CHRISTIAN WATRIN

Staatsaufgaben – die ökonomische Sicht

„Es ist vielleicht die wichtigste Aufgabe der heutigen Nationalökonomen, von neuem zwischen den Agenda und den Non-Agenda des Staates zu unterscheiden."
John Maynard Keynes, 1926*

I. Staat und Gesellschaft – Staat und Markt

Marktwirtschaftliche Ordnungslehren und staatsrechtliche Theorien, die das freiheitliche Gemeinwesen in den Mittelpunkt ihrer Aufmerksamkeit rücken, haben einen wichtigen gemeinsamen Ausgangspunkt: Die Unterscheidung zwischen staatlichem und gesellschaftlichem Bereich.[1] In ökonomischer Sicht ist der gesellschaftliche Sektor gleichzusetzen mit den Entscheidungen, welche die Eigentümer von produktiven Ressourcen in eigener Zuständigkeit über deren Verwendung fällen, während es im staatlichen Bereich um kollektiv[2] gefaßte Beschlüsse über den Einsatz von zwangsweise erhobenen Mitteln im Dienste von Zielen geht, die im politischen Prozeß beschlossen wurden.

Von staatsrechtlicher Seite wird betont, daß die Grenzziehung zwischen *Staat und Gesellschaft* konstitutive Bedeutung in einer freiheitlichen Ordnung habe, weil letztere sich dadurch auszeichne, daß sie politikfreie Bereiche in ihrer verfassungspolitischen Programmatik ausdrücklich anerkenne und deswegen von politisch zu entscheidenden Materien trenne. Aus wirtschaftsordnungspolitischer Perspektive stimmt der gesellschaftliche Bereich weitgehend mit dem nach marktlichen Regeln ablaufenden Teil des Wirtschaftslebens überein; denn hier entfaltet sich nach ökonomischem Verständnis die Autonomie des einzelnen. Folglich können totalitäre und freiheitliche Ordnungen nach dem Maß an persönlicher Freiheit, das sie im gesellschaftlichen beziehungsweise markt-

* *John Maynard Keynes,* Das Ende des Laisser-faire. Ideen zur Verbindung von Privat- und Gemeinwirtschaft, München und Leipzig 1926, S. 31. – Englische Fassung in: Essays in Persuasion. Vol. IX The Collected Writings of John Maynard Keynes, MacMillan Press, 1972, S. 288.

[1] Siehe hierzu aus verfassungsrechtlicher Sicht *Ernst-Wolfgang Böckenförde,* Die Bedeutung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: Staat und Gesellschaft, hrsg. von Ernst-Wolfgang Böckenförde, Darmstadt 1976, S. 395ff.

[2] „Kollektiv" ist hier im Gegensatz zu individuell zu verstehen. Unter „kollektiven Beschlüssen" sind alle Arten von gemeinsamer Beschlußfassung, so Entscheidungen von Repräsentativorganen, Referenden, Volksabstimmungen, aber auch Komiteebeschlüsse zu subsumieren. Der Begriff kann nicht nur für sogenannte basisdemokratische Beschlußverfahren reklamiert werden.

lichen Bereich gewähren, unterschieden werden; etwa ob generative Entscheidungen den unmittelbar Beteiligten überlassen bleiben oder dem Urteil des Kollektivs unterworfen sind, ferner ob der einzelne bei der Berufs- und Arbeitsplatzwahl, über die Verwendung seiner produktiven Kapazität selbst entscheiden kann oder sich kollektiven Reglementierungen in Form von Zulassungsbeschränkungen, Auswanderungshemmnissen und Aufenthaltsgenehmigungen unterordnen muß.

Der besondere Beitrag der Nationalökonomie zur Frage der Grenzziehung zwischen Staat und Gesellschaft (Markt) kann darin gesehen werden, daß mit dem Entstehen der Disziplin als selbständige Wissenschaft im 18. Jahrhundert – im Gegensatz zur älteren Sozialphilosophie – erstmals systematisch der Gedanke entwickelt wurde, daß ein auf selbstinteressiertem Handeln der Anbieter und Nachfrager am Markt beruhendes Wirtschaftssystem nicht gemeinwohlschädigende, sondern im Gegenteil gemeinwohlfördernde Wirkungen[3] zur Folge hat. Diese als „invisible hand"-Theorem bezeichnete Entdeckung, die sich stark vereinfacht als die Lehre interpretieren läßt, daß sich bei Wettbewerb und offenen Märkten auf dem Eigennutz der Beteiligten ein funktionsfähiges und überlegenes System der Güterversorgung und der Mehrung des allgemeinen Wohlstands aufbauen läßt, hat weitreichende Folgen für die normativen Vorschläge über Umfang und Grenzen der Staatstätigkeit. Dies läßt sich am einfachsten an den wirtschaftspolitischen Ansichten *J. St. Mills* verdeutlichen,[4] der unter Berufung auf die Wohlstandswirkungen einer freien Ordnung für das Laisser-faire-Prinzip, d. h. den Grundsatz der Nichteinmischung des Staates in die wirtschaftlichen Angelegenheiten

[3] Die Berufung auf das Gemeinwohl oder Gemeininteresse gehört zu den Formeln, die im politischen Alltag jeden Inhalt zu verlieren drohen. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben die Ökonomen versucht, Gemeinwohl im Sinne der Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt zu interpretieren. Auch wenn die im ökonomischen Denken entwickelten gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaße erhebliche Probleme aufwerfen, wäre es nicht sinnvoll, auf die Idee der gesellschaftlichen Wohlfahrt (oder des Gemeinwohls) zu verzichten. Sie spielt die Rolle einer regulativen Idee (ähnlich wie die Idee der Wahrheit eine regulative Idee im Bereich der empirischen Wissenschaften ist), nach der Entscheidungen über die Annahme oder Ablehnung von Aussagen gefällt werden. Zur Bedeutung der Suche nach Wahrheit als regulativer Idee im Bereich der empirischen Wissenschaften *siehe Hans Albert,* Traktat über rationale Praxis, Tübingen 1978, S. 33ff., und *Gerhard Radnitzky,* Wertfreiheitsthese: Wissenschaft, Ethik und Politik, in: Gerhard Radnitzky und Gunnar Andersson (Hrsg.), Voraussetzungen und Grenzen der Wissenschaft, Tübingen 1981, S. 74ff. – Zur Übertragung dieser Idee auf den Bereich des gesellschaftlichen Wirtschaftens siehe *Christian Watrin,* Gesellschaftliche Wohlfahrt. Zur volkswirtschaftlichen Sicht der Gemeinwohlproblematik (erscheint in Kürze).

[4] Siehe das Kapitel „Von den Gründen und Grenzen des Grundsatzes ‚laissez-faire' oder der Nichteinmischung des Staates", in: *John St. Mill,* Grundsätze der politischen Ökonomie (übersetzt von Adolf Soetbeer), Leipzig 1869, S. 691ff. *Mill* unterscheidet in seinem Werk zwischen „notwendigen" und „wahlfreien" Aufgaben des Staates. Die Erfüllung der ersteren sieht er als unverzichtbar an. In heutiger Sprache handelt es sich im wesentlichen um die Sicherung des Rechtsstaates oder – in ökonomischer Terminologie – des Minimalstaates. Den Begriff „wahlfreie" Aufgabe versteht *Mill* – entgegen dem Wortsinn – so, daß es sich um Agenda handelt, die im Laufe der Geschichte staatlichen Instanzen übertragen wurden. Mill teilt sie in zwei Unterklassen ein: (1) Aufgaben, die aufgrund falscher ökonomischer Theorien oder Argumente zu Staatsaufgaben gemacht wurden, und (2) Aufgaben, bei denen sich aus verschiedenen Gründen, vor allem Überlegungen der gesellschaftlichen Wohlfahrtsmehrung, eine Betrauung staatlicher Instanzen empfiehlt. Das oft fehlinterpretierte „Laisser-faire-Prinzip" dient zur näheren Bestimmung dieser Staatsaufgaben.
Nur am Rande sei noch bemerkt, daß *Mills* Verwendung des Begriffs „laissez-faire" im Sinne einer Regel, die staatliche Interventionen eng begrenzt, in der angelsächsischen Literatur nicht überall geteilt wird. Mitunter wird unter „laissez-faire" auch das Funktionieren einer marktlich koordinierten Wirtschaft verstanden. So in dem eingangs zitierten Beitrag von *Keynes* auf S. 20f.

seiner Bürger, eintritt. Der Verzicht auf staatliche Interventionen soll die allgemeine Regel sein, von der es allerdings eine begrenzte Zahl von Ausnahmen gibt, die den Bereich der legitimen Regierungsaufgaben ausmachen.

Die Leistungsfähigkeit eines auf privater Initiative beruhenden Marktsystems unter Gemeinwohlaspekten bzw. Gesichtspunkten der Steigerung des allgemeinen Wohlstands ist seit der Entstehung der Nationalökonomie ein zentraler Gegenstand der Disziplin. Es nimmt daher nicht wunder, daß die Meinungen über die Leistungsfähigkeit eines Marktsystems weit auseinandergehen und folglich die Ansichten, was Staatsaufgabe sein sollte, stark divergieren.

Auf einer imaginären Skala, an deren einem Ende anarchistische und an deren anderem Ende marxistische Auffassungen stehen, lassen sich zumindest noch zwei weitere Positionen markieren: die liberalen und die interventionistischen Richtungen.

Anarchistische Entwürfe, die neuerdings vorwiegend im angelsächsischen Raum wieder vertreten werden,[5] plädieren für die Regelung der Aufgaben, die in westlichen Ländern heutzutage staatlicherseits wahrgenommen werden, im Rahmen freiwilliger Verträge. Beispiele sind die Übertragung der Sozialversicherung oder der Geldproduktion an private Einrichtungen. Dabei bleibt die Frage offen, ob ein Minimalstaat noch Aufgaben im Bereich der Rechtspflege behält. Anders ausgedrückt, die Anhänger anarchistischer Auffassungen setzen darauf, daß sich Probleme gesellschaftlichen Wirtschaftens effizient mit marktlichen Verfahren bewältigen lassen.

Marxistische Lehren vertreten die Gegenposition zum anarchistischen Entwurf. Sie legen Nachdruck auf die These, daß die Verfolgung des Eigeninteresses auf Märkten nicht zur allgemeinen Wohlstandssteigerung, sondern zu sich verschärfenden Klassenkonflikten führt. Über eine Kapital- und Vermögensakkumulation in wenigen Händen und über sich verschärfende Wirtschaftskrisen kommt es schließlich zum Zusammenbruch des sogenannten kapitalistischen Wirtschaftssystems. Folglich ist die Wirtschaftsweise in der künftigen kommunistischen Gesellschaft nicht durch gesellschaftliche Arbeitsteilung über Märkte bestimmt, sondern dadurch, daß die „Gesellschaft die allgemeine Produktion regelt" (K. Marx).[6] Die Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft wird folgerichtig in diesem Ordnungsmodell „aufgehoben". An ihre Stelle tritt das gemeinsam wirtschaftende Kollektiv. Die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen, sein Recht, über seine Produktionsleistungen, seine Investitionen, seinen Konsum oder seine Freizeit nach eigenem Urteil zu befinden, wird durch den Anspruch des Kollektivs verdrängt. Selbst wenn der einzelne noch als Kollektivmitglied direkt oder indirekt mitbestimmt, vermag das nicht darüber hinwegzutäuschen, daß er seine originären Freiheitsrechte verliert.[7]

[5] Siehe hierzu die Arbeiten der „libertarians" in den Vereinigten Staaten von Amerika, z. B. *Morris und Linda Tannehill,* The Market for Liberty, und *Jarret B. Wollstein,* Society without Coercion, in: Society without Government, Arno Press & The New York Times, New York 1972. – *Murray N. Rothbard,* For a New Liberty. The Libertarian Manifesto. Revised Edition, Collier Books, New York 1978. – *David Friedman,* The Machinery of Freedom, Guide to a Radical Capitalism, New York/Evanston/San Francisco/London 1973.

[6] *Karl Marx,* Die Frühschriften, herausgegeben von Siegfried Landshut, Kröners Taschenausgabe Band 209, S. 361.

[7] Eine Wiederbelebung der Marxschen Ideen ist in den Lehren zur Demokratisierung der Gesellschaft zu sehen,

Für *liberale Ordnungskonzeptionen* spielen Überlegungen über die Agenda und Non-Agenda des Staates und damit über die Grenzziehung zwischen Markt und Staat eine zentrale Rolle. Anders ausgedrückt, es geht um die Frage der Leistungsfähigkeit marktlicher und staatlicher Koordinationsverfahren. Die besonders in der älteren volkswirtschaftlichen Literatur entwickelten Kataloge der Staatsaufgaben schwanken in ihren Abgrenzungen;[8] häufig genannt werden die Sicherung und Durchsetzung des Eigentums, die Erzwingung der Einhaltung von Verträgen, die Verbürgung innerer und äußerer Sicherheit, die allgemeine Schulbildung, die Schaffung von Einrichtungen der Infrastruktur wie Straßen, Brücken oder Häfen, die Sicherung des Geldwertes durch ein staatliches Geldemissionsmonopol, die Wettbewerbsförderung, die Kontrolle oder Bekämpfung natürlicher Monopole, die Hilfe bei Armut oder Erwerbsunfähigkeit und oft auch die Garantie eines Mindesteinkommens.[9]

Im Vergleich dazu ist die Liste der staatlichen Aufgaben in *interventionistisch-wohlfahrtsstaatlichen Konzeptionen* wesentlich länger.[10] Aus dem Gedanken einer umfassenden Zuständigkeit des Staates für die Wohlfahrt seiner Bürger und aus einem geringen Vertrauen in die Leistungsfähigkeit gesellschaftlich-marktlicher Koordinationsmechanismen werden Preis- und Einkommenssicherungen für einzelne Produzentengruppen durchgesetzt, Mietkontrollen eingeführt, Mindestlöhne gesetzlich festgelegt, Branchen subventioniert, Marktregulierungen vielfältiger Art verordnet, gesetzliche Monopole geschaffen und die Zwangsversicherung bei staatlichen oder quasi-staatlichen Institutionen vorgeschrieben. Mitunter verbinden sich mit diesen Ansätzen korporativistische Elemente, wenn im Rahmen wirtschaftsplanerischer Entwürfe umfassende Regelungszuständigkeiten für gesellschaftliche Instanzen empfohlen werden (so bei der Investitions- und Strukturlenkung). Als Exekutivorgane werden Räte vorgeschlagen, die sich aus Vertretern organisierter Interessen (z. B. Wirtschafts- und Sozialräte auf den verschiedenen staatlichen Ebenen oder sogenannte gesellschaftliche Planungsinstanzen wie in den Planificationsmodellen) rekrutieren. Generell läßt sich sagen, daß auch die interventionistisch-planerischen Konzeptionen nicht beabsichtigen, die Grenze zum Wirtschaftsmodell des totalitären Sozialismus zu überschreiten – wie schwierig auch die Bestimmung des Rubicons im einzelnen sein mag.

