

Peters, Albert

Article — Digitized Version

Aufgabenverteilung zwischen Markt und Staat: Zur Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Effizienzkriterien

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Peters, Albert (1984) : Aufgabenverteilung zwischen Markt und Staat: Zur Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Effizienzkriterien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 10, pp. 512-516

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135973>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Aufgabenverteilung zwischen Markt und Staat

Zur Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Effizienzkriterien

Albert Peters, Speyer*

Gegenwärtig wird angesichts der hohen Haushaltsdefizite den fiskalischen Wirkungen von Privatisierungsmaßnahmen eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt¹. Auch ist der öffentliche Sektor insgesamt in das Schußfeld der Kritik geraten. Schlagworte wie „Bürokratisierung“, „Gesetzesflut“ und „Staatsverdrossenheit“ belegen dies eindrucksvoll². Bisher mangelt es jedoch an einer eindeutigen wissenschaftlichen Antwort auf die Frage nach der angemessenen Aufgabenverteilung zwischen Markt und Staat. Albert Peters regt die Erweiterung der Analyse um gesamtwirtschaftliche Effizienzkriterien an.

Die Privatisierungsdebatte ist alles andere als neu³. Läßt man die letzten Jahrzehnte Revue passieren, so kann die Argumentation in etwa durch folgendes Ritual gekennzeichnet werden: Bringt der Markt unerwünschte Ergebnisse hervor, dann wird der Ruf nach staatlichen Interventionen laut. Ist hingegen der Staat an diesen unerwünschten Ergebnissen bereits beteiligt, so wird mehr Mut zum Markt gefordert und der Sachverstand sowie die Flexibilität privater Unternehmer beschworen. Unzureichende Effizienz des öffentlichen Dienstes führt rasch zu Bestrebungen, private Dienste in Anspruch zu nehmen. Im Falle privaten Mißmanagements wird dagegen das Heil in öffentlicher Steuerung und Kontrolle gesehen.

Befreit man die Diskussion vom ideologischen Gestrüpp, so wird indes deutlich, daß die Frage nach der „richtigen“ Aufgabenverteilung zwischen Markt und Staat von grundlegender Bedeutung ist und nach wie vor mit Recht zu den Kardinalproblemen der Wissenschaft gezählt werden kann. Die wissenschaftlichen Beiträge zu diesem Problemkomplex können grob zwei Richtungen zugeordnet werden.

Vorherrschende Ansätze

Die erste Richtung ist pragmatisch ausgerichtet und versucht am Einzelfall darzulegen, ob oder warum eine bestimmte Aktivität (z. B. Müllabfuhr, Personennahverkehr, Hochschulbildung) als öffentliche Aufgabe zu betrachten ist und in welcher Organisationsform diese öf-

fentliche Aufgabe am besten durchgeführt werden kann.

□ Dabei besteht lediglich weitgehende Einigkeit darüber, daß es keine objektiven *Abgrenzungskriterien* gibt, mit deren Hilfe das „eigentlich Öffentliche“ vom „spezifischen Privaten“ getrennt werden könnte. Alle Abgrenzungsversuche machen vielmehr deutlich, daß typisch öffentliche Aufgaben sowohl von öffentlichen als auch von privaten Trägern erfüllt werden, ebenso wie eindeutig privatwirtschaftliche Tätigkeiten nicht nur von Privaten, sondern auch vom Staat ausgeübt werden⁴.

□ Im Hinblick auf beide Teilfragen wird ansonsten eine Vielzahl von Argumenten aus unterschiedlichen Begründungszusammenhängen vorgetragen (z. B. der Gesichtspunkt der historisch gewachsenen Ordnung, der Maßstab der Kostenminimierung, der unbestimmte Rechtsbegriff des Gemeinwohls), die als *Beurteilungskriterien* bestenfalls plausibel, in der Regel jedoch nicht systematisch abgeleitet sind. Folglich weichen auch die Argumentationsketten bei den entsprechenden Untersuchungen im allgemeinen stark voneinander ab. Dar- aus lassen sich zum Teil auch die bemerkenswerten Differenzen in der wissenschaftlichen Beurteilung des aktuellen Streites über eine Entstaatlichung bzw. Privatisierung öffentlicher Aufgaben erklären.

