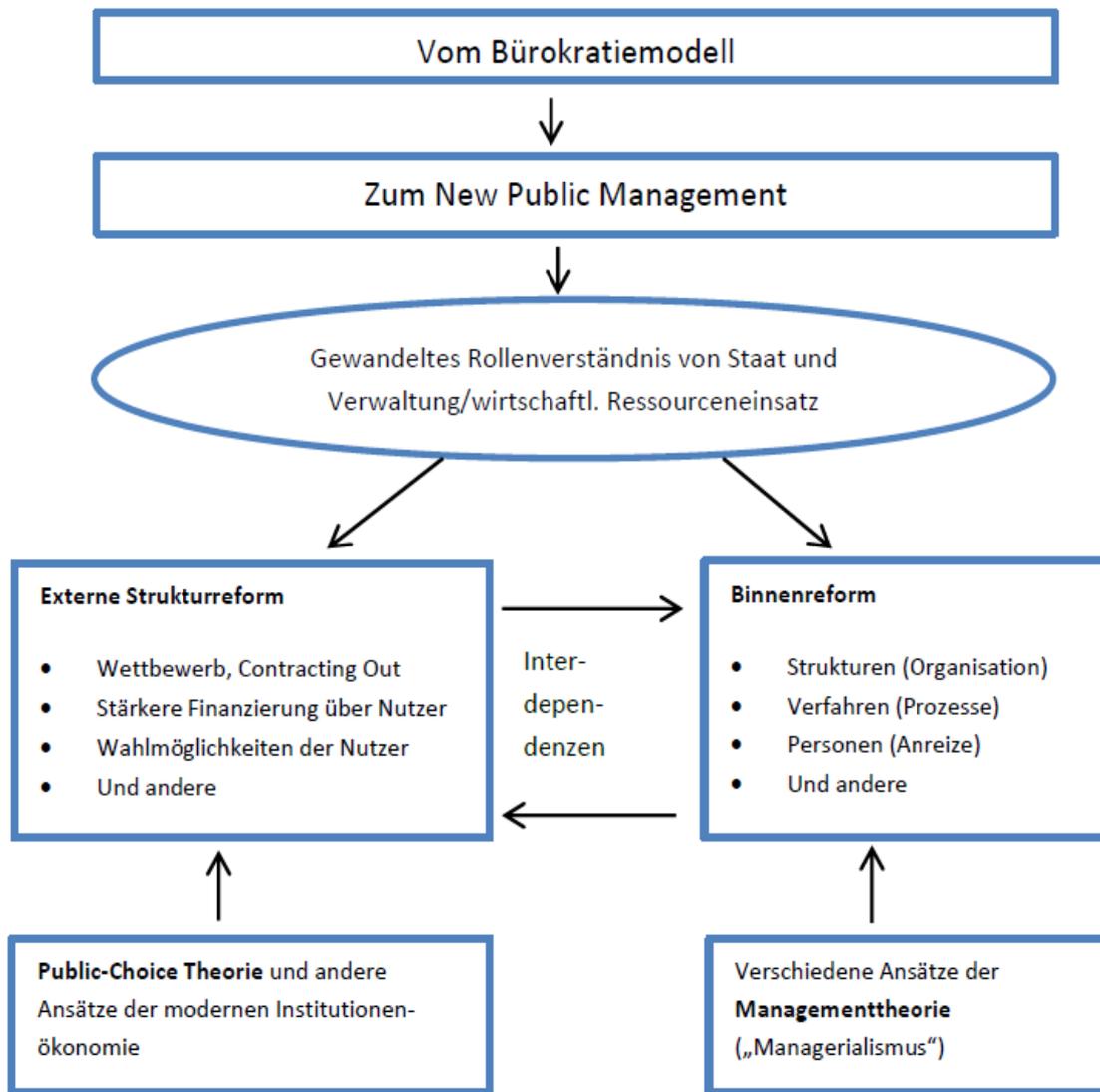


Abbildung 2: Vom Bürokratiemodell zum NPM

#### 4.1.2. Bestandteile des NPM

Nach Oehler-Sincai und Monica besteht der Schlüsselmechanismus des NPM in den Menschen (Politische Führer ebenso wie die Bevölkerung), die die öffentlichen Ressourcen verwalten, Strategien, Programme und Projekte entwickeln und umsetzen und solche, die davon profitieren (2008:7f.). Mithilfe des NPM und dabei insbesondere dem Managerialismus folgend, werden Praktiken und Strukturen aus dem privaten Unternehmenssektor auf Probleme in der öffentlichen Verwaltung angewendet. So beginnen in den 1980er Jahren v.a. in Großbritannien, den USA und Neuseeland „durchgreifende Reformen der nationalen Verwaltungsapparate“ (Grüning 2000:14). Sandford und Grüning sprechen von einer „Praktiker-Bewegung“, bei dem weder ein einheitlicher theoretischer Entwurf noch eine

ausgeprägte Koordination zwischen Politikern und Praktikern existiere (1998:14f.). Auch Hood betont die verschiedenen Ausprägungen und Inhalte der NPM-Reformen in OECD-Staaten (vgl. Hood 1995). Dennoch lassen sich gemeinsame Ziele des NPM feststellen. Diese umfassen die „effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung durch den Staat“ (Sander/Langer 2003:1), den Abbau von Produktivitäts-, Modernisierungs- und Qualitätsrückstand des öffentlichen Sektors und die Rückbesinnung auf die Bedürfnisse der Bürger als Orientierung für die Staatstätigkeit (ebd.). Grundsätzlich wird auf die Steuerungskompetenz von Markt und Wettbewerb sowie auf die Anreizwirkungen durch klare Ergebnisverantwortung vertraut. So soll, wo immer es möglich ist, eine Trennung zwischen der politisch bestimmten Auftragserteilung und einer autonomen und effizienzorientierten Auftrags erledigung vorgenommen werden (Sander/Langer 2003:3).