Es versteht sich, daß die hier skizzierten Staatsaufgabenkataloge in liberalen und in interventionistischen Konzeptionen nur der Erläuterung dienen. Und es dürfte schwer

sofern sie eine Fundamentaldemokratisierung aller Lebensbereiche fordern. Die Respektierung der Autonomie des einzelnen ist hier nicht mehr jene selbstverständliche Grenze, die dem kollektiven Handeln gezogen ist. Selbstinteresse ist allenfalls noch ein Mittel, das im Sinne eines „Hebels der materiellen Interessiertheit" eingesetzt wird, um vorgegebene Ziele zu erreichen. Selbstinteresse als Ausfluß von Persönlichkeitsrechten, die gegen das Kollektiv durchgesetzt werden können, hat in dieser Konzeption keinen legitimen Ort mehr.

[8] Eine Übersicht findet sich bei *William J. Baumol,* Welfare Economics and the Theory of the State, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1952, S. 140–152, und bei *Lord Robbins,* Political Economy: Past and Present. A Review of Leading Theories of Economic Policy, The MacMillan Press, London 1976, S. 176ff.

[9] Siehe hierzu *Baumol,* a. a. O., S. 144. Ferner *Milton Friedman,* Capitalism and Freedom (deutsche Übersetzung unter dem Titel „Kapitalismus und Freiheit", Stuttgart 1962, S. 59f.).

[10] Vgl. *Baumol,* a. a. O., S. 152–154. – Ferner *Christian Watrin,* Der neue Leviathan. Über Gefahren einer Selbstzerstörung der freien Gesellschaft, in: Soziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt ihrer Bewährung. Mit Beiträgen von Christian Watrin, Egon Tuchtfeldt u. a., Stuttgart, New York 1982, S. 139ff.

sein, vollständige Kataloge aufzustellen. Im Spannungsbereich zwischen individueller Freiheit und den Ansprüchen des Gemeinwesens aber laufen auch die volkswirtschaftlichen Debatten über Agenda und Non-Agenda des Staates ab. Weder im einen noch im anderen Fall wird davon ausgegangen, daß die Grenzziehung zwischen Markt und Staat, die sich in einer bestimmten Situation herausgebildet hat, fest vorgegeben ist. Der gesellschaftliche Zusammenhang und die jeweilige Lage zwingen vielmehr fortwährend dazu, die Zuordnung von Aufgaben zum einen oder anderen Bereich neu zu überdenken. Deswegen sind Kriterien zu entwickeln, wie sich eine *funktionsfähige Gesamtordnung* unter der Voraussetzung schaffen läßt, daß auf der einen Seite die Regierungsgewalt und damit die Macht des Kollektivs begrenzt bleibt und auf der anderen Seite die Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen im Rahmen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung gewährleistet werden, ohne daß von ihnen schwerwiegende beeinträchtigende Wirkungen, d. h. negative externe Effekte, auf das Ganze ausgehen.

Aus *rechtlicher* Sicht führt die Zuordnungsfrage in die Legitimationsproblematik hinein. Aus *wirtschaftsordnungspolitischer* Perspektive ist nach den wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Teilordnungen und nach möglichen Störungen zu fragen.[11] Unter *volkswirtschaftlichem* Blickwinkel sind die Folgen für die gesellschaftliche Wohlfahrt von Interesse. Ausgangspunkt ist hier die Überlegung, daß selbstinteressierte Menschen im gesellschaftlichen Verband zusammenleben, um ihr individuelles Wohl zu fördern. Daher ist zu fragen, unter welchen Bedingungen das der Fall ist, wann die Verfolgung des Selbstinteresses zur Schädigung Dritter führt, und ferner ob und wie gegebenenfalls staatliche Mittel eingesetzt werden können, um wechselseitige Schädigungen zu vermeiden.

II. Zum Wachstum der Staatsausgaben und -aufgaben

Wenn einerseits die Begrenzung der Regierungsgewalt und damit die Einschränkung des Umfangs und der Zahl der staatlicherseits wahrzunehmenden Aufgaben und andererseits die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen Ausgangspunkte der Fragestellung sind, dann verdient die in allen westlichen Staaten seit Jahrzehnten beobachtbare Expansion der Staatstätigkeit besondere Aufmerksamkeit. Sie wird in der Regel durch die Zunahme des Anteils der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt zu messen versucht.[12]

[11] Die wirtschaftsordnungspolitische Sicht und die Idee der Interdependenz der Ordnungen wurde besonders von *Walter Eucken* entwickelt. Siehe sein Buch „Grundsätze der Wirtschaftspolitik", 5. unveränderte Auflage, Tübingen 1975, S. 14ff. und passim.

[12] Diese als „Staatsquote" bezeichnete Maßzahl ist eine *unechte Quote*. Sie drückt die Transaktionen staatlicher Stellen mit der Wirtschaft in Prozenten des Bruttosozialproduktes (BSP) aus und bezieht somit – was ökonomisch gesehen unbefriedigend ist – eine „Umsatzgröße" (Bruttogröße) auf eine „Wertschöpfungsgröße" (Nettogröße). Diese Maßzahl unterliegt oft Fehldeutungen. Es ist z. B. falsch zu sagen, daß im deutschen Fall der Staat rd. 50 vH des BSP in Anspruch nähme. Die Maßzahl ist vielmehr so konstruiert, daß sie auch über 100% steigen kann, was ja ein glatter Widerspruch wäre, wenn sie einen echten Anteil repräsentierte, also eine *echte Quote* wäre. Siehe hierzu *Luciano Gabriel*, Das Wachstum des Staatssektors, Untersuchung Nr. 59 des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln 1983, S. 8, Anmerkung 1.

Zur Tatbestandsschilderung ist festzuhalten, daß sich das Wachstum der so gemessenen „Staatsquote" keineswegs kontinuierlich vollzieht, daß es sich auch nicht in der Tradition Adolph Wagners als zwangsläufige historische Entwicklung deuten läßt, und daß es ebensowenig in Schüben (etwa infolge von Kriegen) vonstatten geht.

Im deutschen Fall stieg die Staatsquote zuletzt deutlich in der ersten Hälfte der siebziger Jahre (1970: 39,1 v. H., 1975: 49,5 v. H.) an. Seit dieser Zeit verharrt sie mit leichten Schwankungen nach oben und unten auf diesem Niveau.[13]

Auch für andere westliche Länder lassen sich ähnliche Beobachtungen anstellen, wenn auch die Niveaus verschieden sind. So ergeben sich in den siebziger und frühen achtziger Jahren für Schweden, die Niederlande und Belgien Maßzahlen, die den gleichen Trend ausdrücken, aber teilweise erheblich über 50 v. H. liegen. In Italien, Österreich, Großbritannien und Frankreich sind ähnliche Werte wie für die Bundesrepublik Deutschland zu verzeichnen. In der Schweiz, in Kanada und in Japan steigen die Staatsquoten ebenfalls erheblich an, aber sie liegen auf einem deutlich niedrigeren Niveau als im deutschen Fall, und in den USA ist ein Anstieg von 32,5 v. H. (1970) auf 35,7 v. H. (1982) zu verzeichnen.[14]

Gliedert man die Staatsquote als Indikator für die staatlichen Aktivitäten auf, was nur sehr grob möglich ist, so zeigt sich in fast allen Ländern, daß ihr Anstieg im wesentlichen durch Sozialtransfers bedingt ist.[15] Die Meßziffer für den realen Staatsverbrauch (sie entspricht den Aufwendungen des Staates für Käufe von Gütern und Dienstleistun-

[13] Die Entwicklung der Staatsquote gemessen in Ausgaben des Staates (gemeinsamer Haushalt der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) in v. H. des Bruttosozialproduktes zu laufenden Preisen verlief wie folgt:
1960: 32,9 v. H.; 1970; 39,1 v. H.; 1975: 49,5 v. H.; 1980: 48,8 v. H.; 1981: 49,8 v. H.
Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Jahresgutachten 1983/1984, S. 324f.

[14] Staatsausgaben einschließlich Sozialversicherung in Prozent des Bruttoinlandsproduktes – Quellen: OECD, National Accounts of OECD Countries.

Land	1970	1975	1980	1981	1982
Frankreich	38,9	43,5	46,4	48,9	50,8
Italien	34,2	43,2	46,0	50,8	53,9
Großbritannien	39,3	46,9	45,6	47,3	45,5
Niederlande	46,0	56,6	59,7	61,5	–
Belgien	36,5	44,5	51,6	56,1	–
USA	32,3	35,5	34,9	35,4	35,7
Japan	19,4	27,2	33,1	34,0	35,6
Kanada	35,7	40,8	40,8	41,4	47,4
Österreich	39,2	46,1	48,7	50,0	–
Schweiz	21,3	28,7	29,3	28,1	–
Schweden	43,7	49,0	62,0	65,3	–

aus: Internationale Wirtschaftszahlen 1984, Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Deutscher Instituts-Verlag GmbH, 1984, S. 29.
Ferner: *Peter Bernholz*, Die Zunahme der Staatstätigkeit: Ursachen und Konsequenzen für den freiheitlichen Rechtsstaat, in: IHS-Journal (Institut für Höhere Studien), Bd. 5, 1981, S. 90.

[15] *Gabriel*, a. a. O., S. 13. – *Rupert Windisch*, Staatseingriffe in marktwirtschaftliche Ordnungen, in: Erich Streißler und Christian Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 304f.

gen) ist – je nach Berechnungsmethode[16] – in manchen Ländern rückläufig, was das Gewicht des Sozialausgabenwachstums verstärkt. Im Gesamtbild spielen im übrigen die oft zitierten Verteidigungsausgaben eine untergeordnete Rolle. Bezogen auf das Bruttosozialprodukt schwanken sie in den letzten Jahrzehnten eher irregulär. Auch andere Indikatoren, wie die Zahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten, weisen beachtliche Zunahmen aus, so im deutschen Fall von 1966 bis 1981 eine Steigerung um rund 1 Mio., oder anders ausgedrückt: Auf einen im öffentlichen Dienst Beschäftigten kamen 1966 noch 7,5 im Marktbereich Tätige. Im Jahre 1981 sind es nur noch 5,3.[17]

Aber diese statistischen Kennziffern vermögen ebensowenig wie andere Werte – so die Zahl der jährlich erlassenen Gesetze und Verordnungen – eine Antwort auf die ökonomisch entscheidende Frage zu liefern, ob die vermehrte Umlenkung von knappen Ressourcen in den öffentlichen Bereich dort einen größeren gesellschaftlichen Nutzen stiftet als ihr Verbleiben im privaten Sektor. Und was die quantitativ nicht sinnvoll zu erfassende, sich nicht in den staatlichen Budgets niederschlagende gesetzgeberische Tätigkeit in Form marktintervenierender Maßnahmen angeht, durch die die Vertragsfreiheit eingeschränkt, die Haftungen umverteilt oder die Verfügungsrechte umdefiniert werden, so läßt sich über sie unter Gesichtspunkten ihrer gesellschaftlichen Vor- oder Nachteile mit globalen Maßen letztlich nichts aussagen.

III. „Marktversagen" versus „Staatsversagen"

a) Die Kritik des marktwirtschaftlichen Modells

Die Ausweitung der staatlichen Aktivitäten ist Gegenstand der Aufmerksamkeit von Juristen und Ökonomen. Dabei spielt eine in beiden Disziplinen oft vorgetragene Geschichtsinterpretation eine große Rolle. Nach ihr ist vor allem das *Wachstum des*

[16] Bei der Berechnung des realen Staatsverbrauches wird wegen der wahrscheinlich schneller steigenden Preise im Staatssektor ein anderer Deflator verwendet als bei der Berechnung des BSP. Unter dieser Voraussetzung sinkt in einigen OEDC-Ländern der Anteil des realen Staatsverbrauches am realen BSP. Damit wird aber nicht die Grundtendenz aufgehoben, daß die allgemeine Staatsquote real und nominal steigt. Siehe hierzu *Windisch*, a. a. O., S. 305, und *Gabriel*, a. a. O., S. 13.

