

Modul II : Öffentliche Verwaltung / Bürokratie

Inhalt und Aufbau des Moduls

1. Theorie der Bürokratie

- Der Idealtypus der Bürokratie (Max Weber)
- Die Bürokratie als Budgetmaximierer (William Niskanen)
- Die Bürokratie als Nutzenmaximierer (Anthony Downs)
- Das Prinzipal-Agent-Problem

2. Empirische Analyse der Verwaltung

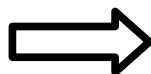
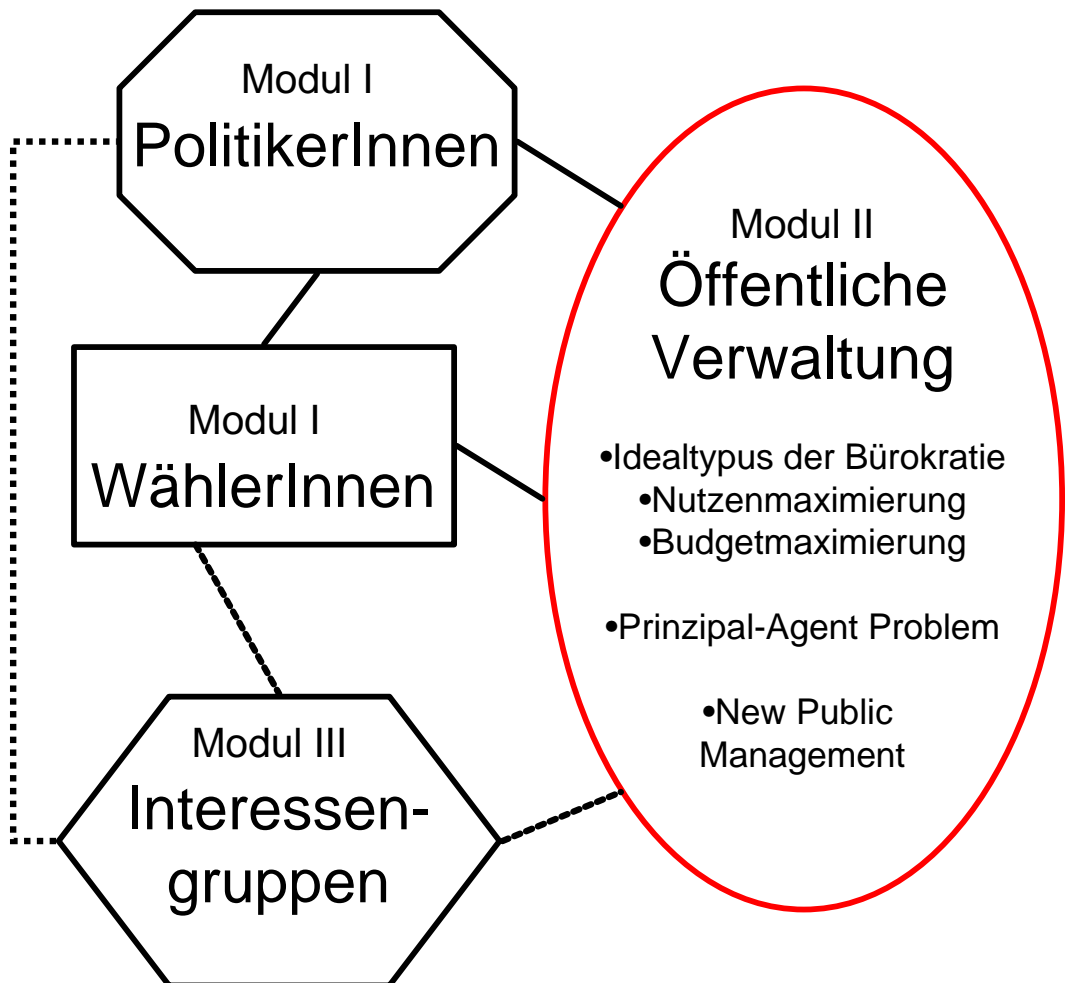
- Übertragbarkeit der Theorie
- Aussagekraft für die Praxis
- Art des Verwaltungsversagens und seine Auswirkungen

3. New Public Management

- von der Input- zur Wirkungsorientierung
- Der Bürokrat als Unternehmer
- Die wichtigsten betriebswirtschaftlichen Instrumente
- Die schöne neue Verwaltung

Gesellschaftliche Entscheidungsverfahren

Situierung des Moduls II „Öffentliche Verwaltung“



immer im Rahmen der
Neuen Politischen Ökonomie

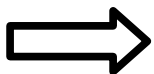
Modul II : Öffentliche Verwaltung / Bürokratie

Inhalt der abgegebenen Materialien

- 1. Überblick Organisationstheorien**
Textauszug zur Veranschaulichung der alternativen Annäherung ans Thema „Bürokratie“ über die Organisationstheorie
- 2. „Bürokratie“ in Max Webers „Herrschaftssoziologie“**
Auszug aus Originaltext in „Wirtschaft und Gesellschaft“
- 3. Laurence J. Peter's „Peter-Prinzip“**
Text zur kompletten Diagnose der Unfähigkeit
- 4. Cyril N. Parkinson's Gesetz**
Anschauliches Beispiel von Parkinson zur Erklärung der eigendynamischen Aufblähung der Bürokratie
- 5. H. Kleinewefers „Staatsversagen, Verwaltungsversagen und New Public Management“**
Textauszüge aus der Publikation der Uni Fribourg
- 6. M. Christen „Wirkt NPM kontraproduktiv ...?“**
Artikel der BaZ zum Kolloquium 2001 der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften zum Thema „NPM“
- 7. Weg von der Bürokratie – hin zur flexiblen Verwaltungsführung**
InfoPlus 13 / Newsletter des EFD zum Thema „FLAG - Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“
- 8. Literaturliste**
Kommentierte, ausführliche Literaturhinweise zur Neuen Politischen Ökonomie sowie zur Bürokratiethorie von und rund um M. Weber

Neue Politische Ökonomie (NPÖ) **Methodische und konzeptionelle Einordnung**

- ist i.allg. mikroökonomisch determinierte NPÖ
- Konzeptioneller Ausgangspunkt:
 - Mikroökonomisch fundierte Analyse
- analytischer Ausgangspunkt:
 - Individuum, einzelnes Wirtschaftssubjekt
- analytischer Mittelpunkt:
 - ökonomisch relevante Entscheidungen des Individuums
 - Zusammenwirken und Koordination dieser Entscheidungen auf Märkten
- Grundlage für Erklärung individuellen Verhaltens:
 - Rationalitätsprinzip (homo oeconomicus)



