

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Manfred Groser

Das Privatisierungsthema
in der politischen Willensbildung

Stephan Ruß-Mohl

Kann der Markt,
was der Staat nicht kann?

Anmerkungen zur ökonomischen Theorie
des Staatsversagens

Martin Jänicke

Zur Theorie des Staatsversagens

ISSN 0479-611 X

B 14/80

5. April 1980

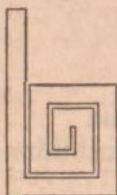
Manfred Groser, Dr. rer. soc., Dipl.-Volkswirt, geb. 1944; Studium der Wirtschaftswissenschaften, Sozialwissenschaften und Industrial Relations; 1978 bis 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Planungsgruppe der Bundesgeschäftsstelle der CDU in Bonn, ab Frühjahr 1980 im Wissenschaftszentrum Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Sozialökonomische Theorien der Verbände, in: Warnfried Dettling (Hrsg.), Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie?, München 1976; Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs (gemeinsam mit Ph. Herder-Dorneich), Göttingen 1977; Grundlagen der Tauschtheorie des Verbandes, Berlin 1979; Die Neue Soziale Frage (gemeinsam mit W. W. Veiders), Melle 1979.

Stephan Ruß-Mohl, Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, geb. 1950; Studium der Politik- und Verwaltungswissenschaften in München, Konstanz und Princeton/USA; wiss. Assistent an der Universität Dortmund (Fach: Journalistik); freier Mitarbeiter bei verschiedenen Zeitungen und Zeitschriften.

Martin Jänicke, Dr. phil., geb. 1937; Professor für vergleichende Analyse politischer Systeme am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; Vorsitzender der Beiräte des Wissenschaftszentrum Berlin und des Instituts für Zukunftsforschung.

Veröffentlichungen u. a.: Totalitäre Herrschaft, 1971; Herrschaft und Krise, 1973; Umweltpolitik, 1978; Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, 1979.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Das Privatisierungsthema in der politischen Willensbildung

Einleitung

Das Thema „Privatisierung“ hat die bundesrepublikanische Öffentlichkeit in zwei Phasen mit unterschiedlichen Akzenten beschäftigt. Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre waren es vor allem ordnungs- und vermögenspolitische Argumente, die zur Forderung nach Überführung industriellen Bundesvermögens in Privateigentum führten. Mitte der siebziger Jahre setzte dann, vor dem Hintergrund der Finanzmisere (insbesondere der Kommunen), eine Diskussion um die Entlastung des Staates durch Aufgabenübertragung ein, die zunächst eher pragmatisch geführt wurde (Kostensparnis), sich aber bald zu ordnungspolitischen Dimensionen erweiterte.

Der Prozeß der politischen Willensbildung um das Privatisierungsthema kann hier nur skizzenhaft nachgezeichnet werden. Zwangsläufig müssen viele wichtige Stellungnahmen von Entscheidungsträgern vernachlässigt¹⁾, andere auf das Wesentliche konzentriert werden. Die Vermittlung des Flairs der Argumentation — nicht unwichtig zur Analyse der politischen Rhetorik und der „Verpackung“ von Interessenstandpunkten — kommt ebenfalls zu kurz. Eine geraffte Darstellung der Positionen und der dahinter stehenden Interessenlogik sollte aber doch deutlich machen, daß jeder Vorschlag pro und kontra Privatisierung bzw. jede Privatisierungstechnik auf ein bereits be-

setztes Interessensfeld trifft, mit (wenigstens annähernd) bestimmbareren Kräfteverhältnissen, Zielkonflikten und -harmonien, Abhängigkeiten und Machtbalancen.

Auch der wirtschafts- und finanzpolitische Berater wird dieses Kräftefeld nicht ignorieren

INHALT

Einleitung
Argumente für eine Privatisierung öffentlicher Dienste
Argumente gegen eine Privatisierung öffentlicher Dienste
Interessenlogik
Fazit

dürfen, wenn er die Realisierbarkeit seiner Vorschläge in das Beratungskalkül einbezieht²⁾. Das Verhalten der Regierung wird dabei sicher eine herausragende Rolle spielen. B. Frey ist zuzustimmen, wenn er feststellt, daß eine „adäquate und praktisch verwendbare Theorie der Wirtschaftspolitik“ auch eine Theorie des Regierungsverhaltens enthalten muß³⁾. Das Privatisierungsthema liefert ein Beispiel dafür, daß im Einzelfall zu einer einigermaßen vollständigen Einschätzung der Situation auch die Ziele und das Verhalten anderer Akteure einbezogen werden müssen, die die Realisierbarkeit bestimmter Vorschläge beeinflussen: Kommunalpolitiker, Wähler, Interessengruppen. Der Privatisierungsbegriff

¹⁾ An dieser Stelle soll auf zwei wichtige Materialsammlungen verwiesen werden: Privatisierung öffentlicher Aufgaben? von Detlef Bischoff und Karl-Otto Nikusch, Berlin 1977; Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 4, Materialsammlung, hrsg. vom Hauptvorstand der Gewerkschaft öffentlicher Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1977. Da diese Zusammenstellungen leichter zugänglich sind, zitiere ich sie auch dort, wo mir die Primärquellen vorlagen. Hinweisen sei auf den informativen Aufsatz von Alexander Van der Belen, Privatisierung und Gesellschaftspolitik. Anmerkungen zu den politisch-ökonomischen Interessenlagen der Diskussionsträger, in: L. Fröhler, E. Kubin (Hrsg.), Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Schriftenreihe Kommunale Forschung in Österreich, Bd. 44 Linz 1979, S. 117—136, der die österreichische Diskussion berücksichtigt.

²⁾ Vgl. Gérard Gäfgen, Politische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierbarkeit wirtschaftspolitischer Vorschläge, in: Heiko Körner u. a. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe. Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller, Bern/Stuttgart 1976, S. 123—143.

³⁾ Bruno S. Frey, Gebhard Kirchgäßner, Wirtschaftspolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: Georg Lührs u. a. (Hrsg.), Theorie und Politik aus kritisch-rationaler Sicht, Berlin/Bonn 1978, S. 143—158, bes. S. 149.

wird hier in seiner politisch „brisantesten“ Form verwendet: als Verlagerung bisher von der öffentlichen Verwaltung erstellter Leistungen auf den privaten Sektor (materielle oder echte Privatisierung). Ausgeklammert bleibt die sogenannte formale Privatisierung, d. h. die bloße Verlagerung der Leistungserstellung von Gebietskörperschaften auf privatrechtlich organisierte Träger, die sich ihrer-

seits völlig oder überwiegend in öffentlicher Hand befinden⁴⁾.

Während der erste Teil den Argumenten der gesellschaftlichen Kräfte gewidmet ist, gilt der zweite dem Versuch einer Darstellung der „Interessenlogik“ der Beteiligten. Am Ende steht eine Bewertung der Realisierbarkeit von Privatisierungsinitiativen.

Argumente für eine Privatisierung öffentlicher Dienste

Parteien

Bei den Parteien haben sich vor allem die CDU und die CSU, in Teilen auch die FPD, für eine Privatisierung staatlicher Leistungen ausgesprochen. Auffallend ist die Spannweite der Argumentation zwischen konkreten, meist an Finanzproblemen anknüpfenden Vorschlägen und abstrakten ordnungspolitischen Entwürfen, die an das (gestörte) Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft anknüpfen⁵⁾. Besonders deutlich wird dies bei der CDU. Der vom *Bundesfachausschuß Innenpolitik* 1976 vorgelegte „Privatisierungskatalog“ entstand im Rahmen eines Auftrags der Präsidien von CDU und CSU, die Entwicklung der öffentlichen Personalkosten zu untersuchen und Vorschläge zur Kostendämpfung zu machen. Der Fachausschuß trat für eine Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf Dritte ein, wies zugleich aber darauf hin, daß eine solche nur unter folgenden Maßgaben in Betracht komme:

— „Es handelt sich nicht um eine sog. hoheitliche Aufgabe, deren Wahrnehmung den staatlichen Instanzen überlassen bleiben muß (z. B. Polizei, Justiz, Steuerverwaltung usw.).

— Es handelt sich nicht um Funktionen, deren Ausübung im Interesse des — richtig verstandenen — Gemeinwohls wegen der notwendi-

gen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden muß.

— Es handelt sich nicht um Aufgaben, deren Erfüllung zwar erforderlich ist, die aber mangels entsprechender Einrichtungen oder Fehlens eines (finanziellen) Anreizes von keinem außerhalb der öffentlichen Hand wahrgenommen werden.

— Die Erledigung durch Dritte ist finanziell weniger aufwendig, bringt eine echte Entlastung der öffentlichen Haushalte und ist auch gesamtwirtschaftlich vernünftig.

— Die Aufgabenerfüllung durch Dritte ist bei gleicher oder besserer Quantität und Qualität gewährleistet.“⁶⁾

Immerhin bleiben auch nach diesen notwendigen Einschränkungen eine Reihe von Aufgaben, die als privatisierungsfähig betrachtet werden: Entsorgungsleistungen, innerstädtischer und Nahverkehr, Erholungseinrichtungen, Fremdenverkehr, Versorgungseinrichtungen (z. B. Schlachthöfe). Aufgaben im Bereich des Sozialwesens (Kindergärten, Alten- und Altenpflegeheime, Krankenhäuser etc.) sollen „weitgehend“ den Kirchen und Verbänden der freien Wohlfahrt überlassen werden. Genannt werden auch die Stiftungen und Bürgervereine. Diese Dienstleistungen bedürften aber staatlicher Garantien und Aufsicht⁷⁾.

1979 legte derselbe Bundesfachausschuß Innenpolitik der CDU „Thesen zum Wettbewerbsprinzip für öffentliche Dienstleistungen“ vor, die eine eher indirekte Vorgehensweise nahelegen. Durch die Verpflichtung zum Kosten- und Leistungsvergleich sollen die Kommunen veranlaßt werden, sich de: Alter-

⁴⁾ Zur Abgrenzung vgl. u. a. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 103 v. 16. 8. 1975, S. 1001—1016, bes. S. 1007 ff.

⁵⁾ Vgl. hierzu die instruktive Übersicht bei Helmut Tofaute, Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte der Privatisierung unter besonderer Berücksichtigung gewerkschaftlicher Gesichtspunkte, in: WSI-Mitteilungen (1976), H. 7, S. 370—392, hier S. 375—376.

⁶⁾ Vgl. Bischoff/Nikusch, S. 115 ff.

⁷⁾ Ebenda, S. 118.

native zwischen staatlicher oder privater Produktion zu stellen⁸⁾.

Die *Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU* tritt in ihrem *Kommunalpolitischen Grundsatzprogramm* von 1975 für eine Einschränkung der wirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand ein: „Wir Kommunalpolitiker wollen die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand einschränken und auch Versorgungsleistungen, soweit dies sinnvoll und möglich erscheint, privatisieren ... Die Wirtschaftskraft der Gemeinde wird in dem Maße gestärkt, wie die Freiheit wirtschaftlicher und beruflicher Tätigkeit des einzelnen in der Gemeinde gesichert und ausgebaut wird. Deswegen darf die Gemeinde nichts an sich ziehen, was in eigenverantwortlicher und risikobereiter Initiative von Privaten geleistet werden kann.“⁹⁾

Noch grundsätzlicher wird das Thema in der *Mannheimer Erklärung* der CDU 1975 angesprochen, der als ordnungspolitischem Dokument unverminderte Aktualität bestätigt werden kann. Die *Mannheimer Erklärung* gibt zunächst eine Analyse der Situation:

„Durch die Übernahme eines wesentlichen Teils der Dienstleistungen durch den Staat wird dessen Finanzkraft sowie seine Leistungs- und Steuerungsfähigkeit überfordert. Noch schwerer wiegt, daß dem Staat auf diese Weise wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht zuwächst, die zu einer zunehmenden Abhängigkeit des einzelnen von staatlichen und öffentlichen Einrichtungen und damit zu einer Abnahme individueller Freiheit führt. Dabei ist der Bürger, der in allen Lebensbereichen vom Staat betreut wird, außerstande, diesen Staat politisch noch wirksam zu kontrollieren.“¹⁰⁾

Die „Entlastung des Staates im Dienstleistungsbereich durch nichtstaatliche Leistungsträger“ wird als Beitrag zur Sanierung der öffentlichen Haushalte gewertet. Voraussetzung dafür sei eine Abgrenzung der Staatsaufgaben, die auf abstrakter Ebene in der *Mannheimer Erklärung* vorgenommen wird:

„Nach unserem Staatsverhältnis ist es nicht die vorrangige Aufgabe des Staates, für die

Bürger eine Unzahl wirtschaftlicher und administrativer Dienstleistungen zu erbringen. Im Gegensatz zur SPD sind wir nicht der Auffassung, daß die Erweiterung der staatlichen Einflußnahme und des staatlichen Angebots an Dienstleistungen gleichbedeutend mit gesellschaftlichem Fortschritt ist. Die Befriedigung der Nachfrage nach Dienstleistungen ist für uns in erster Linie Aufgabe der gesellschaftlichen Einrichtungen: der Unternehmen, Verbände und freien Träger im sozialen Bereich. Die Aufgabe von Staat und Regierung ist es, die politischen Ziele der staatlichen Gemeinschaft zu bestimmen, das Gemeinwesen nach den Grundsätzen der Freiheit und sozialen Gerechtigkeit zu gestalten und zu entwickeln, gegen Angriffe und Bedrohungen von außen zu schützen und im Inneren Freiheit, Sicherheit und den Rechtsfrieden zu wahren.“¹¹⁾

Das *Grundsatzprogramm der CDU* von 1978 stellt die staatlichen Aufgaben unter einen Begründungszwang: „Alle staatlichen Aufgaben, Ausgaben, Maßnahmen und Gesetze sind ... ständig auf ihre Notwendigkeit, Vertretbarkeit und rationelle Durchführung zu überprüfen“ (Zf. 95)¹²⁾. Eine Eingrenzung der Staatsaufgaben ergibt sich für die CDU aus dem Subsidiaritätsprinzip, das der Verwirklichung der Freiheit dient: „Deshalb muß der Staat auf die Übernahme von Aufgaben verzichten, die der einzelne oder jeweils kleinere Gemeinschaften erfüllen können“ (Zf. 17).

Subsidiarität ist auch — gemeinsam mit Vertrauen, Selbstverwaltung, Personalität, Wettbewerb und Leistungsbezogenheit — ein Ordnungsprinzip der CDU zur Entbürokratisierung von Staat und Gesellschaft. Das Programm „Weniger Bürokratie — mehr Freiheit“ wurde vom Bundesvorstand der CDU am 3. Dezember 1979 vorgelegt¹³⁾. Danach markiert das Subsidiaritätsprinzip die Grenze für die Ausdehnung und Intensität öffentlicher Aufgaben¹⁴⁾. Bei den Maßnahmen zum Aufgabenabbau will die CDU „prüfen, ob eine Übertragung von Aufgaben auf private und nichtstaatliche Institutionen möglich ist und in wel-

¹¹⁾ Ebenda, S. 111.

¹²⁾ Grundsatzprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, beschlossen vom 26. Bundesparteitag in Ludwigshafen, 23.—25. Oktober 1978, Hrsg. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1978.

¹³⁾ Weniger Bürokratie — Mehr Freiheit! Das Programm der CDU zur Entbürokratisierung von Staat und Gesellschaft. Beschluß des Bundesvorstandes der CDU vom 3. Dezember 1979, Hrsg. CDU-Bundesgeschäftsstelle, Bonn, o. J.

¹⁴⁾ Ebenda, S. 19.

⁸⁾ Thesen zum Wettbewerbsprinzip für öffentliche Dienstleistungen. Beschluß des Bundesfachausschusses Innenpolitik der CDU vom 1. 2. 1979. Pressemitteilung der CDU-Bundesgeschäftsstelle vom 1. 2. 1979.

⁹⁾ Vgl. Bischoff/Nikusch, S. 112.

¹⁰⁾ Unsere Politik für Deutschland — *Mannheimer Erklärung* in der Fassung vom 12. November 1975, vgl. Bischoff/Nikusch, S. 108 ff.

cher Form sie erfolgen soll. Eine Ausgliederung von Aufgaben ist immer dann geboten, wenn sie zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führt und die Aufgabenerfüllung durch Dritte bei gleicher oder besserer Quantität und Qualität gewährleistet ist, ohne sozialstaatliche Verpflichtungen zu verletzen.¹⁵⁾

Das Subsidiaritätsprinzip spielte auch in der Diskussion der CSU über die Entstaatlichung eine herausragende Rolle¹⁶⁾. Der jetzige Generalsekretär der CSU, E. Stoiber, vertrat im bayerischen Landtag die (juristisch allerdings umstrittene) Auffassung, das Subsidiaritätsprinzip sei in der Verfassung verankert. In jedem Fall sei es aber als Leitlinie des politischen Handelns der CSU zu betrachten: „Gerade weil es in der Rechtswissenschaft noch umstritten ist — dabei liegt die Betonung auf ‚noch‘ —, ob dieses Subsidiaritätsprinzip einen Verfassungsrang besitzt und damit kraft Verfassung staatliche Aufgaben begrenzt, und gerade weil es letzten Endes die gemeinsame Meinung ist, daß der Staat bzw. die Vertreter des Staates allein bestimmen, was eine staatliche Aufgabe ist und was keine staatliche Aufgabe ist, muß für uns zur Begrenzung der staatlichen Aufgaben das Subsidiaritätsprinzip die entscheidende Komponente der gesellschaftspolitischen Abgrenzung sein.“¹⁷⁾

Im Grundsatzprogramm der CSU von 1976 wird die Privatisierung explizit als Maßnahme zur „Förderung von Entstaatlichung“ genannt: „Die Christlich Soziale Union tritt dafür ein, den Umfang der staatlichen Aufgaben zu begrenzen. Im Bereich der Eingriffsverwaltung ist eine Beschränkung der Staatstätigkeit kaum möglich. Der Bereich der Dienstleistungen und der wirtschaftlichen Unternehmungen des Staates dagegen bietet vielfältige Möglichkeiten, öffentliche Dienstleistungen zu privatisieren.“

Von seiten der CDU haben auf Landesebene vor allem die Initiativen des niedersächsischen Wirtschaftsministers, Birgit Breuel, eine überregionale Öffentlichkeit erfahren. Bei den Privatisierungsabsichten der Landesregierung geht es vor allem darum, „Vermögen des Staates, das sich in seiner Hand angesammelt hat, zur Durchführung seiner Aufgaben aber nicht oder nicht mehr benötigt wird, und Tätigkeiten der öffentlichen Hand, die auch mit ande-

ren als staatlichen Mitteln sinnvoll bewältigt werden können, auf private Träger zu verlagern. Dabei kann die öffentliche Hand, soweit die Aufgabe das erfordert, sich durchaus Aufsichts- und Einwirkungsmöglichkeiten vorbehalten.“¹⁸⁾

Eine erste konkrete Maßnahme war hier der Beschluß zur Vergabe der Naßbaggerarbeiten im Emdener Hafen an private Hände, von der Einsparungen in Höhe von mehreren Millionen DM erwartet werden¹⁹⁾. Die Landesregierung hat darüber hinaus die Absicht, die einzelnen Ressorts Ende 1980 zusammenfassend über den Stand der Privatisierung in Niedersachsen berichten zu lassen²⁰⁾.

Befürworter fand die Privatisierung auch in der FDP. So stellte beispielsweise der gegenwärtige Bundesminister für Wirtschaft und damalige Staatssekretär Otto Graf Lambsdorff 1976 fest: „Der Staat ist an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gestoßen. Wir müssen deshalb prüfen, wie er die vorhandenen Mittel effizienter einsetzen kann, beziehungsweise, wo und inwieweit er von Aufgaben und damit Ausgaben entlastet werden kann. Die Verlagerung staatlicher Leistungen eröffnet die Möglichkeit, daß manche Leistungen billiger und marktgerechter als bisher angeboten werden können. Dabei muß allerdings das Entstehen neuer monopolartiger Strukturen verhindert werden. Privatisierungsmöglichkeiten sehe ich beispielsweise bei Verkehrsbetrieben und Teilbereichen von Post und Bahn, bei Krankenhäusern, kommunalen Schlachthöfen, Müllabfuhr, Gebäudereinigung, Wäschereien, Sportanlagen und Reparaturwerkstätten.“²¹⁾

In einem internen Papier, das der „Spiegel“ am 29. September 1975 veröffentlichte, hatte sich der Bundesfachausschuß für Wirtschaft der FDP noch entschiedener für Privatisierung ausgesprochen: „Langfristige Zielsetzung: Privatisierung öffentlicher Wirtschaftstätigkeit ... Für eine Privatisierung kommen insbesondere in Betracht: Beteiligungen der öffentlichen Hand auf Bundesebene, aber auch zahlreiche Beteiligungen von Ländern und Gemeinden; Verkehrsunternehmen: Bundesbahn zumindest in Teilbereichen; Energieversor-

¹⁵⁾ Ebenda, S. 22.

¹⁶⁾ Vgl. Entstaatlichung — Ein Begriff gewinnt Gestalt. Schriftenreihe der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, Bd. 1, Neuwied 1977.

¹⁷⁾ Ebenda, S. 63.

¹⁸⁾ Birgit Breuel, Privatisierung öffentlicher Leistungen, in: Zur Sache, Jg. 4, Folge 9, Hrsg. Pressestelle der Niedersächsischen Landesregierung, Hannover, 20. 12. 1979, S. 2.

