

Richard Sturn

Präventive Handlungsfähigkeit des Staates im 21. Jahrhundert

Der Staat steht angesichts der Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft durch die Digitalisierung, die Globalisierung und den Klimawandel vor neuen und großen Herausforderungen. Diesen wird er am besten gerecht, wenn er Probleme präventiv behandelt und nicht ex post „heilt“. Um die Voraussetzungen für eine präventive Handlungsfähigkeit des Staates zu schaffen, ist es erforderlich, sich differenziert mit dem Konzept der öffentlichen Güter zu befassen und Markt- sowie Staatsversagen neu in den Blick zu nehmen.

Moderne Staaten haben einen quantitativ großen öffentlichen Sektor. Innerhalb der OECD bewegen sich die Staatsquoten in der Regel zwischen einem Drittel und etwa 55 %. Größenordnungsmäßig niedrigere Staatsquoten (unter 20 %) finden sich hauptsächlich in deutlich ärmeren Ländern. Seit geraumer Zeit hat der öffentliche Sektor indes überall unverkennbare Funktions- und Legitimationsprobleme. Rückbau oder Begrenzung des öffentlichen Sektors waren für Jahrzehnte Dauerbrenner auf der politischen Agenda. Allenthalben wurden „Entstaatlichungspotenziale“ ausgelotet. Damit verbunden war die Einführung privatwirtschaftlicher Mechanismen im öffentlichen Sektor oder die Auslagerung von Leistungsprozessen hin zu privaten Akteuren.

Effizienzsteigernde Reorganisationen und auch die periodenweise Durchforstung der Staatsaufgaben sind grundsätzlich vernünftig. Die skizzierten Entstaatlichungstrends haben indes nirgends dazu geführt, dass die quantitativen Indikatoren für Staatsanteile sich auf Größenordnungen rückentwickelt hätten, wie sie etwa im 19. Jahrhundert üblich waren. Immer noch stellt der Staat in allen OECD-Ländern (vielfach durchaus effektiv) unentbehrliche Grundlagen bereit, die für die Entwicklung und Stabilität der Marktwirtschaft unabdingbar sind. All dies deutet darauf hin, dass relativ umfangreiche staatliche Aktivität systemrelevant ist.

Seit geraumer Zeit verdichtet sich jedoch der Eindruck, dass es an der präventiven Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors in Zukunftsfragen wie Klimawandel (die erste Weltklimakonferenz fand 1979 statt), Migration, Fi-

nanzmarktstabilität und digitale Transformation mangelt. Inwiefern dies auch bei akuten Krisen schlagend wird (Finanzkrise, Seuchenbekämpfung), bleibe dahingestellt. Zwar wird tatsächlich oft erst gehandelt, wenn kumulative Verursachungsketten sich bedrohlich auszuwachsen beginnen – also zu spät im Sinne eines mittelfristigen Kostenkalküls. Krisenmanagement unterliegt indes speziellen Herausforderungen und ist gesondert zu evaluieren.

Der Staat in der großen Transformation

An dieser Stelle ist eine Rückblende auf die Herausforderungen und Prägungen von Staatlichkeit im Verlauf der Industriellen Revolution erhellend. Im 19. Jahrhunderts wurde deutlich, dass die komplexe Dynamik der Marktwirtschaft nicht ohne gleichzeitige Entwicklung eines (über die rechtsstaatliche Ordnungsfunktion hinausreichenden) handlungsfähigen öffentlichen Sektors mit gesellschaftlicher Stabilität zu verbinden ist. Der Finanzwissenschaftler Adolph Wagner (1883, 908-915) brachte dies damals auf einen prägnanten Nenner: Es könne nunmehr nicht länger das „Repressionsprinzip“ das erste Leitmotiv staatlichen Handelns sein. Vielmehr gelte das „Gesetz des Vorwaltens des Präventivprinzips im entwickelten Rechts- und Culturstaate“. Damit meinte er eine ganze Reihe von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge und Bildung, die Armut und soziale Spaltung präventiv verhindern sollten. Dass dies nicht zum Nulltarif möglich ist, war Wagner klar. Deswegen hatte er für die Entwicklungsphase hin zum

Prof. Dr. Richard Sturn ist Professor an der Universität Graz und Leiter des Instituts für Finanzwirtschaft und Öffentliche Wirtschaft.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

„Culturstaate“ ein zweites „Gesetz“, und zwar jenes des wachsenden Staatsanteils formuliert. Wagners Präventivprinzip ist eine Art regulative Idee für staatliches Handeln. Ignoriert man die ihm zugrundeliegenden Zusammenhänge, dann handelt man sich eine Art kombiniertes, systemisches Markt- und Politikversagen ein.

