

Reinhard Zintl

Bürokratie aus der Sicht der ökonomischen Theorie der Politik

Im Rahmen der von der Akademie für Führungskräfte der Deutschen Bundespost veranstalteten **Hon-nener Wissenschaftstage 1989** hat Prof. Dr. Reinhard Zintl die Rolle der Bürokratie aus der Sicht der ökonomischen Theorie der Politik beleuchtet. Die folgenden Ausführungen stellen eine überarbeitete Fassung des Vortrags vom 8. Juli 1989 in Bad Honnef dar.

Die Ökonomische Theorie der Politik ist nicht politische Ökonomie, also nicht eine Theorie der Politik im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Dimension, sondern eine Theorie, die den Stil ökonomischer Theoriebildung auf nichtökonomische Fragestellungen überträgt, also das Instrumentarium verallgemeinert¹.

Dieses Instrumentarium kann kurz so beschrieben werden: Die als wichtig erachtete Betrachtungsebene ist die Ebene individuellen Handelns („Individualismus“); den betrachteten Individuen wird instrumentelle Intentionalität unterstellt („Rationalismus“).

Zum Individualismus: Auch wenn das Thema gesamtgesellschaftliche Phänomene (z.B. das Funktionieren von Institutionen, die konjunkturelle Entwicklung etc.) sind, ist die Einheit, aus der solche Gegenstände aufgebaut werden, das individuelle Handeln. Die Verhältnisse bewegen sich zwar zuweilen „hinter dem Rücken“ der Akteure, aber sie bewegen sich doch nicht ohne ihr Zutun. Daher die Entscheidung für eine Theoriebildung, die sich auch dort, wo Makrotheorien formuliert werden, um Mikrofundierung bemüht².

Zum Rationalismus: Wenn die Bausteine der Theorie Individuen und ihre Handlungen sind, dann ist die Formulierung allgemeiner Aussagen nur möglich, wenn sich über individuelle Handlungen etwas Allgemeines sagen läßt. Eine erste Hilfe hierzu



Professor Dr. Reinhard Zintl
Jahrgang 1945
Studium der Politikwissenschaft,
Geschichte und Soziologie
Promotion 1972
Anschließend Studium der Volkswirtschaft
Habilitation 1981
Seit 1982 Professor für Sozialpolitik an der
Universität der Bundeswehr München

bietet die Unterstellung der Intentionalität individuellen Handelns: Menschen haben Ziele und verhalten sich entsprechend. Dies allein sichert noch nicht die Möglichkeit allgemeiner Aussagen – die Menschen verfolgen unterschiedliche Ziele. Spezifisch für die ökonomische Analyse ist nun die Konzentration auf diejenigen Situationen, in denen Zielunterschiede unerheblich sind, da der situative Kontext die Bandbreite der *Mittel* einschränkt, mit denen gleich welche Ziele verfolgt werden können. Zwei Beispiele, eines aus dem engeren Bereich der Ökonomie, das andere aus der Politik, mögen hier genügen: Die Anbieter im Wettbewerb auf dem Markt verfolgen sehr unterschiedliche Ziele, aber das Mittel ist wettbewerbsgerechtes Verhalten, so daß „Profitmaximierung“ eine akzeptable Verhaltensbeschreibung ist. Ganz ähnlich sieht es im Wettbewerb um Stimmen aus: Warum jemand in die Politik geht, wissen wir nicht. Aber wenn er erfolgreich sein will, muß er sein Programmangebot an den Wünschen der Wähler ausrichten. Es ist vielleicht nicht überflüssig, eigens darauf hinzuweisen, daß es kein Charakteristikum des ökonomischen Ansatzes ist, den Akteuren Egoismus zu unterstellen – es genügt völlig, daß sie ihre *eigenen* Ziele haben.

Der Blickwinkel der „Ökonomischen Theorie der Politik“

Dieser Ausgangspunkt der Theoriebildung führt zu einem bestimmten Blickwinkel,

dessen vielleicht wichtigste Eigenschaft die Unterscheidung zwischen „Motiv“ und „Funktion“ ist: Individuelle Ziele und soziale Konsequenzen sind zwei verschiedene Angelegenheiten; insbesondere kann nicht allgemein unterstellt werden, daß die sozialen Konsequenzen des Handelns für die handelnden Subjekte selbst eine Rolle als Ziele spielen oder überhaupt ins Blickfeld geraten. Theoretisch bedeutsam sind die „Funktionen“, nicht die „Motive“; für eine ökonomische oder ökonomisch inspirierte Theorie ist es uninteressant, eigensüchtige oder anderweitig fragwürdige Motive zu demaskieren – interessant sind allein die Konsequenzen. Die Untersuchung von Institutionen, hier der Bürokratie, im Stile der ökonomischen Theorie begnügt sich also nicht mit der Aufdeckung und womöglich Kritik der Motive der Bürokraten³, sondern sie zielt vielmehr darauf, hiervon ausgehend festzustellen, ob die „Spielregeln“ geeignet sind, das Verhalten zu induzieren („Funktion“), das man von der jeweils betrachteten Institution erwartet, oder ob und wieweit das nicht der Fall ist.

Gegenstand und Fragestellung

Bürokratische Organisationen sind

- Systeme bewußt, d.h. hierarchisch, koordinierter Aktivitäten, die ihre Leistungen nicht unmittelbar vermarkten, sondern auf der Basis eines vom Träger bereitgestellten Budgets erbringen (also auch keine Profite aneignen können),
- deren Mitglieder hauptberuflich in ihnen tätig sind, also in der Regel hier die Hauptquelle ihres Einkommens haben, und
- deren Mitglieder nach vorgegebenen Leistungskriterien eingestellt und befördert werden⁴.

Die Rolle von Bürokratien ist im allgemeinen *fremdbestimmt*. Bürokratien handeln im Auftrag, sie sind Instrumente der Durchführung eines Willens, der nicht der Wille ihrer Mitglieder ist. Maßstab der Funktionserfüllung sind diese vorgegebenen Ziele. Die ideale Bürokratie ist also eine in bestimmter Hinsicht streng passive Angelegenheit, deren Mitglieder entweder überhaupt keine eigenen Ziele haben oder aber ihre eigenen Ziele wenigstens vollständig denen des Trägers unterordnen.

¹ Vgl. vor allem Riker/Ordeshook (1972); zur Rezeption im deutschsprachigen Raum etwa Bernholz/Breyer (1984), Pommerehne/Frey (1979).

² Hierzu Zintl (1989).

