



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Mann, S.: Das Konzept der „Verwaltungselastizität“ am Beispiel der Exporterstattungen in Deutschland. In: Brockmeier, M.; Isermeyer, F.; von Cramon-Taubadel, S.: Liberalisierung des Weltagrarhandels – Strategien und Konsequenzen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 37, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2001), S.437-445.

DAS KONZEPT DER „VERWALTUNGSELASTIZITÄT“ AM BEISPIEL DER EXPORTERSTATTUNGEN IN DEUTSCHLAND

von

S. MANN*

1 Einleitung

Von Zeit zu Zeit sind in der Literatur Aussagen über die Verwaltungskosten einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zu finden, aber um daraus gesicherte Schlussfolgerungen abzuleiten, fehlt ein klares Referenzsystem. Ausnahmen bilden die Ermittlung der Verwaltungskosten der Besteuerung (SANDFORT et al. 1989, GRÜSKE 1991, SCHENK 1993, ALLERS 1994, RAAB 1995) oder staatlicher Lotterien (DEBOER 1985). In diesen Fällen können die Verwaltungskosten ins Verhältnis zu den jeweiligen Steuer- bzw. Lottereeinnahmen gesetzt werden, und der Anteil der Verwaltungskosten kann zwischen den unterschiedlichen Steuerarten (Lotteriesystemen) ebenso wie zwischen unterschiedlichen Staaten verglichen werden. Die meisten anderen Schätzungen von Verwaltungskosten verharren in rein deskriptiver Darstellung, da ein Referenzsystem nicht verfügbar ist.

Ein nichtparametrisches Instrument, mit der in Querschnittsanalysen administrative Effizienz abgeschätzt werden kann, ist die von CHARNES et al. (1978) entwickelte Data Envelopment Analysis (DEA). Durch diese Methode werden die Inputs in und die Outputs aus unterschiedlichen administrativen Einheiten miteinander verglichen. Die unterschiedlichen Relationen zwischen Inputs und Outputs können dann auf Skaleneffekte einerseits und allokativer Effizienz andererseits zurückgeführt werden. Die DEA wurde, insbesondere in den letzten Jahren, für eine Vielzahl administrativer Aufgaben angewendet, von der Arbeit von Amtsgerichten (KITTELSEN 1998) über das Management von Nationalparks (RHODES 1986) bis hin zur Arbeit unterschiedlicher Forstverwaltungen (VIITALA 1998). Eine Voraussetzung für die Anwendung der DEA ist allerdings, dass eine ausreichend große Grundgesamtheit administrativer Einheiten mit vergleichbaren Aufgaben verfügbar ist.

Für die Entwicklung der Verwaltungskosten über die Zeit existiert jedoch noch kein Referenzsystem. Normativen Ansätzen wie der des budgetmaximierenden Bürokraten (NISKANEN 1971, DUNLEAVY 1991, MOE 1997) oder unterschiedliche Schulen des langfristig irreversiblen Wachstums des Regierungsapparates (zusammengefasst von HOOD 1991) gelingt es meist nicht, ihre Thesen durch empirische Datensätze eindeutig zu belegen. Empirische Studien, die sich mit der Entwicklung von Verwaltungskosten über die Zeit beschäftigen (WOOLHANDER und HIMMELSTEIN 1985, SHULKIN et al. 1993, STANLEY und ADAMS 1985, LESLIE 1995), bleiben entweder rein deskriptiv, oder leiten ihre Schlussfolgerungen von mehr oder weniger hypothetischen bzw. subjektiven Faktoren ab. Als bemerkenswerte Ausnahme ist BERRY (1991) zu nennen, der zeigt, dass der Anteil von Verwaltungskosten an Energiesparprogrammen zu Beginn und am Ende des Programmes am höchsten ist.

In diesem Beitrag wird die Hypothese aufgestellt, dass das mikroökonomische Konzept der Elastizitäten geeignet ist, um einen aussagekräftigen Rahmen für die Analyse von Verwaltungskosten über einen Zeitraum zu schaffen. In diesem Zusammenhang wird in

* Dr. Stefan Mann, Universität Rostock, Institut für Agrarökonomie und Verfahrenstechnik, Justus-von-Liebig-Weg 7, 18059 Rostock.

