
Funktionen des öffentlichen Sektors — Anmerkungen zur gesellschaftspolitischen Diskussion

Ewald Nowotny

1. Zur gesellschaftspolitischen Einschätzung des öffentlichen Sektors

Wie für viele Bereiche der Nationalökonomie und der Sozialwissenschaften insgesamt muß man auch für die Finanzwissenschaft feststellen, daß von einem „linearen“ Fortschritt im optimistischen Sinn der Naturwissenschaften nur in wenigen Bereichen gesprochen werden kann. Die wissenschaftliche und auch die wirtschaftspolitische „Entwicklung“ ist eher durch Pendelbewegungen zwischen den stets gleichen Polen gekennzeichnet, wobei diese Bewegungen freilich bei jeder Diskussionsrunde gewisse Variationen aufweisen. So ist die finanzpolitische Diskussion historisch geprägt durch die Polarität zwischen einer „harmonistischen“ Sicht von Wirtschaft und Gesellschaft, deren „naturgesetzliches Gleichgewicht“ durch Staatseingriffe nur gestört würde und einer „konstruktivistischen“ Sicht, die den öffentlichen Sektor als Instrument der Wirtschafts- und Gesellschafts-Verbesserung einsetzen möchte. Konservative und/oder Skeptiker würden Verbesserung dabei unter Anführungszeichen setzen.

Diese Polarität findet sich schon bei den antiken Staatsphilosophen, sie charakterisiert die Konflikte zwischen Merkantilisten und der klassischen Nationalökonomie und sie beherrscht auch die gegenwärtige Diskussion um die Einschätzung und Entwicklung des öffentlichen Sektors. Die aktuelle Diskussion wird dabei geführt zwischen den Vertretern eines „keynesianisch orientierten Wohlfahrtsstaates“ einerseits, einer wiederbelebten liberalen Staatsauffassung andererseits, wozu schließlich als drittes, neues, Element Vertreter einer systemtheoretischen Sicht des öffentlichen Sektors hinzukommen. Nur aus

einer Darstellung und Wertung aller dieser prägenden Positionen erscheint es dabei möglich, ein annähernd problemadäquates Bild über die gegenwärtige Einschätzung der Rolle des öffentlichen Sektors in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik gewinnen zu können.

2. Die instrumental-reformistische Sicht des öffentlichen Sektors —

2.1 Grundelemente

Die geistesgeschichtlichen Strömungen, die hier als „instrumental-reformistischer“ Ansatz zusammengefaßt werden, sind in ihren Ausprägungen und wirtschaftspolitischen Aussagen weit heterogener als die insgesamt doch sehr einheitliche Linie, die der wirtschaftliche Liberalismus seit Adam Smith aufweist. Folgende einheitliche Grundelemente können jedoch zumindest für die modernen Vertreter dieser Richtung festgehalten werden:

- In Fortführung von Ideen, die letztlich auf die französische Aufklärung und deren Vorläufer zurückgehen, wird die menschliche Gesellschaft nicht nur als „natürlich gewachsen“ angesehen. Der Mensch sei vielmehr imstande und berufen, bewußt sein Schicksal und die Entwicklung der Gesellschaft zu beeinflussen und zu planen.
- Freiheit als menschlicher Grundwert bedeutet nicht nur die Abwendung von Zwang, sondern muß auch positiv die Möglichkeit enthalten, die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Menschen, die als prinzipiell gleichwertig zu betrachten sind, zu realisieren. Diese positiv verstandene Freiheit bedingt jedoch entsprechende materielle Voraussetzungen. Das bedeutet, daß ein gewisses Maß an Gleichheit eine Voraussetzung für eine nicht bloß formale Freiheit darstellt.
- Entgegen dem von einer utilitaristischen „kapitalistischen Ethik“ (Max Weber) geprägten Menschenbild der Klassik, das auf individuelle Nutzenmaximierung, die im wesentlichen als Einkommensmaximierung zu sehen ist, aufbaut, wird davon ausgegangen, daß der Mensch als soziales Wesen die Kooperation mit anderen und eine dauerhafte Sicherung seiner Existenz sucht. Neben dem Grundwert der Freiheit spielen daher auch die Werte der Solidarität und der Sicherheit eine wesentliche Rolle, wobei es als Aufgabe des öffentlichen Sektors gesehen wird, über eine bloße „Armen-Fürsorge“ hinaus insbesondere zur wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit des einzelnen beizutragen¹. Dies im Gegensatz zum klassischen Liberalismus, der sowohl von stärkerer Egalität wie von höherer Sicherheit ein Erlahmen der wirtschaftlichen Antriebskräfte erwartet².
- Entgegen der liberalen Vorstellung der „unsichtbaren Hand“ ist eine Übereinstimmung zwischen individueller Nutzenmaximierung und gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt in vielen Bereichen, insbe-

sondere wo es um Fragen der Markt- und Einkommensverteilung geht, nicht zu erwarten und auch empirisch nicht belegbar³. Es kann daher erforderlich sein, gesamtgesellschaftliche Interessen gegenüber Einzelinteressen abzuwägen und notfalls zu Lasten des Einzelinteresses durchzusetzen. Das gesamtgesellschaftliche Interesse ist dabei auf dem Weg der demokratischen Abstimmung zu ermitteln, wobei prinzipiell jedem mündigen Mitglied der Gesellschaft das gleiche Stimmrecht zuzubilligen ist.

- Die Frage, ob der Markt oder andere Formen der Wirtschaftssteuerung heranzuziehen sind, ist keine prinzipielle, sondern nach der jeweiligen Leistungsfähigkeit in bezug auf die gesamtgesellschaftlichen Ziele zu beantworten. In den Fällen, wo über Marktmechanismen keine gesellschaftspolitisch adäquaten Ergebnisse zu erzielen sind, was vor allem in bezug auf wirtschaftliche Stabilität und die Verteilung der Einkommen und Vermögen zu erwarten ist, hat daher insbesondere⁴ der Staat als Lenkungsmechanismus einzugreifen. Die ökonomische Funktion des öffentlichen Sektors ist demnach als die eines Instrumentes zum Erreichen gesamtgesellschaftlich erwünschter Zielsetzungen zu sehen.

Die aufgezeigten Grundprinzipien — Annahme eines „spezifisch gesamtgesellschaftlichen Interesses“ und Einsatz des Staates als Instrument zu dessen Realisierung — variieren in ihrer praktischen Anwendung selbstverständlich stark je nach den historischen Gegebenheiten und der analytischen Sicht des Wirtschaftsgeschehens. Die wichtigsten Unterschiede ergeben sich jedoch in der Frage nach der Ermittlung des „gesamtgesellschaftlichen Interesses“, wobei sich autoritäre Ansätze, wo diese Ermittlung auf Grund der „höheren Einsicht“ eines Einzelnen oder einer Gruppe erfolgt, und demokratische Verfahren gegenüberstehen. Waren der Merkantilismus und in gewisser Hinsicht auch die „Kathedersozialisten“ der Historischen Schule Vertreter eines mehr oder weniger aufgeklärten Absolutismus, so ist als die demokratische Form eines instrumental-reformistischen Ansatzes die Konzeption des „Wohlfahrtsstaates“ zu sehen.

