

Beitrag für den Tagungsband der Herbsttagung „Modernisierung des Staates?“
der DPWV-Sektion „Staatslehre und politische Verwaltung“

Jörg Bogumil / Leo Kißler

Modernisierung des Staates - ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe?

Einleitung

Durch die internationale Public-Management-Bewegung gerät das Referenzsystem der klassisch-öffentlichen Verwaltung ins Schwanken. Das bürokratische Regulierungsmodell, aufbauend auf korrekter Rechtsanwendung mit ausgeprägter Hierarchie (Regelsteuerung), funktionaler Arbeitsteilung nach dem Verrichtungsprinzip und politischen Repräsentationssystemen, kommt durch die Einführung privatwirtschaftlicher Managementelemente (MbO, MbR), den Aufbau von Wettbewerbsmechanismen und die Mobilisierung von Bürger- und Selbsthilfegruppen unter Druck. Jenseits einer ideologischen Auseinandersetzung über Markt und Staat und einer allzu simplen Überstülperung privatwirtschaftlichen Gedankenguts auf den öffentlichen Sektor wird nach einer neuen Kombination von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe gesucht (vgl. Naschold 1996, Reichard 1996). Dieser neue Mix erscheint besonders relevant für die Diskussion um die Bestimmung der Reichweite staatlicher Regulierung, und damit für die Neubewertung des Verhältnisses von privaten und öffentlichen Aufgaben (z.T. als Leitungstiefenpolitik bezeichnet). Er hat aber auch Auswirkungen auf die Binnenmodernisierung des öffentlichen Sektors und damit für die Optimierung der internen Steuerungsprinzipien.

Die hier interessierende Frage ist nun, wie der Mix verschiedener Steuerungs- und Koordinationsfunktionen im öffentlichen Sektor (Public-Governance-Strukturen) auszusehen hat und wo möglicherweise Kompatibilitätsprobleme bestehen. Bei der Beantwortung der Frage sollen zunächst überblicksartig einige empirische Erfahrungen resümiert werden (1). Maßstab für die Bewertung dieser Modernisierungserfahrungen ist eine Vorstellung von Staatstätigkeit, in der nicht nur die Effizienz und die Qualität staatlicher und kommunaler Leistungen optimiert werden soll, sondern auch der Zugang zu öffentlichen Gütern durch gerechte Verfahren gewährleistet bleibt. Vor dem Hintergrund der empirischen Erfahrungen wird in einem zweiten Abschnitt mit der Transaktionskostenökonomik ein Theoriekonzept diskutiert, welches den Anspruch erhebt, zur Neubestimmung gemischter Strukturen im öffentlichen Sektor wesentliche Hilfestellungen geben zu können (2). Aufgrund der Begrenztheit der ökonomischen Analyse politischer Institutionen wird dann abschließend kurz auf eine alternative Sichtweise zur Neubestimmung öffentlicher Aufgabenbereiche eingegangen, die an dem Problem der politischer Steuerbarkeit orientiert ist (3).

1 Empirische Befunde

Die bisherige Diskussion zur Staatstätigkeit war häufig geprägt durch ideologische Verengung. Zwischen Marktradikalismus und Staatsinterventionismus wurden vornehmlich Argumente für den minimalistischen Staat einerseits oder den zentralisierten Wohlfahrtsstaat andererseits gesucht. Seit Mitte der 80er Jahre erhalten nun Maßnahmen zur Einführung privatwirtschaftlicher Managementmethoden, zur Entwicklung kunden- und bürgerorientierter Qualitätsstandards und zur Verringerung der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor eine verstärkte Aufmerksamkeit. Die auf den ersten Blick sehr attraktive Vorstellung, die Vorteile verschiedener Regulationsmechanismen miteinander zu verbinden, breitet sich aus. Im folgenden sollen exemplarisch einige empirische Erfahrungen im internationalen Kontext betrachtet werden.

Erfahrungen mit dem britischen *Privatisierungsprogramm* zeigen zunächst, daß es offensichtlich keinen direkten Zusammenhang zwischen Produktivitätssteigerung und Eigentumsform gibt (vgl. Vickers/Yarrow 1991; Vogelsang 1992; Naschold 1993). Interessant ist in diesem Zusammenhang auch eine schwedische Studie (Fölster 1994), die die Kostenveränderung für die Gemeinden angesichts verschiedener Organisationsformen überprüft. Zwar gelingt es privatisierten Bereichen am besten, ihre Effizienz zu erhöhen, aber dies führt aufgrund der Gewinnspanne weder zu einer entsprechend hohen Kostensenkung für die Gemeinden, noch lassen sich diese Kostenvorteile dauerhaft halten, da viele privatisierte Bereiche nach einem gewissen Zeitraum ihre Forderungen an die Gemeinden erhöhen. Vorteilhafter für die Gemeinden sind Dezentralisierungsmaßnahmen mit Einnahmeverantwortlichkeiten unter Wettbewerbsbedingungen.