¹⁹⁾ Ebenda, S. 3.

²⁰⁾ Ebenda, S. 5.

²¹⁾ Otto Graf Lambsdorff, in: Frankfurter Rundschau v. 13. 1. 1976.

gungsunternehmen (kommunale Stadtwerke); öffentliche Einrichtungen (Müllabfuhr, Schlacht- und Viehhöfe, Straßenreinigung); zahlreiche technische Funktionen von Behörden (Gebäudereinigung, Fahrbereitschaft). Bei der Bundespost ist zu überprüfen, ob die hoheitlichen Funktionen, welche zu der derzeitigen Verfassung geführt haben (Fernmeldehoheit, Beförderungsmonopol für Briefpost) unersetzbar sind. Anderenfalls käme auch die Bundespost, zumindest in Teilbereichen, für eine Privatisierung in Betracht.²²⁾

In allgemeiner Form wird das Privatisierungsthema von der FDP in ihren „Thesen liberaler Kommunalpolitik“ von 1978 aufgegriffen: „Im Dienstleistungsbereich ist laufend zu überprüfen, inwieweit Aufgaben, die bisher von den Gemeinden wahrgenommen wurden, privatisierbar sind oder in andere Trägerschaften überführbar sind. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden soll nur in denjenigen Bereichen erfolgen, in denen die Versorgung der Bürger durch Gemeindeunternehmen wirtschaftlicher bzw. leistungsfähiger möglich ist oder in denen aus hoheitlicher Sicht bzw. aus Gründen des Gemeinwohl eine Gemeindeeinrichtung geboten ist“ (These 5)²³⁾.

Kaum als Befürworter der Privatisierung kann dagegen FDP-Bundesinnenminister Baum gelten, der sich gegen eine „Fixierung nur auf Kosten- beziehungsweise Kostenersparnisgesichtspunkte“ wendet²⁴⁾. Nach Auffassung von Baum bzw. Hartkopf verschließen sich große Bereiche der Leistungsverwaltung einer rein privatwirtschaftlichen Organisation. Sie nennen aber auch einige einer Privatisierung prinzipiell zugängliche Aufgabengruppen, z. B. einzelne Bildungsaufgaben, vor allem im Bereich der Fortbildung, sowie bestimmte Versorgungs- und Entsorgungsleistungen. Vor allem aber sollte ein Gesichtspunkt, der die Privatisierungsdebatte mit ausgelöst habe — die Effizienzsteigerung bei der öffentlichen Verwaltung —, politisch verstärkt aufgegriffen werden. Effizienzsteigerung und Rationalisierung spielen in der Argumentation des Bun-

desministers des Inneren eine herausragende Rolle, die auch in der Verbindung zwischen Privatisierungsthema und Tarifpolitik im öffentlichen Dienst sichtbar wird: „Um glaubwürdig zu bleiben, kann freilich die öffentliche Hand die Augen vor Privatisierungsüberlegungen zumindest dann nicht verschließen, wenn sie unter Rationalisierungsaspekten von der Lohngestaltung her dazu gezwungen ist.“²⁵⁾

Verbände

Im Verbandsbereich sind u. a. der *Zentralverband des Deutschen Handwerks*, das *Institut der Deutschen Wirtschaft* und, besonders nachdrücklich, der *Bund der Steuerzahler* mit Privatisierungsforderungen aufgetreten.

In gleichlautenden, von Handwerkspräsident Schnitker unterzeichneten und 1975 an den Bundeskanzler, den Bundesfinanzminister und den Bundeswirtschaftsminister gerichteten Briefen hieß es: „Das Handwerk ist der Auffassung, daß es — nicht nur wegen der damit eintretenden Entlastung der öffentlichen Haushalte, sondern auch aus grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Überlegungen — eine Fülle von Gründen gibt, alle jene Regiebetriebe der öffentlichen Hand aufzulösen, die bei exakter Kostenrechnung teurer arbeiten als privatwirtschaftliche Unternehmen. Eine betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise muß den Gesamtbereich der Personalkosten einschließlich der Versorgungsleistungen und der Sondervergünstigungen im öffentlichen Dienst ebenso einbeziehen wie Steuerausfälle und die Folgen der Wettbewerbsverzerrungen am Markt durch das Nebeneinander von Regie- und Handwerksbetrieben mit unterschiedlicher Besteuerung.“²⁶⁾

Das Institut der Deutschen Wirtschaft stellt die Privatisierung in den Zusammenhang der Sanierung der öffentlichen Haushalte und nennt privatisierungsfähige Bereiche: „Eine generelle Übertragung oder Privatisierung im eigentlichen Sinne, bei der auch die Finanzierung der Leistungen, abgesehen von möglichen Subventionen, auf das private Unternehmen oder den privaten Träger übergeht, kann bei Schlachthöfen, Verkehrseinrichtungen, Sportstätten sowie bei einzelnen Einrichtungen im Sozial- und Gesundheitsbereich in Er-

²²⁾ Vgl. Bischoff/Nikus, S. 127 ff.

²³⁾ Thesen liberaler Kommunalpolitik, in: Günter Verheugen (Hrsg.), *Das Programm der Liberalen*, Baden-Baden 1979, S. 399 ff., hier S. 437.

²⁴⁾ Vortrag zur 21. beamtenpolitischen Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes v. 7.—9. 1. 1980 in Bad Kissingen. Die Rede wurde in Vertretung des Ministers von Staatssekretär Hartkopf vorgetragen. Vgl. G. Hartkopf, *Probleme der Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 5 v. 10. 1. 1980, S. 35—43.

²⁵⁾ Hartkopf, a. a. O., S. 41.

²⁶⁾ *Handwerk: Öffentliche Haushalte entlasten* (Dokumentation), Sonderdruck-Reihe des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks, Bonn 1976, S. 3.

wägung gezogen werden. Die Überlegenheit der marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismen und der Wettbewerbsdruck lassen auch hier eine rationellere Leistungserstellung vermuten, zumal die Leiter privater Unternehmen nicht an starre Haushaltsregeln gebunden sind. Durch entsprechende Auflagen der staatlichen Aufsichtsbehörden kann sowohl eine flächendeckende gleichmäßige Versorgung sichergestellt als auch ein eventueller Mißbrauch der Marktmacht ausgeschlossen werden.²⁷⁾

Der Bund der Steuerzahler hat den wohl umfangreichsten Katalog „privatisierungsfähiger“ Aufgaben vorgelegt, der von den Altenheimen bis zu den Zoologischen Gärten reicht und u. a. Teilbereiche von Bahn und Post, den öffentlichen Nahverkehr, das Fernsehen, die Universitäten, die Schulen und die Kindergärten nennt²⁸⁾.

Wissenschaft

In der Wissenschaft haben sich vor allem der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Finanzen* und der *Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für eine Privatisierung bei Vorliegen bestimmter Bedingungen ausgesprochen, ebenso zahlreiche Einzelwissenschaftler²⁹⁾. In der finanzwissenschaftlichen Diskussion werden dabei die Vorteile äquivalenter Finanzierung über kostendeckende Gebühren, Preise etc. hervorgehoben, die in der Durchsetzung bzw. Wiedergewinnung des Informationsflusses vom Verbrau-

cher zum Produzenten liegen. Mit der Entrichtung eines kostendeckenden Preises teilt der Verbraucher dem Produzenten die Intensität seines Bedürfnisses mit, eine Information, die bei Nulltarifen oder stark subventionierten Preisen verzerrt wird. Verteilungsgesichtspunkten könnte durch entsprechende Geldtransfers Rechnung getragen werden (Trennung von Allokation und Distribution)³⁰⁾.

Ein anderer Schwerpunkt ökonomischer Forschung gilt den unterschiedlichen Bedingungen öffentlicher und privater Produktion von Leistungen. Neben einer rasch expandierenden „ökonomischen Theorie der Bürokratie“³¹⁾ gibt es leider noch zu wenige wissenschaftlich anspruchsvolle und aussagefähige empirische Untersuchungen zum Leistungsvergleich zwischen öffentlicher und privater Produktion. Eine Studie von Pommerehne und Frey analysiert die Abfallbeseitigung in 103 Schweizer Städten und kommt zu dem Schluß, daß private Produktion ökonomisch effizienter sei. Die Regierung müßte allerdings dafür Sorge tragen, daß der Wettbewerb erhalten bleibt³²⁾.

Blankart gibt eine Übersicht über die international — vor allem im angelsächsischen Raum — vorliegenden empirischen Untersuchungen, die verwendeten Maßstäbe zur Messung der Leistung und die wesentlichen Resultate³³⁾. Die untersuchten Bereiche sind: Abfallbeseitigung (hier liegen die meisten Studien vor), Elektrizitätsversorgung, Feuerwehr, Krankenversicherung, Fluglinien, öffentlicher Nahverkehr, Gebäudereinigung. Die Kostenvorteile liegen fast durchweg bei privater Produktion und werden nicht durch schlechtere Qualität kompensiert.

Deutscher Städtetag

Zu den zurückhaltenden Befürwortern einer Privatisierung kann der Deutsche Städtetag

²⁷⁾ Ulrich Peter Hermani, Sanierung der öffentlichen Haushalte. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, H. 35, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1976, S. 57.

²⁸⁾ Entstaatlichung. Wie man die öffentlichen Haushalte durch Verlagerung von Aufgaben auf Private entlasten kann. Hrsg. vom Präsidium des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1975; vgl. Bischoff/Nikusch, S. 178 ff. Vgl. neuerdings auch: Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V., Wiesbaden 1978.

²⁹⁾ Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland vgl. Bischoff/Nikusch, S. 38 ff.; Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1975/76, vgl. Bischoff/Nikusch, S. 47 ff. Für die Einzelwissenschaftler vgl. statt vieler: Wolfram Engels, Bürokraten verspielen unsere Zukunft, in: Wirtschaftswoche v. 23. 12. 1976; C. A. Andrae, Alle Macht dem Staate — Öffentliche Aufgaben — alternative Möglichkeiten ihrer Erfüllung, in: Heiner Geißler (Hrsg.), *Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt 1978, S. 149—156.

³⁰⁾ Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, a. a. O., S. 1009; Andrae, a. a. O.

³¹⁾ Vgl. zusammenfassend Ulrich Roppel, *Ökonomische Theorie der Bürokratie*, Freiburg/Br. 1979.

³²⁾ Werner W. Pommerehne, Bruno S. Frey, *Public versus Private Production Efficiency in Switzerland: A Theoretical and Empirical Comparison*, in: Vincent Ostrom, Frances P. Bish (Hrsg.), *Comparing Urban Delivery Systems: Structure and Performance*, Vol. 12, *Urban Affairs Annual Reviews*, Beverly Hills, Cal., 1977, S. 221—241.

³³⁾ Charles Beat Blankart, *Bureaucratic Problems in Public Choice: Why do Public Goods Still Remain Public?*, erscheint in: *Public Finance and Public Choice*, hrsg. v. K. W. Roskamp, Cujas, Paris.

gerechnet werden, der in einer sehr differenzierten Stellungnahme zu unterschiedlichen Empfehlungen für einzelne Bereiche kommt. Zwar seien manche Aufgaben der Leistungsverwaltung (Dienstleistungen) an sich privatisierungsfähig. Vor einer Entscheidung müßten jedoch eine Fülle von Gesichtspunkten geprüft werden:

a) Gewährleistung des flächendeckenden Leistungsangebots,

b) Gewährleistung des Leistungsangebots auf Dauer,

c) Erhaltung der Leistungsqualität,

d) Vermeidung von Monopolen in privater Hand,

e) Entlastung des öffentlichen Haushalts,

f) zumutbare Entgelte für den Bürger bei privater Trägerschaft³⁴⁾.

Argumente gegen eine Privatisierung öffentlicher Dienste

Sozialdemokratische Partei

Die Ablehnung der Privatisierung öffentlicher Dienste ist bei SPD und Gewerkschaften deutlich. Unterschiede zeigen sich allenfalls in Akzentuierungen, z. B. wenn die SPD die Verpflichtungen des Sozialstaates betont und die Gewerkschaften auf die Situation der im öffentlichen Bereich Beschäftigten besonderes Gewicht legen, daneben aber auch die Verpflichtungen des Staates herausstellen. Der *Parteivorstand* der SPD sieht in Privatisierungsforderungen Angriffe auf den Sozialstaat:

„Die von Teilen der CDU/CSU gestartete Privatisierungskampagne ist mit Angriffen gegen den Sozialstaat insgesamt gekoppelt. Die soziale Sicherung der Arbeitnehmer und der Ausbau des Sozialstaates werden von der Opposition und den Unternehmerverbänden grundsätzlich in Frage gestellt. Die Führungsspitze der Unionsparteien hat damit ihre Absicht kundgetan, die öffentlichen Dienst- und Versorgungsleistungen drastisch einzuschränken ... Die Attacken gegen unser soziales Sicherungssystem, kombiniert mit Privatisierungsforderungen, gefährden den Sozialstaat tatsächlich; denn der Bürger wird schutzlos gegenüber allen wirtschaftlichen Bedrängnissen. Die privatisierten öffentlichen Einrichtungen sollen der privaten Gewinnerzielung dienen und verlieren damit ihre demokratische und solidarische Hilfsfunktion. Mit der Privatisierung würden sie auch der Kontrolle der Parlamente und der Bürgermitwirkung entzogen. Hinter der Ideologie der totalen Privatisierung verbirgt sich die sozialfeindliche Illusion, der einzelne könne ohne

die Solidarität der Gemeinschaft in größerer Sicherheit leben.“³⁵⁾

Für die Jungsozialisten geht eine Privatisierung zu Lasten der abhängig Beschäftigten, „da die meisten der öffentlichen Leistungen eine hohe gesellschafts- und sozialpolitische Funktion haben und eine Privatisierung entweder zur massiven Einschränkung des Leistungsangebots auf die gewinnbringenden Bereiche oder aber eine enorme Verteuerung bei einem Aufrechterhalten des momentanen Leistungsangebots bringen würde“. Dies werde von den Konservativen verschwiegen³⁶⁾.

Auf dem SPD-Forum Zukunft mit dem Rahmenthema „Bürger und Verwaltung“ in Köln am 25./26. Oktober 1979 wurde das Privatisierungsthema vor allem im Zusammenhang mit den sozialen Diensten diskutiert. Der Bielefelder Soziologe F. X. Kaufmann hatte die provokante These aufgestellt, daß für personenbezogene Dienste die herrschenden Formen bürokratischer Leistungserbringung zunehmend problematisch würden, sie sich aber andererseits auch einer betriebswirtschaftlichen Rationalisierung und einer „Privatisierung“ im Sinne der Übertragung auf gewinnorientierte Privatunternehmen entzögen. Zweckmäßig erschien ihm, soziale Dienstleistungen stärker als bisher als die Selbstversorgungsvorgänge ergänzende Leistungen zu konzipieren³⁷⁾.

³⁵⁾ Beschluß des SPD-Parteivorstandes vom 31. 5. 1976, vgl. Bischoff/Nikus, S. 95 ff.

³⁶⁾ Beschluß des JUSO-Bundeskongresses vom 26.—28. 3. 1976 in Dortmund: Wirtschaftspolitische Lage und Alternativen sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik, zit. nach Bischoff/Nikus, S. 93.

³⁷⁾ Franz Xaver Kaufmann, Einführungsreferat zum Arbeitskreis III: Soziale Dienste und öffentliche Verantwortung. Hilft eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben?, SPD-Forum Zukunft, 25./26. Oktober 1979, Köln.

³⁴⁾ Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Deutscher Städtetag, Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 2, Köln 1976, vgl. Bischoff/Nikus, S. 73 ff.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Der DGB machte 1976 die Ablehnung aller Privatisierungsbestrebungen zu einem seiner Wahlprüfsteine für die Bundestagswahl³⁸⁾. In einer Grundsatzserklärung stellte der DGB fest, „daß — von Ausnahmen abgesehen — die Privatisierung öffentlicher Bereiche und Dienstleistungen weder für die öffentliche Finanzwirtschaft noch für die Bevölkerung, noch für die Arbeitnehmer Vorteile bringen würde. Im Gegenteil, die Privatisierung der Gewinne, um die es ja tatsächlich geht, würde langfristig die öffentlichen Finanzen noch mehr strapazieren, das Arbeitsplatzangebot verringern und die Arbeitssituation der Beschäftigten verschlechtern. Eine Privatisierung würde ferner viele einkommensschwächere Bürger von der Inanspruchnahme privatwirtschaftlich produzierter öffentlicher Güter ausschließen und auch das Risiko konjunktureller Schwankungen in der gesamten Volkswirtschaft vergrößern. Den Nutzen der Privatisierung hätte die private Wirtschaft, die sich die Rosinen aus dem Kuchen schneiden würde.“³⁹⁾

Der vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 2. Oktober 1979 beschlossene Entwurf für ein Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes erteilt allen Privatisierungsbestrebungen eine eindeutige Absage: „Der beschleunigte wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel fordert sozialstaatliches Handeln. Die Sicherung und der Ausbau sozialstaatlicher Leistungen und leistungsfähiger öffentlicher Einrichtungen erhöhen die Sicherheit, Freiheit und Selbstbestimmung der Arbeitnehmer. Darüber hinaus können sozialpolitische Maßnahmen wirtschaftliche Ungleichgewichte verringern, soziale Ungerechtigkeiten abbauen und die Lebensqualität für die Arbeitnehmer verbessern. Dazu bedarf es eines breiten Angebots öffentlicher Einrichtungen, Betriebe und Unternehmen. Wegen ihrer Verpflichtung auf ge-

³⁸⁾ In: Welt der Arbeit, Nr. 24 v. 11. Juni 1976, vgl. Bischoff/Nikusch, S. 134.

³⁹⁾ DGB-Grundsatzserklärung, abgegeben von Gerhard Schmidt, Mitglied des DGB-Bundesvorstands, am 14. Juni 1976, zit. nach Bischoff/Nikusch, S. 135.

⁴⁰⁾ Entwurf: Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Beschlossen vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 2. Oktober 1979, Düsseldorf 1979 (Hervorhebung von mir, M. G.).

⁴¹⁾ Heinz Kluncker, Sozialpolitische Aspekte der Entstaatlichung, in: Horst Hanusch (Hrsg.), Reform öffentlicher Leistungen, Baden-Baden 1978, S. 77-93, hier S. 85.

sellschaftliche Ziele und Aufgaben dürfen diese Einrichtungen nicht ausschließlich an ihrer Rentabilität gemessen werden. *Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ist mit sozialstaatlichen Grundsätzen unvereinbar.*“⁴⁰⁾

ÖTV und Deutscher Beamtenbund

Die Stellungnahmen der besonders betroffenen DGB-Einzelgewerkschaften (ÖTV, Postgewerkschaft, Eisenbahnergewerkschaft) bringen die Ablehnung der Privatisierung mit denselben Argumenten und, soweit dies noch möglich ist, noch entschiedener zum Ausdruck.

1978 hat der Vorsitzende der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Heinz Kluncker, die Haltung seiner Gewerkschaft noch einmal bekräftigt. Für ihn sind es „vornehmlich die sozialpolitischen Aspekte, die den Gewerkschaften die generelle Ablehnung von Privatisierungsmaßnahmen bei öffentlichen Dienstleistungen begründet erscheinen lassen“.

„Erhebliche negative sozialpolitische Folgewirkungen hat die Privatisierung in der Regel für die betroffenen Arbeitnehmer und für die betroffenen Bürger, die die entsprechenden Dienstleistungen nutzen.“ Als Stichworte nennt Kluncker:

1. Das Sorgetragen für Ausbildungs- und Arbeitsplätze
2. Die Arbeitsbedingungen
3. Die Lohnsituation
4. Die soziale Sicherung
5. Die Qualität der Dienstleistung
6. Qualifikation und Kontinuität der Arbeitskräfte, die die Dienstleistungen erbringen
7. Der Umfang der Dienstleistung und der Dienstleistungspalette
8. Die Preisgestaltung von Privatfirmen.“⁴¹⁾

Auf der ausschließlich dem Privatisierungsthema gewidmeten 21. beamtenpolitischen Arbeitstagung des *Deutschen Beamtenbundes* warnte der Vorsitzende des DBB, Krause, vor einer Ideologisierung der Diskussion und präziserte die Haltung seiner Organisation. Vor einer verantwortlichen Entscheidung sei auf jeder Ebene zu prüfen, „welche konkreten Umstände dafür maßgebend waren, daß die Aufgabe einst zu einer staatlichen gemacht worden ist, ob diese Umstände immer noch Gel-

tung haben und welche Folgen einer Privatisierung in Rechnung gestellt werden müssen". Insbesondere seien folgende Fragen zu klären:

Erstens: Inwieweit besteht ein öffentliches Interesse an der Leistung?

Zweitens: Könnte es hingenommen werden, wenn die Aufgabe in privater Hand schlechter erfüllt wird oder gar völlig vom Markt verdrängt wird?

Drittens: An welche Form staatlicher Kontrolle ist gegebenenfalls gedacht, um die ordnungsgemäße Durchführung in privater Hand zu gewährleisten? Welche Lasten und Kosten entstehen dadurch, auch im Blick auf den bürokratischen Aufwand?

Viertens: Inwieweit verändert sich die Versorgungslage der von den Leistungen abhängigen Bevölkerungsgruppen?