³ Eine m.E. unruhliche Ausnahme bilden hier die Ausführungen von McKenzie/Tullock (1984), pp. 245ff., die sich im wesentlichen damit begnügen, gängige Vorurteile in neuer Terminologie zu formulieren.

⁴ So etwa Downs (1967) pp. 24ff. Wie die meisten Kataloge dieser Art ist der von Downs ein Abkömmling des Weberschen Kataloges. Vgl. Weber (1972), pp. 126ff. („Die Typen der Herrschaft“).

Diese „Passivität“ darf allerdings nicht mit maschinenmäßigem Funktionieren verwechselt werden. Man kann sich das am besten klarmachen, wenn man sich kurz vergegenwärtigt, worin die Aufgaben einer Bürokratie bestehen können, wobei wir uns auf die staatliche Bürokratie beschränken wollen.

Die öffentliche Verwaltung, also der Teil des öffentlichen Dienstes, der dem Bürger mindestens in Aspekten als staatlicher Herrschaftsapparat gegenübertritt, ist einerseits „Vollzug“ (unterscheidbar in **Ordnungsverwaltung** und **Leistungsverwaltung**), andererseits „Führungshilfe“. Es ist auf den ersten Blick erkennbar, daß die Instrumentalisierung der Bürokratie sehr unterschiedliches bedeuten wird, je nachdem, ob man über Ordnungsverwaltung, Leistungsverwaltung oder gar Führungshilfe spricht. Was bedeutet jeweils „den Zielen entsprechendes Funktionieren“?

Für die Ordnungsverwaltung kann man am ehesten von eindeutigen Vorgaben sprechen. Im Prinzip herrscht strikte Bindung an allgemeine Regeln, die aber keineswegs ausschließlich in der Erzwingung von Normbefolgung im Stile einer Polizei besteht, sondern oft genug **Regulierung** ist, also Entscheidung im Rahmen allgemeiner Zielvorgaben (etwa Bundeskartellamt). Soweit das der Fall ist, sind die Ziele des Trägers nicht lediglich als Konditionalprogramme, sondern auch als Zweckprogramme formuliert.

Die Leistungsverwaltung (Bildung, soziale Dienste) kann nur hinsichtlich des Verfahrens unmittelbar an Regeln gebunden werden; hinsichtlich der Inhalte der Tätigkeit werden politisch gesetzte Ziele und professionelle Standards nebeneinander stehen.

Die Führungshilfe, in der Bundesrepublik vor allem durch die obersten Bundesbehörden (Ministerien) verkörpert, dient dem Träger durch Planung und Entscheidungsvorbereitung. Sie sagt ihm, als Instrument verstanden, nicht, was er wollen soll, sondern vielmehr, wie er bekommen kann, was er will, vor allem: unter welchen Kosten oder Risiken. Kriterien sind also etwa Unverzerrtheit der präsentierten Information, Kosten- bzw. Ertragsschätzungen entsprechend der Zielfunktion des Trägers etc.

Man sieht bereits in dieser recht allgemeinen Skizze, daß „bürokratisches Verhalten“ im üblich karikierenden Sinne nicht nur für die leidende Kundschaft unangenehm ist, sondern auch kein taugliches Ideal für den Träger abgibt: In keinem der drei Funktionsbereiche ist automatenhafte Fixierung auf Vorschriften eine hinreichende Bedingung der Funktionserfüllung. Man ist angewiesen auf **Entscheidungen** der

Bürokraten. Und damit wird das Handeln von Bürokraten wissenschaftlich interessant – eben nicht lediglich in dem Sinne, daß die auch dem Alltagsverstand plausiblen Reibungsverluste gegenüber einem als Ideal gedachten Maschinenmodell nochmals entdeckt werden, sondern genau deshalb, weil das Maschinenmodell unplausibel ist.

Die Fragen, die einer Theorie bürokratischen Handelns hiernach zu stellen sind, lauten:

1. Wie kann intentionales Handeln im bürokratischen Rahmen beschrieben werden?
2. Wie nimmt sich die von der Bürokratie angestrebte Aktivität hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer inhaltlichen Merkmale im Vergleich mit den Zielen des Trägers aus?
3. Welche Rolle spielt das Verhalten des Trägers bei der Auswahl des tatsächlichen Handlungskurses, welche Art Interaktion mit welchem Ergebnis findet statt? Welche institutionellen Vorkehrungen sind gegebenenfalls geeignet, bessere Anpassung des Ergebnisses an die Ziele des Trägers zu fördern?
4. Was ist zu alledem zu sagen, wenn die Ziele des Trägers selbst problematisch sind, sei es, weil sie nicht eindeutig formuliert sind, sei es, weil sie selbst Resultat eines nur teilweise klaren „Auftragsverhältnisses“ des Trägers gegenüber Dritten sind? Wenn eine Bürokratie im Auftrage eines repräsentativen Organs, etwa eines Parlaments, handelt, dann ist ja der eigentliche Maßstab nicht in den Zielen der Repräsentanten zu finden, sondern in den Zielen der Repräsentierten.

Die weiteren Überlegungen stellen dar, in welcher Weise die ökonomische Theorie der Politik diese Fragen behandelt und welche Antworten sie gibt.

Bürokratisches Verhalten und Eigentendenz der Bürokratie

Da hierarchisch koordinierte Arbeitsteilung bedeutet, daß Information kondensiert werden muß, kann Kontrolle nur stichprobenweise vorgenommen werden. Die Behörden Spitze hat nur ungefähr im Griff, was geschieht. Man kann das Ergebnis zunächst einmal so kennzeichnen: Bürokratien sind nicht einmal reibungsfrei funktionierende Instrumente ihrer eigenen Spitze, geschweige denn des Trägers⁵. Feststellungen dieser Art, die regelmäßig in Kontrast zur Weberschen Stilisierung bürokratischen Handelns formuliert werden⁶, sind nicht spezifisch für die ökonomische Theorie der Politik, sondern können eher als organisationssoziologische Gemeinplätze angesehen werden. Interessant für

die ökonomische Theorie der Politik ist dementsprechend dieses Ergebnis nur als Ausgangspunkt. Gegeben die eingeschränkte Verfügbarkeit bürokratischer Apparate: Handelt es sich dabei nur um unspezifische Reibungsverluste oder gibt es eine rekonstruierbare Eigentendenz der Bürokratie, im Falle öffentlicher Bürokratien: einen eigenen Beitrag zum politischen Prozeß?

