

Entwicklung einer Theorie der verhaltensorientierten öffentlichen Verwaltung

Die Entwicklung der Verhaltensökonomie für Verwaltungszwecke steht vor der Tür. Abteilungen für Verhaltenspolitik gibt es mittlerweile weltweit, ausgehend von der britischen und der australischen Regierung hat sie Ostasien erreicht. Es wird mehr und mehr anerkannt, dass die Grundlagen der öffentlichen Politik im Lichte empirischer Erkenntnisse über unterschiedliches Verhalten offen sein müssen für Alternativen zum klassischen ökonomischen Denken. Die natürliche Nähe zwischen den Disziplinen geht zurück auf Herbert Simon. Der potenzielle Beitrag für die öffentliche Verwaltung – die Institutionen und Aktivitäten der Exekutive – ist bedeutend. Die Verbindung der beschränkten Rationalität mit der vorhersehbaren Irrationalität kann zugunsten verbesserter Ergebnisse neue Einsichten eröffnen.

Die Schnittstelle von Verhaltensökonomie und öffentlicher Verwaltung liegt im weiteren Kontext globaler Betonung inter-/multilateraler Herangehensweisen an Forschung und Praxis. Das widerspiegelt den umfassenden Trend interorganisatorischer Studien, der die aktuelle verwaltungswissenschaftliche Forschungsliteratur durchdringt. Die Verhaltensökonomie ist die Vorhut dieser Bewegung, da ihre Anwendung auf andere Sozialwissenschaften ihre Relevanz als Mischung von sozialer Psychologie und politischer Ökonomie bestätigt.

Die öffentliche Verwaltung als akademische Disziplin und Verwaltungspraxis beruht auf einer kohärenten Gesamtheit von Theorien, um ihre Kompetenz zu legitimieren, den Menschen zu sagen, was sie tun oder nicht tun sollen. Die Verhaltensökonomie veranlasst die öffentliche Verwaltung, ihre Perspektive neu auszurichten von dem, was Regulierung und Politik den Bürgern zu tun aufgeben, auf eine Position, die in erster Linie betrachtet, was die Menschen wahrscheinlich tun werden, und dann die Politik anpasst, um sie in geeigneter Weise anzupassen. Das ist ein Wandel weg von dem traditionellen bürokratischen *modus operandi*,

unabhängig von der politischen Ökonomie und dem Begriff der öffentlichen Verwaltung als Verwirklichung des Volkswillens. Zu diesem Zweck muss eine Theorie der verhaltensorientierten öffentlichen Verwaltung (BPA - Behavioral Public Administration) entwickelt werden, um Forschung und Praxis in verschiedenen politischen Kontexten einzuordnen.

Ausgehend vom Prinzip, dass der Zweck der öffentlichen Verwaltung darin besteht, Lösungen für öffentliche Probleme zu finden, schließt dies ein zu verstehen, wie und warum diese Probleme existieren, um diesen mit den dafür geeigneten Maßnahmen zu begegnen. Meistens geht man die Probleme an mit Versuchen, rationale Erklärungen für ihr Bestehen und rationale Maßnahmen für ihre Bewältigung zu finden, und zwar in der traditionellen ökonomischen Art und Weise der Entscheidungsfindung. Viele alltägliche Probleme werden auf diese Weise gelöst, sei es asymmetrische Information, Interessenkonflikte, Marktversagen, da die öffentliche Verwaltung bei ihrer Entscheidungsfindung sich die Lehren der traditionellen Wirtschaft zueigen gemacht hat. Ein großer Teil der internen Verwaltungsarbeit beruht auf der Kosten-Nutzen-Analyse als Paradigma der Rationalität des größten Nutzens.