* Überarbeitete Fassung eines Arbeitskreisvortrages anläßlich des 3. Internationalen Kongresses „Junge Wissenschaft und Wirtschaft“ der Hanns Martin Schleyer-Stiftung vom 13.-15. Juni 1984 in Innsbruck.

¹ Dies gilt insbesondere für den kommunalen Bereich; vgl. etwa E. P a p p e r m a n n: Privatisierung kommunaler Aufgaben: Möglichkeiten und Grenzen, in: Der Städtetag, 37. Jg. (1984), S. 246.

² Vgl. z. B. R. M a y n t z, J. F e i c k: Gesetzesflut und Bürokratiekritik: Das Problem der Überregulierung im Spiegel der öffentlichen Meinung, in: Die Verwaltung, 15. Jg. (1982), S. 281 ff. Zur Analyse und zu möglichen Therapieansätzen vgl. u. a. F. W a g e n e r: Vom Neubau zur Pflege – wohin entwickelt sich unser Verwaltungssystem?, in: Zukunftsaspekte der Verwaltung, hrsg. von F. W a g e n e r, Berlin 1980, S. 21 ff.; sowie H. K l a g e s: Überlasteter Staat – verdrossene Bürger? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt/M. 1981.

Albert Peters, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

Die zweite Richtung ist systematisch angelegt, theoretisch fundiert und – zumindest bei den ökonomischen Ansätzen – auch normativ ausgeformt⁵. Die ökonomischen Ansätze leiden jedoch häufig ebenfalls unter einem schwerwiegenden Mangel: Zum einen werden aus den Idealbedingungen des allgemeinen Konkurrenzgleichgewichts die Fälle des „Marktversagens“ (z. B. Monopolbildung, externe Effekte, öffentliche Güter) abgeleitet und daraus ohne weitere Prüfung der Schluß gezogen, durch staatliche Eingriffe sei eine effiziente Güterversorgung zu gewährleisten. Zum anderen wird umgekehrt mit der Aufdeckung staatlicher Ineffizienzen („Staatsversagen“) unmittelbar der Übergang zum – offenbar fehlerfrei funktionierenden – Marktpreismechanismus proklamiert. Es wird mithin fälschlicherweise der Eindruck erzeugt, die relevante Entscheidung sei diejenige zwischen einem mit Mängeln behafteten und einem ideal funktionierenden Steuerungsmechanismus. Harold Demsetz hat eine solche Vorgehensweise treffend als „Nirwana-Ansatz“ bezeichnet⁶.

Realisierbare Alternativen

Will die Wissenschaft auch Entscheidungshilfe für die Politik leisten, so besteht die einzig akzeptable Vorgehensweise offenbar darin, *realisierbare Alternativen* zu vergleichen. Die Analyse ist dann entsprechend auszuweiten:

□ Den Kosten, die der Volkswirtschaft infolge der fehlerhaften Funktionsweise des Marktpreissystems erwachsen, sind die gesamtwirtschaftlichen Kosten einer Korrektur der Marktschwächen gegenüberzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es zur Übertragung einer Aufgabe auf den Staat grundsätzlich eine Reihe abgestufter Alternativen gibt, die in sehr unterschiedlichem Maße Kosten verursachen, und darüber hinaus ist zu bedenken, daß jeder staatliche Eingriff ebenfalls le-

³ Entfacht wurde die Privatisierungsdiskussion 1975 durch ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, in dem neben anderen möglichen Maßnahmen zur Verringerung der Haushaltsdefizite auch die Verlagerung bisher öffentlich angebotener Leistungen auf den privaten Bereich vorgeschlagen wurde. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF: Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Bulletin der Bundesregierung Nr. 103 vom 16. 8. 1975, S. 1001 ff. Es folgten Stellungnahmen u. a. vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1975/76, Stuttgart, Mainz 1975, Tz. 333 ff.; vom Deutschen Städtetag: Privatisierung öffentlicher Aufgaben, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 2, Köln 1976; von der Gewerkschaft ÖTV: Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Stellungnahme des geschäftsführenden Hauptvorstandes, Heft 1, Stuttgart 1977; vom Bund der Steuerzahler (Hrsg.): Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Wiesbaden 1978.

