

# **Modul 04:** **“Public Governance & Public Management“**

## **Public Financial Governance**



Prof. Dr. Anne Müller-Osten

Prof. Dr. habil. Christina Schaefer

# **HdBA**

Hochschule der  
Bundesagentur für Arbeit

University of Applied Labour Studies

AUSZUG

AUSZUG

---

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

**Inhaltsverzeichnis**

Vorbemerkung: Lernziel und theoretischer Rahmen.....	1
<b>1 Begründung und Erklärung des öffentlichen Finanzwesens.....</b>	<b>3</b>
Inhaltsverzeichnis und Lernziele – Kapitel 1 .....	3
Vorbemerkung zu Kapitel 1 .....	4
<b>1.1 Der Wandel des Wohlfahrtsstaats (deutsche Tradition).....</b>	<b>7</b>
1.1.1 Staatsverständnis – Das Gemeinwesen.....	7
1.1.2 Die Entwicklung der Theorie öffentlicher Güter.....	7
1.1.3 Begründung von Staatstätigkeit mit der (Neuen) Ordnungsökonomik .....	11
<b>1.2 Der Wandel des Minimalstaats (angelsächsische Tradition).....</b>	<b>12</b>
1.2.1 Staatsverständnis - Der Leviathan .....	12
1.2.2 Die Entwicklung der Theorie des Marktversagens.....	13
1.2.3 Begründung von Staatstätigkeit mit der Neuen Politischen Ökonomie .....	18
<b>1.3 Der Gewährleistungsstaat (Zusammenführung der Entwicklungs-         pfade) .....</b>	<b>22</b>
1.3.1 Staatsverständnis – Staatliche Verantwortungsträger (Zusammenführung von 1.1.1 und 1.2.1) .....	22
1.3.2 Erklärung des öffentlichen Güterangebots (Zusammenführung 1.1.2 und 1.2.2) .....	23
1.3.3 Staatliche Entscheidungen sind Bestandteil der ökonomischen Analyse (Zusammenführung 1.1.3 und 1.2.3) .....	24
Diskussionsfragen und Literaturhinweise – Kapitel 1 .....	25
<b>2 Staatliche Steuerung bzw. Public Controlling .....</b>	<b>27</b>
Inhaltsverzeichnis und Lernziele – Kapitel 2 .....	27
Vorbemerkung zu Kapitel 2 .....	28
<b>2.1 Staatliche Steuerung - Entwicklung aus der deutschen         Verwaltungsgeschichte heraus.....</b>	<b>30</b>
<b>2.2 Public Controlling - Übertragung von Controlling-Konzepten der         Privatwirtschaft auf den öffentlichen Bereich .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3 Zusammenführung .....</b>	<b>38</b>
Diskussionsfragen und Literaturhinweise – Kapitel 2 .....	40

<b>3</b>	<b>Das öffentliche Finanzwesen: Haushaltswesen, externes und internes Rechnungswesen .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1</b>	<b>Haushaltswesen .....</b>	<b>42</b>
	Inhaltsverzeichnis und Lernziele – Abschnitt 3.1 .....	42
3.1.1	Grundlagen: Der Haushalt als demokratisches Instrument zur wirtschaftlichen und wirksamen Steuerung .....	43
3.1.2	Bezug zu Kapitel 1: Institutionelle Bedingungen für Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit .....	44
3.1.3	Bezug zu Kapitel 2: Controller-Rolle , Controller-Aufgabe und Controlling-Instrumente .....	49
	Diskussionsfragen und Literaturhinweise – Abschnitt 3.1 .....	51
<b>3.2</b>	<b>Externes Rechnungswesen.....</b>	<b>52</b>
	Inhaltsverzeichnis und Lernziele – Abschnitt 3.2 .....	52
3.2.1	Grundlagen: Das externe Rechnungswesen als demokratisches Instrument zur Rechenschaftslegung ggü. den Ressourcengebern .....	53
3.2.2	Bezug zu Kapitel 1: Institutionelle Bedingungen zur Rechenschaftslegung.....	54
3.2.3	Bezug zu Kapitel 2: Controller-Rolle, Controller-Aufgabe und Controlling-Instrumente.....	62
	Diskussionsfragen und Literaturhinweise – Abschnitt 3.2 .....	64
<b>3.3</b>	<b>Internes Rechnungswesen.....</b>	<b>65</b>
	Inhaltsverzeichnis und Lernziele – Abschnitt 3.3 .....	65
3.3.1	Grundlagen: Das interne Rechnungswesen mit Instrumenten zur Rationalitätssicherung von demokratisch legitimierten Führungsentscheidungen.....	66
3.3.2	Bezug Kapitel 1: Institutionelle Bedingungen zur Rationalitätssicherung von Führungsentscheidungen.....	69
3.3.3	Bezug zu Kapitel 2: Controller-Rolle , Controller-Aufgabe und Controlling-Instrumente.....	77
	Diskussionsfragen und Literaturhinweise – Abschnitt 3.3 .....	79
<b>4</b>	<b>Public Controlling und Public Financial Governance .....</b>	<b>80</b>
	Inhaltsverzeichnis und Lernziele – Kapitel 4.....	80
<b>4.1</b>	<b>Public Controlling - Zusammenspiel von Instrumenten des Haushalts-, externen und internen Rechnungswesens.....</b>	<b>81</b>
<b>4.2</b>	<b>Public Financial Governance – Public Controlling im institutionellen Gesamtzusammenhang.....</b>	<b>83</b>
	Diskussionsfragen und Literaturhinweise – Kapitel 4 .....	89
	Literaturgesamtverzeichnis .....	III
	Abbildungsverzeichnis.....	V
	Tabellenverzeichnis .....	VI

## Vorbemerkung: Lernziel und theoretischer Rahmen

### Lernziele

Zielsetzung des Studienbriefs ist es, die Leser und Leserinnen in die Lage zu versetzen

- ... staatliche Steuerung bzw. Public Controlling vor dem Hintergrund verschiedener Theorien und geschichtlicher Entwicklungen sowie im Gesamtzusammenhang eines demokratischen Finanzwesens zu verstehen (Kapitel 1 und 4).
- ... Steuerungs- bzw. Controlling-Konzepte zu verstehen, um eine überlegte Auswahl und Kombination geeigneter Instrumente treffen sowie adäquater Rollenbilder des Controllers entwerfen zu können (Kapitel 2).
- ... für jede Phase des Controlling-Regelkreislaufs relevante Instrumente des Haushalts- und Rechnungswesens zu kennen, eine Auswahl anhand von Beispielen anwenden und ihre Wirkungen im Hinblick auf Lösungen von Steuerungsproblemen beurteilen zu können (Kapitel 3).
- ... das Zusammenspiel und die Eingebundenheit von Instrumenten des Haushalts- und Rechnungswesens sowie des Controllings als Public Controlling und Public Financial Governance zu begreifen (Kapitel 4).

Die Zielsetzung ist erreicht, wenn die Leser das „Big-Picture der Public Financial Governance“ (vgl. Abbildung 36) mit Fachbegriffen und Instrumentenwissen ausführlich erläutern und eigene berufliche Alltagssituationen im „Big-Picture“ verorten und in den beruflichen Gesamtzusammenhang stellen können.

Anwendungsorientiertes Ziel ist es, Impulse und Ideen zu geben sowie konkretes Instrumentenwissen zu vermitteln, um aus der eigenen beruflichen Rolle heraus an der Gestaltung einer Public Financial Governance in den eigenen Organisationsabläufen mitzuwirken.

### Theoretische Grundlagen: Ökonomische Analyse

Public Financial Governance wird hier aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften beschrieben.

Den Wirtschaftswissenschaften liegt ein bestimmtes ökonomisches Verhaltensmodell zu Grunde, die sogenannte ökonomische Analyse. Zur ökonomischen Analyse gehören

- a) der methodologische Individualismus:  
Jede Handlung in der sozialen Welt ist auf individuelles Handeln zurückzuführen.
- b) der homo oeconomicus (auch: Rationalitäts- oder Eigennutzannahme):  
Jedes Individuum<sup>1</sup> maximiert<sup>2</sup> unter gegebenen Bedingungen<sup>3</sup> seinen Nutzen<sup>4</sup>. Dies wird als positive Heuristik verstanden und nicht als erstrebenswerter Sollzustand.



### Ökonomische Analyse

#### a) methodologischer Individualismus

Jede Handlung in der sozialen Welt ist auf individuelles Handeln zurückzuführen.

#### b) homo oeconomicus

(auch: Rationalitäts- oder Eigennutzannahme)

Jedes Individuum<sup>1</sup> maximiert<sup>2</sup> unter gegebenen Bedingungen<sup>3</sup> seinen Nutzen<sup>4</sup>. Dies wird als positive Heuristik verstanden und nicht als erstrebenswerter Sollzustand.

*Tabelle 1 – Ökonomische Analyse*

Dieses Paradigma der Wirtschaftswissenschaften besteht seit Langem und hat sich in der modernen Ökonomie weiterentwickelt:

1. Das Individuum steht immer in Interaktion mit anderen (keine Robinson-Crusoe-Konzeption) und die individuellen Präferenzen bleiben unangetastet, d.h. die Anerkennung von Pluralität ist Bestandteil des Modells.
2. Maximieren bedeutet nicht automatisch „maximale Rendite“ sondern (unbewusstes) Einkalkulieren bspw. der Verhandlungszeit.
3. Die Berücksichtigung von Bedingungen (auch bezeichnet als Restriktionen, Spielregeln, Institutionen) bedeutet die Anerkennung von Knappheit. Wirtschaften ist der Umgang mit begrenzten Mitteln, es gibt z.B. Budgetrestriktionen, technische, soziale und rechtliche sowie zeitliche Restriktionen
4. Der Nutzenbegriff ist völlig offen, keineswegs nur monetär zu verstehen, auch das Wohlergehen anderer, kann Bestandteil der individuellen Zielfunktion sein und Nutzen stiften.



Mit dieser Grundlegung folgt der Studienbrief einem modernen ökonomischen Grundverständnis (vgl. HOMANN/SUCHANEK 2000 Abschnitt 1.4)

Darauf aufbauend werden folgende Theorien und Konzepte genutzt

- |  |           |
|--|-----------|
| • Ordnungstheorie, Walter Eucken,                                | Kapitel 1 |
| • Public Choice und Social Choice, James Buchanan,               | Kapitel 1 |
| • rationalitätsorientierte Controlling-Konzeption, Jürgen Weber, | Kapitel 2 |
| • Neuen Institutionenökonomie, Oliver .E. Williamson.            | Kapitel 4 |

Die Theorien und Konzepte geben den Argumentationsrahmen für die Darstellung verschiedener Controlling-Instrumente.