Britische Maßnahmen zum *contracting out* in Verbindung mit einem System verpflichtender offener Ausschreibungen (Compulsory Competitive Tendering Programm, CTT) zeigen auf, daß die Etablierung von Auftragnehmer-Auftraggebermodellen durchaus zu Effizienzsteigerungen bei gleichbleibender oder gesteigerter Dienstleistungsqualität führen kann (vgl. Naschold 1993; 1996; Walsh 1993). Zurückgeführt werden diese Effekte auf die Rollendifferenzierung zwischen Auftragsvergabe und -durchführung, auf die Umformung von hierarchischen in eher kontraktuelle Beziehungen und auf die Einführung von Wettbewerbsinstrumenten. Negativ schlägt mitunter die Verschlechterung der Entlohnungs- und Arbeitsplatzbedingungen und ein möglicher Verlust an Steuerungs- und Kontrollfähigkeit des Staates zu Buche. Auffällig sind indes deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen. Während es z.B. im Gebäudereinigungsbereich zu Effizienzsteigerungen aufgrund von Lohnsenkungen, Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsplatzabbau kommt, entstehen Effizienzgewinne im Infrastrukturbereich durch technisch-organisatorische Modernisierung bei begleitender Personalreduktion und im Abfallentsorgungsbereich durch technisch-organisatorische Modernisierung bei Personalerhalt.

Insgesamt ist im internationalen Maßstab ein stärkerer Trend zur Abwägung zwischen Fremd- und Eigenbezug festzustellen, allerdings mit einer erheblichen Varianz zwischen den einzelnen Ländern und zum Teil auch gegenläufigen Tendenzen. Entscheidend scheint zu sein, daß das Leistungspotential des Wettbewerbs zwischen privatem und öffentlichem Sektor ausgeschöpft wird, ohne daß es zu Steuerungsverlusten und privater Monopolbildung kommt. Als positives Beispiel kann die Ergänzung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Dänemark durch private Arbeitsvermittlungsdienste angesehen werden, die zu einer quantitativen und qualitativen Ausdehnung des Vermittlungsangebotes führt, allerdings vor allem durch die Verbesserung öffentlicher Arbeitsvermittlungsdienste aufgrund der durch die Zulassung privater Bewerber erreichten Konkurrenzsituation (vgl. Walwei 1994). Wenn es gelingt, Wettbewerbsmaßnahmen zu institutionalisieren, erscheint eine gegenseitige Ergänzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor in bestimmten Bereichen also durchaus möglich.

Verstärkte Formen *gesellschaftlicher Teilhabe* durch Verlagerung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten vom Staat auf die Bürger oder Dritte-Sektor-Initiativen finden sich in den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und in den USA. Zu nennen sind hier Bürgerbeteiligungsmaßnahmen in Form von "Ehrenamtlichkeit" (vom Unterricht über die Aufsicht in Museen und Parks bis zu Stadtführungen), "Nachbarschaftsgruppen, Netzwerke" (Vorbeugung gegen Kriminalität und Randalismus, Nachbarschaftshilfe,), "Planungspartnerschaften" (bei Entwicklungs-, Verkehrs-, Bebauungs- und Stadtteilplanung) und die Verwaltung von Einrichtungen (wie z.B. Jugendheimen, soziokulturellen Zentren, etc.). Davon erhofft man sich eine Effizienzsteigerung durch Selbsthilfe, die aber mitunter auch zu neuen Formen von Mitsprache führt (vgl. hierzu auch die Darstellung und kritische Analyse kommunitaristischer Vorstellungen zur Verwaltungsreform bei Budäus/Grüning 1997, S. 42ff.).

Faßt man das empirische Bild zusammen, bleibt es disparat. Es gibt einige positive Beispiele für einen funktionierenden Regulierungsmix, allerdings sind weder die Bedingungen, die dazu beitragen, noch die Aufgabenbereiche, in denen dies möglich ist, hinreichend geklärt. (Zudem sind derartige Bemühungen im Vergleich zum mainstream der betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsmodernisierung eher unterentwickelt.) In neueren Veröffentlichungen wird nun versucht, das Instrumentarium des Transaktionskostenansatzes als analytisches Hilfsraster bei der Neubestimmung öffentlicher Aufgaben einzusetzen. Welchen Beitrag leistet dieser Ansatz nun bei der Entscheidung der make-or-buy-Problematik und der Ausgestaltung institutioneller Arrangements im öffentlichen Sektor?

2 *Transaktionskostenökonomik als analytisches Hilfsmittel zur Neubestimmung öffentlicher Aufgaben*

Ziel des Transaktionskostenansatzes (vgl. Picot/Wolff 1994; Picot 1996; Naschold u.a. 1996; ursprünglich Coase 1937; Williamson 1975, Picot 1982) ist es, anzugeben, welche Organisationsform¹ für welche Art der Leistungserstellung unter Effizienzgesichtspunkten zu wählen ist.² Der Transaktionskostenansatz ergänzt die klassische Kostenrechnung durch die Berücksichtigung der Koordinationskosten³ einer Leistungserstellung, rückt von der Annahme vollständiger Information ab und gewinnt dadurch Anschluß an die Vorstellung einer begrenzten Rationalität und der Unsicherheit des Handelns. In Anlehnung an Coase und Williamson wird davon ausgegangen, daß es günstiger ist, Transaktionen in Organisationen zu verlagern und nicht über den Markt zu koordinieren, wenn diese mit Unsicherheit verbunden sind, sehr häufig vorgenommen werden und wenn Investitionen getätigt werden müssen, um sie überhaupt vornehmen zu können. Da die Transaktionskosten mit den Eigenschaften der zu erstellenden Leistung und den Kontextfaktoren in bestimmter Weise zusammenhängen, kann von diesen direkt auf eine bestimmte Organisationsform geschlossen werden, ohne daß die Transaktionskosten im Detail bekannt sind.

