

ePub^{WU} Institutional Repository

Rupert Erich Eigl and Andraea Giemens-August

Der öffentliche Sektor aus ordnungspolitischer Sicht

Paper

Original Citation:

Eigl, Rupert Erich and Giemens-August, Andraea (1991) Der öffentliche Sektor aus ordnungspolitischer Sicht. *Department of Economics Working Paper Series*, 3. Inst. für Volkswirtschaftstheorie und -politik, WU Vienna University of Economics and Business, Vienna.

This version is available at: <http://epub.wu.ac.at/6276/>

Available in ePub^{WU}: May 2018

ePub^{WU}, the institutional repository of the WU Vienna University of Economics and Business, is provided by the University Library and the IT-Services. The aim is to enable open access to the scholarly output of the WU.

**DER ÖFFENTLICHE SEKTOR AUS
ORDNUNGSPOLITISCHER SICHT**

Rupert Eigl †

Clemens-August Andraea †

Working Paper No.3

October 1991

Mag. Rupert Eigl und Prof. Andraea sind am 26.5.1991 auf der Rückreise von einer Exkursion nach Hongkong bei einem Flugzeug-absturz ums Leben gekommen.

Adresse der Autoren:

*Eigl Rupert
Institut für Volkswirtschafts-
theorie und -politik
Wirtschaftsuniversität Wien
Augasse 2-6
A-1090 Wien*

*Prof.Clemens-August Andraea
Universität Innsbruck
Institut für Finanzwissenschaft
Herzog-Friedrichstraße 3
A-6020 Innsbruck*



ANDREAE, C.A. - EIGL, R.

"DER ÖFFENTLICHE SEKTOR AUS ORDNUNGSPOLITISCHER SICHT"¹

¹ Nichtgehaltenes Referat am 21.10.90 am Symposium
"Managementperspektiven für den öffentlichen Sektor" in
Innsbruck

I. Gliederung:

Der Titel meines Referates: "Der öffentliche Sektor aus ordnungspolitischer Sicht" ist aus mehrfacher Sicht eine Herausforderung: Zuerst einmal ist überhaupt zu fragen, was "öffentlicher Sektor" im ordnungspolitischen Zusammenhang ist; und dann ist auch der Begriff der "Ordnungspolitik" heute längst nicht mehr so eindeutig, wie er vielleicht einmal war. Die Ausführungen erfordern deshalb einen "Produktionsumweg".

II. Ordnungstheorie - Ordnungspolitik - Ordnungstechnologie

Ich will, ohne eine Definition von Ordnung voranzustellen, annehmen, daß Sie sich bis auf Weiteres unter Ordnung als Komplement von Ablauf etwas vorstellen können und zuerst nachzeichnen, was Ordnungstheorie und Ordnungspolitik sind.

A. Ältere Ordnungstheorie: Planungsdebatte

Soferne Wirtschaftswissenschaft seit Adam Smith nicht schon immer Ordnungstheorie war, wovon im 200. Todesjahr viele Ökonomen überzeugt sind, bezeichnet man heute eine Geistesströmung des frühen zwanzigsten Jahrhunderts als ältere Ordnungstheorie: Die ältere Ordnungstheorie der 20er bis 40er Jahre hatte, verglichen mit heute, eine dualistische Schlagseite. Man unterschied nur die zwei Gegenpole: Zentralverwaltete Planwirtschaft einerseits und freie Marktwirtschaft andererseits oder einfacher: Sozialismus versus Kapitalismus (tertium non deditur). Zwei Lager standen sich gegenüber: Die Sozialisten hier, vertreten durch Ökonomen wie LERNER, LANGE, und HANSEN und besonders die Österreichische Schule dort, deren herausragendste Repräsentanten zu dieser Zeit von MISES und von HAYEK waren.

Dieser beherrschende Systemdualismus war aus zwei Gründen unangebracht; theoretisch wie empirisch: Theoretisch ist anzumerken, daß kurzgesagt "Planung überall auftreten muß, wo Rationalität auftritt", es also kein Streit um Planung als solche, sondern immer ein Streit um die "richtige" Planungsebene und Planungsweise sein mußte. Empirisches Problem der Debatte war und ist, daß es diese zwei Idealtypen nirgends gab und gibt.

Als Hauptergebnis der Planungsdebatte stellte man verblüffenderweise fest, daß es bei annähernd perfektem Wissen (und in einer statischen Welt) keinen Unterschied macht, ob eine Wirtschaft gänzlich zentralverwaltet oder gänzlich marktlich organisiert ist: Die sogenannten "Optimalbedingungen" lassen sich in beiden Fällen realisieren, auch wenn die Ansatzpunkte völlig konträr sind.

Die letztlich entscheidenden Argumente, die dieses Hauptergebnis unhaltbar werden ließen, kamen von zwei Österreichern: MISES und HAYEK.

MISES stellte die Bedeutung der radikalen Unsicherheit des Individuums in einer grundsätzlich offenen Welt heraus, während der Andere den Aspekt der Informationsverarbeitung in einer arbeitsteiligen Wirtschaft betonte. Aus beiden Gründen ist

zentralisierte Planung zum Scheitern verurteilt: Wirtschaften ist ein Lernprozeß. Und den kann man nicht vorausplanen. Auf beide Ansichten gibt es bis heute eigentlich kaum mehr erhafte Einwände: Das überraschende Ergebnis der Planungsdebatte mag theoretisch richtig sein, aber die Voraussetzungen sind falsch formuliert.

Fazit: Die Österreichische Schule hat den theoretischen Streit vorerst für sich entschieden (bis 1950); und der Sozialismus als reales System hat empirisch den Streit auch nicht lange überdauert (bis 1990).

B. Neue Ordnungstheorie:

Die neue Ordnungstheorie stellt Ordnung in abstracto dem Ablauf gegenüber, ohne den Fehler zu begehen, gleich von vornherein eine inhaltlich bestimmte Ordnung im Auge zu haben.

Man kann sich diesen Begriff der Ordnung an den Begriffen Spieler und Spielebene klarmachen:

Ordnung ist im Gegensatz zum Ablauf dem Zugriffsbereich des Akteurs entzogen: Sie ist, ähnlich den Spielregeln eines beliebigen Spiels, eine Ebene höher als der Spieler, und für diesen prinzipiell unangreifbar. Auf einer höheren Ebene ist sie dagegen selbst ein gestaltbares Element eines anderen Spielers in einem anderen "Spiel". Akteure lassen sich daher in zwei Gruppen einteilen, wenn wir von einem bestimmten Spiel oder einer bestimmten Spielebene sprechen:

Spieler und Schiedsrichter.

Die Schiedsrichter sind die, die die Ordnung gestalten und durchsetzen, innerhalb der die Spieler dann selbst entscheiden. Der Schiedsrichter dagegen kennt die Pläne und Entscheidungen der Spieler nicht im Voraus. Laufendes Geschehen (der "Ablauf") vollzieht sich innerhalb dieses unbeeinflussbaren Rahmens von Handlungsrechten und Pflichten. Eine Mißachtung dieser Regeln muß vom Schiedsrichter geahndet werden, um ihre Durchsetzung zu gewähren.

Das ist natürlich nur ein anschaulich gewähltes Beispiel: Mit dem Begriff "Ebenen" meine ich Entscheidungs- oder Planungsebenen in einer Ökonomie, und der Begriff "Spieler" bezieht sich auf den Entscheidenden selbst.

Akzeptiert man diese Sicht, daß Ordnung eine Summe von Regeln auf einer formal höheren Ebene ist, stellt sich als nächstes die Frage nach der zu analysierenden Ebene.