Kapitel 3

# 1 Begründung und Erklärung des öffentlichen Finanzwesens

## Inhaltsverzeichnis und Lernziele – Kapitel 1

### Inhaltsverzeichnis

<b>1 Begründung und Erklärung des öffentlichen Finanzwesens.....</b>	<b>3</b>
Vorbemerkung zu Kapitel 1 .....	4
<b>1.1 Der Wandel des Wohlfahrtsstaats (deutsche Tradition).....</b>	<b>7</b>
1.1.1 Staatsverständnis – Das Gemeinwesen.....	7
1.1.2 Die Entwicklung der Theorie öffentlicher Güter.....	7
1.1.3 Begründung von Staatstätigkeit mit der (Neuen) Ordnungsökonomik .....	11
<b>1.2 Der Wandel des Minimalstaats (angelsächsische Tradition).....</b>	<b>12</b>
1.2.1 Staatsverständnis - Der Leviathan .....	12
1.2.2 Die Entwicklung der Theorie des Marktversagens.....	13
1.2.3 Begründung von Staatstätigkeit mit der Neuen Politischen Ökonomie .....	18
<b>1.3 Der Gewährleistungsstaat (Zusammenführung der         Entwicklungspfade) .....</b>	<b>22</b>
1.3.1 Staatsverständnis – Staatliche Verantwortungsträger (Zusammenführung von 1.1.1 und 1.2.1) .....	22
1.3.2 Erklärung des öffentlichen Güterangebots (Zusammenführung 1.1.2 und 1.2.2) .....	23
1.3.3 Staatliche Entscheidungen sind Bestandteil der ökonomischen Analyse (Zusammenführung 1.1.3 und 1.2.3) .....	24
Diskussionsfragen und Literaturhinweise – Kapitel 1 .....	25

### Lernziele

Sie können für drei verschiedene Staatsverständnisse – Wohlfahrts-, Minimal- und Gewährleistungsstaat – begründen, warum der Staat handelt und ob die Begründung mit dem modernen Paradigma der ökonomischen Analyse (vgl. Tabelle 1) vereinbar ist.



Sie kennen theoretische Hintergründe, die zu der **Ausgangsfragestellung** des öffentlichen Finanzwesens geführt haben und können erklären, dass diese der ökonomischen Analyse folgt.

#### **Ausgangsfragestellung des öffentlichen Finanzwesens:**

1. Welche Controlling-Instrumente des öffentlichen Finanzwesens rufen welche Ressourcenallokation hervor und wie wird eine Rückbindung an die Präferenzen der Beitrags- (SGB III) und Steuerzahler (SGB II) hergestellt? (positiv)
2. Wie sollten Controlling-Instrumente modifiziert, weiterentwickelt und kombiniert werden, um sie aus Sicht der Beitrags- (SGB III) und Steuerzahler (SGB II) konsensfähiger zu gestalten und dadurch bessere Entscheidungen über die öffentliche Ressourcenallokation herbeizuführen? (normativ)





## Vorbemerkung zu Kapitel 1

Mit jeder Steuerzahlung, sei es beispielsweise anlässlich eines Einkaufs oder beim Blick auf die monatlich gezahlte Lohnsteuer, bestätigen wir implizit, dass unser Gemeinwesen etwas kann, was der Einzelne nicht vermag. Als aufgeklärte Bürger gehen wir davon aus, dass es dem Gemeinwesen durch die gesamthänderischen Steuereinnahmen besser als allein für uns selbst gelingt, Fürsorge für Hilfebedürftige zu leisten und dafür Mittel für die Bereiche des SGB II einzusetzen. Im Jahr 2015 plant der Bund, für das Fürsorgesystem rd. 37 Mrd. € aufzuwenden.

<b>SGB II Steuergelder</b>	<b>rd. 37 Mrd. €</b>
Arbeitslosengeld II	21,0 Mrd. €
Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung	6,5 Mrd. €
Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende	4,4 Mrd. €
Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	4,4 Mrd. €
Berufsbezogene Deutschsprachförderung durch das BAMF	0,4 Mrd. €

*Tabelle 2 – Bundeshaushalt 2017, Kapitel 11 (Auszug)*

In der Rolle als versicherungspflichtig Beschäftigte oder als Arbeitgeber stellen wir bei einem Beitragssatz von derzeit 3,0 % der Versicherungsgemeinschaft rd. 32 Mrd. € für den Fall zur Verfügung, dass wir selbst oder andere der Gemeinschaft Bedarf für Arbeitslosengeld I oder Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Anspruch nehmen – so ist es von der BA für 2017 geplant.

<b>SGB III Beitragsgelder</b>	<b>rd. 32 Mrd. €</b>
Kapitel 4 - Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit von Arbeitgebern sowie Erstattungen an andere Sozialversicherungsträger.	16,64 Mrd €
Kapitel 3 - Leistungen der aktiven Arbeitsförderung außerhalb des Eingliederungstitels sowie gesondert refinanzierte Ausgaben.	5,89 Mrd €
Kapitel 5, z.T. - Verwaltung BA und Dienstleistungen SGB II	6,28 Mrd €
Kapitel 2 – Eingliederungstitel - Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach § 71b Abs. 1 SGB IV.	4,0 Mrd €

*Tabelle 3 – BA Haushalt 2017 (Auszug)*

Sehen wir von aktuellen Diskussionen und politischen Divergenzen bei der konkreten Umsetzung und Verwendung der Steuern und Beiträge im Detail einmal ab, dann kommen wir aus Sicht eines aufgeklärten Bürgers zu dem Ergebnis, dass wir aus individuellem Kalkül (aufgeklärtem Altruismus) heraus gerne bereit sind, für das Gemeinwohl einem Gemeinwesen Gelder zur Verfügung zu stellen. Angesichts dessen, dass die Steuern und Beiträge Zwangsabgaben darstellen, im Zweifel mit staatlicher Hoheitsgewalt eingenommen werden, kennzeichnet dies einen nicht selbstverständlichen Reifegrad des öffentlichen Finanzwesens. Stabilisieren konnte sich dieser Entwicklungsstand, weil wir im Gegenzug zu unseren Zahlungen von Steuern und

Beiträgen einen demokratischen Entscheidungsprozess über die Verwendung und einen vernünftigen Umgang mit den öffentlichen Ressourcen erwarten dürfen.

Dies ist das Ausgangsverständnis der Public Financial Governance: Ein Gemeinwesen mit einem eigenen Finanzwesen, welches demokratisch legitimierte Ziele, politische Programme und öffentliche Leistungen innerhalb eines institutionellen, staatlichen Ordnungsrahmens realisiert.

Ziel dieses ersten Kapitels ist es, aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive nachvollziehbar zu machen, dass das skizzierte Ausgangs- nicht immer Selbstverständnis war, sich vielmehr erst allmählich entwickelt hat. Es werden Entwicklungen nachgezeichnet, wie sich staatliches Handeln individualistisch erklären lässt (vgl. methodologischer Individualismus, Tabelle 1). Ausgehend von diametralen Startpositionen in deutscher (Wohlfahrtsstaat) und angelsächsischer (Minimalstaat) Tradition werden sich annähernde Entwicklungstendenzen aufgezeigt (Gewährleistungsstaat). Mit diesem Wissen können bis heute geführte politische Debatten und vorschnelle Polarisierung verhindert, vielmehr eine differenzierte Diskussion geführt werden. Dies betrifft auch die Weiterentwicklung und eine adäquate Anpassung von marktwirtschaftlichen Controlling-Instrumenten für den öffentlichen Sektor.



Die Entwicklung wird entlang von je drei theoretischen Konzepten beschrieben, die in deutscher Tradition (Kollektivbedürfnisse, Meritorische Bedürfnisse, Öffentliche Güter, Abschnitt 1.1.1) und in angelsächsischer Tradition (Vollkommener Markt, Optimales Budget, Öffentliche Güter, Abschnitt 1.2.1) stehen. Es wird jeweils geprüft, ob und inwiefern sie das wirtschaftswissenschaftliche Paradigma der ökonomischen Analyse (vgl. Tabelle 1) erfüllen, d.h. ob und inwiefern die Ansätze

- a) vom methodologischen Individualismus ausgehen,
- b) von einer positiven, rationalen Argumentation ausgehen, bei der Individuen unter gegebenen Bedingungen ihren Nutzen maximieren.

Es wird sich zeigen, dass staatliches Handeln auf der einen Seite mit stark holistischen, vernünftigerweise schwer gültigen Phänomenen („Vater Staat“, Abschnitt 1.1.1) begründet wurde und auf der anderen Seite mit hoch abstrakten mathematischen Argumenten auf hyperrationales Handeln reduziert wurde (calculating machine, Abschnitt 1.2.1).

Mit der Ordnungsökonomie (Eucken) und der Verfassungsökonomie (Buchanan) werden jeweils Konzepte vorgestellt, die die Bedingungen der modernen ökonomischen Analyse erfüllen (Abschnitt 1.1.3 und 1.2.3). Im letzten Abschnitt werden die beiden Entwicklungspfade zusammengeführt und mit dem Staatsverständnis des Gewährleistungsstaats (Abschnitt 1.3) in Verbindung gebracht.



Abbildung 1 – inhaltlicher Aufbau Kapitel 1

## 1.1 Der Wandel des Wohlfahrtsstaats (deutsche Tradition)

### 1.1.1 Staatsverständnis – Das Gemeinwesen

In deutscher Tradition der Wirtschaftswissenschaften, die sich von Beginn an als Geistes- bzw. Sozialwissenschaft verstand, gab es die stark holistische Vorstellung, dass der Staat ein personifiziertes Gemeinwesen mit eigenen Bedürfnissen ist. Das Erkenntnisinteresse der Historischen Schulen richtete sich auf Institutionen wie Gesellschaft, Gemeinschaft, Staat, Volk, Nation, Volkswirtschaft, die nicht bloß als Summe ihrer Teile, sondern als selbständige und übergeordnete Ganzheiten gedacht wurden.

Der „Vater Staat“, das „Gemeinwesen“ und die „Körperschaften“, in denen Entscheidungen im „Kollegialorgan“ oder „zur gesamten Hand“ getroffen werden, sind Begriffe, die bis heute diese Vorstellung transportieren. Gerade im Finanzwesen wird die Idee, dass das Gemeinwesen eigene Bedürfnisse hat, besonders deutlich: Bis heute findet die jährliche „Bedarfsanmeldung“ im Haushaltswesen statt und es werden „Zuwendungen“ gegeben, die dem „Gemeinwohl“ dienen.



Abbildung 2 – „Vater Staat“ von Thomas Schütte  
1,1 Tonnen 3,83 m x 1,55 m

Kennzeichnend für das Bild vom deutschen **Wohlfahrtsstaat** ist das Selbstverständnis, dass der Staat als Fürsorger (Vater Staat) unterschiedliche Maßnahmen, Programme und Politiken in Eigenregie übernimmt. Der Staat greift regulierend in weite Bereiche der sozialen, materiellen und kulturellen Wohlfahrt ein. Es besteht eine optimistische Grundhaltung gegenüber der Staatstätigkeit.

Das zu dieser Vorstellung gehörende **Menschenbild** betrachtet den Menschen als soziales Wesen. Seine wirtschaftliche Betätigung macht lediglich einen Teilbereich der gesamtgesellschaftlichen Einbettung des Einzelnen in den jeweiligen historisch-soziologischen Zusammenhang aus. Ein Anspruch auf individuelle Freiheit wird ebenso wie auf die Gewährleistung von Solidarität und Sicherheit erhoben, ist aber tendenziell letztgenannten nachgeordnet.

### 1.1.2 Die Entwicklung der Theorie öffentlicher Güter

In den Diskussionen zu den Kollektivbedürfnissen, den meritorischen Bedürfnissen bis hin zur Theorie öffentlicher Güter lässt sich im Folgenden nachvollziehen, wie

- a) eine individualistische Begründung für staatliches Handeln möglich werden konnte und

- b) der stark normative Ausgangspunkt zur Begründung der Staatstätigkeit sich zunehmend in eine (positive) sachliche Erklärung der Staatstätigkeit weiterentwickelte.