Sander und Langer sprechen von zwei Teilen des NPM, der *Public Governance* und dem *Public Management* (hierzu Sander/Langer 2003:4-6). Im Bereich der Public Governance geht es um die ordnungspolitische Neubestimmung der Aufgaben des Staates und der Beziehung zwischen Bürger und Staat. Aufgrund der Tiefe der hier ansetzenden Reformen ist dieser Teil des NPM hoch umstritten. Oft werde befürchtet, der Staat überlasse komplette Aufgabenbereiche dem freien Spiel der Märkte. Schedler und Proeller sprechen hingegen vom sog. *Gewährleistungsstaat*, der sich als Konzept aus sozialstaatlichen und neo-liberalen Teilen zusammensetzt (vgl. Schedler/Proeller 2000:33-38):

In der Staatskonzeption des Gewährleistungsstaates wird der Entscheid über die Aufgabenbreite und die ideologische Ausgestaltung des Staates (neo-liberaler vs. Sozial- und Wohlfahrtsstaat) entkoppelt von Fragen der Gestaltung des Service Public und der Aufgabenwahrnehmung. Die Aufgabenbreite wird durch politische Instanzen in demokratischen Verfahren festgelegt. Bei der Aufgabenerfüllung trägt der Staat in allen öffentlichen Aufgabenbereichen die Gewährleistungsverantwortung, erbringt aber lediglich sog. Kernaufgaben des Staates selbst. (Schedler/Proeller 2000:35)

Zu den Kernaufgaben des Staates gehören solche Leistungen, die eine hohe strategische Relevanz und Spezifität aufweisen und wodurch eine erhöhte Gefahr von Machtmissbrauch besteht. Dazu gehören u.a. das Militär oder die Polizei sowie die Rechtspflege. Das Public Management hingegen umfasst die Zerlegung der Verwaltungsorganisation in dezentrale Verantwortungszentren und Anwendung

betriebswirtschaftlicher Instrumente zur Output orientierten Führung der jeweiligen Verwaltung. In Deutschland beschränkten sich bisherige Reformen hauptsächlich auf Kommunalverwaltungen und werden in der einschlägigen Literatur unter dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ und als Institution die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) gefasst (vgl. Schedler/Proeller 2000, Sander/Langer 2003, Vogel 2006). Naschold und Bogumil diskutieren die Modernisierungspolitik Deutschlands ausführlich in ihrem Buch „Modernisierung des Staates – New Public Management und Verwaltungsreform“. Sie unterscheiden bei der Neubestimmung von der Staatszielsetzung und Leistungstiefe der staatlichen Aufgabenerfüllung drei Staatskonzepte (Naschold/Bogumil 1998:75):

- Eine neoliberal-konservative Position: Der Staat hat hier die eher minimalistische Funktion der Erstellung von Rahmenbedingungen und des Eingriffs bei Marktversagen, eine Position, die heute in der Regel mit Abbaustrategien des Staates verbunden wird;
- Eine „grün-alternative“ Position, die vor allem auf die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft, und nicht so sehr auf den Staat als koordinierende Regulierungsinstanz setzt;
- Eine sozialdemokratische Position: hier wird der Staat allokativ aus einem weitgefaßten Konzept des Marktversagens und normativ-distributiv auf der Basis der Solidaritätsidee verstanden und die Forderung nach einem „leistungsfähigen Sozialstaat“ erhoben, ohne allerdings die produktiven Voraussetzungen des Sozialen in der Ökonomie zu thematisieren.

Naschold und Bogumil fordern in diesem Zusammenhang, dass die Leitlinien der Staatspolitik drei Mindestanforderungen folgen. Zunächst geht es ihnen weder um den Abbau noch um die Expansion der Staatsaufgaben, sondern um eine Verbindung neuer, gezielt übernommener Staatsaufgaben mit einer ziel- und kriterienorientierter Leistungstiefenpolitik. Des Weiteren fordern sie eine Stärkung dezentraler Kooperationsnetzwerke der Staatspolitik. Zuletzt fordern sie, dass staatliche Politik vermehrt ökonomischen Effizienz- und Effektivitätskriterien gerecht werden müsse (vgl. Naschold/Bogumil 1998:75f.).

Als zentrales Element des NPM gilt die Verschiebung von der Inputorientierung, wie sie schon Niskanen kritisierte, hin zur Outputorientierung (Schedler/Proeller 2000:60). Die traditionelle Verwaltung wird dabei über Inputgrößen (Zuteilung eines bestimmten Budgets für einen festgesetzten Zeitraum) gesteuert. Problematisch an diesem Mechanismus ist der mangelnde Anreiz, effektiv und effizient zu wirtschaften. Denn gelingt einem Amt eine deutliche Ressourcenreduzierung führt dies zu einer geringeren Mittelzuordnung im folgenden Zeitraum, sodass wirtschaftliches Handeln im Grunde durch Budgetkürzung bestraft wird (ebd.). Bei der Outputorientierung sollen nun die Leistungen (Produkte) und durch die Leistungen erreichte Wirkungen Bewertungsgrundlage werden. Die Steuerung erfolgt dann durch Ziele (vgl. Naschold/Bogumil 1998:79). Als Konsequenz aus dieser Forderung ist eine Bewertung politischer Steuerung durch Leistungs- und Wirkungsvorgaben notwendig (ebd.). Wirkungen sind in diesem Sinne das Ziel, welches der Staat verfolgt und nicht die bloße Tätigkeit des Staates an sich. Dabei sind die Wirkungen häufig erst langfristig zu erkennen und stehen nicht immer in einem eindeutigen Wirkungszusammenhang mit einer angebotenen Leistung, sondern werden meist durch eine Kombination aus Tätigkeiten erreicht. Deshalb beschränken sich viele Reformen des NPM oft auf die Produktorientierung (vgl. Schedler/Proeller 2000:61; Sander/Langer 2003:6). Nachdem nun die Ideen und Elemente des NPM-Konzepts vorgenommen wurden, soll im nachfolgenden Abschnitt eine kritische Überprüfung des NPM stattfinden.

