
Der Staat heute: Marktversagen und die Voraussetzungen öffentlicher Handlungsfähigkeit

Richard Sturn¹

1. Marktversagen und Staatsversagen

Angesichts der Covid-19-Krise, des Klimawandels und der digitalen Transformation steht die Wirtschaftspolitik heute vor einer Reihe von Herausforderungen, die „groß“ zu nennen eine Untertreibung ist (vgl. Summers 2020). Sie steht auch schon länger vor einem überwunden geglaubten Grundproblem, das den Umgang mit diesen Herausforderungen erschwert und in Ausrichtung und Instrumentarium verzerrt: Gemeint sind gravierende Defizite im Verständnis dessen, was „der Staat“² leisten kann und soll – und was nicht. Dies leistet systematischen Mängeln im Profil der Staatstätigkeit Vorschub, die Thema des vorliegenden Artikels sind. Mit diesen Defiziten dürfte auch die mitunter nur bedingte Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen zusammenhängen – und die fallweise das Handwerk der Krisenbekämpfung betreffenden Kompetenzlücken auf der Ebene des politischen Führungspersonals in vielen Ländern. Insgesamt ist ein Paradoxon zu diagnostizieren: Noch nie gab es so viele und so gute Forschungen, die einzelne *policies* und ihre Effekte analysieren. Zugleich klaffte selten eine größere Lücke zwischen dem, was Politik tatsächlich schafft, und dem, was möglich wäre, sprich: den sich durchsetzenden Politikangeboten und jener Politik, die für einen zukunftsweisenden Umgang mit Problemen und Chancen aktueller Prozesse sozioökonomischen Wandels – oder auch „nur“ zur Krisenbekämpfung – notwendig wäre.

Obwohl sie in bestimmten Richtungen und in bestimmten Ländern zuerst und mit besonderer Wucht in Erscheinung traten, sind diese Defizite nicht auf diese Herkunftskontexte beschränkt. Sie sind international vielfach

¹ Für wertvolle Hinweise danke ich Rudi Dujmovits, Lukas Starchl, dem WuG-Lektorat und zwei anonymen GutachterInnen.

² Der Begriff „Staat“ steht im Folgenden als Kürzel für einen modernen öffentlichen Sektor, dessen Handeln als Agentur des öffentlichen Interesses durch politische Accountability-Mechanismen gestützt wird. Auf die Frage zweckmäßigen föderalen Stufenbaus bis hin zur EU (zur Polyzentralität vgl. z.B. Ostrom 1973) gehe ich nur indirekt im Rahmen der Kritik am statischen Staatsverständnis ein.

zum *Mainstream*, ja zum *Commonsense*, geworden. Viel mehr als ein strikter Marktfundamentalismus, der jedenfalls in großen Teilen Europas in Wirklichkeit immer auf recht enge Zirkel begrenzt war und der zudem durch die Finanzkrise 2007/8ff erschüttert wurde (Pantelic und Sturn 2018), ist es letztlich ein Mix aus massiven Defiziten im Staatsverständnis, der weit über wirtschaftswissenschaftliche Diskurse hinaus eine robuste Hegemonie entwickelte.³

Dies hängt auch damit zusammen, dass diese Defizite nur zum Teil die Kehrseite unsinniger marktfundamentalistischer Ideologien darstellen. Zum Teil folgen sie einer inneren Logik, die über weite Strecken aus nachvollziehbaren Antworten auf echte Herausforderungen entstand. In seinem „The End of Laissez-faire“ suchte John Maynard Keynes (1931, 317) nach Kriterien, um die „Agenda“ des öffentlichen Sektors von der „Non-Agenda“ zu unterscheiden: „We must aim at separating those services which are *technically social* from those which are *technically individual*. The most important *Agenda* of the State relate not to those activities which private individuals are already fulfilling, but to those functions which fall outside the sphere of the individual, to those decisions which are made by *no one* if the State does not make them.“ Genau dies leistet die nicht nur in der akademischen Ökonomik verbreitete Marktversagenstheorie in übersichtlicher und schlüssiger Weise. Der Boden für die seit Jahrzehnten ebenso zum *Mainstream* gehörende Staatsversagenstheorie wiederum wurde durch eklatante polit-ökonomische Leerstellen in dieser Marktversagenstheorie bereitet.

Das Problem kann so umschrieben werden: Falsche, zumindest aber sehr einseitige Schlussfolgerungen werden aus didaktisch ansprechenden, interessanten und teils auch praktisch brauchbaren Theorien gezogen. Weshalb ist das so und wie ist es zu korrigieren? Mariana Mazzucato (2013; 2019) hat für den Bereich Industrie- und Innovationspolitik Verengungen aufgezeigt, die mit der gängigen Marktversagenstheorie verbunden sind – und deren Folgen durch die übliche Staatsversagenstheorie eher verschlimmert werden. Sie argumentiert, dass sich daraus ungünstige Effekte für staatliche Handlungsfähigkeit in Zukunftsfragen ergeben.

Das allokativen Marktversagen ist statisch und wird an der Logik einzelner („fehlender“ oder „falsch bepreister“) Märkte oder mangelnden Wettbewerbs festgemacht. Dieses Verständnis von Marktversagen hat die Tendenz, den Staat auf die Rolle als Lückenbüsser oder Marktsurrogat zu fixieren. Die Instrumente, die hierbei idealerweise zum Einsatz gelangen, werden dabei logischerweise von diesen Lücken und Surrogatfunktionen

³ Jener „Neoliberalismus“, dessen Überleben nach der Finanzkrise Colin Crouch (2011) „strange“ fand, ist eine Summe von Fehlern im Staatsverständnis. Diskreditierung des Marktfundamentalismus entzieht diesen Fehlern nicht zwingend ihre Wirkmächtigkeit.

ausgehend gedacht. Dies ist keineswegs per se unsinnig. So gibt die Marktversagenstheorie gute Gründe für die staatliche Finanzierung von Grundlagenforschung, welche die Eigenschaften eines reinen öffentlichen Guts hat und die daher privatwirtschaftlich nicht oder nicht ausreichend finanziert wird. Am Beispiel von Mazzucatos (2013; 2019) kritischer Betrachtung der Schnittstellen öffentlich-privat in Innovationssystemen sehen wir aber, dass eine zu enge, statische Eingrenzung des staatlichen Handlungsportfolios gravierende Nachteile hat: Diese Eingrenzung geht mit einer privatwirtschaftlichen, oft monopolistisch verzerrten Kontrolle über entsprechende Leistungsprozesse und einer einseitigen Appropriation anfallender Renten einher, was in der Folge gravierende Macht- und Verteilungsprobleme aufwirft (vgl. Zingales 2017). Anders gesagt, es kommt zu impliziten Formen von Private-Public-Partnership (PPP) i.w.S., die für den öffentlichen Sektor langfristig wenig vorteilhaft sind, seine Handlungsfähigkeit schwächen und zudem zur Verteilungspolarisierung beitragen.

Möglicherweise entpuppt sich die zum Zeitpunkt der Finalisierung dieses Artikels aktuelle Covid-19-Impfstoffbeschaffung als folgenreiches Paradebeispiel hierfür: Zunächst scheint, dass der öffentliche Sektor (bzw. die EU) dafür gleich dreimal bezahlt, nämlich in Form von Subventionen für F&E, für den Ankauf selbst benötigter Impfdosen und für humanitär und epidemiologisch gebotene Unterstützung armer Länder bei der Impfstoffversorgung. Wirkliches Staatsversagen entsteht aber durch die Beschränkung des öffentlichen Sektors auf Finanzierung und Impfstoffverteilung: Finanzierungsarrangements wurden nicht durch ausreichende/rechtzeitige öffentliche Koordination übergreifender Impfstrategien ergänzt, die strategische Verantwortung für Produktions- und Lieferkapazitäten einschließt. Dabei liegt es auf der Hand, dass private Firmen (so innovations-tüchtig sie auch sein mögen) in einer solchen Situation wenig Anreize haben, Ausbau und Nutzungsoptimierung von Produktionskapazitäten so voranzubringen, dass sich die sozialen Vorteile der neuen Produkte (Impfstoffe) in der Pandemiebekämpfung optimal entfalten.⁴ Im Selbstlob aus Kreisen der EU-Kommission, sie habe im Gegensatz zu den Impf-Vorreitern bei der Covid-Impfstoffbeschaffung „Haftungsübernahmen“ vermieden, steckt die aus kleinteiligem Denken entstehende Illusion, dies relativiere die politische Verantwortung für die kollektiven Pandemie-Folgen. Das Mitte Februar 2021 verkündete HERA-Programm der EU könnte

⁴ https://static.uni-graz.at/fileadmin/sowi-zentren/Schumpeter-Centre/GSC_Discussion_Paper/22_Sturm_2020.pdf (letzter Zugriff am 19.2.2021). Die strukturellen Anreize privater Pharmafirmen zeigten sich u.a. vor Covid-19 in deren Bargaining mit CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovation), welches zu einer Aufweichung gemeinwohlorientierter Rahmenbedingungen ihrer Teilnahme an CEPI-Programmen führte.

indes von einem wachsenden Problembewusstsein in puncto Optimierungsbedarf in den Schnittstellen zeugen.

Insgesamt zeichnen sich in der digitalen und postfossilen Transformation in großem Stil Geschäftsmodelle ab, deren Dynamik vornehmlich der strategischen Nutzung staatlicher Regulierung, steuerfinanzierter Ausschreibungen bzw. staatlich kreierter Quasi-Märkte geschuldet ist.⁵ Engführungen in der Eingrenzung von Staatstätigkeit bewirken ein Missverhältnis von Finanzierung, strategischer Koordination und letztlich unvermeidbarer politischer Verantwortung. Mazzucatos (2019, 265) Diagnose eines *circulus vitiosus*, in dem staatliches Handeln unter diesen Voraussetzungen gefangen ist, fasst dies pointiert zusammen: „ironically, this produces exactly the type of government that the critics like to bash: weak (...), but open to capture“. Damit wird im Übrigen angedeutet, dass der Erfolg bestimmter politischer Geschäftsmodelle darauf beruht, die Bedingungen dieses *circulus vitiosus* zu schaffen bzw. aufrechtzuerhalten – was dessen Zähigkeit miterklärt.