Die denkbaren individuellen Interessen von Bürokraten können sein: Einkommen, Annehmlichkeiten des Amtes, öffentliches Ansehen, Macht, Beziehungen, auch Interesse am Gegenstand selbst⁷. Je nach Kombination und Prioritäten lassen sich unterschiedliche Motivationstypen bilden: „Karrieristen“, „Ritualisten“, „Anwälte“, „Eiferer“ und „Staatsmänner“⁸. Alle Typen kommen in unterschiedlichem Mischungsverhältnis in jedem Zweig der Bürokratie vor und können das interne Funktionieren je nach Mischungsverhältnis beeinflussen. Entscheidend für die weiteren Überlegungen ist nun aber nicht diese Vielfalt, sondern ihre Reduzierung, soweit es das Außenverhalten einer bürokratischen Organisation angeht: Alles fließt im sozusagen evolutionär erfolgreichen *Verhaltenstyp* des „Anwalts“ zusammen. Ritualisten und Eiferer werden in der Regel nicht weit kommen (bzw. haben ihre Hoffnungen längst begraben), so daß sie keine nach außen sichtbare Rolle spielen. Für alle anderen Motivationstypen gilt: Was immer die individuellen Motive sein mögen, das Mittel zu jedem von ihnen ist Überleben und Wachstum des Büros. Genau dies ist das Ziel advokatorischen Verhaltens – den Träger dazu zu bewegen, daß er die von der jeweiligen Bürokratie erbrachte Dienstleistung mit hoher Priorität versieht, für sie also möglichst viel Mittel bereitstellt. Für den „Anwalt“ ist das Überzeugungssache; dem Karrieristen stiftet das hiermit angestrebte Wachstum Aufstiegsmöglichkeiten bzw. eine wachsende Untergebenenanzahl; der Staatsmann muß realisieren, daß Augenmaß bestraft wird und wird daher aus defensiven Gründen das Gleiche verfolgen.

Die aus dem Blickwinkel der ökonomischen Theorie der Politik theoretisch zentrale Variable schält sich bereits in den Antworten heraus, die diese Theorie auf die ersten beiden oben gestellten Fragen gibt: Es ist der Umfang des Leistungsangebots der Bürokratie. Wie wir sehen werden, treten andere Aspekte – etwa Qualität, Effizienz, Sicherheit der Verfügbarkeit von Leistungen – entweder als abgeleitete Größen oder überhaupt nicht auf. Um das im einzelnen zu zeigen, müssen wir zunächst das Bild vervollständigen – das Zusammenspiel zwischen Bürokratie und

Träger muß untersucht werden. Damit kommen wir zur dritten Frage:

Bürokratie und gegebene Ziele des Trägers

Die Grenzen des Wachstums einer Bürokratie müssen offensichtlich von außen gezogen werden. In Systemen „bürokratischer Herrschaft“ resultieren sie aus der nur ungefähr bestimmbaren Zahlungsfähigkeit des „Trägers“, der hier besser als Herrschaftsunterworfenen zu beschreiben ist. Ansonsten entscheidet die Zahlungsbereitschaft des Trägers. Die Beziehung kann als bilaterales Monopol beschrieben werden: Bei eindeutiger Zuständigkeitsregelung ist die Behörde alleiniger Anbieter der vom Träger gewünschten Leistung, der Träger ist alleiniger Nachfrager. Im Prinzip kann er der inhärenten Wachstumstendenz der Bürokratie an jedem von ihm gewählten Punkt ein Ende setzen. Wo liegt das Optimum aus der Sicht des Trägers, wo die zu erwartende Lösung?

Das Modell, das allen Untersuchungen zu dieser Frage im Rahmen der ökonomischen Theorie der Politik zugrundeliegt, wurde von Niskanen 1971 formuliert⁵. In einiger Vereinfachung läßt es sich wie folgt skizzieren: Angenommen, der Träger habe eine klare Vorstellung davon, welchen Nutzen er aus der Tätigkeit der Behörde zieht. Er ziehe mehr Leistung weniger vor, jedoch sei sein Grenznutzen fallend. Das bedeutet, daß er für mehr Output mehr zu zahlen bereit ist, daß jedoch die zusätzlichen Beträge, die er für zusätzlichen Output zu zahlen bereit ist, sinken. Die Budget-Output-Funktion ist also, technisch gesprochen, zweifach differenzierbar mit $B' > 0$ und $B'' < 0$, (etwa: $B = aQ - bQ^2$, wobei B den Budgetansatz und den Output repräsentiert). Auf der anderen Seite sei die Produktion durch steigende Grenzkosten gekennzeichnet, also $C' > 0$ und $C'' > 0$ (etwa: $C = cQ + dQ^2$, wobei C die Gesamtkosten repräsentiert).

Das Optimum aus der Sicht des Trägers liegt dort, wo der Grenznutzen einer zusätzlichen Einheit (also seine Grenzzahlungsbereitschaft) gerade so groß wie ihre Grenzkosten ist. Würde er die Leistungen der Bürokratie stückweise zu einem bestimmten Stückpreis abnehmen, so könnte er die Optimallösung als Ergebnis der Anpassung an eine günstig zu bekommen Information, nämlich die Information über Preise, realisieren. Nun gilt aber in der Regel, daß die Leistung im Paket abgenommen wird. Es existiert also kein Stückpreis, an dem der Nachfrager sich orientieren kann. Er müßte sich daher Information über die tatsächlichen Produktionskosten verschaffen. Das ist kostspielig. Nimmt er

diese Kosten in Kauf, so kann er optimieren. Wenn nicht, ist er ein „passiver“ Träger, der nicht Grenzertrag und Grenzkosten gleichsetzt, sondern lediglich darauf achtet, daß jedenfalls der Gesamtertrag den Aufwand lohnt: Die Grenze seiner Zahlungsbereitschaft wird erreicht sein, wo Gesamtaufwand und Gesamtertrag gleich sind.

Auf der Angebotsseite gilt demgegenüber, daß die Bürokratie keine Profite einbehalten kann. Die Gleichsetzung von Grenzkosten und erzielbarem „Preis“, die dem Verhalten eines profitmaximierenden Anbieters entspräche, könnte selbst dann kein Ziel sein, wenn der Träger die Leistung stückweise bezöge. Angestrebt wird vielmehr die Ausschöpfung der gerade charakterisierten Zahlungsbereitschaft des Sponsors, unter der Nebenbedingung, daß die **Gesamtkosten** das maximal verfügbare **Gesamtbudget** nicht überschreiten.

