

Blankart, Charles B.

Working Paper

Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie

Diskussionsbeiträge, No. 56

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Blankart, Charles B. (1975) : Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, Diskussionsbeiträge, No. 56, Universität Konstanz, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/78124>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FACHBEREICH WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN
UNIVERSITÄT KONSTANZ

Zur ökonomischen Theorie
der Bürokratie

Beat Blankart

DISKUSSIONSBEITRÄGE

wrr
467

t75

D-775 Konstanz
Postfach 733

320 Zur ökonomischen Theorie
der Bürokratie]

100°
Beat Blankart

März ⁴²⁵ 1975 |

451 Diskussionsbeiträge /
des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften
der Universität Konstanz ; 56
|

Nr. 56

Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie

von

Beat Blankart*)

Universität Konstanz

I. Einleitung

In seinem "Grundriß für die Sozialökonomik" betont Max Weber die Verschiedenartigkeit von staatlicher Bürokratie¹⁾ und Privatwirtschaft. In der kontinentaleuropäischen Vorstellung werde "... die staatliche Bürotätigkeit und die privatwirtschaftliche Kontortätigkeit als etwas innerlich wesensverschiedenes..." angesehen (1922, S.651). Aufgrund dieser Betrachtungsweise gelingt es, zahlreiche von den Eigenschaften der profitorientierten Unternehmung abweichende Charakteristika der staatlichen Bürokratie herauszuarbeiten. Diese Vorgehensweise hat sich in verschiedener Hinsicht als sehr nützlich erwiesen. Im folgenden geht es jedoch darum, nach den Gemeinsamkeiten beider Bereiche zu fragen, um so zu neuen Aspekten zu gelangen.

1. Jedes Büro stellt unter Einsatz von Arbeit und Kapital eine Leistung her, z.B. äußere und innere Sicherheit, Ausbildung etc. Darin unterscheidet es sich nicht von einer privatwirtschaftlichen Unternehmung. Es kann daher sinnvoll sein, eine Theorie der Bürokratie auf der Theorie der Firma aufzubauen, wie sie von Marshall (1890), Berle und Means (1932), Williamson (1964, 1970) u.a.m. entwickelt worden ist.

*)Der Autor dankt William A. Niskanen, Bruno S. Frey und vor allem Werner W. Pommerehne für wertvolle Hinweise. Die Arbeit wurde vom Schweizerischen Nationalfonds finanziell unterstützt.

¹⁾Unter staatlicher Bürokratie ist der hierarchisch strukturierte Aufbau administrativer Organisationen zu verstehen. Der Begriff hat somit keinen pejorativen Charakter.

2. Staatliche Bürokratien sind im allgemeinen Monopolbetriebe: Es gibt nur eine Armee je Nation, nur eine Justiz etc. Die Nachfrager sind daher nicht in der Lage, unter verschiedenen Angeboten zu wählen¹⁾. So betrachtet gleich die Bürokratie einem privatwirtschaftlichen Monopol; es stellt sich auch hier das Problem der Monopolkontrolle. Diese Fragen sind im Rahmen der Wettbewerbstheorie, z.B. von Rowley (1973), Stigler (1971) und Posner (1975) erörtert worden.
3. Es ist für die Bürokratie typisch, daß ihre Dienstleistungen oft unentgeltlich oder zu nichtkostendeckenden Preisen angeboten werden. Die normativen Aspekte dieser Abgabeart, nämlich die Frage, in welchem Umfang staatliche Dienstleistungen angeboten werden sollen, läßt sich mit Hilfe der Theorie der öffentlichen Güter angehen (Samuelson 1954). Die Frage nach dem tatsächlichen Angebot kann mit der Theorie der demokratischen Beschlußfassung (Wicksell 1896, Bowen 1943, Downs 1957, Buchanan und Tullock 1962) erklärt werden.

Die bisherigen Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Bürokratie lassen sich in zwei Gruppen einteilen:

- a) Die erste Gruppe (v. Mises 1944, Tullock 1965a, Downs 1965, 1967) befaßt sich vor allem mit Fragen des Innenverhältnisses bürokratischer Gebilde; sie geht dabei von der Hypothese des eigennutzorientierten individuellen Verhaltens aus.
- b) Erst in jüngerer Zeit stoßen auch die Fragen des Außenverhältnisses bürokratischer Institutionen auf verstärktes Interesse. Besondere Aufmerksamkeit hat hierbei das Werk von Niskanen (1968, 1971) gefunden.

In dieser Arbeit werden neuere Aspekte der Theorie der Firma auf bürokratische Institutionen angewandt (Teil II und III). Teil IV und Teil V befassen sich mit dem Einfluß des politischen Sektors auf die Staatsbürokratie. In Teil VI schließt

¹⁾ Ausgenommen bleibt die Wanderung in eine andere Gebietskörperschaft. Allerdings sind diesem Ausweg relativ enge Grenzen gesetzt; s. Buchanan und Goetz (1972).

sich ein empirischer Effizienzvergleich der staatlichen Bürokratie mit der privaten Firma an. -- Im Verlaufe der Arbeit werden fünf Modelle dargestellt. Diese zeichnen sich zunächst durch sehr einschränkende Annahmen aus, doch werden die Restriktionen im Verlauf der Arbeit immer weiter aufgehoben.

II. Die idealisierte bürokratische Leistungserstellung (Modell 1)

Als Referenzpunkt für die weiteren Modelle wird von einem "Idealzustand" hinsichtlich der Effizienz bürokratischer Leistungserstellung ausgegangen. Dieser liegt unter folgenden Bedingungen vor:

1. Die Bürokratie stelle ein Gut her, für welches das Ausschlußprinzip nicht angewandt wird. Ferner bestehen für das Gut keinerlei Kapazitätsgrenzen im Konsum (reines öffentliches Gut).
2. Daher fällt der Markt als Steuerungsmechanismus von Produktion und Verteilung aus. An dessen Stelle treten Abstimmungen und politisch-administrative Entscheidungen. Im weiteren wird davon ausgegangen, Politiker und Bürokraten würden sich altruistisch verhalten, "altruistisch" in dem Sinne, daß sie versuchen, allein den Wünschen der Stimmbürger nachzukommen.
3. Weil nur ein öffentliches Gut bereitgestellt wird, besteht die Bürokratie aus lediglich einem Büro (Ressort). Die wechselseitigen Beziehungen innerhalb der Bürokratie, d.h. zwischen einzelnen Bürokraten, werden nicht näher untersucht. Ausgangspunkt ist vielmehr der Chefbürokrat; dieser verfüge über ein Budget, gegen welches er den vom Souverän geforderten Output herstellt (s. auch Niskanen 1971, S.25).
4. Die demokratische Beschlußfassung findet auf einer politischen Ebene statt, und zwar in einer Versammlungsdemokratie, in welcher die Steuerzahler/Konsumenten direkt über die

Menge des öffentlichen Gutes beschließen. Die Politiker haben lediglich die Aufgabe, Abstimmungsvorschläge im Sinne der Wähler zu formulieren.

5. Über die Vorlagen wird aufgrund der einfachen Mehrheit entschieden¹⁾.
6. Die Präferenzen für das öffentliche Gut sind für alle Individuen identisch.
7. Da Budgetausgleich gefordert ist, werden die Kosten anhand der gegebenen Finanzierungsregel auf die Individuen umgelegt. Dies kann beispielsweise mittels einer Kopfsteuer geschehen. Im folgenden wird - in Annäherung an die Realität - eine progressiv ausgestaltete Einkommensteuer unterstellt; die individuellen Belastungen seien so gestaffelt, daß der Medianeinkommensbezieher gleich stark besteuert werde wie unter der alternativen Kopfsteuer (Buchanan 1967, S.149 f.).