Als Faustformel gilt, daß je größer die strategische Relevanz der Leistungserbringung, je größer die Spezifität der eingesetzten Ressourcen, je größer die Unsicherheit und die Seltenheit des Leistungsaustausches, desto stärker steigen die Transaktionskosten am Markt im Vergleich zu Organisationskosten, so daß ab einem bestimmten Ausprägungsgrad die Nutzung von Märkten als institutioneller Regelungsmechanismus unwirtschaftlich wird (vgl. Budäus 1996, S. 97f., im Original Williamson 1975, S. 20ff.):

„Falls alle Beteiligten an einer Menge von Transaktionen ihre eigenen Beobachtungen darüber anstellen, wie sich Ereignisse verändern, daraus Folgerungen ziehen (einschließlich darüber, wie andere Beteiligte sich anpassen werden) und

-
- 1 Als Organisationsformen kommen Markt, Hierarchie und alle Mischformen der beiden in Frage. Markt heißt in Bezug auf das make-or-buy Problem einer Organisation Fremdbezug, Hierarchie bedeutet Eigenerstellung oder totale vertikale Integration. Dazwischen sind unterschiedliche Grade vertikaler Integration möglich.
 - 2 Allgemeiner formuliert kann die Transaktionskostenökonomik als eine Theorie von Organisation und Umwelt angesehen werden, die untersucht, wie deren Beziehungen durch variierende Niveaus der Differenzierung oder Integration von Handlungsstrukturen wirkungsvoller werden (vgl. Czada 1992, S. 192).
 - 3 Bei einer Leistungserstellung wird zwischen Herstellungskosten und den Koordinationskosten unterschieden. Diese Koordinationskosten werden auch als Transaktionskosten bezeichnet, weil sie alle bei vertraglichen Koordinationen anfallenden Informations-, Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Anpassungs- und Kontrollkosten beinhalten. Die Transaktionskosten sind durch die Eigenschaften der Leistungen und die Wahl der Organisationsform, in der die Leistungserstellung erfolgt, zu beeinflussen (vgl. hierzu Picot/Wolff 1994, S. 59ff.).

entsprechend handeln, entsteht das Risiko, daß die resultierenden Entscheidungen auf gegenseitige Unverträglichkeit hinauslaufen“ (Williamson 1975, S. 25).

Folglich muß entweder jemand über Entscheidungsautorität verfügen oder der Entscheidungsprozeß *organisiert* werden (vgl. Czada 1992, S. 192).

Aufgrund der Eigenschaften bestimmter Aufgaben lassen sich also unmittelbare Kosten- und Flexibilitätsvorteile für eine bestimmte Organisationsform ableiten und somit strategische Geschäftsfeldempfehlungen hinsichtlich Fremderstellung, Eigenerstellung oder kooperativer Erstellung von Aufgaben entwickeln. Bezogen auf das Verhältnis von privatem und öffentlichem Sektor ist der Staat die Instanz, die über Eigen-erstellung, Fremdbezug oder den Grad der vertikalen Integration zu entscheiden hat. Dabei sind zunächst die dem Staat gestellten Aufgaben zu untersuchen. Grundlegende Staatsaufgabe ist nun nicht das Verwalten, sondern die Koordination aller Leistungen, die den Schutz individueller Rechte und die Finanzierung und Beschaffung öffentlicher Güter betreffen. Der Staat muß also nicht alle öffentlichen Leistungen selbst erbringen, sondern lediglich die Erstellung der gewünschten Güter sicherstellen und effizient koordinieren.

Die beiden wichtigsten Eigenschaften von Transaktionen, die Einfluß auf die mit ihnen verbundenen Kosten haben, sind die *Spezifität* und die *strategische Relevanz*. Unter Spezifität versteht man die exklusive Gestaltung und Widmung von Ressourcen, wenn also zur Erstellung einer Leistung bestimmte Ressourcen notwendig sind, die nur unter großen Verlusten anders beschafft werden könnten (Picot 1996, S. 64). Die Spezifität einer Leistung zeigt sich an den Fertigungsverfahren, dem Know How, den Qualitätseigenschaften u.a. (z.B. das spezifische Fachwissen vieler Mitarbeiter im öffentlichen Dienst). Je größer die Spezifität einer Leistung, desto größer sind die Abhängigkeiten und Sicherheitsbedürfnisse der Kontraktpartner, da sie im Extremfall die einzigen Vertragspartner sind. Mit hoher Spezifität steigt das Risiko verlorener Aufwendungen. Tritt zu hoher Spezifität daher eine große Umweltturbulenz hinzu, so ist die Eigenproduktion häufig suboptimal, so daß öffentlicher und privater Sektor eine intensive Vernetzung eingehen.

Die strategische Bedeutung entspricht dem Vorhandensein besonders wettbewerbsrelevanten Wissens oder Können, wenn also eine Eigenschaft der Leistung eine für die Position im Wettbewerb wichtige Funktion erfüllt (z.B. der Geschmack von COCA COLA, weshalb die Rezeptur für die Herstellung strategisch hoch relevant ist). Strategische Relevanz korreliert häufig mit der Spezifität der Leistung. Strategisch bedeutsam ist eine öffentliche Leistung dann, wenn der Staat ohne sie in seinem Bestehen oder seiner Position in einem für die Bürger unakzeptablen Maße gefährdet ist (z.B. innere und äußere Sicherheit), wenn es um Geheimhaltungspflichten geht, wenn die Fremderstellung erhebliche zusätzliche Überwachungs- und Kontrollkosten mit sich bringt oder wenn es um unverzichtbare Mittel zur Erreichung politischer Ziele geht (Jann 1996, S. 46).

Letztlich handelt es sich hierbei um eine politisch zu bestimmende Zielsetzung von öffentlichen Aufgaben, worauf noch zurückzukommen sein wird.

