

Rainer Bartel
Institut für Volkswirtschaftslehre
Johannes Kepler Universität Linz

Ökonomischer Liberalismus, Kommunitarismus und öffentliche Verwaltung

Fassung vom 9. März 2005

Inhalt:

<u>1. Grundlagen: Konträre Theorien und Strömungen in der Ökonomie.....</u>	<u>2</u>
<u>1.1. Theorienvielfalt.....</u>	<u>2</u>
<u>1.2. Politische Ökonomie.....</u>	<u>3</u>
<u>1.3. Strömungen der Ökonomie und die Wahl bzw. Qual der Freiheit.....</u>	<u>4</u>
<u>1.3.1. Ökonomischer Liberalismus und die Chancen der Freiheit.....</u>	<u>5</u>
<u>1.3.2. Kommunitarismus und die Bedingungen für Freiheit.....</u>	<u>5</u>
<u>2. Sichtweisen des öffentlichen Sektors.....</u>	<u>6</u>
<u>2.1. Der optimale öffentliche Sektor.....</u>	<u>6</u>
<u>2.2. Aufgaben und Dimensionen der öffentlichen Verwaltung.....</u>	<u>7</u>
<u>2.2.1. Marktversagen und Staatsaufgaben.....</u>	<u>8</u>
<u>2.2.2. Staatsversagen und Staatsverantwortung.....</u>	<u>9</u>
<u>2.2.3. Normative Charaktere der öffentlichen Verwaltung.....</u>	<u>11</u>
<u>2.2.4. New Public Management.....</u>	<u>13</u>
<u>3. Lage und Aussichten</u>	<u>14</u>
<u>Literatur.....</u>	<u>16</u>

Erscheint in: Friedrich Klug (Hrsg.), Politik und Verwaltung im neoliberalen Staat des NPM, IKW-Schriftenreihe, Band 111, 2. Auflage, IKW-Eigenverlag, Linz 2005 (2003)

"(..) war man größtenteils der Meinung, die Philosophie besäße keinerlei praktische Bedeutung, ja nicht einmal einen Gegenstand. In Wirklichkeit bestimmt die unter den Mitgliedern einer Gesellschaft zu einem gegebenen Zeitpunkt am weitesten verbreitete Weltanschauung deren Wirtschaft, Politik und Sitten. (..) Die metaphysischen Wandlungen – das heißt, die radikalen, globalen Wandlungen der von der Mehrzahl der Menschen geteilten Weltanschauung – sind in der Geschichte der Menschheit selten. Als Beispiel einer solchen Wandlung kann das Aufkommen des Christentums angeführt werden. Sobald sich eine metaphysische Wandlung vollzogen hat, breitet sie sich, ohne auf Widerstand zu treffen, bis zur letzten Konsequenz aus. Ungerührt fegt sie die wirtschaftlichen und politischen Systeme, die ästhetischen Urteile und die sozialen Hierarchien hinweg. Keine menschliche Macht kann ihren Lauf anhalten – keine andere Macht, es sei denn das Aufkommen einer neuen metaphysischen Wandlung." (S. 7 f.) "Die metaphysische Wandlung, die den Materialismus und die moderne Wissenschaft hervorgebracht hat, hat zwei entscheidenden Dinge zur Folge gehabt: den Rationalismus und den Individualismus. (..) Aus dem Individualismus erwachsen Freiheit und Selbstgefühl sowie das Bedürfnis, sich von anderen zu unterscheiden und sich ihnen überlegen zu fühlen. In einer rationalen Gesellschaft, wie sie in *Schöne neue Welt* beschrieben wird, kann der Kampf abgemildert werden. Der wirtschaftliche Wettbewerb – eine Metapher für die Beherrschung des Raums – hat in einer reichen Gesellschaft, in der die wirtschaftlichen Schwankungen fest unter Kontrolle sind, keine Existenzberechtigung." (S. 180 f.), *Michel Houellebecq: Elementarteilchen. Roman, 1998*

Rainer Bartel

Ökonomischer Liberalismus, Kommunitarismus und öffentliche Verwaltung

1. Grundlagen: Konträre Theorien und Strömungen in der Ökonomie

In der Lehre werden zwei Teilbereiche der ökonomischen Wissenschaft gern auseinandergehalten: Zum einen die reine (positive) Ökonomie, die bloß erklären will, was ist, aber nicht, was sein soll. Als solche will die reine Ökonomie wertfrei bleiben: Sie meint, sich jeglicher Werthaltung (Werturteile) zu enthalten, indem sie lediglich erkläre, wie die Wirtschaft tatsächlich funktioniert, nicht wie sie funktionieren soll. Hiervon wird die normative Ökonomie unterschieden, die einen Schritt weiter geht und aus den theoretischen Erklärungen der reinen Ökonomie Empfehlungen ableitet. Offensichtlich sind solche normativen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Aussagen, da sie sich auf die Optimalität bzw. Suboptimalität von wirtschaftspolitischen Ziel- und Maßnahmenkombinationen beziehen, unwillkürlich mit Wertungen verbunden. In den Wirtschafts- und übrigen Sozialwissenschaften gibt es angesichts der in ihrer Ganzheit unerfassbaren Realität *keine Möglichkeit zur exakten, vollständig objektiven Beweisführung*. Allein deswegen sind subjektiv gefärbte Wertungen unumgänglich.

1.1. Theorienvielfalt

Kein Wirtschafts- oder sonstiges Soziallabor wäre groß genug, um die Wirklichkeit unter Laborbedingungen testen und solcherart mit Sicherheit wahre Erkenntnis erzielen zu können. Erkenntnisgewinnung kann im Bereich der sozial-ökonomischen Realität allein durch eine die komplexe Wirklichkeit vereinfachende Theoriebildung (Modellbildung)

erfolgen. Diese Theorien (Modelle) müssen und können "bloß" der Logik genügen und einer empirischen Überprüfung zugänglich sein. Also beruht *sozial-ökonomische Erkenntnis* auf der Formulierung plausibler Ideen über die Funktionsweise der sozial-ökonomischen Wirklichkeit, also auf Aussagen, die logisch konsistent sind, aber auch falsch sein können müssen.