Unter diesen Bedingungen führt der Abstimmungsprozeß gerade zu einem Paretooptimum. In der Versammlung der Abstimmenden wird die siegende Mehrheit nämlich sukzessive weitergehende Anträge bezüglich der bereitzustellenden Menge des öffentlichen Gutes stellen. Je größer die vorgeschlagenen Projekte sind, desto mehr nimmt der Anteil der Wähler mit einer marginalen Nutzen-/Steuerrelation größer als Eins ab. Das größte zur Abstimmung gebrachte und gerade noch angenommene Projekt wird dasjenige sein, für welches der Medianwähler eine marginale Nutzen-/Steuerrelation von Eins erreicht. Bei diesem Vorschlag befindet er sich in seinem (vollständigen) Gleichgewicht²⁾. Alle Individuen mit einer geringeren Steuerbelastung fragen mehr vom öffentlichen Gut nach, alle mit einer höheren Steuerbelastung entsprechend weniger³⁾. Für die Paretoeffizienz

¹⁾ Um das Auftreten von zyklischen Mehrheiten zu vermeiden, werden eingipflige Präferenzordnungen unterstellt.

²⁾ Vgl. Black (1958, Kap.5)

³⁾ Da Bestechungszahlungen infolge der großen Wählerzahl undurchführbar sind, kann keine dieser "Randgruppen" einen Einfluß auf die von der Mehrheit beschlossene Menge ausüben.

des Angebots spielt diese Ungleichgewichtssituation der Randgruppen jedoch keine Rolle.

Die Ergebnisse des durch die Annahmen 1-7 gekennzeichneten Prozesses lassen sich anhand von Fig. 1 verdeutlichen: Auf der Abszisse ist die Menge, auf der Ordinate sind die Grenzkosten und die marginale Zahlungsbereitschaft für das öffentliche Gut abgetragen. AG stellt die Minimalkostenkurve (für jede zusätzliche Einheit) dar und BH die vertikale Summe der Kurven der individuellen Wertschätzung. Aufgrund von Bedingung 4-7 beträgt die festgelegte Menge gerade OD und ist damit pareto- oder "allokationseffizient". Bedingung 2 bewirkt, daß die Handlungen der Bürokraten zu keiner Abweichung von OD führen. Darüber hinaus wird damit sichergestellt, daß dieser Output mit dem kleinstmöglichen Budget OACD erzeugt wird, d.h. die Produktion ist "betrieblich effizient". Allokationseffizienz und betriebliche Effizienz schließen gleichzeitig ein Maximum an Produzenten- und Konsumentenrente ein (Fläche ABC). Dies stellt ein partielles gesellschaftliches Wohlfahrtsoptimum dar (s. Harberger 1971).

III. Bürokratieverhalten bei passivem Geldgeber (Modelle 2 und 3)

a. Besonderheiten der Organisation von Angebot und Nachfrage öffentlicher Güter

Die Hauptkritik an Modell 1 wird sich gegen die Annahme richten, daß die Stimmbürger die bereitzustellende Menge in direkter Abstimmung festlegen (Bedingung 4 in Abschn. II). Realistischerweise ist davon auszugehen, daß die meisten Entscheidungen von gewählten Parlamentariern getroffen werden. - Ferner besteht zwischen Wählern, Politikern und Bürokraten keine völlige Interessenharmonie (Bedingung 2 in Abschn. II).

Die verschiedenen Interessenlagen kommen am besten zum Ausdruck, wenn die Bürokratie als Anbieter und die Politiker (Regierung und Parlament, beide in Vertretung der Wähler) als Nachfrager nach dem (einen) öffentlichen Gut betrachtet

werden. Allerdings handelt es sich hierbei um ein Angebots-Nachfrageverhältnis besonderer Art: Wie einleitend erwähnt, verfügt die Bürokratie über ein Monopol im Angebot des öffentlichen Gutes; dieses weist einige Besonderheiten gegenüber dem klassischen Angebotsmonopol auf.

1. Der herkömmliche Monopolist bietet eine große Zahl gleicher Produkteinheiten auf einem anonymen Markt an. Er setzt dafür einen Einheitspreis, unabhängig davon, ob es sich um marginale oder intramarginale Nachfrager handelt - etwa weil Preisdiskriminierung zu hohe Transaktionskosten erfordern würde. Durch diesen Preis wird die Aufteilung der verschiedenen Renten bestimmt.
2. Das Monopol der Bürokratie unterscheidet sich hierzu im wesentlichen durch die Art des Gutes:
Es wird lediglich ein Gut bereitgestellt, das alle Individuen zusammen konsumieren. Das Gut kann zwar in unterschiedlichem Umfang zur Verfügung gestellt werden; es läßt sich jedoch nicht in einzelne Einheiten aufspalten, so daß auch nicht zwischen marginalen und intramarginalen Konsumeinheiten unterschieden werden kann. Die Bürokratie wird die Politiker vor einen "Alles-oder-Nichts-Entscheid" stellen, bei welchem die Relation zwischen Preis und Leistung nicht genau festgelegt ist. Ohne weitere Informationen kann daher nicht ergründet werden, welches Budget ein Büro "benötigt", um einen bestimmten Output zu erstellen. Deshalb können mit Hilfe des traditionellen Instrumentariums lediglich Grenzlösungen angegeben werden.

In Fig. 1 stellt die Kurve AG die Untergrenze dar, der entlang der Anbieter (das Büro) noch produzieren wird. Um den Output OD zu erzeugen, wird das Budget OACD gerade ausreichen. Diese Lösung entspricht dem bereits oben behandelten bürokratischen (Ideal-)Modell 1. Sie wird im folgenden nicht weiter behandelt.

Die Nachfrager (Politiker als Geldgeber der Bürokratie) sind jedoch bereit, für diese Menge des öffentlichen Gutes mehr zu bezahlen. Ihre maximale Zahlungsbereitschaft wird durch

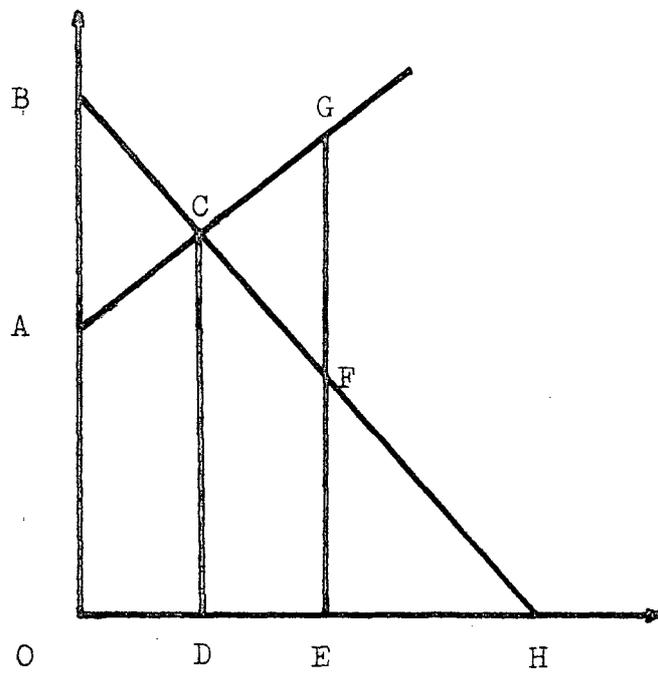


Fig. 1

das Integral unter der Kurve BH gegeben. Das Budget, welches die Nachfrager für die Menge OD gerade noch akzeptieren werden, beträgt somit OBCD. Diese Variante, welche die obere Lösungsgrenze aufzeigt, bezeichnen wir als Modell 2.

b. Information und Verhaltensweise von Bürokraten und Geldgebern

Um die Schwäche von Modell 2 (Aufzeigen lediglich der Lösungsgrenzen) zu überwinden, sollen nunmehr weitere Hypothesen formuliert werden. Erst dann läßt sich nämlich beurteilen, inwieweit dieser Ansatz der Realität nahekommmt. Niskanen zufolge läßt sich einwenden, die Monopolstellung des Büros beruhe im wesentlichen auf dessen Informationsvorsprung gegenüber dem Geldgeber. Es kenne sowohl die Zahlungsbereitschaft der Politiker (z.B. aus früheren Budgetverhandlungen) wie auch seine eigenen Kosten. Der Geldgeber habe aber von den Kostenverläufen keine Kenntnis; es fehle ihm auch das Interesse, sich über die Kostenlage der Büros genauer zu unterrichten. Er kann daher als "passiver Geldgeber" (Niskanen 1971, S.29 f.) bezeichnet werden.