Der Konflikt zwischen den Theorien der Verhaltensökonomik und der Standard-Ökonomie dreht sich um Fragen der menschlichen Motivation bei der Entscheidungsfindung. Empirische Daten häufen sich gegen die Idee, dass das menschliche Verhalten durch den Willen zur Maximierung eigensüchtiger Werte hinreichend erklärt werden kann, umso weniger als wir ständig von rationalen Ursache-Wirkung-Berechnungen angeleitet werden. Dass wir nicht immer nur unseren Profit suchen oder ökonomisch optimale Entscheidungen treffen, ist eine Abweichung vom traditionellen Modell, besonders wenn man das aus einer bürokratisch-rationalistischen Perspektive betrachtet. Dieses Phänomen stellt ein philosophisches Rätsel dar: wie kann man ein Verhalten abseits unfehlbarer und fundamentaler Grundsätze unserer kognitiven Handlungen bewerten. Die beste verfügbare Idee, sich an die Vielfalt der Rationalitäten anzupassen, besteht darin, für kontextuell determinierte Situationen das Etikett „Multikulturalismus“ oder „Wertepluralismus“ zu verwenden.

Verhaltensökonomik sucht Fälle zu verstehen, in denen Menschen nicht im Einklang mit den Prinzipien der Nutzenmaximierung handeln und Entscheidungen treffen, die nicht mit ihren vermuteten besten Interessen konform gehen. Vor dem Aufkommen der Verhaltensökonomik wurden schlechte Entscheidungen als falsches Denken und fehlgeleitete Heuristik betrachtet und weniger als potenziell

berechtigte Alternativen im Rahmen anderer Ziele. Es wurde eine „begrenzte Rationalität“ postuliert als Entschuldigung, die menschliche Natur in Organisationen zu legitimieren, aber dadurch werden Situationen umgangen, in denen die Entscheidung etwas anders als normativ schlecht ist. Während Heuristik veraltet sein und zu suboptimalen Ergebnissen führen mag, resultiert sie doch aus einem natürlichen Prozess der effizienten Problemlösung und kann nicht von vorneherein beiseite geschoben werden.

Die Implikationen für die Theorie der öffentlichen Verwaltung sind bedeutend. Wenn das erkenntnistheoretische Regierungsmodell die Standardrationalität abbildet und die Gesellschaft dennoch Verhaltensweisen zeigt, die diesem Standard nicht folgen, muss die Diskrepanz durch Konzessionen an das erkenntnistheoretische Modell gelöst werden. Es gibt Fälle, in denen das bürokratische Verständnis, wie sich die Menschen verhalten sollten, nicht im Einklang steht damit, wie sie sich wirklich verhalten. Während niemand krank werden möchte und es daher völlig vernünftig ist, sich impfen zu lassen, tun es manche aus einer Vielzahl von Gründen nicht, die der aktuellen erkenntnistheoretischen Verwaltungslogik nicht entsprechen. Das erscheint als Zustimmung zum Postmodernismus, der die öffentliche Verwaltung zwingt, andersartige und vielfältige Verhaltensweisen seitens der Öffentlichkeit zu akzeptieren. Das eröffnet der Weg zur Entwicklung einer neuen Theorie: der empirische Beweis, dass Menschen sich konträr zu administrativen Erwartungen verhalten, verlangt eine ausgleichende Antwort.

Theorien der öffentlichen Verwaltung müssen die entsprechenden Werte berücksichtigen: demokratische Teilhabe, Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Verantwortlichkeit, Ethik, Effizienz, Leistung, Fairness. Diese werden überlagert von einer Moralität in weiterem Sinn, die vielleicht die größte Quelle der Verschiedenheit der öffentlichen Verwaltung von der Wirtschaft ist. Es besteht weiterhin die Notwendigkeit einer kohärenten Theorie der BPA, die es ermöglicht, die verhaltensökonomischen Lehren in die vorherrschenden Praktiken – Performancemanagement, öffentlich-private Partnerschaften, E-Government – zu integrieren.

Gegenwärtige BPA-Praktiken

Die Frage, wie Verhaltensökonomie die öffentliche Verwaltung beeinflussen kann, stellt die weitere Frage nach der Auswirkung auf Affekte: verändert sie die Wahrnehmung und Erfahrung mit der Regierung auf positive Weise?