Präventiv handlungsfähige Staatlichkeit war und ist kein Selbstläufer. Sie ist es insbesondere in größeren Transformationsprozessen nicht: Globalisierung, Digitalisierung, Klimawandel sind mit Entstehung und Verschwinden von Märkten verbunden. Dies bedeutet zweierlei: (1) Die Entstehung neuer und die Erosion alter Renten-Potenziale, man denke an die (partielle) Enteignung fossiler Renten als Resultat in Aussicht genommener CO₂-Bepreisung oder Renten aufgrund steigender Skalenerträge der Datennutzung. (2) Die Entstehung neuer Formen und Ebenen kollektiver Koordinationsbedarfe.

Wegen der Koinzidenz von (1) und (2) sind Transformationsprozesse mit spezifischen Tendenzen zu Marktversagen höherer Ordnung bzw. Schattenpolitik verbunden. Dieses Marktversagen ist wiederum mit zwei Arten von Politikversagen verknüpft. In dieser Konstellation ist es gänzlich unzumutbar, das Heil in Pauschalrezepten zu suchen: Insbesondere die prima facie plausible Idee, dass Verschlinkung des Staates und Privatisierung die Minimierung von Politikversagen garantiert, erweist sich als Fehlschluss. Angesichts transformatorischer Herausforderungen zeigt sich vielmehr, dass die Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors auf anspruchsvollen und labilen Konstrukten beruht. Die Tatsache, dass sie Voraussetzung für wichtige Problemlösungen ist, macht sie nicht zum Selbstläufer.¹ Um diese Konstrukte und deren Voraussetzungen zu verstehen, sind Konzepte und Einsichten aus mehreren Disziplinen erforderlich: Bei Joseph Schumpeter, in der Finanzwissenschaft, im Staatsrecht und in der politischen Theorie wurden unterschiedliche Aspekte einer spezifisch modernen Dichotomie zwischen öffentlichem und privatem Sektor ausgearbeitet.

- In der politischen Theorie und im Staatsrecht wurde Souveränität als spezifisch modernes Konzept der Handlungsfähigkeit des Staates (als Akteur des Öffentlichen) expliziert.
- Insbesondere die deutschsprachige Finanzwissenschaft entwickelte Konzepte der öffentlichen und privaten Güter zur problemorientierten Abgrenzung der

¹ Die verbreitete Erwartung, dass Krisen wie die Finanzkrise 2007/2008 automatisch zu einer Revitalisierung lösungstüchtiger Staatlichkeit führen, beruht auf einem funktionalistischen Fehlschluss. Eine partielle Diskreditierung überzogener Entstaatlichungsparolen reicht keineswegs aus.

jeweiligen Handlungsbereiche, aber auch zum Umgang mit friktionsträchtigen Schnittstellen zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

- Aus all dem ist eine differenzierte Kategorisierung unterschiedlicher Markt- und Staatsversagenstypen abzuleiten, die zwischen Sektor-immanenten Funktionsproblemen und Problemen in den Schnittstellen zwischen den Sektoren unterscheidet.

Aus der kombinatorischen Nutzung dieser Elemente werden einige Grundfehler, Einseitigkeiten und Engführungen deutlich, die den Blick auf die Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit verstellen: Funktionierende moderne Staatlichkeit ist (1) keine alternativlose und (2) keine exogen gegebene, fixe Größe, sondern beruht auf labilen Voraussetzungen. Sie kann durch alternative Governance-Mechanismen verdrängt werden, die nicht durch öffentlich verantwortliche Agenturen geprägt sind. Sie ist (3) weder monolithisch, sondern vielfach und unterschiedlich gegliedert; noch (4) mit unbegrenzter Macht, sondern mit einer speziellen Art Souveränität ausgestattet, die eine vitale Zivilgesellschaft einschließt; noch (5) ein in sich abgeschlossenes System: vielmehr gehören vielfältige Schnittstellen insbesondere zum Privatsektor, zu ihren Grundvoraussetzungen.