Neue Politische Ökonomie ist eine Analogiebildung zwischen dem wirtschaftlichen und politischen System

Neue Politische Ökonomie (NPÖ)

Analogiebildung zwischen Wirtschaft & Politik

- Analyse der Verhaltensweisen von:
 - (wirtschafts-)politischen Entscheidungsträgern wie Regierung, Parlament, politischen Parteien und staatlichen Bürokraten
 - anderen Handlungsträgern wie Wählern, Interessengruppen/-verbänden

	wirtschaftliches System: ökonomischer Markt	politisches System: politischer Markt
– Hauptakteure <ul style="list-style-type: none"> • Nachfragerseite • Anbieterseite 	<ul style="list-style-type: none"> • nutzenmaximierender Konsument • gewinnmaximierender Unternehmer 	<ul style="list-style-type: none"> • nutzenmaximierender Wähler • stimmenmaximierender Politiker (politischer Unternehmer)
– Tauschgüter <ul style="list-style-type: none"> • Nachfrageseite • Angebotsseite 	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsgüter • Faktor- bzw. Entgeltleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • wirtschafts- u. sozialpolitische Güter • Wählerstimmen
– Ort des Tausches	<ul style="list-style-type: none"> • Gütermarkt (wirtschaftlicher Markt) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wählerstimmenmarkt (politischer Markt)
– Marktstruktur <ul style="list-style-type: none"> • Anbieterseite • Nachfragerseite 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerb der Unternehmer • im allgemeinen viele Nachfrager 	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerb der Politiker, jedoch relativ wenige Parteien • im allgemeinen viele Wähler
– Markttransparenz	<ul style="list-style-type: none"> • beschränkt, aufgrund unvollkommener Information auf beiden Marktseiten 	<ul style="list-style-type: none"> • beschränkt, aufgrund unvollkommener Information der Politiker und Stimmbürger

Abb. 5: Einfaches Modell einer Analogie zwischen wirtschaftlichem und politischem System in der Demokratie

Mikroökonomisch determinierte NPÖ

Inhalte / Themengebiete

- **Ökonomische Theorie der Demokratie:**
 - Theorie des politischen Handelns
 - Theorie der Verfassung
- **Ökonomische Theorie der Bürokratie:**
 - Nutzenmaximierung / Budgetmaximierung
- **Ökonomische Theorie der Interessengruppen:**
 - Theorie des kollektiven Handelns
 - Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Interessen
 - Einfluss der Verbände
- **Ökonom. Theorie des politischen Unternehmers**
- **Ökonom. Theorie der politischen Organisation**
- **Ökonom. Theorie der Regulierung**
- **Ökonom. Theorie des Rent-Seeking**
- **Ökonom. Theorie der Institution:**
 - Property-Rights-Theory
 - Principal-Agent-Theory
 - Transaktionskosten-Theorie

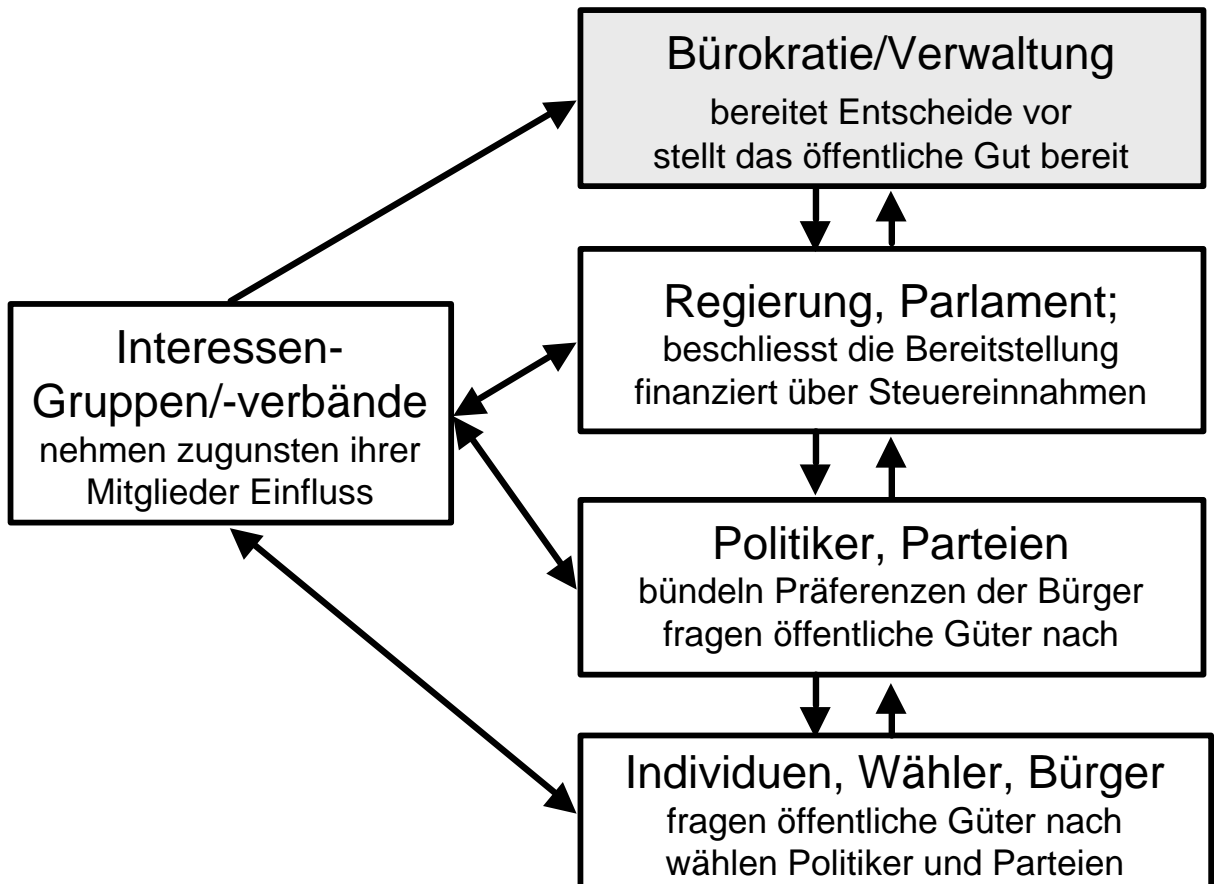
NPÖ / Theorie der Demokratie

Protagonisten / Theoretiker / Hist. Hintergrund

- **John G. Wickzell:** „*Geldzins und Güterpreise*“ (1898)
 - Finanztheoretische Untersuchungen, die sich (auch) mit Abstimmungsregeln befassen
- **Joseph A. Schumpeter:** „*Capitalism, Socialism and Democracy*“ (1942)
 - Erste grundlegende Theorie der Demokratie
- **Anthony Downs:** „*Economic Theory of Democracy*“ (1957)
 - Entwicklung Analogiemodell durch Übertragung der wirtschaftswissenschaftlichen Methodik und Axiomatik auf den politischen Bereich:
 - neues Axiom: Eigennutz anstatt Allgemeinwohl
(*“... parties formulate policies in order to win elections, rather than win elections in order to formulate policies.”*)
- **Philipp Herder-Dorneich:** „*Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie*“ (1959)
 - Erweitertes Analogiemodell durch Entwicklung eines Politischen Konkurrenzmodells
 - neues Axiom: Machtstreben zur Verwirklichung des persönlichen Zwecks anstatt Allgemeinwohl