Generell gilt, daß Leistungen mit niedrigem Spezifitätsgrad des Ressourceneinsatzes und geringer strategischer Bedeutung tendenziell fremdbezogen werden, während hochspezifische und strategisch wichtige Leistungen eher selbst zu erstellen sind.⁴

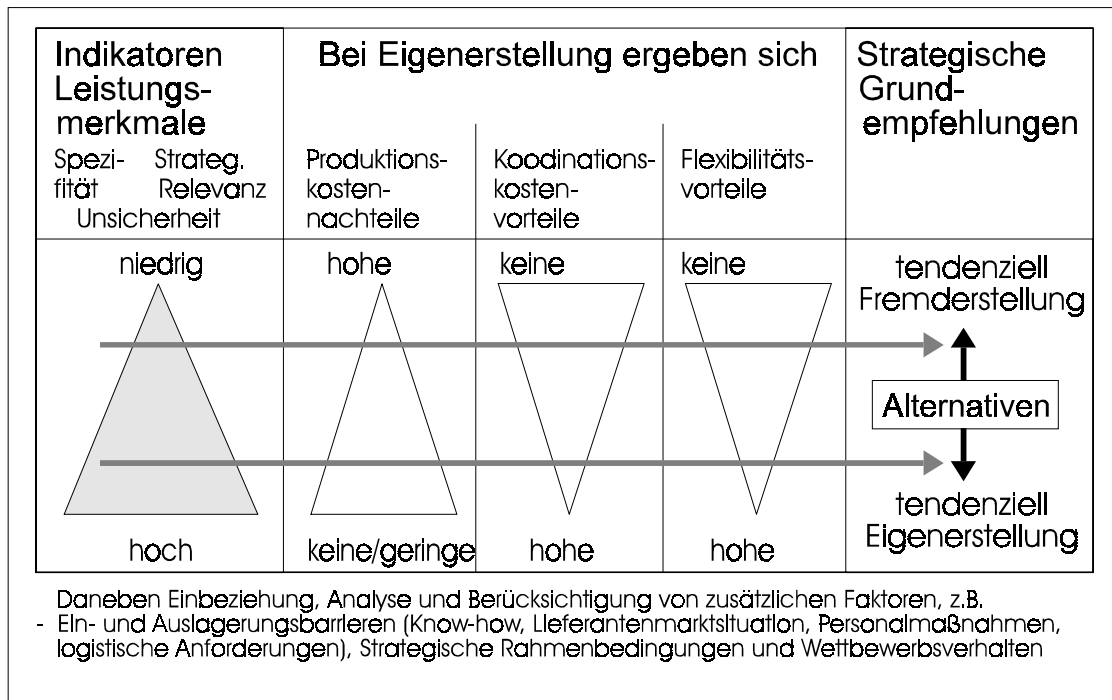


Schaubild 1: Prinzip der Transaktionskostenanalyse (aus Picot/Wolff 1993, S. 63).

Vor diesem Hintergrund ergibt sich unter Berücksichtigung der regulativen Möglichkeiten des Staates⁵ folgende Gestaltungsempfehlung,

- Unspezifische, strategisch wenig bedeutsame Aufgaben können externen Marktpartnern anvertraut werden, also tendenziell eher fremdbezogen werden

4 Da Leistungen mit spezifischen Ressourceneinsatz jedoch immer vergleichsweise teure, mit Folge- und Bindelasten versehene sowie die eigenen Kapazitäten tendenziell ausweitende Strukturen erzeugen und der Staat über regulative Möglichkeiten verfügt, sollte immer dort, wo es möglich ist, eine spezifische staatliche Aufgabenerfüllung ent-spezifiziert werden. Dadurch könnte ein Spielraum zur Inangriffnahme neuer hochspe-zifischer und strategisch wichtiger Aufgabenfelder des Staates entstehen (Picot 1996, S. 79).

5 Der Staat ist kein den privaten Akteuren prinzipiell gleichgestellter Partner. Er kann z.B. gesetzliche Regelungen erlassen und verfügt insofern über eine Handlungsalterna-tive im Bereich strategisch bedeutsamer Leistungen. Gesetzliche Normen können An-reize für den privaten Sektor bieten, staatliche Instanzen von Einzelmaßnahmen zu entlasten.

(z.B. Druckerarbeiten, Gebäudereinigung, Wäscherei, Standardsoftware, Büromaterial).

- Hochspezifische und strategisch wichtige Leistungen, sind der genuine Arbeitsbereich des öffentlichen Dienstes, sollten also im Kernbereich staatlicher Tätigkeit liegen (z.B. äußere und innere Sicherheit).
- Hochspezifische, aber strategisch unbedeutende Leistungen sind besonders interessant, handelt es sich doch mitunter um solche, deren Spezifität nicht mehr vorhanden ist oder überhaupt nie nötig gewesen wäre (z.B. Individualsoftware, hochspezifische Verwaltungsprozeduren des Routinebereichs mit andersweitig nicht verwendbarem Personal). Hier kann in der Regel mit externen Fachleuten kooperiert werden.
- Die Erfüllung strategisch wichtiger Aufgaben von geringerer Spezifität ist das klassische Feld der Regulierung von nichtstaatlichen Aufgabenträgern (z.B. Umweltschutz-, Entsorgungs-, Gesundheits-, Bildungsleistungen).