„Bükratiewachstum muß von außen begrenzt werden.“

„Advokatorisches“ Verhalten der Bürokratie bedeutet also nicht lediglich den Versuch, die Nachfragekurve des Trägers möglichst weit nach „rechts“ zu verschieben, sondern darüber hinaus auch, auf dieser Nachfragekurve weiter nach „unten“ zu wandern, als es ein profitorientierter Anbieter täte. Letzteres ist gemeint, wenn man von einer budgetmaximierenden Bürokratie spricht.

Sollte die Kostengrenze bei noch positiver Zahlungsbereitschaft erreicht sein, resultiert Überproduktion ohne technische Ineffizienz. Sollte die Grenze der Zahlungsbereitschaft erreicht sein, noch bevor die Produktionskosten das an diesem Punkt verfügbare Budget ausschöpfen, wird gerade so viel produziert, wie der Träger für diesen Haushaltsansatz erwartet, die freien Produktionsreserven gehen, locker gesprochen, in die Ausstattung der Diensträume. In diesem Fall finanziert das Budget nur noch zu einem Teil Überproduktion, zum anderen Teil finanziert es Ineffizienz. Man kann sich die beiden Fälle am besten graphisch vergegenwärtigen:

Wenn der Träger im beschriebenen Sinne „passiv“ ist und die Bürokratie sich budgetmaximierend verhält, besteht das allgemeine Problem bürokratischer Produktion also nicht in der vielbeschriebenen Ineffizienz, sondern in den zu hohen Kosten

öffentlicher Leistungen, die mit ineffizienter Produktion verbunden sein können, aber nicht müssen¹⁰ (die oftmals festgestellten höheren Stückkosten¹¹ öffentlicher Produktion resultieren nach diesem Modell nicht notwendig aus Verschwendung, sondern können Folge der überoptimalen Produktion sein, die auch bei effizienter Produktion die Stückkosten in die Höhe treibt).

Soweit die Grundzüge des Modells. Es läßt sich dann in eine Hypothese über realweltliche Zustände übersetzen, wenn wir Gründe haben, die entscheidende Informationsasymmetrie zwischen Bürokratie und Träger als empirischen Sachverhalt zu betrachten.

Betrachten wir die Beziehungen zwischen planender Bürokratie und dem Träger in demokratischen Systemen, also dem Parlament. Die eine Hälfte der Asymmetriebedingung ist hier erfüllt: Die Bürokratie kennt die Programme der Politiker, da diese öffentlich diskutiert werden, kann also die Lage der Nachfragekurve abschätzen. Für die andere Seite gilt grob vereinfacht: Das Plenum des repräsentativen Organs ist nicht imstande, die notwendige Detailinformation über Produktionskosten zu erwerben und zu verarbeiten; die spezialisierten Ausschüsse hingegen, die hierzu durchaus imstande sind, sind nicht repräsentativ für das Plenum, sondern verkörpern jeweils spezifisch hohe Nachfrage, insbesondere die jeweiligen Faktoranbieter¹². Sie verschaffen sich die notwendige Information, um Grenzkosten und ihren Grenznutzen gleichzusetzen, und wählen

⁵ Themen dieser Art sind im Bereich der ökonomischen Theorie der Politik insbesondere von Tullock (1965) und Downs (1967) behandelt worden.

⁶ Vgl. Weber, *ibid.*

⁷ Vgl. etwa Niskanen (1971), p. 38.

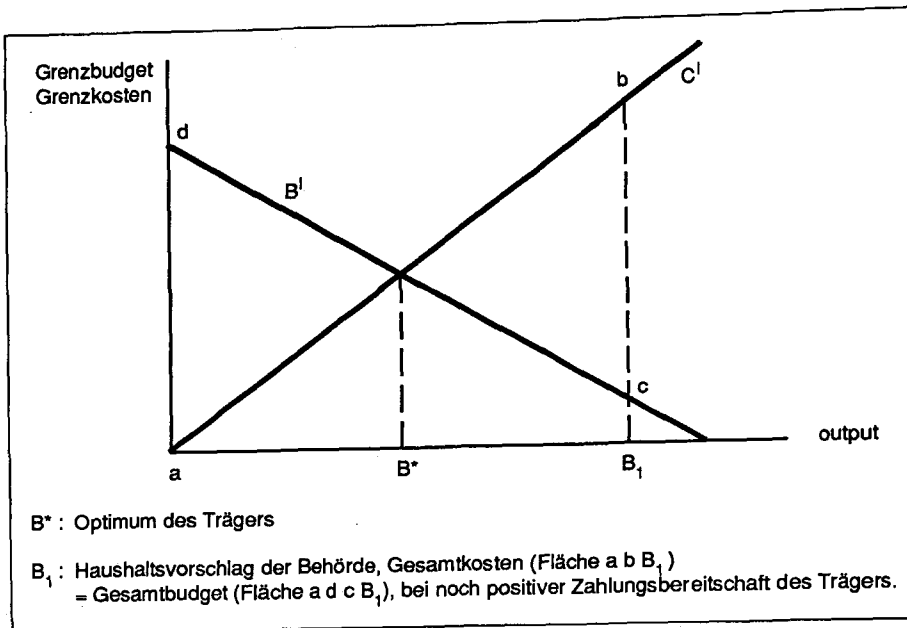
⁸ Für diese Typologie vgl. Downs (1967) pp. 88ff. Die originalen Bezeichnungen lauten: Climbers, Conservationists, Advocates, Zealots, Statesmen. Climbers und Conservationists sind ausschließlich an privaten Zielen orientiert, die anderen weisen eine gemischte Motivstruktur auf: Zealots sind extrem eng auf bestimmte Formen der Leistungserbringung fixiert, Advocates auf die Sache der jeweiligen Bürokratie, Statesmen auf das große Ganze.

⁹ Niskanen (1971). Die Darstellung des Abschnitts 4 stützt sich im wesentlichen auf Niskanens Modell, so daß Einzelverweise nicht notwendig sind.

