

Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung – einige grundsätzliche ordnungstheoretische Anmerkungen

Andreas Knorr

**Materialien des Wissenschaftsschwerpunktes
„Globalisierung der Weltwirtschaft“**

Band 36

Hrsg. von
Andreas Knorr, Alfons Lemper, Axel Sell, Karl Wohlmuth



Universität Bremen

Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung – einige grundsätzliche ordnungstheoretische Anmerkungen

Andreas Knorr¹

Andreas Knorr, Alfons Lemper, Axel Sell, Karl Wohlmuth (Hrsg.):

Materialien des Wissenschaftsschwerpunktes „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Bd. 36, Oktober 2005, ISSN 0948-3837
(*ehemals: Materialien des Universitätsschwerpunktes „Internationale Wirtschaftsbeziehungen und Internationales Management“*)

Bezug: **IWIM** - Institut für Weltwirtschaft
und Internationales Management
Universität Bremen
Fachbereich Wirtschaftswissenschaft
Postfach 33 04 40
D- 28334 Bremen
Telefon: 04 21 / 2 18 - 34 29
Telefax: 04 21 / 2 18 - 45 50
E-mail: iwim@uni-bremen.de
Homepage: <http://www.iwim.uni-bremen.de>

¹ **Kontakt:** Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere nationale und internationale Wirtschaftspolitik, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D67346 Speyer, Tel.: +49-(0)6232-654157, Email: knorr@dhw-speyer.de.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	2
2.	Was bedeutet Ökonomisierung?	2
2.1.	Exkurs: Ordnungstheoretische Grundlagen.....	2
2.1.1.	Knappheit als Ausgangsproblem des Wirtschaftens	3
2.1.2.	Zur Notwendigkeit ‚guter‘ Regeln.....	3
2.1.3.	Alternative Regelwerke - alternative Wirtschaftssysteme	6
2.1.4.	Die Grenzen des Markt- und Wettbewerbsmechanismus	7
2.1.4.1	Notwendige Korrektur der marktmäßigen Einkommensverteilung	7
2.1.4.2	Staatliche Daseinsvorsorge	8
2.1.4.2.1	Begriff und Anwendungsbereiche	8
2.1.4.2.2	Ökonomische und außerökonomische Begründungen.....	10
2.1.4.2.3	Traditionelle rechtlich-institutionelle Ausgestaltung in Deutschland	11
2.1.4.2.4	Daseinsvorsorge und Wettbewerb – ein Widerspruch?	13
2.2.	Ökonomisierung: Definition und Ziele	14
2.3.	Instrumente der Ökonomisierung	16
2.4.	Probleme und Grenzen der Ökonomisierung	17
3.	Fazit	19

1. Einführung

Die Forderung nach einer verstärkten Ökonomisierung des öffentlichen Sektors im Allgemeinen und der öffentlichen Verwaltung im Besonderen gewinnt in Deutschland seit geraumer Zeit immer mehr Anhänger in der Politik, den Medien und der Wissenschaft. Dahinter verbirgt sich zum einen die Annahme einer im Vergleich zu privaten Akteuren gleichsam inhärenten Ineffizienz des öffentlichen Sektors, die sich, so das Argument, im Zeitalter der Globalisierung zunehmend als veritabler Standortnachteil für Deutschland im internationalen Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren erweise. Zum anderen sehen sich Bund, Länder und Gemeinden einer veritablen Finanzkrise gegenüber, die sowohl das bisherige Leistungsangebot der öffentlichen Verwaltung als auch dessen Finanzierung zunehmend in Frage stellt. Als nachahmenswerte Vorbilder werden in diesem Zusammenhang üblicherweise die skandinavischen Länder², Großbritannien³ sowie Neuseeland⁴ angeführt, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten grundlegende Reformen des gesamten öffentlichen Sektors vollzogen haben.⁵ Allerdings ist das Konzept der Ökonomisierung keineswegs unumstritten. Im Gegenteil wird es gerade von Nicht-Ökonomen vielfach mit bloßer Kommerzialisierung gleichgesetzt, dabei meist als Schimpfwort verwendet und folglich als Bedrohung (angeblich oder tatsächlich) bewährter Strukturen und Prozesse verstanden. Als besonders gefährdet gilt in diesem Zusammenhang die Erbringung von Leistungen im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge. *Mühlenkamp* führt diese Einstellung nicht nur auf die in diesen Kreisen offenbar weit verbreitete Auffassung zurück, „die ökonomische Betrachtung sei eindimensional und in vielen Bereichen nicht angemessen.“⁶ Überdies konstatiert er die Sorge vieler Nicht-Ökonomen, nicht zuletzt von Juristen in Führungspositionen in der öffentlichen Verwaltung, durch Ökonomisierung an Einfluss einzubüßen.⁷ Ziel der vorliegenden Abhandlung ist es deshalb, um einer Versachlichung der Diskussion willen, aus einer wirtschaftstheoretischen Perspektive unter diesen Rahmenbedingungen die Spielräume für eine verstärkte Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung ebenso auszuloten wie deren Grenzen.

2. Was bedeutet Ökonomisierung?

2.1. Exkurs: Ordnungstheoretische Grundlagen

Die Kontroverse um Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung dürfte zu einem nicht unerheblichen Teil der Tatsache geschuldet sein, dass es für den Begriff Ökonomisierung trotz seiner mittlerweile inflationären Verwendung bislang an einer allgemein akzeptierten Definition mangelt. So verstehen

² Vgl. *Riegler* (1997).

³ Vgl. unter anderem *Wollmann* (2000), *Jarvis* (2002).

⁴ Ausführlich dazu *Knorr* (1997).

⁵ Eine hervorragende Datenbank zu allen Aspekten von Reformen im öffentlichen Sektor findet sich unter http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37405_1_1_1_1_37405_00.html auf der OECD-Website. Eine weitere international vergleichende Übersicht ist verfügbar unter <http://www.rpani.gov.uk/reform.pdf>.

⁶ *Mühlenkamp* (2005, S. 1).

⁷ Vgl. ebenda.

Kritiker der Ökonomisierung darunter im Wesentlichen die „Elimination marktfremder Gesichtspunkte bzw. aller ‚betriebsfremder Interessen‘ ... durch einen einzigen Gesichtspunkt: die marktliche Performance“.⁸ Dem geschulten Ökonomen offenbart diese These freilich den fundamentalen Denkfehler der ökonomisch vielfach nicht vorgebildeten Ökonomisierungsgegner: die sachlich verfehlt und in hohem Maße irreführende Gleichsetzung von Ökonomisierung mit Kommerzialisierung. Wie unmittelbar einsichtig ist, greift dieses Argument beispielsweise nicht beim Vorliegen allokativen Marktversagens, also bei einer Funktionsstörung des Marktes als Mechanismus zur Koordination der Produktions- und Absatzpläne der Anbieter einerseits und der Konsumpläne der Nachfrager andererseits. Just diese Situation ist jedoch für zahlreiche öffentliche Leistungen charakteristisch, weswegen bei deren Bereitstellung der Marktmechanismus aus Effizienzgründen – also mit guten wirtschaftstheoretischen Argumenten – unter bestimmten Umständen durch einen alternativen Koordinationsmechanismus, meist den Bürokratiemechanismus, ersetzt werden muss. Dazu später mehr.⁹

2.1.1. Knappheit als Ausgangsproblem des Wirtschaftens

Eine adäquate Definition des Begriffs Ökonomisierung ist ohne Rekurs auf das Grundproblem des Wirtschaftens (bzw. das Erkenntnisobjekt der Ökonomik als Wissenschaft) unmöglich. Die Notwendigkeit des Wirtschaftens ergibt sich zwingend aus dem so genannten Knappheitsproblem, also der eigentlich trivialen Erkenntnis, dass die menschlichen Bedürfnisse prinzipiell grenzenlos, die zu ihrer Befriedigung verfügbaren Ressourcen jedoch endlich (knapp) sind. Anders ausgedrückt ist es grundsätzlich unmöglich, sämtliche Bedürfnisse aller Mitglieder eines beliebigen Gemeinwesens (gleich gut) zu befriedigen. Hinter dem Knappheitsproblem verbirgt somit ein fundamentales gesellschaftliches Entscheidungsproblem: Wer ist – und auf welcher rechtlichen und/oder politischen Grundlage – legitimiert, darüber zu entscheiden,

- welche Güter mit den in einem Gemeinwesen verfügbaren knappen Ressourcen hergestellt werden sollen und
- anhand welcher Kriterien eben diese Güter auf dessen Mitglieder verteilt werden sollen.

2.1.2. Zur Notwendigkeit ‚guter‘ Regeln

Ein ordnendes Regelwerk, das heißt ‚Spielregeln‘ in Form verbindlicher Verhaltensregeln (Gebote und Verbote) stellt somit eine unverzichtbare Voraussetzung jeder Form gesellschaftlichen Zusammenlebens dar – selbstverständlich einschließlich des durch extreme Arbeitsteilung und Spezialisierung gekennzeichneten Wirtschaftslebens. Dieses Regelwerk besteht jedoch nicht nur aus kodifizierten Regeln des Rechts, also einklagbaren und notfalls mit Hilfe des staatlichen Gewaltmonopols durchsetzbaren Gesetzen, Verordnungen, Erlassen oder sonstigen Hoheitsakten, oder auch den internen Vorschriften von Organisationen (wie zum Beispiel den Dienstvorschriften in der öffentlichen Verwaltung und

⁸ Thielemann (2004, S. 358).

