

Bögel, Simon

**Master Thesis**

## Anreize bei der Budgetierung: Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung?

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 13

**Provided in Cooperation with:**

Chair of Public and Nonprofit Management, University of Potsdam

*Suggested Citation:* Bögel, Simon (2012) : Anreize bei der Budgetierung: Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung?, Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, No. 13, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-58124>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/64562>

**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.*



<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>



Universität Potsdam

Simon Bögel

## Anreize bei der Budgetierung

Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung?



Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management



Simon Bögel

## **Anreize bei der Budgetierung**

Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung?

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de/> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2012**

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

**ISSN (Online) 2190-4561**

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:  
Namensnennung – Weitergabe zu gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland  
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>

Potsdam, Univ., Masterarbeit, 2011

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam  
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2012/5812/>  
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-58124>  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-58124>



## **Kurzfassung**

Die vorliegende Arbeit untersucht das Zusammenspiel von Motiven und Anreizen sowie beobachtbaren dysfunktionalen Verhaltensweisen von Managern bei der Berliner Median-Budgetierung.

Von einer Literaturrecherche ausgehend wird zunächst das theoretische Konzept der Dysfunktionen näher gehend erläutert und erklärt. Um den Aussagegehalt der theoretischen Annahmen zu überprüfen und somit eine Verbindung zwischen Einzelfallstudie und generellem theoretischem Kontext zu erhalten, werden hierzu Hypothesen aufgestellt.

Darauf aufbauend folgt eine Einzelfallstudie der Berliner Median-Budgetierung mit Fokus auf die Amtsleiter der Leistungs- und Verantwortungszentren.

Auf der fallbezogenen Ebene zeigt sich, dass die ursprünglich in der Berliner Median-Budgetierung intendierten Anreizfunktionen bei den Amtsleitern weitestgehend nicht verfangen. Vielmehr produziert das Verfahren Anreize, die dysfunktionale Verhaltensweisen fördern. Auf der generellen Ebene kann hierzu ein Zusammenhang zwischen theoretischen Annahmen zu Dysfunktionen und den Beobachtungen der Einzelfallstudie hergestellt werden. Somit lassen sich dysfunktionale Handlungsmuster innerhalb der Berliner Median-Budgetierung mittels Erklärungsmodellen der theoretischen Konzeption begründen.

## **Abstract**

This thesis analyzes the interaction of motives and incentives and observable dysfunctional behavior of managers at the Berlin median-budgeting system.

First, the thesis explains the theoretical concept of dysfunctions, as explained in the literature. Hypotheses are established to verify the significance of the theoretical assumptions, thus establishing a connection between the case-study with the general theoretical context. Thereon a single case-study of the Berlin median-budgeting system follows. The research results show that the intended incentive-functions in the Berlin median-budgeting system do not affect the head officials. The procedure rather supports dysfunctional behavior. A connection can be drawn between the results of the case study and the general theoretical assumptions. Therefore, dysfunctional behavior at the local level of the Berlin median-budgeting system can be explained with the help of explanatory models of the theoretical concept.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>V</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>VI</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1. Gegenstand der Untersuchung .....	1
1.2. Ziele der Arbeit.....	2
1.3. Vorgehensweise.....	3
<b>2. Dysfunktionen in der öffentlichen Verwaltung .....</b>	<b>4</b>
2.1. Dysfunktionales Verhalten als Thema wissenschaftlicher Arbeiten.....	4
2.2. Theoretische Fundierung von Dysfunktionen .....	8
2.2.1. Begriffsdefinition .....	8
2.2.2. Prinzipal-Agent-Theorie .....	11
2.2.3. Effekte von dysfunktionalem Verhalten .....	17
2.2.4. Zusammenfassung .....	17
<b>3. Die Berliner Bezirke als Fallstudie .....</b>	<b>19</b>
3.1. Fallstudie als Untersuchungsform .....	19
3.2. Die Berliner Verwaltung .....	20
3.2.1. Aufbau und Reform der Berliner Verwaltung .....	20
3.2.2. Das Median-Budgetierungsverfahren .....	23
3.2.3. Anreize des Median-Budgetierungsverfahrens.....	26
3.3. Operationalisierung .....	29
3.3.1. Datenerhebung.....	29
3.3.2. Datenerfassung .....	29
<b>4. Fallanalyse: Die Berliner Median-Budgetierung .....</b>	<b>33</b>
4.1. Empirische Befunde .....	33
4.2. Analyse I: Die Berliner Median-Budgetierung .....	36
4.2.1. Das Normierungs- und Preiskorrekturverfahren .....	36
4.2.2. Das Planmengen- und Wertausgleichsverfahren .....	38

4.2.3. Das Globalsummenprinzip.....	42
4.2.4. Dimensionen der Produkte .....	45
4.2.5. Rahmenbedingungen und Buchungsverfahren .....	47
4.2.6. Fehlende Kontroll- und Sanktionsmechanismen .....	48
4.2.7. Zusammenfassung .....	49
4.3. Analyse II: Theoretischer Bezug der Ergebnisse .....	52
4.3.1. Hypothesen .....	52
4.3.2. Zusammenfassung .....	55
<b>5. Zusammenfassung .....</b>	<b>57</b>
5.1. Rückblick.....	57
5.2. Kritik .....	59
5.3. Ausblick.....	60
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>61</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>66</b>

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abschn.	Abschnitt
Art.	Artikel
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
BVV	Bezirks-Verordnetenversammlung
Bw/ buw	budgetwirksam/ budgetunwirksam
IP	Interviewpartner
Kap.	Kapitel
LuV	Leistungs- und Verantwortungszentrum (Amt)
PKV	Preiskorrekturverfahren
PWV	Planmengen- und Wertausgleichverfahren
SenFin	Senatsverwaltung für Finanzen
SenInnSport	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
VvB	Verfassung von Berlin
VGG	Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modell der Hidden Action .....	14
Abbildung 2: Modell der Hidden Intention .....	15
Abbildung 3: Modell der Hidden Characteristics .....	15
Abbildung 4: Modell der Verwaltungsstruktur Berlins I .....	21
Abbildung 5: Modell der Verwaltungsstruktur Berlins II .....	22
Abbildung 6: Median-Budgetierungsverfahren.....	25
Abbildung 7: Modell zur Messung einer Gesamtperformance .....	30
Abbildung 8: Analyseschema der Performancedimensionen.....	31
Abbildung 9: Analyseschema Gaming vs. Effort Substitution .....	31

# 1. Einleitung

## 1.1. Gegenstand der Untersuchung

Im Jahre 1958 veröffentlicht A. Nove unter dem Titel „The Problem of ‚Success Indicators‘ in Soviet Industry“ einen wissenschaftlichen Artikel, der Produktionsdefizite sowjetischer Betriebe durch die *dysfunktionalen Verhaltensweisen* der verantwortlichen Mitarbeiter zu erklären versucht (Nove 1958). Nove beschreibt dabei die Vorgänge innerhalb eines Metallwaren fertigenden Betriebes, dessen Zielvorgabe in produzierten Tonnen des jeweiligen Gutes formuliert wird. Das Erreichen der Zielvorgabe resultiert in positiven Konsequenzen für die Mitarbeiter des Unternehmens. Als Ergebnis steigert sich die produzierte Tonnage des Gutes der Fabrik um 20%. Die eigentliche Anzahl der gefertigten Güter jedoch nur um 10% (Nove 1958: 5). Die verhaltensbedingten Effekte stehen somit in Opposition zu den kollektiven Zielen, die durch die Leistungsvorgaben artikuliert werden. Das beobachtete *Verhalten* entspricht daher nicht, was allgemein unter einer effizienten und effektiven Arbeitsweise verstanden wird.

Dass der öffentliche Sektor westlicher Industrienationen in der heutigen Zeit ebenfalls nicht vor solchen *Verhaltensweisen* gefeit ist und diese sogar teilweise dieselben Muster wie in den Sowjet-Systemen aufweisen, zeigen aktuelle Arbeiten zum Thema (Hood 2006; Courty et al. 2004). So existieren Beispiele aus dem, nach modernen Gesichtspunkten des New Public Management, reformierten englischen Gesundheitssystem (Hood 2006). Untersuchungen zum deutschen öffentlichen Sektor fehlen jedoch weitgehend.

Da eine selbstständige und kongruente Theorie zu *Dysfunktionen* bisher nicht existiert, besteht das zentrale Interesse der Forschungen darin, Erklärungsmodelle für deren Auftreten anzubieten. Hierbei zeichnet sich ein starker Einfluss ökonomischer Theorien auf das Konzept des *dysfunktionalen Verhaltens* ab. Darauf basierend finden sich Erklärungen, wann die Wahrscheinlichkeit von *Dysfunktionen* steigt und durch welche Effekte sie hervortreten. Allerdings sind in der Konzeption von allgemein gültigen Annahmen, die der theoretischen Fundierung dienlich sind, noch Lücken zu erkennen. Das Fehlen von generellen Annahmen behindert allerdings die Weiterentwicklung des Konzeptes zur Theorie.

## 1.2. Ziele der Arbeit

Die vorliegende Arbeit verfolgt mehrere Ziele;

1) *Empirische Ergebnisse bereit zu stellen.* Um die empirischen Erkenntnisse zur Situation in Deutschland etwas zu vergrößern, präsentiert diese Arbeit eigene Befunde aus einer Fallstudie zur Berliner Budgetierung. Die aus einem solchen Einzelfall resultierenden Ergebnisse können die wissenschaftliche Diskussion dahin gehend befruchten, als dass durch sie Rückschlüsse auf theoretische Konzepte oder bereits etablierte Theorien gezogen werden können (Yin 2002).

2) *Ein Analyseschema für die Kategorisierung von dysfunktionalem Verhalten anzubieten.* Dysfunktionales Verhalten erscheint in vielerlei Variationen. Deshalb ist es sinnvoll, durch Kategorisierungen beobachtbare *Verhaltenstypen* bestimmten Mustern zuzuordnen. Damit eröffnet sich die Möglichkeit, eine Vergleichsbasis für unterschiedliche Untersuchungsobjekte zu erhalten. Darüber hinaus kann die Aufdeckung von Kausalitäten zur Beantwortung der Frage dienen, welche Einflussgrößen zu welcher Art von *Dysfunktion* führen können. Ein Ziel der vorliegenden Arbeit ist deshalb, bestehende Analyseschemata zur Erfassung und Kategorisierung von *dysfunktionalem Verhalten* in öffentlichen Verwaltungen weiter zu modifizieren.

3) *Einen kleinen Beitrag zur Theorieentwicklung zu leisten.* Der Variantenreichtum der beobachtbaren Phänomene und Wirkungsmechanismen erschwert eine theoretische Weiterentwicklung des Konzeptes ungemein und lässt ein kongruentes Modell der Realität in Bezug auf *Dysfunktionen* vermissen. Modelle und Kernannahmen, die zur Erklärung *dysfunktionalem Verhaltens* herangezogen werden können, finden sich meist im Bausatz bereits bestehender Theorien wie etwa der *Prinzipal-Agent-Theorie*. Unter Einbeziehung bereits artikulierter Überlegungen, bestehender Annahmen und bekannter Zusammenhänge werden in der vorliegenden Arbeit Hypothesen mit generellem Charakter erstellt. Überprüft werden diese mit den empirischen Ergebnissen zu *dysfunktionalem Verhalten* in der Berliner Verwaltung. Ein Ziel der vorliegenden Arbeit liegt somit auch darin, einen Beitrag zur Theorieentwicklung zu leisten.

### 1.3. Vorgehensweise

Diese Arbeit untergliedert sich in fünf Kapitel.

In der Einleitung wird zunächst der Gesamtkontext der Thematik dargestellt. Daran gliedern sich der Gegenstand der Untersuchung und die darin enthaltene Problemstellung. Folgend findet eine Vorstellung der gesetzten Ziele und Schwerpunkte der vorliegenden Arbeit statt.

Der Kernpunkt des zweiten Kapitels liegt auf der Darstellung des theoretischen Konzeptes. Die Entwicklung des Konzeptes wird anhand einer kritischen Auseinandersetzung themenbezogener Literatur aufgezeigt. Die relevante wissenschaftliche Literatur bietet dabei auch einen Überblick, wo die Schwerpunkte der Forschung liegen, wo Differenzen und wo Einigkeit in der Wissenschaftsgemeinde vorherrschen und welche allgemeinen Annahmen daraus gezogen werden. Die aus der Betrachtung der Literatur gewonnenen Erkenntnisse gehen schließlich in das der vorliegenden Arbeit zu Grunde liegenden Verständnis des Begriffs der *Dysfunktion* über. Aus dieser Konzeptspezifikation ergibt sich ein Set von Hypothesen.

Das Forschungsdesign der Arbeit ist Thema des dritten Kapitels. Kernpunkt ist das methodische Vorgehen zur Untersuchung und Analyse der erbrachten empirischen Erkenntnisse. Zunächst betrifft dies die Fallstudienauswahl, die Datengrundlage sowie Einschränkungen der Untersuchung. Darauf folgt dann die Operationalisierung. Diese beinhaltet auch die Präsentation eines Analyseschemas.

Im vierten Kapitel werden zunächst die Kernpunkte der erhobenen Empirie präsentiert. Darauf folgt die Analyse. Diese gliedert sich in zwei Teile: Der Schwerpunkt des ersten Teils liegt auf der Untersuchung von *dysfunktionalen Handlungsmustern* infolge der Berliner Median-Budgetierung. Im zweiten Teil werden die gewonnenen Ergebnisse dann mit den vorig aufgestellten Hypothesen konfrontiert. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse dienen als Grundlage für die folgende Diskussion. Zweck dieser Diskussion ist eine Auseinandersetzung mit den anfangs aufgestellten Annahmen zur theoretischen Fundierung des Konzeptes.

Das letzte Kapitel beginnt mit einem Überblick über die gesamte Forschungsarbeit. Dann folgen eine detaillierte Zusammenfassung sowie eine kritische Betrachtung der Untersuchung. Das fünfte Kapitel schließt mit einem Ausblick und einem Verweis auf noch bestehende Forschungslücken zum Thema.

## 2. Dysfunktionen in der öffentlichen Verwaltung

Dieses Kapitel betrachtet die wissenschaftliche Entwicklung bezüglich der Ausarbeitung eines theoretischen Konzeptes zur Erklärung *dysfunktionalen Verhaltens*.

### 2.1. Dysfunktionales Verhalten als Thema wissenschaftlicher Arbeiten

Die Frage nach Ursachen von *dysfunktionalem Verhalten* bei Verwaltungsmanagern<sup>1</sup> beschäftigt die Wissenschaftsgemeinde schon einige Jahrzehnte. Dabei drängen sich diverse Fragen zum Thema auf; zum einen, welche empirischen Befunde vorliegen und wie diese eingeordnet werden können.

Zum anderen, ob theoretische Erklärungsmodelle für das Auftreten von *dysfunktionalen Verhaltensweisen* existieren.

Und schließlich stellt sich die Frage, ob Analyseschemata bestehen, die *Dysfunktionen* erfassen, und wenn ja, wie diese konzipiert sind.

Ein Überblick über die vorhandene wissenschaftliche Literatur zum Thema kann zur Klärung der gestellten Fragen herangezogen werden.

Arbeiten mit empirischen Befunden lassen sich zum großen Teil drei Untersuchungsräumen zuordnen: den zentral gesteuerten Verwaltungssystemen der ehemaligen Sowjetunion, Untersuchungen zu Verwaltungen der USA sowie Erhebungen zum reformierten öffentlichen Sektor Großbritanniens. Die ersten Arbeiten stammen von Berliner und Nove (Nove 1958; Berliner 1956). Der Hauptfokus dieser Werke liegt dabei auf der Beschreibung der beobachteten Phänomene und der Identifizierung von bestimmten Mustern. Auch werden erste Erklärungen für die Beobachtungen geliefert. Beide Autoren verweisen auf bestimmte Grundbedingungen für das Auftreten von *dysfunktionalem Verhalten*, die auch heute noch als Voraussetzungen gelten.

Obwohl Nove neben Informationsasymmetrie und zentraler Steuerung mittels Leistungsvorgaben auch die marxistisch geprägte Ausrichtung des Sowjetsystems insgesamt als verantwortlich für das *dysfunktionale Verhalten* der Manager zeichnet, finden sich die gleichen bzw. sehr ähnliche Phänomene ebenso heute noch in dezentral gelenkten, mit Wettbewerbselementen versetzten Systemen (Nove 1958; Hood 2006). Eines dieser Systeme stellt der öffentliche Sektor Großbritanniens dar. Mehrere Untersuchungen widmen sich den

---

<sup>1</sup> Zur Vereinfachung findet in dieser Arbeit bei allen Akteuren die maskuline Schreibweise Verwendung.

in Großbritannien durchgeführten Reformen und ihren Auswirkungen (Bevan et al. 2006; Hood 2006; Kelman et al. 2009; Besley et al. 2003). Im Fokus vieler Arbeiten liegt dabei das Gesundheitssystem (Bevan et al. 2006; Kelman et al. 2009). Hood strengt einen Vergleich zwischen Typen *dysfunktionalem Verhaltens* in der Sowjetunion und Großbritannien an und sieht Anzeichen dafür, dass sich die *Verhaltensmuster* in beiden Systemen ähneln (Hood 2006). Interessant ist in diesem Zusammenhang die Arbeit von Kelman et al.. Sie untersuchen explizit Verzerrungen der Wartezeiten von Patienten in englischen Notfallaufnahme-Warteräumen (Kelman et al. 2009). Dabei bestätigt sich keine der von ihnen aufgestellten Hypothesen, welche durch *Verhalten* ausgelöste Verzerrungen erwarten lassen. Einschränken lässt sich dieses Ergebnis jedoch dahin gehend, dass sie nur einen sehr begrenzten Bereich untersuchen. Die empirischen Untersuchungen des Sowjetsystems und des öffentlichen Sektors Großbritanniens lassen Muster erkennen, die sich mit Untersuchungen aus den USA im Bereich des Schulsystems<sup>2</sup> oder von sogenannten ‚Job Training‘-Programmen im Ergebnis gleichen (Courty et al. 2004; Dixit 2002). Die teilweise gute Erfassung und Untersuchung der drei Systeme auf *Dysfunktionen* verdeutlicht aber auch eine Schwäche der existierenden Literatur. Empirische Erkenntnisse aus anderen Ländern oder Regionen mit abweichenden Verwaltungssystemen bzw. einem anders gestalteten öffentlichen Sektor sind in der internationalen Literatur weitgehend nicht vorhanden. In diesem Bereich besteht noch Nachholbedarf.

Die Entwicklung eines theoretischen Konzeptes von *dysfunktionalem Verhalten* in Verwaltungen ergibt sich aus den empirischen Befunden. Bereits Nove verweist auf bestimmte Einflussfaktoren und Beziehungsmuster, die das Auftreten von *Dysfunktionen* begünstigen (Nove 1958). Bain und auch Brown spezifizieren diese Beobachtungen und zeigen klare Kausalverbindungen auf, etwa Einflussfaktoren die den *Ratchet-Effekt* fördern (Bain et al. 1987; Brown et al. 1994). Zur Erklärung der beobachteten Phänomene bedienen sich diese Arbeiten zunehmend theoretischer Modelle, die sich seit dem Aufsatz von Nove in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen entwickelt haben. Dabei greifen die Autoren verstärkt auf Annahmen, wie die *Theorie der unvollständigen Verträge* sowie die darauf aufbauende *Prinzipal-Agent-Theorie*, zurück (vgl. Holmstrom et al. 1991; Dixit 2002).

---

<sup>2</sup> Etwa der Bezahlung von Lehrern nach den Noten ihrer Schüler (vgl. Hannaway 1992).

Geltung erhält hierbei auch die *Budgetmaximierungstheorie* von Niskanen (vgl. Niskanen 1994, 2007).

Unter Rückkopplung auf bestehende und bewährte Modelle entsteht somit ein theoretischer Rahmen, welcher das Auftreten von *dysfunktionalem Verhalten* erklären kann. Im Fokus des Interesses stehen dabei besonders die Existenz von Informationsasymmetrien sowie opportunistisches *Verhalten* der Akteure. Mit zunehmender Anzahl der Forschungsarbeiten und einer sich daraus ergebenden breiteren Perspektive werden diese beiden Elemente oftmals als Grundbedingungen für das theoretische Gesamtkonzept von *Dysfunktionen* im öffentlichen Sektor angesehen (Holmstrom et al. 1991; Dixit 2002; Bain et al. 1987).

Etwas später als die beiden vorangegangenen Elemente fokussiert sich die Forschung explizit auf die Wirkungsmechanismen von *Anreizen* in Bezug auf *dysfunktionale Verhaltensweisen*. Auslöser sind Forschungsarbeiten, die sich mit der Frage auseinandersetzen, inwiefern dem Organisationsziel dienliches *Verhalten* durch die Setzung von *Anreizen* und Sanktionen gefördert werden kann. Einen übergreifenden Überblick über die unterschiedlichen Ansätze und Entwicklungen zum Thema *Anreize* im öffentlichen Sektor bietet Heinrich (Heinrich et al. 2010). Dixit verweist dabei auf die Allgegenwärtigkeit der ökonomischen Beziehung zwischen einem Prinzipal und einem Agenten, bei welcher der erstere das *Verhalten* des zweiten durch die Setzung von *Anreizen*<sup>3</sup> zu beeinflussen versucht (Dixit 2002: 697). Unter der Bedingung von Informationsasymmetrie und opportunistischem *Verhalten* veranschaulicht sie die Ziele und Handlungsoptionen von Prinzipal und Agent. Zunächst als lineares Beispiel, dann unter dem Einfluss von Mehrdimensionalität bzw. der Existenz mehrerer Prinzipale. Ihre formelbasierten Annahmen gründen dabei auf den Multitasking-Modellen von Holmstrom et al. sowie Baker (Holmstrom et al. 1991; Baker 1992). Ihre Arbeit verdeutlicht auch die Komplexität und Herausforderungen mit welchen das Thema *Anreize* belegt ist. Der Einfluss von *Anreizen* auf *dysfunktionales Verhalten* bedarf noch weiterer Untersuchungen und darauf basierenden theoretischen Annahmen. Es besteht jedoch weitgehend Einigkeit darüber, dass die Wirkung von *Anreizen* ein wichtiges Element der theoretischen Konzeption von *Dysfunktionen* darstellt (vgl. Courty et al. 2004; Besley et al. 2003; Burgess et al. 2003).

---

<sup>3</sup> Anreize werden hier als *Stimuli* verstanden, die bei einem Individuum bestehende Motive aktiviert, Belohnungen versprechen und letztendlich Verhalten auslösen soll resp. kann (Becker 1994: 14).

Eine weitere Herausforderung stellt die Erfassung von Bereichen der Gesamtperformance dar, die nicht bemessen werden (Holmstrom et al. 1991: 25). Bevan et al. präsentieren hierzu ein Modell, in welchem die einzelnen Dimensionen der Gesamtperformance unterschiedlich erfasst werden. Darauf basierend bieten sie Erklärungsansätze für *dysfunktionale Handlungsmuster* der Akteure (Bevan et al. 2006). Hood subsumiert dieses *Verhalten* unter dem Begriff des *Gaming* und präsentiert in seinem oft zitierten Artikel „Gaming in Targetworld“ ein Analyseschema (Hood 2006: 519). Mit der Fokussierung auf die Verwendung der Performance-Daten durch den Agenten gelingt es Hood sehr gut, *dysfunktionale Verhaltensweisen* zu erfassen, abzubilden und zu kategorisieren. Auf dem Schema von Hood aufbauend präsentiert auch Radnor eine Typologie (Radnor 2008). In diese integriert sie eine Dimension, welche die Auswirkung und Intensität *dysfunktionalen Verhaltens* beachtet (Radnor 2008: 324). Kelman et al. differenzieren bezüglich der Begrifflichkeiten (Kelman et al. 2009). Für sie stellt *Gaming* ein Teilaspekt von *Dysfunktionen* dar (Ebd.: 921). Das Konzept der *Dysfunktionen* ergibt sich demnach aus *Gaming* und *Effort Substitution*. *Gaming* bedeutet für die beiden Autoren ein Ressourcenverbrauch ohne adäquate Leistungserbringung, *Effort Substitution* hingegen eine Allokation von Ressourcen zum Nachteil nichtgemessener Dimensionen. Damit nehmen Kelman et al. Bezug auf das bereits von Holmstrom et al. artikulierte und von Bevan et al. mit Hilfe eines Modelles dargestellten Phänomens der Leistungsallokation zu Gunsten eines bestimmten Bereiches der Gesamtperformance (Kelman et al. 2009; Holmstrom et al. 1991; Bevan et al. 2006).