Es gibt keine einheitliche Definition und Systematik dessen, was unter „Wohlfahrtsstaat“ zu verstehen ist. Es handelt sich hier vielmehr um ein System staatlicher Interventionen, das in einem historischen Prozeß über längere Zeiträume hinweg entstanden ist und in den einzelnen Staaten sehr unterschiedliche Akzente und Ausprägungen aufweist.

2.2 Die Konzeption des „Wohlfahrtsstaates“

In der Konzeption des „Wohlfahrtsstaates“, die insbesondere seit dem Zweiten Weltkrieg entstand⁵, spielt der aktive Einsatz des öffentlichen Sektors eine wesentliche — wenn auch nicht ausschließliche Rolle. Als wichtigste, miteinander eng verbundene Funktionen des öffentlichen Sektors sind dabei zu sehen:

- Staatliche Vollbeschäftigungspolitik: Der Arbeitsmarkt wird nicht als „Markt wie andere Märkte“ gesehen, sondern als von besonderen soziologischen und institutionellen Bedingungen geprägt, die auf die ungleiche Machtstellung der Marktteilnehmer zurückzuführen sind, sowie auf den Umstand, daß die Integration in den Arbeitsprozeß für den einzelnen nicht nur von ökonomischer, sondern auch von erheblicher soziologischer und psychologischer Bedeutung ist. Ein freies Wirken des Preissystems ist für den Arbeitsmarkt daher weder als erwünscht, noch, entsprechend den Analysen von Keynes, als wirkungsvoll zu betrachten. Daher hat der Staat die Aufgabe zu übernehmen, für einen hohen Stand der Beschäftigung zu sorgen⁶.
- Staatliche Umverteilungspolitik: Das egalitäre Motiv staatlicher Aktionen „liegt allen anderen staatlichen Eingriffen zugrunde und bestimmt ihren Umfang“⁷. Wenn die sich über einen „freien Marktmechanismus“ ergebende Verteilung der Einkommen und Lebenschancen von der Mehrheit der Bevölkerung als nicht gerecht empfunden wird, besteht in einem demokratischen Staatswesen die Legitimation, über den demokratisch bestimmten öffentlichen Sektor auf diese Verteilung korrigierend einzuwirken. „Die rationale Basis des Interesses der niedrigeren Einkommenschichten an staatlichen Interventionen ist darin zu suchen, daß in den westlichen Ländern mit ihrem fest etablierten Ideal des wirtschaftlich gerechten Ausgleichs heute eine größere Chance besteht, daß die Interessen der ärmeren Schichten besser gewahrt werden, wenn die Dinge nicht auf privater, sondern auf öffentlicher Ebene abgewickelt werden“⁸. Die staatlichen Eingriffe können dabei in verschiedener Abstufung erfolgen⁹: Als begrenzter nachträglicher sozialer Ausgleich (insbesondere über steuerpolitische Maßnahmen), als Herstellung von materieller Chancengleichheit (u. a. durch Maßnahmen der Bildungspolitik) oder auch als Sicherung absolut gleicher Mindestnormen für bestimmte elementare Bedürfnisse der Menschen (Wohnen, Versorgung im Krankheitsfall, „Volkspension“) ¹⁰. Die Befürworter des Wohlfahrtsstaates weisen dabei darauf hin, daß soziale und wirtschaftliche Reformen in Richtung größerer Gleichheit nicht nur vom Grundwert der „Gerechtigkeit“ her positiv zu beurteilen sind, sondern sich auch in einem engeren ökonomischen Sinn „produktiv“ auswirken: Denn „der Wohlfahrtsstaat hatte einen so mächtigen Einfluß auf die Freisetzung potentieller Produktivkräfte des Menschen, daß die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der armen Schichten in einem wirtschaftlich fortschrittlichen Lande im dynamischen Prozeß seiner allmählichen Realisierung vonstatten gehen konnte, ohne daß die Lebensbedingungen der meisten, die zunächst besser gestellt waren und die Reformen anfangs bezahlen mußten, verschlechtert wurden“ ¹¹.

- Soziale Sicherheit: Über den Aspekt der Umverteilung und „Fürsorge“ hinausgehend ist „Soziale Sicherheit“ ein „immaterielles Gut, . . . dessen Produktion weitgehend vom Staat zu übernehmen ist, weil dieser neben dem Inflationsschutz im Gegensatz zu privaten Versicherungsträgern eine fortlaufende Anpassung der Einkommen an die Produktivitätssteigerung garantieren und damit überhaupt erst das Grundbedürfnis sozialer Sicherheit befriedigen kann¹²“. Dieses umfassende Gut „sozialer Sicherheit“, das sich ja nicht nur auf einen absoluten, sondern auch auf einen relativen sozialen Status bezieht, ist dabei nicht nur von Bedeutung für niedrige Einkommensschichten, sondern gesellschaftlich umfassend anzubieten, wobei in gesamtgesellschaftlicher Betrachtung die Nachfrage sogar der nach einem superioren Gut entsprechen dürfte. Dafür würde die für die Budgets der meisten Staaten charakteristische überproportionale Ausweitung des Bereiches der sozialen Sicherheit bei wachsendem Realeinkommen sprechen, eine Entwicklung, die bei bloßem Abstellen auf den Aspekt „Armenfürsorge“ ja nicht verständlich wäre und von der darauf beruhenden traditionellen Sozialpolitik auch nicht erwartet wurde¹³.

2.3. Der Staat als Planungsinstanz

Die Planung und entsprechende Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens als wichtige Funktion des öffentlichen Sektors ergibt sich zunächst bereits aus der Notwendigkeit, zentrale Aktivitäten des „Wohlfahrtsstaates“ etwa im Bereich des Erziehungswesens, des Wohnungs- und des Sozialwesens wirtschaftlich abzusichern¹⁴. Eine umfassende Sicht der Planungsfunktion eröffnet sich aber, wenn man, wie insbesondere John Kenneth Galbraith, davon ausgeht, daß die moderne Industriegesellschaft dadurch charakterisiert wird, daß einem traditionellen „marktbestimmten“ Bereich von Gewerbe und Klein-Industrie ein dominierendes System von oligopolistischen Großunternehmen gegenüberstehen, die im Gegensatz zur Annahme einer „Konsumentensoeveränität“ die Nachfrage nach ihren Produkten selbst schaffen und planen. Im Gegensatz zur Planungskepsis des wirtschaftlichen Liberalismus zeigt Galbraith, daß wirtschaftliche Planung bereits ein umfassendes Faktum darstellt und „eine weitgehende Ausschaltung des freien Marktes und seine Ersetzung durch Planung die Voraussetzung für die wirtschaftlichen Errungenschaften des Industriesystems ist¹⁵“. Dieses „Industriesystem“ aber ist wieder „tatsächlich untrennbar mit dem Staat verbunden. Der ausgereifte Betrieb stellt ganz eindeutig einen Arm des Staates dar. Und der Staat ist in vieler Hinsicht ein Instrument des Industriesystems¹⁶“.