Das ist bereits der Kernpunkt der neueren Ordnungstheorie: Während der extreme Liberalismus eine "Ordnung ohne Anordnung" (USHER) oder eine "Freiheit unter dem Recht" (HAYEK) darstellt, also nur auf der höchsten Ebene, am besten der Verfassung, Vorschriften machen will, geht eine extreme Form der Zentralverwaltung in der Durchregelung bis auf die tiefstmögliche Ebene herunter, zum Beispiel durch Mengenzuteilung von Konsumgütern. Je tiefer die Regeln der Ordnung herunterreichen, desto vorbestimmter ist das Ergebnis: Gesetz wird durch den Befehl verdrängt. Die oben genannten Lernprozesse werden unmöglich gemacht.

Wo deshalb anfangen? Die neue Ordnungstheorie gibt die Antwort: Sie analysiert jede Ebene, auf der Entscheidungen fallen. Die Wirtschaftstheorie hat dafür anregende Namen erfunden: Makro- Meso- und Mikroebene. Die ältere Diskussion war eine der Makroebene, unser Problem des öffentlichen Sektors eher eines der

Mikroebene:

plötzlich eröffnet sich neben dem so groben Makrosystemdualismus der Planungsdebatte ein ganzer Mikro-, Meso-, und Makrokosmos an Ordnungen, die es zu analysieren und gestalten gilt: Man spricht von "Denken in Ordnungen" oder "Denken in Bausteinen". Das will ich weiter unten zuerst an einem Beispiel und dann ganz allgemein darlegen.

Zuerst aber eine andere Bemerkung: Ordnung begrenzt die im Ablauf zulässigen Handlungsalternativen der Akteure oder Spieler. Ordnung ist eine Vorwegentscheidung des Ablaufs. Warum soll man das wollen ?

Der Hauptstrom der Wirtschaftstheorie hat sich bis in die 80er Jahre auf die Erforschung des Ablaufs konzentriert und zwar zumeist auf keynesianische Globalsteuerung. Nun, Keynes ist endgültig tot und mit ihm ist auch die Ablaufspolitik am Absterben. Nicht zuletzt aus folgenden Gründen:

1. Ansatz 1: Kontingenz

Der erste Ansatzpunkt der Wiederbelebten Ordnungstheorie ist die "Kontingenz", oder auch: "strategische Abhängigkeit von Handlungen" genannt.

Ein Beispiel:

Wenn mein Vortragsthema an heutiger Stelle davon abhängt, wer im Publikum sitzt und zuhört, aber auch umgekehrt gilt, daß Sie als heutiges Publikum Ihre Anwesenheit davon abhängig machen, was vorgetragen wird, so nennt man das strategische Interdependenz. Was Sie tun, hängt entscheidend von dem ab, was ich tun werde, und umgekehrt. Je unsicherer Sie vor einer Entscheidung sind, weil Sie nicht wissen, was ich tue, desto unsicherer werde ich mit dem, was ich tun soll, weil ich nicht weiß, was Sie tun werden, etc.. Gar nicht zufälligerweise stimmt heute aber überein, was Sie von mir erwarten, während ich von Ihnen auch gar nichts anderes erwarte, als daß sie erwarten, daß ich heute zu ihnen über "Ordnungspolitik" zu sprechen. Hier hatte die Planung durch die Symposionsleitung sehr wohl etwas Gutes an sich (Hoffe ich). Man erkennt bereits an den Windungen der Sprache die Schwierigkeiten einer formalen Analyse des Problems.

Dieser einfache Fall sogenannter Kontingenz findet sich beispielsweise auch in der Wirtschaftspolitik: Einige Theoretiker haben daraus eine "Hypothese der Politikineffizienz" für die Geldpolitik gemacht, die folgendes besagt: Politik ist auf einem hochorganisierten Markt dann vollkommen wirkungslos, wenn die Marktteilnehmer vollkommene Voraussicht über die Handlungen der Gegenseite haben: Dies trifft für jede Ablaufspolitik zu. Andererseits hat man dabei in der Diskussion festgestellt, daß Politiker durch Täuschung der anderen Wirtschaftsteilnehmer kurzfristig besonders große Erfolge erringen können, was längerfristig natürlich nicht akzeptabel und machbar ist. Diese Ausführungen betreffen gleichermaßen: Hartwährungs-, Wohnraums-, Industrieansiedlungs-, Arbeitsmarkt- oder gar Flüchtlingspolitik.

Erstaunlicherweise erfordert eine Zunahme dieser Entscheidungskomplexität auch eine Zunahme der Regelbindung, um der Interdependenz befriedigend Herr zu werden.

Regeln oder Rahmenbedingungen können in sensiblen Bereichen Erwartungen mitbestimmen, stabilisieren. Prinzipiell lassen sich aber alle Erwartungen stabilisieren, und seien sie noch so unvernünftig: Wer eine "Laufbahn" in der öffentlichen Verwaltung einschlägt, tut das genau in der Erwartung, sich eben auf keiner "Laufbahn" sondern auf einem gemütlichen "Spazierweg" zu befinden. Ebenso "stabilisieren Bürokraten die Erwartung", inflexibel, langsam, sicherheitsbewußt und/oder autoritär zu sein. Diese Sachverhalte sind dagegen nicht so erwünscht, sind sie doch ineffizient.

Fazit: Wenn es um diesen Erwartungsaspekt geht, kann das Wort "Rahmenbedingungen" also alles mögliche sein, und sei es noch so unsinnig, es stellt eine Floskel dar. Andererseits ist die Stabilität einer Planungsstruktur oder Berechenbarkeit von Verhalten eine notwendige Erfolgsvoraussetzung in einer kontingenten Umwelt.

2. Ansatz 2: Komplexität

Der zweite Ansatzpunkt ergibt sich aus der zunehmenden Komplexität der wirtschaftlichen Umwelt: Was können wir wissen? Dies ist kein hoch-philosophisches erkenntnistheoretisches Problem im KANTschen Sinn, sondern eine handfeste Frage des Wirtschaftspolitikers im HAYEKschen Sinne.

Informationsmenge, Informationsqualität, Informationsdringlichkeit, Parameter, die zur Steuerung einer modernen Wirtschaft notwendig sind, überfordern den einzelnen Menschen grundsätzlich, eine große Organisation umsomehr, als darin eine Vielzahl von Mechanismen der Informationsverdichtung, -verzerrung und -verstümmelung auftreten, wenn Wissen durch mehrere Ebenen wandern muß. Das notwendige Wissen, Veränderungen rasch und unter Einbezug der Erfahrungen vorzunehmen, hat oft nur der "man on the spot" (HAYEK), denn er ist oft auch der Einzige, der weiß, was "notwendig" bedeutet: Die Not, die gewendet werden soll, betrifft ihn zumeist selbst.

Je arbeitsteiliger und sektoral/regional/international verflochtener, kurzum, je entwickelter sich eine Volkswirtschaft präsentiert, desto dringender wird die Frage nach der Informationsverarbeitung, auch in Anbetracht der Dynamik unseres heutigen Methodenwissens.

Fazit: Den Fähigkeiten der Entscheidungsträger, Dinge zu überschauen, muß auch ihre Aufgabe angepaßt sein. Hier stellt sich eine Ordnungsaufgabe, die ohne den "man on the spot" nicht zu machen ist.