Das *Testen der Theorien (Modelle)* anhand von Daten aus der Realität kann aber relativ verlässliche Hinweise auf deren Brauchbarkeit nur für die Erklärung jener historischen Episode und konkreten Region geben, aus der die Daten stammen. Kann das Testergebnis die theoretische Aussage nicht stützen, ist die Theorie in diesem gegenständlichen Fall zwar falsifiziert (also nicht für die Erklärung des betreffenden Phänomens anwendbar), aber dennoch nicht falsch. Denn sie ist wie jede andere logische und testbare Theorie prinzipiell nützlich, könnte sie sich doch an einem anderen Ort, zu einer anderen Zeit oder in einem anderen Test als nicht falsifiziert erweisen.

Eine Konsequenz aus diesen Überlegungen (beruhend auf Karl Poppers Kritischem Rationalismus, der Basis des modernen Wissenschaftlichkeitsbegriffs in der Ökonomie und anderen Sozialwissenschaften) ist die *berechtigte Koexistenz* einer Vielzahl und Vielfalt von Theorien (Rothschild 1999). Deren Besonderheit ist es, dass sie, je nachdem, von welcher Warte die Realität – vereinfachend – betrachtet wird (d.h., von welchem theoretischen Ansatz ausgegangen wird), die Theorien – legitimer Weise – einander widersprechen können.

Eine weitere Folge der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Analyseproblematik ist die *unvermeidbare Werturteilsbehaftung* jeglicher erklärenden Aussage, und zwar selbst in der positiven (nur vermeintlich wertfreien) Ökonomie. Denn schon die Art und Weise der gedanklichen Erfassung der Realität in einem Modell stellt eine notwendiger Weise subjektiv gefärbte Auswahl eines für geeignet empfundenen Analyseansatzes (Theorie-, Modellbildungsansatzes) dar (Bartel 1990).

1.2. Politische Ökonomie

Die Ökonomie ist nach ihrer Eigentümlichkeit eine Real- und Sozialwissenschaft sowie eine empirische, normative und politische Wissenschaft. Ganz besonders gelten die Charakteristika "*normativ*" und "*politisch*" für jenen Bereich in Theorie und Wirklichkeit, der dadurch gekennzeichnet ist, dass die wirtschaftlichen Handlungen (Transaktionen) einer einzelnen Wirtschaftseinheit (Unternehmung, Haushalt) direkte Auswirkungen auf die Produktionsbedingungen anderer Unternehmen bzw. die Konsumbedingungen anderer Haushalte haben (externe Effekte: Nowotny 1996).

Der normative und politische Charakter der Ökonomie als theoretische Wissenschaft wie auch als praktisches Wirtschaftssystem ergibt sich also daraus, dass "niemand eine Insel ist", sondern gegenseitige ökonomische Bedingtheiten existieren. Es gibt daher nicht nur isolierbare und isolierte Individualinteressen. Vielmehr besteht auf Grund der genannten gegenseitigen Abhängigkeiten eventuell gesellschaftlicher Koordinationsbedarf, damit allgemeine Verbesserungen, nicht nur vereinzelte individuelle Besserstellungen, erlangt werden können. Man spricht von *Gemeinschaftsinteressen (öffentlichen Interessen)*. Die diesbezügliche Grundfrage ist, ob der gesellschaftliche Koordinationsbedarf von Fall zu Fall hinreichend durch die Märkte erfolgt oder ob die Gemeinschaftsinteressen jeweils von einer überindividuellen (öffentlichen) Organisation gewährleistet werden müssen.

Grundlegend entscheidend ist die Beantwortung der Frage nach den Gemeinschaftsinteressen für die darauf beruhende Frage nach der Notwendigkeit und Effizienz (Zweckmäßigkeit, Effektivität und Kostenwirtschaftlichkeit) wirtschaftspolitischen Eingreifens in den Wirtschaftsablauf. Daher begegnen wir der "Beweis-"Problematik normativer Aussagen und dem politischen Charakter der Ökonomie vor allem in der *Finanzwissenschaft* (der Wissenschaft von der Aufgabenerfüllung des öffentlichen Sektors) und in der *Finanzwirtschaft* (Praxis der Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor). Folglich sind allgemeine Werthaltungen und spezielle Interessenpositionen von Gruppen, die sich in Gemeinschaftsangelegenheiten strategisch geschickt verhalten wollen, um partikuläre Vorteile für sich auszuhandeln, in diesem normativen, politischen Bereich ganz besonders präsent und dominant (selbst in der "bloßen" Verwaltung, wie noch zu argumentieren sein wird).¹

1.3. Strömungen der Ökonomie und die Wahl bzw. Qual der Freiheit

Nach der zugrunde liegenden Werthaltung, wie man sich die sozial-wirtschaftliche Realität prinzipiell vorstellt, können zwei große Gruppen von Theorien unterschieden werden, die als Hauptströmungen der ökonomischen Wissenschaft bezeichnet werden mögen: *ökonomischer Liberalismus und Kommunitarismus*. Der jeweils grundlegend gewählte Analyse- und Erklärungsansatz ergibt schließlich recht unterschiedliche Auffassungen über den Stellenwert und die Ausrichtung des öffentlichen Sektors im Allgemeinen und der Verwaltung im Besonderen.

¹ "Die Entwicklung der Probleme der öffentlichen Finanzwirtschaft können nicht adäquat erfaßt werden ohne die Einbettung des öffentlichen Sektors in die gesamtwirtschaftliche ökonomische, politische und geistesgeschichtliche Entwicklung. In diesem Sinn ist die Finanzwissenschaft unmittelbarer noch als andere Bereiche der Volkswirtschaftslehre als "politische Ökonomie" aufzufassen, die das Wirken von Interessenpositionen, von Macht-Faktoren und institutionell-historischen Einflüssen unmittelbar in ihre Analyse miteinbeziehen muß" (Nowotny 1996, S. 10).