NPÖ / Theorie der Demokratie

Beteiligte Akteure / Schematische Darstellung



Auf jeder Stufe des politischen Prozesses maximieren die Teilnehmer ihren persönlichen Nutzen !

NPÖ / Theorie der Bürokratie

Wieso eine Theorie der Bürokratie?

- Klassische Staats- und Verwaltungswissenschaft bietet keine Erklärung für beobachtete Ineffizienzen der Verwaltung
- Charakterisierung der Verwaltung durch Klass. Staats- und Verwaltungswissenschaft:
 - öffentliche Verwaltung ist Organ der Exekutive
 - führt einzig den Willen der Legislative aus
 - versucht vorgegebene politische Ziele stets auf effiziente Weise zu realisieren
 - Bürokraten ohne eigene Interessen, sondern uneigennützig dem Gemeinwohl verpflichtet
 - Bürokraten völlig loyal zu Politikern, die nur Wählerwillen repräsentieren
 - Interessenkonflikte werden stets zugunsten der Politiker entschieden
 - Politiker können ihre Ziele in der hierarchisch organisierten Bürokratie mit Hilfe ihrer Weisungsbefugnis durchsetzen
 - So gesehen gibt es in der Verwaltung keine Spielräume, die die Bürokraten für ihre eigenen Ziele nutzen könnten.

NPÖ / Theorie der Bürokratie

Wieso eine Theorie der Bürokratie?

- Die ökonomische Theorie der Bürokratie kann einen Erklärungsansatz für Ressourcenverschwendung resp. Ineffizienzen bieten:
 - öffentlichen Verwaltung wird zu beliebiger Organisation, die öffentliche Güter produziert und anbietet
 - öffentliche Güter werden von Politikern repräsentativ für die Wähler nachgefragt
 - Bürokraten und Politiker stehen in Tauschbeziehung: Öffentl. Güter gegen Budget
 - Marktform ist bilaterales Monopol
 - Bürokraten besitzen Marktmacht, sie bieten öffentliches Gut nur „im Paket“ an und
 - fordern dafür ein Gesamt-Budget, das die gesamte Konsumentenrente der Politiker (Differenz der kumulierten Nachfrage und des Budgets) abschöpft
 - Da sich Bürokraten Rente nicht als Gewinn aneignen können, verwenden sie Überschüsse des Budgets ineffizient

NPÖ / Theorie der Bürokratie **Protagonisten / Theoretiker**

- **Max Weber:** „*Wirtschaft und Gesellschaft*“ (1922)
 - Idealtypus des Bürokratiemodells als theoretische Erklärung und Begründung von hierarchischen Verwaltungsstrukturen
 - Wegbereiter der modernen Organisationstheorie
- **Cyril N. Parkinson:** „*Parkinson's Law and Other Studies in Administration*“ (1957):
 - Gesetz zum Wachstum der Bürokratie als Kritik der unaufhaltsamen Aufblähung der Verwaltung
- **Anthony Downs:** „*Inside Bureaucracy*“ (1966)
 - Modell der Staatsbürokratie als Nutzenmaximierer
- **William D. Niskanen:** „*Burocracy and Representative Government*“ (1974)
 - Modell der Staatsbürokratie als Budgetmaximierer
- **J. L. Migué / G. Bélanger:** „*Toward a General Theory of Managerial Discretion*“ (1974):
 - Variation des Modells der Budgetmaximierung

Historischer Hintergrund

Max Webers Idealtypus der Bürokratie

- ausgehend von Herrschaftssoziologie des ausgehenden 19. Jahrhunderts:
(Herrschaft ist Macht als Chance, das Handeln einer Menge von Menschen in bestimmter Weise zu beeinflussen)
- Modell des "bürokratischen Verwaltungsstabes"
 - generalisierende Beschreibung der Strukturen öffentlicher (und privater) Organisationen
 - Begründung des gesellschaftstheoretischen Hintergrundes rationaler Herrschaft im kapitalistischen Wirtschaftssystem
 - keine praxisbezogene Handlungsempfehlung, sondern analytische Kategorie (Idealtypus soll Verstehen fördern, nicht Realität beschreiben)
- drei Legitimationsgründe für Herrschaft:
 - Charismatische Herrschaft (kraft persönlichen Vertrauens oder Vorbildlichkeit)
 - Traditionale Herrschaft (durch geltende Tradition gebunden, z.B. Grundherr über Leibeigene)
 - Legale Herrschaft (einzige rationale Form durch Legalität demokratisch gesetzter Ordnungen)

Max Webers Idealtypus der Bürokratie

Bürokratie als Instrument legaler Herrschaft

- Bürokratie ist als Instrument legaler Herrschaft anderen Herrschaftsformen überlegen, denn:
 - sie besitzt höheres Rationalitätsniveau im Sinne von Berechenbarkeit und Kontrollierbarkeit
 - sie gewährleistet rechtsgebundenes, demokratisch kontrollierbares, effizientes Verwaltungshandeln
- Staatliche Bürokratie und Kapitalismus bedingen sich gegenseitig, denn:
 - grosse kapitalistische Unternehmen sind selbst unerreichte Muster straffer bürokratischer Organisation
- Bürokratie ist an Effizienz anderen Formen der Verwaltung überlegen, denn:
 - sie beruht auf Maschinenartigkeit
 - das Arbeitsergebnis ist (wie die Leistung von Maschinen) kalkulierbar

Max Webers Idealtypus der Bürokratie **Bürokratie als rationalste Form der Herrschaft**