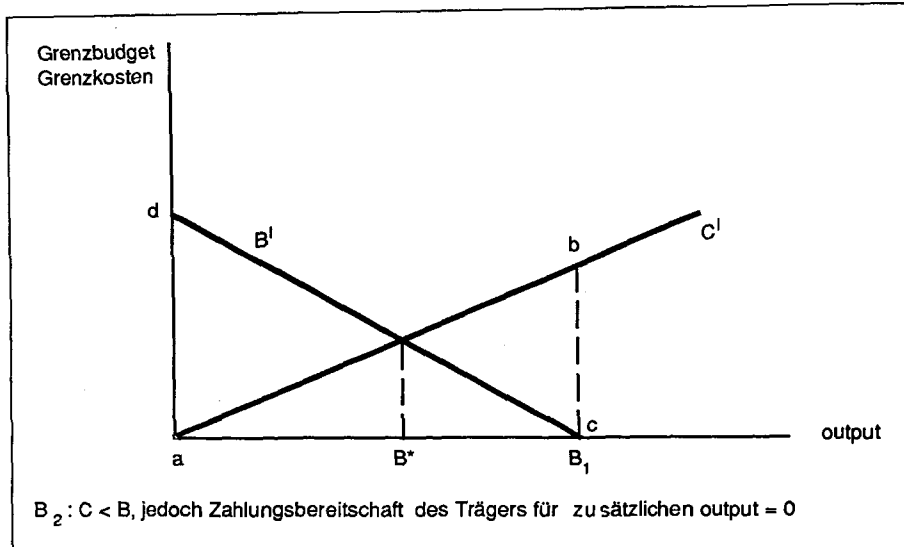
¹⁰ Für eine Ausdifferenzierung des Niskanen-Modells, die bei feinerer Fallunterscheidung im wesentlichen zur gleichen Konsequenz führt, vgl. Moene (1986). Dies gilt auch für diejenigen Variationen des Modells, die mit anderen Annahmen über den Maximanden oder die Interaktionssituation zwischen Bürokratie und Träger arbeiten. Vgl. etwa Migué/Bélanger (1974), Romer/Rosenthal (1979); Fiorina/Noll (1978).

¹¹ Vgl. etwa Spann (1977).

¹² Vgl. für die Empirie Cowart (1981). Cowart konstatiert deutliche Interessenfärbung der Kongreßausschüsse, jedoch keine Interessendominanz. Da der US-Kongreß auf regionaler Basis zusammengesetzt ist, kann das nicht überraschen. Die Tendenz sollte in Systemen mit Verhältniswahlrecht ausgeprägter sein.



Fall 1: Kostenrestringierter Haushaltsvorschlag.



Fall 2: Nachfragerestringierter Haushaltsvorschlag.

ihr Optimum unter der Nebenbedingung der Durchsetzbarkeit im Plenum. Also nicht das Optimum (Grenznutzen=Grenzkosten) sondern das Maximum (Gesamtnutzen=Gesamtkosten) des Plenums liefert den Maßstab¹³.

Zwei Fälle können unterschieden werden: Wenn das Ausschußoptimum größer ist als das Plenumsmaximum, stimmen der Ausschuß und die planende Behörde darin überein, das Plenumsmaximum einzubringen. Mehr ist nicht zu erreichen. Wenn das Ausschußoptimum kleiner ist als das Plenumsmaximum, wird der Ausschuß sein Optimum vorschlagen, während die Bürokratie es vorzöge, das Plenumsmaximum einzubringen. Im ersten Falle ist das Handeln des Trägers uneingeschränkt passiv im Sinne des Modells, im zweiten wird der Träger durchaus aktiv – jedoch ändert der Konflikt zwischen Behörde und streichen-

dem Ausschuß nichts an der Tatsache der Überproduktion gegenüber dem Plenums-optimum.

Dieses Ergebnis, sozusagen der idealtypische Tatbestand, ist in der Realität aus einer Reihe von Gründen nur mit Abstrichen zu erwarten:

- immer gibt es zumindest allokativen Konkurrenz unter verschiedenen Behörden, in der die Aufdeckung der wahren Produktionskosten ein Kampfmittel sein kann;
- in föderalistischen Systemen gibt es für einige Sorten bürokratischer Leistungen Kostenvergleichsmöglichkeiten auf regionaler Basis;
- das pauschale Kürzen der von der Administration eingebrachten Haushaltsvorschläge, das den parlamentarischen Budgetierungsprozeß oftmals kennzeichnet, kann als durchaus rationaler Umgang

mit advokatorischen Bürokratien gedeutet werden (es ist allerdings nur dann rational, wenn die Parlamentarier sich darauf verlassen können, daß die Bürokraten keine „Staatsmänner“ sind);

- nicht immer sind die „Spezialisten“ in den Parlamentsausschüssen auf den jeweiligen Output erpicht – es kann sich auch um die besonders interessierten Skeptiker handeln.

Der theoretische und praktische Ertrag solcher Modellüberlegungen liegt nun eigentlich nicht in einer überprüfaren Hypothese über bürokratische Überproduktion¹⁴ oder gar einer Erklärung des Wachstums der Staatsausgaben¹⁵, sondern viel eher in der Identifikation der institutionellen Anreize zu Überproduktion und der entsprechenden Möglichkeiten, einer solchen Tendenz entgegenzuwirken.

Am wenigsten kontraintuitiv scheint die Folgerung, Leistungen soweit möglich auf Märkten, also stückweise, zu kaufen. Ebenfalls nicht unbedingt provozierend wirkt die Konsequenz, Kollektivgüter jeweils auf dem niedrigstmöglichen Aggregationsniveau anzubieten, um regionalen Wettbewerb unter Bürokratien und Homogenitätserhöhung der Nachfrage durch Abwanderung zu ermöglichen¹⁶.

Die anderen Konsequenzen dagegen sind mit Sicherheit nicht trivial:

- je stromlinienförmiger, je „rationaler“ die Kompetenzzuweisung, um so ausgeprägter die Monopolstellung der jeweiligen Behörde; eine ziemlich unordentliche Bürokratie kann besser sein als eine ordentliche – Einwände gegen bürokratischen „Wildwuchs“ sind zunächst nur ästhetische, nicht unbedingt funktional gerechtfertigte Bedenken¹⁷;

- könnten Bürokratien Profite oder ein Äquivalent hierzu aneignen, so hätten sie Anreiz zu anderer Zielbildung;

- würden die Ausschüsse des Parlaments durch Lotterie oder rotierend besetzt, so bestände eine höhere Wahrscheinlichkeit, daß ihre Nachfrage der des Plenums ähnlich ist.