Unter diesen Bedingungen ist das Büro in der Lage, sich die Renten weitgehend anzueignen, allerdings nicht in Form von Gewinnen, denn diese zu erzielen ist in der Regel nicht gestattet. Es gibt jedoch verschiedene Möglichkeiten, die Renten in anderer Weise abzuschöpfen.[?]

1. Eine erste Möglichkeit, die im Rahmen von Modell 2 verbleibt, geht zurück auf Alchian und Kessel (1962): Manager, denen aufgrund von Antitrustprozeßdrohungen Gewinnobergrenzen gesetzt sind, neigen dazu, ihre Produktionsfaktoren nicht kostenminimierend einzusetzen. Vielmehr gehen sie dazu über, umfangreiches Stabspersonal zu halten (Williamson 1964), oder aber mehr Kapital als notwendig einzusetzen (Averch und Johnson 1962). Die Produktion findet somit nicht auf der Mindestkostenkurve statt; sie ist "betrieblich ineffizient".¹⁾

¹⁾ Diese Ineffizienzform wird in Anlehnung an Leibenstein (1966) gelegentlich auch als "X-Ineffizienz" bezeichnet.

Wenn die Hypothese des Ausweichens auf betriebliche Ineffizienz für Firmen mit Gewinnbeschränkung zutrifft, so wird sie umsomehr für solche Institutionen gelten, denen jede Profiterzielung verboten ist.

2. Spielt sich der Alles-oder-Nichts-Entscheid (Optionsfixierung) auf dem Markt ab, so führt er (sie) zu keiner Abweichung von der effizienten Menge. Die Bewertung "an der Grenze" wird nämlich nicht beeinflusst.

Im politisch-bürokratischen Sektor ist aufgrund des Gewinnverbots eine weitere Lösung denkbar: Statt betriebliche Ineffizienz anzustreben, kann es für den Bürokraten attraktiv sein, die dem Geldgeber abgeschöpften Renten zur Finanzierung eines größeren Umfangs des öffentlichen Gutes zu verwenden. Diese Vorgehensweise führt zum Ergebnis des Modells von Niskanen. Im folgenden wird diese Variante der Rentenverwendung als Modell 3 bezeichnet.

Für die Niskanen-Hypothese spricht die Beobachtung, daß Lohn und Nebenbezüge des Chefbürokraten mit der Höhe des von ihm verwalteten Budgets zunehmen. Wird nur dieser Aspekt betrachtet, liegt es im Interesse des Chefbürokraten, das Budget auszuweiten. Weil der Geldgeber bei einem Budget von OBCD (Fig. 1) für die Menge OD das Maximum seiner Zahlungsbereitschaft erreicht, bleibt dem Chefbürokraten (bei gegebener Nachfragekurve) lediglich die Möglichkeit, zum Zwecke der Budgetexpansion die Produktion (über OD hinaus) zu steigern. Allerdings sinkt die Zahlungsbereitschaft mit zunehmendem Output, und der Geldgeber wird nicht mehr bereit sein, über die Menge OD hinaus die vollen (zusätzlichen) Kosten zu decken. Der Bürokrat kann jedoch die Renten aus dem intramarginalen Bereich zur Finanzierung des jeweiligen Fehlbetrages verwenden. Er nimmt eine Quersubventionierung der Aktivitäten mit geringer Priorität zu Lasten solcher mit hoher Priorität (in den Augen des Geldgebers) vor. Diese Angebotsstrategie ist solange möglich, bis die intramarginalen Renten voll-

ständig "aufgebraucht" sind; dies ist bei Gleichheit der Flächen ABC und CGF der Fall. Das Budget beträgt in diesem Fall OAGE; es ist damit um DCFE größer als bei dem kleineren Angebot OD. Ist Niskanens Hypothese der Budgetmaximierung zutreffend - auf diese Frage wird an späterer Stelle zurückgekommen - so werden Büros vor allem danach streben, die Produktion auszudehnen. Die erzeugte Menge des öffentlichen Gutes kann bei linearem Verlauf der Kosten- und Nachfragefunktionen gerade den doppelten Umfang der optimalen Menge aufweisen¹⁾.

Wie kann aber das Büro ein derartiges Überangebot im Verlauf des Budgetprozesses durchsetzen? Die Antwort ergibt sich aus der bereits erwähnten Annahme über den passiven Geldgeber: Der Chefbürokrat ist - vor allem aufgrund seines Informationsvorsprunges - in der Lage, dem Geldgeber alternative Budget-Outputkombinationen vorzulegen, die alle auf der Linie BF liegen. Gegenüber diesen Vorschlägen ist der Geldgeber indifferent. Damit wird es einem expansionsbewußten Chefbürokraten möglich, den Output OE zu erreichen.

Modell 2 führt zu einem hinsichtlich der Allokation effizienten Output. Die Produktionsweise ist aber betrieblich ineffizient. Modell 3 (das Niskanenmodell) impliziert dagegen Allokationsineffizienz, nunmehr verbunden mit betrieblicher Effizienz. Diese gegensätzlichen Ergebnisse folgen daraus, daß der Chefbürokrat in Modell 2 die Renten maximiert, während er in Modell 3 nach dem größtmöglichen Budget strebt.

Die Frage, inwieweit die Maximierungsannahme in Modell 2 oder Modell 3 der Wirklichkeit entspricht, ließe sich mit der

¹⁾ Dies ergibt sich aus der Lage und der Kongruenz der beiden Dreiecke ABC und CGF. Wenn die Renten jedoch sehr groß sind, so ist es möglich, daß mehr Mittel zur Verfügung stehen als zur Zusatzfinanzierung der Mengen zwischen D und der Sättigung H erforderlich sind. In diesem Falle wird das restliche Budget möglicherweise auf dem Wege betrieblicher Ineffizienz aufgebraucht. Niskanen spricht in diesem Zusammenhang von "demand constrained region", während er die oben dargestellte Situation mit "budget constrained region" bezeichnet.

Einführung komplexerer Nutzenfunktionen für den Chefbürokraten angehen. Dies ist von Migué und Bélanger (1974) und Orzechowski (1975) in Analogie zu Williamson (1964, 1970) unternommen worden. Da sich der Nutzen aber nicht unabhängig messen läßt, ergeben sich hieraus nur wenige weiterführende Erkenntnisse.

Welche Hypothese letztlich zutrifft, wird entscheidend dadurch bestimmt, wie das Einkommen des Bürokraten tatsächlich von der Höhe des Budgets abhängt, ferner welcher Möglichkeitsspielraum besteht, die abgeschöpften Renten diskretionär zu verwenden; und dies wiederum hängt entscheidend davon ab, ob das Verhalten des Geldgebers wirklich als passiv bezeichnet werden kann.