Eine Gesamtbetrachtung der existierenden Literatur erbringt folgende Erkenntnisse:  
Die empirischen Befunde und deren Analyse konzentrieren sich stark auf den Bereich der ehem. Sowjetunion sowie den angloamerikanischen Raum. Dabei haben sich diverse *Verhaltensmuster* und Effekte heraus kristallisiert.  
Die Entwicklung von theoretisch bedingten Modellen zur Erklärung von *dysfunktionalem Verhalten* bedarf noch weiterer Modifizierungsschritte. Auffallend ist die konzeptionelle Nähe zur *Prinzipal-Agent-Theorie*, auf deren Annahmen das derzeitige Verständnis von *Dysfunktionen* fußt. Darin teilweise inbegriffen sind die bekannten Wirkungsmechanismen von *Anreizen*. Artikel zur optimalen *Anreizgestaltung* tragen dabei zu fruchtbaren Erkenntnisgewinnen bei. Dennoch bestehen hier noch Lücken.

Wichtige Impulse erfährt aktuell auch die Diskussion zur Anwendung von Analyseschemata zur Erfassung von *dysfunktionalem Verhalten*. Die Artikel von Holmstrom und Milgrom, Courty und Marschke, Hood, Bevan und Hood sowie Kelman und Friedmann stellen hierbei sicherlich bedeutende Entwicklungsschritte zum theoretischen Verständnis von *Dysfunktionen* dar (Holmstrom et al. 1991; Courty et al. 2008; Hood 2006; Bevan et al. 2006; Kelman et al. 2009).

## **2.2. Theoretische Fundierung von Dysfunktionen**

Dieser Abschnitt dient der Spezifizierung von Begriffen und der Konzeption theoretischer Annahmen bezüglich *dysfunktionaler Verhaltensweisen*.

### **2.2.1. Begriffsdefinition**

Zum besseren Verständnis von *Dysfunktionen* bietet es sich an, ein Beispiel heranzuziehen. Die folgende Beobachtung findet sich bei Grizzle und beschreibt *dysfunktionale Verhaltensweisen* am Beispiel einer Schule (Grizzle 2002: 364). Courty und Marschke sowie Hannaway berichten von sehr ähnlichen Beobachtungen (Courty et al. 2004; Hannaway 1992; Dixit 2002);

*Anhand von Testresultaten ihrer Schüler soll eine Schule auf ihre Leistungsfähigkeit gemessen und bewertet werden. Die verantwortliche politische Leitung lässt die daraus gewonnenen Daten zur Performance der Schule in zukünftige Personal- und Budgetentscheidungen mit einfließen. Schlechte Performance-Daten bedeuten somit negative Konsequenzen für die weitere Karriere der angestellten Lehrer. Durch die Kennzahl „Testresultat“ implementiert die politische Leitung einen Anreiz für die Lehrer, ihre maximal mögliche Leistung aufzubringen. Die politische Leitung verfolgt damit das Ziel, den in ihrem Verantwortungsbereich unterrichteten Schülern eine gute und umfassende Ausbildung zu gewährleisten (Grizzle 2002: 364).*

Sollten die Schüler nicht die erforderliche Leistung aufbringen können, sehen sich die Lehrer mit der Gefahr von negativen Konsequenzen für ihre weitere Karriere konfrontiert. Allerdings bieten sich ihnen mindestens zwei Optionen an, auf das Ergebnis Einfluss zu nehmen;

1) Zum einen können die Lehrer statt *Lernen für den Test* eine andere Methode anwenden: *Den Test lernen* (Grizzle 2002: 364). Sind den Lehrern die Testaufgaben bekannt, können sie die Schüler gezielt darauf vorbereiten indem sie andere Lernbereiche vernachlässigen.

2) Zum anderen können sie die Ergebnisse der Schüler während der Korrektur verbessern. Damit suggeriert die Schule anhand manipulierter Leistungsdaten ein für sie positives Ergebnis um somit die politische Führung über den Realzustand zu täuschen (Ebd.).

Folglich können *Dysfunktionen* als das eigentliche Organisationsziel unterminierendes *Verhalten* verstanden werden, das durch die Reaktion auf bestimmte *Anreize* ausgelöst wird. *Anreize* werden in dieser Arbeit als das verbindende Element zwischen *Motiven* bzw. Bedürfnissen und dem *Verhalten* angesehen, das zur Befriedigung dieser Bedürfnisse eingesetzt wird (Becker 1994: 14). *Anreize* sind somit konkretes *Verhalten* veranlassende *Stimuli* auf bestimmte Präferenzen eines Individuums. *Dysfunktionales Verhalten* zeichnet sich dabei durch Handlungen aus, die in ihrem Effekt dem Organisationsziel zuwiderlaufen. Als dem Organisationsziel (auch Kollektivziel) dienliches *Verhalten* wird ein transparentes, regelkonformes, effizientes und uneigennütziges *Verhalten* der Akteure gedeutet, das sich am gesamten Organisationswohl orientiert.

Wie das obige Beispiel verdeutlicht, kann *dysfunktionales Verhalten* in Bezug auf den Umgang mit der zu erstellenden Leistung in zwei Varianten untergliedert werden;

1) In Variante eins wird die von der politischen Führung mit dem Test verbundene Zielstellung unterminiert, das von der Schule vermittelte Gesamtwissen der Schüler zu prüfen um somit einen Rückschluss auf die Leistung der Schule zu erhalten. Vielmehr verschieben die Lehrer ihre Anstrengungen auf die Messpunkte (hier: Testfragen). Die Bereitschaft schwindet, Schüler in Bereichen auszubilden, die vom Test nicht erfasst werden. Auch wenn dies der schulischen Gesamtausbildung nützlich sein würde.

Dieses *Verhalten* beschreiben auch Holmstrom et al. (Holmstrom et al. 1991). Ihrer Ansicht nach liegt die Problematik darin, dass eine Gesamtperformance mehrdimensional ausgebildet ist. Daraus ergibt sich die Schwierigkeit einer realitätsnahen Messung. Denn wenn die Anzahl der *Outputprodukte* erfasst wird, ihre Qualität jedoch nicht, besteht der *Anreiz* für die Manager darin, große Stückzahlen zu Lasten der Qualität zu produzieren (Holmstrom et al. 1991: 25). Hood bezeichnet dies als „hitting the target and missing the point“ (Hood 2006: 516). Eine weitere Definition findet sich bei Bevan et al. mit “reactive subversion” (Bevan et al. 2006: 519). Im Gegensatz zu Hood, welcher dieses *Verhaltensmuster* allgemein als *Gaming* bezeichnet, differenzieren Kelman et al. hier und bezeichnen dies als *Effort Substitution* (Hood 2006; Kelman et al. 2009). Die vorliegende Arbeit schließt sich diesbezüglich der Konzeptualisierung Kelmans et al. an. Zusammenfassend werden sowohl *Gaming* als auch *Effort Substitution* in dieser Arbeit unter dem Begriff der *Dysfunktion* subsumiert. *Effort Substitution* bedeutet demnach eine Allokation in der Gesamtperformance zu Gunsten der erfassten Dimensionen und zu Lasten der

Nichtgemessenen. Zu beachten gilt allerdings, dass trotz einer Allokation der Leistung die von den Indikatoren erfassten Werte den realen Größen entsprechen (Grizzle 2002: 364; vgl. Courty et al. 2004; Dixit 2002; Burgess 2003; Bevan et al. 2006). Darin unterscheidet sich *Effort Substitution* von *Gaming*, das im Folgenden näher beschrieben wird.

2) Die Lehrer kommen der ihnen von der politischen Führung zugedachten Aufgabe mit ihrer eigenen Leistung nicht nach. Anstatt jedoch die reale Situation durch wirklichkeitsgetreue Testergebnisse abzubilden und dadurch zu erreichen, dass diesen Schülern eine bessere Förderung zu Gute kommt, handeln die Lehrer in Bezug auf die für sie drohenden Konsequenzen egoistisch. Sie folgen damit *Anreizen*, die mit den daraus resultierenden Effekten dem eigentlichen Organisationsziel (= umfassend ausgebildete Schüler) nicht dienlich sind. In diesem Fall wird das offizielle Berichtswesen durch die Manipulation von Leistungsdaten unterlaufen. Dabei wird nicht die zu Grunde liegende Performance verändert oder verzerrt, sondern die Enddaten werden nachträglich umgewandelt. Dies suggeriert eine erbrachte Performance auf der gemessenen Dimension, die jedoch trotz Ressourcenverbrauch in der Realität nicht geleistet wird. Daraus kann folgen, dass ein zu hoher *Preis* für die Erbringung der Leistung von Seiten der politischen Führung gezahlt werden muss. Bei einem begrenzten Budget können daraus negative Konsequenzen für die anderen Einheiten des Gesamtsystems entstehen. Für Kelman et al. ist dies ein Fall von *Gaming*:

“Behavior that consumes real resources but produces no genuine performance improvement even on a measure dimension may be referred to as ‚gaming‘. Gaming creates clear net social costs, both because the resources it consumes [...] and because it may lead to less-efficient production.” (Kelman et al. 2009: 924).

Die Unterscheidung zwischen *Gaming* und *Effort Substitution* ist fließend. Es gibt Beispiele, in welchen beide Methoden angewendet werden, was eine konkrete Differenzierung erschwert (Kelman et al. 2009; Bevan et al. 2006). Aus der wissenschaftlichen Literatur lässt sich ein Zusammenhang zwischen dem Charakter des Bewertungsverfahrens und dem Auftreten von *Gaming* oder *Effort Substitution* erschließen (vgl. Kelman et al. 2009; Bevan et al. 2006). Denn *Effort Substitution* tritt in Erscheinung, wenn nur ein Teil der Gesamtperformance einer *Anreizfunktion* unterliegt. Die gemessenen Werte entsprechen jedoch den in der jeweiligen Dimension real erbrachten Größen. Daraus lässt sich die Annahme ableiten, dass eine Teilmessung ein leistungsverzerrendes *Verhalten* des Agenten in der Gesamtperformance fördert (Kelman et al. 2009: 922).

*Gaming* wiederum bedeutet eine aktive Veränderung der Berichtswerte durch den Agenten. Um jedoch diese Möglichkeit der Manipulation zu erhalten, muss dem Agenten bei der Aufbereitung der Daten ein gewisser Spielraum zur Verfügung stehen (Kelman 2009). Daraus lässt sich schließen, dass der Prinzipal die eigentliche Entstehung der Berichtswerte nicht oder nur sehr schwer prüfen kann (Kelman et al. 2009: 924). Um diese beiden Zusammenhänge überprüfen zu können, werden folgende Hypothesen formuliert:

**H<sub>1a</sub>: *Effort Substitution kann beobachtet werden, wenn nur ein Teil der Gesamtperformance einer Messung unterliegt.***

**H<sub>1b</sub>: *Gaming kann beobachtet werden, wenn der Prinzipal die Erstellung der Leistungsdaten nicht exakt überprüfen kann.***

Die Überprüfung dieser Hypothesen könnten die von Kelman et al. dargelegten Gründe für ein jeweiliges Auftreten von *Gaming* oder *Effort Substitution* bestätigen (Kelman et al. 2009). Sie liefern allerdings noch keine schlüssige Erklärung auf die Frage, warum sich Manager von Verwaltungseinheiten überhaupt *dysfunktional verhalten*? Deshalb werden hierfür zunächst Annahmen und Modelle benötigt, welche die einzelnen Elemente und Akteure in Beziehung setzen. Mit Hilfe dieser Annahmen und Modelle können dann Kausalitäten zu *Verhaltensmustern* theoretisch abgeleitet werden. Zur Erklärung der dargestellten *Verhaltensweisen* bietet sich die nähergehende Betrachtung der *Prinzipal-Agent-Theorie* an, welche für die obig beschriebene Situation kausale Erklärungsmodelle offeriert.

### **2.2.2. Prinzipal Agent-Theorie**

Als eines der bedeutsamsten Erklärungsmodelle für *dysfunktionales Verhalten* wird die *Prinzipal-Agent-Theorie (Agenturtheorie)* der *Neuen Institutionenökonomik* angesehen (Dixit 2002; Kelman et al. 2009; Holmstrom et al. 1991).

Die *Neue Institutionenökonomik* befasst sich mit der Wirkung von formalen und informellen Regelungen, welche der Minderung von Unsicherheiten in einem (ökonomischen) Austauschverhältnis zwischen Akteuren dient (Ebers et al. 2006: 247). Von besonderem Interesse sind dabei vornehmlich Koordinierungsprobleme zwischen den beteiligten Individuen (Ebd.).

Als Bestandteil der *Neuen Institutionenökonomik* legt die *Agenturtheorie* ihren Fokus auf die Bildung eines Vertrages als Institution zur Regelung eines arbeitsteiligen Produktionsprozesses zwischen einem Prinzipal und einem Agenten (Ebers et al. 2006: 258;

Picot et al. 1994: 72). Die *Prinzipal-Agent-Theorie* basiert dabei auf Grundgedanken und Annahmen, die sich in drei Bereiche gliedert (Ebers et al. 2006: 259);

1) Das vertragstheoretische Organisationskonzept beschreibt zunächst die Perspektive der *Agenturtheorie* auf eine Organisation als ein „Netzwerk von Verträgen“ (Ebd.). Damit impliziert die *Prinzipal-Agent-Theorie*, dass sämtliche Beziehungen zwischen Akteuren in (und auch außerhalb von) Organisationen von formellen und informellen Verträgen geregelt sind. Als Resultat gegebener Informationsmängel liegt diesen Verträgen allerdings eine Unvollständigkeit zu Grunde. (Ebd.: 260).

2) Das *Verhaltensmodell* der *Agenturtheorie* legt seine Perspektive auf die Charaktereigenschaften der Akteure selbst. Nach Ansicht der *Agenturtheorie* folgen die Akteure „stabilen und konsistenten Präferenzen“ (Ebers et al. 2006: 261). Ferner werden sie als risikoneutral oder risikoscheu betrachtet. Ihnen ist somit an Stabilität gelegen. Dennoch können die Akteure auch ein risikofreudiges Handeln annehmen. Die *Agenturtheorie* betrachtet die Akteure als rational handelnde Individuen. Weiter unterstellt die *Prinzipal-Agent-Theorie* in ihren Annahmen, dass die Akteure an ihrer eigenen *Nutzenmaximierung* interessiert sind<sup>4</sup>. Der Agent folgt somit seinem individuellen *Nutzenkalkül* und wägt zwischen dem eigenen Leistungsbeitrag (eigene Kosten, z.B. Zeit, Arbeitsaufwand) und den sich erschließenden Vorteilen (z.B. Karriere) ab (Hartmann-Wendels 1992). Somit strebt der Agent nach dem Ziel, eigene Ressourcen zu schonen und dabei gleichzeitig Kompetenzen und Erträge zu erweitern. Nach Ansicht der Theorie handeln die Akteure dabei opportunistisch und verwenden auch Methoden wie Täuschung, um ihre Interessen durchzusetzen (Ebers et al. 2006: 261). Die daraus entstehenden Zielkonflikte zwischen Prinzipal und Agent stellen in Kombination mit der bereits erwähnten Informationsasymmetrie laut Picot et al. das „Kernproblem jeder wirtschaftlichen Organisation“ dar (Picot et al. 1994: 71).

Ebers et al. bezeichnen diesen Zustand aus Sicht des Prinzipals als ambivalente Situation; Zum einen benötigt er die Fachkompetenz des Agenten, zum anderen ermöglicht der Informationsvorsprung dem Agenten eine Nutzung der Ressourcen zum Schaden des Prinzipals (Ebers et al. 2006: 261).

3) Durch eine Interessensangleichung mittels *Anreizsystemen* oder der Installation von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten zur Überwachung kann der Prinzipal versuchen, die beschriebenen *dysfunktionalen Nutzungen* der Ressourcen durch den Agenten

---

<sup>4</sup> Zur weiteren Lektüre empfiehlt sich hierzu Kirchgässner (Kirchgässner 2000).

einzuschränken. Die Anwendung von Steuerungs- und Überwachungsinstrumenten ist allgemein unter dem Begriff *second-best-solution* bekannt (Ebers et al. 2006: 263). Die beste Lösung würde in vollständiger Information aller Akteure bestehen, die jedoch nicht gegeben ist. Die in der Differenz zwischen *first-best-solution* und *second-best-solution* entstehenden Kosten werden als Agenturkosten bezeichnet (Schreyögg 2003: 82). Diese bezieht die *Prinzipal-Agent-Theorie* in ihr Konzept mit ein (Ebers et al. 2006: 262). Die drittbeste Lösung bezeichnet den Verzicht auf diese Mechanismen (Ebd.). Somit muss der Prinzipal wiederum abwägen, ab wann die Kosten der Überwachung die Kosten der *dysfunktionalen Ressourcennutzung* übersteigen und wie der Vertrag bezüglich einer effizienten Ressourcenallokation gestaltet werden kann (Ebd.).

Die hier beschriebenen Dilemmata werden allgemein als *Agenturprobleme* bezeichnet (Ebers et al. 2006: 26; Picot et al. 1994: 71; Dixit 2002: 697; Schreyögg 2003: 82). Die jeweiligen *Agenturprobleme* orientieren sich nach den Merkmalen, die aus a) Eigenschaften, b) Absichten, c) Wissen und d) Handlungen des Agenten resultieren (Ebers et al. 2006: 263). In der wissenschaftlichen Forschung finden diese *Agenturprobleme* und damit verbunden auch die *Prinzipal-Agent-Theorie* eine breite Anwendung in der Analyse von *dysfunktionalen Verhaltensmustern* (Dixit 2002; Courty et al. 2008; Ebers et al. 2006; Hannaway 1992; Picot et al. 1994). Diese breite Anwendung als auch ihre Eigenschaften sind der Grund, weshalb theoretische Annahmen und Modelle der als bewährt geltenden *Agenturtheorie* zur Erklärung *dysfunktionalem Verhaltens* in der vorliegenden Arbeit herangezogen werden<sup>5</sup>.

Um den Zusammenhang zwischen den Annahmen der *Agenturtheorie* und den beobachteten *dysfunktionalen Verhaltensweisen* zu überprüfen, werden auf Basis der bekannten *Agenturprobleme* Hypothesen formuliert. *Agenturprobleme* lassen sich entsprechend des Informationsflusses dabei grob drei konzeptionellen Kategorien zuordnen.

1) Der erste Typ ist unter dem Begriff *Hidden Action* bekannt (Picot et al. 1994: 72). *Hidden Action* bezeichnet ein durch Informationsasymmetrie ausgelöstes *Agenturproblem*, bei welchem der Prinzipal nach Vertragsschluss die Handlungen des Agenten nicht mehr vollständig nachvollziehen kann. Die Informationsdefizite des Prinzipals vergrößern sich, wenn Ressourcenplastizität vorherrscht (Ebd.). Der Agent kann daher verschiedene Ressourcen zur Leistungserstellung einsetzen. Ein weiterer Faktor spielen die Kontrollkosten

---

<sup>5</sup> Eine kritische Würdigung findet sich bei Perrow und Schreyögg (Perrow 1986; Schreyögg 2003).

und -möglichkeiten des Prinzipals. Sind die Kosten zu hoch bzw. ist es dem Prinzipal nicht möglich, eine umfassende Kontrolle zu gewährleisten, kann der Agent zu „moralisch verwerflichem Handeln“ (*Moral Hazard*) neigen (Picot et al. 1994: 72). Dieses moralisch verwerfliche Handeln ergibt sich aus der bereits formulierten Annahme der *Agenturtheorie*, welche die Akteure als opportunistische *Nutzenmaximierer* beschreibt. Das moralisch verwerfliche Handeln impliziert damit ein *Verhalten* des Agenten, das den Zielen des Prinzipals gegenübersteht und als *Dysfunktion* im Sinne der Organisation bezeichnet werden kann. Deshalb bietet sich *Hidden Action* als ein mögliches Erklärungsmodell für *dysfunktionales Verhalten* an (Dixit 2002).

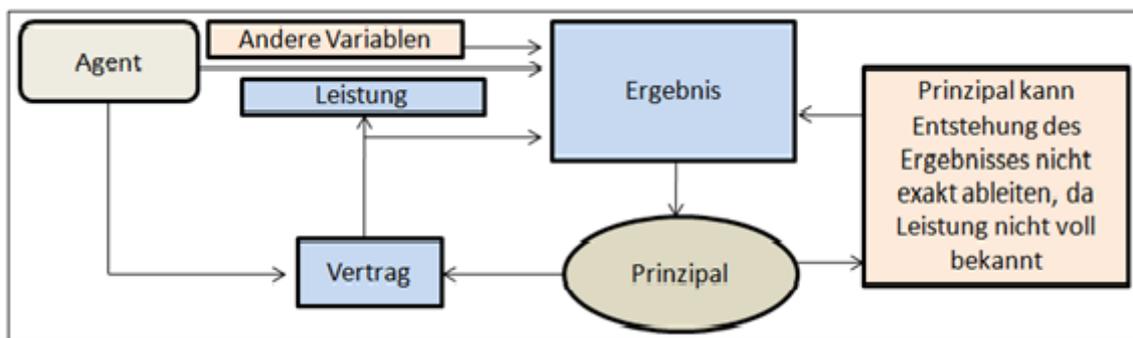


Abb. 1: Modell der Hidden Action  
Quelle: Eigene Darstellung

2) Ein weiteres *Agenturproblem* ist unter dem Namen der *Hidden Intention* bekannt (Picot et al. 1994: 72). In diesem Fall bezieht sich das Problem des Prinzipals auf den Umstand, dass ihm bei Vertragsschluss die eigentlichen bzw. verborgenen Ziele des Agenten nicht bekannt sind. Dem Prinzipal ist es nach Abschluss eines Vertragsverhältnisses zwar möglich, die Handlungen und Ergebnisse des Agenten zu beobachten und abzuleiten, die Gefahr besteht für den Prinzipal jedoch darin, dass er sich bei Vertragsabschluss in ein Abhängigkeitsverhältnis zum Agenten begibt. Besitzt der Agent eine Art Monopolstellung über verfügbare Kompetenzen, kann ihn dies zu einem erpresserischen *Verhalten* gegenüber dem Prinzipal verleiten. Die Wahrscheinlichkeit eines „interessenskonformen Verhaltens“ des Agenten nimmt somit ab (Picot et al. 1994: 74). Bekannt ist dies unter dem Namen des *Hold Up* (Dixit 2002; Schreyögg 2003).

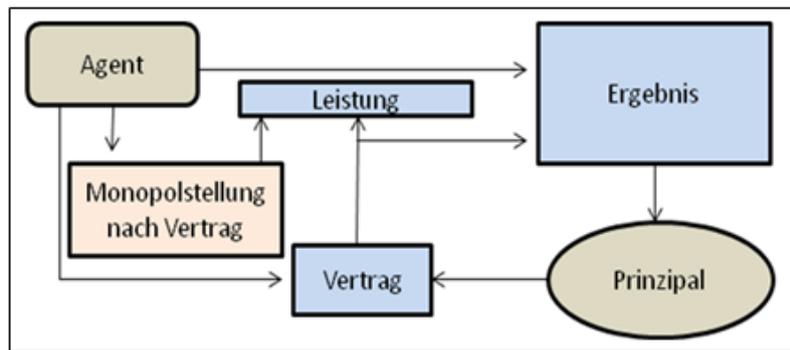


Abb.2: Modell der Hidden Intention  
Quelle: Eigene Darstellung.

3) Das dritte *Agenturproblem* wird als *Hidden Characteristics* bezeichnet (Schreyögg 2003: 82; Picot et al. 1994: 74). Dabei verschweigt der Agent dem Prinzipal negative Eigenschaften vor Vertragsschluss. Am Beispiel eines Gebrauchtwagen-Kaufes würde der Verkäufer etwa einen Totalschaden des Autos nicht erwähnen. Daraus ergibt sich die Gefahr für den Prinzipal der *Adverse Selection*, also der Auswahl falscher Vertragspartner (Schreyögg 2003: 82). Eine Gefahr besteht hierbei insbesondere bei lang anhaltenden Vertragsverhältnissen mit schwierigen Kündigungsbedingungen. Zudem kann der Fall auftreten, dass sich die Eigenschaften oder Kompetenzen des Agenten nach Vertragsschluss ändern (Picot et al. 1994: 72).