3. Ansatz 3: Ablauf gefährdet Ordnung

Man hat empirisch festgestellt (für das Beispiel der so hoch gelobten Schweiz: SCHWARZ (1990)²), und auch theoretisch nachvollzogen, daß es nicht genügt, wenn alle in einer Gemeinschaft von der Richtigkeit einer Ordnung überzeugt sind: Jeder Einzelne hat nämlich einen hohen Anreiz, für sich Sonderregelungen, Vergünstigungen oder sonstige Vorteile "herauszuholen". Wenn alle diesem Anreiz folgen, so wird es dazu kommen, daß der Staat, der diese Dinge auf dem "Markt der Protektion" (STIGLER) anbietet, wächst, obwohl das ein Ergebnis ist, das eigentlich niemand wollte.

HAYEK³ hat dies sehr früh erkannt und eine Abkehr von dieser Praxis des Eingriffs dadurch verlangt, daß man auf diese gänzlich verzichtet, und statt willkürlichen Eingriffen allgemeine Regeln einsetzt. Andere Autoren folgten. Gegenargumentationen betonen, daß diese Sicht von Regeln naiv sei: Regeln leben erst durch den anwendenden Richter, sind also notgedrungen unscharf.

Fazit: Eine einmalige Abweichung vom Pfad der Tugend, aus welchen Gründen immer, sei sie humanitär, ökonomisch, juristisch gerechtfertigt, wird dazu führen, daß sich eine Erwartungshaltung bildet, der Staat würde in einem ähnlich gelagerten Fall wieder so handeln müssen. Darum werden sich die Aktivitäten der potentiell Begünstigten auf die Erlangung dieser Vorteile konzentrieren, was ökonomisch unsinnig ist, da es den Spielraum der Entscheidungsträger unnötig einengt. Es erweist sich also auch für die Spieler als günstig, sich an die Regeln zu halten, selbst ohne Schiedsrichter.

Was soll nun eine Ordnung leisten? Es gibt zwei Hauptprobleme.

III. Das eine Problem: Öffentliche Güter

Die Finanzwissenschaft kennt unterschiedliche Arten von Gütern, die nach deren Eigenschaften klassifiziert werden: Da sind einmal private Güter. Sie sind dadurch ausgezeichnet, daß derjenige, der sie erwirbt, das alleinige Verfügungsrecht darüber hat. Dazu kommt die Möglichkeit, andere vom Konsum auszuschließen: Der Hauseigentümer beispielsweise kann erzwingen, daß sein Haus nicht betreten wird, doch kann er niemanden davon abhalten, sich am Anblick des Hauses zu erfreuen. Dieser Anblick ist ein Beispiel für sogenannte öffentliche Güter, bei denen man andere Konsumenten nicht vom Genuß ausschließen kann, oder Güter, bei denen der Nutzen daraus nicht rivalisiert. Öffentliche Güter können wiederum von globalen über nationale bis hin zu lokalen Wirkungen haben, Fälle, in denen Clubs unterschiedlicher Größe zu betrachten sind.

An einem öffentlichen Gut ein Verfügungsrecht zu erwerben, macht ökonomisch keinen Sinn, da jeder Einzelne genausoviel Vorteil davon hat, ob er es selbst kauft und dafür bezahlt, oder ob er wartet, bis jemand anderer dies tut. Wir bezeichnen das rationale Verhalten in dieser Situation als Schwarzfahren. Die Folge ist Unterinvestition in dieses Gut. Im Extremfall kommt es hier zu totalem Marktversagen, obwohl alle einzelnen dieses Gut eigentlich wollen.

² Schwarz, G.: "Ordnungspolitische Sorglosigkeit als Wettbewerbsnachteil - Schwindender Vorsprung der Schweiz" Zürich (1990)

³ Hayek, F.A.: "Die Verfassung der Freiheit" Tübingen (1983)

Wer glaubt, der Anblick schöner Häuser wäre ein sehr banales Beispiel und nicht relevant, sei darauf aufmerksam gemacht, daß ein bekanntes Buch genau diesen Mechanismus für den Niedergang der hochentwickelten und fortgeschrittenen Nationen verantwortlich macht.

Dessen Autor Mancur OLSON jr., hat als Erster begonnen, die Theorie der öffentlichen Güter auf unterschiedlichste Themen und Ebenen in unserem Sinne auszudehnen: Seien das traditionelle öffentliche Güter auf nationaler Ebene wie Verteidigung, Umweltschutz, Umverteilung oder Rechtsschutz, auf lokaler Ebene wie Feuerwehr, Straßenreinigung etc, außerhalb des öffentlichen Sektors Konferenzergebnisse, und Teamarbeit, Interessensvertretungen wie Pressure groups und Lobbies, etc... Ja sogar die Erhaltung einer gewünschten Ordnung, die durch den Ablauf gefährdet ist, ist ein öffentliches Gut.

Ob es zu einer Produktion des öffentlichen Gutes kommen wird, hängt dabei entscheidend von der Anzahl der Mitglieder der Gemeinschaft ab: Je kleiner die Gruppe, desto sicherer wird eine Güterproduktion erfolgen. So wird bei OLSON nachgewiesen: Große Gruppen müssen sich anders organisieren, um die selbe Wirksamkeit wie Kleingruppen zu erlangen. Dieses Ergebnis ist verallgemeinerbar:

Den unterschiedlichen Ordnungsformen sind a-priori enge Grenzen dadurch gesetzt, daß Güter entweder privat oder öffentlich oder gemischt sind, und der jeweiligen Zahl und Größe der Beteiligten. Doch ist nur ersteres als echtes Datum anzusehen. Gruppengröße ist gestaltbar, eventuell dadurch, daß man eine neue Entscheidungsebene einzieht. Interessanterweise hat PARKINSON ein Gesetz über das Wachstum und die Arbeitsfähigkeit von Gremien aufgestellt, die diesem Problem entspricht: Wenn Gremien wachsen, werden sie eine gewisse Größe überschreiten bei der sie arbeitsunfähig werden und es muß sich irgendwann ein neues kleines Gremium abspalten, das weiterwächst, bis es wieder den Unfähigkeitspunkt erreicht.

Öffentliche Güter findet man überall, auch wo man es nicht vermutet, man muß nur genau hinschauen: Überall dort, wo der Nutzen einer Maßnahme mehreren oder allen zukommt, die Kosten aber nur der Initiator der Maßnahme alleine zu tragen hat, liegen öffentliche Güter vor. Strukturpolitik ist ein öffentliches Gut: Alle Unternehmen in einer Stahlbranche warten darauf, daß die anderen ihre Kapazität abbauen, weil sie daraus Gewinn schlagen. Ergo kommt es in diesem Bereich zu Marktversagen: Veraltete Strukturen und Branchen. Internationale wirtschaftspolitische Koordination ist ein öffentliches Gut, was sich als ernsthaftes Hindernis bei der Integration erweist, etc..

So wurde lange Zeit die Tätigkeit des öffentlichen Sektors mit der Existenz öffentlicher Güter und dem folgenden Marktversagen gerechtfertigt, das es staatlicherseits zu korrigieren gilt, doch erst in jüngster Zeit wurde eine begriffliche Unterscheidung zwischen öffentlicher "Produktion" und öffentlicher "Bereitstellung" populär. Während Produktion die Allokation durch die staatliche Verwaltung bezeichnet, umfaßt die andere deren Produktion durch einen Auftragsnehmer außerhalb unter Einschaltung des Wettbewerbs.

FRIEDMANS berühmtes Beispiel der Bildungsgutscheine oder 'Voucher' ist eine gute Illustration dieses Punktes. Selbst reine

öffentliche Aufgaben müssen nicht im öffentlichen Sektor ausgeführt werden.