Fünftens: Entstehen für die öffentliche Hand finanzielle Folgelasten, etwa durch Subventionserfordernisse und dergleichen mehr?⁴²⁾

Pragmatiker: Die Kommunen

Zu den zahlreichen Äußerungen, wie sich die Entscheidungsträger verhalten sollten, kontrastieren die nüchternen Aussagen darüber, wie sie sich tatsächlich verhalten. Für die Städte und Gemeinden läßt sich feststellen, daß sie sich weniger an allgemeinen ordnungspolitischen oder sonstigen programmatischen Leitlinien orientieren, als vielmehr pragmatisch handeln. Konkret bedeutet das, daß sie zwischen den verschiedenen Forderungen, die an sie herangetragen werden (Kostensparnis, Interessen des öffentlichen Dienstes etc.), vielfach nach dem Prinzip des „Durchwurstelns“ (muddling through) operieren. Die Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters läßt unter diesen Umständen kaum eine Prognose über seine Haltung für oder wider die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zu. So wurden einige der spektakulärsten Privatisierungsaktionen in SPD-regierten Städten (z. B. Köln) durchgeführt, während umgekehrt die Hypothese naheliegt, daß CDU-Bürgermeister nicht immer geneigt waren, Privatisierungschancen zu nutzen, solange sich auch mit dem Status quo finanziell (und politisch) leben ließ. Für den Privatisierungsgegner H. Tofaute „beweist die Praxis vieler auch SPD-geführter Kommunen, daß sie einer Pri-

vatisierung in gewissen Grenzen und angesichts einer nicht rosigen Kassenlage nicht abhold sind“⁴³⁾.

Eine Untersuchung des deutschen Städte- und Gemeindebundes schließlich weist nach, daß das tatsächliche Verhalten der Gemeinden stark von ihrer Größe abhängt: Kleine Gemeinden greifen vielfach auf private Leistungsträger zurück. So lassen z. B. von 69 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen unter 10 000 Einwohnern alle 69 Gemeinden die Müllbeseitigung vornehmen. In der Größenklasse ab 50 000 Einwohner machen sieben Gemeinden die Müllabfuhr selbst und elf haben diese Aufgabe privatisiert⁴⁴⁾. In dieses Bild fügen sich die Warnungen des Vorsitzenden des Bayerischen Städteverbandes, OB Deimer, vor einer Ideologisierung der Privatisierungsdebatte⁴⁵⁾.

Skeptiker: Die Bürger

Schlaglichter auf die Einstellung der Bürger zum Thema „Privatisierung“ werfen einige demoskopische Untersuchungen, die allerdings mit „viel Salz“ zu nehmen sind. Nicht nur die Fragestellung, sondern auch die aktuelle finanz- und konjunkturpolitische Situation beeinflussen das Urteil des Bürgers, so daß die Antworten von gestern möglicherweise heute schon nicht mehr gelten. Noch schwerer wiegen die methodischen Einwände gegen Fragestellungen über hypothetische Alternativen, die eine reale Entscheidung nur sehr unvollkommen simulieren können. Trotz dieser Vorbehalte scheinen zwei Umfrageergebnisse erwähnenswert, die insgesamt Skepsis gegenüber Privatisierungsplänen signalisieren und

⁴³⁾ Hartmut Tofaute, Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte der Privatisierung unter besonderer Berücksichtigung gewerkschaftlicher Gesichtspunkte, in: WSI-Mitteilungen (1976) H. 7, S. 370—392, hier S. 382.

⁴⁴⁾ Diskussionsbeitrag des Beigeordneten Licht, Deutscher Städte- und Gemeindebund, in: Ver- und Entsorgung — Wer macht's. Podiumsveranstaltung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 23. 3. 1976 in Bad Neuenahr/Ahrweiler. Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, H. 24, Göttingen 1976, S. 19—21, hier zitiert nach Bischoff/Nikusch, S. 69 ff.

⁴⁵⁾ Josef Deimer, Privatisierung und soziale Verpflichtung der Stadt, in: Sparmaßnahmen der Städte: Rationalisierung — Privatisierung, Hrsg. Bayerischer Städteverband, Geschäftsstelle, München o. J. (1976), S. 18 ff., vgl. Bischoff/Nikusch, S. 77 ff.; sowie ders., Die öffentliche Aufgabenreform aus kommunaler Sicht, in: Horst Hanusch (Hrsg.), Reform öffentlicher Leistungen, Baden-Baden 1978, S. 95—110, bes. S. 108 f.

⁴²⁾ Alfred Krause, Schlußwort zur 21. beamtenpolitischen Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes vom 7.—9. 1. 1980.

(nicht überraschend) eine Präferenz für den Status quo dokumentieren. Nur 35 % hielten 1975 eine Privatisierung der Müllabfuhr für sinnvoll, bei Kindergärten und Krankenhäu-

sern sind es gar nur 18 % bzw. 11 %⁴⁶⁾. Andererseits traten 1974 55 % der Bundesbürger dafür ein, daß die Ölgesellschaften in staatlicher Hand sein sollten⁴⁷⁾.

Interessenlogik

Die Argumente der einzelnen Gruppen liefern wichtige Aufschlüsse über die politische Strategie, die in der Auseinandersetzung um die Privatisierung verfolgt wird. Über die Interessenlage geben sie allerdings nur unzureichend Auskunft. So gehört es zum Einmaleins jeder Interessenpolitik, das eigene Interesse mit dem Gemeinwohl identisch erscheinen zu lassen (bündigster Ausdruck dieses Verfahrens war der Slogan: „Hat der Bauer Geld, hat's die ganze Welt“). Zur Ergänzung des Bildes soll in einer elementaren „Interessenlogik“ gezeigt werden, wie sich aus unterschiedlichen Rollen im politischen Spiel, unterschiedlichen Informationsvoraussetzungen etc. das konkrete Verhalten der Beteiligten und der Ablauf der Privatisierungsdiskussion in der Bundesrepublik erklären lassen. Methodisch gesehen handelt es sich natürlich nicht um eine vollständige Erklärung, sondern um eine Erklärungsskizze.

Mindestens vier Gruppen bzw. deren Interessen müssen in einer Erklärung der Gesamtsituation berücksichtigt werden:

1. Die Parteien bzw. Politiker auf Bundes- bzw. Landesebene,
2. die Kommunalpolitiker,
3. die Bürger,
4. die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und ihre Interessenvertretungen.

Die Analyse könnte durch Einbezug weiterer Gruppen verfeinert werden, z. B. der Medien, der Wissenschaft etc.

Die Parteien bzw. die Politiker

Das Verhalten der Politiker/Parteien läßt sich häufig, zumindest in erster Annäherung, aus

dem Stimmenmaximierungskalkül erklären⁴⁸⁾. Zunächst bedeutet dies nur, daß Politiker bei ihren Handlungen die Rückwirkungen auf die Wahlentscheidung der Bürger in ihre Überlegungen einbeziehen. Es bedeutet nicht — und auf dieses Mißverständnis trifft man häufig —, daß der Politiker sich für nichts anderes interessiert als für Wählerstimmen und das politische Amt als Selbstzweck betrachtet. Stimmenmaximierung als Ausdruck des Bemühens, im politischen Wettbewerb zu überleben, ist mit einer Vielzahl von Motiven vereinbar — mit dem Streben nach dem Gemeinwohl (in der jeweiligen Auslegung) ebenso wie mit egoistischem Machtstreben.

Eine der wichtigsten Konsequenzen stimmenmaximierenden Verhaltens in Zweiparteiensystemen (oder Quasi-Zweiparteien-Systemen wie der Bundesrepublik) ist die Tendenz zur Angleichung der Parteiprogramme und der Kampf um die politische Mitte⁴⁹⁾. Um die Wähler in der Mitte nicht zu verlieren, sind die Parteien gezwungen, ihr Programm stark mit Kompromissen zu durchsetzen, möglichst vielen Wählerinteressen gleichzeitig zu entsprechen und keine Gruppe von vornherein zu Gegnern zu machen. Die Parteimitglieder dagegen sehen die „Verwässerung“ der Programme eher zwiespältig: Sie würden eine konsequentere Verwirklichung ihrer Ideologie vorziehen, akzeptieren aber (oft zähneknirschend) das Anpassungsverhalten ihrer Partei, solange es im Interesse der Erreichung oder Erhaltung der Regierungsmacht notwendig erscheint.

Das Bestreben, möglichst vielen Gruppen etwas zu bieten, stößt auf natürliche Grenzen; sie liegen bei der Regierungspartei in den finanziellen Ressourcen, bei der Opposition (die theoretisch allen alles versprechen könnte) im Verlust der Glaubwürdigkeit. Regierung und

⁴⁶⁾ EMNID-Umfrage von 1975, zitiert nach: CDU-Bundesgeschäftsstelle — Planungsgruppe (Hrsg.): *Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln*. Dokumentation zur wissenschaftlichen Fachtagung der CDU am 19. und 20. April 1978.

⁴⁷⁾ Allensbach-Umfrage 1974, zitiert nach: CDU-Bundesgeschäftsstelle — Planungsgruppe (Hrsg.): *Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln*. Dokumentation zur wissenschaftlichen Fachtagung der CDU am 19. und 20. April 1978.

⁴⁸⁾ Vgl. Philipp Herder-Dorneich, Manfred Groser, *Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, Göttingen 1977.

⁴⁹⁾ Vgl. vor allem Anthony Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968; weiterführend Herder-Dorneich/Groser, S. 118 ff.

Opposition können versuchen, die Grenzen hinauszuschieben; die Regierung vor allem durch Verschuldung, d. h. dem Versuch, die Verteilungskonflikte in der Gegenwart zu Lasten der Zukunft zu lösen; die Opposition, indem sie den einzelnen Gruppen die Vorteile der Oppositionspolitik deutlich macht, während die Belastungen nicht in ähnlicher Weise konkretisiert werden. Der Regierung steht diese Taktik nur begrenzt offen, denn von Zeit zu Zeit ist sie gezwungen, durch Anhebung des Steuerniveaus für die Finanzierung der Begünstigungen zu sorgen und dabei auch bezüglich der Verteilung der Belastungen Farbe zu bekennen. Im übrigen gilt die Erkenntnis der Finanzpsychologie, daß unmerkliche Belastungen vorgezogen werden, während bei den Begünstigungen auf eine hohe Aufmerksamkeitswirkung bei den Betroffenen geachtet wird.

Kommunalpolitiker

Kommunalpolitiker sind zunächst und vor allem Politiker — insofern gilt das vorhin Gesagte auch für sie. Sie unterliegen aber zu meist stärkeren finanziellen Restriktionen als die Politiker auf anderen Ebenen. Ihre Möglichkeiten zu Steuererhöhungen und zur Ausdehnung der Verschuldung sind vergleichsweise begrenzt. Als infolge des konjunkturellen Einbruchs in der Bundesrepublik die Steuereinnahmen generell sanken, wurden die Städte und Gemeinden davon besonders betroffen. Auf der Ausgabenseite haben die Gemeinden vor allem an den Folgekosten von Investitionen (Personalaufwand, z. B. für den Betrieb eines Schwimmbades) zu tragen, während sich an den Investitionen selbst häufig der Bund bzw. das Land beteiligen. Der Zwang, bei den Personalkosten Einsparungen vorzunehmen, ist unter diesen Umständen für die Kommunen besonders groß.

Dies erklärt, daß das Thema „Privatisierung“ von den Kommunalpolitikern vielfach ohne ideologische Scheuklappen und unter besonderer Betonung des finanziellen Entlastungseffekts diskutiert wird. In der kommunalpolitischen Praxis spielen zudem grundsätzliche ordnungspolitische Auseinandersetzungen eine geringere Rolle als auf den anderen Ebenen der Politik. Zwar mag sich mancher SPD-Bürgermeister, der sich gegen die Linie seiner Partei zu Privatisierungsmaßnahmen entschloß, in dieser Zwickmühlensituation nicht sehr wohl gefühlt haben. Immerhin konnte er, vor allem in kleineren Gemeinden,

davon ausgehen, daß der schädliche Einfluß seiner abweichenden Entscheidung auf die Glaubwürdigkeit der Gesamtpartei kaum spürbar ist.

Andererseits ist für das Image der Kommunalpolitiker ein reibungsloses Verhältnis zur Verwaltung von zentraler Bedeutung. Störungen dieses Verhältnisses durch anhaltende Auseinandersetzungen über Privatisierungsmaßnahmen können für sie negativ zu Buche schlagen.

Die Bürger

Einstellung und Verhalten der Bürger sind z. T. von Widersprüchen gekennzeichnet. Dem Interesse an der Ausdehnung der Staatsleistungen steht das Interesse an einer möglichst niedrigen Steuer- bzw. Gebührenbelastung entgegen. Die Kritik der Bürger richtet sich vielfach auch gegen die mangelnde Qualität von bürokratisch erbrachten Leistungen (Langsamkeit, mangelnde Flexibilität, Amtston etc.).

In seiner Eigenschaft als Wähler kann der Bürger versuchen, das staatliche Güterangebot und die Steuerlastquote zu beeinflussen. Dabei sind allerdings zwei wichtige Einschränkungen zu beachten: In repräsentativen Systemen trifft der Bürger seine Entscheidung nicht über einzelne öffentliche Güter bzw. Steuern, sondern über hochaggregierte Bündel von Begünstigungen und Belastungen, die ihm von den konkurrierenden Parteien zur Entscheidung vorgelegt werden (anders z. B. im politischen System der Schweiz mit seinen zahlreichen Einzelabstimmungen). Zudem trifft er seine Entscheidung als einer unter vielen Wählern, kann also davon ausgehen, daß seine einzelne Stimme nur in den seltensten Fällen entscheidend sein wird. Entsprechend gering ist das Interesse vieler Wähler, sich über die politischen Einzelfragen intensiv zu informieren, zumal viele Probleme (z. B. die Verteilung der Steuerlast, die Verteilungswirkungen öffentlicher Leistungen) selbst für den finanzwissenschaftlichen Experten nur schwer durchschaubar sind. In so komplexen Entscheidungssituationen bieten sich dem Wähler mehrere Möglichkeiten der Entlastung an: die Entwicklung einer habituellen Parteipräferenz, die die Information über die sachlichen Alternativen überflüssig macht; die Orientierung an Ideologien mit ähnlicher Wirkung; die Ausrichtung an den Persönlichkeiten der Kandidaten etc.

Zu dem in der Regel niedrigen Informationsstand tritt als weiterer Einflußfaktor das „Gesetz der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse“ (Böhm-Bawerk) und der Vergessensfaktor⁵⁰⁾. Verschuldungsstrategien haben nicht zuletzt deshalb Erfolg, weil die wenigsten Bürger die zukünftigen Belastungen (durch die Tilgung der Schuldenlast) als heute entscheidungsrelevant betrachten. Durch die Wirksamkeit des Vergessensfaktors ist es möglich, Begünstigungen und Belastungen über die Legislaturperiode so zu verteilen, daß besonders schmerzhaft Belastungen zum Zeitpunkt der Wahlentscheidung schon wieder vergessen sind.

Neben der Betätigung im Wahlakt gibt es für den Bürger weitere Möglichkeiten, seine Interessen in den politischen Prozeß einzubringen, z. B. durch den Beitritt in einen Verband. Gerade sehr allgemeine Interessen (z. B. jene des Steuerzahlers) erweisen sich aber als sehr schwer organisierbar. Die Existenz des Bundes der Steuerzahler gilt nicht als Gegenbeweis, denn gemessen an der Gesamtzahl der Betroffenen (und von seinen Aktivitäten Begünstigten) ist der Organisationsgrad sehr gering.

Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes

Das Interesse des Bürgers und Wählers an der Gestaltung der Staatsaufgaben folgt aus seiner Rolle als Konsument der Staatsleistungen und als Steuerzahler. Innerhalb der Bürger- bzw. Wählerschaft gibt es jedoch eine quantitativ beachtliche Zahl von Personen, die in ihrer Rolle als Produzenten öffentlicher Leistungen zusätzlich zu diesem allgemeinen Interesse ein starkes Einkommens- und Arbeitsplatzinteresse ins Spiel bringen. Ihr Organisationsgrad und ihre Konfliktfähigkeit sind z. T. be-

trächtlich. Neben dem Instrument der Wählerstimmen verfügen sie über weitere Machtinstrumente zur Durchsetzung ihrer Interessen. In einer Fallstudie über Privatisierungsbestrebungen werden diese Faktoren als maßgeblich erkannt: „Der Protest und der Widerstand der Arbeitnehmer ist neben dem Kriterium der Kosten die Variable, die über das Ausmaß der Privatisierung und auch der Rationalisierung entscheidet. Eine Privatisierung etwa wird sich nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten durchsetzen lassen, wenn nicht ein gewisses Maß an Übereinstimmung zwischen Verwaltung und den Beschäftigten besteht, die sich ausdrückt in der Zusammenarbeit von Verwaltung und Gesamtpersonalrat. Die Politik des letzteren bestimmt also entscheidend über den Verlauf von Privatisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen mit.“⁵¹⁾

Selbst unter der Voraussetzung, daß eine bestimmte Privatisierung unzweifelhafte Kostenersparnisse erbringt, ist nach der Interessenlogik eine solche Entscheidung nicht zwingend zu erwarten. Die Bürger werden über das Ausmaß der Kostenentlastung kaum informiert sein — zudem berührt jede einzelne Kostenersparnis im öffentlichen Haushalt nur einen infinitesimalen Teil ihrer Steuerlast. Dieser nur indirekten Beziehung des Bürgers zur einzelnen Privatisierungsmaßnahme steht das hochorganisierte und konfliktfähige Interesse der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes gegenüber, die (legitimerweise) ihren sozialen Besitzstand zu halten trachten. Nur wenn starker Druck von der Finanzseite als zusätzlicher Faktor ins Spiel kommt, ist unter diesen Kräfteverhältnissen eine Entscheidung der Kommunalpolitiker für die Privatisierung zu erwarten.

Fazit

In der Bundesrepublik ist es den Befürwortern der Privatisierung bisher nicht gelungen, dem Privatisierungsthema im Rahmen einer allgemeinen ordnungspolitischen Offensive zum Durchbruch zu verhelfen. Während in der ordnungspolitischen Argumentation neben dem Ziel der Kostensenkung weitreichende andere Ziele (mehr Selbständigkeit, Entstaatlichung, Wettbewerb, Wahlfreiheit etc.) verfolgt wur-

den, spielte sich die Praxis der Privatisierung unterhalb der ordnungspolitischen Ebene und unter starker Betonung des finanziellen Aspektes ab. Das Urteil des Finanzkammerers wog mitunter schwerer als das Urteil der Parteipolitiker.

⁵⁰⁾ Zu beiden Faktoren vgl. Herder-Dorneich, Groser, *Ökonomische Theorie* ..., S. 169 ff.

⁵¹⁾ Heiner Minssen, Fallstudie über die Privatisierung der Gebäudereinigung bei der Stadt Hildesheim, in: *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, Bd. 3, hrsg. v. Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Stuttgart 1977, S. 49—77, hier S. 75.

Das Kräfteverhältnis kehrt sich um, sobald eine entspanntere Finanzsituation den Gemeinden die Beibehaltung ihrer traditionellen Wege der Aufgabenerfüllung erlaubt. Die Durchsetzung von Innovationen — und jede größere Privatisierungsaktion ist zumindest lokal eine beträchtliche politische Innovation — stellt für alle Beteiligten eine Herausforderung dar, der sie sich verständlicherweise gerne entziehen, wenn der äußere Druck fehlt.

Nur konstanter Druck von der Finanzierungsseite könnte die verantwortlichen Kommunalpolitiker zwingen, sich Vorbehalte gegen Innovationen nicht leisten zu können. Wenn die psychologische Theorie von den kognitiven Dissonanzen recht hat, wird in diesem Fall einem pragmatischen Handeln eine pragmatische Rechtfertigung nachgeliefert, welche dann die Diskrepanz zwischen Handeln und Ideologie vermindert.

Kann der Markt, was der Staat nicht kann?

Anmerkungen zur ökonomischen Theorie des Staatsversagens

Die Diskussion um Staat und Politik in westlichen Industriegesellschaften beflügelt ein neues Stichwort: Es heißt *Staatsversagen* und hat, gemessen an früheren Auseinandersetzungen um Legitimationskrise¹⁾ oder (Un-)Regierbarkeit²⁾, unbestreitbar den Vorzug, den „Schuldigen“, um den es geht, kurz und bündig beim Namen zu nennen.

Zwei Varianten der Theorie vom Staatsversagen sind inzwischen in Umlauf und erfreuen sich bislang noch unterschiedlicher Publizität: Die eine wird von ökologisch orientierten³⁾, eher dem linken Lager zuzuordnenden Sozial-

wissenschaftlern vertreten, die andere Position verfechten seit geraumer Zeit vorwiegend konservativ-liberale Wirtschaftswissenschaftler⁴⁾. Zumindest in bezug auf die zweite Variante scheint die Zeit reif, die verstreuten Argumente zusammenzufassen und sie kritisch zu durchleuchten: In Abschnitt I werden die Argumentationslinien der ökonomischen Theorie des Staatsversagens in Grundzügen, wenn auch notgedrungen verkürzt, nachgezeichnet. Abschnitt II setzt sich mit den Thesen auseinander und sucht sie zu relativieren, indem er ihnen Positionen der Theorie des Marktversagens gegenüberstellt.