#### **4.2.Kritik am Konzept**

Hauptkritikpunkt bleibt, dass die staatliche Tätigkeit nicht mit Begriffen und Instrumenten des gewinnorientierten privaten Sektors steuerbar sei (vgl. Sander/Langer 2003:7) und die vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Ziele im Sinne einer Gemeinwohlorientierung vernachlässigt würden. Dies hat auch schon Mancur Olsen verdeutlicht, als er die Problematik öffentlicher Güter formulierte. Zur wirksamen Steuerung über Outputs ist eine klare Zielgröße notwendig, wobei gerade öffentliche Leistungen häufig nicht messbar sind und eine (betriebs-)wirtschaftliche Steuerung unmöglich macht. Außerdem erschweren ambivalente politische Zielsetzungen die genauen Zielvorgaben zusätzlich (vgl. Naschold/Bogumil 1998:84). Problematisch ist zudem die unklare inhaltliche Bedeutung des

„Managerialismus“ in der Auseinandersetzung mit dem NPM, weil die Management-Forschung eine Vielzahl von Ansätzen bietet und dadurch eine genaue Definition erschwert wird (vgl. Sanford/Grüning 1998:20f.).

Naschold und Bogumil gehen in ihrer Kritik des NPM insbesondere auf die unterschiedlichen Logiken im öffentlichen und privaten Sektor ein. So argumentieren sie, dass „Wahlen, Verbandswettbewerb, Parteienkonkurrenz, Regierungswechsel, kurz gesagt, alles was den politischen Prozeß ausmacht, [...] konstitutive Elemente unserer gesellschaftlichen Ordnung“ (Naschold/Bogumil 1998:84) seien, diese aber in der Theorie des NPM und entsprechenden Modernisierungsstrategien als hinderlich angesehen würden (ebd.). In Bezugnahme auf die Forderung des NPM nach internen Märkten als zentrale Stoßrichtung sehen Naschold und Bogumil, dass im Grunde nur Quasi-Märkte bestehen, die keine klassischen Konsumenten-, sondern vielmehr Produzentenmärkte sind (1998:86). Somit gingen auch die erwünschte Wirkung mit optimaler Wohlfahrtslösung verloren.

## **5. Die Bundeswehrstrukturreform**

Am 12. April 2010 wurde die Strukturkommission vom Bundesminister der Verteidigung, Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, eingesetzt, um die „grundlegende Erneuerung der Bundeswehr“ (Strukturbericht 2010:3) voranzubringen. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVG) und sein aktuelles Reformvorhaben als eine große Institution des Gemeinwesens dienen im Kontext dieser Arbeit zur Illustration der theoretischen Bausteine, welche in den vorangehenden Kapiteln erarbeitet wurden. Das Bundesministerium der Verteidigung stellt Leistungen mit Charakteristiken öffentlicher Güter bereit, deren Output (u.a. Äußere Sicherheit, Stabilität) und Wirkungen schlecht bzw. gar nicht messbar und bewertbar sind. Auch kann man niemanden vom Gebrauch ausschließen. Damit stellt diese Reform als Beispiel eine ideale Verbindung zu Niskanens Bürokratiemodell her, nicht zuletzt weil auch Niskanen selbst aufgrund seiner persönlichen Erfahrungen im amerikanischen Verteidigungsministerium geprägt wurde und diese in seine Arbeit eingeflossen sind. In einem Zeitungsartikel wird von den radikalsten Plänen gesprochen (Friederichs, ZEIT). Aufgrund der weitreichenden Veränderungen, wie z.B. die Aussetzung der Wehrpflicht und die

Reduzierung der Anzahl der Berufs- und Zeitsoldaten, hat diese Reform eine hohe gesellschaftliche Relevanz. In diesem Kapitel sollen die Strukturelemente der Bundeswehrreform dargestellt und beispielhaft einige Reformvorhaben unter dem Gesichtspunkt des theoretischen Gefüges dieser Arbeit beleuchtet und illustriert werden.

## **5.1. Kernelemente der Bundeswehrstrukturreform**

Im Mittelpunkt der Reform stehen die Konzentration aller Teile des Geschäftsbereichs des Bundesministers der Verteidigung – Ministerium, Streitkräfte, Territoriale Wehrverwaltung und Rüstung – auf ihre jeweiligen Kernaufgaben, mehr Flexibilität und höchste Effizienz der Prozesse und der Organisation. (Strukturbericht 2010:10)