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

Max Webers Idealtypus der Bürokratie

Typische Eigenschaften der Bürokratie

- Personal ist hauptamtlich beschäftigt (nicht ehren- oder nebenamtlich) und fachlich geschult (keine Dilettanten)
- Personal ist nach Eignung ausgewählt (nicht nach Herkunft) und ernannt (keine Wahl, Erbmonarchie, Ämterkauf)
- Beschäftigung ist nicht zeitlich begrenzt (vorgezeichneter Laufbahndienst) sowie mit festem Gehalt (keine Pfründe)
- Einzelnen Stellen sind hoch spezialisiert und arbeitsteilig, dh. feste Zuständigkeiten (Kompetenzen, Entscheidungsbefugnis)
- monokratische Amtshierarchie mit klaren Weisungs- und Kontrollbefugnissen (Instanzenweg)
- Koordination und Kontrolle ist regel/-normgebunden (sachliche, überprüfbare und unpersönliche Verfahren)
- Aktenmässigkeit: alle Vorgänge beruhen auf Schriftstücken (Akten) und sind kontrollierbar

Max Webers Idealtypus der Bürokratie

Typische Dysfunktionalität der Bürokratie

- Starre Kompetenzabgrenzung macht wenig sensibel für neue Anforderungen
- mangelnde Orientierung auf das Gesamtziel aufgrund starker Arbeitsteilung und Überidentifikation mit Teilzielen (Verschiebung der Zielsetzung)
- Regelgebundenheit verstärkt Teufelskreis der Bürokratie, dh. Befolgung der Regeln (ursprünglich ein Mittel) wird zum Selbstzweck
- Instanzenwege und Aktenmässigkeit führen zu langen Entscheidungswegen, langsamer Bearbeitung, realitätsfernen Entscheidungen und Inflexibilität (Formalismus und Ritualismus)
- Konflikte zwischen Spezialisten und Bürokraten
- strenge Arbeitsteilung ist motivationshemmend (Entfremdung der Bürokraten von ihrer Klientel und dem Sinn der Tätigkeit)

Das Gesetz von Cyril N. Parkinson (1955)

Beobachtung und Gesetzmässigkeit

- **Parkinson's Anstoss zur Bürokratiekritik:**
 - Die Bürokratie der britischen Admiralität uferte in dem Masse aus, wie die Anzahl der Kriegsschiffe Ihrer Majestät schrumpfte.
- **Gesetz zum Wachstum der Bürokratie ...**
 - Der bürokratische Aufwand wächst mit einer mathematisch errechenbaren Zuwachsrate, unabhängig davon, ob die Aufgabe oder die Arbeit zunimmt, abnimmt oder völlig verschwindet.
 - »Arbeit dehnt sich immer so aus, dass sie genau die Zeit braucht, die man für sie erübrigen kann.«
 - »Jeder Beamte oder Angestellte wünscht die Zahl seiner Untergebenen, nicht aber die Zahl seiner Rivalen zu vergrössern.«
 - »Je mehr Personal zur Verfügung steht, umso mehr Menschen brauchen mehr Zeit für die gleiche Arbeit.«
- **Aussage zur Funktionsweise des Parlaments:**
 - Bei Budgetdebatten ist die für die Diskussion eines Ausgabenposten aufgebrauchte Zeit umgekehrt proportional zu dessen Höhe

Anthony Downs – 1965

Staatsbürokratie als Nutzenmaximierer

- Analogiemodell wie bei der ökonomischen Theorie der Demokratie durch:
 - Methode der Übertragung des ökonomischen Verhaltensmodells auf ausserwirtschaftliche Bereiche – hier auf Bürokratie
 - Entwurf einer Theorie bürokratischer Entscheidungsprozesse als nichtmarktwirtschaftliches Entscheidungssystem
- Nichtmarktorientierung bedeutet für *Downs*:
 - „... dass Ämter nicht in der Lage sind, das objektive monetäre Mass der Profitabilität zu verwenden, um die von ihnen unternommenen spezifischen Tätigkeiten einzuschätzen ... „
- Eigeninteresse und Nutzenmaximierung
 - Amtsinhaber sind, wie alle Gesellschaftsmitglieder, zumeist vom Eigeninteresse motiviert und versuchen, ihre eigenen Ziele auf rationale Weise zu erreichen
 - verfolgen komplexe Zielbündel, Macht, Einkommen, Prestige, Sicherheit, Bequemlichkeit, Loyalität (einer Idee, Institution, der Nation gegenüber), Stolz auf ausgezeichnete Arbeit und den Wunsch dem öffentlichen Wohl zu dienen

Anthony Downs / Nutzenmaximierung **Typologien von Amtsinhabern/Bürokraten**

- Je nach Zielmaximierung ergeben sich unterschiedliche Typologien von Amtsinhabern
 - mit rein eigennützigem Motivationsstrukturen
 - Aufsteiger
 - Bewahrer
 - mit gemischten Motivationsstrukturen
 - Eiferer
 - Anwälte
 - Staatsmänner

Anthony Downs / Nutzenmaximierung **AI mit eigennützigen Motivationsstrukturen**

- verfolgen primär für sie selbst Nutzen bringende Ziele, die aber nicht unbedingt im Interesse ihrer Ämter bzw. Ressorts oder der Gesellschaft liegen
- Aufsteiger
 - haben ein zentrales Interesse daran, ihre Macht, ihr Einkommen und ihr Prestige zu maximieren. Diese Ziele können sie durch Beförderung oder ein höheres Statusniveau erreichen
- Bewahrer
 - versuchen, ihre eigene Sicherheit, definiert als Bewahrung des eigenen Macht-, Einkommens- und Prestigeniveaus, sowie Bequemlichkeit zu maximieren
 - streben demzufolge die Erhaltung des Status quo an; sie gelten als innovationsfeindlich und stehen Ver-änderungen ablehnend gegenüber

Anthony Downs / Nutzenmaximierung

AI mit gemischten Motivationsstrukturen

- verfolgen sowohl eigennützige als auch altruistische, aus übergeordneten Wertvorstellungen zusammengesetzte Ziele
- **Eiferer**
 - verfolgen relativ enge politische Konzepte
 - Ihr Ziel ist die Macht, entweder um ihrer selbst willen oder zur Realisierung der Konzepte
- **Anwälte**
 - orientieren sich an grösseren politischen Linien
 - unparteiische Beurteilung verschiedener innerorganisatorischer Vorschläge
 - loyales Verhalten innerhalb ihrer Organisation
 - ämtergebundenes Verhalten in Beziehung zur äusseren Umwelt, v.a. bei Konflikt mit zu anderen Organisationen
- **Staatsmänner**
 - klassischer Amtsinhaber der öffentlichen Verwaltungslehre
 - loyal gegenüber gesamter Gesellschaft
 - streben - aus persönlichen und altruistischen Motiven - Macht und Prestige an zur Beeinflussung politische Entscheidungen