I. Woran der Staat scheitert — Kernthesen der ökonomischen Theorie des Staatsversagens

Im wesentlichen fußt die ökonomische Theorie des Staatsversagens auf Prämissen, die Recktenwald — beinahe axiomatisch — als „Gründerfahrungen der Menschheit“⁵⁾ verstanden wissen will:

— *Der Mensch setzt sich mehr für sich selbst als für andere ein.*

Er entscheidet rational, um seinen Eigennutz zu maximieren, und bringt notfalls auch auf Kosten anderer sein Schäfchen ins Trockene. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Politiker, Beamte, aber auch Wähler nicht vom normalen Marktteilnehmer, der eine Produktions- oder Kaufentscheidung zu treffen hat⁶⁾.

— *Güter, die ihn wirklich oder vermeintlich nichts kosten, ver- oder gebraucht der Mensch verschwenderisch. Was vielen oder allen gehört, pflegt er weniger gut als das, was er selbst sein eigen nennt.*

Damit einher geht eine Neigung zur Vergeudung kollektiv genutzter Ressourcen: Sobald Güter und Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden, deren Nutzen und Kosten nicht eng und für den Betroffenen sichtbar über den Preis miteinander verknüpft sind, ist die Gefahr verschwenderischen Umgangs groß.

Ausgehend von diesen Grundannahmen, stützt sich dann die Theorie des Staatsversagens im einzelnen auf folgende Argumente:

¹⁾ Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973; Claus Offe, Krisen des Krisenmanagement: Elemente einer politischen Krisentheorie, in: M. Jänicke (Hrsg.), Herrschaft und Krise, Opladen 1973, S. 197 ff.

²⁾ Wilhelm Hennis et al. (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. I u. II, Stuttgart 1977 u. 1979.

³⁾ vgl. hierzu Martin Jänicke in dieser Ausgabe S. 29—39.

⁴⁾ Wir beziehen uns im folgenden vornehmlich auf: Horst Claus Recktenwald, Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer Theorie des ökonomischen Staatsversagens, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Bd. 23, Tübingen 1978, S. 155 ff.; Roland Vaubel, Wenn Beamte Unternehmer spielen ... Die ökonomische Theorie des Staatsversagens, in: Die Zeit, Nr. 45 v. 2. November 1979, S. 34; Wolfram Engels, Mehr Markt. Soziale Marktwirtschaft als politische Ökonomie, Stuttgart 1976; W. Engels/H. H. Wenkebach, Sozial- und Verteilungspolitik. Gedanken zu ihrer Weiterentwicklung, Köln 1979. Die beiden letztgenannten Arbeiten verstehen sich zwar nicht expressis verbis als Beiträge zu einer Staatsversagenstheorie; die dort vertretenen Positionen fügen sich jedoch nahtlos in deren Argumentationsraster ein.

⁵⁾ Recktenwald, a. a. O., S. 157.

⁶⁾ Vaubel, a. a. O., S. 34.

1. Unser staatliches Finanz- und Haushaltswesen ist so organisiert, daß es die Vergeudung öffentlicher Mittel begünstigt. Denn lediglich 8—10 Prozent der von der öffentlichen Hand erbrachten Leistungen werden über die sogenannten Entgeltabgaben (also nach dem Grundsatz: wer nutzt, der zahlt) finanziert; die restlichen 90—92 Prozent werden aus Steuern und Krediten erbracht⁷⁾. Diese *Entkoppelung von Leistung und Gegenleistung* führt dazu, daß der Bürger, der öffentliche Leistungen bezieht, dies ohne „Preisbewußtsein“ tut; es fehlen Anreize zu sparsamem Umgang mit solchen Leistungen, aber auch zur Anspruchsbegrenzung des einzelnen gegenüber dem Staat.

2. In dem riesigen, verzweigten Apparat, der das Gemeinwesen mit Kollektivgütern versorgt, finden sich *Leerlauf und Schwächen* auf allen Ebenen. Das politisch-administrative Räderwerk ist zu kompliziert; infolge eingebauter *Expansionstendenzen* wird es immer komplizierter⁸⁾, die Koordinationsschwierigkeiten wachsen, der Anteil der Verwaltungsverwaltung (also der Beschäftigung der Verwaltung mit sich selbst) nimmt zu, der Apparat wird schwerfälliger und neuerungsfeindlicher, erzeugt Entfremdung und verstrickt sich in Widersprüche⁹⁾. Zwei amerikanische Forscher haben dies jüngst auf die Frage zugespielt, ob der Staatsapparat überhaupt noch in der Lage sei, sich selbst zu steuern, und sind zu dem Ergebnis gelangt, daß es für eine Behörde (z. B. ein Ministerium) schon heute leichter ist, bestimmte notwendig werdende Steuerungsmaßnahmen gegenüber der privaten Wirtschaft als gegenüber rivalisierenden staatlichen Instanzen (also: öffentlichen Unternehmen, anderen Ministerien, Kommunalverwaltungen etc.) durchzusetzen¹⁰⁾. Engels resümiert: „Die Bürokratie muß vor ihrem eigenen Fleiß kapitulieren; aus Ordnung wird Unordnung, aus Absicht Zufall.“¹¹⁾

3. Um dies wenigstens punktuell zu konkretisieren: Hinderlich ist der öffentlichen Verwaltung ihr *dysfunktionales Anreizsystem*, das weder effizientes Handeln genügend belohnt, noch ineffizientes Verhalten hinreichend bestraft. Ein Zwang zur Leistung, wie er über den Konkurrenzmechanismus am Markt gegeben

ist, ist im System öffentlicher Verwaltung nicht institutionalisiert¹²⁾. Ist dann noch das Berufsethos der Beamten als leistungsmotivierender Faktor im Schwinden begriffen¹³⁾, so potenzieren sich Fehlleistungsanfälligkeit und Neigung zum Schlendrian.

Soweit das Eigeninteresse offen oder latent das Handeln bestimmen kann, mündet dies eher in eine Kosten- und Ausgabenexpansion als in eine Produktivitätssteigerung: Macht, Prestige und persönlicher Aufstieg eines Staatsdieners spiegeln sich wider in der Zahl der Mitarbeiter, über die er als Vorgesetzter befiehlt, und im Volumen des Haushaltstitels, den er jährlich verausgaben kann¹⁴⁾. Auch insofern hat also der öffentlich Bedienstete ein Interesse an der Aufblähung der öffentlichen Verwaltung.

4. In großen Behörden mit einer Vielzahl von Hierarchieebenen kommt es zu *Informationsverzerrungen*, die ihrerseits zu Fehlentscheidungen führen. Informationen, die innerhalb des Apparates von unten nach oben wandern, werden auf jeder Vorentscheidungsebene modifiziert — ein Prozeß, der obendrein noch durch das Beurteilungswesen im öffentlichen Sektor verstärkt wird: Weil das eigene Fortkommen vom Wohlwollen des Vorgesetzten abhängt, wird der karrierebewußte Mitarbeiter sich dessen Gunst versichern wollen, indem er die für ihn „günstigen“ Informationen nach oben meldet, die weniger erfreulichen dagegen nach Möglichkeit zurückbehält¹⁵⁾. Ähnlich dürfte übrigens auch sein weniger aufstiegsorientierter Kollege handeln, der nur in seiner „Leistungs-nische“ vom Chef unentdeckt bleiben möchte.

Werden so auf jeder Hierarchiestufe 10 Prozent Information weggelassen oder verfälscht, kommt schließlich „oben“ etwas ganz anderes an, als unten eingespeist wurde¹⁶⁾. Will der Vorgesetzte diesen Effekt verhindern, so muß er sich mehr Informationen beschaffen — z. B. indem er Kompetenzen überlappen läßt. Dies und das Erfordernis, die sich überschneidenden Aktivitäten dann wieder zu koordinieren, blähen den Verwaltungsapparat weiter auf¹⁷⁾.

5. Die öffentliche Verwaltung arbeitet mit einem antiquierten kameralistischen Rech-

⁷⁾ Recktenwald, a. a. O., S. 157.

⁸⁾ Ebd., S. 157f.

⁹⁾ Vgl. Engels, a. a. O., S. 43.

¹⁰⁾ James Q. Wilson/Patricia Rachal, Can the government regulate itself?, in: Public Interest Nr. 46/1977, S. 3ff.

¹¹⁾ Engels, a. a. O., S. 43.

¹²⁾ Recktenwald, a. a. O., S. 158f.

¹³⁾ Ebd.

¹⁴⁾ Vaubel, a. a. O., S. 34; vgl. auch: Engels/Wenkebach 1979, S. 52.

¹⁵⁾ Vaubel, a. a. O., S. 34.

¹⁶⁾ Engels, a. a. O., S. 42.

¹⁷⁾ Vaubel, a. a. O., S. 34.

nungswesen, in dem Haushalts-, Finanz- und Vermögensrechnung kaum miteinander verknüpft sind, und das über den Ertrag, die Leistung, den gestifteten Nutzen oder gar die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen nichts aussagt. Die Rechnungshöfe beschränken ihre Kontrollen im wesentlichen auf die Vorschrittmäßigkeit der Mittelverwendung. Das ganze System ist allein auf das Verwalten von Geldmitteln angelegt, ohne der politischen Führung hinreichende Entscheidungshilfen zur Verfügung zu stellen¹⁸⁾.

Was Recktenwald *Budgetversagen* nennt¹⁹⁾, wird aber auch durch das Verfahren bei der Erstellung der Haushaltspläne Jahr für Jahr mitverursacht. Routinemäßig werden zumeist die Vorjahresansätze fortgeschrieben, also als „Sockel“ für den jeweils neuen Etat übernommen. Mit dieser Praxis lassen sich zwar Entscheidungsprozesse enorm vereinfachen und Verteilungskonflikte minimieren, weil nur noch über die Verteilung der Zuwachsraten politisch entschieden werden muß. Sie hat aber auch den Effekt, daß einmal in Gang gebrachte Programme nahezu automatisch und oft am tatsächlichen Bedarf vorbei weiterlaufen, während für neue Prioritäten dann die verbleibenden Mittel zu knapp sind²⁰⁾.

6. Mit ihren Planungen und Entscheidungen verursacht die staatliche Bürokratie ebenso *externe Effekte* wie der Markt. Engels nennt als Beispiel einen über Jahre hinweg regelmäßig wiederkehrenden Verkehrsstau an einem bestimmten Autobahn-Engpaß: „Der Zeitverlust und Benzinverbrauch der Autofahrer in dieser Zeit dürfte bei 30 Millionen gelegen haben. Aber diese Kosten tauchten in der Kalkulation der staatlichen Bauämter nicht auf — sonst hätte man gemerkt, daß es viel billiger gewesen wäre, eine Million zuzulegen“ (um das Nadelöhr zu beseitigen)²¹⁾.

7. Systembedingte Tendenzen zu einer ineffizienten Kosten- und Ausgabenexpansion werden noch verstärkt, wenn ein „massives Gewerkschaftsmonopol“²²⁾ jährlich Einkommens- und Strukturverbesserungen durchzusetzen vermag, die den Beitrag der Staatsbedienste-

ten zur Produktivitätszunahme übersteigen, und wenn diejenigen, die den Staat als Arbeitgeber bei Tarifverhandlungen vertreten, selbst von den Verbesserungen, die die Gegenseite durchsetzt, profitieren. Als Beispiel für die *Selbstbedienung der Staatsdiener* führt Recktenwald das Jahr 1974 an, in dem die öffentlichen Lohnkosten um rund 18 Prozent, das Sozialprodukt dagegen nur um 4 Prozent gewachsen seien²³⁾.

8. Selbst wenn der Staat seine Dienste gegen Entgelt in Form von Gebühren, Beiträgen und Preisen anbietet, sind „Ansätze zur Ineffizienz und zur unsozialen Verteilung gleichsam ins Verwaltungssystem einprogrammiert“²⁴⁾: Meist verfügt die öffentliche Hand dann über eine *Monopolstellung*, die sich ausnützen läßt, um Angebote zu Lasten der Bevölkerung einzuschränken oder zu verschlechtern bzw. um Preise und Gebühren stärker zu erhöhen, als dies zum Inflationsausgleich nötig wäre²⁵⁾.

Weil Monopolbildung vor lästiger Konkurrenz schützt, entspricht sie im übrigen auch der Interessenlage der öffentlich Bediensteten²⁶⁾.

9. Nicht nur die Bürokratie, auch der politische Prozeß trägt sein Scherflein zum Staatsversagen bei. So führen *demokratische Abstimmungen* mitunter zu unauflösbaren Paradoxien, weil sich individuelle Präferenzen nicht ohne weiteres zu gesellschaftlichen Prioritäten aufsummieren lassen. Dies läßt sich an einem einfachen Beispiel zeigen. In X-Stadt muß eine Müllverbrennungsanlage gebaut werden. Drei alternative Standorte A, B und C sind im Gespräch; keiner ist so ideal, daß sich die 25 Ratsmitglieder von vornherein mehrheitlich darauf einigen könnten. Vielmehr beurteilen sie — je nach Stadtbezirk, den sie vertreten, oder auch je nach Fraktionszugehörigkeit — die relative Standortgunst unterschiedlich wie folgt:

²²⁾ Recktenwald, a. a. O., S. 159.

²⁴⁾ Ebd., S. 161.

²⁵⁾ Ebd. In bezug auf die von Staatsunternehmen verfolgte Gebührenpolitik sind sich die Staatsversagenstheoretiker allerdings uneins; bei Vaubel, a. a. O., S. 34, heißt es dazu: „Der rationale Beamte wird sich auch dafür einsetzen, daß die von ihm und seinen Untergebenen erzeugten Güter und Dienstleistungen zu einem möglichst geringen Preis ... angeboten werden; denn je niedriger der Preis, desto höher die Nachfrage und somit die Chance einer Stellenausweitung. Das Resultat sind nicht nur hoch-defizitäre Staatsbetriebe, sondern auch eine Verschwendung von Arbeitskraft.“

²⁶⁾ Vaubel, a. a. O., S. 34.

¹⁸⁾ Recktenwald, a. a. O., S. 159f.; vgl. auch Engels/Wenkebach, a. a. O., S. 51 ff.

¹⁹⁾ Recktenwald, a. a. O., S. 159.

²⁰⁾ Vgl. als grundlegende Analyse staatlicher Budgetierungsverfahren: Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1975².

²¹⁾ Engels, a. a. O., S. 31 f.

²²⁾ Recktenwald, a. a. O., S. 159.

Zahl der Rats- mitglieder	10	8	7
Standort- rangfolge	A B C	B C A	C A B

Bei Einzelabstimmung über die Alternativen ergibt sich keine eindeutige Entscheidung: Läßt der Bürgermeister über A und B zuerst abstimmen, so lautet das Votum 17:8 für den Standort A. Würde sodann über B und C entschieden, so ergäbe sich ein Stimmenverhältnis von 18:7 zugunsten von B. Danach wäre also aus der Sicht des Ratskollegiums A der beste geeignete und C der wenigstgeeignete Standort.

Stellt der Ratsvorsitzende dagegen zunächst die Alternativen A und C zur Abstimmung, präferieren 15 Mandatsträger die Lösung C und nur 10 die Lösung A.

Es lassen sich zwar die Präferenzen der einzelnen Ratsherren, nicht aber die des Ratskollegiums eindeutig ermitteln. Welche Lösung tatsächlich realisiert wird, hängt letztlich von Prozessen der Koalitionsbildung, des Aushandelns und Taktierens ab. Keine der denkbaren Entscheidungen wird jedoch die ursprünglichen Präferenzen der Ratsmitglieder zweifelsfrei und unverfälscht widerspiegeln.

Die Demokratietheorie kennt viele ähnliche Fälle, bei denen letztendlich der „Zufall“ entscheidet²⁷⁾. Und nicht nur in X-Stadt weiß der gefuchste Bürgermeister aus Erfahrung, daß er mit der Festlegung der Abstimmungsreihenfolge mitunter auch Einfluß auf die Entscheidung selbst gewinnen kann, die seine Ratsherren zu treffen haben.

10. Problematische Wahlergebnisse kommen aber auch — so unsinnig dies zunächst scheinen mag — durch *rationales Abstimmungsverhalten* zustande: „Der rationale Wähler weiß, daß das Gewicht seiner Stimme minimal ist, wenn 40 Millionen Menschen ihre Stimme abgeben. Es beträgt ein Vierzigmillionstel, und auch dies nur, wenn das Rennen zwischen den Parteien offen erscheint. Dies erklärt, warum es sich für den Wähler viel weniger lohnt, sich über politische Streitfragen zu informieren, als für den Marktteilnehmer, die Marktlage zu

²⁷⁾ Vgl. — mit einem etwas anders gelagerten Beispiel — die Darstellung bei Engels/Wenkebach, a. a. O., S. 16 ff.; entdeckt hat derartige Abstimmungsparadoxien Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York 1963; sie werden in der Literatur nach ihm als Arrow-Problem benannt.

erkunden. Nur im Markt zählt seine Stimme voll... Hinzu kommt, daß die gesellschaftlichen Zusammenhänge komplizierter und schwerer zu verstehen sein dürften als die Preissignale des Marktes. Der rationale Wähler nimmt nur die ‚billigsten‘ Informationen auf — zum Beispiel, welcher der Kandidaten der sympathischste ist — und die Politiker kommen dem informationskostenbewußten Wähler entgegen und bieten ihm statt vieler genauer Informationen ein fertig geschnürtes Paket: eine Ideologie.“²⁸⁾

11. Der *Zeithorizont von Politikern* erstreckt sich jeweils vorrangig auf den Rest der begonnenen Legislaturperiode; der nächste Wahltermin ist für sie der zukunftsentscheidende Stichtag.

Wenn sie um ihre Wiederwahl bangen müssen, neigen sie dazu, uns mit Wahlgeschenken zu beglücken. Dagegen werden sie die Finger von Projekten lassen, deren Kosten bald, deren Erträge aber erst nach dem Wahltag anfallen; die Ernte könnte ja sonst womöglich der politische Gegner in die Scheuer einfahren. Langfristige Vorsorge wird so erheblich erschwert²⁹⁾.

Da Wahlentscheidungen nicht unerheblich von der wirtschaftlichen Situation beeinflusst werden, besteht für Politiker ein starkes Interesse, vor dem Wahltermin eine rosige konjunkturelle Lage zu schaffen — der Abschwung folgt dann später. Konjunkturzyklen werden mithin als (wahl-)politisches Phänomen gedeutet³⁰⁾.

12. Last not least: Ein System, das unter den skizzierten Bedingungen „funktioniert“, schafft mit den ihm anvertrauten Geldmitteln neue *Verteilungsungerechtigkeiten*³¹⁾.

Schon weil „in der Demokratie die Umverteilung von der Mehrheit vorgenommen“ wird und die „entscheidende Stimme... der ‚mittlere Wähler‘“ anbietet, kommen „Transfers nicht nur den Bedürftigen, sondern auch in disproportionaler Weise der Mittelschicht zugute“³²⁾.

Und selbst dort, wo staatliche „Hilfe“ den richtigen Adressaten erreicht, bleibt sie problema-

²⁸⁾ Vaubel, a. a. O., S. 34.

²⁹⁾ Vgl. Vaubel, a. a. O., S. 34.

³⁰⁾ Ebd.; Milton Friedman, *Recession Scenarios*, in: *Newsweek* v. 22. Mai 1978, S. 48; ausführlicher hierzu: Bruno S. Frey, *Das Problem der politischen Konjunkturzyklen*, in: *Der Bürger im Staat* 1975, Heft 4, S. 290 ff.

³¹⁾ Recktenwald, a. a. O., S. 159; Engels/Wenkebach, a. a. O., S. 21 ff.

³²⁾ Vaubel, a. a. O., S. 34.

tisch: Der anonyme Transfer muß gesetzlich geregelt sein, der Antragsteller erhält einen Rechtsanspruch auf öffentliche Leistung. „Aus dem Bittsteller und Almosenempfänger wird ein selbstbewußt fordernder ‚Unterprivilegierter‘. Da der Empfänger nur sein Recht wahrzunehmen glaubt, erlischt der moralische Antrieb zur Selbsthilfe. Eine ‚Abhängigkeitsfalle‘ tut sich auf.“³³⁾ Der Staat entmündigt seine Klientel — und schafft auch damit den Bedarf für noch mehr Staat.

Was die Vertreter der ökonomischen Theorie des Staatsversagens über die aufgelisteten Kritikpunkte hinaus eint, ist der Glaube an die Überlegenheit des Marktes als gesellschaftlicher Organisationsform. Allenfalls im Grad der Lobpreisung gibt es Unterschiede³⁴⁾, als „Meßlatte“ für die Leistungsdefizite des Staates wird jedoch einhellig (implizit oder explizit) das Marktmodell herangezogen; zugleich wird immerhin angedeutet, daß auch der Markt nicht alle Probleme lösen kann.

II. Staatsversagen und Marktversagen — Zur Kritik der vorgestellten Thesen

Für eine Kritik der präsentierten Thesen gibt es natürlich viele Ansatzpunkte; drei scheinen uns besonders wichtig: *Erstens* sind ein paar Bemerkungen zu den Prämissen der ökonomischen Theorie des Staatsversagens nötig; *zweitens* ist ihre methodische Vorgehensweise zu problematisieren; und *drittens* sollten wir die geistigen Väter der Theorie beim Wort nehmen und den Markt als Alternative gesellschaftlicher Organisation ins Spiel bringen. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, inwieweit die vorgetragenen Argumente der Relativierung bedürfen.

Zu den *Prämissen*, wonach der Mensch zuvörderst eigennützig ist und tendenziell mit Kollektivgütern verschwenderisch umgeht, wäre zunächst anzumerken, daß diese Beobachtung auf unseren eigenen Kulturkreis bezogen bleiben sollte. Daraus eine „Grunderfahrung der Menschheit“, mithin eine Art zeitlos und ubiquitär gültiger Naturkonstante ableiten zu wollen, zeugt von einer zu eurozentrischen Perspektive, die mit Forschungsergebnissen der Anthropologie widerlegbar sein dürfte.