Der Wohlstand der Gesamtheit der Wähler verbessert sich weder in Modell 2 noch in Modell 3 vergleichsweise zu einem Zustand, in dem das öffentliche Gut überhaupt nicht bereitgestellt wird.

IV. Die Bürokratie in der Konkurrenzdemokratie (Modell 4)

Die entscheidende Annahme über das passive Verhalten des Geldgebers soll im nun folgenden Modell 4 grundlegend geändert werden.

Verhält sich der Geldgeber nämlich im beschriebenen Sinne, so bietet er eine "Gewinnchance" für andere "politische Unternehmer", die auf dem "Markt um die politische Führungsmacht" kämpfen (Downs 1957, Wagner 1966, 1974). Diese Außenseiter können dadurch Wählerstimmen - und somit politische Macht - gewinnen, daß sie die Renten aus der Produktion des öffentlichen Gutes den Wählern weitergeben, anstatt sie der Bürokratie zu überlassen. Voraussetzung hierfür ist die laufende Kontrolle der Bürokratie und deren Kosten- und Outputverhalten durch die einzelnen politischen Unternehmer. Allerdings gehen die Kontrollen nicht so weit, daß die Bürokratie zu vollständiger betrieblicher und allokativer Effi-

zienz gezwungen wird. Kontrollen bereiten Kosten; sie werden daher nur bis zu jenem Punkt durchgeführt, bei dem die an den Stimmengewinnen bzw. -verlusten gemessenen Grenzerträge und Grenzkosten gleich sind (Crew, Jones Lee und Rowley 1971, Breton und Wintrobe 1975).

Doch welche Art von Ineffizienz wird in einer solchen Konkurrenzdemokratie stärker kontrolliert werden? Breton und Wintrobe (1975) vermuten, daß sich die Kontrollen im wesentlichen auf die Allokationsineffizienz und weniger auf die betriebliche Ineffizienz erstrecken. Demgegenüber läßt sich jedoch allgemein festhalten, daß die einseitige Kontrolle einer Ineffizienzart nicht plausibel ist: Wird allein die Allokationsineffizienz kontrolliert, so ist es für den Chefbürokraten lohnend, auf betriebliche Ineffizienz auszuweichen. Unterliegt die betriebliche Ineffizienz der Kontrolle durch die Politiker, so wird es vorteilhaft, das Einkommen über eine Budget- und Outputerhöhung (anstelle einer Abschöpfung der Renten) zu erhöhen. Im ersten Fall ist daher das Ergebnis von Modell 2, im letzteren Fall dasjenige von Modell 3 zu erwarten¹⁾. Weil den Wählern in beiden Modellen kein Nettounutzen in der Form einer Rente übrigbleibt, sind Kontrollen, welche sich auf jeweils nur eine Art von Ineffizienz erstrecken, mit der Hypothese des politischen Wettbewerbs nicht vereinbar. Nur eine "pari-passu-Kontrolle" beider Ineffizienzarten vermag ein Ausweichen auf entweder Betriebs- oder Allokationsineffizienz zu verhindern. Nur so können die Renten für die Wähler vergrößert werden.

V. Die Bürokratie im Modell der Interessengruppendemokratie (Modell 5)

Im zuletzt erörterten Modell ist ein "perfekter Markt um die politische Führungsmacht" unterstellt worden. Auf diesem Markt fließen nahezu alle Renten aus der Produktion des öffentlichen Gutes an die Wählerschaft. In dem nun betrachte-

¹⁾ Daraus kann geschlossen werden, daß der Geldgeber im Niskanen Modell sich im Grunde nicht passiv verhält, sondern aktiv in dem Sinne, daß er ausschließlich die betriebliche Ineffizienz kontrolliert. Die Outputerhöhung liegt dann im Interesse des Büros.

ten Modell 5 wird diese Annahme aufgehoben, denn es läßt sich die Ansicht vertreten, der Wettbewerb um die politische Führungsmacht sei eher monopolistischer Natur.

1. Wähler reagieren auf Veränderungen im Angebot von seiten der "politischen Unternehmer" nicht sofort, denn bei Mehrheitswahlen hat der einzelne kein Interesse, sich genau über die Parteiprogramme und Kandidaten zu orientieren. Die Chance, mit seiner Stimme Parlamentsbeschlüsse entscheidend zu beeinflussen, ist sehr gering (s. Downs 1957).
2. Wie Buchanan und Tullock (1962) gezeigt haben, kann bereits die Institution der indirekten Demokratie ein monopolistisches Element enthalten: Werden die Abgeordneten nach dem Majorzsystem gewählt, so ist nicht sichergestellt, daß sich die Stimmenmehrheit im Parlament mit der Mehrheit der Wählerstimmen deckt. Im Extremfall ist es möglich, daß hinter einem Mehrheitsbeschluß im Parlament lediglich ein Viertel der Wählerstimmen steht.
3. Politiker und Parteien verfügen über einen Monopolschutz; denn Außenstehende müssen verschiedene Zugangsschranken überwinden, bevor sie in der Politik als Konkurrenten auftreten können (Tullock 1965 b).
4. Zwischen den Wahlterminen braucht die Regierung den Präferenzen der Wähler nicht vollumfänglich Rechnung zu tragen, weil selbst unpopuläre Maßnahmen bis zum nächsten Wahlzeitpunkt an Bedeutung verlieren (Frey und Lau 1968).
5. Mit der Stimmabgabe für einen Parlamentskandidaten nimmt der Wähler zu zahlreichen Einzelvorlagen Stellung, welche der Abgeordnete in Vertretung des Wählers vornehmen soll. Weil die Zahl der wählbaren Kandidaten sehr viel kleiner ist als die Anzahl der möglichen Kombinationen, die individuellen Präferenzen auszudrücken, sieht sich der Wähler einem monopolistisch eingeschränkten Angebot gegenüber. Er kann sich nur für ein bestimmtes Bündel von Maßnahmen aussprechen (sog. "tie-in sale" in der Mikroökonomie; s. Burstein 1960, Breton 1974).

Unter monopolistischem Wettbewerb um die Regierungsmacht haben die Politiker (Regierung und Parlament) keinen Anreiz, die Renten aus der Produktion des öffentlichen Gutes vollständig an die Wählerschaft als Ganze abzugeben¹⁾. Andererseits stellen die Politiker aber die verfassungsmäßigen Vorgesetzten der Bürokratie dar; sie besitzen damit (zumindest formal) die Verfügungsmacht über die von der Bürokratie

¹⁾ vgl. auch Bish und Warren (1972)

erzeugten Renten. Das Gewinnverbot hindert die Politiker allerdings daran, sich die Renten direkt und in Geldform anzueignen. Es ist ihnen jedoch möglich, "Gefälligkeitsgeschäfte" vorzunehmen (Margolis 1974), d.h. einen nicht monetären Tausch der Renten aus der Produktion des öffentlichen Gutes gegen andere, direkt appropriierbare Güter durchzuführen. Es lassen sich hierbei drei Tauschbeziehungen unterscheiden:

- a) ein Tausch zwischen Politikern und intensiven Nachfragern nach dem öffentlichen Gut, sowie Zulieferern des Bürokratie-Inputs;
- b) ein Tausch zwischen Politikern und Bürokratie;
- c) ein Tausch zwischen intensiven Nachfragern sowie Zulieferern und der Bürokratie.

