
Organisatorische Effizienz und organisierte Verschwendung

Bemerkungen zur aktuellen Diskussion um die Rolle des Staates in der Wirtschafts- und Sozialpolitik

Manfred Prisching

Die Auffassung, daß legitimerweise vom Staat eine umfassende Regulierung wirtschaftlicher Aggregate wie auch eine nach sozialen Gesichtspunkten erfolgende Gestaltung gesellschaftlicher Strukturen und Prozesse zu verlangen sei, ist in den letzten Jahren verstärkter Kritik ausgesetzt gewesen. Die Bedrohung individueller Freiheit, die Ineffizienz staatlicher Aufgabenerfüllung, die allzu große Verschuldung waren Gegenstand dieser Zweifel an der Richtigkeit des eingeschlagenen Weges; vermischt wurden diese Fragen mit diffusen Aversionen gegen Bürokratien, liberalen Ideologien, Warnungen vor einem allumfassenden staatlichen Leviathan, Gleichheitsdiskussionen und instrumentellen Fragestellungen. Marktwirtschaftliche Idiosynkrasien, reformistische Strategien, Erwägungen über geeignete Instrumentarien und finanzielle Ressourcen, so läßt sich beobachten, geraten dabei in Zusammenhänge und lassen kaum erkennen, wo „Sachfragen“ – mit allen Vorbehalten der Verwendung dieses Wortes – enden und politisch-ideologische Streitfragen beginnen.

Die Tendenz zur großen Verweigerung gegenüber der Bürokratie kann kurz zusammengefaßt werden: „Im öffentlichen Sektor, so vermuten viele, sitzen Beamte und Angestellte herum und tun gar nichts oder unnötige Dinge; für den Kunden, den Bürger, aber bilden sie eine Nebelwand des Ärgernisses zwischen Bedürfnissen und ihrer Befriedigung. Insbesondere die Dienstleistungen im öffentlichen Sektor haben an Qualität verloren; die Verwaltung macht Einfaches schwierig; und wo der öffentliche Sektor in die Wirtschaft hineinreicht, kann er nicht ernsthaft mit dem privaten konkurrieren. Fazit: Steuern müssen gesenkt, öffentliche Ausgaben gekürzt werden; der öffentliche Sektor muß nach privatwirtschaftlichem Muster gemanagt werden; wo immer möglich, muß er überhaupt ausgeschaltet werden.“¹

Mit harten Worten wird in diesen Diskussionen nicht gespart. Von der „Entmündigung“ des Bürgers ist da die Rede, und von der „Taschengeldgesellschaft“.

Wolfram Engels sprach jüngst mit Bezug auf die Staatsbürokratie von der „organisierten Verschwendung“ und versuchte der Frage nachzugehen, warum die Administration so wenig leiste, aber zuviel Geld verbrauche²; *Günter Schmölders* fühlte sich gar zu der Frage veranlaßt, ob nicht durch die Einmischung des Staates bereits „die Gefahr einer Außerkraftsetzung oder tödlichen Schwächung der freiheitlichen unternehmerischen Wirtschaftsordnung“ drohe³.

Man könnte über derlei Äußerungen mit dem Verweis auf die Tatsache, daß es bei diesen Auseinandersetzungen um alte Streitfragen gehe, daß sich dabei Klassen- oder Interessengesichtspunkte niederschlagen oder daß es sich um ganz normale Symptome einer lebenskräftigen pluralistischen Demokratie handle, hinweggehen – ließen sich nicht auch von anderer Seite Spekulationen ausfindig machen, die eine ähnliche Thematik unter den Begriffen „Finanzkrise“ oder „Legitimationskrise“ abhandeln⁴.

Resümiert man schließlich seine eigenen Erfahrungen und Beobachtungen, so lassen sich auch Anhaltspunkte für die Berechtigung solcher Vorwürfe finden, läßt sich das Wiederaufleben krisentheoretischer Diskussionen auch als Symptom für tatsächliche Krisen und Probleme in diesen „unersprißlichen Zeiten“⁵ interpretieren.

In der Folge soll es um einige Effizienzaspekte gehen; nicht so sehr um Fragen der individuellen Freiheit oder Wirtschaftsordnung⁶, im wesentlichen auch nicht so sehr um Probleme öffentlicher Aufgaben oder der Zunahme der Staatsanteile⁷. Auch politische Ziele könnten im Sinne der Frage, wie effizient ihre Postulierung in bezug auf übergeordnete Zielsetzungen der Politik sei, in die Problematik einbezogen werden, können aber hier nicht weiterverfolgt werden. Schließlich sollen weder die konventionellen alloktionstheoretischen Überlegungen wohlfahrtsökonomischer Art, deren Gleichsetzung irgendwelcher Grenznutzen und -kosten anerkanntermaßen von begrenztem praktischem Wert ist, dargestellt noch die zum Teil subtilen Verästelungen der Public-choice-Problematik im Detail verfolgt werden⁸. Es geht eher um eine Systematisierung jener Teile der politischen Auseinandersetzung, die sachlichen Gehalt aufweisen, um eine Entflechtung der Argumente und eine Analyse gängiger Lösungsvorschläge; dabei sollen die folgenden Fragenbereiche angeschnitten werden: das adäquate Instrumentarium des Staates, der Umfang des Staatsanteils unter dem Gesichtspunkt der sozialen Effizienz, die öffentliche Produktstruktur, die Effizienz der Produktionsprozesse des öffentlichen Sektors, und die Frage der Qualität des administrativen Angebots.

Ein Vorbehalt allerdings ist gleich vorneweg anzubringen. Daß die Frage nach der Freiheit des einzelnen Bürgers mit jener nach dem Staatsanteil und der bürokratischen Effizienz immer wieder vermengt wird⁹, trägt nicht gerade zur Klärung der Frage bei, daß einerseits auch staatliche Interventionen unverzichtbare Freiheitsräume schaffen, sich

andererseits auch in Marktprozessen Herrschaft und Macht niederschlagen können¹⁰. Daß einer unreflektierten Anti-Staatshaltung eine genauso naive reformistische Ideologie, die an den freiheitsgefährdenden Konsequenzen einer Präventivstrategie eines „Staats der Daseinsvorsorge“¹¹ vorbeisieht,¹² korrespondiert, macht das Problem nicht geringer.

1. Über die Effizienz der Durchführung staatlicher Maßnahmen – das Problem des Instrumentariums

In vielen kritischen Äußerungen zur Allmacht des Staates bleibt unklar, ob es der Staatsanteil am Sozialprodukt oder das staatliche Interventionsniveau ist, wogegen sich das Unbehagen richtet; sie lassen vermuten, daß das aufgewendete Budget als Indikator für staatliche Aktivität genommen wird. Dies wird nicht nur durch die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung nahegelegt, sondern auch durch das Selbstverständnis vieler Politiker und Bürokraten, denen ein finanzieller Mehraufwand als Leistungsnachweis gilt.

Ein erster Problemkreis ist somit durch das aufgrund des jeweils eingesetzten Instrumentariums variable Verhältnis von Staatsaufgaben und -ausgaben gegeben. Denn die Substituierbarkeit öffentlicher Instrumente gestattet es, eine Auswahl zwischen unterschiedlichen Maßnahmen zur Erreichung derselben Ziele zu treffen, die differierende finanzielle Auswirkungen haben. Administrative Ver- und Gebote, die Private be- oder entlasten, aber das staatliche Budget nicht berühren, können zu bestimmten Zwecken in gleicher Weise eingesetzt werden wie steuerliche Änderungen auf der Einnahmen- oder Umschichtungen auf der Ausgabenseite.

Zu den wichtigsten Arten der staatlichen Intervention zählen a) die regulative Politik, das sind Ge- und Verbote, Genehmigungspflichten und Strafandrohungen, b) Anreizprogramme, d. h. positive oder negative finanzielle Anreize, und c) Leistungsprogramme, d. h. die unmittelbare staatliche Erstellung von Gütern und Dienstleistungen¹³. Weitere Möglichkeiten der Beeinflussung sind finanzielle Transfers ohne Anreizfunktion (Kindergeld), Überzeugungsprogramme (z. B. Bildungswerbung), prozedurale Regelungen (z. B. Mitbestimmung) und die Schaffung „künstlicher Märkte“ (z. B. „Bildungsgutscheine“).

Meist gibt es mehrere Möglichkeiten, ein gegebenes Ziel anzuvisieren; die Programmwahl sollte von dieser antizipierten Zweckmäßigkeit abhängig sein. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß die jeweilige Zweckmäßigkeit eines Instruments auch von den Rahmenbedingungen abhängig ist. So ergibt sich eine zweifache Möglichkeit der Ineffizienz bei der gewählten Variante des staatlichen Eingriffes; einerseits durch eine unzweckmäßige Programmwahl, d. h. durch die Wahl regulativer Eingriffe in jenen Fällen, wo sich Anreiz- oder Leistungsprogramme als sinnvoller erweisen würden (oder umgekehrt), und andererseits durch die Veränderung der Rahmenbedingungen, d. h. durch das

Wegfallen bisher bestehender Voraussetzungen für ihre erfolgreiche Anwendung¹⁴. So sind etwa die effizienzmindernden Möglichkeiten zu berücksichtigen, a) daß der Gesetzgeber eine beispielsweise mit Effektivität oder Effizienz in vielen Fällen nicht zu rechtfertigende Vorliebe für die Instrumente regulativer Politik haben könnte: aus Gründen der Gewohnheit, Phantasielosigkeit oder Trägheit; aus dem Wunsch nach Rechtssicherheit oder einer immanenten Perfektionierungstendenz¹⁵;

b) daß politische Konfliktvermeidungsstrategien in vielen Fällen zu Leistungsprogrammen etwa zum Zwecke einer nachträglichen kosten-trächtigen Beseitigung von Folgen privater Tätigkeiten führen, deren administrative Regulierung von vornherein zwar weitaus vorteilhafter gewesen wäre, aber politisch gewichtige Interessen verletzt hätte¹⁶;

c) daß sich im Verlaufe der Entwicklung die Voraussetzungen der Anwendung bestimmter Instrumente ändern, was etwa mit Verweisen auf die wachsende Komplexität des Einsatzbereiches, auf den dauernden Wandel der Problemsituationen, auf die sinkende Folgebereitschaft und die steigende Reaktivität der Normadressaten begründet werden kann¹⁷.

Durchaus ökonomisch interessante Fragen werfen dabei regulative Maßnahmen auf, die sich zwar nicht im staatlichen Budget, aber in jenem des Konsumenten niederschlagen. *Klaus Novy* spricht von „administriertem Zwangskonsum“, wenn der Verbrauch von Gütern und Diensten aufgrund von administrierten Entscheidungen höher liegt als bei freier Verbraucherentscheidung, und faßt dabei z. B. aufwendige Strominstallationsnormen, übertriebene Bau- und Modernisierungsstandards, zu hohe Standards der Straßensicherheit und ähnliches ins Auge¹⁸. An derartigen Standardanhebungen haben durchaus auch Teile der Industrie ein Interesse; in einer Wachstumskoalition von Staat und Privatwirtschaft entwickeln sich – wie *Martin Jänicke* meint – medizinisch-industrielle, öko-industrielle und sicherheits-industrielle Komplexe¹⁹. Diese Quellen allfälliger Ineffizienz, gemessen an dem potentiellen Wohlstand der Gesellschaft, werden nicht gesehen, wenn man nur auf den Staatsanteil fixiert ist²⁰.