Gerade anhand der digitalen Transformation zeigt sich, dass Keynes' im Grunde marktversagenstheoretische Verknüpfung von Staatsagenda mit dem, „was Private nicht machen“, zu kurz greift. Ob intendiert oder nicht, sind die übergreifenden Resultate privatwirtschaftlicher Dispositionen und Kalküle oft „technically social“, weil sie alle betreffen und sich ihnen niemand entziehen kann: Man denke an die Entwicklungen im Bereich digitaler Monopole und Plattformen mit ausgeprägten Netzwerk-Externalitäten und Lock-ins. Wenn somit private Kalküle für übergreifend wirksame Standards und Regeln bestimmend werden, erlangen sie eine „politische“ Dimension, deren mögliche Problematik Zingales' „political theory of the firm“ gut analysiert. Am Beispiel der von Mazzucato untersuchten Innovationsprozesse wird deutlich, dass die Reichweite von „Technically social“-Aspekten in Wirklichkeit viel größer ist als der Bereich nicht-rivaler und schwer ausschließbarer Grundlagenforschung⁶. Mazzucato schließt daraus, dass einem agileren, mehr „unternehmerischen“ öffentlichen Sektor angesichts dieser gesellschaftlichen Dimension eine weiterreichende strategische Rolle zukommen müsste, zumal er sich am Ende der Verantwortung nicht entziehen kann. Nicht nur, aber besonders anhand der Regulierung digitaler Monopole sehen wir überdies weltweit die Probleme der

⁵ Zum Konzept der Quasi-Märkte und deren Problemen vgl. Lowery (1998). Eine ironische und gleichzeitig folgerichtige Spiegelung der von Mazzucato skizzierten strategischen Asymmetrien in den Schnittstellen öffentlich-privat ist der ideologisch überschießende Individualismus mancher privatunternehmerischer ProtagonistInnen dieser Geschäftsmodelle wie Elon Musk.

⁶ Innovationssysteme funktionieren immer weniger wie eine Einbahnstraße: *Grundlagenforschung* → *angewandte Forschung* → *technologische Entwicklung* → marktfähige Innovationen, sondern sind von komplexen Rückkopplungen geprägt.

öffentlichen Sektoren mit hergebrachten Politikansätzen: Die im Kontext digitaler Monopole entstehenden Probleme sind (auch bei besserer internationaler Koordination im Vergleich zum Ist-Zustand) schwerlich durch klassische Regulierungs- und Wettbewerbspolitik⁷ einerseits und Besteuerung von Monopolrenten andererseits zureichend zu adressieren.

Die von Mazzucato aufgezeigten Probleme sind indes nur die Spitze des Eisbergs. Um deren strukturelle Ursachen herauszuarbeiten, ist eine umfassende Betrachtung der Schnittstellen öffentlich-privat vonnöten, angefangen beim rechtlichen Rahmen (vgl. Fuchs et al. 2015–2019) über anreiz- und kontrakttheoretische Analysen bis zur Staatsfinanzierung (Sturn 2020a). Die Fallstricke einer Fokussierung auf möglichst eng umgrenzte *Marktfehler* zeigen sich analog bei anderen Marktversagenstypen, wie im dritten Abschnitt skizziert wird. Zuvor wird im zweiten Abschnitt ein Missverständnis ausgeräumt, das eine Argumentation à la Mazzucato in sich bergen könnte: Es wird dargelegt, weshalb das Grundproblem gerade *nicht* im gut nachvollziehbaren und praktisch unentbehrlichen Streben nach möglichst präzisen Kriterien für Staatsfunktionen besteht, sondern in einer Quasi-Staatstheorie, die implizit unterstellt, der Staat könne in einer Marktwirtschaft nichts anderes sein als ein Sammelsurium punktueller „Eingriffe“ in „versagende“ Märkte. Die Marktversagenstheorie ist durchaus brauchbar, soweit sie reicht, aber sie leistet einem verkürzten Staatsverständnis Vorschub, das den heuristischen und praktischen Wert ihrer Gliederungen und Präzisierungen mindert oder gar pervertiert. Dabei lassen sich zwei miteinander zusammenhängende Grundfehler unterscheiden: Der eine betrifft den systemischen Zusammenhang von Privatwirtschaft und öffentlicher Wirtschaft bzw. Markt und Staat in einem sich ausdifferenzierenden, arbeitsteiligen Institutionensystem. Der andere betrifft die polit-ökonomische Ebene der Entscheidungsprozesse in Staat und Markt.

2. Politische Ökonomik der öffentlichen Wirtschaft: zwei Grundfehler

Staatsaufgaben und staatliches Handeln werden in der Marktversagenstheorie primär ausgehend vom Markt gedacht. Referenzpunkt sind funktionierende Märkte und ihre Bedingungen – insbesondere der Wettbewerb. Das ist insofern verständlich, als es uns ohne Zweifel um den Staat in modernen Marktwirtschaften geht. Es greift aber zu kurz, weil das Agie-

⁷ Klassische Wettbewerbspolitik/Regulierung steht auch außerhalb der digitalen Monopole oft auf verlorenem Posten, etwa bei den durch Digitalisierung ermöglichten „vertically serrated industries“, wie Kaushik Basu (2019) zeigt.

ren des Staats *zu wenig* von seinen systemrelevanten Funktionen (Keynes' „technically social services“) und *nur sporadisch* von den hierfür adäquaten Prozessen, Mechanismen und Kapazitäten her betrachtet wird. Diese Mechanismen und Prozesse haben ihre je eigenen Vorzüge und Probleme, die für Gestaltung und Handlungsfähigkeit der öffentlichen Wirtschaft relevant sind.

Die Ausblendung all dessen hat eine lange Tradition: Staatstätigkeit wurde klassisch als notwendig, aber unproduktiv eingestuft – gleichsam als notwendiges Übel: *En passant* billigt David Ricardo (1817, Kapitel 16) „the golden maxim of M. Say, ‚that the very best of all plans of finance is to spend little (...)‘“. Mit Ausnahme von Adam Smith (cf. Kurz und Storn 2013) behandelte die ökonomische Klassik den Staat als statisches Residuum in einer dynamischen Wirtschaft. In der Marktversagenstheorie bleibt der Staat ein Lückenbüßer für fehlende Märkte, mangelnden Wettbewerb oder für Mängel im Marktprozess, die die Konvergenz zu einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht verunmöglichen. Die systemische Relevanz des Staats kommt im Theoriedesign am ehesten beim sog. „distributiven Marktversagen“ aufs Tapet – auf eine zwar transparente, aber reduzierte und, wie zu zeigen sein wird, potentiell irreführende Weise.

Dessen ungeachtet beobachten wir in den fortgeschrittenen kapitalistischen Ländern überall mehr oder minder hohe Staatsquoten von einem Drittel bis über die Hälfte der Wirtschaftsleistung. Der Staat ist faktisch systemrelevant, aber diese Systemrelevanz wird in der Theorie unzureichend erfasst und entfaltet sich in der Praxis auf verzerrte Weise. Im Folgenden werden daher zunächst die beiden Ebenen skizziert, auf denen die Grundfehler liegen.

Systemische Ebene: Der Staat bzw. der moderne öffentliche Sektor ist funktional komplementär zur modernen Privatwirtschaft. Diese funktionale Komplementarität entspricht je eigenen Mechanismen und Prozessen, die den jeweiligen Funktionen gerecht werden. Zugespitzt formuliert: Privatwirtschaft konnte sich erst dann als unternehmerische Privatwirtschaft im modernen Sinn entfalten, als der Staat zu einer öffentlichen Wirtschaft im modernen Sinn wurde – im Gegensatz zu einem absolutistischen Aggregat von Privilegien (wie Hegel formulierte) oder einem feudalen System von Gefolgschaftsbeziehungen, in dem private und öffentliche Wirtschaft nicht auf moderne Weise ausdifferenziert waren. Karl Polanyi (1944) und Schumpeter (1918; 1942, 197) verdeutlichten, wie die beiden Sektoren sich in einer Art Koevolution entwickelten. Dementsprechend weisen sie wichtige Schnittstellen (von der Besteuerung über den Staatskredit bis zum öffentlichen Beschaffungswesen) auf, deren zweckmäßige Ausgestaltung im öffentlichen Interesse Gegenstand der Finanzwissenschaft ist.

Die Komplementarität zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist ein Aspekt, den die von Richard Musgrave so bezeichnete „Triade der klassi-

schen Finanzwissenschaft in deren Goldenem Zeitalter“ (insbesondere bei Adolf Wagner und Lorenz von Stein) in den Fokus rückte. Die Marktversagenstheorie spiegelt ihn nur unzureichend wider.⁸ Dadurch entstand eine folgenschwere Asymmetrie. Die Wirtschaftswissenschaften haben in den letzten Jahrzehnten große Fortschritte in der Erfassung und Präzisierung der Funktion und der Funktionsweise von Märkten gemacht. Dabei wurden immer wieder Aspekte aufgeworfen, die die Systemrelevanz von Märkten erschließen. Damit existiert ein relativ breites und stellenweise vertieftes Verständnis in Bezug auf die Frage: Weshalb kommen moderne Ökonomien, konkret: eine global vernetzte Weltwirtschaft von bald acht Milliarden Menschen, nicht ohne Märkte aus? Die Gründe dafür reichen vom Markt als statischem Allokationsmechanismus bis zum dynamischen Entdeckungsverfahren. Auch in ihrer Mehrdimensionalität und Komplexität sind die wichtigsten Marktfunktionen in unterschiedlichen Diskursen präsent. Vergleichbare Fortschritte gab es im Hinblick auf die Systemrelevanz des Staats (bzw. eines modernen öffentlichen Sektors) *nicht*. Im Gegenteil: Zwar hat sich parallel zur Analyse der Marktfunktionen das Verständnis von Marktversagen verfeinert und an analytischer Tiefenschärfe gewonnen (denken wir an die erhellenden Arbeiten von Joseph Stiglitz zu Informationsasymmetrien), aber die unterschiedlichen Ebenen der Systemrelevanz des Staats werden kaum erfasst – bzw. nur indirekt und unzureichend über die Ansätze des Marktversagens und Paradigmen von Public Choice. Letztere dominierten auch jene institutionenökonomischen Vorstellungen marktorientierter *good governance*, die im Washington Consensus kodifiziert waren. Diese wurden zwar seit der Jahrtausendwende dadurch etwas relativiert, dass die Adressierung von Verteilungsimplikationen marktorientierter Reformen mehr Mainstream wurde – allerdings meist in einer reduzierten Weise.