⁴ Als Beispiel für die erste Gruppe können die „Beliehenen“ genannt werden (u. A. Sicherheitsüberprüfung durch den TÜV, polizeiliche Gewalt an Bord ausübende Flugkapitäne, mit der Feuerstättenschau und Bauabnahme betraute Schornsteinfegermeister). Als Beispiele für die zweite Gruppe kann auf die Betreibung von Eislauf- oder Tennishallen durch die Kommunen oder auf die öffentliche Trägerschaft von Hotels und Restaurants verwiesen werden; vgl. E. Pappermann, a.a.O., S. 247.

diglich suboptimale Ergebnisse produziert, mit der Folge, daß weiterhin gesamtwirtschaftliche Kosten anfallen.

□ Umgekehrt gilt, daß nicht nur die Funktionsdefizite des Staates zu Kostenbelastungen für die Volkswirtschaft führen, sondern ebenso auch sämtliche, auf eine Beseitigung der Defizite abzielenden Reorganisationsen, wobei keine *reale* Marktlösung denkbar ist, die frei von gesamtwirtschaftlichen Kosten wäre.

Analytischer Ausgangspunkt

Den analytischen Ausgangspunkt einer derart ausweiteten Untersuchung sollte die marktwirtschaftliche Koordination von Gütern und Dienstleistungen bilden. Erst wenn das Marktpreissystem Funktionsstörungen aufweist, ist zu überprüfen, in welchen Fällen durch öffentliche Interventionen Verbesserungen der Ausgangsposition zu erzielen sind. Diese Vorgehensweise empfiehlt sich bereits aus ordnungspolitischen Erwägungen. In einem marktwirtschaftlichen System ist es geradezu selbstverständlich, daß der öffentliche Sektor mit der Beweislast beschwert wird, „bessere“ Koordinationsleistungen vollbringen zu können als der Marktpreismechanismus. Das marktwirtschaftliche System sollte zudem deshalb als Ausgangspunkt der Analyse gewählt werden, weil die Funktionen staatlichen Handelns häufig nur unzureichend aus sich selbst heraus erklärbar sind, sondern statt dessen oftmals erst verständlich werden aus ihren Rahmen- und Ergänzungsfunktionen im Hinblick auf den Marktpreismechanismus. Konkret: In vielen Fällen hat ein – eventuell lediglich vermutetes – Versagen des Marktes den Staat erst auf den Plan gerufen. Das beobachtbare Anwachsen staatlicher Aktivitäten ist demnach das Resultat tatsächlicher oder vermuteter Grenzen marktwirtschaftlicher Problemlösungskapazitäten. Folglich sprechen gute Gründe dafür, von der Marktpreissteuerung auszugehen und die Argumente, die in der Vergangenheit für eine Übernahme bestimmter Aufgaben durch den öffentlichen Sektor ins Feld geführt wurden, vor diesem Hintergrund kritisch zu analysieren.

Beurteilungskriterien für Funktionsstörungen

Ist der analytische Ausgangspunkt festgelegt, so hat die Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Kriterien für ei-

⁵ Zur Unterscheidung von normativer und positiver Theorie in der Finanzwissenschaft vgl. K. Littmann: Problemstellung und Methoden der heutigen Finanzwissenschaft, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. I, 3. Aufl., Tübingen 1977, S. 102 ff.

⁶ H. Demsetz: Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics, 11. Jg. (1969), S. 1. Der Sache nach bereits ähnlich R. Coase: The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, 3. Jg. (1960), S. 18.

ne ökonomisch zweckmäßige Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft in mehreren Schritten zu erfolgen.

In einem ersten Schritt sind die Bereiche wirtschaftlicher Tätigkeit, in denen ein Marktversagen vermutet wird, zu identifizieren. Genauer: Es sind die ökonomischen Kriterien zu benennen, die Funktionsstörungen des Marktpreissystems belegen. Diesen Kriterien darf allerdings nicht von vornherein die Rolle von Entscheidungskriterien für eine Aufgabenverteilung zugewiesen werden. Sie können vielmehr nur die Legitimationsgrundlage für öffentliche Interventionen bilden, d. h. sie sind als Prüf- oder *Beurteilungskriterien* und damit als notwendige Bedingungen für einen Eingriff in den Marktmechanismus und gegebenenfalls für eine Ablösung des Marktpreissystems zu betrachten. Ob tatsächlich und in welcher Form eine Intervention zu erfolgen hat, ist erst anhand weiterer, hinreichender Kriterien zu entscheiden.