Über die optimale Leistungstiefe im öffentlichen Sektor sollte also in einem einzelfallbezogenen, rationalen und transparenten Analyseprozeß entschieden werden. Bei einer solchen *ziel- und kriterienorientierten Leistungstiefenpolitik* sind kosten- und wirtschaftlichkeitsbezogene Argumente in einen übergreifenden Entscheidungsrahmen zu stellen (Naschold u.a. 1996, S. 171-175). Ausgangspunkt ist die Betrachtung der gesamten Wertschöpfungskette, die im Zuge der Leistungserbringung an den Bürger erforderlich ist. Zusammenhängende Prozeßabschnitte sollten auch organisatorisch unter Verantwortungsgesichtspunkten zusammengefaßt werden. Es geht also nicht um die Optimierung eines Kettengliedes, wie z.B. die bloße Abfallbeseitigung im Rahmen eines Abfallentsorgungskonzeptes, da dies zwingend zu suboptimalen Problemlösungen führt und tradierte Organisations- und Arbeitsteilungsformen nicht hinterfragt werden. Staatdessen muß für jeden relevanten Teilprozeß nach der Zweckmäßigkeit öffentlicher bzw. nichtöffentlicher Erstellungen gefragt werden. Dabei ist auch die Frage nach den „Rückholkosten“ von ausgelagerter Leistungserstellung zu beantworten.

Sind die strategische Relevanz der Leistung, die Spezifität der Ressourcen sowie Wirtschaftlichkeitsaspekte von Prozessen öffentlicher Leistungen ermittelt, kann im nächsten Schritt die Frage der institutionellen Lösung betrachtet werden. Zwischen den Endpunkten der vollständigen Eigenleistung und der vollständigen Fremderstellung gibt es ein Kontinuum unterschiedlicher Kooperationsformen. Institutionell reicht die Spannweite von öffentlichen Einrichtungen in verschiedenen Rechtsformen, gemischwirtschaftlichen Organisationen, privatwirtschaftlichen Organisationen und Organisationen des „Dritten Sektors“ (Non-Profit-Organisationen). Dabei ist darauf zu achten, daß wo möglich, Lösungen zu schaffen sind, die zu Wettbewerbsstrukturen führen.

So überzeugend dieses Konzept auf den ersten Blick sein mag, bei näherer Betrachtung ergeben sich doch einige Probleme, die in der *Besonderheit politi-*

scher Institutionen und in der *Schwierigkeit, strategische Relevanz zu bestimmen*, begründet liegen.

(1) Es gibt einige strategisch relevante Leistungen, die aus dem engeren staatlichen Bereich ausgegliedert sind, obwohl sie es nach dem Konzept eigentlich nicht sein dürften, wie die militärische Forschung, die Produktion militärischer Güter höchster Geheimhaltungsstufe oder die Beurteilung und Überwachung kerntechnischer Anlagen.

(2) Strategische Ziele des Staates sind nicht durch wissenschaftliche Analyse entscheidbar, sondern nur politisch. *Strategische Ziele sind solche, die von den politischen Gremien dazu erklärt werden.* Dabei gibt es in der Praxis eine erhebliche Bandbreite an unterschiedlichen Definitionen. Zum einen kann sich die Zuordnung der strategischen Bedeutung im Einzelfall durchaus ändern. Wird z.B. die Entsorgungproblematik in den Kommunen zwar als ein wichtiges Alltagsproblem, jedoch nicht als strategische Aufgabe betrachtet, so spricht viel für ein "contracting out", eine gerade in den neuen Bundesländern desöfteren praktizierte Variante. Eine gänzlich andere Handlungskonstellation ist gegeben, wenn eine Gemeinde ihr Entsorgungskonzept als Teil einer Ökologisierungstrategie ansieht. Zum anderen gibt es im internationalen Vergleich kaum eine gesellschaftliche Aufgabe, die nicht schon einmal staatlich oder privat organisiert worden wäre. Die Definition der strategischen Relevanz hängt eng mit dem nationalen Kontext, also z.B. den institutionellen Voraussetzungen oder der Verwaltungskultur zusammen. So ist die Privatisierungseuphorie in GB nicht zu verstehen, ohne den Hintergrund jahrelanger öffentlicher Mißwirtschaft bei der Leitung staatlicher Konzerne und wäre kaum durchsetzbar gewesen bei einem stärker föderalistisch aufgebauten politischen System.

(3) Wenn die strategische Relevanz staatlicher Aufgaben im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Organisation nicht rational bestimmbar ist, sondern den Unwägbarkeiten des demokratischen Willensbildungsprozesses unterliegt, stellt sich die Frage nach dem Nutzen einer transaktionskostentheoretischen Analyse. Ist Transaktionskostenökonomik mehr als die Empfehlung, das beizubehalten, was strategisch relevant ist und dort, wo möglich, Lösungen zu finden, die zu Wettbewerbsstrukturen führen (vgl. Lenk 1996, Naschold u.a. 1996, S. 174)? Hier wird in der Regel auf den analytischen Nutzen dieses Konzeptes verwiesen, als ein Aufklärungs- und Beratungsinstrument, als ein Instrument zur Verdrängung traditioneller Kosten-/Nutzenanalysen, als ein Zwang zum Nachdenken, eine analytische Hilfe, damit man nichts aus dem Auge verliert.

Natürlich wäre es eigentlich vernünftig, auf der Grundlage von politisch gesetzten Zielen, die Leistungstiefe der öffentlichen Verwaltung mit Blick auf die gesamte Leistungskette einer aufgeklärten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu unterziehen, dabei die besonderen Anforderungen der öffentlichen Verwaltung an Rechtmäßigkeit, Gesetzesgebundenheit und Kontrollierbarkeit des Verwaltungshandelns zu berücksichtigen und der Tatsache Rechnung zu tragen, daß politische Ziele immer weniger von nur einem Akteur zu erreichen sind, sondern

neue Formen der Kooperation (z. B. Public-Private-Partnerships) und institutionelle Alternativen verlangen (z. B. Aufwertung des Dritten Sektors). Allerdings finden sich kaum empirische Hinweise darauf, daß im politischen Prozeß das Muster eines einzelfallbezogenen, rationalen und transparenten Analyse- und Abwägungsprozeß allzu häufig anzutreffen wäre.