⁹ Vgl. Abschnitt 2.1.4.2.2.

der Aufbau- und Ablauforganisation von Unternehmen). Oft folgt wirtschaftliches Handeln zusätzlich auch informellen Regeln, also ‚ungeschriebenen Gesetzen‘: Sitten, Gebräuche und weitere, aus den jeweils vorherrschenden soziokulturellen oder religiösen Normen und Traditionen respektive aus der spezifischen Unternehmens- bzw. Verwaltungs-, ‚Kultur‘ abgeleitete Usancen.

Die in jeder Gesellschaft existierenden formellen und informellen Verhaltensregeln können einander inhaltlich entweder ergänzen oder aber sich widersprechen. Dieses Nebeneinander kann einerseits zu Anpassungen des formellen Rechts führen. Zuvor in formelle Regeln werden in diesem Fall in Gesetzesform gegossen und treten an die Stelle des bis dahin geltenden Rechts; zuvor formal untersagte bzw. offiziell ‚geduldet‘ Verhaltensweisen werden damit legalisiert. Andererseits versucht der Gesetzgeber oft, von ihm als unerwünscht eingestufte informelle Regeln – und damit letztlich bestimmte Verhaltensweisen – durch ein gesetzliches Verbot zu kriminalisieren und die damit einhergehende Strafan drohung durchgreifend zu unterbinden, allerdings nicht notwendigerweise immer mit Erfolg. So vermochte beispielsweise das in nahezu allen Staaten der Erde gesetzlich verankerte Verbot der Bestechung und/oder Bestechlichkeit von Staatsbediensteten die in vielen Ländern noch immer herrschende ‚Korruptionskultur‘ nicht durchgreifend zu unterbinden.¹⁰

Das jeweils gültige Bündel formeller und informeller Regeln unterscheidet sich nicht nur von Organisation zu Organisation und von Gemeinwesen zu Gemeinwesen. Es unterliegt darüber hinaus im Zeitablauf aufgrund des ‚Wertewandels‘ einer erheblichen Dynamik.¹¹ Unter Ökonomen herrscht in diesem Zusammenhang inzwischen weitgehender Konsens darüber,¹² dass die Qualität des gesellschaftlichen Regelwerks das relative (also: hohe oder niedrige) Wohlstandsniveau eines Landes im Vergleich zu anderen Staaten maßgeblich – und zwar wesentlich stärker als jede andere Determinante (wie Geographie oder Klima) – beeinflusst. Voraussetzung für ein hohes Wohlstandsniveau ist folglich ein Set formaler wie informeller Regeln, welches starke Anreize schafft, die knappen gesellschaftlichen Ressourcen in ihre produktivste Verwendung zu lenken, also effizient zu wirtschaften. Sie werden in diesem Fall nur für die Herstellung derjenigen Waren und Dienstleistungen verbraucht, die den größten gesellschaftlichen Nutzen stiften.¹³ Diese so genannte optimale Ressourcenallokation ist immer dann realisiert, wenn

¹⁰ Zwischen der Korruptionsneigung eines Gemeinwesens und ihrem Wohlstandsniveau besteht empirisch ein eindeutiger Zusammenhang: je verbreiteter Korruption in einem Land ist, desto niedriger ist das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung (*Tanzi 1998, Frank 2004*).

¹¹ Vgl. dazu, am Beispiel der deutschen Sozialen Marktwirtschaft, *Cassel (1998)*.

¹² Dieser generelle Zusammenhang stellt zugleich die fundamentale Erkenntnis der deutschen Ordnungstheorie (Stichwort: Freiburger Schule, vgl. *Eucken 1990*) dar. Sie fand allerdings erst nach mehreren Jahrzehnten und vor allem nach dem offensichtlichen Scheitern simpler neoklassischer Reformkonzepte in zahlreichen Transformations- und Entwicklungsländern unter den Begriffen Neue Institutionenökonomik bzw. ‚Institution building‘ sowie Ökonomische Analyse des Rechts auch im angelsächsischen Raum breite Aufmerksamkeit (vgl. *Williamson 1985, de Soto 2000*), nicht zuletzt bei einflussreichen internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfond und der Weltbank (vgl. *World Bank 2004 und 2005*).

¹³ **Notabene:** Das gesamtwirtschaftlich orientierte Ziel des größtmöglichen gesellschaftlichen Nutzens (Wohlfahrt) ist ökonomisch etwas völlig anderes als das ausschließlich einzelwirtschaftlich orientierte Ziel des maximalen unternehmerischen Gewinns (Profits). Obwohl es zwischen diesen beiden Zielsetzungen durchaus zu Konflikten kommen kann – die Monopolstellung eines Unternehmens oder ein Kartell mehreren in aller Regel den Unternehmensgewinn, reduzieren je doch zugleich die gesellschaftliche Wohlfahrt –,

- die knappen Ressourcen zum einen dort eingesetzt werden, wo sie den im Vergleich zu einer alternativen Verwendung höchsten gesellschaftlichen Ertrag erbringen und
- das Produktionsergebnis zugleich den tatsächlichen Bedürfnissen und Wünschen der Nachfrager entspricht.

In der gesellschaftlichen Realität ist das Ziel der optimalen Ressourcenallokation allerdings grundsätzlich nur näherungsweise erreichbar. Wesentliche Komplikationen – im Sinne der Notwendigkeit einer diesbezüglich ständigen Überprüfung und gegebenenfalls ‚Reform‘ bzw. ‚Modernisierung‘ des bestehenden Regelwerks ergeben sich zunächst aus der ausnahmslos jeder Gesellschaft, wenngleich in durchaus unterschiedlichem Ausmaß, innewohnenden Dynamik. Sie wird ausgelöst durch

- die demographische Entwicklung, also positives oder negatives Bevölkerungswachstum, aber auch Veränderungen der Alterstruktur einer Gesellschaft,
- durch Wertewandel und sonstige Faktoren aus gelöste Präferenzänderungen mit der Folge von Bedürfnisverschiebungen bei den Nachfragern,
- technisch-organisatorischen Fortschritt (Innovationen), also das Aufkommen verbesserter oder völlig neuer Produkte, Produktionsverfahren und rechtlich-institutioneller Regelungen sowie die Erschließung neuer Absatz- oder Beschaffungswege,
- für Allokationsentscheidungen relevante politische Entscheidungen (z.B. Änderungen im Bereich des Arbeits- und Sozial-, des Steuer- oder des Umweltrechts oder, wie im Fall der Transformationsländer Mittel- und Osteuropas, der Abschaffung ihres hergebrachten Wirtschaftssystems) sowie durch
- unvorhergesehene exogene Schocks (z.B. Ölkrise, Naturkatastrophen, Terroranschläge, Kriege und innere Unruhen).

Als weiteres Erschwernis beim Versuch, das Knappheitsproblem durch ‚gute‘ Regeln bestmöglich, also ohne wohlstandsmindernde Fehlallokation begrenzter verfügbarer Ressourcen, zu lösen, kommt schließlich hinzu, dass Arbeitsteilung zwangsläufig immer auch mit einer Wissensteilung einhergeht. Das in einer Gesellschaft vorhandene wirtschaftlich relevante Wissen ist also auf sämtliche am Wirtschaftsgeschehen beteiligte Einzelpersonen verstreut. Es ist somit einerseits ein Indikator erforderlich, der die für die Allokationsentscheidungen Verantwortlichen ohne nennenswerte zeitliche Verzögerungen und zuverlässig über die relativen Knappheiten von Gütern und Produktionsfaktoren und vor allem über Veränderungen ihres Knappheitsgrads im Zeitablauf informiert. Nicht minder bedeutsam ist andererseits aber auch eine möglichst hohe Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft der Träger der Produktionsfaktoren, um eben diese Veränderungen verarbeiten zu können. Letzteres setzt wiederum geeignete flankierende Anreiz-, Sanktions- und Kontrollmechanismen voraus. Sie sind unverzichtbar, um die Mitglieder eines Gemeinwesens – bzw. einer Organisation wie einem Unternehmen oder der öffentlichen Verwaltung – überhaupt zur Aufnahme einer produktiven Tätigkeit zu motivieren und um etwaige Missbräuche wirtschaftlicher Macht durch Einzelne oder gesellschaftliche Teilgruppen zu Lasten der Allgemeinheit möglichst durchgreifend zu unterbinden.

werden die Begriffe Nutzen und Gewinn (Pro fit) von Nicht-Ökonomen häufig verwechselt und fälschlicherweise sogar synonym verwendet.