[17] Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit (in Tausend) in der Bundesrepublik Deutschland vollzog sich im Zeitraum 1966–1981 wie folgt:

	1966	1973	1976	1979	1981
1. Erwerbstätige im Marktbereich	23501	23372	21949	22245	22688
2. Erwerbstätige im öffentlichen Dienst	3129	3695	3803	4102	4259
3. Arbeitslose	161	273	1060	876	1272
Verhältnis der im Marktbereich zu den im öffentlichen Dienst Tätigen (ohne Arbeitslose)	7,5	6,3	5,8	5,4	5,3

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Ausgaben.

modernen Sozialstaates eine *Folge des Versagens der Marktwirtschaft* im 19. Jahrhundert. Es wird darauf hingewiesen, daß das in den monarchistisch-absolutistisch regierten Staaten des 18. Jahrhunderts entwickelte System der Wohlfahrtspolitik, das den gesellschaftlich-wirtschaftlichen Bereich mit einem dichten Netz von Reglementierungs- und Förderungsmaßnahmen überzog, durch die aufkommenden liberalen Ideen und Bewegungen unter Druck geriet und grundlegend reformiert wurde. In allen europäischen Ländern habe sich der Staat aus den wirtschaftlichen und den reglementierenden Tätigkeiten zurückgezogen, die Gewerbefreiheit sei eingeführt worden und ständische Privilegien seien verschwunden. Der liberale Staat des 19. Jahrhunderts habe sich auf die Bereitstellung weniger öffentlicher Güter, hauptsächlich im Bereich der Rechtspflege, der inneren und äußeren Sicherheit und der Infrastruktur sowie auf Ordnungsfunktionen beschränkt. Auf diese Weise seien zwar einerseits entscheidende Voraussetzungen für die Entfaltung wirtschaftlicher Aktivitäten geschaffen worden, die eine bis dahin nicht gekannte Wohlstandsentwicklung zur Folge gehabt hatten, andererseits hätte sich jedoch für das neu entstehende Industrieproletariat eine Lage ergeben, die staatliches Handeln unvermeidbar gemacht habe. Dies sei besonders in den Debatten um die soziale Frage zum Ende des 19. Jahrhunderts deutlich geworden. Mit dem Aufkommen der Arbeiterfrage aber sei die Entwicklung der modernen Sozialpolitik einhergegangen. Mit ihr habe der Übergang vom Ordnungs- zum Sozialstaat und das Wachstum der Staatsaufgaben eingesetzt. So bemerkt Funk:[18] „Es hatte sich gezeigt, daß dieses Problem (die Milderung und Behebung des Massenelends des Industrieproletariats, C. W.) durch die angeblichen Selbstheilungskräfte einer nach dem Prinzip des ‚laissez-faire' organisierten Wirtschaft nicht gelöst werden konnte, so daß sich der Staat zur sozialen Intervention veranlaßt sah."

Dieser Gedankengang wird durch Hinweise auf die beiden Weltkriege und ihre sozialen Folgen sowie die Weltwirtschaftskrise in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts fortgesetzt. Neben die Sozialpolitik trat vor allem in Notzeiten zusätzlich ein umfassendes System staatlicher Lenkung. Trotz erheblicher Reformanstrengungen ließ sich letzteres jedoch nicht wieder auf das Maß des liberalen Ordnungsstaates des 19. Jahrhunderts zurückführen. Außerdem gewann die Sozialpolitik eine so starke Eigendynamik, daß in den heutigen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten – trotz anderslautender politischer Programmatik – durchgreifende Reformen in Richtung auf das liberale Leitbild als unwahrscheinlich angesehen werden.

Wie immer man diese Geschichtsinterpretation bewerten mag[18a] – ihr Kern, die Rückführung der Expansion der Staatstätigkeit auf das „Versagen des Marktes", ist

[18] *Bernd-Christian Funk*, Über die Rolle der juristischen Verfassung als Freiheitsgarant. In: Erich Streissler und Christian Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 455f.

[18a] Die Interpretation der staatlichen Politik aus dem Motiv der sozialen Fürsorge ist zumindest im deutschen Fall problematisch. Hierauf verweist u. a. *Alexander Rüstow*. Er schildert, daß „die positive Förderung des Wohls der Arbeiter" (so die Kaiserliche Botschaft von 1881) in wichtigen zeitgeschichtlichen Quellen offen als politische Kompensation zum berühmt-berüchtigten Socialistengesetz von 1878 angeführt wird. Siehe *Alexander Rüstow*, Sozialpolitik diesseits und jenseits des Klassenkampfes. In: Soziale Sicherheit, hrsg. von Bernhard Külp und Wilfried Schreiber, Köln-Berlin 1971, S. 20. – *Rüstows* Hinweis, daß die staatliche Sozialpolitik seit ihren frühen Anfängen in engem Zusammenhang mit der allgemeinen Politik steht und nur allzuoft ihr Vehikel ist, hat auch in der Gegenwart kaum an Aktualität verloren.

eindeutig. „Marktversagen" aber ist gleichzeitig auch ein Begriff der ökonomischen Fachsprache.[19] Hier wird er allerdings nicht im gleichen Sinne auf die jüngere Wirtschaftsgeschichte bezogen, sondern er entstammt wirtschaftstheoretischen Überlegungen. Im Kern geht es ebenfalls um die Funktionsfähigkeit eines auf autonomen Plänen der Wirtschaftssubjekte beruhenden Marktsystems. Dabei sind zumindestens drei Versionen des Argumentes, daß ein Marktsystem nicht ohne erhebliche staatliche Abstützung auskommen könne, zu unterscheiden: die *wohlfahrtsökonomische,* die *stabilitätspolitische* und die *verteilungspolitische.*

Die erste knüpft an wirtschaftstheoretische Analysen zur *Gültigkeit des „invisible hand"-Theorems* an. In ihnen wird nicht dessen Grundsatz, nach dem erwerbswirtschaftliches Streben das Erreichen gesellschaftlich wünschenswerter Zustände bei Wettbewerb und offenen Märkten fördert, in Zweifel gezogen, sondern im Zuge der Diskussion werden vielmehr die Bedingungen, unter denen diese Aussage gelten soll, immer enger gefaßt. Das auf neoklassischen Ansätzen aufbauende Argument lautet, daß bei natürlichen Monopolen, externen Effekten und öffentlichen Gütern, bei verzerrten Präferenzen und Fehleinschätzungen künftiger Bedürfnisse der Marktprozeß eben *nicht* jene gesellschaftlich erwünschten Wirkungen hervorbringt, die einfachere Versionen des *„invisible hand"*-Theorems behaupten. Aus jeder Abweichung von den Idealbedingungen eines allgemeinen Konkurrenzgleichgewichtes wird „Marktversagen" gefolgert und daraus eine *ökonomische* Rechtfertigung für staatliches Tätigwerden abgeleitet. Ziel der staatlichen Aktivität unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten aber soll es sein, das „Marktversagen" zu korrigieren, also wieder die *Idealbedingungen* herzustellen.

Es versteht sich, daß die Ansichten darüber, wie stark eine reale Situation von den theoretischen Bedingungen abweicht, weit auseinandergehen können. Entsprechend divergieren auch die Auffassungen über Grenzen und Umfang der Staatsaufgaben im jeweils gegebenen Fall. Sowohl interventionsfreudige wie -ablehnende Positionen werden vertreten. Und es ist angesichts unsicherer Beurteilungsgrundlagen nicht auszuschließen, daß die jeweiligen Urteile mehr durch politische Präferenzen als durch die Prüfung der Fakten bestimmt sind.

Eine Ausweitung der Staatsaufgaben weit über den Bereich des liberalen Ordnungsstaates hinaus legen aber auch die Erörterungen der *Stabilitätseigenschaften* eines

Zur sozialen Situation des Industrieproletariats ist außerdem noch anzumerken, daß das Armutsproblem eine Hypothek der vorausgegangenen Jahrhunderte war. In der Zeit der Industrialisierung konnte erstmals, wenn auch nur temporär die Dauerarmut breiter Schichten überwunden werden. In Zeiten starker konjunktureller Rückschläge trat die Armut unterer Schichten jedoch in voller Schärfe wieder hervor. Ob größere Erfolge im Rahmen anderer Institutionen als denjenigen des Liberalismus wahrscheinlich gewesen wären, ist zumindest eine offene Frage. Den Experimenten der Frühsozialisten mit neuen Formen der Arbeits- und Wirtschaftsorganisation waren im 19. Jahrhundert keine durchgreifenden Erfolge beschieden.
Zur Politik der Armutsbekämpfung und der im 19. Jahrhundert entstehenden Abkehr von der Almosenpolitik und ihre Ersetzung durch eine Politik, die auf die allgemeine Erhöhung des gesellschaftlichen Wohlstandes abzielte, siehe *Alfred Müller-Armack,* Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform, Stuttgart 1959, S. 230ff. und passim.

[19] Die Theorie des Marktversagens ist mittlerweile Gegenstand zahlreicher Lehrbücher. Siehe z.B. *James D. Gwartney* und *Richard Stroup.* Economies, Private and Public Choice, New York. 1980, Kap. 30. – *Robin W. Boadway* und *Neil Bruce,* Welfare Economies, Oxford, 1984, Kap. 4.

marktwirtschaftlichen Systems nahe. In tauschtheoretischer Sicht ist eine Marktwirtschaft ein System, in dem sich hinter dem Schleier des Geldes die Wirtschaftssubjekte im arbeitsteiligen Prozeß gemäß ihren komparativen Vorteilen auf die Herstellung bestimmter Güter und Dienstleistungen in der Absicht konzentrieren, mit diesen ihren Angeboten andere Güter und Dienstleistungen im Markttausch zu erlangen. Da die in diesem Prozeß eingesetzten Produktionsfaktoren Entgelte beziehen, werden durch die Produktion – gesamtwirtschaftlich gesehen – auch wieder jene Einkommen bei den Ressourceneigentümern geschaffen, die als Nachfrage für die produzierten Güter zur Verfügung stehen. In diesem Kreislaufprozeß können jedoch Ungleichgewichte auftreten. Sie sind im Zuge wirtschaftstheoretischer Debatten sehr verschieden lokalisiert worden, so als exogene Störungen, als Störungen, die vom Geldkreislauf ausgehen, als Folgen eines allgemeinen Nachfragemangels oder als angebotsseitig bedingte Friktionen. Im wissenschaftlichen Streit geht es um die Frage, ob der Marktsektor inhärent stabil oder instabil ist. Keynesianische Auffassungen bejahen letzteres und eröffnen so ein weites Feld für neue Staatsaufgaben.[20] Ihre monetaristischen Opponenten hingegen bejahen die Stabilität des Marktsektors, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß der Staat die entscheidende Aufgabe der Stabilisierung des Geldwertes übernimmt und bewältigt.[21]

Die dritte Gruppe von Interventionsargumenten, die hier genannt werden soll, bewertet die Ergebnisse des Marktprozesses unter Gesichtspunkten der *Verteilungsgerechtigkeit.* Danach bringt ein Marktsystem im Vergleich zu den realistischerweise verfügbaren Alternativen zwar hohe Produktionsleistungen hervor. Die aus den Markthandlungen sich ergebende Einkommensstruktur wird jedoch aus sozialen Gründen als korrekturbedürftig angesehen. Folglich sind staatliche Maßnahmen zur Einkommensumverteilung erforderlich. Wird in diesen Gedankengang noch die Ausstattung der einzelnen Wirtschaftssubjekte mit knappen Ressourcen (Human- und Sachkapital) einbezogen, so fällt auch dieser Bereich unter die Redistributionspolitik. Je stärker aber betont wird, daß ein marktwirtschaftliches System nicht in der Lage sei, ethisch erwünschte Verteilungszustände herzustellen, um so größer wird die Zahl der staatlichen Maßnahmen, die zur Korrektur der Marktergebnisse aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit empfohlen werden.

b) Zur Kritik des Interventionismus

In der Auseinandersetzung mit der Lehre vom „Marktversagen" ist zunächst festzuhalten, daß die hier skizzierten volkswirtschaftlichen Ansichten mit jenen Staatstheorien übereinstimmen, welche Politik im klassischen Sinne als *Mehrung des Gemeinwohls* und nicht als Verfolgung nationalstaatlicher oder klassenbezogener Machtpolitik auffassen. Folglich rücken sie die Wohlfahrt der Beteiligten in den Vordergrund des

[20] In der deutschen Diskussion ist hier an das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 zu erinnern. Die ursprünglich mit ihm verbundenen Erwartungen im Hinblick auf die Konjunktursteuerung haben sich jedoch keineswegs erfüllt. Siehe hierzu *Joachim Starbatty,* Erfolgskontrolle der Globalsteuerung. Konjunkturpolitik unter dem Einfluß der politischen Willensbildung, Frankfurt am Main 1976, S. 230ff.

[21] Siehe hierzu *Milton Friedman,* Die optimale Geldmenge und andere Essays, München 1970. – *Derselbe,* The Tyranny of the status quo, London 1983, S. 81ff.

Interesses. Dieses Vorgehen entspricht der Philosophie der freien Gesellschaft, so wie sie von politischen Denkern vieler Richtungen vertreten wurde. Das *gesellschaftliche Wirtschaften* wird als ein Unternehmen der *Zusammenarbeit* zum *gegenseitigen Vorteil* aufgefaßt, und es geht darum, jene Hindernisse oder Situationen zu überwinden, in denen wechselseitige Schädigungen oder Beeinträchtigungen – im Hobbesschen Sinne des Krieges aller gegen alle – die Förderung der gemeinsamen Interessen vereiteln. Als Leitidee für die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik und die Bestimmung von Art und Umfang der Staatsaufgaben gilt also die Ausrichtung auf das Gemeinwohl. Fraglich ist jedoch, ob der Staat im demokratischen System in der Lage ist, die ihm zugedachte Aufgabe eines Korrektors wirtschaftlicher Fehlentwicklungen in der gewünschten Weise wahrzunehmen.

Auf diesen Gesichtspunkt lenken neuerdings die Lehren des Staatsversagens (government failure) die Aufmerksamkeit. Der Begriff „Staatsversagen"[22] ist neueren Datums, das analysierte Phänomen hingegen ein wohlbekannter Gegenstand ökonomischer Analyse. In nicht polemischer Interpretation läßt sich „Staatsversagen" in Analogie zum „Marktversagen" deuten als Situation oder Bedingung, in der die *visible hand des Staates* nicht in der Lage ist, die Korrektur des Marktgeschehens in wohlstandserhöhender Weise so vorzunehmen, wie es die „Marktversagens"-Lehren unterstellen. Anders ausgedrückt, wenn „Staatsversagen" vorliegt, führt die staatliche Intervention zu volkswirtschaftlichen Verlusten statt zur erhofften allgemeinen Wohlstandsmehrung.