Richtig verstanden kann die Marktversagenstheorie gute Dienste leisten, denn sie identifiziert wichtige Bereiche, in denen es entweder auf der Leistungsebene (öffentliche und meritorische Güter), der Regel-Ebene (Externalitäten, Monopolregulierung, Verteilungsregeln) oder der stabilisierungspolitischen Ebene um Entscheidungen geht, die alle betreffen und die in diesem Sinn Kollektiventscheidungen sind, also Fälle für kollek-

⁸ Musgrave selbst war sich der Relevanz dieses Aspekts wohl bewusst, aber in seinem wissenschaftlichen Œuvre tritt dieser in den Hintergrund (vgl. Sturn 2010). Einen Höhepunkt erreichte die Betonung der systemischen Rolle des öffentlichen Sektors, sektortypischer Mechanismen und der daraus abgeleiteten Gestaltung fiskalischer Instrumente beim deutsch-amerikanischen Ökonomen Gerhard Colm (z.B. 1934), der damit trotz seiner glänzenden Karriere in der U.S.-Politikberatung (er war Wirtschaftsberater von Präsident Truman und Mitglied des Council of Economic Advisors, bis die McCarthy-Säuberungen ihm einen Karriereknick brachten) im Hauptstrom der Public Economics erfolglos blieb.

tiv-politische Accountability. Gängige Formen der Marktversagenstheorie blenden diese grundlegende Komplementarität aber aus, insofern sie ein Staatsverständnis als Lückenbüßer-Agentur zur Beseitigung einzelner Fälle von Marktversagen in einem ansonsten wohlfunktionierenden Markt-system befördern. So entsteht jene enge Sicht von Staatstätigkeit, die Mazzucato kritisiert. Dies ist typischerweise mit einem mangelnden Verständnis der Institutionen/Mechanismen der Staatswirtschaft verbunden, die kein bloßer Appendix der Privatwirtschaft sind. Ihre Eigenheiten in puncto kollektiver Entscheidungsprozesse, Budgetierung, Leistungserbringung und Accountability im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung bergen spezifische *Probleme*, aber auch *Potentiale*. Deren Analyse ist wichtig, weil für die Frage „öffentlich oder privat?“ zu prüfen ist, inwiefern die jeweils sektoreigenen Prozesse problemadäquat sind, d.h., auf welchen Ebenen es wahrscheinlich ist, dass diese Prozesse spezifische Voraussetzungen für Feedback und Accountability im Sinne der Verbesserung der jeweiligen Leistungen bringen. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass das Zusammenspiel öffentlicher Accountability mit privatwirtschaftlicher Accountability bei Auslagerung von Teilprozessen immer problemlos ist (vgl. Fuchs et al. 2015–2019). Quasi-Märkte und PPPs sind im Lichte spezifischer Accountability-Anforderungen öffentlicher Leistungsprozesse und des spezifischen Kernprofils der jeweils öffentlich bereitzustellenden Güter zu beurteilen. Von der Leistungsfähigkeit (quasi-)privatwirtschaftlicher Accountability/Anreiz-Mechanismen können wir nicht a priori ausgehen, wenn es um öffentliche Güter/Leistungen geht. Es ließen sich viele Beispiele geben, bei denen einschlägige Leistungsindikatoren und Kundenorientierung nicht auf der Ebene der eigentlichen öffentlichen Leistung ansetzen: So ist die soziale Funktion einer Zertifizierungsagentur die Bereitstellung relevanter Information auf Märkten mit Informationsasymmetrien – und nicht möglichst viele zufriedene ZertifizierungswerberInnen.

Polit-ökonomische Ebene: Der Staat erfüllt Funktionen, aber in wessen Interesse nimmt er sie wahr? Spätestens in den Reformdiskussionen um Sozialpolitik und Arbeitsrecht der ersten Dekaden des 20. Jahrhunderts wurde (nicht zuletzt in den Debatten des Austromarxismus) deutlich, dass der demokratische Staat nicht auf eine Agentur des Kapitals zu reduzieren ist. Aber wird er deswegen automatisch zur Agentur des Gemeinwohls? Die Mainstream-Staatsversagenstheorie ist oft mit einer naiv-technokratischen Auffassung vom Staat als Gemeinwohlakteur verbunden: Der Staat ist bereit, immer dann einzugreifen, wenn der Markt versagt, „wie die US-Kavallerie in einem guten Western“, wie Bob Sugden (2004, 3) ironisch formulierte (vgl. auch Ostrom 1973).⁹ Diese Naivität führte zu einem

⁹ Selbst in Politikbereichen wie Klimawandel und digitaler Transformation, in denen mehr-

staatstheoretischen Vakuum, in das die Public-Choice-Theorie (Buchanan und Tullock 1962) vorstieß, welche der Marktversagenstheorie eine Staatsversagenstheorie an die Seite stellte. Dominierende Formen dieser Theorie sind jedoch hochgradig einseitig. Auf den ersten Blick einleuchtend, leiten sie aus der Diagnose „Staatsversagen wegen Rent-Seeking durch Lobbys“ einen Rückzug des Staats auch aus manchen Bereichen ab, die gemäß Marktversagenstheorie eigentlich Staatsaufgabe wären. Diese Logik hat nicht nur die fatale Tendenz, Verteilungspolitik undifferenziert als Rent-Seeking abzuqualifizieren, sondern sie blendet Folgendes aus: Gerade in jenen Bereichen, die anfällig für die von der Staatsversagenstheorie thematisierten Probleme sind, ist Privatisierung keineswegs das Allheilmittel gegen Rent-Seeking u.dgl. Eine Staatsversagenstheorie, die *nur* auf Argumente abzielt, die ein Zurückdrängen des Staates auch bei Vorliegen von Marktversagen legitimieren, weil staatliches Handeln selbst auf vielen Ebenen fehler- und verzerrungsanfällig ist (was zweifellos richtig ist!), ist auf einem Auge blind. *Denn Rent-Seeking und Teufelskreise politischer und ökonomischer Macht können genauso in einem soweit wie nur möglich privatisierten System vorkommen – und mitunter gerade dort.* Wie nicht nur die Einflussaktivitäten der Glückspielmafia im vorrevolutionären Kuba illustrieren, ist es etwa ein Trugschluss, zu glauben, dass eine Privatisierung der Glückspielindustrie per se Sümpfe des Rent-Seeking austrockne (zu systemisch bedeutenderen Triebkräften und Faktoren von Rent-Seeking in der digitalen und ökologischen Transformation vgl. Zingales 2017 und Storn 2021, Abschnitt 3).

Zwischenfazit: Ist die Marktversagenstheorie eine verständliche Entwicklung angesichts des Bedarfs an einer Präzisierung der Agenda und Non-Agenda des Staats, so ist die Staatsversagenstheorie eine verständliche Antwort auf die polit-ökonomischen Leerstellen der Marktversagenstheorie. Notwendig wäre aber eine Analyse der Schnittstellen, die einschlägige Fehlanreize aller Art in den Blick nimmt und berücksichtigt, dass es gegen pathologische Formen der wechselseitigen Durchdringung von

dimensionale polit-ökonomische, verteilungsbezogene Herausforderungen offenkundig sind, treffen wir immer noch oft auf Argumentationsstile, die die robuste Existenz einer kompetenten und handlungsfähigen Gemeinwohl-Agentur voraussetzen. Der Staat als exogener Gemeinwohlakteur bildete aber auch eine offene Flanke in den Theoriebildungen einer „linken“ Neoklassik. Diese erreichte in Abba Lerner (1944) „Economics of Control“ einen Glanzpunkt, dessen theoretische Eleganz Lerner (1972, 259) mit einem scharfsinnigen Hinweis auf jene offene Flanke relativierte: Die Ökonomik sei die „Königin der Sozialwissenschaften“ – auf der Basis „gelöster politischer Probleme“. Dies gilt im Übrigen ebenso für die geldpolitische Seite der „economics of control“: Auch eine staatliche Theorie des Geldes (unabhängig davon, ob in Lerner's Variante oder jener der *Modern Monetary Theory*) hängt in der Luft, wenn Handlungsfähigkeit und Mechanismen von Staat und Politik im Hintergrund bleiben. Sugdens Ironie illustriert, wie angreifbar all diese Konstrukte auf der polit-ökonomischen Flanke sind.

öffentlich und privat kein Patentrezept gibt. Insbesondere ist ein „schlanker Staat“ kein solches Patentrezept: Historische Episoden wie jene der Räuberbarone in den USA illustrieren, dass gerade jene Arten von „PPPs“ i.w.S., auf die ein sehr schlanker Staat *nolens volens* angewiesen ist, Tendenzen zur Vermachtung der Wirtschaft und Verteilungspolarisierung fördern (vgl. Sturn 2021, 3.3.). Die Marktversagenstheorie müsste in ein Staatsverständnis eingefügt werden, das die funktionale Komplementarität von Staat und Markt und die sich daraus erschließenden Unterschiede in den Entscheidungs-, Budgetierungs- und Accountability-Prozessen herausarbeitet. Es greift zu kurz, die öffentliche Wirtschaft in einem Paradigma zu erfassen, das alles ausgehend von Logiken und Lücken des Markts betrachtet. Der Staat gehört zu den Voraussetzungen des Markts und ist nicht nur Lückenbüsser für seine „Fehler“. Sein Funktionieren beruht selbst auf Voraussetzungen (u.a. in Bezug auf politische Entscheidungsprozesse), deren partielles Fehlen nicht dadurch geheilt wird, dass die entsprechenden Bereiche privatisiert werden. Einer der Pioniere der modernen Public Economics, Richard Musgrave, ist in einer finanzwissenschaftlichen Denktradition groß geworden, in der ein Verständnis öffentlicher Wirtschaft als komplementärer Sektor eine gewisse Rolle spielte. Zu diesen Wurzeln kehrte er zurück, als er die Asymmetrie gängiger Versionen der Public-Choice-Theorie kritisierte und als erstrangiges Hemmnis für *good governance* ausmachte. Der Staat werde vielfach wie ein Angeklagter behandelt, der seine Unschuld beweisen müsse (Musgrave 1999). Dass dies in erheblichem Umfang zutrifft, hängt mit den beiden eben skizzierten Grundfehlern zusammen. Mazzucato (2013; 2019) kann als Aktualisierung und Konkretisierung von Musgraves (1999) Diagnose gelesen werden.