Wie etwas angekündigt und präsentiert wird, kann einen maßgebenden Einfluss auf den Adressaten haben. Ein großes Steak auf einem kleinen Teller wird einen größeren Eindruck machen als dieselbe Portion auf einem großen Teller. Man stelle sich einen Bürger vor, der eine Behörde betritt, die in einem blauen Pastellton angestrichen ist, nach Veilchen riecht und mit einem großen Transparent geschmückt ist, auf dem steht: „Top-Service seit 10 Jahren.“ Seine Wahrnehmung wäre anders, wenn er ein schäbiges Büro beträte, das nach Kopiertoner und Teppichkleber röche, auch wenn beide Büros die gleiche Aufgabe hätten. Wenn man diese Argumentationslinie über die materiellen Gegebenheiten der öffentlichen Verwaltung hinaus in das Gebiet der Politik verlängert, können die anfänglichen Eindrücke auf die endgültige Wahrnehmung der Effizienz abfärben.

Das Framing der Allgemeingüter kann die Einstellungen der Bürger über ihren Wert ändern und die Relativierung des Kundenverhaltens in Bezug auf allgemeine Verbesserungen der Wohlfahrt bremsen. In diesem Sinn kann BPA das Framing benutzen, um relativierende Wahrnehmungen ihrer Ziele und ihrer Effizienz zu verringern. Der Ankereffekt – Plazierung einer positiven Information über die Verwaltung in den Auffassungen der Bürger, bevor sie damit Erfahrung machen – kann auch benutzt werden, um auf die gleiche Weise administrative Zwecke voran zu befördern.

Die öffentliche Verwaltung könnte auch eine verbesserte Einhaltung des Ankereffekts erreichen, indem sie Strafandrohungen für die Verletzung von Sicherheitsregeln hervorhebt, wie z.B. auf Zigarettenschachteln. Einen „Anker“ in Form der Darstellung einer erkrankten Lunge hat sich als wirksame Maßnahme erwiesen, die öffentliche Gesundheit zu verbessern. Zwei Forscher untersuchten, wie das Framing von Problemen sich auswirkt auf Verlustängste in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Umweltschutz. Bestätigung, eng verwandt mit den Konzepten der Verankerung und des Framing, kann ebenfalls für eine verbesserte Verwaltungsführung benutzt werden. Menschen neigen dazu, zu bevorzugen, was sie bereits für wahr halten, selbst wenn es Beweise für das Gegenteil gibt, ähnlich dem Phänomen des selektiven Hörens, wonach nur die

Informationen gehört werden, die ihren Überzeugungen entsprechen. Dieses Konzept stützt Vorurteile, indem es einen negativen Eindruck des öffentlichen Dienstes in einer Kultur des Verwaltungsbashings verstärkt. Für Verwaltungszwecke kann die Neigung zur Bestätigung eingesetzt werden, um Arbeitskräfte zu gewinnen durch Hervorhebung der Vorteile, wie Karriere, Pensionen und anderer Vorzüge, die die Arbeit für die Regierung mit sich bringt. Die Menschen neigen dazu, etwas kurzfristig zu sein, wenn es um ihre Zukunft geht. Wenn man einem Gast 5% Nachlass auf sein gegenwärtiges Essen anbieten würde oder 10% auf das nächste Essen innerhalb der nächsten sechs Monate, würden - und sollten - die meisten die zweite Option wählen. Dennoch ist das rationalere Verhalten auf der Zeitschiene nicht konsistent, wie mehrere Studien bewiesen haben. Wenn sich die Vorteile und der Zeithorizont vergrößern, tendieren die Menschen dazu, den Spatz in der Hand der Taube auf dem Dach vorzuziehen. Das hilft bei der Erklärung des Verbraucherverhaltens, sich lieber jetzt mit Kreditkarte zu verschulden als das Geld zu sparen und den gleichen Kauf später vorzunehmen. Regierungen tendieren zu einer ähnlichen Kurzsichtigkeit aufgrund der Gleichförmigkeit der politischen Bestrebungen, des Populismus der keynesianischen Theorie wirtschaftsbelebender Strategien und der allzu menschlichen Natur überoptimistischer Erwartungen.