Auch eifrige Verfechter eines staatsinterventionistischen Reformismus werden zudem nicht bestreiten, daß es zu inadäquaten Instrumenteneinsätzen oder zu Anpassungsverzögerungen an geänderte Rahmenbedingungen kommen kann. *Fritz W. Scharpf*²¹ hat auf diesem Sachverhalt sogar eine historisch-kontingente Interaktionskrisentheorie aufzubauen versucht: Da der Staat eine unrealistische Realitätsdeutung habe, weil er die seit den sechziger Jahren veränderten Verhaltensparameter von Unternehmern und Konsumenten und die Situationscharakteristika der Weltwirtschaft nicht richtig wahrnehme, wären seine konventionellen keynesianischen Instrumente nicht mehr wirksam; er verschleudere somit im Zuge der globalen Investitionsförderung Mittel, ohne sein Ziel – die Schaffung von Arbeitsplätzen – zu erreichen; es sei nötig, neue, gezieltere wirtschaftspolitische Instrumente einzusetzen²².

Wie immer auch die Therapievorschläge im Detail lauten mögen – sicher ist, daß bei der Entscheidung über einzusetzende Instrumente

erreichbare Wohlstandsniveaus verfehlt werden können; staatliche Ineffizienz beginnt nicht erst mit der Durchführung einer Aufgabe, sondern schon bei der Auswahl von Staatsfunktionen und den Instrumenten ihrer Bewältigung.

2. Über staatliche Ausgaben und Einnahmen – das Problem des Staatsanteils

Wenn die Frage des optimalen Instrumentariums für potentielle Staatstätigkeiten gelöst ist, können wir uns jenem Teil der Aufgaben zuwenden, der mit finanziellem Aufwand verbunden ist, und stoßen dabei auf die Problematik der steigenden Staatsquoten²³. Nach A. C. Pigou läßt sich die Wohlfahrt nach der Vorschrift, daß der Grenznutzen jeder Geldeinheit, die von den Individuen im öffentlichen bzw. im privaten Sektor ausgegeben wird, gleich groß sein muß, unschwer maximieren²⁴. Daß dies keine handhabbare Regel ist, liegt ebenso auf der Hand wie die Tatsache, daß auch Externalitäten, die Eigentümlichkeiten der „öffentlichen Güter“ und andere Marktunvollkommenheiten zu berücksichtigen sind. Die soziale Effizienz jedenfalls ist nicht gewahrt, wenn das Angebot von seiten des Staates zu groß oder zu klein ist oder wenn sich das Verhalten der öffentlichen Hand in dynamischer Perspektive als verhängnisvoll erweist.

Während nach den Überlegungen Adolph Wagners²⁵ und seiner Nachfolger in der Zunahme der Staatsaufgaben gerade die Realisierung von Effizienznotwendigkeiten angesichts des Wandels sozialer Strukturen und Bedürfnisse gesehen werden kann, sind politische Erklärungsversuche eher dazu geeignet, Ineffizienzen zu begründen. Anthony Downs²⁶ etwa glaubt, daß sich die Wähler eher der Kosten als der Vorteile aus öffentlichen Ausgabenprogrammen bewußt seien, und kommt zum Schluß, daß der Anteil des Staates zu gering sei; Buchanan und Wagner²⁷ finden die umgekehrte Behauptung plausibler und leiten daraus die Hypothese eines allzu großen Staatsanteils ab. Auch jene Theorien, die den Staat als Wahrer des Gemeinwohls anzweifeln und den Politikern und Bürokraten eigennützige Zielsetzungen zuschreiben, können zur Ineffizienzbegründung herangezogen werden. Diesen Auffassungen zufolge sind Bürokrationen an der unnötigen Expansion der Verwaltungen interessiert; der „budgetmaximierende Beamte“ hat ein Interesse daran, sein Prestige und sein Einkommen in der bürokratischen Organisation zu heben und – da diese an der Zahl der unterstellten Personen oder am verwalteten Geld bemessen werden – somit Anreize, seine Aufgabe möglichst unwirtschaftlich zu erfüllen²⁸.

Ähnliche Verhaltensannahmen können auch erklären, wieso die Politik sich im wesentlichen als ein Wettkampf um neue Ausgabenprogramme abspielt, warum immer mehr spezielle Ausgabenprogramme verabschiedet und generelle, versteckte Steuern auferlegt werden²⁹.

Drei Problembereiche sollen kurz behandelt werden: die staatliche Güterproduktion, die öffentlichen Transferleistungen und die Steuerpolitik³⁰.

a) Man muß nicht *Milton Friedmans*³¹ radikale Brille benutzen, um zuzugestehen, daß in manchen Bereichen eine Überproduktion an öffentlichen Gütern nicht geleugnet werden kann. Schon die Logrolling-Problematik kann dafür gute Gründe liefern, wenn die Verhandlungen auf politische Gruppen, die eine Zustimmung zu den jeweils präferierten Maßnahmen gegenseitig garantieren, bezogen werden³².

Mit dem Angebot öffentlicher Güter und der Subventionierung von Leistungen wird häufig tatsächlich überhaupt erst eine Nachfrage geschaffen; allerdings nicht nur deswegen, weil viele Individuen erst bei gesenktem Preis oder bei Gratisangebot angesichts ihrer Präferenzen das entsprechende Gut erwerben wollen, sondern auch, weil viele erst unter diesen Umständen dazu in der Lage sind, oder weil bestimmte Güter nun erst überhaupt als erreichbar angesehen werden. Auf welche suggestive Weise in diesen Zusammenhängen allerdings argumentiert werden kann, beweist *Wolfram Engels* mit seinem Mercedes-Beispiel. „Stellen wir uns vor, der Staat würde Mercedes-Wagen zu ‚meritorischen‘ Gütern erklären und auf einen Preis von 3000 Mark heruntersubventionieren. Die Nachfrage würde sich verzehnfachen oder verzwanzigfachen. Der Staat kann nun entweder versuchen, die Nachfrage zu befriedigen. Dann stünde er bald vor leeren Kassen. Oder er führt Zuteilungsverfahren und Wartelisten ein – dann wird allenthalben über ‚Mangel an öffentlichen Gütern‘ geklagt.“⁴³³

Mercedes-Autos sind als Beispiel für den unbestrittenermaßen wichtigen Mechanismus der Nachfragesteigerung nach öffentlichen Gütern wohl nicht zufällig gewählt; die Absurdität solcher staatlichen Dotationen soll deutlich werden. Mercedes sollen sich nur jene kaufen, die es sich leisten können. Aber gilt in gleicher Weise: Hochschule sollen nur jene besuchen, die es sich leisten können? Wohnungen sollen nur jene bekommen, die finanziell gut gestellt sind? Das sind nämlich die realen „meritorischen“ Güter, und bei diesen würde die Antwort der meisten Bürger anders lauten.

Daß allerdings selbst im Bildungsbereich unverdrossen mit Marktprinzipien argumentiert werden kann, beweist beispielsweise *Ulrich van Lith*, der meint, daß der Markt unter der Voraussetzung eines funktionstüchtigen Kapitalmarktes aus sich heraus die für das Wachstum erforderliche Menge und Qualität an formaler Bildung produziere, daß durch den Wettbewerb unter Bildungseinrichtungen einseitige und verfälschende Informationen eliminiert würden, daß Bildung keinerlei externe Effekte hätte und daß Bildungsentscheidungen durchaus rational unter Rücksicht auf eine Abschätzung des zu erwartenden Einkommens bzw. der zu ihrer Ermittlung anfallenden Informationskosten gefällt würden³⁴; er plädiert konsequenterweise für ein staatliches Kreditsystem mit rückzahlbaren Dotierungen. In der Perspektive einer derart entschlossenen Ökonomisierung ist natürlich kein Platz für schichtspezifische Probleme, verzerrte Präferenzen, Bildung als Aufklärung und Emanzipation, für Informationsdefizite und ähnliches.

Meritorische Güter, deren Nachfrage von staatlicher Seite erst forciert werden muß, bilden schon deshalb einen besonderen Ansatzpunkt der

Kritik, da sie es gestatten, sich mit einem populistisch-vorwurfsvollen „Der Staat weiß es offenbar besser als die Bürger“ hinter dem kaum verhüllten Hinweis zu verstecken, man sei eben der bessere Demokrat. Allerdings hat auch die Attitüde, lieber mit dem Volk zu irren als gegen es recht zu behalten, ihre Geschichte; aber die geschichtslose Affirmation der Gegenwart entspricht natürlich auch dem vorherrschenden ökonomischen Denken – bei jeweils „gegebenen Präferenzen“ ist das Interesse dafür, wie, unter welchen Bedingungen und in welchen geschichtlichen Konstellationen sich diese entwickelt haben, naturgemäß nicht sehr rege.

In vielen Bereichen besteht gleichwohl eine Tendenz zur Überproduktion öffentlicher Güter; *Martin Jänicke* hat auf ein dreifaches zusammenwirkendes Interesse hingewiesen: das industrielle Interesse an Problemmärkten, das bürokratische Interesse an Etaterweiterungen und das fiskalische Interesse des Staates am Wirtschaftswachstum³⁵. Die Konvergenz dieser Interessen trage zur technokratischen Ökonomisierung von Problemlösungen bei, die zur teuren und nur kurzfristig wirksamen Symptombekämpfung führe. Auch bestimmte eigentümliche Konstellationen – wie etwa jene des „Gesundheitsmarkts“, auf dem praktisch eine Berufsgruppe Angebot und Nachfrage definiert und sich die Konsumenten in einem Gefangenendilemma befinden – sind zu berücksichtigen, die zu überhöhtem Mitteleinsatz bei überhöhten Preisen führen³⁶. Andere Beispiele lassen sich etwa im Kulturbereich finden, wo viele subventionierte Kunstveranstaltungen eine ausgesprochen regressive, die Bezieher hoher Einkommen begünstigende Umverteilung zur Folge haben³⁷.

Aber auch die gegenteilige Behauptung über ein Konsum und Produktion schädigendes Defizit an manchen öffentlichen Gütern kann gute Gründe für sich reklamieren; begründet wird ein solcher Mangel damit, daß in den Phasen günstiger wirtschaftlicher Entwicklung der Staat zugunsten der privaten Investitionen zurückstehe, im Abschwung aber aus Gründen der Finanzierungsengpässe diese Zurückhaltung nicht durch verstärkte Infrastrukturinvestitionen kompensieren könne. Auch *Bernhard Gahlen*³⁸ sieht aus diesem Dilemma nur den Ausweg, die öffentlichen Investitionen aus ihrer Funktion, einen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung zu leisten, zu befreien³⁹. Derlei Divergenzen lassen sich auf genereller Ebene kaum klären⁴⁰; und die Analysen der Staatsaufgaben werden auch zunehmend disaggregiert⁴¹.