Aber auch hierzulande erscheint es gewagt, Politiker, Bürokraten oder Wähler nur insofern wahrhaben zu wollen, als sie durch Eigeninteressen motiviert sind. Sind es nicht auch altruistische Orientierungen, die immer wieder Politiker-Leidenschaften entfalten, oder die in das altbekannte Reform-Dilemma münden, zwischen Machterhaltung und Gesellschaftsreform wählen zu müssen? Gibt es sie nicht mehr, jene Bürokraten, die uns,

durchaus von (falsch verstandener) Nächstenliebe beflügelt, paternalistisch bevormunden?³⁵⁾ Wie lange ist es eigentlich her, daß mit Appellen an die Solidarität und Mitleidensfähigkeit mit den sozial Schwächeren — *compassion* war das Stichwort — Wahlkämpfe stimuliert, also offenbar Wähler überzeugt werden konnten? Die Realität ist zumindest komplizierter, als sie sich in den Prämissen der Staatsversagenstheorie widerspiegelt. Das schließt andererseits nicht aus, daß die Theorie vom Eigennutz nicht zu fruchtbaren Einsichten führen kann.

Problematischer erscheint uns hingegen das *methodische Vorgehen* der Staatsversagenstheorie. Bislang jedenfalls war es aus gutem Grund Usus, folgende beiden Analyseebenen strikt voneinander abzusondern: Einmal die theoretische Diskussion um idealtypische gesellschaftliche Entscheidungsmechanismen wie Markt, Bürokratie, Demokratie sowie Verhandlungssysteme³⁶⁾, die zwar „in Reinkultur“ nie vorkommen, aber nützliche Abstraktionen sind, weil sie als Schlüssel für das bessere Verständnis real vorhandener politisch-ökonomi-

³⁵⁾ Die These, daß altruistische Orientierungen gerade für das Verhalten professionalisierter Bürokraten hohen Erklärungswert haben, vertritt nachdrücklich Beer, der auch auf den Zusammenhang von Paternalismus und Altruismus verweist: „... altruism of any kind is a centralizing and hierarchical force, since even when there is no hint of coercion or imposition, it means that one person has decided what is good for someone else“. (Samuel H. Beer, A Political Scientist's View of Fiscal Federalism, in: Wallace Oates (Hrsg.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington/Mass. 1977, S. 32).

³⁶⁾ Vgl. etwa Bruno S. Frey, Moderne Politische Ökonomie, München 1977, S. 24ff. Die Differenzierung geht zurück auf: R. A. Dahl/Ch. E. Lindblom, Politics, Economics, and Welfare, New York 1963 (Neuauf.).

³³⁾ Ebd.

³⁴⁾ Besonders „Markt-schreierisch“: Engels a. a. O., und Engels/Wenkebach, a. a. O.; etwas vorsichtiger in der Intonation: Vaubel, a. a. O., und Recktenwald, a. a. O.

scher Institutionensysteme bzw. Entscheidungsprozesse dienen. Zum anderen die empirisch ausgerichtete Analyse eben dieser real vorfindbaren Systeme, wie sie etwa Staat und private Wirtschaft darstellen; wobei davon auszugehen ist, daß sowohl im öffentlichen wie im privatwirtschaftlichen Sektor — wenn auch in unterschiedlicher Kombination — alle vier genannten Entscheidungsmuster gegenwärtig sind.

Die ökonomische Staatsversagenstheorie verwischt diese Trennlinie zwischen Theorie und Empirie, zwischen idealtypischen Entscheidungsmechanismen und real existierenden Institutionen. Sie bezieht sich auf die von der ökonomischen Theorie der Politik seit langem analysierten Schwächen der Entscheidungsmechanismen Demokratie³⁷⁾ und Bürokratie³⁸⁾, packt Thesen und empirisches Material aus der tagespolitischen Bürokratieschelte und Sozialstaatsdiskussion dazu und präsentiert so ein ziemlich bunt zusammengewürfeltes Indizienpaket, das den real existierenden Staat als „Versager“ überführen soll — ohne je das Entlastungsmaterial zu prüfen, das zwar vielleicht nicht zum Freispruch von der Anklage, wohl aber zu einem mildereren Urteil reichen könnte. Zumindest zweierlei wäre hier anzuführen:

— Die Schwachstellenanalyse bürokratischer und demokratischer Entscheidungsmuster bedarf der Ergänzung; auch die Stärken von Demokratie, Bürokratie und Sozialstaat sind mitzubilanzieren;

— die von der Staatsversagenstheorie favorisierte Alternative gesellschaftlicher Organisation, der Markt, muß genauer auf sein Leistungspotential und seine Leistungsgrenzen hin untersucht werden³⁹⁾. Erst wenn dies geschieht und dabei die wesentlichen Probleme des *Marktversagens* herausgearbeitet werden, läßt sich der Stellenwert näher bestimmen, der

Theorien des Staatsversagens zukommen mag.

Zumindest das Letztere soll — wie bereits angedeutet — im folgenden nachgeholt werden; insoweit jedenfalls, wie dies für eine Auseinandersetzung mit den präsentierten Staatsversagensthese nützlich erscheint. Dabei kommt es uns auch darauf an, wesentliche Unterschiede zwischen dem Lehrbuch-Marktmodell der vollständigen Konkurrenz und den tatsächlichen Gegebenheiten im privatwirtschaftlichen Sektor heutiger Industriegesellschaften herauszuarbeiten. An ersterem mißt die Staatsversagenstheorie den Staat — an letzteren sollte man ihn nach unserer Auffassung messen, jedenfalls wenn man „Entstaatlichung“ als Rezept propagiert.

Vergegenwärtigen wir uns zunächst ein paar Charakteristika, wie sie Ökonomen gern funktionierenden Märkten zuschreiben: Während die Entscheidungsmechanismen Bürokratie und Demokratie auf dem Prinzip von Über- und Unterordnung basieren (im einen Fall entscheidet der Vorgesetzte, im anderen die Mehrheit), gilt am Markt das Prinzip des Tauschs zwischen gleichberechtigten (wenn auch nie: gleich vermögenden) Partnern: Alle Entscheidungen werden freiwillig getroffen; Transaktionen kommen nur zustande, wenn sich beide Seiten handelseinig werden. Die Preise bilden sich nach Angebot und Nachfrage und pendeln sich — ohne daß der einzelne Anbieter oder Nachfrager das Preisniveau beeinflussen könnte — so ein, daß die Märkte geräumt werden. Jeder Marktteilnehmer hat die Chance, sein Einkommen so zu verwenden, daß er damit die für ihn „optimale“ Kombination an Gütern und Dienstleistungen erwerben kann — soweit eben das Einkommen reicht. Dies wiederum bemißt sich nach seiner Leistung, zu der er aus Eigeninteresse (und durch die Konkurrenz am Markt) motiviert wird. Was Leistung ist, beurteilt und honoriert der anonyme Markt. Der Markt ermutigt auf diese Weise Initiativen, bewirkt Wandel und sichert Wachstum. Vor allem aber löst seine „unsichtbare Hand“ dezentral das wichtigste wirtschaftliche Koordinationsproblem, welche Güter und Dienstleistungen wo Verwendung finden sollen: sie werden dort eingesetzt bzw. konsumiert, wo sie „am dringendsten“ gebraucht werden, sprich: wo der höchste Marktpreis für sie zu erzielen ist⁴⁰⁾.

⁴⁰⁾ Vgl. hierzu Engels, a. a. O., S. 18ff.; Lindblom, a. a. O., S. 33ff.; als Klassiker: Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen*, München 1978 (Neuauf.).

³⁷⁾ Anthony Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968; Arrow, a. a. O.

³⁸⁾ Vgl. als satirischer Vorläufer: Northcote C. Parkinson, *Parkinsons Gesetz*, Stuttgart 1958; mit wissenschaftlichem Anspruch: Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston 1967; Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington 1965.

³⁹⁾ Recktenwald, a. a. O., und Vaubel, a. a. O., verzichten darauf völlig, weil sie dies — aus Ökonomen-Sicht immerhin verständlich — als hinreichend bekannt voraussetzen; bei Engels, a. a. O., finden sich Ansätze in dieser Richtung, die jedoch zu einseitig bleiben. Exzellent hinsichtlich seiner Ausgewogenheit und Verständlichkeit: Charles E. Lindblom, *Politics and Markets. The World's Political Economic Systems*, New York 1977.

Faszinierend ist dieser Selbstkoordinationsmechanismus zweifellos. Dennoch haben die Ökonomen längst herausgefunden, daß Märkte aus sich heraus eine Reihe von Problemen nicht lösen können. Darüber hinaus gehorchen die real vorfindbaren Märkte — wie bereits angedeutet — oftmals anderen Gesetzen als das eben skizzierte Modell. Betrachten wir diese Defizite etwas genauer:

1. Auf Märkten werden *Vermachtungstendenzen* wirksam, die die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus beeinträchtigen, wenn nicht aufheben. Dafür gibt es mindestens drei Gründe:

— Wettbewerb am Markt erzeugt Ungleichheit⁴¹); Ungleichheit begünstigt die Kapitalakkumulation und die Kapitalkonzentration.

— Wettbewerb birgt bestimmte Risiken, gegen die sich Produzenten gerne absichern, etwa durch Unternehmenszusammenschlüsse und Diversifikation des Leistungsangebotes.

— Betriebsintern lassen sich die meisten Produktionsprozesse nicht mit Hilfe des Marktmechanismus, sondern nur nach bürokratischen Prinzipien organisieren⁴²). Gerade bei technologisch hochwertigen Gütern sind oftmals Mindestbetriebsgrößen Voraussetzung, um die Produktion überhaupt aufnehmen zu können.

Je mehr aber ein Betrieb wächst, desto wahrscheinlicher erringt er damit auch Machtpositionen, die das Prinzip des „gleichberechtigten Tauschs“ gefährden. Tendenziell setzt sich am Markt der Stärkere durch; der Schwächere wird diskriminiert — im Extremfall reduziert sich der „Wettbewerb“ auf wenige Firmen, die sich einen Markt teilen (Oligopol), oder ein einziger Anbieter diktiert seinen Abnehmern die Preise (Monopol).

Mit am überzeugendsten hat Galbraith⁴³) aufgezeigt, daß das klassische Marktmodell industriegesellschaftliche Realitäten allenfalls zu verschleiern, aber kaum mehr zu erklären vermag. Nach seiner Darstellung ist das Preissystem des Marktes als Koordinationsmecha-

nismus überholt; an dessen Stelle ist industrielle Planung getreten: Preise werden von Großfirmen „administriert“, Großunternehmen konkurrieren zwar nach wie vor um Marktanteile, aber nicht mehr mit dem Mittel ruinösen Preiswettbewerbs; der Absatz wird geplant, wobei die Konsumenten auch mit Hilfe der Werbung von den Produzenten abhängig gemacht werden.

Selbst wer bei Galbraith einige — gewiß gebotene — Abstriche macht⁴⁴), wird kaum um die Feststellung herum kommen, daß sein Modell in weiten Bereichen die bundesrepublikanische Wirklichkeit besser abbildet als das klassische Marktmodell von Adam Smith.

Was bedeutet das aber für die Staatsversagenstheorie? Einige Schlußfolgerungen drängen sich auf:

— Ihre zentralen Argumente zur Kritik staatlicher Bürokratie (vgl. Teil I, Zf. 2—4) gelten, geringfügig modifiziert, auch für Großbürokratien im privatwirtschaftlichen Bereich⁴⁵). Allenfalls insoweit kann von spezifisch *staatlichem* „Versagen“ die Rede sein, als dort eine Reihe dienstrechtlicher Regelungen einer flexiblen Personalpolitik noch hinderlicher sind als die tarifvertraglichen Vereinbarungen, die die Gewerkschaften zum Schutz der Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft durchgesetzt haben.

Auch wenn Vaubel — kontrastierend zur Kurzfristorientierung der Politik — die Fähigkeit der Privatwirtschaft zur Langfristplanung unterstreicht (vgl. Teil I, Zf. 11), so ist gerade dies nicht Verdienst eines funktionierenden, unberechenbaren Schwankungen unterworfenen Marktes, sondern Folge bürokratischer Vermachtung. Insoweit ergibt sich kaum ein Unterschied zum öffentlichen Sektor: Die Bürokratie plant auch dort weit über den Tellerand der jeweiligen Legislaturperiode hinaus, an dem sich Politiker orientieren mögen.

⁴¹) Vgl. die Kritik von Gérard Gäfgen, Neo-Institutionalismus — ein Weg zur Analyse und Reform zeitgenössischer Gesellschaften? Betrachtung am Beispiel von J. K. Galbraith, in: Hamburger Jahrbuch f. Wirtschafts- u. Gesellschaftspolitik, Bd. 22, Tübingen 1977, S. 151 ff.

⁴²) Bürokratisierungstendenzen in der Privatwirtschaft werden zwar von der Staatsversagenstheorie nicht übersehen, sie bleiben aber für deren politische Schlußfolgerungen („Entstaatlichung“) erstaunlich folgenlos. Differenzierter analysiert die Bürokratisierung im Unternehmenssektor: Horst Bosetzky, Bürokratisierung in Wirtschaft und Unternehmen, in: Heiner Geißler (Hrsg.), Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt/Berlin 1978, S. 55 ff.

⁴¹) Engels, a. a. O., S. 36.

⁴²) „Nicht eine Ideologie, sondern der Ingenieur (ist) der wahre Feind des freien Marktes“; J. K. Galbraith, Die moderne Industriegesellschaft, München/Zürich 1970, S. 39; vgl. auch Engels, a. a. O., S. 31, mit genaueren Erläuterungen, warum der Markt *zwischen* Betrieben, in der Regel aber nicht *im* Betrieb funktioniert.

⁴³) John K. Galbraith, Wirtschaft für Staat und Gesellschaft, München/Zürich 1974; ders., a. a. O.: ders., Gesellschaft im Überfluß, 1968³.

— Ebenso sind die weiteren demokratiekritischen Einwände der Staatsversagenstheorie (vgl. Teil I, Zf. 9 u. 10) zu relativieren. Schwer wiegen sie allenfalls angesichts der utopischen Verheißung von Herrschaftsfreiheit des klassischen Marktmodells⁴⁶⁾. In dem Maße jedoch, wie Märkte „vermachten“, wie Großunternehmen das Prinzip der Konsumentenautonomie auszuhöhlen vermögen und in relativer Autonomie über Qualität und Quantität von Innovationen, über Investitionen, Produkte und Arbeitsplätze entscheiden, entsteht Herrschaft, die der Legitimation bedarf.

Demokratische Legitimation von Herrschaft mag unter den Bedingungen hochkomplexer Industriegesellschaften zusehends problematisch werden; sie ist aber nicht-legitimierter Herrschaft, wie sie aus Konzentrationsprozessen am Markt entsteht, allemal vorzuziehen.

Selbst von engagierten Verfechtern der Marktwirtschaft wird betont, wie schwierig es ist, funktionierende Märkte zu organisieren⁴⁷⁾. Daß der Staat an dieser Aufgabe immer wieder scheitert, weil hier womöglich Marktmacht der Staatsmacht längst Schranken gesetzt hat, wäre ein triftiges Argument einer Staatsversagenstheorie, das sich durch empirische Studien über das Wirken von Kartellbehörden hieb- und stichfest absichern ließe⁴⁸⁾. Bei Engels, Recktenwald und Vaubel sucht man danach vergebens.

2. Wo immer die Zielfunktion eines privaten Unternehmens am Prinzip der Gewinnmaximierung orientiert ist, wird es eine einmal erlungene *Monopolstellung* zu Lasten seiner Kunden ausnutzen. Historisch gesehen, war dies wohl der gewichtigste Grund, weshalb bestimmte Ver- und Versorgungsaufgaben, die sich aus technisch-wirtschaftlichen Überlegungen nicht wettbewerblich organisieren lassen („natürliche Monopole“), staatlichen bzw. kommunalen Institutionen übertragen wurden; von ihnen wurde erwartet, daß sie sich

mehr am Gemeinwohl als an Gewinnaussichten orientieren würden.

Daß sie sich trotzdem gelegentlich wie Monopolisten gebärden (vgl. Teil I, Zf. 8), ist ein Problem, das die Staatsversagenstheorie sicherlich richtig diagnostiziert. Es läßt sich allerdings nicht durch Rückverweisung des Aufgabenpakets an die private Wirtschaft lösen — die Anreize zum Mißbrauch der Monopolstellung wären dort, wie gesagt, noch größer. Eher dürfte es hier an demokratischer Kontrolle mangeln, zumal viele dieser öffentlichen Unternehmen von mehreren Gebietskörperschaften getragen werden, damit also auch mehreren Parlamenten verantwortlich sind. Auf diese Weise ergeben sich ungeahnte Möglichkeiten, den schwarzen Peter für unpopuläres Monopolistenverhalten zwischen den verschiedenen parlamentarischen Kontrollinstanzen hin und her zu schieben. Als vielleicht aktuellstes Beispiel ist an die jüngsten Auseinandersetzungen um die schwindelerregenden Tarifierhöhungen bei verschiedenen Verbundsystemen des öffentlichen Nahverkehrs (z. B. Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, Münchner Verkehrsverbund) zu erinnern.

3. Der Markt schafft bzw. akzentuiert *Verteilungsgungerechtigkeit*. Wo er allein über die Güterverteilung entscheidet, hat der Bedürftige, der selbst keine marktgängige Leistung zu erbringen vermag, keine Ansprüche oder Rechte — er bleibt auf Caritas angewiesen. Und auch das, was der Markt als „Leistung“ honoriert, entspricht vielfach nicht unserem Gerechtigkeitsempfinden: Der Spitzenfußballer, der ein Einkommen von einer Million Mark per annum erzielt, leistet nicht das 50fache eines Müllarbeiters mit 20 000 Mark jährlicher Entlohnung — sein Marktpreis ist sehr viel mehr Ausdruck von Knappheitsrelationen als von Leistung. Das von Engels formulierte Grundprinzip der Verteilung am Markt, wonach jeder „soviel bekommt, wie er selbst beiträgt“⁴⁹⁾, ist eine Chimäre.

Vor diesem Hintergrund erscheinen zum einen die Selbstbedienungstendenzen, die den Staatsdienern so gerne vorgehalten werden (vgl. Teil I, Zf. 7), nicht mehr ganz so dramatisch, zumal verschiedene Mechanismen (u. a. eine in diesem Punkt zu Recht kritische Medienberichterstattung) dafür sorgen, daß sich die Erhöhungen der Bezüge im öffentlichen Dienst im mittelfristigen Durchschnitt nicht allzuweit von den Löhnen und Gehältern, wie

⁴⁶⁾ „Herrschaft wirft stets die Frage der Legitimation auf. Wo freie Bürger untereinander Verträge schließen und die Folgen ihrer Entscheidungen selbst tragen, da braucht es keine Legitimation. Deshalb ist die Frage nach der Legitimation im Modell eines reinen Marktes unsinnig; nur Macht muß legitimiert werden ... Wo Freiheit möglich ist, wird jede Herrschaft — auch die demokratische — ein Übel.“ (Engels, a. a. O., S. 23 u. S. 27).

⁴⁷⁾ Engels/Wenkebach, a. a. O., S. 27.

⁴⁸⁾ Vgl. Peter Grottian, Problemlösungsstrategien der Staatsadministration anhand der Konzentrations- und Wettbewerbspolitik, in: ders./Axel Murswiek (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 236ff. m.w.N.

⁴⁹⁾ Engels, a. a. O., S. 36.

sie in der Privatwirtschaft gezahlt werden, wegbewegen⁵⁰⁾.

Zum anderen wird klar, daß es angesichts der markterzeugten Verteilungsungerechtigkeit der öffentlichen Hand als umverteilender Instanz bedarf — vor allem um des sozialen Friedens willen. Den aber hat der Staat — sehr zum Kummer mancher linker oder rechter Krisenstrategen — in den letzten Jahrzehnten recht erfolgreich gesichert, auch wenn er mit wachsendem Anteil am Sozialprodukt selbst nie und da Verteilungseffekte hervorbringt, die bei genauerem Hinsehen weder als „gerecht“ noch als „sozial“ einstuft sind (vgl. Teil I, Zf. 12).

4. Ein weiteres klassisches Problem des Marktversagens ist das der *externen Effekte*. Längst wissen wir, daß sich der Wohlstand aller nicht automatisch mehrt, wenn jeder einzelne am Markt nur seine Eigeninteressen verfolgt. Betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Rationalität klaffen mitunter auseinander. Was gut ist für General Motors, ist nicht unbedingt gut für die Vereinigten Staaten.

Prominentestes Beispiel ist die Umweltzerstörung. Wann immer eine Fabrik die Luft verpestet, werden Produktionskosten externalisiert, d. h., ein Teil der Produktion ist nur deshalb betriebswirtschaftlich profitabel, weil der Betrieb volkswirtschaftliche Ressourcen aufzehren kann, ohne dafür bezahlen zu müssen. Auch am Markt gibt es also die Entkoppelung von Leistung und Gegenleistung, von Nutzern und Zahlern (vgl. Teil I, Zf. 1).