3. Fallstricke der Marktversagenstheorie: Eingrenzung von Marktversagenstypen, Eingrenzung staatlicher Handlungsfähigkeit?

Im Folgenden ist nicht von Mängeln, sondern von Fallstricken der Marktversagenstheorie die Rede. Denn die Marktversagenstheorie ist ein nützlicher Ausgangspunkt für die von Keynes (1931) gewünschte präzise Abgrenzung staatlicher Agenda und Non-Agenda. Würden die eben erörterten Grundfehler vermieden, dann wären die Fallstricke gut sichtbar und könnten leicht umgangen werden. Wie skizziert hat Mazzucato (2013) bestimmte Fallstricke des allokativen Marktversagens zum Thema gemacht. Ihre Diskussion bietet sowohl im Hinblick auf die Systemrelevanz als auch die Voraussetzungen der Handlungsfähigkeit des Staats nützliche Konkretisierungen. Man kann ihre Arbeit darüber hinaus als Anregung

betrachten, den Blick auf weitere Fallstricke zu lenken, die mit anderen Marktversagensgründen verbunden sind. Im Folgenden findet sich eine grobe Klassifikation dieser Fallstricke, die im Anschluss näher erläutert und ausdifferenziert werden. Ihnen ist auf der Ebene praktischer Konsequenzen gemeinsam, dass sie staatliche Handlungs-/Problemlösungsfähigkeit schwächen. Ihr Gefahrenpotential korreliert indes mit den beiden im zweiten Abschnitt skizzierten Grundfehlern.

Was hat es also mit besagten Fallstricken auf sich? Hier ist eine Kurzdarstellung auf Basis von Musgraves Trias der Staatsaktivitäten (Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsabteilung)¹⁰.

- Allokatives Marktversagen wird im Wesentlichen in einem stisch-partialanalytischen Theorierahmen behandelt. Dem entspricht die Verwendung des Instrumentariums der Nutzen-Kosten-Analyse, das für bestimmte klar eingrenzbar öffentliche Projekte sinnvoll ist, im Hinblick auf umfassendere, längerfristig angelegte und auf Prozesse des Wandels ausgerichtete Politikansätze (Beispiel Klimapolitik) aber zu kurz greift, u.a. weil die Bewertung von Alternativen typischerweise auf Basis herrschender Preissysteme erfolgt (vgl. Sturn 2011; Mazzucato 2019). Die Markt-Staat-Komplementarität und die dynamisch-koevolutive Perspektive (à la Schumpeter und Polanyi und in der Finanzwissenschaft als Wagner'sches Gesetz erfasst) bleibt ausgeblendet.
- In puncto distributives Marktversagen schimmert zwar in Standard-Darstellungen so etwas wie Systemrelevanz des Staats durch: Demnach legt der Staat die „Verteilung der Anfangsausstattungen“ fest, die dann als Startpunkt für (vermeintlich entpolitisierten und verteilungsneutralen) Marktaustausch dienen. Dies beruht aber auf der Allokations-Verteilungs-Dichotomie statischer Lehrbuch-Marktmodelle. Diese sind nur unter restriktiven Annahmen haltbar und begünstigen verteilungspolitische Kurzschlüsse u.a. rechts- und linksliberaler Tendenz.
- In Bezug auf die Stabilisierungsfunktion führen im statischen Gleichgewichtsdanken verhaftete Vorstellungen, wonach der Staat fallweise

¹⁰ Diese Trias bietet (auch als Ausgangspunkt für konstruktive Kritik) mehrere Vorteile, die nicht dadurch entwertet werden, dass sie (i) mit den schon von Paul Samuelson aufgeworfenen Interdependenzproblemen behaftet ist (was effizient ist, kann nicht unabhängig von der Verteilung bestimmt werden!) und (ii) konkrete Staatsaktivitäten und Instrumente auf der Staatseinnahmenseite meist unter allen drei Aspekten betrachtet werden können. Musgraves Dreiteilung bietet eine Übersicht, Gliederung und relativ umfassende Heuristik der Staatstätigkeit, die sowohl für die Erörterung von systemischen Aspekten als auch von spezifischen Funktionsprinzipien der öffentlichen Wirtschaft bessere Voraussetzungen bietet als die übliche Einteilung in Staatseinnahmen und Staatsausgaben. Insbesondere hilft sie, die beiden übergeordneten Kritikebenen (polit-ökonomische Leerstellen und die unzureichende Erfassung der Markt-Staat-Komplementarität) zu konkretisieren.

der Marktwirtschaft helfen müsse, ein sich (nicht oder nicht rasch genug) von selbst realisierendes Vollbeschäftigungsgleichgewicht zu realisieren, zu einer technokratischen Verengung. Insofern *Out-of-equilibrium*-Dynamiken die Regel und nicht die Ausnahme in kapitalistischen Marktwirtschaften darstellen, gewinnt die Stabilisierungsfunktion des öffentlichen Sektors im Sinne der Markt-Staat-Komplementarität eine umfassendere Dimension.

Wenden wir uns zunächst der *Distribution* zu. In einer Zeit, die von Befunden wie jenem von Robert Lucas (2004, 13) geprägt war, wonach die Fokussierung von Verteilungsfragen die „giftigste“ („most poisonous“) Kontamination von „sound economics“ darstelle, und in der Anthony Atkinson (1997) die Wahrnehmung hatte, man müsste „distribution back in from the cold“ bringen, zählten finanzwissenschaftliche Lehrbücher im Rahmen der Musgrave'schen Trias „Verteilung“ (immer noch) zu den elementaren Staatsfunktionen. Verteilungsbezogene Forschung konnte sich inzwischen zwar wieder deutlich mehr akademischen Respekt verschaffen und steht in der öffentlichen Problemwahrnehmung weit oben. Dennoch ist die Mainstream-Verteilungsdiskussion mit einer Hypothek belastet, deren Hintergründe uns ins Reich der abstrakten Theorie führen: Es ist die Dichotomie zwischen Allokation und Verteilung, deren Popularisierung (in oft impliziter Form) drei Arten wirkmächtiger Fehlschlüsse begünstigt: rechtsliberale, linksliberale/linkslibertäre und Fehlschlüsse einer am ökonomischen Mainstream angelehnten Sozialpolitik. Diese Fehlschlüsse sorgen sehr weit über die jeweiligen Strömungen hinaus für Missverständnisse – etwa im Hinblick auf Sozial- und Bildungspolitik und deren Finanzierung.

Die Gegenüberstellung zur Allokation ist ein einprägsamer Fixpunkt in der Darstellung der Distributionsfunktion im Rahmen der üblichen Marktmodelle. Dadurch wird die verteilungsbezogene Systemrelevanz des öffentlichen Sektors als Voraussetzung der Marktwirtschaft ein Stück weit deutlich. Die Einprägsamkeit dieser Darstellung beruht auf der Einfachheit dieser Dichotomie, wohingegen die Fehlschlüsse aus der „sauberen“ Trennung von Verteilung und Allokation in komplexere (auch im Hinblick auf didaktische Vermittlung anspruchsvollere) Welten führen: Die Dichotomie von Allokation und Verteilung wird ausgehebelt durch unvollständige Verträge, die Verteilungssensibilität von „Anreizmechanismen“, endogene Präferenzen sowie öffentliche Güter. All dies ist in modernen Wirtschaften allgegenwärtig.¹¹

¹¹ Die sich daraus ergebende Verteilungsrelevanz der *Hintergrundbedingungen des Markts* (Sturm 2020b) war schon vor dem Aufschwung der Verhaltensökonomik bekannt, wurde durch diese aber weiter verdeutlicht. Jedenfalls kann in der Praxis der realen Welt nicht davon abstrahiert werden, wenn es um jene übergreifenden Fragen institutionellen Designs geht, die hier zur Diskussion stehen. Die explizite Dichotomie ist

So kritisch die sozio-ökonomische Relevanz der Dichotomie Verteilung-Allokation zu sehen ist, so wirkmächtig sind diverse Denkfiguren, die damit verwoben sind (vgl. Gehrke et al. 2020, 174). Worin bestehen also (in puncto Verteilungspolitik) die Probleme rechtsliberaler und linksliberaler Sichtweisen sowie jene der Sozialpolitik im ökonomischen Mainstream? *Rechtsliberale* operieren gern mit der Fiktion einer verteilungsabstinenten Allokationspolitik¹², die, so nicht nur Lucas (2004), Wachstum schafft, das am Ende allen zugutekommt. (Den illusionären Charakter verteilungsneutraler Allokationspolitik, insbesondere angesichts aktueller Transformationsprozesse, zeigt Sturn 2021.) Distributionspolitik besteht demnach darin, je bestehende Eigentumsverhältnisse durchzusetzen und allenfalls Umverteilung auf „wirklich Bedürftige“ in Notlagen zu beschränken (aber nicht zu viel, sonst werden vermeintliche Notlagen absichtlich herbeigeführt). Dagegen hoffen *Linksliberale/libertäre*, sie könnten durch *reine Verteilungspolitik* (z.B. ein bedingungsloses Grundeinkommen) machtfreie und verteilungsneutrale Märkte schaffen, welche die Vorzüge des Marktsystems erst zur vollen Entfaltung bringen. Dujmovits/Sturns (2000) konstruktive Kritik an der theoretisch anspruchsvollen, systemisch fundierten Variante eines Grundeinkommensmodells (Van Parijs 1995) zeigt, wie stark dessen Grundkonzeption auf den eben kritisierten neoklassischen Annahmen beruht. Dabei ist es durchaus verständlich, dass für Progressive Vorstellungen einer Grundeinkommens-Gesellschaft faszinierend sind, in der durch eine Kombination von Egalitarismus, Marktcoordination und schlankem Staat autoritäre Beziehungen zurückgedrängt werden. Keynes (1931) verweist auf einige Anfänge solcher Traditionen bei den *philosophical radicals* zu Anfang des 19. Jahrhunderts – und Posner/Weyl (2018) legten unlängst eine mit cleverem *mechanism design* angereicherte, intellektuell faszinierende Variante vor. Dies ändert aber nichts an dem Problem, dass sowohl die rechtsliberale Minimierung als auch die linksliberale Maximierung „reiner“ Verteilungspolitik Fiktionen sind, die nur vor dem Hintergrund eines statischen Systems perfekter Märkte und vollständiger Verträge Sinn ergeben.