Entgegen der klassischen Gegenüberstellung von staatlicher und privater Wirtschaftstätigkeit sieht Galbraith damit das gegenwärtige System charakterisiert durch eine weitgehende Verschmelzung dieser

Bereiche, sowohl was die Absatzseite betrifft, wie auch die Struktur der Angebotsseite, wobei insbesondere der staatliche Einfluß auf die technologische Entwicklung (durch Forschungsförderung, Rüstungsausgaben und Risikotragung) von besonderer Bedeutung sei. Dieses Gesamtsystem werde gelenkt durch eine „Technostruktur“, eine Experten-Oligarchie, deren primäres Interesse die Erhaltung ihrer Autonomie gegenüber äußeren Einflüssen — seien es jetzt Wähler oder Aktionäre — bilde. Aus dieser Analyse ergeben sich für Galbraith hinsichtlich der künftigen Entwicklung zwei Konsequenzen: Zum einen ist eine umfassende Planung ökonomisch erforderlich, eine Planung, die bis zu einer de facto-„Verstaatlichung“ des „ausgereiften Betriebes“ führen werde. Andererseits aber sei es erforderlich, gegenüber den vom „Industriesystem“ aus seinem Eigeninteresse heraus forcierten Zielsetzungen eines rein materiell-quantitativen Wachstums durch politische Prozesse stärker die sozialen und qualitativen Aspekte der gesellschaftlichen Entwicklung zu betonen. Im Gegensatz etwa zu den Thesen des „Staatsmonopolistischen Kapitalismus“ ist Galbraith allerdings der Meinung, daß es möglich sei, bei entsprechender Verfechtung dieser qualitativen Entwicklungsziele eine Dominanz der demokratisch legitimierten politischen Institutionen für die Entwicklungsplanung einer Gesellschaft zu erreichen, wobei in dieser Planung „das Industriesystem dann wieder seinen natürlichen Platz als besonderer, autonomer Arm des Staates einnehmen würde“.

3. Die Position des Wirtschafts-Liberalismus

Die Gegenposition zur Konzeption des „Wohlfahrtsstaates“ ist die Sicht des wirtschaftlichen Liberalismus, bzw. in der direkteren Terminologie Milton Friedmans', des „Wettbewerbs-Kapitalismus“. Diese Position, die derzeit deutlich an publizistischer Resonanz gewinnt, knüpft direkt an das Paradigma der „klassischen“ Nationalökonomie, wonach ein System freier (d. h.: sich selbst überlassener) Märkte dazu führt, daß auf quasi naturgesetzliche Weise (A. Smith: „by the natural course of things“) die von Selbstinteresse und Gewinnsucht motivierten Handlungen der Einzelnen zum gesamtwirtschaftlich günstigsten Ergebnis führen. Die heute einflußreichsten Vertreter dieses Ansatzes sind Friedrich A. Hayek und Milton Friedman, denen eine große Zahl von Epigonen folgt.

Ausgangspunkt für Hayek ist die Sicht der Gesellschaft als einer „spontanen Ordnung“, entstanden zwar „aus menschlichem Handeln, aber nicht nach menschlichem Entwurf“¹⁷. Gesellschaftliche Erscheinungen sind demnach als evolutionäre, traditionsgeformte Phänomene zu interpretieren, nicht als Ergebnis rationaler Entwürfe. Angesichts der Bedeutung dieser „spontanen“, auf einer Unzahl nicht bewußter Informationen beruhender Ordnungen ist die Idee der rationalen Überschaubarkeit und Planbarkeit einer Gesellschaft ein „konstruktivistischer Irrtum“. Dies gelte insbesondere für den Versuch, „die

spontane Ordnung des Marktes durch eine zweckrationale Organisation“ zu ersetzen.

Von besonderer Bedeutung für die Einschätzung der Funktionen des öffentlichen Sektors ist dabei die Feststellung, daß es für den öffentlichen Sektor unzulässig, aber auch undurchführbar sei, auf die Einkommensverteilung im Sinne einer „sogenannten sozialen Gerechtigkeit“ einzuwirken¹⁸. Hayek gibt dafür folgende Gründe an: Der Versuch, soziale oder distributive Gerechtigkeit (i. S. des Abbaus von Unterschieden in der materiellen Position der Einzelnen) zu verwirklichen, führe zu einer Zerstörung der „persönlichen Freiheit“. Denn ein solcher Versuch bedeute, daß die „zweckunabhängige spontane Ordnung“ der Gesellschaft durch hoheitliche staatliche Eingriffe ersetzt werde, die auf ein bestimmtes — distributives — Ziel abstellen.

- Es gibt kein allgemeines Einverständnis über die relative Wichtigkeit der einzelnen Ziele einer staatlichen Politik, insbesondere hinsichtlich des Verteilungszieles.
- Eine „spontane Ordnung“, wie der Marktmechanismus, kann gar nicht „ungerecht“ sein, da niemand für das Ergebnis dieser quasi naturgesetzlichen Ordnung verantwortlich ist. „Gerechtigkeit“ ist nur als Kategorie individuellen Verhaltens, nicht als soziale Kategorie aufzufassen.
- Gegenüber der natürlichen, spontanen Ordnung der Gesellschaft eine unbeschränkte Machtsetzungs-Autorität der Volksvertretung, insbesondere die Macht der Mehrheit anzunehmen, ist ein konstruktivistischer Irrtum. Eine Einkommens-Umverteilung (z. B. durch progressive Besteuerung), bei der eine Mehrheit eine Minderheit gegen deren Willen belastet, stellt eine „willkürliche Diskriminierung“^{19a} dar.