Man könnte nun fragen: Relativieren nicht theoretische Überlegungen und empirisch-historische Illustrationen (z. B. Milos Vec, 2015) zu (1) bis (5) die funktionale Bedeutung von Staatlichkeit? Deuten sie nicht darauf hin, dass in Zukunft die Governance-Architektur von Hybridisierungen, allerlei „Commons“, Plattformen und mehr privater Governance geprägt ist? Dies alles breitet sich im Kontext aktueller Transformationen aus, impliziert aber nicht die Obsoleszenz von Staatlichkeit (Sturn, 2020b).

Vielmehr ist ein Problembewusstsein im Sinne von (1) und (2) gerade in transformativen Phasen essenziell, in denen es gilt, Staatlichkeit neu zu erfinden. Ein „methodologischer Etatismus“, der alles „vom Staat her denkt“ (Vec, 2015, 37) und Staatlichkeit als selbstverständliche Voraussetzung betrachtet, erzeugt fatale Blindheit gegenüber diesen Herausforderungen.

Und von einem klugen Umgang mit (3) bis (5) hängt die Reformfähigkeit des Staates ab, um unter Transformationsbedingungen als zentraler Koordinationspunkt und Ausgleichsmechanismus gesellschaftlich vorteilhaft zu wirken. Letzteres bezieht sich auf den funktionalen Kern moderner Staatlichkeit, der im Folgenden anhand einer erweiterten Staats- und Marktversagenstypologie diskutiert wird und die Frage beantworten soll: Was kann der Staat, was „hybride“ Governance-Modelle nicht können?

Das Präventivprinzip

Das Präventivprinzip ist auf einen souverän handlungsfähigen öffentlichen Sektor angewiesen, der die Komplementarität privater und öffentlicher Accountability in seinen Institutionalisierungen und Prozessen adäquat umsetzt: Prävention braucht Feedback und Accountability, sonst wird der Staat zum Monster. Paradebeispiel für systemrelevante Prävention ist eine vorausschauend bildungs-, kultur- und gesundheitspolitisch erweiterte Sozial- und Familienpolitik, die sich eben gerade nicht darauf beschränkt, soziale Missstände (gleichsam die Kollateralschäden des marktwirtschaftlichen Prozesses schöpferischer Zerstörung) im Nachhinein punktuell abzufedern. Auch die Unterstützung anderer Teilsysteme durch Resilienzpotenziale und automatische Stabilisatoren gehört dazu. Wagner versteht aber darunter auch kulturelle, infrastrukturelle und normierende Vorleistungen im Hinblick auf die Entstehung neuer Märkte, die krisenträchtigen privaten Fehlinvestitionen in den schon damals bedeutsam werdenden Infrastrukturen mit Netzwerk-Externalitäten vorbeugen. Heute zeigen unter anderem

- globalisierungsbedingte politische Verwerfungen,
- die Dysfunktionalität von Ex-post-Regulierung im Zeitalter digitaler Monopolstrukturen (Basu, 2019) und
- klimapolitische Herausforderungen

die Aktualität des Präventivprinzips. Wagners Präventivprinzip leuchtet also ein. Weshalb hat es dennoch einen schweren Stand? Was sind die unmittelbaren Gründe dafür? Drei kommen infrage und werden von unterschiedlichen Seiten vorgebracht:

- die Kurzfristorientierung einer an Wahlzyklen orientierten Politik,
- eine Art von Marktgläubigkeit, die die Präventivfunktion in weiten Teilen der Staatstätigkeit verkennt bzw. auf die Ex-post-Heilung „lokaler“ Marktversagens fixiert ist,
- eine Art Globalisierungsdilemma (bzw. -trilemma) der Politik.