2.1.3. Alternative Regelwerke - alternative Wirtschaftssysteme

Das formelle wie informelle Regelwerk, das von einem Gemeinwesen als Reaktion auf das Knappheitsproblem geschaffen wurde, wird gemeinhin als deren Wirtschaftssystem bzw. Wirtschaftsordnung bezeichnet. Trotz der in ökonomischen Lehrbüchern und im politischen Diskurs üblichen, extrem vereinfachenden Gegenüberstellung von nur zwei idealtypischen Wirtschaftssystemen, nämlich (freier) Marktwirtschaften und (reinen) Zentralverwaltungswirtschaften, ist die Zahl der tatsächlich zu beobachtenden realtypischen Wirtschaftssysteme so hoch wie die Zahl politisch unabhängiger Gemeinwesen. Obschon beispielsweise die USA, Deutschland, Großbritannien, Japan, Kanada, die Vereinigten Arabischen Emirate, Schweden oder Brasilien zweifelsohne zwar allesamt den prinzipiell marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften zuzurechnen sind, unterscheiden sich deren jeweilige Wirtschaftssysteme hinsichtlich der konkreten Ausprägung des für eine marktwirtschaftliche Ordnung konstituierenden Regelwerks – mit den drei Basiselementen privatrechtliche Eigentumsordnung, dezentrale Planungskompetenzen sowie Koordination der dezentral aufgestellten Pläne durch freie Preisbildung auf Märkten mit funktionierendem Wettbewerb¹⁴ – durchaus sehr wesentlich voneinander; diese Regelwerke unterliegen überdies einem ständigen Veränderungsprozess (gleiches galt selbstverständlich auch für die prinzipiell zentralverwaltungswirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftssysteme der Staaten des ehemaligen Ostblocks). Indizien hierfür sind vor allem die sehr heterogenen Präferenzen der Bevölkerung (bzw. der herrschenden Schichten) bzgl. Art und Umfang staatlicher Wirtschaftstätigkeit sowie die von Gemeinwesen zu Gemeinwesen sehr unterschiedliche regulatorische Beschneidungen individueller Handlungsspielräume durch Preiskontrollen, administrative Beschränkungen des Marktzutritts, Werbeverbote und sonstige staatliche Verhaltensvorschriften.

Nicht alle Wirtschaftssysteme sind freilich gleich gut geeignet, knappe Ressourcen effizient zu allozieren. Zwar haben sich die wesentlich stärker dezentralisierten Systeme vom marktwirtschaftlichen Typus im Vergleich zu den zentralverwaltungswirtschaftlichen Systemen in dieser Hinsicht theoretisch und vor allem historisch eindeutig als überlegen erwiesen. Gleichwohl fallen auch innerhalb der Gruppe der marktwirtschaftlich orientierten Gemeinwesen die erheblichen Unterschiede hinsichtlich ihrer individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (und damit auch hinsichtlich ihrer jeweiligen sozialpolitischen Spielräume) auf. Stark differiert auch die wirtschaftliche Dynamik der einzelnen Marktwirtschaften, die sich über einen längeren Zeitraum hinweg betrachtet sowohl in Gestalt von Konvergenzprozessen, also dem Abbau von (Pro-Kopf-)Einkommensunterschieden,¹⁵ als auch in Divergenzprozessen – dem ‚Davonziehen‘ schneller wachsender Gemeinwesen und damit der zunehmenden Spreizung der jeweiligen Pro-Kopf-Einkommen¹⁶ – nachweisen lassen.

¹⁴ Vgl. für viele Gutmann (1993) sowie Amable (2003).

¹⁵ Zwei hervorstechende Beispiele der jüngeren Geschichte sind der Aufholprozess der nordwesteuropäischen Volkswirtschaften gegenüber den USA ab Mitte des neunzehnten Jahrhunderts (vgl. O'Rourke/Williamson 1999) sowie das Aufschließen Irlands zu den reichsten Mitgliedsstaaten der EU Ende der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts.

¹⁶ Beispiele für einen derartigen wirtschaftlichen Abstieg sind Argentinien seit Anfang des 20. Jahrhunderts bis heute (Schuler 2002), Neuseeland zwischen 1950 und den frühen neunziger Jahren (Knorr 1997), sowie Deutschland seit der ersten Ölkrise 1973. Der Niedergang einer Volkswirtschaft führt allerdings,

2.1.4. Die Grenzen des Markt- und Wettbewerbsmechanismus

2.1.4.1 Notwendige Korrektur der marktmäßigen Einkommensverteilung

Die Notwendigkeit einer (begrenzten) Korrektur der marktmäßigen Einkommensverteilung durch das Steuersystem und eine aktive staatliche Sozialpolitik ist auch unter Ökonomen völlig unumstritten, und zwar aus folgenden Gründen:

- So benötigt jeder Mensch stets ein bestimmtes Mindesteinkommen, um seinen existenziellen Grundbedarf abdecken zu können. Er ist aber nicht immer in der Lage, sich selbst am Wirtschaftsgeschehen zu beteiligen, also im dafür notwendigen Umfang eigene Faktoreinkünfte zu erzielen. Bedingt durch die Lebensphasen Kindheit und frühe Jugend (Schul- und Berufsausbildung, Studium), Kindererziehung und Alter sowie infolge von Krankheit, Invalidität und Arbeitslosigkeit ist die durchschnittliche Lebenszeit eines Menschen nämlich grundsätzlich und zumeist wesentlich länger als der Zeitraum, während dessen er seine Faktorleistung(en) (voll) am Markt anbieten und damit ‚für sich selbst sorgen‘ kann.
- Schließlich kann eine von der Mehrheit der Bevölkerung als ‚zu‘ stark empfundene Ungleichverteilung der Einkommen, Einkommenserzielungschancen und Vermögen den Zusammenhalt dieser Gesellschaft gefährden.

Zu beachten ist bei der Ausgestaltung der Regelungen zum Bezug von Sozialleistungen jedoch, dass die Differenz zwischen den staatlichen Unterstützungsleistungen und den vom Individuum alternativ erzielbaren Arbeitseinkommen groß genug bleibt, um diesem einen ausreichenden materiellen Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu geben.

Eine weitere, oft übersehene Dimension gewinnt das Verteilungsproblem schließlich bei Existenz dauerhaft verfestigter wirtschaftlicher Machtstellungen. Normalerweise wird die Höhe der eigenen Faktoreinkünfte in einem marktwirtschaftlichen System von der Zahlungsbereitschaft der Marktgegenseite, also den Nachfragern der jeweiligen Faktorleistung bestimmt. Faktoreinkommen lassen sich somit grundsätzlich nicht ohne Gegenleistung seitens des Trägers des fraglichen Produktionsfaktors erzielen. Das marktwirtschaftliche Grundprinzip der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung wird jedoch immer dann verletzt, wenn eine der beiden Marktseiten über eine Monopolstellung verfügt, ihre Marktmacht also missbräuchlich zur Ausbeutung der jeweils anderen Marktseite ausnutzen kann. Es ist folglich eine zentrale Aufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik, das Entstehen dauerhaft verfestigter Marktmacht zu verhindern. Dies ist erforderlich, da der Missbrauch wirtschaftlicher Macht, und zwar gleichgültig, ob er im Einzelfall von privaten oder öffent-

was für viele Nicht-Ökonomen überraschend ist, typischerweise nicht zu einem Rückgang ihres Pro-Kopf-Einkommens. Auch diese Gemeinwesen realisieren nämlich in aller Regel immer noch (schwach) positive Wachstumsraten, das heißt einen (leichten) Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens. Der zunehmende Einkommensabstand ist vielmehr das Resultat ihrer im Vergleich zu den davonziehenden, wachstumsstärkeren Volkswirtschaften ihres wesentlich geringeren Produktivitätszuwachses. Es handelt sich folglich nicht um einen absoluten Abstieg, sondern ‚nur‘ um einen relativen Niedergang. – Zu den ökonomischen Ursachen von Konvergenz- und Divergenzprozessen siehe bereits *Olson* (1968 und 1982).

lichen Wirtschaftseinheiten praktiziert wird, nicht nur die wohlstandsmindernde Fehlallokation knapper Ressourcen bewirkt, sondern darüber hinaus stets auch gesellschaftlich problematische Umverteilungseffekte mit sich bringt.

2.1.4.2 Staatliche Daseinsvorsorge

2.1.4.2.1 Begriff und Anwendungsbereiche

Die Gewährleistung der staatlichen Daseinsvorsorge stellt die zweite Rechtfertigung staatlichen Handelns – und damit der Existenz der öffentlichen Verwaltung – dar. Der Begriff Daseinsvorsorge geht ursprünglich auf den deutschen Verwaltungsjuristen *Ernst Forsthoff* zurück. Er prägte ihn in seiner 1938 erschienenen Schrift „Die Verwaltung als Leistungsträger“ und entwickelte ihn inhaltlich 1958 in dem Folgewerk „Die Daseinsvorsorge und die Kommunen“ weiter.¹⁷ Weltanschaulich basiert er auf einer grundsätzlichen Kritik am Liberalismus und vor allem an der durch ihn nach *Forsthoffs* Ansicht ausgelösten Industrialisierung und Verstädterung.