Wesentliche Reformelemente sind die Zusammenführung des Ministeriums in Berlin, eine Reduzierung der Dienstposten von bisher 3000 auf unter 1500 im Ministerium und eine Reduzierung der Streitkräfte, die Ausführung der Kommandogewalt über vier Ebenen (Bundesminister, Generalinspektor, Befehlshaber Einsatzführungskommando, Einsatzkräfte vor Ort), Einführung eines professionellen Controllings und einer integrierten Planung von Bundeswehr, Haushalt und Beschaffung und ein neues Personal- und Talentmanagement (vgl. Strukturbericht 2010:10-13). Hier lassen sich einige Begriffe und Elemente der Maßnahmen des NPM (wieder-)erkennen. Insbesondere das Ziel der Effizienzsteigerung in Prozess und Organisation sowie eine geplante Einführung von Controlling als klassisches betriebswirtschaftliches Instrumentarium können dieser „Bewegung“ zugeordnet werden. Auch die Reduzierung des Streitkräfteumfangs und der Hierarchieebenen steht ganz im Zeichen des NPM. Die Neuartigkeit dieser Übertragung der Elemente des NPM auf eine konkrete Reform liegt v.a. in der Verwaltungsebene. Wie in Kapitel Vier angesprochen, bezogen sich bisherige Reformen in Deutschland auf die kommunale Ebene. Die hier vorgestellte Reform spielt sich auf Bundesebene ab und hat entsprechend weitreichende Wirkungen. Die Kommission hat einen besonderen Schwerpunkt auf die praktische Umsetzbarkeit der Ratschläge „zur Überwindung der erkennbar fehlenden Änderungsdynamik der Bundeswehr“ (Strukturbericht 2010:22) gelegt. Gleichwohl sei hier schon einmal angemerkt, dass bisherige Reformvorhaben der Bundeswehr (z.B. die Weizsäcker-Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ aus 2000) nicht

die erwünschten Wirkungen gezeigt haben. Denn die bestehenden Zielkonflikte und gesetzlichen Rahmenbedingungen, beispielsweise das Berlin-Bonn-Gesetz, erschweren die Umsetzung von Reformvorhaben häufig.

## **5.2. Ansatz der Kommission**

Wie der Name der Strukturreform „Vom Einsatz her denken“ zeigt, geht es bei der Erarbeitung eines Reformvorhabens darum, Fragen der bestmöglichen Nutzung der personellen und finanziellen Ressourcen zu erörtern (vgl. Strukturbericht 2010:22). Zudem wurde die Kommission aufgefordert, Möglichkeiten einer besseren Arbeitsteilung und daraus resultierende Einsparpotenziale aufzuzeigen. Die Kommission hat in ihrer Zustandsanalyse wesentliche Schwächen und Probleme der Strukturen innerhalb der Bundeswehr und dem BMVG aufgezeigt und notwendige Veränderungen vorgeschlagen. Die Dimensionen des Reformwerkes sind beachtlich. So hat eine solche Reform Auswirkungen auf die Gesellschaft, andere politische Ressorts (z.B. durch Wegfall des Zivildienstes und eine mögliche Einführung eines Freiwilligendienstes) und wirtschaftliche Konsequenzen, wenn Standorte in strukturschwachen Regionen geschlossen werden und folglich Arbeitsplätze verloren gehen. Darüber hinaus besteht eine enorme Komplexität bei der Auseinandersetzung von Interessenkollisionen und Zielkonflikten. Die Kommission stellt fest, dass sich die Organisation der Bundeswehr im Spannungsfeld zwischen neuen Einsatzanforderungen und einer komplexen Organisationsstruktur befindet und dadurch keine notwendige Effizienz erreicht (Strukturbericht 2010:30). Auch die internationale Ausrichtung durch Kooperationen erfordere neue Strukturen und Ausbildungswege.

Die Führung der Bundeswehr sei durch „aufwendige Entscheidungsprozesse“ und überzogenen Abstimmungsbedarf gekennzeichnet, wodurch die Handlungsgeschwindigkeit verlangsamt und eine effektive Führung erschwert würde. Der Umfang der Streitkräfte soll laut Kommission auf knapp 180.000 Soldaten (derzeit ca. 250.000), die Zahl ziviler Stellen soll auf ca. 50.000 (gegenwärtig 75.000 Dienstposten) reduziert werden und gleichzeitig soll die Zahl der einsatzbereiten Soldaten verdoppelt werden (auf 14.000). So soll eine Verbesserung der Einsatzbereitschaft und eine höhere Flexibilität der Truppen erreicht werden. Zusätzlich spricht sich die Kommission für ein gemeinsames

Personalmanagement für Soldaten, Beamte und Tarifbeschäftigte aus (vgl. Strukturreform 2010:42).

In Bezug auf die professionelle Steuerung des Ministeriums und der Bundeswehr fehle es laut Kommission an einer genauen Beschreibung der Betriebsstrukturen und Prozesse, die im Fehlen klarer Vorgaben und Steuerungsziele begründet lägen (vgl. Strukturbericht 2010:33). So spricht sich die Kommission für eine „zentrale Planungsinstanz [aus], die bundeswehribergreifend für die Ressourcenplanung in allen Dimensionen verantwortlich ist“ (ebd.). Die hier zusammengefassten Elemente der Reform weisen starke Zusammenhänge mit den Ideen und Instrumenten der NPM-Bewegung auf. Außerdem werden Probleme der Effizienz und Leistungsfähigkeit angesprochen, wie sie schon Niskanen zu Beginn der 1970er Jahre theoretisch aufgearbeitet hat.