Zu a) Intensive Nachfrager des öffentlichen Gutes sind bereit, mehr zu bezahlen, um eine Mengenausweitung (über das Pareto-optimum hinaus) durchzusetzen. Sie werden versuchen, dem Politiker "Gefälligkeiten" (wie spätere Aufsichtsratssitze und private Gegengeschäfte) anzubieten, damit dieser sich im Gegenzug dafür einsetzt, daß die Rente zur allokatonsineffizienten Produktionsausdehnung verwendet wird.

Ähnliche Gefälligkeitsgeschäfte lassen sich mit den Zulieferern abschließen. Diese können an Allokations- oder an betrieblicher Ineffizienz interessiert sein. Die erstgenannte Ineffizienzart erhöht tendenziell ihre Absatzchancen, während die zweite mehr Raum für höhere Gewinnmargen offenläßt.

Zu b) Die Beziehung zwischen Politiker und Bürokratie beschränkt sich nicht allein auf die Bereitstellung des öffentlichen Gutes und die Kontrolle der betrieblichen sowie der allokativen Effizienz. Die Politiker sind vielmehr auch auf die "Stabsdienstleistungen" der Bürokratie angewiesen. Sie benötigen von ihr Arbeitsunterlagen für die Parlamentsdebatten und Wahlkämpfe. Um sich die Mitarbeit der Bürokratie zu sichern, kann es für die Politiker von Vorteil sein, der

Bürokratie Gefälligkeiten anzubieten, d.h. sie können ihr einen Teil der dem Souverän vorenthaltenen Renten überlassen: Arbeitsüberwachung, Neueinstellungen, Gehaltserhöhungen und Anschaffungsgesuche werden großzügiger gehandhabt.

Zu c) Dieser geringere Kontrolldruck gibt der Bürokratie die Möglichkeit, unter Duldung seitens der Politiker, mit den intensiven Nachfragern und Zulieferern Gefälligkeitsgeschäfte abzuschließen. Ob sich die Resultate dieser Tauschakte in einer überoptimalen Menge bzw. Qualität oder in betrieblicher Ineffizienz niederschlagen, ist im Einzelfall zu überprüfen (s. Newhouse 1970, Pauly und Redisch 1973, Lindsay 1975).

Zusammenfassend zeigt sich, daß die Renten aus der Bereitstellung des öffentlichen Gutes in einer Demokratie mit monopolistischem Wettbewerb keineswegs vollumfänglich den Wählern, sondern z.T. auch den Politikern, den Interessengruppen und der Bürokratie zufließen. Es läßt sich aber nicht genau bestimmen, welche der drei Gruppen vor allem in den Genuß der Renten gelangt, und ob sich die Rentenverwendung eher in Allokations- oder in Betriebsineffizienz niederschlägt.

VI. Bürokratische versus privatwirtschaftliche Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen

In den bisher erörterten Modellen wurde auf verschiedene Ursachen bürokratischer Ineffizienz hingewiesen. Allerdings dürfen die daraus folgenden Wohlfahrtsverluste nicht verabsolutiert werden. Wirtschaftspolitisch relevant ist lediglich, ob eine bessere Alternative besteht. Es ist hier nicht möglich, alle denkbaren Organisationsformen, die anstelle der bürokratischen Produktion treten können, darzulegen und zu vergleichen. In der ordnungspolitischen Diskussion wird jedoch vor allem die Frage aufgeworfen, ob nicht die privatwirtschaftliche Organisation wesentlich effizienter ist als

die staatlich-bürokratische, wobei das Gut über das Vergabewesen öffentlich bereitgestellt, oder aber unter Anwendung des Ausschlußprinzips (gegen Entgelt) angeboten werden kann.¹⁾

Hierzu ergeben sich folgende Überlegungen:

1. Besteht private Produktion, jedoch weiterhin öffentliche Bereitstellung, so ist mit der Wahl dieser Organisationsform kein Beitrag zur Einschränkung möglicher Allokationsineffizienz geleistet. Der staatliche Nachfrager kann dem privaten Anbieter auf dem Wege einer Alles-oder-Nichts-Option die Renten abschöpfen und diese zur Angebotsausweitung verwenden. Nur bei zusätzlicher Anwendung des Ausschlußprinzips, d.h. bei privatwirtschaftlichem Angebot (gegen Entgelt) könnte ein Überangebot tendenziell vermieden werden.²⁾
2. Das Argument der höheren Effizienz privatwirtschaftlicher Produktion stützt sich vor allem auf das vermutlich besser wirkende Anreizsystem in privaten Unternehmungen (und, damit verbunden, auf einen geringeren Grad an betrieblicher Ineffizienz). Dieser behauptete Vorzug der Privatwirtschaft wird folgendermaßen begründet:
 - a) Zwar sind privatwirtschaftliche Manager staatlichen Chefbürokraten insofern vergleichbar, als beide kein Eigentum an den Produktionsmitteln besitzen, und damit auch kein sehr starkes Interesse haben, die Renten zugunsten anderer Individuen (Aktionäre bzw. Stimmbürger/Steuerzahler) zu maximieren (s. Berle und Means 1932). Jedoch nur privatwirtschaftliche Unternehmen erzielen einen Gewinn, und dieser stellt einen leicht überprüf- baren Effizienzindex dar (Lindsay 1975). Ein rückläufiger Gewinn schlägt sich in fallenden Börsenkursen nieder;

¹⁾ Die Frage der Ausschlußkosten sei hier nicht näher behandelt.

²⁾ In diesem Fall könnte sich die Allokationsineffizienz allerdings in "Unterproduktion" (infolge Monopolisierung) niederschlagen. Leibenstein (1966) hat jedoch gezeigt, daß diese Art von Allokationsineffizienz nicht sehr bedeutsam ist.

denn zahlreiche Aktionäre stoßen ihre Papiere ab und suchen lohnendere Anlageformen. Wie Manne (1965) ausgeführt hat, eröffnet diese Entwicklung Gewinnchancen für außenstehende oder potentielle Unternehmer. Sie können den zur Kontrolle der Unternehmung erforderlichen Firmenanteil erwerben, das bisherige Management durch eine effizientere Führungsspitze ersetzen und den Ertrag dieser Effizienzverbesserung, der sich in steigenden Aktienkursen niederschlägt, einstecken. Anstelle des Aktienerwerbs können auch andere Übernahmefethoden, wie die der Fusion (durch Aktientausch) oder informelle Übereinkommen der Hauptaktionäre treten mit dem Ziel, das Management zu ersetzen.

Eine ähnliche Kontrolle des Managements gibt es im öffentlichen Sektor über Parteienkonkurrenz und allgemeine Wahlen. Es besteht jedoch der Verdacht, diese funktioniere weniger effizient (s.o. Abschn. IV und V) als im privaten Bereich.

Das Argument des mangelnden Funktionierens kann allerdings auch gegenüber dem privatwirtschaftlichen Bereich angeführt werden: Einmal ist die Übertragbarkeit der Aktien großer Unternehmungen häufig durch Vinkulierungen und Eintragungspflichten erschwert. Zum anderen ist eine Fusion auf dem Wege des Aktientausches nur mit Zustimmung des betroffenen Managements möglich. Inwiefern die Hauptaktionäre (wie etwa auch Banken mit Depotstimmrechten) eine informelle Effizienz-Kontrolle über das Management ausüben, ist noch nicht hinlänglich geklärt (s. aber Shonfield 1965).