1.3.1. *Ökonomischer Liberalismus und die Chancen der Freiheit*

"Die Freiheit der anderen dehnt die meine bis ins Unendliche aus" gilt als Ausspruch Michail Bakunins. Damit kann illustriert werden, wie der Freiheitsbegriff des ökonomischen Liberalismus verstanden wird. Mit dem anzustrebenden Ziel "Freiheit" wird die *Befreiung von den staatlichen Zwängen* gemeint, welche die Wirtschaftstreibenden in ihrem produktiven und investiven Verhalten einschränken und daher die Wirtschaftsentwicklung behindern. Denn durch staatliche Interventionen in die Wirtschaft würden die effizienzbringenden Anreize geschwächt und Privatinitiative verdrängt. So ist die Entstehung des ökonomischen Liberalismus in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts als Reaktion auf die dirigistische Regelung der Wirtschaft (dichte Auflagen, hohe Steuern) und die protektionistische Dominanz der staatlichen Faktoreien unter dem merkantilistischen (colbertistischen) Regime in der Hochzeit des Absolutismus in Westeuropa zu sehen (Bartel 2002).

Aus dieser Denkweise erklären sich die heute noch (bzw. heute wieder besonders prononciert) erhobenen *Forderungen* nach Abbau staatlicher Regulierungen des Wirtschaftsablaufs, Privatisierung staatlichen Eigentums an unternehmerischem Kapital und Reduktion der staatlichen Ansprüche auf Ressourcen (Budgetverkleinerung). Kurzum: Freiheit ist nach wirtschaftsliberaler Auffassung die Abwesenheit von unproduktiven staatlichen Zwängen gegenüber den privat Wirtschaftenden (Hawlik/Schüssel 1985).

1.3.2. *Kommunitarismus und die Bedingungen für Freiheit*

Anstatt "Freiheit von einem Zwang" (wie im Liberalismus) ist im Kommunitarismus (Honneth 1995) der Aspekt "*Freiheit zu einer Handlung*" verstanden. Selbst wenn der Unterschied unwesentlich scheinen mag, ist er es in der Tat nicht. Denn der Kommunitarismus meint, dass der wirtschaftsliberale Freiheitsbegriff nicht weit genug reicht, damit WirtschaftsteilnehmerInnen tatsächlich imstand sind, frei zu entscheiden und zu handeln, und zwar sowohl zu produzieren als auch zu konsumieren. Denn gerade bei Existenz von Gemeinschaftsinteressen, die der Markt sie nicht gewährleistet, kommen statt öffentlichen Gütern (Vollbeschäftigung, Umweltschutz, faire Einkommens- und Vermögensverteilung, Geldwertstabilität, akzeptable Verteilung natürlicher Ressourcen u.dgl.) öffentliche Übel als Marktergebnisse zustande, nämlich unfreiwillige Arbeitslosigkeit, verbreitete Umweltschädigung, nicht zu rechtfertigende Polarisierung von Einkommens- und Vermögensverhältnissen (Wohlstandskonzentration), Inflation durch Verteilungskampf (Lohn- und Preis- bzw. Preis- und Lohnspirale), extrem ungleiche Verteilung natürlicher Ressourcen wie reine Luft, intakte Böden und frisches Wasser (ungleich verteilte Umweltqualitäten) etc.

Beispielsweise stellt sich die Frage, worin etwa die Freiheit von chronisch unfreiwillig Arbeitslosen oder von verelendeten Familien in wirtschaftlich hoffnungslosen Staaten besteht. Wie sind die Auswirkungen der Freiheit von staatlichen Einflüssen (auch Hilfestellungen) auf die Wohlfahrt (den Nutzen) des jeweils betroffenen Individuums und der Gesellschaft als ganze? Offenbar ist es einfach, frei zu sein und die individuelle Situation zu meistern, wenn die betreffende Person oder Gruppe wirtschaftlich potent ist. Ist man das nicht, so wird der Vorteil der freien Wahl – der Freiheit, nicht vom Staat eingeschränkt zu sein – leicht zur Qual, denn die Freiheit zur Wahl ist wohl eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Möglichkeit, frei zu wählen.

Der Freiheitsbegriff des Kommunitarismus ist also der einer *bedingten Freiheit*. Freiheit führt zu Wohlfahrt, wenn sie vermag, die Individuen zu befähigen; und diese Bedingung liegt in der Abwesenheit öffentlicher Übel, d.h. in der Gewährleistung öffentlicher Güter (Realisierung der Gemeinschaftsinteressen). Folglich ist die individuelle Freiheit der Individuen auf dem Markt (wo öffentliche Übel quasi als Nebenprodukt der erzeugten Güter anfallen) auch unter dem Aspekt der Einschränkung der Freiheit der anderen Individuen und der kollektiven (gesellschaftlichen, sozialen) Freiheit (inklusive Gemeinschaftsinteressen) zu analysieren (Bartel 2002).

2. Sichtweisen des öffentlichen Sektors

Nach dem bisher Gesagten ist Freiheit als absoluter Anspruch, als Wert und Ziel an sich, zu hinterfragen. Ein ökonomisch und (wirtschafts-)politisch zweckmäßiger Freiheitsbegriff hat daher relativiert und konditionalisiert (von Nebenbedingungen abhängig gemacht) zu sein. Ökonomischer Liberalismus als die Propagierung bzw. Praxis der Förderung von Freiheit kann sich daher nicht unbedingt auf Freiheit als eine oberste gesellschaftliche Wertvorstellung berufen. Dies sehen Vertreter des ökonomischen Liberalismus auch ein. Der Auffassungsunterschied ist in diesem Sinn graduell, aber dennoch nicht unwesentlich, kann er doch recht beträchtlich ausfallen (Bartel 2002).