Der Gedanke, daß staatliches Handeln Übel vermehren statt verhindern kann, durchzieht die Nationalökonomie seit ihrer Etablierung als selbständige Disziplin und ihrer Ablösung von der Staatsphilosophie des 17. und 18. Jahrhunderts. Adam Smiths Auseinandersetzung mit dem „Merkantilsystem" kreist um den Gedanken, daß die zahlreichen, damals üblichen staatlichen Reglementierungen den gesellschaftlichen Wohlstand negativ beeinflußten und Möglichkeiten der allgemeinen Wohlstandssteigerung verschütteten.[23] Als wirtschaftspolitische Alternative empfiehlt Smith das „System der natürlichen Freiheit" – eine Ordnung, in der dem Markt als Regulativ gesellschaftlichen Wirtschaftens ein wesentlich größerer Spielraum eingeräumt wird als im Merkantilsystem. In seinem konkurrierenden Entwurf werden allerdings die Staatsaufgaben keineswegs so eingeschränkt, wie es ein Teil der Dogmengeschichte überliefert.[24] Kaum anders verhält es sich mit John St. Mill, der gut belegte Fälle berichtet, in denen staatliche Maßnahmen die Vernichtung gesellschaftlichen Wohlstands zur Folge hatten.[25] Und die

[22] Zur begrifflichen Klarstellung siehe *Gwartney* und *Stroup*, a. a. O., Kap. 32. – *Christian Watrin*, Markt und Staat als Systeme der Ressourcenallokation, in: Nationale Entwicklung und internationale Zusammenarbeit, hrsg. von A. Woll, K. Glaubitt und H. B. Schäfer, Berlin-Heidelberg 1983, S. 3f. – Die wichtigste Kritik an der wohlfahrtsökonomischen Version des Marktversagensargumentes stammt von *Harold Demsetz*, Information and Efficiency: Another View-point, in: Journal of Law and Economics, Bd. 12 (1969), S. 1–22.

[23] *Adam Smith*, The Wealth of Nations. Übersetzung von *Horst Claus Recktenwald* unter dem Titel „Der Wohlstand der Nationen", München 1974, S. 315ff., S. 368ff.

[24] Zur Staatsaufgabenlehre *Smiths'* siehe *James M. Buchanan*, Public Goods and Natural Liberty, in: Thomas Wilson und *Andrew S. Skinner*, The Market and the State. Essays in Honour of Adam Smith, Oxford 1976, S. 277ff. – Zu den teilweise stark interventionistischen Vorschlägen *Smiths* siehe S. 282.

[25] Nach wie vor lesenswert sind in diesem Zusammenhang bei *J. St. Mill* (a. a. O.), Buch V, Kap. 10 (S. 639) ff. Ferner Kap. 11, § 7 (S. 693ff.).

Linie vergleichbarer Argumente läßt sich bis in die Gegenwart fortsetzen mit zahllosen volkswirtschaftlichen Beiträgen, in denen der Nachweis geführt wird, daß Gesetzgebung und/oder Politik auf falschen oder widerlegten ökonomischen Theorien beruhen, was gleichzeitig bedeutet, daß die angestrebten Wohlfahrtszwecke nicht erreicht werden.[26]

Ein neuer Akzent wird durch die in den letzten Jahrzehnten entstehende Public-Choice-Schule in die Debatte gebracht.[27] In ihr werden Ideen des 19. Jahrhunderts systematisch analysiert. Wicksells[28] früher Hinweis, daß „weder die Regierung noch die Volksvertretung und noch weniger die ausschlaggebende Majorität ... das sind oder ... sein können, was sie laut der herrschenden Theorie sein sollten, nämlich reine Organe der Gesamtheit, immer danach bestrebt, das allgemeine Wohl zu fördern", wird in der ökonomischen Theorie der Politik auszuformulieren versucht. Danach dürfen staatliche Entscheidungen in der parlamentarischen Demokratie nicht unabhängig von den mit ihrer Ausführung betrauten Personen gesehen werden. Denn für Bürokraten und Politiker wird wie für jeden anderen Wirtschaftenden selbstinteressiertes Handeln angenommen.

Wird die Prämisse eingeführt, daß Menschen in allen ihnen zur Verfügung stehenden Medien, also nicht nur auf dem Markt, selbstinteressiert handeln, dann ist die implizite Annahme jener Lehren, welche Marktversagen durch staatlichen Eingriff im Sinne der Schaffung idealer Allokationsbedingungen korrigieren wollen, nicht mehr haltbar. Es kann dann nicht mehr ohne weiteres unterstellt werden, daß im demokratischen Prozeß diejenigen Entscheidungen zustande kommen, die zur Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt führen. Die Nicht-Kongruenz privater Handlungsziele und -absichten mit gesellschaftlichen Zwecken wird zum Problem. Zu fragen ist, wie verhindert werden kann, daß selbstinteressiertes Handeln von Bürokraten oder Politikern zu gesellschaftlichen Schäden führt. Anders ausgedrückt, arbeiten die Sanktionsmechanismen des politischen Wettbewerbs, wie Wahl und Abwahl der Repräsentanten, hinreichend effizient, um – wie auf offenen Märkten – sozial erwünschte Ergebnisse hervorzubringen? Oder gilt für die Mitglieder der „Volksvertretung ihrerseits ... in der weit überwiegenden Anzahl von Fällen, (daß sie) gerade so sehr am allgemeinen Besten interessiert (sind), wie die Kommittenten, denen sie ihre Mandate verdanken, ..."?[29]

Skeptische Antworten auf diese Fragen finden sich nicht nur im Bereich der Neuen Politischen Ökonomie, sondern auch in zahlreichen staatstheoretischen und politikwissenschaftlichen Arbeiten. Sie finden schließlich ihren Ausdruck in einer weitverbreiteten Malaise in der Öffentlichkeit, die dem „neuen Leviathan"[30] gilt. Diese Skepsis wird

[26] *Michael Adams* hat jüngst eine kenntnisreiche Studie vorgelegt, in der an Hand zahlreicher Beispiele aus der Gesetzgebungspraxis dargelegt wird, daß die tatsächliche Wirkung von Gesetzesvorschriften von der beabsichtigten weit entfernt ist. Siehe *M. Adams,* Ist die Ökonomie eine imperialistische Wissenschaft? Über Nutz und Frommen der ökonomischen Analyse des Rechts, in: Jura. Juristische Ausbildung, 6. Jg., Heft 7 (Juli 1984), S. 337–349.

[27] Siehe hierzu z. B. *Dennis C. Mueller,* Public Choice, Cambridge University Press 1979, und die dort angegebene Literatur.

[28] *Knut Wicksell,* Finanztheoretische Untersuchungen, Neudruck der Ausgabe Jena 1896, Aalen 1969, S. 108.

[29] *Wicksell,* a. a. O., S. 109.

[30] Die „Leviathan"-Formel findet sich heute immer häufiger in der politischen Publizistik. In Anlehnung an die

ferner durch zahlreiche ökonomische Analysen zu den drei oben genannten Interventionsargumenten gestützt.

Das wohlfahrtsökonomische Argument für staatliche Aktivität empfiehlt beispielsweise beim Auftreten natürlicher Monopole (Versorgungsleistungen, Bahnstrecken) entweder eine Überführung in staatliches Eigentum oder eine öffentliche Kontrolle des Preisgebahrens des betreffenden Unternehmens. Die angestrebte „Gemeinwirtschaftlichkeit" wird jedoch in der Realität meist nicht erreicht. Empirische Untersuchungen zeigen vielmehr, daß öffentliche Unternehmen eher ihre Monopolstellung für eine kostenerhöhende Politik nutzen – ein Ziel, das sich auch durch öffentliche Zuschüsse zum laufenden Betrieb verwirklichen läßt – oder daß die im demokratischen Prozeß bestellten Kontrolleure Gemeininteressen nicht wirkungsvoll durchsetzen.[31]

Ebensowenig läßt sich behaupten, daß sich die Stabilisierungspolitik im demokratischen Gemeinwesen nach jenen Gesichtspunkten führen läßt, die ihre Protagonisten unterstellten. So glaubte Keynes, dessen Theorien vor allem die sechziger und siebziger Jahre beherrschten, daß eine langfristig am Gemeinwohl orientierte Politikerschaft, beraten durch unparteiische Nationalökonomen, in der Lage sein werde, die konjunkturell jeweils richtigen Ratschläge in die Tat umzusetzen.[32] Politisch hatte jedoch das Keynessche System und die aus ihm abgeleitete Aufhebung der Regel des jährlichen Budgetausgleichs zur Folge, daß der Weg in die Staatsverschuldung relativ ungehemmt beschritten werden konnte.[33]

Die Intervention aus Gründen der mangelnden Verteilungsgerechtigkeit der Marktwirtschaft hat schließlich nicht zu einem übersichtlichen System der Einkommensumverteilung auf der Grundlage allgemeiner Zustimmung geführt. Die Redistributionspolitik im Steuer- wie im Sozialbereich gilt vielmehr allgemein als ein beliebtes Instrument, politische Klientel zu bedenken und Sondervorteile zu verteilen – wenngleich die tatsächlichen Ergebnisse oft weit von den intendierten abweichen.

Wenn man sich der Auffassung anschließt, daß in einer parlamentarischen Demokra-

von Thomas Hobbes geprägte Metapher kann man sie als die Besorgnis umschreiben, daß der demokratische Staat zu einer Art Superstaat wird, der seine Bürger überwältigt, ja schließlich lähmt, weil er Arten von Initiativen überlagert, die eine freie Gesellschaft auszeichnen. „Staatsversagen" wäre im Vergleich hierzu eine Situation, in welcher der ständig wachsende Staat an seinen eigenen Aufgaben scheitert und das Wohl seiner Bürger beeinträchtigt statt es zu fördern.

[31] Siehe hierzu die Beiträge von *Walter Hamm* (Was tun mit den öffentlichen Unternehmen? Sanierung, Entmonopolisierung, Privatisierung) und *Holger Bonus* (Mehr Markt im Verkehr?) in Herbert Giersch (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983. S. 176–198; ferner die kurze Darstellung im Lehrbuch von *Richard B. McKenzie* und *Gordon Tullock*, Modern Political Economy. An Introduction to Economics, Tokio 1978, S. 207ff.; oder die zahlreichen Einzeluntersuchungen in der Zeitschrift „Regulation" AEI Journal on Government and Society, mehrere Jahrgänge.

[32] So schreibt *Keynes* (a. a. O., S. 31): „Daher glaube ich, daß der Fortschritt in der Richtung der Entwicklung und der Anerkennung halb autonomer Körperschaften im Rahmen des Staates liegt ... Körperschaften, die in ihrem Wirkungskreis nur nach dem Kriterium des Allgemeinwohls handeln, so wie sie es auffassen, und aus deren Erwägungen Motive privaten Vorteils völlig ausscheiden." Er fährt wenig später fort (S. 32): „Ich schlage also gewissermaßen eine Rückkehr zu den mittelalterlichen Formen selbständiger Autonomien vor." Gegen diese und vergleichbare Positionen richtet sich die Kritik der Public-Choice-Schule.

[33] *James M. Buchanan* und *Richard E. Wagner*, Democracy and Keynesian Constitutions: Political Biases and Economic Consequences, in: James M. Buchanan u. a., The Consequences of Mr. Keynes, London 1978, S. 18ff.

tie der politische Prozeß unter dem Einfluß von Interessengruppen, Wählerverhalten und Parteistrategien sowie aufgrund der Eigengesetzlichkeit des Wettbewerbs um Wählerstimmen zu Maßnahmen führen kann, welche die gesellschaftliche Wohlfahrt nicht erhöhen, sondern senken, dann ist die oben geschilderte Perspektive der Lehre des Marktversagens revisionsbedürftig. Es kann nicht länger als selbstverständlich angenommen werden, daß der demokratische Staat die über den Parteien stehende Einrichtung ist, die wirtschaftliche Fehlentwicklungen korrigiert und so das allgemeine Wohl fördert. Es müssen vielmehr die Handlungsbedingungen in Rechnung gestellt werden, unter denen sich der politische Prozeß vollzieht. Die Zuordnung von Staatsaufgaben im wirtschaftlichen Bereich kann deswegen auch nicht in der einfachen Weise, wie es die idealisierende Betrachtung des Staates als Hüter des Gemeinwohls nahelegt, vorgenommen werden, sondern es muß versucht werden, der Komplexität des Ordnungsproblems Rechnung zu tragen.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist der Versuch, Staat und Markt als institutionelle Alternativen zu betrachten, die in sozialorganisatorischer Sicht je spezifische Vor- und Nachteile aufweisen. Dieses Vorgehen unterscheidet sich in einem wesentlichen Punkt von der mitunter aus „Staatsversagen" abgeleiteten Folgerung, daß zum vermeintlich fehlerfrei funktionierenden Marktmechanismus überzugehen sei. Diese Vorgehensweise wird zu Recht auch als „Nirvana-Ansatz" kritisiert. Es kann nicht darum gehen, einen mit Mängeln behafteten Koordinationsmechanismus im einen oder anderen Fall durch ein ideal funktionierendes Allokationssystem zu ersetzen, sondern es geht in beiden Fällen um die Wahl zwischen nicht ideal operierenden Systemen unter Effizienzgesichtspunkten.