Die Debatte muß also von dort starten, wo man keine Änderungen setzen kann: Dies sind die Charakteristika öffentlicher oder privater Güter, die produziert werden müssen.

A. Der Baukasten des Ordnungstechnologen

Neue Ordnungspolitik könnte man nun näher fassen als die Art von Eingriff, die ein Allokationsverfahren einmalig aktiv gestaltet, nämlich bei seiner Implementierung, und sich dann gegenüber der konkreten ökonomischen Tätigkeit in der Allokation von Ressourcen und Gütern nur mehr auf die Kontrolle beschränkt. Die ideale Ordnung braucht keine Kontrolle, da sie Kräfte in sich birgt, die sich gegenseitig kontrollieren.

Ordnung ist deshalb die Mikroverfassung eines geeigneten Allokationsverfahrens. Das abstrakte Herzstück eines jeden solchen Verfahrens läßt sich unter einen Nenner bringen und als "Baustein" bezeichnen. Diese Bausteine sind als prinzipiell geeignet für die Allokation in allen Sektoren zu betrachten und daher einer Ordnungswahl zugänglich. Nun hat man in der Ökonomie in den letzten Jahren begonnen, mehrere solcher Bausteine zu unterscheiden:

Der Baukasten des Technologen, wenn er von "Denken in Ordnungen" oder "Denken in Bausteinen" spricht, umfaßt eine Reihe von solchen Verfahren, die grob in 5 Bausteine unterteilbar sind:

Wettbewerb

Hierarchie

Gruppenverhandlung

Wahlen

sonstige (Brauchtum, Familienverband, Zufallsverfahren, Wetten, usw.)

Die sonstigen Verfahren sollen weiters ausgeklammert bleiben, da sie einer aktiven Gestaltung nur schwer zugänglich sind, da sie sich wie das Brauchtum oder Familienverbände, zu langsam entwickeln, oder in größerem Maßstab nicht akzeptabel sind, wie das beim Zufallsprinzip der Fall ist, außer in bestimmten Notsituationen, die ich anderswo als "tragic choices" behandelt habe.⁴ Nichtsdestotrotz wird beispielsweise von Koslowski neuerdings die Ethik als "sonstiger" Baustein zur Lösung des öffentliche-Güterproblems vorgeschlagen.⁵

Aber, und jetzt komme ich zum Kern meiner Ausführungen: alle anderen Verfahren sind alternative Allokationsmechanismen für unterschiedliche öffentliche Güter, sofern man sie ordnungspolitisch intelligent einsetzt.

Die Finanzwissenschaft hat sich dem Studium dieser alternativen Allokationsmechanismen sehr ausführlich gewidmet. Am Anfang stand eine Analyse des Marktversagens, später kam dann eine Analyse des

⁴ Andrae, C.A.; Theurl, E.: "Ökonomische Grenzen der Medizin" Mainz (1989)

⁵ Koslowski, P.: "Ethische Ökonomie" Tübingen (1988)

Bürokratieversagens und des Wahlversagens dazu, sodaß wir heute einen reichen Fundus an Wissen über unterschiedliche Allokationsmechanismen besitzen, der bisher aber nur wenig Auskunft über die ordnungspolitische Kernfrage, der Reformierbarkeit aus sich selbst heraus liefert. Dazu ist weiter unten noch mehr zu sagen, nachdem ich das zweite Problem erörtert habe.

IV. Mensch und Ordnung

Menschen suchen Ordnungen. Menschen suchen sich, wenn sie ihr Leben planen oder wenn sie Arbeit suchen, relativ unabhängig vom Inhalt der Tätigkeit Ordnungsformen, die ihnen konvenieren: Sicherheit, Dynamik, Mobilität, Verlässlichkeit, etc. sind entscheidende Kriterien. Diese Persönlichkeitsstrukturen sind ein Datum für den Reformier. Das schränkt natürlich den Spielraum einer Ordnungsreform ein. Reformen werden so auch zu einer Frage der Generationendynamik am Arbeitsmarkt.

Menschen werden durch Ordnung erzogen und beeinflußt. Dabei werden durch gegebene Ordnungen einzelnen Köpfen Zwänge auferlegt, die kreatives Handeln unterbinden. In den USA hat der Präsident einmal den Notenbankchef mit dem Finanzminister ausgetauscht. Die Sichtweisen und Argumente hat er dabei gleich mitausgetauscht, was ihn dann maßlos erstaunte.

V. Das andere Problem: Spieler und ihre Schiedsrichter

Ordnungen müssen von Personen gesetzt werden. Ordnungen müssen andererseits von Personen befolgt werden, was für die Betreffenden nicht immer angenehm ist. Und Ordnungen haben Auswirkungen auf Dritte, deren Interessen wir oft vordringlich im Auge haben, weil sie nicht mitspielen können.

Auf der Ebene der Verfassung ist dieses Problem vergleichsweise leicht gelöst: Verfassungen werden in der Regel von Institutionen implementiert, die nur temporär existieren, dafür eine besonders hohe Repräsentation der Gesellschaft darstellen (zB Verfassungskonvent). Steht die Verfassung einmal, haben die, die ihr unterworfen sind, niemanden, den sie um Abänderung der Verfassung angehen könnten.

Anders auf niederen Ebenen der Gesetzgebung: Dort ist eine permanente, regelmäßige Konfrontation von Schiedsrichter und Spieler gegeben, was die Intervention der geregelten Seite, der Spieler erleichtert.

Die Funktionsweise jeder Regel liegt dann in der Standhaftigkeit des Regelgebers oder des Schiedsrichters.

Warum sollte er standhaft sein? Wer bedrängt von den Spielern an Grundsätzen festhält, untergräbt entweder den Sozialen Kontakt mit seiner Umgebung oder verbaut sich zukünftige Möglichkeiten zur Kooperation und gibt daher lieber nach.

Wenn der Schiedsrichter Nutzen und Kosten seiner Tätigkeit abwägt, um dann das zu wählen, was ihm mehr verspricht, so heißt das nicht, daß er sich nicht darum kümmert, was dann passiert, aber in den meisten Fällen wird er dadurch selbst zum Mitspieler, d.h. auf den Anderen in irgendeiner Form, sei es sozial, ökonomisch, informational, politisch oder juristisch angewiesen, und in diesem Netz des Spieles gefangen.

Dieses Phänomen ist zuerst in der Theorie der Regulierung erkannt worden und hat dort den schönen Namen "capturing" erhalten. Die Capturing-These besagt, daß kontrollierende Instanzen (Ämter, Kommissionen, etc.) früher oder später selbst die Interessen des Kontrollierten gegenüber Dritten vertreten werden, also regelrecht eingefangen werden.

Das kann eine Vielzahl von Mechanismen involvieren: Kontrolloren sind zumeist selber bürokratisch organisiert. Sie haben damit ein Interesse, ihre Sache gut zu machen, sichere Ergebnisse zu produzieren, wenig Verantwortung zu übernehmen, die öffentliche Meinung zu überzeugen, etc..

Beim Markt kann das i.a. nicht passieren, der Markt ist unpersönlich und kann nicht eingefangen werden, wie der schöne Spruch von der "invisible hand" (SMITH) zeigt, wenn er nicht monopolistisch organisiert ist. Monopolisierte Märkte tendieren zum "invisible handshake" (OKUN), funktionieren also auch mitunter nicht so recht. Dies wiederum ist eine Frage der Zahl der Mitspieler, die dem Schiedsrichter gegenüberstehen und deren Bedeutung für ihn.