Anthony Downs / Nutzenmaximierung **Bürokratische Gesetzmässigkeiten I**

Aus der vorstehenden Analyse leitet *Downs* Gesetze in Zusammenhang mit Ämtern ab:

- Amtsinhaber verzerren unweigerlich die Informationen, die sie nach oben an ihre Vorgesetzten oder nach unten an ihre Untergebenen weitergeben
- Wenn die Hierarchie viele Stufen aufweist, können die Amtsinhaber an der Spitze ein sehr ungenaues Bild dessen erhalten, was sich auf der untersten Ebene abspielt - ein Bild, das überoptimistisch ist und ... ihre eigenen Vorteile und politischen Wünsche reflektiert
- Amtsinhaber verzerren auch die Anweisungen, die sie von ihren Vorgesetzten erhalten und interpretieren sie zu ihrem Vorteil (oder zum Vorteil der Amtsabteilung), wenn sie die Implikationen der Weisungen für ihre Untergebenen entwickeln

Anthony Downs / Nutzenmaximierung **Bürokratische Gesetzmässigkeiten II**

- Unbeherrschte Konflikte auf jeder Ebene einer hierarchischen Struktur verschieben Macht nach oben
- Jeder Versuch, eine komplexe Organisation zu überwachen, zeigt die Tendenz, eine neue Organisation hervorzubringen
- Es entstehen immer Forderungen nach freien Leistungen, um die Kapazität der sie produzierenden Stellen auszuschöpfen.
- Jedes Amt versucht, sich ein bestimmtes „Territorium“ an Entscheidungen, das mit seinen gesellschaftlichen Funktionen in Beziehung steht, abzustecken, es zu verteidigen und zu erweitern.
- Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Wachstumsrate bzw. dem Verfallsgrad eines Amtes und der Qualität seines Personals:
 - Schnell expandierende Ämter neigen dazu, Aufsteiger anzuziehen, weil es die Möglichkeiten für schnelle Beförderung bietet. Aufsteiger, die innovationsorientiert sind, steigern die Fähigkeiten des Amtes, wodurch Wachstumsrate beschleunigt wird ... zieht noch mehr Aufsteiger an, was wieder die Wachstumsrate stärker steigen lässt usw.
 - Aufsteiger neigen dazu, langsam expandierende Ämter zu verlassen. Dadurch bleiben diese jenen überlassen, die gegen Veränderungen sind

William A. Niskanen – 1968

Bürokratie als Budgetmaximierer

- einfaches Modell des budgetmaximierenden Bürokraten aus der Kritik an mangelnder Forschungstätigkeit der Ökonomie zu Fragen:
 - Was sind die Kennzeichen von Bürokratien?
 - Was maximieren Bürokraten und unter welchen äusseren Bedingungen?
 - Was sind die Konsequenzen eines maximierenden Verhaltens unter diesen Bedingungen?
- Individuelle Interessen von Bürokraten korrelieren positiv mit dem Gesamtbudget der betreffenden Bürokratie.
- Grundlegende Verhaltenshypothese ist demnach die Maximierung ihres Budgets als Verhaltensmotivation der bürokratischen Entscheidungsträger zur indirekten Befriedigung ihrer Eigeninteressen aus
- wobei verschiedene indirekte Ziele (wie Gehalt, Nebenbezüge, öffentliches Ansehen, Macht, Patronatentum, Einfachheit der Verwaltung des Amtes sowie der Durchführung von Veränderungen) eine positiv monotone Funktion des Gesamtbudgets des Amtes sind

William A. Niskanen / Budgetmaximierung **Bilaterales Monopol**

- Beziehung zwischen einem Amt und seiner Finanzierungsagentur (im allgemeinen das Parlament, manchmal auch eine übergeordnete Behörde) ist ein bilaterales Monopol
- Ämtern „tauschen“ ihren Output nur für ein Gesamtbudget. (à laisser ou à prendre)
- Finanzierungsagentur ist i.d.R. der einzige Abnehmer (einzige Finanzierungsquelle)
- Beide Institutionen sind also voneinander abhängig:
 - Finanzierungsagentur von einem spezifischen Amt, weil nur dieses fähig ist, eine bestimmte Leistung anzubieten
 - Amt von der Finanzierungsagentur, weil sich keine andere Finanzierungsmöglichkeit bietet
- Die Monopolstellung der beiden Organisationen ist jedoch asymmetrisch: Amt ist gegenüber Finanzierungsagentur in stärkerer Stellung:
 - Amt verfügt über mehr und entscheidende Information, da es Kosten seines Produktionsprozesses genau kennt und sich einer Zahlung der Agentur sicher ist (geringere Unsicherheit)
 - Der Finanzierungsagentur bleibt nur übrig, den gesamten Output des Amtes zu den genannten Konditionen anzunehmen, denn eine Ablehnung ist bei spezifischer Leistung selten möglich

William A. Niskanen / Budgetmaximierung **Überproduktion und Aufgabenausweitung**

- monopolistisches Verhalten in der Bürokratie unterscheidet sich grundlegend von Gütermärkten:
 - Verhaltensstrategie eines budgetmaximierenden Amtes ist also durch eine Überproduktion und Aufgabenausweitung gekennzeichnet,
 - Verhaltensweise eines gewinnmaximierenden Unternehmers durch Unterproduktion wird bestimmt, um durch diese Angebotsverknappung einen höheren Preis zu erzielen
- Finanzierungsagenturen wollen aus rationalen Gründen die Leistungen der Ämter zu den geringst möglichen Kosten nachzufragen, um ihr Gesamt-budget so niedrig wie möglich zu halten
- Da aber nur die Ämter die tatsächlichen Produktionskosten kennen, ist es für diese rational, ihre Leistungen so weit wie möglich auszudehnen, um dadurch ein grösseres Budget zu erhalten

Ökonomische Theorie der Bürokratie

Modifizierte Ansätze und Theorien

Ergänzung/Erweiterung der Beamtentypologie

- *R. Auster, 1975* - Charakterisierung in:
 - makro-decision-maker, ist risikobewusst und steht Änderungen positiv gegenüber
 - micro-decision-maker, weist konträre Verhaltensweisen risiko-avers und status-quo-Verbundenheit auf
- *G. Tullock 1987* - Differenzierung zwischen:
 - engagierte Bürokraten (hobbyists), welche entsprechend ihrem Eigeninteresse entscheiden dadurch die Handlungsweise der Regierung beeinflussen
 - und desinteressierten Bürokraten
- *Guy Peters 1987* - Trennung in:
 - Generalisten; können sich aufgrund ihrer Stellung bei möglichen Budgeteinschränkungen besser durchsetzen
 - Spezialisten; befinden sich bei Abstimmungen zwischen den verschiedenen bürokratieinternen Abteilungen im Vorteil