### **5.3. Anwendungsmöglichkeiten von NPM-Instrumenten**

In diesem Abschnitt geht es um solche Bestandteil des NPM-Ansatzes, die sich in der aktuellen Strukturreform der Bundeswehr wiederfinden. In Bezug auf die organisatorische Modernisierung des öffentlichen Dienstes auf Bundesebene geht es im Kontext des NPM v.a. um den Abbau von Überkomplexität der Ministerialverwaltung, Hierarchieabbau, Aufgabenintegration und entsprechende Aufgabensteuerung über Controllinginstrumente sowie die Dezentralisierung der Aufgaben- und Ressourcenverwaltung (vgl. Naschold/Bogumil 1998:87f.). All diese Vorhaben lassen sich der Binnenmodernisierungsstrategie zuordnen. Im Strukturbericht der Bundeswehr tauchen genau diese Instrumente auf und werden im Kontext der Anforderungen der Bundeswehr ausgestaltet. Zusätzlich wird häufig die Modernisierung des Personalmanagements gefordert (vgl. Schedler 2006:215, Schedler 1995:35, Naschold/Bogumil 1998:91). So stimmen die Forderungen der Strukturkommission bezüglich des Personal- und Talentmanagements (Strukturbericht 2010:42-44) in weiten Teilen mit den Ansprüchen überein, wie sie Naschold und Bogumil ebenfalls fordern. Maßnahmen im Bereich Personal umfassen demnach kontinuierliche Weiterbildung, Führungskräfte-Training und die Öffnung der traditionellen Karrierewege. Die Kommission fordert z.B. die Aufrechterhaltung der Bundeswehruniversitäten, Investitionen in neue Laufbahnen und die Weiterentwicklung der Führungsakademie der Bundeswehr.

Die notwendigen Rahmenbedingungen einer erfolgsversprechenden Binnenmodernisierung fassen Naschold und Bogumil wie folgt zusammen. Die „lernende Organisation“ müsse das Leitbild der Modernisierungsstrategie bilden, um konzeptionelle Vorstellungen einer Modernisierung in einen kontinuierlichen Prozess der Verbesserung umzusetzen (1998:97f.). Die hier vorgestellte Bundeswehrstrukturreform kann man zudem der programmgesteuerten Modernisierungsstrategie zuordnen. Bei der programmgesteuerten Modernisierungsstrategie handelt es sich um ein umfangreiches Reformdesign, welches, gestützt auf Gutachten externer Experten, ein „Top-Down-Verfahren“ der Reformvorgaben vorsieht (ebd.). In diesem Sinne kann die Strukturreform der Bundeswehr im Lichte der NPM-Reformen betrachtet werden. Die Schwächen und Probleme, die beseitigt werden sollen, entsprechen zudem Niskanens Theorie der Bürokratie und kann auch aus Blickwinkel der ökonomischen Theorie der Politik analysiert werden. Zwar geht es in dem Strukturbericht nicht um budgetmaximierende Bürokraten und explizite Überproduktion durch das BMVG. Dennoch ist es möglich, Verbindungen zu erkennen und hinsichtlich der Lösung bestehender Probleme auf Niskanens Arbeit zurückzugreifen.

## **6. Kritische Bewertung**

Nach einer Einführung in die Bürokratietheorie Niskanens und Darstellung neuer Lösungsansätze zur Modernisierung und Reform der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Bundeswehrstrukturreform, gilt es nun, kritische Elemente hervorzuheben und zu diskutieren. Dabei muss bei der kritischen Bewertung eine klare Trennung zwischen theorieimmanenter Kritik und grundsätzlicher Kritik an der Herangehensweise und an der Anwendung spezieller Annahmen der ökonomischen Theorie der Politik unterschieden werden (für eine Übersicht der Kritikdimensionen s. Dehling/Schubert 2011:145-165).

Klassische theorieimmanente Kritik bezieht sich auch bei Niskanen (wie so oft bei Ökonomischen Theorien, vgl. Dehling/Schubert 2011:141) auf eine Abschwächung bzw. Veränderung der Annahmen. Jean-Luc Migué und Gérard Bélanger argumentieren, die Budgetmaximierungsstrategie der Bürokraten beziehe sich nicht auf das Gesamtbudget, sondern nur auf denjenigen Teil des Budgets, über den der

Bürokrat relativ frei verfügen kann. Dieses wird als „discretionary budget“ bezeichnet (vgl. Mueller 2003:368f.). Niskanen selbst hat diese Modifizierung später akzeptiert und in seine Theorie integriert (vgl. Niskanen 1975:618). Bendor et al. haben die Auswirkungen der Ungewissheit seitens der Bürokraten und Politiker untersucht und die Implikationen der Kontrollmöglichkeiten und Machtverschiebungen genauer beleuchtet (1987). Dieser Form von Kritik ist gemein, dass sie innerhalb des ökonomischen Rahmens argumentieren und zumeist Facetten bzw. bestehende Annahmen der Theorie abwandeln, jedoch methodisch identisch vorgehen. So kritisiert Lehner Niskanens Ansatz bezüglich der Plausibilität und bewertet die Budgetmaximierungsannahme als „einseitig und teilweise unrealistisch“ (1981:117). Lehner spricht sich für die Berücksichtigung sachlicher und politischer Orientierungen und von Interaktionsbeziehungen aus, wobei er auch die Professionalisierung der Bürokraten betont (ebd.). So hätten Bürokraten vielmehr ein Interesse daran, ihren Bestand zu sichern (Lehner 1981:118). Bürokratien würden in diesem Sinne versuchen, „die Gesetzgebung entsprechend ihren Interessen zu beeinflussen“ (ebd.), wodurch eine engere Verflechtung zwischen Bürokratie und organisierten Interessen folgen würde.