Rationale Entscheidungsprozesse sind in der politischen Praxis eher die Ausnahme als die Regel, politische Akteure treffen ihre Entscheidungen in Abhängigkeit von Entscheidungen und Präferenzen anderer Akteure und werden durch die Bindungskräfte institutioneller und organisatorischer Kontexte begrenzt. Das entscheidende Problem der Politik liegt in der Definition und Verbindung von Zielen und Leistungen, also in dem Versuch, politische Steuerungsfunktionen wahrzunehmen.⁶ Alle bisherigen empirischen Untersuchungen zeigen nun, daß trotz aller Appelle in der Regel weder politische Zielsetzungen noch die Instrumente, mit denen sie erreicht werden sollen, klar und eindeutig sind, sondern vielmehr als vage, widersprüchlich, zweideutig und instabil zu charakterisieren sind. Eindeutige Zweck-Mittel-Hierarchien sind im politischen Prozeß kaum anzutreffen. Politische Entscheidungsfindung ist ein Prozeß der permanenten und partiellen Anpassung an veränderte Problemlagen und Interessen. Öffentliche Organisationen leben mit Zielkonflikten, unterschiedliche Teile der Organisation beschäftigen sich gleichzeitig mit verschiedenen, manchmal sogar widersprüchlichen Zielen. Mitunter haben gerade unpräzise Vorgaben oder die Wahrnehmung widersprüchlicher Ziele ihren Sinn, weil sie den Vollzugsakteuren Handlungsspielräume einräumen, die angesichts ungesicherter Wirkungsanalysen und unvorhersehbarer Ereignisse eine größere Flexibilität ermöglichen. Welche Konsequenzen resultieren nun aus dieser Diskrepanz zwischen politischer Realität und analytischem Konzept?

6 Nach Renate Mayntz ist von daher die Frage der politischen Steuerung, wie überhaupt noch sachlich adäquate Problemlösungen zu finden sind, die zentrale Frage in der Diskussion um Staatshandeln und nicht so sehr der in der Diskussion um das NPM dominierende Aspekt des Umfangs und der Kosten öffentlicher Aufgaben. NPM wird ihrerseits zwar nicht mehr Schaden als Nutzen anrichten, aber Effizienz ist nicht das Hauptproblem, sondern Effektivität (vgl. hierzu den Beitrag in diesem Band).

3 *Analyse politischer Steuerungsdefizite als Hilfestellung für die Bestimmung unterschiedlicher institutioneller Arrangements*

Zunächst zeigen die vorherigen Ausführungen die Begrenztheit des Zugriffs ökonomischer Erklärungsansätze auf das politische Handeln auf. Die Transaktionskostenökonomik ist wie alle public-choice-Ansätze auf die Lösung wohlfahrtstheoretischer Effizienzprobleme ausgerichtet und nicht auf die Lösung politischer Steuerungsprobleme. Sie kann politisches Handeln weder erklären noch prognostizieren.

„Gerade weil sie den Zeithorizont, die Häufigkeit, Unsicherheit und Kosten von Transaktionen berücksichtigt, kann der Umschlagpunkt transaktionskostenminimaler Organisation nicht im voraus kalkuliert, sondern nur tendenziell festgelegt werden. Zudem läßt sich dieser Punkt nicht allgemein festlegen, da jede Aktivität einem eigenen charakteristischen Zusammenhang von Transaktionskosten und Institutionalisierung unterliegt“ (Czada 1992, S. 195).

Die Logiken politischer und ökonomischer Institutionalisierung sind fundamental verschieden, weil ökonomische Ordnungen auf politischer Herrschaft gründen, während politische Ordnungen sich nicht in gleicher Weise extern verbürgen lassen, sondern stets umkämpft sind und für die Gestaltung offen bleiben (vgl. Czada 1995). Politische Institutionen sind mit der Konstitution und Ausübung politischer Herrschaft untrennbar verknüpft, so daß man hier an die von Max Weber getroffene Unterscheidung zwischen dem Politischen als einer Sphäre legitimer Zwangsgewalt und dem Streben nach Machtanteil erinnern muß. Die Entstehung politischer Institutionen kann auch aus Macht- und Kontrollinteressen heraus erklärt werden. Hier spielt dann die Allokationseffizienz von Organisationen gegenüber marktlichen Lösungen nicht die entscheidende Rolle. Die Senkung von Transaktionskosten ist nur ein nicht intendierter Nebeneffekt.

Ein Beispiel, welches sich der ökonomischen Analyse verschließt, ist die Bildung von *Akteursnetzwerken*, mit denen, wenn auch eher als Nebeneffekt, Transaktionskosten gesenkt werden können. Staatlichen Institutionen nützt unter den Bedingungen der Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen eine interessenpolitische Öffnung ihres gesellschaftlichen Umfeldes, da bei einer monolithischen Klientel die Gefahr der Abhängigkeit deutlich größer ist, die bis zur Gefangennahme durch gesellschaftliche Interessen reichen kann. Ökonomische Organisationen sind an solchen Netzwerken jedoch allenfalls interessiert, wenn es ihren monopolistischen Interessen nützt (vgl. Czada 1992, S. 204ff.).