IV. Was leistet der Staat – was leistet der Markt?

a) Staat und Markt als institutionelle Alternativen

Ins Positive gewendet bezeichneten die Begriffe „Staatsversagen" und „Marktversagen" *Grenzen der Leistungsfähigkeit* staatlicher Organisationsformen auf der einen und marktlicher Ordnungen auf der anderen Seite. Auch wenn solche Grenzen noch keine Antwort auf die normative Frage erlauben, welche Aufgaben der demokratische Staat wahrnehmen soll, so liefern sie doch eine für das praktische Handeln wichtige Vorinformation. Sie verdeutlichen, welche Erwartungen realistisch sind und wo mit einem Scheitern von Programmen und wirtschaftspolitischen Vorschlägen deswegen zu rechnen ist, weil die Leistungsmöglichkeiten der betreffenden Institution falsch eingeschätzt werden. Der Vergleich institutioneller Alternativen unter dem Gesichtspunkt ihrer relativen Vor- und Nachteile ist daher ein zentraler Gegenstand der politischen Ökonomie.[34]

[34] Zum Institutionenvergleich und zum theoretischen Institutionalismus als Alternative zur wohlfahrtsökonomischen Betrachtung der Politik, die sich an Idealzuständen orientiert, siehe neben dem Aufsatz von *Demsetz* (a. a. O.) *Ronald H. Coase,* Das Problem der sozialen Kosten, in: Heinz-Dieter Assmann u. a. (Hrsg.), Ökonomische Analyse des Rechts, Kronberg 1978, S. 197. – Ferner *Albert,* a. a. O., S. 133f. und passim.

Vergleichende Analysen sind auch Gegenstand anderer Wissenschaften, so der Politik- und Rechtswissenschaften. Die volkswirtschaftliche Sicht betont in diesem Zusammenhang die Ressourcenknappheit und die Handlungsmotivation der Beteiligten. In einer Welt knapper Mittel sind mit jedem Handeln Kosten verbunden; nicht jeder Zweck ist ohne weiteres realisierbar, und die meisten Zwecke sind nur erreichbar, wenn man bereit ist, steigende Kosten im Sinne des Verzichtes auf andere Ziele in Kauf zu nehmen. Güter wie hoher Lebensstandard, äußere Sicherheit oder auch individuelle Freiheit sind mithin nicht umsonst zu haben. Die Knappheit aber zwingt jeden, der seine Lebensprobleme rational bewältigen will, in allen Entscheidungs- und Handlungssituationen Kosten und Nutzen, Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen. Daß sich das Entscheidungsverhalten in der Regel von Motivationen leiten läßt, die sich eher unter dem Blickwinkel des Selbstinteresses als dem des Altruismus erschließen, ist dabei eine Annahme, die sich nicht nur durch Erfahrung rechtfertigen läßt, sondern die gleichzeitig auch vor utopischen Lösungen bewahrt.

An dieser Stelle sind möglicherweise die Blickwinkel von Staatstheorie und Nationalökonomie verschieden. Während erstere in einigen ihrer Ausprägungen den Eindruck erweckt, daß der Staat eine letzte Zufluchtsstelle, ein Staat der Daseinsvorsorge – in der ökonomischen Analogie – eine Art „shelter of last resort" sei, sind aus ökonomischer Sicht *Staat und Markt institutionelle Alternativen,* zwischen denen eine Wahl zu treffen ist. So geht es beispielsweise in der Privatisierungsdebatte für den Ökonomen darum, ob bestimmte Leistungen, die gegenwärtig ganz oder zu großen Teilen im staatlichen Bereich angesiedelt sind, wie Altenbetreuung, Krankenversorgung, Schulausbildung, Kunstausstellungen, Theateraufführungen, Postbeförderung, Telefonwesen und vieles andere mehr, volkswirtschaftlich gesehen kostengünstiger durch staatliche oder quasistaatliche Instanzen vorgenommen werden können oder ob Privatunternehmen, freie Wohlfahrtsverbände oder andere private Zusammenschlüsse hier über Effizienzvorteile verfügen.[35]

Kosten (bzw. Effizienzvorteile) im volkswirtschaftlichen Sinne sind allerdings oft nicht leicht zu ermitteln. Denn für die Beurteilung sind weniger die direkten Kosten (Löhne, Gehälter, Sachaufwendungen), sondern vielmehr die indirekten Kosten im Sinne entgangener Alternativen (Opportunitätskosten) ausschlaggebend. Anders ausgedrückt, es kommt – was in der politischen Debatte häufig übersehen wird – darauf an, daß „Kosten" in einer Welt knapper Mittel immer auch den Entzug von Chancen, Alternativen und Entfaltungsspielräumen an anderer Stelle bedeuten.[36]

[35] Größtenteils fallen die genannten Beispiele in die ökonomische Theorie der Organisation, die sich mit der Frage beschäftigt, wann welche Form der gemeinsamen Gütererstellung einer anderen überlegen ist.

[36] Bei Subventionen für bestimmte Branchen oder Personenkreise wird dieses sehr schnell einsichtig. Eine Subvention in der Welt knapper Güter bedeutet immer, daß andere Personen oder Branchen eine Wohlfahrtseinbuße erleiden. Daß diese Wirkung häufig nicht direkt meßbar ist und sich wie jede Besteuerung über viele Betroffene „unmerklich" verteilt, ändert nichts an den ökonomischen Zusammenhängen. Die „Unmerklichkeit" bzw. die hohen individuellen Kosten der Opposition gegen eine Subvention – die individuellen Kosten des Widerspruchs liegen oft genug über dem individuellen Ertrag aus einer erfolgreichen Bekämpfung einer solchen einkommensumverteilenden Maßnahme – sind vielmehr in volkswirtschaftlicher Sicht der Grund für die oft erfolgreiche Politik der Verletzung von Gemeininteressen durch Interessensgruppen. Siehe hierzu *Mancur Olson,* Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 163. – Ferner *McKenzie und Tullock,* a. a. O., S. 392ff.

Wenn es aber in der politischen Ökonomie um den Alternativenvergleich und nicht um die Verwirklichung von Idealzuständen geht – die in der Jurisprudenz oft vorzunehmende Güterabwägung ist hierzu eine Analogie –, dann verliert auch der Staat jenen hohen und einmaligen Rang, den er mitunter im staatstheoretischen Schrifttum einzunehmen scheint. Dies hängt geistesgeschichtlich mit dem Wandel der Ökonomik von der Kameralistik und Staatswirtschaftslehre zur Volkswirtschaftslehre und politischen Ökonomie zusammen. So haben die älteren Wirtschaftslehren des absolutistischen Staates die Mehrung des Fürstenwohlstands zum Ziel. Mit der demokratischen Revolution und dem Wandel des Faches zur Volkswirtschaftslehre setzt jedoch ein Paradigmawechsel ein. An die Stelle des alten tritt nicht ein neuer Souverän, sondern die Fragestellung verschiebt sich insgesamt: Das Zusammenleben der Menschen in einer arbeitsteiligen Wirtschaft wird zu einem *gesamtgesellschaftlichen Ordnungsproblem,* in dem Staat und Markt, Unternehmen und Markt, erwerbswirtschaftliche und öffentliche Unternehmen, Eigen- und Fremdproduktion, inländische und ausländische Erzeugung Alternativen sind, die nach ökonomischen Gesichtspunkten verglichen werden müssen.

Wer nicht einer rein ökonomistischen Auffassung der Politik anhängt, für den sind solche Effizienzvergleiche nur *ein* Kriterium, das bei der Bewältigung praktischer Probleme heranzuziehen ist. Daneben spielen immer auch ethische, politische oder rechtliche Aspekte eine Rolle, und die oft schwierige Frage ist die Gewichtung der einzelnen Kriterien untereinander. Allerdings ist die in politischen Erörterungen oft zu hörende Formel, daß die Sache X oder Y nicht nach ökonomischen Erwägungen beurteilt werden kann, allzuoft ein Versuch, „politisch" zu entscheiden, was in der Praxis oft bedeutet, daß die volkswirtschaftlichen Kosten übersehen werden. Ökonomen vermuten in solchen Strategien meist nicht zu Unrecht, daß aus ideologischen Gründen unnötig kostspielige Lösungen präferiert, also überflüssige Opfer auferlegt werden.

b) Die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern als Hilfsmittel für die nähere Umschreibung von Staatsaufgaben

Der Alternativenvergleich wird in neuerer Zeit dadurch zu ergänzen versucht, daß die komparativen Vor- und Nachteile von Markt und Staat durch die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern verdeutlicht werden.[37]

Private Güter zeichnen sich dadurch aus, daß sie über Märkte erstellt werden. Anbieter, die an gewinnbringenden Absatzmöglichkeiten interessiert sind, suchen zahlungsbereite Nachfrager und dehnen die Produktion so lange aus, wie sie noch gewinnbringend ist. Im Rahmen von *Zwei-Personenverträgen* kommt es zum Leistungsaustausch. Güter und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs wie Nahrungsmittel, Wohnen, Reisen, Unterhaltung fallen beispielsweise unter diese Kategorie.

[37] Zur Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern siehe *Richard A. Musgrave,* Finanztheorie, Tübingen 1966, S. 7ff.
Ferner im vorliegenden Zusammenhang *James M. Buchanan,* The Demand and Supply of Public Goods, Rand McNally & Company, Chicago 1968, S. 49ff. – *Derselbe,* The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan. (Demnächst in deutscher Übersetzung unter dem Titel: „Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan"). Chicago/London 1975, S. 29ff. u. S. 35ff.

Nach öffentlichen Gütern besteht ebenfalls eine Nachfrage der Beteiligten, aber aufgrund besonderer Bedingungen kommt ein privates Angebot nicht zustande. Aus ökonomischer Sicht liegt die Schwierigkeit in diesem Fall darin, daß zur Bereitstellung des betreffenden Gutes nicht der Konsens von zwei Parteien in einem Vertrag – wie auf Märkten üblich – erforderlich ist, sondern daß die Zustimmung vieler Beteiligter sich als notwendig erweist. Bei solchen *n-Personenverträgen* vollzieht sich ebenfalls ein Austausch: Gegen einen Preis (Steuer) ist die gewünschte Leistung erhältlich. Da sich jedoch öffentliche Güter dadurch auszeichnen, daß die Beteiligten sie gemeinsam konsumieren und der Konsum des einen den des anderen nicht mindert und die Exklusion des Nichtzahlers kostspielig ist,[38] hat jeder Beteiligte einen rationalen Grund, die erforderliche Gegenleistung, also die Aufwendungen für die Erstellung des gemeinsam gewünschten Gutes, in der Erwartung zu vermeiden, daß die übrigen Mitglieder der Gesellschaft es bereitstellen. Erfüllt sich diese Erwartung, so erreicht der „free rider" seine günstigste Position. Er partizipiert ohne eigenen Beitrag uneingeschränkt am betreffenden Gut. Denken alle Mitglieder einer Gesellschaft so, dann verfangen sie sich in einer Dilemmasituation. Das Gut, z. B. Rechtssicherheit, wäre für alle nützlich, aber es wird nicht bereitgestellt. In solcher Situation, die auch als „Gefangenen-Dilemma"[39] bezeichnet wird, kann es als Aufgabe des Staates angesehen werden, die Schwierigkeiten des n-Personenvertrages zu überwinden und im Rahmen eines Gesellschaftsvertrages jene Übereinkünfte herbeizuführen, welche notwendig sind, um das allgemein gewünschte Gut zu produzieren und so die gesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen.[40] In solchen Gesellschaftsverträgen müssen drei Materien geregelt werden: Die Festlegung der zu produzierenden Menge des öffentlichen Gutes (die Allokationsentscheidung im engeren Sinne), die Festlegung der Mittel und Wege zur Deckung der Produktionskosten (Finanzierungsfunktion) und die Aufteilung der nützlichen Leistungen des bereitgestellten öffentlichen Gutes auf die Mitglieder der Gesellschaft (Distributionsfunktion).[41]

In volkswirtschaftlicher Sicht wird mithin der Staat in der Ausprägung eines demokratischen Regierungssystems unter dem Blickwinkel betrachtet, daß er die *gesellschaftliche Wohlfahrt* bzw. die *Interessen der Beteiligten fördert.* Stützt man sich dabei auf die neuere ökonomische Theorie des Gesellschaftsvertrages, die Anregungen der älteren sozialphilosophischen Vertragstheorien wiederaufgreift, so ergibt sich ein begrifflich kohärenter Rahmen: Die Wirtschaftssubjekte fördern ihre individuelle Wohlfahrt über bilaterale Verträge auf Märkten und über multilaterale oder n-Personenverträge im Bereich der Kollektivgütererstellung.

[38] Ein Standardbeispiel ist das Gut „äußere Sicherheit". – Zur Erklärung siehe: *Holger Bonus,* Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma, in: List-Forum, Bd. 10 (1979/80), Heft 2, S. 69–102.

[39] Das „Gefangenen-Dilemma" wurde in der Theorie der Null-Summenspiele entwickelt. Es spielt im amerikanischen Recht eine Rolle und nimmt im neueren ökonomischen Denken mittlerweile einen so hohen Rang ein, daß es an die Prominenz des Invisible-hand-Theorems heranreicht. Zur Darstellung siehe z. B. *R. Duncan Luce* und *Howard Raiffa,* Games and Decisions: Introduction and Critical Survey, John Wiley & Sons, New York 1958, S. 94f.

[40] *Buchanan,* The Limits of Liberty, a. a. O.

[41] *Buchanan,* The Demand and Supply of Public Goods, a. a. O., S. 178.

Die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern ist nur begrifflicher Natur. Die meisten Güter und Dienstleistungen enthalten in unterschiedlicher Mischung Elemente des privaten und des öffentlichen Gutes. Dennoch ist die vereinfachte Klassifizierung geeignet, Anhaltspunkte für die Zuordnung von Aufgaben zur marktlichen oder staatlichen Sphäre zu vermitteln.[42] Eine erschöpfende Beschreibung der komparativen Vor- und Nachteile beider Systeme der Güterallokation wäre jedoch nicht nur an dieser Stelle ein hoffnungsloses Unterfangen. Denn beide Bereiche zeichnen sich durch einen hohen Komplexitätsgrad aus. Das gilt für Märkte, deren Leistungsmerkmale die Nationalökonomie seit zwei Jahrhunderten beschäftigen, ebenso wie für die im staatlichen Bereich ablaufenden Entscheidungs- und Ressourcenverwendungsprozesse, die erst in neuerer Zeit Gegenstand theoretischer Analysen wurden.[43] Trotzdem lassen sich Staat und Markt unter Gesichtspunkten ihrer jeweiligen Allokationseffizienz vergleichen.