2.1. Der optimale öffentliche Sektor

Keine Ökonom, kein Ökonom würde die Abwesenheit des Staates als hoheitliche Institution und ihren Ersatz durch eine rein marktmäßige Organisation der Gesellschaft befürworten. Denn allein schon das individuell rationale (persönlich nutzenmaximierende) Kalkül führt selbst für wirtschaftlich potente Wirtschaftseinheiten zum Ergebnis, dass Anarchie (Abwesenheit einer übergeordneten Ordnungsmacht) ungünstiger, weil kostenintensiver, ist als zumindest ein bloßer Ordnungsstaat ("Nachtwächterstaat", der für den Schutz von Eigentum und die Durchsetzbarkeit von Verträgen sorgt). Immerhin muss

sich der *Staat als Institution (Hoheitsinstanz) auf eine Organisation (öffentlicher Sektor, Finanzwirtschaft) abstützen* können; allein das erfordert schon Ressourcen und somit ökonomisch relevante Transaktionen des Staates (Steuereinhebung, Beschäftigung von OrganwalterInnen, eventuell auch gewinnorientierte Wirtschaftstätigkeit).

Das Propagieren eines kleinstmöglichen öffentlichen Sektors (mit der Beschränkung auf die Kompetenzen eines nahezu reinen Ordnungsstaats) ist offenbar als Strategie von Individuen – realistischer Weise meist Gruppen – zu erklären, die darauf abzielen, ihre Machtposition gegenüber anderen Individuen und Gruppen bestmöglich etablieren, abzusichern und ausbauen zu können. Das *strategische Verhalten* besteht darin, möglichst unmerklich für die anderen Teilnehmer am demokratischen, aber auch am administrativen Prozess (der individuelle bzw. gruppenspezifische Machtzweck soll weitestgehend verborgen bleiben) die Regeln für die öffentlichen Entscheidungsprozesse und/oder die Entscheidungen über allgemeine Verhaltensnormen in Richtung des eigenen partikulären Nutzens zu beeinflussen (Mueller 1989). Derartiger Lobbyismus und Meinungsmanipulation bezwecken eine direkte und indirekte Umverteilung (von oben nach unten).

Allerdings kann eine Maximierung des öffentlichen Sektors (mit Ausdehnung der Kompetenzen auf einen überwiegenden Umverteilungsmechanismus von oben nach unten) ebenso als Strategie der Durchsetzung von Partikularinteressen betrachtet werden. Wie so oft dürfte das Optimum zwischen den Extremen liegen. Den Ausschlag für die Entscheidung soll das Kriterium *Maximierung des gesellschaftlichen Nutzens (der sozialen Wohlfahrt)* bilden. Dabei ist es wichtig festzuhalten, dass sich die soziale Wohlfahrt – zumindest aus kommunitaristischer Perspektive – aus der Summe der Individualnutzen (privaten Nutzen) plus der Gesamtheit der Gemeinschaftsnutzen (auch bezeichnet als soziale Nutzen oder Wert der Gemeinschafts-/Gesellschaftsinteressen oder öffentlichen Güter) zusammensetzt.

2.2. Aufgaben und Dimensionen der öffentlichen Verwaltung

Da der Staat nicht Selbstzweck sein soll, besitzt er einen instrumentellen Charakter. Vom politischen Souverän (der Bevölkerung) bestimmt und getragen, liegt sein Zweck in der bestmöglichen Verfolgung der sozialen Wohlfahrt begründet. Neben dem früher allein dominanten *Rechts- und Machtzweck* sind längst (zumindest normativ-theoretisch) der *Kultur- und Wohlfahrtszweck* hinzugekommen. Obwohl dies weitestgehend verbreitete Auffassung ist, gibt teils recht große Meinungsdivergenzen. Daher sind näher fassbare Kriterien für die Optimierungsentscheidungen im öffentlichen Sektor heranzuziehen.

2.2.1. Marktversagen und Staatsaufgaben

Von einem *Idealtypus* wird gesprochen, wenn eine theoretische (Modell-)Vorstellung davon besteht, wie der perfekte Markt funktionieren soll. Ein Markt mit vollkommener Konkurrenz bildet den Idealtypus des einzelnen Marktes, weil er ein übliches Wohlfahrtsmaß – die "Gesamtrente (als Summe aus "Konsumenten- und Produzentenrente") – maximiert. Doch der *Realtypus* (das konkrete Gebilde in der Realität) scheitert letztlich daran, dass die hohen Anforderungen, die der Idealtypus auf dem Papier leicht erfüllt, in der Realität nur mehr oder weniger, aber niemals gänzlich erfüllbar sind. Ist der Realtypus wesentlich vom Idealtypus verschieden, ist dies ein *Interventionsanlass für den Staat*, und zwar in der Form, dass gesetzliche Regeln aufgestellt werden, welche die Rahmenbedingungen auf diesem Markt so gestalten, dass der Wettbewerb dort aktiviert, gefördert und zumindest funktionsfähig wird.

Dem gegenüber bezeichnet man als *Marktversagen* jenes in jedweder Hinsicht gesellschaftlich unerwünschte Ergebnis, das entsteht, obwohl – ja gerade weil – der realtypische Markt zumindest annähernd so funktioniert wie der idealtypische und weitere Verbesserungen der Funktionsweise realistischer Weise nicht möglich sind: Der Wettbewerb ist funktionsfähig, seine Ergebnisse sind aber gesellschaftlich nicht akzeptiert, z.B. permanente Massenarbeitslosigkeit, kontinuierliche Umweltverschlechterung, ein hoher Anteil von Gütern, welche die Gewaltbereitschaft der Menschen fördern und deren Gewaltausbrüche gemeingefährlich machen, etc. Dies ist der zweite Bereich, in dem der Staat als Institution mit Hilfe seiner OrganwalterInnen aus seiner hoheitlichen, staatspolitisch verantwortlichen Position zur *Intervention* aufgerufen ist.

Die Staatsaufgaben haben sich konsequent nach funktionalen Gesichtspunkten auf die Bereiche des Marktversagens zu beziehen. Die Minderung der sozialen Wohlfahrt kann dadurch zustande kommen, dass die Marktteilnehmer ökonomisch irrational handeln. Oder aber dadurch, dass – individuell durchaus rational – Ressourcen in solche Verwendungszwecke gelenkt werden, dass die produzierten Investitionsgüter die Produktion, wo sie eingesetzt sind, (z.B. durch unnötig hohe Umweltschädigung und soziale Ausbeutung) oder die produzierten Konsumgüter bei ihrer Verwendung (z.B. durch Gesundheitsschädigung und Gemeingefährdung) als soziale Beeinträchtigung angesehen werden. Hierbei handelt es sich um *allokatives Marktversagen*: Die Allokation (der Einsatz) der Ressourcen mag – auf einzelwirtschaftlicher Ebene – wohl ökonomisch effizient sein (Produktivitäts- und Gewinnmaximum), ist aber auf gesellschaftlicher Ebene allokativ ineffizient.