Rekonstruiert man die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen nun akteurtheoretisch (vgl. Mayntz/Scharpf 1995), werden die Beziehungen von staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Organisationen als strategische Interaktion begriffen. Institutionen bestimmen in dieser Sichtweise nicht direkt den Gang der Politik, sondern wirken auf die Interaktionen politischer Akteure ein. Institutionen sind sowohl abhängige als auch unabhängige Variablen, denen keine determinierende Wirkung zukommt, sondern institutionelle Faktoren bil-

den einen stimulierenden, ermöglichenden und restringierenden Handlungskontext (ebd., S. 43). In dieser Perspektive kommt in den Blick, daß es nicht nur darauf ankommt, zu bestimmen, welche staatlichen Aufgabenbereiche strategisch relevant sind, sondern vor allem, *was man denn tun muß, um bestimmte Zustände zu erreichen*. Probleme politischer Steuerung sind hier die entscheidenden Faktoren, die sich nicht in einer ökonomischen Betrachtungsweise erschöpfen, sondern in einer außerökonomischen Rationalität des Staates zu suchen sind. Greift man diese Perspektive auf, so müßten sich aus der *Analyse von politischen Steuerungsproblemen Ansatzpunkte für eine leistungsfähige staatliche Organisation gewinnen* lassen, eine Sichtweise, die bestimmte institutionenökonomische Erkenntnisse, wie die Herstellung von Wettbewerbsbedingungen zur Effizienzsteigerung, zumindest ergänzen kann.

Dies kann an dieser Stelle nun nicht ausgeführt, sondern nur beispielhaft angedeutet werden. Jann macht drei wichtige Aspekte für die Steuerbarkeit unterschiedlicher institutioneller Arrangements im öffentlichen Sektor aus, die sich aus der Analyse politischer Steuerungsdefizite ergeben (vgl. Mayntz 1995; Jann 1996, S. 60):

- die Stärkung der *Kompetenz der politischen Führung* einschließlich des Denkens in längeren Zeithorizonten zur Förderung strategischen Denkens;
- die *Integration und Koordination unterschiedlicher Politikbereiche*, also die Schaffung von Vorkehrungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit, um Verselbständigungstendenzen, Koordinationsmängeln und Reibungsverlusten in horizontal und vertikal verflochtenen Entscheidungsprozessen entgegenzuwirken.
- die *Herstellung von Transparenz* im Sinne der Vergleichbarkeit von Leistungsanbietern und unterschiedlichen institutionellen Arrangements als Voraussetzung für politische Steuerung.
Aus unserer Sicht läßt sich hinzufügen, daß
- Steuerungserfordernisse sich sektoral unterscheiden und insofern eine *Ausdifferenzierung nach Aufgabenbereichen* als dringend notwendig erscheint und daß
- die Verstärkung *kooperativer Handlungsformen* sinnvoll ist, um die Legitimation und Akzeptanz staatlicher Entscheidungen zu erhöhen und um bei der Aufgabenerfüllung flexibler auf konkrete Problemsituationen und veränderte Bedingungen reagieren zu können.⁷ Kooperationsmaßnahmen könnten sich sowohl auf die Einbeziehung der Bürger und intermediären Gruppen bei der Programmierung und Implementierung von Maßnahmen als auch auf die Unterstützung von Selbststeuerungskapazitäten beziehen.

7 Dabei ist allerdings zu beachten, daß Kooperation nicht unter allen Bedingungen und in allen Bereichen leistungssteigernd wirkt, noch daß sie gerade dort, wo sie produktiv genutzt werden könnte, auch tatsächlich praktiziert wird (Benz 1994; S. 346). Zudem variieren Kooperationserfordernisse mit dem Aufgabenfeld.

Hier könnte an die Frage angeknüpft werden, inwieweit durch institutionell gesicherte Formen der Aufgabenübertragung an gesellschaftliche Träger jenseits von Staat und Markt (bestehende oder neue Institutionen des Nonprofit-Sektors) staatliche Steuerungsfähigkeit erhöht werden kann. Zu erinnern ist hier an Diskussionen um den „kooperativen“ oder „funktionalen“ Staat, in denen die Bedeutung von Verhandlungslösungen als Steuerungsmuster betont (Voigt 1995; Willke 1983; Böhret 1993) und u.a. gefordert wird, vorfindbare oder zu erzeugende Selbststeuerungskapazitäten vor allem verbandlicher Systeme (besser) zu nutzen (vgl. Voelzkow/Heinze 1996).⁸ Dabei geht es nicht darum, hierarchische Formen des Staatshandeln durch kooperative auszutauschen, sondern eher um eine Ergänzung. Wenig beachtet werden in diesem Zusammenhang allerdings Maßnahmen der Einbeziehung der Bürger, die über die Herstellung einer kundenorientierten Qualitätsproduktion durch Bürger-Qualitätsfeedback-Systeme oder Dienstleistungsverpflichtungen der Verwaltung (Bürger-Charta) Akzeptanz schaffen können. Von Interesse sind auch Maßnahmen einer aktiven Bürgerbeteiligung an Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen sowie Schritte zur Befähigung und Unterstützung (empowerment) des Bürgerengagement bei der Erstellung von öffentlichen Leistungen (z.B. durch Selbsthilfekontaktstellen, lokale Kooperationsringe oder Sozialversicherungsgutscheine).