Viel häufiger jedoch entfacht sich die Kritik an der grundsätzlichen Herangehensweise der ökonomischen Theorien der Politik. Pelizzari kritisiert in seinem Buch „Die Ökonomisierung des Politischen“ grundsätzlich die Auswirkungen von Reformen des öffentlichen Sektors im Rahmen des NPM. Pelizzari zitiert den Ökonomen Maxim Durand, und bricht die Diskussion auf eine wesentliche Entscheidung herunter: „Entweder entscheidet sich eine Gesellschaft dafür, gewisse Bedürfnisse durch sozialisierte Abläufe zu decken, die den Zugang zu den Leistungen unabhängig von der individuellen Kaufkraft regeln, oder sie entschliesst sich im Gegenteil dafür, nur für die rentablen Bedürfnisse aufzukommen“ (Pelizzari 2001:19). Pelizzari befürchtet einen „Imperativ der Rentabilität“ (ebd.). Damit stellt er in Frage, ob nur aufgrund von Einsparpotenzialen und Haushaltsdefiziten die Ausrichtung der Politik und politischer Institutionen an der Wirtschaftlichkeit akzeptiert werden dürfe.

In Hinblick auf das NPM gibt es mehrere Kritikpunkte, die Knoepfel sehr klar formuliert hat. Knoepfel wirft dem NPM mangelnde „Reflexion und Analyse der

politisch-administrativen und strukturellen Ursachen“ vor, wodurch eine erfolgreiche Umsetzung der NPM-Instrumente kaum möglich sei (1995:453f.). Er argumentiert aus Sicht der Politikanalyse, die zu erklären versucht, „warum staatliche Akteure vielfach in der Politikgenerierung und – vor allem - in der Politikumsetzung nicht so handeln können, wie sie dies eigentlich wollten“ (Knoepfel 1995:456). Grundsätzlich wirft Knoepfel dem NPM vor, keine systematische Beseitigung der Ursachen der Missstände innerhalb des öffentlichen Sektors zu erreichen, sondern nur oberflächlich und fragmentierte Lösungen anzubieten (1995:466f.). Er befürchtet eine „Beseitigung der Grundsätze des rechtsstaatlichen demokratischen Sozialstaats“ (Knoepfel 1995:467, vgl auch Budäus 1994:81), wenn das kurzfristige Interesse einer Effizienz- und Wirksamkeitssteigerung innerhalb der öffentlichen Verwaltung dominiert. Eine Verwischung der Grenzen zwischen Staat und Markt durch „ökonomische Steuerung“ kann laut Reichard zur „Monetarisierung der Politik“ führen (1995:75). In dieser Betrachtung ähnelt die Kritik der von Pelizzari.

Nichtsdestoweniger haben die Bürokratietheorie von Niskanen und die daraus in der Praxis resultierenden Reformbewegungen des NPM wichtige Defizite der öffentlichen Verwaltung aufgezeigt und Lösungsansätze entwickelt. Erst durch die wissenschaftlich-systematische Auseinandersetzung Niskanens mit Bürokratie wurde es möglich, bestimmte Mechanismen zu verstehen und alternative Strukturen zu entwickeln. Wie auch die Bundeswehrstrukturreform zeigt, sind Veränderungen und Reformen notwendig, um den Haushalt zu entlasten und gesellschaftlich-politischen Veränderungsprozessen gerecht zu werden. Natürlich bergen die vorgeschlagenen Schritte zur Reformierung der Bundeswehr durchaus Probleme. So ist überhaupt nicht geklärt, wie eine Verschlankung der Beschäftigungsstruktur umgesetzt werden soll. Viel zu oft findet bei sogenannten Reformen eine Verlagerung der Aufgaben statt, anstatt eine reale Reduzierung zu erreichen. Die geplante Zusammenlegung des Ministeriums aus Bonn und Berlin ausschließlich nach Berlin hat zudem weitreichende rechtliche Konsequenzen. So liegt die Entscheidungskompetenz nicht allein im Ministerium der Verteidigung, sondern bedarf in diesem Fall einer

grundsätzlichen Änderung des Berlin-Bonn-Gesetzes<sup>4</sup>. Ein Reformprozess ist zudem sehr langwierig und durch starke Interdependenzen gekennzeichnet. Auch die finanziellen Restriktionen und notwendige Einsparungen der öffentlichen Hand führen zwangsläufig zu Reformen und Anpassungen der Staatstätigkeit. Bedingung für eine erfolgreiche Zukunft der NPM-Konzepte sei demnach eine weitreichende Umsetzungsstrategie, wobei „Fachverbände, Wissenschaftseinrichtungen und Beratungsfirmen [...] als ‚Vordenker‘“ (Reichard 1995:76) eine wichtige Funktion innehaben. Denn bisher sei die Kluft zwischen Konzeption und Praxis in Deutschland vergleichsweise groß und erschwere den Realisierungsprozess (vgl. Naschold/Bogumil 1998:183). So muss das NPM als Bewegung und die aktuelle wissenschaftliche Debatte weitergeführt und eine systematische Analyse durchgeführter Reformen vorgenommen werden, um den Prozess erfolgreich zu gestalten und an den tatsächlichen Ursachen zu arbeiten. Schon Niskanen stellt in „Bureaucracy and representative Government“ fest, dass im Grunde nur eine umfangreiche und konsequente Veränderung des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses den Problemen bürokratischer Strukturen gerecht werden könne (1971:192).