Auf diese Weise soll ein deutscher Entwicklungspfad ökonomischen Denkens hin zu heutigen Theorien von Staatstätigkeit (in Ansätzen) nachvollzogen werden.

### **Kollektivbedürfnisse des Gemeinwesens**

Die Idee der Kollektivbedürfnisse lässt sich mit der Definition von von Hermann (1795-1868) veranschaulichen: „Bedürfnisse einer Mehrheit von Menschen, als eines Ganzen, deren Befriedigung lediglich der Gesamtheit ohne Bezeichnung einzelner Mitglieder der Verbindung und ihres Antheils dargeboten wird, heißen ... Gemeinbedürfnisse oder Collectivbedürfnisse.“ (HERMANN 1870, S. 94)

Dies ist ein sehr deutliches Beispiel dafür, dass in dieser Zeit die Idee existierte, dass der Träger von Bedürfnissen ein eigenlebendiges, hypostasiertes Gemeinwesen ist.

Warum handelt der Staat? Versetzt man sich in die Aussagenlogik von von Hermann, so würde diese Frage vermutlich irritieren, denn die staatliche Handlung selbst wird nicht in Frage gestellt. Die Begründung der Staatstätigkeit ist vielmehr ohne weitere Legitimation einfach damit gegeben, dass der Staat sich als Phänomen eines Gemeinwesens geriert und eigene Kollektivbedürfnisse hat, die sein Handeln notwendig machen und selbstverständlich rechtfertigen.

Aus Sicht der ökonomischen Analyse (vgl. Tabelle 1) wird deutlich, dass

- a) diese holistische Vorstellung im extremen Gegensatz zum methodologischen Individualismus steht und
- b) eine (nach heutigen Maßstäben) *unvernünftige*, normativ-optimistische Begründung des Staatswesens gegeben wird.

Diese Vorstellung widerspricht stark dem ökonomischen Paradigma der ökonomischen Analyse.

### **Meritorische Bedürfnisse**

Die Idee der meritorischen (= verdienstvollen) Bedürfnisse kann als Weiterentwicklung der Diskussionen zu den Kollektivbedürfnissen begriffen werden. Stellvertretend soll ein Zitat von Ritschl erklären, wer meritorische Bedürfnisse hat: „[Nur insoweit] der Einzelmensch diese Wir-Vorstellung, diesen Gemeinsinn hat, ist er Träger des Gesamtheitsbedürfnisses, ist er 'Organ' am Körper der Gemeinschaft, das empfindet und Zwecke setzt für die Gesamtheit [...] den Lauen und Widerstrebenden [darf Zwang auferlegt werden]“ (RITSCHL 1954). Im Unterschied zu den Kollektivbedürfnissen ist es jetzt nicht eine übergeordnete Ganzheit, sondern sind es Individuen, die Bedürfnisse empfinden. Es sind aber nicht alle, sondern nur bestimmte, besonders qualifizierte Individuen, die Gemeinsinn besitzen. Es wird legitimiert, dass diese im (vermeintlichen) Wohlwollen für andere entscheiden und falls notwendig dies mit Zwangsgewalt durchsetzen. In der heutigen Definition sind meritorische Güter solche, bei denen mit einem oft nicht näher bestimmten „starken Interesse des Allgemeinwohls“ o.ä. staatliche Intervention bei Gütern gerechtfertigt wird, für die eigentlich ein Markt existiert (z.B. Hochschulen). Obwohl individuell artikuliert Präferenzen über den Markt befriedigt werden könnten, wird staatlich interveniert.

Warum handelt der Staat? Versetzt man sich in die meritorische Aussagenlogik, so gibt es im Vergleich zur Idee der Kollektivbedürfnisse (s.o.) kein Staatswesen, sondern die Staatstätigkeit wird von bestimmten Individuen ausgeübt. Die Legitimation der Staatstätigkeit, d.h. auch der Staatsgewalt in Form von Zwang, wird mit dem „Gemeinwohl“ gerechtfertigt, welches nur bestimmte Staatspersonen empfinden.

Aus Sicht der ökonomischen Analyse (vgl. Tabelle 1 ) wird deutlich, dass

- a) die Annahme des methodologischen Individualismus nicht erfüllt ist, weil Gemeinwohl vor die Souveränität der individuellen Präferenz gestellt wird bzw. weil unterstellt wird, dass bei den Bürgern verzerrte Präferenzen vorliegen und
- b) eine stark normative Begründung staatlichen Zwang rechtfertigt.

Diese Vorstellung widerspricht weiterhin dem ökonomischen Paradigma der ökonomischen Analyse, allerdings weniger stark als die zuvor genannte.

### Theorie öffentlicher Bedürfnisse bzw. öffentlicher Güter

Während die vorangegangenen Ansätze von der Frage ausgehen „Wer hat bzw. wer ist Träger von Bedürfnissen?“ schließen sich in Fortführungen der Diskussionen Autoren an, die die Staatstätigkeit weniger normativ begründen, als vielmehr positiv erklären wollen. Sie fragen „Wie findet die Bedürfnisbefriedigung statt bzw. welche Besonderheiten treten beim Konsum von Gütern auf?“. Zu diesen Vertretern und Vertreterinnen zählt Margit Cassel, sie erklärt: „Die Unteilbarkeit gewisser Güter und die passive Natur gewisser Konsumtion [können] die gewöhnliche Preisbildung unökonomisch oder unmöglich machen. [Diese Besonderheiten gehören] zu den wesentlichen Gründen der Gemeinwirtschaft.“ Bei passiv konsumierten Gütern kann das

„Theorie öffentlicher Güter“	Non-Rivalität (Unteilbarkeit)	Rivalität
	Nicht-Ausschließbarkeit (passiver Konsum)	Ausschließbarkeit
	<b>Öffentliches Gut</b> (z.B. Leuchtturm)	<b>Allemandegut</b> (z.B. überfüllte Innenstadtstraßen)
	<b>Klubgut</b> (z.B. Maut)	<b>Privates Gut</b> (z.B. Brötchen)

Abbildung 3 – Öffentliche Güter

Preisbildungssystem nicht angewandt werden, weil „die Anzahl der teilnehmenden Personen ganz gleichgültig ist“ (CASSEL/DEICHERT 1924, S. 61), ein Kunstdenkmal kann (nahezu) unabhängig von der Anzahl der Nutzer betrachtet werden. Weiter kennzeichnet Cassel unteilbare Güter, die eine bis zu einer gewissen Grenze beliebig große Nachfrage ohne entsprechend erhöhte Kosten befriedigen können (z.B. Autobahnnutzung). Diese beiden Gutseigenschaften – passive Konsumtion und Unteilbarkeit – haben (in etwas anderer Formulierung) bis heute Eingang in den gängigen Lehrkanon gefunden und kennzeichnen die Theorie der öffentlichen Güter.

Warum handelt der Staat? Wenn ein Gut bestimmte Eigenschaften aufweist (Unteilbarkeit, passive Konsumtion), kann staatliches Handeln erklärt werden. Denn für diese Bereiche ist es nachvollziehbar, dass die Individuen nicht bereit sind, Gelder zur Mitfinanzierung zu zahlen. Für diese Bereiche ist eine positive Erklärung von

Staatstätigkeit gegeben. Die Bereiche, in denen der Staat handelt, obwohl keine besonderen Gutseigenschaften vorliegen, bleiben normativ begründet (Cassel begründet diese mit ihrem „gemeinwirtschaftlichen Prinzip“).

Aus Sicht der ökonomischen Analyse (vgl. Tabelle 1) wird deutlich, dass

- a) die Annahme des methodologischen Individualismus für Teilbereiche der Staatstätigkeit nicht in Frage gestellt, vielmehr konsequent aus der individuellen Bedürfnisbefriedigung heraus argumentiert wird und
- b) Staatstätigkeit mit positiven, sachlichen Kriterien teilweise individuell begründet werden kann. Offen bleibt die Erklärung von Bereichen, in denen der Staat offensichtlich tätig ist, staatliche Aktionen aber nicht individualistisch erklärt werden.

Diese Vorstellung widerspricht weiterhin dem ökonomischen Paradigma der ökonomischen Analyse für weite Teile staatlicher Tätigkeit, allerdings weniger stark als die zuvor genannte. Als Fortschritt – im Sinne einer vernünftig nachvollziehbaren Erklärung – ist die stärker positive Erklärung und Begründung von staatlicher Aktivität zu werten.

### Zusammenfassung

Bringt man die Konzepte in eine Reihenfolge, kann man eine Entwicklung ausmachen, nämlich

- a) die Abnahme der holistischen Argumentation und damit Annäherung an den die (heutigen) Wirtschaftswissenschaften kennzeichnenden methodologischen Individualismus und
- b) die Abnahme der normativen Begründung und die stärker individuell-rational nachvollziehbare Erklärung staatlicher Aktivität und damit Annäherung an die die (heutigen) Wirtschaftswissenschaften kennzeichnende Rationalitätsannahme.



Abbildung 4 – abnehmend holistische Argumentation

Offen bleibt, wie die Bereiche, in denen der Staat agiert, bei denen aber keine Marktversagensargumente festgestellt werden können, individualistisch legitimiert werden. Die über Wohlwollen, Gemeinsinn, Geistesleben, Wesen bzw. Natur der Dinge, gemeinwirtschaftliches Prinzip, Allgemeinwohl u.a argumentierenden Erklärungsversuche in deutscher Tradition bleiben „metaphysisch“, „idealistisch“.

### **1.1.3 Begründung von Staatstätigkeit mit der (Neuen) Ordnungsökonomik**

Die Grundfrage der Ordnungsökonomik, die hier mit einem ihrer Hauptvertreter Walter Eucken skizziert wird, lautet: Welche Regeln ermöglichen eine „menschenwürdige und funktionsfähige“ gesellschaftliche Ordnung (EUCKEN/HENSEL 1990, S. 16 und S. 369). Zentraler Ansatzpunkt der Ordnungsökonomik sind in Abgrenzung zu den bis jetzt vorgestellten Konzepten nicht öffentliche (Kollektiv-)Bedürfnisse oder konkrete Ergebnisse über das Angebot von privaten und öffentlichen Gütern, sondern die Regeln, innerhalb derer sich die Prozesse und Entscheidungen der Akteure vollziehen. Als Abgrenzungskriterium zu den bisher vorgebrachten Theorieansätzen kann also die Entwicklung von inneren, nur subjektiv erfahrbaren normativ-moralischen Empfindungen (Gemeinsinn) und öffentlichen Bedürfnissen o.ä. hin zu sachlich nachvollziehbaren Argumenten zur Gestaltung von Regeln gesehen werden.

Neuer Untersuchungsgegenstand sind nicht innere Einstellungen, moralische Prinzipien o.ä., sondern die Ordnungen oder auch Systeme von (Spiel-)Regeln, durch die bestimmte Handlungen ermöglicht bzw. unterbunden werden.