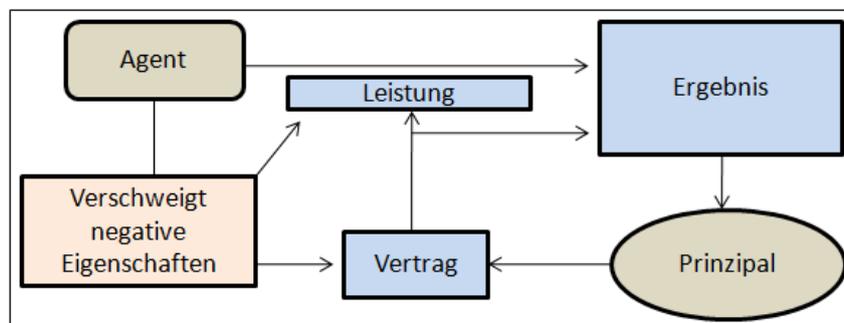


Abb. 3: Modell der Hidden Characteristics  
Quelle: Eigene Darstellung.

Ob zwischen den hier formulierten *Agenturproblemen* und *dysfunktionalen Verhaltensweisen* ein Zusammenhang erkennbar ist, soll durch die folgenden drei Hypothesen überprüft werden;

***Dysfunktionales Verhalten kann beobachtet werden, wenn:***

**H<sub>2a</sub>: der Prinzipal die Entstehung der Leistungsdaten nicht genau ableiten kann (Hidden Action: Moral-Hazard).**

**H<sub>2b</sub>: der Prinzipal auf bestimmte Ressourcen/ Know how des Agenten in Form einer Monopolsituation angewiesen ist (Hidden Intention: Hold-Up).**

**H<sub>2c</sub>: der Prinzipal die Eigenschaften oder/und die (Qualität der) Leistungen des Agenten vor Vertragsschluss nicht kennt (Hidden Characteristics: Adverse Selection).**

Zusätzlich soll mit einer weiteren Hypothese die der *Prinzipal-Agent-Theorie* zu Grunde liegende Charaktereigenschaft des rationalen *Nutzenmaximierers* im Fall der Berliner Budgetierung getestet werden. Hierzu bedient sich die vorliegende Arbeit bei Niskanens *Budgetmaximierungsmodell*. Zwar bildet diese ein Teilgebiet der *Ökonomischen Theorie der Bürokratie*, dennoch finden sich diverse Elemente von Niskanens Modell in der *Prinzipal-Agent-Theorie* wieder. Hierzu zählt die Annahme von opportunistisch handelnden Akteuren. Auf die Öffentliche Verwaltung übertragen versuchen Bürokraten somit, ihr Budget zu maximieren. Für Niskanen resultiert dieses *Verhalten* aus dem *Anreiz* heraus, direkt vom Budget abhängige *Nutzendimensionen* zu beeinflussen (Niskanen 2007). Zu diesen direkt abhängigen *Nutzendimensionen* zählen unter Anderem:

- die persönliche Besoldung
- die Einnahmen der eigenen Verwaltungseinheit
- öffentliches Ansehen
- Macht und Patronage
- der Bestand der eigenen Einheit
- der zu erbringende persönliche Arbeitsaufwand (Bequemlichkeit)

Von einem höheren Budget verspricht sich der verantwortliche Manager daher eine positive Verschiebung auf den jeweiligen *Nutzendimensionen* (Simard 2004: 407; Niskanen 2007). Ziel der folgenden Hypothese ist die Überprüfung eines Zusammenhangs zwischen den Annahmen hinsichtlich eines *Nutzenmaximierers* und beobachtbaren Auslösern *dysfunktionaler Verhaltensweisen*.

**H<sub>2d</sub>: Dysfunktionales Verhalten kann beobachtet werden, wenn der Agent sich davon eine positive Verschiebung auf einer seiner Nutzendimensionen verspricht.**

Die durch diese Hypothesen ersichtlich werdende stark institutionenbezogene Perspektive der *Agenturtheorie* ermöglicht die Abbildung von Koordinationsproblemen, individuellen Zielsetzungen der Akteure und daraus resultierender Handlungsmechanismen in einem hierarchischen Austauschverhältnis. Damit bietet die Theorie Erklärungsmodelle für *dysfunktionales Verhalten* im öffentlichen Sektor und kann somit zum besseren Verständnis der Handlungsmuster beitragen. Neben den in den obigen Hypothesen eingebundenen

möglichen Auslösungselementen finden sich bei Hood noch weitere Erklärungen für das Auftreten von *Dysfunktionen* (Hood 2006).

### **2.2.3. Effekte von dysfunktionalem Verhalten**

Hood bezeichnet diese als „klassische Gaming Typen“ (Hood 2006: 516). Neben dem *Threshold Effekt* sind dies der *Ratchet Effekt* und die *Output Distortion*. Dieser Gruppe von Effekten ist gleich, dass sie ebenfalls auf Annahmen der *Prinzipal-Agent-Theorie* basieren (Brown et al. 1994: 93). Die oben aufgeführten *Agenturprobleme* und deren *Verhaltensweisen* können dabei als Elemente für das Erscheinen der Effekte mitverantwortlich zeichnen (Ebd.).

Der *Threshold Effekt* (*Grenzwert Effekt*) kann eintreten, wenn für alle Abteilungen eines Systems die gleiche Zielvorgaben (etwa Anzahl an Kontrollen von Imbissbuden durch das Veterinäramt) festgelegt werden. Einheiten, die in ihrer Leistung über diesem Wert liegen sind dem *Anreiz* ausgesetzt, ihre Leistung auf den Grenzwert abzusenken. Ein Grund hierfür liegt in der Schonung eigener Ressourcen. (Hood 2006: 516), (Brown et al. 1994: 94).

Sollte der Agent vermuten, dass der Prinzipal sich bei der Budgetierung an den Werten der letzten Periode orientiert, kann es zum *Ratchet Effekt* kommen (*Sperrklinken Effekt*). Um die eigenen Ressourcen zu schonen und um sich die Möglichkeit zu erhalten, auf ungeplante Ereignisse reagieren zu können, drosselt der Agent seine Leistung deutlich unter das maximal mögliche Niveau (Hood 2006: 516).

Die *Output Distortion* (*Produktions-/ Output-/ Leistungsverzerrung*) wird schließlich vom Agenten angewandt, um durch Manipulation der Leistungszahlen bzw. Kennziffern eine Erreichung der festgesetzten Zielvorgaben vorzutäuschen (Ebd.).

Bezüglich dieser von Hood benannten „klassischen Effekte“ von *Dysfunktionen* erfolgt in der vorliegenden Arbeit keine Aufstellung von Hypothesen, da sich hierfür relativ gute Forschungsergebnisse in der wissenschaftlichen Literatur finden lassen (vgl. Hood 2006; Bain et al. 1987; Brown et al. 1994). Dennoch werden sie in den Analyseteil der Arbeit mit einbezogen.

### **2.2.4. Zusammenfassung**

Zunächst wird auf die Bedeutung der konzeptuellen Unterscheidung von *Gaming* und *Effort Substitution* hingewiesen, da sie zwei unterschiedliche *Verhaltensweisen* aufzeigen. Diese klare Trennung ist in der Wissenschaft allerdings noch relativ neu. Inwiefern sich diese

Perspektive weiter durchsetzen wird, ist unklar. Auf Grund ihrer Logik und ihres Nutzens für die Erfassung *dysfunktionaler Verhaltensweisen* findet sie jedoch Eingang in diese Arbeit.

Des Weiteren wird der Einfluss der *Prinzipal-Agent-Theorie* auf das theoretische Konzept aufgezeigt. Ihr Beitrag zur theoretischen Fundierung von *Dysfunktionen* liegt auf ihrem vertragstheoretischen Organisationskonzept, das die Beziehungen zwischen den Akteuren als „Netzwerk von Verträgen“ definiert, denen jedoch diverse Defizite zu eigen sind (Ebers et al. 2006: 259). Darüber hinaus üben die Auffassungen der *Agenturtheorie* hinsichtlich den Charaktereigenschaften der Akteure einen großen Einfluss auf grundlegende Verhaltensannahmen *dysfunktional handelnder* Individuen aus (Dixit 2002). Aus den formulierten Eigenschaften und Präferenzen der Akteure kann abgeleitet werden, wo in den jeweiligen Beziehungskonstellationen Zielkonflikte existieren und wie diese in *Verhaltensweisen* resultieren, die den Kollektivzielen nicht dienlich sind.

Die *Agenturprobleme* der *Prinzipal-Agent-Theorie* zeigen darüber hinaus auch auf, welche fundamentale Rolle *Anreize* im theoretischen Konzept der *Dysfunktionen* spielen.

Im theoretischen Teil dieser Arbeit fehlt eine Vorstellung der naheliegenden *Ökonomischen Theorie der Bürokratie* aus zwei Gründen;

Zum einen findet sie in der themenbezogenen Literatur nur sehr bedingt Einzug in das aktuelle Konzept der *Dysfunktionen* (vgl. hierzu Kritik bei Simard (Simard 2004)).

Zum anderen werden Komponenten dieser Theorie, wie etwa der opportunistische *Nutzenmaximierer* und existierende Monopolstellungen zwischen den Akteuren durch die *Prinzipal-Agent-Theorie* ebenfalls abgebildet.

Nichtsdestotrotz basiert H<sub>2d</sub> auf den von Niskanen vorgestellten *Nutzendimensionen*. Inwiefern sich diese theoretischen Annahmen in der Praxis beobachten lassen, ist Thema der folgenden Kapitel.

### 3. Die Berliner Bezirke als Fallstudie

Diese Arbeit verfolgt zwei Ziele; Zum einen die Überprüfung der aufgestellten Hypothesen, zum anderen die Dokumentation *dysfunktionaler Verhaltensweisen* in den Berliner Bezirken. Dazu werden eigene empirische Befunde erhoben. Das aktuelle Kapitel skizziert die dafür notwendige Untersuchungsform, das Untersuchungsobjekt sowie das Verfahren zur Messung und Zuordnung der empirischen Beobachtungen.

#### 3.1. Fallstudie als Untersuchungsform

Empirische Befunde zu *dysfunktionalen Verhaltensweisen* bei der Anwendung des Berliner Budgetierungsverfahrens sind sehr spärlich vorhanden. Folglich gestaltet es sich schwierig, in diesem Zusammenhang Aussagen über *Dysfunktionen* zu treffen. Aus diesem Grund werden eigene empirische Befunde erhoben, um somit Erkenntnisse über verhaltensbedingte Fehlfunktionen im Budgetierungsverfahren der Berliner Bezirke zu gewinnen. Zur Erforschung solcher Phänomene existieren unterschiedliche Methoden (vgl. Ragin 1994; Schnell et al. 2005). Die vorliegende Arbeit bedient sich der Methode der Einzelfallstudie. Eine Fallstudie ist nach Yin eine empirische Erhebung,

„that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.“ (Yin 2002: 13).

Demzufolge dient die Fallstudie zur Überprüfung oder Aufdeckung von kontextbezogenen Zusammenhängen zwischen Einflussfaktoren und dem beobachtbaren Phänomen einer abgrenzbaren Situation (Ebd.). Ein maßgebliches Unterscheidungskriterium zwischen (Fall-) Untersuchungen stellt das jeweilige Forschungsdesign dar. Dieser Untersuchung liegt ein y-zentrierter Ansatz zu Grunde, dessen Eigenschaft Plümper als Versuch wertet,

„ein Phänomen möglichst vollständig zu verstehen und alle Ursachen zu identifizieren, die dieses Phänomen hervorrufen können oder die Varianz des Phänomens [...] beeinflussen.“ (Plümper 2008: 19).

Die Entscheidung zum Gebrauch einer Einzelfallstudie als Untersuchungsmethode basiert dabei auf der Abwägung,

„zwischen der Vielschichtigkeit der interessierenden theoretischen Aspekte, dem bisherigen Kenntnisstand in dem betreffenden Forschungsgebiet und den Forschungsressourcen [...].“ (Schnell et al. 2005: 250).

Dafür sind im aktuellen Fall zwei Kernpunkte ausschlag gebend;

1) Zum einen die Nichtexistenz empirischer Erkenntnisse und deren Interpretation zu *dysfunktionalen Verhaltensweisen* bei der Berliner Budgetierung. Deshalb besteht zunächst

die Aufgabe darin, zu ermitteln ob *Dysfunktionen* überhaupt vorliegen und wenn ja in welcher Form. Für diese explorative Vorgehensweise bietet sich eine Einzelfallstudie an (vgl. Schnell et al. 2005: 249; Ragin 1994: 83).

2) Zum anderen ermöglicht sie die Überprüfung der im vorigen Kapitel aufgestellten Hypothesen und kann somit einen Beitrag zum theoretischen Konzeptverständnis leisten.

Einschränkend ist anzumerken, dass die einzelfallorientierte Untersuchungsmethode auch Nachteile beinhaltet. So ist es schwierig, allgemeingültige Aussagen auf Basis weniger Fälle zu treffen. Des Weiteren kann der Fall zwar Kausalitäten aufzeigen, es fehlt jedoch meist die Möglichkeit, diese Abhängigkeiten in derselben Untersuchung unter anderen Bedingungen zu testen (vgl. Schnell et al. 2005: 211).

Bevor eine Falluntersuchung durchgeführt werden kann, muss allerdings definiert werden, was der Fall genau beinhaltet und wie er sich von anderen Situationen oder Fällen abgrenzt;

Die erste Komponente der Analyseeinheit bildet die aktuelle Berliner Median-Budgetierung. Das zweite Element des Untersuchungsgegenstandes definiert sich aus der Amtsebene der Berliner Bezirke. Da hier die Performance auf Basis von zugewiesenen Ressourcen erbracht wird, ist anzunehmen, dass dort auch *dysfunktionales Verhalten* als Phänomen beobachtet werden kann. Der Fall untersucht daher *dysfunktionale Verhaltensweisen* bei Mitarbeitern der Berliner Ämter in Zusammenhang mit der *Median-Budgetierung* der Bezirke.

Die einzelnen Fallelemente werden im folgenden Kapitel eingehender vorgestellt.

## **3.2. Die Berliner Verwaltung**

### **3.2.1. Aufbau und Reform der Berliner Verwaltung**

Die Verwaltung des Stadtstaates Berlin ist zweistufig aufgebaut (VvB: Abschn. VI). Die höhere Ebene besetzt der Senat<sup>6</sup> und die ihm untergeordnete Hauptverwaltung. Ihr Aufgabenfeld bezieht sich auf alle Funktionen, denen eine gesamtstädtische oder ministerielle Bedeutung zukommt (Ebd., Art. 67.1). Die Hauptverwaltung ist in acht Senatsverwaltungen untergliedert, deren Führung von den jeweiligen Senatoren ausgeübt wird.

Auf der zweiten Ebene finden sich die zwölf Bezirke Berlins. Die Aufgabenstruktur der Bezirke entspricht weitgehend denen der Kommunalverwaltungen der Flächenstaaten. In

---

<sup>6</sup> Im weiteren Sinne das Abgeordnetenhaus.

Abschn. VI, Art. 66.1, der Verfassung von Berlin sowie in §2 des Berliner Bezirksverwaltungsgesetzes wird die Rechtsstellung der Bezirke geregelt (VvB: Abschn. VI, Art. 66.1; BezVG: §2). Die Definition der Bezirke als „Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit“ verdeutlicht den Charakter Berlins als Einheitsgemeinde (Ebd.). Eine Trennung der kommunalen und Landesaufgaben existiert somit nicht (Thau 2009: 103). Aus dieser Verwaltungsstruktur ergibt sich eine dominante Stellung der Senatsebene gegenüber den Bezirken in fachlichen und finanziellen Entschlüssen (Ebd.; vgl. VvB: Art. 67). Damit einhergehend liegt die Fachaufsicht über die bezirklichen Aufgaben bei der Senatsverwaltung (VvB: Art. 67).

Die Leitung der einzelnen Bezirke wird durch die jeweiligen, von den Bürgern der Bezirke demokratisch gewählten, Bezirksverordnetenversammlungen (BVV) ausgeführt (BezVG: Abschn. II). Die BVV bestimmt wiederum den Bezirksbürgermeister sowie fünf Bezirksstadträte, welchen die Verantwortung für die Leitung des Bezirksamtes zukommt. Diese führen dann jeweils eine Abteilung, der wiederum mehrere Ämter unterstellt sind (BezVG: Abschn. IV). Die Führung der jeweiligen Ämter liegt bei den verbeamteten Amtsleitern. Im Verständnis dieser Arbeit nehmen sie die Position des Agenten ein.

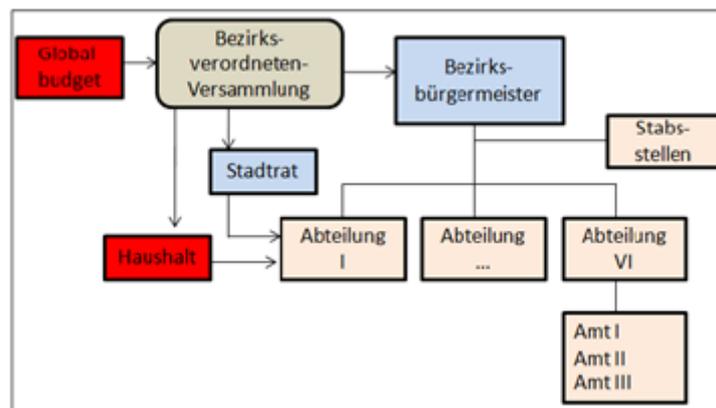


Abb. 4: Modell der Verwaltungsstruktur Berlins I  
Quelle: Eigene Darstellung.

In der vorliegenden Arbeit werden den entsprechenden Akteuren auf Basis der *Prinzipal-Agent-Theorie* Bezeichnungen mit den darin implizierten Funktionen zugeordnet. Der Senatsverwaltung wird die Position des Prinzipals zugesprochen, während der Bezirk den Agenten darstellt. Auf Grund der Bezirksstruktur kann hierbei wiederum ein Prinzipal-Agenten-Verhältnis angesetzt werden. Deshalb werden die jeweiligen Akteursebenen ebenfalls untergliedert und in der Analyse differenziert betrachtet (vgl. Holmstrom 1991).

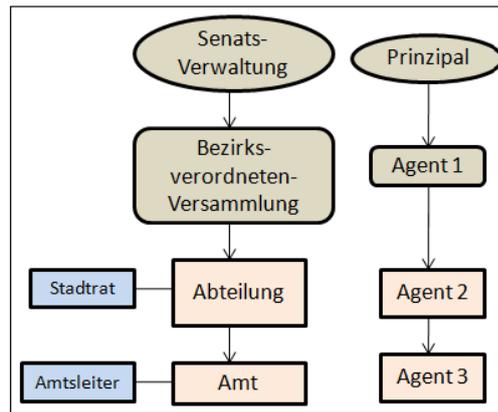


Abb. 5: Modell der Verwaltungsstruktur Berlins II  
Quelle: Eigene Darstellung.

Die jetzige Verwaltungsstruktur ist das Resultat eines mehr als 20jährigen tiefgreifenden Modernisierungsverfahrens, dessen Ziele maßgeblich durch das Berliner Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) bestimmt werden (VGG).

Seit der Wiedervereinigung der beiden unterschiedlichen Berliner Verwaltungssysteme zu Anfang der 1990er Jahre ist der Veränderungs- und Reformdruck erheblich gestiegen (Reichard 1997: 7). Um der stark steigenden Verschuldung des Landes und den damit verbundenen Herausforderungen zu begegnen, unterzieht Berlin seit annähernd 20 Jahren seine Verwaltung einem umfänglichen Reformprogramm (vgl. SenInnSport-Hist.; Fock 2004). Das Modernisierungsvorhaben wird dabei stark von den Ideen des Neuen Steuerungsmodells der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung<sup>7</sup> (KGSt) beeinflusst (Reichard 1997: 10).

Der Schwerpunkt der Reform liegt vor allem auf der Implementation neuer Instrumente mit betriebswirtschaftlichem Charakter in die bestehende Verwaltungsstruktur der Bezirke. Hierzu gehört neben der Einführung einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung sowie der Umstellung von der input- zur outputorientierten Budgetierung auch die Implementation des Globalsummenbudgets (SenInnSport-Hist.). Mit der Umstellung auf eine outputorientierte Steuerung wird eine stärkere Wirkungsorientierung in das Budgetierungsverfahren installiert. Anlass ist eine veränderte Perspektive auf den Ressourcenverbrauch der einzelnen Verwaltungsleistungen. Als Resultat können die genauen Kosten je individueller Leistungserbringung verifiziert und darauf basierend budgetiert werden. Somit erfolgt eine engere Verknüpfung von Budget und Leistung als dies bei der traditionellen Inputsteuerung der Fall ist (vgl. hierzu Schedler et al. 2000: 133). Das Budget

<sup>7</sup> Heute: Verwaltungsmanagement.

selbst wird als Globalsumme der Verwaltungseinheit zugewiesen. Damit wird die dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung gestärkt. Schedler und Proeller erläutern die Eigenschaften eines Globalbudgets folgendermaßen:

„In einem Globalbudget werden bestimmten Aufgabenbereichen oder Organisationseinheiten die Mittel für die Aufgabenerfüllung in Form einer ‚globalen‘ *Netto*-Gesamtsumme zugewiesen. Das heißt, die Verwaltungseinheiten können höhere Aufwendungen tätigen als budgetiert, sofern sie dies über zusätzliche Einnahmen finanzieren. Zudem entfällt die Mittelbindung nach Aufwandarten, was eine Delegation der Ressourcenverantwortung bewirkt. Die Zuweisung des Globalbudgets wird mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung verbunden.“ (Schedler et al. 2000: 169).

Die Erfassung der jeweiligen Verwaltungsleistungen erfolgt auf formulierte *Produkte*. Laut der Berliner Senatsverwaltung setzt sich ein *Produkt* „aus der Summe der Tätigkeiten zusammen, die erforderlich sind, um eine Dienstleistung zu erbringen.“ (SenInnSport.-Verw.Mod.: unter „Produkt“). Ein *Produkt* kann daher als eine klar definierte, quantifizier- und messbare Leistungseinheit verstanden werden. Das Fundament für die outputorientierte Budgetierung mittels festgelegter *Produkte* stellt die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) dar. Obwohl noch keine komplette Umstellung des bezirklichen Haushalts- und Rechnungswesens erfolgte, ermöglicht die KLR eine Zuteilung der entstehenden Kosten auf die jeweiligen *Produkte*. Daraus ergibt sich auch die Option des interbezirklichen Vergleichs von individuellen Leistungskosten. Der Vergleich der jeweiligen *Produktkosten* bildet dabei die Basis des aktuellen Budgetierungsverfahrens der Berliner Bezirke.

### **3.2.2. Das Median-Budgetierungsverfahren**

Der Ablauf des Berliner Budgetierungsverfahrens lässt sich grob in 4 Phasen untergliedern (nach Thau 2009; vgl. SenFin.-FinBez. 2011);

1) Zunächst wird der gesamte Finanzrahmen für die zur Verfügung stehenden Mittel von der Senatsverwaltung festgelegt. Der Bezirksplafond bildet ein Teil davon.

2) Darauf folgend wird mit Hilfe eines Kostenvergleichs der einzelnen *Produkte* das Kontingent jedes Bezirkes am Gesamtplafond ermittelt und den Bezirken in Form einer Globalsumme jeweils zugewiesen.

3) Die Verantwortung über die Globalsumme liegt nun bei den Bezirken. Ihnen kommt die Aufgabe der dezentralen Verteilung zu. Das bedeutet, dass die Bezirksleitung den Leistungs- und Verantwortungszentren<sup>8</sup> (LuV) die ihnen auf Grund ihrer erbrachten

---

<sup>8</sup> Auch: Amt.

Leistungen zustehende Budgetsumme zuweist. Dabei besteht die Möglichkeit, politische Schwerpunkte mittels einer höheren Zuweisung an einzelne Ämter zu legen.

4) Schließlich kann es noch zu Nachbudgetierungen kommen (VerwRefKIT 15/44 2005: 7). Und zwar aus folgenden Gründen;

Zum einen für *Produkte* mit einer rein nachfragebestimmten Planmenge wie etwa Schulplätze oder Wohngeldbescheide (*Produktcharakter A*). Sollte sich erweisen, dass die Planmenge unter- oder überschritten wurde, kann hier eine Nachbudgetierung stattfinden.