Zugunsten der Marktallokation ist anzuführen, daß sie unter der Voraussetzung der Wettbewerbs- und Markteintrittsfreiheit das Problem, die Kosten in Schach und Proportion zu halten, im Vergleich zu bürokratischen Koordinationsmechanismen relativ gut löst. Denn unter Konkurrenzbedingungen kann ein Anbieter nur dann im Markt verbleiben, wenn er kostendeckend zum Marktpreis anbietet und sich gleichzeitig darauf konzentriert, im Wettbewerb einen Vorsprung zu gewinnen. Die Nachfrager ihrerseits erhalten bei Abwesenheit externer Effekte die gewünschten Güter nur, wenn sie bereit sind, die vollen volkswirtschaftlichen Kosten der Produktion zu erstatten. Dadurch haben beide Marktseiten einen starken Anreiz, sich ökonomisch zu verhalten, also sowohl bei der Produktion als auch beim Konsum die Verschwendung von Mitteln zu vermeiden. Außerdem bildet sich auf Märkten ein Preissystem heraus, das vollständig, reflexiv und transitiv ist.[44] Es erlaubt eine differenzierte Abwägung der Kosten aller Alternativen und operiert zugleich informationskostensparend. Zu den Nachteilen des Marktes gehört das mögliche Auftreten von Externalitäten (so wenn die Umwelt als freies Gut behandelt wird), die Neigung der Anbieter zur Wettbewerbsbeschränkung und das Auftreten von Instabilitäten im Wirtschaftsprozeß. Ein marktliches Angebot kommt schließlich dort nicht zustande, wo die Güter einen hohen Öffentlichkeitsgrad haben, also die Ausschlußkosten des nichtzahlenden Nutznießers hoch sind.

Auf dem staatlichen „Konto" rangiert auf der Aktivseite die allgemeine Wohlstandserhöhung aus der Bereitstellung öffentlicher Güter, die ohne staatliches Tun nicht

[42] Siehe hierzu *Buchanan*, The Demand and Supply of Public Goods, a. a. O., S. 175ff. und S. 191ff. Ferner *James M. Buchanan* und *Marilyn R. Flowers*, The Public Finances. An Introductory Textbook, 5. Aufl., Homewood Ill., 1980, S. 27ff.

[43] Die ökonomischen Wirkungen, die vom staatlichen Handeln auf das wirtschaftliche Verhalten ausgehen, sind seit der Entstehung der Nationalökonomie als selbständige Disziplin Gegenstand des Faches. Bei diesen Analysen spielen natürlich Staatstheorien im weitesten Sinne immer eine Rolle. Im Vergleich zu diesen Ansätzen wird erst in neuerer Zeit versucht, kollektives Handeln mit Mitteln der ökonomischen Theorie (also unter Einbeziehung des Knappheitsprinzips und des eigeninteressierten Handelns der Beteiligten) in kohärenten Aussagesystemen zu erfassen. Hierzu siehe z. B. *Bruno Frey*, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981, S. 129ff.

[44] *Erich Streissler*, Preissystem, Eigentumsrechte und politische Wahlprozesse als soziale Entscheidungsfindung, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Jg. 23, 1976, Heft 5, S. 47ff.

verfügbar wären. Auf der Passivseite stehen die Einigungskosten im politischen Prozeß, die Schwierigkeiten, komplexe Probleme im Rahmen politischer und bürokratischer Verfahren zu meistern, das erwähnte Trittbrettfahrerverhalten der Nichtzahler, die Risiken einseitiger Kostenbelastungen (infolge von Mehrheitsabstimmungen oder aber der Ausbeutung der Mehrheit durch Interessengruppen) und die in der Regel unzureichende Kostenkontrolle.

Es könnte nun der Eindruck entstehen, daß der Beitrag der Nationalökonomie zur Frage der Staatsaufgaben und ihrer Abgrenzung in einem groß angelegten Klassifikationsversuch gipfelte, die Welt der Güter in private und öffentliche zu zerlegen, um so abschließend die Frage zu beantworten, was zu den Staatsaufgaben zählt. Ein solches Vorgehen würde nicht nur zu Recht als Versuch kritisiert, die Politik zu ökonomisieren. Es würde ebenso an fachlichen Fragen scheitern. Öffentliche Güter lassen sich nicht in dem einfachen Sinne identifizieren, daß es „geborene" öffentliche Güter gibt, die eindeutig in den Bereich staatlicherseits bereitzustellender Güter und damit unter die Rubrik der Staatsaufgaben fallen. Vielmehr hängt die Frage, was ein öffentliches Gut ist, stets von den jeweiligen historischen Umständen, den Fortschritten der Technologie und der durch die Rechtssetzung und -ordnung vorgenommenen Festlegung der Eigentumsrechte ab. Außerdem ist in Rechnung zu stellen, daß ein hoher Öffentlichkeitsgrad eines Gutes kein *hinreichendes* Argument dafür ist, staatliches Tätigwerden ökonomisch zu rechtfertigen.[45]

c) Rechtsschutz- und Leistungsstaat

Auch wenn Ökonomen zögern, von geborenen öffentlichen Gütern zu sprechen, so gibt es doch zumindest einen Bereich, der verhältnismäßig unstrittig ist, und zwar die Definition und der Schutz der Eigentumsrechte. Der Markttausch kann sich erst entwickeln, wenn die Frage des Mein und Dein entschieden ist und die Rechte an den Gütern wechselseitig anerkannt sind. Der Hobbessche Naturzustand, in dem Rechte an den Gütern nicht anerkannt werden, kann erst dann endgültig überwunden werden, wenn die Beteiligten sich auf eine Instanz einigen, die gegebenenfalls mit Zwangsgewalt

[45] Radio- und Fernsehwellen haben beispielsweise von der Benutzerseite her den Charakter öffentlicher Güter, denn sie erfüllen eine als wesentlich angesehene Bedingung: Der Konsum eines Hörers oder Zuschauers beeinträchtigt nicht die Konsummöglichkeiten eines anderen. Anders ausgedrückt, während im Markt ein Konsumakt immer den Ausschluß eines Mitwettbewerbers von der gleichen Einheit des betreffenden Konsumgutes bedeutet, können bei Radio- und Fernsehwellen beliebig viele Interessenten die gleiche Sendung konsumieren, ohne sich gegenseitig zu beeinträchtigen. Trotzdem ist diese Tatsache kein Argument dafür, etwa allgemeine Steuermittel für die Bereitstellung dieses Gutes zu fordern oder die engverwandte Gebührenlösung nach deutschem Muster zu bevorzugen. Benutzergebühren- und steuerfreie Systeme sind nicht nur denkbar, sondern sie werden auch in großem Stil im Ausland praktiziert.
Der öffentliche Gutscharakter von Radio- und Fernsehwellen ist im übrigen angesichts der neuen Technologien nicht einmal mehr ein Argument dafür, die Senderechte auf wenige öffentlich-rechtliche Anstalten zu beschränken. Denn es ist mittlerweile durch die Kabeltechnik technisch möglich und wirtschaftlich sinnvoll, den Weg für eine echte Privatisierung zu ebnen. Die Voraussetzung hierzu seitens der Gesetzgebung ist die Schaffung von Eigentumsrechten. Ein Gut mit hohem Öffentlichkeitscharakter auf der Konsumseite kann somit zu einem privaten werden. Die Ausgestaltung der Rechtsordnung bestimmt in hohem Maße, was ein öffentliches und was ein privates Gut ist. Die sichtbare Hand des Rechtes tritt neben die unsichtbare des Marktes (vgl. *Ernst-Joachim Mestmäcker,* Die sichtbare Hand des Rechts. Über das Verhältnis von Rechtsordnung und Wirtschaftssystem, Baden-Baden, 1978, S. 139ff.).

Eigentumsrechte verbürgt. Diese Instanz ist der Rechtsschutzstaat (protective state) in ökonomischer Sicht.[46] Als begriffliche Konstruktion ist er mit dem Rechtsstaat nach juristischem Verständnis nicht identisch, aber er kann doch als dessen naher Verwandter angesehen werden.

Die Idee des rechtsschützenden Staates ist in der juristischen Zweiteilung zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre enthalten und schließt die Freiheitsidee ein. Aus der Knappheitsproblematik folgt, daß erst die Herausbildung des Eigentums und damit gleichzeitig die Entstehung einer Rechtsordnung den Weg für die heutigen Formen der Marktwirtschaft freilegen konnte. Diese Entwicklung vollzog sich vor allem im westlichen Kulturkreis, und sie ist welthistorisch die Ausnahme und nicht die Regel.[47]

Die ökonomische Konzeption des Rechtsschutzstaates richtet sich primär auf die Rechte des einzelnen, sich gegen willkürliche, nicht auf Verträgen beruhenden Eingriffe in die eigene Güterwelt zur Wehr setzen zu können, und zwar nicht im Wege der Selbstjustiz, sondern in geregelten und allgemein anerkannten Verfahren. Der von der Rechtswissenschaft betonte Aspekt der Abwehrrechte des Bürgers gegen *staatliche* Willkür wird in der ökonomischen Betrachtung vernachlässigt, was in ordnungspolitischer Sicht ein Nachteil ist.

Auch wenn die Mitglieder eines Gemeinwesens dem öffentlichen Gut Rechtssicherheit verschiedene Werte zuordnen und durchaus bereit sein mögen, es teilweise gegen andere Güter einzutauschen, wenn also ökonomisch gesprochen Substitutionsbeziehungen (trade-offs) zu anderen Gütern (wie wirtschaftliche Sicherheit) bestehen, läßt sich doch argumentieren, daß es sich hier um eine unverzichtbare Staatsaufgabe handelt.[48] Denn die Alternative zur Verbürgung des Rechts durch eine mit Zwangsbefugnissen gegen Rechtsbrecher ausgestattete Instanz ist der Hobbessche Naturzustand, in dem sich auch die Stärkeren auf Dauer schlechter stehen als in einer funktionsfähigen Rechtsordnung.[49]

Der Anteil der Kosten des Rechtsschutzstaates an den gesamten Staatsausgaben ist gering. Gleichwohl spielen die in ihm durch Gerichte, Organe der Rechtspflege und den Staat gefällten Entscheidungen eine zentrale Rolle für das menschliche Zusammenleben. Die Leitidee des Staates als unparteiischer Richter in Streitfällen gilt gerade für die Wahrnehmung dieser fundamentalen Staatsaufgabe.[50]

Die eigentlichen Schwierigkeiten in der Bestimmung von Umfang und Grenzen öffentlicher Güter beginnen erst, wenn die Grenze zum Leistungsstaat (productive state)

[46] Die Unterscheidung zwischen protective und productive state entwickelt *Buchanan* in seinem Buch „The Limits of Liberty" (a. a. O., S. 17ff. und S. 35ff.) systematisch.

[47] Siehe hierzu *Albert* (a. a. O., S. 138f.).

[48] Die rechtsschützenden Aufgaben des Staates werden auch von *J. St. Mill* ausdrücklich betont und im Detail erörtert (a. a. O., S. 455ff., S. 587ff.).

[49] Dies ist der tragende Gedanke *Buchanans* in seinem Buch „The Limits of Liberty" (a. a. O., S. 26 und passim).

[50] Wie diese Leitidee des „Schiedsrichters" in die Praxis der Rechtsprechung umgesetzt werden kann, ist eine schwierige ordnungspolitische Frage. Aus den Schwierigkeiten kann aber nicht – wie es mitunter geschieht – der Schluß gezogen werden, daß es sich um eine ideologische Vorstellung, ein utopisches Programm oder ähnliches handelt.

überschritten wird: Der überwiegende Teil der Staatsausgaben ist heute durch den Leistungsstaat bedingt.

Der Leistungsstaat zeichnet sich dadurch aus, daß in ihm zwei Gruppen von öffentlichen Gütern bereitgestellt werden,[1] *öffentliche Güter im engeren Sinne und*[2] *quasi-öffentliche Güter.*[51] Letztere werden auch meritorische Güter genannt. Zu den zuerst genannten Gütern gehören die Sicherung des äußeren Friedens, der Umweltschutz, die Sicherung der Geldordnung und zahlreiche regulierende Maßnahmen.

In einer Welt der Nationalstaaten ist *Friedenssicherung* eine elementare Aufgabe. Ob man sie durch einseitige oder multilaterale Abrüstung so leicht erreichen kann, wie mitunter angenommen wird, ist fragwürdig. Unilaterale Abrüstung senkt die Kosten eines potentiellen Aggressors und erhöht die Gefahr eines Angriffs. Auch bei multilateraler Abrüstung verschwindet die Kriegsgefahr nicht, sondern es werden lediglich die Kosten der Rüstung gesenkt, was faktisch die Kriegsgefahr erhöhen kann.

Das komplizierte Geflecht von staatlichen Leistungen, das mit der Schaffung einer stabilen Weltfriedensordnung zusammenhängt, hat jedoch – einschließlich der erforderlichen Vorkehrungen für Verteidigung und Zivilschutz – ausgeprägten Öffentlichkeitscharakter. Das erstrebte Gut ist für alle von Vorteil, seine Verfügbarkeit bedeutet, daß jeder unabhängig von seiner Zahlungsbereitschaft geschützt wird. Gleichzeitig aber ist der Ausschluß des nicht Zahlungswilligen unmöglich. Die ökonomischen Kriterien für die staatliche Bereitstellung sind mithin erfüllt.