Für den marktwirtschaftlichen Bereich entwickelt Eucken differenzierte, theoriebasierte Konzepte, wie der Staat ordnungspolitisch agieren sollte, um individuelle Freiheit vor der „Macht auf Märkten und in Betrieben“ zu schützen und eine freie Marktwirtschaft zu erhalten – seine theoretische Basis und Argumentationslogik anhand von „Real- und Idealtypen“, der „wirtschaftlichen Wirklichkeit“ und „anschaulichste Anschauung“ ist sicherlich aus heutiger Sicht methodisch kritikwürdig, damals und insbesondere im Vergleich zu den oben vorgestellten Ansätzen allerdings ein wissenschaftstheoretischer Fortschritt. Er begründet mit einem eigenen Analyseapparat, dass zum Schutz individueller Freiheit und zur Lösung des Knappheitsproblems eine Entscheidung zugunsten einer Wirtschaftsverfassung der Wettbewerbsordnung (Marktwirtschaft, vollständige Konkurrenz) getroffen werden sollte.

Um diese marktwirtschaftliche Ordnung herauszubilden und sicherzustellen, bedarf es staatlicher Akteure. Eucken verurteilt die Vorstellung von einem Staat, „der unabhängig und wohlwollend Vater seiner Bürger“ ist. Die von den jüngeren Historisten bis zu Euckens Zeit vorherrschende Vorstellung vom Staat als „das großartigste sittliche Institut zur Erziehung des Menschengeschlechts“ lehnt er ab. Auch für den staatlichen Bereich sieht er die individuelle Freiheit bedroht: Er identifiziert Funktionsmängel moderner Demokratien durch Abhängigkeit der politischen Entscheidungen von widersprüchlichen Interessen, mit der Folge, dass nur einflussreiche Machtgruppen ihre Interessen durchsetzen. Er sieht die Notwendigkeit, politische Prozesse ebenfalls in die Analyse einzubeziehen.



Zu Euckens Forschungsprogramm gehört explizit die Interdependenz der Wirtschafts- und Staatsordnung: Die Konzentration wirtschaftlicher Macht in staatlichen Händen bedroht Freiheit, aber auch ein liberales Walten der Marktkräfte.

Die Ordnungsökonomie der Freiburger Schule um Eucken wird hier als Fortschritt gewertet, weil sie sich auf die ökonomische Analyse (vgl. Tabelle 1) zubewegt:

- a) Die individuelle Freiheit ist Kern der Argumentation (methodologischer Individualismus), die Eucken sowohl vor der Macht auf Märkten und in Betrieben als auch vor einer vom Staat ausgehenden Bedrohung über die Gestaltung von Ordnungen schützen will.
- b) Mit der Unterscheidung von äußeren Bedingungen (Ordnungen) und Prozessen kann erklärt und beeinflusst werden, dass und wie sich durch Veränderung von Rahmenbedingungen individuelles Handeln verändert. Diese Überlegungen überträgt er auch auf den öffentlichen Bereich (Rationalitätsannahme).

Bei allem Fortschritt gibt es auch Mankos: Eucken ist es mit dem wirtschaftsordnungstheoretischen Apparat nicht gelungen, eine vergleichbar umfassende Modelanalyse für politische Prozesse und Ordnungen zu liefern. Sein früher Tod 1950 hinderte ihn daran, seinen ordnungspolitischen Denkansatz systematisch auf die Untersuchung der Staatsverfassung anzuwenden. Nach euckenscher Selbsteinschätzung sei das Problem – die Ordnung des Staats, die ordnungspolitische Durchdenkung des staatlichen Aufbaus – noch offen. Zudem hält sein Vorgehen heutigen wissenschaftstheoretischen Ansprüchen nicht immer stand.

Hier knüpft die Bewegung der Neuen Ordnungsökonomik an, die an internationale Diskurse und Standards anschließt und sich gleichzeitig in der Tradition Euckens u.a. sieht (GOLDSCHMIDT/KOLEV/ZWEYNERT im Erscheinen). Die noch junge Bewegung der Neuen Ordnungsökonomik konstatiert, dass die gesellschaftliche Realität die Ökonomik immer wieder mit Problemen versorgt, die von einer isolierenden Ökonomik, welche sich auf die Analyse von Teilproblemen spezialisiert, nicht gut genug erkannt und gelöst werden können. Diese Vielfalt und unterschiedliche Komplexität der Untersuchungsgegenstände, so die Vertreter, verlangt eine kontextuale Ökonomik, die nicht allein den Wirtschaftsprozess betrachtet, sondern daneben auch gesellschaftliche und politische Einflussgrößen einbezieht.

## **1.2 Der Wandel des Minimalstaats (angelsächsische Tradition)**

### **1.2.1 Staatsverständnis - Der Leviathan**

In angelsächsischer Tradition der Wirtschaftswissenschaften ist der Markt der zentrale Untersuchungsbereich und eine vom Individuum ausgehende Argumentation. Die klassischen Nationalökonomien – allen voran Adam Smith – prägten die Idee, dass auf dem Markt freiwillige und einstimmige Tauschakte von Leistung und Gegenleistung zwischen Individuen stattfinden. Diese nach Selbstinteressen geleiteten Tauschaktionen evozieren insgesamt ein für alle wünschenswertes, aber vom Individuum selbst nicht intendiertes und insgesamt nicht absehbares Ergebnis. Das Marktgeschehen wird wie von einer „unsichtbaren Hand“ gelenkt. Wenn jeder nach

seinen Interessen handelt, erhöht sich die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt, so das liberale Vorurteil.

Vor dem Hintergrund dieser Tradition lässt sich verstehen, dass sich eine tendenziell und im Vergleich zur deutschen eher pessimistische bzw. skeptische Haltung gegenüber dem Staat entwickelte. Die Bedeutung des Staats wird zwar nicht in Frage gestellt, aber die Staatsgewalt steht im Generalverdacht, individuelle Freiheit und selbstbestimmte Handlungen zu gefährden. Staatliche Eingriffe bzw. Beschränkungen der Handlungsfreiheit bedürfen immer einer Rechtfertigung.

In Gegenüberstellung zur Metapher vom Vater Staat in Deutschland, bringt die Metapher vom Leviathan bildhaft diesen unterschiedlichen geschichtlichen Hintergrund zum Ausdruck.

Aus dieser Tradition heraus hat sich seit der neoklassischen Zäsur diese liberale Einstellung verschärft. Mit einer zunehmenden Fokussierung auf den Markt wurde die Rolle des Staats mehr und mehr aus den Wirtschaftswissenschaften ausgeschlossen. Erst mit der Identifikation von Marktversagensargumenten wurden Ausnahmesituationen identifiziert, die staatliches Handeln aus individueller Sicht legitimieren.



Abbildung 5 - Leviathan

Es entwickelte sich die Vorstellung vom **Minimalstaat**, nach der der Markt am besten funktioniert, wenn der Staat nur dann interveniert, wenn es unbedingt nötig ist. Der Staat soll seinen Umfang, seinen Einfluss und seine politischen Aufgaben auf das in einer freien Gesellschaft unbedingt notwendige Minimum beschränken.

Das **Menschenbild**, welches diesen, in utilitaristischer Tradition stehenden, Forschungsansätzen zugrunde liegt, betrachtet den Menschen als individuellen Nutzenmaximierer. Eine bessere materielle Güterversorgung stiftet dem Einzelnen einen höheren Nutzen, so die Annahme. Nach diesem Bild handelt das Individuum also aus seinem Vorteils-Nachteilskalkül heraus, um seinen individuellen Interessen bestmöglich gerecht zu werden und damit seinen Einzelnutzen zu maximieren. Aus dieser Vorstellung hat sich das wirtschaftswissenschaftliche Paradigma herauskristallisiert, welches bis heute die ökonomische Analyse prägt.

### 1.2.2 Die Entwicklung der Theorie des Marktversagens

Was das charakterisierende der Neoklassik ist, weshalb, wie und wann es passieren konnte, dass sich die Neoklassik aus ihrer theoretischen Fixierung auf Markt-Interaktionen löste und welche Vorstellung über die Rolle des Staats damit einherging,

soll im Folgenden gezeigt werden.

### **Neoklassische Zäsur – Staat als „deus ex machine“**

Mit der „neoklassischen Zäsur“ um 1870 fand der Übergang von der Klassik zur Neoklassik statt: In der Klassik wurde der Wert eines Gutes daran gemessen, wie viel gewöhnliche Arbeitszeit in ihm steckt, man bezeichnet diese daher auch als Arbeitswertlehre. Grob verkürzt dargestellt, bedeutet dies, dass es dem Individuum, das Güter im Wert von acht Arbeitsstunden besitzt, doppelt so gut geht, wie demjenigen, welches Waren im Wert von vier Arbeitsstunden sein Eigen nennt. Diese Zwei-Mann-Gesellschaft erfährt insgesamt eine Wohlfahrt im Wert von 12 Arbeitszeitstunden. Nutzen lässt sich demnach interpersonell vergleichen, kardinal messen und damit aggregieren. Daher bezeichnet man diese Wertlehre auch als objektivistisch.

Die Neoklassik geht im Unterschied zur objektivistischen Wertlehre davon aus, dass die Werte von Gütern ausschließlich nach den individuellen Bedürfnissen und Wünschen bemessen werden. Der Nutzen ein und desselben Guts kann also in der subjektivistischen Wertlehre bei verschiedenen Individuen unterschiedlich sein. Dies führte in der Theorie dazu, dass lediglich von einem ordinalen Informationsniveau ausgegangen wird und relative Nutzenmaße erfasst werden können. Die Individuen tauschen Güter auf dem Markt, wenn sie sich dadurch einen höheren Nutzen versprechen. Wenn ein gesellschaftlicher Zustand erreicht ist, bei dem sich keiner mehr verbessern kann, ohne dass sich irgendeiner verschlechtert, ist das sogenannte Pareto-Optimum erreicht. Ein pareto-optimaler Zustand kann auch dann erreicht sein, wenn viele Individuen deutlich mehr Güter besitzen als wenige andere. Dies ist insbesondere dann wahrscheinlich, wenn in der Ausgangsverteilung bereits ein großer Unterschied vorherrschte. Denn dann ist aus Sicht derer, die bereits deutlich mehr besitzen, zu vermuten, dass sie durch Tausch kaum / keine Nutzensteigerung durch Tausch mehr erreichen. Die intuitive Frage nach Gerechtigkeit, ob nicht eine gesellschaftliche Verbesserung möglich wäre, wenn die große Gruppe, die insgesamt viel besitzt, den Wenigen, die wenig besitzen, etwas abgibt, wird in dieser streng subjektivistischen Auslegung der Neoklassik verneint. Die Beurteilung, ob die Nutzeneinbuße einiger durch einen größeren Nutzen beziehungsweise ein größeres Wohl anderer gutgemacht werden könnte, wird in den neoklassischen Ansätzen abgelehnt. Eine Aufrechnung zwischen Einzelnutzen verschiedener Individuen wird abgelehnt, weil dies einen Eingriff in das Unteilbare – lateinisch: in das Individuum – bedeuten würde. Daher ist es auch nachvollziehbar, dass in diesen Ansätzen der Staat zunächst aus dem Untersuchungsbereich ausgeschlossen wurde. Die Handlungen des Staats stellen vor dem Hintergrund dieses Denkstils nämlich per se einen Eingriff in die individuelle Nutzenbewertung dar.

Das Analyseinstrumentarium der Neoklassik sieht sich in der Nähe zu den Naturwissenschaften. Wie „mathematics“, „physics“ bezeichnen die neoklassischen Vertreter ihre Disziplin als „economics“ (Kurzform für "economic science") und grenzen sich so bewusst von den sozial- und gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen ab.