Bei der Daseinsvorsorge handelt es sich zwar um eine spezifisch deutsche Konzeption. Doch existieren in fast allen Staaten der Erde zumindest auf den ersten Blick nahezu identische Konzepte.¹⁸ So kennt man beispielsweise in den USA ‘Universal service (obligations)’, während man in Großbritannien von ‘Public service’ bzw. ‘Services of general economic interest’, in Frankreich von ‘Service public’ oder auch ‘Service d’intérêt général’, in Italien von ‘Servizio pubblico’, in Spanien von ‘Servicios de interes general’ und in den Niederlanden von ‘Diensten van algemeen belang’ spricht. Allerdings verbergen sich trotz nicht zu leugnender inhaltlicher Ähnlichkeiten hinter diesen länderspezifischen Begrifflichkeiten nicht nur erhebliche Unterschiede hinsichtlich Art und Umfang der darunter fallenden Leistungen.¹⁹ Vor allem differieren auf einzelstaatlicher Ebene die jeweiligen rechtlich-institutionellen Arrangements, die deren Erbringung regeln, beträchtlich.²⁰ Während beispielsweise die Wasserversorgung in Deutschland als originäre Aufgabe kommunaler Unternehmen gilt und entsprechend fragmentiert ist, stellt sie in Frankreich traditionell eine Domäne einiger weniger privater Anbieter dar. Diese werden jedoch von den Kommunen entweder im Rahmen von Konzessionsverträgen – den so genannten *Contrats de concession de service public* – oder in Form von Managementverträgen mit der Leistungserbringung beauftragt und reguliert. Zudem versteht sich der französische Staat bei den ‘Service public’-Leistungen in weit stärkeren Ausmaß als der deutsche als Garant bestehender Arbeitsplätze – zu Lasten der Wettbewerbsordnung.²¹ Hinsichtlich der materiellen länderspezifischen Unterschiede nicht weniger instruktiv ist auch eine vergleichende Institutionenanalyse des hierzulande ebenfalls der Daseinsvorsorge zugerechneten Grundversorgungsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit dem britischen oder dem neuseeländischen ‘Public broadcasting’-Modell.

¹⁷ Vgl. *Forsthoff* (1938 und 1958).

¹⁸ Vgl. den Überblick der *OECD* (2004).

¹⁹ Es ist eine interessante, ökonomisch jedoch nicht zu beantwortende Frage, inwieweit diese Unterschiede die Einstellung einer Gesellschaft gegenüber privatem Unternehmertum und Eigeninitiative reflektieren.

²⁰ Vgl. etwa *Püttner* (2000).

²¹ Vgl. ebenda (2000).

Obschon der Begriff Daseinsvorsorge, abgesehen von seinem seit jeher hohen Stellenwert in der politischen Diskussion, inzwischen sogar als Rechtsbegriff Eingang in die Gemeindeordnungen einiger deutscher Bundesländer wie Bayern und Baden-Württemberg gefunden hat, mangelt es bis heute an einer allgemein akzeptierten Definition (gleiches gilt übrigens auch für die im Ausland gebräuchlichen Synonyme). Dieses Manko ist im Wesentlichen *Forsthoff* selbst zuzuschreiben. Obwohl er die Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge als zentrale Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ansah, verzichtete er darauf, präzise und operationale Kriterien zur Unterscheidung derselben von ‚normalen‘ Marktleistungen, die vom privaten Sektor über Märkte bereitzustellen wären, zu entwickeln. Stattdessen versteht er unter Daseinsvorsorge pauschal „die Darbietung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensformen verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist.“

Politiker plädieren seither, insbesondere auf kommunaler Ebene und nahezu parteiübergreifend, für eine sehr breite Definition der Daseinsvorsorge in Verbindung mit einem umfassenden staatlichen Angebotsmonopol. Ökonomen und zahlreiche Wirtschaftsverbände vermuten dahinter lediglich den Versuch einer Verdrängung leistungsfähigerer privater Anbieter bzw. eine Scheinbegründung, um die aus Effizienzgründen eigentlich gebotene Privatisierung dieser Tätigkeiten zu verhindern und dem privaten Sektor somit unter dem Deckmantel der Daseinsvorsorge lukrative Geschäftsfelder zu entziehen. Unstrittig ist, dass die in der Nachkriegszeit zu beobachtende substantielle Ausdehnung der erwerbswirtschaftlichen Aktivitäten der öffentlichen Hand, vor allem auf kommunaler Ebene, durch diesen juristisch ‚uferlosen‘ Daseinsvorsorgeauftrag politisch wie juristisch maßgeblich begünstigt wurde.

In Deutschland steht traditionell die Versorgung mit Infrastrukturgütern im Mittelpunkt der Daseinsvorsorge. Zu ihrem Kern zählen heute neben den öffentlichen Gütern Justiz, innere und äußere Sicherheit insbesondere folgende Wirtschaftsbereiche, die allesamt durch mehr oder weniger umfassende staatliche Eingriffe (die Gewährung staatlicher Beihilfen inklusive) gekennzeichnet sind:

- das Verkehrswesen: Neben (nahezu) der gesamten Verkehrswegeinfrastruktur von den Straßen- über die Schienenwege, die Binnenwasserstraßen, die Häfen und die Flughäfen bis zur Flugsicherung werden bei den Verkehrsträgern vor allem noch der öffentliche Personennahverkehr einschließlich der Schülerverkehre, der Schienenpersonennahverkehr sowie bestimmte Strecken des regionalen Luftverkehrs der Daseinsvorsorge zugerechnet;
- bestimmte Kommunikationsdienstleistungen (Basispost- und Basistelekommunikationsdienste);

- die Energieversorgung, insbesondere die Strom- und Gaswirtschaft sowie der Kohlebergbau;
- die Wasserwirtschaft einschließlich der Abwasserentsorgung;
- die Abfallbeseitigung von der Müllabfuhr bis zum Betrieb von Deponien und Recyclinghöfen;
- der Deichbau;
- der öffentlich-rechtliche Rundfunk im Rahmen seines Grundversorgungsauftrags;
- Bildungsstätten;
- kulturelle Einrichtungen (Museen, Theater, Opern, Jugendzentren);
- soziale Einrichtungen und Dienste (Altenheime, Pflegedienste);
- das Gesundheitswesen (Krankenhäuser);
- bestimmte Finanzdienstleistungen (Girokonten) und Versicherungsdienstleistungen;
- die Wohnungswirtschaft (sozialer Wohnungsbau); sowie
- eine Reihe sonstiger kommunaler Einrichtungen und Veranstaltungen wie Feuerwehren, Sportstätten, Grünanlagen, Volksfeste, Friedhöfe und Tierkörperbeseitigungsanstalten.²²

Das Werturteil, ob bzw. inwieweit besagte Leistungen in der Tat die Merkmale ‚Lebensnotwendiges Gut‘ bzw. unerlässlich für die ‚Teilhabe‘ auch sozial schwacher Bevölkerungsschichten am gesellschaftlichen Leben aufweisen, sei jedem Leser selbst überlassen. Auffällig an dieser Auflistung ist jedoch, dass die staatliche Daseinsvorsorge sich in Deutschland²³ niemals auf die zweifelsohne lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln oder Kleidung erstreckte, die hierzulande stattdessen vollständig wettbewerblichen Marktprozessen überlassen blieb. Die Notwendigkeit staatlicher Daseinsvorsorge per se ist zwar generell unbestritten. Die EU-Kommission verneinte allerdings wiederholt die Vereinbarkeit zahlreicher nationaler Regeln zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge mit den übergeordneten Bestimmungen des Europäischen Binnenmarkts – konkret mit den Wettbewerbsregeln und den Vorschriften staatliche Beihilfen betreffend.

2.1.4.2.2 *Ökonomische und außerökonomische Begründungen*

Wettbewerbliche Marktprozesse mit freier Preisbildung stellen den effizientesten Mechanismus zur Überwindung des Knappheitsproblems dar. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung lässt sich die Notwendigkeit staatlicher Daseinsvorsorge daher grundsätzlich nur bei Marktversagen²⁴ rechtfertigen, das heißt in den Fällen

- öffentlicher Güter,
- quantitativ bedeutsamer externer Effekte,
- natürlicher Monopole sowie

²² Vgl. die auf entsprechenden Urteilen diverser deutscher Gerichte basierende Auflistung bei *Ronellenfitsch* (2003, S. 97ff., insbesondere S. 112).

²³ Gemeint sind damit das frühere Westdeutschland sowie seit der Wiedervereinigung Gesamtdeutschland.

²⁴ Grundsätzlich zur Marktversagenstheorie siehe *Bögelein* (1990) und *Fritsch/Wein/Ewers* (2005).

- erheblicher Informationsasymmetrien.

Dem aktuellen Kenntnisstand der Wirtschaftstheorie entsprechend bedarf Marktversagen aus zwei Gründen allerdings nicht grundsätzlich der Korrektur durch die Wirtschaftspolitik. Zum Ersten bilden sich häufig auch ohne Tätigwerden des Staates marktmäßige Mechanismen heraus, mit deren Hilfe die privaten Wirtschaftseinheiten Marktversagen erfolgreich und im Vergleich zu alternativen staatlichen Korrekturmaßnahmen zu niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Kosten überwinden können. Zum Zweiten sind im Rahmen einer vergleichenden Institutionenanalyse vor einem geplanten staatlichen Eingriff grundsätzlich die gesamtwirtschaftlichen Kosten des vorliegenden Marktversagens den gesamtwirtschaftlichen Kosten der zu dessen Korrektur erwogenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen – zum Beispiel der Leistungserbringung durch die öffentliche Verwaltung – gegenüberzustellen. Staatlicher Handlungsbedarf besteht somit immer nur dann, wenn die Folgekosten des Marktversagens die Folgekosten seiner Therapie insgesamt übersteigen und eine rein privatwirtschaftliche Remedur im Vergleich nur zu höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten verfügbar wäre. Eine rationale Entscheidung setzt aber eine gründliche und objektive Nutzen-Kosten-Analyse beider Alternativen durch die politischen Entscheidungsträger zwingend voraus.