Nun hat Engels zweifellos recht: der Staat verursacht ebenfalls externe Effekte. Das Autobahn-Beispiel (vgl. Teil I, Zf. 6) ist sogar eher harmlos — verglichen etwa mit dem Umweltaubbau, wie er in der Sowjetunion staatlich sanktioniert und betrieben wird⁵¹⁾. Ein kleiner, aber wesentlicher Unterschied bleibt dennoch: Marktteilnehmer *müssen* soziale Kosten, die sie verursachen, aus ihrer Kalkulation ausklammern, es sei denn, sie werden vom Staat zu deren Berücksichtigung gezwungen. Das Chemiewerk, das freiwillig kostspielige Filteranlagen einbaut, also Sozialkosten internalisiert, wird sich schwer tun, am Markt wettbewerbsfähig zu bleiben, wenn nicht auch die Konkurrenz dazu veranlaßt wird, ähnliche

Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen. Staatliche Institutionen *können* dagegen Externalitäten in ihre Kostenrechnung miteinbeziehen, auch wenn sie de facto häufig versäumen, dies zu tun⁵²⁾, etwa, weil sie sich wie Marktteilnehmer verhalten.

Spätestens an diesem Punkt relativiert sich auch Recktenwalds Kritik am vorsintflutlichen Rechnungswesen der öffentlichen Hand (vgl. Teil I, Zf. 6): Die Privatwirtschaft kann u. a. deshalb Erträge, Leistung und Wirtschaftlichkeit sehr viel besser messen, weil sie eine klar umrissene Zielfunktion (Gewinnmaximierung unter Einhaltung einiger Nebenbedingungen) hat und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien kalkuliert, obschon diese Kriterien volkswirtschaftlich mitunter fragwürdig sind.

Die öffentliche Verwaltung tut sich hier schwerer; daß sich die von der Ökonomie und den Policy Sciences angebotenen Entscheidungstechniken und -hilfen erst allmählich durchsetzen, hat gewiß auch damit zu tun, daß sie komplizierter sind als entsprechende Instrumente für privatwirtschaftliche Unternehmen. Immerhin räumt auch Recktenwald ein, daß die Vorschrift der Bundeshaushaltsordnung, für alle Großinvestitionen Nutzen-Kosten-Analysen zu erstellen, einen Schritt in die richtige Richtung markiert⁵³⁾.

5. Weil Märkte nie ganz so funktionieren wie im klassischen Modell, kommt es zu Überproduktion, Absatzstockungen, also: *Konjunkturen und Krisen*. Solche Schwankungen im Wirtschaftsablauf sind viel älter als die Versuche, sie mit Hilfe staatlicher Steuerung zu beeinflussen. Schon deshalb ist die Deutung von Konjunkturzyklen als einem vornehmlich wahlpolitischen Phänomen (vgl. Teil I, Zf. 11) überaus problematisch. Manche Politiker wären vermutlich froh, wenn sie so viel Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen hätten, wie dies einige Vertreter der Staatsversagenstheorie unterstellen.

6. Märkte tendieren unter kapitalistischen Rahmenbedingungen nicht nur zur Selbstaufhebung durch Konzentration, sondern auch zur *Expansion*.

Einmal geht es dabei um das Wachstum von Unternehmen, um die räumliche Ausdehnung von Märkten, um die Erschließung immer neuer Länder und Regionen für den Güteraus-tausch. Marktwirtschaft ist auf Wachstum programmiert; für den einzelnen Produzenten ist

⁵⁰⁾ Das von Recktenwald zitierte Beispiel (vgl. Teil I, Zf. 7) ist hier alles andere als repräsentativ.

⁵¹⁾ Vgl. Boris Komarow, Soll doch die Taiga eingegeschert werden. Umweltgefahren und Umweltschutz in der Sowjetunion, in: Spiegel Nr. 46/1979, S. 212ff.

⁵²⁾ Lindblom, a. a. O., S. 79.

⁵³⁾ Recktenwald, a. a. O., S. 160.

Wachstum oftmals Überlebensbedingung — sonst wird er von der wachsenden Konkurrenz an die Wand gedrückt. Gewiß, dieser Dynamik verdanken wir nicht nur Wohlstand; *kurzfristig* trägt sie auch nach wie vor dazu bei, ihn zu sichern. Andererseits braucht man kein Anhänger Lenin'scher Imperialismus-Thesen zu sein, um privatwirtschaftliches Wachstum in seinen *mittel- wie langfristigen* Auswirkungen heutzutage mindestens ebenso problematisch zu finden wie das Wachstum öffentlicher Bürokratien (vgl. Teil I, Zf. 2). Seit den umstrittenen Thesen des Club of Rome sollten wir für diese Problematik zumindest sensibilisiert sein^{53a)}.

Zum anderen geht es bei der Marktexpansion um einen sozialen Prozeß: Das Tauschprinzip als Form gesellschaftlichen Umgangs und der Egoismus als handlungsleitendes Motiv, auf denen Marktwirtschaft letztendlich basiert, werden immer universeller, sie durchdringen immer mehr Lebensbereiche, gestalten zusehends unsere zwischenmenschlichen Beziehungen⁵⁴⁾ und unterspülen damit auch jenes

noch nicht „marktorientierte“, aus vorindustriellen Zeiten stammende Normensystem, das zunächst einmal Voraussetzung für das Aufblühen des Kapitalismus gewesen sein dürfte⁵⁵⁾, dessen „Restsubstanz“ aber auch heute noch unsere Kultur prägt und zur Lebensqualität beiträgt.

In diesem Kontext wäre vielleicht auch das schwindende Berufsethos von Beamten zu begreifen (vgl. Teil I, Zf. 3). Es ist ja nicht ganz zufällig, daß Staatsbedienstete mehr und mehr ihre Einstellungen an die von Angestellten in Industriebetrieben angleichen⁵⁶⁾ — ein empirisches Forschungsergebnis übrigens, das so gar nicht in Einklang zu bringen ist mit Recktenwalds Thesen über die Wirkungen unterschiedlicher Anreizsysteme in Verwaltung und Wirtschaft, das aber unmittelbar einleuchtet, wenn es vor dem Hintergrund ähnlicher Alltagserfahrungen gesehen wird, die bei Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wie der Privatwirtschaft gleichermaßen von Großbürokratien und vermachteten „Märkten“ bestimmt sind.

III. Schlußfolgerungen: Staatsversagen oder Theorieversagen?

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die ökonomische Theorie des Staatsversagens verliert viel von ihrer Brisanz, wenn sie nicht isolierter Betrachtung unterworfen, sondern im Kontext mit Theorien des Marktversagens analysiert wird.

Versagt also womöglich eher die Theorie als der Staat? So einfach lassen sich wiederum die in Teil I präsentierten Thesen auch nicht aus der Welt schaffen. Soweit die Staatsversagenstheorie auf eine Reihe von Funktions- und Strukturdefekten im öffentlichen Sektor aufmerksam machen will, sind ihre Einsichten ge-

wiß nützlich, wenn auch bei weitem nicht so neu, wie sie sich, in modisches Vokabular gekleidet, gerieren. Ohnehin hat sich inzwischen herumgesprochen, daß der Staat kein Zauberünstler ist, der jederzeit und für alle goldene Eier aus seinem Hut hervorzaubern könnte.

Zwei triftige Einwände gegen die ökonomische Staatsversagenstheorie bleiben:

1. In ihrer Einseitigkeit macht sie sich verdächtig, nach der durchsichtigen Devise zu verfahren: „If the government is seen as incompetent, fewer people will want it to do things.“⁵⁷⁾ Das aber hieße, daß es ihr gar nicht

^{53a)} Vgl. hierzu als hervorragenden Überblick: E. J. Mishan, *The Economic Growth Debate. An Assessment*, London 1977.

⁵⁴⁾ Scharfsinnig erkannt und klassenkämpferisch zugespitzt formuliert haben dies bereits Karl Marx und Friedrich Engels im Kommunistischen Manifest: „Die Bourgeoisie, wo sie zur Herrschaft gekommen, hat alle feudalen, patriarchalischen, idyllischen Verhältnisse zerstört. Sie hat die buntscheckigen Feudalbande, die den Menschen an seinen natürlichen Vorgesetzten knüpften, unbarmherzig zerrissen und kein anderes Band zwischen Mensch und Mensch übriggelassen als das nackte Interesse, als die gefühllose ‚bare Zahlung‘. Sie hat die heiligen Schauer der frommen Schwärmerei, der ritterlichen Begeisterung, der spießbürgerlichen Wehmut in dem eiskalten Wasser der egoistischen Berechnung ertränkt.“

⁵⁵⁾ „Market systems may have prospered historically only because subtly working social mechanisms ... have restrained the total demands put upon them“ (Lindblom, a. a. O., S. 84; vgl. in diesem Kontext auch: Offe, a. a. O., S. 220f.).

⁵⁶⁾ Vgl. Horst Bosetzky, *Selbstverständnis und Ansehen des öffentlichen Dienstes*, in: E. Laux (Hrsg.), *Das Dilemma des öffentlichen Dienstes. Anspruch, Erwartungen, Realitäten*, Bonn 1978, S. 109ff. m.w.N.; Thomas Ellwein/Ralf Zoll, *Berufsbeamtentum — Anspruch und Wirklichkeit*, Düsseldorf 1973, S. 157ff.

⁵⁷⁾ „Wenn der Staatsapparat als inkompetent angesehen wird, werden immer weniger Leute wollen, daß er Aufgaben übernimmt.“ (Anthony Lewis, *The War of the Bureaucrats*, in: *New York Times* v. 10. April 1978).

mehr um die nüchtern-abwägende, fundierte Evaluierung staatlicher Handlungsgrenzen geht. Wird hier nicht leichtfertig Wasser auf die Mühlen der Staatsverdrossenheit gelenkt? Schon die Etikettenwahl — Staatsversagens-*theorie* — gibt zu solchem (Miß-)Verständnis Anlaß.

2. Der vielleicht brennendsten Frage weicht die ökonomische Theorie des Staatsversagens aus. Soweit sie für „Entstaatlichung“ plädiert und den Markt als Alternative zur Bürokratie favorisiert (anstelle etwa zu analysieren, wie sehr in unseren Industriegesellschaften Bürokratie und Markt, Privatwirtschaft und Staat ineinandergreifen, sich bedingen und wechselseitig ergänzen), suggeriert sie Problemlösungsmöglichkeiten, wo wir beim besten Willen nur Probleme zu sehen vermögen.

Das zentrale gesellschaftliche Dilemma — die „Grenzen der Organisierbarkeit“⁵⁸⁾, die er-

⁵⁸⁾ Vgl. in anderem Zusammenhang: Helmut Klages, Grenzen der Organisierbarkeit von Verwal-

kennbar werden für ein System, das offensichtlich auf Wachstumsgrenzen stößt, ob schon seine beiden tragenden Säulen, Bürokratie und Markt, auf Expansion angewiesen sind, um halbwegs störungsfrei zu arbeiten — wird unter den Teppich gekehrt. Für die dringliche Aufgabe, hier gangbare Wege des *Cutback-Managements*⁵⁹⁾ zu finden, drohende Verteilungskonflikte zu entschärfen (angesichts der bislang durch Wachstumsraten verdeckten Schwierigkeiten von Staat und Privatwirtschaft, mehr Verteilungsgerechtigkeit zu realisieren), ist der Ruf nach mehr Markt wenig hilfreich. Vaubels abschließende Bemerkung, „daß nicht jede beliebige Unvollkommenheit des Marktes zu der Annahme berechtigt, der Staat könne hier reparieren“⁶⁰⁾, gilt eben auch umgekehrt.

tungsorganisationen, in: Die Verwaltung, Bd. 10, 1977, S. 31 ff.

⁵⁹⁾ Charles H. Levine, Organizational Decline and Cutback Management, in: Public Administration Review, Bd. 38, 1978, S. 316 ff.

⁶⁰⁾ Vaubel, a. a. O., S. 34.

Zur Theorie des Staatsversagens

I. Einleitung

Daß die Strukturschwächen des Marktes zunehmend den Staat auf den Plan rufen, die Probleme dort aber nur gleichsam vom Regen in die Traufe geraten, hat nach der Theorie des Marktversagens zur Forderung nach „einer geschlossenen Theorie des Staatsversagens“¹⁾ geführt. Das Thema ist älter als der von Recktenwald ins Spiel gebrachte Begriff. Es hat vor allem mehr Aspekte, als dieser neoklassische Ansatz zur Sprache bringt²⁾.

Recktenwalds Diagnose des „Staatsversagens“ ist auf den Tatbestand der „Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor“ beschränkt (so der Titel seiner Arbeit). Es geht ihm um den verschwenderischen öffentlichen Umgang mit Steuergeldern, um den zu hohen Preis staatlicher Leistungserbringung usw. Die Ursachen dieser Unwirtschaftlichkeit werden im Rahmen einer marktwirtschaftlich orientierten Bürokratiekritik bestimmt. Verwiesen wird auf die problematische Trennung von Nutzer und Zahler bei öffentlichen Leistungen, auf das Fehlen von Erfolgskontrollen und materiellen Effektivitätsanreizen im Verwaltungsapparat, auf die Kosteneffekte der gewerkschaftlichen Selbstorganisation der Staatsdiener, auf die strukturellen Hemmnisse von Produktivitätssteigerungen, die Unüberschaubarkeit des Budget-

mechanismus usw. Einer der wichtigsten Reformvorschläge lautet: „Entstaatlichung“.

Das Interessante an dem Thema ist zunächst einmal, daß es hier um Probleme geht, die die Gesellschaft dem Staat nicht zufällig überant-

INHALT

- I. Einleitung
- II. Anschauungsmaterial
 - 1. Kriminalitätsbekämpfung
 - 2. Gesundheitswesen
 - 3. Umweltschutz
- III. Anmerkung zur Evaluation von Staats-tätigkeiten
- IV. Versorgung und Entsorgung: Das Wachstum des staatlich-industriellen Sozialsektors
- V. Die staatliche Förderung von Sozial-Industrien
- VI. Die Tabuisierung sozialer Problemursachen und ihre Konsequenzen
- VII. Fazit

wortet hat und von denen die Theorie des Marktversagens nicht zufällig behauptete, daß sie von privaten Anbietern nicht zu lösen seien. War diese Theorie denn falsch? Und käme eine Entstaatlichung nicht der Rückverweisung sozialer Probleme von der Traufe in den Regen gleich? Vor allem aber: Sind wir nicht längst Zeugen einer Entstaatlichung von Problembearbeitungen? In immer mehr Tätigkeitsfeldern beteiligt der Staat spezialisierte Industrien (von der Öko- bis zur Medizin-Industrie) an seinem Aufgabenpensum, in immer mehr Bereichen läßt er Probleme technologisch bearbeiten und besorgt lediglich die Finanzierung.

Ich meine, es ist vor allem diese Ökonomisierung von Staatstätigkeiten, die den Staat „so teuer“ macht. Das eigentlich Bemerkenswerte an der von Recktenwald beklagten Unwirt-

¹⁾ H. C. Recktenwald, Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer Theorie des ökonomischen Staatsversagens, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1978 S. 155—196.

²⁾ Martin Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfung: Umweltschutz, Gesundheitswesen, Innere Sicherheit, Wiesbaden 1979. Vgl. M. Jänicke: Umweltpolitik im kapitalistischen Industriesystem, in: ders. (Hrsg.), Umweltpolitik, Opladen 1978.

Überarbeitete Fassung eines Referates auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Augsburg am 5. Oktober 1979 (das demnächst, herausgegeben von Peter Grottian, im Westdeutschen Verlag erscheint).

schaftlichkeit des Staates sind demnach ihre *ökonomischen* Gründe. Dies ist die *erste* zentrale Paradoxie, mit der sich eine Theorie des Staatsversagens zu befassen hätte. Die bürokratischen Parkinsoniaden sind nur die eine — harmlosere — Seite des teuren Staates. Die andere ist die staatliche Alimentierung von Industrien, die sich auf bestimmte politische Aufgabenfelder — und Etats — spezialisiert haben. Dies führt zu einem *zweiten* Paradoxon: Der Staat versagt vor einem Großteil der ihm gesellschaftsnotwendig überantworteten Aufgaben (von der Gesundheits- bis zur Bildungspolitik), er versagt sogar zunehmend dort, wo er als „ideeller Gesamtkapitalist“ systemnotwendige Steuerungsfunktionen übernommen hat. Und dennoch verhält er sich „ökonomisch“, indem er dem an seinem Aufga-

benpensum beteiligten Wirtschaftssektor Wachstumsmöglichkeiten schafft. Das *dritte* Paradoxon lautet: Je mehr Geld der Staat für die Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme ausgibt, desto breiter institutionalisiert er ein gesellschaftliches Interesse am Bestand dieser Probleme³⁾. Das *vierte* Paradoxon: Das „quantitative“ Wachstum des Staates ist kein Indiz politischen Machtgewinns, sondern umgekehrt der Preis wachsender Entscheidungsschwäche⁴⁾ und Unregierbarkeit, nicht dem Bürger, sondern den industriellen und bürokratischen Großtechnologien gegenüber. Dies soll nun näher begründet werden — notwendigerweise nur skizzenhaft. Der erste Schritt ist eine Verdeutlichung des Phänomens staatlicher Kostenineffizienz an ausgewählten Beispielen.

II. Anschauungsmaterial

1. Kriminalitätsbekämpfung

Der Schutz von Leben, Gesundheit oder Eigentum vor ungesetzlichen Angriffen ist eine der zentralen und zugleich eine der ältesten Staatsfunktionen. Dennoch hat die Kriminalität im Zuge der Industrialisierung und Urbanisierung ständig zugenommen. Das Ausmaß dieser Entwicklung bringt in Ländern wie den USA oder der Bundesrepublik Deutschland

die Regierungen zunehmend unter Legitimationsdruck. Die Ausgaben für Innere Sicherheit steigen dementsprechend überproportional. Der Polizeiapparat wächst und seine technische Ausrüstung wird ständig verbessert. Dennoch sinken die Aufklärungsraten, und die Kriminalität steigt weiter.

Dieses Staatsversagen führt zu parallelen Gegenmaßnahmen auf der privaten Ebene.

Tabelle 1:

Straftaten und Aufklärungsquoten in der Bundesrepublik Deutschland⁵⁾

Jahr	Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung (Mrd. DM)	Straftaten je 100 000 Einwohner	davon aufgeklärte Fälle (in v. H.)
1965	3,005	3 031	53,2
1966	3,264	3 213	53,0
1967	3,394	3 465	52,2
1968	3,585	3 588	51,8
1969	4,422	3 645	51,2
1970	5,068	3 921	48,3
1971	6,061	3 983	46,8
1972	6,818	4 171	46,5
1973	7,809	4 131	46,9
1974	9,337	4 419	45,6
1975	10,205	4 721	44,8
1976	10,672	4 980	45,9
1977	—	5 355	44,8
1978	—	5 514	44,6

³⁾ Vgl. insb. H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Reinbek 1958.

⁴⁾ Diesen Gedanken hat — wenngleich mit fragwürdigen Prämissen und Konsequenzen — schon Carl Schmitt 1931 formuliert, als er dem Staat von Weimar das Etikett „total aus Schwäche“ verlieh (C.

Schmitt, Der Hüter der Verfassung, Tübingen 1931). Vgl. Bruno Fritsch, Die Überforderung des Staates, IIVG Papers, Wissenschaftszentrum Berlin, November 1978).

⁵⁾ Quelle: Statistisches Jahrbuch f. d. Bundesrepublik Deutschland, laufende Jahrgänge.

Wach-, Werk- und Begleitschutz beschäftigen heute in der Bundesrepublik etwa halb so viele Menschen wie die Innere Sicherheit des Staates. Faktisch tritt der Staat hier sogar einen Teil seines Gewaltmonopols an Privatpolizeien ab. Gleichzeitig wächst der Markt industrieller Sicherheitstechnologien und schafft über die rund 450 000 (1978⁶⁾ Beschäftigten des internen Sicherheitssektors hinaus zusätzliche Einkommen. Da auch diese Maßnahmen wenig an der Kriminalitätsentwicklung ändern, entsteht ein dritter Typ von (überwiegend privaten) Kosten: Die Schadenskosten, die vor allem dem Versicherungswesen einen wachsenden Markt verschaffen, aber auch Ausweichkosten (avoidance costs; z. B. Umzüge aus gefährlichen Gegenden) einschließen.

Nimmt man noch die Alarmpublizistik hinzu, so gibt es einen ziemlich großen Teil von Einkommensbeziehern marktwirtschaftlicher Industriegesellschaften, die vom Problem Straffälligkeit leben, für die das kriminalpolitische Staatsversagen bisher *nicht* unwirtschaftlich ist. Vorsichtig geschätzt wurden 1977 rund zwei Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) für dieses Problem ausgegeben.

Über die Ursachen dieses Staatsversagens ist damit noch wenig gesagt. Offenkundig ist immerhin dies: Staat und Gesellschaft konzentrieren ihre Mittel auf *vorhandene* Kriminalität. Die Maßnahmen greifen zu spät in die problematische Kausalkette ein. Die Bedingungen von Straffälligkeit und entsprechende sozialpolitische Vorsorgestrategien werden weitgehend dethematisiert. Da der Abbau kriminalitätsträchtiger Sozialstrukturen seiner ganzen Natur nach eine öffentliche Aufgabe ist, fällt auch dessen Vernachlässigung unter den Begriff des Staatsversagens.

2. Gesundheitswesen

Die Diskrepanz zwischen Aufwendungen und erzielten Wirkungen ist im Gesundheitswesen nicht ganz so spektakulär wie im Falle der Kriminalitätsbekämpfung. Dafür ist das Ausgabenniveau und seine bisherige Anstiegstendenz beträchtlich.