Kapitel 2 der Begriff der „Verwaltungselastizität“ eingeführt und definiert. Das Marktordnungsinstrument der Exporterstattung für Agrarprodukte aus der EU bietet den geeigneten Rahmen für eine empirische Anwendung des Konzeptes, wobei die in Deutschland gezahlten Exporterstattungen im Zeitraum 1991 bis 2000 in Kapitel 3 als Datenbasis verwendet werden. Kapitel 4 dient der Diskussion des Konzeptes und seiner Anwendung.

2 Die Definition der Verwaltungselastizität

Der Begriff der Elastizität geht auf den britischen Ökonomen ALFRED MARSHALL (1922) zurück und beschreibt, in seiner allgemeinen Form, das Verhältnis zweier Veränderungen zueinander, also

$$\eta = (\Delta X/X)/(\Delta Y/Y),$$

wobei X und Y zwei Parameter sind, die in einer Art von Wechselwirkung stehen. Die bekanntesten Elastizitäten in der Mikroökonomie, in der X üblicherweise die Produktion oder den Konsum eines Gutes beschreibt, sind die Einkommenselastizität, bei der Y für die Einkommenshöhe steht, und die Preiselastizität mit Y als Preis eines Gutes. Hierzu gesellten sich in den letzten Jahrzehnten noch weitere Konzepte wie das der Handelselastizitäten (HOOPER und JOHNSON 2000), Kreuzpreiselastizitäten (STIROH 1999), Steuerelastizitäten (COMMITTEE ON FISCAL AFFAIRS 1984) und Werbeelastizitäten (HOFF 2000).

Die in einem Wechselverhältnis stehenden Parameter in der Verwaltung, deren Menge sich über die Zeit verändert, sind - allgemein gesprochen - Inputs (Kosten) und Outputs. Um das Konzept der Elastizitäten für den Verwaltungsbereich zu operationalisieren, ist daher zunächst die Frage zu beantworten, bis zu welchem Grad Inputs und Outputs des Verwaltungsapparates quantifiziert werden können.

Eine erste Schwierigkeit bei der Quantifizierung der Inputs ist die Tatsache, dass in den jährlichen Haushaltsplänen von Verwaltungseinrichtungen statt Kosten Ausgaben dokumentiert werden. Der hauptsächliche Unterschied zwischen Kosten und Ausgaben liegt jedoch in der Behandlung von Investitionen. Da deren Anteil in den Haushaltsplänen jedoch meist unter 1 % liegt, kann die Differenz zwischen Kosten und Ausgaben vernachlässigt werden. Somit können die Informationen aus den Haushaltsplänen verwendet werden, um die Kosten einer Verwaltungseinrichtung in guter Näherung zu schätzen.

Ein nächster Schritt besteht darin, von den Kosten einer Verwaltungseinrichtung zu den Kosten eines Tätigkeitsfeldes der Verwaltung zu gelangen. Hierfür ist der Organisationsplan bzw. die sich über die Zeit verändernden Organisationspläne ein wichtiges Instrument, mit dem die Kosten der Implementierung einer Aufgabe bzw. eines politischen Programmes geschätzt werden können. Um ein Beispiel anzuführen: Wenn das Bundesverbraucherministerium fünf Fachabteilungen vergleichbarer Größe hat, von denen sich eine mit der Agrarmarktpolitik beschäftigt, so ist es vertretbar anzunehmen, dass ein Fünftel der im Haushaltsplan für das Ministerium ausgewiesenen Kosten der Agrarmarktpolitik zuzuschreiben sind. Nimmt (wie im Falle der Agrarmarktpolitik) mehr als eine Verwaltungseinrichtung Aufgaben in dem entsprechenden Politikfeld wahr, so sind die entsprechenden Kosten schlicht zu addieren (vgl. MANN 2000).

Eine schwierigere Aufgabe ist die Quantifizierung administrativer Outputs, in der angelsächsischen Literatur bekannt als „performance measurement“. Die intensive Diskussion über das Für und Wider von performance measurement (HALACHMI und BOUCKAERT 1996, BRIGNALL und MODELLE 2000) kann an dieser Stelle nicht wiedergegeben werden. Als vorläufige Schlussfolgerung dieser Diskussion kann jedoch festgehalten werden, dass die Berechtigung von performance measurement in starkem Maße von der spezifischen Aufgabe abhängt. Während die Anzahl abgeschlossener Gerichtsverfahren eines Amtsge-

richtes eine geeignete Outputvariable sein mag, wird es problematisch sein, das Output des Außenministeriums zu quantifizieren. Dies impliziert, dass das Konzept der Verwaltungselastizität nur dann angewendet werden kann, wenn die entsprechende Verwaltungsaufgabe sinnvoll quantifiziert werden kann.