Warum handelt der Staat? Die Frage ist an dieser Stelle insofern interessant, als mit ihr eine Erklärungslücke aufgedeckt wird: Im Modell der vollkommenen Konkurrenz gibt es explizit keine Erklärung für staatliches Handeln. Der Staat erscheint

überhaupt nicht, man könnte ihm höchstens implizit die Rolle eines „deus ex machine“ zusprechen, der sicherstellt, dass sich der Marktprozess reibungslos und simultan vollzieht. Staatliche Entscheidungen sind exogene Größen.

Aus Sicht der ökonomischen Analyse (vgl. Tabelle 1) wird deutlich, dass

- a) die individualistische Vorstellung in der reinen Theorie und im Modell der vollkommenen Konkurrenz vollkommen eingehalten wird, und
- b) diese als „rein“ (pure theory) und „vollkommen“ (perfect market) bezeichnete Theorie dazu führt, dass der Staat überhaupt nicht, oder höchstens als „deus ex machine“ erscheint.

In dieser Vorstellung ist das ökonomische Paradigma so übertrieben eingehalten, dass staatliche Entscheidungsträger überhaupt keine Berücksichtigung finden und folglich nicht Bestandteil der Wirtschaftswissenschaften sind.

### **Das Optimale Budget**

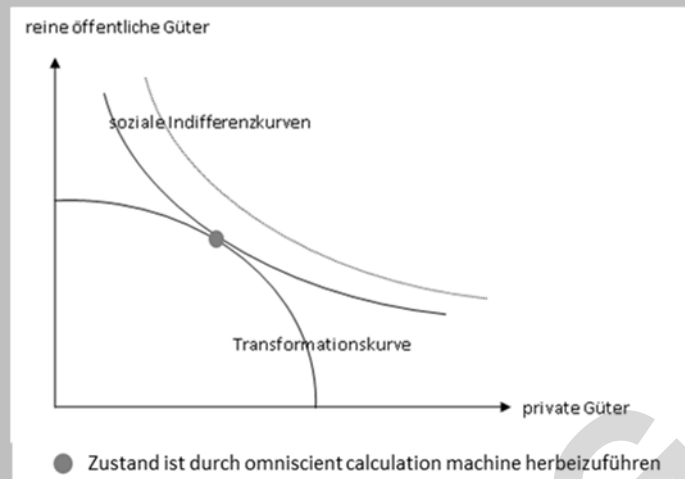
Mit „The Pure Theory of Public Expenditure“ gelingt es Paul A. Samuelson (SAMUELSON 1954), den Staat mit dem neoklassischen Analyseinstrumentarium einzu-beziehen. Formal bedeutet diese Analogisierung, dass die Frage nach der Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben, bei der die gesellschaftliche Wohlfahrt maximiert wird – die Frage nach dem optimalen gesamtwirtschaftlichen Budget – perfekt beantwortet werden kann: Das optimale Budget ist dann garantiert, wenn alle Individuen eine gemeinsame Substitutionsrate erreicht haben, die mit der technisch vorgegebenen Transformationsrate aller öffentlichen und privaten Güter übereinstimmt (siehe Abbildung 6).

Das Kernproblem bei der Übertragung auf den öffentlichen Bereich wird theorie-konsistent auf zwei Weisen dargestellt:

1. Bei öffentlichen Gütern muss berücksichtigt werden, dass im Unterschied zu einem privaten ein öffentliches Gut mehreren Personen Nutzen stiften kann. Methodisch wird dies in der sogenannten vertikalen Addition der marginalen Zahlungsbereitschaften abgebildet. Da der Einzelne ein öffentliches Gut konsumieren kann, wenn genügend andere für die Finanzierung und Bereitstellung des öffentlichen Gutes sorgen, ist unter Eigennutzannahme nicht davon auszugehen, dass der Einzelne seine Präferenzen äußern oder einen Finanzierungsbeitrag leisten wird. „Präferenzen verhüllen“ und „Trittbrettfahren“ (free rider) sind die Fachbegriffe für die Beschreibung dieses Verhaltens. Wenn sich alle so verhalten, wird dies dazu führen, dass das von allen gewünschte öffentliche Gut nicht bereitgestellt wird, es kommt zum Marktversagen. In der reinen Theorie wird die Trittbrettfahrer-Problematik ausgeschlossen und es wird angenommen, dass die Individuen aus irrationalen Gründen ihre Präferenzen offenlegen.

2. Verschärft hat sich dieses Problem der Bestimmung einer sozialen Nutzenfunktion, über die ein bestimmtes gesellschaftliches Optimum auffindbar wäre, durch Kenneth J. Arrow. Er hat den Beweis erbracht, dass es unmöglich ist, in konkreten Fällen aus divergierenden individuellen Kalkülen auf Basis ordinaler Information eine widerspruchsfreie soziale Wohlfahrtsfunktion zu ermitteln (ARROW/KENNETH 1951).

### Das Optimale öffentliche Budget in der Pure Theory nach Samuelson



Die gesamtwirtschaftliche **Transformationskurve** zeigt die verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten, die bei voller Ausnutzung aller Ressourcen gesamtwirtschaftlich produziert werden können. Der zum Ursprung konkave Verlauf zeigt das relative Knappheitsverhältnis an; bei hoher Versorgung mit privaten Gütern und entsprechend geringerer mit öffentlichen Gütern ermöglicht eine Reduzierung des privaten Bereichs wiederum eine wesentlich größere Ausweitung des öffentlichen Bereichs, und vice versa.

Um nun die wohlfahrtsoptimale intersektorale Allokation aus den durch die Transformationskurve möglichen Güterbündeln privater und öffentlicher Güter ermitteln zu können, ist die Kenntnis der aggregierten Konsumentenpräferenzen der gesamten Gesellschaft notwendig. Formal lässt sich diese Forderung über eine **soziale Indifferenzkurve** abbilden. Diese gibt alle Kombinationsmöglichkeiten von öffentlichen und privaten Gütern an, mit denen ein bestimmtes Niveau des gesellschaftlichen Gesamtnutzens erreicht wird. Dieser Nutzen wiederum ist das Resultat der zusammengefassten individuellen Nutzen. Der konvexe Verlauf der sozialen Indifferenzkurven spiegelt die Annahme einer sinkenden Grenzrate der Substitution zwischen privaten und öffentlichen Gütern wider. Dies heißt beispielsweise, dass die Gesellschaft ausgehend von einer relativ hohen Versorgung mit privaten Gütern auch bereit wäre, eine verhältnismäßig hohe Reduktion dieses Angebots für eine vergleichsweise geringe Erweiterung des öffentlichen Angebots zu akzeptieren, ohne dass sie dabei Nutzeneinbußen zu tragen hätte.

Die **gesellschaftlich pareto-optimale Ressourcenallokation** ist nun dort zu verorten, wo die gesellschaftlichen Produktionsmöglichkeiten effizient genutzt werden und gleichzeitig das höchste noch mögliche gesellschaftliche Nutzenniveau erreicht wird: also genau dort, wo die soziale Indifferenzkurve die Transformationskurve tangiert. In diesem Punkt sind die Steigungen der beiden Kurven identisch, das heißt die Marginalbedingungen für ein optimales Budget sind erfüllt: Die Grenzrate der Transformation entspricht der Grenzrate der Substitution zwischen öffentlichen und privaten Gütern.

(vgl. BLANKART 2011, Kapitel 6)

Abbildung 6 – omniscient calculating machine

Warum handelt der Staat? Der Staat als „calculating machine“ ist notwendig, um eine pareto-effiziente Allokation herbeizuführen, weil aus dem individuellen Kalkül nicht erklärt werden kann, wie eine private Bereitstellung öffentlicher Güter erfolgen soll.

Aus Sicht des der ökonomischen Analyse (vgl. Tabelle 1) wird deutlich, dass

- a) die individualistische Vorstellung in der reinen Theorie und im Modell der vollkommenen Konkurrenz vollkommen eingehalten wird, und
- b) diese als „rein“ bezeichnete Theorie („The Pure Theory of Public Expenditure“) führt dazu, dass der Staat allwissend wie eine „omniscient calculating machine“ (SAMUELSON 1954) eingreift, um das öffentliche Gut bereitzustellen, da es über den Markt nicht angeboten werden wird.

In dieser Vorstellung ist zwar „der Staat“ in das Forschungsprogramm aufgenommen, er bleibt aber eine nicht näher analysierbare exogene Größe.

### **Marktversagen**

Mit der Theorie öffentlicher Güter wurde ein theoriekonsistenter Baustein geliefert, weshalb es sinnvoll sein kann, dass der Staat handelt.

Zu den modernen Marktversagensargumenten zählen das natürliche Monopol, externe Effekte und (spätestens seit Coase) auch Informationsasymmetrien, Transaktionskosten und verdünnte Verfügungsrechte. All diese theoretischen Ansätze können erklären, weshalb das Referenzsystem „Markt“ nicht – wie in den mathematischen Bedingungen formuliert – vollkommen funktioniert.

Warum handelt der Staat? Die Marktversagensargumente liefern eine potentielle Erklärung dafür, dass es unter bestimmten Umständen sinnvoll sein kann, dass der Staat handelt. Eine eigene Legitimation staatlicher Aktivität liefern die Marktversagensargumente nicht. Der Staat hat die Funktion, (nur) im Fall eines objektiv feststellbaren Marktversagens (ausnahmsweise) zu intervenieren. Marktversagen erklärt (ausnahmsweise) staatliche Interventionen.

Aus Sicht der ökonomischen Analyse (vgl. Tabelle 1) wird deutlich, dass

- a) die individualistische Vorstellung eingehalten wird, und
- b) mit positiven, sachlichen Kriterien Staatstätigkeit *teilweise* individuell begründet werden kann.

Offen bleibt, dass für die Bereiche, in denen „der Staat“ offensichtlich tätig ist, die staatlichen Tätigkeiten selbst nicht individualistisch erklärt werden. Unklar bleibt, welche öffentliche Instanz die Motivation, Fähigkeit und Möglichkeit hat, die Expertenempfehlungen zur staatlichen Intervention umzusetzen.

### **Zusammenfassung**

Bringt man die Konzepte in Reihenfolge, kann man eine Entwicklung ausmachen, nämlich

- a) die Abnahme der streng-neoklassischen individualistischen Argumentation und damit die Annäherung an den für die (heutigen) Wirtschaftswissenschaften kennzeichnenden methodologischen Individualismus und
- b) die Abnahme der hyper-positiven Begründung und die Berücksichtigung bzw. Identifizierung der Free-Rider-Problematik bei öffentlichen Gütern und damit eine (erste) Übertragung der Rationalitätsannahme auf den öffentlichen Bereich.