Ein wesentlicher Teilbereich der Allokationsineffizienz kommt infolge "externer Effekte" (direkter Auswirkungen günstiger und ungünstiger Art auf andere

WirtschaftsteilnehmerInnen) zustande: Der Wettbewerbsdruck verhindert es, dass MarktteilnehmerInnen die durch ihre externen Effekte entstandenen Kosten übernehmen und die von anderen bereitgestellten externen Nutzen diesen BereitstellerInnen entgelten. Folglich werden zu viele Güter mit negativen externen Effekten (sozialen Kosten) und zu wenige mit positiven externen Effekten (sozialen Nutzen) produziert. Der Staat soll daher durch seine Intervention die Allokation effizient machen und so zur sozialen Wohlfahrtsmaximierung beitragen. Das ist die *Allokationsfunktion* des Staates.

Weiter geht es um Marktversagen auf Grund von öffentlichen Gütern, die auf einem kommerziellen Markt eben wegen des Konkurrenzprinzips nicht produziert werden können (selbst nicht bei Altruismus): Vollbeschäftigung, Umweltschonung und Entlohnungsfairness weichen dem Kostenminimierungsdruck, Preisniveaustabilität fällt dem Wettbewerb um Einkommen (dem Verteilungskampf zwischen Lohn- und Gewinneinkommen) zum Opfer usw. Daraus leitet sich die *Stabilisierungsfunktion* des Staates (die Aufgabe der Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung auf wünschenswerten, ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Entwicklungspfaden) ebenso ab wie die staatliche *Distributionsfunktion* (die Aufgabe der Umverteilung der Leistungs- und Besitzeinkommen zum Zweck der personellen Ausgewogenheit des Wohlstands und somit auch der sozialen Nachhaltigkeit der Wirtschaftsentwicklung).

Die Staatsaufgaben sind von der *öffentlichen Verwaltung* nach Maßgabe der Vorgaben der politischen Spitzen der Verwaltung wahrzunehmen. Selbst wenn zur Erfüllung diverser Staatsaufgaben in manchen Bereichen nicht die Hoheitsverwaltung selber ausführendes Organ ist, sondern das Management öffentlicher Unternehmen (mit privater Rechtsform, vielleicht sogar auf Märkten für private Güter, wo überbetriebliche Funktionen im Sinn der Staatsaufgabenerfüllung wahrgenommen werden), so sind es trotz allem die OrganwalterInnen in der Hoheitsverwaltung, welche die zu erfüllenden Zwecke ausreichend konkretisiert vorgeben und die Einhaltung der Vorgaben und Erreichung der Ziele überwachen und steuern müssen. Das Fachwissen und die Erfahrung haben bei ihnen zu liegen.

2.2.2. Staatsversagen und Staatsverantwortung

Während der Kommunitarismus dem Marktversagen (Existenz öffentlicher Güter, externer Effekte, Monopolisierungstendenzen und individuellen Irrationalitäten) und der staatlichen Intervention in den Wirtschaftsablauf entscheidende Bedeutung zumisst, halten Wirtschaftsliberale die Marktversagensproblematik für weniger schwerwiegend als die Problematik des *Staatsversagens (Politikversagens)*, bedingt durch ökonomisch ineffiziente Anreizwirkungen auf das Verhalten staatlicher OrganwalterInnen. Deshalb wird

seitens Liberaler dem Staat auch eine wesentlich geringere Dimension in quantitativer und qualitativer Hinsicht zugebilligt (Größe und Kompetenz bzw. Einflussstärke des öffentlichen Sektors).

Einerseits fordert die *Rechtsstaatlichkeit* (*das Legalitätsprinzip*) in jeder Hinsicht die Gleichmäßigkeit und Vorhersehbarkeit administrativen Handelns. Andererseits erfüllen die Organwalter in der Vollziehung letztlich relativ anspruchs- und gesellschaftlich verantwortungsvolle Aufgaben (im Vergleich zu Einzelwirtschaften), wodurch die adäquate Wahrnehmung gerade dieser Funktionen ein gewisses Mindestmaß an *diskretionärem Entscheidungsspielraum* und somit an sozial möglichst effizienter Gestaltungsfähigkeit.

Zu diesem Dilemma zwischen Regelbindung und Entscheidungsqualität kommt noch hinzu, dass die Entlohnung der staatlichen OrganwalterInnen in materieller wie in ideeller Hinsicht (Einkommen und Prestige) oft und weitgehend nicht leistungsorientiert gestaltet ist, was allerdings zumindest zum Teil mit den Schwierigkeiten der Bewertung öffentlicher Leistungen abseits von kommerziellen Märkten und Marktpreisen begründet ist. Dadurch wird das *Spannungsfeld* zwischen der individuellen Rationalität der persönlichen Nutzenmaximierung (geringe "Arbeitsintensität" unter leistungsfeindlichen Anreizbedingungen) und der kollektiven Rationalität der sozialen Wohlfahrtsmaximierung (hohe "Arbeitsintensität" trotz ineffizienter Anreizbedingungen) noch stärker, und so schlägt in so manchem Fall die persönliche Entscheidung von OrganwalterInnen zu Gunsten der individuellen Rationalität (ökonomische und allokativen Ineffizienz) und eben zu Lasten der kollektiven Rationalität aus (Bartel 2002a).