Einige der auf der Grundlage des wohlfahrtstheoretischen Argumentationsgerüsts abgeleiteten Fälle für ein Marktversagen können dabei zwar als Beurteilungskriterien erneut aufgenommen werden⁷, aus der Kritik am wohlfahrtstheoretischen Referenzsystem⁸ ergibt sich jedoch darüber hinaus die Notwendigkeit, den Argumentationsrahmen in verschiedene Richtungen zu erweitern. Dies gilt in erster Linie für die von der Wohlfahrtsökonomik gesetzten Totalbedingungen. Insbesondere der technologische Fortschritt, die Distribution sowie die ökonomische Stabilität sind als vom Marktpreissystem mitgestaltete Variablen in das Kriterienraster aufzunehmen, d. h. auch sie stellen ganz essentielle Beurteilungskriterien für die Problemlösungsfähigkeit des Marktes dar.

Drei Fragen

Sind anhand der Beurteilungskriterien Funktionsstörungen des Marktpreissystems konstatierbar, so wird damit zunächst ein Interventionsbedarf begründet. Unter Interventionsbedarf ist dabei ausschließlich die Notwendigkeit eines öffentlichen Eingreifens zu verstehen, ohne daß gleichzeitig die materielle Ausgestaltung des öffentlichen Tätigwerdens in irgendeiner Weise präjudiziert wird. Mit der Feststellung eines Interventionsbedarfes bleibt demnach die Beantwortung folgender Fragen noch völlig offen:

⁷ Solche Mängelanalysen wurden für den allokativen Bereich vor dem Hintergrund verschiedener fundamentaler theoretischer Ansätze wie u. a. der Anatomie des Marktversagens (Bator), dem Konzept der externen Effekte (Mishan, Head) und der Theorie der öffentlichen Güter (Samuelson, Musgrave) sowie deren Weiterentwicklungen erstellt. Im Überblick vgl. dazu z. B. G. Hesse: Staatsaufgaben, Baden-Baden 1979, S. 309 ff.

⁸ Vgl. etwa R. Jochimsen: Ansatzpunkte der Wohlfahrtsökonomik, Tübingen 1961.

□ In welchen Fällen können Funktionsmängel des Marktes durch den Einsatz staatlicher *Instrumente* korrigiert werden? Zur Verfügung steht dabei eine Vielzahl regulativer, finanzieller und informatorischer Instrumente des Staates⁹. Anders ausgedrückt, inwieweit kann mit Hilfe des traditionellen wirtschaftspolitischen Instrumentariums in den Markt eingegriffen, die Güterbereitstellung aber weiterhin über den Marktpreis gesteuert werden?

□ In welchen Fällen ist der Übergang zu öffentlichen – oder besser: nichtmarktlichen – *Koordinationsmechanismen*¹⁰ die zu empfehlende Strategie? Obwohl im Zusammenhang mit der Güterversorgung durch den öffentlichen Sektor überwiegend undifferenziert von „Planung“ gesprochen wird, finden im öffentlichen Bereich tatsächlich recht verschiedene Steuerungsformen Anwendung. Insgesamt können vier nichtmarktliche Koordinationsmechanismen unterschieden werden: das Angebot bis zur Sättigung, die Kontingentierung, die Verlosung und das Windhundverfahren. Zur Illustration mag das Beispiel Bildung dienen. Das Angebot bis zur Sättigung wird bei der Schulbildung angewandt, d. h. niemand wird vom Konsum dieses Gutes ausgeschlossen (Schulpflicht). Die Hochschulbildung wird dagegen in der Regel kontingentiert, d. h. die Verteilung erfolgt nach einem konkreten individuellen Merkmal (das bestandene Abitur oder – in Numerus-Clausus-Fächern – die Abiturnote). Ferner erfolgt die Vergabe einiger Studienplätze mit Hilfe des Losverfahrens, und außerdem werden de facto einige nicht in Anspruch genommene Studienplätze nach dem Windhundverfahren („wer zuerst kommt, mahlt zuerst“) zugeteilt¹¹.