Die Effizienzsteigerungsprogramme, die angesichts der Vermutung allzu ausgedehnten öffentlichen Güterangebots immer wieder vorgeschlagen werden, konzentrieren sich vor allem auf die Nutzung von marktmäßigen Verfahrensweisen. Da das private Angebot zu günstigeren Bedingungen zur Verfügung stünde, wird eine *Privatisierung* öffentlicher Leistungen in Erwägung gezogen – in manchen Bereichen zweifelsohne eine überlegenswerte Strategie, wenn auch die längerfristige Preis- und Qualitätsentwicklung kritisch im Auge zu behalten⁴² und eine Aufarbeitung der „regulation“-Problematik vorausgesetzt ist; im kommunalen Bereich werden insbesondere Schlachthöfe und Müll-

abfuhr genannt, im Verwaltungsbereich Reinigungsdienste und diverse handwerkliche Abteilungen, deren Leistungen im Fremdbezug günstiger besorgt werden können. Auch von einer *kostenorientierten Nachfragesteuerung*, bei der marktmäßige oder kostendeckende Preise für einzelne öffentliche Leistungen einzuheben sind, wird eine Reduzierung der Nachfrage nach Staatsleistungen erwartet⁴³. Natürlich sind solche Vorschläge heiß umstritten; und *John Kenneth Galbraith* formuliert die Gegenposition pointiert, wenn er meint, daß jeder Angriff auf öffentliche Dienste als das verstanden werden müsse, was er ist: ein Angriff auf den Lebensstandard der Minderbemittelten⁴⁴.

Allerdings können pauschale Behauptungen oder Therapien der einen oder der anderen Art in diesem Dilemma nicht helfen – schon gar nicht dann, wenn es um Mischformen der Aufgabenerfüllung geht, wie z. B. um die privatwirtschaftliche Erfüllung von Diensten unter staatlicher Aufsicht oder mit öffentlichen Zuschüssen, um die Nutzung von Selbstverwaltungs- oder die Förderung von Selbsthilfepotentialen und ähnliche Varianten staatlich-privater Kooperation⁴⁵.

b) Ein anderer Komplex von Vorwürfen bezieht sich auf staatliche Transferzahlungen; großzügige Sozialleistungen würden zu Leistungsminderung, zu parasitären Verhaltensweisen und zur Verringerung von Marktflexibilitäten führen. Die dynamische Entwicklung des Sozialbudgets legt es nahe, in diesem Bereich nach Einsparungen zu suchen; wenn es auch weniger die geschickten Faulenzer sind, die sich in den Nischen des Sozialstaates etablieren, so ist es nicht nur eine durch die Wirtschaftssituation erzwungene, sondern auch unter Gerechtigkeitsaspekten verdienstvolle Aufgabe, das weite Feld der Sozialleistungen nach Unzulänglichkeiten und überflüssigen Maßnahmen zu durchforsten; Pensionen beispielsweise müssen tatsächlich nicht höher sein als der Aktivbezug⁴⁶. Anders liegt die Sache bei den Angriffen auf die Arbeitslosenunterstützung; daß mit dieser ein weitverbreiteter Mißbrauch getrieben wird, ist bisher eine unbelegte Behauptung geblieben; und die Vorschläge zur Abhilfe orientieren sich an traditionellen Vorstellungen, denen zufolge nur die Not zur Arbeit zwingt; sowohl arbeitssoziologische wie sozialpsychologische Studien vermögen diese Auffassung nicht zu stützen, und die Entwicklungen der Arbeitsmarkttheorien in den letzten Jahren haben auch immer stärker den Unvollkommenheiten dieser Märkte Rechnung getragen. Die banale Schlußfolgerung, daß es auch hier im Detail jene Bereiche ausfindig zu machen gilt, in denen zuviel an öffentlichen Leistungen vorhanden ist, und jene Lücken, in denen das soziale Netz zu lose geknüpft ist, läßt sich schwer umgehen. – Differenziertere Untersuchungen müssen allerdings auch der Tatsache Rechnung tragen, daß zum Teil ein schichtspezifisch unterschiedlicher Zugang zu den öffentlichen Leistungen besteht, daß jene, die sie am nötigsten hätten, aus Gründen mangelnder Information, aus Nachlässigkeit oder Scheu oft nicht in ihren Genuß kommen. Dies führt einerseits zu Fragen der Organisation sozialer Güter, aber andererseits auch zum politischen Problem protektionistischer oder korrupter Praktiken – Beispiele dafür lassen sich etwa im Bereich des geförderten

Wohnungswesens in reicher Fülle finden. – Daß soziale Maßnahmen schließlich zur Verringerung von Marktflexibilitäten führen, ist angesichts der Tatsache nicht verwunderlich, daß sie meist genau zu dem Zweck, als untragbar erachtete Folgen der Marktprozesse zu korrigieren, installiert worden sind. Daß es auch dabei zu einer Abwägung von Kosten und Nutzen innerhalb bestimmter Bandbreiten kommen müßte, ist allerdings genauso festzuhalten. – Dies wird dadurch erschwert, daß die Ideologisierung der Diskussion in diesen Fragen besonders massiv ist. Reden die einen von der „Individualisierung des Risikos“, so die anderen von der „sozialen Demontage“. Wenn man den Menschen der Möglichkeit des Risikos beraube, so nehme man ihm seine Freiheit; sogar mit einer derartigen Heuchelei begründen pragmatisierte Einkommensbezieher ihre Forderung nach einer Verringerung des Arbeitslosengeldes; ihnen stehen andererseits die Ideologen der „Besitzstandswahrung“ gegenüber, denen jede Veränderung an einem unantastbaren System als soziales Sakrileg erscheint. Die nüchternen Analysen kollektiver Entscheidungsprozesse in den letzten Jahren können diese Phänomene zwar zum Teil erklären, uns aber nicht aus dem Dilemma helfen.

c) Da der wesentlichste Teil dieser Ausgaben über Steuern finanziert werden muß, wenden wir uns nunmehr der *Einnahmenseite* des Staatsbudgets zu⁴⁷. Die aktuellen Vorwürfe beziehen sich auf Höhe und Struktur der Steuern; der Steuerdruck nehme bereits Dimensionen an, die Dynamik, Leistung und Wachstum untergraben. Zudem würden bereits die Nivellierungstendenzen so weit getrieben, daß sich ein Mehraufwand leistungswilliger Individuen nicht mehr lohne.

Arthur Laffer von der University of Southern California mit seiner beeindruckend schlichten Kurve hat die theoretische Untermauerung der Kritik geliefert; der Staat hat keine Einnahmen, wenn keine Steuern erhoben werden, aber auch dann nicht, wenn der Steuersatz 100 Prozent beträgt und daher die Einkommen Null sind; es muß also ein Optimum zwischen diesen beiden Werten geben. Dieses einfache Hilfsmittel sagt zwar letztlich gar nichts aus, wird aber im allgemeinen in der Weise interpretiert, daß dieses Optimum bereits überschritten sei und somit über Steuersenkungen und dadurch verursachte Produktionsanstiege die Staatseinnahmen erhöht werden könnten; Galbraith reiht diese Argumentation unter die „simplen“ Angriffe auf den „sozialen Konsens“ ein⁴⁸.

Daß mit einem solchen Konzept neue Dynamik ausgelöst wird, ist allerdings eher eine Hoffnung als eine empirisch fundierte Tatsache. Daß die individuelle Leistungsbereitschaft der Arbeitenden durch eine Steuerreduzierung angespornt werden könnte, setzt die Dispositionsfreiheit über die Arbeitszeit voraus; angenommen, der Grenzsteuersatz wäre den Arbeitnehmern auch nur annähernd bekannt, so liegt doch die Entscheidung über einige Stunden zusätzlicher Arbeit nicht ihrem Bereich⁴⁹. Empirische Studien jedenfalls konnten bislang keine stichhaltigen Beweise für tatsächliche Effekte von Steueränderungen auf die Arbeitszeit beibringen⁵⁰, ist doch die grenzsteuersatzorientierte Variabi-

lität der Arbeitszeit in vielen Fällen nicht einmal bei den freien Berufen plausibel⁵¹. Dies legt vielmehr die Vermutung nahe, daß ökonomische Krisenerscheinungen als geeignetes Szenarium erachtet werden, um herkömmlichen Weltbildern neue Resonanz zu verleihen⁵².

Wo die „Grenzen der Besteuerung“ liegen, ist nicht zuletzt wohl aus jenem Grunde noch nie geklärt worden, weil es sie als in eindeutiger Höhe zu fixierende nicht gibt: Steuern sind eine Funktion der Gewöhnung, der Erwartungen, der Legitimierung ihrer Notwendigkeit, des Vertrauens in ein politisches System, der Integration einer Gesellschaft. Und auch die Benutzung legaler und illegaler Varianten des „Steuerwiderstandes“ ist in die sozialen Verhaltensweisen einer Gesellschaft eingebettet: Schwarze Märkte, „Pfusch“, der Übergang zu Sachleistungen als Einkommensbestandteilen und ähnliche Phänomene können allenfalls Hinweise darauf geben, ob Steuererhöhungen für den Staat noch „rentabel“ sind – im Vergleich zu Einnahmeausfällen oder Kontrollkosten. Auch dies ist natürlich ein Kapitel für Effizienzschätzungen.

Ob schließlich die Investitionsfreude der Unternehmen dadurch wieder neu entfacht werden kann, daß ihre Besteuerung erheblich reduziert wird⁵³ – oder umgekehrt: ob ihre „unfreundliche“ steuerliche Behandlung daran schuld ist, daß es ihnen nicht möglich ist, hinreichend Eigenkapital zu bilden; daß ihre Zukunftserwartungen so pessimistisch sind, daß es selbst ausgedehnten Ankurbelungs- und Investitionsförderungsprogrammen nicht gelingt, eine neue Dynamik zu entfachen – das sind jene Fragen, die heute einen Teil jener wirtschaftstheoretischen Kontroversen ausmachen, die das Ende eines praktisch unangefochtenen „keynesianischen Zeitalters“ kennzeichnen. An jenem Punkt verknüpft sich die Kontroverse um den Staatsanteil mit den wankenden makroökonomischen Grundprinzipien der Disziplin: nachfrage- oder angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, Intervention oder Laissez-faire, Geld- oder Fiskalpolitik. Diese Diskussion führt in all die leidigen (weil ungeklärten) Probleme der gegenwärtigen wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Situation; ihnen kann in diesem Rahmen nicht nachgegangen werden⁵⁴.