Entsprechend der liberalen Tradition sieht auch Friedman als Zentralwert die Freiheit des Einzelnen. Diese Freiheit ist in seiner Sicht auf zweifache Weise unmittelbar verknüpft mit dem Wirtschaftssystem eines „Wettbewerbs-Kapitalismus“, d. h. einer „freien, auf privatem, Unternehmertum basierenden Marktwirtschaft“^{20a}. Zum einen wird die Freiheit, beliebige wirtschaftliche Vereinbarkeiten zu schließen, selbst als wichtige Komponente der Freiheit und damit als ein Ziel für sich gesehen. Zum anderen sei diese „wirtschaftliche Freiheit als unverzichtbarer Bestandteil bei der Erreichung politischer Freiheit“, da sie über den Marktmechanismus das Entstehen von Machtkonzentration verhinderte und eine freiwillige Kooperation der Individuen entsprechend deren jeweiliger individueller Nutzenvorstellung („Konsumenten- und Produzentensouveränität“) ermögliche. Sowohl als Ziel an sich, wie auch als Instrument für konfliktfreie Lösungen gesellschaftlicher Probleme sei daher in möglichst großem Ausmaß auf den anonymen Automatismus des Marktes zurückzugreifen, um die Zahl der Probleme, „die eine eindeutig politische Entscheidung und Einigung erfordern“, möglichst gering halten.

Der öffentliche Sektor ist demnach im wesentlichen auf die Erfüllung seiner Ordnungsfunktionen zu beschränken. Es wird zwar anerkannt, daß es Fälle gibt, wo der Marktmechanismus seine Allokationsfunktion nicht adäquat erfüllen kann und daher vielfach einer Intervention des öffentlichen Sektors erforderlich erscheint. Aber auch hier, wie etwa bei Monopolsituationen oder dem Auftreten externer Effekte²¹ geht Friedmann davon aus, daß in der Regel die Marktinsuffizienz gegenüber der staatlichen Intervention „das kleinere Übel ist“.

Soweit jedenfalls die technische Möglichkeit einer direkten, „preismäßigen“ Finanzierung gegeben ist, besteht keine Berechtigung mehr für eine Erstellung durch die öffentliche Hand. Denn wenn eine entsprechende Nachfrage besteht, werden in diesem Fall auch Privatunternehmen bereit und in der Lage sein, diese Leistungen zu erbringen. Als Beispiele für aus dieser Sicht ungerechtfertigte staatliche Aktivitäten nennt Friedmann u. a. den staatlichen Bau von Autobahnen (die durch private Maut-Straßen zu ersetzen wären) und den Betrieb der amerikanischen Nationalparks.

Weiters tritt Friedmann für eine „Reprivatisierung“ der „Erziehungsindustrie“ ein. Die Funktion des Staates läge insbesondere im höheren Schulwesen nur darin, allfällige „Unvollkommenheiten“ des Kapitalmarktes in bezug auf die Kreditfinanzierung von „Human-Investitionen“ zu korrigieren. Aus ähnlichen Überlegungen werden von Friedmann als „paternalistische“ Eingriffe des Staates der Bau oder die Förderung von Sozialwohnungen und ein staatliches System der Pensions- und Krankenversicherung abgelehnt. Aus Gründen der allokativen Effizienz wendet er sich schließlich unter anderem gegen staatliche Preisstützungen in der Landwirtschaft, gegen Mietkontrollen, Preisregulierungen — aber etwa auch gegen die Wehrpflicht, statt derer man ein zu (Arbeits-)Marktpreisen angeworbenes Berufsheer unterhalten sollte, wie es ja inzwischen in den USA verwirklicht wurde.

Das Prinzip der wirtschaftspolitischen Absenz des öffentlichen Sektors gilt neben dem allokativen Bereich bei Milton Friedman selbstverständlich auch für die Fragen der Stabilisierungspolitik und der Einkommensverteilung. Was letztere betrifft, können „die meisten Unterschiede an Status oder Wohlstand letztlich als Folge des Zufalls ausgelegt werden“, der als „Natur“-gegeben hinzunehmen ist. Insbesondere ist es unzulässig, daß eine Mehrheit eine Umverteilung zu Lasten einer wohlhabenden Minderheit ohne deren Zustimmung durchführt, da „niemand Richter in seinen eigenen Angelegenheiten sein dürfte“. D. h. analytisch: Da die individuellen Nutzen nicht vergleich- und abwägbare sind, ist nur auf die individuelle Nutzenmaximierung unter gegebenem institutionellen Rahmen, aber nicht auf eine darüber hinausgehende gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion abzustellen. Sofern jedoch Einhelligkeit besteht, bestehende Armut in gewissem Umfang durch staatliche Maßnahmen zu bekämpfen, so dürften diese

Maßnahmen nicht durch „paternalistische“ Realleistungen (z. B. verbilligte Wohnungen) oder durch marktstörende Eingriffe erfolgen, sondern nur durch direkte Geldzuwendungen, insbesondere in Form einer negativen Einkommenssteuer.

4. Staatsfunktionen in systemtheoretischer Sicht

In enger Verwandtschaft bzw. Weiterführung neo-marxistischer Ansätze zur Erfassung der Entwicklungstendenzen des öffentlichen Sektors²² stehen systemtheoretische Analysen, die speziell im deutschen Sprachraum zunehmend an Interesse gewinnen²³. Als grundlegend für die systemtheoretische Analyse der Funktionen des modernen Staates können die Ansätze von Claus Offe²⁴ und Jürgen Habermas²⁵ herangezogen werden. Das Gesamtsystem einer „spätkapitalistischen Gesellschaft“, die nicht mehr primär durch Klassenkonflikte, sondern durch die „funktionelle Unvereinbarkeit von Strukturen“ gekennzeichnet ist, ist nach diesen Analysen ableitbar in drei Subsysteme:

- Das ökonomische System: Der „Grundwiderspruch“ des Kapitalismus zwischen wachsender Vergesellschaftung der Produktion und ihrer privaten Aneignung führt hier zu permanenten ökonomischen Krisentendenzen. Durch die zunehmende Intervention des Staates werden diese Krisen jedoch weitgehend in den staatlichen Sektor „ausgelagert“ und haben damit nicht so sehr Konflikte zwischen Lohnarbeit und Kapital als vor allem Finanzkrisen des Staates, inflationäre Entwicklungen und eine wachsende Diskrepanz zwischen öffentlicher Armut und privatem Reichtum zur Folge.
- Das soziokulturelle System hat die Funktion, die „Massenloyalität“ für die spätkapitalistische Gesellschaft zu sichern.
- Das politisch-administrative System ist vom ökonomischen abhängig, muß jedoch gleichzeitig auch über eine gewisse Autonomie verfügen, um seine Steuerungsfunktion gegenüber dem ökonomischen System wahrnehmen zu können.