Betrachtet man Modell und Konsequenzen im Zusammenhang, so kann man einige charakteristische Eigenschaften des ökonomischen Ansatzes in den Sozialwissenschaften erkennen. Auffällig ist zunächst der völlige Verzicht auf Schuldzuweisungen an die Akteure und auf bloße Ermahnungen zu anderem Verhalten – es werden vielmehr situative, hier: institutionelle Bedingungen ins Visier genommen; nicht die handelnden Personen sind Ansatzpunkte von Kritik und Reformvorschlägen, sondern ihre Handlungssituationen. Das zweite Charakteristikum der Theorie ist das Aufspüren unintendierter oder direkt intentionswidriger Implikationen von institutio-

nellen Regelungen, was dann auch zu möglicherweise provozierenden Reformvorschlägen führt wie im vorliegenden Beispiel – zumindest bis vor kurzem galten kleine Einheiten als „ineffizient“, Wildwuchs ist „irrational“, Bürokratieprofite sind „sittenwidrig“, Ausschußrotation oder -lotterie widerspricht „Expertenkontrolle“. Zugleich und drittens wird aber auch eine Eigenschaft zumindest der Standardversion dieser Theorie deutlich, die gewissermaßen als Erblast ihrer Herkunft gedeutet werden kann – die Fixierung auf den Wettbewerb als Referenzmodell, die den Blick in mancher Hinsicht verstellt. Man kann sich das am besten durch nähere Betrachtung der ersten Konsequenz, Kauf von Leistungen am Markt „soweit möglich“, klar machen. Abgesehen von dem sehr grundsätzlichen Einwand, daß historisch die flächendeckende Entwicklung von Bürokratien eher ein Requisit demokratischer Entwicklung gewesen ist als eine Bedrohung dieser Entwicklung (über mögliche Gründe hierfür weiter unten mehr)¹⁸, lassen sich theorieimmanente Gegenargumente formulieren: Nimmt man allein die Größe des Outputs als Kriterium der Entscheidung zwischen bürokratischer Eigenproduktion und Kauf von Leistungen am Markt, so schneidet sicherlich die Eigenproduktion schlecht ab. Wendet man aber das gleiche Transaktionskostenargument, das überhaupt erst die Überproduktionsthese ermöglicht, auch auf Märkte an, so erhält man ein anderes Bild. Es können dann Kriterien wie sichere Verfügbarkeit von Leistungen, Sicherung gegen das Risiko, von Anbietern mit speziellem Know-how erpreßt zu werden, etc. eine Rolle spielen. Es ist widersprüchlich und entspricht auch nicht dem Stand der Theoriebildung in der Ökonomie selbst, hier mit zweierlei Maß zu messen¹⁹. Glücklicherweise handelt es sich um ein eher ideologisch als theorieologisch begründetes Defizit.

Die Darstellung und Diskussion der ökonomischen Theorie der Bürokratie ist mit diesen Bemerkungen zwar zu einem Fazit gelangt, jedoch ist dies nur ein Zwischenergebnis, da es insgesamt ja nicht um eine isolierte Theorie der Bürokratie, sondern um eine Theorie der Politik geht. Bisher wurden ja die Ziele des Trägers, hier: des Parlaments, als unproblematisch angesehen. Das ist zunächst auch ganz richtig, denn es entspricht den Werturteilen, auf denen demokratische Institutionen aufgebaut sind: Solange ein Repräsentativorgan sich **im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen** bewegt, gelten seine „Ziele“ als legitimer Ausdruck des „Gemeinwillens“, oder schärfer: Sie *sind* in einem sehr genau bestimmbareren Sinne der Gemeinwille. Ob dies aber auch das

Ende jeder weiteren Diskussion sein muß, sei nun abschließend genauer betrachtet:

Bürokratie und problematisches Verhalten des Trägers

Die vollständige Unterwerfung des bürokratischen Apparates unter den Willen des Parlamentes, seine komplette politische Verfügbarkeit, ist nur dann ein plausibles Ideal, wenn der politische Willensbildungsprozeß in ganz unplausibler Weise funktioniert: Wenn die Repräsentanten keinerlei Neigung oder wenigstens keinen Anreiz zur Überschreitung ihrer Kompetenzen haben; wenn sie im Rahmen ihrer Kompetenzen immer ganz präzise Vorstellungen über das haben, was anzuzielen ist; wenn das, was sie anzielen, eine unverzerrte Abbildung oder Aggregation dessen ist, was ihre Wähler wollen. Hierzu ist der Reihe der Bedingungen nach folgendes anzumerken:

Die erste Bedingung wäre erfüllt, wenn Spielregeln, in unserem Falle die der repräsentativen Demokratie, sich auf selbstverständliche Weise selbst stabilisierten, wenn sie keinerlei Möglichkeiten und Anreize des Mißbrauchs oder des Unterlaufens enthielten. Das ist nicht der Fall. Relevant für die Beurteilung der Rolle der Bürokratie ist folgender Aspekt: Wer im Wettbewerb um Stimmen steht, hat ein Interesse daran, diesen Wettbewerb zu beschränken. Eine der wirksamsten Waffen im Kampf gegen etwaige Konkurrenten ist eine willige Bürokratie. Die daher notwendige Rechtsbindung der Bürokratie nun impliziert in der Praxis Einschränkungen des politischen Zugriffs in mehreren Hinsichten, insbesondere hinsichtlich der Weisungsbefugnisse und des Personalwesens. Man sollte aus der notwendigen relativen Impermeabilität der Bürokratie sicherlich kein „Dilemma der Demokratie“ folgern²⁰ – wenn es sich um eines handelt, dann ist der Rechtsstaat auch eines. Nicht die Bürokratie, die politischer Kompetenzüberschreitung nicht verfügbar ist, ist hier das Problem, sondern die Politik selbst. Anders ausgedrückt: Die hier angesprochene Unabhängigkeit der Bürokratie von der Politik ist unter klassischen Gewaltenteilungsgesichtspunkten zu beurteilen und stellt kein spezifisches Problem dar. Mehr Schwierigkeiten der Argumentation treten im Zusammenhang mit den beiden anderen Bedingungen auf: Welche Rolle will man der Bürokratie zuweisen, wenn der Träger entweder keine klaren Zielvorstellungen hat oder wenn diese Zielvorstellungen zwar klar sind, aber in angebarbarer Weise von den Zielen der Wähler abweichen? Auch unklare Ziele oder von denen der Wähler abweichende Ziele des

Parlaments sind ja legitime Ziele. Man kann kaum im Ernst die Bürokratie hier als Zweitinstanz der politischen Willensbildung vorsehen. Das heißt aber noch nicht, daß man einen etwaigen Eigenbeitrag der Bürokratie in solchen Situationen auf der ganzen Linie als illegitime Anmaßung oder als Fehlfunktion des Systems einschätzen muß.