Zum anderen für *Produkte* mit einer zentral gesetzten Mindestmenge (*Produktcharakter B*). Als Beispiel dient hier etwa die Lebensmittelüberwachung. Bei Unterschreitung der festgesetzten Mindestmenge kann es auch hier zu einer Nachbudgetierung kommen, um somit eine Heraufsetzung der Menge durch den Bezirk auf den Mindestwert zu gewährleisten (VerwRefKIT 15/44 2005: 7).

Die Berechnung der leistungsbasierten *Produktbudgets* für jeden Bezirk fundiert dabei auf einem aufwendigen Verfahren;

Im Kostenvergleich der Bezirke werden zunächst mittels eines Benchmarks die Stückkosten eines spezifischen *Produktes* aller 12 Bezirke ermittelt. Die Stückkosten ergeben sich aus budgetwirksamen (bw) und budgetunwirksamen (buw) Kosten. Unter bw-Kosten werden Ausgaben definiert, die direkt im Haushaltsjahr anfallen und den *Produkten* zugeordnet werden können. Darunter fallen auch Kosten für die Infrastruktur die mittels eines vorgegeben Schlüssels auf die einzelnen *Produkte* verteilt werden (Thau 2009: 113). Buw-Kosten sind Aufwendungen, die den gesamten Ressourcenverbrauch abbilden, wie etwa Pensionsrückstellungen oder Abschreibungen von Gebäuden (Ebd.).

Die spezifischen Stückkosten der Bezirke werden daraufhin nach ihrer Höhe gruppiert. Aus dieser Reihenfolge werden die Stückkosten des sechsten und siebten Bezirks miteinander addiert und durch zwei dividiert, so dass sich daraus der Mittelwert der beiden Bezirke ergibt. Dieser Wert kommt dem *Median* der *Produktstückkosten* aller 12 Bezirke gleich und wird als Zuweisungspreis bezeichnet.

Der einheitliche Zuweisungspreis unterliegt allerdings noch einem Normierungs- bzw. Preiskorrekturverfahren (PKV) nach §26a 8.2 des Berliner Haushaltsrechts (AV-LHO 2009). Damit hält sich die Senatsverwaltung die Möglichkeit vor, die Höhe der Abgaben im Nachhinein zu ändern, wenn sich bei der Berechnung die „unterstellten Grundannahmen wesentlich verändert haben und bei rechtzeitiger Kenntnis dieser Umstände die Zuweisungen

an die Bezirke anders berechnet worden wären.“ (AV-LHO 2009: § 26a, 8.2). Nach Abzug der buw-Stückkosten ergibt sich der Zuweisungssatz. Daraus resultiert zunächst, dass die buw-Kosten keine direkten Einflussgrößen für die Bezirke im eigentlichen Budgetierungsverfahren darstellen.

Die folgende Abbildung verdeutlicht das Verfahren anhand des *Produktes* „Entleihung in einer städtischen Bibliothek“ (SenFin.-Wkw. 2007: 80).

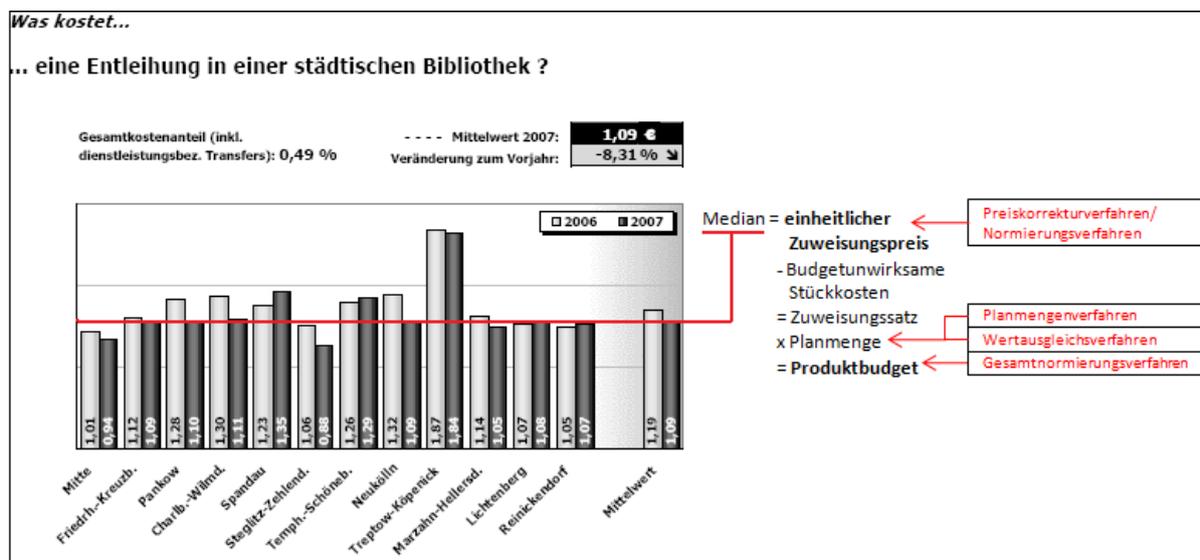


Abb. 6: Median-Budgetierungsverfahren

Quelle: Eigene Darstellung nach Vorlage (VerwRefKIT 15/44 2005: 6; vgl. SenFin.-Wkw. 2007: 80)

Dieser Zuweisungssatz wird daraufhin mit der individuellen Planmenge des Bezirkes multipliziert<sup>9</sup>. Zu beachten gilt hierbei jedoch Art. 85.2 der VvB: „Bei der Bemessung der Globalsummen für die Bezirkshaushaltspläne ist ein gerechter Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen.“ (VvB: Art. 85.2). Ähnlich dem Prinzip des Länderfinanzausgleichs soll somit eine Mindestmenge an spezifischen Leistungen in den Bezirken gewährleistet werden, um damit den flächendeckenden Mindestservice, etwa der Bereitstellung von Musikunterricht, für die Bürger zu erbringen. Diese *Produkte* unterliegen einer bezirklichen Mengensteuerung und erfahren keine Nachbudgetierung wie die oben vorgestellten *Produktcharaktere* A und B. Vielmehr werden die *Produkte* mit dem zugeschriebenen Charakter C einem Wertausgleichsverfahren unterzogen. Damit soll der unterschiedlichen Sozialstruktur der Bezirke Rechnung getragen werden. Dabei bilden Faktoren wie der Ausländeranteil, der Bildungsindex und die sozialräumliche Entwicklungstendenz einen spezifischen Gewichtungsfaktor für das jeweilige *Produkt* der Klasse C. Dieser Gewichtungsfaktor wird

<sup>9</sup> Bsp. für eine Planmenge: 85 VHS-Stunden pro Einwohner und Jahr.

mit der Bevölkerungsanzahl bzw. Zielgruppe<sup>10</sup> der Bezirke multipliziert und fließt dann in die Berechnung der Planmenge mit ein.

Das Ergebnis aus der Multiplikation der durch Mindestmengen und Wertausgleich korrigierten Planmenge mit dem durch das Preiskorrekturverfahren veränderten Zuweisungssatz ergibt das spezifische *Produktbudget* für jeden Bezirk. Die Summe der jeweiligen *Produktbudgets* pro Bezirk resultiert dann in seiner ihm zustehenden Globalsumme aus dem Gesamtplafond, welche ihm in der übernächsten Budgetperiode zugewiesen wird (VvB: Art. 85.2).

Diese „output-, ergebnis-, oder leistungsorientierten Budgetierung“ basiert somit auf den *produktbezogenen* Median-Kosten der Bezirke (Thau 2009: 117). Alle Bezirke bekommen daher denselben Zuweisungssatz (= *Preis*) für das jeweilige *Produkt* zugeteilt. Folglich können Bezirke mit geringeren *Produktkosten* durch den Differenzbetrag einen Überschuss erwirtschaften (SenFin.-FinBez. 2011). Diesen in der Globalsumme enthaltenen Betrag kann der Bezirk etwa nutzen, um andere defizitäre *Produkte* auszugleichen oder bestimmte Angebote zu verbessern und auszubauen.

Zunächst bedeutet die Einführung dieser ökonomischen Elemente einen Übergang von der traditionellen rein kameralistischen hin zu einer stärker nach kaufmännischen Gesichtspunkten geregelten Finanzorganisation. Gleichzeitig lösen diese Instrumente jedoch Konkurrenz zwischen den Bezirken aus, was ganz im Sinne der Senatsverwaltung ist: „Die Bezirke befinden sich also in einem internen Wettbewerb um Wirtschaftlichkeit und Qualität“ (SenFin.-FinBez. 2011). Die Implementation der wettbewerbsorientierten Budgetierung soll somit als *Anreiz* für die Bezirke dienen, ihr wirtschaftlich orientiertes Handeln zu intensivieren (SenInnSport-NeuOrdAg. 2011; Thau 2009: 105).

### **3.2.3. Anreize des Median-Budgetierungsverfahrens**

Dem Median-Budgetierungsverfahren der Berliner Bezirke liegen mehrere *Anreize* zu Grunde.

Zunächst bietet die Eigenverantwortung über die Ressourcenverteilung innerhalb der Bezirke einen Freiraum für die Gestaltung von Schwerpunkten. Die BVV als demokratisch legitimiertes Gremium kann somit teilweise auch parteipolitischen Interessen nachkommen und bestimmte Bereiche, wie etwa Integration oder Bildung, stärker fördern. Die Verteilung

---

<sup>10</sup> Z.B.: „Alle Rentner.“

der Finanzmittel bestimmt dabei der Bezirkshaushaltsplan, der von der BVV beschlossen wird. Über die Stadträte, als Dezernatsleiter ebenfalls mit einer hohen Selbstverantwortung für die finanziellen Mittel ausgestattet, erfolgt dann die Zuweisung an die jeweiligen LuVs. Für die Amtsleitung besteht abermals ein gewisser Spielraum in der Verwendung der Verteilung der Ressourcen.

Ein weiterer Punkt stellt die transparente Darstellung der produzierten Leistungskosten in der Broschüre *Was kostet wo wieviel?* dar (SenFin.-Wkw. 2007). Damit existiert für die Bürger die Möglichkeit, die Leistungserstellungskosten des eigenen Bezirks im Vergleich zu eruieren und das Verwaltungshandeln zu hinterfragen. So kann die politische Leitung des Bezirks als letztverantwortlicher Akteur kritischen Fragen der Wähler ausgesetzt sein.

Der Kosten-Benchmark bedeutet darüber hinaus auch einen möglichen Rückschluss auf die Leistung der jeweiligen Amtsleiter, die sich durch dieses Verfahren eines Vergleiches ausgesetzt sehen, was zu „sportlichem Ehrgeiz“ führen kann (Thau 2009: 122).

Schließlich ist das zur Verfügung stehende Gesamtbudget von Berlin endlich. Das bedeutet, dass sich die 12 Bezirke durch das *Median-Budgetierungsverfahren* miteinander im Wettbewerb befinden. Wie die Erstellung von Überschuss Freiräume in der Verwendung des Budgets ermöglichen, so können Defizite zu einer Minderung des Bezirksbudgets und somit zu Einschränkungen führen. Diese Konkurrenz um das Berliner Gesamtbudget besteht jedoch nicht nur zwischen den Bezirken. Vielmehr finden sich die Ämter innerhalb eines Bezirkes in einer ähnlichen Situation. Denn auch das Bezirksbudget ist nur auf eine bestimmte Summe begrenzt. Da die Globalsumme des Bezirkes jedoch nicht zweckgebunden ist, liegt die Zuteilung der Mittel in der Verantwortung der politischen Leitung. Das bedeutet, dass effizient arbeitende Ämter mit einer positiven Leistungsbilanz den produzierten Überschuss nicht automatisch zugeteilt bekommen.

Die aus diesen Sachverhalten resultierenden *Hauptanreize* betreffen zum einen die Stückkosten sowie die Menge eines *Produktes* (vgl. (Thau 2009: 116);

Das oben aufgeführte Recht, den Differenzbetrag zwischen den eigenen Stückkosten und dem ausbezahlten *Preis* des *Produktes* einbehalten zu können, resultiert in dem *Anreiz* einer möglichst günstigen Leistungserstellung. Dabei befinden sich die Bezirke in einer Wettbewerbssituation untereinander. Von dieser Konkurrenzsituation erhofft sich die Senatsverwaltung eine höhere Qualität der *Produkte*, eine effizientere Arbeitsweise, Innovation und das Aufdecken von noch nicht entdeckten Potentialen, ein mehr an

Transparenz sowie eine Verteilung der finanziellen Mittel nach dem Verursacherprinzip (SenFin.-Wkw. 2007: 3).

Bei den *Produktmengen* sind die Bezirke unterschiedlichen *Anreizen* ausgesetzt. Zum einen produzieren sie pro Leistung für ein defizitäres *Produkt* Verlust, der wiederum durch andere, Überschuss erzielende *Produkte* ausgeglichen werden muss. Daher besteht diesbezüglich der *Anreiz*, die Mengenzahl zu senken. Dieser *Anreiz* wird jedoch dadurch abgemildert, als dass die Bezirke eine Mindestanzahl von *Produkten* der Klasse B und C gewährleisten müssen und sich die Nachfrage nach *Produkten* der Klasse A schwer steuern lässt (VvB: Art. 85.2; vgl. VerwRefKIT 15/44 2005: 7). Zum anderen besteht der *Anreiz* bei *Produkten* mit hohen Überschusswerten, die maximale Menge zu produzieren (vgl. VerwRefKIT 15/44 2005: 3). Denn damit kann der Bezirk einen Gewinn erzielen. Einschränkungen kann dies jedoch durch die oben aufgeführten Verfahren zur Korrektur des Zuweisungssatzes erfahren. Der *Anreiz* für die Ämter ist diesbezüglich differenziert von der Position des Bezirks zu betrachten. Denn der evtl. unter Gebrauch amtsinterner Ressourcen<sup>11</sup> produzierte Überschuss muss dem Amt von der Bezirksebene nicht zwangsläufig zugewiesen werden. Deshalb ist es schwierig, hierzu eine allgemeine Aussage zu treffen.

Durch das Median-Budgetierungsverfahren befinden sich die Ämter der Bezirke somit in einem andauernden Wettstreit um das begrenzte Budget des Landes Berlin. Das maßgebliche Instrument zur Ausbildung und Förderung der Wirkungsmechanismen von *Motiv*, *Anreiz* und daraus resultierendem *Verhalten* ist die Kombination des Kostenvergleichs mit der darauf basierenden Budgetierung. Durch die Setzung ganz spezifischer *Anreize* soll das *Verhalten* der Ämter und Bezirke bezüglich einer auf wirtschaftlichen und qualitätsvollen Arbeitsweise gesteuert werden. (SenFin.-FinBez. 2011). Die Verknüpfung von Medianpreis, *Produktdefinition* und Kostenvergleich bildet somit die Leistungsvorgabe der Senatsverwaltung an die Ämter und Bezirke. Wie auch Thau anmerkt, ist der Vergleich dabei das zentrale Element: „Ziel des Benchmarkings ist es, die Leistung der Bezirke zu steigern, in dem es Wettbewerb zwischen den Bezirken simuliert“ (Thau 2009: 110).

Welche Auswirkungen diese Form von Wettbewerb und das darauf aufbauende Budgetierungsverfahren auf das *Verhalten* haben, wird im folgenden Kapitel einhergehender

---

<sup>11</sup> Z.B. Zeit oder persönliches Arbeitsengagement.

untersucht und analysiert. Zuvor werden mit der Operationalisierung noch die Messverfahren aufgezeigt.

### **3.3. Operationalisierung**

Nach Yin ist es besonders für eine Einzelfallstudie essenziell, die empirischen Befunde mit Kriterien für deren Interpretation zu verbinden (Yin 2002: 26). Deshalb werden mittels der Operationalisierung Anordnungen für die Messung bestimmter Begriffe fest gelegt (Schnell 2005: 11).

#### **3.3.1. Datenerhebung**

Bevor die Kriterien für die Interpretation von beobachteten Sachverhalten festgelegt werden, ist jedoch von Nöten, die Herkunft und Erhebungsart der Beobachtungen zu klären. Die Erhebung dieser Arbeit basiert vornehmlich auf Interviews mit Amtsleitern, offiziellen Dokumenten wie Inhaltsprotokolle von Sitzungen der Bezirksversammlungen und öffentlich zugängliche Statistiken wie der Broschüre *Was kostet wo wieviel?* (vgl. Yin 2002: 83).

Dabei kommen in dieser Untersuchung insbesondere persönlich geführten Interviews eine tragende Rolle in der Erhebung zu (vgl. Yin 2002; Schnell et al. 2005). Im Rahmen der Erhebung werden halbstandardisierte Interviews mit Amtsleitern der Berliner Bezirke auf Basis eines Leitfadens geführt. Dieser Form des Interviews wohnt der Vorteil inne, dass während der Befragung Raum für weitere Ausführungen bezüglich eines bestimmten Themas bestehen. Als Nachteil erweist sich die Vergleichbarkeit der Interviews untereinander. Das anvisierte Ziel der Interviews beträgt 45 Minuten. Um ehrliche und direkte Antworten zu erhalten sind die Interviews mit dem Versprechen der Anonymität verbunden. Um die Gefahr von formgerechten Antworten zu unterbinden und somit das Ergebnis nicht zu verzerren, wird den Interviewpartnern die eigentliche Forschungsfrage im Voraus nicht präsentiert.

Die Auswertung der Interviews und Dokumente erfolgt über eine Inhaltsanalyse. Hierbei werden die daraus gewonnenen Aussagen durch das folgende Analysesystem als *Dysfunktion* identifiziert, ihrer Art nach kategorisiert und evtl. bestimmten theoretischen Erklärungsmodellen zugeordnet.

#### **3.3.2. Datenerfassung**

Die erhobenen Daten gilt es auf Elemente *dysfunktionalem Verhaltens* zu testen. Deshalb werden sie zunächst mit der Frage konfrontiert, ob sie Handlungen darstellen, die den

Kollektivzielen zuwiderlaufen. Sind Differenzen zwischen dem *Verhalten* der Akteure und dem erfordernten *Kollektivverhalten* erkennbar, wird die Handlungsweise eingehender überprüft. Als Messgrundlage dient dabei der Umgang der Akteure mit der Performance. Um zu verstehen wie eine mehrdimensionale Performance zur Erbringung einer definierten Verwaltungsleistung aufgebaut sein kann, wird ein Modell von Bevan et al. herangezogen (Bevan et al. 2006: 520). Dieses Modell bezieht sich ursprünglich auf Messverfahren mittels Indikatoren zur Erfassung einer mehrdimensionalen Performanceleistung und fußt auf der Annahme einer Synekdoche (Ein Teil steht für das Ganze). Die Gesamtpformance zur Erbringung einer bestimmten Leistung, z.B. eines klar definierten *Produktes*, unterteilt sich dabei in mehrere Bereiche. Sektor  $\alpha$  symbolisiert ein Arbeitsgebiet mit hoher Priorität für den Prinzipal, während dem Bereich  $\beta$  kaum Bedeutung zugemessen wird. Auf Grund der Mehrdimensionalität einer Leistung ist es oftmals nur möglich, einen Teil von  $\alpha$  mittels eines Erfassungssystems ( $M[\alpha]$ ) zu messen, wobei  $M[\alpha_g]$  eine gute und  $M[\alpha_i]$  eine imperfekte Messung darstellt. Keine Erfassung erfolgt im Bereich  $\alpha$  und  $\beta$ . Als Resultat steht die Messung in  $M$  ( $M[\alpha_g] + M[\alpha_i]$ ) somit für die Gesamtpformance (Bevan et al. 2006: 520).

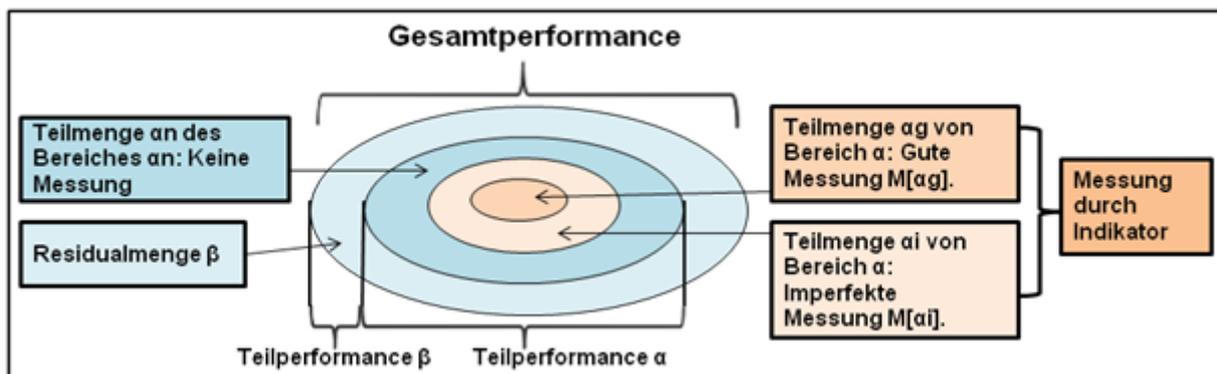


Abb. 7: Modell zur Messung einer Gesamtpformance  
 Quelle: Veränderte Darstellung nach Bevan und Hood (Bevan et al. 2006: 520)

Die mit diesem Modell abgebildeten Performance-Dimensionen bilden die Basis für das erste Analyseschema.

Das folgende Raster dient der Untersuchung als Instrument zur Kategorisierung des *Akteursverhalten* hinsichtlich

- 1) der zu Grunde liegenden Performance  $\alpha$  zur Bereitstellung des Services.
- 2) der Erstellung der offiziellen Performance-Daten.

		Zu Grunde liegende Performance $\alpha$ zur Bereitstellung des Services	
		Wird nicht verändert	Wird verändert
Erstellung der offiziellen Performance Daten	Werden nicht verändert/manipuliert	1) Die in M[ag] angezeigten Daten entsprechen den Leistungen in $\alpha$ . → Agent hat jedoch kein Interesse, seine Leistung effizienter zu gestalten, obwohl ihm das möglich wäre.	2) Die in M[ag] angezeigten Daten entsprechen den Leistungen in $\alpha$ . → Erreicht werden diese jedoch durch die Verschiebung des Providerfokus zum Nachteil anderer Leistungen ( $\alpha_i, \alpha_n, \beta$ ). Teile von $\alpha$ werden somit zum Nutzen von $\alpha$ unterversorgt. → Der Zeitrahmen der Leistungserbringung wird verschoben.
	Werden verändert/manipuliert	3) Die in M[ag] angezeigten Daten entsprechen nicht den realen Leistungen in $\alpha$ . → Aktive Manipulation an den Performance-Daten um bestimmte Indikatorwerte zu suggerieren.	4) Die in M[ag] angezeigten Daten entsprechen nicht den realen Leistungen in $\alpha$ . → Aktive Manipulation an den Performance-Daten und Leistungen um bestimmte Indikatorwerte zu suggerieren. → Defekt/ Nichterreichung bestimmter Werte. Leistungsabfall. → Sabotage/ Nichtkooperation

Abb. 8: Analyseschema der Performancedimensionen  
Quelle: Veränderte Darstellung nach Hood (Hood 2006: 519)

Nach der erfolgten Zuordnung in eine der vier Kategorien werden die Daten erneut einem Analyseraster unterzogen. Dieses fußt auf der Differenzierung von Kelman et al. zwischen *Gaming* und *Effort Substitution* und bezieht sich abermals auf das obige Modell der Performance einer Verwaltungsleistung. Im Gegensatz zur vorherigen Matrix kann hiermit eine spezifischere Zuweisung zu *Gaming* oder *Effort Substitution* vorgenommen werden.

	Effort Substitution	Gaming
Ressourcen	Allokation. → In M[ag] gemessene Werte entsprechen den realen Werten in $\alpha$ . → Nachteil für nicht gemessene Dimensionen der Gesamtperformance $\alpha$ (z.B. Qualität).	Verbrauch ohne adäquate Leistungserbringung. → In M[ag] gemessene Werte können den realen Werten in $\alpha$ entsprechen. → Nachteil für andere Ressourcennutzer/Verbraucher. → Zu „hoher“ Preis für erbrachte Leistung.

Abb. 9: Analyseschema Gaming vs. Effort Substitution  
Quelle: Eigene Darstellung nach Kelman und Friedman (Kelman et al. 2009)

Diese Ordnungsschemata können den spezifischen Charakter und ihre auf der Performance beruhende Entstehung einer *Dysfunktion* begründen. Sie geben jedoch noch keine befriedigende Antwort auf die Frage, warum sich die Akteure *dysfunktional verhalten*?