## 7. Fazit

Ziel dieser Arbeit war die theoretisch fundierte Analyse der bürokratischen Strukturen und Funktionsweise im Rahmen der ökonomischen Theorie der Politik darzustellen und neue Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Nachdem die grundsätzlichen Charakteristiken der öffentlichen Verwaltung und das Webersche Bürokratiemodell als Ausgangspunkt beschrieben wurden, war es möglich, Niskanens systematische Analyse von Bürokratie vorzustellen und einzuordnen. Seine Arbeit und Feststellungen gaben Anlass zu einer wissenschaftlichen Debatte über alternative institutionelle Strukturen und Anreizelemente, um Mängel der Ineffizienz und monopolistischer Überproduktion zu begegnen. Neben den ersten Vorschlägen durch Niskanen spielt das Konzept des New Public Management eine

---

<sup>4</sup> Das Berlin/Bonn-Gesetz von 1991 regelt die Verteilung der Ministerien zwischen Bonn und Berlin, wobei Zusagen über den Erhalt des Politikstandortes Bonn inbegriffen sind. Quelle: [http://bundesrecht.juris.de/berlin\\_bonng/index.html](http://bundesrecht.juris.de/berlin_bonng/index.html) [Zugriff am 23.12.10]

wesentliche Rolle in Bezug auf die praktische Umsetzung von Reformen. In den meisten OECD-Ländern kam es als Reaktion auf Niskanens Arbeit zu einer Welle der Reformen, um die genannten Schwächen und Mängel zu beseitigen. Selten hat eine theoretische Analyse sich in der politischen Realität so stark bemerkbar gemacht. Wie eingangs schon betont, wird das bürokratische System als wesentliches Element demokratisch-politischer Prozesse betrachtet. Es geht bei aller Kritik nicht um die Auflösung dieser Strukturen, die so wichtig sind für Stabilität und Kontinuität im politischen Prozess. So zeigt auch die Illustration der Bundeswehrstrukturreform eindeutig, welche Schwachstellen es gibt und was für radikale Umstrukturierungen geplant sind. Gleichzeitig wird immer betont, welche wichtige gesellschaftliche Rolle die Bundeswehr gespielt hat und immer noch spielt. Die globalen Veränderungen brauchen eine professionelle, flexible und einsatzfähige Armee, welche sich durch eine schlanke Hierarchie und schnelle Entscheidungswege dem kontinuierlichen Wandel anpassen kann. Durch den gezielten Einsatz von Instrumenten und die Umsetzung struktureller Veränderungen soll die Bundeswehr besser werden und wie bisher für Stabilität und Sicherheit sorgen. Die kritische Betrachtung der hier vorgestellten Konzepte macht aber auch deutlich, dass notwendige Veränderungen immer durch Interessenkonflikte und langwierige Prozesse gekennzeichnet sind. Häufig ist eine Reform nicht ausreichend, um eine neue Dynamik und Struktur zu implementieren. Innerhalb der Politik und im Wechselspiel mit der Gesellschaft bedarf es einer Vielzahl von Reformen, um tatsächliche und langfristige Lösungen zu finden. Es geht immer um die Aufdeckung der Ursachen, um den Problemen wirksam zu begegnen. Eine von vielen Ansätzen bei der Ursachenforschung stellt die Perspektive der ökonomischen Theorie der Politik dar. Als Instrument zur Aufdeckung von Wirkungszusammenhängen und der systematischen Analyse insbesondere der Schnittstellen von Politik und Wirtschaft hat sie einen wichtigen Platz in der interdisziplinär aufgestellten wissenschaftlichen Debatte. In dieser Arbeit wurde die Perspektive der ökonomischen Theorie der Politik genutzt, um Bürokratie als Bestandteil der politischen Sphäre und als spezifische, wirtschaftlich aufgestellte Organisation andererseits zu untersuchen. Bürokratie nimmt eine ganz spezielle Stellung im politisch-administrativen Kontext ein. Als Durchsetzungsorgan ist die öffentliche Verwaltung Schnittstelle zwischen politischer Entscheidungsfindung und der konkreten Umsetzung von Vorhaben in der Gesellschaft. Ob auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene, der Einfluss der Bürokraten ist immer präsent. Eben wegen

ihrer strategisch wichtigen Position ist es ungemein wichtig, dass die Umsetzung funktioniert und positive Veränderungen bewirkt werden. Wenn jedoch im bürokratischen System Probleme bestehen, kann es gesellschaftlich nur wünschenswert sein, diese zu beheben. Die in den letzten Jahren und Jahrzehnten durchgeführten Reformen bieten den Beleg dafür. Selbstverständlich sind gerade die betriebswirtschaftlich orientierten Ansätze und Instrumente des NPM nicht vorbehaltlos anzunehmen. Schließlich hat die Bürokratie eine Sonderstellung als Produzent und Bereitsteller öffentlicher Güter. Um die Leistungserbringung spezifischer, gesellschaftlich erwünschter und vom Markt nicht erbrachter Güter und Leistungen sicher zu stellen, wird die öffentliche Verwaltung immer die zentrale Rolle spielen. Die vorgelegte Arbeit hat versucht, die Schwachstellen und Probleme von Bürokratie aufzuzeigen und zugleich Lösungsansätze zu präsentieren, die das System nicht abschaffen sondern vielmehr verbessern wollen. Im Ergebnis hat diese Arbeit gezeigt, dass bestimmte Zielkonflikte und Umstände wohl nie beseitigt werden können (oder sollen), jedoch das Ziel in einer langfristigen Stabilität und Verbesserung der Ergebnisse bestehen sollte.