Das klarste Beispiel, wo Schiedsrichter und Spieler zwangsläufig ident sind, ist die Verfassung eines Staates. Diese sollte dem Zugriff der Spieler entzogen sein, andererseits auch einer reformierenden Gestaltung zugänglich sein. Dennoch wäre eine alternative Institutionalisierung denkbar, anders als sie derzeit gehandhabt wird:

Politiker sind Spieler: Auch sie konsumieren, sie verdienen, sie haben Vermögen, sind also in dieser Frage Mitspieler und Schiedsrichter zugleich. Doch nicht nur das: Im österreichischen Nationalrat sitzen mehr als die Hälfte Bürokraten.

VI. Alte und Neue Ordnungspolitik

Ordnungspolitik sollte die Erkenntnisse der Ordnungstheorie in die Praxis umsetzen, was vielerlei Hindernisse erfährt: Theorie, insbesondere die Ordnungstheorie, hat immer etwas esoterisches an sich. Politik aber ist ein Spannungsfeld an Interessen, auf dem die esoterischen Blümchen als erste gefressen werden.

Die alte Ordnungspolitik läßt sich am Besten mit der "Freiburger Schule" und den Namen EUCKEN, BÖHM, MÜLLER-ARMACK oder RÖPKE verbinden. Zusammen mit einem mutigen Politiker, Ludwig ERHARD gelang es ihnen in einer außerordentlichen Anstrengung, in außerordentlichen Umständen eine außerordentlich erfolgreiche Ordnung zu installieren. (Auch wenn Ihre theoretischen Ansichten außerordentlich kritisiert worden sind).

Die soziale Marktwirtschaft kann als Modellfall dafür gelten, daß innerhalb gewisser Grenzen hybride Gebilde aus anscheinend unvereinbaren Ordnungsbausteinen auch auf längere Zeit machbar sind (was auch die kritischen Stimmen auf längere Zeit zum Verstummen gebracht hat).

Diese extremen Umstände wie 1948 kann man nicht ständig nutzen (per definitionem), sie erleichtern die Gestaltungsaufgabe aber anscheinend beträchtlich.

Dies ist die erste Lehre der alten Ordnungspolitik: Es ist durchaus möglich, ein theoretisch durchdachtes Konzept gegen Widerstände von außen und innen zu implantieren, wenn es außerordentliche Umstände erlauben. Diese muß man sich vielleicht

erst selbst schaffen. "Außerordentlich" könnte man daher so definieren: bevor alle Konsequenzen für die beteiligten Spieler absehbar sind, da dies mannigfachen Widerstand hervorrufen kann. Die anscheinenden Nachteile der Ordnungstechnologie, deren Komplexität, können so zu ihren entscheidenden strategischen Vorteilen werden.

Doch ist so ein Standpunkt als ultima ratio anzusehen, viel realistischer erscheint deshalb die Frage nach der Gestaltbarkeit von Ordnungen in normalen Zeiten. Dies ist der Frage, was Spieler von sich aus tun und von sich aus wollen, weitgehend äquivalent:

Neue Ordnungspolitik fragt daher anders: ausgehend von der uns gegebenen Ordnung wollen wir wissen, wie man für dieselbe Allokationsaufgabe in einen anderen Ordnungsbaustein wechseln kann, ohne außerordentliche Umstände zu strapazieren. D.h.: Wir betrachten heute, was uns an Ordnung umgibt und stellen an sie die Frage: Ist es möglich, in eine andere Ordnung zu gelangen, ohne dauerhafte Konflikte zu provozieren ?

Ein Beispiel soll zeigen, was ich meine: Die Reformmöglichkeiten der Ostblockstaaten hängen derzeit kritisch an der Selbstreformierungskraft der Bürokratie, nachdem sie in diesen Ländern lange Zeit entscheidend vom Willen der Politikerschichte abhängig war, die bislang nach ihrem Gutdünken Reformen initiieren, evaluieren, kontrollieren und abservieren konnte.

Eine Antwort darauf versucht die neue Ordnungspolitik zu finden: Sie untersucht die Bedingungen und Möglichkeiten, von jeder Ordnung in jede Ordnung überzuwechseln. Ist der IST-Zustand als unbefriedigend erkannt, heißt das umgekehrt, daß die konkrete Ordnung nicht ausreicht. Zu jeder gewollten Veränderung benötigt man daher einen Hebel, um etwas in Bewegung zu setzen. Hebel können allerdings entweder als Brechstange, Knüppel oder als Zeigestab Verwendung finden. Das herauszufinden, ist die Aufgabe.

Dabei muß man natürlich auch die jeweilige Ebene miteinbeziehen: Je höher man steigt, desto überlagerter werden ökonomische, politische und ideologische Interessen, und umso schwieriger wird die Aufgabe des Ordnungspolitikers. Interpretiert man aber diese Einflüsse wiederum selbst als Ausdruck der politischen Ordnung, so kann man auch hier die Analyse und Gestaltung fortsetzen.

Dieser Standpunkt ist erstes Zeichen einer "Vernetzung des Denkens": Reformen müssen von Akteuren ausgehen. Zwangsweise sind alle Menschen in gewissem Sinn Akteure, wir alle sind Akteure, nicht auf einer Weltbühne, sondern eher in dem Spiel, das hier "Ordnung" genannt wird. Und das erfordert eine Berücksichtigung der Interessen, Restriktionen und Möglichkeiten dieser Akteure in der derzeit geltenden Ordnung, wenn sie an eine Reform schreiten sollen.

Hier sprechen wir von einer Einbeziehung der Entscheidungsträger in die Analyse, einer Endogenisierung. Die Entscheidenden werden nicht mehr länger als neutral, unabhängig oder wohlwollend betrachtet, sondern ihre jeweils eigene Situation einbezogen. Damit bekommt die Theorie auch einen insitutionellen Adressaten, ist also alles andere als "leer".

VII. Kurzzusammenfassung

Kombiniert man die Sichtweisen der neuen Ordnungstheorie mit der der neuen Ordnungspolitik, so kommt man zu einem Forschungszweig, den GÄFGEN⁶ als Ordnungstechnologie bezeichnet hat:
Eine möglichst interdisziplinäre, sich ordnungspolitisch selbst erklärende Ordnungstheorie.

Zusammenfassung:

- 1.) Ordnungstheorie ist ein Aufruf zur Kreativität; zum Experiment mit Bausteinen und deren Verschachtelung
- 2.) Ordnungspolitik ist ein Aufruf zum Realismus: Aufgabe ist, die Realität daraufhin zu untersuchen, wie Ordnungen funktionieren und wie sie aus sich heraus wandelbar sind, womit auch die Frage nach dem institutionellen Adressaten der Ordnungspolitik beantwortet werden kann.
- 3.) Ordnungstechnologie ist die systematische Verknüpfung der beiden Ansatzpunkte, mit dem Ziel, aus dem polit-ökonomischen Prozeß heraus Einheiten zu schaffen, die ihre Aufgabe dann nur mehr von der Mikroverfassung ihrer Ordnung beeinflußt vollziehen. Erst die Kombination von Politik und Theorie sorgt für die praktische Relevanz und nötige Schlagkraft beider.

Nicht verschwiegen soll hier aber werden, daß die Ordnungstechnologie in diesem Sinn erst ein Forschungsrudiment ist.

In diesem Zusammenhang hätte auch das Wort interdisziplinär einen ausfüllbaren Inhalt: Die Rechtswissenschaft kann ihre Sicht von Regeln und Ordnung einbringen, die Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, die Politologie, die Soziologie und mehrere ökonomische Teildisziplinen müssen zur Verwirklichung dieses Forschungsprogrammes zusammenwirken.