- b) Auch wenn die Kontrolle durch Außenseiter nur mangelhaft vorgenommen wird, so läßt sich einwenden, der drohende Bankrott werde die Leitung einer privaten Unternehmung zu effizienterer Unternehmensführung anhalten (und gerade dieser Anreiz fehle bei einem öffentlichen Büro). Doch die Bankrottdrohung kann möglicherweise einen sehr schwachen Anreiz auslösen, nämlich

dann, wenn die Regierung Vollbeschäftigung um jeden Preis zu erhalten sucht, indem sie durch eine expansive Geldpolitik es gar nicht (oder nur in Einzelfällen) zur Arbeitslosigkeit kommen läßt. Fehlentscheidungen der Unternehmensleitungen werden sich dann in schwächerem Maße in Verlustziffern und Firmenschließungen niederschlagen.

Werden diese Mängel im Anreizsystem des privatwirtschaftlichen wie des staatlichen Bereichs als gegeben angesehen, so lassen sich schwerlich Hypothesen aufstellen, welche der beiden Organisationsformen tendenziell effizienter ist. Ein Versuch, dieser Frage nachzugehen, besteht in folgender Vorgehensweise: Anstatt theoretische Hypothesen über öffentliche versus private Anreizsysteme empirisch zu testen, könnte auch umgekehrt von den empirischen Befunden auf die relative Effizienz des Anreizsystems geschlossen werden.

Derartige Versuche liegen inzwischen vor: Zum Beispiel wird eine Dienstleistung betrachtet, welche im Idealfall durch die staatliche Bürokratie als öffentliches Gut bereitgestellt, aber auch von einer gewinnorientierten Unternehmung als privates Gut gegen Preise angeboten wird. In empirischen Untersuchungen müssen allerdings Anpassungen an die statistischen Gegebenheiten vorgenommen werden: Einmal gibt es in praxi kaum Fälle, in denen eine Leistung sowohl als rein öffentliches als auch als rein privates Gut angeboten wird. Oft lassen sich daher Vergleiche nur zwischen unterschiedlichen Management-, nicht aber zwischen verschiedenartigen Angebotsformen durchführen. Ferner treten in einigen Studien halbstaatliche oder ähnliche Institutionen anstelle der staatlichen Bürokratien. Im weiteren bestehen Schwierigkeiten, eine geeignete Maßeinheit für den Output zu finden, setzt sich dieser doch aus einem Bündel zahlreicher Komponenten zusammen, von denen nur einige berücksichtigt werden können (Becker 1971). Schließlich beziehen sich die bisher durchgeführten Messungen

vorwiegend auf die Vereinigten Staaten. Eine Übertragung auf europäische Länder ist daher nur unter Berücksichtigung der veränderten Verhältnisse möglich.

Die Ergebnisse der verschiedenen empirischen Untersuchungen, welche sich auf die Leistungen des Feuerwehrwesens, der Müllabfuhr, der Luftverkehrslinien, der Elektrizitätsversorgung, von Krankenhäusern und Krankenversicherungen sowie der Spar- und Leihkassen beziehen, sind in Tabelle 1 wiedergegeben. Sie zeigen, daß privatwirtschaftliche, gewinnorientierte Unternehmungen im allgemeinen effizienter arbeiten als Nichtprofitorganisationen. Nur in wenigen Fällen schneidet die nicht gewinnorientierte Produktion besser ab.¹⁾

Der wesentliche Einwand gegen diese Art von Effizienzvergleich dürfte sich gegen die oben erwähnte Schwierigkeit richten, alle relevanten Outputkomponenten erfassen zu können. Ist deren Zahl sehr groß, so wird das Ergebnis nicht eindeutig zugunsten der einen oder anderen Organisationsform ausfallen. Die dann notwendige Gewichtung der einzelnen Komponenten ist nämlich mit Schwierigkeiten verbunden.

Dies sei anhand einer oft vernachlässigten Outputkomponente, dem Angebotsrisiko, kurz erläutert: Bei staatlich-bürokratischem Angebot ist sichergestellt, daß die Dienstleistung bei Bedarf zur Verfügung steht. Ohne Billigung des verantwortlichen demokratischen Entscheidungsgremiums kann keine Betriebsauflösung erfolgen. Dies mag erklären, warum manche Gebietskörperschaften beispielsweise "Autarkie" in Dienstleistungsbereichen, wie Elektrizitätsversorgung, anstreben, obwohl ein privatwirtschaftliches, überregionales Angebot billiger wäre (s. Wallace und Junk 1970; Moore 1970). Ähnliche Argumente können für staatliche (statt privater) Krankenhäuser, Luftverkehrsgesellschaften etc. sprechen.

¹⁾ Zum Problem der Müllentsorgung sei ergänzend auf die Studie von Hirsch (1965), sowie auf die Untersuchung von Pier, Vernon und Wicks (1974) hingewiesen, derzufolge für kleinere Gemeinden die private, für große Gemeinden jedoch die öffentliche Organisationsweise vorteilhaft ist.

Tabelle 1

Effizienzvergleiche nicht-profitorientierter und profitorientierter Unternehmungen

Art der Dienstleistung (Untersuchungsjahr) Autor (Veröffentlichungsjahr)	Organisationsformen	Maßeinheit	Kosten-, bzw. Produktivitäts- differenz: Öff. (bzw. nicht-profit): privat in %
1. Feuerwehr (1970/71) Ahlbrandt (1974)	staatlich-bürokratisch vs. private Kontrakt- unternehmung	Kosten pro Kopf der Bevölkerung	zwischen + 39 % und + 88 %
2. Müllabfuhr und Müllablage- rung (1965) Spann (1975)	staatlich-bürokratisch vs. private Kontrakt- unternehmung	Kosten pro Kopf der Bevölkerung	+ 43 %
3. Luftverkehrsunternehmen (1953-1969, Durchschnitt) Davies (1971)	staatliche vs. private Gesellschaft	Output: a) Transportierte Fracht u. Post pro Beschäft. b) Transportierte Passagiere pro Beschäft. c) Umsatz pro Beschäft.	- 55 % - 17 % - 12 %
4. Elektrizitätsversorgung (1964,65) a) Wallace und Junk (1970) b) Spann (1975)	staatliche vs. private Gesellschaften staatliche vs. private Gesellschaften gleicher Größe (1965/1969)	a) laufende Kosten pro KWH b) Investitions- kosten pro KW a) laufende Kosten pro KWH b) fixe Kosten pro KWH	+ 74 % + 39 % 1965 1969 Fall A ¹⁾ Fall B ²⁾ Fall A ¹⁾ Fall B ²⁾ 0; + 9 % - 3 % - 5 % + 18 %; + 27 % - 4 % + 21 %
5. Krankenhäuser (1953/55) Clarkson (1972)	staatliche vs. private (profitorientierte) Krankenhäuser	Einzelne Aufwand- arten bei gegeb. Output (Auswahl) a) %-Anteil der Krankenhäuser mit geschrieb. Personalvor- schriften (öff.:privat) b) %-Anteil der Krankenhäuser mit regelmäßigen Staff-Meetings (öff.:priv.)	+ 20 % + 5 %
6. Krankenversicherungen (1970) Clarkson (1972)	Nicht-profitorientier- te vs. private (profit- orientierte) Gesell- schaften	∅ a) Erledigungs- kosten ∅ b) Erledigungszeit ∅ c) Irrtümer	+ 15 % + 60 % - 55 %
7. Spar- und Leihkassen (1962-64) Nicols (1967)	Nicht-profitorientier- te Genossenschaften vs. private Aktiengesell- schaften	Betriebskosten	zwischen + 30 % bis + 13 %

Fußnoten zu Tabelle 1:

1) Fall A = Öffentliche Versorgungsbetriebe von Los Angeles versus private
Versorgungsunternehmung von San Diego.

2) Fall B = Öffentliche Versorgungsbetriebe von San Antonio versus private
Versorgungsunternehmung Dallas.