Diese drei Gründe sind vielfach von großer Bedeutung, aber die darauf basierenden Erklärungsansätze erfassen nicht jene Ursachen des Mangels an präventiver Handlungsfähigkeit, die auf spezifische Weise mit aktuellen Transformationsprozessen zu tun haben. Die Diagnose dieser spezifischen Ursachen erfordert unter anderem eine Nachschärfung der ökonomischen Theorien des

Markt- und Staatsversagens. In Verbindung mit einer solchen Nachschärfung sind die drei angeführten Gründe indes durchaus erhellend. Einerseits hat die Ökonomik fruchtbare Ansätze zum Markt- und Staatsversagen hervorgebracht. Andererseits erfassen diese Ansätze die Systemrelevanz des öffentlichen Sektors und daher auch die Reichweite von Staatsversagen nur partiell. Sie sind nicht ausreichend, jene systemischen Probleme höherer Ordnung zu adressieren, die mit der präventiven Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors verbunden sind.

Besonders einleuchtend und gravierend ist die Globalisierung als Grund für mangelnde präventive Handlungsfähigkeit. Dani Rodriks (2012) berühmtes Globalisierungstrilemma bringt dies auf folgenden Nenner: Von den drei Polen Demokratie, nationalstaatliche Souveränität und Globalisierung sind demnach jeweils nur zwei miteinander vereinbar. Die Handlungsfähigkeit eines demokratisch verfassten öffentlichen Sektors wurde bislang nur im Rahmen des Nationalstaates realisiert. Die Herausbildung supranationaler Spielregeln etwa im Rahmen der WTO erfolgte bisher eher undemokratisch. Eine Demokratisierung auf dieser Ebene hält Rodrik für unrealistisch.

Die zukunftsorientierte Herausbildung präventiver Handlungsfähigkeit auf supranationaler Ebene ist gewiss schwierig. Zumindest in der EU sind indes proto-demokratische Institutionalisierungen zur Regelentwicklung angelegt. Deshalb stellt sich die Frage, ob diesbezügliche Entwicklungsdefizite nicht darauf zurückzuführen sind, dass die komplexen Voraussetzungen präventiver Handlungsfähigkeit in diversen handlungsleitenden, für die Entwicklung der EU maßgebenden mentalen Modellen nur fragmentarisch präsent sind. Hierfür liefern nicht nur fiskalpolitische Divergenzen und die seit langem in der EU virulenten Friktionen im Problemkomplex Personenfreizügigkeit-Arbeitsrecht-Sozialsysteme Anhaltspunkte.

Die Verfassungsrechtlerin Iris Eisenberger (2015, 112) zeigt anhand konkreter Beispiele hybrid-partizipativer Regelbildung, inwiefern die EU ein „innovatives, aber zugleich komplexes und mitunter aus demokratischer, gewaltenteilender und rechtsstaatlicher Sicht dysfunktionales Modell“ mit einer Tendenz zu Regulatory Capture entwickelt hat: „diejenigen, die regulieren, sind letztlich auch diejenigen, die von den Regelungen profitieren“. Um präventive staatliche Handlungsfähigkeit muss insbesondere in Transformationsprozessen unter großen Schwierigkeiten neu gerungen werden. Aus solchen Schwierigkeiten aber à la Ronald Reagan die Parole abzuleiten, „der Staat/die EU ist das Problem und nicht die Lösung“, ist jedoch fatal. Dann würde Wagners Präventivprinzip als Leitmotiv staatlichen Handelns gänzlich abhandenkommen.

Weshalb gerät die Architektur der liberalen Ordnung also in Schief lagen? Diese Architektur ist als komplexes öffentliches Gut höherer Ordnung aufzufassen: Sie beruht auf einem Gefüge von Institutionen, Mechanismen und einem normativen Rahmen (z. B. Rechtsstaat, Verwaltung, fiskalische Prinzipien, Abstimmungsverfahren, Zivilgesellschaft, Medien, Rechnungshöfe), das insgesamt ein System öffentlicher Verantwortung (Accountability) konstituiert. Ein solches System kann als Ganzes (im Unterschied zu einzelnen Bestandteilen) nicht dekretiert und technokratisch implementiert werden, weil es informelle Elemente enthält und teils auf die kritische Mitwirkung von Akteuren angewiesen ist, die nicht mittels zentral gesteuerter Anreiz- und Sanktionsmechanismen gelenkt werden können (Kurz und Sturn 2013, II.2). Ein derart verwundbares System bildet aber die Grundlage souveräner Staatlichkeit und für ihre problemorientierte Weiterentwicklung, Staatlichkeit, die auf innovationsfreundliche Weise prekäre Koordinationslücken schließt und Krisen vorbeugt.