Das Gut *Umweltschutz* ist im letzten Viertel des zwanzigsten Jahrhunderts ebenfalls mit allen Merkmalen eines Gutes mit hohem Öffentlichkeitscharakter ausgestattet. Der Sache nach geht es bei der Luft- und Wasserverschmutzung um die Vermeidung eines „öffentlichen Übels", also die Bekämpfung von Situationen, in denen durch Interaktion schließlich alle schlechter gestellt werden. Die Wege zur Bereitstellung des öffentlichen Gutes Umweltschutz sind umstritten. Die Meinungen darüber, ob und inwieweit eine Fortentwicklung der Rechtsordnung und die Schaffung von Eigentumsrechten an Umweltgütern, ob Standards und Verbote oder aber Steuer- und Subventionsregelungen effiziente Lösungen sind, gehen weit auseinander. Unbestritten ist jedoch, daß bei heutigen Produktionstechniken Luft und Wasser nicht uneingeschränkt als freie Güter behandelt und somit auch nicht aus der Nutzen-Kosten-Kalkulation der Wirtschaftenden ausgeblendet werden können.

Die *Sicherung der Geldordnung* zählt ebenfalls zu den öffentlichen Gütern. Dies wird meist deswegen übersehen, weil das in den letzten Jahrzehnten entstandene Geldemissionsmonopol des Staates zu oft die Quelle von schweren Beeinträchtigungen der monetären Stabilität war. Die Schaffung von Institutionen, die eine staatliche Inflationspolitik wirksam verhindern, ist jedoch ein öffentliches Gut. Seine Bereitstellung kann entweder durch eine größere Unabhängigkeit der Zentralbanken, durch eine bessere Sicherung der Währungskonvertibilität auf freien Devisenmärkten oder – wie manche meinen – durch freien Wettbewerb zwischen privaten Emissionsbanken oder eine Rückkehr zur Goldwährung erfolgen.[52] Es ist allerdings schwer vorstellbar, daß irgend-

[51] Siehe z. B. *Buchanan* und *Flowers*, a. a. O., S. 27 und 33. *Musgrave*, a. a. O., S. 10 und 14.

[52] Zur neueren Kritik des Geldmonopols der Regierung siehe *Roland Vaubel*, The Governments' Money Mono-

eine der vorgeschlagenen Alternativen ohne ordnungssichernde Maßnahmen des Staates auskommt.

Viele *regulierende Maßnahmen* des Staates haben ebenfalls den Charakter öffentlicher Güter. Zu nennen sind die Straßenverkehrsordnung, die Sicherung des Luftverkehrs, Lebensmittelgesetze, soweit sie Schädigungen der Konsumenten verhindern, Überwachungsmaßnahmen im Arzneimittelwesen, die Regelung des Maß- und Gewichtswesens und andere ordnende Funktionen. Hier wie in anderen Fällen ist die Gefahr stets groß, daß unter dem Deckmantel der Wahrnehmung und Sicherung des öffentlichen Interesses in Wirklichkeit Partikularinteressen gedient wird. Das ändert jedoch nichts am Öffentlichkeitsgrad der genannten Güter.

Die zweite Klasse der öffentlichen Güter, die *quasi-öffentlichen,* unechten oder meritorischen *Güter,* ist von der bisher behandelten abzugrenzen. Das Merkmal rein öffentlicher Güter oder Güter mit einem hohen Öffentlichkeitsgrad ist darin zu sehen, daß eine Bereitstellung über Märkte wegen der erforderlichen n-Personenverträge und der hohen Exklusionskosten nicht zustande kommt. Im Vergleich dazu zeichnen sich quasi-öffentliche Güter dadurch aus, daß *ein Teil ihrer Nutzenstiftung separabel* ist, das heißt, daß sie auf Märkten angeboten und nachgefragt werden. Gleichzeitig erzeugen sie jedoch *positive externe Effekte,* weil die Gesellschaft als Ganzes von ihrer Bereitstellung profitiert; sie haben also meritorischen Charakter. Zu ihnen werden in der öffentlichen Diskussion häufig jene Güter gezählt, die der Kulturstaat bereitstellt, z. B. Schulausbildung, Studienplätze,[53] Theater- und Museumsbesuche, Parkanlagen und öffentliche Erholungsgebiete einschließlich der Nationalparks. Ferner fallen in diese Kategorie viele Güter des Sozialstaates, so die Bereitstellung verbilligten Wohnraums oder preisreduzierter Verkehrsleistungen für bestimmte Personenkreise oder andere aus sozialen Gründen subventionierte Dienste. In allen diesen Fällen werden durch politischen Akt Güter, die von Privaten gegen Bezahlung nachgefragt und angeboten werden, in den Kreis der öffentlichen Güter einbezogen, weil – so die Behauptung – ein höherer Konsum vom gesellschaftlichen Standpunkt aus wünschenswert sei.

Leistungen, die ohne Entgelt oder verbilligt abgegeben werden, gelten häufig als sozial gute Taten. Sie zeigen allerdings im Bereitstellungsprozeß charakteristische Züge und Ablaufmuster: Die Ausdehnung der Nachfrage führt in die Schwierigkeit hinein, daß das Angebot durch die Zuführung (öffentlicher) Mittel entsprechend vermehrt werden muß. Dies wird von staatlichen Bürokratien allein schon deswegen oft mit Eifer betrieben, weil dadurch Stellenpläne und Einfluß der jeweiligen Instanz wachsen. Da jedoch die zur Angebotsausdehnung notwendigen Mittel an anderer Stelle abgezogen werden müssen – meist durch Steuererhöhung, seltener durch Umschichtung im öffent-

poly: Externalities or Natural Monopoly? Kyklos, Vol. 37 (1984), S. 27ff., und die grundlegende Arbeit von *Friedrich A. v. Hayek,* Entstaatlichung des Geldes, Tübingen, 1977.

[53] Die Frage, ob die Ausbildungsleistungen der Universitäten zu den meritorischen oder zu den privaten Gütern gehören, wird neuerdings oft verneint. Siehe hierzu die Beiträge in dem von *Michael Zöller* herausgegebenen Buch „Bildung als öffentliches Gut?" Hochschul- und Studienfinanzierung im internationalen Vergleich, Bonn 1983. – Ähnliche Bedenken wie im Falle der Studienfinanzierung zu Nullpreisen treten auch bei den Leistungen der Theater und Museen auf, wo die Nutznießer mit ihren Eintrittspreisen häufig nur ein Fünftel der anfallenden Kosten abdecken. – Siehe auch den folgenden Abschnitt V.

lichen Haushalt – treffen derartige Bemühungen schnell auf politische Widerstände. Um den öffentlichen Druck zu verstärken, versuchen die Interessierten Bedarfe und Engpässe zu schaffen, etwa durch Erweiterung der Zahl der Anspruchsberechtigungen. Es läßt sich dann oft ohne große Schwierigkeit „ungedeckter Bedarf" oder „Not" demonstrieren.[54]

Weitere Begleiterscheinungen der Meritorisierung von Gütern sind häufig erhebliche Effizienzmängel. Sie schlagen sich, begleitet von deutlichen Zeichen mangelnder Leistungsbereitschaft bei den Anbietern, oft in geringen Leistungsqualitäten nieder. Den Nachfragern entstehen hohe Zeitkosten, und sie sind mitunter enervierenden Prozeduren des Wartens und Schlangestehens ausgesetzt. Die heute moderne Bürokratiekritik hat hier ihren Ansatzpunkt. Sie bringt allerdings den eigentlichen ökonomischen Gründen für die skizzierten Tatbestände meist kein Verständnis entgegen.[54a] Diese liegen darin, daß bei bürokratisch erstellten Leistungen in den meisten Fällen das entscheidende Kontrollmittel fehlt, um Anbieter- und Nachfragerinteressen zu harmonisieren, und zwar die externe Kontrolle durch den Markt, vor allem durch die auf ihm sich einstellenden Gewinne und Verluste. So pflegen erwerbswirtschaftliche Unternehmen höchst empfindlich auf die Abwanderung von Kunden zu reagieren, da sie bei verschlechterter Absatzlage Gefahr laufen, aus dem Markt verdrängt zu werden. Sie reagieren deswegen auf sichtbar werdende Leistungsmängel und Verluste durch das Auswechseln des Managements, durch Umorganisation, durch Entwicklung neuer Produkte, durch erhöhte Verkaufsanstrengungen oder durch Kosteneinsparungen. In Anbietereinheiten, die nach bürokratischen Regeln operieren, fehlt dagegen das entscheidende Korrektiv des Marktes.

Folglich spielen vergleichbare Strategien zur Wiederherstellung verlorengegangener Leistungsfähigkeit kaum eine Rolle. Es werden allenfalls interne Leistungskontrollen eingesetzt. Rechnungshöfe, Kontrollaufsichten und Leistungsüberprüfungen sind jedoch kostspielig und häufig so schwach, daß selbst jene wenigen Fälle, denen öffentliche Aufmerksamkeit wegen skandalöser Fehlverwendung von Steuermitteln widerfährt, keine oder nur geringfügige Sanktionen auslösen.

In der Kategorie der quasi-öffentlichen Güter spielen sich gegenwärtig zahlreiche volkswirtschaftliche Debatten ab. Es geht immer wieder um den Ressourcenverzehr (im volkswirtschaftlichen Sinne), d. h. es werden nicht nur die unmittelbaren Ausgaben in Rechnung gestellt, sondern die direkten und indirekten Kosten, die sowohl den Nachfragern als auch den Anbietern einer öffentlichen Leistung entstehen.

Folgt man der Einteilung in öffentliche und private Güter, so ist nicht zu übersehen, daß moderne Staaten auch in großem Umfang *private Güter* bereitstellen. Ihre Nutzen sind teilbar, und ihre Allokation kann über Märkte entsprechend der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager erfolgen. Als Beispiele sind zu nennen Autobahnen, alle Arten

[54] *Bruno Molitor* (Staatsversagen, Köln 1981, S. 38) erwähnt, daß in der Bundesrepublik Deutschland rund 11 Mio. Haushalte, das ist etwas weniger als die Hälfte aller Privathaushalte, Anspruch auf eine Sozialwohnung haben. Da nur rund 5 Mio. Sozialwohnungen zur Verfügung stehen, ist die „Wohnungsnot" gewaltig.

[54a] Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie siehe *William A. Niskanen*, Bureaucracy and Representative Government, Chicago und New York 1971. – *Ulrich Roppel*, Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg 1979.

staatlicher Verkehrsunternehmen wie Fährdienste, Fluggesellschaften und Eisenbahnen, Rundfunk- und Fernsehleistungen vor allem auf der Grundlage der Kabeltechnik, die Postzustellung oder der Telefonverkehr. Teilweise sind die betreffenden staatlichen oder quasi-staatlichen Unternehmen aufgrund historischer Besonderheiten (manchmal längst überholter militärstrategischer Erwägungen) entstanden. Teilweise war auch die Wahl zwischen einem staatlichen oder privaten Monopol zu treffen. In allen Fällen sind aus volkswirtschaftlicher Sicht Effizienzvergleiche im Lichte des empirischen Wissens und des Opportunitätskostenkalküls anzustellen und gegebenenfalls Änderungen vorzuschlagen.[55]

V. Soziale Grundrechte im Spiegel der Lehren von den öffentlichen Gütern

Vor dem Hintergrund der an volkswirtschaftliche Kategorien anknüpfenden Überlegungen zur Staatsaufgabenlehre interessiert Juristen möglicherweise, wie die im Zuge der Entstehung von sozialen Grundrechten entstandenen *Leistungsansprüche des einzelnen gegen den Staat* hier einzuordnen sind. Eine generelle Zuordnung läßt sich nicht vornehmen. Entscheidend ist schließlich die rechtliche Ausgestaltung der Leistungsansprüche. Wenn beispielsweise das *Recht auf Arbeit* im Sinne des Freiseins von Not und Armut und damit der Garantie eines Mindesteinkommens für jeden aufgefaßt wird, so läßt sich das entweder als ein multilateraler Vertrag zwischen allen Gesellschaftsmitgliedern des Inhalts interpretieren, daß niemand unter eine bestimmte Wohlstandsgrenze sinken soll, oder als ein Problem der Vermeidung negativer externer Effekte. Es ist zumindest denkbar, daß die praktische Bewältigung dieses Problems sich durch den Abschluß obligatorischer Versicherungen (Sozialhilfepflichtversicherung) bewältigen läßt, die ein Mindesteinkommen verbürgen.[56] Die staatliche Aufgabe bestünde dann lediglich darin, jeden in die Lage zu versetzen, diese obligatorische Versicherung zu finanzieren. Es sind aber auch steuerfinanzierte Sozialhilfesysteme heutigen Zuschnitts denkbar, in denen durch direkte Transferzahlungen die erforderlichen Mittel aufgebracht werden. Ob man den Weg über den Markt und Versicherungspflicht oder nur über den Staat gehen soll, ist unter anderem eine Frage der relativen Effizienz der einzelnen Systeme.[57]

Das *Recht auf Bildung* fällt nicht in die Kategorie der öffentlichen Güter im engeren Sinne. Investitionen in Humankapital kommen zunächst dem Investor selbst zugute,

[55] Zur ökonomischen Problematik öffentlicher Unternehmen siehe *Charles Beat Blankart,* Ökonomie der öffentlichen Unternehmen. Eine institutionelle Analyse der Staatswirtschaft, München 1980, S. 115ff.

[56] Hierzu *Roland Vaubel,* Die soziale Sicherung aus ökonomischer Sicht, in: Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik. Herausgeg. von Horst Siebert, Stuttgart, 1983, S. 151ff. – *Vaubel* schlägt vor, das Existenzminimum über eine Darlehnsversicherung abzusichern.