3. Über die Effizienz der Mittelverwendung im öffentlichen Sektor – das Problem der „öffentlichen Produktstruktur“

Unter dem Titel der Mittelverwendung *im öffentlichen Sektor* sei das mit der vorherigen Frage in engem Zusammenhang stehende Problem angesprochen, inwieweit die finanziellen Mittel des Staates *bei gegebenem Gesamtumfang* auf verschiedene Ausgabenarten in zielgerichteter Weise verteilt werden, also die „öffentliche Produktstruktur“. Ein erster Hinweis betrifft die organisatorischen Inflexibilitäten bürokratischer Strukturen. Es ist bekannt, daß trotz existierender Reformkonzepte (wie beispielsweise PPBS)⁵⁵ Budgetansätze schon durch den dezentralisierten Prozeß der Erstellung weitgehend fortgeschrieben werden, ohne

daß prinzipielle oder bedarfsorientierte Korrekturen vorgenommen werden⁵⁶; diese zum Teil erstaunlichen Irreversibilitäten⁵⁷ verhindern zugleich eine von Zeit zu Zeit erforderliche Neubewertung prinzipieller Budgetprioritäten: Nur um Zuwächse kann verhandelt werden, aber nicht um die Frage, ob fünf Kilometer Autobahn gegen die Ausstattung eines Behindertenzentrums abzuwägen sind. Gleichermaßen ist es üblich, nicht verbrauchte Gelder hastig vor Jahresende zu verschleudern, Bedarfsschätzungen in „spieltheoretisch“ kalkulierten Sätzen zu überhöhen, Subventionen nicht nach Bedarf, sondern in politischer Ausgewogenheit oder Präferenz zu verteilen usw.⁵⁸. Neben diesen Phänomenen treten aber zusätzlich politisch bedingte Ineffizienzen auf.

Wenn es richtig ist, daß der Staat, wie *Claus Offe*⁶⁰ meint, nur eine reaktive Krisenvermeidungsstrategie betreibt, daß er also jene Gruppen, die organisations- und konfliktfähig sind, bevorzugt behandelt und sich damit neue Disparitäten ergeben, die sich dem „alten“ Klassenschema entziehen, dann ist damit eine Quelle falscher Mittelverwendung aufgezeigt, die vermuten läßt, daß erreichbare Wohlstandsniveaus verfehlt werden. Ähnlich steht es natürlich auch mit der jeweiligen Klientel der Parteien, die vorrangig beteiligt wird, und den protektionistischen Strukturen, die genau das, was an bürokratischen Systemen zweckrational ist, unterlaufen.

Eine dritte Problematik kann mit der fatalen Neigung der staatlichen Administration, zu Symptomkuren Zuflucht zu nehmen, bezeichnet werden.

Dies läßt sich am besten durch die Ausführungen *Martin Jänicke*s zum „Staatsversagen“ gegenüber Umweltproblemen illustrieren, der hinsichtlich der Expansion des staatlichen Sozial- und Entsorgungssektors die Auffassung vertritt, der Staat tendiere im Zeichen sinkender Wachstumsraten dazu, „die Intervention in sozialproblematische Wachstumssektoren zu tabuisieren und stattdessen das zusätzliche Wachstum von Sozial- und Entsorgungsindustrien zu begünstigen“; dies führe zu „teuren, aber kurzfristig wachstumsträchtigen Lösungen.“⁶¹ Die technokratischen Problemdefinitionen führen seines Erachtens dazu, daß die Komplexität von Problemen ignoriert, die Ursachen von Problemen vernachlässigt, die billigen und außeralltäglichen Maßnahmen außer acht gelassen und die strukturpolitisch vorsorgenden Komponenten ausgeblendet würden⁶². Die sich daraus ergebende Krise beruhe allerdings auf keinem „zynischen Plan“, sondern verlaufe wie ein naturwüchsiger Prozeß. Die Ineffizienz der Mittelverwendung ergibt sich dieser Auffassung zufolge daraus, daß die Problembewältigung – aus welchen Gründen auch immer – am falschen Punkt, auf jeden Fall viel zu spät im prozessualen Verlauf, einsetzt.

Eine vierte Quelle der Ineffizienz ergibt sich aus der finanziellen Verflochtenheit verschiedener Gebietskörperschaften. Mit Recht wird darauf hingewiesen, daß ein Zuschußsystem, das etwa Gemeinden für bestimmte Infrastrukturvorhaben Gelder übergeordneter staatlicher Verwaltungsebenen garantiert, dazu führt, daß die in Betracht gezogenen Projekte nur noch mit jener Summe bewertet werden, die aus den

eigenen Budgets getragen werden muß⁶³; auch wenn etwa ein Gemeindevorhaben weit weniger wichtig eingeschätzt wird, als es seinen Kosten entspricht, wird es realisiert, wenn entsprechende Mittel der Oberinstanz zugeschossen werden. Eine inflexible Zuschußregelung kann weiters dazu führen, daß überflüssige Aktivitäten gesetzt werden, nur um die Mittel nicht verfallen zu lassen. Ganz zu schweigen von den politischen Einflüssen eines derartigen Mehrebenensystems, die zu Überkapazitäten bestimmter öffentlicher Güter nur deswegen führen, weil die Nachbargemeinden unterschiedlicher politischer Couleur zugeordnet werden...

Eine Reihe von Verzerrungen ergibt sich aber auch aus der Natur politischer Prozesse in einer repräsentativen Demokratie; die Public-Choice-Theoretiker sind sich darin einig, daß es zur Berücksichtigung spezieller Interessen kommt, die einen erreichbaren Wohlstand verfehlen lassen. Strittig ist allerdings, ob aus diesem Grunde der Staatsanteil insgesamt zunimmt, oder ob die zusätzlichen Leistungen zugunsten spezieller Interessen nicht durch ein Unterangebot an Gütern, die dem allgemeinen Interesse dienen, aufgewogen werden⁶⁴.

4. Über die effiziente Erstellung der öffentlichen Dienste – das Input-Output-Problem

Zur Behandlung der Frage der Effizienz im Staatssektor sei vorausgesetzt, daß sowohl die Frage des Umfangs des Staatsanteils wie auch die Art der gewünschten öffentlichen Güterproduktion geklärt sei; es geht um das Input-Output-Verhältnis bei der staatlichen Produktion, um die so häufig beanstandete Unwirtschaftlichkeit der Bürokratie⁶⁵.

Vorausgeschickt werden muß allerdings der Vorbehalt, daß die quantitative Bestimmung des Outputs im öffentlichen Sektor – unter Ausklammerung eines Marktmechanismus, der die Preise fixiert – praktisch unmöglich ist; daß der Input, wie bereits erwähnt, als Indikator gewählt wird, hilft bei dieser Frage nicht weiter, sondern umgeht das Problem.

Dieses liegt schon einmal bei mangelnden Rechnungsunterlagen. „Es gibt kaum einen Lebensbereich“, meint *Recktenwald*, „der vom Gesichtspunkt rationaler Entscheidung ein solch rückständiges Rechnungswesen besitzt, wie der öffentliche Sektor.“⁶⁶ Denn dieses sei, so beklagt auch *Wolfram Engels*, beim Staat als Führungsinstrument unbrauchbar: Wirtschaftlichkeitsberechnungen müßten als vorausschauende Planungen und als Kontrollrechnungen fungieren, der Staat aber beschränke sich fast ausschließlich auf eine vorausschauende Einnahmen-/Ausgabenrechnung; zudem gäbe es nur die Arten- und Stellenrechnung, nicht aber die Trägerrechnung; so könne niemand genau wissen, was ein Student, ein Krankenhausbett oder ein Opernplatz koste. Der Mangel einer sinnvollen Kostenrechnung führe aber dazu, daß Verwirrung darüber herrsche, wie es mit einmaligen oder laufenden Zahlungen für bestimmte Güter stehe, in welchem Zusam-

menhang Defizite und Vermögen öffentlicher Gebietskörperschaften stünden, wie ein zeitlicher Verlauf der laufenden Kosten bei bestimmten Vorhaben in Rechnung zu stellen wäre⁶⁷.

Dies sind offensichtlich gravierende Unterlassungen bei der Kontrolle öffentlicher Institutionen. Zusätzlich aber können natürlich alle organisationssoziologischen Argumente für bürokratische Ineffizienzen angeführt werden: Es fehlen ausreichende Anreize zu effizientem Handeln hinsichtlich der Zielerfüllung der Organisation, die persönlichen – materiellen und immateriellen – Interessen laufen mit diesen häufig nicht konform, Parkinsons Gesetz stellt nur eine der Spielarten administrativer Vergeudung dar⁶⁸. Der mangelnde Zwang zur Leistung über Konkurrenzmechanismen wird durch fehlende Kontrollen und Regreßansprüche für fehlerhafte Leistungen ergänzt; die technologische Freisetzung von Arbeitskräften ist praktisch nicht möglich⁶⁹. Zusätzlich können neuere Erklärungsversuche des Verhaltens in Organisationen herangezogen werden.

So hat etwa *Harvey Leibenstein* auf die von ihm so benannte X-Ineffizienz in Organisationen hingewiesen⁷⁰; seines Erachtens richten sich Individuen nicht so sehr an den Intentionen des Unternehmens (Outputmaximierung u. ä.) aus, sondern an ihrem individuellen Befriedigungsniveau; die von ihnen präferierte Intensität ihres Arbeitseinsatzes muß aber nicht unbedingt mit der Effizienzposition der Unternehmung übereinstimmen; sie können aber nicht auf entsprechende Weise kontrolliert oder motiviert werden. Da zudem eine Änderung der Arbeitsintensität Kosten erfordere, die erst durch größere Nutzenzuwächse kompensiert werden müßten, damit es zu dieser Änderung komme, ergäben sich „träge Reaktionsbereiche“ (inert areas), innerhalb derer Ineffizienzen stabil seien. Das Ausmaß dieser trägen Reaktionsbereiche wird nun, wie *Dieter Bös*⁷¹ meint, im öffentlichen Dienst deswegen größer sein als im privaten Bereich, weil die Korrelation zwischen Arbeitsintensität und Einkommen geringer, die geschätzten Kosten einer Änderung der Einsatzposition im öffentlichen Sektor aber (aufgrund von Hierarchien, Kompetenzproblemen usw.) größer seien als in der Privatwirtschaft; damit liege aber auch die Wahrscheinlichkeit der X-Ineffizienz in öffentlichen Institutionen höher. – Nun können aus solchen Erwägungen die Meriten bürokratischer Apparate nicht vernachlässigt werden; und *Engels* gesteht beispielsweise zu: „Nicht Bürokratie ist (. . .) das Übel, sondern die Anwendung bürokratischer Organisation in den falschen Bereichen.“ Aber was sind falsche Bereiche? Seinen Beispielen zufolge zählen dazu auch die Schulen, die Krankenhäuser und die Justiz⁷².

Konkurrenzmechanismen, die mit einem marktförmigen Verhalten verbunden seien, könnten seines Erachtens hier Wunder wirken; der Staat solle nicht die Kosten einer Schule übernehmen, sondern einen bestimmten Betrag pro Schüler leisten, wodurch die Schulen zu einem Wettbewerb um Schüler gezwungen seien; der Staat solle dem Studenten Geld geben und die Hochschulen zwingen, ihre Ausgaben durch Gebühren zu decken; durch solche Vorgangsweisen könne verhindert

werden, daß die Produktivität an Universitäten, in Krankenhäusern und in der Justiz weiterhin sinke, daß öffentliche Verkehrsträger mit Verlust arbeiten und so fort⁷³.