Die hier angeführten Gesundheitsleistungen aus dem Sozialbudget (einschließlich Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle) haben 1977 — nach einer Vervierfachung gegenüber 1965 — 120 Mrd. DM oder 10,1 Prozent des BSP der

Tabelle 2:
Gesundheitsleistungen aus dem Sozialbudget sowie Arbeitsunfähigkeits- und Krankenhaufälle der gesetzlichen Krankenversicherung⁷⁾

Jahr	Gesundheitsleistungen aus dem Sozialbudget		Arbeitsunfähigkeitsfälle (je 100 Mitglieder*)		Krankenhaufälle (je 100 Mitglieder)	
	Mrd. DM	% d. BSP	m	w	m	w
1965	31	6,8	70,7	65,5		
1966			70,2	64,5		
1967			59,9	56,9		
1968	39	7,3	69,9	69,5		
1969			74,3	74,5		
1970	52	7,6	89,0	86,5	9,4	12,2
1971			94,9	90,1	9,8	12,6
1972			95,4	91,6	10,2	12,9
1973	82	8,9	98,6	95,0	10,3	13,0
1974			90,7	89,5	10,7	13,7
1975	106	10,2	85,5	85,8	11,1	14,0
1976			91,2	90,6	12,2	15,1
1977	120	10,1	91,0	89,4	12,7	15,8

⁷⁾ ohne Rentner

⁶⁾ 1978 gab es im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung 288 768 Vollbeschäftigte im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik (plus 11 567 Teilzeitbeschäftigte). Statistisches Jahrbuch f. d. Bundesrepublik Deutschland 1979, Stuttgart und Mainz 1979, S. 421. Privat Beschäftigte im Wach-, Werk- und Begleitschutz gab es 1978 nach einer Schätzung 150 000—160 000 (Süddeutsche Zeitung v. 24. 10. 1979). Für 1990 rechnet man mit 250 000 Angehörigen

von privaten Schutzorganisationen (laut ZDF, Bonner Perspektiven v. 23. 9. 1979).

⁷⁾ Quellen: Statistisches Jahrbuch f. d. Bundesrepublik Deutschland, laufende Jahrgänge. Wirtschaftlicher und sozialer Wandel, in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission f. wirtschaftl. und sozialen Wandel. Göttingen 1977, S. 467. Gesundheitspolitik in der Bundesrepublik, Rede Senator Brückners v. 18. 12. 1978.

Bundesrepublik erreicht. Seit 1975 haben die Ausgaben nur noch absolut zugenommen. Aber das erreichte Kostenniveau ist beträchtlich, zumal wenn man bedenkt, daß das Sozialbudget die privaten Gesundheitsaufwendungen (Haushalte und Privatversicherungen) und auch einen Teil der staatlichen Gesundheitsaufwendungen nicht erfaßt. Nimmt man diese hinzu, so kommt man für das Jahr 1975 auf über 13 Prozent des BSP!

Bedenkt man, welch hohen Anteil an den Gesundheitskosten des Sozialbudgets die Betriebe aufbringen müssen (Arbeitgeberanteil, Lohnfortzahlung, Unfallversicherung, dazu noch: indirekte Kosten durch Produktionsausfall etc.), so ist es erstaunlich, wie wenig Gesundheit mit diesem gewaltigen ökonomischen Potential „erkauf“ wurde. Die Arbeitsunfähigkeitsfälle haben — von den re-

zessionsbedingten „Krankheitsverdrängungen“ abgesehen — insgesamt deutlich zugenommen. Bei den Krankenhausfällen zeigt sich hier sogar eine kontinuierliche Zunahme. Das gleiche Bild bietet die Entwicklung der Berufskrankheiten (auch in anderen Ländern). Zwar gibt es mittlerweile eine breite Diskussion über die Unzulänglichkeiten einer bloß kurativen Medizin, die die gesellschaftliche („zivilisatorische“) Bedingtheit der Krankheitsstruktur der Industrieländer ignoriert, aber nach wie vor wird der weitaus größte Teil der enormen Gesundheitsaufwendungen in die *Behandlung* anfallender Krankheiten investiert.

3. Umweltschutz

Einer der Bereiche, in denen gesellschaftspolitische Gesundheitsvorsorge betrieben werden

Tabelle 3:
Emissionsentwicklung in ausgewählten Industrieländern (Mio. t/a):

Land	Schadstoff	1965	1970	1973	1974	1975	1976	Prognose 1980
Bundesrepublik Deutschland	Staub	2,16	1,06			0,56		0,47
	Schwefeldioxid	4,05	4,27			3,63		4,11
	Kohlenmonoxid (KFZ)		5,4			6,0		5,4 (1982)
	Stickoxide	1,34	1,62			1,84		2,3
	Org. Verbindungen	1,46	1,84			1,81		1,8
Großbritannien	Smoke	1,51 (1962)	0,72	0,49	0,46	0,39	0,37	
	Schwefeldioxid	5,89 (1962)	6,12	5,87	5,43	5,11	4,98	
	Kohlenmonoxid (KFZ)		6,81	8,12	7,92			
	Stickoxide							
	Kohlenwasserstoffe (KFZ)		0,36	0,41	0,40			
Niederlande	Staub	0,19	0,1	0,06	0,04	0,04	0,04	
	Schwefeldioxid	0,91	0,68	0,52	0,45	0,37	0,39	0,6 (1986)
	Kohlenmonoxid	1,43	1,55	1,75	1,59	1,61	1,68	
	Stickoxide	0,25	0,30	0,32	0,31	0,30	0,33	
	Kohlenwasserstoffe	0,19	0,15	0,16	0,14	0,14	0,15	
Schweden	Staub		0,4 (1969)		0,2			
	Schwefeldioxid		0,9 (1969)		ca. 0,8			1,0 (1985)
	Kohlenmonoxid		1,2 (1969)		1,2			
	Stickoxide							
	Kohlenwasserstoffe		0,2 (1969)		0,2			
USA	Staub (TSP)		24,9	21,9	19,3	15,9	14,8	
	Schwefeloxide		32,1	32,7	31,1	28,3	29,6	
	Kohlenmonoxid		110,0	108,3	100,8	94,7	96,1	
	Stickoxide		22,5	25,2	24,9	24,5	25,3	
	Kohlenwasserstoffe		32,7	32,8	31,5	28,9	30,7	
CSSR	Staub		3,0					2,5 (1985)
	Schwefeldioxid		2,9	3,0				3,3 (1985)
Polen	Staub (Industrie)			2,3	2,3	2,2	2,3	
	Gase (Industrie)			2,5	2,8	3,0	3,3	

Quelle: Projekt „Politik und Ökologie“ 1979 (nach offiziellen Angaben der jeweiligen Länder)

kann, ist der Umweltschutz. Im Vergleich zum Gesundheitswesen spielt er jedoch eine geringe Rolle. Gegenüber den sechziger Jahren hat es in den OECD-Ländern aber einen erheblichen Ausgabenanstieg gegeben. Staat und Industrie der westlichen Länder geben für Luft- und Wasserreinhaltung, Lärmschutz und Abfallbeseitigung zwischen ein und zwei Prozent des BSP aus (im Falle Japans waren es zeitweilig — 1975 — sogar drei Prozent). Die Kosten der gleichwohl nicht verhinderten Umweltschäden machen nach Angaben der OECD in ihrem Länderbereich immerhin zusätzlich 3—5 Prozent des BSP aus⁹⁾.

Im Vergleich zu den eben angeführten beiden Problembereichen hat der Umweltschutz vermutlich die sichtbarsten Erfolge erzielt: Gegenüber den sechziger Jahren ist der Himmel über den meisten Industriestädten wieder etwas blauer geworden. Neuerdings sind auch Erfolge bei der Wasserreinhaltung erzielt worden. In den meisten westlichen Ländern hatten diese zumindest optischen Erfolge (s. u.) in den letzten Jahren einen dämpfenden Effekt auf den Anstieg der unmittelbaren Umweltschutzaufwendungen (Schweden, Japan, Bundesrepublik).

Nun hat es gerade der Umweltschutz an sich, daß Messungen dort vorgenommen werden, wo man Maßnahmen ergreift. Die Folge ist regelmäßig eine spezialistisch verengte und zu optimistische Sicht. Beschränkt man den Gegenstand des Umweltschutzes nicht auf die engen Problemdefinitionen des technokrati-

schen Apparates, definiert man also als Umweltproblem alle *Schädigungen, Beeinträchtigungen und Gefährdungen von Mensch und Natur durch industrielle Produktionen und Produkte*, so ergibt sich auch für diesen dritten Bereich eine überwiegend negative Erfolgsbilanz (mit Zusatzkosten in Bereichen wie dem des Katastrophenschützes). Dies kann hier nicht näher begründet werden. Vielleicht genügt die Feststellung, daß auch im Bereich der engeren Problemdefinitionen des staatlich-industriellen Umweltsektors schon bald mit weniger günstigeren Entwicklungen zu rechnen ist (s. Tabelle 3), weil Umweltschutz *als Symptombearbeitung* den Wachstumsfaktor der umweltproblematischen Produktionen und Produkte grundsätzlich tabuisiert und dieser die erzielten Niveauverbesserungen der Umweltqualität tendenziell neutralisiert. Nimmt man nicht die örtlich gemessenen Schadstoffkonzentrationen, sondern die insgesamt in die Luft abgegebenen Emissionen, so werden diese bei den wichtigsten fünf Schadstoffen allem Umweltschutz zum Trotz — und ungeachtet beträchtlicher Reduzierungen der Staubbelastung — in der Bundesrepublik 1980 wieder das Gesamtvolumen von 1970 erreichen (reichlich 14 Millionen Tonnen). Diese Prognose betrifft wohlgerne den Kernbereich des Umweltschutzes, nicht etwa den Bereich der ungezählten toxischen Schadstoffe, die bisher weder Gegenstand von Messungen noch Maßnahmen sind, oft aber bereits in kleinen Mengen eine hohe Gefährdung darstellen.

III. Anmerkung zur Evaluation von Staatstätigkeiten

Nicht nur am Umweltschutz läßt sich zeigen, daß politische Leistungsbilanzen — das Attestieren von Erfolg oder Versagen — entscheidend von den angewandten Bewertungskriterien abhängen. Staat und Industrie neigen dazu, ihre Tätigkeit *als solche* bereits als Leistung zu deklarieren. Die Tatsache, daß man tätig wurde und vor allem: daß man Geld ausgegeben hat, ist die Kernaussage technokratischer Selbstbewertungen. Oft ersetzt diese subjektive die objektive Leistungsevaluation. Dem entspricht dann auch die Logik, daß die Ausgaben steigen müssen, *weil* die Probleme zunehmen. Wir haben uns an diese Logik gewöhnt und finden sie plausibel. *Politisch* lo-

gisch wäre hingegen die kritische Feststellung eines Problemanstiegs, *obwohl* die Ausgaben steigen.

Das Vorhandensein problembezogener Erfolgsmaßstäbe ist folglich das *erste* notwendige Evaluationskriterium. *Die Angemessenheit der Erfolgsdefinition* ist das *zweite*. Technokratien konzentrieren ihre Problemwahrnehmung meist auf Bereiche, in denen sich „etwas machen läßt“. Ihre Erfolgsmessungen wiederum konzentrieren sie — wenn sie sie vornehmen — auf solche Tätigkeitsfelder. Diese sind daher enger als die tatsächlichen Problemfelder. Der Bereich der Luftreinhaltung, in dem es ein Heer von Schwefeldioxid-Spezialisten und eine ganze Wissenschaft der Messung dieses einen Schadstoffs, aber eine große Unkenntnis über die toxische Gesamt-

⁹⁾ The State of the Environment, The OECD-Observer, Nr. 98, Mai 1979, S. 33.

belastung gibt, ist nur ein besonders deutliches Beispiel.

Ein *drittes* notwendiges Bewertungskriterium, das der technokratische Subjektivismus tendenziell ausblendet, ist die Frage einer *Problemverschiebung*. Der Umweltschutz ist hier wiederum reich an Beispielen, angefangen bei der regionalen Umverteilung von Schadstoffen über Umweltbeeinträchtigungen durch Kläranlagen bis hin zu der enormen und stark zunehmenden Abfallbelastung als Folge „erfolgreicher“ Reinigungsmaßnahmen. (Die amerikanischen Umweltschutzabfälle der Industrie werden sich nach einer Schätzung 1983 gegenüber 1974 verdoppeln: auf fast 20 Prozent oder 35,7 Mio. Tonnen!⁹⁾ Besonders aktuell ist derzeit die Problemverschiebung im Energiesektor, wo im Namen der Energieeinsparung die Energieverschwendung (z. B. durch Verstromung im Heizungsbereich) neue Formen gewinnt.

Wird das Problem wie in den angeführten Beispielen innerhalb des zuständigen Sozialsektors verschoben oder von ihm in neuer Form hervorgebracht, so kann (in Ausweitung des medizinischen Begriffs) von einer „*technokratischen Iatrogenese*“ gesprochen werden¹⁰⁾. Ihre starke Verbreitung im Bereich öffentlicher Problembearbeitung — von der Infektion in Großkliniken bis zur Professionalisierung von Kriminalität in Haftanstalten — ist ein wesentlicher Aspekt einer Theorie des Staatsversagens.

Eine Effizienzbewertung staatlicher Maßnahmen darf — *viertens* — den Erfolgsfall erst at-

testieren, wenn *Gratiseffekte* auszuschließen sind. So war die Substitution von Kohle durch Öl oder Gas in den sechziger Jahren kein Resultat von Umweltpolitik, sondern Folge der Preisentwicklung. Einige Verbesserungen im Gesundheitsbereich sind Folge der Aufklärungsarbeit der Medien oder der Abwanderung aus den Ballungsgebieten, ein Teil der Arbeitslosigkeit wird durch Rückzug vom Arbeitsmarkt (vor allem bei Frauen) verringert usw.

Fünftens ist schließlich stets nach der *Dauerhaftigkeit* eines positiven Effekts zu fragen. Beschränken sich staatliche Maßnahmen auf Symptombehandlung und steckt im Kausalbereich ein Wachstumsfaktor, so ist mit einem Wiederanstieg oder dem *Dilemma der N-Kurve* (Anstieg-Rückgang-Wiederanstieg) zu rechnen (s. u.).

Nur wenn solch kritische Erfolgsmaßstäbe angelegt werden, wird begreiflich, warum der staatliche und industrielle Sozial- bzw. Entsorgungssektor (s. u.) so gewaltig angewachsen ist. Er „lebt“ nicht nur von der primären Problembearbeitung; sein ökonomisches Gewicht bestimmt sich vielmehr zusätzlich durch die *sekundäre Behandlung der unzulänglichen Problembearbeitung*: die Kompensation nicht verhinderter Schäden, die Behandlung der Folgen von Problemverschiebungen oder „*technokratischer Iatrogenese*“, die zusätzliche Maßnahme gegen Probleme, die sich wachstumsbedingt erneut zuspitzen, usf.

IV. Versorgung und Entsorgung:

Das Wachstum des staatlich-industriellen Sozialsektors

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Staatsversagen in zentralen Regelungsbereichen und dem Wachstum des staatlichen und industriellen Sozialsektors. Man kann diesen Sektor auch als *Entsorgungssektor* bezeichnen. Dieser bietet Güter und Dienstleistungen an, die auf einen Bedarf reagieren, welcher durch Problemfolgen des Versorgungssektors mehr oder weniger erzwungen wird. Vermutlich ist diese begriffliche Di-

chotomie von Versorgung und Entsorgung nur schwer operationalisierbar. Dies gälte auch, wenn man die „entsorgenden“ Industrien und Dienstleistungsbereiche als „quartären Sektor“ bezeichnen würde.

Worauf es ankommt, ist ein sprachliches Hilfsmittel, das hinreichend anschaulich diejenigen bürokratischen und industriellen Bereiche heraushebt, die die industriegesellschaftliche Problementwicklung voraussetzen. Sie sind nur funktional zu bestimmen. Umweltschutz, Katastrophenschutz (wenn man von Naturkatastrophen absieht), die Behandlung von Zivilisationskrankheiten oder Kriminalität sind solche Funktionsbereiche. Aber auch die techni-

⁹⁾ Environmental Quality 1978; the Ninth Annual Report of the Council on Environmental Quality, Washington (Dez. 1978), S. 160.

¹⁰⁾ M. Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, a. a. O., S. 9.

sche Sicherheit, ein großer Teil des Versicherungswesens oder Bildungs- und Forschungsanstrengungen, die nur um den Preis der Krise vermieden werden können, gehören hierzu.

Der Stellenwert beider Begriffe steht und fällt mit der Relevanz und Plausibilität der folgenden Hypothese: *Die Struktur der Versorgung moderner Industriegesellschaften bestimmt das Gewicht des Entsorgungssektors.* Dies ließe sich am Beispiel der modernen Wachstumsbranchen „Energie“, „Straßenverkehr“ und „Chemie“ ausführlich begründen, muß jedoch hier unterbleiben. Der Leser mag selbst ermes- sen, in welchem Umfang Industriezweige wie die genannten zur Produktion von Umwelt-, Gesundheits-, Sicherheits- oder Forschungsproblemen beitragen, den Stellenwert des Entsorgungssektors mithin erhöhen.

Für eine Theorie des Staatsversagens ist in diesem Zusammenhang entscheidend, daß der Staat im entwickelten Industriekapitalismus (nur von ihm ist hier die Rede) gerade im Zeichen sinkender Wachstumsraten dazu tendiert, die Intervention in sozial problematische Wachstumssektoren zu tabuisieren und statt dessen das zusätzliche Wachstum von Sozial- bzw. Entsorgungsindustrien zu begünstigen. Diese ökonomistische „Strategie“ — meist handelt es sich eher um das Resultat vieler unkoordinierter Verlegenheitslösungen — führt zu teuren, aber kurzfristig wachstums- trächtigen Maßnahmen. Für den Teil der Wirtschaft, der direkt oder indirekt die Kosten trägt, ist dies „unwirtschaftlich“, für den Teil, der diese Kosten als Einnahmen verbucht, ist es das nicht. Unökonomisch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die Expansion des staatlichen Sozial- und Entsorgungssektors, über dessen Etats sich die Sozial-Industrien überwiegend alimentieren. Gänzlich „unwirtschaftlich“ an dieser teuren Politik ist aber vor allem die Tatsache, daß sie der Wirtschaft nicht die Kostenentlastung einbringt, deretwegen man ja doch den Staat auf den Plan rief. Der letzte Punkt bedarf der Erläuterung: Die Problembe- reiche „Umwelt“, „Gesundheit“ und „Innere Sicherheit“ wurden hier nicht nur angeführt als Beispiele starker Kosten-Effektivitäts-Diskrepanzen; es sind zugleich Aufgabenbereiche, bei denen der Staat — angesichts von Marktversagen — nicht zufällig ins Spiel kam, deren ineffektive Bearbeitung also alles andere als ein Kavaliersdelikt ist. Die Wirtschaft braucht sauberes Wasser (z. B. die Chemieindustrie)

und saubere Luft (Stichwort: Korrosionskosten). Sie hat ein brennendes Interesse an einem niedrigen Krankenstand. Die indirekten Einbußen durch Krankheit betragen 1972 immerhin fast 5 Prozent des BSP¹¹⁾. Hierzu kommen aber noch die Kosten der Lohnfortzahlung, der Unfallversicherung (die für die steigenden Berufskrankheiten aufkommt, und zwar auf Kosten der Unternehmen) und die Unternehmeranteile der steigenden Sozialversicherungsbeiträge. Und natürlich sind die Unternehmen auch an einer Senkung der Unkosten interessiert, die ihnen durch Kriminalität entstehen. Sie zahlen einen hohen Preis an den öffentlichen Sozialsektor, damit er sie von derartigen Unkosten entlaste. Der aber funktioniert sehr unzulänglich. Dies ist keine Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor, sondern eine eklatante Unwirtschaftlichkeit des Staatssektors.

„Staatsversagen“ hat also zumindest drei Aspekte:

1. Es wird auf politische Entscheidungen verzichtet. Hier handelt es sich um *politisches* Staatsversagen!
2. Es wird ein zu teures Instrumentarium in Gang gesetzt. Dies ist einmal Folge von bürokratischer Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor, zum anderen Folge der Ökonomisierung von Staatstätigkeiten in Form einer kosten- trächtigen Beteiligung von Sozial-Industrien am staatlichen Aufgabenpensum.
3. Es wird ein Instrumentarium in Gang gesetzt, das zu *ineffektiv* ist. Hier handelt es sich um ein *funktionelles* Staatsversagen.

Im Rahmen einer systematischen Theorie wäre damit das *Vorfeld von Krisen* umschrieben¹²⁾. Eine Radikalisierung von Staatsversagen vor allem auf der dritten Ebene dürfte Krisen der Ökonomie und/oder Krisen der politischen Legitimation zur Folge haben. Umgekehrt wäre es aber töricht zu übersehen, in welchem Maße Staatsversagen gerade in der Bundesrepublik ohne manifeste Krisenfolgen bleibt.

¹¹⁾ Daten des Gesundheitswesens, hrsg. v. Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn 1977, S. 310.

¹²⁾ Vgl. M. Jänicke (Hrsg.), Herrschaft und Krise, Opladen 1973; E. Zimmermann, Performanz und Persistenz: Zur Entwicklung eines neuen krisen- theoretischen Ansatzes, PVS, 19. Jg. (1978), H. 4.