So kann der Widerstand gegen Neuerungen, die von außen an eine Ordnung herangetragen werden, dadurch verringert werden, daß, wie schon erwähnt, die persönlichen Auswirkungen nicht bekannt sind (Sozialphilosophische Idee des Schleiers der Ungewißheit nach RAWLS), eine Hemmschwelle vorliegt (Kosten der Reaktion oder Anpassung), eine Zeitverschiebung von Eingriff und Auswirkung stattfindet (Verwaltungswissenschaften), oder eine Attribution, eine Verantwortungszuschreibung günstig ausfällt (Psychologie).

Die Finanzwissenschaft im Speziellen kann uns in diesem Bereich mehr sagen, als nur ihre Beschäftigung mit dem Objekt öffentlicher Sektor, der hier auch zur Diskussion steht, denn sie liefert die Grundlage und Begrenzung jeder Ordnungsform, die eine bestimmte Aufgabe ausführen soll, eine Aufgabe, die wir von jeder Institution wollen, nämlich eine effiziente Produktion irgendwelcher Güter, was wir Allokation nennen.

In Anwendung auf den "öffentlichen Sektor" bedeutet das: Die Ordnungstheorie versucht Alternativen oder Elemente von Alternativen zur konkreten Ausgestaltung der Allokation im öffentlichen Sektor zu finden, verbunden mit einer Analyse der Möglichkeiten der Realisierung. Zusammen erst ergibt dies einen ordnungstechnologischen Ansatz, den ein Ordnungspolitiker in die Hand nehmen muß.

⁶ Gäfgen, G.: "Ordnungstheorie: Grundlage einer rationalen Gestaltung der Wirtschaftsordnung ?" Konstanz (1990)

Wenn sich hier der Eindruck aufdrängt, man könne problemlos "Ordnung machen", d.h. Regeln beliebig entwerfen, dann sei hier das Beispiel des Eigentums und des Eigentumsrechtes entgegengehalten, weil es schon immer einen der wesentlichsten Streitpunkte der Ordnungstheorie darstellte:
Eigentum ist mehrköpfig.

Während der Jurist uns sagen wird, welche verschiedenen Verfügungsberechtigungen damit verknüpft sind, die prinzipiell trennbar sein mögen, wird der Ökonom anmerken, daß das andere Gesicht des Eigentums die Motivation oder der Nutzen daraus ist, der aber nur mit Teilen dieser Rechte davon verknüpft ist und im Falle des Verlustes desselben so wie eine Sanktion wirkt. Eigentum betrifft jeden Einzelnen, Verluste führen zu direktem Schaden in dessen Nutzen. Dazu wird derjenige, der sich mit kultureller Evolution beschäftigt, anmerken, daß hier noch ein Element mitschwingt, das nicht so offensichtlich ist: Akzeptanz. Prinzipiell könnten auch vollkommen abartige Dinge Menschen motivieren, doch wenn das nicht in der Gemeinschaft akzeptiert wird, so wird seine gesellschaftliche Funktion radikal beschnitten. Dies zeigt sich beispielsweise an der Auffassung von Gerechtigkeit und deren Kritik am Reichtum.

Eigentum als Rechtsinstitut verbindet also eine ganze Reihe von günstigen Eigenschaften, die auf einen ersten Blick als problemlos trennbar erscheinen, es aber nicht sind. Erstaunlicherweise ist diese Institution des Eigentums auch über alle Wirtschaftssysteme hinweg annähernd gleich geachtet worden, erweist sich als sehr resistent gegenüber jeder Form von Fünfjahresplänen oder Kriegswirtschaften und ist nachweisbar älter als jede Rechtssetzung (HAYEK).

Eigentum steht also im Schnittpunkt mehrerer an sich so unterschiedlichen Ordnungen. Genau an diesem einfachen Beispiel zeigt sich die berühmte Interdependenz dieser Ordnungen⁷: Eine willkürliche Trennung dieser Aspekte ist zwar möglich, doch wird der Schaden enorm sein, wie man bei einem Blick nach Osten verifizieren kann. Eine konstruktivistische Ansicht zur Gestaltbarkeit von Ordnung stößt dabei an ihre Grenzen, was v.a. eine Fachdisziplin alleine immer wieder übersieht. Diese Grenzen sind vielleicht längerfristig veränderbar, doch ist unsere Erfahrung damit äußerst gering.

VIII. Ein Beispiel: Ebenen des Wettbewerbs

Ein Beispiel aus der Empirie soll verdeutlichen, was ich mit der Unterscheidung nach Ebenen meine. Das Beispiel ist deswegen der Industrieökonomik entnommen, weil sich in deren Forschungsareal Kostenvorteile am schnellsten durchsetzen, worauf man in der Verwaltung ja oft vergebens wartet:

Das anfängliche Modell des Wettbewerbs war das des annähernd vollkommenen: Eine große Zahl von Unternehmen konkurrieren miteinander. Von außen sieht das unorganisiert, spontan, chaotisch aus: diesen Wettbewerb kann man als einen Sonderfall des Prinzips

⁷ Die ursprüngliche Formulierung Euckens bezieht sich auf die (Makro-)Interdependenz von: Gesellschafts- Staats- und Wirtschaftsordnung, doch ist dies übertragbar auf den hier betrachteten Mikrobereich: Eucken wird vom Kopf auf die Füße gestellt.

"Verhandlung" ansehen.

Warum gibt es aber überhaupt Firmen ? Firmen waren bis in die 30er oder 50er Jahre militärisch straff organisiert, streng hierarchisch, nach einem Prinzip, das ich "Hierarchie" nennen möchte, und dem Prinzip "Verhandlung" kurzerhand gegenüberstellen möchte.

Wie SCHUMPETER richtig bemerkte, kam es zum Vormarsch dieses Prinzips "Hierarchie" in Gestalt der Großunternehmen. Seine Angst um das Ende des Kapitalismus stellte sich aber als verfrüht heraus: Ende der 60er Jahre wurden diese hierarchisch und/oder funktional organisierten Unternehmen plötzlich von einem anscheinend neuen Strukturprinzip überholt: Der Divisionalstruktur, die plötzlich unter einem gemeinsamen Dach (das selbst nach dem Prinzip "Hierarchie" organisiert ist) wettbewerbsähnlich zB nach deren Rentabilität ausgewählte Geschäftseinheiten (Prinzip "Verhandlung") lose unter sich vereinigte, die ihrerseits wieder nach dem Prinzip "Hierarchie" strukturiert waren.

Und in den 80er Jahren dann tauchen auch innerhalb dieser untersten, bisher hierarchischen Geschäftseinheiten plötzlich Teams (Prinzip "Verhandlung") auf, in denen absichtlich das kreative Chaos regieren soll.

Dies Verfeinerung der Organisationsprinzipien auf unterschiedlichen Ebenen geht einher mit einem Wechselspiel dieser Prinzipien auch auf höheren Ebenen, mit wechselnden Konstellationen aus Joint ventures, strategischen Netzwerken oder auf noch höherer Ebene von UNternehmensverbände und Selbstregulierungen.

Volkswirtschaftliche Probleme oder Allokationsaufgaben können in diesem Sinne durch eine beschränkte Anzahl von Verfahren in Verschachtelung behandelt werden, wie uns auch das Beispiel Arbeitsmarkt zeigt, auf dem gleichzeitig Wettbewerb, Gruppenverhandlungen und hierarchische Planung stattfinden, allerdings mit wechselndem Erfolg.