Von Interesse sind im Folgenden insbesondere die *Voraussetzungen* und *Eigenschaften* einer solchen Ordnung. Die Ökonomik entwickelte in den letzten beiden Jahrzehnten beachtliche, wenn auch immer noch in gewisser Weise insulare Ansätze im Hinblick auf die *Funktion* einer solchen Ordnung in Ökonomien, die von Offenheit und Innovation leben (North, Wallis und Weingast, 2009; Acemoglu und Robinson, 2012). Der Komplex von Voraussetzungen, die für die Entstehung und Stabilisierung einer solchen Ordnung erforderlich ist, bedarf indes einer weitergehenden Analyse.²

Privat versus öffentlich: Dichotomie und wechselseitige Durchdringung

Die Unterscheidung zwischen privat und öffentlich reicht tief in die abendländische Geschichte zurück, man denke an die griechische Unterscheidung zwischen Polis und Oikos oder die römische Gegenüberstellung von *privatus* und *publicus*. Joseph Schumpeter (1918; 1942, 197 f.) nimmt jedoch auf einen historisch jüngeren Zustand vor der Herausbildung von Kapitalismus und modernem Staat Bezug, in dem die Unterscheidung zwischen der *persona publica* des Landesfürsten und seiner *persona privata* weder begrifflich-analytisch noch faktisch vollzogen war. Die Wirtschaft eines solchen Landesherrn war keine öffentliche Wirtschaft, aber eben auch keine modern-privateigentumsrechtlich verfasste Privatwirtschaft. Dies bildet den Kontrast zur spezifischen Schärfe der sektoralen Abgrenzung von öffentlich und privat in der europäischen Moder-

ne – sich manifestierend in soziologisch unterschiedlichen Handlungstypen und auch in sektorspezifisch funktionalen Entscheidungs- und Accountability-Mechanismen.

Die Einnahmenseite öffentlicher Haushalte erfährt in der Moderne einen Rationalisierungsschub, verbunden mit der zunehmenden Ausrichtung der Ausgabenseite auf „echte“ öffentliche Aufgaben jenseits von dynastischen und partikularen Interessen. Diese Rationalisierung des öffentlichen Sektors erfordert eine sukzessive Entkopplung staatlicher Souveränität von herrschaftlichen Privilegien. Damit entsteht Offenheit für die Dynamik des privaten Sektors: Die Veto-Macht privilegierter Machthaber der alten Ordnung, die privatwirtschaftliche Dynamik behindern, erodiert. Moderne Souveränität konstituiert staatliche Handlungsfähigkeit, die gerade nicht schrankenlos ist, sondern auf rechtsstaatlichen Grenzen beruht und Mechanismen gegen Willkür und Diskriminierung bereithält.

Die Frage nach den Mechanismen politischer Legitimation öffentlicher Finanzierung von Aufgaben tritt in den Vordergrund. Zentrale Elemente sind (quasi-)konstitutionelle Rahmenbedingungen der Besteuerung und ein erhöhter Stellenwert expliziter kollektiver Entscheidungen, die zunehmend von Demokratie-affinen Idealen geprägt sind. Der Staat wird gleichsam eine Maschinerie zur Bereitstellung von Kollektivgütern und -leistungen, welche „die Privaten“ wünschen, aber selbst nicht im Wege privat-dezentraler Entscheidungen herbeischaffen können. Komplementär zum Privatsektor entsteht also ein genuin öffentlicher Bereich in Form der modernen Staatlichkeit, weil gerade deren öffentlicher Charakter für eine Verallgemeinerung individualistischer Prinzipien, privater Rechte und auch für die privatwirtschaftliche Dynamik erforderlich ist.