Auch die Kürze der Argumentation kann solche Pauschalurteile, die munter im Strom des Zeitgeistes plätschern, wohl nicht rechtfertigen.

Der private Bus kostet – so der Kritiker – ein Drittel des öffentlichen pro Kilometer: Muß dabei nicht berücksichtigt werden, daß durch private Unternehmen eben im wesentlichen nur gewinnbringende Linien betrieben werden, während die öffentliche Versorgung aus regional- und sozialpolitischen Gründen auch die unrentablen Seitentäler erreicht?

Das Personal an Universitäten, bezogen auf Examina, habe stark zugenommen: Muß dabei redlicherweise nicht in Rechnung gestellt werden, daß die neue Lehrplan-Generation ein durchgeplantes Netz von Lehrveranstaltungen darstellt („Verschulung“), das die formalen Anforderungen an Studenten und Lehrende (über deren inhaltliche Konsequenzen sich kritisch diskutieren ließe) vervielfacht hat? Das Personal an Krankenhäusern, bezogen auf die Bettenzahl, habe sich wesentlich vermehrt: Müssen dabei nicht gleichermaßen die Arbeitszeitverkürzung, die sozialpolitischen Verbesserungen und der medizinische Fortschritt ins Kalkül gezogen werden, der die kapital- und arbeitsintensive Betreuung zahlreicher Patienten ermöglicht, die früher nach sehr viel kürzerer Zeit aus der Krankenhausstatistik „verschwunden“ wären?

In vielen Fällen haben empirische Studien tatsächlich erbracht, daß die Produktion durch private Produzenten zumindest zu gleichen, in einigen Fällen zu eindeutig niedrigeren Kosten erfolge; es ist allerdings darauf aufmerksam zu machen, daß unterschiedliche Firmengrößen und „economies of scale“-Effekte in solche Erhebungen eingehen, da die öffentliche Müllabfuhr eben auch unrentable kleine Orte versorgt bzw. andererseits öffentliche Monopole mit einer zerstreuten privaten Konkurrenz nicht vergleichbar sind⁷⁴.

Im extremen Fall wird sogar angenommen, daß die staatliche Produktion nur die halbe Produktivität der vergleichbaren privaten aufzuweisen habe, was – wie *Thomas Borchering* in einer Untersuchung der USA hervorhebt – rund $\frac{1}{2}$ des Budgetwachstums erklären könnte⁷⁵.

Viel interessanter aber ist wohl das Motivationssystem, das zur Abhilfe solcher mangelhafter Produktivität geschaffen werden soll; die Vermutung liegt nahe, daß dieses Effizienzsteigerungsprogramm zu gravierenden Ineffizienzen Anlaß geben könnte. Wenn die Leistung einer Verwaltungsstelle beispielsweise nach der Anzahl der erledigten Akten bemessen wird, ist offenbar ein Anreiz dazu gegeben, unter „Sanktionsdrohung“ möglichst viele unnötige und damit wenig arbeitsintensive Akten anzulegen, um die Quantität zu steigern. Wenn die Leistung eines Gerichtes nach der Zahl der gefälltten Urteile beurteilt wird, kann nicht nur eine Tendenz dazu bestehen, die Urteilsqualität auf das unterste mögliche Niveau abzusenken, sondern auch dazu, andere Formen der Fallerledigung in die nach Leistungspunkten hoch-

wertigen umzuwandeln. Die Operationalisierungsproblematik des Outputs kann nicht leichthin übergangen werden.

In gewisser Weise ist es erstaunlich, daß die traditionsreiche Diskussion darüber, daß sich bürokratische Institutionen in ihrem Verhalten, ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit usw. von den marktförmig handelnden unterscheiden, so umstandslos mit der unproblematischen Verallgemeinerung des Effizienzprinzips vom Tisch gewischt wird. Daß es gerade in manchen bürokratischen Organisationen von großer Bedeutung ist, daß das leistungsorientierte Handeln der Individuen durch moralische Ideen, die Relikte aus „vorkapitalistischen“ Zeiten darstellen mögen, restringiert wird, die auch – im Sinne der idealtypischen Leistungskonditionierung – „irrational“ sind, gerät dabei nicht in den Blick. Aber dies bedeutet nichts anderes, als daß viele Institutionen die ihnen zugedachte Funktion nicht mehr erfüllen können, wenn die in ihnen tätigen Individuen tatsächlich bloß nach den Kriterien jener individuell-formalen Rationalität handeln, die in den Effizienzsteigerungskonzepten dieser Art vorausgesetzt oder erzwungen wird.

Ein gutes Beispiel dafür, zu welchen Konsequenzen eine Verquikung von Aufgabenerfüllung und Leistungsnachweis in manchen Bereichen führen kann, stellt eine Studie über die Arbeitsämter dar: Die Untersuchung, die der Tatsache nachspürt, daß einerseits bei der Führung der Arbeitslosenkarteien beachtliche Ermessensspielräume bestehen, andererseits die regionale Arbeitslosenrate als Indikator für die Leistungen der Institution betrachtet wird, kommt daher zu dem Schluß, daß hierbei – je nachdem, ob es sich um ländliche oder städtische Ämter handelt – Indizien dafür bestehen, daß die Ermessensspielräume konsequent nach oben oder unten ausgeschöpft (allenfalls auch ihre Grenzen überschritten) werden, um Leistungsnachweise zu erbringen⁷⁶.

Diese Bemerkungen dürfen nicht dahingehend gedeutet werden, als gäbe es keinen Grund, mangelnde Effizienz in den Bürokratien anzunehmen und Rationalisierungen als wünschenswert zu erachten. Das verbreitete Unbehagen an der Staatsadministration darf durchaus als Symptom realer Mißstände verstanden werden. Aber eine Politik der Leistungssteigerung muß behutsam die Eigentümlichkeiten staatlicher Verwaltungen berücksichtigen, was nicht Zurückhaltung gegenüber dem Schlendrian bedeutet, aber Anerkennung der Tatsache, daß nicht in allen Bereichen dieselben Motivationsverfahren zu wünschbaren Ergebnissen führen⁷⁷.

5. Über Leistung, Effizienz und die Beschaffenheit öffentlicher Dienste – das Qualitätsproblem

Das Qualitätsproblem, das abschließend angesprochen werden soll, dreht sich um die Frage, welche qualitativen Entwicklungen öffentliche Güter nehmen, inwieweit sich deren Qualität von jener privat angebote-

ner Güter unterscheidet, ob Anreizsysteme irgendwelcher Art mit Qualitätsveränderungen beantwortet werden usw.

Man kann davon ausgehen, daß prinzipiell die Produktion eines qualitativ besseren Gutes mehr Kosten erfordert, daß es aber (durch den Konsumenten bzw. durch Kontrollinstanzen) nicht kontrollierbare Bandbreiten der Qualität gibt.

Vom staatlichen Produktivitätsdilemma – daß angesichts einer input-orientierten Leistungsbetrachtung und angesichts der Kostenexplosion Unzufriedenheit schon programmiert ist – war schon die Rede; wenn dennoch Effizienzsteigerungen erzwungen werden sollen, so erfolgt dies häufig über Qualitätsverschlechterungen – man denke an Verkehrsbetriebe, Postzustellung, Bildung, polizeiliche Überwachung usw. Häufig ist nicht einmal mit der Artikulation von Widerspruch von seiten der Konsumenten zu rechnen; *Albert O. Hirschman*⁷¹ hat insbesondere für die USA den Trend zur Abwanderung unzufriedener Konsumenten in den gewinnorientierten Privatsektor oder in den nicht-gewinnorientierten freiwilligen Sektor⁷⁹ beschrieben; gerade dieses Verhalten schwächt potentielle Proteste ab und führt allenfalls sogar zur weiteren Verschlechterung des öffentlichen Angebots⁸⁰.

Die entscheidende Frage hinsichtlich der Vorschläge zur administrativen Umgestaltung ist die, ob öffentliche Güter so beschaffen sind, daß Konkurrenzmechanismen zu Effizienzverbesserungen führen, ohne daß die Qualität darunter zu leiden hat. Dies ist sowohl bezüglich der Reaktionen der Konsumenten als auch im Hinblick auf Qualitätserwägungen der Produzenten zu überlegen. Es liegt auf der Hand, daß Konkurrenzmechanismen nur funktionieren, wenn die Konsumenten jeweils beim günstigsten Produzenten kaufen; und dies wirft mancherlei Vereinbarkeitsfragen mit dem staatlichen System auf. Erscheint es noch als relativ unproblematisch, wenn man sich seinen Reisepaß bei jenem Amt holt, das ihn am billigsten anbietet, so ergeben sich schwerwiegendere Fragen der Rechtssicherheit, wenn das zuständige Gericht von einem der Streitbeteiligten ausgesucht werden kann; wenn dies aber nicht der Fall ist, sondern Richter durch finanzielle Anreize zur leistungsorientierten Verfahrenserledigung veranlaßt werden, ist keinerlei Reaktion der Konsumenten auf schlechte Qualität denkbar. Es verbleibt nur die Grenze der Revisionsdrohung, und diese Kontrollmöglichkeit ist häufig fraglich. In vielen Fällen lokaler Zuständigkeiten dürfte darüber hinaus die Parallelisierung von Ämtern eher zu einer Ausdehnung der Bürokratisierung führen – und der Teufel, der bekanntlich im Detail steckt, wird mit dem Beelzebub ausgetrieben.

Falls im Schul- und Hochschulbereich Konkurrenzmechanismen zwischen den anbietenden Institutionen organisiert werden, kann allerdings die Diskussion der letzten Jahre um die Wirkungen unvollkommener Qualitätsinformationen erhellende Hinweise liefern. Der Ausgangspunkt von *Georg A. Akerlofs* berühmtem Aufsatz ist die Tatsache, daß sich zahlreiche Güter in ihren leistungsrelevanten Eigenschaften aufgrund äußeren Ansehens nicht beurteilen lassen, sondern erst gekauft und benutzt werden müssen, um Informationen über ihre

Qualität zu erhalten⁸¹. Dies trifft nicht nur für viele Nahrungsmittel, sondern auch für technische Apparaturen und die Schulbildung zu; die Nachfrage nach Arbeitskräften wurde in diesem Zusammenhang bereits eingehend erörtert⁸², und auch auf die Nachfrage nach Bildung lassen sich diese Überlegungen anwenden.

Wenn die Anbieter davon ausgehen müssen, daß der einzelne Konsument ein Gut nur aufgrund von Durchschnittsinformationen beurteilen kann, dann besteht für ihn „ein starker Anreiz, unter kompetitiven Bedingungen aufgrund von Preisunterbietungen sogar ein Zwang, innerhalb des beobachtbaren Qualitätsbereichs an der unteren Grenze zu operieren, da die Kosten besserer Qualität nicht angemessen entschädigt werden.“⁸³ Die Konsequenz ist ein Prozeß der Qualitätsverschlechterung, der das Niveau der Produkte zum unteren Rand der angebotenen Qualität selbst dann drängt, wenn bei genügender Diskriminierungskraft der Käufer auch für gute Qualität hinreichende Absatzmöglichkeit bestünde⁸⁴.