V. Die staatliche Förderung von Sozial-Industrien

Hier interessieren jedoch primär die ökonomischen Gründe staatlicher Unwirtschaftlichkeit. Es wurde gesagt, daß die ungelösten Probleme der industriellen Gesellschaftsentwicklung zu Wachstumszonen nicht nur von entsorgenden Sozial-Bürokratien, sondern auch von entsprechenden Sozial-Industrien geworden sind. Im Anschluß an O'Connors Begriff des „sozial-industriellen Komplexes“¹³⁾ verstehe ich unter *Sozial-Industrien* industrielle Produktionsbereiche, die in gesellschaftspolitischen Problemfeldern tätig werden und überwiegend von staatlicher oder staatlich geregelter Nachfrage leben. Es handelt sich also um Unternehmungen, denen lediglich gemeinsam ist, daß sie sich im Einzugsbereich staatlicher Einzeletats ansiedeln und soziale Probleme vorwiegend über öffentliche Haushalte vermarkten. Die volle Bedeutung dieses Sektors erschließt sich erst, wenn man seine Einnahmen nicht allein von den staatlichen Investitionen oder Sachausstattungen her bestimmt, sondern auch die sozialen Transferzahlungen (z. B. Wohngeld), das staatlich regulierte Finanzaufkommen (z. B. gesetzliche Versicherungen) und schließlich auch die durch staatliche Maßnahmen erzwungene Nachfrage (z. B. Umweltschutzinvestitionen) hinzurechnet. Hierzu ist ferner noch die *staatsfreie Problemvermarktung* zu rechnen, die häufig erst durch die Ineffizienz staatlicher Maßnahmen möglich wird (z. B. private Sicherheitsmaßnahmen).

Unterscheidet man generell zwischen Industrien, die vorwiegend von Staatskundschaft, und Industrien, die von Privatkundschaft leben, so läßt sich ein interessanter Verhaltensunterschied gegenüber dem Staatsapparat feststellen. Während von Privatkundschaft lebende Industrien typischerweise negativ auf den Staat bezogen sind, als Veto-Gruppen interessenschädliche Staatsinterventionen abwehren, werben die Sozial-Industrien positiv um staatliche Zuwendung. Beide Industrien unterscheiden sich auch darin, daß die einen für bestimmte Produkte werben, während die Sozial-Industrien Staatszwecke propagieren. Die einen müssen ihre Werbemittel selbst aufbringen, die anderen können die öffentliche Meinung mobilisieren. Die einen findet man im Anzeigenteil, die anderen dringen in den

Nachrichtenteil vor. Dies etwa dann, wenn im Anschluß an Alarmmeldungen (Kriminalität, Krebs, Katastrophen) routinemäßig eine bessere „personelle und technische Ausstattung“ des diesbezüglichen öffentlichen Sektors gefordert wird. Hier müssen die Zwecke, für die produziert wird, nicht propagiert werden. Es handelt sich um anerkannte Staatszwecke. Propagandistische Anstrengungen zielen hauptsächlich auf zwei Punkte:

— auf die kontinuierliche Erweiterung derjenigen Etats, auf die man sich spezialisiert hat — hier ist die Interessenidentität mit entsprechenden Teilen des staatlichen Sozialsektors offenkundig —, und

— auf Strategien, die dort ansetzen, wo die Nachfrage am stabilsten ist und eine Massenproduktion zuläßt, auf *Strategien* vor allem, die nicht politisch vorsorgen, sondern technologisch nachträglich einsetzen.

Dabei werden dann etwa:

Umweltprobleme zu Problemen des Baus von Klär-, Filter- oder Abfallbeseitigungsanlagen,

Krankheitsprobleme zu einer Angelegenheit teurer Diagnosegeräte oder des Krankenhausbaus,

Kriminalitätsprobleme zu einer Frage der technischen Ausstattung der Kriminalpolizei,

Bildungsprobleme zu einer Frage der Baupolitik und der materiellen Ausstattung von Bildungseinrichtungen,

Verkehrsprobleme zu Fragen des Straßenbaus.

Die Reihe ließe sich verlängern, bis hin zur *Forschung* in der Rolle eines Substituts für politische Entscheidungen.

Thesenartig verallgemeinert gilt:

1. Sozial-Industrien wie Sozial-Bürokratien expandieren am stärksten dort, wo *wachstumsbedingte Staatsfunktionen* im Spiel sind, wo also Wachstumsbedingungen und Wachstumsfolgen prekär sind.

2. In diesen Bereichen ist auch ihre *Symbiose* besonders eng.

3. Problemverstaatlichung und Problemvermarktung gehen Hand in Hand. Besser sollte hier von einer *Bürokratisierung* und einer *Industrialisierung von Problembehandlungen* gesprochen werden.

¹³⁾ J. O'Connor, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt/M. 1974, S. 74 ff.

4. Der Staat hat an der Entwicklung von Sozial-Industrien im Zeichen reduzierten Wachstums ein ökonomisches Interesse; ihre Förderung ist zunehmender Bestandteil keynesianischer Nachfrageförderung.

5. Die Industrie entwickelt ihrerseits ein wachsendes Interesse an *Staatskundtschaft*: Sie ist besser kalkulierbar als die Privatkundtschaft; sie ermöglicht beträchtliche Preisaufschläge; sie stellt oft eine Art Zwangsmarkt dar; sie ergibt sich häufig auf dem Wege einer Gratiswerbung durch die Medien.

6. Der engen Symbiose öffentlicher und privater Problemlösungs-Technokratien entsprechen strukturelle Analogien, deren Folge eine Angleichung von *Strategiepräferenzen* ist:

— beide sind *zentralistisch* und *arbeitsteilig* organisiert,

— beide haben eine Präferenz für generelle *Routinelösungen* („Massenproduktion“),

— beide neigen zur *Symptombehandlung*, d. h. zu Maßnahmen am Ende problematischer Kausalketten, wo Probleme manifest, massenweise und kalkulierbar anfallen,

— beide — staatliche wie industrielle Technokratien — haben *ökonomische Interessen*, die eng miteinander koinzidieren: hier das Interesse an der Etaterweiterung, dort das Interesse an Markterweiterungen.

7. Folge dieser strukturellen Analogien sind technokratische Problemdefinitionen, die

— die *Komplexität* von Problemen ignorieren (Folge der Spezialisierung),

— die *Ursachen* von Problemen vernachlässigen (Symptombehandlung),

— die einmaligen („außeralltäglichen“) billigen Maßnahmen zugunsten *kostenträchtiger* Maßnahmen außer acht lassen (Ökonomisierung),

— die strukturpolitisch *vorsorgende* Komponente zugunsten nachträglicher Maßnahmen ausblenden.

8. Dieser gemeinsamen Definitionstendenz bürokratischer und industrieller Sozial-Technokratien entspricht ihre vereinigte Definitionsmacht, der gegenüber politische Entscheidungsinstanzen zunehmend ins Hintertreffen geraten.

9. Das Wachstum der Sozial-Industrien wie auch der Sozial-Bürokratien ist also auch ein Indiz wachsender Unregierbarkeit des Industriesystems bzw. einer *Krise der politischen Instanz*.

Deren vielfältige Gründe können hier nicht analysiert werden. Generell geht es sowohl um die Entscheidungsfähigkeit *im* Staatssektor als auch um die Entscheidungsfähigkeit *des* Staatssektors im Verhältnis zu den hochorganisierten Erwerbsinteressen. Erstere ist reduziert durch Faktoren wie die immer ungünstigere Relation von zwecksetzend-kontrollierender und exekutiv-bürokratischer Instanz oder das unüberschaubare Ausmaß der Spezialisierung. Die Entscheidungsfähigkeit *des* Staates hat ungleich größere Bedeutung. Sie reduziert sich ebenso durch die immer drängenderen Rücksichten des verschuldeten Steuerstaates gegenüber seinen Finanzquellen wie durch Faktoren der industriellen Machtbildung. Industrielle Macht im Verhältnis zum (National-)Staat erhöht sich im Ausmaß der Akkumulation, Konzentration und Internationalisierung des Kapitals. Immer kleinere Oligarchien entscheiden über immer gewaltigere Investitionsmassen in einem immer weiteren, multinationalen Aktionsfeld. Die weltweite Konkurrenz von Staaten, Regionen und Kommunen um Industrieansiedlungen ist das anschaulichste Beispiel für die Motive staatlicher Interventionsverzichte. Man kann sie ohne aufwendige methodologische Veranstaltungen mit bloßem Auge studieren.

VI. Die Tabuisierung sozialer Problemursachen und ihre Konsequenzen

Die starke Tabuisierung politischer Interventionen in den Versorgungssektor ist, wie gesagt, Wachstumsbedingung des Entsorgungssektors. Interventionsverzicht und Ökonomisierung von Staatstätigkeiten — sinkende Entscheidungsqualität und wachsende Staatsquantität — hängen also eng miteinander zusammen. An die Stelle eines einmaligen, vorsorglichen, kostengünstigeren „Nein“ zur Pro-

blemursache tritt in der Tendenz ein doppeltes „Ja“: einmal zur Problemproduktion, zum anderen zur kostenträchtigen technokratischen Entsorgung in Form von bürokratisch-industriellen Gegenproduktionen. So erhöht die Verpackungsindustrie die Bedeutung der Abfallbeseitigung, fördert das laute Auto die Anstrengungen auf dem Gebiet des passiven Lärmschutzes, gibt die ungestüme Entwick-

lung der Chemie dem Gesundheitssektor zusätzliche Gewichte, erhöhen gefährliche (und gefährdete) Großtechnologien die Nachfrage nach Schutzeinrichtungen, von der technischen und polizeilichen Sicherheit bis zum Versicherungs- und Katastrophenschutz. Dem liegt kein zynischer Plan zugrunde. Beunruhigend ist gerade die Naturwüchsigkeit dieses Prozesses.

Das wohl wichtigste Dilemma einer staatlichen Problembearbeitung unter maßgeblicher Beteiligung von Sozial-Industrien ist, soweit sie sich auf Symptombehandlung beschränkt und die Problemursachen einen Wachstumsfaktor enthalten, die *Wiederanstiegstendenz der Symptomvariablen*. Probleme, die das anhaltende Wachstum der Industrie verursacht, weisen typischerweise einen solchen N-förmigen Kurvenverlauf — oder steigende Kosten für Gegenmaßnahmen — auf: Durch Umweltschutz verringerte Emissionsraten bewirken einen nur zeitweiligen Emissionsrückgang, wenn die Zahl der Anlagen bzw. das Volumen emissionsintensiver Produktionen weiter ansteigt. Ähnliches gilt, wenn die Krebsmortalität durch medizinische Maßnahmen reduziert wird, die Krebsmorbidity aber unverändert steigt. Verbesserte Aufklärungsraten bei der Kriminalitätsbekämpfung werden (wenn es sie gibt) durch die allgemeine Kriminalitätsentwicklung langfristig neutralisiert. Ebenso werden Maßnahmen der Verkehrssicherheit durch die Zunahme der Kraftfahrzeuge neutralisiert (dasselbe gilt für geringere Abgas- oder Lärmwerte pro Kfz). Ähnlich verschieben technische Energiesparmaßnahmen nur das Verbrauchsniveau, ohne die Anstiegstendenz selbst zu ändern. Rein logisch ergeben Strategien der nicht-ursächlichen Symptombekämpfung (*ceteris paribus*) folgende Gesetzmäßigkeiten:

1. Die Reduktion von Symptomvariablen wird im Zeitverlauf durch Wiederanstieg neutralisiert, wenn der Anstieg der Ursachenvariablen unberührt bleibt.

2. Der Zeitpunkt des Wiedererreichens des Ausgangsniveaus (N_2) bestimmt sich durch die Reduktionsrate im Symptombereich und das Anstiegstempo im Ursachenbereich. Da beide Werte in aller Regel bekannt sind, können hier relativ verlässliche Prognosen gemacht werden.

3. Die Kosten des wiedererreichten Ausgangsniveaus (N_2) liegen um den Preis der Reduktionsrate höher als die des ursprünglichen Ausgangsniveaus (N_1).

4. Ein gleichbleibendes Symptommiveau wird dauerhaft nur zu einem steigenden Preis erkauf.

5. Die Kosten eines im Wachstumsprozess *gleichbleibenden* Problemniveaus steigen in der Regel exponentiell an, da die Schwierigkeiten einer immer weiteren Beseitigung von Restproblemen unverhältnismäßige Kostensteigerungen mit sich bringen; die Reduktionsrate aber muß ständig im Maße der Wachstumszunahme erhöht werden, soll ein Wiederanstieg verhindert werden.

Prinzipiell gibt es hier drei Möglichkeiten: die der technologischen Symptombekämpfungsstrategie immanente Alternative: a) Wiederanstieg bei gleichbleibenden Kosten oder b) Niveaustabilisierung zu steigenden Kosten; oder die Strategiealternative zur technologischen Symptombekämpfung: c) *Strukturwandel* in Richtung auf grundsätzlich weniger problemträchtige Sozialformen. Die N-Kurvenproblematik entsteht im Maße der Konservierung solcher Sozialstrukturen.

VII. Fazit

Das Wachstum der Industriegesellschaften hat Voraussetzungen und Folgen, die immer prekärer werden. Die meisten dieser Probleme sind marktwirtschaftlich nicht zu bearbeiten und werden an den Staat delegiert. Sie können also auch nicht unbesehen wieder „privatisiert“ werden. Eine neue Form der Privatisierung hat aber längst Platz gegriffen: die Beteiligung spezialisierter Sozial-Industrien an diesen hoch legitimierten Aufgabenfeldern. Im Gegensatz zur privaten Vermarktung besorgt

der Staat hier direkt oder indirekt die Finanzierung.

Wir haben bisher immer nur von Sozialkosten gesprochen, ohne den gewaltigen Wirtschaftssektor zu untersuchen, der von ihnen lebt. Wir haben über den Begriff der Sozialkosten aber auch übersehen, wie hoch mittlerweile die Privatkosten für den gleichen Zweck sind: Mehr als ein Viertel des BSP wurde in der Bundesrepublik 1975 für die stark gewachsenen Sekto-

ren Gesundheit, Umweltschutz, Innere Sicherheit sowie Bildung/Forschung ausgegeben (einschließlich der Kosten von Umwelt- und Kriminalitätsschäden). Etwa ein Drittel dieser Ausgaben wurde von Privaten getätigt — der weitaus größte Teil von Betrieben!

Dies scheint mir auch das handfesteste Dilemma dieser Entwicklung zu sein (wenn man von dem politisch leider weniger konfliktträchtigen Schicksal der von Krankheit, Umweltbelastungen oder Unsicherheit Betroffenen einmal absieht): Die Problembearbeitungsgebühren, die die Betriebe an den Staat und gesetzliche Versicherungen zu zahlen haben, steigen, aber die erwartete Kostenentlastung bleibt weitgehend aus. Durch eigene quasi-staatliche Zusatzmaßnahmen und nicht verhinderten Schaden (vom krankheitsbedingten Arbeitsausfall bis zur Wasseraufbereitung) entstehen eher zusätzliche ökonomische Belastungen. Ein immer größerer Teil des Brutto-sozialprodukts setzt also die Probleme des anderen Teils voraus. Die Negativeffekte des Versorgungssektors fördern das Wachstum des staatlich-industriellen Entsorgungssek-

tors. Sie werden damit partiell zur kurzfristigen *Wachstumsbedingung*. Die Frage ist nur, ob dieser Strukturwandel gesamtwirtschaftlich und längerfristig nicht bereits zur *Bedingung reduzierten Wachstums* geworden ist. Die bürokratische Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor jedenfalls ist der harmlosere Aspekt einer Theorie des Staatsversagens. Die dort zu konstatierende Verschwendung steht noch am ehesten zur Disposition, wenn die oft überschätzte „Finanzkrise“ des Staates¹⁴⁾ einmal radikalere Lösungen erfordert (und die von konservativer Seite propagierte Kürzung der für die Sozial-Industrien *nicht* profitablen Sozialleistungen an ihre Grenze stößt). Ein strukturpolitisches „Austrocknen“ des Sozial- bzw. Entsorgungs-Sektors hingegen ist derzeit nicht absehbar — obwohl der Staat mit auflagenpolitisch erzwungenen oder steuerpolitisch suggerierten Innovationen im Sinne der „low impact technologies“ vermutlich einen gewaltigen Investitionsboom anstoßen könnte.

¹⁴⁾ Vgl. R. R. Grauhan/R. Hickel, Krise des Steuerstaats? Leviathan, Sonderheft 1/1978.

Manfred Groser: Das Privatisierungsthema in der politischen Willensbildung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/80, S. 3—15

Das Thema „Privatisierung“ hat die bundesrepublikanische Öffentlichkeit in zwei Phasen und mit durchaus unterschiedlichen Akzenten beschäftigt. Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre waren es vor allem ordnungs- und vermögenspolitische Argumente, die zur Forderung nach Überführung industriellen Bundesvermögens in Privateigentum führten. Mitte der siebziger Jahre setzte dann vor dem Hintergrund der Finanzmisere (insbesondere der Kommunen) eine Diskussion um die Entlastung des Staates durch Aufgabenübertragung auf Private ein, die zunächst eher pragmatisch geführt wurde (Kostensparnis), sich aber bald zu ordnungspolitischen Dimensionen erweiterte.

Während der erste Teil des Aufsatzes den Argumenten der gesellschaftlichen Kräfte (Parteien, Verbände, Wissenschaft) pro und kontra Privatisierung gewidmet ist, wird im zweiten eine von der ökonomischen Theorie der Politik angeregte „Interessenlogik“ der Beteiligten skizziert. In der Bundesrepublik ist es den Befürwortern der Privatisierung bisher nicht gelungen, dem Privatisierungsthema im Rahmen einer allgemeinen ordnungspolitischen Initiative zum Durchbruch zu verhelfen. Entscheidend für Privatisierungsversuche waren häufig nicht ordnungspolitische Argumente, sondern der Druck von der Finanzseite. Dies gilt vor allem für die kommunale Ebene, auf der das Privatisierungsthema gegenwärtig am aktuellsten ist.

Stephan Ruß-Mohl: Kann der Markt, was der Staat nicht kann? Anmerkungen zur ökonomischen Theorie des Staatsversagens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/80, S. 17—27

Die Kritik am Staat wird immer schriller. Wurde noch vor einigen Jahren eine drohende „Legitimationskrise“ prophezeit oder die „Regierbarkeit“ westlicher Systeme in Zweifel gezogen, so ist jetzt offen von *Staatsversagen* die Rede — in einer ökonomischen Theorie, deren Kerngedanken zusehends auch Niederschlag in den Leitartikelspalten angesehener Printmedien finden.

Der vorliegende Beitrag will zum einen die wichtigsten Thesen der ökonomischen Theorie des Staatsversagens in komprimierter Form vorstellen (Teil I); zum anderen sucht er die Auseinandersetzung mit der Theorie und mit Praxisforderungen, die auf „Entstaatlichung“, also auf Rückverweisung öffentlicher Aufgaben an den Markt zielen (Teil II).

Fazit: Die Brisanz der ökonomischen Theorie des Staatsversagens relativiert sich, wenn ihre Thesen nicht isoliert gesehen, sondern in den Kontext der Theorie des Marktversagens gestellt werden. Im Grunde eröffnet die Staatsversagenstheorie Scharmützel auf einem Nebenkriegsschauplatz der Gesellschaftspolitik, während sie sich der brennendsten Frage verschließt: wie ein Gesellschaftssystem das „Organisationsdilemma“ meistern kann, das sich auftut, weil das System an Wachstumsgrenzen stößt, obschon seine tragenden Säulen — Bürokratie und Markt, Staat und Privatwirtschaft — auf Expansion angewiesen sind, um halbwegs störungsfrei zu arbeiten.

Martin Jänicke: Zur Theorie des Staatsversagens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/80, S. 29—39

Im Anschluß an Recktenwalds Forderung nach einer umfassenden „Theorie des Staatsversagens“ werden unterschiedliche Dimensionen einer solchen Theorie diskutiert: politischer Staatsversagen als Entscheidungsschwäche; funktionelles Staatsversagen als Effizienzangel; Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor und Unwirtschaftlichkeit des Staatssektors. Am Beispiel der Kriminalitätsbekämpfung, des Gesundheitswesens und des Umweltschutzes werden Art und Ausmaß gegenläufiger Entwicklungen von Kosten und Nutzen veranschaulicht. Die zentrale These lautet: Das politische Staatsversagen, d. h. die unzureichende Intervention in die Struktur der industriellen „Versorgung“, bedingt die Unwirtschaftlichkeit des Staatssektors, die sich insbesondere im Wachstum des mit Reparaturfunktionen befaßten „Entsorgungssektors“ manifestiert. Dessen bürokratische und industrielle Komponenten werden untersucht unter der Hypothese eines latenten staatlich-bürokratischen Interesses am Wachstum von „Sozial-Industrien“. Die staatlichen und industriellen Sozial-Technokratien entwickeln analoge (symptombezogene) Definitionstendenzen im Hinblick auf industriegesellschaftliche Probleme; die aus ihrer engen Symbiose erwachsende gemeinsame Definitionsmacht verstärkt die Tendenz, politisch-vorsorgliche Strategien zugunsten kurzfristig wachstumsträchtiger, teurer Entsorgungskonzeptionen zu vernachlässigen. Ursachen und Folgen einer gegenläufigen Entwicklung von Quantität und Qualität staatlicher Problembearbeitung werden ansatzweise systematisiert.