In der wirtschaftspolitischen Praxis weitaus häufiger im Rahmen der Daseinsvorsorge sind jedoch staatliche Interventionen in prinzipiell funktionsfähige Märkte. Dies gilt für die überwiegende Mehrzahl der weiter oben am Beispiel Deutschlands angeführten Daseinsvorsorgeleistungen. Gerechtfertigt werden diese in der Regel mit dem meritorischen Charakter der fraglichen Leistungen. Dies bedeutet, dass das Marktergebnis bei Wettbewerb nicht dem von den politischen Entscheidungsträgern gewünschten Marktergebnis entspricht.²⁵ Legitimationsgrundlage derartiger Eingriffe ist in diesem Fall somit kein ökonomisches Argument, sondern ausschließlich ein, in der Regel verteilungspolitisch – das heißt sozial- oder regionalpolitisch – motiviertes, Werturteil (Stichworte: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Kohäsion).

2.1.4.2.3 Traditionelle rechtlich-institutionelle Ausgestaltung in Deutschland

Leistungen der Daseinsvorsorge werden in Deutschland traditionell nahezu ausschließlich durch gesetzlich vor Wettbewerb geschützte staatliche – meist kommunale – Angebotsmonopole erbracht. Die dabei regelmäßig anfallenden Verluste – sie werden von den politisch Verantwortlichen pauschal und ohne näheren Nachweis als die Zusatzkosten der Daseinsvorsorge gewertet – werden dabei automatisch entweder direkt aus den öffentlichen Haushalten finanziert oder indirekt durch interne Subventionierung vom Leistungserbringer aus den in anderen Geschäftsfeldern erwirtschafteten Überschüssen abgegolten. Die letztere Variante ist in Deutschland in Form des so genannten kommunalen Querverbands weit verbreitet, nicht zuletzt aus Gründen der Steuerersparnis. So mindert dieser Verlustausgleich den zu versteuernden Gewinn aus ertragreicheren Aktivitäten mitunter erheblich. Ein Beispiel wäre ein Stadtwerk, das die im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) angefallenen Verluste mit den in der Stromversorgung regelmäßig erzielten Gewinnen aus-

²⁵ Vgl. *Musgrave/Musgrave/Kullmer* (1990) sowie *Stiglitz* (2000).

gleicht. Sofern die Nachfrager nach diesen Leistungen nicht identisch sind, subventionieren letztlich also die Strombezieher durch überhöhte Stromgebühren die Nutzer der defizitären kommunalen Verkehrsbetriebe.

Die ökonomische Problematik der Ineffizienz von Monopolen, insbesondere von öffentlichen Angebotsmonopolen mit umfassendem staatlichem Schutz vor Konkurrenz, wurde in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur theoretisch wie empirisch umfassend dokumentiert:²⁶

- Öffentliche Unternehmen sind der Kontrolle durch den Kapitalmarkt entzogen und aufgrund ihres besonderen Status nicht der Gefahr eines Konkurses ausgesetzt; anders als private Unternehmen genießen sie mithin das Privileg, durch den Zugriff auf öffentliche Kassen lediglich einer ‚weichen‘ Budgetrestriktion zu unterliegen. Damit ist zugleich die latente Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs zu Lasten privater Wettbewerber ohne vergleichbare ‚Deep pockets‘ gegeben. Da die Steuerzahler als ihre eigentlichen Eigentümer keine Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf Unternehmensentscheidungen haben bzw. keine den Investoren in Privatunternehmen vergleichbare Exitoption ausüben können, fehlen Anreize zu effizientem Wirtschaften, zur Bereitstellung eines den Präferenzen der Nachfrager entsprechenden Angebots bzw. zur Innovation.
- Des Weiteren werden öffentliche Unternehmen, die über einen breiten Kundenstamm verfügen, von den politisch Verantwortlichen regelmäßig auch als Instrument der verdeckten Besteuerung und Umverteilung missbraucht. Diese Finanzierungsquelle wird umso ergiebiger sein, umso unelastischer die Nachfrager mangels adäquater Alternativen – auf Preisänderungen reagieren können.
- Die Verquickung wirtschafts- und sozialpolitischer Zielsetzungen in öffentlichen Unternehmen geht zwangsläufig zu Lasten einer optimalen Zielerreichung in beiden Bereichen.
- Das starre öffentliche Dienstrecht erschwert die Bewältigung des Strukturwandels sowie Anpassungen an veränderte Nachfragerpräferenzen maßgeblich. Im Extremfall ist der Abbau überzähligen Personals nur im Rahmen der natürlichen Fluktuation, nicht aber in Form betriebsbedingter Kündigungen möglich.
- Öffentliches Eigentum an Unternehmen bedeutet stets eine Verknüpfung ökonomischer mit politischer Macht, die sich effektiver demokratischer Kontrolle in der Regel entzieht.

In diesem Zusammenhang sollte des Weiteren auch nicht übersehen werden, dass es die politischen Entscheidungsträger in der Vergangenheit unterließen, Art und Umfang der Daseinsvorsorge soweit möglich anhand objektiv nachprüfbarer qualitativer und quantitativer Outputkriterien verbindlich vorzuschreiben sowie Sanktionen für den Fall ihrer Nichterfüllung durch den Leistungserbringer zu definieren bzw. zu verhängen. Dies änderte sich erstmals im Rahmen der von der EU angestoßenen Liberalisierung der Telekommunikations- und Postmärkte. Die in diesen Sektoren politisch erwünschten Daseinsvorsorgeziele – im Postwesen beispielsweise die genaue Zahl der von der Deutschen Post

²⁶ Vgl. dazu für viele *Kruse* (1985), *Windisch* (1987), *Vickers/Yarrow* (1988) sowie *Eickhoff* (2000) sowie die dort zitierte weiterführende Literatur.

AG, dem staatlichen Angebotsmonopolisten, vorzuhaltenden Briefkästen und stationären Postannahmestellen sowie die maximalen Brieflaufzeiten – mussten fortan in so genannten Universaldienstverordnungen exakt spezifiziert und rechtlich verbindlich kodifiziert werden. Über ihre Einhaltung wacht seither eine eigens dafür geschaffene staatliche Aufsichtsbehörde.

2.1.4.2.4 Daseinsvorsorge und Wettbewerb – ein Widerspruch?

Die negativen Folgen der bisherigen Form der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge sowohl in allokativer als auch in verteilungspolitischer Hinsicht sind offenkundig. Neben der bereits erwähnten Ineffizienzen von Angebotsmonopolen ist angesichts der Intransparenz hinsichtlich der Entscheidungsprozesse und der Finanzierung sowie der ungenügenden Leistungspezifikation und -kontrolle nicht nachweisbar, ob die offiziell proklamierten Verteilungsziele tatsächlich erreicht werden oder ob stattdessen nicht politisch wichtige Interessengruppen verdeckt und geräuschlos begünstigt werden.

Weder beim Vorliegen von Marktversagen in Gestalt eines natürlichen Monopols noch bei meritorischen Gütern muss allerdings zwangsläufig auf die Vorteile wettbewerblicher Marktprozesse zur Gänze verzichtet werden. Ist, wie bei natürlichen Monopolen, Wettbewerb im Markt unmöglich, bleibt als Alternative noch der Wettbewerb um den Markt im Sinne der Vergabe einer Betriebslizenz in einem Bieterverfahren. Der Staat als Lizenzgeber fungiert in diesem Fall als Besteller und Regulierer zugleich, während die Leistungserstellung selbst privatisiert wird. Dabei erhält grundsätzlich der leistungsfähigste Bieter – bzw. bei nicht kostendeckend zu erbringenden Leistungen der Bieter mit dem geringsten Subventionsbedarf – den Zuschlag. Mit Hilfe einer ergänzenden Bonus-Malus-Regelung müsste jedoch ein Unterschreiten der politisch fixierten Leistungsvorgaben (Menge, Preis, Qualität etc.) ebenso sanktioniert werden wie deren Übererfüllung belohnt.

Analog sollte bei der Versorgung der Bevölkerung mit meritorischen Gütern verfahren werden. Idealerweise – von den politisch Verantwortlichen jedoch de facto nie praktiziert – müsste allerdings der grundsätzlichen Entscheidung, ein Gut als meritorisch zu klassifizieren, ein Markttest vorgeschaltet werden. Nur so ließe sich zweifelsfrei ermitteln, ob der Wettbewerbsprozess wirklich ein korrekturbedürftiges Marktergebnis gebiert. Erst wenn dies in der Tat der Fall sein sollte, müssen im nächsten Schritt das darüber hin ausgehende Leistungsangebot politisch festgelegt sowie schließlich die mit dessen Bereitstellung verbundenen Zusatzkosten ermittelt werden.

Im Ergebnis wandelt sich die Funktion des Staates damit sowohl beim Vorliegen von natürlichen Monopolen als auch bei der Bereitstellung meritorischer Güter weg von der eigenständigen Leistungserbringung und hin zur Gewährleistungsverantwortung. Ihr wird durch entsprechende Regulierungsvorgaben an die Adresse der designierten privaten Leistungserbringer Rechnung getragen.