Untersucht wurden mehrere Fälle, in denen Aktualisierungen der Regierungsziele mit den Wünschen der Bürger in Konflikt gerieten. Während Bürokratien rationale und gleichbleibende Kosten-Nutzen-Analysen benutzen, um die gegenwärtigen Kosten gegen den zukünftigen Mehrwert abzuschätzen, treffen die Leute auf der Straße ihre Entscheidungen unter dem Einfluss von Gefühlen, sozialem Druck und unvollständigen Informationen. Die mangelnde Übereinstimmung der Ausblicke auf Zeit und Nutzen kann erklären, warum die Menschen unzweifelhaft notwendige kostenintensive öffentliche Projekte, wie den Bau von Autobahnbrücken oder Katastrophenschutzmaßnahmen, ablehnen, aber schnell dabei sind, kleine Reparaturen wie die Beseitigung von Schlaglöchern zu verlangen. Bürokraten können die Diskrepanzen bei den Perspektiven auf Zeit und Nutzen zum Vorteil für die Regierung und das Gemeinwohl nutzen, manchmal sogar gleichzeitig. Wenn die Kosten-Nutzen-Analyse eines Programms günstig ist für seine Verwirklichung, aber der öffentlichen Meinung zuwiderläuft, kann die exponentielle Aktualisierung des Projektwerts die öffentliche Unterstützung gewinnen. Umgekehrt könnte ein politisch populäres Projekt, dessen Realisierung aus Zeit- oder Haushaltsgründen unwahrscheinlich ist, unter Herausstellung der

langfristigen Konsequenzen gegenüber kurzfristigem Nutzen von der Verwaltung angehalten werden. M.a.W.: die Verwaltung hat die Kreditkarte in der Brieftasche und kann sie - je nach Kontext- mit einem Lächeln oder einer Ermahnung präsentieren.

Optimierung der Standardannahme

Möchten Sie eine gebackene Kartoffel zu Ihrem Steak? Die gewählte Option ist nicht immer die beste. Das Menü entspricht vermutlich eher den Interessen des Restaurantbetreibers als denen des Gastes. In diesem Kontext möchten wir nicht eine Entscheidung diskutieren, die angeblich durch den Kellner für den Geschmack des Gastes getroffen wurde. Ob es nun blindes Vertrauen ist oder angeborene Trägheit, die Menschen neigen zur Annahme des Standardangebots, unabhängig davon, ob es ihnen zusagt. So sind wir konditioniert durch alltägliche Gewohnheit, von der Ignorierung des Kleingedruckten und von Vertragsbedingungen bis zur Erlaubnis, unsere Daten zu nutzen, überall geben wir unverfänglichen Zumutungen nach, die unseren Nutzen nicht unbedingt erhöhen. Vor der Wahl zuzustimmen oder abzulehnen, entscheiden sich die Menschen für die Optionen, von denen sie annehmen, dass sie ihnen nutzen, ohne ihre eigenen Interessen recht zu bedenken. Wenn die Verwaltung ein gewünschtes Ergebnis als alternativlos hinstellte, könnte dieses Phänomen maximal ausgenutzt werden. Die Standardoption kann der Effizienz dienen, indem Papierkram und Verfahren, die für Ausnahmen erforderlich sind, vermieden werden und den Menschen helfen, die bessere Entscheidung zu treffen oder zu akzeptieren.

Es gibt mehrere Studien, die dieses Verhalten erhärten, z.B. Bewerbungen um eine Fahrerlaubnis mit der freiwilligen Aufnahme in Organspendeprogramme zu verknüpfen. Ein Gesetz in Oregon zwingt Wähler, sich ausdrücklich streichen zu lassen, wenn sie nicht ins Wählerverzeichnis wollen. Auf diese Weise wird das Potenzial für demokratische Teilhabe erhöht. Man kann das Konzept umdrehen und die Wahl des weniger erwünschten Verhaltens mit Schwierigkeiten verbinden. Diese Wahlgestaltungen sind wirksam und effizient um gewünschte Ergebnisse zu erzielen, wobei der Anwendungsbereich unendlich groß ist.