Zusammenfassend kann also die Verwaltungselastizität (η_V) definiert werden als

$$\eta_V = (\Delta C/C)/(\Delta O/O),$$

wobei C die Verwaltungskosten beschreibt, die einem bestimmten Output O der Verwaltung zugeordnet werden können. Mittels der Verwaltungselastizität kann somit gemessen werden, wie elastisch Verwaltungskosten auf Änderungen im Output reagieren. Wenn der Umfang der Verwaltungseinrichtung bei einer Veränderung des Outputs nicht geändert wird, handelt die Verwaltung absolut unelastisch ($\eta_V=0$). Wenn sich die Verwaltungskosten im Verhältnis zur Änderung des Outputs unterproportional verschieben, kann die Verwaltung immer noch als unelastisch beschrieben werden ($0 < \eta_V < 1$). Wenn sich der Umfang der Verwaltung in stärkerem Maße verändert als das Output, kann dies als elastisches Verhalten der Verwaltung definiert werden ($\eta_V > 1$). Die Elastizität einer Verwaltung, die anwächst, obwohl das Output schrumpft (oder umgekehrt), kann als invers bezeichnet werden ($\eta_V < 0$).

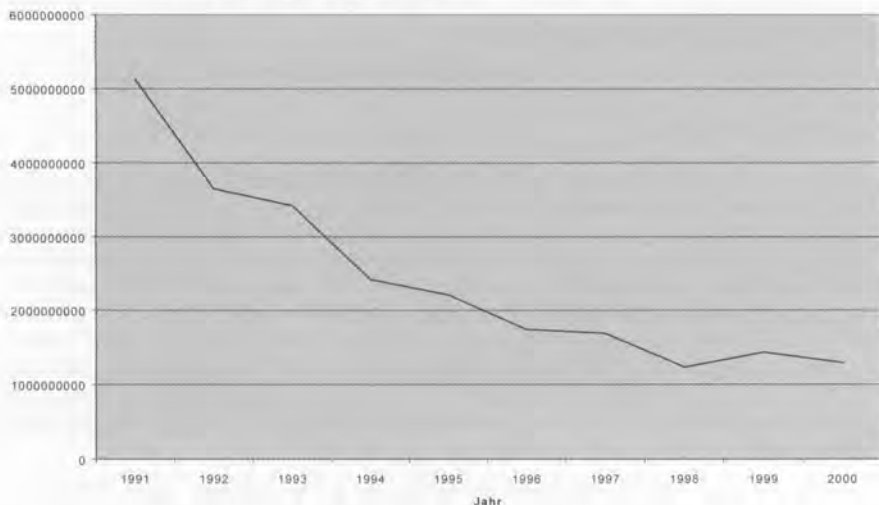
Fast alle Aussagen, die für das traditionelle Konzept der Elastizitäten gelten, können auf die Verwaltungselastizität angewendet werden. So ist zwischen kurz- und langfristigen Elastizitäten zu differenzieren. Es kann angenommen werden, dass wie bei Preiselastizitäten die Verwaltungselastizität langfristig höher ist als kurzfristig. Elastizitäten können auch in verschiedenem Maße aggregiert werden. Jede einzelne am jeweiligen Output beteiligte Verwaltungseinrichtung hat ihre eigene Elastizität, es wird jedoch oft sinnvoller sein, die aggregierte Elastizität aller beteiligten Verwaltungseinrichtungen zu betrachten.

Bislang liegen über bestehende Verwaltungselastizitäten für unterschiedliche öffentliche Aufgaben, verschiedene Haushaltslagen oder unterschiedliche ökonomische Entwicklungsphasen einer Gesellschaft keinerlei empirische Daten vor. Um hier einen Anfang zu machen und um das Konzept der Verwaltungselastizität stärker zu veranschaulichen, werden im nächsten Kapitel die Verwaltungselastizitäten von Exportbeihilfen für den Agrarsektor in Deutschland für die letzten zehn Jahre geschätzt.