Die wirtschaftlichen Funktionen, die sich für den Staat demnach ergeben, bestehen vor allem in der Erbringung von Vorleistungen für die kapitalistische Produktion (Infrastruktur etc.), der Übernahme von externen Effekten und Folgekosten der kapitalistischen Produktion, einer gewissen sozialstaatlichen Mindestversorgung zur Sicherung der Massenloyalität und schließlich in der Kompensation und Steuerung der Krisen des ökonomischen Systems.

Dieses Krisenmanagement ist die Hauptfunktion des spätkapitalistischen Staates, eben diese Funktion sei aber längerfristig nicht erfüllbar. Grund dafür ist der „selbstblockierende Charakter staatlicher Steuerung“: Denn bei dem Versuch zu kompensieren gerät der Staat in die Gefahr, entweder „die Dominanz der Kapitalverhältnisse zu verletzen“ (d. h. direkte Einwirkungen auf Investitionsentscheidungen etc.) oder „die legitimatorischen und administrativen Funktionsvoraus-

setzungen staatlicher Steuerungskapazität zu unterminieren²⁶. Diese Folge könnte etwa eintreten bei der Erhöhung von Steuern oder dem Abbau von Sozialleistungen zur Behebung der durch die ökonomischen Krisentendenzen hervorgerufenen fiskalischen Krise. Aus einem solchen „Legitimationsentzug“, der entsteht, wenn die vom soziokulturellen System bestimmten Erwartungen nicht mehr systemkonform erfüllt werden können und nicht unmittelbar aus fiskalpolitischen Aspekten, ergeben sich dann die entscheidenden Grenzen für die Tätigkeit des Staates.

5. Ausblick: Jenseits des Wohlfahrtsstaates? Zur kritischen Überprüfung von Funktionen und Funktionserfüllung des öffentlichen Sektors.

5.1. Entwicklungsmechanik versus politische Steuerung

Aus den — hier notwendigerweise nur skizzenhaft — aufgezeigten Ansätzen ergeben sich sehr verschiedene Anschauungen bezüglich der Funktion des öffentlichen Sektors in einer modernen Industriegesellschaft. Welcher dieser Ansätze dabei am ehesten zur Erklärung der tatsächlichen Entwicklung und als Leitlinie für die künftige Gestaltung des öffentlichen Sektors geeignet ist, ist in wesentlichen Aspekten eine gesellschaftspolitische, wertgebundene Frage. Dies gilt insbesondere, wenn man, wie in diesem Beitrag abgeleitet, das verteilungspolitische Engagement im weitesten Sinn (also z. B. unter Einbeziehung einer Vollbeschäftigungs-Politik) als die Schlüsselstellung für die gesellschaftspolitische Einschätzung des öffentlichen Sektors betrachtet. Zwar gibt es gewisse „Mechanismen“, die unabhängig vom gesellschaftspolitischen System wirken, wie das Phänomen des „tertiären Preisverhaltens“ des öffentlichen Sektors²⁷ oder auch gewisse Mechanismen des politischen Prozesses, deren Einfluß z. B. die „Neue politische Ökonomie“²⁸ zu erfassen versucht.

Allein aber die Tatsache, daß die Staatsquoten international auch zwischen Staaten mit durchaus vergleichbarem ökonomischen Entwicklungsstand eine erhebliche Streuung aufweisen, spricht dafür, den „subjektiven“ gesellschaftspolitischen Faktoren jedenfalls für die „mittlere Frist“ die zentrale Bedeutung für die Entwicklung der Staatstätigkeit zuzuweisen. Für die „lange Frist“ freilich sind diese „subjektiven“, politischen Faktoren selbst wieder nicht unabhängig von der grundlegenden ökonomischen Entwicklung und der gesellschaftspolitischen Machtverteilung einer Gesellschaft zu sehen. Dies bedeutet, daß politisch bestimmte Systeme der Staatsaktivität durch grundlegende ökonomisch-gesellschaftspolitische Veränderungen dysfunktional und instabil werden können. Ein Beispiel dafür ist der historische Zusammenbruch des Wirtschafts-Liberalismus, hervorgerufen durch seine system-immanente Unfähigkeit zur Bewältigung des Verteilungsproblems.

Versucht man unter diesen Aspekten eine Bewertung der gesell-

schaftspolitischen Ansätze, die heute die Diskussion um die Entwicklung des öffentlichen Sektors bestimmen, so stellt das Gesellschaftsbild der Anhänger eines wirtschaftlichen Liberalismus in seiner Vorstellung einer „natürlichen“ Entwicklung zweifellos ein intellektuell faszinierendes Modell dar. In weiten Bereichen — und gerade in bezug auf die entsprechende Sicht des Staates — dürfte dieses Modell jedoch ein bloßes Gedankengebäude darstellen, das — zumeist unter heutigen Bedingungen²⁹ — nicht nur nicht existiert, sondern wohl auch gar nicht existieren kann, da es wesentliche soziale Phänomene der Gesellschaft unterschätzt oder ignoriert und deshalb eben keine stabile gesellschaftspolitische Lösung erwarten läßt.

Zu diesen sozialen Phänomenen gehören insbesondere die erhebliche Ungleichheit in wirtschaftlichen und sozialen Ausgangspositionen und das Phänomen der wirtschaftlichen und politischen Macht, die von den einzelnen Gruppen einer Gesellschaft eingesetzt wird, um ihre Verteilungsposition zu verbessern³⁰. Dabei führt es letztlich nur zur Verteidigung bestimmter Gruppen-Interessen, wenn die Bedeutung wirtschaftlicher Macht unterschätzt wird, der Einsatz politischer Macht — und damit in der Regel der Einsatz staatlicher Instrumente — jedoch als Bedrohung von Freiheit und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gesehen wird.

Zweifellos ist es ein Verdienst der Vertreter des modernen Wirtschaftsliberalismus, gegenüber einem zu großen Glauben an staatliche Steuerbarkeit zur Skepsis aufzurufen. Es heißt jedoch die sozialen Realitäten übersehen, wenn man meint, auf die soziale Ausgleichsfunktion des Staates — um die es hier ja direkt oder indirekt im wesentlichen geht — verzichten zu können und es ist mit den Grundgedanken einer Demokratie unvereinbar, wenn man ein allgemeines, gleiches Wahlrecht als Entscheidungsverfahren auch in Verteilungsfragen ablehnt oder in seiner Wirkung zumindest stark einschränken will³¹.

Auch gegen marxistische und system-analytische Ansätze kann in gewissem Umfang der Vorwurf erhoben werden (nur in anderer Richtung als der Liberalismus) von einer zu mechanistischen Sicht der Wirtschaft und damit der ökonomischen Funktion des öffentlichen Sektors auszugehen. Denn die Vorstellung, der Staat und sein Instrumentarium diene notwendigerweise nur dem Interesse der privaten Kapitalverwertung, dürfte wiederum die Möglichkeit unterschätzen, politische Macht „autonom“ auszuüben und einzusetzen und damit den Staat als wirtschafts- und sozialpolitisches Instrument demokratisch legitimer Entscheidungsträger einzusetzen.