Der Begriff der strukturierten Regulierung ist mit der Option der Standardannahme und der Wahlmöglichkeit ein indirekter Ansatz, das Verhalten durch Modelle zu gestalten, die zur Einwilligung veranlassen. Das Rätsel der Verhaltensregelung löst sich durch mehr strukturelle Politikansätze, da

strukturelle Gesetze oft eine wirksamere Alternative für die Beeinflussung des alltäglichen Verhaltens sind, als gesetzte Verbote. Die Philosophie dahinter ist mehr präventiv als reaktiv. Beispiele strukturierter Regulierung sind z.B. Bodenschwellen zur Geschwindigkeitsverringerung. Kreative Gestaltung öffentlicher Maßnahmen kann dieses Konzept verwenden, um Abfall zu vermeiden, Verkehrsstaus zu verhindern und sogar dazu, die allgemeine Höflichkeit zu fördern. Öffentliche Organisationen können in ihren Büros dieselbe Methode anwenden, indem sie die Aufstellung von Abfallbehältern strategisch mit klarer Botschaft platzieren, um Abfall zu vermeiden.

Eine Eselherde Folgsamkeit lehren

Risikovermeidung und soziale Normen haben eine starke Anziehungskraft für die Menschen, die der Masse folgen, wenn sie über ihr relatives Standing in Zweifel sind. Die Menschen ändern ihre Präferenzen und ihr Verhalten in Konformität oder im Gegensatz zu anderen, abhängig von den sie leitenden sozialen Normen. Grundlegende soziokulturelle Überzeugungen, wie Kollektivismus oder Individualismus tragen zur Bildung einer Herdenmentalität bei. Arme nehmen sich Reiche zum Vorbild, während Leute, die sich als sparsam betrachten, ihre Anstrengungen verdoppeln, wenn sie andere gewahren, die viel mehr ausgeben als sie. Dieses Phänomen des Social Proof, bei dem sich Menschen zur Beurteilung richtigen und falschen Verhaltens in einer bestimmten Situation auf die Bewertungen und Handlungen anderer Menschen verlassen, hat auf politische Maßnahmen starke Auswirkungen, insbesondere, wenn es darum geht, Zustimmung zu erreichen.

Zustimmung in diesem Sinn wird definiert als Verhaltensweisen, die mit den Präferenzen der Regierung kompatibel sind, wobei sich versteht, dass solche Präferenzen mit einem unterschiedlichen Grad von Nachdruck, also mit mehr oder weniger Verpflichtung unterlegt sind. Der Schlüsselbegriff in diesem Kontext ist „Nachdruck“, da „Zustimmung“ im administrativen Sinn oft als Reaktion auf Ablehnung erzwungen wird. Verwaltungseffizienz hängt an der Fähigkeit, auf die effizienteste Weise Zustimmung zu erreichen. Die verhaltensorientierte Wirtschaft hat die Durchsetzung der Zustimmung in verschiedenen Studien erwogen, wobei ein Unterschied gemacht wurde zwischen positiver Verstärkung im Sinne eines leichten, Wohlverhalten unterstützenden Paternalismus und einer negativen Furcht vor einer Korrektur in einem Nanny-State-Szenario. Autoren

haben den Ansatz eines sorgfältigen wahlbezogenen Szenarios hervorgehoben. Ob Zuckerbrot oder Peitsche am effektivsten ist, hängt ab vom Kontext und der Entscheidung der Verwaltung, jedoch tendiert die verhaltensorientierte Verwaltung entschieden zu der Option des Zuckerbrots. Es wird diskutiert, wie Wohlergehen in Bezug auf öffentliche Gesundheit und Sanitätsvorschriften, wie z.B. Händewaschen, durch den Druck öffentlicher Sichtbarkeit verbessert werden kann. Der gesellschaftliche Druck, von anderen bei korrektem Verhalten beobachtet zu werden, kann durch die öffentliche Verwaltung durch sorgfältig formulierte Regelungen, die die Einhaltung von Vorschriften unterstützen, verstärkt werden. Dabei werden auch spezifische Probleme des Wohlergehens behandelt und die verschiedenen Strategien der öffentlichen Verwaltung diskutiert, insbesondere auch Lehren der verhaltensorientierten Wirtschaft.