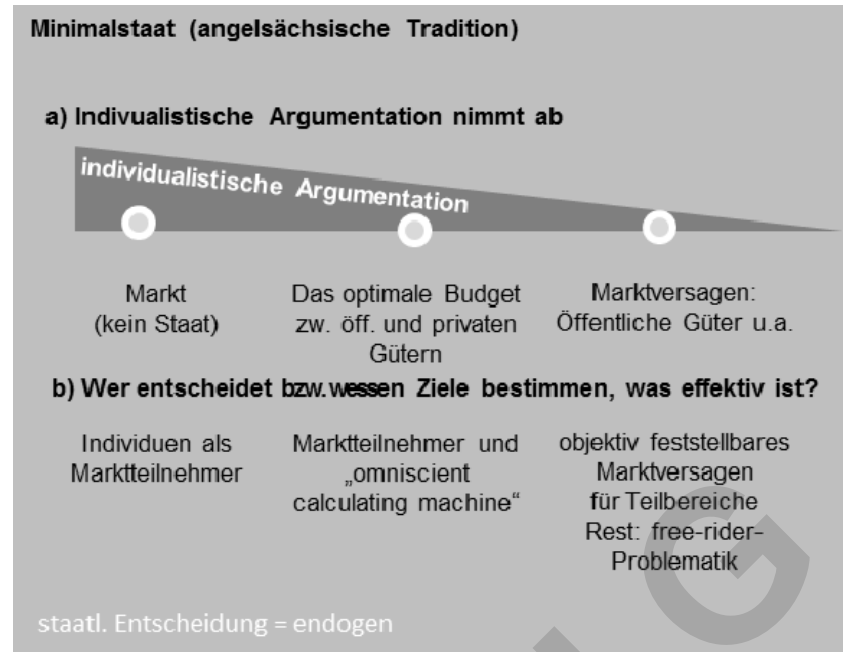


Abbildung 7 – abnehmende individualistische Argumentation

Offen bleibt, wie die Bereiche, in denen der Staat agiert, bei denen aber keine Marktversagensargumente festgestellt werden können, individualistisch legitimiert werden. Weiterhin besteht bei der Theorie der öffentlichen Güter die Inkonsistenz, dass die Free-Rider-Problematik ausgeklammert wird.

### 1.2.3 Begründung von Staatstätigkeit mit der Neuen Politischen Ökonomie

Die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) überträgt die ökonomische Analyse (vgl. Tabelle 1) 1:1 auf den Bereich der Politik: „Politische Akteure versuchen unter gegebenen Bedingungen ihren Nutzen zu maximieren.“ Nicht mehr „der Staat“ sondern individuell rationale Entscheidungen von Verwaltungsmitarbeitern und Politikern werden Bestandteil des Forschungsprogramms. Zentraler Ansatzpunkt der NPÖ sind also nicht konkrete Ergebnisse über das Angebot von privaten und öffentlichen Gütern, sondern die Regeln, innerhalb derer die Entscheidungen der Akteure im öffentlichen Sektor getroffen werden.

Zu den Regeln im öffentlichen Bereich zählen zuvorderst das politische System und die es konstituierenden Regeln. In der Demokratie ist dies das Mehrheitswahlssystem: Nutzenmaximierung aus Sicht des Politikers nach der NPÖ bedeutet hier, dass sie ihre Wählerstimmen maximieren bzw. eine bestimmte Mehrheit erreichen wollen. Sie werden also versuchen, mit ihrem politischen Programm die Mehrheit der Wählerstimmen zu erhalten. Zur NPÖ gehören selbst keine politischen Programme, sondern es geht darum, individuelle Entscheidungen unter den gegebenen Regeln positiv nachzuvollziehen – die Wählerstimmenmaximierung ist daher auch als eine positive Grundannahme zu begreifen. Auf diese Weise kann z.B. erklärt werden, dass Informationsasymmetrien zwischen Politikern und Wählern dazu führen, dass ein gesellschaftlich optimales Programm verfehlt wird. An Stelle vorschnell mit dem (normativen) Vorwurf eines Machtmotivs des Politikers die Analyse zu beenden,

kann es mit der NPÖ gelingen, Gestaltungsempfehlungen für konsensfähigere Regeln, z.B. für den Einsatz von Berichts- und Informationssystemen, zu finden.

Zu den Regeln zählen weiterhin gesetzliche Rahmenbedingungen, Verfahrensstandards, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Wenn bspw. der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit vorsieht, dass Haushaltsmittel nicht mit ins nächste Jahr genommen werden dürfen, ist den Verwaltungsmitarbeitern kein Vorwurf daraus zu machen, dass sie zum Jahresende alle Gelder verausgaben („Dezemberfieber“). Dies ist eine rational nachvollziehbare Strategie. Es wäre über Gestaltungsempfehlungen nachzudenken, die eine Übertragbarkeit ermöglichen ohne gleichzeitig den guten Gedanken der jährlichen politischen Entscheidung über den Haushalt zu verwerfen.

Als Abgrenzungskriterium zu den bisher vorgebrachten Theorieansätzen kann also die Entwicklung von einem mechanistischen, hyper-rationalen Staatsbild („omniscient calculating machine“), bei dem staatliche Entscheidungen exogene Größen sind, hin zu einem Staatsverständnis gelten, bei dem politische Entscheidungen und Entscheidungen von Verwaltungsmitarbeitern endogener Bestandteil des Forschungsprogramms sind.

Das mechanistische Staatsverständnis, nach dem Wirtschaftswissenschaftler den Staat beraten, wie er idealerweise intervenieren sollte, wird abgelehnt bzw. ergänzt. Es wird in die Analyse die Frage integriert, ob die Politiker und Verwaltungsmitarbeiter – selbst wenn sie gewillt wären – überhaupt die Fähigkeit und/oder die Möglichkeit haben, ideale Expertenempfehlungen zu realisieren. Es lassen sich Entscheidungen modellieren, in denen es rational ist, entgegen der Expertenempfehlung zu handeln.

Die calculating machine wird quasi zum Leben erweckt, indem die Entscheidungsprozesse, die zu einem gesamtwirtschaftlichen Angebot geführt haben und in den mathematischen Formulierungen verborgen geblieben sind, sichtbar gemacht werden. Anstatt von den staatlichen Entscheidungsträgern Unmögliches zu verlangen, nämlich die Herbeiführung eines Ideals beziehungsweise die bedingungslose, maschinelle Umsetzung eines zuvor (wissenschaftlich) kalkulierten politischen Programms, stellt sich zunächst die Frage, wie ein bestimmtes Ergebnis überhaupt zustande gekommen ist. Es gilt zu verstehen, warum die Bürger, Bürokraten und Politiker mit jeweils unterschiedlichen Interessen wie entschieden haben. „Policy options must remain within the realm of the feasible, and the interests of political agents must be recognized as constraints on the possible.“ (BUCHANAN 1987, S. 248) Staatlichen Akteure und deren Handlungsbedingungen werden zum Untersuchungsgegenstand hinzugezählt. Unerwünschte, staatliche Zustände werden dann nicht mehr auf fehlende Rationalität zurückgeführt, sondern durch die Analyse der Bedingungen erklärbar.

Neben diesen positiven Ansätzen, die mit der Logik der ökonomischen Analyse politisches Verhalten erklären, liefern Buchanan und Tullock mit ihrer Verfassungsökonomie eine normative Begründung kollektiver Aktivität.

Als normativer Kern ihrer Argumentation steht die Einstimmigkeit. Diese Norm entspringt direkt dem Markt. Auf dem Markt finden konsensuale Übereinkünfte statt, die die liberale Vorstellung individueller Freiheit zum Ausdruck bringt, die genau in dem Moment realisiert wird, in dem sich die beteiligten Akteure einstimmig auf ein



Tauschgeschäft einigen. Einstimmigkeit gewährleistet also individuelle Freiheit. Dieses so gewonnene Konsens- oder Einstimmigkeitskriterium entspringt unmittelbar den liberalen Vorstellungen individueller Freiheit. Zugleich gelingt es nun mit Hilfe dieses Einstimmigkeitskriteriums, die Analogie für öffentliche Güter herzustellen, also das Tauschparadigma des Marktes auf den öffentlichen Bereich zu übertragen.

Dass der neue Untersuchungsgegenstand die Institutionen individuellen Handelns sind, wird nun unter Zuhilfenahme von Buchanans und Tullocks Interdependenzkostenkonzept nachvollzogen. Nach Buchanan und Tullock (BUCHANAN/TULLOCK 1958) versuchen rationale Individuen in Verhandlungs- und Tauschsituationen ihre Interdependenzkosten so niedrig wie möglich zu halten. Diese Interdependenzkosten setzen sich zusammen aus

- den Entscheidungsfindungskosten (EFK). Das sind Kosten, die einem Individuum im Zuge der Beratung und Verhandlung bei einer Gruppenentscheidung entstehen.  
Je mehr zustimmen müssen, eh eine Entscheidung gültig wird, desto höher die EFK. Bei Einstimmigkeit sind sehr bis unendlich hohe Kosten zu erwarten.
- den externen Kosten (exK). Das sind Kosten, die einem Individuum bei einer gegen seinen Willen getroffenen Entscheidung entstehen, quasi Kosten des Unwohlseins, fremde Entscheidungen für sich gelten zu lassen.  
Je mehr zustimmen müssen, eh eine Entscheidung gültig wird, desto niedriger sind die exK. Bei Einstimmigkeit entstehen keine Kosten, da die eigene Stimme sicher zur Geltung kommt.

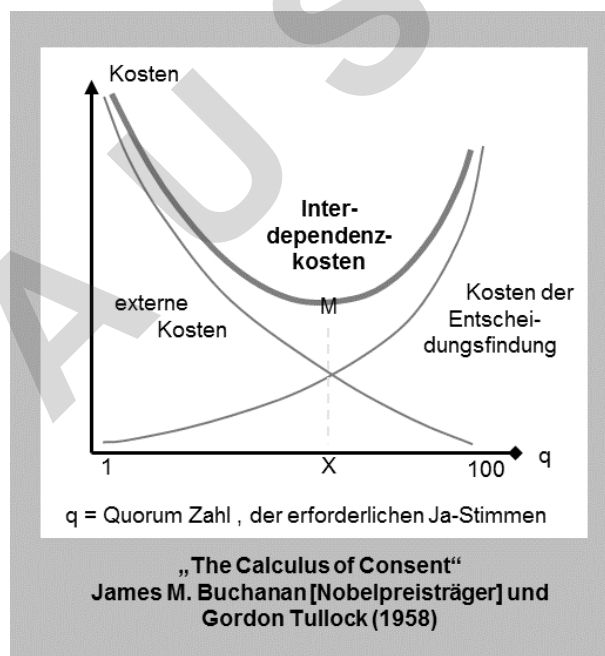


Abbildung 8 - Interdependenzkosten

Die Summe aus Entscheidungskosten und externen Kosten wird als Interdependenzkostenkonzept bezeichnet.

Nach diesem Theorieansatz ist eine Tauschsituation, bei der die Summe aus Entscheidungskosten und externen Kosten minimal ist, individualistisch wünschenswert. Festzustellen bleibt, dass es bei Entscheidungen in Gruppen keine kostenlosen Situationen gibt. Die Strecke XM sind die Kosten eines Individuums, die es selbst im besten Fall zu tragen hat, einfach deshalb, weil es sich darauf eingelassen hat, die Entscheidung in einer Gruppe zu treffen.

Die Interdependenzkosten liefern noch keine Lösung dafür, welche Entscheidungsregel für alle zusammen die optimale Regel darstellt, weil sich die bisherige Darstellung auf die Perspektive eines Individuums beschränkt. Insofern ist mit der Fokussierung auf Entscheidungsregeln an Stelle von der Fokussierung auf Präferenzen, wie dies beim Ansatz des Optimalen Budgets der Fall ist, noch nichts für die gesellschaftliche Bestimmung des Umfangs öffentlicher Güter gewonnen. So wie beim Optimalen Budget die Offenlegung der individuellen Präferenzen (Free-Rider-Problematik) ein wesentliches methodisches Problem hervorrief, stellt sich für die Verfassungsökonomik folgendes Problem: Wie kann sich eine Vielzahl von Individuen mit vielfältigen Vorstellungen über eine optimale Entscheidungsregel innerhalb einer Gemeinschaft auf eine gemeinsame Entscheidungsregel einigen? Dazu müsste es ja wiederum eine Entscheidungsregel geben und wiederum eine für diese und so fort.