Beginnen wir mit dem noch vergleichsweise harmlosen Fall unklarer Ziele des Parlaments. In einer Welt, in der Information kostspielig ist, ist das eher die Regel als die Ausnahme. Die Politiker sind also darauf angewiesen, von der Bürokratie mit Konzeptionen versorgt zu werden, und zwar am besten nicht mit nur einem festgefügteten Gesamtentwurf, sondern mit einem möglichst aufgefächerten Menü, das es erlaubt, eine Auswahl zu treffen und Prioritäten zu setzen. Dies ist sicherlich common sense. Nicht common sense ist die Konsequenz: Je intensivere „Anwälte“ die Bürokraten sind, um so schärfer wird ihre Rivalität um Mittel sein, um so einfallreicher, innovativer werden sie sein, und um so breiter wird die Angebotspalette

¹³ Die Rede von „Plenumsoptimum“ etc. könnte den Eindruck erwecken, Kollektive würden als homogene Akteure behandelt – was gegen die eingangs angesprochene individualistische Vorgabe verstieße. Gemeint ist mit solchen Kürzeln immer die Position, die im jeweiligen Kollektiv nach den geltenden Entscheidungsregeln durchsetzbar ist. Bei Mehrheitsregel also die Medianposition.

¹⁴ Strenge Überprüfungen der Hypothese sind selten – am ehesten noch McGuire (1981).

¹⁵ So vor allem und m.E. nicht immer überzeugend der Sammelband von Borchering (1977); zur Kritik vgl. etwa McLean (1987), pp. 89 ff.

¹⁶ Der erste Gesichtspunkt liefert zumindest zusätzliche Argumente für das Subsidiaritätsprinzip. Etwas problematischer ist der zweite. Die Möglichkeit der Abwanderung hat ja ihr Pendant im Anreiz zum Rauskeln der Problemfälle, was einen perversen Wettbewerb auslösen kann: Zwar wird der Kontrollprozeß bei Homogenitätserhöhung effektiver, aber es besteht das Risiko der Verwandlung sozialer in regionale Heterogenität. Niskanen trifft das Argument insofern nicht, als er Umverteilungspolitik ausdrücklich von regionaler Zerlegung ausnimmt (229) – aber das reduziert die praktische Relevanz des Vorschlags erheblich.

¹⁷ Niskanen (1971, pp. 112) hält Kontrolle durch Programmbudget für aussichtsreicher als Verwaltungsreformen. Empirisch stützt er sein Argument mit dem Hinweis, daß jede Verwaltungsreform zugleich einen Kostenschub bewirkt hat (Vgl. speziell Niskanen 1975). Allerdings ist nur die Rivalität funktional gleichartiger Bürokratien erwünscht. Rivalitäten unter funktional aufeinander angewiesenen Komplementärmonopolen machen alles nur schlimmer. Vgl. vor allem Bardach (1977).

¹⁸ Allein Downs (1967, pp. 259 f.) scheint sich in diesem Punkt von den bürokratie-skeptischen Klischees der Public-choice-Literatur zu distanzieren.

¹⁹ Für diese Überlegungen, die hier weiterzuverfolgen den Rahmen sprengen würde, grundlegend und unbedingt empfehlenswert: Williamson (1975).

²⁰ So etwa Etzioni-Halévy (1985), vor allem pp. 90 ff., 158 ff., 227.

sein²¹. Nicht die „Staatsmänner“, die eher ein zuvor abgestimmtes, „ausgewogenes“ Gesamtkonzept präsentieren werden, sondern die budgetmaximierenden Ressortegoisten sind unter solchen Gesichtspunkten die richtigen Gesprächspartner der Politiker. Auch hier haben wir es also noch nicht mit einem gravierenden Problem des Zusammenspiels von Politik und Bürokratie zu tun. Immerhin ist ein weiterer für die Charakterisierung der ökonomischen Theorie der Politik wichtiger Aspekt ins Bild gekommen: Es genügt nicht, einer bestimmten Institution bei isolierter Betrachtung Einseitigkeiten ihres Funktionierens nachzuweisen und gegebenenfalls nach Korrekturen der Anreizstruktur dieser Institution zu suchen. Entscheidend ist vielmehr, ob das **Zusammenspiel** unterschiedlicher Institutionen mit unterschiedlichen Schlagseiten zu akzeptablen, wenn gleich von keiner der beteiligten Seiten so intendierten Resultaten führt. Dieser Aspekt tritt ins Zentrum der Überlegungen, wenn wir nun das letzte und theoretisch unangenehmste der oben angesprochenen Probleme, „verzerrte“ Ziele des repräsentativen Organs, betrachten.

Daß der Parteienwettbewerb zumindest unter Verhältnissen kostspieliger Information zu Einseitigkeiten führt, ist ein zentrales Thema der ökonomischen Theorie der Demokratie. Die wichtigsten solcher Erscheinungen seien kurz aufgezählt:

– disparitäre Interessenberücksichtigung angesichts ungleich verteilter Information und unterschiedlicher Organisierbarkeit und Konfliktfähigkeit von Interessen²². Hier erhält die Tatsache, daß Bürokraten anders ausgesucht werden („Sachverstand“) und zum Teil andere Ziele haben *müssen* (Professionalität) Bedeutung.

– hohe Zeitdiskontierung von Politikern, die in kurzen Abständen zur Wiederwahl antreten müssen, die sich etwa in der Bevorzugung schon auf kurze Frist wirksamer Programme²³ oder auch in politischen Konjunkturzyklen²⁴ niederschlagen kann. Hier ist die endogen zu niedrige Diskontierung der Bürokratie ein Gegengewicht.

– Sprunghaftigkeit, ebenfalls induziert durch die Notwendigkeit, durch neue Programme aufzufallen („issue attention cycle“²⁵). Hier hilft der natürliche Konservatismus des Apparats, die sozial auch notwendige Kontinuität zu sichern.

Damit nicht das zu einfache Bild eines in jedem Zusammenhang fruchtbaren Dissenses zwischen Bürokratie und Politikern entsteht, sei noch das Thema erwähnt, hinsichtlich dessen sich beide Gruppen zuungunsten des Publikums einig sind: die Dynamik der Staatsausgaben²⁶ – so wie stimmenmaximierende Politiker immer neue Aufgaben suchen und finden, so sind

budgetmaximierende Bürokraten immer gerne bereit, diese Aufgaben in Angriff zu nehmen und ihre Bewältigung auf Dauer zu stellen.