□ Soll die Güterbereitstellung weiterhin privaten *Institutionen* überlassen bleiben oder aber öffentlichen Institutionen überantwortet werden? Auch hier gilt es, eine Vielzahl privater Aufgabenträger (neben Unternehmen u. a. auch freie Berufe, Verbände, Selbstorganisation)¹² und öffentliche Träger zu unterscheiden.

⁹ Zur Systematik wirtschaftspolitischer Instrumente vgl. E. Tuchtfeldt: Art. Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 9. Bd., Tübingen 1982, S. 192 ff.; vgl. daneben auch die Einteilung bei J. Huckle, H. Wollmann: Kriterien zur Bestimmung der Wirkung von Gesetzen, Schriftenreihe Verwaltungsorganisation, Bd. 5, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1982, S. 54 ff.

¹⁰ Unter einem Koordinationsmechanismus kann allgemein die konkrete Regel, nach der die Verteilung knapper Güter und Dienstleistungen auf die Wirtschaftseinheiten erfolgt, verstanden werden. Vgl. dazu grundlegend L. Hurwicz: The Design of Mechanisms for Resource Allocation, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 63 (1973), S. 1 ff.; sowie H. Grosskettler: Konzepte zur Beurteilung der Effizienz von Koordinationsmethoden, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 1. Jg. (1982), S. 213 ff.

¹¹ Das Beispiel Bildung eignet sich zwar besonders gut, um auf die vier unterscheidbaren Koordinationsmechanismen aufmerksam zu machen. Grundsätzlich lassen sich aber sämtliche öffentliche Leistungen einem der genannten Koordinationsmechanismen zuordnen.

Die Fragestellungen verdeutlichen, daß der Prozeß der Aufgabenerfüllung in der Volkswirtschaft stets durch ein Zusammenspiel dreier Aktionsebenen gekennzeichnet ist, nämlich eines mehr oder minder intensiven Einsatzes staatlicher Instrumente, der Anwendung marktlicher oder nichtmarktlicher Koordinationsmechanismen und der Aktivitäten privater und/oder öffentlicher Institutionen. Demzufolge können öffentliche Eingriffe auf den Interventionsebenen „Instrumente“, „Koordinationsmechanismen“ und „Institutionen“ erfolgen. Allen drei Interventionsebenen steht wiederum jeweils eine Reihe ganz spezifischer Interventionsformen zur Verfügung.

Gesamtwirtschaftliche Kosten

In einem dritten Schritt hat schließlich die Auswahl der geeigneten Interventionsebenen und -formen auf der Grundlage von *Entscheidungskriterien* zu erfolgen, die dann den Charakter hinreichender Bedingungen für eine Korrektur bzw. Ablösung der Marktpreissteuerung besitzen. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang Effizienzvergleiche, die freilich auf eine möglichst breite Basis gestellt werden müssen. Als Entscheidungsgrundlage für eine Aufgabenverteilung sind dann die folgenden gesamtwirtschaftlichen Kostenkategorien zu berücksichtigen:

□ *Interventionskosten.* Der Einsatz staatlicher Instrumente zur Korrektur von Funktionsstörungen des Marktpreissystems, die aus dem gleichen Grunde vollzogenen institutionellen Reorganisationen oder die Ablösung des Marktpreissystems durch einen anderen Koordinationsmechanismus verursachen Interventionskosten. Dabei sind die mit öffentlichen Ausgaben einhergehenden direkten Interventionskosten von den als Resultat des öffentlichen Eingriffs im privaten Sektor anfallenden indirekten Interventionskosten zu unterscheiden. Zu den direkten Kosten der Intervention zählen zum einen administrative Kosten wie z. B. die bei der Gesetzgebung, bei Auflagen und bei der Regulierung anfallenden Gemeinkosten sowie die mit der Überwachung dieser Maßnahmen verbundenen Kontrollkosten. Sie führen im öffentlichen Sektor zu Personal- und Sachausgaben. Zum anderen werden durch den Einsatz des Instruments „finanzielle Förderung“ direkte Interventionskosten verursacht, die sich als Transferausgaben bzw. Subventionen in den öffentlichen Haushalten niederschlagen. Zu den von den Unternehmen und den Privathaushalten zu tragenden indirekten Inter-

ventionskosten gehören jene, die z. B. bei der Einhaltung von Gesetzen oder der Erfüllung von Auflagen anfallen, sowie Kostenbelastungen durch spezifische Steuern oder Abgaben.