5.2. Reformperspektiven des Wohlfahrtsstaates

Der instrumental-reformistischen Sicht des öffentlichen Sektors, die zu den verschiedenen Ausprägungen des Wohlfahrtsstaates geführt hat, kommt heute zweifellos die größte praktische Bedeutung für die

Analyse des öffentlichen Sektors zu. Angesichts des hohen Interventionsbedarfes einer in sich instabilen modernen Industriegesellschaft ist diese praktische Bedeutung auch für die Zukunft zu erwarten. Allerdings zeigen sich gerade mit der Ausweitung des Wohlfahrtsstaates auch erhebliche Probleme dieser Konzeption, von denen vor allem zwei von entscheidender Bedeutung sind:

- Ein steigendes Ausmaß von staatlichen Interventionen kann eine Zunahme bürokratischer Organisationsformen mit sich bringen. Dies ist in der Vergangenheit in der Regel auch eingetreten, wenn auch, wie gezeigt werden wird, nicht durchwegs unvermeidbar. Diese Bürokratisierungstendenz stellt einerseits ein gesellschaftspolitisches Problem dar, andererseits aber auch ein unmittelbar finanzwirtschaftliches, indem sie zu einer überproportionalen Ausweitung der Kosten des öffentlichen Sektors und damit zu wachsenden Steuerbelastungsquoten beiträgt³².
- Die bisherige Ausweitung des Wohlfahrtsstaates war eng verknüpft mit einem — bei längerfristiger Betrachtung — außergewöhnlich raschen wirtschaftlichen Wachstum. Eine nach vielen Anzeichen erwartbare tendenzielle Abschwächung dieses Wachstums würde unmittelbar zu erheblichen Finanzierungsproblemen des öffentlichen Sektors führen³³. Ebenso problematisch aber wäre eine „Wachstumspolitik um jeden Preis“, um den Wohlfahrtsstaat auszubauen und abzusichern. Denn es zeigt sich, daß ein bloßes Abstellen auf wirtschaftliches Wachstum unter Umständen neue Ungleichheiten und neue Probleme in der physischen und sozialen Umwelt schaffen kann, die dann wieder neue, kosten-intensive staatliche Interventionen erfordern.

Die aufgezeigten Probleme des modernen Wohlfahrtsstaates haben zu einer Reihe von Überlegungen geführt, wie diesen Problemen entsprochen werden könne, ohne die Errungenschaften des Wohlfahrtsstaates preiszugeben. Dabei zeichnet sich eine Symbiose von instrumental-reformistischen und demokratisch-liberalen Ansätzen ab, die im wesentlichen auf folgenden Aspekten aufbaut³⁴:

- Abgehen vom System einer auf maximales Wachstum mit nachträglicher Korrektur eingestellten Wirtschaft und stärkeres Abstellen auf qualitative gesellschaftspolitische Zielsetzungen. Eine solche „Ökonomie des Haushaltens“ würde ihre Entwicklung in stärkerem Maß öffentlichen, das heißt politischen Entscheidungen unterwerfen als eine auf Expansion eingestellte Ökonomie³⁵. Für den öffentlichen Sektor bedeutet dies ein zunehmendes Erfordernis für längerfristige Planung.
- Um zu vermeiden, daß ein größeres Gewicht längerfristiger Planungen zu einer Verstärkung „technokratischer“ und bürokratischer Faktoren führt, ist ein Ausbau der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in allen Bereichen vorzusehen³⁶. Dies würde tendenziell zu einer Verstärkung der unteren Ebenen gegenüber dem Zentralstaat führen, insbesondere zu einer stärkeren Bedeu-

tung der regionalen und lokalen Selbstverwaltung, aber auch der Wirtschaftsgruppen.

- Mit dem Ausbau der „demokratischen Selbststeuerungsmechanismen“ und der längerfristigen Planung würde es zu einer Abnahme direkter staatlicher Interventionen kommen. Insbesondere im wirtschaftlichen Bereich würde der Zentralstaat nur mehr beschränkt direkt auftreten, „sobald er die allgemeinen Regeln für jene weit verstreuten Aktivitäten aufgestellt und durch seine Politik die Vorbedingungen für die Zusammenarbeit und die Kollektivverhandlungen dahingehend beeinflußt hat, daß gerechte und für alle annehmbare Resultate erzielt werden, die dem im demokratischen Prozeß ermittelten politischen Willen der Bevölkerung entsprechen. . . Der Wohlfahrtsstaat von morgen hätte damit einen Gesellschaftstyp verwirklicht, der in vielen Grundelementen John Stuart Mill und alle früheren liberalen Philosophen, die vor über hundert Jahren lebten, tief befriedigt hätte, das heißt, wenn sie die Phantasie hätten aufbringen können, sich die letzten Folgen einer Entwicklung vorzustellen, deren erste Anfänge sie beobachteten ³⁷“.
- Ein geringerer finanzieller Interventionsbedarf durch den öffentlichen Sektor — und damit auch eine Verringerung der finanziellen Abhängigkeit des Wohlfahrtsstaates von hohen Wachstumsraten der Wirtschaft — kann auch dadurch erreicht werden, daß die Funktionen des öffentlichen Sektors weniger „ausgaben-intensiv“ erfüllt werden als bisher³⁸. Das kann erreicht werden durch verstärktes ex ante-Abstellen auf Ursachen der Ausgabenentstehung, an Stelle nachträglicher Sanierung³⁹. Ein anderer Aspekt ist der verstärkte Einsatz von administrativen Regelungen an Stelle direkter staatlicher Ausgaben⁴⁰. Schließlich bestehen in manchen Bereichen, insbesondere im Bereich der sozialen Wohlfahrt, des Gesundheits- und z. T. des Erziehungswesens Möglichkeiten einer verstärkten „gesellschaftlichen Selbstorganisation“ zur Erfüllung entsprechender öffentlicher Funktionen⁴¹. Eine solche gesellschaftliche Selbstorganisation öffentlicher Aufgabenerfüllung besteht darin, daß eine größere Zahl von Individuen, Haushalten, Familien organisiert nach nachbarschaftlichen Kriterien (etwa auf Quartierbasis) oder nach Aufgaben (etwa Gruppen von Eltern mit behinderten Kindern), in Kooperation mit den staatlichen, kommunalen, sozialbürokratischen Stellen einen Teil der Betreuungsaufgaben übernehmen⁴².