Ökonomische Theorie der Bürokratie

Modifizierte Ansätze und Theorien

Erweiterung der Nutzen- und Budgetmaximierung

- *R. Auster, 1975*
 - Ergänzung der von *Downs* aufgestellten bürokratischen Nutzenfunktion um die Determinanten Arbeitszeit, Status und Stress
- *G. Migué und JL. Bélanger 1974*
 - Erweiterung von *Niskanens* Modell der Budgetmaximierung um Komponente des diskretionären Budgets:
 - Bürokraten maximieren Eigennutzen durch Erhöhung der Ressourcen im nicht-produktiven Bereich (diskretionäres Budget, Budgetresiduum)
 - abgeschöpfte Rente wird nicht zur Produktion des öffentlichen Gutes, sondern zur Finanzierung von Nebenleistungen, wie große Büros, Dienstreisen, kostenintensives Personal o.ä. verwendet
 - Ergebnis bei Maximierung des Budgetresiduums: Produktion ist zwar allokativ effizient (es wird das richtige gemacht), aber betrieblich ineffizient

S. Ross (1973), M. Jensen & W. Meckling (1976) **Prinzipal-Agent-Problem und -Theorie**

- In unvollkommenen Märkten und Beziehungen sind Informationen nicht gleichverteilt. Bei asymmetrischer Informationsverteilung und Interessenskonflikten entsteht in Vertragsbeziehungen sog. Prinzipal-Agent-Problem
- Prinzipal-Agent-Theorie ist Teil der Neuen Institutionenökonomie
(*Institutionen regulieren den Gütertausch, der Kosten verursacht, welche die Effizienz beeinflussen*)
- und untersucht die vertraglichen Beziehungen zwischen zwei rational handelnden Individuen als Verbindung zwischen:
 - Prinzipal (Vertretener, Auftraggeber)
 - Agent (Vertreter, Auftragnehmer, Beauftragter)
- Klassische Beispiele sind die Vertrags-verhältnisse zwischen:
 - Eigentümer und Geschäftsführer, Aktionären und Management, Arbeitgeber und -nehmer, Verkäufer und Käufer, Patient und Arzt, Versicherungsgesellschaft und -nehmer
 - Wählern, Politikern, Parlament, Regierung, Verwaltung

Prinzipal-Agent-Theorie

Grundproblematik und Charakteristik

- Charakteristisch für die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent ist die Tatsache, dass eine Situation mit Unsicherheit vorliegt:
 1. Prinzipal und Agent sind rational handelnde Individuen, die ihren jeweiligen Eigennutzen maximieren
 2. Es bestehen unterschiedliche Risikopräferenzen zwischen Prinzipal und Agent.
 3. Es bestehen Informationsasymmetrien zwischen Prinzipal und Agent. Der Agent verfügt über einen Informationsvorsprung und kann diesen zu Ungunsten des Prinzipals in seinen Handlungen nutzen
 4. Prinzipal und Agent haben im allgemeinen nicht die gleichen Zielfunktionen (Interessen)
- Das Handeln des Agenten beeinflusst sowohl seine eigene Wohlfahrt als auch die des Prinzipals

Prinzipal-Agent-Theorie

Informationsasymmetrie und Unsicherheit

- Informationsasymmetrien lassen sich nach Zeitpunkt des Auftretens unterscheiden:
 - bei **hidden action** (\Rightarrow moral hazard) kann Prinzipal Aktionen des Agenten* *nach Vertragsabschluss* nicht beobachten. Bei nicht zufriedenstellenden Resultaten kann Prinzipal nicht entscheiden:
 - ob dies aufgrund mangelnder Leistungserfüllung seitens des Agenten ist oder
 - ob exogene Störfaktoren die Ursache waren.
 - **hidden information** (\Rightarrow adverse selection) tritt *vor bzw. bei Vertragsabschluss* auf. Prinzipal kann zwar Handlungen des Agenten beobachten, verfügt aber nicht über dessen private Informationen
- oder anders ausgedrückt:
 - Prinzipal kennt weder Handlungsstrukturen und Handlungsalternativen (hidden action)
 - noch Wesensart und Verhaltensweisen (hidden characteristics) des Agenten
 - und verfügt i.a. auch nicht über dessen Sachkompetenz (hidden information)

* Je nachdem, ob es sich bei diesen Handlungen um manuelle oder geistige Tätigkeiten handelt, können erstere als „hidden effort“ und letztere als „hidden knowledge“ bezeichnet werden

Prinzipal-Agent-Theorie

Überwindung des Principal-Agency-Problems

- Zur Überwindung des Agency-Problems ist eine optimale vertragliche Beziehung, in welcher folgende Agency-Kosten minimiert werden, erforderlich.
- Durch optimale Verträge sollen folgende massgebliche Agency-Kosten minimiert oder beseitigt werden:
 - **monitoring costs** oder Kontroll- und Überwachungskosten entstehen, wenn der Prinzipal die Handlungen des Agenten kontrolliert
 - **bonding costs** oder Vertragskosten entstehen, wenn Agent Handlungen, die sich für den Prinzipal wohlfahrtsbeeinträchtigend auswirken könnten, unterlassen soll
 - **residual loss** oder Residualkosten sind die Folge, wenn trotz Kontrolle und einschränkendem Handeln des Agenten ein Wohlfahrtsverlust des Prinzipals evident wird

Prinzipal-Agent-Theorie

Folgen der Informationsasymmetrie

- Die genannten Informationsasymmetrien sind wie gesagt Ursache verschiedener Probleme in der Beziehung zwischen Prinzipal und Agent. Zusammengefasst nochmals:
 - ***Moral Hazard***
„refers to lack of effort on the part of the agent”.
Im Fall von „hidden action“ kann Agent nicht zufriedenstellende Ergebnisse immer mit exogenen Störgrößen erklären.
Er kann sich deshalb, ohne Gefahr von Sanktionen, gegen Interessen des Prinzipals verhalten und eigene Ziele durchsetzen
 - ***Adverse Selection***
tritt auf, wenn der Prinzipal im Falle von „hidden information“ zu falschen Entscheidungen gelangt