Worin besteht schließlich die Problematik der implizit von dieser Dichotomie geprägten Mainstream-Diskussion von Sozialpolitik? Diese folgt zwar nicht notwendig den skizzierten links- oder rechtsliberalen Idealen, aber doch in gewissem Umfang der zugrunde liegenden Logik. Letzteres äußert sich darin, dass für bestehende öffentlich bereitgestellte Leistungen oft verteilungspolitische Messlatten konstruiert und *einseitig überbe-*

vor allem deshalb interessant, weil sie klar nachvollziehbar macht, welche übergreifend relevanten Charakteristika realer Ökonomien sie obsolet machen.

¹² Ich danke Rudi Dujmovits für den Hinweis, dass die naive Interpretation der Invarianzthese des Coase-Theorems als ideologieträchtige Zuspitzung dieses Denkens gesehen werden kann.

wertet werden, die als Benchmark reine Umverteilung zugunsten der Schlechtestgestellten implizieren. So ist klar, dass die Nettoinzidenz steuerfinanzierter öffentlicher Bildung weniger „progressiv“ sein wird als jene von steuerfinanzierten Transfers zugunsten des Haushaltsquintils mit den geringsten Erwerbseinkommen. Allzu oft werden mit solch punktuellen Vergleichen jedoch sozial- oder bildungspolitische Designs attackiert, ohne politisch strategiefähige, systemische Alternativen und deren wichtigste Implikationen zu explizieren. Nicht zufällig gehörten rechtsliberale Entstaatlichungsprotagonisten zu den Ersten, die solche Messlatten verwendeten. Eine bildungspolitische Fallstudie hierzu legten Sturn/Wohlfahrt (1999) für den Bereich tertiärer Bildung vor.¹³ Wohnungspolitik, So-

¹³ Ein vom österreichischen Wissenschaftsministerium beauftragtes Projekt hatte das Ziel, die öffentliche Finanzierung in diesem Bereich auf den Prüfstand zu stellen (Hintergrund war die Diskussion um Studiengebühren). Für dieses Projekt arbeiteten wir zunächst die vorliegenden marktversagenstheoretischen Begründungen für staatliches Engagement auf. Traditionell wurden in der Tradition der Marktversagenstheorie positive Externalitäten, Verteilung/Chancengleichheit und meritokratische Argumente als Gründe dafür geltend gemacht. Vor dem disziplinären Hintergrund der Konzentration auf möglichst scharf umgrenzte Kriterien wurden diese Gründe von einem Literaturstrang, der sich ab den 1970er-Jahren in einschlägigen Diskussionen zum Mainstream entwickelte, gewogen und für zu leicht gefunden: So galten die positiven Externalitäten von (insb. tertiärer) Bildung immer mehr als zu diffus für eine präzise Erfassung. Als harter Kern des Marktversagens wurde jenes *moralische Risiko* (*moral hazard*) auf Kreditmärkten aufgrund der Nicht-Beleihbarkeit von Humankapital identifiziert, welche kreditfinanzierten privaten Investitionen in Humankapital vermögensloser Individuen im Wege steht. Mit der Lösung des Kreditproblems wären nicht nur die alloktionstheoretischen Probleme der Unterinvestition in Humankapital gelöst, sondern es entfielen auch die Bedenken im Hinblick auf Chancengleichheit, da ja alle Studierfähigen Zugang zu Krediten hätten. Die Implementation der Kreditfinanzierung von Studienkosten wurde dabei zunächst von vielen im Staatssektor angesiedelt. Es entspricht allerdings durchaus der Logik der scharfen Eingrenzung, dass die Rolle des Staats noch weiter auf eine Art subsidiäre Flankierung der Tätigkeit der privaten Kreditwirtschaft reduziert wird. Nicht nur die Entwicklung in den USA zeigt in den letzten Jahrzehnten auf empirischer Ebene die Probleme jener Dynamiken, die aus der praktischen Umsetzung einer solchen Logik erwachsen. Sturn und Wohlfahrt (1999) versuchten, solche alloktionstheoretischen Engführungen zu korrigieren und konnten überdies die Verteilungsargumente der Entstaatlichungs-ProtagonistInnen für Österreich (und in der Folge auch in einer parallelen Studie für Deutschland) deutlich relativieren. Es wurde klar, dass staatliche Finanzierungsbeiträge zur tertiären Bildungsfinanzierung allokativ plausibler sind als oft unterstellt und v.a. keineswegs jenes verteilungspolitisch perverse Monstrum darstellen, das im Anschluss an Milton Friedman seit den 1960er-Jahren von den Studiengebühren-ProtagonistInnen wirkmächtig propagiert wurde – wobei selbstverständlich außer Streit steht, dass (1) ein Ausbau des Vorschulsektors verteilungs- und bildungspolitisch prioritär wäre und (2) im Vergleich zu steuerfinanzierten Transfers zugunsten etwa des „untersten“ Haushaltseinkommensquintils die Steuerfinanzierung vieler öffentlicher Leistungen unvorteilhaft aussteigt. Im Hinblick auf die Verteilungseffekte der staatlichen Bildungsfinanzierung war jedenfalls eine kleine Industrie entstanden, wel-

zialversicherungen und Teile der Familienpolitik böten Stoff für weitere praxisrelevante Fallstudien.

Insgesamt ist noch selten die folgende polit-ökonomische Regel falsifiziert worden: *benefits for the poor are poor benefits*. Die Philosophie „treffsicherer“ Armenhilfe marginalisiert die Verteilungsfrage in einer Weise, die den systemischen Verteilungsdynamiken des Kapitalismus nicht gerecht wird. Daher kann in manchen Bereichen öffentlich bereitgestellter Leistungen (einschließlich Bildungsfinanzierung, Wohnungspolitik und Sozialversicherung) ein Arrangement besser sein, das in puncto Verteilung gegenüber einer Marktlösung „nur“ in die richtige Richtung wirkt, dessen polit-ökonomische Stabilität aber gerade darauf beruht, dass es progressive Umverteilung *nicht* maximiert – insbesondere wenn die faktische Alternative (drastisch formuliert) in einer Kombination von Privatisierung und Armenhilfe besteht.

Zwischenfazit: Das Marktgeschehen ist faktisch immer ein Mix von Verteilung und Allokation. Die Fiktion einer gegebenen Verteilung von „Anfangsausstattungen“ (die man dann als ungerecht einschätzen kann oder nicht – und die ggf. durch „Verteilungskorrekturen“ zu verbessern sind) ist ein theoretisches Modell, über dessen begrenzte praktische Bedeutung man sich im Klaren sein muss. Endogene polit-ökonomische Verteilungsdynamiken (vgl. Sturn 2021) sollten nicht übersehen werden, da sie sowohl Laissez-faire als auch vermeintlich verteilungsneutrale Allokationspolitik oft zum ideologischen Überbau für Umverteilung nach oben machen.¹⁴ Die Überhöhung reiner Verteilungspolitik als Angelpunkt der emanzipatorischen Beseitigung aller Fremdbestimmung läuft Gefahr, die Bedingungen kollektiver Handlungsfähigkeit außer Acht zu lassen. Die *Quasi-Unvermeidlichkeit von Verteilungspolitik* angesichts der Verteilungsdynamiken der digitalen und ökologischen Transformation und die *polit-ökonomische Quasi-Unmöglichkeit einseitiger Konzentration auf Verteilungspolitik* sind zusammen zu sehen.

Stabilisierungsabteilung: Über statische Modellwelten hinausweisende (latent krisenhafte) *Out-of-equilibrium*-Dynamiken bilden einen Bezugspunkt für eine Art von Markt-Staat-Komplementarität, die sowohl über den Keynesianismus der Neoklassischen Synthese als auch Abba Lerner (1944) *functional finance* hinausgeht, etwa i.S. Gerhard Colms längerfristig angelegter Stabilisierungsvorstellungen, die als institutionell akzentu-

che deren vermeintlich perverse Richtung (von arm zu reich) auf Basis problematischer Messlatten diagnostizierte.

¹⁴ In einer dynamischen Ökonomie haben bessergestellte AkteurInnen systematisch mehr Anreize und Mittel, sich künftige Renten zu sichern (Zingales 2017), indem sie die in dieser Dynamik faktisch unvermeidliche Entwicklung der Spielregeln zu ihren Gunsten beeinflussen. Speziell zählen dazu die Verteilungseffekte scheinbar allokativ motivierter Privatisierungen und Deregulierungen.

ierte Vorwegnahme keynesianischer bzw. Lerner'scher Ideen die Markt-Staat-Komplementarität im Blick hatten.

Aufgrund der Gleichgewichtsorientierung orthodoxer Marktmodelle werden unterschiedliche Ursachen der Instabilität nicht ausreichend unterschieden und analysiert: Meist wird von exogenen Schocks gesprochen, wohingegen endogene Ursachen nicht ausreichend präsent sind. Davon hängt aber ab, wie weit die Möglichkeiten antizyklischer Globalsteuerung reichen, wie es um ihre institutionellen und polit-ökonomischen Voraussetzungen bestellt ist und welches die Möglichkeiten, Voraussetzungen und Funktionen „automatischer Stabilisatoren“ i.w.S. sind. Die jeweiligen Voraussetzungen können auf bestimmten Ebenen auseinanderfallen, so in der Frage der Größe der Multiplikatoren: Automatische Stabilisierung beruht auf kleinen Multiplikatoren, diskretionäre Fiskalpolitik braucht große. Dies wirft die Frage nach sinnvollen *policy mixes* auf, die im Krisenfall eine Erhöhung der Multiplikatoren bewirken. Schließlich stellt sich auch die Frage nach den systemischen Stabilitätseigenschaften und Handlungsfähigkeiten des politisch-öffentlichen Sektors selbst.