Im Falle des Bildungsbereichs handelt es sich bei dem angebotenen Gut um den Schul- oder Studienabschluß; der unmittelbare finanzielle Aufwand des Besuchs einer Ausbildungsstätte wird sich – wenn wir dem Marktprozeß so weit vertrauen wollen – auf ähnlichem Niveau einpendeln. Warum aber sollten die Bildungsinstitutionen – nunmehr ihren Umsatz kalkulierend und maximierend – ausgerechnet davor Halt machen, den immateriellen Preisbestandteil, den von den Konsumenten zu erbringenden Leistungsaufwand, im Konkurrenzdruck zu reduzieren? Warum sollten Institutionen nur deswegen in ihrer Existenz gefährdet werden, weil allzu „billige“ Abschluszeugnisse irgendwelche „irrationalen“ Leistungsnormen nicht erreichen? Dies wäre aber wohl ein unliebsamer, längerfristig auch dysfunktionaler Prozeß; zudem mögen zwar Vorstellungen über philosophische Reflexion und menschliche Reife heute etwas veraltet erscheinen, aber dennoch sollte man sie nicht – im Namen der Wirtschaftlichkeit – dem akademischen Volk mit Elan ausgetrieben wissen wollen⁸⁵.

Natürlich kann man in hypermarktwirtschaftlicher Perspektive auch dieses Argument zum Teil auffangen: Letztlich würde auch den Abschlüssen verschiedener Institutionen eine unterschiedliche Bewertung zuteil, Qualitätsinformation würde sich also letztlich doch durchsetzen, und es müßte sich entweder ein einheitliches Niveau ergeben oder ein differenziertes Angebot von allgemein bekannten Preis-Qualitäts-Kombinationen von der Elite- bis zur Masseninstitution entwickeln⁸⁶. Inwieweit diese Variante – gesetzt den Fall, es käme wirklich dazu – mit den bildungspolitischen Zielsetzungen einer Gesellschaft übereinstimmt, ist – wie so vieles in diesem Problemkreis – eine politische Frage.

Dieses am Beispiel des Bildungsbereichs exemplifizierte Problem könnte bei mancherlei öffentlichen Gütern auftreten, wenn Konkurrenzmechanismen eingeführt werden, ohne die Rahmenbedingungen sorgfältig zu analysieren.

Eigentlich sollten gerade liberale Theoretiker sich vor der Vorgabe

derartiger Operationalisierungen hüten, wenn die Qualität der Produkte derart variabel ist; schließlich gibt es hinreichend bekannte Anekdoten aus planwirtschaftlichen Systemen, die deutlich machen, wie ökonomisch rationale Menschen reagieren, wenn die Schraubenproduktion nach Tonnen bemessen wird. Ob man nicht bei den Examina pro Kopf, den Betten pro Krankenschwester und den Akten pro Richter sehr leicht ähnliche Fehler begehen kann?

6. Schlußbemerkungen – die Auflösung des Effizienzbegriffes?

Die politischen Kräftefelder der Diskussion am Beginn der achtziger Jahre haben sich verschoben: An der staatlichen Regulierung der makroökonomischen Entwicklung wird, seit sie so erfolgreich nicht mehr ist, theoretische und praktische Kritik laut; der Begriff des „Wohlfahrtsstaates“ hat sich von einem der Hoffnung zu einem der Anschuldigung verwandelt; Bürokratie wird nicht mehr mit Zweckrationalität, sondern mit Ineffizienz assoziiert; „Grenzen“ der bisherigen Wege werden ausgemacht, und mit Krisenperspektiven wird man in allen Teilbereichen der Gesellschaft, aus denen sie sich zur „Menschheitskrise“ aggregieren lassen, konfrontiert.

Finanzielle Schwierigkeiten, dysfunktionale soziale Phänomene, politische Irritationen lassen verdrängte Fragestellungen, wie auch jene nach der Leistungsfähigkeit des Staates, wieder an Aktualität gewinnen; Diskussionen, die nur vor dem Hintergrund der Ereignisse dieser Zeit verständlich sind.

Einige Aspekte, die das staatliche Effizienzproblem weiter zu komplizieren geeignet sind, sollen abschließend hervorgehoben werden.

a) Es gibt kein umfassendes Effizienzkriterium, das eine eindeutige Auszeichnung staatlicher Aktivitäten ermöglicht⁸⁷. Eine Sozialmaßnahme kann sich beispielsweise als effizient in Hinsicht auf die Förderung des Wirtschaftswachstums, aber als ungeeignet zur Realisierung der Umverteilungsziele erweisen; der Föderalismus etwa kann zu einer ineffizienten Mittelallokation beitragen, aber eine ökonomisch begründbare Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung bewirken.

b) Wenn der Effizienzbegriff nicht so weit gedehnt werden soll, daß auch die Verwirklichung einer „gerechten“ Gesellschaft in ihm enthalten ist⁸⁸, gibt es offenbar einige „trade-offs“ zwischen verschiedenen politischen Zielsetzungen – wie Rechtssicherheit, Gleichheit, Freiheit usw. – einerseits und „Effizienz“ – verstanden nun als wirtschaftliche Effizienz im engeren Sinn – andererseits. Die Durchsetzung bestimmter ethisch-politischer Leitvorstellungen kann Effizienzverluste als tragbar erscheinen lassen.

c) Die Beurteilung der Effizienz bestimmter Vorgangsweisen ist zudem eine Frage der Betrachtungsebene; die Ineffizienz von Verfahrensweisen kann sich auf höherer Systemebene als durchaus funktional, ihre Rationalisierung als destabilisierend erweisen. So können beispielsweise verschiedene politische Geldverteilungsprozesse, die

sich allokationstheoretisch als ineffizient darstellen, zu einem sozialen Interessenausgleich und damit zu einer Legitimierung des demokratischen Systems beitragen.

d) Selbst unter Berücksichtigung dieser Sachverhalte und unter der Voraussetzung, daß es Effizienznormen gäbe, an denen sich die traurige Realität messen läßt, bleibt die Frage offen, wie diese Standards zu erreichen sind. Eine realistische Betrachtung der tatsächlichen politischen Prozesse lehrt uns, daß die Effizienz de facto nicht erreicht wird; aber die Frage nach den politischen Strukturen, die jenen Forderungen besser entsprechen, und nach den zu ihrer Erreichung erforderlichen institutionellen Änderungen bleibt vorderhand offen.

e) Über einige wesentliche Phänomene, die mit diesen Problemen in Zusammenhang stehen, läßt sich bislang nur wenig Definitives sagen: über den Wertwandel, der sich in den Industriegesellschaften abzeichnet, die Bedingungen gemeinschaftlicher Kooperation und die Veränderungen der politischen Kultur. So sind etwa Hypothesen von Interesse, die einen Konnex zwischen der Größe einer Gemeinschaft und dem Verfall kooperativer Wertsetzungen (Buchanan)⁸⁹ oder zwischen dem Niveau der Staatsintervention und dem Wertverfall (Taylor)⁹⁰ sehen⁹¹.

Daß sich die Auseinandersetzungen über die Fragen staatlicher Leistungsfähigkeit und ihrer Grenzen zum Teil als politisch-ideologische Strategien und intellektuelle Modeerscheinungen begreifen lassen, sagt nichts über die längerfristige Bedeutung der angesprochenen Probleme. Kurzfristige Umschwünge der vorherrschenden Meinung unter dem Eindruck schwankender wirtschaftlicher Verhältnisse sind allerdings der Problematik nicht angemessen⁹². Auch in diesen Fragen scheint, wie in so vielen anderen, die Zeit der Patentlösungen, wie immer sie auch lauten mögen, vorbei zu sein; daß uns eine adäquate Kombination von marktwirtschaftlicher Dynamik und bürokratischer Rationalität, getragen von einem politischen Konsens, mit dem Instrumentarium zur Bewältigung der anstehenden Probleme ausstattet, können wir ohnehin nur hoffen.

Anmerkungen

- 1 Ralph Dahrendorf: Vater Staat zu Leibe rücken. Die große Verweigerung gegenüber der Bürokratie. Theorie und Praxis, in: Die Zeit, Nr. 47, 16. November 1979
- 2 Wolfram Engels: Die organisierte Verschwendung (I und II), in: Die Zeit, Nr. 12 vom 13. März 1981 und Nr. 13 vom 20. März 1981
- 3 Günter Schmolders: Stoppt den Staat, er wird zu teuer! Die Gefahren des wachsenden Staatsanteils am Sozialprodukt, in: Hubertus Zuber (Hg.): Schlankheitskur für den Staat, Stuttgart 1979, S. 276–293, hier S. 289
- 4 Vgl. James O'Connor: Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt a. M. 1974; Rolf Richard Grauhan/Rudolf Hickel: Krise des Steuerstaates? Zu einigen staatlichen Funktions- und Finanzierungsproblemen in der BRD, in: Heinz Markmann/Diethart B. Simmert (Hg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 167 ff.; Jürgen Habermas: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a. M. 1973; Claus Offe: „Krisen des Krisenmanagements“: Elemente einer politischen Krisentheorie, in: Martin Jänicke