2.2. Ökonomisierung: Definition und Ziele

Unter Berücksichtigung vorherstehenden Ausführungen lässt sich der Begriff der Ökonomisierung nun verhältnismäßig einfach definieren. Darunter zu verstehen ist die konsequente Anwendung des ökonomischen Prinzips auf Organisation und Aktivitäten des öffentlichen Sektors. Dieses hat wiederum zwei Ausprägungen: das Minimal- und das Maximalprinzip. Dem Minimalprinzip gemäß soll ein politisch vorgegebenes Ziel von der öffentlichen Verwaltung mit dem minimalen Ressourceneinsatz erreicht werden. Demgegenüber fordert das Maximalprinzip, mit den politisch bereitgestellten Mitteln den maximal möglichen Output²⁷ der politisch gewünschten öffentlichen Leistung zu erstellen. Dahinter verbirgt sich die ebenso simple wie plausible Überlegung, dass die Nichtbeachtung des ökonomischen Prinzips durch die öffentliche Verwaltung zu Ineffizienz im Sinne einer wohlstandsmindernden Vergeudung knapper Ressourcen zu Lasten der Allgemeinheit führt. Zwar handelt es sich dabei um ein generelles Problem, welches nicht nur den öffentlichen, sondern grundsätzlich auch den privaten Sektor betrifft. Angesichts der zuvor erwähnten Tatsache, dass die Leistungserbringung im öffentlichen Sektor aufgrund der dort herrschenden speziellen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen jedoch weitgehend nicht unter Wettbewerbsbedingungen erfolgt – bzw. bei Marktversagen gar nicht wettbewerblich organisiert werden kann – sind die Anreize für einen effizienten Ressourceneinsatz dort im Vergleich zum privaten Sektor, der im Regelfall auf offenen Märkten der disziplinierenden Wirkung aktueller wie potentieller Konkurrenz ausgesetzt ist, allerdings systematisch weniger stark ausgeprägt.

In diesem Sinne verstanden stellt die Forderung nach Ökonomisierung für den öffentlichen Sektor in Deutschland gar nichts Neues dar. Im Gegenteil ist die öffentliche Hand hierzulande seit jeher sogar über die haushaltrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit prinzipiell zur Beachtung des ökonomischen Prinzips verpflichtet. Bei Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung ist Bund und Ländern sogar die Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse gesetzlich zwingend vorgeschrieben.²⁸

Wie die Berichte des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe allerdings Jahr um Jahr auf das Eindrucksvollste belegen, verstößt die öffentliche Hand auf allen Ebenen sehr häufig gegen diese haushaltsrechtlichen Vorgaben – mit der Folge von Milliarden Schäden zu Lasten der Volkswirtschaft und insbesondere der Steuerzahler. Die

²⁷ Genauer gesagt ist in diesem Zusammenhang noch weiter zwischen ‘Outputs’ und ‘Outcomes’ zu unterscheiden – eine Differenzierung, die erstmals im neuseeländischen Public Finance Act 1989 vorgenommen wurde. Dort werden als ‘Outcomes’ sämtliche „... impacts on, or the consequences for, the community of ... the activities of Government“ definiert. Sie stellen die Oberziele der Regierungspolitik dar. Als ‘Outputs’ wurden demgegenüber alle Leistungen des öffentlichen Sektors oder damit explizit betrauter privater Akteure verstanden, die dazu dienen (sollen), die von der Regierung vorgegebenen ‘Outcomes’ zu erreichen. Zwischen ‘Outcomes’ und ‘Outputs’ besteht somit eine Ziel-Mittel-Beziehung. Wäre das politische gewünschte ‘Outcome’ beispielsweise eine gerechtere Einkommensverteilung, wären die dafür zugunsten bestimmter Bürger vorgesehenen Sozialleistungen ein denkbare Mittel (bzw. ‘Output’). Die Finanzierung der ‘Outputs’ erfolgt schließlich durch Gebühren der Nachfrager dieser Leistungen (‘User-pays-principle’) sowie, sofern das Aufkommen daraus nicht ausreichend ist oder eine Gebührenfinanzierung aufgrund von Marktversagen generell nicht möglich sein sollte, durch Mittelzuweisungen (‘Inputs’) der Regierung an den von ihr ausgewählten Leistungserbringer. Vgl. zu den Einzelheiten Knorr (1997).

²⁸ Vgl. Mühlenkamp (2003 und 2005).

Hauptursache hierfür sind Fehlanreize, die wiederum kausal auf fundamentale Konstruktionsfehler der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zurückzuführen sind. Dieser Befund ist umso erstaunlicher, als das preußische Modell der öffentlichen Verwaltung, welches nach der Reichsgründung im gesamten deutschen Territorium übernommen wurde, über Jahrzehnte hinweg ob seiner Leistungsfähigkeit und der im Vergleich äußerst geringen Anfälligkeit der Staatsbediensteten viele anderen Nationen als nachahmenswertes Vorbild galt. Es beruht den zahlreichen Reform(versuch)en zum Trotz bis heute im Wesentlichen unverändert auf zwei hochgradig interdependenten Grundpfeilern:

- dem Prinzip der Gleichmäßigkeit und Vorhersehbarkeit des Behördenhandelns und
- den Grundsätzen des Berufsbeamtentums.

Ersteres soll im Wesentlichen durch eine möglichst strikte Bindung des Verwaltungshandelns an formale Regeln des Rechts – wobei der Ermessensspielraum des einzelnen Staatsbediensteten von seinem Dienstrang abhängt – und umfassende Widerspruchs- und Klagerechte der von Verwaltungsentscheidungen Betroffenen gewährleistet werden (Rechtsweg). Die Institution des Berufsbeamtentums beruht demgegenüber zum einen auf dem Prinzip der Unkündbarkeit. Es darf nur bei schwerwiegenden Dienstvergehen aufgehoben werden. Zum anderen erhalten Beamte für ihre Tätigkeit im Gegensatz zu Arbeitern und Angestellten – auch wenn diese ebenfalls in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt sind – grundsätzlich keinen Lohn. Sie werden stattdessen von ihrem Dienstherrn standesgemäß alimentiert. Dies bedeutet, dass der Staat sich verpflichtet, seinen Beamten einen von ihrer formalen Qualifikation, der Bedeutung der ihnen übertragenen Aufgaben, ihrem Familienstand und vor allem ihrem Dienstalter abhängigen auskömmlichen Lebensstandard – einschließlich der Altersversorgung – zu garantieren. Das Alimentationsprinzip versteht sich dabei als Gegenleistung des Staates für die von ihm von seinen Beamten idealtypisch erwartete besondere Treuepflicht im Sinne höchster Loyalität – die sich praktisch vor allem im Streikverbot für Beamte manifestiert – und absoluter Unbestechlichkeit.

Ganz abgesehen davon, dass der verschwenderische Umgang der öffentlichen Verwaltung mit den ihr von der Regierung zugewiesenen Ressourcen im deutschen System grundsätzlich weder von den Vorgesetzten mittels eines Disziplinarverfahren wirksam sanktioniert werden kann noch den Straftatbestand der Veruntreuung erfüllt, ist deren verbreitete Ineffizienz im Wesentlichen folgenden Fehlentwicklungen geschuldet:²⁹

- Die Leistung eines einzelnen Beamten lässt sich in der Praxis der öffentlichen Verwaltung bei vielen Tätigkeiten sowie in Großbürokratien häufig nur schwer objektiv messen. Wie unmittelbar einsichtig ist, erzeugt das Alimentationsprinzip in diesem Kontext den Anreiz, seinen Status innerhalb der Hierarchie – und damit letztlich sein Einkommen – durch die gezielte Ausweitung seines Zuständigkeitsbereichs und folglich auch der von ihm kontrollierten personellen und finanziellen Ressourcen zu verbessern. Dieser Sachverhalt wurde als *Parkinsonsches Gesetz* berühmt.
- Erschwerend hinzu kommt der noch immer weitgehende Verzicht auf ein leistungsfähiges Rechnungswesen, welches den tatsächlichen Ressourcenverzehr sämtlicher Ver-

²⁹ Ausführlich dazu *Engels* (1995).

waltungsakte exakt widerspiegeln könnte. So wurde der Übergang von der traditionellen Kameralistik zur doppelten Buchführung in Deutschland erst rudimentär vollzogen. Die für eine effiziente Allokation öffentlicher Mittel ebenso wie für die Beurteilung der Leistung einzelner Staatsdiener bzw. von Abteilungen (Stichwort: ‚Benchmarking‘) entscheidenden Voraussetzungen der Kostenwahrheit und der Kostentransparenz sind damit nicht gegeben. Stattdessen dominiert bis heute eine wenig flexible und ausschließlich an zahlreichen und jeweils sehr detailliert definierten ‚Inputs‘ orientierte Budgetierung. Im Extremfall bedeutet dies nicht nur, dass Überschüsse bei einem bestimmten Haushaltstitel nicht dazu verwendet werden dürfen, weitere, über den ursprünglichen Budgetansatz hinausgehende Einheiten eines einem anderen Titel zugerechneten ‚Inputs‘ zu erwerben – selbst wenn dafür ein objektiver Bedarf bestünde. Darüber hinaus können Budgetüberschüsse regelmäßig nicht auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Sie verfallen stattdessen am Ende der Haushaltsperiode. Dies schwächt, wie unmittelbar einsichtig ist, den Anreiz zum wirtschaftlichen Umgang mit den zugewiesenen Haushaltsmitteln, die infolgedessen vor Haushaltsschluss ebenso regelmäßig wie ineffizient verausgabt werden (Stichwort: ‚Dezemberfieber‘).