Für die Beantwortung dieser Frage werden die in Kap. 2 vorgestellten theoretischen Modelle hinzu gezogen.

Sind institutionell bedingte Koordinationsprobleme zwischen den Akteuren als treibende Faktoren identifizierbar, können hier die *Agenturprobleme* der *Prinzipal-Agent-Theorie* als Erklärungsmodelle für die beobachteten *Verhaltensweisen* eingesetzt werden. Denn in diesem Fall bietet sich die Überprüfung der ihr zu Grunde liegenden Annahmen an. Treffen diese auf die Akteure zu, lässt sich damit eine Kausalkette zwischen *Motiv*, *Anreiz* und daraus resultierendem *Verhalten* aufzeigen. Zusätzlich dienen die individuellen *Nutzendimensionen* von Niskanen als Analyseelemente.

Können die hier vorgestellten theoretischen Modelle keine befriedigende Antwort auf diese Frage bieten, besteht Raum für weitere Erklärungsansätze außerhalb dieser theoretischen Konzepte.

Das vorgestellte Analysesystem dieses Abschnittes verfolgt somit das Ziel, die beobachtbaren *Verhaltensweisen* als *Dysfunktion* zu identifizieren und festgelegten Kategorien zuzuordnen. Des Weiteren, mittels der zuvor formulierten theoretischen Erklärungsmodellen, Kausalketten zwischen *Motiv*, *Anreiz* und *Verhalten* aufzuzeigen. Und schließlich soll es mögliche Gründe für die Varianz zwischen real beobachtetem und dem formulierten Kollektivziel dienlichem *Verhalten* darlegen.

Der Charakter dieses Analyseverfahrens birgt allerdings auch Nachteile in sich. So fokussiert es sich stark auf den Bereich der Performance. Das Raster erfasst dabei nur die zwei Dimensionen der *zu Grunde liegenden Performance  $\alpha$  zur Bereitstellung des Services* sowie die *Erstellung der offiziellen Performance-Daten*.

Zudem werden andere Aspekte von *dysfunktionalem Verhalten*, wie *Vetoverhalten* in Entscheidungsgremien hinsichtlich der Modifizierung der aktuellen Situation, durch dieses Analyseverfahren nicht richtig erfasst. Des Weiteren orientiert sich das System stark an den Annahmen und Modellen der *Prinzipal-Agent-Theorie* und bezieht andere Ansätze nicht mit ein. Dennoch ermöglicht es durch die Konfrontation mit der Frage, ob *dysfunktionales Verhalten* vorliegt zumindest eine grobe Erfassung von *Dysfunktionen*.

## 4. Fallanalyse: Die Berliner Median-Budgetierung

Dieses Kapitel widmet sich der Analyse der empirischen Befunde. Dafür werden zunächst die empirische Erhebung und ihre Ergebnisse näher erläutert. Anschließend erfolgen die Analyse des Berliner Median-Budgetierungsverfahrens und der darauf basierende Erkenntnisvergleich mit den theoretischen Annahmen.

### 4.1. Empirische Befunde

Die Basis der empirischen Befunde dieser Arbeit bilden sechs persönlich geführte Interviews. Von diesen Interviews wurden fünf mit Amtsleitern geführt. Vier der Ämter sind demselben Aufgabenbereich zuzuordnen. Zusätzlich wurde noch ein Interview mit einem Amtsleiter aus einem anderen Bereich geführt. Dieses Amt ist in demselben Bezirk angesiedelt wie eines der aufgesuchten Ämter des Schwerpunktbereiches. Ein weiteres Interview wurde mit einem Bezirksstadtrat geführt, dessen Abteilung jedoch nicht dem Schwerpunktbereich entspricht und in dessen Bezirk auch keine weiteren Interviews durchgeführt wurden.

Obwohl derselbe Gesprächsleitfaden<sup>12</sup> in allen Interviews Anwendung fand, fielen diese in ihrem Verlauf sehr unterschiedlich aus. So variierte neben dem Inhalt auch die Dauer zwischen einem Minimum von 37 Minuten und einem Maximum von über 79 Minuten. Obwohl das eigentliche Thema der Arbeit vor dem Gespräch nicht direkt vorgestellt wurde, kommunizierten die Interviewpartner sehr offen über *dysfunktionales Verhalten* in der eigenen Abteilung aber auch in anderen Bereichen und Bezirken. Dabei lehnten zwei der interviewten Personen eine Aufzeichnung mittels eines Aufnahmegerätes ab. Insgesamt wurden 21 Personen angefragt was einer Responsequote von 28,5% entspricht<sup>13</sup>.

Zusätzlich zu den Interviews wurden noch offizielle Dokumente ausgewertet. Darunter Berichte des Landesrechnungshofes über die Umsetzung des VGG, schriftliche Berichte aus den Bezirken, als auch Protokolle aus Ausschusssitzungen des Abgeordnetenhauses. Im Vergleich mit den persönlich geführten Interviews kommt diesen Dokumenten jedoch nicht die gleiche Aussagekraft zu. Ein Grund dafür sind fehlende Fallbeispiele. Angesichts der themenbezogenen Brisanz dürfte zudem eine gewisse Abneigung der (politischen) Akteure

---

<sup>12</sup> Im Anhang dieser Arbeit zu finden.

<sup>13</sup> Eine weitere Zusage wurde von Seiten des Amtsleiters kurzfristig auf ein Datum nach Abgabetermin dieser Arbeit verlegt.

vorhanden sein, klar zuordenbare *dysfunktionale Verhaltensweisen* in der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Die Kernaussagen der jeweiligen Interviews sind durch eine starke Homogenität gekennzeichnet. Die hinzu gezogenen offiziellen Dokumente stützen die Angaben der Interviewpartner (IP). Die Darlegungen der Amtsleiter porträtieren dabei ein sehr genaues Bild über *Dysfunktionen* bei der Median-Budgetierung der Berliner Bezirke;

Für eine bessere Übersicht werden in diesem Abschnitt einige Kernbefunde der empirischen Erhebung kurz dargestellt. Die Schwerpunkte liegen dabei auf allgemeinen Aussagen der Interviewpartner (IP) über die Implementation betriebswirtschaftlicher Elemente in das Budgetierungsverfahren und Aussagen über die Median-Budgetierung der Berliner Bezirke. Die eigentliche Analyse der empirischen Ergebnisse erfolgt im anschließenden Abschnitt.

Alle befragten Personen begrüßen die Implementation von betriebswirtschaftlichen Komponenten in die öffentliche Verwaltung und insbesondere in das Budgetierungsverfahren. Vor allem die Eigenschaften und Möglichkeiten der KLR bei der Erfassung und Darlegung von Kosten erfährt eine positive Resonanz. Von daher wird die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente in die Berliner Verwaltung selbst nicht in Frage gestellt. Vielmehr wird die praktische Umsetzung der Instrumente im Median-Budgetierungsverfahren stark kritisiert.

Ein Punkt betrifft das Normierungs- und Preiskorrekturverfahren der Senatsverwaltung. Nach Meinung der befragten Personen zeichnet sich dieses durch Intransparenz und einer gewissen Willkür aus und erschwert eine planvolle Steuerung mit den ursprünglich ermittelten *Produktkosten*. Da der darauf aufbauende Median nachträglich von Zeit zu Zeit gesenkt wird, werden den Ämtern teilweise weniger finanzielle Mittel überwiesen.

Die Einführung des Median-Budgetierungssystems wird an sich differenziert beurteilt. Einerseits befürworten die Interviewpartner die mit diesem System implizierte Output-Budgetierung und den Wettbewerbscharakter als positive Komponenten für den Ausbau von Effizienz in der Verwaltung:

„Ich denke, das ist ein System wie man auch Vergleiche schaffen kann, wie man vor allem auch Schwachpunkte [...] ausfindig machen kann und insofern ist das schon in Ordnung. [...]. Ich finde dieses Budgetierungsverfahren durchaus als eine Hilfe. Wenn man sich das mal betriebswirtschaftlich betrachtet. Und es zwingt einen ja, betriebswirtschaftlich zu denken.“ (IP1).

Andererseits beklagen sich die Befragten über fundamentale Defizite im Budgetierungsprozess auf Grund einer fehlerbehafteten Umsetzung. Ihrer Meinung nach kehren sich die als zunächst positiv empfundene Wettbewerbsfunktion und Belohnungsfunktion in ihr Gegenteil um. Mit teils fatalen Konsequenzen für die *Anreizstruktur* des Gesamtverfahrens; So ist ein neutraler und auf gleicher Basis erstellter Kostenvergleich angesichts von Intransparenz und Freiräumen beim Buchungsabschluss ihrer Meinung nach nicht möglich. Allerdings zeichnen dafür nicht immer *dysfunktionale Verhaltensweisen* verantwortlich:

„Meinen Sie, dass alle Mitarbeiter im Land Berlin schon verstanden haben, wohin sie ihre Zeiten buchen müssen? Das glaube ich nicht.“ (IP 3).

Des Weiteren werden zahlreiche verfahrensbedingte Elemente wie Planmengenverfahren und Wertausgleich als hindernde Faktoren empfunden. Die befragten Personen sehen gerade durch diese Verfahren die im System implizierte *Anreizfunktion* in ihrem eigentlichen Sinne gestört.

„Es gibt keine Anreize. Im Gegenteil. [...]. Es ist zum Teil so, gerade bei bestimmten Produktarten, verkehrt es sich ins Gegenteil. Das derjenige, der Kosten einspart, zum Schluss negative Konsequenzen hat. [...]. Das geht alles nach hinten los.“ (IP 2).

Als ein weiteres bedeutendes Defizitmoment der Belohnungsfunktion sehen die Befragten die innerbezirkliche Steuerung. Hierbei betonen die Gesprächspartner die zum Teil unterschiedlichen Interessenslagen von Bezirks- und Amtsleitung. Sie erwähnen jedoch auch die als schwierig empfundene Situation der Bezirksführung auf Grund des oftmals sehr hohen Verschuldungsstandes.

Diese Defizite des Budgetierungsverfahrens führen nach Ansicht aller Gesprächspartner zu gestörten *Anreizfunktionen*. Durch die Unwirksamkeit der *Anreizfunktionen* resultieren ihrer Ansicht nach *Verhaltensweisen* der Akteure, die einen gegenteiligen Effekt erzeugen als ursprünglich von der Hauptverwaltung impliziert und somit den kollektiven Zielen zuwiderlaufen. Allerdings zeigen sich diese *Verhaltensmuster* nicht nur auf den zwei Dimensionen des unter Abb. 8 dargelegten Schema, der *zu Grunde liegenden Performance  $\alpha$  zur Bereitstellung des Services* und *Erstellung der offiziellen Performance Daten*. *Dysfunktionen* finden sich auch in anderen Formen und Dimensionen. Als Ursache hierfür können die Komplexität, Varietät und Anzahl der beschriebenen Handlungsmuster genannt werden. Überwiegend auf Basis der geführten Interviews können dennoch Komponenten isoliert werden, die sich nach Meinung der Interviewpartner negativ auf die ursprünglich implizierten *Anreizfunktionen* auswirken. In Zusammenhang mit

diesen Bestandteilen des Median-Budgetierungsverfahrens werden in vielen Fällen *dysfunktionale Verhaltensmuster* von den befragten Führungspersonen beschrieben. Als wesentliche Elemente werden von den Gesprächspartnern vor allem folgende Komponenten identifiziert;

- *Das Normierungsverfahren*
- *Das Planmengen- und Wertausgleichsverfahren*
- *Das Globalsummenprinzip*
- *Die Dimensionen der Produkte (Qualität)*
- *Das Buchungsverfahren der Produkte*
- *Der Mangel an Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten*

Inwiefern diese Komponenten die eigentliche *Anreizstruktur* unterminieren und *dysfunktionales Verhalten* fördern, wird in der folgenden Analyse näher untersucht.

## **4.2. Analyse I: Die Berliner Median-Budgetierung**

### **4.2.1. Das Normierungs- und Preiskorrekturverfahren**

Mit dem Normierungs- und Preiskorrekturverfahren behält sich die Senatsverwaltung die Möglichkeit vor, Korrekturen an der berechneten Menge, am Zuweisungssatz und am gesamten *Produktbudget* vorzunehmen. Mit dieser Prozedur kann die Senatsverwaltung Buchungs- und Mengenzählfehler der Bezirke nachträglich ausgleichen. Es besteht allerdings auch die Option, das Budget zu verkleinern.

Die Senatsverwaltung verfügt daher über Mittel, um auf externe Haushaltseinflüsse, als auch auf Manipulationsversuche seitens der Bezirke, reagieren zu können. Betroffen von diesen Maßnahmen sind dann meist alle Bezirke, was als problematisch angesehen wird: „Die Senatsverwaltung hat sich damit ein nettes Instrument erschaffen.“ (PI2).

Aus diesem Instrument ergeben sich für die Bezirke keine direkten *Anreize*, es wirkt sich aber insgesamt auf das Verfahren der Median-Budgetierung aus. Damit beeinflusst es als sekundäre Komponente die im Budgetierungssystem implizierten *Anreizfunktionen*, denn aus den Mechanismen der Normierungsverfahren im Budgetierungsprozess ergeben sich direkte Konsequenzen für die Bezirke bezüglich ihrer Planungssicherheit. Als Folge der nachträglichen Absenkung des Median entsteht Instabilität:

„Die Summen waren gedeckt, dann wurde der Median abgesenkt.“ (PI5).

„Wir haben das getan, wofür wir beauftragt worden sind, nämlich die Kosten am Median auszurichten und trotzdem werden wir mit Budgetverlusten belegt, die natürlich nicht erklärbar sind und sich jeder Steuerung entziehen.“ (PI 6).

Diesen Zustand und die daraus entstehenden Problematiken bemängeln allerdings nicht nur die Ämter. Auch die Bezirksleitungen kritisieren dieses Verfahren scharf (Posit.Bez. 2008: 4). Durch die in Abb. 6 dargestellten Mechanismen zwischen der Berechnung des eigentlichen Medians auf Basis eines Kostenbenchmarks und dem dann real ausgezahlten Budget ergeben sich für die einzelnen Ämter daher zu viele Unsicherheitsfaktoren. Ihrer Ansicht nach fehlt es vor allem an Transparenz und einem nachvollziehbaren Vorgehen seitens der Senatsverwaltung (Ebd.). Um dieser Unsicherheit zu begegnen, tendieren einige der Befragten zu *Verhaltensweisen*, von welchen sie sich eine Stabilisierung der Situation erhoffen. So etwa die Manipulation von Berichtswerten. Ein Interviewpartner sieht den Grund für diese Handlungen in dem Umstand, dass die im Median-Budgetierungssystem eigentlich implizierte Belohnungsfunktion für effizientes und kostengünstiges Arbeiten mit dem Normierungsverfahren unterminiert wird:

„Es ist ja nicht so, dass das, was die Kostenrechnung über die verbrauchten Kosten in den Produkten aussagt, dass das zur Grundlage genommen wird. Auch nicht der Median. Denn da gibt es dann so einen netten Koeffizienten und damit wird der Median dann herabgesenkt. [...]. Ob sie teurer sind oder nicht, es spielt gar keine Rolle.“ (PI2).

Somit verliert das im System implizierte Belohnungssystem teilweise seine ursprünglich zgedachte *Anreizfunktion*. Belohnung in Form von Ressourcenzuweisungen erfährt damit auch, wem es gelingt das System zu manipulieren;

„Ja, das ist ein offenes Geheimnis, das in allen Ämtern mit Sicherheit die Produkte manipuliert werden. [...]. Es gibt keine Anreize, im Gegenteil.“ (PI2).

Die aus dem Normierungsverfahren resultierenden Effekte auf das Median-Budgetierungsverfahren werden von allen Gesprächspartnern daher als ein sehr demotivierender Faktor verstanden.

Zusammenfassend kann das Normierungs- und Preiskorrekturverfahren insofern als Unsicherheitsfaktor für die beteiligten Akteure bezeichnet werden. Die ehrliche Berichterstattung der Leistungsdaten verliert damit ihre Bedeutung für die Amtsleiter. Als Reaktion auf das Verfahren lassen sich teilweise Handlungsmuster erkennen, die klare *dysfunktionale Charakterzüge* tragen. Neben dem Normierungsverfahren wird vor allem das Planmengen- und Wertausgleichsverfahren als Komponenten angesehen, welche als *Anreize* für *dysfunktionale Verhaltensweisen* wirken.

#### 4.2.2. Das Planmengen- und Wertausgleichsverfahren

Das derzeitige Planmengen- und Wertausgleichsverfahren des Budgetierungsverfahrens erfährt von allen befragten Personen harsche Kritik. Nach Ansicht der Gesprächspartner wird die ursprünglich zugedachte Funktion der Verfahren, einen „gerechten Ausgleich unter den Bezirken vorzunehmen“ durch eigennützige Handlungen der Bezirke und Ämter ausgehöhlt (VvB: Art. 85.2). Dabei existieren unterschiedliche Kritikpunkte am Verfahren selbst.

Einer der Schwachpunkte betrifft nach Meinung der Befragten die durch das Planmengen- und Wertausgleichsverfahren (PWV) wirkenden individuellen *Anreize*. Durch das PWV erfolgt eine Umverteilung der Finanzmittel von in der Planmenge liegenden Ämtern hin zu analogen Ämtern anderer Bezirke, deren Mengen unter dem Plansoll liegen. Diese zusätzlichen Mittel werden als Teil der Globalsumme an die Bezirke mit Untermengen überwiesen. Der, mittels dieser Ressourcenaddition, intendierten Möglichkeit einer Mengensteigerung<sup>14</sup> des betreffenden *Produktes* müssen die Bezirke angesichts einer nicht existenten Zweckbindung der Mittel allerdings nicht nachkommen. Somit wird eine *Anreizfunktion* gefördert, die dem eigentlichen Ziel diametral entgegen wirkt:

„Immer mehr Bezirke geben von ihrem erwirtschafteten System in das Budget des Bezirkes X<sup>15</sup> ab, weil das Amt Y dort so ein Problem hat. Das Bezirksamt X erhält natürlich mit dem Globalsummenbudget auch das Budget, was auch aus anderen Y-Ämtern hereingeflossen ist. Nur, der Bezirk X hat ganz andere Zwänge. Er kann es gar nicht dem Amt Y zuordnen. Das heißt, das Amt Y wird gar nicht besser. Es bleibt schlecht.“ (PI3).

Ein Abgleich mit der unter Kap. 3.3.2. aufgestellten Frage, ob ein beobachtetes *Verhaltensmuster* in seinem Effekt eine Differenz mit den Kollektivzielen der Organisation erkennen lässt, muss in diesem Fall bejaht werden. Die zur Optimierung der *Produktmenge* zusätzlich bereitgestellten Mittel werden von der Bezirksleitung zweckentfremdet und eine Serviceoptimierung für den Bürger tritt nicht ein.

Dabei lassen sich folgende *Anreize* für die beteiligten Akteure erkennen;

1) Die politische Leitung des Bezirkes X erhält durch diesen Mechanismus zusätzliche Finanzmittel welchen keine direkten Kosten aus erbrachten Leistungen entgegenstehen. Damit existiert ein *Anreiz* für die Bezirksleitung, die Mengendifferenz der erbrachten Leistung des Amtes Y beizubehalten. Dieses Geld kann für andere Bereiche Verwendung finden bzw. zur Schuldentilgung des Bezirkes herangezogen werden.

---

<sup>14</sup> Um etwa eine Mindestausstattung an Spielgeräten auf öffentlichen Spielplätzen im jeweiligen Bezirk zu garantieren.

<sup>15</sup> Die Bezirks- und Amtsnamen werden anonymisiert.

Die aus dem PWV resultierende *Anreizfunktion* für die Bezirksämter wird von der Mehrzahl der Interviewpartner bestätigt:

„Über dieses Prinzip erwirtschaftet der Bezirk, der das Prinzip ja kennt, ich kann das ja hochrechnen, Amt Y, Du bleibst da unten auf Platz 12. Und damit wirst Du Empfangender. Und damit bleibt doch das Verfahren stecken.“ (PI3).

Die aus dem dargestellten *Anreiz* hervorgehenden *Verhaltensweisen* der (politischen) Bezirksleitung können unter dem Begriff einer finanziellen Blockade des betreffenden Amtes subsumiert werden. Das in der Verantwortung des Bezirkes stehende Instrument der Globalsumme erweist sich für das betreffende Amt somit als Barriere zur Mengensteigerung.

2) Für das Amt Y dieses Bezirkes folgt aus dem *Verhalten* der Bezirksleitung ebenfalls kein *Anreiz*, die existierende Differenz zwischen Ist- und Sollmenge zu minimieren: „Das Amt hat kein Interesse, weil das Amt mit großer Wahrscheinlichkeit nichts davon hat.“ (PI2). Eine größere Leistungsanstrengung des Amtes zur Mengenerhöhung wird somit nicht automatisch mit einer höheren Finanzausweisung seitens der Bezirksleitung honoriert:

„Wenn jetzt das Amt Y des Bezirkes X für dieses Produkt mehr Geld bekommt, dann ist das nicht zweckgebunden, das heißt, dass es noch lange nicht dort ankommt, wofür es der Bezirk eigentlich bekommt. [...]. Natürlich können sie<sup>16</sup> das Geld dem Amt geben. Aber was die wollen oder nicht wollen, muss uns mal nicht interessieren“ (PI2).

Im Ergebnis führt dieses *Verhaltensmuster* nicht zu einer Steigerung des Services am Bürger auf den von der Senatsverwaltung geforderten Mindestlevel.

3) Der Mechanismus lässt zunächst ein *Race to the Bottom* der anderen, analogen Ämter vermuten (vgl. Hahn 2009). Diesem ist jedoch nicht so, wie die Gesprächspartner bestätigen. Ein Vergleich mit zur Verfügung stehenden Daten des Dokumentes *Was kostet wo wie viel?* bekräftigt diese Einschätzung der befragten Amtsleiter (SenFin.-Wkw. 2007). Ein umfassender *Anreiz* zur Produktion von Mindermengen ist daher nicht erkennbar. Begründet werden kann dies mit mindestens zwei beobachteten Interessen der Akteure anderer Bezirke; „Wir haben nicht das Interesse, eine geringere Zahl zu haben, wir haben das Interesse, den Bedarf zu befriedigen und dafür die Finanzen zu haben.“ (PI6). Interesse an einer Befriedigung des Bedarfs haben dabei zunächst die politischen Leiter der Abteilungen sowie die Mitglieder der BVV. Ein nicht ausreichend existenter Service von Seiten der Verwaltung kann in negativen Wahlergebnissen für die Angehörigen der Bezirksverordnetenversammlung münden (PI5).

---

<sup>16</sup> Die Bezirksleitung.

Des Weiteren betonen einige der befragten Personen ihren Ehrgeiz, die bestmögliche Leistung für die Bürger bieten zu wollen. Als Antriebsfaktor verweisen die Interviewpartner auf intrinsische Motivationselemente.

Schließlich kann die kostengünstige Produktion von Menge auch zu Überschüssen führen, die von den Bezirksleitungen teilweise auch an die jeweiligen Ämter überwiesen werden. Hierbei zeigt sich jedoch auch der gegenteilige Effekt; so viel Menge zu produzieren wie möglich.

Einen weiteren Schwachpunkt des PWV sehen die Amtsleiter im Fall einer Mengenüberproduktion. Diese Situation kann bspw. entstehen, wenn die Nachfrage des jeweiligen *Produktes* durch die Bürger über die festgelegte Planmenge steigt. Die eigentliche Nachfragefunktion lässt sich allerdings nur schwer steuern. Daraus können negative Konsequenzen für die Ämter entstehen:

„Wenn wir diese Planmenge erfüllen würden, müssten wir irgendwann mal das Angebot einstellen. Damit die Leute dieses nicht nachfragen können. Der Bedarf hier im Bezirk ist größer als die Planmenge. Durch die Minderung der Planmenge gibt man uns aber nicht das Geld. Wir kriegen ja nicht die Zuweisungen. [...]. Das heißt wir sind über die Istmenge, also die Produktion, im Budgetgewinn mit diesem Produkt, nach dem ganzen Verfahren und allem Wertausgleich und Preiskorrekturfaktor und Abzügen sind wir im Minus. Und wir geben so viel ab. [...].“ (PI3).