- (Hg.): Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung, Opladen 1973, S. 197 ff. u. v. a.
- 5 So betitelte *Michael Jungblut* seine wirtschaftliche Jahresvorschau in der „Zeit“ vom 2. Jänner 1981.
 - 6 Vgl. in jüngerer Zeit z. B. *Helmut Leipold*: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich. 2. Aufl., Stuttgart 1980; *Jürgen Kromphardt*: Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus, Göttingen 1980 u. a.; vgl. z. B. die Beiträge von *Otto Schlecht*, *Knut Borchardt*, *Philipp Herder-Dorneich* u. a. in dem Band: *Otmar Issing* (Hg.): Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik 116), Berlin 1981
 - 7 Vgl. *Wilhelm Weber*: Das ‚Gesetz der wachsenden Staatsausgaben‘ in Theorie und Empirie, in: Wirtschaftspolitische Blätter 23 (1976), S. 12–25; *Ian Gough*: State Expenditure in Advanced Capitalism, in: New Left Review 1975, H. 92, S. 53–92
 - 8 Vgl. zu einigen dieser Fragen im Zusammenhang von Markt und Staat beispielsweise *Rupert Windisch*: Staatseingriffe in marktwirtschaftliche Ordnungen, in: *Erich Streißler/Christian Watrin* (Hg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 297–339
 - 9 *Milton Friedman*: Kapitalismus und Freiheit, München 1976 (Originalausgabe: Capitalism and Freedom, 1962)
 - 10 *Herbert Ostleitner*: Handlungssequenzen, Herrschaftsverhältnisse und unfreiwillige Arbeitslosigkeit, in: *Kazimierz Laski/Egon Matzner/Ewald Nowotny* (Hg.): Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie. Festschrift für Kurt W. Rothschild und Josef Steindl, Berlin/Heidelberg/New York 1979, S. 45–59
Vgl. auch *Hans K. Schneider/Christian Watrin* (Hg.): Macht und ökonomisches Gesetz (Schriften des Vereins für Socialpolitik Bd. 74/I und II), Berlin 1973
 - 11 Vgl. *Ernst Forsthoff*: Verfassungsprobleme des Sozialstaates, in: Ders. (Hg.): Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968, S. 145–164
 - 12 *Wolf-Dieter Narr*: Hin zu einer Gesellschaft bedingter Reflexe, in: *Jürgen Habermas* (Hg.): Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“. 2. Band: Politik und Kultur, Frankfurt a. M. 1979, S. 489–528, hier S. 512
 - 13 Vgl. zu dieser Typologie *Renate Mayntz*: Regulative Politik in der Krise, in: *Joachim Matthes* (Hg.): Sozialer Wandel in Westeuropa (Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages), Frankfurt a. M. 1979, S. 55–81, hier S. 56
 - 14 Ebd., S. 63 ff.
 - 15 Ebd.
 - 16 Vgl. *Martin Jänicke*: Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert, Opladen 1979
 - 17 *Mayntz*: Regulative Politik (Anm. 13), S. 63 ff.
 - 18 Vgl. *Klaus Novy*: „Administrierter Zwangskonsum“. Zur paradoxen Funktionalität erhöhter Staatsinterventionen – eine Problemskizze, in: *Leviathan* 1980, S. 357–374
 - 19 Vgl. *Jänicke*: Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. (Anm. 16)
 - 20 Es ist natürlich klar, daß viele dieser regulativen Maßnahmen angesichts irrationaler Konsumentenentscheidungen und praktisch unüberwindbarer Informationsprobleme sich durchaus als notwendig, wohlstandssteigernd oder sozial gerechtfertigt erweisen – man denke etwa an höhere Wärmedämmvorschriften angesichts der Energiekrise, an Vorschriften zur recycling-adäquaten Müllentsorgung, aber auch an Führerscheine, Baugenehmigungen, die Gewerbeaufsicht usw. „Ausgesprochen problematisch wird die zunehmende Hochnormierung von Qualitätsstandards dort, wo es Chancen zu einer politisch sehr wünschenswerten, nicht-professionalisierten Selbsthilfe gäbe.“ *Novy*: Administrierter Zwangskonsum (Anm. 18), S. 373
 - 21 *Fritz W. Scharpf*: Die Rolle des Staates in westlichen Wirtschaftssystemen: Zwischen Krise und Neuorientierung, in: *C. C. v. Weizsäcker* (Hg.): Staat und Wirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik 102), Berlin/München 1979
 - 22 Vgl. ähnliche Feststellungen von *Tibor Scitovsky*: Can Capitalism Survive? – An Old Question in a New Setting, in: *AER Papers and Proceedings* 70 (1980), S. 1–9
 - 23 Vgl. *Horst Claus Recktenwald* (Hg.): Tendances a Long Terme du Secteur Public. Secular Trends of the Public Sector, Paris 1978; *Thomas E. Borchering* (Hg.): Budgets and Bureaucrats. The Source of Government Growth, Durham 1977

- 24 Vgl. Dieter Bös: Effizienz des öffentlichen Sektors aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (1978), S. 287–314
- 25 Adolph Wagner: Die Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes, Wien 1863; Ders.: Staat in nationalökonomischer Hinsicht, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 6, 2. Aufl. Jena 1901
- 26 Anthony Downs: Why the Government Budget is too Small in a Democracy, in: World Politics 12 (1960), 541–563
- 27 James M. Buchanan/Richard E. Wagner: Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York 1977
- 28 Vgl. dazu W. A. Niskanen Jr.: Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971, der – da keine Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung bestehen – die folgenden Ziele des Beamten nennt: salary, perquisites of the office, public reputation, power, patronage, output of the bureau, ease of making changes, and ease in managing the bureau. Mit Ausnahme der beiden letzten seien alle Ziele positiv mit der Größe des Budgets verbunden. S. die Darstellung bei Dennis C. Mueller: Public Choice, Cambridge u. a. 1979, S. 156 ff.
- 29 Vgl. Karl Brunner: Reflections in the Political Economy of Government. The Persistent Growth of Government, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik (1978), S. 649–680
- 30 Zu den Problemen kollektiver Entscheidungsprozesse über öffentliche Güter und die damit verbundene Steuerproblematik vgl. z. B. Mueller: Public Choice (Anm. 28)
- 31 Friedman: Kapitalismus und Freiheit (Anm. 9)
- 32 Vgl. Gordon Tullock: Some Problems of Majority Voting, in: Journal of Political Economy 67 (1959), S. 571–579; s. auch die Erweiterung der Logrolling-Problematik zu Vote-Trading-Modellen.
- 33 Engels: Die organisierte Verschwendung (Anm. 2)
- 34 Ulrich von Litz: Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs, in: Otmar Issing (Hg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft (Schriften des Vereins für Socialpolitik 116), Berlin 1981, S. 367–385
- 35 Vgl. Martin Jänicke: Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert (Anm. 16)
- 36 Peter Rosenberg: Unzureichende Effizienz im System der Gesundheitssicherung – Gesundheitspolitik in der Krise, in: Heinz Markmann/Diethart B. Simmert (Hg.): Krise der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 557–566
- 37 Vgl. Frank E. Münnich: Zur ökonomischen Analyse der Kunst, in: Wirtschaftspolitische Blätter 27 (1980), S. 17–26
- 38 Bernhard Gahlen: Neue Wohlfahrtsmaßstäbe, Hemmnisse für eine höhere öffentliche Investitionsquote und Reform der marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Manfred Krüper (Hg.): Investitionskontrolle gegen die Konzerne? Reinbek b. H. 1974, S. 45–67
- 39 Kritiker eines deutschen Sachverständigenratsgutachtens stellen fest, daß ein offener Bedarf nach Gütern bestünde, die der Markt nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Preisen bereitstellen kann: „Es geht um die Beseitigung zunehmender sozialer Kosten privaten Wirtschaftens (von der Umweltbelastung bis zu körperlichen und seelischen Schäden der Beschäftigten); es geht um die Beseitigung jeweils spürbarer und immer wieder auftretender Engpässe in den gesamtwirtschaftlichen Strukturen, es geht darum, daß Formen kollektiven Konsums eine wachsende Bedeutung für eine qualifizierte Reproduktion der Arbeitskraft haben (. . .).“ Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“: Memorandum. Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1978, S. 103
- 40 Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel kommt hinsichtlich der staatlichen Investitionen zu dem Schluß: „Letztlich ist ein Urteil über den Stand der Infrastrukturversorgung politisch bedingt, da es abhängig ist von der Wahl der Bewertungsmethode der Bestände und dem angestrebten Bedarf.“ Und so ist es wohl auch. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission, Göttingen 1977, S. 103 ff.
- 41 Vgl. Horst Claus Recktenwald: The Public Sector in Transition, in: Ders.: Tendances a Long Terme Public (Anm. 23)

- 42 Insbesondere von Gewerkschaftsseite wird allerdings häufig darauf aufmerksam gemacht, daß sich die Situation der in reprivatisierten Betrieben Beschäftigten im Normalfall deutlich verschlechtere. „In diesen privaten Institutionen werden mit Vorliebe sozial schwächere Arbeitnehmergruppen eingestellt, zum Beispiel Frauen, Teilzeitbeschäftigte, ausländische Arbeitnehmer usw. Diese sind zum Teil einem so hohen Leistungsdruck ausgesetzt, daß sie ihre Arbeit nicht mit der notwendigen Sorgfalt ausführen können. Die Qualität der Arbeit läßt demnach meistens zu wünschen übrig.“ Auch das Leistungsvolumen werde häufig herabgesetzt, was über den Preismechanismus dazu führe, daß vor allem einkommensschwächere Bevölkerungsschichten von der Versorgung ausgeschlossen würden. Vgl. *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten* (Anm. 40), S. 566 f. (Minderheitsvotum)
- 43 Vgl. dazu *Manfred Timmermann*: Die Effizienz des öffentlichen Sektors im Lichte verschiedener Ansätze, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (1978); *Walter Wittmann*: Zur Effizienz der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (1978)
- 44 *John Kenneth Galbraith*: Angriff der Konservativen, in: *Die Zeit*, Nr. 10, 27. Februar 1981; *Galbraith* war es bekanntlich auch (*The Affluent Society*, London 1958) der das Wort von der „öffentlichen Armut“ prägte.
- 45 Vgl. z. B. *Christoph Badelt*: Sozioökonomie der Selbstorganisation. Beispiele zur Bürgerselbsthilfe und ihre wirtschaftliche Bedeutung, Frankfurt/New York 1980
- 46 Verschiedene Gruppen von Angestellten des öffentlichen Dienstes in der BRD beziehen tatsächlich nach Erreichen der Altersgrenze ein höheres Nettoeinkommen als während ihrer aktiven Dienstzeit.
- 47 Daß diese Reihenfolge der Argumente – die Analyse der Staatsaufgaben ergibt den erforderlichen Finanzierungsumfang, der nun effizient durch Steuern abzudecken ist – auch umgekehrt werden kann, haben *Brennan* und *Buchanan* bewiesen, die angesichts eines einnahmenmaximierenden Staates die jeweilige Steuergesetzgebung als Restriktion des Leviathans verstehen. Vgl. *G. Brennan/J. M. Buchanan*: Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: *Journal of Public Economics* 8 (1977), S. 255–273
- 48 *John Kenneth Galbraith*: Angriff der Konservativen (Anm. 44)
- 49 Für den größten Teil der Arbeitnehmer ist das Ausmaß der von ihnen zu erbringenden Leistung durch den Arbeits- oder Kollektivvertrag oder durch informelle Verpflichtungen gegeben; dies trifft letztlich auch in den meisten Fällen für Überstunden zu. Plausibel sind solche Effekte allenfalls bei der Frage, ob ein weiteres Familienmitglied den Einstieg in den Arbeitsmarkt vornehmen soll – aber angesichts der derzeitigen Beschäftigungssituation sind es wohl nicht derlei Leistungsanreize, die als wünschenswert erachtet werden.
- 50 *George F. Break*: The Incidence and Economic Effects of Taxation, in: *A. S. Blinder/R. M. Solow* u. a.: *The Economic of Public Finance*, Washington D. C. 1974, S. 185
- 51 Weder kann der kleine Lebensmittelhändler seine Öffnungszeiten reduzieren, noch ein Rechtsanwalt in allen Fällen beliebig Klienten abzulehnen beginnen. Auch die Drohung, daß die Ärzte ihre schätzenswerten Aktivitäten einschränken, ist angesichts des andauernd betonten Ärzteüberschusses nicht gerade erschreckend. Welche Spielräume der steuertarifbedingten individuellen Leistungsminderung verbleiben, ist angesichts dieser Erwägungen vorstellbar.
- 52 *Soltwedel* etwa plädiert anhand einiger kühner Schlußfolgerungen geradewegs für Lohnsenkung und Entnivellierung der Einkommen, da er die strukturellen Arbeitsmarktp Probleme in der zweiten Hälfte der 70er Jahre im wesentlichen auf die Anhebung der Löhne, Kündigungsschutz, Mindestlohnvereinbarungen, die Verdienstnivellierung zwischen Männern und Frauen usw. zurückführt. Vgl. *Rüdiger Soltwedel*: Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe, in: *Otmar Issing* (Hg.): *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft* (Schriften des Vereins für Socialpolitik 116), Berlin 1981, S. 79–99.
Ein anderes Beispiel dafür ist etwa *Norbert Walter* vom Institut für Weltwirtschaft in Kiel: „Es bedarf stärkerer Differenzierung der Löhne, um die Mehranstrengung der Qualifikation lohnend zu machen.“ (Schluß mit dem Schleuderkurs, in: *Die Zeit* Nr. 44, 24. Oktober 1980).