Für Lorenz von Stein, Adolph Wagner und eine reiche Tradition der Finanzwissenschaft steht dabei die Herausbildung einer Staatswirtschaft mit eigenen Prinzipien im Mittelpunkt. Die Finanzwissenschaft bringt in diesem Kontext grundlegende Konzeptionen der öffentlichen Güter hervor. Und sie macht klar, dass die beiden Sektoren nicht hermetisch isoliert sind: Vielmehr stehen intersektorale Schnittstellen im Mittelpunkt ihrer konkreten Analysen, wie die Steuer- und Kreditfinanzierung des Staatshaushalts, das öffentliche Beschaffungswesen und öffentliche Unternehmungen (Sturn, 2020a). Dabei wird deutlich, dass in diesen Schnittstellen ein Potenzial für Friktionen und pathogene Entwicklungen vorhanden ist: Die Art und Weise, wie private Akteure zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden bzw. sich dabei selbst einbringen, kann die Funktionstüchtigkeit beider Sektoren beeinträchtigen. Dies wird vor allem in Transformationsphasen schlagend, in denen (1) neue Staatsaufgaben hinzukommen, (2) alte wegfallen, (3) spontane transformationsbedingte Umver-

² Acemoglu und Robinson (2019) greifen mit der Rolle der Zivilgesellschaft einen wichtigen Faktor in stark stilisierter, modelltheoretischer Behandlung zugänglicher Weise heraus.

teilungsprozesse (Rentenproblematik) stattfinden und (4) die Reichweite öffentlicher Aufgabenerfüllung der geografischen Reichweite neuer Probleme angepasst werden muss.

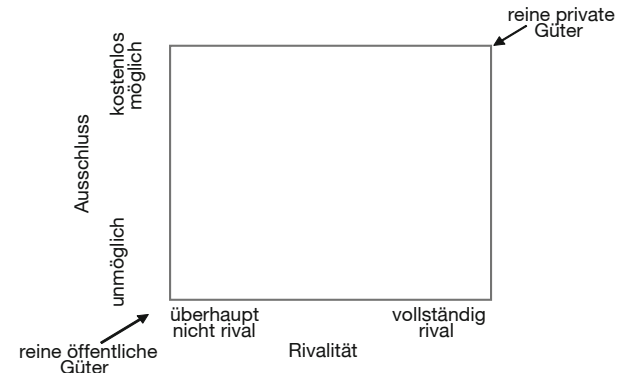
Öffentliche und private Güter

Reine öffentliche Güter werden definiert durch (1) Nicht-Ausschließbarkeit und (2) gemeinsamen Konsum, während reine private Güter durch Ausschließbarkeit und rivalen Konsum gekennzeichnet sind. Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass die jeweils bereitgestellte Menge/Qualität *nolens volens* von allen gleichermaßen genutzt wird/werden muss, eben weil (a) die Nutzung nicht-rival ist und b) niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann. (a) und (b) implizieren, dass einschlägige Entscheidungsprozesse in einem technischen Sinn notwendigerweise Kollektiventscheidungen sind. Das Ausmaß an globalem Klimaschutz, Rechtssicherheit, Seuchenbekämpfung, Bereitstellung einer stabilen Ordnung sind Beispiele für solche reinen öffentlichen Güter. Auch einige Mischformen können in einem zweidimensionalen Koordinatensystem als Kombination von Rivalitätsgrad und Ausschlusskosten verortet werden (vgl. Abbildung 1). Reine öffentliche Güter können oft in gewissem Umfang privat bereitgestellt werden. Außerdem gibt es (semi-)private Substitute für öffentliche Güter und private Beteiligung an der Leistungserstellung von öffentlichen Gütern. Indem es all diese Optionen abzuwägen erlaubt, ist das Konzept der öffentlichen Güter unentbehrlich als Kern der positiven und normativen Theorien der öffentlichen Ausgaben, der Institutionen des öffentlichen Sektors und darüber hinaus von anderen Typen von Nichtmarkt-Governance.