Betrachtet man den bisherigen Modernisierungsprozeß zusammenfassend unter der Perspektive, welche Maßnahmen die politische Steuerungsfähigkeit stärken könnten, so zeigt sich, daß Maßnahmen zur Steigerung der Kompetenz der politischen Führung und zur Herstellung von Transparenz mitunter durchaus angegangen werden. Dagegen wird das Ziel eines stärker integrativen und koordinierten Handelns, die Notwendigkeit, Ausdifferenzierungen nach Aufgabenbereichen vorzunehmen und die Stärkung kooperativer Handlungsformen im Sinne der „Indienststellung“ des Dritten Sektors und der Bürger für öffentliche Aufgaben bis jetzt kaum beachtet. Hier liegen aus politischer Steuerungssicht wichtige Defizite im Modernisierungsprozeß, die es zu bearbeiten gilt.

8 Staatsentlastung durch Verbände ist kein neues Phänomen, sondern z.B. in den Bereichen der beruflichen Bildung, der technischen Sicherung oder der regionalen Strukturpolitik vielfach anzutreffen. Selbstregulierung in Verhandlungssystemen bedeutet dann aber auch, daß der Staat hierzu strukturelle Voraussetzungen schafft und in der Lage ist, die Resultate zu überprüfen.

Literaturverzeichnis

- Behrens, Fritz / Heinze, Rolf G. / Hilbert, Josef / Stöbe, Sybille / Walsken, Ernst M. (Hg.) 1995: Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4), Berlin
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden
- Böhret, Carl 1993: Funktionaler Staat. Ein Konzept für die Jahrhundertwende?, Frankfurt a.M.
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo 1995: Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung. Berlin
- Bogumil, Jörg / Kißler, Leo (Hg.) 1997: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen der Einführung eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden
- Bogumil, Jörg 1997: Das Neue Steuerungsmodell und der Prozeß der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil/Kißler 1997, S. 33-44
- Budäus, Dietrich 1996: Wirtschaftlichkeit, in: Naschold u.a., S. 81-100
- Budäus, Dietrich / Grünig, Gernod 1997: Kommunitarismus - eine Reformperspektive? (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 10), Berlin
- Coase, R. H. 1937: The Nature of the Firm, in: *Economica*, Heft 4, S. 386-405
- Czada, Roland 1992: Der Staat als „wirtschaftender“ Akteur. Differenzierung, Autonomisierung und Leistungssteigerung in handlungstheoretischer Sicht, in: Abromeit, Heidrun / Jürgens, Ulrich (Hg.) Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns, Berlin, S. 171-214
- 1995: Institutionelle Theorien der Politik, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politik. Band 1: Politische Theorien, München, S. 205-213
- Fölster, St. et al. 1994: Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering, (Ist der Systemwechsel in Schweden in Gefahr? Erfahrungen mit der Privatisierung, Deregulierung und Dezentralisierung, Übersetzung C. Riegler), Stockholm
- Jann, Werner 1996: Strategische Relevanz, in: Naschold u.a., S. 45-62
- Kißler, Leo 1997: "Kundenorientierung" der Kommunalverwaltung - eine dritte Säule der lokalen Demokratie?, in: Bogumil/Kißler 1997, S. 95-112
- Lenk, Klaus 1996: Zwang zum Nachdenken, in: Die Mitbestimmung, Heft 7/8, S. 80f.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York, S. 39-72
- Naschold, Frieder / Pröhl, Marga (Hg.) 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band I. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh
- Naschold, Frieder/Pröhl, Marga (Hg.) 1995: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band II. Dokumentation zum Symposium, Gütersloh
- Naschold, Frieder 1993: Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Band 1), Berlin
- 1995: Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 1), Berlin
- 1996: Leistungstiefenpolitik und öffentlicher Sektor, in: Naschold u.a., S. 17-38

- Naschold, Frieder / Budäus, Dietrich / Jann, Werner / Mezger, Erika / Oppen, Maria / Picot, Arnold / Reichard, Christoph / Schanze, Erich / Simon, Nikolaus 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte und Methoden, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4), Berlin
- Picot, Arnold 1982: Transaktionskostenansatz in der Organisationstheorie - Stand der Diskussion und Aussagewert, in: DBW, S. 267-284
- 1996: Spezifität, in: Naschold u.a. 1996, S. 63-81
- Picot, Arnold / Wolff, Brigitta 1994: "Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen. 'Lean Management' im öffentlichen Sektor", in: Naschold/Pröhl 1994, S. 51-120
- Reichard, Christoph 1996: Die NPM-Debatte im internationalen Kontext, in: Reichard/Wollmann, S. 241-271
- Reichard, Christoph / Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalverwaltungen im Modernisierungsschub?, Basel, Boston, Berlin, 1996
- Vickers, J./ Yarrow, G. 1991: Privatization: An Economic Analysis. Cambridge, London
- Voelzkow, Helmut / Heinze, Rolf G. 1996: Organisierte Interessen im „öffentlichen Dienst“, in: Behrens u.a., S. 61-80
- Vogelsang, I. 1992: Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: The United Kingdom. World Bank Publications Vol. 1. Washington, D.C.
- Voigt, Rüdiger (Hg.) 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung, Baden-Baden
- Walsh, S. K. 1993: "Contracting out and Compulsory Competitive Tendering. The Experience of the Local Government Act 1988". Manuskript im Zusammenhang mit einem Workshop am Wissenschaftszentrum Berlin im Juni 1993 vorgelegt
- Walwei, U. 1994: Reform der Arbeitsvermittlung in OECD-Ländern. Modernisierung öffentlicher Dienste und Zulassung privater Anbieter, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 94ff.
- Willke, Helmut 1983: Entzauberung des Staates, Königstein
- Williamson, O. E. 1975: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization, New York