Systemisch betrachtet, ist die automatische Stabilisierungsfunktion des öffentlichen Sektors langfristig ein wesentlicher Aspekt der Markt-Staat-Komplementarität. Dies kann man anhand konkreter Beispiele wie des Umlageverfahrens in der Alterssicherung durchdeklinieren: Dieses ist auf einen funktionierenden Arbeitsmarkt angewiesen, stabilisiert aber seinerseits das Marktsystem, indem es Kaufkraftströme kurzfristiger Volatilität entzieht. In Bezug auf diskretionäre Stabilisierung gibt es Komplementarität auf jener polit-ökonomischen Ebene, welche die strategische Handlungsfähigkeit betrifft: Ein schwacher Staat, der zum Spielball diverser äußerer und innerer Mächte geworden ist und so faktische Souveränität eingebüßt hat, wird selbst zum Stabilitätsrisiko. Die Implementation einer stabilisierungspolitisch wirksamen Geld-, Fiskal- bzw. Staatsschuldenpolitik setzt einen handlungsfähigen Staat und eine öffentliche Wirtschaft voraus, die strukturell mehr ist als eine residuale Lückenbüßerin. All dies sind spezielle Aspekte des Umstands, dass der Staat in einem allgemeineren Sinn Teil der systemischen Stabilitätsbedingungen ist – was eine Analyse der Zusammenhänge zwischen Krisenbekämpfung und Staatsquoten, Investitions- und Spartätigkeit sowie Staatsfinanzierung erfordert (Sturn 2020a; Weizsäcker und Krämer 2019).

Allokationsabteilung: Die einzelnen Ursachen für allokatives Marktversagen (öffentliche Güter; fehlende Märkte bei externen Effekten bzw. Problemen von asymmetrischer Information, *moral hazard* und adverser Selektion; mangelnder Wettbewerb bei natürlichen Monopolen; verzerrte Märkte wegen de-/meritorischer Güter) sind ebenso gut nachvollziehbar wie die Legitimation von Staatstätigkeit insgesamt aus dem Blickwinkel der Allokationseffizienz. Indes entwickelten sich Tendenzen, welche die

wirtschaftspolitischen Antworten auf allokatives Marktversagen in eine einseitige Richtung trieben. Beginnen wir mit den *Externalitäten*, dem seit Pigou klassischen Fall „fehlender Märkte“. Insofern „fehlende Märkte“ als isolierte Anomalien im Marktsystem betrachtet werden (was oft problematisch ist; vgl. Sturn 2011), drängt sich die Idee geradezu auf, der Staat müsse durch künstliche Bepreisung in die Bresche springen. Während der Mehrzahl der ÖkonomInnen eine fiskalische Implementation dieser Bepreisung in Form einer Pigou-Steuer vorschwebte, entwickelte sich ein politisch einflussreicher Diskussionsstrang, welcher vermeintliche oder tatsächliche Vorzüge einer möglichst weitgehend privatwirtschaftlich überformten *Cap-and-Trade*-Lösung forcierte (vgl. kritisch Sturn et al. 2020), wobei sich für den privaten Finanzsektor neue Geschäftsfelder auf-tun (Emissionshandel; Hedging gegen Volatilität der Emissionspreise, da es sich um eine Mengenlösung mit endogener Preisbildung handelt), wohingegen das dem Staat zuwachsende fiskalische Instrumentarium entweder auf Auktions-Nettoerlöse begrenzt bleibt oder (im Falle der eigentumsrechtsbewahrenden Gratisvergabe von Emissionsrechten) ganz entfällt.

Die Regulierung *natürlicher Monopole* wiederum muss nach dieser Logik so erfolgen, dass der Kern des natürlichen Monopols (z.B. Netz-Infrastrukturen) von einer wettbewerblich operierenden Umgebung herausgelöst wird und mit dieser im Wesentlichen über Verträge verbunden ist. Im Kontext *fehlender Versicherungsmärkte* (der allokationstheoretischen Begründung von Sozialversicherung) kommt diese Logik als Reduktion auf den Kern des etwa aufgrund von „adverser Selektion“ privatwirtschaftlich nicht Versicherbaren zum Tragen. Die daraus erwachsende Problematik hat in verschiedenen Bereichen der Sozialversicherung (Alterssicherung, Gesundheit) je spezifische Dimensionen und Hintergründe. Als gemeinsame Tendenz besteht eine Aushöhlung der Sozialversicherungsidee bzw. deren Zerlegung in unterschiedliche Komponenten wie Versicherungspflicht und residuale (der Distributionsabteilung zuzurechnende) Leistungsbereitstellung außerhalb des Versicherungsprinzips. Buchanans (1983) lesenswerte Skizze der schrittweisen strategischen Privatisierung eines bestehenden (ausdrücklich als populär angenommenen) Systems öffentlicher Alterssicherung bietet eine mustergültig klare polit-ökonomische Ausbuchstabierung dieser Zerlegung¹⁵ – und hat leider auch in Österreich latenten Aktualitätsbezug.

Grundlegende, längerfristig ausgelegte Bereiche der Staatstätigkeit sind wegen Nichtrivalität/Nichtausschließbarkeit *öffentliche* und/oder (tw. über-

¹⁵ Vgl. Sturn (2020), <https://unipub.uni-graz.at/download/pdf/4948590?name=Sturn%20Richard%20Generationengerechtigkeit%20Generationenvertrag%20und%20Entsolidarisierung> – S. 33. (letzter Zugriff am 12.11.20).

lappend) *meritorische Güter*. Weil die Grundlogik dieser Aspekte nicht ausreichend präsent ist, fristen drei Aspekte ein Schattendasein, die im Prinzip allokatonsaffin sind, aber nicht wirklich in die entsprechenden individualistischen Modelle passen:

- (1) der unternehmerische Staat (Mazzucato 2013),
- (2) der vorausschauend-präventive Staat, welcher kollektive Infrastrukturen entwickelt (Wagner 1887),
- (3) der meritorische Staat.

(1) bis (3) entziehen sich den üblichen statisch-partialanalytischen Effizienzbeurteilungen etwa über statische Nutzen-Kosten-Analysen. Alle drei Bereiche hängen großteils mit Entscheidungen zusammen, die im Sinne von Keynes (1931) auf der entscheidenden Ebene „technically social“ sind, eben weil ihre Auswirkungen alle betreffen. Bleibt man hingegen unter Ausblendung von (1)–(3) dem statischen Fokus verhaftet, dann ist der Staat wie in der Klassik ein Residuum in der marktwirtschaftlichen Dynamik.

In der Mainstream-Ökonomik werden *öffentliche Güter* als Spezialfall positiver externer Effekte betrachtet: Tatsächlich ist die private Bereitstellung eines nicht-rivalen und nicht-ausschließbaren Guts definitionsgemäß mit positiven externen Effekten verbunden, weswegen es normalerweise zu einer Unterbereitstellung kommt. Diese analytisch korrekte Perspektive bringt jedoch nicht zum Ausdruck, dass öffentliche Güter in spezifischer Weise mit den von Keynes genannten Gründen für eine öffentliche Wirtschaft zusammenhängen: Aufgrund von Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit sind die Entscheidungen darüber „technically social“ – und zwar egal, auf welche Weise sie zustande kommen.¹⁶

Meritorische Güter begründen Staatsaktivitäten, die nicht aus bekundeten individuellen Zahlungsbereitschaften abzuleiten sind. Ursprünglich wurden die „meritorischen Güter“ von Musgrave eingeführt, weil er sah, dass ein erheblicher Anteil der Staatstätigkeit nicht überzeugend auf strikt individualistische Weise zu begründen ist. Musgrave selbst betonte, dass unkritisch verwendete meritorische Argumente zu Paternalismus führen können. Dieser Vorbehalt führte in Lehrbüchern zu einer Marginalisierung der Meritorik. Zwei wesentliche Aspekte wurden dabei lange Zeit vernachlässigt:

¹⁶ Knut Wicksell (1896) hat gezeigt, dass sich aus darauf anwendbaren Mechanismen kollektiver Willensbildung ein unentbehrliches Legitimationskriterium für wichtige Teile der Staatstätigkeit ableiten lässt. Wicksells Argumentation verweist auf die allgemeinere Bedeutung eines zustimmungsfähigen öffentlichen Sektors, der wegen allgemein nützlicher Aktivitäten breitere Legitimation genießt (vgl. Schumpeter 1918) und nicht in erster Linie von feudalen oder dynastischen Machtinteressen geprägt ist (vgl. Sturm 2021, Abschnitt 5). Die gelegentlich als Kritik an der Marktversagenstheorie vorgebrachte Formel, dieses Profil sei eben „politisch bestimmt“, greift daher zu kurz.

- Individuelle Zahlungsbereitschaften sind nicht immer Ausdruck genuiner Bedürfnisse. Die verhaltensökonomische Diskussion um „Entscheidungsarchitekturen“ machte klar, inwiefern der Status quo oft Nudges impliziert, deren mögliche „meritorische“ Korrektur durch vorteilhaftere Nudges legitim sein kann.
- Über gewisse Grundfragen und -voraussetzungen unseres Zusammenlebens entscheiden wir als politische Menschen im Rahmen von Kollektiventscheidungen – und nicht als MarktteilnehmerInnen! In diesem Sinn setzen bestimmte Entscheidungen eine Gemeinschaft voraus, deren Erhalt, Zusammenhalt, Stabilität bzw. Entwicklung uns wichtig sind. Folglich können sie nicht auf sozial voraussetzungslose Homo-oeconomicus-Präferenzen atomistischer Individuen reduziert werden (vgl. dazu Storn 2013). Dies kann auch Bereiche betreffen, die grundsätzlich marktförmig bedienbar sind – weswegen es zu einem Auseinanderfallen meiner Präferenzen als Homo politicus (der an der kollektiven Legitimation meritorischer Entscheidungen teilhat) und jener als Homo oeconomicus kommen kann. So kann ich als Homo politicus für ein egalitäres öffentliches Bildungssystem votieren, wohingegen ich als Homo oeconomicus (solange ich auf einen privaten Bildungsmarkt angewiesen bin) bestrebt bin, für meine Kinder die „beste“ Schule zu finden.