IX. Der öffentliche Sektor

Wir bezeichnen als öffentlichen Sektor traditionellerweise alles, was direkt staatliches Handeln umfaßt. Das trifft für Gebietskörperschaften mit Sicherheit zu. Aber am Rande wird die Grenze sehr unscharf: Was sollen wir mit Institutionen anfangen, die Kammern sind, die Verbände sind, die Sozialversicherungsträger, Kirchen, Universitäten, Monopolbetriebe, Verstaatlichten und staatsnahen Unternehmungen sind ? (mit vielen et ceteras)

Natürlich gibt es m.o.w. akzeptierte Ansichten zu diesem Problem, wie die der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, der Finanzstatistik, dem Haushaltsrecht oder der Ansichten des Rechnungshofes. Doch ordnungspolitisch ist dies alles nicht ausreichend. Ein Beispiel.

Warum ist es möglich, daß der Sozialismus derart versagt hat, wenn auch im Westen Staaten existieren, die sich sehr stark auf Staatstätigkeit abstützen, die aber zu den makroökonomisch oder

technologisch fortgeschrittensten Staaten der Erde zählen, wie zB Schweden oder Japan⁸ ?

Denn Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum sind nicht einfach unversöhnliche Gegensätze, worüber die traditionelle Theorie gestolpert ist.

Es geht um etwas anderes. Etwas, das auf einer anderen Ebene als der statistischen Abgrenzung angesiedelt ist: Planung und Hierarchie !

Die Ordnungstheorie war schon immer an diesem tiefergehenden Aspekt der Entwicklung interessiert:

Gibt es Qualitätssprünge im Staatswachstum, einen Punkt, wo Quantität in Qualität umschlägt ?

Einige Herren waren davon inständig überzeugt: Gerade die Auslands-Österreicher SCHUMPETER, MISES und HAYEK waren davon so überzeugt, daß der "Marsch in den Sozialismus" für sie mehr oder weniger unaufhaltsam war. In jedem Fall sahen sie im Wachstum des Staates eine Annäherung an diese Entwicklung. Aber während MISES und HAYEK zuerst den Aspekt der Freiheit und des Liberalismus im Auge hatten, sah SCHUMPETER mehr die treibenden Personen, die Unternehmer als gefährdet, deren Fall auch den Kapitalismus vorbereitet hätte. Diese Thesen wurden unter dem Namen "Transformationshypothesen" bekannt und der Ansicht TINBERGENS gegenübergestellt, der eine "Konvergenzhypothese" aufstellte. (Man kann die MARXsche Prophezeiung evtl. auch so fassen als "Transformationshypothese", der SCHUMPETER am Nächsten steht)

Wie ich am Beispiel der sozialen Marktwirtschaft klarmachen will, ist das aber nicht unabänderlich so. Unser Wissen ist allerdings beschränkt in diesem Punkt. Die allgemeine Überzeugung in diesem Punkt ist auch als These der 'alleinigen Stabilität der Zentralverwaltungswirtschaft' (KLEINWEFERS) bekannt geworden. Einzig der Plan ist dauerhaft.

Erst in letzter Zeit ist vielen klar geworden, daß die Bürokratie ein ernstzunehmender Faktor für jede Art von Wirtschaftspolitik geworden ist, was sich den Amerikanern im beschränkten Erfolg der "Reagan Revolution" einerseits oder des "New Deal" andererseits, gezeigt hat.

Die Unzulänglichkeiten des öffentlichen Sektors sind mittlerweile identifiziert und als Internalitäten bezeichnet worden (WOLF⁹). Dies in Gegenüberstellung zu den Externalitäten, die am Markt auftreten, d.h. die inneren Zielen von Behörden führen zu deren Versagen, seien dies Budgetmaximierung, Status-quo-präferenzen, Sicherheitsstreben oder Kontrolldenken.

Daher möchte ich einen Vorschlag im Sinne der aufgezeigten Ordnungstechnologie präsentieren und klarmachen, was ich damit meine:

⁸ OECD: "The Role of the Public Sector" Paris (1985)

⁹ Wolf, L.: "Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives" Cambridge (1989)

A. Empirie

Den 750.000 Beschäftigten im Prüfbereich des Rechnungshofes stehen derzeit 225 Prüfer gegenüber (Nach BARTEL-SCHNEIDER (1989)¹⁰), die in einem politischen Spiel mitspielen, dessen Schiedsrichter sie nicht sind. Dabei gibt es im selben Land prinzipiell aber ein Prüferpotential von 7.000.000 Personen. Wohlgemerkt: 7.000.000 Prüffähige und nicht 7.000.000 Menschen minus 750.000.

Die Spielregeln so zu erweitern, daß dieses Potential nutzbar gemacht wird, wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung. Man wird einwenden, daß diejenigen, die diese Regeln ändern sollten, selbst Spieler sind in einem Spiel, in dem sie ihre eigenen Schiedsrichter sind. Das ist richtig. Doch können sich auch hier die Regeln ändern:

X. Wettbewerb der Systeme

Wettbewerb ist eine Frage der Gegenseite: Potentiell wird es Wettbewerb geben, wenn die Gegenseite unter mehreren Alternativen wählen kann: Dann wird das Bündel an Vorteilen des besseren Produktes die Konsumenten dazu bringen, dieses zu wählen, was den anderen Anbieter unter Zugzwang bringt. Er wird versuchen, durch Innovationen i.w.S. sein Produkt, das man als ein Preis-qualitäts-funktions-bündel ansehen kann, kundenfreundlicher zu machen.

Das TIEBOUT modell

TIEBOUT hat 1956 das begründet, was ich den Wettbewerb der Systeme nenne. TIEBOUTs Aussage war einfach:

Wettbewerb und öffentlicher Sektor sind bis zu einem gewissen Grad vereinbar. Un zwar wird es dann, wenn die Bürger die Möglichkeit haben, billig ihren Wohnsitz zwischen territorialen Körperschaften zu verlegen, zu einem "voting by feet" kommen, also einer permanenten Abstimmung mit den Füßen zwischen diesen Gebietskörperschaften, vorzugsweise zwischen den Gemeinden: Haben diese Gemeinden das Recht, ihre Steuer- und Ausgabenpolitik selbst zu bestimmen, wird es zu einem Wettbewerb der Systeme im Kleinen um deren Mitbürger kommen:

Bürgermeister werden sich nicht nur einer periodischen, sondern einer ständigen Wahl zu stellen haben. Bürgermeister werden zusätzlich zum Gehalt eines "Systemmanagers" auch dessen Funktion übernehmen.

Und: Schon die Möglichkeit, abzuwandern kann als glaubhafte Drohung angesehen werden. Leider ist dieser Mechanismus in erster Linie bei lokalen öffentlichen Gütern und lokalen Steuern funktionsfähig, d.h. überall dort, wo Nutzen und Kosten klar auf die Gemeinde begrenzt sind, doch ist das Prinzip auf alle Ebenen übertragbar, auf der die Bürger ein Wahlrecht haben. Dies ist auch eine Frage der Kosten des Umzugs, wodurch der TIEBOUTschen Idee in größerem Maßstab natürlich Grenzen gesetzt werden. Dagegen allerdings folgendes Beispiel:

1. International: EG

Es hat sich zeigt, daß sogar auf einer sehr hohen Ebene, wo große Distanzen involviert sind, dieser Wettbewerbsmechanismus wirksam

¹⁰ Bartel, R. Schneider, F.: "Der Rechnungshof auf dem Prüfstand" Der öffentliche Sektor (1989)

ist: In der EG.