Deutlich kommt der Risikoaspekt in der Studie von Frech (1974) zum Ausdruck: Private gewinnorientierte Krankenversicherungen weisen zwar bedeutend geringere Administrations- und Zeitkosten auf (vgl. Tab. 1). Die Zahl der Irrtümer, welche sich im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Fälle ergeben, ist bei nicht profitorientierten Unternehmungen jedoch um 55% geringer¹⁾.

Derartige Ergebnisse werfen die Frage auf, ob das größere Angebotsrisiko bei privatwirtschaftlicher Organisation ein Marktversagen darstellt, das durch staatlich-bürokratische Produktion zu beseitigen ist. Einer derartigen These kann nicht a priori zugestimmt werden. Wesentlich ist, ob es sich bei diesem Risiko um eine öffentliche Komponente eines sonst privaten Gutes handelt; diese Frage ist in vielen Fällen nicht eindeutig geklärt.²⁾ Aber auch wenn Risikoabsicherung eine öffentliche Komponente der zur Diskussion stehenden Leistung darstellt, und eine staatliche Produktion aus diesem Grund angezeigt erscheint, so ist demgegenüber doch die betriebliche Ineffizienz in Betracht zu ziehen, die mit der staatlichen Produktion einhergehen kann. Welcher der beiden Aspekte schwerer wiegt, ist im Einzelfall zu analysieren. Trotz der angebrachten Vorbehalte zeigen diese Überlegungen, daß die Entscheidung über die öffentliche oder private Produktion einer Leistung nicht von vornherein feststehen sollte, sondern einer sorgfältigen Abwägung bedarf. Hierzu leisten vergleichende Effizienzstudien einen nützlichen Beitrag. Sie helfen, die Rationalität des politischen Auswahlprozesses zu erhöhen, und vermindern damit die Einflußnahme interessenorientierter Argumente.

¹⁾ Signifikant bei 10% Irrtumswahrscheinlichkeit.

²⁾ So argumentiert z.B. Arrow (1962), daß die Risikoabsicherung oft den Charakter eines öffentlichen Gutes besitze, denn für zahlreiche Risiken gebe es keinen Markt, auf dem man sich absichern könne. Demsetz (1969) weist demgegenüber darauf hin, daß bei Fehlen eines Marktes noch nicht auf Ineffizienz geschlossen werden könne. Die gesellschaftlichen Grenzkosten für zusätzliche Risikoabsicherung könnten einfach für jedes Outputniveau oberhalb der marginalen gesellschaftlichen Zahlungsbereitschaft liegen.

VII. Schlußfolgerungen:

Im Zentrum der mikroökonomisch orientierten Theorie der Bürokratie steht die Monopolstellung der Büros. Diese bewirkt, daß die Wähler/Steuerzahler nicht automatisch in den Genuß der erzeugten Renten gelangen. Eine weitgehende Übertragung der Renten an diese Individuen ist nur dann zu vermuten, wenn vollständige Konkurrenz der Politiker um die Gunst der Wähler vorliegt. Bei unvollständigem politischem Wettbewerb hingegen sind Bürokratie, Politiker und Interessengruppen in der Lage, sich einen Teil der Renten anzueignen. Welche dieser Gruppen in welchem Maß vom öffentlichen Angebot profitiert, kann allein aufgrund von theoretischen Überlegungen nicht festgestellt werden. Es läßt sich lediglich vermuten, daß sich der Kampf um die Renten der öffentlichen Leistungen in ausgedehnter Allokations- und Betriebsineffizienz der Bürokratie niederschlägt. Allokationsineffizienz läßt sich im allgemeinen nur schwer erfassen. Das Ausmaß der Betriebsineffizienz im öffentlichen Bereich kann jedoch im Vergleich zu privatwirtschaftlich geführten Unternehmungen annäherungsweise ermittelt werden. Derartige Gegenüberstellungen dienen als politische Entscheidungshilfe bei der Frage, ob eine Leistung staatlich oder privatwirtschaftlich herzustellen und anzubieten sei.

Obwohl der hier gewählte Ansatz es erlaubt, Hypothesen aufzustellen, und diese in beschränktem Ausmaß empirisch auch zu testen, sind in ihm verschiedene Aspekte nicht erfaßt. So sind z.B. die Fragen nach dem inneren Aufbau und dem Grad des möglichen Wettbewerbs zwischen den einzelnen Büros ausgeklammert. Unberücksichtigt bleibt auch die Entwicklung des Budgetprozesses im Zeitablauf, d.h. die Frage, inwieweit Entscheidungen inkrementalistisch getroffen werden, und welche Rolle die Bürokratie dabei spielt.¹⁾

¹⁾Vgl. Davis, Dempster und Wildavsky (1974) sowie als Fallstudie für einen schweizerischen Kanton, Blankart (1974).

Diese Probleme mit einzubeziehen würde über das Ziel der vorliegenden Untersuchung hinausgehen. In dieser geht es in erster Linie darum, einige bisher vernachlässigte Aspekte aus den Theorien der Firma, des Wettbewerbs und der öffentlichen Wirtschaft für die ökonomische Theorie der Bürokratie nutzbar zu machen. Es bleibt weiteren Studien vorbehalten, eine Verknüpfung zu den dynamischen Modellansätzen herzustellen sowie dem inneren Aufbau der Bürokratie stärker Rechnung zu tragen.

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- R. AHLBRANDT, jr., Efficiency in the Provision of Fire Services, Public Choice, Vol. XVI, Fall 1973, S. 1 - 15.
- A. ALCHIAN und R.A. KESSEL, Competition, Monopoly, and the Pursuit of Money, in: NBER (Hrsg.), Aspects of Labor Economics, Princeton N.J., Princeton University Press, 1962.
- K.E. ARROW, Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, in: Nat. Bur. of Econ. Res., Hrsg., The Rate and Direction of Economic Activity: Economic and Social Factors, Universities, Conference Series, Princeton 1962, S. 609 - 625.
- H. AVERCH und L.L. JOHNSON, Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, Am.Ec.R., Vol. 52, December 1962, No. 5, S. 1053 - 1069.
- G.S. BECKER with assistance of M. GROSSMAN and R.T. MICHAEL, Economic Theory, New York, Alfred A. Knopf, Inc., 1971.
- A.A. BERLE und G. MEANS, The Modern Corporation and Private Property, New York, Mac Millan, 1932.
- R.L. BISH und R. WARREN, Scale and Monopoly Problems in Urban Government Services, urban affairs quarterly, Vol. 8, Sept. 1972, Nr. 1, S. 97 - 122.
- D. BLACK, The Theory of Committees and Elections, Cambridge, Mass., Cambridge Univ. Press, 1958.
- B. BLANKART, Die Budgeterstellung schweizerischer Gemeinwesen in ökonomischer Sicht, Schweiz. Zeitschr. f. Volksw. u. Stat., 110. Jg., Sept. 1974, Heft 3, S. 319 - 340.
- H.R. BOWEN, The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources, Quart.J.of Ecs., Vol LVII, Nov. 1943, S. 27 - 48.
- A. BRETON, The Economic Theory of Representative Government, Chicago, Aldine Publishing Company, 1974.
- A. BRETON und R. WINTROBE, The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, erscheint in J. of Pol.Ec. 1975.
- J.M. BUCHANAN, Public Finance in Democratic Process, Chapel Hill, Univ. of North Carolina Press, 1967.
- J.M. BUCHANAN und Ch.J. GOETZ, Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, J. of Publ.Ec., Vol. 1, Spring 1972, S. 25 - 43.
- J.M. BUCHANAN und G. TULLOCK, The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.
- M.L. BURSTEIN, The Economics of Tie-In Sales, Rev. of Ec. & Stat., Vol. 42, Febr. 1960, S. 68 - 73.