Öffentliche und meritorische Güter sind also jene beiden Marktversagensgründe, bei denen der statische Grundzug der Theorie (über die schon genannten Tendenzen der Fixierung auf harte Kerne von Marktversagen hinaus) besonders problematische Implikationen hat. Denn es handelt sich bei den entsprechenden Funktionen *in wesentlichen Bereichen nicht um die von der Marktversagenstheorie anvisierten lokalen Lücken und Verzerrungen in einem ansonsten funktionierenden Marktsystem, sondern um institutionelle Voraussetzungen sowohl des Markts als auch anderer gesellschaftlicher Subsysteme*. Öffentliche und meritorische öffentliche Güter sind zudem unauflöslich mit *politischen* Entscheidungen verknüpft, ob dies nun explizit demokratisch legitimierte Kollektiventscheidungen oder schattenpolitische Diktate von Oligarchen sind. Dieser Konnex zu politischen Kollektiventscheidungen wurde im Mainstream in beiden Fällen überblendet: im Falle der öffentlichen Güter durch ihre Reduktion auf einen Spezialfall externer Effekte und im Falle der „meritorischen Güter“ durch den Pauschalverdacht der illiberalen Bevormundung, die unbestritten eine Folge der Überdehnung dieses Konzepts ist.

Drei Problemtypen ergeben sich aus dem mangelhaften Verständnis systemrelevanter öffentlicher und meritorischer Güter:

1. Im Kontext der Bereitstellung öffentlicher und meritorischer Güter ist die Tendenz fatal, die nachvollziehbare Konzentration auf harte Kerne des Marktversagens zu einem dogmatischen Fixpunkt zu ma-

chen. Während die präzise Abgrenzung der Staatsaufgaben unumgänglich ist, ist es falsch, eine Obsession in puncto kontraktförmiger Auslagerung von Leistungsprozessen zu entwickeln und ganz auf jene Trade-offs zu vergessen, die von der Industrieökonomik trefflich expliziert werden: Wenn der Staat zur Erstellung komplexer öffentlicher Güter problemlos handelbare private Inputs auf Wettbewerbsmärkten zukaufte, ist dies unbedenklich. Je komplexer jedoch die in den Bereich der Marktförmigkeit ausgelagerten Leistungspakete sind und je mehr sie machtinduzierende ökonomische Eigenschaften haben (z.B. hohe *sunk costs* und unvollständige Verträge), umso mehr Probleme werden sich ergeben, die *nicht durch herkömmliche Ansätze wie transparente Ausschreibungen* zu lösen sind, und umso dubioser wird die Vorstellung, der Staat solle idealerweise nur als Koordinations- und Finanzierungsinstanz bei jenen Dimensionen öffentlicher Güter dienen, die aufgrund des Trittbrettfahrerproblems privatwirtschaftlich nicht finanziert werden könnten, wobei der Leistungsprozess selbst soweit als möglich (quasi-)marktförmig sein sollte. Wie Fuchs et al. (2015–2019) zeigen, hat sich nicht ohne Grund ein breites Spektrum an Rechtsinstituten herausgebildet – mit der Funktion, unterschiedliche Anreizprobleme und Interessenkonflikte zu adressieren, die im Kontext der (in gewissem Umfang gewiss unentbehrlichen) Rolle privater AkteurInnen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstehen. Die Entwicklung solcher Instrumente des öffentlichen Rechts ist ein zusätzliches Indiz, dass die Annahme einer problemlosen vertragsförmigen Beauftragung/Auslagerung dubios ist. Ähnliches gilt für eine verwandte Tendenz, nämlich die undifferenzierte Favorisierung von Quasi-Märkten im Rahmen öffentlicher Leistungsprozesse. Lowerys (1998) Argumente zu „quasi-market failure“ (welche auf kontraktrelevanten Informationsasymmetrien und mehrdimensionalen Leistungsdimensionen beruhen) wurden leider nicht zum kritischen Standard für die entsprechende Praxis.

2. Das eben Skizzierte gewinnt besonderes Gewicht, wenn man die Mazzucato-Wagner-Thesen zur vorausschauend-präventiven und unternehmerischen Dimension von Staatstätigkeit in Betracht zieht. In beiden Fällen wirken sich allzu stark forcierte Auslagerung/Privatisierung von Kompetenz besonders negativ aus, weil dadurch übergreifende gesellschaftliche Funktionen konterkariert werden können: Mazzucato (2013; 2019) zeigt dies für den unternehmerischen Staat, und Wagner (z.B. 1889) impliziert Ähnliches anhand von funktionsbezogenen Abwägungen zwischen „individualistischen“ und „sozialistischen“ Prinzipien in der Praxis eines präventiv-vorausschauend wirkenden Infrastrukturstaats (Sturn 2020c). Missionsorientierte Klima-Technologiepolitik als Kernstück des unternehmerischen Staats ist

nicht mit partialanalytischen Kosten-Nutzen-Analysen auf Basis eines strikten normativen Individualismus zu rechtfertigen. Aus partialanalytisch-statischer Sicht haben präventive und unternehmerische Staatstätigkeit Legitimationsprobleme: Das (in der Corona-Krise erneut aktuelle) Präventionsparadoxon pointiert dies exemplarisch. Privatisierung/Auslagerung verschlimmert jedoch das Problem in diesen kritischen Bereichen, weil statt der Weiterentwicklung des Rahmens für *öffentliche Accountability unter Unsicherheit* diffuse Verantwortlichkeiten und ein schwacher öffentlicher Sektor entstehen. Problemadäquate Accountability muss sich der Einsicht stellen, dass Klimapolitik und Pandemiepolitik unweigerlich präventive und meritorische Aspekte haben. Als politische Menschen können wir in Kollektiventscheidungen für eine Gesellschaft optieren, die sich wirksam um die Wohlfahrt ihrer NachfahrInnen sorgt. Als atomistische MarktteilnehmerInnen sind wir aus vielfältigen Gründen dazu nicht imstande. Auch „Klimamoral“ wird in erster Linie auf der politischen Ebene und nur subsidiär in individuellen Konsumententscheidungen wirksam.

3. All dies ist nicht von folgender grundlegender Problematik auf demokratiepolitischer Ebene zu trennen. Vielfach werden bestehende oder aufgrund der Technologieentwicklung neu entstehende Möglichkeiten privater Bereitstellung öffentlicher und gemischter Güter bzw. von privaten Substituten öffentlicher Güter undifferenziert als stets willkommene Entlastung des Staats hingestellt. Aktuell werden beispielsweise die Potentiale von Blockchains zur dezentralen Unterstützung der Durchsetzung vertraglicher Arrangements als Ersatz für staatlich-rechtsförmige Durchsetzungsmechanismen diskutiert (Sturn 2020b). Nun sind unterschiedlichste Formen der (quasi-)privaten Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. privater Substitute seit langem bekannt. So genossen die HintersassInnen im Rahmen der Absicherung feudaler Gefolgschaftsbeziehungen auch eine gewisse Form von Sicherheit. Aber es war nicht jene Qualität idealerweise gleicher Sicherheit für alle, die wir in einem demokratischen Verfassungsstaat erwarten würden. In diesem Sinn argumentiere ich (Sturn 2021), dass es eine Reihe von Gütern gibt, deren öffentliche Bereitstellung für einen demokratischen Rechtsstaat systemrelevant ist und deren Verdrängung durch private Substitute entgegen verbreiteten Privatisierungsideologien keine gute, sondern eine schlechte Nachricht ist (vgl. auch Kallhoff 2014), weil die Voraussetzungen wirksamer demokratischer Partizipation geschwächt werden.

Öffentliche Wirtschaft jenseits der Marktversagenstheorie

„Es wird politisch bestimmt, was öffentliche Güter sind.“ Sofern mit diesem Satz von KritikerInnen der Mainstream-Theorie öffentlicher Güter nur die triviale Feststellung gemeint ist, dass politisch bestimmt wird, welche Güter öffentlich-steuerfinanziert bereitgestellt werden, kann man sich dem anschließen. Es kann aber die Frage gestellt werden, was dadurch gewonnen ist. Jedenfalls nicht ein Begriffsrahmen, der etwa eine Differenzierung zwischen autoritärem Privilegienstaat und demokratischem Leistungsstaat ermöglichen würde. Umso notwendiger ist es aber, tieferliegende politische Bezüge öffentlicher Güter explizit zu machen. Das öffentliche Güterangebot bestimmt die Rahmenbedingungen dessen, was Politik sein und bewirken kann, da bestimmte öffentliche Güter demokratierelevant sind. Wenn sie durch private Substitute ersetzt werden, kann es zu demokratieprekärer Exklusion kommen. Der demokratische Verfassungsstaat ist ein irreduzibel öffentliches Gut höherer Ordnung, der die öffentliche Bereitstellung systemrelevanter öffentlicher Güter voraussetzt.

Es wäre falsch, diese abstrakte demokratie- und staatspolitische Betrachtung vom konkreten Aufgabenprofil der öffentlichen Wirtschaft zu trennen. In den drei Bereichen Globalisierung, Klimawandel und digitale Transformation ist aktuell mangelnde Problemlösungsfähigkeit auf spezifische Weise mit der Politisierung von Verteilungs- und Machtproblemen verknüpft. Diese sind längst zum Gegenstand populistischer Polarisierung geworden. Bekanntlich werden die schon lange absehbaren verteilungspolitischen Bruchstellen der Globalisierung mit nationalistischem Protektionismus und Abschottungsversuchen adressiert, die mancherorts jene Formen von reaktionärem Re-Embedment einläuten, die schon Karl Polanyi (1944) Sorgen bereitete, während vorausschauende Sozial-, Technologie- und Industriepolitik aufgrund der skizzierten Fallstricke einen schweren Stand hat. Im Hinblick auf die Macht der digitalen Monopole und andere Herausforderungen der digitalen Transformation wiederum wird weder mit partiellen Ansätzen im Datenschutz und traditioneller Wettbewerbspolitik noch mit rein verteilungspolitischen Reaktionen auf Umbrüche in der Arbeitswelt das Auslangen zu finden sein.