Eine Möglichkeit, Zustimmung zu gewinnen, besteht darin zu zeigen, was andere richtig oder falsch machen. U.a. wird die Effektivität von Orientierungspunkten für die Verringerung des Wasserverbrauchs aufgezeigt: wenn man den Wasserverbrauch des Nachbarn kennt, mag das zu einem relativ ähnlichen Verbrauchsniveau inspirieren. Wenn wirkliche Beispiele fehlen, kann die Verwaltung ein optimales Niveau als zu erreichendes Ziel präsentieren und dieses Ziel mit Anreizen oder Sanktionen begleiten, die Druck ausüben, sich entsprechend zu verhalten. In Organisationen können kluge BPA-Manager kleine Anreize nutzen, um die Einhaltung organisatorischer Regeln und die Beachtung ethischer Richtlinien zu verbessern.

Es gibt viele weitere Konzepte für die Anwendung in der Verwaltung, jenseits von Verankerung, Framing, Vorgaben, Social Proof und Wahlarchitektur. Tatsächlich wird man eines Tages Konzepte des BPA entdecken können, die in Anomalien im Verwaltungsumfeld beobachtet werden und die anderen Disziplinen dienen können. Bis dahin fehlt auf diesem neuen Gebiet an Evidenz aus Experimenten, in denen BPA im Verhältnis zur traditionellen Verwaltung getestet wurde. Solche Tests würden einen Vergleich erlauben hinsichtlich Effizienz, Effektivität, Chancengleichheit und anderen Werten der öffentlichen Verwaltung. Mit der Sammlung empirischer Ergebnisse und weiterer Erfahrungen mit BPA könnte die Verwaltung solche Konzepte nach ihrem Gutdünken einsetzen statt sich nur mit rein exekutiven Programmen zu begnügen. Davon ausgehend könnte im Rahmen der Verwaltungsphilosophie eine BPA-Theorie kodifiziert werden. Diese Theorie könnte der Weiterentwicklung von BPA-Konzepten dienen, die der Verwaltung als

solcher immanent sind, statt die bestehenden Konzepte der Verwaltungspraxis einfach bloß zu ändern.

Ein Problem mit der Integrierung der BPA in den Kontext der öffentlichen Verwaltung besteht darin, dass die Experimente, mit denen die Wirksamkeit der Konzepte getestet wurden, mit College-Studenten, nach der Spieltheorie, nach Untersuchungen mit „Schachtürken“ und anderen Konstrukten durchgeführt worden sind, die zeigen, wie die Dinge in einer spezifischen experimentellen Anordnung wirken, aber darüber hinaus nicht notwendigerweise Gültigkeit für breitere Anwendung beanspruchen. Die Ironie bei der BPA ist, dass während sie versucht, Irrationalität vorherzusagen, sie eine spezifische Rationalität abbildet, die unvorhersehbar sein kann, wenn sie in anderen Kontexten getestet wird.

Es obliegt der BPA, ihre Gültigkeit in Form von empirischer Verlässlichkeit und zwingenden Standards angemessen zu beweisen. Weiterhin wird eine Synthese von Verhaltenswissenschaft und Big-Data-Analyse für politische Innovationen vorgeschlagen, die die traditionelle Methode der theoriegeleiteten Empirie in Frage stellt. Während Sozialwissenschaftler davor zurückschrecken, Daten vor die Theorie zu setzen, ist die offensichtliche Replik, dass BPA auf Fällen basiert, in denen Theorie und Verhaltensdaten nicht übereinstimmen. Das erfordert einen anderen – möglicherweise umgekehrten - Ansatz auf die empirische Politikforschung.