Erbrachte nachfragebedingte Mehrleistungen der Ämter werden durch diesen Umstand demgemäß nicht vergütet. Dadurch entsteht der *Anreiz*, die Leistungen für das jeweilige *Produkt* auf den erforderlichen Level zu senken. Eine Steuerung ist beispielsweise über Öffnungszeiten möglich. Allerdings betont ein Großteil der Gesprächspartner einen bestehenden Zusammenhang zwischen (sozialer) Struktur der Bezirke und der Nachfrage nach bestimmten *Produkten*.

Eine andere Strategie bietet sich den Ämtern durch eine sehr kostengünstige Leistungserstellung an, die weit unter dem der analogen Ämter anderer Bezirke liegt. Auf diese Weise kann das Amt trotz Überschreiten der Planmenge einen Überschuss erzielen, da pro erbrachter Leistung immer noch ein gewisser Betrag zugewiesen wird. Dementsprechend existiert ein *Anreiz* zur möglichst kostengünstigen *Produkterstellung*, was nach Meinung eines Großteils der Interviewpartner jedoch zumeist zum Nachteil nichtgemessener Dimensionen der Gesamtpformance oder durch aktive Manipulation von Berechnungswerten geschieht:

„In vielen Bereichen kann die Senatsverwaltung als Mitbenutzer des IT-Systems die Berechnung der Mengen nachvollziehen. Bei uns ist das nicht so. Das heißt, wir berechnen genau nach diesem Schema. Aber wissen wir, ob das alle so machen? Ob nicht auch welche sagen, och wir machen einfach mal 500 mehr im Monat? Das wissen wir nicht.“ (PI6).

Zu beachten gilt hierbei, dass aus hohen Mengen Skaleneffekte<sup>17</sup> resultieren und die jeweiligen *Produkteinzelkosten* verringern können.

Ein dritter von den Interviewpartnern angesprochener Defizitpunkt des Plan- und Wertausgleichsverfahrens, tangiert nur einen relativ kleinen Teil der *Produkte*; die Einteilung in Aufwandsklassen. So erhalten die jeweiligen Ämter zur Leistungserstellung eines *Produktes* mit verschiedenen Kriterien, je nach Aufwand für die jeweilige Klasse, unterschiedlich hohe Beträge zugewiesen. Diese *Produkte* sind in Planmengen festgesetzt. Kann ein Amt die Menge der höchsten *Produktklasse* nicht erfüllen, muss es mit einer Herabstufung und verminderten Einnahmen rechnen. Von daher liegt der *Anreiz* vor, die Aufwandsklasse mit der höchsten Auszahlung voll zu erfüllen, auch wenn kein Bedarf existiert. Dieser *Anreiz* kann zu *dysfunktionalen Handlungen* führen:

„Ich will die Menge nicht ändern, weil Menge ist gleich Geld. [...]. So und das kann man dann so ein bisschen hin und her jonglieren. Aber es soll so nicht sein! Das ist ja dann keine Buchungswahrheit mehr.“ (PI2).

Es kann daher festgehalten werden, dass dem Planmengen- und Wertausgleichsverfahren eine Vielzahl unterschiedlicher *Anreize* innewohnt. Infolge der Komplexität und der Vielzahl unterschiedlicher Akteure und Beziehungskonstellationen gestaltet sich eine Isolierung der *Anreizfunktionen* und der darauf basierenden *Verhaltensmuster* allerdings schwierig.

Zunächst existieren *Anreize* für die Bezirksleitung im Planmengenverfahren befindliche Ämter mit Untermenge finanziell nicht weiter zu fördern, um somit weiterhin zusätzliche Finanzmittel für nicht erbrachte Leistungen über das Globalbudget zu erhalten. Dieses Handlungsmuster deckt sich stark mit dem bei Ostrom beschriebenen *Verhaltenstyp* des *Freeriders* (Ostrom 1996). Der zunehmende Missbrauch des Mechanismus führt daher laut den Interviewpartnern auch zu einem steigenden Akzeptanzverlust: „Der eine ist die Kuh, die gemolken wird und der andere stopft damit seine Löcher.“ (PI3).

Weiterhin bestehen *Anreize* für Ämter mit Überproduktion, ihre Leistungen unverhältnismäßig billig zu erstellen – teils zu Lasten nicht gemessener Dimensionen der Gesamtperformance oder durch aktive Veränderung von Berichtswerten. Schließlich tendieren einige Ämter dazu, bei *Produkten* mit Aufwandsklassen eine Manipulation der Mengenangaben vorzunehmen, um damit eine Herabstufung der individuellen Planmenge in eine niedrigere Aufwandsklasse zu verhindern.

---

<sup>17</sup> Etwa Umlage der Infrastrukturkosten auf jede erstellte Leistungseinheit.

Ein Sonderfall stellt hierbei allerdings ein Amtsbereich dar, in welchem die jeweiligen Amtsleiter bezüglich *Produktkosten* und *-mengen* in Umkehrung des eigentlichen Systemansatzes eine Übereinkunft treffen:

„Es gibt richtige Kartelle mittlerweile. [...]. Die haben sich zusammengesetzt, haben gesagt, wir lassen uns in Ruhe, also Preisabsprache, die sind immer alle prächtig budgetiert, haben keine Verluste und keine Gewinne und sprechen sich immer offen vor dem buchen ab und nutzen so das System sehr gut für sich.“ (PI4).

Wie die obigen *Verhaltensweisen* aufzeigen, können die im PWV immanenten *Anreize* daher als Auslöser für *dysfunktionales Verhalten* geltend gemacht werden. Das bestätigen auch alle befragten Gesprächspartner, die das Verfahren durchweg scharf kritisieren. Ein ähnlich negatives Urteil findet neben dem PWV allerdings auch das Globalsummenprinzip.

#### **4.2.3. Das Globalsummenprinzip**

Das Globalsummenprinzip stellt einen Kernpunkt der Dezentralisierung dar (vgl. Schedler et al. 2000). Durch diese Budgetierungsform erfolgt eine Übergabe der Verantwortung mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen an die Bezirksleitung. Infolge der angespannten Haushaltslage beklagen sich alle Gesprächspartner über ein zu knappes bezirkliches Gesamtbudget. Ihrer Ansicht nach stehen dem Bezirk bezüglich der Globalsumme hauptsächlich drei Handlungsoptionen der Verteilungsfunktion zu;

1) Politische Schwerpunkte durch eine höhere Zielfinanzierung bestimmter Bereiche zu setzen: Die Meinungen der Gesprächspartner variieren diesbezüglich teilweise stark. Von den politischen Haushaltsentscheidungen profitierende Amtsleiter vertreten eine eher positive Ansicht. Ein anderer Teil der befragten Personen äußert sich allerdings stark negativ über dieses Verfahren. Denn die für eine politische Schwerpunktlegung benötigten Finanzmittel werden oftmals von ihren Überschüssen abgezogen. Damit entfernt die Bezirksleitung ihrer Ansicht nach allerdings den bestimmenden *Anreiz*, Anstrengungen zu unternehmen um damit einen positiven Ertrag zu erzielen. Zudem verhindere diese politische Schwerpunktfinanzierung den *Anreiz* zu kostengünstiger Leistungserstellung in den favorisierten Ämtern:

„Hier im Bezirk haben wir das dann, dass der gesamte Bereich Y<sup>18</sup> KLR-mäßig ein Desaster ist weil die sich jahrelang nicht gekümmert haben. Muss man ihnen schon mal vorwerfen. Und eben immer von den anderen mitfinanziert werden. Dies ist aber politisch gewollt.“ (PI1).

---

<sup>18</sup> Anonymisiert.

Indes muss der Fall eines anderen Interviewpartners erwähnt werden, dessen Amt ebenfalls einer politischen Schwerpunktfinanzierung unterliegt. Diese Subvention seitens des Bezirkes wird nach seinen Angaben dafür genutzt, finanzaufwendige Restrukturierungsmaßnahmen durchzuführen, um somit das Angebot für den Bürger zu verbessern und um eine kostengünstigere Leistungserstellung zu ermöglichen.

Für die benachteiligten Ämter ergibt sich jedoch eine *Anreizfunktion*, die in *Verhaltensmustern* resultiert, welche diametral zu den Kollektivzielen stehen. Denn der *Anreiz*, Berichtswerte mit geringen Kostenangaben zu übermitteln, schwindet. Als Reaktion berichten die Gesprächspartner von *dysfunktionalen Verhaltensweisen*. Dieselben *Verhaltensweisen* finden sich auch als Reaktion auf Versuche der Bezirksleitung, defizitäre Bereiche durch Mittelabzug aus anderen Abteilungen auszugleichen.

## 2) Defizitäre Bereiche/ Abteilungen durch zusätzlichen Mittelzufluss auszugleichen:

„Das Amt bekommt maximal so viel Geld wie sie durch den Median bekommen sollten. Sind sie aber billiger, bekommen sie die Differenz nicht. Dann streicht sich das Bezirksamt ein, um irgendwelche Defizite auszugleichen.“ (PI2).

Ähnlich wie die politische Schwerpunktfinanzierung wird auch das Verfahren, defizitäre Bereiche durch Mittelverschiebungen zum Nachteil kostengünstig arbeitender Ämter auszugleichen, von den Befragten als Ungerechtigkeit empfunden. Der im Median-Budgetierungsverfahren implizierte Wettbewerbsgedanke verliert damit an Bedeutung für die Leiter leistungseffizienter Ämter, da der Einsatz eigener Ressourcen nicht den erwarteten Betrag erbringt:

„Also ich habe eigentlich kein Interesse, positive Abschlüsse zu erzielen, das Beste für mich ist +/- 0. Weil was habe ich denn davon, irgendwelche Kopfstände zu machen, Büros aufzugeben, Organisationseinheiten umzubauen, das effizienter zu machen, die Leistung zu erhöhen, die Menge zu erhöhen und dadurch die Stückkosten zu reduzieren und so weiter, wenn ich dann davon nichts habe. Also geldlich.“ (PI1).

Auch die anderen Interviewpartner bestätigen eine Orientierung ihrer Kostenstruktur am bestehenden Median. Nach negativen Erfahrungen vermeiden es die meisten der Gesprächspartner, niedrigere *Produktkosten* in den Berichtswerten abzubilden:

„Wenn sie etwas einsparen, dann fällt ihnen das ja noch auf die Füße. Sperrt das Bezirksamt in einem Jahr Mittel weil es nicht ins Minus kommen will, so dann sind sie als Amt jetzt dran. Dann können sie eben bestimmte Technik nicht kaufen oder lassen bestimmte Baumaßnahmen fallen, die verschieben wir ins nächste Jahr. Dann ist die logische Schlussfolgerung des Bezirksamtes; na ihr habt es ja im vergangenen Jahr mit weniger Geld geschafft, also wunderbar, dann braucht ihr es im nächsten Jahr ja auch nicht.[...]. Dann ist das ihr Haushaltsansatz im nächsten Jahr, egal ob sie bestimmte Maßnahmen erst einmal streichen mussten um sie im nächsten Jahr zu machen, die Mittel sind weg.“ (PI2).

Durch die Handlungen der Bezirksleitung kehrt sich daher die ursprünglich im System implizierte *Anreizfunktion* um. Zur Schonung eigener Ressourcen tendieren die Amtsleiter in diesem Fall zu *dysfunktionalen Verhaltensmustern* wie etwa der Veränderung von Berichtswerten. Allerdings erwähnen die befragten Personen einen Umdenkungsprozess seitens der Bezirksleitung. Denn angesichts einer Weigerung der Amtsebene, günstigere Kostenstrukturen zu berichten, verschärft sich langfristig auch die finanzielle Lage des Bezirkes.

3) Den Ämtern ihren Leistungsbeitrag durch die entsprechende Summe aufzuwiegen: Nach Ansicht der Interviewpartner ändert sich zunehmend das *Verhalten* von Bezirksseite. So werden erzielte Überschüsse und Defizite den einzelnen Ämtern klarer zugewiesen. Die befragten Personen sehen dies als Resultat einer steigenden Minderleistung von Amtsseite auf Grund von nicht ausgezahlten Überschüssen. Ihrer Ansicht nach erkennen die Bezirksleitungen, dass die dauerhafte Überweisung der begrenzten Finanzmittel von effizient arbeitenden Ämtern zu defizitären Ämtern langfristig eine *Anreizkombination* für die Akteure darstellt, welche schlussendlich in negativen Konsequenzen für die Bezirksleitung selbst mündet:

„Das war in den vorherigen Legislaturperioden nicht so. Da wurde viel stärker Ressort- und Parteipolitik gemacht und politische Entscheidungen getroffen, die man jetzt den Budgets<sup>19</sup> zugewiesen hat. Wo man jetzt eben gesagt hat, da sind die Gewinne, da sind die Verluste und so ist es. Nicht 1:1, aber eben doch in sehr starkem Maße.“ (PI6).

Auffällig ist die Akzeptanz für einen Finanztransfer innerhalb des Bezirkes für Bereiche mit einer schwierigen *Produkt-* und *Kostenstruktur*. So betonen mehrere der Gesprächspartner die Bedeutung des Solidargedankens. Allerdings nur unter dem Aspekt, dass der eigene erzielte Überschuss wenigstens teilweise ihrem Amt zu Gute kommt.

Zusammenfassend betrachtet lassen sich damit drei hauptsächliche Handlungsoptionen seitens der Bezirksleitung identifizieren, deren jeweilige Auswahl bestimmte *Anreize* für die individuellen Ämter bieten. Diese *Anreize* sind teilweise Auslöser von *dysfunktionalen Verhaltensweisen*; Die politische Schwerpunktsetzung resultiert in einem Abzug von Finanzmittel anderer Bereiche, wodurch diese den *Anreiz* verlieren, möglichst kostengünstig zu arbeiten. Der ständige Ausgleich defizitärerer Ämter verhindert wiederum ein Wirken von *Anreizfunktionen*, welche die ständige Optimierung der Kostenstruktur dieser Ämter erzeugt. Schließlich berichten die Interviewpartner von einem gewissen Lern- und

---

<sup>19</sup> Budgets der jeweiligen Ämter.

Umdenkungsprozess der Bezirksleitung und eine darauf basierende zunehmende Ausschüttung von Überschüssen in die effizienten Bereiche.

Der Vergleich der beobachteten *Verhaltensweisen* mit den von Hood aufgezeigten klassischen *Gamingtypen*<sup>20</sup> lassen dabei eine starke Analogie erkennen; So deuten die Äußerung von PI2, dass Einsparungen des Amtes als Haushaltsansatz für die kommende Periode geltend gemacht werden, auf die Existenz eines *Ratchet Effektes* hin. Dieser tritt ein, wenn die Amtsleitung als Reaktion auf dieses Vorgehen *dysfunktionale Verhaltensweisen* anwendet, was in dieser Situation auch der Fall ist. Des Weiteren kann die von fast allen Gesprächspartnern betonte Orientierung der eigenen Berichtswerte am Median als *Threshold Effekt* gewertet werden. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass bessere Leistungsergebnisse nicht entsprechend honoriert werden. Und schließlich lässt sich aus dem *Verhalten* der Beteiligten eine *Output Distortion* durch die aktive Manipulation der Berichtswerte zur Schonung eigener Ressourcen ableiten. Die Möglichkeiten *dysfunktionaler Verhaltensweisen* ergeben sich dabei oftmals aus den Dimensionen der *Produkte* und deren Zusammenstellung.

#### **4.2.4. Dimensionen der Produkte**

Ein Rückblick auf das Schema in Abb. 7 verdeutlicht die oftmals vorherrschende Mehrdimensionalität von Performanceleistungen und die damit verbundenen Schwierigkeiten der korrekten Messung. Die sich daraus eröffnenden Freiräume werden nach Ansicht der befragten Personen von den Ämtern auch sehr intensiv genutzt. Wobei die Gesprächspartner dies oftmals als Reaktion auf die obig beschriebenen finanziellen Einengungen ihres Verantwortungsbereiches ansehen.

Bezüglich der Leistungsallokation kritisieren die Gesprächspartner insbesondere einen zunehmenden Qualitätsmangel zugunsten erfasster Performancebereiche. Denn eine umfassende Qualitätsmessung der jeweiligen *Produkte* existiert im Berliner Budgetierungsverfahren nicht. Deshalb entwickelt sich die Leistungsallokation nach Meinung der Gesprächspartner zu einer nützlichen Option bezüglich der inneramtlichen Ressourceneinsparung.

Damit verdeutlicht sich die Bedeutung der bei Bevan et al. hervorgehobenen *Anreizfunktion* innerhalb einer mehrdimensionalen Gesamtperformance (Bevan et al. 2006):

---

<sup>20</sup> In dieser Arbeit: Typen von Dysfunktionen. Auf Grund der Begriffsverwendung in der Literatur wird der ursprüngliche Ausdruck beibehalten.

„Und da gibt es natürlich schon Qualitätsfragen dahinter, [...], wo ich in Teilen weiß, was dahinter steht. Das also diese Preise zustande kommen, wo man natürlich aus politischer Sicht sagen muss, dass ist nicht das, was wir wollen. Und das ist ja, aus meiner Sicht, der Kardinalmangel dieses KLR-Systems, dass eine reine Kostensteuerung erfolgt. Und insofern ist natürlich Tür und Tor offen: unterbiete, unterbiete, unterbiete. Egal was dabei rauskommt.“ (PI6).

Der *Anreiz* ergibt sich daher aus einer Kombination von Zwang zur Ressourceneinsparung und der Möglichkeit einer Leistungsallokation innerhalb der Gesamtperformance. Das daraus resultierende *Verhalten* äußert sich in Verschiebungen auf der Dimension *Zu Grunde liegende Performance a zur Bereitstellung des Services*:

„Das ist bei diesen Bezirken so, dass sie zu einem sehr hohen Anteil ihren Unterricht nicht in eigenen Räumen durchführen [...]. Da habe ich aber eine Atomisierung des Unterrichtes, wo also auch eine fachübergreifende Zusammenarbeit schwer möglich ist, [...] und wo auch eine Fachraumausstattung in der erforderlichen Weise ja auch gar nicht gegeben sein kann. Dazu kommt, dass man oftmals auch die Lehrkräfte [...] in der Rolle sieht, Schlüsseldienste zu übernehmen, weil dann keine Hausmeister da sind. Und das macht es dann schon einmal auf der Infrastrukturstarkostenseite unheimlich billig.“ (PI6).

Von ähnlichen *Verhaltensweisen* auf der Qualitätsdimension berichten auch die anderen befragten Personen. Durch einen Vergleich mit dem Analyseschema in Abb. 8 kann das hier beschriebene *Verhaltensmuster* eindeutig dem Feld 2) zugeordnet werden. Eine weitere Analyse mit dem Schema in Abb. 9 ermöglicht zudem eine Zuordnung des *dysfunktionalen Verhaltens* in die Kategorie des *Effort Substitution*.

Um diesen *Verhaltensweisen* zu begegnen, bedarf es nach Meinung der Interviewpartner einer Neubewertung der gemessenen *Produkteigenschaften*. Hierbei zeigt sich allerdings das Problem der gemeinsamen Konsenspflicht der Bezirke bei Veränderungen der jeweiligen *Produktdefinition*, da der profitierende Teil der Ämter/ Bezirke sich diesem verweigert:

„Und dann haben wir natürlich den Effekt, 6 Gewinner, 6 Verlierer. Und der Versuch nachzusteuern, indem jetzt budgetrelevante Qualitätsindikatoren entwickelt werden ist so mühsam, das machen wir in diesem Produkt bereits seit vier Jahren. Und dann muss man aber politische Einigkeit hergestellt bekommen auf der Ebene von 12 Bezirken und das ist ein sehr schwieriges Unterfangen.“ (PI6).

Wie das obige Zitat verdeutlicht, nützt ein Teil der Bezirke die Möglichkeit der Blockade hinsichtlich der Modifizierung von *Produkten* aus. Der *Anreiz* der blockierenden Bezirke besteht darin, die existierenden Bedingungen bei zu behalten, um somit von den sich bietenden Vorteilen zu profitieren. Einer Verbesserung der Situation ist dies nicht unbedingt dienlich. Dieses *Verhaltensmuster* lässt starke Parallelen zur *Vetospielertheorie* von George Tsebelis erkennen und wird im Schema der Abb. 8 durch Feld 1) erfasst (Tsebelis 1995).

Zusammenfassend kann daher formuliert werden, dass die *Produkte* des Budgetierungsverfahrens mehrdimensional ausgebildet sind. Die *Produktindikatoren* erfassen allerdings hauptsächlich die Dimension *Kosten pro Leistungserstellung*. Auf Grund dieser asymmetrischen Messung der Gesamtperformance entstehen Freiräume für die Amtsleiter, welche auch von diesen genutzt werden. Um als *Anreiz* wirkenden Messwerten ausreichend entsprechen zu können, werden Leistungen innerhalb der Gesamtperformance verlagert. Dies kann in negativen Auswirkungen für die Qualitätsdimensionen der *Produkte* resultieren. Das hierbei beobachtete *dysfunktionale Verhalten* wird unter dem Begriff der *Effort Substitution* kategorisiert. Auffällig ist zudem eine *Vetosituation* bezüglich der Modifizierung der jeweiligen *Produkte* durch einzelne Bezirke. Ähnliche Problematiken ergeben sich allerdings auch aus der individuellen Zusammenstellung der *Produkte*.

#### **4.2.5. Rahmenbedingungen des Buchungsverfahrens**

Neben der Leistungsverschiebung auf den Performancedimensionen bieten auch die Zusammenstellung und das Buchungsverfahren der einzelnen *Produkte* Alternativen, um damit auf den steigenden Finanzdruck zu reagieren. Alle Befragten bezeichnen die Kombination von Ressourcenknappheit und der sich aus dem System bietenden Möglichkeit zur eigenen Vorteilsnutzung als *Anreiz* zur Anwendung *dysfunktionaler Verhaltensmuster*. Als ein ausschlaggebender Faktor wird von den Gesprächspartnern dabei die vorherrschende Intransparenz bei der eigentlichen *Produktbuchung* angesehen:

„Wenn sie buchen ‚Sanierung einer Asphaltdecke‘ oder ‚Sanierung einer Betondecke, der Faktorunterschied ist 2,5, da kann man wunderbar mit spielen. Also wenn sie jetzt eine Betondecke mit Asphalt sanieren haben sie einen 2,5 höheren Faktor. Ich könnte auch beides machen.“ (PI1).

Ein Großteil der Interviewpartner bestätigte, dass die Mengeneintragung auf andere *Produktarten* regelmäßig angewendet wird. In den Berichtswerten spiegeln sich somit Kosten, welche im eigentlichen Leistungsprozess nicht generiert werden. Einen ähnlichen Effekt erzielt die Mehrfachbuchung einer einzelnen Leistungseinheit:

„Wenn sie eine CD-Hülle aufmachen, dann haben sie im Normalfall eine CD und ein Booklet. Das sind physisch zwei Teile. [...]. Wenn sie die CD ausgeliehen haben, wurde das als zwei Verleihungen gebucht. Die Statistik sagt eigentlich was anderes: Das ist eine Medieneinheit. Oder wenn ein Sprachkurs aus 16 Teilen besteht, ist das eine Entleihung und nicht 16.“ (PI6).

Die beiden hier aufgezeigten Zitate verdeutlichen die bestehenden Freiräume und Möglichkeiten der Amtsebene bei der Erstellung der Berichtswerte. Die Analyse mittels des Schema in Abb. 8 ordnet dieses *Verhalten* mindestens Feld 3) zu, in Kombination mit einer

*Effort Substitution* auch Feld 4). Somit lassen sich die hier beschriebenen *Verhaltensweisen* klar als *Dysfunktion* identifizieren. Eine weitere Kategorisierung durch das Analyseraster in Abb. 9 ermöglicht zudem eine klare Zuordnung der beschriebenen Handlungsmuster in den *Verhaltenstyp* des *Gaming*. Als Resultat von *Gaming* existiert in diesen Fällen keine Buchungswahrheit mehr. Das kann sich negativ auf die Gesamtsteuerung der Organisation auswirken, da hierdurch Ressourcen Bereichen zugeleitet werden, welche nicht die berichtete Leistung erbracht haben. Daraus kann ein durch Fehlsteuerung resultierender höherer Ressourcenverbrauch entstehen.