Zwar dürfte der derzeitige soziologisch-psychologische Spielraum für solche Lösungen an sehr enge Grenzen stoßen, solange der Anspruch der Freiwilligkeit gewahrt bleibt. Die Entwicklung speziell in bezug auf weitere Arbeitszeitverkürzungen könnte jedoch solche Kooperationslösungen sowohl begünstigen wie auch ökonomisch dringlicher erscheinen lassen. Geht man, etwa in Entsprechung zu Dahrendorfs' Vorschlag eines „Sozialjahres“, dagegen ab vom Prinzip der Freiwillig-

keit, so würde es sich ökonomisch gesehen nur um eine Rückkehr zu Real- statt Geldleistungen an den Staat handeln, was rein allokativ wohl mit ökonomischen Effizienzverlusten verbunden wäre. Auf der anderen Seite könnten mit einem solchen Programm, bei zweckmäßiger Ausgestaltung, nicht unerhebliche positive psychologische und soziologische Effekte verbunden sein, wenn es zu einer Erweiterung des Erfahrungshorizontes der Beteiligten und damit zu einer Verringerung der nach wie vor starken sozialen und regionalen Aufspaltung unserer Gesellschaft führt.

Ob, wie und wann die aufgezeigten Perspektiven einer Weiterentwicklung des „Wohlfahrtsstaates“ realisiert werden, läßt sich derzeit im einzelnen nicht abschätzen. Im Augenblick ist die finanzpolitische Diskussion zunehmend beeinflusst von starken konservativ-liberalen Tendenzen, die von Einzelproblemen der Steuerstruktur ausgehend letztlich auf eine Rückführung des verteilungspolitischen Ansatzes des öffentlichen Sektors abzielen⁴³. Teilweise liegen dieser konservativen Tendenz zweifellos Anpassungsprobleme an eine Periode längerfristig niedrigerer Wachstumsraten zugrunde, teilweise dürfte es sich um bewußte Versuche handeln, gesellschaftspolitische Machtpositionen unter dem Druck wirtschaftlicher Krisenerscheinungen abzusichern, bzw. wieder zu erobern⁴⁴.

Schließlich ist auch nicht zu übersehen, daß die lange Phase sozialer Ruhe in vielen Industriestaaten vergessen ließ, daß eben diese Ruhe auf einer aktiven Umverteilungspolitik im umfassenden Sinne des „Wohlfahrtsstaates“ aufbaute und von ihr bedingt war und ist. Versuche, diese Umverteilungspolitik im weitesten Sinn, deren gesamtwirtschaftlicher Effekt ja eher defensiv und keineswegs einschneidend war, einzuschränken, würden daher — so wie in der Vergangenheit — zweifellos zu einer schwerwiegenden Instabilität des wirtschaftlichen und sozialen Systems führen. Wenn es auch zeitweise manche politische Tendenzen in diese Richtung gibt, so erscheint es dennoch über längere Sicht als sehr unwahrscheinlich, daß es zu einer Einschränkung der wirtschaftlichen und sozialen Funktionen, die der öffentliche Sektor in einer modernen Gesellschaft zu übernehmen hat, kommt. Wohl aber ist zu erwarten, daß die Art, wie diese Funktionen erfüllt werden, bedeutenden Wandlungen unterworfen sein kann, mit entsprechenden Auswirkungen auf Einsatzformen und Möglichkeiten des finanzpolitischen Instrumentariums⁴⁵.

ANMERKUNGEN

- 1 Viele Psychologen sehen dabei Sicherheit als das wichtigste menschliche Bedürfnis nach Abdeckung der physiologischen Grundbedürfnisse. Vgl. A. Maslov, *Motivation and Personality*, New York, 2nd ed., 1970.
- 2 So sieht etwa M. Friedman das Wirtschaftsleben in wesentlichen Aspekten als Lotterie, die sehr unterschiedliche Gewinnchancen aufweisen muß, um eine Teilnahme reizvoll zu machen (M. Friedman, *Kapitalismus und Freiheit*, Stuttgart 1971, S. 209 ff.). Zu diesem Vergleich ist freilich anzumerken, daß es nur gilt, wenn in dieser „Lotterie“ gleiche Ausgangsvoraussetzungen für alle Teilnehmer bestehen.
- 3 Vgl. dazu auch die Diskussion des „Gefangenen-Dilemmas“, u. a. bei E. Matzner, *Schwachstellen unseres Wirtschaftssystems: Die öffentlichen Finanzen*, in: IFIP, Hrsg., *Staatsfunktionen, Staatsanteil und sozioökonomische Stabilität*, Wien 1976, S. 111 f.
- 4 Aber nicht ausschließlich: Es gibt ganz oder teilweise neben staatlicher Allokation auch den Bereich freiwilliger, altruistischer Kooperation. Auf diesem Prinzip beruht z. B. die Organisation des Blutspende-Wesens in den meisten europäischen Staaten, im Gegensatz zur entsprechenden (weniger effizienten!) privatwirtschaftlichen Regelung in den USA. Siehe: R. M. Titmuss, *The Gift Relationship — From Human Blood to Social Policy*, London 1970.
- 5 Bahnbrechend waren hier insbesondere die Entwicklungen in Schweden und Großbritannien. Vgl. u. a. N. Furniss, T. Tilton, *The Case for the Welfare State*, Bloomington, 1977. Wesentliche Vorläufer sind jedoch die unter dem Einfluß der „Kathedersozialisten“ begonnenen sozialpolitischen Maßnahmen in Deutschland und die umfangreichen sozialen Dienste, wie sie u. a. von sozialdemokratischen Stadtverwaltungen (z. B. in Wien) in der Zwischenkriegszeit eingeführt worden waren.
- 6 Grundlegend dafür der „Beveridge-Report“: W. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, London 1944.
- 7 M. Myrdal, *Jenseits des Wohlfahrtsstaates*, Stuttgart 1961, S. 29.
- 8 G. Myrdal, a. a. O., S. 29.
- 9 Als umfassendes, konkretes Konzept für einen „fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaat“ siehe W. Menningen, Hrsg., *Ungleichheit im Wohlfahrtsstaat — der Alva Myrdal-Report*. Rororo-Aktuell, Reinbek bei Hamburg 1971.
- 10 Vgl. dazu: E. Nowotny, *Ökonomische Gleichheit als Ziel der Wirtschaftspolitik*, in: *Österr. Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 1, 1975.
- 11 G. Myrdal, a. a. O., S. 128.
- 12 H. Riese, *Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik*, Reinbek b. Hamburg, 1975.
- 13 Vgl. D. Schäfer, *Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung*. Frankfurt 1966, S. 91 ff.
- 14 G. Myrdal, a. a. O., S. 50 ff.
- 15 J. K. Galbraith, *Die moderne Industriegesellschaft*, München 1968, S. 393.
- 16 J. K. Galbraith, a. a. O., S. 332.
- 17 Die wörtlichen Zitate stammen, sofern nicht anders angegeben, aus: F. A. v. Hayek, *Die Irrtümer des Konstruktivismus*, Tübingen 1975.
- 18 Siehe in diesem Sinn auch: F. Machlup, *Liberalism and the Choice of Freedoms*, in: E. Streissler, Ed., *Roads to Freedom, Essays in Honour of Friedrich A. Hayek*. London, 1969, S. 122 ff.
- 19 F. A. v. Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen 1971, S. 398 (Abschnitt: Besteuerung und Umverteilung).
- 20 Alle folgenden Zitate, wenn nicht anders vermerkt, sind entnommen aus: Milton Friedman, *Kapitalismus und Freiheit*, Stuttgart 1971.
- 21 Wir haben es hier bei Friedman mit einem schönen Beispiel von „Politik durch Terminologie“ zu tun: Während einige Ökonomen (z. B. K. W. Knapp, *Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft*, Tübingen 1958) aus dem umfassenden und bei dezentralisierten Entscheidungsverhältnissen immanenten Auftreten „externer“