Dabei hat die Vollziehung (Verwaltung, Administration) eine *inhärent politische Aufgabe* zu erfüllen (zwar nicht im parteipolitischen, sondern im wirtschaftspolitischen Sinn). Als Ersatz von kommerziellem Marktwettbewerb ist im öffentlichen Bereich der politische Wettbewerb verankert. Doch auch dieser politische "Markt" versagt insofern, als weder die politischen Präferenzen der WählerInnenschaft noch die politischen Programme der wahlwerbenden Parteien hinreichend genau spezifiziert werden, als dass (wohl hauptsächlich auf Grund der Problematik hoher Informationskosten: "rationale Unwissenheit des Wählers") ein effizienter Wettbewerb zu einem sozial optimalen Budget ("in Zahlen gegossene Politik") führen würde.

All dies begründet und rechtfertigt einerseits das allgemeine politische Mandat in der indirekten Demokratie und sieht Institutionen der direkten Demokratie vor, verlangt aber in strikter Konsequenz auch von den OrganwalterInnen in der Vollziehung, welche die *Präzisierung und Konkretisierung* bis hin zu den Einzelentscheidungen vornehmen, eine sozial effiziente Aufgabenerfüllung. Diese hat sich verschiedentlich zu bewähren: einerseits im Vorschlagswesen zur Verbesserung der Rechtsnormen für den öffentlichen

Sektor und der Rechtsnormen des öffentlichen Sektors für den privaten Sektor, andererseits in der Optimierung der Ablauforganisation und in der Wahrnehmung der diskretionären Entscheidungsfreiräume, die zwangsläufig bestehen (z.B. wegen unbestimmter Gesetzesbegriffe); ansonsten könnte nämlich die gesamte Vollziehung automatisiert oder von ungelerten Arbeitskräften bewerkstelligt werden (Bartel 2002a).

2.2.3. Normative Charaktere der öffentlichen Verwaltung

Auf das soeben geschilderte Dilemma im administrativen Bereich ist gerade auch die allgemeine wirtschaftstheoretische Debatte über *Regelbindung der Entscheidung oder diskretionäre Entscheidungsfreiräume ("rules versus discretion")* in der Wirtschaftspolitik anzuwenden (selbst wenn die Problematik der geringeren demokratischen Legitimation besteht, die andernorts zum politischen Beamtentum geführt hat). Dies ist demnach auch der Angelpunkt für die Überlegungen der Neuen politischen Ökonomie, welche hauptsächlich von ProponentInnen des ökonomischen Liberalismus fachlich besetzt wird. Hauptanliegen ist es, die bürokratische Eigendynamik der öffentlichen Verwaltung (samt öffentlicher Unternehmen) einzudämmen, um Staatsversagen möglichst gering zu halten (Bartel 2002a).

In diesem Sinn stellt ein *Rückbau des öffentlichen Sektors* betreffend dessen Größe und Kompetenzen eine Befreiung von staatlich-bürokratischer Willkür und eine Entlastung der ökonomisch effizienteren Privatwirtschaft dar.² Der gemäß dem ökonomischen Liberalismus letztlich verbleibende minimale öffentliche Sektor ist Ausdruck der effizienten gemeinschaftlichen Organisation privater Interessen im Ordnungsstaat – im Gegensatz zur effizienten Organisation gemeinschaftlicher Interessen im sozialen Wohlfahrtsstaat, beruhend auf den theoretischen Grundlagen des Kommunitarismus (Nowotny 1997).

Beiden Strömungen der Ökonomie ist gemein, dass sie bestrebt sind, im (kleinen oder großen, mehr oder weniger einflussreichen) öffentlichen Sektor das *Anreizsystem* für die OrganwalterInnen im administrativen Bereich so zu gestalten, dass es zu möglichst effizienten Ergebnissen führt, und zwar im Sinn der "wirtschaftspolitischen Effizienz", nämlich ein bestimmtes Ziel mit den geringsten sozialen Kosten zu realisieren (Bartel 2002a). Nach der ökonomisch-liberalen Denkweise liegt es nahe, die öffentliche Verwaltung auf jene Tätigkeitsbereiche zu beschränken, wo die Beurteilung der Leistung noch relativ einfach möglich ist: Die Aufgabeninhalte sollen daher weniger gesellschaftlicher Natur sein (zumal ohnedies vergleichsweise wenige bis gar keine Gemeinschaftsinteressen anerkannt werden); das Kriterium der Leistungsbeurteilung soll

² "(...) fiscal sociology offers ample opportunities for research an instruction that can be said to be truly helpful in reducing the adverse effects of government activity and thereby enhancing the welfare and wealth of nations" (Backhaus 2001, S. 30).

demnach hauptsächlich die ökonomische (einzelwirtschaftliche: betriebs- und verwaltungswirtschaftliche) Effizienz sein, viel weniger die alloкатive (soziale) Effizienz (Bartel 2000).

Diese Position setzt sich konsequent fort in der Propagierung von mehr *Privatisierung* und – meist in Begleitung der Privatisierung, oft aber auch als eigenständige Forderung – von mehr *Deregulierung*, welche beide eine quantitative und qualitative Reduktion nicht nur des öffentlichen Sektors, sondern insbesondere auch der öffentlichen Verwaltung mit sich bringen. Immerhin wird von kommunitaristischer Seite Folgendes zu bedenken gegeben: Überall dort, wo der Staat zuvor in Gestalt eigener Produktion, im Weg einer Regulierung des Marktes oder durch eine fiskalische Konjunktur- und Wachstumspolitik (Nowotny 1998) überbetriebliche (gesellschaftliche, soziale) Zwecke effektiv erfüllt hat, die der Markt nicht oder nicht im erwünschten Maß bereitstellt, wird nach dem Rückzug des staatlichen Einflusses die alloкатive Effizienz notwendiger Weise eine geringere sein als davor.