- Die ohnehin wenigen vorhandenen Leistungsanreize und Sanktionsmöglichkeiten wurden im Laufe der Zeit sukzessive abgebaut; erst in den vergangenen Jahren ist in Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung wie bei der Besoldung von Hochschullehrern und durch den zunehmenden Anteil von Angestellten – die allerdings nach einigen Jahren Dienst ebenfalls faktisch unkündbar sind, dafür aber das Streikrecht besitzen – anstelle von Beamten bei Neueinstellungen eine gewisse Trendwende erkennbar. Hinzu kommt, dass gerade Führungspositionen im gesamten öffentlichen Sektor, vor allem aber auf kommunaler zunehmend nach politischen Kriterien, sprich nach Parteizugehörigkeit anstatt nach Leistung (wie schwer auch immer diese im Einzelfall messbar ist), besetzt werden. Neben der Demotivation der fachlich besser qualifizierten, gleichwohl aber unterlegenen Mitbewerber hat dies erhebliche negative Rückwirkungen auf die Qualität der Leistungserbringung der öffentlichen Hand, da dadurch die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass wirtschaftliche Entscheidungskriterien durch politisches, sprich wahltaktisches Kalkül ersetzt werden.
- Schließlich wurden die Grundprinzipien vor allem durch Verstaatlichung oder Verdrängung konkurrierender privater Anbieter vom Markt über Jahrzehnte hinweg auf Tätigkeitsfelder ausgedehnt, für deren Organisation sie prinzipiell ungeeignet sind. Einige Beispiele wären Post- und Kurier-, Transport- und Telekommunikations- sowie Versicherungs- und Bankdienstleistungen. Parallel dazu erhöhte sich in Deutschland der Anteil der im öffentlichen Sektor (überwiegend unkündbar) Beschäftigten seit Anfang des 20. Jahrhunderts von weniger als fünf Prozent aller Erwerbstätigen auf mehr als ein Sechstel. Erst die in den vergangenen Jahren vollzogenen Reprivatisierungen bewirkten eine gewisse Trendumkehr.

2.3. Instrumente der Ökonomisierung

Die Befürworter einer verstärkten Ökonomisierung des öffentlichen Sektors sehen in ihr einen viel versprechenden Ansatz zur, zumindest partiellen, Korrektur der soeben ausführlich beschriebenen Konstruktionsfehler des traditionellen Modells staatlicher Bürokratie. Die in

diesem Zusammenhang vielfach genannten Ziele sind leicht benannt: Gewährleistung einer nachhaltig hohen Qualität öffentlicher Leistungen in Zeiten knapper Kassen, verstärkte Kostenwahrheit und Kostentransparenz, Kundenorientierung („bürgernahe Verwaltung“), Intensivierung Behördenwettbewerbs (untereinander durch Leistungsvergleiche – ‚Benchmarking‘ – und im Rahmen des ‚Contracting out‘ durch Konkurrenz mit privaten Anbietern um staatliche Leistungsaufträge) sowie Rückführung des öffentlichen Sektors auf seine Kernaufgaben durch (Re-)Privatisierung und Public-Private-Partnerships (PPP). Erreicht werden sollen diese Ziele im Wesentlichen durch folgende Instrumente:

- Konsequente Trennung von hoheitlichen Aufgaben, die speziellen Behörden übertragen werden, und der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand mit anschließender (Teil-)Privatisierung und gegebenenfalls staatlicher Regulierung. Die Doppelrolle vieler traditioneller öffentlicher Unternehmen als Schiedsrichter und Mitspieler und die daraus resultierenden effizienzhemmenden Interessenkonflikte der öffentlichen Hand lassen sich auf diese Weise wirksam unterbinden.
- Konsequente Trennung von Leistungserbringung und Leistungsfinanzierung: Dieses so genannte Bestellerprinzip, bei dem die öffentliche Hand zwar die zu erbringenden öffentlichen Leistungen exklusiv definiert, aber nicht notwendigerweise mehr in eigener Regie erbringt, sondern auf vertraglicher Grundlage bei einem privaten Anbieter bestellt, wurde in Deutschland bereits vor über zehn Jahren im Schienenpersonennahverkehr verbindlich eingeführt; auf Druck der EU muss es in naher Zukunft im gesamten ÖPNV praktiziert werden. Idealerweise beruht das Bestellerprinzip, welches, wie bereits diskutiert, sowohl bei natürlichen Monopolen als auch bei der Bereitstellung meritorischer Güter zum Einsatz kommen kann, auf einer diskriminierungsfrei organisierten öffentlichen Ausschreibung, bei der der leistungsfähigste Anbieter den Zuschlag erhält.
- Die konsequente Umstellung vom kameralistischen System der Rechnungslegung auf eine moderne Kosten- und Leistungsrechnung soll dazu beitragen, die wahren gesamtwirtschaftlichen Kosten öffentlicher Leistungen – nicht zuletzt durch Berücksichtigung fälliger Abschreibungen – offen zu legen. Ihren Nutzern könnten dann die tatsächlichen Kosten ihrer Inanspruchnahme auferlegt werden, was wiederum indirekt auch die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Zuweisung von Haushaltsmitteln steigern könnte.
- Die Effizienz der Verausgabung von Budgetmitteln ließe sich schließlich vergleichsweise rasch, einfach und vor allem nachhaltig durch die flächendeckende Einführung von Globalhaushalten, die Abschaffung des bisher üblichen ‚Verfallsdatums‘ für zugewiesene Mittel in Verbindung mit einer stärkeren Dezentralisierung von Personal- und Ressourcenverantwortung sowie die Einführung von ‚Benchmarking‘-Systemen steigern.

2.4. Probleme und Grenzen der Ökonomisierung

Die Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung stößt an wirtschaftstheoretisch begründbare ebenso wie an politische Grenzen. Wie in dieser Abhandlung ausführlich diskutiert wurde, ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Problem allokativen Marktversagens

sowie der Modalitäten der Bereitstellung meritorischer Güter relevant. Nicht übersehen werden dürfen in diesem Zusammenhang nämlich auch die vielfältigen Detailprobleme der für diese Fälle regelmäßig – so auch in diesem Text – empfohlenen Ausschreibungslösungen.³⁰ So ist in der Verwaltungspraxis keineswegs ausgemacht, dass in der Tat der leistungsfähige Anbieter den Zuschlag erhält. Abgesehen davon, dass politische Einflussnahme bei keinem der üblicherweise angewandten Vergabeverfahren – freihändige Vergabe, ‚Beauty contest‘, Versteigerung – völlig ausgeschlossen ist,³¹ sind aufgrund der Gefahr von Bieterkartellen regelmäßige Neuausslobungen derartiger Betriebslizenzen erforderlich, um für eine hohe Wettbewerbsintensität zu sorgen. Damit sind allerdings auch Nachteile verbunden: Zum einen erhöhen sich die ohnehin oft nicht geringen Transaktionskosten von Vergabeverfahren dadurch erheblich. Zum anderen bieten bei kapitalintensiven Infrastrukturgütern – im Wesentlichen also bei allen Leitungsnetzen sowie bei vielen punktuellen Infrastrukturen, die durch hohe versunkene Kosten und/oder das Erfordernis spezifischer Investitionen gekennzeichnet sind – nur längere Vertragslaufzeiten ökonomisch hinreichende Anreize für eigene Investitionen des Lizenznehmers. Diese aber mindern einerseits wiederum nachweislich die Erfolgsaussichten von Newcomern bei Folgeausschreibungen erheblich bzw. führen nicht selten zu Problemen beim Betriebsübergang (insbesondere aufgrund einer strittigen Bewertung des Restwerts des vom alten an den neuen Betreiber zu übergebenden Sachkapitals).³²

Da sich andererseits bei längeren Laufzeiten grundsätzlich nicht alle Eventualitäten vertraglich regeln lassen, entstehen andererseits mitunter erhebliche Spielräume für finanzielle Nachforderungen: des Lizenznehmers – gestützt durch Androhung von Versorgungsstörungen, etwa in Folge seiner Insolvenz –, möglicherweise aber auch des Lizenzgebers, nachdem der Lizenznehmer erhebliche Investitionen getätigt hat, die er bei einer frühzeitigen Rückgabe der Konzession abschreiben müsste.³³ Schließlich besteht sowohl bei natürlichen Monopolen als auch bei Exklusivkontrakten zur Erbringung meritorischer Güter kosten-trächtiger Regulierungsbedarf, um einem möglichen Preismissbrauch seitens der Anbieter wirksam vorzubeugen bzw. das Risiko vertragswidriger systematischer Qualitätsverschlechterung zum Zweck der Gewinnmaximierung zu bannen.