Eine individualistisch akzeptable Lösung, diesen infiniten Regress zu stoppen, besteht in der Forderung, dass Entscheidungsregeln unterhalb der Einstimmigkeit individuell nur dann legitimiert sind, wenn man sich zuvor (auf konstitutioneller Ebene) einstimmig auf diese nicht-einstimmige Entscheidungsregel (auf postkonstitutioneller Ebene) einigen konnte. Damit wird zwangsläufig eine Zweistufigkeit in der ökonomischen Analyse erzeugt. Auf konstitutioneller Ebene werden Fragen über die Wahl von Regeln beziehungsweise Institutionen gestellt, auf post-konstitutioneller Ebene wird untersucht, wie sich die Akteure innerhalb dieser Regeln verhalten.

Bildlich gesprochen wird zwischen Spielzügen und Spielregeln unterschieden. Diese Unterscheidung ist im konstitutionenökonomischen Ansatz mit besonderer Konsequenz zum analytischen Leitgedanken ausgeformt worden.

Die Neue Politische Ökonomie und die Verfassungsökonomie werden hier als Fortschritt gewertet, weil sie die ökonomische Analyse (vgl. Tabelle 1) konsequent auch auf den staatlichen Bereich anwenden, d.h.

- a) Handeln von staatlichen Akteuren wird konsequent aus individueller Perspektive heraus erklärt (NPÖ) und begründet (Verfassungsökonomie), und
- b) es findet eine Unterscheidung von Spielregeln (Bedingungen / Institutionen) und Spielzügen (Nutzenmaximierung) statt.

Buchanan ist Nobelpreisträger und war bis zu seinem Tod 2013 Ehrenpräsident des Walter Eucken Instituts. Dort werden als entscheidende Prägung seines Forschungsprogramms genannt: „Die Irrelevanz der Vorstellung eines wohlwollenden Diktators als Adressat politischer Ratschläge und die Relevanz der Zustimmung der Betroffenen als Richtmaß für Effizienz und Gerechtigkeit staatlichen Handelns. Die erste Idee vertiefte Buchanan als ökonomische Theorie der Politik (Public Choice) die zweite entwickelte er zu einer ökonomischen Kontrakttheorie der Staatsverfassung (Constitutional Economics).“ (WALTER EUCKEN INSTITUT 2015). Im hiesigen Studienskript werden diese Theorieansätze mit Neuer Politische Ökonomie und Verfassungsökonomie bezeichnet.

### **1.3 Der Gewährleistungsstaat (Zusammenführung der Entwicklungspfade)**

#### **1.3.1 Staatsverständnis – Staatliche Verantwortungsträger (Zusammenführung von 1.1.1 und 1.2.1)**

Das Verständnis vom Staat als Gewährleistungsstaat hat sich als weiterführende und zugleich vermittelnde Position seit Ende der 1990er sowohl in der wissenschaftlichen Konzeptbildung als auch im öffentlichen Diskurs herausgebildet. Politisch wurden diese Überlegungen im Leitbild vom „Aktivierenden Staat“ aufgegriffen.

Kernidee des Modells vom Gewährleistungsstaat ist die Unterscheidung zwischen einer Aufgabe als solcher und den Modalitäten ihrer Erfüllung. Durch diese Unterscheidung wird es möglich, das öffentliche Aufgabenportfolio dahingehend zu hinterfragen und zu prüfen, ob und in welcher Organisationsform bestimmte Leistungen erfüllt werden sollen. Grundsätzlich eröffnet sich damit ein weites Spektrum von Möglichkeiten der Leistungserstellung, das sich von der Eigenleistung auf der einen Seite bis hin zu der Fremdleistung auf der anderen Seite erstreckt.

Die primäre Aufgabe des Staates besteht dann nicht darin, die Erfüllungsverantwortung öffentlicher Aufgaben, d.h. die Leistungserstellung in eigener Regie zu übernehmen, sondern in der Übernahme der „Grundform“ staatlicher Verantwortung, die in der so genannten Gewährleistungsverantwortung liegt. In den verschiedenen Konzepten werden zwischen diesen beiden weitere Verantwortungsstufen ausdifferenziert, z.B. Vollzugsverantwortung, Finanzierungsverantwortung und Auffangverantwortung.

Die Gewährleistungsverantwortung beinhaltet die staatliche Aufgabe, institutionelle Rahmenbedingungen bereitzustellen, innerhalb derer dann die gesellschaftlich nachgefragten öffentlichen Aufgaben realisiert werden können. Der monolithische Block der staatlichen Allzuständigkeit (Wohlfahrtsstaat) wird ausdifferenziert, damit einhergeht die Verlagerung der Kompetenzen von zentralen Instanzen auf ausführende Stellen, wodurch wiederum die „Bürgersouveränität“, die Rolle des Nachfragers (Minimalstaat), betont wird. Nicht mehr ein vorab staatlich definiertes „Gemeinwohl“, sondern die Spielregeln, innerhalb derer sich die Nachfrage dann konkretisieren und artikulieren kann, werden festgelegt.

In dieser Beschreibung spiegeln sich nun die bis jetzt herausgearbeiteten Kennzeichen der Ordnungs- und Verfassungstheorie (vgl. 1.1.3 und 1.2.3) wider: Die Unterscheidung zwischen der Gewährleistungs- und der Erfüllungsverantwortung entspricht der Zweistufigkeit der beiden Konzepte, in denen ebenfalls zwischen Entscheidungen über und Entscheidungen im Rahmen von Regeln unterschieden wurde. Damit werden genauso hier wie dort der zentrale Untersuchungsgegenstand und zugleich Anknüpfungspunkt für Gestaltungsempfehlungen die Handlungsbedingungen, d.h. der institutionelle Rahmen. Weiterhin ermöglicht das Modell vom Gewährleistungsstaat ebenfalls eine von den Individuen ausgehende Begründung für die Wahl eines möglichst an den Bedürfnissen der Bürger orientierten institutionellen Arrangements.

Dass sich das Staatsverständnis vom Gewährleistungsstaat entwickeln konnte, erklärt sich auch mit der Theoriebildung, so wie sie in den vorangegangenen Abschnitten (1.1 und 1.2) nachvollzogen wurde und in den folgenden Abschnitten zusammengeführt wird. Mit diesem Nachvollziehen soll ein Bewusstsein für den erreichten Reifegrad des öffentlichen Finanzwesens geschaffen und seine demokratische Bedeutung hervorgehoben werden.

### 1.3.2 Erklärung des öffentlichen Güterangebots (Zusammenführung 1.1.2 und 1.2.2)

Ausgehend von diametralen Startpositionen in deutscher (1.1.2) und angelsächsischer (1.2.2) Tradition wurde getrennt aufgezeigt, wie sich jeweils die Argumentation und Begründung für staatliches Handeln verändert hat. Führt man diese Entwicklungspfade zusammen, wird erkennbar, dass sich diese angenähert haben. Diese Annäherung erfolgt entlang ihres je eigenen Entwicklungspfads.



Abbildung 9 - Zusammenführung

In extremer Gegenüberstellung gibt es auf der linken Seite ein übergeordnetes Wesen Staat und auf der anderen Seite ausschließlich den Markt.

In der Mittelposition gibt es auf der linken Seite staatliche Akteure, deren Handlungen stark-normativ begründet und mit „idealistischen Phänomenen“ und einer gefühlten Innerlichkeit (Wohlwollen für Alle) gerechtfertigt werden. Auf der rechten Seite gibt es eine rein-positive Begründung der Funktionsweise vom Staat als exogenen Apparat (calculating machine), d.h. in die Modelle selbst wurden Entscheidungen aus dem öffentlichen Sektor nicht als Modellkomponenten aufgenommen.

In der angenäherten Position nutzen beide Seiten die Argumentation öffentlicher Güter. Die Eigenschaften öffentlicher Güter können für Teilbereiche staatliches Handeln positiv erklären. Für alle anderen Bereiche staatlicher Tätigkeiten

- nutzt die linke Seite weiterhin normative, nicht vernünftig nachvollziehbare Argumente (z.B. das gemeinwirtschaftliche Prinzip), die aus heutiger Sicht nicht dem wissenschaftstheoretischen Anspruch erfüllen,

- blendet die rechte Seite die Free-rider-Problematik aus, d.h. es bleibt ungeklärt, wieso Individuen ihre Präferenzen und Zahlungsbereitschaft für ein öffentliches Gut offenlegen.

Diese Tendenz hat eine jeweilige Weiterentwicklung möglich gemacht, die eine Lösung bringt, bei der der öffentliche Bereich konsistent in die ökonomische Perspektive aufgenommen wird.

### 1.3.3 Staatliche Entscheidungen sind Bestandteil der ökonomischen Analyse (Zusammenführung 1.1.3 und 1.2.3)

Eucken (vgl. Abschnitt 1.1.3) führt in deutscher Tradition weiter und kommt von der (innerlichen) Erfahrung individueller Freiheit und einer gesellschaftstheoretischen Tradition ökonomischen Denkens zu einer individualistisch, wirtschaftswissenschaftlichen Fundierung kollektiven Handelns (Reduktion). Buchanan (vgl. Abschnitt 1.2.3) führt in angelsächsische Tradition weiter und kommt von der (denkbaren) Vorstellung individueller Freiheit und einer auf den Markt beschränkten ökonomischen Analyse zu einer gesellschaftstheoretischen Ausrichtung (Erweiterung).

Im Ergebnis führen beide Ansätze – durch die Berücksichtigung der Interdependenz von Ordnungen beziehungsweise durch die Zweistufigkeit der Analyse – kollektives Handeln auf das Individuum zurück. Beide Ansätze sind bestrebt reale Handlungsempfehlungen für den öffentlichen Bereich zu ermöglichen. **Beide Ansätze können staatliches Handeln individualistisch fundieren, damit ist der Staat bzw. damit sind staatliche Entscheidungen und die institutionellen Bedingungen Bestandteil der ökonomischen Analyse.**

Die Forschungsfragen der ökonomischen Analyse für das öffentliche Finanzwesen lauten:

1. In positiver Hinsicht gilt es zu erklären, welche institutionellen Bedingungen, z.B. welche Controlling-Instrumente des öffentlichen Finanzwesens, welche Ressourcenallokation hervorrufen. Dabei gilt es den Fokus darauf zu richten, wie die Rückbindung an die Präferenzen der Bürger hergestellt wird.

Bezogen auf die BA ist die Rückkopplung zwischen politisch legitimiertem Ziel des BMAS bzw. des Verwaltungsrats und gesellschaftlicher Wirkung auf die Steuer- und Beitragszahler zu untersuchen.

2. In normativer Hinsicht gilt es Gestaltungsempfehlungen zu entwickeln, wie institutionelle Bedingungen des öffentlichen Finanzwesens verbessert werden könnten, wie z.B. Controlling-Instrumente modifiziert, weiterentwickelt oder kombiniert werden sollten. Je stärker vermutet werden kann, dass die Empfehlungen aus Sicht der Beitrags- und Steuerzahler konsensfähig sind (in ihren konstitutionellen Interessen liegen), desto besser ist die Empfehlung. Dabei müssen die institutionellen Gestaltungsempfehlungen anreizkompatibel sein, also methodisch konsequent von nutzenmaximierenden Individuen ausgehen.