Vor allem stellt sich diese Problematik bei einer regulativ unflankierten oder zu wenig begleiteten Öffnung eines Marktes für private Konkurrenten (Schneider 2002). Wenn eine staatliche Marktbeherrschung durch eine private Marktdominanzposition abgelöst wird, kann bald die Bedingung für eine nicht monopolistische Geschäftspraxis verletzt werden: die potenzielle *Wettbewerbsträchtigkeit* ("*contestability*") des betreffenden Marktes. Denn im historischen Zeitablauf wird die Verankerung des Monopolisten durch Markenpolitik, technisches Know-how und organisatorische Omnipräsenz (Liefersysteme und -verträge) und seine Resistenz gegenüber möglicherweise später überlegener Konkurrenz im Zeitpunkt deren Markteintrittsversuchs immer größer (Bartel 1990a). Die deswegen oft evidente Notwendigkeit einer Regulierungsbehörde ist ein starkes Argument für die wirtschaftspolitische und somit auch administrative Präsenz des Staates auf hohem fachlichem Niveau. Ansonsten würden formelle staatliche Institutionen durch informelle private Institutionen, würde demokratisch legitimierte politische Macht durch demokratisch nicht legitimierte ökonomische Macht ersetzt (van Waarden 2001).

Selbst in einen öffentlichen Sektor wirtschaftsliberaler Prägung können marktmäßige Charakterzüge wie der folgende einziehen. Der ökonomische Liberalismus betont nämlich das "*Äquivalenzprinzip der Besteuerung*". Es besagt, dass staatliche Leistungen genau den indirekt und direkt demokratisch formulierten Nachfragewünschen der StimmbürgerInnen und SteuerzahlerInnen entsprechen sollen. Die Vollziehung administriert diese Präferenzen, die relativ exakt formuliert sind, wenn das Schwergewicht, wie von Liberalen bevorzugt, auf der direkt demokratischen Präferenzfassung liegt.

Das Äquivalenzprinzip verkörpert zwar eine Position, die gegen den bevormundenden staatlichen Paternalismus gerichtet ist. Doch geht das kommunitaristische Gegenargument

dahin, dass in Einzelabstimmungen über kleine, relativ gut überschaubare staatliche Projekte individuelle und gruppenspezifische Interessenposition vergleichsweise leicht ausgemacht werden können, so dass in *direkt demokratischen Abstimmungen* Gemeinschafts- und Minderheiteninteressen systematisch zu kurz zu kommen drohen. Auch Umverteilungseffekte werden auf Grund des Gefühls der StimmbürgerInnen, dabei im Vergleich zu anderen ungerechtfertigt benachteiligt zu werden (relative Deprivation), schwer zu erzielen sein (Bartel 2002).³ Das ist unter anderem ein Argument für einen umfassenden Wohlfahrtsstaat, etwa im Gegensatz zu einem reinen Sozialversicherungsstaat oder zur Betonung der sozialen Treffsicherheit budgetfinanzierter staatlicher Leistungen.

Die soziale Wohlfahrt kann bei direkt demokratischen Abstimmungen über Einzelprojekte (um dem Äquivalenzprinzip zu genügen) mehr leiden, als wenn bei allgemeinen Wahlen im Rahmen der repräsentativen Demokratie zwangsläufig über große Gesamtpakete (etwa von der Arbeitsmarktpolitik bis zur Umweltpolitik) entschieden wird und die Wahrung der Gemeinschaftsinteressen der Arbeit der Legislativmehrheit, der Regierung und ihrer Administration überantwortet werden. Dabei im ersteren Fall werden denn auch eher ökonomische (betriebs- und verwaltungswirtschaftliche) als allokativen (soziale) *Maßstäbe* angelegt (Bartel 2000).

2.2.4. *New Public Management*

New Public Management (NPM) wird auch Wirkungsorientierte Verwaltungslehre genannt. Die Grundidee, die verstärkte Verfolgung des Prinzips der *ökonomischen Effizienz* in der Verwaltung (Herbeck 2001), ist zu begrüßen, beabsichtigt sie doch, unzweckmäßig und unwirtschaftlich eingesetzte Ressourcen im staatlichen Produktionsprozess für produktivere Alternativen frei zu machen. Immerhin wächst dabei aber die Gefahr, sich auf das Quantifizierbare, das Betriebswirtschaftliche der staatlichen Produktion zu konzentrieren und jene Leistungen zu vernachlässigen, die den Charakter öffentlicher Güter haben. Denn diese werden nicht so deutlich wahrgenommen und somit im demokratischen Abstimmungsprozess von den WählerInnen relativ wenig honoriert. Schließt insbesondere eine unter Budgetkonsolidierungsdruck stehende Regierung einen Leistungserstellungsvertrag mit der Verwaltung ab, so tendiert sie zum "Kauf" von Gütern, die eher den greifbaren Charakter von privaten Gütern (mit individuellen oder gruppenspezifischen Vorteilen) haben, als zum "Kauf" schwerer fassbarer öffentlicher Güter mit gleichmäßigerer Nutzenverteilungswirkung (Rossmann 1999). Gerade im Bereich typisch öffentlicher Entscheidungen bedeutet dies wiederum eine unzureichende

³ "Wir sind ehrliche Leute. Wenn wir was wollen, dann leisten wir was dafür; und wenn wir was leisten, dann wollen wir was dafür. Das ist soziale Gerechtigkeit" Reinhard P. Gruber, Im Namen des Vaters. Roman, 1979.

Erfüllung der Hauptfunktionen des Staates, nämlich der überbetrieblichen (sozialen) Aufgaben (Bartel 2002).

3. Lage und Aussichten

Zum einen zeigt die *Theorie des tertiären Kostenverhaltens* ("*Baumol'sche Kostenkrankheit*" des Dienstleistungssektors), dass der öffentliche Sektor als ein Teil jener Dienstleistungswirtschaft, der – relativ ungebunden von technischen Gerätschaften – sich hauptsächlich auf den beratenden und helfenden Umgang mit Menschen (soziale und Beratungsdienste) erstreckt, wesentlich weniger Möglichkeiten zu technisch-organisatorischen Verbesserungen (d.h. Produktivitätssteigerungen und somit Kostensenkungen) bietet als der stärker auf Sachkapitaleinsatz (Maschinen) beruhende Teil der Dienstleistungsindustrie sowie vor allem die Sachgütererzeugung. Wird nun die Lohnentwicklung im tertiären, insbesondere im öffentlichen Sektor der Lohnentwicklung in den anderen Sektoren der Wirtschaft in etwa angeglichen, so bedeutet dies allein schon eine vergleichsweise starke Kostendynamik. Wird nun aber der Budget- und somit auch der Kostenrahmen politisch reduziert (Budgetkonsolidierung), muss dies eine *quantitative und/oder qualitative Minderung der staatlichen Leistungen* bewirken (Baumol 1997).