Das führt zu zwei wichtigen Fragen: Sollte ein Paradigmenwechsel sich nach den alten Regeln richten, um akzeptabel zu sein? Ist es wirklich möglich, glaubwürdige Tests staatlicher Maßnahmen durchzuführen, bei denen kontextbezogene Unterschiede für die Auswirkungen so erheblich sind, dass sie die Hoffnung auf Verallgemeinerung in Frage stellen? Darüber hinaus können wir uns hinsichtlich der Verwendung bürokratischer "Tricks", um im öffentlichen Raum Theorie zu testen, auch Fragen zur Ethik stellen, insbesondere wenn die öffentliche Verwaltung die Grenzen zwischen Beeinflussung und Zwang verwischt. Es gibt vielversprechende Forschungsbeispiele, die zu weiteren Experimenten anregen.

Ein Autor testete Hypothesen bezüglich der

Motivation für Zustimmungsverhalten, die dem verhaltensökonomischen Muster Zuckerbrot oder Peitsche entsprechen, und schlussfolgerte, dass die traditionellen regulatorischen Werkzeuge für die Erreichung der Verwaltungsziele ungeeignet sind. Einige Autoren argumentieren, dass die Verhaltensökonomie bei der Lösung von Informationsmängeln hilft, wenn die öffentliche Verwaltung eine aktive Rolle spielt. Es besteht großer Forschungsbedarf hinsichtlich der Vorteile

des Verfahrensnutzens gegenüber dem Ergebnisnutzen, wie z.B. bei der Motivation der Menschen zur Wahl zu gehen und die allgemeine Tendenz der öffentlichen Verwaltung, partizipative demokratische Prozesse zu fördern.

Entwurf einer Theorie

Auf der Grundlage der aktuellen und potenziellen Anwendungen der Verhaltensökonomie in der öffentlichen Verwaltung ist es möglich eine BPA-Theorie zu skizzieren mit Vorschlägen, wozu sie sich empirisch entwickeln und was sie hypothetisch ermöglichen könnte, und zwar auf operativer Regierungsebene, zwischen den Menschen und der öffentlichen Verwaltung. Der Bereich der Verwaltungsökonomiekonzepte umfasst zwei Diskrepanzen: die BPA, mit der Differenz zwischen dem was die Menschen wünschen und dem was sie tatsächlich tun, und die Diskrepanz im Verhalten der Verwaltung zwischen den Erwartungen an die öffentliche Verwaltung und dem, was sie wirklich tun kann. BPA liegt an der Schnittstelle der beiden Diskrepanzen und antwortet auf die Erwartungen und was die Menschen erhalten, indem eine dritte Dimension eröffnet wird in Bezug auf das, was sie erhalten sollten. Die Politik ist angesiedelt irgendwo auf der Ebene zwischen Idealen, Enttäuschungen und Kompromissen, lediglich mit dem traditionellen Grundprinzip der Nutzenmaximierung. Die BPA-Dimension verschafft den politischen Möglichkeiten einen größeren Zugang zum Ideal, der Ausschöpfung des administrativen Potenzials in Richtung auf eher wünschbare Ergebnisse des Verwaltungshandelns. Im Wesentlichen bietet das BPA einen Ansatz, Bürger und Politik zu versöhnen, indem die empirisch-positiven Aspekte ihres Verhaltens in Einklang gebracht werden mit den objektiven (normativen) Aspekten der Politikformulierung. Die BPA-Theorie bietet ein Korrektiv für die Diskrepanz zwischen „sollte“ und „würde“. Es muss bestimmten Kriterien genügende Bedingungen geben, die den Gebrauch von BPA rechtfertigen, wie der Nachweis von Anomalien im rationalen Verhalten - die üblichen Verzerrungen in der Verhaltensökonomie – seitens von Individuen und Institutionen; Informationsverzerrungen, die ungleiche Verteilung von Vorteilen oder das Versagen von Marktmechanismen verursachen; und Beispiele unerklärlicher Nichtbefolgung ansonsten harmloser Regelungen. Nach einer Auffassung darf die Regierung Anreize und gesteuerte Auswahlalternativen einsetzen, um verbesserte Ergebnisse zu erzielen, wenn es um die Wohlfahrt, die Selbstbestimmung und die Würde der Menschen geht. Ziel der hier angebotenen