Im Folgenden steht aber ein von Wicksell (1896) aufgeworfener Aspekt im Fokus: Öffentliche Güter sind Grundlage von Kollektiventscheidungen. Entscheidungen über Fragen von gemeinsamem Interesse kommen auf unterschiedliche Weise zustande: Sie können entweder auf expliziten Kollektiventscheidungen beruhen, die im Wege regelgebundener Prozesse mehr oder minder demokratisch zustande kommen. Ein Ergebnis kann jedoch auch durch implizite Entscheidungen herbeigeführt werden. Bei reinen öffentlichen Gütern liegt immer eine kollektive Entscheidung insofern vor, als das Ergebnis nicht individualisiert werden kann: Alle Mitglieder des Kollektivs müssen damit leben (mit einer allgemein verbindlichen Norm, einem Regulierungsmechanismus, oder einer gewissen Menge eines öffentlichen Gutes), auch wenn dies nicht durch kollektive Wahl legitimiert ist (und damit einhergehenden Mechanismen öffentlicher Verantwortung unterliegt), sondern nichtintendierte oder intendierte Folge privater Handlungen ist.

Unter den in modernen Gesellschaften üblichen Prämissen gleicher politischer Partizipationschancen aller Individuen (die in enger Verbindung zum Öffentlichkeitscharakter im

Abbildung 1
Öffentliche und private Güter, Mischgüter-Varianten



Quelle: eigene Darstellung.

normativ-politischen Sinn stehen) legen öffentliche Güter Kollektiventscheidungsprozesse nahe, die keine diskriminierenden Elemente enthalten. Handelt es sich um öffentliche Güter etwa der Regelbildung und -durchsetzung, werden solche Prozesse für die liberale Ordnung systemrelevant. Die öffentliche Bereitstellung dieser Güter bedeutet, dass sie auf expliziten Kollektiventscheidungen (verfassungsstaatlich gerahmten demokratischen Prozeduren) beruht. Private Bereitstellung/private Substitute bedeuten hingegen implizite Kollektiventscheidungen. Die Verdrängung systemrelevanter öffentlicher Güter durch (semi-)private Substitute ist gleichbedeutend mit Schattenpolitik, die ein Kristallisationskern mangelnder staatlicher Handlungsfähigkeit ist. In Transformationsprozessen steigt die Gefahr dafür: Luigi Zingales (2017) skizziert dies im Kontext digitaler Monopole als Teufelskreis politischer und ökonomischer Macht.

Die demokratisch-liberale Ordnung ist ein komplexes, nicht-substituierbares öffentliches Gut höherer Ordnung. Private Substitute dieser Ordnung konterkarieren die Prinzipien der Allgemeinheit und Offenheit: Niemand kann vom Rechtsstaat ausgeschlossen/ausgenommen sein. Die Stabilität und Funktion dieser Ordnung ist zugleich Voraussetzung und Resultat der öffentlichen Bereitstellung bestimmter systemrelevanter öffentlicher (gegebenenfalls gemischter) Güter erster Ordnung. Auf dieser Ebene sind (semi-)private Substitute bzw. private Bereitstellung möglich, aber problematisch.

Differenzierung der Markt- und Staatsversagenstheorie

Die Standard-Marktversagenstheorie ist punktuell und technokratisch: Analysiert wird ein fehlender Markt bzw. ein falscher Preis in einem ansonsten effizienten System. Die Heilung solch punktuellen Marktversagens entspricht Vorstellungen, die Robert Sugdens (2004, 3) Karikatur nahekommen:

„Most modern economic theory describes a world presided over by a government (not, significantly, by governments), and sees this world through the government's eyes. The government is supposed to have the responsibility, the will and the power to restructure society in whatever way maximizes social welfare; like the US Cavalry in a good Western, the government stands ready to rush whenever the market ‚fails‘, and the economist's job is to advise it on when and how to do so.“

Die hier karikierte Annahme der Selbstverständlichkeit des Staates als Akteur des öffentlichen Interesses tritt auch in den von Vec (2015) adressierten Fällen eines „methodischen Etatismus“, aber auch im Populär-Etatismus mancher politischen Diskurse zutage. Dabei tut sich eine staatstheoretische Lücke auf, die durch ein unzureichendes Erfassen der Systemrelevanz staatlichen Handelns (das im ökonomischen Standardmodell auf einen punktuellen Instrumenteneinsatz reduziert wird) verschärft wird. In diese Lücke stießen Theorien des Staatsversagens vor, die mit Recht darauf hinwiesen, dass politische und bürokratische Mechanismen Probleme eigener Art haben.