3 Elastizitäten der Verwaltung von Exportbeihilfen in Deutschland

Es ist bekannt, dass aufgrund der Preisdifferenzen zwischen den politisch gestützten Preisen innerhalb der EU und den niedrigeren Weltmarktpreisen ein profitabler Export von Agrargütern aus der EU in den meisten Fällen nur mit staatlicher Unterstützung gewährleistet werden kann. Für viele wichtige Agrarprodukte wie Rindfleisch, Getreide, Zucker und auch entsprechende Verarbeitungsprodukte werden Exportbeihilfen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik angeboten, die in etwa der Differenz zwischen Inlandspreis und Weltmarktpreis entsprechen. In der letzten Runde des GATT verpflichtete sich die Europäische Kommission jedoch, den Umfang der Exportbeihilfen in den 90er Jahren beträchtlich zu reduzieren. In Abbildung 1 wird gezeigt, wie sich daraufhin in den letzten Jahren die Gewährung von Exportbeihilfen in Deutschland entwickelt hat. Derzeit wird unter den Mitgliedern der WTO ein weiterer Abbau von Exporterstattungen diskutiert.

Abbildung 1: Die Gewährung von Exporterstattungen für Agrargüter in Deutschland 1991 bis 2000 (in 1995 DM)

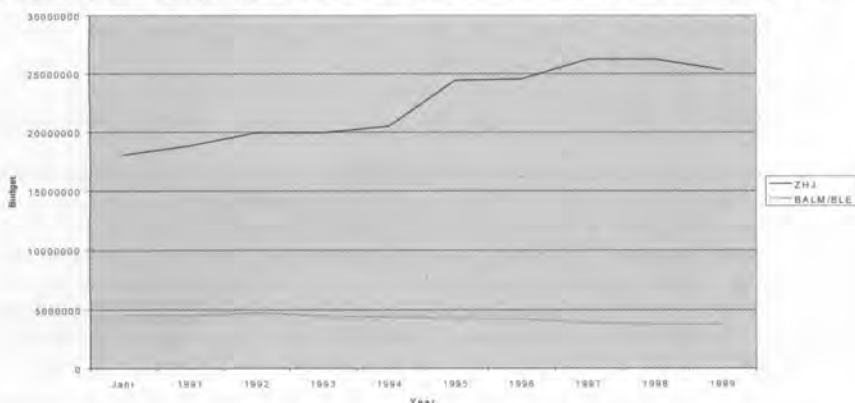


Die wohlfahrtsökonomischen Auswirkungen von Exportbeihilfen und ihrer Reduktion finden in der agrarökonomischen Literatur umfängliche Berücksichtigung (z. B. SNAPE 1988, NEARY 1988). Dies kann vom institutionellen Design der Exportbeihilfen nicht behauptet werden. Die Abwicklung der Gewährung und Auszahlung von Exportbeihilfen stützt sich auf Verordnungen der Europäischen Kommission (VO 729/70 und 1258/99), differiert innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten jedoch beträchtlich. In Deutschland sind es in erster Linie zwei Einrichtungen, die in die Abwicklung der Exporterstattung involviert sind: Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) initiiert Ausschreibungen für Exporteure, in deren Rahmen diese Angebote zur Ausfuhr einer bestimmten Gütermenge in ein definiertes Zielland bei Erstattung einer bestimmten Geldmenge abgeben. Die BLE selektiert dann diejenigen Exporteure, denen schließlich Ausfuhrlicenzen erteilt werden. Die BLE ist das Ergebnis der Zusammenlegung der Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), die bis 1994 für die Lizenzvergabe für Ausfuhrerstattungen zuständig war, mit einer anderen nachgeordneten Behörde des damaligen Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Die andere an der Abwicklung der Exporterstattungen beteiligte Verwaltungseinrichtung ist das Hauptzollamt Hamburg-Jonas (ZHJ), eines von 107 Hauptzollämtern als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums für Finanzen. Das ZHJ ist dafür verantwortlich, nach der Kontrolle über die ordnungsgemäße Ausfuhr der lizenzierten Waren die Exporterstattung auszuführen. Daneben sind noch weitere Verwaltungseinrichtungen an der Abwicklung des Verfahrens beteiligt, insbesondere die 396 deutschen Zollämter an der Grenze, die die Übereinstimmung zwischen Ausfuhrlizenz und ausgeführter Ware zu prüfen haben. Um jedoch die Analyse hier nicht unnötig zu komplizieren, soll die Analyse der Verwaltungselastizität hier auf die Akteure BALM/BLE und ZHJ beschränkt bleiben.