□ *Transaktionskosten.* Sämtliche Kosten der Betreibung eines Koordinationsmechanismus können als Transaktionskosten bezeichnet werden¹³. Nach dem zeitlichen Ablauf des Koordinationsprozesses können Transaktionskosten zur Herstellung einer Kommunikationsbeziehung zwischen den am Koordinationsprozeß beteiligten Akteuren (Informationskosten), Transaktionskosten der Durchführung und Transaktionskosten der Kontrolle des Koordinationsprozesses unterschieden werden¹⁴. Informationskosten entstehen, weil die Nachfrager den Anbietern ihre Präferenzen offenbaren müssen (Informationsbereitstellungskosten), Erkundigungen über die Gütereigenschaften und Austauschbedingungen einholen (Informationsbeschaffungskosten) und diese verarbeiten müssen (Informationsverarbeitungskosten). Die Anbieter müssen ihrerseits Kenntnisse über die Wünsche ihrer Nachfrager erlangen, diese verarbeiten und Informationen über ihre Produkte und Austauschbedingungen bereitstellen. Zu den Kosten der Durchführung gehören die Kosten der Übertragung von Eigentums- oder Nutzungsrechten sowie Ausschlußkosten, falls diejenigen Wirtschaftssubjekte vom Konsum ausgeschlossen werden sollen, die nicht zur Zahlung einer Gegenleistung bereit sind bzw. aufgrund politischer Entscheidung nicht in den Kreis der Anspruchsberechtigten aufgenommen werden sollen. Im Zusammenhang mit den Kontrollkosten sind die Kosten der Überwachung der spezifischen Spielregeln der Koordinationsmechanismen (Kosten der Sicherstellung der Vertragserfüllung, Berechtigtenkontrolle etc.) sowie die Kosten der Sanktionsmaßnahmen bei Regelverstößen (z. B. Kosten der Beschreitung des Rechtsweges, der Durchsetzung von Strafmaßnahmen) zu nennen¹⁵. Die Höhe der Transaktionskosten variiert mit der Wahl der Koordinationsmechanismen. So entstehen z. B. beim Marktpreissystem und bei der Kontingentierung unterschiedlich hohe Ausschlußkosten, während diese beim Angebot bis zur Sättigung definitionsgemäß gleich

¹³ So bereits K. J. Arrow: The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation, in: The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: the PPB System, Joint Economic Committee, Vol. 1, Washington 1969, S. 48. Zur unterschiedlichen Begriffsbestimmung in der Literatur vgl. E. Bössmann: Volkswirtschaftliche Probleme der Transaktionskosten, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 138. Jg. (1982), S. 664f.

¹⁴ Vgl. H. Grossekettler, a.a.O., S. 242.

¹⁵ Von den Transaktionskosten sind somit die mit der Erzeugung eines Gutes oder einer Dienstleistung stets verbundenen Produktionskosten zu trennen. Letztere variieren zwar mit dem jeweiligen Stand der Produktionstechnik, ihre Höhe ist aber unabhängig davon, über welchen Koordinationsmechanismus das Gut oder die Dienstleistung bereitgestellt wird.

¹² Vgl. z. B. C. Picht: Möglichkeiten einer verstärkten Verlagerung öffentlicher Dienste auf freiberuflich Tätige, Berlin 1984; W. Kirberger: Staatsentlastung durch private Verbände, Baden-Baden 1978; Ch. Baddelt: Sozioökonomie der Selbstorganisation, Frankfurt/M., New York 1980.

Null sind. Beim Angebot bis zur Sättigung dürften auf der anderen Seite die Informationskosten relativ hoch sein, und bei der Kontingentierung ist mit vergleichsweise hohen Kontrollkosten zu rechnen.