Prinzipal-Agent-Theorie

Beispiel für Moral Hazard

- Versicherung (Prinzipal) kann nicht nachprüfen, ob sich der Versicherte (Agent) nach Abschluss einer Versicherung nachlässiger verhält als vorher
 - für nutzenmaximierende Versicherte entsteht Anreiz zu vorsätzlichem und nachlässigem Verhalten
 - Versicherungen beziehen dieses moralische Risiko in Prämien mit ein (Reduktion der Residualkosten)
- Moral-Hazard-Probleme entstehen bei jeder Absicherung von Risiken von Kollektiven
- Konsequenz von Moral Hazard ist (ineffiziente) Übernachfrage nach Versicherungsleistungen und wohlfahrtsstaatlichen Gütern mit steigenden Kosten für Allgemeinheit

Prinzipal-Agent-Theorie

Beispiel für Adverse Selection

- zusätzliches Problem der adverse selection (negative Auslese) im Versicherungsbereich entsteht auch durch Informationsasymmetrie:
 - Versicherungsnehmer kennt mögliche Risiken (bzw. seinen Gesundheitszustand) besser als die Versicherung, so dass er Fakten verschweigen kann
 - Wie bei Moral Hazard beziehen Versicherungen moralisches Risiko in Prämien mit ein (Reduktion der Residualkosten)
- wohlfahrtsmindernde Folgen einer mangelnden (privaten) Versicherungsmöglichkeit für bestimmte Risiken und Einführung einer Zwangsversicherung, weil:
 - potentielle Versicherte mit geringem Krankheitsrisiko keine Versicherungsleistungen nachfragen
 - Personen mit hohem Risiko von freiwilligen bzw. privaten Versicherungen nicht aufgenommen werden (weil sie Risiko nicht optimal einschätzen können)

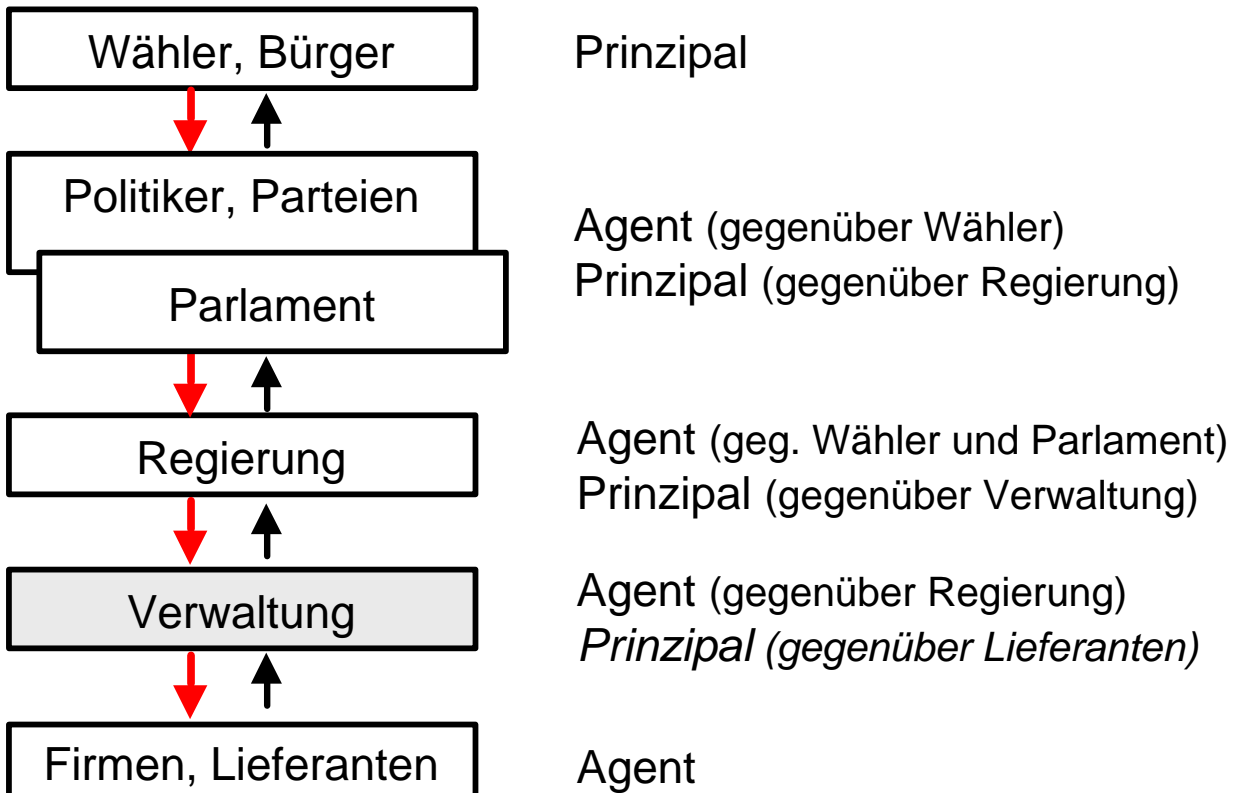
Prinzipal-Agent-Theorie

Konkrete Massnahmen zur Überwindung

- Massnahmen zur Reduktion der Agency-Kosten bestehen in Anwendung von Anreiz-, Kontroll-, Überwachungs- und Vertragssystemen, die zur Verringerung opportunistischer Verhaltensweisen führen sollen:
 - Beobachtung und interne/externe Überprüfung des Agentenhandelns
 - vertraglich vereinbarte Anreize wie leistungsabhängiger Lohn, Aufstiegschancen, Zusatzleistungen (fringe benefits)
- Anreizsysteme müssen derart gestaltet sein, dass der Agent einen Anreiz hat, sowohl seinen Nutzen als auch den Nutzen des Prinzipals zu maximieren
- Wirksamkeit der Kontroll- und Anreizsysteme ist von spezifischen Nutzen-Kosten-Überlegungen abhängig
- Kontroll- und Überwachungssysteme werden eingesetzt, solange die damit verbundenen Kosten geringer sind als die Agency-Kosten

Prinzipal-Agent-Theorie

Anwendung auf die Theorie der Bürokratie



**Auf fast jeder Stufe des politischen Prozesses
sind die Teilnehmer sowohl Prinzipal wie auch Agent !**

Staats- und Verwaltungsversagen **Alltagsbeobachtung / Analyse und Einstieg**

- Die Liste der typischen negativen Eigenschaften einer Verwaltung ist stattlich, und kaum jemand, der nicht selbst schon im Lauf seiner Erfahrungen mit und/oder in der Verwaltung nahezu jedes dieser Argumente zur Charakterisierung der Bürokratie verwendet hat.
- Viele negative Eigenschaften der Verwaltung sind oft die Kehrseite der als äusserst positiv eingeschätzte Züge:
 - ihre Neutralität, Unparteilichkeit und Unbestechlichkeit
 - die jederzeitige Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des (schriftlichen) Verfahrens
 - die (intern) klare Kompetenz- und Verfahrensregelung
 - ihr spezialisierter Sachverstand
 - und ihre (erforderlichenfalls überprüfbare) Treue gegenüber dem Gesetz und den politischen Vorgaben.