Nach Auskunft eines BLE-Mitarbeiters hat die Einrichtung 687 Beschäftigte, von denen 29 mit der Initiierung von Ausschreibungen und der Gewährung von Ausfuhrlicenzen beauftragt sind. Der Anteil des Managements der Ausfuhrerstattungen an den Aufgaben der BLE kann somit auf 4 % geschätzt werden. Eine Veränderung über die letzten Jahre kann weder auf der Grundlage älterer Organisationspläne noch durch die Aussagen von BLE-

Mitarbeitern abgeleitet werden. Auch der Vorgänger BALM hatte im Betrachtungszeitraum 1991 bis 1994 eine konstante Organisationsstruktur. Auf der Grundlage der Organisationspläne wurde geschätzt, dass 7 % der BALM-Aktivitäten dem Management von Exporterstattungen gewidmet waren. Dagegen ist das ZHJ eine Einrichtung, die sich in erster Linie mit der Zahlung und Kontrolle von Exportsubventionen beschäftigt. Daneben beschäftigen sich noch einige Mitarbeiter mit der Zahlung von Produktionsbeihilfen und Ausgleichszahlungen für den Tabakanbau. Für das ZHJ gibt es keinen eigenen Haushaltsansatz, so dass sich die Berechnungen auf die Anzahl der Mitarbeiter stützte, die Exporterstattungen auszahlen und kontrollieren. Das so geschätzte Gesamtbudget von BALM/ BLE und ZHJ für die Administration von Exportbeihilfen wird in Abbildung 2 wiedergegeben.

Abbildung 2: Budget für die Verwaltung von Exportbeihilfen (Budget in 1995 DM)



In Tabelle 1 werden zunächst die gezahlten Exporterstattungen im Betrachtungszeitraum und die geschätzten Verwaltungskosten der involvierten Einrichtungen (BALM/BLE; ZHJ) und insgesamt aufgeführt. Auf dieser Grundlage wurden sechs unterschiedliche Elastizitäten geschätzt. Drei von ihnen sind dabei kurzfristige Elastizitäten (η_{is}), die die Entwicklungen innerhalb eines Jahres miteinander vergleichen. Die anderen drei (η_{il}) beschreiben die Entwicklungen über einen Zeitraum von fünf Jahren, beispielsweise durch den Vergleich zwischen Budget und Exporterstattungen 1991 und 1996. Diese Vorgehensweise wurde für die drei beteiligten Verwaltungseinrichtungen und für die gesamten Verwaltungsausgaben (η_{TOTI}) durchgeführt. Die Angaben in DM sind inflationsbereinigt auf der Basis von 1995.

Die in Tabelle 1 wiedergegebenen Werte zeigen, dass für die Gewährung von Exportlizenzen eine in gewisser Weise „normale“ positive Elastizität festgestellt werden kann. Es zeigt sich auch, dass langfristige Elastizitäten nicht notwendigerweise höher sind als kurzfristige, aber ein klareres Bild als letztere zeichnen können. Kurzfristige Elastizitäten können, bedingt durch zufällige Entwicklungen, auch atypische Werte wie $-0,920$ für die BALM im Jahr 1993 annehmen. Langfristige Elastizitäten schließen solche Zufallsergebnisse aus und weisen, im Falle der BALM/BLE, Elastizitäten zwischen 0,1 und 0,5 auf. Dies bedeutet, dass die Verwaltung auf den Wandel im Output reagiert hat, wenn auch nicht in vollem Ausmaß. Ohne Zweifel ist hier noch deutlich mehr empirische Forschung vonnöten, es kann jedoch vorläufig angenommen werden, dass eine Verwaltungselastizität zwischen 0,1 und 0,5 für die meisten Verwaltungsaufgaben angenommen werden kann, wenn nicht eine radikale Reform (Schließung einer Verwaltungseinrichtung, Gründung

einer Verwaltungseinrichtung, grundlegende Umorganisation einer Verwaltungseinrichtung) vorgenommen wird.