Theorie ist es, dass die öffentliche Verwaltung sich idealerweise bemühen sollte, dass die Menschen das kriegen, was ihnen zusteht, wobei Werkzeuge eingesetzt werden, die die Kompromisse und Unzulänglichkeiten des rationalen Verhaltens überwinden können. Zu diesem Zweck können die folgenden drei Vorschläge eine Leitlinie sein für die Erprobung und Anwendung der Theorie sowie auch für die Anregung eines Diskurses für weitere Verfeinerungen der Theorie. Sie entspringen der bestehenden Literatur wie auch den Trends und Analysen in diesem Beitrag. Sie plädieren für eine kontinuierliche Weiterentwicklung der BPA aufgrund dessen, was sich bereits als wirksam erwiesen hat und was angesichts der aktuellen Dynamik möglich ist.

1. BPA ist ein alternatives Instrumentarium für die Optimierung der Politikgestaltung.
2. BPA ist ethisch gesund und respektiert die administrativen Werte.
3. Die BPA-Forschung ist ein ganz neues Gebiet der Politikforschung und der strategischen Methodologie.

Diese Vorschläge bereiten den Weg für die Weiterentwicklung von Verwaltungspraktiken, die von aktuellen Grundsätzen nicht ausreichend unterstützt werden. Die Übernahme von ergebnisorientierten Grundsätzen durch das New Public Management steht allein für Nützlichkeitsmaximierung durch Bürokraten und Bürger statt die subjektiven Werte zu berücksichtigen, die jenseits von bloßen rationalen Erwägungen individuelle Entscheidungen beeinflussen. Die Ausrichtung der Rahmenrichtlinien auf beobachtete Verhaltensweisen wird es ermöglichen, die immanenten Vorurteile von Individuen einzubeziehen, wie „Bürokraten-Bashing“, das zu einem spontanen Widerstand gegen selbst gutgemeinte Verwaltungsmaßnahmen führt.

Die daraus resultierenden Hypothesen für das BPA können die Faktoren, die die Effizienz und die Ergebnisse verbessern, besser identifizieren, ebenso wie Hypothesen, die sich mit wichtigen Fragen und Grundwerten der öffentlichen Verwaltung befassen, wie demokratische Teilhabe, Rechenschaftspflicht und Fairness. Dies kann zu Forschungen mit gesteigerter Außenwirkung führen, insoweit als es keine Vermutungen ökonomischer Rationalität im Bereich zulässiger Daten gibt. Außerdem haben wir jetzt ein besseres Verständnis alternativer Anreize und nicht-traditioneller verhaltensorientierter Beziehungen im Zusammenspiel zwischen der Verwaltung und dem Gemeinwesen.

Zukünftige Forschungen auf dem Gebiet der BPA müssen aktuelle Veränderungen der Politikgestaltung und –umsetzung identifizieren, die eine größere Übereinstimmung mit politischen Zielen erreichen können. Welche Fortschritte sind verglichen mit den herkömmlichen Vorgehensweisen auf diesem Gebiet gemacht worden? Wie nehmen die Verwaltungsbeamten innerhalb der Behörden und auf Arbeitsebene BPA hinsichtlich Gerechtigkeit, Effizienz und Wirksamkeit wahr? Ist das eine Marotte oder eine reale Möglichkeit für die öffentliche Verwaltung, neue Methoden zur Verbesserung der öffentlichen Dienste zu entwickeln? Verblässen die Wirkungen der BPA mit der Zeit, in dem Maße wie Bevölkerungen sich an Anreize gewöhnen? Diese Fragen müssen in Experimenten berücksichtigt werden, die darauf abzielen, die Geltung von BPA in den Bereich politischer Maßnahmen auszudehnen, um daraus konkrete und gesicherte Vorteile für die Gesellschaft zu erzielen, und ebenso die Stärken und Schwächen der Theorie ans Licht zu bringen.

Schlussfrage: was genau ist BPA? Eine Teilmenge der Verwaltung, eine methodische Disziplin für sich selbst oder eine Mischform der Sozialwissenschaften, die jenseits ihrer eigenen Grundlagen wirkt?