## 8. Literaturverzeichnis

- Becker, J., Algermissen, L. & Falk, T. (2009). *Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung - Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management*. Heidelberg: Springer.
- Behrends, S. (2001). *Neue Politische Ökonomie*. München: Franz Vahlen.
- Bendor, J., Taylor, S. & Van Gaalen, R. (November 1987). Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information. *American Journal of Political Science* (Vol. 31, No. 4), S. 796-828.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.). (2001). *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Clausen&Bosse.
- Borins, S. & Grüning, G. (1998). *New Public Management - Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik* (Bd. Managementforschung 8). In: D. Budäus, P. Conrad & H. Schreyögg, Hrsg.) Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co.
- Budäus, D. (1998a). *Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen*. Berlin: Ed. Sigma.
- Budäus, D. (1998b). *Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung* (Bd. Managementforschung 8). In: D. Budäus, P. Conrad & H. Schreyögg, Hrsg.). Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co.
- Dehling, J. & Schubert, K. (2011). *Ökonomische Theorien der Politik - Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Erlei, M., Leschke, M. & Sauerland, D. (2007). *Neue Institutionenökonomik*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Frey, B. S. (1990). *Ökonomie ist Sozialwissenschaft - Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete*. München: Franz Vahlen.
- Friederichs, H. (2. Juli 2010). Der Minister hat zur Wehrpflicht jede erdenkliche Position vertreten. (ZEIT Online Deutschland, Hrsg.). *Die Zeit*.
- Friederichs, H. (25. Juni 2010). Der Sparminister auf schwieriger Mission. (ZEIT Online Deutschland, Hrsg.). *Die Zeit*.
- Grüning, G. (2000). *Grundlagen des New Public Management - Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA* (Bd. ManagementWissen aktuell Band 2). (P. D.-M. Hellstern, Hrsg.) Münster: LIT.

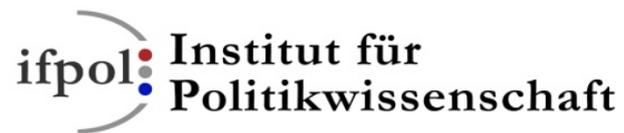
- Haldemann, T. (1995). Internationale Entwicklungen im Bereich des New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung - Übersicht und Vergleich. In *Umbruch in Politik und Verwaltung - Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (S. 31-56). Bern: Paul Haupt.
- Häußermann, H. (1975). *Die Politik der Bürokratie - Zur Soziologie der politischen Verwaltung*. Berlin: Zentrale Universitätsdruckerei.
- Hill, H., Klages, H. & Löffler, E. (1998). *Verwaltungsmodernisierung im Internationalen Vergleich - Messkriterien und Implementationsstrategien in Deutschland, Großbritannien und den USA*. Stuttgart: Raabe.
- Hindmoor, A. (2006). *Rational Choice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* (Vol. 20, No. 2/3), S. 93-109.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting Organization and Society* (Vol. 12, No. 2/3), S. 93-109.
- Ju, E.-J. (1986). *Max Webers Bürokratiekonzeption als Ausgangspunkt für eine vergleichende Studie der chinesischen und deutschen Bürokratie*. Speyer: Zentrale Universitätsdruckerei.
- Kroker, R., Lichtblau, K. & Röhl, K.-H. (2004). *Abbau von Bürokratie in Deutschland - Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften*. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Köln: Deutscher Instituts-Verlag GmbH.
- Lehner, F. (1981). *Einführung in die Neue Politische Ökonomie*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naschold, F. & Bogumil, J. (1998). *Modernisierung des Staates - New Public Management und Verwaltungsreform*. Opladen: Leske+Budrich.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy & Representative Government*. Chicago: Aldine Transaction.
- Niskanen, W. A. (Dezember 1975). Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics* (Vol. 18, No. 3), S. 617-643.
- Niskanen, W. A. (May 1986). The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review* (Vol. 58, No. 2), S. 293-305.
- Oehler-Sincai, I. M. (November 2008). Strengths and Weaknesses of the New Public Management - Cross-Sectional and Longitudinal Analysis. *MPRA* (No. 11767).
- Olson, M. (1968). *Die Logik des Kollektiven Handelns - Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

- Reichard, C. (1995). Von Max Weber zum "New Public Management" - Verwaltungsmanagement im 20. Jahrhundert. In: P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler & K. Schwaar, *Umbruch in Politik und Verwaltung - Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (S. 57-80). Bern: Paul Haupt.
- Sander, L. & Langer, C. (2003). *Reform der Kommunalverwaltung im New Public Management*. Münster: Institut für Finanzwissenschaft.
- Sandford, B. & Grüning, G. (1998). *New Public Management - Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik*. In: D. Budäus, P. Conrad & G. Schreyögg (Hrsg.). Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co.
- Schedler, K. (1995). Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler, & K. Schwaar (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung - Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz* (S. 15-30). Bern: Paul Haupt.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2000). *New Public Management*. Bern: UTB Haupt.
- Strukturbericht der Bundeswehr. (2010). *Vom Einsatz Her Denken - Konzentration, Flexibilität, Effizienz*. Bundesministerium für Verteidigung. Bonn: Köllen Druck+Verlag GmbH.
- Tanzi, V. & Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century - A Global Perspective*. Cambridge: University Press.
- Tullock, G. (1965): *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C: Public Affairs Press.
- Vogel, R. (2006). *Zur Institutionalisierung von New Public Management - Disziplinndynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Von Mises, L. (1944): *Bureaucracy*. London: Hodge.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

## **Internetquellen**

- Berlin/Bonn-Gesetz: [http://bundesrecht.juris.de/berlin\\_bonng/index.html](http://bundesrecht.juris.de/berlin_bonng/index.html) Abgerufen am 23. Dezember 2010
- Esser, H. (1993). Abgerufen am 3. September 2010 von <http://upload.wikimedia.org/wikibooks/de/8/8f/GrafiknachEsser.png>
- Managerialismus: <http://www.fachwissen365.de/managerialismus/> Abgerufen am 20. Dezember 2010

## 9. Eidesstattliche Erklärung



### Erklärung

Ich versichere an Eides statt, dass ich die nachstehende Arbeit eigenständig und ohne fremde Hilfe angefertigt und mich anderer als in der Arbeit angegebenen Hilfsmittel nicht bedient habe. Alle Stellen, die sinngemäß oder wörtlich aus Veröffentlichungen übernommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht.

Name, Vorname:

Matrikelnummer:

Ort/Datum:

Unterschrift: