
Der öffentliche Sektor in der Defensive

Rainer Bartel

1. Neoliberal-konservative Hegemonie: Wer traut sich noch, etwas anderes zu denken?

„In der konservativen Ära der achtziger Jahre waren konservative Parteien – prominent zu nennen: USA, Großbritannien und Deutschland – nicht nur auf der parteipolitischen und institutionellen Ebene erfolgreich. Es gelang ihnen auch über weite Strecken, mit konservativen Werten und neoliberalen Ideologemen einen gesellschaftlichen *mainstream* zu formulieren, mit den eigenen Themen auch den Diskurs des politischen Gegners zu dominieren, das Normengefüge und die Vorstellungswelt einer Gesellschaft in einer Weise zu beeinflussen, die wir als hegemonial bezeichnen können. Das bedeutete keineswegs, dass davon abweichende politische Wertvorstellungen in der Gesellschaft nicht mehr existierten. Es bedeutete aber, dass es keine ernsthafte Herausforderung des herrschenden Modells, des gesellschaftlichen Konsenses, durch ein explizit formuliertes politisches Gegenmodell im öffentlichen Diskurs gab.“¹

Ersetzt man im vorigen Satz das vorletzte Wort – „Diskurs“ – durch das Wort „Sektor“, so kann damit die heutige Position des Staates in der Gesellschaft auf den Punkt gebracht werden: Es gibt keine ernsthafte Herausforderung des herrschenden Modells, des gesellschaftlichen Konsenses, durch ein explizit formuliertes politisches Gegenmodell im öffentlichen (besser noch: für den öffentlichen) Sektor. Als die Organisationsform öffentlichen Handelns bzw. Unterlassens wird der öffentliche Sektor längst an einem Modellbild gemessen, das als „schlanker Staat“, als „auf seine Kernkompetenzen konzentrierter Staat“ und als solches als „moderner Staat“ hinlänglich bekannt ist. Dieses neoliberale Modellbild vom Staat wird nicht nur oberflächlich akzeptiert, sondern gar verinnerlicht, auch weil es positiv empfundene Schlagwörter sind, die es kennzeichnen. Sie werden gebetsmühlenartig als Antwort auf alle möglichen Fragen propagiert und so der Öffentlichkeit als (wenn auch allzu einfache) Normen für Denken und Handeln angeboten. Andererseits werden solche Worthülsen und Sprachmuster („diskursive Strukturen“) im Meinungsbildungsprozess gern nachgefragt und – wohl aus Begeisterung für ihre Einfachheit – zur

eigenen, schier unumstößlichen Norm erwählt („Internalisierung“). Wird in der politischen Auseinandersetzung Gegenteiliges geäußert, lehnen dies die VertreterInnen des politischen *Mainstream* rundweg ab, etwa so: Wir sind für ewiggestrige, parteipolitische, dogmatische Lösungen nicht zu haben; wir wollen stattdessen moderne, sachgerechte, pragmatische Lösungen, die gut sind für die Wirtschaft und also für die Menschen. Der *Mainstream* gibt Lösungsansätze exklusiv vor, als wären alle Alternativen zu ihm wahrlich unhaltbare Positionen, sowohl wissenschaftlich als auch politisch verfehlt.

Allzu menschliche, aber deshalb nicht unbedingt zutreffende Vorbehalte von SteuerzahlerInnen gegen die zu leistenden Abgaben werden vom *Mainstream* geschürt. Es sind dies, gesamtgesellschaftlich betrachtet, falsche Vorbehalte, wie etwa: Wir dürfen unseren Kindern keine Staatsschulden hinterlassen; es ist schade um jeden Steuereuro. Es sind dies Positionen von SteuerzahlerInnen, die besonders die Abgabenseite, nicht aber die Leistungsseite des Staates im Auge haben. Oder es sind Sichtweisen jener SteuerzahlerInnen, welche in ihren Kosten-Nutzen-Beziehungen zum Staat für sich höchstpersönlich – und nur für sich – einen maximalen Überschuss ihrer privaten Nutzen über ihre privaten Kosten anstreben – koste es für das Gesamtsystem, was es wolle (etwa wie das maximale „Ausnützen“ einer privaten Haushaltsversicherung). Private Nutzen erwachsen neben dem Konsum privater Güter auch aus staatlichen Leistungen, von denen man hofft, dass sie ohnedies von anderen finanziert werden, und zwar von jenen, die staatliche Leistungen nötiger brauchen. So sollen die privaten Kosten des Staates für einen oder eine selbst möglichst niedrig gehalten werden. Dabei geht die betreffende Person davon aus, dass keine gesellschaftlichen Kosten entstehen, weil der Staat ohnedies gegen die Schattenseiten des Wirtschaftssystems vorkehre. Folglich tut eine solche Person kund, wenig zur Finanzierung staatlicher Leistungen beitragen zu wollen (Steuersenkungen für die eigene soziale Gruppe!), indem sie vorgibt, jene staatlichen Leistungen nicht zu brauchen und nicht zu schätzen, die der Staat für die Allgemeinheit erbringt („öffentliche Güter“), also auch für diese Einzelperson, die persönlich davon profitiert. Zum Beispiel könnte man behaupten, man solle bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung einsparen und dafür die Lohnsteuer senken, denn wer Arbeit finden wolle, könne dies auch; andererseits ist man froh, im Fall eigener Arbeitslosigkeit annehmbar abgesichert zu sein oder als UnternehmerIn Arbeitskräfte ohne viel schlechtes Gewissen entlassen zu können. Ein solches strategisches Verhalten („Schwarzfahren“, „Trittbrettfahren“) macht es dem Staat schwer, öffentliche Güter aus öffentlichen Einnahmen zu finanzieren.

Auf der anderen Seite gibt es Subjekte des Staates (SteuerzahlerInnen, WählerInnen und Zielpersonen staatlicher Leistungen), die für gesell-

schaftliche Kosten (die Unbill des Wirtschaftssystems) empfindlicher und daher stärker auf die staatlichen Leistungen privater und öffentlicher Natur (Arbeitslosenunterstützung bzw. Vollbeschäftigung) angewiesen sind, ohne aber gerade deshalb für die Finanzierung der staatlichen Leistungen besonders geeignet zu sein. So besteht für den Staat das Problem, dass manche seiner Subjekte – zu Recht oder Unrecht (wer kann das exakt abgrenzen?) viel mehr und Besseres für sich und die Gemeinschaft fordern, als die Gemeinschaft insgesamt zu finanzieren bereit oder gewillt ist. Wir haben demnach ein wesentliches Verteilungsproblem. In neoliberaler Sichtweise stellt sich dies speziell so dar, dass manche Subjekte sich unverantwortlicher verhalten und beispielsweise Gesundheitsrisiken eingehen, Sparen vernachlässigen oder Stellenangebote ausschlagen, wenn sie wissen, dass staatliche Gesundheits-, Pensions- oder Unterstützungsleistungen in unbegrenztem Maß zur Verfügung stehen, für die ein begrenzter Finanzierungsbeitrag zu leisten ist, ob man sie nun in Anspruch nimmt oder nicht. Der Staat sieht sich insofern einer „moralischen Versuchung“ (*moral hazard*) seiner StaatsbürgerInnen gegenüber. Es ist somit wahrlich nicht leicht, für einen Sozial- oder Wohlfahrtsstaat zu argumentieren und ihn gerecht (was ist das genau?) auszugestalten.

Eine (zu) einfache Lösung ist das klassisch wirtschaftsliberale „Äquivalenzprinzip der Besteuerung“. Das bedeutet, dass jede Person so viele Abgaben zahlen soll, wie es ihrem Vorteil aus den persönlich erhaltenen Leistungen gleichkommt („äquivalent“ ist). Flapsig formuliert: Der Staat ist ein Supermarkt, wo sich jeder Mensch das kaufen kann, was er oder sie nicht bei einem Privatunternehmen kaufen will, weil es der Staat besser und/oder günstiger bereitstellen kann als seine private Konkurrenz. Das Ergebnis der „modernen“ Problemlösung im politischen Prozess ist folgendes: Marktwettbewerb und betriebswirtschaftliche Kostenminimierung halten Einzug in den öffentlichen Sektor, den eigentlichen Nicht-Marktbereich der Wirtschaft. Die Kehrseite sieht so aus: Typisch gemeinschaftliche Anliegen (öffentliche Güter) – Anliegen, die seine Subjekte eigentlich haben müssten, hätten sie nicht die individualistische, sondern die gemeinschaftliche „Brille“ aufgesetzt – sind hinsichtlich ihrer Finanzierung in einer relativ aussichtslosen Position: relativ zu jenen staatlichen Leistungen, die sich seine Subjekte weitestgehend selber aneignen, die sie unmittelbar und persönlich nützen können. Das macht den wesentlichen Unterschied zwischen den „öffentlichen Gütern“ und den „privaten Gütern“ aus: Öffentliche Güter setzen Solidarität und Umverteilung im Entscheidungsprozess über ihre Bereitstellung und Finanzierung voraus, während Privatgüter optimal nachgefragt werden, indem ein individuelles Kosten-Nutzen-Kalkül angestellt wird, das Umverteilung nur innerhalb des Einzelhaushalts kennt: von seinen Ersparnissen zu seinem Konsum, von seiner Freizeit zu seiner Arbeitszeit u. dgl. Das bedarf keiner Solidarität.²

Auf Grund von strategischem Verhalten und moralischer Versuchung wird die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht ausschließlich dem öffentlichen Sektor überlassen und der Verkauf privater Güter nicht bloß vom privaten Sektor wahrgenommen: Einerseits hofft man, öffentliche Güter wie Vollbeschäftigung und Nachhaltigkeit unter Umständen dem Marktmechanismus möglichst weitgehend überantworten zu können. Andererseits meint man, die Akzeptanz des öffentlichen Sektors dadurch zu erreichen, dass ein eher hoher Anteil staatlicher Leistungen in der Abgabe privater Güter gegen Bezahlung möglichst günstiger, bloß kostendeckender Gebühren besteht. Der Trend geht, so wird als Hypothese festgehalten, vom öffentlichen Gut zum privaten Gut im öffentlichen Sektor: Öffentliche Güter werden mehr und mehr der Produktion durch den privaten Marktmechanismus überlassen, da der Wettbewerb zwischen kommerziellen KonkurrentInnen das Höchste an ökonomischer Effizienz und daher an materiellem Wohlstand und auch immateriellem Wohlergehen für alle (d. h. für alle zusammen genommen, nicht für jeden einzelnen Menschen) erbeute. Das System des Marktwettbewerbs (gleichsam als eine „spontane Ordnung“ in Wirtschaft und Gesellschaft) sei einer staatlich „gesetzten Ordnung“ überlegen, die auf den geistigen und ethischen Kapazitäten einzelner, allzu schwacher Menschen beruht und daher den genialen Lösungen des (entpersönlichten) Systems nicht nahe kommen kann. Dieses wunderbare Ergebnis kann auf Grund des für die Gemeinschaft segensreichen wirtschaftlichen Wettbewerbs zwischen den (als Einzelne unzulänglichen) Menschen zustande kommen. Produktivitätsmaximierung, Kostenminimierung und Leistungsgerechtigkeit bringt allein der Preismechanismus auf perfekten Märkten. Andererseits sind die vom öffentlichen Sektor bereitgestellten Güter zunehmend private Güter. Dadurch lassen sich nämlich das strategische Verhalten der Staatssubjekte und die moralische Versuchung des Staates minimieren. Dann kriegt der Einzelmensch letztlich für den Preis, den er oder sie dem Staat wie einem Marktunternehmen bezahlt, wenigstens das Gut, das ihm oder ihr den zu bezahlenden Preis zumindest wert ist. Streng genommen bekommt er oder sie darüber hinaus allerdings nichts vom Staat. Das Charakteristische am Staat – Gemeinschaftsfinanzierung der Gemeinschaftsaktionen („Geld hat kein Mascherl“) wäre verloren gegangen (jeder dem Staat bezahlte Euro hätte dann sein „Mascherl“).

Freilich gibt es Menschen – bei den schiefen Verteilungsverhältnissen wohl eine absolute, wenn nicht sogar eine qualifizierte Mehrheit –, denen öffentliche Güter wie Vollbeschäftigung, Nachhaltigkeit des Wachstums oder solidarische Umverteilung persönliche Anliegen sind. Doch sie als Einzelne können diese öffentlichen Güter nicht für sich oder für andere kaufen, weil ihnen der Staat keinen ihnen angemessenen Arbeitsplatz verkauft (er handelt so etwas nicht) oder weil der vom Staat angebotene

Arbeitsplatz für den oder die Betreffende finanziell unerschwinglich, nämlich ohne solidarische Aufteilung der Arbeitsplatzfinanzierung zu teuer ist (konkret: der Lohn ist zum Leben zu niedrig). Warum kaufen diese Menschen aber nicht gemeinsam die öffentlichen Güter, indem sie bei demokratischen Wahlen ihre Stimme dafür abgeben? Die geistige Hegemonie des in Wirtschafts- und Sozialfragen neoliberal ausgerichteten Konservatismus dürfte in den Köpfen einer Mehrheit der WählerInnen schon so sehr internalisiert und existent sein, dass diese Menschen zwar ihren Wunschträumen nachhängen, aber in Wirklichkeit die Erfüllung dieser Wünsche wegen vermeintlicher Unrealisierbarkeit durch die Wirtschaftspolitik gar nicht mehr demokratisch einfordern. Dann wählen sie vielmehr jene Parteien, welche die Marktmechanismen und deren Kräfte zu Sachzwängen erklären und ihnen in der Folge die politische Gestaltung unterordnen.³ Oder die neoliberale Hegemonie hat längst die politische Grundsatz- und Wahlprogrammatik der eigentlich nicht wirtschaftsliberalen, nicht konservativen und nicht reaktionären Parteien durchwirkt, so dass die linken WählerInnen (fassen wir sie einmal als „links“ zusammen) gar keine Partei mehr finden und wählen können, die links wäre und zugleich eine Chance auf Regierungsbildung oder Regierungsbeteiligung hätte. Dieser gesuchten Partei fehlte nämlich der gesellschaftliche Zeitgeist und politische Erfolgstrick der neoliberalen Ära. Die Politik des Neoliberalismus ist und wirkt gleichzeitig konservativ bis reaktionär, weil sie alte Herrschaftsverhältnisse festigt oder wiederherstellt.⁴

„Sie (die Wirtschaftswissenschaft; Anm.) erzählt den Jungen und Empfänglichen und den Alten und Empfindlichen, dass das Wirtschaftsleben keinen Gehalt an Macht und Parteipolitik aufweist, weil die Unternehmen dem Markt und dem Staat unterworfen sind und zuverlässig unter der dem Kommando der KonsumentInnen stehen. Eine solche Wirtschaftswissenschaft ist nicht neutral. Sie ist eine einflussreiche und unschätzbare Verbündete von jenen, deren Machtausübung auf einer manipulierbaren Öffentlichkeit beruht.“⁵

„Neoliberalismus (hat) zu keiner wirtschaftspolitischen Verbesserung der Lage geführt. Es stellt sich daher die Frage, warum er dennoch eingeführt wurde. Blickt man auf die Lohnentwicklung, erscheint es als eine plausible These, dass er aus verteilungspolitischen Gründen eingeführt wurde.“⁶

Daher dürfte der in der Politik längst verschwiegene (wenn auch faktisch weiter verfolgte), in der Wissenschaft immer noch diskutierte „Dritte Weg“ insofern ein politischer Holzweg sein, als Linke – trotz der in politischem Marketing und Wahlkampf übernommenen Rhetorik – nicht die besseren Rechten sein können; sie sind eben nicht das Original. Dazu ist es zu spät, das Rad der Geschichte kann nicht zurückgedreht werden. Überdies kann der Dritte Weg auch insoweit eine Sackgasse für eine fortschrittliche Wirtschafts- und Sozialentwicklung sein, als eine neoliberale

(letztlich konservative oder reaktionäre) Politik durch solidarische Maßnahmen nicht in ihrer inhaltlichen Substanz gewandelt werden kann, sondern nur graduell, vor allem in ihren Auswirkungen, abgefedert zu werden vermag. Durch einen sozialeren Anstrich würde der reaktionäre Prozess verlangsamt, aber nicht ersetzt, seine Konflikträchtigkeit und Verwerflichkeit nicht verdeutlicht, nur seine sozialpolitische Flankierung angemahnt, um dadurch – willentlich oder nicht – den Trend an sich zu schönen, zu wahren und fortzusetzen.⁷

„Zielpunkt war (...) eine Gesellschaft, an der alle zusammen an einem gemeinsamen Aufbauwerk mitwirken. Diese Gesellschaft beruht nicht auf Konflikt, sondern auf Konsens. (...) Gesellschaftliche Umverteilung und die mit der alten Labour Party verbundene *tax-and-spend*-Strategie sollten der Vergangenheit angehören. Eigeninitiative und soziale Verantwortung wurden hingegen stärker betont (...) Das Schröder-Blair-Papier definierte den Markt geradezu als sozialdemokratische Kategorie. Flexible Märkte werden darin als ‚modernes sozialdemokratisches Ziel‘ gesehen. Im Gegensatz zum Neoliberalismus sollte der Sozialstaat aber *de facto* nicht abgeschafft werden, sondern in ein System ‚positiver Wohlfahrt‘ transformiert werden. Partnerschaftliche Modelle zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor wurden als Ziel formuliert.“⁸

Ein weiteres Erklärungsangebot für neoliberal-konservative politische Mehrheiten betrifft die spiralartige Eigendynamik, die ein finanzielles „Schlankmachen“ des angeblich im Übermaß Ressourcen verschlingenden „Ungeheuers Staat“ (nach dem Motto „*starve the beast!*“) entwickelt. Gehen wir davon aus, dass weder unbegrenzte noch große Rationalisierungsspielräume im öffentlichen Sektor vorhanden sind, so dass seine bisherigen Leistungen bei nunmehr abnehmenden Finanzmitteln früher oder später weniger und/oder schlechter werden müssen. Dadurch wird eines verständlich: Viele Staatssubjekte wollen für die quantitativ und/oder qualitativ immer weniger befriedigenden staatlichen Leistungen weniger bezahlen.⁹ Oder sie wollen sich – und hier ist die Verbindung zum Äquivalenzprinzip – die privaten Güter aussuchen wollen, die sie dem Staat (ohne Konsumzwang) abkaufen können sollen, weil sie bei solchen Gütern ihr persönliches Preis-Leistungs-Verhältnis am ehesten einschätzen, kontrollieren und reklamieren können. So wird der öffentliche Sektor an Ressourcen und Leistungsrenommee einbüßen. In der Folge dreht sich die Spirale von Ressourcen und Ergebnissen des öffentlichen Sektors nach unten und wird weder bald genug noch hinreichend rasch umgekehrt werden können, um das alte Versorgungs- und Qualitätsniveau kurz- bis mittelfristig wieder herstellen zu können.

Der Staat wird im Zug des neoliberalen Prozesses tendenziell auch an Regelungskompetenzen verlieren; sie bedeuten ja einen ungeliebten Konsumzwang für die Zielpersonen, deren Verhalten in gesellschaftlich

erwünschte Bahnen gelenkt werden soll, und die daher ungern finanziell zur für sie schmerzhaften staatlichen Ordnung beitragen. So unterbleiben gesellschaftlich erwünschte Verhaltensweisen zusehends. Deregulierung und Privatisierung werden mittlerweile bereits gleichsam reflexartig auf die politische Agenda gesetzt, denn es besteht der Druck oder (wie im GATS-Vertrag der WTO) der Zwang, Nichtliberalisierung rechtfertigen zu müssen. Liberalisierung ist als Sachzwang bereits von den meisten so sehr internalisiert, also zu ihrer Pflicht, zu ihrem eigenen (aber nicht eigentlichen) Anliegen geworden, dass Reformen – angesichts gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich nicht schmeichelhafter Ergebnisse – schon zum Selbstzweck, zu einem – wirtschaftlich und sozial erfolgsunabhängigen – politischen Erfolgsindikator geworden sein dürften. Jede unterlassene oder aufgeschobene Reform gilt als Rückschritt, nicht als Pause zum Evaluieren, Überlegen, neu und ggf. besser Entscheiden.

„Die etablierte Wirtschaftstheorie hat Kraftreserven. Sie hält viele kleinere Verfeinerungen am Laufen, welche die Frage der Gesamtgültigkeit und Nützlichkeit nicht aufwerfen. Sie hält sich stark in den Lehrbüchern, obwohl man sogar in diesem Bollwerk Besorgnis unter den fortschrittlicheren und kommerziell feinfühligere Autoren merkt. Vielleicht gibt es Grenzen für das, was die Jungen akzeptieren werden.“¹⁰

Um dazu beizutragen, diese Grenzen auszuloten, die dem neoliberalen *Mainstream* (dem Neoliberalismus als gegenwärtige Hauptströmung wirtschaftswissenschaftlicher und -politischer Auffassungen) gesetzt sein mögen, werden im Folgenden Argumente gegen und für einen im Vergleich zur neoliberalen Vorstellungswelt großen, einflussreichen öffentlichen Sektor vorgebracht. Da der öffentliche Sektor die Organisationsform für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch den Staat ist, wird immer auch die Rede vom Staat sein: Was soll der Staat wie bereitstellen? Die Fragen sind schon immer die gleichen, doch die Antworten und vor allem ihre Begründungen ändern sich.

2. Der öffentliche Sektor: Des Widerspenstigen Zähmung

2.1 Staat als Inbegriff des Egoismus

Die Volkswirtschaftslehre unterscheidet die reine, positive Wirtschaftstheorie von der normativen Wirtschaftstheorie. Während die positive Theorie nur erklären will, was ist (wie es zu den beobachteten Phänomenen kommt), ohne ausdrücklich zu werten, leitet die normative Theorie aus ihren Ergebnissen Empfehlungen für wirtschaftspolitische Zielprioritäten und Methoden zur Zielerreichung ab. Im Bereich öffentlicher Angelegenheiten und des öffentlichen Sektors findet sich die *Public Choice Theory* (Neue Politische Ökonomie – NPÖ) als positive Theorie, die *Social Choice*

Theory (gesellschaftliche Wohlfahrtstheorie) als normative Theorie. Diese Unterscheidung hinkt in zweifacher Weise: Erstens haben die Ergebnisse der *Public Choice* wie jeder positiven Theorie trotz der für sich in Anspruch genommenen Wertfreiheit zwangsläufig einen empfehlenden Charakter und transportieren somit – unausgesprochen – Wertungen.¹¹ Zweitens stecken wie so oft die Werthaltungen bereits in den getroffenen (und notwendigerweise zu treffenden) Annahmen bei der Errichtung einer jeden Theorie. Eine Theorie wird durch ein oder mehrere Aussagen über eine vermutete Ursache-Wirkungs-Beziehung in der ziemlich undurchsichtigen Realität gebildet; ohne Annahmen zur Vereinfachung der komplexen Realität zum überschaubaren Modell kann eben keine Theoriebildung funktionieren. Jede Theorie kann daher nur bedingt richtig sein. Der ökonomische *Mainstream* (die Forschungsergebnisse und Lehrinhalte, welche die meisten Ökonominnen unterschreiben würden) bemühen als Verhaltensannahme für alle Menschen, auch für die OrganwalterInnen wirtschaftspolitischer Institutionen, das Menschenbild des *Homo oeconomicus*, den immer und überall perfekt zum eigenen Vorteil wirtschaftenden Menschen. „Die grundlegende Verhaltensannahme der *Public Choice*, was wirtschaftliche Angelegenheiten betrifft, ist, dass der Mensch ein egoistischer, rationaler Nutzenmaximierer ist.“¹²

Dabei wird jede Situation als wirtschaftliche Entscheidungssituation aufgefasst. Folglich haben wir es in der NPÖ stets mit EgoistInnen zu tun. Sollte einen *Homo oeconomicus* auch der Nutzen anderer erfreuen oder erwartet er sich von seinem altruistischen Verhalten später einmal einen Vorteil durch die Erwidern seines Altruismus durch die anderen, so fördert er deren Nutzen eben aus purem Egoismus.¹³ Folglich sind solche grundsätzlich egoistischen Privatpersonen in allen kollektiven, so auch öffentlichen Positionen anzutreffen, sei es in Politik, Hoheits- oder staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung. Sie handeln also auch in öffentlichen Belangen gleichsam als Privaters. Falls sie zum Gemeinwohl handeln, tun sie es eben nur auf der Basis von Anreizen, die ihr Eigeninteresse bedienen.

Unter solchen Voraussetzungen für die Theoriebildung verwundert es nicht, dass sich im theoretischen Erklärungsmodell eine systematische Abweichung des OrganwalterInnenverhaltens vom gesellschaftlich erwünschten Organverhalten ergibt. Das ist dann der Fall, wenn die institutionellen Anreize, die eigentlich zu gemeinwohlorientiertem Verhalten führen sollten (normative Theorie), nicht den persönlichen Vorlieben der OrganwalterInnen entsprechen, also nicht auf EgoistInnen eingestellt sind (positive Theorie). Dann passen eben die Anreize der öffentlichen Institution nicht auf ihre OrganwalterInnen und sind mit dem erwünschten öffentlichen Verhalten nicht kompatibel („fehlende Anreizkompatibilität“).¹⁴ Das bedeutet Organversagen (Verwaltungs- und Politikversagen, generell: Staatsversagen).

2.2 Bürokratieverhalten

In den *Mainstream-Modellen* vom Arbeitsverhalten ist Arbeit ein Leid. Nur die Kaufkraft des Stundenlohns (der Reallohnsatz) veranlasst den *Homo oeconomicus*, Freizeit aufzugeben. Jede Arbeitsstunde muss man ihm abkaufen. Ist er in ein fix vorgegebenes Stundenausmaß gepresst, reicht der Reallohnsatz nicht hin, sein Arbeitsleid voll abzugelten, und muss er den Arbeitsplatz im festgelegten Stundenausmaß annehmen, um seinen Lebensunterhalt zu bestreiten (von Freizeit allein kann man nicht leben), so kompensiert der *Homo oeconomicus* sein inneres ökonomisches Ungleichgewicht. Wenn er nicht einmal für Verbesserungsvorschläge entgolten oder für Extraleistung befördert wird, reduziert er entsprechend die Intensität seiner Arbeit (Qualität und Quantität pro Arbeitsstunde) und sucht sich andere, ihm angenehmere Ausfüllungen für seine Arbeitszeit: Plaudern, Kaffeetrinken, Flanieren und Krankfeiern, Verschwenden öffentlicher Gelder für Prestige- und Machtzwecke, Demonstration von Willkür, um KlientInnen ihre Abhängigkeit zu zeigen, Intrigieren als „Sport“. Das so verringerte Arbeitsleid gleicht die zu geringe Entlohnung aus und stellt das erzielbare Nutzenmaximum her. Das Ergebnis ist ökonomische Ineffizienz auf (verwaltungs-)betriebswirtschaftlicher Ebene (wg. mangelnder Outputorientierung und überhöhter Kosten) ebenso wie alloкатive Ineffizienz auf gesamtwirtschaftlicher Ebene (d. h., die gesellschaftlichen Ziele des Verwaltungshandelns – die Ergebnisse (*outcomes*) – werden verfehlt).

Vorgesetzte unterliegen in ihrem Verhalten genauso diesem ökonomischen Verhaltenskalkül und gehen daher selten die Mühen und Ärgernisse eines Konflikts mit ihren Untergebenen ein, obwohl sie dazu verpflichtet wären, ein den öffentlichen Zielen zuträgliches Verhalten sicherzustellen. Letztlich legt sich auch die politische Spitze der Verwaltung nur ungern, selten oder gar nicht mit der mächtigen Schar der öffentlich Bediensteten an, wollen sie sich doch kaum neben der politischen Auseinandersetzung gleichsam eine zweite Front eröffnen. Schließlich können sie auf die politische Solidarität ihrer über eine regierungsfähige Mehrheit im Parlament verfügende Partei oder Koalition zählen, welche die politischen Angriffe der Opposition oder von Bürgerinitiativen in Debatten und Abstimmungen pariert.

Die Kontrolle durch Vorgesetzte und BürgerInnen versagt auch deshalb, weil die Person, die unmittelbar eine Aufgabe verrichtet, besser informiert oder disponiert ist als eine kontrollierende Person, die ein oder mehrere Hierarchieebenen höher steht bzw. mit dem Verwaltungsgeschäft nicht vertraut ist. Insofern sind Vorgesetzte und BürgerInnen von der konkreten Materie, die gerade relevant ist, weiter entfernt und handeln weniger effektiv.

„Jeder Beamte ist offenbar aktiver innerhalb der Körperschaft, der er angehört. Die Handlungen des öffentlichen Sektors sind demnach vom privaten Willen seiner Mitglieder beeinflusst – wenn auch nur deshalb, dass der Beamte fast immer für eine bestimmte Funktion des öffentlichen Sektors verantwortlich ist, während der Bürger nicht individuell für eine spezifische hoheitliche Aufgabe verantwortlich ist.“¹⁵

Da zumindest bei den anspruchsvolleren Agenden in der Verwaltung ein persönlicher Ermessensspielraum in Entscheidungen vorhanden ist, können keine vollkommen exakten Vorgaben in den Arbeitsverträgen fixiert und somit die Verhaltensweisen auch nicht leicht kontrolliert und ggf. gesteuert werden. Man spricht dabei von Organschaftsproblemen (*principal-agents problems, agency problems*).¹⁶ Für die WählerInnen trifft diese Problematik in mittelbarer Weise zu, weil jede und jeder Einzelne von ihnen erwarten muss, mit ihrer oder seiner Stimme höchstwahrscheinlich nicht den entscheidenden politischen Einfluss auszuüben. Er oder sie investiert somit weder in Informationsaufbereitung und -weitergabe („rationale Unwissenheit der WählerInnen“) noch in Koordination und Kontrolle kollektiver Aktionen (BürgerInneninitiativen u. dgl.).¹⁷ Obendrein sind die Wahlprogramme der Parteien nicht hinreichend genau formuliert, dass die WählerInnen nach der Wahl nicht zuverlässig mit der Abschaffung der von ihnen konkret aufgezeigten Missstände rechnen können.

„Es gibt einen radikalen Unterschied zwischen dem Kontrollieren des Staatshandelns und der tatsächlichen Erfüllung dieser Aufgabe.“¹⁸

2.3 Politisches UnternehmerInnentum, Politzyklen, Lobbyismus und Einnahmen- und Ausgabenmaximierung

Da in der NPÖ auch PolitikerInnen das Verhalten des *Homo oeconomicus* unterstellt wird, verfolgen diese demnach ihre höchstpersönlichen Ziele und missbrauchen solcherart ihr politisches Mandat und öffentliches Amt. Ihr Ziel ist es, Macht zu erringen und Macht zu erhalten. Alles, was PolitikerInnen tun, dient ihrem Ego und der Verwirklichung ihrer Ideologie. Auch Letztere gilt aus der Sicht der NPÖ als etwas Negatives, weil sie als nicht objektiv, sondern als rein subjektiv, willkürlich und völlig untechnokratisch angesehen wird, im Gegensatz zur guten, neoliberalen Staatsführung (*good governance*). Jedenfalls verfolgen sie ihre Ideologie oder sonst etwas Subjektives unter der strikten Nebenbedingung, gewählt und immer wiedergewählt zu werden. Offenbar führt dies zu einer systematischen Bevorzugung populärer Maßnahmen zu Lasten unangenehmer, aber für die Gesamtwirtschaft auf längere Sicht unabdingbarer Schritte (z. B. Steuersenkungen, Defizitfinanzierung von Sozialausgaben und Staatsverbrauch statt Infrastrukturinvestitionen und Budgetkonsolidierung) – so sieht es die NPÖ.

Da die WählerInnen für das Treffen ihrer Wahlentscheidung offenbar

die wirtschaftliche und soziale Entwicklung bloß der letzten Wochen und Monate heranziehen (*Myopie*, „Kurzsichtigkeit“ der WählerInnen), werden jeweils zu Beginn der Legislaturperiode einschneidende, kurzfristig restriktiv auf die Wirtschaftsentwicklung wirkende und unpopuläre Maßnahmen getroffen. Die kurz vor der Wahl getroffenen, kurzfristig expansiv wirkenden und beliebten Maßnahmen sollen die Verbesserung der Wirtschaftslage in der Vorwahlzeit möglichst deutlich ausfallen lassen. Aus der Perspektive der normativen Theorie wird also bewusst und in kontraproduktiver Weise zunächst eine Rezession oder Krise erzeugt, um danach zeitgerecht zur Wahl eine maximale Verbesserung der Wirtschaftslage vorweisen zu können. Es entsteht dadurch in egoistischer Manier ein politisch bewirkter Konjunkturzyklus („Politzkyklus“). Dieses Verhalten verletzt das von der normativen Theorie vorgeschlagene Ziel der Konjunkturstabilisierung vorsätzlich.¹⁹

Aus Gründen der Erlangung oder Verteidigung der Regierungsmacht will ein wirksamer Wahlkampf geführt und finanziert werden. Private Beiträge zur Führung des Wahlkampfs nicht nur in Form von Geldspenden, sondern auch durch Informationskampagnen oder andere ideelle Unterstützungen werden nur geleistet, wenn sich die UnterstützerInnen nach der Wahl spezielle Vorteile von Seiten der von ihnen geförderten Partei erwarten können. Solche Unterstützungen werden analog zur betriebswirtschaftlichen Investition als „politische Investitionen“ der LobbyistInnen angesehen. Diese fragen gleichsam auf dem politischen Markt „politische Renten“ (das sind spezielle, sachlich kaum zu rechtfertigende Bevorzugungen durch „ihre“ Regierung) nach (*rent seeking*). Die ebenfalls daran interessierten politischen Parteien stellen diese politischen Renten im Austausch gegen politische Unterstützung zur Verfügung (*rent distribution*). Sie verkaufen ihre künftige Gesetzgebung an die meistbietenden Interessengruppen. So funktioniert der politische Markt für Renten (der Lobbyismus). Nachdem öffentlich Bedienstete ebenfalls über einen gewissen willkürlichen, für ihre KlientInnen relevanten Entscheidungsspielraum verfügen, gibt es *rent seeking* und *rent distribution* auch im Bereich der Verwaltung.

Wie die antiken Römer es taten, sollen dem Volk „Brot und Spiele“ geboten werden, um es friedlich und politisch willfährig zu halten, eben um eine Revolution zu vermeiden bzw. die Wiederwahl zu sichern. Dazu sollen noch heutzutage öffentliche Leistungen unter Kosten oder kostenlos abgegeben werden, die zwar problemlos auch privat hergestellt werden könnten, aber vom Volk lieber zu einem geringeren Preis oder einem Preis von null nachgefragt werden. Zur Finanzierung dieses „Opiums für das Volk“ müssen die Steuern höher angesetzt werden, als wenn sich der Staat auf seine „Kernkompetenzen“ beschränkte. Diese Sichtweise der politischen Dinge diagnostiziert und erklärt also die Maximierung der Staatseinnahmen und -ausgaben (*tax-and-spend view*).

2.4 Die neoliberalen Schlüsse aus den Befunden der Neuen Politischen Ökonomie (*Public Choice*)

In einer von neoliberaler Hegemonie geprägten Gesellschaft zielen die Schlüsse, die aus den Ergebnissen der NPÖ gezogen werden, vornehmlich in eine Richtung: Der öffentliche Sektor ist eine Brutstätte ökonomischer Ineffizienz, und die belastet auch die Privaten in Form einer ungerechtfertigten Umverteilung in Richtung Staat und seiner privilegierten Bediensteten und politischen MandatarInnen. Aber auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sind die staatlichen Ergebnisse schlecht, da die vorgebliche Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung eher eine Destabilisierung sei, die öffentlichen Leistungen weder recht zweckmäßig und effektiv noch kosteneffizient seien (allokative Ineffizienz), die Umverteilungspolitik ungerecht und fortschrittsfeindlich sei, und zwar weil besonders die LeistungsträgerInnen belastet und deren dynamischer Einfluss auf die Entwicklung behindert würde. Um den volkswirtschaftlichen Schaden des Staates auf ein unumgängliches Mindestmaß zu beschränken, müssten Größe und Einfluss des öffentlichen Sektors minimiert werden.

Die staatliche Produktion soll privaten ProduzentInnen anvertraut werden, indem staatliche Betriebe privatisiert oder staatliche Produktionen eingestellt werden. Das wird als „Aufgabenkritik des Staates“ angepriesen. Eine andere Variante davon ist, dass sich der Staat auf seine „Kernkompetenzen“ (das sind schwer bis gar nicht privatisierbare Bereiche der Hoheitsverwaltung) zurückziehen und sich vom produzierenden Staat zum „Gewährleistungsstaat“ wandeln möge. Der Staat stellt gewisse Leistungen öffentlich zur Verfügung und bezahlt Privatunternehmen für die Produktion, die er dann gratis, kostendeckend oder unter Kosten an die Zielpersonen abgibt oder abgeben lässt. Zumindest müssen dem Staat in möglichst vielen Bereichen seine Monopolpositionen genommen werden, damit er dem Wettbewerbsdruck Privater ausgesetzt werde (Liberalisierung). Diese Folgerungen ergeben sich auch deshalb, weil man von der Voraussetzung ausgeht, dass jedes Privatunternehmen seinen Gewinn maximieren will und dies unter dem Druck funktionsfähigen Wettbewerbs kurzfristig kostenminimale Produktionslösungen bei gegebener Qualität und langfristig auch qualitätssteigernde und innovative Lösungen herbeiführt. So würden weder der öffentliche Sektor als Auftraggeber noch der private Sektor als Käufer benachteiligt. Privates Eigeninteresse im privaten Sektor soll also privates Eigeninteresse im öffentlichen Sektor ablösen und dadurch die Wendung vom Schlechten zum Guten schaffen – dies deshalb, weil der Marktwettbewerb, der im öffentlichen Sektor gefehlt hat, im privaten Sektor so funktioniert, wie wir uns das als KonsumentInnen wünschen.

Damit der Staat nicht länger frei walten und sein schädliches Potenzial

nicht mehr uneingeschränkt zur Wirkung bringen kann, sollen politische MandatarInnen und TrägerInnen von Regierungsämtern für sie bindenden Verhaltensregeln unterworfen werden (Regelbindung), welche die Kompetenzen des Staates einschränken und diese Einengung durch qualifizierte Mehrheiten gegen Aufhebung schützen (das ist der Spezialbereich der normativen NPÖ, der sich mit Verfassungsökonomie befasst).²⁰ Liberalisierung (Privatisierung, Deregulierung) soll als stetes Handlungsprinzip verankert werden (insbesondere im Vertrag für eine Verfassung für Europa oder einem ähnlichen Grundsatzdokument). Parallel zur verstärkten Regelbindung der Politik soll Deregulierung die durch Privatisierung belebten Märkte dem Wettbewerb unterwerfen und im Dienst des Allgemeinwohls disziplinieren. Privatisierung und Steuersenkungen entziehen dem öffentlichen Sektor Ressourcen und (Missbrauchs-)Möglichkeiten. Verstärkt wird dieser Trend in seiner Auswirkung durch das Prinzip des Budgetausgleichs; reduzierte Einnahmen setzen sich konsequent in zu kürzenden Ausgaben fort (eine Umkehr des *tax-and-spend mechanism*). Damit wird der Produktionsanteil des Staates an der Gesamtwertschöpfung geringer und sein volkswirtschaftlicher, gesellschaftlicher Einfluss schwächer.

Angesichts solch einer geballten Ladung an Argumenten gegen einen (im Vergleich zum kommerziellen Marktsystem) als unzweckmäßig bzw. leistungsschwach dargestellten Staat geben viele den daraus abgeleiteten Vorschlägen nahezu zwangsläufig Recht. Dabei wird allerdings vieles verabsäumt:

- den Blick auf die Grundannahmen für die aufgestellten und gegen den Staat in Stellung gebrachten Hypothesen zu richten und dort in Ruhe verweilen zu lassen;
- unvoreingenommen über die vernommenen Botschaften nachzudenken und sie mit Fakten aus der Realität zu vergleichen, ohne dass einzelne Skandale verallgemeinert werden, leicht Messbares gegenüber schwer Messbarem stärker gewichtet, Negatives im Vergleich zu Positivem überbewertet wird und Chancen auf sinnvolles Gestalten im öffentlichen Sektor prinzipiell geringer geschätzt werden, sowie
- die in sachlicher Distanz von der emotionalisierten Debatte gewonnenen Erkenntnisse öffentlich und selbstbewusst auszusprechen und den Gegenwind des *Mainstream* auszuhalten, ohne durch das gesellschaftliche Disziplinierungsinstrument Schande konform gemacht zu werden (wer schätzt schon Ewiggestrige, Reformunwillige, LeistungsfeindInnen, FortschrittsverhinderInnen?).

„Das Ideal der Demokratie beruht auf der Überzeugung, dass die Auffassung, welche die Regierung leitet, aus einem unabhängigen und spontanen Vorgang hervorgeht. Es erfordert deshalb das Vorhandensein einer großen, von Kontrolle durch die Mehrheit freien Sphäre, in der die Meinungen der Individuen gebildet werden.“²¹

3. Ist der öffentliche Sektor schlechter oder anders?

Auf wenigen Gebieten der Ökonomie wurden wohl so viele empirische Studien hervorgebracht wie beim Vergleich der ökonomischen Effizienz zwischen privater und staatlicher Tätigkeit bzw. zwischen erwerbs- und gemeinwirtschaftlicher Produktion. Mit dem Aufkommen der Ökonometrie relativ bald nach dem der NPÖ (*Public Choice*) in der Nachkriegszeit fand sich ein weites Anwendungsfeld vergleichender empirischer Forschung. In der Ökonometrie wurde schon damals die mathematische (induktive, d. h. mittels Wahrscheinlichkeitsrechnung von einer Stichprobe auf eine Gesamtheit schließende) Statistik eingesetzt. Der Boom auf dem Gebiet der Effizienzvergleiche wurde auch dadurch gefördert, dass die ökonometrischen Methoden anfangs noch relativ einfach waren und es späterhin vielfach auch noch lange geblieben sind, obwohl die Forschung im Bereich Ökonometrie – eben nicht so sehr ihre Anwendung – relativ rasch wesentliche Fortschritte erzielte. Weiter war der Boom bei Effizienzvergleichen deshalb so stark, weil ihre Ergebnisse fast einhellig zu Gunsten privater Produktion sprachen und der NPÖ ideologisch zupass kamen.

3.1 Vergleichsmethodik und Vergleichsinhalt zu einfach

Der mathematisch-statistische Standardmethode für Effizienzvergleiche²² war und ist zum Teil heute noch die – sehr einfache, im Wesentlichen bloß auf der Kleinstquadratmethode beruhende – Varianzanalyse. Sie ergibt für unterstellte Ursache-Wirkungs-Beziehungen (z. B. Schätzung von Produktions- und Produktivitätsfunktionen) und etwaige Kennzahlenunterschiede (z. B. Produktivitätskennzahlen von privatem Sektor und Staat) Ergebnisse mit gleichsam zwei Seiten ein und derselben Medaille: statistische Signifikanzniveaus, d. h. Wahrscheinlichkeiten, mit denen der untersuchte Zusammenhang oder Unterschied festgestellt wurde (und die entweder als hinreichend oder unzureichend für eine Sicherung der Vergleichsergebnisse angesehen werden) bzw. eine bestimmte (als Anspruchsniveau gewählte) Fehlerwahrscheinlichkeit, auf deren Grundlage ein kausaler Zusammenhang oder ein systematischer Kennzahlenunterschied gestützt oder verworfen wird.²³

Bei einfachen Varianzanalysen wurden private und staatliche Daten gemeinsam verarbeitet (*pooled cross-section analysis*), und die statistische Analyse wurde unter der Annahme der strikten bzw. noch tolerablen Vergleichbarkeit der sonstigen, unbeobachteten oder ausgeklammerten Einflussfaktoren auf die jeweilige Effizienz von privatem Sektor und Staat relativ bedenkenlos durchgeführt – mitunter durch die schlechte Datenlage erzwungen.²⁴ Mit dieser Vorgangsweise wurden auch nicht vermeidbare Unterschiede in den Produktionsaufgaben (kommerzielle versus

politische Marktproduktion) und in den (oft auch regionalspezifischen) Produktionsbedingungen mit gemessen und gingen unzulässigerweise in das Vergleichsergebnis zwischen Staat und privatem Sektor ein. Denn man kann bei der Unterschiedlichkeit der grundlegenden Aufgabenstellung und der regionalen Versorgungssicherung zwischen privatem Sektor (mit rein ökonomischen Zielen) und Staat (mit hauptsächlich gesamtwirtschaftlichen, sozialen Zielen) eben nicht von einheitlichen Vergleichsbedingungen ausgehen – außer der Staat beteiligt sich aus Gewinngründen wie ein privater Konkurrent an der Produktion auf einem Markt für private Güter.

Selbst anspruchsvollere Varianzanalysen können die individuelle Situation der einzelnen Organisationseinheiten oft nicht entsprechend erfassen und für die jeweiligen Einflussfaktoren nicht hinreichend „kontrollieren“.²⁵ D. h., es werden keine sauberen Vergleichsbedingungen (quasi keine statistischen Laborbedingungen für die Tests auf Unterschiedlichkeit) unter den zu vergleichenden Organisationseinheiten hergestellt, so dass die festzustellenden Effizienzunterschiede weder wahr noch fair sein müssen. Das ist für die schwierigen Vergleichssituationen zwischen privatem Sektor und Staat besonders offenbar, wo doch der Staat als „Ausfallleister“ (der auch diejenigen Leistungen erbringt, die private ProduzentInnen mangels Gewinn nicht anbieten) gerade in kostenintensiveren Regionen (Peripherien, sonstigen Ungunstlagen) und unter den speziellen Auflagen für Outputqualität, Gleichbehandlung und Rechenschaftsablegung im öffentlichen Sektor erbringt.

Aus diesen Gründen wurden im Zuge der Entwicklung der ökonometrischen Methodenforschung nichtparametrische Verfahren entwickelt, die speziell für Effizienzvergleiche geeignet sind und sich schon im methodischen Ansatz von jenen Varianzanalysen fundamental unterscheiden, auf welche die Ökonominnen eingearbeitet waren.²⁶ Die Vorteile nichtparametrischer Verfahren sind mehrfach: Es müssen Produktionsfunktionen nicht algebraisch spezifiziert sein. Effizienzunterschiede brauchen nur relativ, mitunter nur ordinal (reihend) analysiert werden (*efficiency border analysis*). Eine besondere Eignung besteht in der Fähigkeit, Zusammenhänge aufzudecken, die mit anderen Verfahren nicht erkennbar gemacht werden können. Mehrere Inputs und Outputs können (mittels linearer Programmierung gewichtet) gemeinsam und dennoch erwerbs- bzw. gemeinwirtschaftlich getrennt erfasst werden. Es besteht die Kombinationsmöglichkeit mit Input-Output-Messungen. Somit können die Ursachen der Ineffizienz bestmöglich für jedes Vergleichssubjekt gesondert erfasst werden.²⁷

Die Unzulänglichkeiten empirischer Effizienzanalysen führen immerhin auch in den Bereich ihrer theoretischen Grundlagen zurück. In der NPÖ verwendet man prinzipiell das Konzept der ökonomischen Effizi-

enz. Ökonomische Effizienz ist allerdings ein Konzept, das für Produktivität und Kostenwirtschaftlichkeit bei der Produktion von privaten, d. h. problemlos marktfähigen Gütern besonders gut anwendbar ist und dort – ist ökonomische Effizienz verwirklicht – ein Gewinnmaximum unter den herrschenden Rahmenbedingungen ergibt. Ökonomische Effizienz ist daher ein typisch einzelwirtschaftliches, d. h. das Unternehmen bzw. den Betrieb betreffendes Beurteilungskriterium. Im Unterschied dazu geht gesamtwirtschaftliche Effizienz über die ökonomische Effizienz hinaus, indem sie die Nutzen öffentlicher Güter und der „Überschwappeffekte“ („externe Nutzen“) meritorischer Güter mit einschließt und somit einen umfassenden Wohlfahrtsbegriff meint: soziale (d. h. gesellschaftliche) Wohlfahrt.²⁸ Meritorische Güter von ihrer Eigenschaft her private Güter, die der Staat aber vergünstigt anbietet, weil mit ihnen hohe positive externe Effekte verbunden sind (Nutzen, die nicht unmittelbar dem Individuum, sondern mittelbar der Gesellschaft insgesamt erwachsen). Solche externen Nutzen lässt der kommerzielle Wettbewerbsmarkt nur in geringem Maß entstehen, nämlich insoweit, als die KonsumentInnen dies schätzen und mit ihrer Zahlungsbereitschaft eines entsprechend hohen Preises honorieren. Anderenfalls ist die Honorierung („Internalisierung“) der externen Nutzen ein öffentliches Gut, das vom Staat realisiert werden muss.

In das Konzept sozialer Wohlfahrt sind jedenfalls alle Komponenten einzuschließen, die zur Lebensqualität im weitesten Sinn beitragen und vielfach nicht oder nicht exakt mit Zahlen erfasst werden können, sondern oft nur qualitativ beschrieben werden können und sich deshalb jeder Rechenhaftigkeit und jedem exakten ökonomischen (Effizienz-)Kalkül entziehen. Diese methodische Schwierigkeit mit der vollständigen Erfassung von Wohlfahrt liegt einerseits an dem qualitativen Charakter immaterieller Wohlfahrtskriterien, andererseits an dem Fehlen von Marktpreisen oder selbst von Schattenpreisen (einigermaßen vergleichbaren Preisen aus der Erwerbswirtschaft). Denn der Staat muss entweder im Bereich hoheitlicher Aufgaben monopolistisch produzieren oder – wiederum gezwungenermaßen – als Monopolist jene gesellschaftlichen Risiken meistern, derer sich kein privater (oft nicht einmal gemeinnütziger) Produzent annehmen kann oder will. Auf Grund dieser Sachlage macht es Sinn, nicht bloß staatliche Inputs mit – notgedrungen auf Kostenbewertung beruhenden – Outputs zu vergleichen. Vielmehr ist vom *Output* des Staates der staatliche *Outcome* zu unterscheiden. Dieser soll die – auf der Grundlage von gesellschaftlichem Nutzen nur grob einschätzbaren – Ergebnisse staatlichen Handelns erfassen (soziale Sicherheit, Vollbeschäftigung, Umweltqualität, Gerechtigkeit usw. als Kernaufgaben des Staates). Also ist dabei zu berücksichtigen, welche Zielzustände der Staat letztlich erreichen soll oder will, um dann abzuschätzen, inwieweit dies gelungen ist.²⁹

Der notwendigerweise erweiterte Outputbegriff – der *Outcome* – ist einem einfachen Effizienzvergleich, der quantitativ erfolgt, aber eben nur scheinbar exakt ist, nicht zugänglich. Ein formal exakter Vergleich ökonomischer Effizienz zwischen Staat und Privat ist allerdings inhaltlich wesentlich zu wenig exakt und daher aus diesem Grund verfehlt. Denn durch empirische Vergleiche ökonomischer Effizienz wird das „Kerngeschäft“ des Staates, das von Privaten gar nicht betrieben wird, nicht angemessen erfasst. Daher sind solche Vergleiche müßig und können leicht auch missbräuchlich für politische Propaganda eingesetzt werden. Selbst wenn dagegen argumentiert wird, in vielen Bereichen sei der Staat Produzent von Output, der auch von Privaten hergestellt wird (Marktkonkurrenz) oder werden kann („Bestreitbarkeit“ des Marktes), bleibt der methodische Knackpunkt, dass die öffentliche-Güter-Bestandteile staatlicher Produktion, die sich bei Privaten (wettbewerbsbedingt) nicht finden, von den private-Güter-Bestandteilen des öffentlichen *Outcome* separiert werden müssen. Doch dies geschieht in den meisten Untersuchungen eben nicht. Schließlich sind aber auf Grund der hier vorgestellten Kritik an den theoretischen Konzepten und empirischen Methoden alternative Studien mit neuartigen Methoden und entsprechend anderen Ergebnissen als denen des *Mainstream* entstanden.

3.2 Neue Perspektiven – andere Ergebnisse

Camilla Stivers (2005, S. 26ff) betont, dass öffentliche Aktivitäten zu sehr mit MarktproduzentInnen (Unternehmen) gleichgesetzt werden und dass daher einseitig das Unternehmen dem öffentlichen Sektor als nachahmenswertes Beispiel vorgegeben wird. Indes wird die Haushaltsproduktion (Erziehung, Pflege, Risikoabsicherung etc.) in ihrer inhaltlichen Ähnlichkeit zu den gesellschaftlichen Anliegen des (Sozial- oder Wohlfahrts-)Staates (soziale Wohlfahrtsmaximierung) nicht beachtet. Der Haushalt als heimelig und fürsorglich gestalteter Lebensraum zeigt lebendig jene Aspekte der öffentlichen Vollziehung auf, die sich schlicht und einfach einer möglichst gedeihlichen Entwicklung der Menschen annehmen. Hier wird auf die Qualität der Einstellung zu und Durchführung von öffentlichem Handeln abgestellt – und dies sei besser als das Abzielen auf die Kostenminimierung der zum Vergleich herangezogenen Unternehmen.

John Kwoka Jr. (2005, S. 622f) stellt seine Untersuchungen darauf ab, dass der Staat bei der Produktion von Leistungen, die im Vorhinein schwer zu spezifizieren sind (was bei öffentlichen Gütern wie Versorgungsqualität besonders der Fall ist), einen komparativen Vorzug gegenüber Privaten besitzen kann. Seine Schätzungen für die US-Elektrizitätsversorgung ergeben Folgendes: Erstens, private E-Werke weisen geringere Produk-

tionskosten auf. Zweitens, öffentliche AnbieterInnen besitzen einen Vorzug betreffend die Verteilungsqualität für die LetztverbraucherInnen – ein Vorteil, der in Vertragsbeziehungen nur sehr schwer festzulegen ist (etwa zwischen E-Werken und EndverbraucherInnen, aber auch bei der staatlichen Regulierung eines privaten Elektrizitätsmarktes). Folglich können sich AbnehmerInnen nicht wirksam auf die unzulänglich formulierten Verträge berufen und so die AnbieterInnen nicht effektiv darauf festnageln, um eine optimale Gewährleistung zu erreichen.

Damit ist bereits auch die Frage der Außenvergabe öffentlich gewährleisteter Versorgungsleistungen (Leistungen der Daseinsvorsorge, Dienstleistungen allgemeinen Interesses) durch den Staat angerissen. Die staatliche Vergabe von Produktionsaufträgen nach außen (Auslagerung) – und zwar besonders in Produktionsbereichen, wo der Staat als anspruchsvoller Gewährleister eines bestimmten quantitativen und qualitativen, regional ausgeglichenen und sozial orientierten Leistungsangebots fungiert – wird von Donald Klingner, John Nalbandian und Barbara Romzek (2002, S. 117f) als verkomplizierende Methode angesehen. Dadurch werden die Transaktionskosten (Kosten der Information, Kommunikation, Kontrolle, Steuerung etc.) über das Niveau erhöht, das sie bei staatlicher Selbsterstellung der Leistungen hätten. Als spezieller Grund dafür wird angesehen, dass die drei arteigenen „Produktionsbereiche“ Politik, Vollziehung und Märkte sehr unterschiedliche, oft diametrale Auffassungen von der Wahrnehmung von Verantwortung hegen. Die ohnehin schon großen Schwierigkeiten im öffentlichen Sektor bestehen nach Klingner u. a. in einer Divergenz zwischen Politik und Vollziehung. Denn Politik sei als die Suche nach einem Konsens über zugrunde zu legende Werte zu sehen, um damit ein Gemeinschaftsgefühl und soziale Kooperation zu fördern. Indes breitet sich in der Politik und natürlich auch in der Vollziehung der Umstand aus, dass die Arbeit zunehmend aus Interaktionen zwischen mehreren, gemäß den einzelnen Sachfragen relevanten, folglich wechselnden, leider eher undurchsichtig strukturierten PartnerInnen besteht. Statt einer kleinen Anzahl bekannter, einschätzbarer AkteurInnen erschwert die immer stärker aufkommende neue Situation die politische Arbeit und die Verwaltungsführung.

„Das Ergebnis (der Außenvergabe; Anm.) ist eine Situation, in der die Herausforderung, die einander kreuzenden Erwartungen an die Verantwortlichkeit (abgeleitet aus den drei konkurrierenden Sichtweisen von Politik, Vollziehung und Märkten) vereinbar zu machen, die bereits komplexe Aufgabenstellung des Public Management sogar noch schwieriger macht.“³⁰

Effizienzvergleiche, die eine solche Sicht vernachlässigen, bewirken eine Verzerrung der Ergebnisse in Richtung einer Bevorzugung von Außenvergaben. Ein weiteres, typisch gesamtwirtschaftliches Argument ge-

gen Außenvergaben bringt Faranak Miraftab (2004, S. 874ff) vor: deren sozial unerwünschten Beitrag zur Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse im Privatsektor der Wirtschaft – ganz in der Intention der neoliberalen Flexibilisierungsstrategie. Nach Auffassung Miraftabs wird durch Außenvergaben zudem noch insofern ein wesentlicher Unterschied zwischen öffentlichem und privatem Sektor aufgehoben, als die (kommunale) Regierung die EinwohnerInnen immer stärker als KundInnen mit faktisch (wohlstandsbedingt) unterschiedlichen Ansprüchen an die Versorgung ansieht und behandelt (Motto: „der Staat als Supermarkt“). Die steigende Betonung und Verwirklichung des Äquivalenzprinzips im öffentlichen Sektor ist ein Markenzeichen des Neoliberalismus. Dieses Prinzip schwächt die Umverteilung und somit das Solidarprinzip im öffentlichen Sektor und macht diesen dem Markt also ähnlicher.³¹

Henry Ohlsson (2003, S. 451ff) bringt aufs Tapet, dass staatliche und private Produktion typischerweise unterschiedliche Produktionstechniken anwenden müssen: Erstens, in den meisten empirischen Untersuchungen (jedenfalls bei einfachen Varianzanalysen) werden Dummy-Variablen (erklärende Hilfsvariablen, meist mit der Ausprägung von null bzw. eins) zur Erfassung der Unterschiede in den Effizienzniveaus verwendet (man testet, ob diese Niveau-Dummys statistisch signifikant sind). Doch bei unterschiedlichen Produktionstechnologien stellen Schätzansätze, die auf Dummys beruhen, klare Missspezifikationen der Schätzgleichungen dar. Zweitens, werden die privaten und staatlichen Daten in der Analyse zusammen verarbeitet („*pooled*“), kann sich das Schätzmodell deshalb sogar als logisch inkonsistent herausstellen. Bei methodisch sauberer Vorgangsweise gemäß diesen beiden Einwänden findet Ohlsson für Schweden eine höhere Kosteneffizienz für staatliche Produktion bei der kommunalen Müllentsorgung.

Arie Halachmi (2005, S. 255ff) bestreitet sogar die sehr intuitive Hausverstand-Auffassung, Leistungsmessung und -berichterstattung würden der Verwaltung zu höherer Produktivität sowie verstärkter Rechenschaft und sozialer Verantwortlichkeit verhelfen. Diese Kritik basiert auf zwei Argumenten: Erstens, die eruierten Kosten sind stets signifikant, während die mittels des Kosteneinsatzes erzielten Nutzen für die Gesellschaft in den meisten Fällen nur sehr vage und in den seltensten Fällen signifikant sind; allerdings sind höhere Kosten zur Erzielung eines größeren oder besseren *Outcome* nötig, der eben wiederum zwischen Staat und privatem Sektor nicht annähernd exakt verglichen werden kann. Zweitens, zwei Aufgaben des Staates werden in den Effizienzvergleichen stets vermengt, obwohl zwischen der Erfüllung beider Aufgaben stets ein jeweils mehr oder minder großer Zielkonflikt ergibt: Es sind dies Produktivität und Rechenschaft. Die Erfüllung bestimmter Standards in der Rechenschaftslegung durch den Staat erfordert Ressourcen und geht somit klar

zu Lasten der staatlichen Produktivität (rechtsstaatliche Restriktionen des Ressourcensparens).

Sue Frank und Gregory Lewis (2004, S. 36ff) finden mit Hilfe von US-Daten (Selbsteinschätzungs-Interviews) einen systematisch unterschiedlichen Einfluss der Präferenzen und Motive von staatlichen im Vergleich zu privaten Bediensteten. Demgemäß liegt die Arbeitsproduktivität (Leistung pro Zeiteinheit) von öffentlich Bediensteten etwas über jener von Privatbediensteten. Dabei ist der Anteil intrinsischer Motivation (d. h., Leistungserbringung besitzt einen Wert in sich selbst) bei öffentlich Bediensteten größer, während bei Privatbediensteten der Anteil extrinsischer Motivationsfaktoren (Leistungsentlohnung, Aufstieg in der Karriereleiter) überwiegt. Die unterschiedliche Motivationsstruktur ist mit der Art der Arbeitsplätze bzw. dem Inhalt der Aufgabenerfüllung im öffentlichen im Gegensatz zum privaten Sektor zu erklären – nicht-kommerzielle Hilfestellung für andere (die Allgemeinheit) verbindet die staatlichen Arbeitsplätze mit als besonders interessant empfundenen Aufgaben. Nicht zuletzt ist das höhere Durchschnittsalter im öffentlichen Dienst mit einer typisch anderen Leistungsmotivation und Einstellung zur Leistungserbringung verbunden.

Hans Gersbach und Marten Keil (2005, S. 671ff) zeigen theoretisch für den Fall systematisch ineffizienter öffentlich Bediensteter, dass selbst im öffentlichen Sektor, wo übliche „Zuckerbrot und Peitsche“-Mechanismen verschiedentlich nicht anwendbar sind, dennoch Methoden existieren, die angewandt werden können, um zu (wahren) Produktivitätsverbesserungen in der staatlichen Aufgabenerfüllung anzureizen. Es handelt sich dabei um Budgetumstrukturierungen in Bezug auf die öffentlich Bediensteten (positiver Zusammenhang zwischen Leistung und budgetärer Alimentierung), Aufgaben-Neuzuweisungen an öffentlich Bedienstete sowie Aufgabenrotationen und Wettbewerbsmechanismen. Diese speziellen Motivationsmethoden sind allerdings nicht in jedem Fall erfolgreich, nämlich dann nicht, wenn sich die öffentlich Bediensteten untereinander abreden, gemeinschaftlich ineffizient zu arbeiten. Immerhin erhalten Pablo Alonso und Gregory Lewis (2001, S. 363ff) eine starke extrinsische Motivation sowohl für privat als auch für öffentlich Bedienstete.

Das Bemerkenswerte an den neueren Studien ist nicht nur, dass sie den zahlreichen früheren Ergebnissen, die meist eine hohe private Überlegenheit demonstrieren, widersprechen, sondern v. a. auch von nord-amerikanischen Ökonomen bzw. aus US-Journalen stammen, wo doch der protestantische Norden Amerikas gleichsam die Hochburg des neoliberalen *Mainstream* ist.

4. Die liberale Marktwirtschaft: Der Widerspenstigen Zähmung?

4.1 Eigentlich die falsche Zeit zum Schrumpfen des Staates

Mit einer speziellen „Eurobarometer“-Umfrage 2006 zur sozialen Realität in Europa³² verschaffte sich die Europäische Kommission ein Bild von der Befindlichkeit in EU-Europa: Politik wird demnach nur von 42% für wichtig erachtet, und den für sie maßgeblichen politischen Institutionen, v. a. den weiter übergeordneten, wird wenig Vertrauen entgegengebracht. Dennoch halten 79% gemeinnützige Tätigkeiten für wichtig, aber zwei Drittel engagieren sich nicht in den vierzehn abgefragten gemeinnützigen Organisationen. Dabei mangelt es nicht an empfundenen Problemen. So sind jene „Minderheiten“ nicht zu vernachlässigen, die sich trotz (oder wegen?) Arbeitszeitverkürzung in ihrem Beruf überfordert und gestresst fühlen (41%) und ihre Arbeit unter gefährlichen und gesundheitsschädigenden Umständen leisten müssen (immerhin 14%). Mehr als die Hälfte sind mit ihren Aufstiegschancen unzufrieden (60%) – selbst wenn sie sich einer spezielleren Ausbildung unterziehen müssten (54%). Dabei sind auch die Arbeitslosen nicht zu vergessen. Obwohl 85% vertrauen, ihren Arbeitsplatz zu behalten, bereitet Arbeitslosigkeit immerhin 36% Sorgen (und das muss – entgegen der Interpretation durch Eurobarometer – kein Widerspruch sein, sondern kann mit Blick auf die gesellschaftlichen Kosten von Arbeitslosigkeit durchaus von Problembewusstsein zeugen).

BeraterInnen der EU-Kommission (EUKO) gingen mit ihrem Arbeitspapier darüber hinaus und zeichneten ein umfassendes Bild von empirischen Fakten und unterschiedlichen Theorien zum heutigen Leben in der EU. Erstmals sind aus diesen Kreisen auch wirkliche Besorgnis, Kritisches und Alternatives zu vernehmen.³³ Auf Auswüchse liberaler Wirtschaft wird hingewiesen: „... (F)inanzieller Performance und persönlicher Bereicherung wurde es gestattet, die Werte gegenseitiger Verpflichtung und sozialer Partnerschaft in der unternehmerischen Tätigkeit zu ersetzen.“³⁴

Demgegenüber wird auf einen als biedermeierlich einzuschätzenden resignativen Rückzug in die Familie, die soziale Klasse und die Spiritualität hingewiesen. Was die EU am meisten betroffen machen dürfte, ist die zu ihrer Auffassung konträre Meinung der BürgerInnen, dass Globalisierung eher eine Bedrohung für den Lebensstandard als eine Chance für dessen Verbesserung sei. Offenbar fehlen vielen Menschen die guten Gelegenheiten auf den international immer stärker integrierten Märkten. Chancengleichheit ist in den Augen der Bevölkerung ein schwaches Ziel, wenn keine starken politischen Schritte zur tatsächlichen Realisierung gesetzt werden, stellen die EUKO-BeraterInnen fest. Internationale Wirtschaftsintegration (Globalisierung der Märkte) erzeuge überall GewinnerInnen und

VerliererInnen, gesunde Reiche und kranke Arme, so lautet die Empirie wie die Volksmeinung. Es ist „ganz klar ein Mythos zu glauben, dass nur in der angelsächsischen Welt die Ungleichheiten zunehmen“.³⁵

Für Österreich wie für einige andere EU-Mitglieder wird eine Zunahme der Ungleichheit konstatiert. Insbesondere äußern die AutorInnen Sorge, dass die durch die tendenzielle Polarisierung entstandenen Ungleichheiten durch ein veraltetes, sozial selektives Bildungssystem angesichts erhöhter Herausforderungen an künftige Generationen weitergegeben werden und dadurch ein größer werdender Verlust an Humankapital (menschlichen Fähigkeiten) produziert wird. Bildung muss in diesem Sinn soziale Durchlässigkeit fördern. Eine Lösung durch den privaten Bildungsmarkt kann aber gerade für die wirtschaftlich schwachen Problemgruppen nicht erhofft werden. Armut ist in Europa wieder ein nicht mehr zu negierendes Phänomen geworden. Die finanzielle Situation der Haushalte ist ein Maß für die Lebenszufriedenheit, das signifikant abgenommen hat. Über absolute Armut (etwa „Neue Armut“ infolge überhöhter Fixausgaben und Verschuldung) und über die Furcht vor ihr hinaus bereitet das Gefühl der relativen Benachteiligung in Europa Probleme. Das Nicht-Mithalten-Können mit Leistungszwängen, Positionswettbewerb und Konsummustern verursacht Selbstwertprobleme. Die zunehmend geforderte und abgepresste Flexibilität der Arbeitskräfte entbehrt meist der von der Propaganda getrommelten höheren sozialen Sicherheit (*flex-security*).

„Wie die Europäische Kommission eine Zeitlang argumentiert hat, kann Sozialpolitik ein positiver Produktivfaktor sein. Absicherung gegen soziale Risiken befördert den wirtschaftlichen Wandel.“³⁶

Das gewohnte Ansteigen der üblich Wohlstandskennzahl „reales BIP pro Kopf“ zeugt nicht unbedingt von höheren Niveaus des Wohlergehens, weil dieses eben von der Verteilung und von immateriellen Bedingungen mitbestimmt ist. Daher sind wirtschaftliche Sicherheit, sozialer Zusammenhalt, soziale Einbezogenheit und Befähigung (*empowerment*) zusätzlich relevante Kategorien für die Qualität gesellschaftlichen Lebens. An ihnen mangelt es längst. Fortschreitende Liberalisierung und Globalisierung werden als Bedrohung für die traditionellen Gemeinschaften, Werte und Lebensweisen erfahren. Unter diesem Eindruck ist es wenig verwunderlich, dass Ängste vor Neuem und Fremden verstärkt werden und es weitgehend an jener geistigen Offenheit für ImmigrantInnen, Erfolglose, Umverteilung zugunsten Schwacher, andere Kulturen, unkonventionelle Ideen und alternative Lebensentwürfe mangelt, die für Wohlfühlen und Kreativität, also für ein qualitatives Wachstum, so sehr vonnöten sind.

4.2 Privatisierung und Entsolidarisierung

All diese Probleme und Problemauffassungen sind eigentlich politische Aufträge an den Staat, der sich zu deren Erfüllung eines leistungsfähigen öffentlichen Sektors bedienen können muss. Doch Politikfrust bzw. Politiklust ist mit von den Antworten abhängig, die der Staat auf diese Fragen und Probleme gibt. Es sind entweder eng gedachte Lösungsansätze, die sich nur um die individuelle Gewinnmaximierung und persönliche Nutzenmaximierung kümmern und deshalb Produktions- und Konsumfreiheit für die Einzelwirtschaften (Unternehmen und Haushalte, nicht einzelne Volkswirtschaften) maximieren wollen, oder weit gedachte Herangehensweisen, welche die gesellschaftliche Ebene und das Wohlergehen der einzelnen Menschen in der Gesellschaft vor Augen haben.

Es geht den EuropäerInnen aus dieser Sicht nicht um die Ablehnung der Verfolgung des gemeinschaftlichen Ganzen, sondern gerade um das Verwerfen einer auf individualistischer Denkweise beruhenden Politik, die es nicht schafft und wohl auch nicht schaffen kann, ihre Versprechungen einer maximalen Wohlfahrtsentwicklung für alle auch nur annähernd zu erfüllen. Dieser individualistische Denkansatz ist die Basis wirtschaftsliberaler Politik, die eben den auf kollektiven, sozialen Überlegungen beruhenden öffentlichen Sektor in die Defensive drängt. Wenn die Europäische Kommission viel eher an Befähigung (*access and opportunity*) denn an Absicherung der BürgerInnen (*insurance against the risks of the industrial age*) denkt, so sind dennoch Budgetausweitung und Ausdehnung der Staatsintervention eher die Basis dafür als fiskalische Konsolidierung (Staatsenthaltsamkeit bei den Finanzen) und Liberalisierung (Staatsenthaltsamkeit bei den Kompetenzen). Daher ist die Zeit der Globalisierung eigentlich die Zeit der sozialen (im Sinn von gesellschaftlichen) Gestaltung des Wirtschaftssystems und nicht seiner Individualisierung, seiner wirtschafts- und sozialpolitisch unflankierten Liberalisierung und schließlich der Entsolidarisierung.

Privatisierung trifft auf immer stärker liberalisierte Märkte. Davon versprechen sich der *Mainstream* und speziell die EU-Kommission wie auch viele nationale Politiken so ziemlich alles. Doch die Arbeitsgruppe PRESOM (Privatisation and the European Social Model) (2007a,b) und die Studien der AK Wien³⁷ zeigen das negative Bild der Geschichte der Privatisierung und ihrer sozialen (gesellschaftlichen) Folgen insbesondere in Bereichen der Daseinsvorsorge auf: In den deregulierten und durch Privatisierung in Bewegung gekommenen Märkten steigen die Preise tendenziell statt zu sinken. Das Argument, dies sei nötig, um private Investitionen in öffentliche Infrastruktur zu motivieren, verblasst angesichts der dortigen Investitionsschwäche. Die durch Privatisierung erzeugten Machtvakuen verleiten zur Segmentierung der liberalisierten Märkte,

zu Konzentrationsprozessen durch Übernahmen und Fusionen sowie zu stillschweigenden Preiserhöhungskartellen in den entstandenen Oligopolen (nur mehr wenige AnbieterInnen sind auf dem abgeschotteten Teilmarkt). Mögen auch die Vorteile für die einen die Nachteile für die anderen überwiegen, so sind die Benachteiligten oft die privaten Haushalte und gewerblichen KleinabnehmerInnen; unter ihnen sind die wirtschaftlich bzw. sozial schwachen freilich am stärksten getroffen. Überdies leistet Privatisierung der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse Vorschub. Privatisierungen sind eben nicht nur nach betriebswirtschaftlichen Kriterien (insbesondere *shareholder value*) zu beurteilen, sondern gesamtwirtschaftlich und somit gesamtgesellschaftlich (*stakeholder value*). So gesehen bedrohen Liberalisierung der Märkte und folglich Diskriminierung auf den Märkten gerade der Daseinsvorsorge das Europäische Sozialmodell. Nicht umsonst sind sogar in den USA in 38 der 50 Bundesstaaten die Energiemärkte staatlich reguliert. Jene Unternehmen, die als Beispiele gelungener Privatisierung gefeiert werden, arbeiten vornehmlich in der Sachgütererzeugung unter funktionsfähigen Wettbewerbsbedingungen und hätten ihre Erfolgsgeschichte auch ohne Privatisierung geschrieben (z. B. die Voest-Alpine oder finnische Industrieunternehmen).³⁸

4.3 Öffentliche Güter und private Lösungen

Der Vormarsch der Liberalisierung und das Zurückdrängen des öffentlichen Sektors werden auch wissenschaftlich (theoretisch wie empirisch) neu untermauert. Bis vor wenigen Jahren galten öffentliche Güter noch als zwingende Ursache von Marktversagen. Vom Genuss öffentlicher Güter können Einzelne nicht oder nur ineffizient ausgeschlossen werden. Darüber hinaus können reine öffentliche Güter von vielen oder allen genossen werden, ohne dass durch die allgemeine Nutzung ein Nutzenverlust für Einzelne entstünde. Deshalb kommen öffentliche Güter durch kommerzielle Marktaktivitäten nicht zustande. Die auf dezentral organisierten Märkten fehlende Koordination einer gemeinschaftlichen Produktion öffentlicher Güter durch die Individuen erfordert daher eine staatliche Bereitstellung, über die auf dem politischen „Markt“ entschieden wird.³⁹

Doch – eine Idee von Ronald Coase vor siebzig Jahren aufgreifend⁴⁰ – argumentiert man heutzutage zunehmend, dass Menschen soziale Wesen seien, zu spontaner, eben nicht staatlich institutionalisierter Kooperation im Kollektiv bereit. Außerdem durch und durch wirtschaftlich rational, strebt jede Person nach der Ausnutzung jeglicher ökonomischer Vorteile, auch jener, die durch allseits bereitwillige Kooperation für die Gesellschaft als Ganze zu erlangen sind. Die noch relativ junge psychologische und experimentelle Wirtschaftswissenschaft erklärt und überprüft dies und erzielt tatsächlich Ergebnisse, die auf Kooperation hindeuten. Allerdings ist

Kooperation, die dezentral öffentliche Güter, wie das gemeinsame Festlegen einer fairen Verteilung, die kollektive Schaffung von Vollbeschäftigung und Nachhaltigkeit, hervorbringt, an ganz bestimmte, im sozialen Experiment gegebene Voraussetzungen gebunden. Dazu zählen je nach der situativen Gegebenheit etwa ausreichende Kleinheit und Transparenz des Kollektivs, persönlicher Umgang miteinander, zumindest nonverbale Kommunikation (Blickkontakt), Wir-Gefühl oder Sympathie in der Gruppe, Selbstauswahl der Gruppenmitglieder, laufend auftretende gemeinschaftliche Entscheidungen („wiederholte strategische Spiele“), so dass Nichtkooperation in einem Fall dann in weiteren Fällen bestraft und andererseits auch gute Reputation für Kooperationstreue aufgebaut werden kann, Fehlen von quasi durch Erpressbarkeit gekennzeichneten „Geiselschaft-Situationen“ (*hold-ups*), Kostengünstigkeit dezentraler Lösungen (hinreichend geringe Transaktionskosten) und Schutz vor zu hohem Wettbewerbsdruck, der Kooperation naturgemäß nicht zulässt, so dass sozialer Vergleich und Lernen von Kooperation möglich ist, weiters ein Egoismus, der aus Berechnung in Altruismus umschlägt, oder die (fast) perfekte Welt der (nahezu) vollständigen Information.⁴¹

Warum sollte angesichts all dieser privaten Gestaltungsmöglichkeiten das Ungeheuer Staat (der „Leviathan“) mit seiner ineffizienten „gesetzten Ordnung“ die „spontane Ordnung“ zwanghaft überlagern und stören? Andererseits kann staatliche Koordination verbunden mit staatlichem Zwang effizient oder gar nötig sein, wenn wir daran denken, dass in komplexen Wirtschaftssystemen öffentliche Güter wie optimaler Naturschutz, faire Verteilung, Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung multilateral abgemacht und gemeinschaftlich realisiert werden sollen.⁴² Außerdem wissen wir doch, dass bezüglich der Erreichung etwa von Vollbeschäftigung diametrale Auffassungsunterschiede bestehen. Sollen nun die Gesellschaftsmitglieder in ihrer Gesamtheit Lohnsenkungen organisieren oder größere Ausgabenfreudigkeit vereinbaren? Ist diesbezüglich das Elend der Politik noch größer als das der privaten Organisation kollektiver Agenden?

5. Staatliche Politik: Die Kunst des Möglichen

Stefan Collignon (2007, S. 126) zitiert den US-Ökonomen John Kenneth Galbraith mit folgenden Worten: „Politik ist nicht die Kunst des Möglichen. Sie besteht im Wählen zwischen dem Desaströsen und dem Unangenehmen.“ (Übersetzung des Verf.)

Offenbar verweist dieses Zitat bei Collignon auf dessen Hinneigen, die doch eigentlich von Menschen gemachten ökonomischen Zusammenhänge auf den Märkten als unveränderliche „Sachzwänge“ anzusehen und gegenüber wirtschaftspolitischen Interventionen in Märkte skeptisch zu sein. Seine Oberziele sind die europäische Integration und letztlich der

Abbau von Fremdenfeindlichkeit und kriegerischer Gewalt. Doch dem ordnet er offenbar die wirtschaftspolitische Gestaltung auf nationaler Ebene unter, weil er darin Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit etc. sieht.⁴³ Dabei übersieht Collignon wohl, dass es in der Politik nicht darauf ankommen soll, „in Schönheit zu sterben“, d. h., nur auf wirksame multilaterale (internationale bis globale) Regelungen der Wirtschaftspolitik zu setzen und lange vergeblich darauf zu hoffen, ohne realistischere Ansätze zu verfolgen. Denn solange sich solche Ideallösungen als unrealisierbar oder unpraktikabel erweisen, steht den gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nachteilen des politischen Liberalisierens und Nicht-Handelns Tür und Tor offen. Die fortschreitenden Strukturreformen und ihre auflaufenden negativen Folgen erschweren eine politische Umkehr zunehmend oder verhindern sie sogar. Damit ist nicht nur Deregulierung der Wirtschaft gemeint (die in Vertragswerken wie dem GATS-Vertrag niedergelegt ist oder im Verfassungsvertrag für Europa festgeschrieben werden soll und allein deshalb kaum umkehrbar ist), sondern auch die Politik des billigen Privatisierens, die eine Wiederverstaatlichung unerschwinglich macht. All das kann einem nur unwesentlich erscheinen, wenn als Alternative dazu letztlich nur Chauvinismus, Fremdenhass und Krieg in Europa gesehen wird.

Anders gesehen verlangt eine wirtschaftlich und politisch friedliche Entwicklung neben befriedigenden Niveaus gerade eine akzeptable Verteilung von Beschäftigung, Wohlstand und Umweltqualität sozialer und ökologischer Natur, die eben bei Versagen supra- und internationaler Institutionen ihren Platz auf nationaler oder jeweils bilateraler Ebene haben muss. Gerade der aufgeklärte, entwicklungsbezogene und an rationale Bedingungen geknüpfte Schutz einer Wirtschaft und Gesellschaft („Protektionismus“, so negativ er auch belegt ist) lässt sich entwicklungs- und institutionenökonomisch rechtfertigen⁴⁴ – außer man sieht Liberalisierung als Garantin für Wettbewerb und diesen wiederum als Garanten für allgemeine Wohlfahrt an. Gerade dies entspricht aber nur wenig den Fakten der neoliberalen, staatskeptischen, wohlfahrtsstaatsfeindlichen Ära. Wenn schon viele große, schwierige Aufgaben infolge der Liberalisierung um uns herum zu lösen sind, so braucht es dazu eher einen starken Staat, der aktiv und solidarisch gestaltet (interveniert, reguliert und stimuliert, konjunkturell stabilisiert und sozial ausgleicht), statt sich zurückzuziehen (zu deregulieren, zu privatisieren, zu regredieren).⁴⁵ Soll daher Politik nicht doch möglichst frei sein von Sachzwängen und sich von ihnen freimachen, also doch die eher die Kunst des Möglichen als die Wahl des geringeren Übels sein? Oder ist dieser Anspruch überzogen?

Der höhere Anspruch an die Politik widerspricht nicht Collignons Plädoyer für eine echte Demokratisierung der EU durch eine wesentliche Aufwertung des Europäischen Parlaments, doch kann dieser Schritt zu spät kommen. In diesem Sinn setzt die erwünschte Demokratisierung und

Verbesserung der Wirtschaftspolitik voraus, dass bis dahin die nationalen Regierungen darauf dringen, dass die Interessen der LiberalisierungsverliererInnen nicht geopfert werden, weder durch die normative Kraft des Faktischen – den fortgesetzt unsozialen Trend – noch ausdrücklich normativ durch eine Verfassung, die der intellektuellen Offenheit entbehrt, den gegenwärtigen neoliberalen *Mainstream* festschreibt und ihn schwer umkehrbar macht.⁴⁶

„... (W)enn politische Entscheidungen (durch Liberalisierung; Anm.) privatisiert werden, verschwindet die demokratische Kontrolle. (...) Das Wesen eines demokratischen Staates besteht in dem Umstand, dass jeder Bürger und jede Bürgerin durch das allgemeine Wahlrecht gleichen Einfluss auf die Politik hat. (...) In dem Maß, in dem die Neoliberalen den Staat schrumpfen, greifen sie auch die demokratischen Rechte der BürgerInnen – die Grundlage republikanischer Souveränität – an. Wenn man den Anspruch der Gleichheit ernst nimmt, muss die demokratische Linke die Demokratie auf europäischer Ebene als das Instrument benützen, um die neoliberale Schieflage zu korrigieren. (...) Nicht zufällig betont die Theorie der Gerechtigkeit, dass eine gute Verfassung wertneutral in Bezug auf den Inhalt konkreter Politiken sein muss, während die Regeln für das Politikmachen die Grundsätze der Fairness und Gerechtigkeit widerspiegeln müssen.“⁴⁷

6. Zusammenfassung

Neoliberale Auffassungen sind längst hegemonial und internalisiert. Die wirtschaftswissenschaftlichen Wurzeln finden sich in der Neuen Politischen Ökonomie. Sie sieht den Staat als Inbegriff von Egoismus, Ineffizienz und skrupellosem Machtstreben. Doch – richtig verglichen – arbeitet der Staat vielfach nur scheinbar weniger effizient als Private. Seine Hauptaufgabe ist die Produktion öffentlicher Güter, die mit der Herstellung privater Güter kaum verglichen und somit nicht mit undifferenzierten Methoden und gleichen Maßstäben gemessen werden kann. Der Staat ist Spezialist für öffentliche Güter, weil seine Bediensteten besonders gemeinwohlorientiert sind und die private Produktion öffentlicher Güter nur unter ganz engen Bedingungen effizient ist. Arbeitet der Staat teils tatsächlich weniger effizient, kann man die Anreizkompatibilität herstellen, statt durch Privatisierung Marktversagen zu mehren oder durch Außenvergabe die Administration noch komplizierter zu machen und zur Prekarisierung der Arbeit beizutragen. Privatisierungen in Bereichen der Daseinsvorsorge erweisen sich als weitere Entsolidarisierung der Gesellschaft. Ein Rückzug des öffentlichen Sektors ist zur Zeit falsch.

Anmerkungen

- ¹ Sandner (2005) 283.
- ² „Wir sind ehrliche Leute. Wenn wir was wollen, dann leisten wir was dafür; und wenn wir was leisten, dann wollen wir was dafür. Das ist soziale Gerechtigkeit.“ Reinhard P. Gruber, *Im Namen des Vaters*, Roman (Salzburg 1979).
- ³ Cohen (1988) 195 ff., Bartel/Vorbach (2005) 58 ff.
- ⁴ Zu den ökonomischen Zusammenhängen vgl. Bartel (2007), zu den demokratiepolitischen Problemen siehe Collignon (2007). „Neoliberalismus verengt den Anspruch der Freiheit auf ihre rein ökonomischen Aspekte und schwächt dadurch den Anspruch der Gleichheit, die eine der Grundnormen einer modernen Gesellschaft ist. Reaktionärer Konservatismus kommt wieder auf, weil der neoliberale Reduktionismus ein politisches Ungleichgewicht schafft, welches das Vertrauen in die Fairness und Gerechtigkeit moderner Demokratien untergräbt.“ In: Collignon (2007) 128 (Übersetzung R. B.).
- ⁵ Galbraith (1973) 1, eigene Übersetzung.
- ⁶ Stockhammer (2007) 68.
- ⁷ Beispiele sind die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft in Deutschland – vgl. Speth (2004) – und das Ökosoziale Forum in Österreich. Allgemein vgl. Bartel (2005a).
- ⁸ Sandner (2005) 290 f.
- ⁹ Walther (2007) 143, 145 ff.
- ¹⁰ Galbraith (1973) 1, eigene Übersetzung.
- ¹¹ Bartel (2007).
- ¹² Mueller (1989) 2 (Übersetzung R. B.).
- ¹³ Bartel (1994a) 234 ff.
- ¹⁴ Ledyard (1990) 141 ff., Bartel (2002) 6 f.
- ¹⁵ Jean-Jacques Rousseau, zit. nach Mueller (1989), 247, eigene Übersetzung.
- ¹⁶ Bartel (2002) 191 ff.
- ¹⁷ Mueller (1989) 348 ff.
- ¹⁸ John Stuart Mill, zit. nach Mueller (1989) 217, eigene Übersetzung.
- ¹⁹ Mueller (1989), 277 ff.
- ²⁰ Ebd. 373 ff.
- ²¹ Hayek (1960) 109.
- ²² Effektivität meint Produktivität, also Wirksamkeit, mit bestimmten Mitteln ein möglichst hohes Ziel erreichen bzw. mit möglichst wenig Mitteleinsatz ein bestimmtes Ziel realisieren zu können. Bei Effizienz spielen neben der Produktivität auch die Preise der eingesetzten Mittel eine Rolle; effizient ist eine Produktion, wenn ein Zielzustand mit der Minimalkostenkombination an Produktionsfaktoren erreicht bzw. mit dem Mitteleinsatz das größt- bzw. bestmögliche Ergebnis erzielt werden kann.
- ²³ Obendrein muss die Erklärungsgleichung („Schätzgleichung“) als Ganze gemäß multiplem Bestimmtheitsmaß einen als hinreichend akzeptierten Beitrag zur Erklärung der Schwankungen (Varianz) der abhängigen Variable leisten. Vgl. Bartel (1991) 322 ff.
- ²⁴ Z. B. Schneider und Bartel (1989).
- ²⁵ Moore (2005) 237 ff.
- ²⁶ Der Umstand der Festlegung von empirischen ÖkonomInnen, die oft nur AnwenderInnen einfach zu handhabender Ökonometrieprogramme waren, auf diese Standardverfahren und die Verzerrung der empirischen Ergebnisse in Richtung einer überlegeneren Effizienz für den Privatsektor mögen zusammen als „Störfaktor Mensch“ das Beharrungsvermögen in der Methodik der konventionellen Effizienzvergleiche in der Ökonomie (mit-)erklären. Bartel (1994b) 442 ff.
- ²⁷ Moore (2005) 237 ff., Bartel (2005b) 4.
- ²⁸ Private Güter zeichnen sich durch technisch-organisatorische Eigenschaften wie Ri-

- valität im Gebrauch/Verbrauch und Ausschließbarkeit vom Gebrauch/Verbrauch aus, während (reine) öffentliche Güter in dieser Hinsicht durch Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit gekennzeichnet sind, was ihre arteigene Problematik begründet.
- ²⁹ Rossmann (1999) 43 ff.
- ³⁰ Klingner u. a. (2002) Abstract, eigene Übersetzung.
- ³¹ Miraftab (2004) demonstriert am Beispiel der ausgegliederten Müllentsorgung im neo-liberalen Kapstadt die speziellen Art und Weise, auf welche die neoliberale Regierung in ihrer Post-Apartheid-Phase Geschlechterideologien und die Rhetorik der Freiwilligenarbeit und des Empowerment einsetzt, um die unterbezahlte und prekäre Arbeit der EinwohnerInnen im kommunalen Dienstleistungsbereich in armen schwarzen Stadtteilen zu nützen.
- ³² Europäische Kommission (2007) 83
- ³³ Liddle, Lerais (2007) 5, 7, 10 ff., 15, 18 f., 22, 24, 27, 29 ff., 39, 41,
- ³⁴ Ebd. 10, eigene Übersetzung.
- ³⁵ Ebd. 30, eigene Übersetzung.
- ³⁶ Ebd. 11, eigene Übersetzung.
- ³⁷ Z. B. Atzmüller, Hermann (2004), Haas u. a. (2004), Kirchner (2005).
- ³⁸ Willner (2003).
- ³⁹ Nowotny (1996) 37 ff.
- ⁴⁰ Bofinger (2006) 272 ff., 280.
- ⁴¹ Hindriks, Pans (2002) 335 ff., Page u. a. (2005) 1032 ff., Bofinger (2006) 171 f., 174 ff., Palfrey/Prisbrey (1997) 829 ff., Vanberg (2001) 3 ff., Bartel (1994a), Frey/Meier (2004) 1717 ff., Martimort (2005) 149 ff.
- ⁴² Bartel, Kepplinger, Pointner (2006), 27 ff., 40. ff, 114 ff., insbes. 144 ff.
- ⁴³ „Rechtsgerichtete Populisten verlangen nach niedrigeren Löhnen und Steuern und nach Schutz vor ausländischer Konkurrenz. Linksgerichtete Populisten stellen sich dem Senken der Löhne entgegen, für das sie eingewanderte Arbeitskräfte verantwortlich machen, und verlangen oft eine Lockerung der Geldpolitik und Handelsprotektionismus. Beide Äußerungsformen des Populismus haben Fremdenfeindlichkeit gemein. Sie sind deshalb ein Hindernis für europäische Integration. Das wirkliche Problem ist aber nicht Globalisierung oder das Öffnen von Märkten. Was vielmehr fehlt, ist eine faire und gerechte Einkommenspolitik, welche die Verlierer der Marktintegration entschädigt, indem die Zuwächse umverteilt werden. Eine solche Politik kann aber in nationalem Rahmen nicht verwirklicht werden.“ In: Collignon (2007) 128, eigene Übersetzung.
- ⁴⁴ BEIGEWUM (2005) 41 ff.
- ⁴⁵ Bartel, Kepplinger, Pointner (2006), 317 ff.
- ⁴⁶ Altvater u. a. (2005) 3, 9, 12.
- ⁴⁷ Collignon (2007) 129, 131, eigene Übersetzung.

Literatur

- Alonso, Pablo; Lewis, Gregory B., Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector, in: The American Review of Public Administration 31/4 (2001) 363-380.
- Altvater, Elmar; Fisahn, Andreas; Gerstenberger, Heide; Huffscheid, Jörg; Karrass, Anne; Mahnkopf, Birgit, Eine andere Verfassung ist möglich. Anforderungen an eine europäische Verfassung – Positionen der EU-AG des wissenschaftlichen Beirates von Attac Deutschland (2005); www.attac.de/ueber-attac/beirat/andere-verfassung.rtf.
- Atzmüller, Roland; Hermann, Christoph, Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 2,

- Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich. Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen, hrsg. von der AK Wien (Wien 2004).
- Bartel, Rainer, Struktur- und Zeitreihenmodelle der Ökonometrie: Eine Gegenüberstellung der Probleme, in: *WiSt* 20/7 (1991) 322-326.
- Bartel, Rainer, Egoismus, Altruismus und Effizienzgestaltung im öffentlichen Bereich. Argumente und Implikationen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 20/2 (1994a) 231-246.
- Bartel, Rainer, Kontrolle und Beratung in der Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* 41/4 (1994b) 442-462.
- Bartel, Rainer, Anreizmechanismen für eine effiziente Finanzkontrolle, in: Theurl, Engelbert u. a. (Hrsg.), *Kompendium der österreichischen Finanzpolitik* (Wien – New York 2002) 184-207.
- Bartel, Rainer, Globalisierung, (Öko-soziale) Marktwirtschaft Globaler Marshall-Plan (=Arbeitspapier des Regierungsbüros Landesrat Kepplinger, Linz 2005a); www.econ.jku.at/bartel/OekosozialeMarktwirtschaft.htm.
- Bartel, Rainer, Effizienzvergleiche zwischen Staat und Privat. Eine methodische Zurecht-rückung früherer Ergebnisse (=Arbeitspapier im Büro Landesrat Kepplinger, Linz 2005b); www.econ.jku.at/Effizienzvergleiche.htm.
- Bartel, Rainer, Ökonomische Liberalisierung als Machttransfer: politische Instrumentalisierung der Märkte und das Wohl oder Weh der KonsumentInnen, erscheint in: Schmutzer, Manfred E. A.; Kollmann, Karl (Hrsg.), *Mächte des Marktes – Der ohnmächtige Verbraucher?* (Wien 2007).
- Bartel, Rainer; Kepplinger, Hermann; Pointner, Johannes, *Besser als Neoliberalismus: Solidarische Wirtschaftspolitik* (Wien 2006).
- Bartel, Rainer; Vorbach, Judith, Es gibt immer eine Alternative. Beispiele für eine mögliche Umkehr der Wirtschaftspolitik von und in der EU, in: *WISO* 28/1 (2005) 57-83.
- BEIGEWUM (Hrsg.), *Mythen der Ökonomie. Anleitung zur geistigen Selbstverteidigung in Wirtschaftsfragen* (Wien 2005).
- Bofinger, Peter, *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten* (2. Aufl., München u. a. 2006).
- Cohen, Daniel, What caused the rise of conservatism – a French view, in: *Economic Policy* 3/2 (1988) 195-219.
- Collignon, Stefan, Democratising Europe, in: *Social Europe – the journal of the european left* 2/3 (2007) 126-132.
- Europäische Kommission, *European Social Reality. Special Eurobarometer 273*; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_273_en.pdf (Brüssel 2007).
- Frank, Sue A.; Lewis, Gregory B., Government Employees. Working Hard or Hardly Working?, in: *The American Review of Public Administration* 34/1 (2004) 36-51.
- Frey, Bruno S.; Meier, Stephan, Social Comparisons and Pro-social Behavior: Testing „Conditional Cooperation“ in a Field Experiment, in: *American Economic Review* 94/5 (2004) 1717-1722.
- Galbraith, John K., Power and the Useful Economist, in: *The American Economic Review* 63/1 (1973) 1-11.
- Gersbach, Hans; Keil, Marten, Productivity Improvements in Public Organisations, in: *The Economic Journal* 115/6 (2005) 671-688.
- Haas, Reinhard u. a., *Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Bd. 3, Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der Europäischen Union und Österreich. Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit und Universaldienste in den Sektoren Energie und Post*, hrsg. von der AK Wien (Wien 2004).
- Halachmi, Arie, Performance measurement: test the water before you dive in, in: *International Review of Administrative Science* 71/2 (2005) 255-266.

- Hayek, Friedrich A., *The Constitution of Liberty* (London – Henley 1960).
- Hindriks, Jean; Pancs, Romans, Free Riding on Altruism and Group Size, in: *Journal of Public Economic Theory* 4/3 (2002) 335-346.
- Kirchner, Gunda, Energiesektor, in: *Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen*, Bd. 6, hrsg. von der AK Wien (Wien 2005).
- Klingner, Donald E.; Nalbandian, John; Romzek, Barbara, Politics, Administration, and Markets: Conflicting Expectations and Accountability, in: *The American Review of Public Administration* 32/2 (2002) 117-144.
- Kwoka, John E., Jr., The comparative advantage of public ownership: evidence from U.S. electric utilities, in: *Canadian Journal of Economics* 38/2 (2005) 622-640.
- Ledyard, J. Oliver, Incentive Compatibility, in: Eatwell, John u. a. (Hrsg.), *Allocation, Information and Markets* (London – Basingstroke 1990) 141-151.
- Liddle, Roger; Lerais, Frederic (2007), A Consultation Paper from the Council of European Policy Advisers. *Europe's Social Reality*; www.social-europe.eu/fileadmin/user_upload/Announcements/SOCIAL_REALITY_FEB_2007.pdf.
- Martimort, David; De Donder, Philippe; de Villemeur, Etienne Billette, An Incomplete Contract Perspective on Public Good Provision, in: *Journal of Economic Surveys* 19/2 (2005) 149-180.
- MirafTAB, Faranak, Neoliberalism and casualization of public sector services: the case of waste collection services in Cape Town, South Africa, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 28/4 (2004) 874-892.
- Moore, Adrian; Nolan, James; Segal, Geoffrey F., Putting Out The Trash. Measuring Municipal Service Efficiency in U.S. In: *Urban Affairs Review* 41/2 (2005) 237-259.
- Mueller, Dennis C., *Public choice II. A revised edition of Public choice* (Cambridge 1989).
- Nowotny, Ewald, *Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft* (3. Aufl., Berlin u. a. 1996).
- Ohlsson, Henry, Ownership an Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection, in: *Fiscal Studies* 24/4 (2003) 451-476.
- Page, Talbot; Putterman, Louis; Unel, Bulent, Voluntary Association in Public Goods Experiments: Reciprocity, Mimicry, and Efficiency, in: *The Economic Journal* 115/7 (2005) 1032-1053.
- Palfrey, Thomas R.; Prisbrey, Jeffrey E., Anomalous Behavior in Public Goods Experiments: How Much and Why? In: *The American Economic Review* 87/5 (1997) 829-846.
- PRESOM, Newsletter 1 (Februar 2007a).
- PRESOM, Newsletter 1 (Mai 2007b).
- Rossmann, Bruno, Hat das Reformmodell Neuseeland Vorbildcharakter? In: *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* (Hrsg.), *Modernisierung des öffentlichen Sektors – Chancen und Grenzen von New Public Management* (Korneuburg 1999) 43-53.
- Sandner, Günther, Der dritte Weg als politische Theorie. Konstruktiver Pragmatismus als Programm, in: Hein, Eckehard; Heise, Arne; Truger, Achim (Hrsg.), *Neu-Keynesianismus. Der neue wirtschaftspolitische Mainstream?* (Marburg 2005) 281-297.
- Schneider, Friedrich; Bartel, Rainer, *Gemeinwirtschaft versus Privatwirtschaft. Ein Effizienzvergleich* (Wien 1989).
- Speth, Rudolf, Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Düsseldorf 2004); www.boeckler.de/pdf/fof_insm_studie_09_2004.pdf.
- Stivers, Camilla, A Place Like Home. Care and Action in Public Administration, in: *The American Review of Public Administration* 35/1 (2005) 26-41.
- Stockhammer, Engelbert, Drei neoliberale Mythen zu Löhnen und Profiten, in: *WISO* 30/1 (2007) 49-72.

- Vanberg, Viktor, Cooperation, Clubs and Exit, in: Journal of Public Choice and Institutional Economics 1/1 (2001) 3-19.
- Walther, Herbert, Wirtschaftspolitische Spielräume und Globalisierung: Das Beispiel des Steuerwettbewerbs, in: WISO 30/1 (2007) 133-158.
- Willner, Johan, Privatisation and Public Ownership in Finland (=CESifo Working Papers 1012, München 2003).

Zusammenfassung

Neoliberale Auffassungen sind längst hegemonial und internalisiert. Die wirtschaftswissenschaftlichen Wurzeln finden sich in der Neuen Politischen Ökonomie. Sie sieht den Staat als Inbegriff von Egoismus, Ineffizienz und skrupellosem Machtstreben. Doch – richtig verglichen – arbeitet der Staat vielfach nur scheinbar weniger effizient als Private. Seine Hauptaufgabe ist die Produktion öffentlicher Güter, die mit der Herstellung privater Güter kaum verglichen und somit nicht mit undifferenzierten Methoden und gleichen Maßstäben gemessen werden kann. Der Staat ist Spezialist für öffentliche Güter, weil seine Bediensteten besonders gemeinwohlorientiert sind und die private Produktion öffentlicher Güter nur unter ganz engen Bedingungen effizient ist. Arbeitet der Staat teils tatsächlich weniger effizient, kann man die Anreizkompatibilität herstellen, statt durch Privatisierung Marktversagen zu mehrern oder durch Außenvergabe die Administration noch komplizierter zu machen und zur Prekarisierung der Arbeit beizutragen. Privatisierungen in Bereichen der Daseinsvorsorge erweisen sich als weitere Entsolidarisierung der Gesellschaft. Ein Rückzug des öffentlichen Sektors ist zur Zeit falsch.