Tabelle 1: Ausgaben und Verwaltungselastizitäten für Exporterstattungen

Jahr	Export- erstattungen (1995 DM)	BALM/BLE	η_{BLE}	$\eta_{BLE,I}$	ZHJ	η_{ZHJ}	$\eta_{ZHJ,I}$	Gesamte Verwal- tungskosten	η_{TOT}	$\eta_{TOT,I}$
1991	5127355283	4539002			18050193			22589195		
1992	3651993835	4502085	0,028		18834984	-0,151		23337069	-0,115	
1993	3425152857	4759415	-0,920		19956114	-0,958		24715529	-0,951	
1994	2421899666	4476155	0,203		19956114	0		24432269	0,039	
1995	2210374616	4379960	0,339		20516679	-0,322		24896639	-0,218	
1996	1741303901	4249586	0,140	0,108	24440634	-0,901	-0,536	28690220	-0,718	-0,409
1997	1686565113	4223272	0,197	0,130	24552747	-0,146	-0,564	28776019	-0,095	-0,433
1998	1229386961	3902052	0,281	0,292	26234442	-0,253	-0,491	30136494	-0,174	-0,342
1999	1431238579	3766472	-0,212	0,405	26234442	0	-0,769	30000914	-0,027	-0,557
2000	1289307114	3770489	-0,011	0,334	25337538	0,345	-0,564	29108027	0,300	-0,406

Auch bei den kurzfristigen Elastizitäten des ZHJ spielen Zufallseinwirkungen eine Rolle. Die Betrachtung sollte sich daher auf die langfristigen Elastizitäten $\eta_{ZHJ,I}$ konzentrieren. Diese ist konstant negativ, d. h. das Budget des ZHJ ist gewachsen, während die ausgezahlten Exporterstattungen gleichzeitig zurückgegangen sind. Diese Art der Beziehung wurde oben als „invers“ definiert. Es scheint an dieser Stelle angebracht, am Beispiel des ZHJ die Ursachen für inverse Verwaltungselastizitäten zu hinterfragen. Befragungen mit Mitarbeitern des ZHJ brachten dabei einige wahrscheinliche Erklärungen für dieses Phänomen zutage:

- Gesunkene Exporterstattungen implizieren nicht unbedingt auch niedrigere Gütermengen, für die Exporterstattungen gezahlt werden. Im Großen und Ganzen sind die Mengen an exportiertem Rindfleisch, Zucker oder Getreide, für die Exporterstattungen gewährt wurden, gleich geblieben, und nur die Erstattungen pro Tonne wurden reduziert. Dies senkt nicht notwendigerweise den Verwaltungsaufwand, der mit der Exporterstattung verbunden ist.
- Der Verwaltungsablauf wurde ausgeweitet. Beispielsweise wurde 1995 das de jure schon länger geltende „Vier-Augen-Prinzip“ implementiert, d. h. jedes Dokument muss von zwei Mitarbeitern unterzeichnet werden. Dies reduziert die Anzahl fehlerhafter Bescheide, steigert aber gleichzeitig den Verwaltungsaufwand.
- Die Kontrolldichte hat zugenommen. Um jeden möglichen Missbrauch aufzudecken, hat sich die Anzahl der Kontrollinstanzen mittlerweile auf sieben erhöht: Die Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission, der Europäische Rechnungshof, das Bundesfinanzministerium, der Bundesrechnungshof, die Bescheinigende Stelle der Oberfinanzdirektion Hamburg, die Oberfinanzdirektion Hamburg selbst und die Interne Revision im Hause. Hinzu kommen die ausgedehnten Kontrollpflichten des Hauptzollamtes Hamburg-Jonas und der Ausfuhr- und Ausgangszollstellen gegenüber den Antragstellern. Jede zusätzliche Kontrolle zieht natürlich einen erhöhten Verwaltungsaufwand nach sich.

Diese drei Aspekte erklären die inverse Verwaltungselastizität des ZHJ bei der Auszahlung und Kontrolle der Exporterstattungen.

4 Diskussion

Der Begriff der „Verwaltungs­elastizität“ wurde eingeführt, um das Verhältnis zweier Veränderungen im Verwaltungsapparat zu quantifizieren: Zwischen der Entwicklung der Verwaltungskosten für eine spezifische Aufgabe und dem Umfang dieser Aufgabe selbst. Für viele Aufgaben der Verwaltung ist dieses Konzept nicht operationalisierbar: Die staatliche Berufsberatung oder Polizeiwachen beispielsweise werden nicht ohne Not ein messbares Output definieren können und stehen daher nicht für die Schätzung der Verwaltungs­elastizität zur Verfügung. Andererseits kann das Konzept für alle Arten von Transferzahlungen des Staates nutzbar gemacht werden, von denen Exporterstattungen bekanntermaßen ja nur den kleinsten Teil ausmachen.