Woher kommt diese Ambivalenz ?

Staats- und Verwaltungsversagen

Prinzipal-Agent-Dilemma der Verwaltung

- Die Verwaltung hat vier Prinzipale:
 - das Recht
 - die Politik
 - den Steuerzahler
 - und den "Kunden"
- Im demokratischen Rechtsstaat ist diese Reihenfolge (bisher) zugleich die Rangfolge, nach der im Konfliktfall entschieden wird (wobei die Optimalität der Lösung für den Einzelfall bzw. die "Kundenorientierung,, im Zweifel, wenn auch vielleicht öfter als notwendig, auf der Strecke bleibt)
- Der einzelne Beamte hat nur einen Prinzipal, seinen Vorgesetzten, und zwei Restriktionen, das Recht und das Budget.
(Die Politik interessiert ihn als Beamten nur so weit, wie sie ihm durch die Anweisungen seines Vorgesetzten und die rechtlichen und budgetären Restriktionen vermittelt wird)
- Der "Kunde" ist für ihn - systemimmanent - weder Prinzipal noch Restriktion
(und genau dies ist ein wesentlicher Anlass für Kritik, die allerdings in erster Linie und unter Beachtung aller Nebenwirkungen an das System und höchstens in zweiter Linie an den einzelnen Beamten zu richten ist)

Staats- und Verwaltungsversagen **Ambivalente Anspruchshaltung des Bürgers**

- Als „Kunde“ der Verwaltung sieht der Bürger seinen Einzelfall und wünscht dessen optimale Erledigung unter Berücksichtigung aller besonderen Umstände dieses Falls
- Als Verfassungs- und Gesetzesbürger wünscht er hingegen, dass die Verwaltung ohne Ansehen des Einzelfalls und der einzelnen Person gesetzes- und verfahrenstreu handelt.
- Als Wähler wünscht er, dass die Verwaltung im Rahmen von Verfassung und Gesetz die politischen Vorgaben erfüllt.
- Und als Steuerzahler schließlich wünscht er, dass die Verwaltung möglichst wenig kostet.

- Anscheinend erkennen die Bürger ihre sowie die Ambivalenz vieler Verwaltungseigenschaften und sind bereit, die Nachteile in ihrem persönlichen Einzelfall zu akzeptieren, solange die Gewähr für die positiven allgemeinen Eigenschaften gegeben ist. Nur so lässt sich die hohe Akzeptanz bei ebenso verbreitetem Maulen erklären.

Staats- und Verwaltungsversagen **Arten, Beteiligte und Verantwortliche**

Kernproblematik auf dem Punkt:



Staat resp. Verwaltung macht die falschen Dinge und/oder macht die richtigen Dinge falsch

- Die wichtigsten beobachtbaren Formen dieses Staats- und/oder Verwaltungsversagen sind:
 - Allokationsineffizienz
 - Produktionsineffizienz
 - Regulierungsversagen (RV)
 - Verteilungsversagen
 - Stabilitätsversagen

Staats- und Verwaltungsversagen

Produktions- und Allokationsineffizienz

- Produktion ist effizient, wenn
 - Staatstätigkeit die politisch vorgegebenen Ziele mit minimalen Kosten erreicht, dh. aus vorgegebenem zielgebundenem Budget maximaler Zielbeitrag erwirtschaftet wird
- Produktion ist demnach in-effizient, wenn
 - Staatstätigkeit die politisch vorgegebenen Ziele nicht oder zu hohen Kosten erreicht
- Allokation ist effizient, wenn
 - sie den Nutzen des Souveräns bei gegebenen Restriktionen (Budget, Zeit, Gesetz) maximiert
- Allokation ist also in-effizient, wenn:
 - Staatstätigkeit nicht den Nutzen des Souveräns, sondern die Interessen spezieller Gruppen verfolgt (direkte AI als Hauptwirkung)
 - Staatstätigkeit Ressourcen verbraucht, die dem Souverän in anderer Verwendung höheren Nutzen brächte (indirekte AI als Nebenwirkung)



Ergebnis ist immer gleich:
Nutzeinbuße für Souverän

Staats- und Verwaltungsversagen

Regulierungsversagen und Unterformen

- Regulierungsversagen (RV)
 - Wirkungen staatlicher Regulierungen und Interventionen entsprechen nicht demokratisch beschlossenen und kommunizierten Absichten
- Verteilungsversagen (Spezialfall des allg. RV)
 - Verteilungswirkung der Staatstätigkeit entspricht nicht den vom Souverän gewünschten und von Staatsorganen (tatsächlich oder angeblich) beabsichtigten
 - v.a. bei staatl. Angebot von Gütern und Dienstleistungen und bei Regulierungen
 - Verantwortung v.a. bei Legislative und Exekutive, weniger bei Verwaltung selbst
- Stabilitätsversagen (Spezialfall des allg. RV)
 - staatliches Handeln vermindert Stabilität der aktuellen Situation (z.Bsp. Markt) des Systems
 - v.a. Regulierungen, welche Flexibilität der Märkte verringern und prozyklische Wirkungen öffentlicher Haushalte
 - Verantwortung v.a. bei Legislative und Exekutive, kaum bei Verwaltung

Staats- und Verwaltungsversagen Arten, Beteiligte und Verantwortliche

Welche Arten des Staats- und Verwaltungsversagen treten wo auf? Wer ist beteiligt und verantwortlich?

	Legislative	Exekutive	Justiz	Verwaltung
Güter und Dienstleistungen	AIE VV SV	AIE VV SV		AIE PIE
Umverteilung (durch Steuer- und Transfer-system)	AIE VV SV	AIE VV SV		PIE
Stabilisierung		AIE VV SV	AIE = Allokationsineffizienz PIE = Produktionsineffizienz VV = Verwaltungsversagen SV = Stabilitätsversagen RV = Regulationsversagen	
Regulierung	AIE VV SV RV	AIE VV SV RV	AIE VV RV	PIE

aus:

Henner Kleinewefers: "Staatsversagen, Verwaltungsversagen und New Public Management", Universität Fribourg 2000, S. 3