- 53 Die Unterscheidung zwischen Einkommen zu konsumtiven und zu investiven Zwecken ist in diesem Zusammenhang nicht unwichtig: „Man wehrt sich gegen eine weitere Erhöhung der Spitzensteuersätze mit dem Argument, daß hiermit die Investitionsbereitschaft gelähmt werde. Für die Investoren ist die Richtigkeit dieser Behauptung nicht von der Hand zu weisen. Es wird aber verkannt, daß sich hinter diesem Argument viele Spitzenverdiener verstecken, die nicht oder nur unwesentlich investieren.“ *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten*, (Anm. 40), S. 97
- 54 Da sich aus der Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen gemeiniglich das staatliche Defizit ergibt, die Frage der Grenzen der Staatsverschuldung aber wieder ganz spezifische Probleme aufwirft, soll diese als dritter aktueller Streitpunkt in diesem Zusammenhang erwähnt werden. Andeutungen der Kritik müssen genügen: die Flexibilität des Budgets gehe verloren, zukünftigen Generationen werden unzumutbare Lasten aufgebürdet, die Inflation werde angeheizt, die Verteilungswirkungen seien ungünstig, private Kreditaufnahme werde eingeschränkt usw. Zu einer Übersicht über einige aktuelle Probleme, vor allem aber zu den ideengeschichtlichen Hintergründen vgl. *Karl Diehl/Paul Mombert* (Hg.): *Ausgewählte Lesestücke zum Studium der politischen Ökonomie. Das Staatsschuldenproblem*. Mit einer Einführung von *Rudolf Hickel*. Frankfurt a. M./Berlin/Wien 1980 (erstmalig 1923).
- 55 Von denen man sich im übrigen auch nicht allzu viel erwarten darf, wenn die politischen Gebräuche nicht geändert werden.
- 56 Vgl. *Karl Heinrich Hansmeyer*: Nicht-marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen und die Rolle politischer und wirtschaftlicher Macht, in: *Hans K. Schneider/Christian Watrin* (Hg.): *Macht und ökonomisches Gesetz* (Schriften des Vereins für Socialpolitik 74/II), S. 1287–1318, hier S. 1305; *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten* (Anm. 40), S. 561
- 57 Vgl. *Kurt Eichenberger*: Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben, in: *Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz* (Hg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Bd. 1, Stuttgart 1977, S. 103–117, hier S. 107
- 58 *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten* (Anm. 40), S. 561
- 59 Auf Probleme wie Koordinierung zwischen Teilbürokratien, Qualifikation der öffentlich Bediensteten nach Niveau und Art, dienstrechtliche Rigiditäten und ähnliche Fragen sei hier nur am Rande hingewiesen.
- 60 *Claus Offe*: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: *G. Kress/D. Senghaas* (Hg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt a. M. 1972, S. 135–164
- 61 *Martin Jänicke*: Zur Theorie des Staatsversagens, in: *Peter Grottian* (Hg.): *Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder* (Sonderheft 11/1980 der Politischen Vierteljahresschrift), Opladen 1980, S. 132–145, hier S. 139
- 62 Ebda, S. 142
- 63 *Engels*: Die organisierte Verschwendung (Anm. 2)
- 64 Vgl. *Albert Breton*: *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago 1974; vgl. auch *G. Tullock* und *A. Downs*. *S. Mueller*: *Public Choice* (Anm. 28), S. 148 ff. auch für eine Übersicht über empirische Untersuchungen.
- 65 Die Gründe für Ineffizienz in Organisationen können, will man der Frage systematisch und umfassend nachgehen, mannigfaltig sein. Zumindest könnte man die folgenden Dimensionen unterscheiden: 1. Persönlichkeit: Intelligenz, Berufsausbildung, physischer Zustand, Gefühls- und Motivationslage usw.; 2. Familie: Krise, häusliche Orientierung usw.; 3. Arbeitsgruppe: Gruppenkohäsion, ineffizientes Management, ungeeignete Standards usw.; 4. Organisation: Organisationsfehler, falsche Postenbesetzung, Disziplin und Lockerheit der Führung, ungeeignete Organisationsstandards usw.; 5. Gesellschaft und Wertsystem: z. B. Konflikt zwischen kulturellen Werten und Anforderungen des Berufs; 6. Situation: wirtschaftliche Einflüsse, Arbeitsbedingungen, -gefahren, -probleme usw.
Vgl. die Übersichten in *John B. Miner/J. Frank Brewer*: *The Management of Ineffective Performance*, in: *Marvin D. Dunnette* (Hg.): *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Chicago 1976, S. 995–1029.
- 66 *Horst Claus Recktenwald*: Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor. Elemente einer

- Theorie des ökonomischen Staatsversagens, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 1978, S. 155–166, hier S. 159
- 67 Engels: Die organisierte Verschwendung (Anm. 2)
- 68 C. Northcote Parkinson: Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Reinbek b. H. 1966
- 69 Recktenwald: Unwirtschaftlichkeit im Staatssektor (Anm. 66)
- 70 Vgl. Harvey Leibenstein: *Beyond Economic Man. A New Foundation for Microeconomics*, Cambridge/Mass. und London 1976
- 71 Dieter Bös: Effizienz des öffentlichen Sektors (Anm. 24)
- 72 Engels: Die organisierte Verschwendung (Anm. 2)
- 73 Die mögliche Gegensätzlichkeit von Effizienz und Konkurrenz allerdings spricht Mueller (Public Choice, Anm. 28) an: „The usual reason for granting a bureau a monopoly on the provision of a given service is to avoid wasteful duplication. Although there is certainly some validity in this justification, the monopoly nature of most bureaus also frees them from competitive pressure to be efficient, and denies the funding agency an alternative source of information by which to gauge the efficiency of the monopolist bureaus, thus compounding the monitoring problem inherent in the nature of the bureau's output.“ (S. 157 f.)
- 74 Vgl. Dieter Bös: Effizienz des öffentlichen Sektors (Anm. 24)
- 75 Vgl. seine Analysen: „One Hundred Years of Public Spending, 1870–1970“ und „The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902–1970“ in dem von ihm herausgegebenen Band: *Budgets and Bureaucrats* (Anm. 23)
- 76 Vgl. Helmut Kuzmics/Karl Meirold-Mautner: *Regionale Arbeitsmarktstatistik und reale Beschäftigung*, Graz 1979. Die Leiter der Arbeitsämter in den ländlichen Bezirken, deren Leistung an der Arbeitslosenrate gemessen wird, haben ein Interesse daran, die Rate zu drücken, also möglichst viele Arbeitssuchende als „nicht arbeitswillig“ oder „nicht arbeitsfähig“ aus ihren Karteien zu eliminieren; den Referenten eines „großen“ Amtes ist die Arbeitslosenrate nicht zurechenbar, ihre Leistungsnachweise bestehen in der Anzahl betreuter Kunden, was ein Interesse an einer möglichst großen Zahl der Betreuten wachrufen muß.
- 77 Dies wurde auch von einer Minderheit der *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel* hinsichtlich einer Verknüpfung von Beförderung bzw. Besoldung mit sparsamer Mittelverwendung betont; die Mitglieder strichen hervor, daß die Honorierung der Einsparung finanzieller Mittel auf die Dauer zu Lasten der Zielerreichung gehen (bzw. einkommensschwächere Bevölkerungsschichten, besonders treffen) könne, da der Beschäftigte sich in dem ständigen Konflikt befände, entscheiden zu müssen, ob er mehr verdienen wolle und ob das verlangte Ziel auch erreicht sei.
- 78 Albert O. Hirschman: *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass. 1970
- 79 B. A. Weisbrod (Hg.): *The Voluntary Nonprofit Sector. An Economic Analysis*, Lexington, Mass. 1977
- 80 Windisch: Staatseingriffe in marktwirtschaftliche Ordnungen (Anm. 8), S. 310 f. nennt folgende Beispiele für den gewinnorientierten Privatsektor: Privatschulen und -kliniken, Wach- und Schließgesellschaften, private Paketzustellung; für den nonprofit-Sektor konfessionelle Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser.
- 81 Georg A. Akerlof: The Market for 'Lemons', in: *Quarterly Journal of Economics* (1970), S. 488 ff.
- 82 Vgl. u. a. Kenneth J. Arrow: Higher Education as a Filter, in: *Journal of Public Economics* (1973), 193 ff.; Joseph E. Stiglitz: The Theory of 'Screening', Education, and the Distribution of Income, in: *AER* (1975), S. 284 ff.
- 83 Heinz Hauser: Qualitätsinformationen und Marktstrukturen, in: *Kyklos* 32 (1979), S. 739–763, hier S. 740
- 84 Akerlof: The Market for 'Lemons' (Anm. 81), S. 489 f.
- 85 Es soll betont werden, daß diese Bedenken in jenen Fällen wegfallen, wenn nur die Finanzierung des Lebensunterhaltes während des Schul- oder Hochschulbesuchs über ein staatliches, beispielsweise je nach dem später erzielten Einkommen rückzahlbares Kreditsystem erfolgt; erst wenn damit auch Studiengebühren an rivalisierenden Bildungsstätten abgedeckt werden müßten, könnten sich die oben beschriebenen Probleme ergeben.

- 86 Dies würde bedeuten, daß es zu einer Marktaufteilung zwischen verschiedenen Qualitätskategorien kommt; ähnliche Fragen werden in der Diskussion um die Qualitätsinformation hinsichtlich der Markenbindung, der dauernden Geschäftsverbindung u. ä. angesprochen.
- 87 *Klaus-Dirk Henke*: Bestimmung und Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor – Ein Überblick, in: *WISU* 12/1978, S. 601–605
- 88 Vgl. zur Klärung des Begriffs Politikineffizienz, Politikversagen, Politikinkompatibilität *Leopold Kohn*: Effizienz des öffentlichen Sektors als Politikeffizienz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* (1978)
- 89 *James M. Buchanan*: Ethical Rules, Expected Values, and Large Numbers, in: *Ethics* 76 (1965), S. 1–13; *Ders.*: Markets, States, and the Extent of Morals, in: *American Economic Review* PP 68 (1978), S. 364–368
- 90 *Michael Taylor*: *Anarchy and Cooperation*, New York 1976; Vgl. *Dennis C. Mueller*: *Public Choice*, (Anm. 28), S. 15 ff.
- 91 Vgl. *Samuel H. Barnes/Max Kaase u. a.*: *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills 1979
- 92 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten (Anm. 40), S. 99