Diese Zurückstufung trägt vor allem über den *Bildungs-, Gesundheits- und sozialen Versicherungsbereich* zur Verlangsamung des Wachstums im Dienstleistungsbereich (dem dynamischsten Wachstumsbereich) bei. Denn in der Privatwirtschaft, welche die rückläufige staatliche Produktion kompensiert, kann die Nachfrage nach diesen Diensten, bedingt durch die höheren Preise und die ungleichen Wohlstandsverhältnisse, merklich zurückgehen und entsprechende Einbußen an sozialer Wohlfahrt hervorrufen (Nowotny 1998).

Offenbar vertritt die WählerInnenschaft die Auffassung, in *wirtschaftlich unsicheren und sozial bedrohlichen Zeiten* (wie sie seit den späteren 70er-Jahren eher die Regel denn die Ausnahme sind) sei kommunitaristisch fundierte Wirtschaftspolitik zu wenig disziplinierend, um im globalen Lohn- und Preissenkungswettbewerb (der allerdings in seiner Sinnhaftigkeit kaum in Frage gestellt wird), besser als die meisten anderen Staaten zu sein. Liberale PolitikerInnen tragen mit ihren diskursiven Strukturen dazu bei: Sie vermitteln Angstbotschaften und suggerieren damit, es gäbe keine Option für aktive wirtschaftspolitische Lösungen, sondern nur für liberal-marktwirtschaftliche. Es gäbe insbesondere in der Krise keine Alternative zur größtmöglichen Anpassung der Menschen an die Märkte (Bartel/Vorbach 2005). Deshalb ist unter solch unsicheren Rahmenbedingungen ein Pendelausschlag in Richtung des ökonomischen und politischen Liberalismus zu beobachten (Cohen 1988).

In Anbetracht dessen wird es nicht zuletzt an den OrganwallerInnen im öffentlichen Dienst liegen, durch die *allokative Effizienz* ihrer Arbeitsleistungen und des Einsatzes anderer staatlicher Ressourcen ("value for money") den öffentlichen Sektor gegen jene mittelbare Konkurrenz zu bewähren, die in seiner Zurückdrängung zu Gunsten privater Marktaktivitäten (mit der omnipräsenten Gefahr des Marktversagens) besteht.

Literatur

- BACKHAUS Jürgen G. (2001), Fiscal Sociology: What For? *Vortragspapier der Abschiedsvorlesung*, Universität Maastricht, Eigenverlag.
- BARTEL Rainer (1990), Charakteristik, Methodik und wissenschaftsmethodische Probleme der Wirtschaftswissenschaften, in: *WiSt - Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (19), 2, S. 54-59.
- BARTEL Rainer (1990a), Theoretische Überlegungen zur Privatisierung, in: F. Schneider und M. Hofreither (Hrsg.), *Privatisierung und Deregulierung in Westeuropa. Erste Erfahrungen und Analysen*, Wien, S. 16-54.
- BARTEL Rainer (2000), Volkswirtschaft und Staat als Firmen?, in: *Kurswechsel – Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen*, 2, S. 91-99.
- BARTEL Rainer (2002), Neo-/Liberalismus und öffentliche Finanzen, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (43), 1-2, S. 26-45.
- BARTEL Rainer (2002a), Anreizsysteme für eine effiziente Finanzkontrolle, in: Engelbert Theurl et al. (Hrsg.), *Kompendium der österreichischen Finanzpolitik*, Wien.
- BARTEL Rainer, VORBACH, Judith (2005), Es gibt immer eine Alternative. Beispiele für eine mögliche Umkehr der Wirtschaftspolitik von und in der EU, erscheint in: *WISO* (28), 1
- BAUMOL William J. (1997), Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: Dick Netzer und Matthew P. Drennan (Hrsg.), *Readings in State and Local Public Finance*, Oxford, S. 357-370.
- COHEN Daniel (1988), What caused the rise of conservatism – a French view, in: *Economic Policy*, April, S. 195-219.
- HERBECK Gabriele (2001), Outcomeorientiertes Management in öffentlichen Verwaltungen, in: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich* (42), 4, S. 161-175.
- HONNETH Axel, Hrsg. (1995), *Kommunitarismus. Eine Debatte über die moralischen Grundlagen moderner Gesellschaften*, 3. Aufl., Frankfurt – New York.
- MUELLER Dennis C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge.
- NOWOTNY Ewald (1996), *Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Wien.
- NOWOTNY Ewald (1997), Neoliberalismus und öffentlicher Sektor – Entwicklungen und Alternativen, in: Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus*, Wien, S. 69-84.
- NOWOTNY Ewald (1998), Privatisation, Deregulation, Reregulation – Experiences and Policy Issues in Austria, in: *Journal of Institutional Innovation, Development, and Transition*, S. 35-48.
- ROSSMANN Bruno (1999), Hat das Reformmodell Neuseeland Vorbildcharakter?, in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Hrsg.): *Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management*, Korneuburg, S. 43-53.
- ROTHSCHILD Kurt W. (1999), European Integration and Economic Methodology and Research. Questions and Speculations, in: *Atlantic Economic Journal* (27), 3, S. 243-253.
- SCHNEIDER Friedrich (2002), Privatisierung und Deregulierung in Österreich in den 90er Jahren. Einige Anmerkungen aus der Neuen Politischen Ökonomie, in: Hartmut Berg (Hrsg.), *Aktuelle wirtschaftspolitische Fragen*, Berlin.
- HAWLIK Wolfgang, SCHÜSSEL Wolfgang (1985), *Staat laß nach. Vorschläge zur Begrenzung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, Wien – München.
- VAN WAARDEN Franz (2001), A Hydraulics of Communicating Vessels. Deregulation and Shifts in Economic Coordinating Mechanisms, *Vortrag* in der Oesterreichischen Nationalbank, Wien, 12. Jänner.