Wie Martin Hellwig (2009) mit Blick auf Finanzmarktregulierung nach der Krise schrieb, müsste gesellschaftliche Regulierung „more managerial and political“ werden. Kaushik Basu oder Dani Rodrik brachten inzwischen im Kontext der digitalen Transformation ähnliche Argumente vor. Dies ist heute indes noch bestenfalls Stückwerk. Ähnliches trifft auf die von Mazucato vorgeschlagene missionsorientierte Technologie- und Industriepolitik in Kernbereichen des Green Deal zu, die mit komplementären öffentlichen Investitionen und Reformen im Steuersystem verbunden wären – und einem Zusammendenken von Ökologie, Verteilung und einnahmesei-

tigen Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit. Viel von dem, was derzeit in diesen und in anderen Problemfeldern geschieht, scheint immer noch ad hoc und durch Partialperspektiven getrieben, obwohl die Konturen grundlegender Problemzusammenhänge mittlerweile bekannt sind. Wie im vorliegenden Beitrag skizziert, hat mangelnde öffentliche Handlungsfähigkeit jedoch Tiefendimensionen, die wohlfeile Gegenrezepte ausschließen. Es wäre wichtig, die hier angedeuteten Ansätze von Mazzucato bis Hellwig einerseits weiter zu konkretisieren, andererseits aber auch in ein allgemeineres Paradigma öffentlicher Wirtschaft einzuordnen, das die einseitigen Ausgangspunkte und Engführungen der Marktversagenstheorie hinter sich lässt.

Literatur

- Atkinson, Anthony (1997). Bringing Income Distribution in From the Cold. *The Economic Journal* 107 (441), 297–321.
- Basu, Kaushik (2019). New Technology and Increasing Returns: The End of the Antitrust Century. IZA Policy Paper 146.
- Buchanan, James M. (1983). Social Security Survival. A Public-Choice Perspective. *Cato Journal* 3 (2), 339–359.
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Colm, Gerhard (1934). The ideal tax system. *Social Research* 1 (3), 319–342.
- Crouch, Colin (2011). *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Frankfurt, Suhrkamp.
- Dujmovits, Rudolf/Sturm, Richard (2000). Basic Income in Complex Worlds. *Analyse und Kritik* 22, 198–222.
- Fuchs, Claudia/Merli, Franz/Pöschl, Magdalena/Sturm, Richard/Wiederin, Ewald/Wimmer, Andreas W. (Hg.) (2015–2019). *Staatliche Aufgaben, private Akteure*. 3 Bände. Heidelberg, C.F. Müller/Wien, Manz/Zürich, Dike.
- Gehrke, Christian/Kurz, Heinz D./Sturm, Richard (2020). Classics Today: Smith, Ricardo, Marx. In: Maria Cristina Marcuzzo/Ghislain Deleplace/Paolo Paesani (Hg.). *New Perspectives on Political Economy and Its History*. Palgrave Studies in the History of Economic Thought. Cham, Palgrave Macmillan, 171–192.
- Hellwig, Martin F. (2008). Systemic Risk in the Financial Sector: An Analysis of the Subprime-Mortgage Financial Crisis. MPI Collective Goods Preprint 2008/43. Online verfügbar bei SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1309442>. (abgerufen am 19.11.2020).
- Kallhoff, Angela (2014). Why societies need public goods. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 17 (6), 635–651.
- Keynes, John Maynard (1931). *Essays in persuasion*. London, Macmillan.
- Lerner, Abba (1944). *The Economics of Control*. London, Macmillan.
- Lerner, Abba (1972). The Economics and Politics of Consumer Sovereignty. *The American Economic Review* 62 (2), 258–266.
- Lowery, David (1998). Consumer sovereignty and quasimarket failure. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, 137–172.
- Kurz, Heinz/Sturm, Richard (2013). *Adam Smith: Pionier der modernen Ökonomie*. Frankfurt, Frankfurter Allgemeine Buch.
- Lucas, Robert (2004). *The Industrial Revolution: Past and Future*. 2003 Annual Report Essay. Minneapolis MN, Federal Reserve Bank of Minneapolis.

- Mazzucato, Mariana (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking the Public vs. Private Myth in Risk and Innovation*. London, Anthem.
- Mazzucato, Mariana (2019). *The value of everything*. New York, Penguin.
- Mill, John St. (1909) [1848]. *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*. William James Ashley (Hg.). 7. Aufl. London, Longmans, Green and Co.
- Musgrave, Richard (1999). The nature of the fiscal state: the roots of my thinking. In: J.M. Buchanan/R. Musgrave. *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge MA, MIT Press, 29–50.
- Ostrom, Vincent (1973). *The intellectual crisis in public administration*. University of Alabama Press.
- Pantelic, Nenad/Sturn, Richard (Hg.) (2018). *Dem Markt vertrauen? Beiträge zur Tiefenstruktur neoliberaler Regulierung*. Marburg, Metropolis.
- Polanyi, Karl (1944). *The great transformation*. New York, Rinehart.
- Posner, Eric/Weyl, Glen (2018). *Radical markets: uprooting capitalism and democracy for a just society*. Princeton, PUP.
- Ricardo, David (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London, John Murray.
- Schumpeter, Joseph (1918). *Finanzkrise des Steuerstaats*. Graz, Leuschner & Lubensky.
- Schumpeter, Joseph (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper.
- Sturn, Richard/Wohlfahrt, Gerhard (1999). *Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen*. Wien, Verlag Österreich.
- Sturn, Richard (2010). ‚Public goods‘ before Samuelson: interwar Finanzwissenschaft and Musgrave’s synthesis. *European Journal of the History of Economic Thought* 17 (2), 279–312.
- Sturn, Richard (2011). Die Natur der Probleme. *Jahrbuch normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik* 9, 9–38.
- Sturn, Richard (2013). Grenzen der Konsumentensouveränität und die Perspektiven der Meritorik. *Jahrbuch normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik* 12. Marburg, Metropolis, 15–39.
- Sturn, Richard (2020a). Public credit, capital, and state agency. *Research in the History of Economic Thought and Methodology* 38A, 97–121.
- Sturn, Richard (2020b). Überwachungskapitalismus, Überwachungsstaat und Öffentlichkeit: Politische Ökonomie der Digitalisierung. *Jahrbuch normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik* 18, 245–278.
- Sturn, Richard (2020c). Präventive Handlungsfähigkeit des Staates. *Wirtschaftsdienst* 100 (7), 531–537.
- Sturn, Richard (2021). Marktversagen und Staatsversagen in der großen Transformation. *Jahrbuch normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik* 19, im Druck.
- Sturn, Richard/Dujmovits, Rudolf/Klimascek, Gernot (2020). CO₂-Steuern: Anreiztheoretische Wirkungsweise und polit-ökonomische Herausforderungen einer Ökologisierung des Steuersystems. In: Kirchengast, Gottfried et al. (Hg.). *CO₂- und Umweltsteuern. Wege zu einer umwelt-, sozial- und wirtschaftsgerechten Steuerreform*. Wien/Köln, Böhlau, 11–40.
- Sugden, Robert (2004). *The economics of rights, cooperation and welfare*. London, Palgrave Macmillan.
- Summers, Lawrence (2020). Covid-19 looks like a hinge in history. Online verfügbar unter larrysummers.com (abgerufen am 18.5.2020).
- Von Weizsäcker, Carl Christian/Krämer, Hagen (2019). *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert. Die Große Divergenz*. Wiesbaden, Springer.
- Wagner, Adolf (1887). Finanzwissenschaft und Staatssozialismus. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 43 (4), 675–746.

- Wicksell, Knut (1896). Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuersystems Schwedens. Jena, Gustav Fischer.
- Zingales, Luigi (2017). Towards a Political Theory of the Firm. *Journal of Economic Perspectives* 31 (3), 113–130.

Zusammenfassung

Die Theorie des Marktversagens ist bestrebt, möglichst präzise und eng umgrenzte Marktfehler als Begründung für Staatseingriffe zu analysieren. Anhand der unterschiedlichen Marktversagenstypen wird gezeigt, weshalb diese im Prinzip sinnvolle Vorgangsweise Fallstricke birgt, deren Ignorieren die Handlungsfähigkeit des Staats in Krisen bzw. wichtigen Zukunftsfragen (Klima und digitale Transformation) beeinträchtigt. Als Grundproblem erweist sich dabei nicht das gut nachvollziehbare und praktisch unentbehrliche Streben nach möglichst präzisen Kriterien für Staatsfunktionen, sondern eine Quasi-Staats-theorie, die implizit unterstellt, der Staat könne in einer Marktwirtschaft nichts anderes sein als ein Sammelsurium punktueller „Eingriffe“ in „versagende“ Märkte. Die Marktversagenstheorie ist durchaus brauchbar, soweit sie reicht, aber sie leistet einem verkürzten Staatsverständnis Vorschub, das den heuristischen und praktischen Wert ihrer Gliederungen und Präzisierungen mindert oder gar pervertiert. Zwei miteinander zusammenhängende Grundfehler der Marktversagenstheorie betreffen (1) die Komplementarität von Privatwirtschaft und öffentlicher Wirtschaft bzw. Markt und Staat in einem sich ausdifferenzierenden, arbeitsteiligen Institutionensystem und (2) die polit-ökonomische Ebene der Entscheidungsprozesse in Staat und Markt.

Abstract

Mainstream theory of public economics seeks to analyze different types of market failures as precisely and narrowly defined as possible, justifying government activity. Referring to the main types of market failure it is shown why this approach, which in principle makes sense, harbors pitfalls. Ignoring those pitfalls impairs the state's ability to act in crises or important long-run policy issues such as climate change and digital transformation. While striving for precise criteria specifying state functions is analytically sound and practically indispensable, folk theorizations of the state are found problematic, implicitly assuming that the state is nothing but a hotchpotch of local "interventions" corresponding to various ills of some "failing" markets. Market failure theory is quite useful, as far as it goes, but it promotes a distortive understanding of the state, which diminishes or even perverts the heuristic and practical value of the useful analysis of different types of government activities and their rationales. Two related oversights of market failure theory concern (1) the complementarity of private and public economy or market and state in a society based on the division of labor between different societal sectors/subsystems relying on sector specific mechanisms of choice and accountability and (2) the politico-economic level of decision-making processes in state and market which provoked the emergence of a specifically one-sided theory of government failure, further aggravating the flaws of market failure theory as guidance for practical policy.

Schlüsselwörter: Staat, öffentliche Wirtschaft, Finanzwissenschaft, öffentliche Güter, meritische Güter, Staatsversagen.

Keywords: state, market failure, public economy, public finance, public goods, merit goods, government failure.

JEL-codes: H10, H11, H12, H00.