Insgesamt konnte gezeigt werden, dass es möglich ist, die Verwaltungs­elastizitäten für das Management der Exporterstattungen zu schätzen, sowohl für die einzelnen beteiligten Einrichtungen als auch für den Gesamtprozess. Aus der Arbeit können drei Schlussfolgerungen abgeleitet werden, von der eine die zeitliche Einordnung, eine zweite die Höhe „normaler“ Elastizitäten und eine dritte die Erklärung für inverse Elastizitäten beinhaltet.

Zeitliche Einordnung: Während Preiselastizitäten der Nachfrage bei Verbrauchsgütern innerhalb von Wochen, ja manchmal Tagen gemessen werden können, ist die kürzeste Zeitspanne für die Schätzung der Verwaltungs­elastizität ein Jahr, da Haushaltspläne jährlich erstellt werden. Es konnte jedoch gezeigt werden, dass auf Ein-Jahres-Basis geschätzte Elastizitäten immer noch einen starken Zufallsfaktor enthielten. Daher wird empfohlen, sich auf langfristige Elastizitäten zu konzentrieren. Die Entwicklung innerhalb eines fünfjährigen Zeitraumes spiegelt das Verhalten der Verwaltung auf verlässlichere Art und Weise wider, wie gezeigt werden konnte.

„Normale“ Elastizitäten: Da eine Verwaltungseinrichtung üblicherweise nicht allzu flexibel auf eine extern bedingte Aufgabenveränderung reagiert, wird die These aufgestellt, dass die Verwaltungs­elastizität unter normalen Umständen zwischen 0,1 und 0,5 liegen wird. Eine der am Management von Exporterstattungen beteiligte Verwaltungseinrichtung wies Elastizitäten in diesem Bereich auf. Diese Vermutung impliziert, dass sich Verwaltungseinrichtungen auf äußere Einflüsse eher unelastisch verhalten. Es wird noch viel Forschung vonnöten sein, um diese Vermutung zu prüfen. Eine weitere Herausforderung für das Konzept stellt die Frage dar, ob die Verwaltungs­elastizität bei sich ausdehnenden öffentlichen Aufgaben systematisch verschieden von der bei schrumpfenden Aufgaben (wie der Verwaltung von Exporterstattungen in der EU) ist.

Inverse Elastizitäten: Für eine der beteiligten Verwaltungseinrichtungen konnte gezeigt werden, dass der Verwaltungsaufwand gestiegen ist, während die geleisteten Transferzahlungen gleichzeitig deutlich sanken. Hierfür konnten – abseits von der These des Budget maximierenden Bürokraten – plausible Erklärungsansätze gefunden werden: Eine konstante Anzahl von Anträgen, die Ausweitung des Verwaltungsablaufes und eine erhöhte Kontrolldichte. Dennoch ergeben sich aus dem Vorhandensein inverser Elastizitäten eine positivistische und eine normative Frage: Die positivistische Frage lautet: Ergeben sich inverse Elastizitäten nur bei schrumpfenden öffentlichen Aufgaben, oder wird es in der Verwaltungspraxis auch zu Situationen kommen, in denen eine schrumpfende Verwaltung das Management steigender Transfers (oder anderer messbarer Outputs) zu bewältigen hat? Die normative Frage bezieht sich darauf, ob inverse Verwaltungs­elastizitäten, wie in unserem Beispiel, ein Problem darstellen. Unter welchen Umständen kann gerechtfertigt werden, Verwaltungsausgaben zu steigern, während die Ausgaben für das entsprechende Programm sinken? Auch dies ist eine für die Zukunft wichtige Forschungsfrage.

Insbesondere der letztgenannte Punkt rührt an die Kernfrage des Konzeptes von der Verwaltungs­elastizität: Gibt es überhaupt einen notwendigen Zusammenhang zwischen dem Umfang der Verwaltung und dem Programmvolumen? Es scheint sinnvoll, einen solchen

Zusammenhang anzunehmen, aber um andere Einflüsse wie etwa die Qualität der Implementation eines Programmes, die die Verwaltungskosten meist beeinflussen wird, nicht unberücksichtigt zu lassen, ist es notwendig, das Instrument der Verwaltungselastizität mit Umsicht zu benutzen.