Somit lässt sich festhalten, dass bestehende Spielräumen bei der Buchung der *Produkte* einen *Anreiz* für die beteiligten Akteure darstellen. Ein hauptsächliches *Motiv* für diesen *Anreiz* sehen die befragten Personen im Ziel der Ressourcensicherheit für die eigene Abteilung. Die daraus resultierende Handlung kann in diesem Fall als *Gaming* klassifiziert werden. Dabei sind andere Grundbedingungen als bei *Effort Substitution* erkennbar, zum Beispiel durch unterschiedliche Handlungsoptionen bei der Erstellung der Berichtswerte. Ein gewichtiger Faktor bei der Möglichkeit zur Veränderung der Berichtswerte spielt nach Ansicht der Interviewpartner die Intransparenz. Darüber hinaus wird die Anwendung von *Gaming* auch infolge eines geringen Kontroll- und Sanktionsdrucks angesehen.

#### **4.2.6. Fehlende Kontroll- und Sanktionsmechanismen**

Einhergehend mit der bereits betonten Intransparenz bemängeln die interviewten Amtsleiter auch fehlende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Als problematisch bezeichnen die Gesprächspartner dabei insbesondere die fehlende Durchsetzung von Kontroll- und Sanktionsfunktionen seitens der Senatsverwaltung. Für statistische Ausreißer werden zwar Begründungen von Seiten der Senatsverwaltung verlangt, diesen folgen allerdings keine Konsequenzen. Ohne eine spürbare Sanktion steigt nach Meinung der Amtsleiter jedoch die Bereitschaft zu *dysfunktionalen Verhaltensweisen*:

„Es gibt ja auch Kontrollmechanismen und das Mengenkorrekturverfahren 1 und 2 und wenn da einer zu weit weg galoppiert, dann muss er es auch begründen. Problem ist nur; wenn das fachlich begründet wird und die anderen Amtsleiter sagen: ‚das geht so nicht, das gibt es nicht‘ und sie können das begründen, warum das nicht geht. Und es folgt keine Mengenkorrektur. Dann sagen natürlich auch die anderen Amtsleiter; ‚Was wollen sie von mir?‘ Da sind die<sup>21</sup> eingeknickt. Das geht so nicht.“(PI4)

---

<sup>21</sup> Die Senatsverwaltung.

Im Fall der Berliner Budgetierung stellen Sanktionsmechanismen und die in ihnen implizierten negativen Konsequenzen somit kein *verhaltenssteuerndes* Moment dar. Diese Problematik bemängelt ein Großteil der befragten Interviewpartner. Wobei mittels der Installation einer Strukturkommission dieser Situation in Zukunft begegnet werden soll. Darin inbegriffen ist auch eine stärkere Kontrolle der budgetrelevanten Handlungen der einzelnen Abteilungen und Ämter. Diese besteht jedoch zum größten Teil aus Bezirksvertretern, denn eine senatseigene fachkompetente Organisation zur Kontrolle der erbrachten Leistungen existiert nicht. Das SenFin besitzt über das IT-System zwar die Möglichkeiten einer direkten Einsichtnahme in die computergestützte Verbuchung, die Senatsverwaltung kann aber nur schwerlich die eigentliche Grundlage der Buchungen überprüfen. Deshalb verlagert die Senatsverwaltung, nach Meinung der Gesprächspartner, die Fachverantwortung für einen ordentlichen Ablauf der Verbuchung zunehmend auf Bezirksebene. Allerdings ist eine auf Bezirkslevel gebildete Kommission mit Kontroll- und Sanktionsfunktion wiederum den individuellen Bezirksinteressen ausgesetzt.

Somit können die Bezirke bei Entscheidungen hinsichtlich Sanktions- und Kontrollmechanismen eine *Vetoposition* einnehmen, woraus das bereits in Kap. 4.2.4. beschriebene Problem resultieren kann: „Es kann nicht sein, dass sich die Bezirke gegenseitig kontrollieren.“ (IP2).

Zusammenfassend betrachtet kann das Fehlen eines wirksamen Kontroll- und Sanktionsmechanismus daher als eine *dysfunktionale Verhaltensweisen* fördernde Situation beschrieben werden, da die Akteure bei *Dysfunktionen* direkte negative Konsequenzen nicht befürchten müssen. Hinzu kommt die durch mangelnde Wahrnehmung der Kontrollfunktion entstehende bzw. sich erweiternde Intransparenz der Senatsverwaltung gegenüber den Bezirken und Ämtern.

#### **4.2.7. Zusammenfassung**

Aus der Analyse des Berliner Budgetierungsverfahrens können mehrere Erkenntnisse abgeleitet werden;

1) Systemimmanente Elemente wie das Normierungs- und Preisausgleichsverfahren sowie das Planmengen- und Wertausgleichsverfahren tragen teils zu einer Minimierung der ursprünglichen *Anreizfunktion* bei. In mehreren beobachteten Fällen kehrt sich der ursprünglich intendierte *Stimulus* der Belohnungs- und Wettbewerbsfunktion in sein

Gegenteil um. Als Resultat können *dysfunktionale Verhaltensweisen* auf Amts- und Bezirksebene beobachtet werden. Die Entscheidung für *dysfunktionale Handlungsweisen* basiert dabei oftmals auf dem Verlangen, die Ressourcenversorgung des eigenen Verantwortungsbereiches weiterhin gewährleisten und Stabilität erreichen zu können.

2) Ein weiteres, *Dysfunktionen* begünstigendes Moment, stellen die jeweiligen *Produkteigenheiten* dar. Durch ihre Fokussierung auf die Kostendimension der Gesamtperformance verkörpern die *Produktindikatoren* einen *Anreiz*, welcher zu *Allokationsverhalten* innerhalb der Gesamtleistung führt. Oftmals zu Ungunsten der Qualitätsdimensionen. Daraus ergibt sich somit eine klassische *Effort Substitution*. Weitere Möglichkeiten für *dysfunktionale Handlungen* bieten darüber hinaus Freiräume und Intransparenz bei der Verbuchung der *Produkte*. Diese Handlungen können vielfach als klassisches *Gaming* charakterisiert werden.

Eine Erweiterung der stark Performance-bezogenen Perspektive gestattet darüber hinaus die Betrachtung weiterer *Verhaltensweisen*, die in ihrer Wirkung den formulierten Kollektivzielen entgegenwirken. So finden sich im System der Berliner Budgetierung Gelegenheiten für *Freerider-* und *Vetoverhalten*, von welchen auch Gebrauch gemacht wird. Weitere Bedeutung als *Dysfunktionen* begünstigendes Element kommt den kaum vorhandenen Sanktions- und Kontrollmechanismen zu.

3) Ein weiterer Kernpunkt ergibt sich aus den Beziehungskonstellationen der individuellen Akteure. Die Analyse verdeutlicht die Komplexität der multiplen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den Akteuren und den daraus erfolgenden Problemstellungen. Die empirischen Ergebnisse dokumentieren zudem die teils klar entgegenlaufenden Interessenslagen der jeweiligen Ebenen und Divisionen. Einen Schwerpunkt lässt die Analyse hierbei in der innerbezirklichen Ressourcenverteilung erkennen. Aber auch Abhängigkeiten bei der Verteilung des endlichen Budgets unter Einfluss des Planmengen- und Wertausgleichsverfahren werden von den Akteuren teils direkt ausgenutzt. Bei existierenden Abhängigkeitsverhältnissen lassen sich in der Berliner Budgetierung daher oftmals *dysfunktionale Handlungsweisen* wie *Freerider-* und *Vetoverhalten* beobachten. Im Gegensatz zu den oben aufgezeigten Fällen von *Gaming* und *Effort Substitution* werden sie neben der Amts- auch auf der Bezirksebene zur Verwirklichung individueller Interessen angewandt.

Die in der Analyse aufgezeigten Erkenntnisse können eine Hilfe bei der Beantwortung der Frage darstellen, welche *Anreize* die Berliner Medianbudgetierung entwickelt und wie diese das *Verhalten* der Manager beeinflussen.

Zunächst zeigt die Analyse auf, dass sowohl die Ressourcensicherheit, wie auch der hinreichende Service für den Bürger, als eine der *Hauptmotive* der Amts- und Abteilungsleiter gezählt werden können. Des Weiteren verdeutlicht sie die Komplexität des Verfahrens und die mehrteiligen Beziehungs- und Abhängigkeitskonstellationen zwischen den Akteuren. Hierbei offenbart sich auch die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der darauf basierenden *Anreize*, die im Besonderen von den zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen, den darauf folgenden Konsequenzen und dem *Verhalten* der anderen Akteure beeinflusst werden. Insbesondere dem *Verhalten* der anderen Akteure kommt im Berliner Budgetierungssystem dabei eine gewichtige Rolle zu, denn eine klassische, linear gestaltete Prinzipal-Agent-Beziehung ist hier nicht vorzufinden. Vielmehr tragen auch Akteure auf derselben Ebene zur jeweiligen *Anreizgestaltung* bei. Als Folge der individuellen *Anreize* können dabei die klassischen *Dysfunktionen* wie *Gaming* und *Effort Substitution* beobachtet werden. Hinzu kommen allerdings auch Formen des *Freerider-* und *Vetoverhaltens*.

Obwohl das Berliner System eine relativ moderne Budgetierungsform auf Grundprämissen des New Public Management darstellt, finden sich auch hier die bereits von Nove sowie später von Hood beschriebenen *Verhaltensweisen* der Manager (Vgl. Nove 1958; Hood 2006). Neu ist bei dieser Methode allerdings die Setzung von direktem Wettbewerb zwischen den Agenten. Zwar berichten die Amtsleiter von Komponenten wie dem Planmengen- und Wertausgleichsverfahren, welche den eigentlichen Wettbewerb außer Kraft setzen. Dennoch gelingt es, nach Ansicht der Amtsleiter, der Senatsverwaltung zunehmend, die einzelnen Bezirke und ihre Ämter auseinander zu dividieren. Mit dem Effekt, dass effizientes arbeiten innerhalb der Amtsbereiche stetig an Bedeutung gewinnt.

### 4.3. Analyse II: Theoretischer Bezug der Ergebnisse

Der zweite Teil dieser Analyse verfolgt den Sinn, die im ersten Teil gewonnenen Erkenntnisse der Einzelfallstudie mit der theoretischen Fundierung dieser Arbeit zu vergleichen. Dazu werden die in Kap. 2 aufgestellten Hypothesen überprüft um ihre Bedeutung für das theoretische Konzept der *Dysfunktionen* darzulegen.

#### 4.3.1. Hypothesen

1) Die Erkenntnisse des vorangegangenen Analyseteils bekräftigen ein *dysfunktionales Verhalten* förderndes Moment durch die oben beschriebenen Rahmenbedingungen. So kann Hypothese H<sub>1a</sub>, *Effort Substitution kann beobachtet werden, wenn nur ein Teil der Gesamtperformance einer Messung unterliegt*, als bestätigt angesehen werden. Damit einhergehend bekräftigt sich auch Hypothese H<sub>1b</sub>, *Gaming kann beobachtet werden, wenn der Prinzipal die Erstellung der Leistungsdaten nicht exakt überprüfen kann*. So bieten sowohl die eindimensionale Messung einer Gesamtperformance als auch die Gelegenheiten zu manipulativen Veränderungen der Berichtswerte Möglichkeiten für *Dysfunktionen*. Beiden Rahmenbedingungen werden in der wissenschaftlichen Literatur eine *dysfunktionale Verhaltensweisen* beeinflussende Eigenschaft zugeschrieben (Kelman et al. 2009). Die Bestätigung der zwei Hypothesen verdeutlicht auch die Existenz von Intransparenz bei der Bewertungsgrundlage der Budgetierung. Aus dieser Intransparenz resultierend, entspringt deshalb überhaupt erst die Option einer Anwendung *dysfunktionaler Verhaltensmuster* zur Verfolgung eigener Interessen. Sie stellt allerdings nur eine Handlungsalternative dar. Ob diese wahrgenommen wird, ist auch von anderen Variablen abhängig.

2) Die *Prinzipal-Agent-Theorie* spielt eine zentrale Rolle in der Analyse von *Dysfunktionen* der Öffentlichen Verwaltung (vgl. Dixit 2002; Holmstrom et al. 1991). Deshalb werden die Annahmen der *Agenturprobleme* durch die Hypothesen H<sub>2</sub> überprüft, um somit einen Zusammenhang zwischen Einzelfallstudie und allgemeinem Konzept der *Dysfunktionen* herstellen zu können.

Mittels der Analyse des Berliner Falls kann H<sub>2a</sub>, *Dysfunktionales Verhalten kann beobachtet werden, wenn der Prinzipal die Entstehung der Leistungsdaten nicht genau ableiten kann*, als bestätigt angesehen werden. Die vorhergehende Untersuchung des Berliner Budgetierungsverfahrens dokumentiert viele Fälle von *dysfunktionalen Verhaltensweisen*, in welchen Intransparenz und die Nichtexistenz von ausreichenden Kontroll- und

Überwachungsmechanismen als Auslöser verantwortlich zeichnen. Zudem verdeutlicht die Analyse den starken Einfluss von eigennützigen *Motiven* der Akteure. Damit unterstreicht sie die Aussage von H<sub>2a</sub>. Mittels der Überprüfung der Hypothese kann deshalb ein Teil des *dysfunktionalen Verhaltens* bei der Berliner Budgetierung durch die, der *Agenturtheorie* zu Grunde liegenden Kausalmechanismen von *Hidden Action* und *Moral Hazard*, erklärt werden. Die aus der Analyse erlangten Erkenntnisse finden sich auch in der überwiegenden Mehrzahl der themenbezogenen Literatur wieder. So wird die *Hidden Action* und der darauf basierende *Moral Hazard* als ein fundamentales Grundelement von *Dysfunktionen* angesehen (vgl. Dixit 2002; Holmstrom et al. 1991; Courty et al. 2008).

Ähnlich verhält es sich mit dem zweiten *Agenturproblem* der *Hidden Intention* in Hypothese H<sub>2b</sub>, *Dysfunktionales Verhalten kann beobachtet werden, wenn der Prinzipal auf bestimmte Ressourcen/ Know how des Agenten in Form einer Monopolsituation angewiesen ist*. Auch sie erfährt durch die Untersuchung dieser Arbeit eine klare Bestätigung. So dokumentiert die Analyse zunächst die Existenz von Monopolstellungen einiger Ämter und Bezirke, insbesondere in der gebietsbezogenen Aufgabenverrichtung. Vornehmlich nutzen einige der Akteure diese Monopolstellung um damit signifikante Über- oder Untermengen zu produzieren. Dabei profitieren sie durch diese Handlungen. In diesem Zusammenhang zeigen sich auch die dem theoretischen Modell der *Hidden Intention* zu Grunde liegenden Kenntnisse der anderen beteiligten Akteure bzw. des Prinzipals über die jeweilige *Verhaltensweise*. Allerdings ohne die Möglichkeit eines regulierenden Eingriffes<sup>22</sup>. Daher kann auch der Kausalmechanismus von *Hidden Intention* und des darauf basierenden *Hold Up* als Begründung für *dysfunktionales Verhalten* in der Berliner Verwaltung herangezogen werden.

Schwieriger als bei den beiden vorherigen Hypothesen gestaltet sich die eindeutige Bestätigung von H<sub>2c</sub>, *Dysfunktionales Verhalten kann beobachtet werden, wenn der Prinzipal die Eigenschaften oder/und Qualitäten der Leistungen des Agenten vor Vertragsschluss nicht kennt*. Bezüglich der obigen Fallstudie liegt der Bewertung von H<sub>3c</sub> ein fundamentales Problem zu Grunde; Das *Agenturproblem* der *Hidden Characteristics* betrachtet die Beziehungskonstellationen und das *Verhalten* der Akteure vor dem eigentlichen Vertragsschluss. Angesichts der Einführung des Median-Budgetierungsverfahrens vor zehn Jahren erweist sich eine Überprüfung deshalb als diffizil. Auch vor dem Hintergrund, dass

---

<sup>22</sup> Vgl. Zitate PI4 in Kap.4.2.6. und dargestellte Verhaltensweisen in Kap. 4.2.2..

sich die beteiligten Akteure über mögliche Freiräume oder Möglichkeiten von Monopolsituationen zu diesem Zeitpunkt wahrscheinlich noch nicht bewusst waren.

Allerdings inkludiert das Modell auch Veränderungen der Eigenschaften und Kompetenzen der Akteure *nach* Vertragsschluss. Dazu können einige Fälle der Untersuchung herangezogen werden; Zum einen das Ausnutzen von Freiräumen bei der *Produktbuchung* von Seiten der Agenten. Zum anderen das *Verhalten* einiger Akteure im PWV. In der Empirie dieser Arbeit finden sich Aussagen der Gesprächspartner, dass diese *Verhaltensweisen* erst als eine Reaktion auf die bestehenden Umstände angewandt wurden und somit *nach* Vertragsschluss entstanden. Allerdings sind die Handlungen der Agenten als reaktives *Verhalten* zu verstehen. Es fehlt somit ein gewisser Bezug zur Situation *vor* dem Vertragsschluss.

Aus diesen Gründen wird auf eine Bewertung von H<sub>2c</sub> verzichtet. Das *Agenturproblem* der *Hidden Characteristics* könnte im Berliner Budgetierungsverfahren zwar in Erscheinung treten, jedoch wird es durch die dieser Arbeit zu Grunde liegenden Empirie nicht exakt erfasst und bietet somit keine klare Bewertungsgrundlage.

Aus den geführten Interviews dieser Arbeit können bestimmte Akteurspräferenzen der befragten Amts- und Abteilungsleiter abgeleitet werden. Einige kongruieren dabei mit den von Niskanen aufgestellten *Nutzendimensionen* (Niskanen 2007). Hierzu zählen insbesondere Bestrebungen, die finanziellen Einnahmen und den Bestand der eigenen Verwaltungseinheit zu sichern. Teilweise erwähnen die Befragten auch die öffentliche Bedeutung von positiven Resultaten, etwa in der Broschüre *Was kostet wo wieviel?* (vgl. hierzu Smith 1995). Darüber hinaus beklagen alle Gesprächspartner den hohen Arbeitsaufwand mit der Feststellung, dass ein Limit erreicht sei. Daher kann auch Hypothese H<sub>2d</sub>, *Dysfunktionales Verhalten kann beobachtet werden, wenn der Agent sich davon eine positive Verschiebung auf einer seiner Nutzendimensionen verspricht*, bestätigt werden. Allerdings trifft dies nicht auf alle in dieser Arbeit aufgezeigten *Nutzendimensionen* zu. So spielt etwa die persönliche Besoldung keine Rolle. Auch bezüglich des Zusammenhangs zwischen den Dimensionen Macht und Patronage sowie der Anwendung *dysfunktionaler Handlungsmuster* kann keine klare Aussage in dieser Arbeit getroffen werden. Einen weiteren Punkt betrifft der kommunizierte Wille der Amtsleiter<sup>23</sup>, einen optimalen Bürgerservice anbieten zu können. Inwiefern eine Beziehung zwischen persönlichen *Nutzendimensionen* der Amtsleiter und der Zufriedenheit der Bürger

---

<sup>23</sup> Diese werden nicht politisch gewählt wie etwa Abteilungsleiter. Dennoch profitieren einige Amtsleiter direkt durch die politische Konstellation der BVV bzw. durch enge Verbindungen mit ihrem Abteilungsleiter.

besteht, konnte nicht klar gelöst werden. Evtl. basiert der Wille zum optimalen Bürgerservice auf anderen Faktoren (vgl. hierzu Vogel 2011).

#### **4.3.2. Zusammenfassung**

Das Ziel der Analyse II ist die Verknüpfung der Ergebnisse aus der Fallstudie mit den Annahmen der theoretischen Fundierung. Durch die Bestätigung der Hypothesen kann dabei ein Zusammenhang hergestellt werden.

Zunächst belegen  $H_{1a}$  und  $H_{1b}$  die in den Modellen von Bevan et al. sowie Kelman et al. implizierten Wirkungsweisen von *Effort Substitution* als zutreffend (Bevan et al. 2006; Kelman et al. 2009). Die Modelle zeigen, wo bezüglich der Leistungserstellung bzw. Datenaufbereitung Handlungsalternativen für die Akteure bestehen und ob bzw. wie diese wahrgenommen werden. Die Bestätigung der Hypothesen  $H_{1a}$  und  $H_{1b}$  stärken somit die ihnen zu Grunde liegenden Modellansätze der oben genannten Autoren. Sie zeigen außerdem auf, dass *Verhaltensoptionen* durch die Existenz von Intransparenz erst geschaffen werden. Damit dokumentieren sie auch eine wesentliche Grundbedingung für die Option zur Anwendung *dysfunktionalen Verhaltens*.

Folgend kann auch mit Hilfe der Hypothesen  $H_{2a}$  und  $H_{2b}$  ein Zusammenhang zwischen der *Agenturtheorie* und dem Einzelfall der Berliner Budgetierung aufgezeigt werden. Hierbei verdeutlicht sich die Eignung der *Prinzipal-Agent-Theorie* zur Abbildung von Beziehungskonstellationen zwischen Prinzipal und Agent sowie die Einbeziehung persönlicher Präferenzen. Die der Arbeit zu Grunde liegende Empirie und die darauf aufbauende Analyse untermauern dabei insbesondere die Existenz des *Agenturproblems* der *Hidden Action* hinsichtlich des Umganges mit Performancedaten und deren Erstellung. Auf einer erweiterten Ebene zeigt sich auch die Existenz einer *Hidden Intention* und des damit verbundenen *Hold Up* in Form von Monopolsituationen und den daraus resultierenden Handlungsmustern wie dem *Veto-* oder *Freeriderverhalten* der Akteure.

Schließlich kann mit Hilfe der Hypothese  $H_{2d}$  eine Verknüpfung zwischen dem Einzelfall der Berliner Median Budgetierung und der generellen Konzeption bezüglich *dysfunktionalen Verhalten* dargelegt werden. Die Verwendung von Niskanens Annahmen in  $H_{2d}$  dient der Isolierung der *Nutzendimensionen* als eigenes Untersuchungsobjekt (Niskanen 2007). Die Bestätigung einzelner *Nutzendimensionen* erzeugt ebenfalls eine direkte Verbindung zwischen den theoretischen Annahmen und den Beobachtungen der Fallstudie.

Einschränkend muss jedoch erwähnt werden, dass nach Popper die bloße Bestätigung einer Hypothese üblicherweise nicht denselben Erkenntnisgewinn wie ihre Falsifikation mit sich bringt (vgl. Popper 1994: 47). Allerdings kann ihre Bestätigung als Stärkung des bestehenden theoretischen Konzeptes verstanden werden (vgl. Ebd.: 70, Plümper 2008: 62). Diese Ansicht teilt auch die vorliegende Arbeit. Daraus folgt, dass die Ergebnisse zur Verfestigung des bestehenden Konzeptes beitragen, insbesondere bezüglich der relativ neuen Trennung von *Gaming* und *Effort Substitution*.

In der abschließenden Betrachtung besitzen somit die im theoretischen Teil der Arbeit aufgestellten Annahmen auch für das Berliner Median-Budgetierungsverfahren Gültigkeit. Die Analyse zeigt dabei direkte Bezugspunkte zwischen den theoretischen Annahmen und den fallstudienbezogenen Beobachtungen auf. Hierbei dient insbesondere die *Prinzipal-Agent-Theorie* als fundamentales Erklärungsmodell. Sowohl in Form der *Hidden Action* als auch in Form der *Hidden Intention*. Allerdings entspringen *Veto-* und *Freeriderverhalten* anderen theoretischen Strömungen. Diese Handlungsmuster wurden in der Literatur zum Thema der *Dysfunktionen* allerdings noch nicht aufgegriffen und in das Konzept integriert, welches sich bisher stark auf die eigentliche Erstellung der Performance und der Berichtswerte konzentriert. Der Fall Berlin zeigt jedoch auf, dass über diese Ebene hinausgehende *Verhaltensweisen* als *Dysfunktion* verstanden werden können. Aus diesem Grund bietet sich eine Erweiterung des bisherigen theoretischen Konzeptrahmens an.

## 5. Zusammenfassung

### 5.1. Rückblick

„Die bescheißen alle!“, so das Fazit eines Gesprächspartners bezüglich dysfunktionaler *Verhaltensweisen* der Verwaltungsmanager bei der Berliner Median-Budgetierung (PI1). Mindestens in dieser Hinsicht zeigen sich starke Parallelen zu den Beobachtungen in der ehemaligen Sowjetunion von Nove, aber auch zur Dokumentation von *Dysfunktionen* im britischen Gesundheitssektor von Hood (Nove 1958; Hood 2006). Damit findet sich ein direkter Bezugspunkt zur Forschungsfrage dieser Arbeit:

**Anreize bei der Budgetierung -  
Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager  
resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung?**

Zur Beantwortung der Frage verknüpft die vorliegende Arbeit Theorie mit empirischen Beobachtungen aus Berliner Ämtern.