## Diskussionsfragen und Literaturhinweise – Kapitel 1

1. Als Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen einer öffentlichen Organisation werden Sie mit der Skepsis konfrontiert, ob man Fragen zum Gemeinwohl – im Anwendungsfall der BA gehören dazu sozialpolitische Fragestellungen – auch mit ökonomischen Überlegungen begegnen darf. Wie würden Sie mit dem ökonomischen Paradigma (vgl. Tabelle 1) auf folgende Aussage reagieren: „Die Wirtschaftswissenschaften gehen von einem falschen, egoistischen Menschenbild aus. Sie sollen endlich von einem realistischeren Menschenbild, einem sozialen Wesen ausgehen!“



2. Verorten Sie die Denktradition der drei folgenden Aussagen in die vorgestellten Entwicklungspfade:

- (1) „Der Staat sollte mehr für seine Arbeitslosen tun!“
- (2) „Die Vermittlung von Arbeitslosen sollte privatisiert werden!“
- (3) „Je Profillage des Arbeitslosen sollten im Zusammenspiel von Akteuren in Netzwerken gemeinsame Dienstleistungen gewährleistet werden.“



Nutzen Sie das theoretische Hintergrundwissen, um eine Diskussion zwischen gedachten Vertretern dieser drei Aussagen zu simulieren.

### Literatur zum theoretischen Rahmen - Ökonomische Analyse

BLANKART, C. B. (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München: Vahlen. Teil I, 1. Kapitel.

HOMANN, K./SUCHANEK, A. (2000): Ökonomik. Eine Einführung. Tübingen: Mohr Siebeck. **Abschnitt 1.4.**



### Literatur zu Abschnitten 1.1.2 und 1.2.2. – Diskussion der Öffentlichen Güter

PRIDDAT, B. P. (1992): Zur Ökonomie der Gemeinschaftsbedürfnisse. Neuere Versuche einer ethischen Begründung der Theorie meritatorischer Güter. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 112, S. 239–259.

SCHEER, C. (1994): Die deutsche Finanzwissenschaft 1918-1933 - Ein Überblick. In: RIETER, H. (Hrsg.): Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XIII. Deutsche Finanzwissenschaft zwischen 1918 und 1939. Berlin: Duncker & Humblot, S. 11–141.

SCHMIDT, K. (1964): Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen. In: KLOTEN, N./KRELLE, W./MÜLLER, H./NEUMARK, F. (Hrsg.): Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Erwin von Beckenrath zum 75. Geburtstag. Tübingen, S. 335–362.

### Primärliteratur

ARROW/KENNETH (1951): Social Choice and Individual Values. New York.

CASSEL, M./DEICHERT, A. (1924): Die Gemeinwirtschaft, oder Die Gründe einer öffentlichen Haushaltung.

HERMANN, F. B. W. VON (<sup>2</sup>1870): Staatswirthschaftliche Untersuchungen. München.

RITSCHL, H. (1954): Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung. Gesammelte Aufsätze zur Lehre von der Wirtschaftsordnung.

SAMUELSON, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. In: The Review of Economics and Statistics 36, H. 4, S. 387.

### **Literatur (inkl. ausgewählter Primärliteratur ) zu 1.1.3 und 1.2.3 – Ordnungs- und Konstitutionenökonomik**

BUCHANAN, J. M. (1987): The constitution of economic policy. In: Science (New York, N.Y.) 236, H. 4807, S. 1433–1436.

BUCHANAN, J. M./TULLOCK, G. (1958): The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy.

EUCKEN, W. (1948): Das Ordnungspolitische Problem. In: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 1, S. 56–90.

PIES, I. (1996): Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik - Der Beitrag James Buchanans. In: PIES, I./LESCHKE, M. (Hrsg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik. Tübingen: J.C.M. Mohr, S. 1–18.

VANBERG, V. J. (2011): The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism. Constitutional Economics 04 /11. In: Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics, H. 04.

### **Literatur zu 1.3 – Gewährleistungsstaat**

KNAUFF, M. (2003): Unbegrenzte Gewährleistung statt unbegrenzter Leistung? Kritische Anmerkungen zum Wandel von Staatlichkeit im Zeitalter der Globalisierung. In: Verwaltungsrundschau 49, H. 8, S. 269–276.

SCHUPPERT, G. F. (1998): Die Öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung: Zum Denken in Verantwortungsstufen. In: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften 31, H. 4, S. 414–447.

AUSZUG



## 4 Public Controlling und Public Financial Governance

### Inhaltsverzeichnis und Lernziele – Kapitel 4

#### Inhaltsverzeichnis

4.1 Public Controlling – Zusammenspiel von Instrumenten des Haushalts-, externen und internen Rechnungswesens.....	81
4.2 Public Financial Governance – Public Controlling im institutionellen Gesamtzusammenhang.....	83
Diskussionsfragen und Literaturhinweise – Kapitel 4 .....	89

#### Lernziele

Sie können das Wissen aus den Kapiteln 2 und 3 nutzen, um die Definition des Public Controlling im engeren Sinne ausführlich zu erläutern.

Sie können mit dem Wissen aus Kapitel 1 und dem 4-Ebenen-Modell von Williamson ausführlich erläutern, was Public Controlling im weiteren Sinne bzw. Public Financial Governance ist.



Staatliche Steuerung bzw. **Public Controlling im engeren Sinne** ist das Zusammenspiel von Instrumenten des Haushalts- und Rechnungswesens.

Staatliche Steuerung bzw. **Public Controlling im weiteren Sinne wird als Public Financial Governance** verstanden, wenn berücksichtigt wird, dass

- es eingebettet ist in eine bestimmte Finanzverfassung (Level 1)
- das Haushalts- und das externe Rechnungswesen als Bestandteile des Public Controllings durch eine starke gesetzlich Normierung und Standardisierung das institutionelle Umfeld bilden (Level 2)
- die Controlling-Aktivitäten nicht Selbstzweck in der Organisation sind, sondern letztlich einer nach außen gerichteten, wirkungsorientierten Steuerung dienen. Die Steuerung wird verstanden als das Zusammenspiel von den Instrumenten aus den Bereichen des Haushalts- und Rechnungswesens (Level 3)
- für eine rationale Entscheidungsfindung zur optimalen Ressourcenallokation Instrumente des internen Rechnungswesens eingesetzt werden (Level 4).

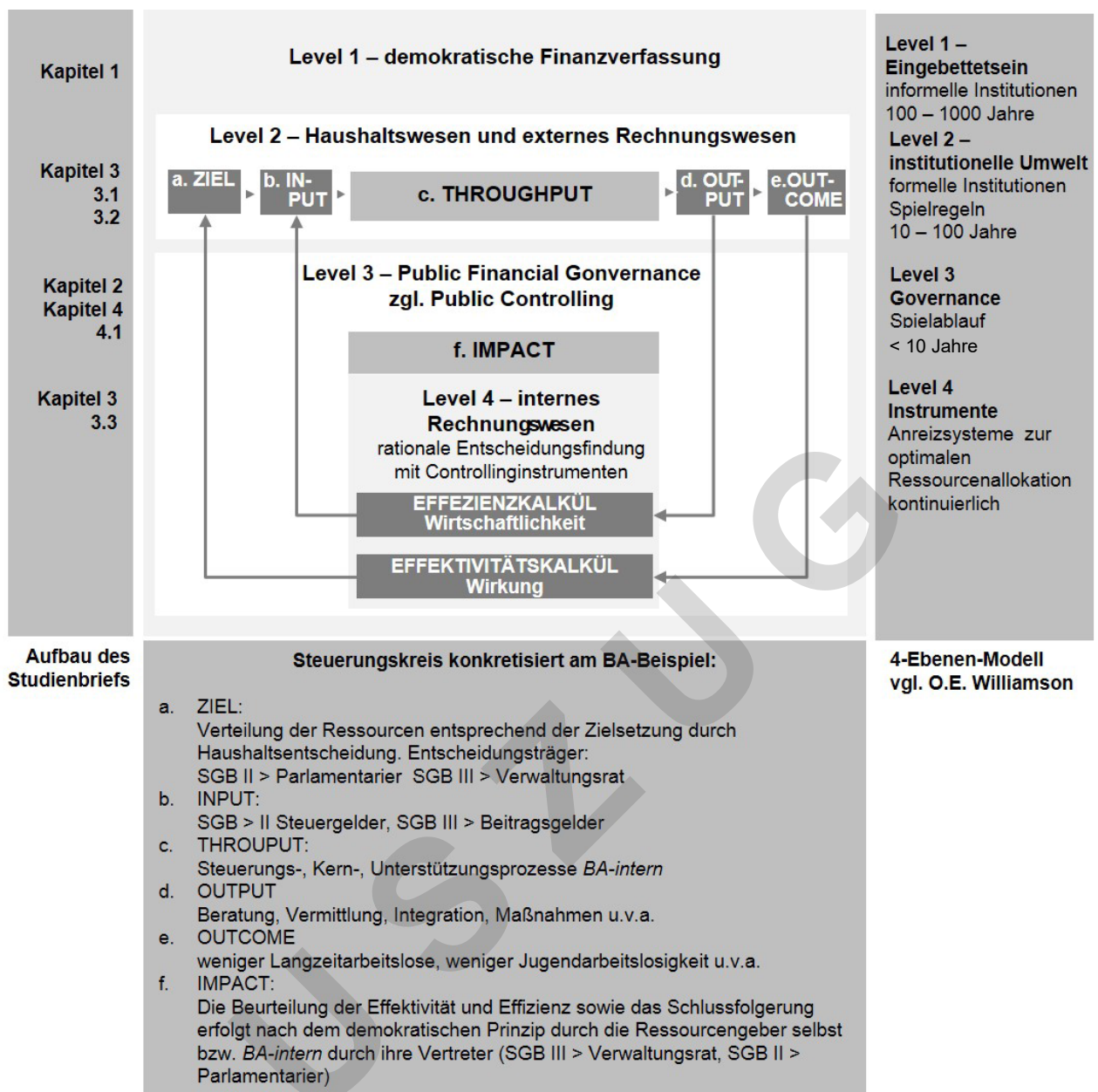


Abbildung 36 – Public Financial Governance

Die Einbettung in eine demokratische Finanzverfassung (Level 1) gibt vor, dass das Effizienz- und Effektivitätskalkül und die Entscheidungsrelevanz von Information auf instrumenteller Ebene (Level 4) im Public Controlling aus Sicht der Steuer- und Beitragszahler bzw. der Leistungsempfänger beurteilt wird. Über das formelle institutionelle Umfeld (Level 2) kann die Besonderheit eines Public Controllings festgemacht werden, welches im engeren Sinne ein Zusammenspiel von Instrumenten aus den Bereichen des Haushalts- und Rechnungswesens ist (Level 3).

Mit einem letzten Gedanken, der eine Verbindung zum ersten Kapitel herstellt, schließt die Vorstellung der Public Financial Governance.

Die Erweiterung des Verständnisses eines Public Controllings bzw. einer staatlichen Steuerung hin zu einer Public Financial Governance geht einher mit der Theorieentwicklung hin zur Neuen Ordnungsökonomik (Abschnitt 1.1) bzw. hin zur Neuen Politischen Ökonomie und Verfassungsökonomie (Abschnitt 1.2):