- K.W. CLARKSON, Some Implications of Property Rights in Hospital Management, J. of Law & Ec., Vol. 15, Oct. 1972, S. 363 - 384.
- M.A. CREW, M.W. JONES-LEE und C.K. ROWLEY, X-Theory versus Management Discretion Theory, Southern Ec.J., Vol. XXXVIII, Oct. 1971, Nr. 2, S. 173-184.
- D.G. DAVIES, The Efficiency of Public versus Private Firms, The Case of Australia's Two Airlines, J. of Law & Ec., Vol. 14, April 1971, S. 149 - 165.
- O.A. DAVIS, M.A.H. DEMPSTER, A. WILDAVSKY, Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations, Brit.J. of Pol.Sc., Vol. 4, Oct. 1974, Part 4, S. 419 - 452.
- L. DE ALESSI, An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and the Evidence from the Electric Power Industry, Public Choice, Vol. XIX, Fall 1974, S. 1 - 42.
- H. DEMSETZ, Information and Efficiency: Another Viewpoint, J. of Law & Ec., Vol. 12, April 1969, S. 27 - 37.
- A. DOWNS, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.
- A. DOWNS, A Theory of Bureaucracy, Am.Ec.R., P & P, Vol. LV, May 1965, No. 2, S. 439 - 446, deutsch in: H.P. Widmaier, Hrsg., Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M., Athenäum Fischer, 1974, S. 199 - 207.
- A. DOWNS, Inside Bureaucracy, Boston, Little, Brown & Co., 1967.
- H.E. "TED" FRECH III, The Property Rights Theory of the Firm: Empirical Results from a Natural Experiment, University of California, Santa Barbara, Department of Economics, Working Paper in Economics, No. 28, 1974.
- B.S. FREY und L.J. LAU, Towards a Mathematical Model of Government Behaviour, Zeitschr.f.Nat.Ök., Vol. 28, 1968, Heft 3/4, S. 355 - 380.
- A.C. HARBERGER, Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics: An Interpretive Essay, J. of Law & Ec., Vol. IX, September 1971, No. 3, S. 785 - 797.
- W.Z. HIRSCH, Cost Functions of Government Service: Refuse Collection, Rev. of Ec. & Stat. Vol. XLVII, Febr. 1965, Nr. 1, S. 87 - 92.
- H. LEIBENSTEIN, Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", Am.Ec.R., Vol. LVI, June 1966, Nr. 3, S. 392 - 415.
- C.M. LINDSAY, Veterans' Administration Hospitals: An Economic Analysis of Government Enterprise, Washington D.C., American Enterprise Institute, erscheint demnächst, 1975.
- H.G. MANNE, Mergers and the Market for Corporate Control, J. of Pol.Ec., Vol. LXXIII, April 1965, No. 2, S. 110 - 120.
- J. MARGOLIS, Public Policies for Private Profits: Urban Government, in: H. HOCHMAN und G.E. PETERSON (Hrsg.), Redistribution through Public Choice, New York und London, Columbia Univ.Press. 1974, S. 289 - 319.
- A. MARSHALL, Principles of Economics, 1890, deutsch: Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart, Berlin, Cotta'sche Buchhandlung Nachf. 1905.
- J.L. MIGUE und G. BÉLANGER, Toward a General Theory of Managerial Discretion, Public Choice, Vol. XVII, Spring 1974, S. 27 - 43.
- L. von MISES, Bureaucracy, New Haven, Yale University Press, 1944.

- T.G. MOORE, The Effectiveness of Regulation of Electric Utility Prices, South.Ec.J., Vol. 36, April 1970, No. 4, S. 365-375.
- J.P. NEWHOUSE, Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital Am.Ec.R., Vol. LX, March 1970, Nr. 1, S. 64 - 74.
- A. NICOLS, Stock versus Mutual Savings and Loan Associations: Some Evidence of Differences in Behavior, Am.Ec.R., Vol. 57, P & P, May 1967, No. 2, S. 337 - 346.
- W.A. NISKANEN, The Peculiar Economics of Bureaucracy, Am.Ec.R., P & P, Vol. LVIII, May 1968, S. 293 - 305, deutsch in: H.P. Widmaier, Hrsg., Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M., Athenäum Fischer, 1974, S. 208 - 222.
- W.A. NISKANEN, Bureaucracy and Representative Government, Chicago und New York 1971.
- W.P. ORZECZOWSKI, Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions, and Evidence, erscheint in: T.E. BORCHERDING (Hrsg.) Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth, Durham, N.C., Duke Univ.Press, 1975.
- M. PAULY und M. REDISCH, The Not-for-Profit Hospital as a Physician's Cooperative, Am.Ec.R., Vol. 63, March 1973, No. 1, S. 87 - 99.
- W.J. PIER, R.B. VERNON und J.H. WICKS: An Empirical Comparison of Government and Private Production Efficiency, Nat.Tax J., Vol. XXVII, Dec. 1974, No. 4, S. 653 - 656.
- R.A. POSNER, Theories of economic regulation, Bell J. of Ec. & Man.Sc., Vol. 5, Autumn 1974, No. 2. S. 335 - 358.
- C.K. ROWLEY, Antitrust and Economic Efficiency, London und Basingstoke, Macmillan, 1973.
- P.A. SAMUELSON, The Pure Theory of Public Expenditures, Rev. of Ec. & Stat., Nov. 1954, S. 387 - 389.
- A. SHONFIELD, Modern Capitalism, London, Oxford Univ. Press, 1965.
- R.M. SPANN, Public vs. Private Provision of Governmental Services, erscheint in: T.E. BORCHERDING, Hrsg. Budgets and Bureaucrats, The Sources of Government Growth, Durham, N.C., Duke Univ. Press, 1975.
- G.J. STIGLER, The theory of economic regulation, Bell J. of Ec. & Man. Sc., Vol. 2, Spring 1971, No. 1, S. 3 - 21
- G. TULLOCK, The Politics of Bureaucracy, Washington, D.C., Public Affairs Press, 1965 (1965a).
- G. TULLOCK, Entry Barriers in Politics, Am.Ec.R., P & P, Vol. LV, May 1965, No. 2, S. 458 - 471, deutsch in: H.P. WIDMAIER, Hrsg., Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M., Athenäum Fischer, 1974, S. 163 - 172 (1965b).
- R.E. WAGNER, Pressure Groups and Political Entrepreneurs: A Review Article, in: G. Tullock, Hrsg., Papers on Non-Market Decision Making Vol. I, Charlottesville, Va., Th. Jefferson Center for Political Economy, 1966, S. 161 - 170.
- R.E. WAGNER, Supply Side Aspects of the Theory of Local Government: Owners, Managers, and Take-Over Bids, Manusk., Blacksburg, Va., Center for Study of Public Choice, VPI, 1974.

- R.L. WALLACE und P.E. JUNK, Economic Inefficiency of Small Municipal Electric Generating Systems, Land Ec., Vol. 46, Nov. 1970, S. 98 - 104.
- M. WEBER, Grundriß der Sozialökonomik, III. Abteilung, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, Mohr, 1922.
- K. WICKSELL, Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuersystems Schwedens, Jena, Gustav Fischer 1896.
- O.E. WILLIAMSON, Corporate Control and Business Behavior, Engelwood Cliffs, N.J., Prentice Hall Inc., 1970.
- O.E. WILLIAMSON, The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in an Theory of the Firm, Engelwood Cliffs, N.J., Prentice Hall Inc., 1964.