□ **Soziale Kosten.** Bei ihnen handelt es sich um Belastungen, die durch ökonomische Aktivitäten privater oder öffentlicher Wirtschaftssubjekte bzw. Institutionen hervorgerufen wurden, aber von den Verursachern selbst nicht getragen werden, sondern auf bestimmbare Dritte oder auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. Kennzeichnend für soziale Kosten ist somit, daß sie zwar gesamtwirtschaftlich existent sind, jedoch keine Berücksichtigung im Rechensystem eines Koordinationsmechanismus finden. Gleichgültig, über welchen Koordinationsmechanismus die Güterbereitstellung erfolgt, stets ist mit dem Auftreten sozialer Kosten zu rechnen. Allerdings sind Art und Höhe auch hier von der Ausgestaltung des Koordinationsverfahrens abhängig.

Vernachlässigte Transaktionskosten

Die genannten Kostenkategorien treten nicht unabhängig voneinander auf, sondern stehen in einem engen Zusammenhang. So kann z. B. die Einschränkung von Umweltschäden und damit die Senkung der sozialen Kosten u. a. durch finanzielle Anreize oder kontrollintensive Auflagen erreicht werden. In beiden Fällen entstehen Interventionskosten. Umweltschäden können aber auch durch eine exakte Definition der Verfügungsrechte reduziert werden. In diesem Fall geht die Senkung der sozialen Kosten mit einer Erhöhung der Transaktionskosten einher.

Als Entscheidungsgrundlage für eine ökonomisch zweckmäßige Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft ist somit stets die Gesamtschau der verschiedenen gesamtwirtschaftlichen Kostenkategorien erforderlich. Bisher wurde bei gesamtwirtschaftlichen Effizienzvergleichen alternativer Formen der Güterbereitstellung das Augenmerk allerdings überwiegend auf die direkten

Interventionskosten gelegt. Hin und wieder wurde allenfalls noch der Versuch gemacht, auch die indirekten Interventionskosten zu erfassen. Fast völlig vernachlässigt wurde dagegen bisher die Analyse der Transaktionskosten. Und schließlich ist zwar allgemein akzeptiert, daß der Marktmechanismus soziale Kosten erzeugt, es mangelt aber bisher an qualitativ vergleichbaren Untersuchungen, die sich mit den sozialen Kosten nichtmarktlicher Koordinationsmechanismen beschäftigen.

Praktische Schwierigkeiten

Es wäre unredlich, nicht auch auf die mit der skizzierten Vorgehensweise verbundenen Probleme aufmerksam zu machen. Die Leichtigkeit, mit der die Entscheidungskriterien formuliert werden können, steht in einem auffälligen Mißverhältnis zu den gravierenden Schwierigkeiten, die mit einer praktischen Anwendung der Kriterien verbunden sind. Im Hinblick auf die Transaktionskosten und – in einem ganz besonderen Maße – hinsichtlich der sozialen Kosten ergeben sich elementare Meßprobleme. Ganz überwiegend sind die Erfassungs- und Zurechnungsschwierigkeiten sogar überhaupt die Ursache für das Auftreten sozialer Kosten. Deshalb ist stets auch auf die Grenzen gesamtwirtschaftlicher Effizienzvergleiche hinzuweisen. Die Existenz dieser Grenzen darf jedoch nicht bereits als Alibi für den Verzicht auf solche Vergleiche herangezogen werden. Vielmehr gilt es, Wege zu ihrer Überwindung zu suchen. Schließlich ist zu betonen, daß auch eine sorgfältige und systematische Erarbeitung von gesamtwirtschaftlichen Beurteilungs- und Entscheidungskriterien für eine Aufgabenverteilung zwangsläufig nur Tendenzaussagen zuläßt, da die besonderen Bedingungen des konkreten Einzelfalls keine Berücksichtigung finden können. Aus diesem Grunde bleiben ergänzende Einzelfallanalysen unerläßlich, die die aus den allgemeineren Zusammenhängen abgeleiteten Ergebnisse unter Umständen revidieren können.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

VERTRIEB:

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 1060, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 3007624

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-)

VERLAG UND HERSTELLUNG:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 8430 Neumarkt/Opf.