Um das theoretische Konstrukt näher zu erläutern, findet zunächst eine Vorstellung themenbezogener wissenschaftlicher Werke statt. Eine spezifische Begriffsdefinition eröffnet den folgenden Abschnitt der theoretischen Fundierung. Mit Hilfe der *Agenturprobleme* können dabei Erklärungsmodelle für *dysfunktionales Verhalten* präsentiert werden. Um den Einfluss der *Agenturprobleme* auf das generelle Konzept der *Dysfunktionen* durch eine Einzelfallstudie zu testen, wird hierzu ein Set an Hypothesen aufgestellt.

Das Berliner Budgetierungssystem als Einzelfallstudie bildet den Schwerpunkt des folgenden Kapitels. Von Interesse sind dabei insbesondere der Ablauf des Budgetierungsverfahrens und die in ihm implizierten *Anreizfunktionen*. In der anschließenden Operationalisierung werden Analyseschemata zur Erfassung *dysfunktionaler Verhaltensweisen* präsentiert.

Die Erkenntnisse aus der Fallstudie lassen sich in *Motive*, *Anreize* und daraus resultierenden *dysfunktionalen Verhaltensweisen* der Akteure untergliedern.

Durch vielfache Äußerungen der Befragten können die *Motive* der Akteure identifiziert werden. Dabei spiegeln sich die der *Prinzipal-Agent-Theorie* als auch Niskanens *Nutzendimensionen* zu Grunde liegenden Annahmen größtenteils wieder. Allerdings sind auch *Motive* erkennbar, die nicht durch die Annahmen der *Agenturtheorie* bzw. der *Nutzendimensionen* abgedeckt werden. Hierbei spielen wohl intrinsische Beweggründe eine Rolle. Diese Vermutung lässt sich unter anderem auch bei Vogel finden (Vogel 2011).

Bezüglich *Anreize* verdeutlicht die Arbeit eine starke Differenz zwischen den ursprünglich implizierten und den real wirkenden *Anreizfunktionen*. So werden die zunächst intendierten *Anreizfunktionen* durch im System enthaltene Mechanismen, wie das Normierungs- sowie das Planmengen- und Wertausgleichsverfahren, unterminiert. Der Grund hierfür findet sich allerdings nicht in den Verfahren selbst, sondern vielmehr in den daraus resultierenden Möglichkeiten für die Akteure. So zeugen die empirischen Befunde dieser Arbeit von auf *Anreizen* basierenden *Verhaltensmustern* der Akteure, welche in Umkehrung des eigentlichen Systemansatzes die in der Median-Budgetierung integrierten Verfahren zur eigenen Vorteilsgewährung nutzen.

Schließlich verdeutlicht das beobachtete *Verhalten* die Existenz von *Dysfunktionen* bei der Berliner Budgetierung. Mit Hilfe der in dieser Arbeit modifizierten Analyseschemata können die beobachteten Handlungsmuster kategorisiert werden. Hierbei zeichnen sich zwei Betrachtungsebenen ab.

Zum einen eine stark Performance-bezogenen Perspektive. Dabei können klare Fälle von *Gaming* und *Effort Substitution* dokumentiert werden. Zusätzlich kann aufgezeigt werden, unter welchen Bedingungen die jeweiligen Handlungsmuster auftreten.

Zum anderen eine breiter gefasste Betrachtungsweise, die eine organisationsweite Gesamtperspektive hinsichtlich *dysfunktionaler Verhaltensweisen* annimmt. Das Kriterium stellen dabei Handlungsmuster dar, die den Kollektivzielen zuwiderlaufen. Zu beobachten sind hierbei insbesondere *Veto-* und *Freeriderverhalten*, die letztendlich einen Modernisierungstau bzw. eine ineffektive Ressourcenallokation bewirken können.

Mit Hilfe der zu Anfangs dieser Arbeit dargelegten theoretischen Konzeption können Erklärungsmodelle für die in der Fallstudie beobachteten *dysfunktionalen Handlungsmuster* gefunden werden. Dabei zeichnet sich insbesondere eine enge Verknüpfung zwischen dem *Agenturproblem* der *Hidden Action* und der stark Performance-bezogenen Perspektive ab. Mit seiner im Modell implizierten Monopolstellung bietet die *Hidden Intention* hingegen eine Begründung für *Verhaltensweisen* an, die unter einer breiteren Perspektive auf *Dysfunktionen* beobachtet werden können, wie etwa das dokumentierte *Veto-* oder *Freeriderverhalten*.

Die Heranziehung dieser Modelle zur Erklärung *dysfunktionaler Verhaltensweisen* führt im Umkehrschluss zur Bestätigung der aufgestellten Hypothesen. Damit spiegelt sich auch die Verbindung zwischen Einzelfallstudie und einer allgemein als gültig angesehenen generellen Theorie wieder.

## 5.2. Kritik

Diese Arbeit verfolgt das Ziel, den Einzelfall des Berliner Median-Budgetierungsverfahrens zu untersuchen und dabei eine Verknüpfung mit dem theoretischen Konzept der *Dysfunktionen* herzustellen. Obwohl mit Bereitstellung empirischer Befunde und der Modifizierung bzw. Erstellung von Analyseschemata die zu Anfang der Arbeit gesteckten Ziele weitgehend erreicht werden, müssen kritische Einwände geltend gemacht werden.

Aus methodischer Perspektive ist insbesondere die Anwendung einer Einzelfallstudie kritisch zu betrachten. Eine Fallstudie ermöglicht meist nur einen sehr begrenzten Ausschnitt der Realität abzubilden. Eine Limitation resultiert hierbei auch aus der relativ geringen Anzahl von sechs Interviewpartnern. Hinzu kommt das als Sonderfall zu betrachtende Berliner Median-Budgetierungsverfahren. Ein Sonderfall stellt dieses Verfahren aus zwei Gründen dar; Zum einen ist das mit starken Wettbewerbselementen und einem regelmäßigen Kostenbenchmark versehene Budgetierungsverfahren in der deutschen Verwaltungslandschaft kaum anzutreffen. Zum anderen bedeutet die Verwaltungsgliederung des Stadtstaates ein weiteres Alleinstellungsmerkmal in Deutschland. Daraus ergibt sich die Schwierigkeit, generelle Schlussfolgerungen zu ziehen. So ist es auch in dieser Arbeit. Allerdings können Rückschlüsse aus dem theoretischen Konzept auf den Sonderfall Berlin gezogen werden und zwar, dass die generellen Annahmen auch im Einzelfall der Berliner Budgetierung Gültigkeit finden. Zudem existieren zum Budgetierungsverfahren in Berlin bisher keine empirischen Befunde. Von daher bietet sich eine explorative Herangehensweise an.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Analyseschemata; Diese fokussieren sich stark auf eine Performance-bezogene Perspektive. Wie die Fallstudie aufzeigt, wird eine erweiterte Betrachtungsweise durch diese Schemata nicht hinreichend abgedeckt. Bezüglich spezifizierter Analyseinstrumente findet sich hier noch eine Lücke. Allerdings existiert mit den *Agenturproblemen* der *Prinzipal-Agent-Theorie* bereits ein allgemeiner Rahmen zur Erfassung *dysfunktionaler Verhaltensweisen* ohne stark Performance-bezogenen Hintergrund. Schließlich bietet auch der theoretische Rahmen dieser Arbeit Raum zur Beanstandung. So ist die ausgeprägte Fokussierung auf die *Prinzipal-Agent-Theorie* in der theoretischen Fundierung als kritisch anzusehen. Insbesondere vor dem Hintergrund, als dass die Fallstudie Elemente anderer theoretischer Strömungen dokumentiert. Deshalb bietet sich zukünftig eine breitere theoretische Herangehensweise zur Erklärung *dysfunktionaler Verhaltensweisen* an.

### 5.3. Ausblick

Aus den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit ergeben sich Ansatzpunkte für weitere Forschungen.

Da sich die Fallstudie beim Budgetierungsverfahren hauptsächlich auf die Amtsebene fokussiert, bietet sich eine tiefergehende Betrachtung der *Anreizfunktionen* auf Bezirks- und Senatsebene an. Insbesondere das *Veto-* und *Freeriderverhalten* der Bezirke verlangt nach einer weitergehenden Untersuchung, um die beobachteten Phänomene besser erklären zu können.

Einen Erkenntnisgewinn verspricht sicherlich auch eine quantitative Erfassung von *dysfunktionalen Verhaltensmustern* innerhalb der Berliner Bezirke. Damit könnten zum einen belastbare Angaben über die Verbreitung von *Dysfunktionen* generiert werden. Zum anderen kann eine Quantifizierung der Isolierung von Grundbedingungen dienlich sein. Da die vorliegende Fallstudie nur einen Ausschnitt des Berliner Budgetierungsverfahrens wiedergibt, würde eine darauf aufbauende quantitative Untersuchung eine gute Ergänzung darstellen.

Die Fallstudie zeigt auch auf, dass eine breitere Perspektive auf das Konzept der *Dysfunktionen* möglich ist, obwohl in der wissenschaftlichen Literatur eine Performance-bezogene Betrachtungsweise dominiert. Den Kollektivzielen entgegenlaufende *Verhaltensweisen* finden sich nicht nur auf Basis der direkt Performance-bezogenen Dimensionen wieder. Vielmehr lassen sich in der Fallstudie *dysfunktionale Handlungsmuster* erkennen, welche die Weiterentwicklung der Organisation behindern oder eine ineffektive Ressourcenallokation zur Folge haben. Aus diesem Grund ist eine konkretere Eingrenzung bzw. Abgrenzung des theoretischen Konzeptes der *Dysfunktionen* von Nutzen.

Schließlich werden zum besseren Verständnis von *dysfunktionalen Verhaltensweisen* weitere empirische Befunde benötigt. Von Relevanz sind hierbei auch Ergebnisse aus Deutschland. Durch die Erweiterung der empirischen Basis auf verschiedenen Budgetierungs- und Steuerungssysteme ergibt sich die Möglichkeit, mit Unterstützung eines *Most Different System Designs* Grundbedingungen für das Auftreten sowie Wirkungsweisen von *Dysfunktionen* besser zu identifizieren (vgl. Anckar 2008). Zusätzliche Erkenntnisse können zudem zur Beantwortung der Frage herangezogen werden, warum *dysfunktionale Verhaltensweisen* eintreten – oder warum, bei gegebenen Grundbedingungen, nicht?

Und schlussendlich können auf Basis von vorhandenem Wissen über *Dysfunktionen* auch Instrumente und Strukturen mit dem Ziel entwickelt werden, dem Kollektivziel zuwider laufende *Verhaltensweisen* einzuschränken.

## Literaturverzeichnis

- Anckar, C. (2008): On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. *International Journal of Social Research Methodology* 11 (5): 389–401.
- AV-LHO [Berliner Haushaltsrecht]: Online verfügbar unter:  
[http://www.berlin.de/imperia/md/content/bapankow/finanzen/dokumenteallgemein/berliner\\_haushaltsrecht.pdf?start&ts=1248765867&file=berliner\\_haushaltsrecht.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/bapankow/finanzen/dokumenteallgemein/berliner_haushaltsrecht.pdf?start&ts=1248765867&file=berliner_haushaltsrecht.pdf).  
Zugriff am 19. Mai 2011.
- Bain, J.A., Miller J.B., Thornton J.R., Keren M. (1987): The Ratchet, Tautness, and Managerial Behavior in Soviet-Type Economies. *European Economic Review* 31: 1173–1201.
- Baker, G.P (1992): Incentive contracts and performance measurement. *Journal of Political Economy* 100 (June): 598–614.
- Becker, F.G. (1994): *Lexikon des Personalmanagements*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Berliner, J.S. (1956): A problem in soviet business management. *Administrative Science Quarterly* 1: 86–101.
- Besley, T., Ghatak M. (2003): Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services. *Oxford Review of Economic Policy* 19 (2): 235–249.
- Bevan, G., Hood C. (2006): What's Measured is what Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration* 84 (3): 517–538.
- BezVG [Bezirksverwaltungsgesetz Berlin]: Online verfügbar unter:  
[http://www.berlin.de/imperia/md/content/baneukoelln/bvv/bezirksverwaltungsgesetz\\_20051103.pdf?start&ts=1163497554&file=bezirksverwaltungsgesetz\\_20051103.pdf](http://www.berlin.de/imperia/md/content/baneukoelln/bvv/bezirksverwaltungsgesetz_20051103.pdf?start&ts=1163497554&file=bezirksverwaltungsgesetz_20051103.pdf).  
Zugriff am 07.06.2011.
- Brown, P.C., Miller J.B., Thornton J.R. (1994): The Ratchet Effect and the Coordination of Production in the Absence of Rent Extraction. *Economica* 61 (241): 93–114.
- Burgess, S., Ratto M. (2003): The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy* 19 (2): 285–300.

- Courty, P., Marschke G. (2004): An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives. *Journal of Labor Economics* 22 (1): 23–56.
- Courty, P., Marschke G. (2008): A General Test for Distortions in Performance Measure. *The Review of Economics and Statistics* 90 (3): 428–441.
- Dixit, A. (2002): Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources* 37 (4): 696–727.
- Ebers, M., Gotsch W. (2006): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Ebers, M., Kieser, A. (Hrsg.): *Organisationstheorien*. 6. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer: 247-296.
- Fock, A. (2004): *Die Berliner Verwaltungsorganisationsreform*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Grizzle, G.A. (2002): Performance Measurement and Dysfunction. *Public Performance & Management Review* 25 (4): 363–369.
- Hahn, R. (2009): *Multinationale Unternehmen und die "Base of the Pyramid"*. *Neue Perspektiven von Corporate Citizenship und nachhaltiger Entwicklung*. Wiesbaden: Gabler.
- Hannaway, J. (1992): Higher Order Skills, Job Design, and Incentives: An Analysis and Proposal. *American Educational Research Journal* 29 (1): 3–21.
- Hartmann-Wendels, T. (1992): *Agency-Theorie*. In: Frese, E. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Organisation*. 3. Aufl., Stuttgart: 72-79.
- Heinrich, C.J., Marschke G. (2010): Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems. *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (1): 183–208.
- Holmstrom, B., Milgrom P. (1991): Multi-task Principal-Agent Analyses: Linear Contracts, Asset Ownership and Job Design. *Journal of Law, Economics and Organisation* 7: 24–52.
- Hood, C. (2006): Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review* (July/ August): 515–521.

- Kelman, S., Friedman J.N. (2009): Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (4): 917–946.
- Kirchgässner, G. (2000): *Homo oeconomicus: das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. 2. Aufl., Tübingen: Mohr.
- Niskanen, W. A. (1994): *Bureaucracy and public economics*. Aldershot: Edward Elgar.
- Niskanen, W. A. (2007): *Bureaucracy and representative government*. New Brunswick, NJ [u.a.]: Aldine Transaction.
- Nove, A. (1958): The Problem of "Success Indicators" in Soviet Industry. *Economica* 25 (97): 1–13.
- Ostrom, E. (1996): *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perrow, C. (1986): Economic Theories of Organization. *Theory and Society* 15: 11–45.
- Picot, A. Wolff B. (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: "Lean Management" im öffentlichen Sektor? In: Pröhl, F., Naschold, M. (Hrsg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Bd. 1, Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung: 52–120.
- Plümper, T. (2008): *Effizient Schreiben*. 2. Aufl., München: Oldenbourg.
- Popper, K. R. (1994): *Logik der Forschung*. 10. Aufl., Tübingen: Mohr.
- Posit.Bez. [Positionspapier der Berliner Bezirke] (2008): *Moderne Finanzbeziehungen in Berlin*. Online verfügbar unter:  
<http://www.berlin.de/imperia/md/content/bamarzahnhellersdorf/ba-beschlsse/2009/vzbbvv694.pdf?start&ts=1232707656&file=vzbbvv694.pdf>.  
 Zugriff am 9. Juni 2011.
- Radnor, Z. (2008): Muddled, massaging, manouvring or manipulated? A typology of organisational gaming. *International Journal of Productivity and Performance Management* 57 (4): 316–328.
- Ragin, C.C. (1994): *Constructing social research. The unity and diversity of method*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

- Reichard, C. (1997): Neue Ansätze der Führung und Leitung. In: König, K. (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges: 641–660.
- Schedler, K. Proeller I. (2000): *New Public Management*. Bern, Stuttgart: Haupt; UTB.
- Schnell, R., Hill P. B., Esser E. (2005): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 7. Aufl., München: Oldenbourg.
- Schreyögg, G. (2003): *Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Wiesbaden: Gabler.
- SenFin.-FinBez. [Senatsverwaltung für Finanzen Berlin] (2011): *Finanzen der Bezirke*. Online verfügbar unter: <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/bezirke/>. Zugriff am 5. Mai 2011.
- SenFin.-Wkw. [Senatsverwaltung für Finanzen Berlin] (2007): Was kostet wo wie viel? Online verfügbar unter: <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/bezirke/>. Zugriff am 5. Mai 2011.
- SenInnSport.-Verw.Mod. [Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin]: *Verwaltungsmodernisierung im Land Berlin*. Online verfügbar unter: <http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/glossar/#p>. Zugriff am 6. Mai 2011.
- SenInnSport-Hist. [Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin]: Historie der Verwaltungsmodernisierung im Land Berlin. Online verfügbar unter: [http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/historie\\_vm.html](http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/historie_vm.html). Zugriff am 07. Juni 2011.
- SenInnSport-NeuOrdAg. [Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin] (2006): Neuordnungsagenda 2006. Online verfügbar unter: <http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/weitere-modernisierungsfelder/neuordnungsagenda/>. Zugriff am 7. Juni 2011.
- Simard, F. (2004): Self-interest in public administration: Niskanen and the budget-maximizing bureaucrat. *Canadian Public Administration* 47 (3): 406-411.
- Smith, P. (1995): On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector. *International Journal of Public Administration* 18 (2): 277–310.

- Thau, A. (2009): *Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen. Theoretische Fundierung und mögliche Weiterentwicklung eines Modernisierungsinstruments*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Tsebelis, G. (1995): Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25 (3): 289–325.
- VerwRefKIT 15/44 (2005): Inhaltsprotokoll Ausschusssitzung für Verwaltungsreform und Kommunikations- und Informationstechnologie 15/44. Abgeordnetenhaus Berlin. Online verfügbar unter: [http://www.bethanien.info/pdfs/bethanien\\_fuer\\_alle-Dateien/vrk15-044-ip\\_Budgetierung.pdf](http://www.bethanien.info/pdfs/bethanien_fuer_alle-Dateien/vrk15-044-ip_Budgetierung.pdf). Zugriff am 17.06.2011.
- VGG [Berliner Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz]: Online verfügbar unter: <http://gesetze.berlin.de/?vpath=bibdata%2Fges%2FBlnVRGG%2Fcont%2FBlnVRGG%2Einh%2Ehtm>. Zugriff am 07.06.2011.
- Vogel, D. (2011): Dem Gemeinwohl verpflichtet? - Was motiviert die Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes? *Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management* 4. Online verfügbar unter: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2011/5155/pdf/spnm04.pdf>. Zugriff am 12.07.2011.
- VvB [Verfassung von Berlin]: Online verfügbar unter: <http://www.berlin.de/rbmskzl/verfassung/>. Zugriff am 07.06.2011.
- Yin, R. K. (2002): *Case study research. Design and methods*. 3. Aufl., Thousand Oaks, California (USA): Sage Publications.

## 7. Anhang: Interview-Leitfaden

### Interview-Struktur.

Form: Leitfaden-Interview mit relativ offen gestellten Fragen. Diese bieten die Option, bei vom Interviewten aufgezeigten Problemlagen/ Situationsbeschreibungen explizit und tiefergehend nachzufragen. Somit kann das Leitfragen-Interview einen teilweisen narrativen Charakter erhalten (je nach Interviewverlauf). Da das Interview zeitlich begrenzt ist, werden nicht zwingend alle Fragen behandelt.

Auswertung: Aussagen des/ der InterviewpartnerIn, welche die Thematik der Arbeit betreffen, werden nach dem Interview in ein festgelegtes Analyseschema eingeordnet. Somit können die einzelnen Aussagen des/ der InterviewpartnerIn typisiert und ausgewertet werden. Falls sie im Analyseschema nicht zuzuordnen sind, können sie evtl. zur Weiterentwicklung des Analyseschemas/ der dahinter stehenden Modelle beitragen. Um „formgerechte“ Aussagen des/ der InterviewpartnerIn zu verhindern und das Ergebnis damit nicht zu verzerren/ zu verfälschen, wird ihr/ ihm das Analyseschema etc. nicht aufgezeigt.

Die Aussagen werden selbstverständlich anonymisiert.

### Themenfragen/ Leitfragen.

→ Person/ Aufgabenfeld:

- Was machen Sie eigentlich?
- Wie gehen Sie da vor?

→ Aktuelles Budgetierungsverfahren:

- Wie empfinden Sie das aktuelle Budgetierungsverfahren?
- Wie wirkt es sich auf Ihre Arbeit aus?
- Welche Anreize erfahren Sie durch das aktuelle Budgetierungsverfahren?
  - Von Senatsverwaltung gewollte Anreize?
  - Von der Bezirksverwaltung gewollte Anreize?
  - Sonstige Anreize?
  - Fehlanreize?
- Wie bewerten Sie
  - a) das Planmengenverfahren?
  - b) das Wertausgleichsverfahren?
  - c) das Normierungsverfahren?
    - Wie wirken sich diese Verfahren auf die Anreizstruktur aus?
- Ergeben sich aus dem Budgetierungsverfahren Ihrer Meinung nach Ungerechtigkeiten?
- Ergeben sich aus dem aktuellen Budgetierungsverfahren Dilemmasituationen für Sie?
  - Wie versuchen Sie, diese zu lösen?

## **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management**

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management  
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

### **In dieser Reihe erschienen:**

- Band 1** Polzer, Tobias: Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung : eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung / Tobias Polzer. - 83 S.  
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357
- Band 2** Radke, Marlen: Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung / Marlen Radke. - 85 S.  
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395
- Band 3** Krischok, Arndt: Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships / Arndt Krischok. – 98 S.  
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046
- Band 4** Vogel, Dominik: Dem Gemeinwohl verpflichtet? - Was motiviert die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes? / Dominik Vogel. – 75 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51554
- Band 5** Rackow, Maja: Personalmarketing in der öffentlichen Verwaltung : Analyse und Implikationen eines Best Practice-Ansatzes / Maja Rackow. – VI, 68 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-51652
- Band 6** Schnitger, Moritz: Pflegekonferenzen als geeignetes Instrument zur Optimierung des deutschen Pflegemarktes? : Steuerungspotential lokaler Politiknetzwerke im Rahmen von Wohlfahrtsmärkten / Moritz Schnitger. – VI, 137 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-52567
- Band 7** Kunath, Marcus: Personalpolitik in der Landesverwaltung und demografischer Wandel : unausgewogene Altersstrukturen als Handlungsfeld des strategischen Personalmanagements in den Landesverwaltungen Berlin und Hamburg / Marcus Kunath. – vi, 93 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53386
- Band 8** Hengel, Martin: Beteiligungsmanagement in Zeiten des kommunalen Gesamtabschlusses / Martin Hengel. – iii, 67 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-53392

- Band 9** Nijaki, Nadine: Public Service Motivation im Nonprofit-Bereich : eine Fallstudie am Beispiel des Deutschen Roten Kreuzes / Nadine Nijaki. – 26, XVI S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54487
- Band 10** Was machen Verwaltungsmanager wirklich? : Explorative Ergebnisse eines Lehrforschungsprojekts / Alexander Kroll, John Philipp Siegel (Hrsg.). – 66 S.  
2011 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-54526
- Band 11** Kramer, Ansgar: Organisationale Fähigkeiten des öffentlichen Sektors : zur Übertragbarkeit der Capability Based View auf die Öffentliche Verwaltung / Ansgar Kramer. – 68 S.  
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus- 57298
- Band 12** Döring, Matthias: Der Einfluss von Verwaltungskultur auf die Verwendung von Performance-Daten : eine quantitative Untersuchung der deutschen kreisfreien Städte / Matthias Döring. – 28 S.  
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-57698
- Band 13** Bögel, Simon: Anreize bei der Budgetierung : Welche dysfunktionalen Verhaltensweisen der Manager resultieren aus der Berliner Median-Budgetierung? / Simon Bögel. – VI, 66 S.  
2012 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-58124