Das uns dort geläufige Problem der Intergration per "Ver"ordnung läßt sich bis zu einem gewissen Grad umgehen, wenn man diesen TIEBOUTmechanismus für eine Integration über den Markt einsetzt. Obwohl gerade auf europäischer Ebene die Distanzen sehr groß sind, ist der Effekt nicht zu unterschätzen: Unternehmen brauchen Standorte, vor allem, bevor sie überhaupt installiert werden. In Abwandlung eines alten Spruchs kann man sagen: Kommen die billigen Arbeitskräfte nicht zu den Unternehmen, so kommen die Unternehmen zu den billigen Arbeitskräften.

Dieser Druck bewirkt Wettbewerb im öffentlichen Sektor, Wettbewerb durch ein komplexes Bündel an Standortvor- und -nachteilen, die durch die Finanzpolitik durch Subventionen und Steuererleichterungen beeinflusbar sind. Und kommt es so auch vielleicht zu keiner Angleichung der Steuersätze und Staatsquoten, so ist bereits jetzt zu beobachten, daß sich letztlich Standortbelastungen durch m.o.w. offene Standortsubventionen nach unten anpassen.

Auch der Sachverständigenrat in der BRD plädierte kürzlich für eine "Regionalisierung der Regionalpolitik", d.h., eine Verlagerung der Wirtschaftsförderung auf die untersten Ebenen, weil er dort eine ganze Reihe von Vorteilen verwirklicht sah: Schnelle Reaktionsmöglichkeiten, Erfahrungsverwertung, Informationsvorsprünge und direkte Betroffenheit der Gemeinden. Dies wollte er gerade für Problemgebiete wie das Ruhrgebiet verwirklicht sehen. Auch dies ist eine Anwendung des TIEGOUTmechanismus.¹¹

2. Übertragung der Idee

Lange Zeit haben Ökonomen gedacht, dieser TIEBOUTmechanismus sei nur territorial und bei lokalen öffentlichen Gütern einsetzbar, bis sich vor kurzem eine Bewegung entwickelt hat, diesen Kerngedanken zu übertragen, d.h. diesen Mechanismus auch bei funktionalen Gebietskörperschaften einzusetzen:

Wie ich an anderer Stelle schon beschrieben habe, hat man in Spanien und Italien eine besondere Form der Kirchenfinanzierung eingeführt, bei der, wie bei uns die Kirchensteuer als Teil der Einkommenssteuer einbehalten wird. Aber das Besondere daran ist, daß alle Steuerpflichtigen plötzlich das Recht haben, über die Aufteilung eines Teiles davon auf mehrere Organisationen zu wählen:

Stellen Sie sich vor, sie könnten in Ihrer Steuererklärung angeben, ob Sie 0,8 % Ihrer ESt entweder auf die Kirche, oder auf einen karitativen Fonds des Innenministeriums verteilt wissen wollen.

Durch diese Teilzweckbindung ist das Wettbewerbselement auf funktionale Gebietskörperschaften übertragen, mit allen Vorteilen:

¹¹ Nicht nur das: Im Zuge der Integration wird es de facto zu einem Wettbewerb nicht nur der Standorte, sondern auch der Verfassungen, aber auch der Währungen kommen, jedoch steht das auch auf einem anderen Blatt. Angemerkt sei trotzdem, daß selbst so sensible Bereiche wie Währung privat im Sinne von wettbewerblich organisierbar sind, wie das Beispiel Hongkongs zeigt.

Die Kirche in Italien hat erstmals damit begonnen, ihre sozialen Leistungen öffentlich darzustellen.

Was zeigt dieses Beispiel ? In allen Situationen, wo Institutionen bestehen, die gleiche Funktionen anbieten, könnte man dies nutzen. Ich möchte die Möglichkeiten hier nur andeuten: Kammerfinanzierung, Parteienfinanzierung, Rechnungshofkontrollen, etc..

3. Erweiterung

Man muß nicht auf die internationale Ebene steigen, um Beispiele zur Initiierung von Wettbewerb zu finden. Einfache Rechtsänderungen können große Ergebnisänderungen haben: Bereits eine Beweislastumkehr kann potentiellen Wettbewerb hervorbringen.

Etwa: Die staatliche Administration darf nur mehr dann tätig werden, wenn es sich a.) um ein öffentliches Gut handelt oder b.) diese Tätigkeiten tatsächlich billiger als anders gemacht werden können. Amerikanische Erfahrungen lassen Optimismus aufkommen.¹²

A. Potentiale nützen

Von POPPER stammt der Satz¹³:

"Institutionen sind wie Festungen: Sie müssen nach einem guten Plan entworfen UND von einer geeigneten Besatzung besetzt sein." Dieser Satz und das dahinterstehende Poppersche Problem sind ein Kind ihrer Zeit: Der Krieg gegen die vordringenden totalitären Systeme erfordert eine Verteidigung der Freiheit, der Demokratie. Die Situation gleicht der eines ordnungspolitischen Beobachters heute (vgl. SCHWARZ (1990)).

Auch Die POPPERSche Lösung ist weitgehend übertragbar:

- Erstens: Kein Mensch ist perfekt.
- Zweitens: Keine Organisation ist perfekt.
- Drittens: (Unter Berücksichtigung von erstens und zweitens) Die eigentliche Frage ist daher nicht die naheliegende: "Wer soll herrschen ? Der Beste, Klügste, Weiseste, Edelste, etc.", sondern kann nur lauten: "Wie können wir unsere Organisationen so gestalten, daß derjenige, der herrscht, möglichst wenig Schaden anrichten kann ?" und
- Viertens: Nur die Demokratie hat (politisch) bisher geleistet, was in drittens gefordert wird: Die Möglichkeit der Abwahl und die politische Evolution.

Gesellschaft ist Versuch und Irrtum. Erst beides ist hinreichend für Fortschritt, notwendig ist aber besonders ersteres: In vielen Fällen sind die Ergebnisse dann direkt übertragbar, wenn die Kultur der Betroffenen nicht zu unterschiedlich ist. Auch Fehler sind uns willkommen, mißglückte Experimente sind nicht weniger wertvoll als funktionierende: Wenn in einem Unternehmen die

¹² Vgl. auch Badelt: "Marktanreize im öffentlichen Sektor" Wien (1987)

¹³ Popper, K.R.: "Die offene Gesellschaft und ihre Feinde" Göttingen (1958)

Belegschaft plötzlich aufgerufen ist, das Management zu wählen, was ein Beispiel von Verschachtelung von Bausteinen ist, so kann das positive oder negative Effekte haben: Ordnungstechnologisch kann man nur lernen daraus. Je mehr Experimente, desto besser.

Dieses Ergebnis ist auf die exzessive Ausdehnung des öffentlichen Sektors übertragbar: Der, der den angerichteten Schaden hat, ist erstens der Steuerzahler, der bezahlt, was andere bekommen und zweitens der Staatsbürger, der bekommt, was er nicht will. Aber letztlich ist der Einzelne der Einzige, der wirklich wissen kann, was er will oder nicht, daher muß eine gut funktionierende Ordnung direkt auf ihm aufbauen und muß ihm die Macht geben, Kontrolle auszuüben.

Bisher sind in dieser Reihe erschienen:

Eigl R., Experimentelle Methoden in der Mikroökonomik, No. 1, Mai 1991

Dockner E., Long N.V., International Pollution Control: Cooperative versus Non-Cooperative Strategies,
No. 2, September 1991