Literatur

- ALLERS, M.A. (1994): Administrative and compliance costs of taxation and public transfers in the Netherlands. Wolters-Noordhoff, Groningen.
- BERRY, L.G. (1991): The administrative costs of energy conservation programs. *Energy Systems and Policy* 15 (1), 1-21.
- BIGNALL, S. and Modell, S. (1978): An institutional perspective on performance measurement. *Management Accounting Research* 2000, 11 (3), 281-306.
- CHARNES, A., COOPER, W.W. and RHODES, E. (1978): Measuring the Efficiency of Decision Making Units. *European Journal of Operation Research* 2, 429-444.
- COMMITTEE ON FISCAL AFFAIRS (1984): Tax elasticities of central government personal income tax systems. OECD, Paris.
- DEBOER, L. (1985): Administrative costs of state lotteries. *National Tax Journal* 38 (4) 479-487.
- DUNLEAVY, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*. Harvester: New York.
- GRÜSKE, K.D. (1991): Zur Bürokratieverlagerung im Steuerwesen – Kosten der Steuern innerhalb und außerhalb der öffentlichen Administration. *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* 32 (1-2), 43-62.
- HALACHMI, A. and BOUCKAERT, G. (1996): *Organizational performance and measurement in the public sector*. Quorum Books, Westport.
- HOFF, K. (2000): Alternative Schätzung von Werbeelastizitäten für den deutschen Fleischmarkt bei Multikollinearität – ein ökonomischer Vergleich. *Agrarwirtschaft* 49 (11), 367-378.
- HOOD, C. (1991): Stabilization and Cutbacks – a catastrophe for government growth theory? *Journal of Theoretical Politics* 3 (1), 37-63.
- HOOPER, P., JOHNSON, K. and MARQUEZ, J. (2000): Trade elasticities for the G-7 countries; International Economics Section, Washington.
- KITTELSEN, S.A.C. and Førsund, F.R. (1998): Using data envelopment analysis to measure production efficiency in the public sector. Oslo.
- LESLIE, L.L. (1995): Rising Administrative Costs: Seeking Explanations. *Journal of Higher Education* 66 (2), 187-212.
- MANN, S. (2000): Transaktionskosten der landwirtschaftlichen Investitionsförderung – ein komparativer Ansatz. *Agrarwirtschaft* 49 (7), 259-269.
- MARSHALL, A. (1922): *Principles of Economics: An introductory volume*, Macmillan, London.
- MOE, T.M. (1997): Positive Theory of Public Bureaucracy. In: Mueller, D.C.: *Perspectives on Public Choice*. University Press, Cambridge.
- NEARY, P.J. (1988): *Export subsidies and national welfare*. Dublin.
- NISKANEN, W.A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*; Aldine-Etherton, New York.
- RAAB, U. (1995): *Öffentliche Transaktionskosten und Effizienz des staatlichen Einnahmesystems*; Duncker & Humblot, Berlin.
- RHODES, E.L. (1986): An exploratory analysis of variations in performance among U.S. National Parks. In: Silkman, R.H.: *Measuring efficiency: An Assessment of Data Envelopment Analysis*. Jossey-Bass, San Francisco.
- SANDFORT, C., GODWIN, M. and HARDWICK, P. (1989): *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Fiscal Publications, Bath.
- SCHENK, A. (1993): Administrative Costs of a US value-added tax: a description and analysis of the United States General Accounting Office. *International VAT monitor* (7), 2-6.

- SHULKIN, D.J., HILLMAN, A.L. and COOPER, W.M. (1993): Reasons for Increasing Administrative Costs in Hospitals. *Annals of internal medicine* 119 (1), 74-78.
- SNAPE, R.H. (1988): Export-promoting subsidies and what to do about them. World Bank, Washington.
- STANLEY, E.C. and ADAMS, J.W. (1994): Analyzing Administrative Costs and Structures. *Research in Higher Education* 35 (1), 125-137.
- STIROH, K.J. (1999): Measuring input substitution in thrifts : Morishima, Allen-Uzawa, and cross-price elasticities. *Journal of economics and business* 51 (2), 145-157.
- VIITALA, E.J. and HÄNNINEN, H. (1998): Measuring the Efficiency of Public Forestry Organizations. *Forest Science* 44 (2), 298-307.
- WOOLHANDER, S. and HIMMELSTEIN, D.U. (1985): The deteriorating administrative efficiency of the U.S. healthcare system. *New England Journal of Medicine* 314, 441-445.