Erkennbar ist also, daß keine der beiden Seiten für sich unverzerrte politische Entscheidungen produziert, daß aber die „Schwächen“ der Institutionen über weite Strecken zueinander komplementär sind. Nimmt man die Sichtweise der ökonomischen Politiktheorie ernst, daß es keinem Akteur zugemutet werden sollte und keinem Akteur unterstellt werden sollte, seine Motive mit seiner Funktion zur Deckung zu bringen, dann kann man dies mit einiger Vorsicht auch auf korporative Akteure anwenden – es ist möglicherweise unfruchtbar, nach der vollkommenen Institution mit der perfekten Anreizstruktur zu suchen; wahrscheinlicher ist es fruchtbarer, die gesellschaftliche Kombinierbarkeit unterschiedlicher, aber komplementärer Anreizstrukturen zum Thema zu machen.

So gesehen ist ein gewisser institutionalisierter Dauerkonflikt oder auch permanente Divergenz zwischen Parlamenten und Bürokratie sicherlich im Hinblick auf die Bedürfnisse der Bürger positiv zu bewerten²⁷, zumindest aber weniger problematisch als die Versuche, diesen Konflikt zugunsten der einen oder anderen Seite zu entscheiden (lehrreich sind hier die in Systemen bürokratischer Herrschaft von Zeit zu Zeit offensichtlich notwendigen Kulturrevolutionen). Es würde wohl zu weit gehen, auch formell eine solche Art von Gewaltenteilung zu propagieren. Immerhin kann man in dieser Betrachtungsweise der Realität *aktiver* Bürokratien Aspekte abgewinnen, die nicht allein auf Klagen hinauslaufen. □

²¹ Vgl. hier Downs (1967), p. 105. Eine hiermit vereinbare Argumentation findet sich bei Scharpf (1970), pp. 70 ff.: Zweckprogramme schaffen bessere politische Kontrolle als Konditionalprogramme! Konditionalprogramme setzen volle Information am Anfang voraus. Nur wenige zentrale Akteure können beteiligt werden, die Spitzenbürokratie selbst muß das Programm entwerfen. Das bedeutet paradoxen Machtzuwachs der Administration. Dagegen Zweckprogramme: Allgemeine Richtung kann politisch bestimmt werden. Information fällt im Vollzug an; Bürokratie handelt selbst politisch. Flexibler, „bürgernäher“, Richtungskontrolle durch den Souverän bei Konflikten. Also mehr politische Kontrolle durch mehr Selbständigkeit. Vgl. auch McCubbins/Page (1986).

²² Vgl. vor allem Olson (1968), im deutschsprachigen Raum Offe (1974).

²³ Vgl. Goldfarb (1976).

²⁴ Vgl. etwa Nordhaus (1975).

²⁵ Vgl. etwa Downs (1972).

²⁶ Allgemein etwa Brennan/Buchanan (1988). Für das Wahlverhalten von Mitgliedern der Bürokratie und die hierdurch möglicherweise induzierte zusätzliche Nachfrage nach öffentlichen Leistungen vgl. Bush/Denzau (1977).

²⁷ Für eine solche Betrachtungsweise vgl. vor allem Schumpeter (1972).

Literatur:

- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass.
- Bernholz, P., Breyer, F. (1984). *Grundlagen der politischen Ökonomie*. Tübingen.
- Brennan, G., Buchanan, J. M. (1988). *Besteuerung und Staatsgewalt*. Hamburg.
- Borcherding, T. E., ed. (1977). *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, N. C.
- Bush, W. C., Denzau, A. T. (1977). *The Voting Behavior of Bureaucrats and Public Sector Growth*. In T. E. Borcherding (Hrsg.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (S. 90–99). Durham.
- Cowart, S. C. (1981). *Representation of High Demand Constituencies on Review Committees: A Research Note*. *Public Choice* 37, 337–342.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston.
- Downs, A. (1972). *Up and Down With Ecology – The „Issue-Attention-Cycle“*. *The Public Interest* 28, 38–50.
- Etzioni-Halevy, E. (1985). *Bureaucracy and Democracy. A Political Dilemma*. London.
- Fiorina, M. P., Noll, R. G. (1978). *Voters, Bureaucrats and Legislators*. *J. of Public Economics* 9, 239–254.
- Goldfarb, R. S. (1976). *A „Missing Link“ in the Social Rate of Discount Literature*. *J. of Public Economics* 6, 309–312.
- McCubbins, M. D., Page, T. (1986). *The Congressional Foundations of Agency Performance*. *Public Choice* 51, 173–190.
- McGuire, T. G. (1981). *Budget-Maximizing Governmental Agencies: An Empirical Test*. *Public Choice* 36, 313–322.
- McKenzie, R. B., Tullock, G. (1984). *Homo Oeconomicus*. Frankfurt/New York.
- McLean, I. (1987). *Public Choice: An Introduction*. Oxford.
- Migué, J. L., G. Bélanger (1974). *Toward a General Theory of Managerial Discretion*. *Public Choice* 17, 27–43.
- Moene, K. O. (1986). *Types of Bureaucratic Interaction*. *J. of Public Economics* 29, 333–345.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Democracy*. Chicago/New York.
- Niskanen, W. A. (1975). *Bureaucrats and Politicians*. *J. of Law and Economics* 18, 617–643.
- Nordhaus, W. D. (1975). *The Political Business Cycle*. *Review of Economic Studies* 42, 169–190.
- Offe, C. (1974). *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen – Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme*. In H. P. Widmaier (Hrsg.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates* (S. 264–293). Frankfurt.
- Olson, M. (1968). *Die Logik des kollektiven Handelns*. Tübingen.
- Pommerehne, W. W., Frey, B. S., Hg. (1979). *Ökonomische Theorie der Politik*. Berlin/Heidelberg/New York.
- Riker, W. H., Ordeshook, P. C. (1973). *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs.
- Romer, T., Rosenthal, H. (1979). *Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy*. *Quarterly J. of Economics* 93, 563–587.
- Scharpf, F. W. (1970). *Die politischen Kosten des Rechtsstaats*. Tübingen.
- Schumpeter, J. A. (1972). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (3. Aufl.). München.
- Spann, (1977). *Public vs. Private Provision of Governmental Services*. In T. E. Borcherding (Hrsg.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth* (S. 71–89). Durham, N. C.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Fünfte, revidierte Auflage, Tübingen.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies: A Study in the Economics of Internal Organization*. New York.
- Zintl, R. (1989). *Der homo oeconomicus: Ausnahmeerscheinung in jeder Situation oder Jedermann in Ausnahmesituationen?* *Analyse & Kritik* 11, 52–69.