[57] Ähnliche Überlegungen gelten beim Gut Gesundheit, wo sich im Ländervergleich ergibt, daß höchst unterschiedliche Verfahren praktiziert werden und wurden, so die Finanzierung und Bereitstellung über private Märkte, die kollektive Finanzierung im Rahmen nationaler Gesundheitsdienste und gemischte Systeme, die sowohl staatliche als auch private Elemente enthalten.

der infolge erhöhter Leistungsfähigkeit und Produktivität seine Einkommenschancen verbessern kann. Ob daneben noch die Allgemeinheit, beispielsweise durch die höhere Bildung oder bessere Ausbildung einiger ihrer Mitglieder, so sehr profitiert, daß sich eine Subvention, d. h. ein zwangsweiser Entzug von Mitteln bei Dritten, rechtfertigen läßt, ist hingegen umstritten. Soweit dies bejaht wird, wäre damit aber allenfalls eine Steuer- plus Benutzergebührenlösung ökonomisch zu begründen. Es würden dann nur für die über den privaten Nutzen der Bildung hinausgehenden Vorteile Subventionen gewährt, nicht aber für die gesamten Kosten der Nutzung von Einrichtungen der höheren Bildung.[58]

Leistungsansprüche an den Staat führen jedoch noch in eine andere ökonomische Problematik. Ein Recht auf Wohnung, ein Recht auf einen Arbeitsplatz oder ein Recht auf Bildung lassen sich in einer Welt der Knappheit nicht in dem Sinne gewähren, daß ein konkreter Arbeitsplatz, eine bestimmte Wohnung oder ein Studienplatz in einem gewünschten Studienfach zugeteilt werden können. Staatliche Instanzen, die solches beabsichtigen, sehen sich bekanntlich allzu oft in die Lage versetzt, den Mangel verwalten, nicht aber beheben zu können. Deswegen werden Leistungsansprüche der genannten Art immer nur „dem Grunde nach" eingeräumt, d. h., es wird vernünftigerweise keine Leistungspflicht des Staates durch den Einsatz seiner Machtmittel begründet.[59] Soziale Grundrechte verlieren damit ihr faktisches Gewicht, da sie nicht – wie etwa echte Eigentumsrechte – durchsetzbar sind.

In diesem Zusammenhang sollte allerdings eine Eigenart des Knappheitsproblems nicht aus dem Auge verloren werden. Da Ressourcen zur Herstellung sehr verschiedener Güter eingesetzt werden können, gibt es bei der Bereitstellung *einzelner* öffentlicher Güter nicht jene Grenzen, wie sie sonst in Raum und Zeit anzutreffen sind. Die Nachfrage nach Medizin-Studienplätzen zum Nulltarif läßt sich prinzipiell bis zur Sättigungsgrenze befriedigen, vorausgesetzt, man ist bereit, die möglicherweise exponentiell steigenden Kosten im Sinne des Verzichtes auf andere Güter wie Rechtssicherheit, Sozialhilfe oder Friedenssicherung in Kauf zu nehmen.

VI. Gesellschaftliche Wohlfahrt, Mittelknappheit und Interdependenzen

Die Theorie der öffentlichen Güter kann als Ausgangspunkt für eine ökonomische Theorie der Staatsaufgaben aufgefaßt werden. Sie behandelt jedoch nur einen Teilausschnitt der Ordnungsprobleme einer freiheitlichen Gesellschaft; sie betont einen Aspekt der Realität, den andere Wissenschaften meist eher vernachlässigen: die Knappheit der zur Verfügung stehenden Mittel und die daraus ableitbaren Folgen.

Ressourcenbeschränkungen sind auch der Grund dafür, daß aus der Menge der po-

[58] Vgl. oben Fußnote 53.

[59] Vgl. *Christian Watrin*, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F., Bd. 92/II, hrsg. von Bernhard Külp und Heinz Dieter Haas, Berlin 1977, S. 984f.

tentiellen öffentlichen Güter im Wege politischer Verfahren jene Teilmenge ausgesondert werden muß, die im konkreten Einzelfall Gegenstand kollektiver Bereitstellung ist. Genausowenig wie in einem Lande alle privaten Güter zu vertretbaren Kosten hergestellt werden können, gilt auch für öffentliche Güter, daß nicht jedes an sich wünschenswerte Gut verfügbar gemacht werden kann. Die Identifikation einer Situation in dem Sinne, daß die Merkmale eines öffentlichen Gutes gegeben sind, ist also noch kein hinreichendes ökonomisches Argument für die Kreierung einer Staatsaufgabe.

Die ökonomische Theorie kann somit nur jene Situationen beschreiben, in denen – wenn es gewünscht wird und politisch entschieden ist[60] – staatliches Tätigwerden nötig oder gegebenenfalls unvermeidbar wird. Sie vermag aber keine Handlungsregel dafür anzubieten, welche Güter aus dem Kreis potentieller öffentlicher Güter jeweils auszuwählen sind. Die Nationalökonomie als Wissenschaft unterrichtet über Effizienzaspekte, die bei staatlich-kollektivem Handeln zu beachten sind. Sie kann nicht die normative Frage entscheiden, wie gehandelt werden soll. Hierzu bedarf es der Entwicklung normativer Systeme und ordnungspolitischer Konzeptionen, in denen detaillierte Vorschläge über Umfang und Grenzen der Staatstätigkeit entwickelt werden. Hier liegt das legitime Feld der Staats- und Gesellschaftsphilosophie, die – wenn sie die Klippen des Utopismus vermeiden will – sich allerdings auch der Ergebnisse der empirischen Wissenschaften bedienen muß. Denn „Sollen impliziert Können".[61]

Die Konzentration der Nationalökonomie auf Fragen der gesellschaftlichen Wohlfahrt und damit auf Effizienzaspekte ist geeignet, den Eindruck zu erwecken, daß staatliches Handeln stets eine unmittelbare Antwort auf gesellschaftlich geäußerte Bedürfnisse – wer immer ihr Sprecher sein mag – sein sollte. Die daraus oft hergeleitete Neigung zu punktuellen Eingriffen, die von „Praktikern" präferiert wird, ist einer der Gründe für das Anwachsen der Staatsaufgaben und -ausgaben in den letzten Jahrzehnten und die negativen Rückwirkungen auf die in einer freien Gesellschaft wirkenden dynamisch-evolutiven Kräfte.

[60] Bei der Auswahl der zu produzierenden öffentlichen Güter spielt dabei immer auch das Wertschätzungsproblem eine Rolle, d. h. in Abhängigkeit von der historisch gegebenen Situation ist im Rahmen politischer Entscheidungsverfahren darüber abzustimmen, welche Güter und Gütermengen der Leistungsstaat erstellen soll. Zum Wertschätzungsproblem siehe die Arbeit von *Michael Fritsch*, Ökonomische Ansätze zur Legitimation kollektiven Handelns, Sozialwissenschaftliche Schriften, Heft 8, Berlin 1984, S. 43 ff. – Die Schlußfolgerung des Autors, daß „es kaum einen Tätigkeitsbereich gibt, in dem Maßnahmen kollektiver Instanzen als grundsätzlich illegitim abzulehnen wären", stützt sich allein auf eine Analyse der Sozialvertragstheorien von *James Buchanan, Robert Nozick* und *John Rawls*. Darüber hinausgehende Gesichtspunkte einschließlich der ordnungspolitischen Diskussion werden übergangen. Auch wenn man sich nur auf eine Kritik der vorgenannten Autoren stützt, scheint mir die gezogene Schlußfolgerung nicht haltbar. Selbst wenn man die Zahl der oben beschriebenen Dilemmasituationen, in denen individuell rationales Handeln zu gesellschaftlich unerwünschten Konsequenzen führt, für groß hält, so bleibt doch ein großes Feld, wo marktliche Allokationsverfahren im Vergleich mit staatlich-bürokratischen große Vorzüge haben. Die Erfahrungen mit Systemen, die jeden Lebensbereich politischen Entscheidungsverfahren unterwerfen, dürften hinreichend deutlich machen, welche Kosten an gesellschaftlicher Wohlfahrt, Freiheit und Gerechtigkeit eine uferlose Ausdehnung staatlicher Tätigkeit zur Folge hat. Die von *Fritsch* kritisierten Autoren wollen gerade dies an Hand von Detailanalysen ordnungspolitischer Probleme (so vor allem *Rawls*) und der Untersuchung der Freiheitsproblematik deutlich machen. Auf diese wichtigen Aspekte geht der Verfasser jedoch nicht ein.

[61] Zu den Problemen der politischen Methodologie siehe *Hans Albert*, Traktat über kritische Vernunft, Tübingen 1968, S. 175 f.

Die Alternative zum punktuellen Interventionismus ist die Orientierung an prinzipiellen Überlegungen. Sie suchen nicht allein die Frage, was mit staatlichen Mitteln unter Beachtung von Effizienzaspekten überhaupt erreicht werden kann, zu beantworten, sondern sie berücksichtigen gleichzeitig auch die Zusammenhänge mit den Leitideen und den übrigen Bereichen einer freiheitlichen Ordnung. Für ein solches Vorgehen spricht auch der von Nationalökonomen und Juristen entwickelte ordnungspolitische Denkstil.[62] Es genügt nicht, Mittel und Wege für eine allgemeine Wohlstandsverbesserung in einem konkreten Fall nachzuweisen; vielmehr müssen alle Vorschläge zusätzlich auch noch daraufhin geprüft werden, wieweit sie mit anderen Teilen der Gesamtordnung kompatibel sind und auf sie zurückwirken.

Die Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse, wenn sie im politischen Prozeß beschlossen wurde, ist auch kein Argument für die Unterwerfung der Bürger unter die Staatsgewalt. Die totalitären Industrie- und Wohlfahrtsstaaten der Gegenwart betonen zwar das Ziel, den allgemeinen Lebensstandard zu heben. Die von ihnen gewählten dirigistisch-bürokratischen Mittel erweisen sich jedoch, wie am wirtschaftlichen Niedergang in einigen dieser Länder deutlich wird, als ineffizient, und die Kosten im Sinne des Verzichtes auf individuelle Freiheit sind hoch. In den liberalen Gesellschaften des Westens zeigt sich, daß individuelle Freiheit und wirtschaftlicher Wohlstand keine sich gegenseitig ausschließenden Güter sind, sondern daß sie einander bedingen.

Die Orientierung volkswirtschaftlicher Überlegungen an Wohlfahrtsaspekten der Gesellschaft ist in der öffentlichen Diskussion mitunter dem Vorwurf mangelnder politischer Einsicht oder sogar ideologischer Voreingenommenheit ausgesetzt. Dabei wird jedoch übersehen, daß die „Theorie öffentlicher Übel" das logische Komplement zur Theorie öffentlicher Güter ist. Öffentliche Übel entstehen dort, wo die gesellschaftliche Kooperation zusammenbricht, wo die Staatsmacht mißbraucht wird, um Gruppen- oder Klasseninteressen durchzusetzen, oder wo Situationen des Gefangenendilemmas (im Alltagssprachgebrauch: „Teufelskreise") auftreten, aus denen sich die Beteiligten mit eigener Kraft nicht befreien können. Solche gesellschaftlichen Dilemmata[63] sind ebenso Gegenstand der Ökonomik wie die nutzensteigernden Wirkungen öffentlicher Güter.

Effizienz- oder Wohlstandsüberlegungen können auch nicht mit dem Hinweis zur Seite geschoben werden, daß es im politischen Leben Güter wie Gerechtigkeit und Solidarität gäbe, bei denen ökonomische Erwägungen zurücktreten müßten. Wenn damit gemeint ist, daß die Güter dieser Welt hierarchisch angeordnet seien und daß ökonomische Werte wie der Lebensstandard auf niedrigerer Stufe rangieren, so ist hier aus volkswirtschaftlicher Sicht Widerspruch anzumelden. Der ökonomische Gutsbegriff ist weit aufzufassen. Er schließt die zwischen Gütern aller Art bestehenden Substitutions- und Komplementaritätsbeziehungen ein. So beschreibt Adam Smiths' bekann-

[62] Neben *Eucken* (a. a. O.) sei auf die Arbeiten von *Franz Böhm* verwiesen. Siehe seine Aufsatzsammlung „Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft", Baden-Baden 1980.

[63] Siehe hierzu: *Gordon Tullock,* Private Wants, Public Means. An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government, New York/London 1970, S. 71ff. – Zum Gefangenendilemma ferner auch *Buchanan,* The Limits of Liberty, a. a. O., S. 26–31, S. 64–68 und passim.

tes Diktum[64] „defence is of much more importance than opulence", mit dem er die Einschränkung der Außenhandelsfreiheit durch die Navigationsakte als „perhaps, the wisest of all the commercial regulations of England" preist, eine Substitutionsbeziehung. In der Sprache der öffentlichen Güter: Es werden Einbußen des allgemeinen Wohlstands durch Handelsbeschränkungen als Preis für ein höheres Maß an äußerer Sicherheit empfohlen. Die Hypothese, daß persönliche Freiheit und wirtschaftlicher Wohlstand einander bedingen, bringt hingegen Komplementarität zum Ausdruck.[65]

Die Welt der Güter (Ziele, Werte) ist mithin in ökonomischer Sicht nicht hierarchisch angeordnet, sondern interdependent. Gesellschaftliche Verluste durch die Wahl ineffizienter wirtschaftspolitischer Maßnahmen lassen sich – wenn auch nicht quantitativ, so doch der Sache nach – mit Hilfe des ökonomischen Denkansatzes erfassen.

[64] *Adam Smith,* An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Glasgow Edition, Oxford University Press 1976, S. 464f. – (Übersetzung Recktenwald, S. 379).

[65] Siehe hierzu auch den Aufsatz von *Carl Christian von Weizsäcker,* Was leistet die Property-Rights-Theorie für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen? In: Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 140. Herausgegeben von Manfred Neumann, Berlin 1984, S. 124ff., wo der Versuch gemacht wird, nachzuweisen, daß das Effizienzziel nicht im Widerspruch zu einem wohlverstandenen Gerechtigkeitsziel steht.