Eine weitere wirtschaftstheoretisch gut begründbare Grenze der Ökonomisierung – allerdings nur im Sinne einer fehlenden Privatisierbarkeit – ergibt sich des Weiteren bei denjenigen originären hoheitlichen Aufgaben, die für das reibungslose Funktionieren wettbewerblicher Marktprozesse zwingend erforderlich sind und bei deren Vollzug das staatliche Gewaltmonopol zur Anwendung gelangt. Rechtstaatlichkeit und Gleichbehandlung müssen in diesen Fällen also grundsätzlich gewahrt bleiben. Einige konkrete Beispiele wären die Bereiche Polizei und Justiz, Landesverteidigung sowie die Wettbewerbspolitik und Monopolaufsicht. Dabei handelt es sich aus ökonomischer Sicht aber ohnehin um öffentliche Güter, bei deren Erbringung der Marktmechanismus versagt.

³⁰ Vgl. grundlegend dazu *Demsetz* (1968), *Williamson* (1976), *Kruse* (1985), *Hoven* (1992) sowie *Borrmann* (1999).

³¹ Am größten ist das Missbrauchspotential für Rent-seeking bei der freihändigen Vergabe und bei ‚Beauty contests‘. Ausführlich dazu *Gröner/Knorr* (1995, 78ff.).

³² Ein Beispiel ist die Vergabe längerfristiger Konzessionsverträge in der französischen Wasserwirtschaft. Dort gelingt es nur selten Newcomern, den Anbieter der Vorperiode zu verdrängen. Vgl. *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (2000, Tz. 172.).

³³ Vgl. *Klein* (1996, 22f.).

Als weit schwieriger zu überwinden dürften sich jedoch die politischen Barrieren erweisen, die einer verstärkten Ökonomisierung des öffentlichen Sektors trotz der dadurch realisierbaren gesamtwirtschaftlichen Effizienz- und Wohlstandsgewinne entgegenstehen. So würde die Veränderung des Status quo auf einzelwirtschaftlicher Ebene zahlreiche Verlierer unter Politikern, Staatsbediensteten und einflussreichen Teilen der Bevölkerung hervorbringen. Diese kleinen, aber im Gegensatz zur breiten Öffentlichkeit meist hervorragend organisierten Partikularinteressen werden sich – aus ihrer beschränkten Perspektive zweifelsohne legitim – diesem Wandel mit allen ihnen zur Verfügung stehenden politischen Mitteln widersetzen. Zunächst dient die von Ökonomen nachgewiesene Verschwendung öffentlicher Ressourcen nämlich nicht selten dem politischen Ziel, wichtige Wählergruppen gleichsam geräuschlos zu privilegieren, um die eigenen Chancen auf Wiederwahl zu verbessern. Die Ökonomisierung des Verwaltungshandelns würde darüber hinaus auch die Spielräume für politisch motivierte Personal- und Ausgabenentscheidungen verringern. Da schließlich, wie weiter oben ausführlicher thematisiert, die staatliche Bürokratie als Ergebnis der Ökonomisierung teilweise entmachtet und tendenziell verkleinert würde und Zuweisung von Ressourcen nach transparenteren und viel stärker ‘Output’- statt ‘Input’-bezogenen Kriterien erfolgen würde, wären des Weiteren naturgemäß auch Widerstände der davon betroffenen Staatsdiener vorprogrammiert.

3. Fazit

Trotz der unbestreitbaren Notwendigkeit, angesichts der sich durch den Prozess der Globalisierung rapide verschärfenden Standortkonkurrenz auch die Effizienz des öffentlichen Sektors nachhaltig zu steigern, werden sich die vielfältigen politischen Widerstände gegen eine verstärkte Anwendung grundlegender ökonomischer Prinzipien auf das Verwaltungshandeln auf nationaler Ebene mutmaßlich nur schwer überwinden lassen. Die entscheidenden Impulse dafür gehen derzeit von der EU aus. Nur auf den ersten Blick mag schließlich die unübersehbare Finanzkrise der öffentlichen Haushalte einer stärkeren Beachtung des ökonomischen Prinzips im öffentlichen Sektor förderlich sein. Sie kann nämlich auch – und dies trotz anders lautender Ergebnisse von Nutzen-Kosten-Analysen – zu einer pauschalen Ressourcenkürzung oder aber einer lediglich die jeweilige Durchsetzungs-fähigkeit der betroffenen Partikularinteressen widerspiegelnden Mittelzuweisung führen. Dies aber wäre angesichts der vielfältigen Reformnotwendigkeiten im öffentlichen Sektor eine aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nutzen- und effizienzmindernde Fehlinterpretation von Ökonomisierung.

Literatur

- Amable, B.* (2003): *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford, New York, Auckland u.a.
- Bögelein, M.* (1990): *Ordnungspolitische Ausnahmebereiche: marktwirtschaftliche Legitimation und wirtschaftspolitische Konsequenzen*, Wiesbaden.

- Borrmann, J.* (1999): Die Ausschreibung von Monopolstellungen – Probleme und Lösungsansätze, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 22. Jg., S. 256-273.
- Cassel, D.* (Hrsg.) (1998): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption, Stuttgart.
- Demsetz, H.* (1968): Why regulate utilities?, in: Journal of Law and Economics, Vol. 2, Nr. 1, S. 55-65.
- De Soto, H.* (2000): The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, New York.
- Eickhoff, N.* (2000): Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem – Positive und normative Aspekte aus volkswirtschaftlicher Perspektive, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam Nr. 36, Potsdam.
- Engels, W.* (1995): Verwaltung 2000, in: Wirtschaftswoche, Heft 5 vom 26.01.1995, S. 114.
- Eucken, W.* (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen.
- Forsthoff, E.* (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin.
- Forsthoff, E.* (1958): Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln.
- Frank, B.* (2004): Korruption aus ökonomischer Sicht, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73. Jg., Heft 2, S. 181-183.
- Fritsch, M./T. Wein/H.-J. Ewers* (2005): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 6. Auflage, München.
- Gröner, H. /A. Knorr* (1995): Marktöffnung im Postwesen durch Lizenzierung?, Tübingen.
- Gutmann, G.* (1993): Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungstheoretische Einführung, 5. Auflage, Stuttgart, Berlin und Köln.
- Hoven, I.* (1992): Ausschreibungswettbewerb um regionale Strommärkte, München.
- Jarvis, R.* (2002): The UK experience of public administration reform, London.
- Klein, M.* (1996): Economic Regulation of Water Companies, World Bank Policy Research Paper 1649, Washington DC.
- Knorr, A.* (1997): Das ordnungspolitische Modell Neuseelands – ein Vorbild für Deutschland?, Tübingen.
- Kruse, J.* (1985): Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen.
- Mühlenkamp, H.* (2003): Zum grundlegenden Verständnis einer Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Die Sicht eines Ökonomen, in: Harms, J./C. Reichard (Hrsg.): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors – Instrumente und Trends, Baden-Baden, S. 47-73.
- Mühlenkamp, H.* (2005): Zur „Ökonomisierung“ des öffentlichen Sektors – Verständnisse, Missverständnisse und Irrtümer, Speyerer Vorträge Heft 82, Speyer.
- Musgrave, R./P. Musgrave/L. Kullmer* (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Bd. 1, 5. Auflage, Tübingen.
- OECD* (2004): Non-Commercial Service Obligations and Liberalization (DAFFE/COMP(2004)19), Paris.
- Olson, M.* (1968): Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen: J.C.B. Mohr.

- Olson, M.* (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven und London.
- O'Rourke, K./J. Williamson* (1999): *Globalization and History. The Evolution of the Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge (Mass.) und London.
- Püttner, G.* (2000): Daseinsvorsorge und Service public im Vergleich, in: H. Cox (Hrsg.): *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse*, Baden-Baden, S. 45-55.
- Riegler, C.* (Hrsg.) (1997): *Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme*, Baden-Baden.
- Ronellenfitsch, M.* (2003): Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff, in: W. Blümel (Hrsg.): *Ernst Forsthoff. Kolloquium aus Anlass des 100. Geburtstag von Prof. Dr. Dr. h.c. Ernst Forsthoff*, Berlin, S. 53-114.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen* (2000): *Umweltgutachten 2000*, Stuttgart.
- Schuler, K.* (2002): *Fixing Argentina*, Cato Institute Policy Analysis No. 445, Washington DC (<http://www.cato.org/pubs/pas/pa445.pdf>).
- Stiglitz, J.* (2000): *Economics of the Public Sector*, 3. Auflage, New York u.a.
- Tanzi, V.* (1998): *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Paper WP/98/63, Washington DC (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>).
- Thielemann, U.* (2004): *Transzendente Ökonomik. Bemerkungen zur Ökonomisierung der Wissenschaften*, in: *Forschung und Lehre*, 11. Jg., Heft 7, S. 358-360.
- Vickers, J./G. Yarrow* (1988): *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge (Mass.) und London.
- World Bank* (2004): *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*, Washington DC.
- World Bank* (2005): *Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth*, Washington DC.
- Williamson, O.* (1976): *Franchise Bidding for Natural Monopolies – in General and with Respect to CATV*, in: *The Bell Journal of Economics*, 1. Jg., S. 73-104.
- Williamson, O.* (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*, New York.
- Windisch, R.* (1987): *Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien*, in Rupert Windisch (Hrsg.): *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation*, Tübingen, S. 1-146.
- Wollmann, H.* (Hrsg.): *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Key Traditions and Trends in Modernisation*, Aldershot u.a.