Effekte ableiten, daß ein Marktsystem prinzipiell nicht in der Lage ist, eine effiziente Allokation zu gewährleisten, verwenden Friedman, wie auch Hayek, die diesem Aspekt keine besondere Bedeutung zubilligen wollen, durchaus den verharmlosenden Ausdruck „Nachbarschafts-Effekte“.

- 22 Vgl. z. B. Elmar Altvater, Zu einigen Problemen des „Krisenmanagement“ in der kapitalistischen Gesellschaft. In: M. Jänicke, Hrsg., Herrschaft und Krise, Opladen 1973; James O'Connor, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt 1974; Margaret Wirth, Kapitalismustheorien in der DDR. Frankfurt 1972.
- 23 Vgl. z. B. die Beiträge in R. R. Grauhan, R. Hickel, Hrsg., Krise des Steuerstaates? Leviathan, Sonderheft 1/1978.
- 24 C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt 1972. C. Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In: H. P. Widmaier, Hrsg., Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt 1974.
- 25 J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt 1973.
- 26 C. Offe, „Krisen des Krisenmanagement“: Elemente einer politischen Krisentheorie. In: M. Jänicke, Hrsg., Herrschaft und Krise, Opladen 1973.
- 27 Vgl. dazu z. B. W. Vogt, Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems, in: Leviathan 2/1973 und die anschließende Diskussion.
- 28 Für einen Überblick siehe: B. S. Frey, Moderne Politische Ökonomie, 1977.
- 29 Für die Vergangenheit siehe: E. Streissler, Preisgesteuerte Wirtschaft — Preisgesteuerte Gesellschaft. Mitteilungen der List-Gesellschaft, 8, 1973.
- 30 Siehe dazu u. a.: E. Nowotny, Zur „Macht-Losigkeit“ der Wirtschaftswissenschaft — über einige Ursachen und Wirkungen. In: K. Laski, E. Matzner, E. Nowotny, Hrsg., Festschrift K. W. Rothschild — J. Steindl, Berlin 1979.
- 31 In diesem Sinn prinzipiell F. A. von Hayek, Die Verfassung der Freiheit, S. 406 ff. Als praktische politische Aktion vgl. in den USA die Bemühungen des von M. Friedman mitbegründeten National Tax Limitation Committee um verfassungsrechtliche Ausgaben-, bzw. Besteuerungsgrenzen. Solche Begrenzungen würden bedeuten, daß für höhere Staatsaktivitäten qualifizierte Abstimmungserfordernisse nötig sind, d. h. daß dann die Stimme desjenigen, der gegen höhere Staatsaktivitäten ist, „wirkungsvoller“ wäre als die Stimme eines Wählers, der für höhere staatliche Aktivitäten im Allokations- und insbesondere im Distributionsbereich eintritt. De facto würde dies eine qualifizierte Bevorzugung der „Minderheiten“ der Reichen einer Gesellschaft bedeuten.
- 32 T. Guldemann, Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates, München 1976, S. 81 ff.
- 33 Vgl. dazu E. Nowotny, Zur politischen Ökonomie der öffentlichen Verschuldung, in: E. Nowotny, Hrsg., Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979.
- 34 Vgl. dazu etwa von der liberalen Tradition herkommend R. Dahrendorf, Die neue Freiheit. München 1975; von instrumental-reformistischen Ansätzen ausgehend: G. Myrdal, Jenseits des Wohlfahrtsstaates, a. a. O.; E. Matzner, Wohlfahrtsstaat und Wirtschaftskrise, Reinbek b. Hamburg, 1978.
- 35 R. Dahrendorf, a. a. O., S. 131.
- 36 Zur konstitutiven Bedeutung erweiterter „Partizipation“ für die Weiterentwicklung des Wohlfahrtsstaates siehe H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Zur Theorie politischer Güter, Reinbek bei Hamburg 1976, S. 168 ff.
- 37 G. Myrdal, a. a. O., S. 75.
- 38 Vgl. H. Zimmermann, Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv, Bd. 32, 1973.
- 39 Z. B. ex ante Verringerung des Bedarfs an privaten Transportmitteln durch entsprechende Stadtplanung und Ausgestaltung der öffentlichen Transportmittel an Stelle einer nachträglichen (vorübergehenden) Behebung von Verkehrsproblemen durch aufwendige Straßenbauten, Stadtautobahnen etc.
- 40 Z. B. im Bereich des Umweltschutzes: Verbote, Gebote oder auch steuerpolitische Lösungen an Stelle, bzw. neben Formen der nachträglichen Sanierung, dem direkten öffentlichen Betrieb von Kläranlagen und anderen. Vgl. dazu u. a. E. Nowotny, Wirtschaftspolitik und Umweltschutz, Freiburg 1974.

- 41 Vgl. E. Nankohe, H. Nokielski, T. Beine, Neue Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung, Göttingen 1975. Vgl. auch den Vorschlag eines „Sozialjahres“ bei R. Dahrendorf, a. a. O., S. 149.
- 42 E. Matzner, a. a. O., S. 173.
- 43 Siehe dazu E. Nowotny, Die öffentlichen Finanzen — Symptom einer Gesellschaftskrise? in: Die Zukunft, 1/1979.
- 44 Vgl. M. Kalecki, Politische Theorie der Vollbeschäftigung, u. a. in: B. S. Frey, W. Meißner, Hrsg., Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie, Frankfurt 1974.
- 45 Zu mehr „technischen“ Aspekten dieser Entwicklungen siehe u. a.: E. Nowotny, Mittelfristige Entwicklungsperspektiven des öffentlichen Sektors — Überlegungen aus institutionalistischer Sicht, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 3. Jg., 1977.