Allerdings ist eine Differenzierung der Markt- und Staatsversagenkonzepte nötig, um sie für eine allgemeine Diskussion jener architektonischen Probleme öffentlicher Ordnungen nutzbar zu machen, auf denen die Diagnose von Schattenpolitik und pathogener wechselseitiger Durchdringung von öffentlich und privat beruht. Unter Marktversagen werden sowohl vielfach Probleme subsumiert, bei denen das Vertrauen in Marktlösungen von vornherein zweifelhaft ist, als auch solche, wo der Markt unter bestimmten Rahmenbedingungen gut funktioniert. Analog ist beim Politikversagen eine Differenzierung zwischen Fällen angebracht, in denen Privatisierung die Lösung ist oder sein kann und solchen, wo sie neue Probleme schafft bzw. jene Krankheit verschlimmert, für deren Therapie sie gehalten wird.

In diesem Sinn werden im Folgenden vier Fälle unterschieden. M und S bezeichnen dabei systemische Probleme, wohingegen m und s lokale Probleme darstellen. Bei Marktversagen m ist der Markt zwar grundsätzlich funktionstüchtig, funktioniert aber aktuell mangels geeigneter Regeln nicht gut (Monopolprobleme oder Probleme externer Effekte, die durch geeignete Eigentumsrechte bzw. korrigierende Steuern mehr oder minder leicht gelöst werden können). Analog beruht Staatsversagen s darauf, dass staatliche Mechanismen (prinzipiell heilbare) Defizite aufweisen. M bzw. S umfassen hingegen jene Fälle, bezüglich derer Markt bzw. Staat auch und gerade dann unerwünschte Ergebnisse zeitigen, wenn die Mechanismen „lokal“ gut funktionieren.

Problem S: Der Bereich privater Entscheidungen wird in Bereichen eingeschränkt, die der Natur der Sache nach keine

Kollektiventscheidungen sind. Struktur und Reichweite politischer Entscheidungsprozesse machen unter anderem die Zahl der Veto-Player bei privatunternehmerischen Entscheidungen unnötig hoch, sodass unternehmerische Energie erstickt wird. Zu den Folgen von S gehören geringere Innovationsdynamik und Schattenwirtschaft.

Problemkomplex M: Angelegenheiten, die der Sache nach unvermeidlich Kollektiventscheidungen (dazu gehört die Bereitstellung reiner öffentlicher Güter inklusive allgemein verbindlicher, vorteilhafter Regeln und der Regeln für die Verteilung neu entstehender Renten) sind, werden im Bereich privater Interessen außerhalb geregelter Kollektiventscheidungsmechanismen bestimmt. Private Akteure stoßen in Koordinationslücken vor und investieren in die Aneignung entstehender Renten. Die Outcomes sind ungeplante oder geplante Ergebnisse privater Aktivitäten. Bereiche mit Öffentlichkeitseigenschaften werden zum Geschäftsfeld für privates Unternehmertum, das sich logischerweise auf private oder halb-private (ausschließbare) Substitute reiner öffentlicher Güter konzentriert wird. Folgen von M sind das Unterbleiben gesamtwirtschaftlich vorteilhafter Koordinationsprozesse und Schattenpolitik. Die Begriffe Markt- und Staatsversagen sind also für unsere Zwecke zu wenig trennscharf: M und S umfassen pathogene Fälle wechselseitiger Durchdringung von Privatwirtschaft und Staat, wohingegen m und s lokale Defekte in Teilsystemen sind.

Schattenpolitik und präventive Handlungsfähigkeit

Nicht jede Art von Nicht-Markt-Governance ist unter „öffentlicher Sektor“ oder „Staat“ zu subsumieren: Die Bereitstellung eines bestimmten Grades quasi-öffentlicher Sicherheit (inklusive Rechtssprechung) kann ein Nebenprodukt der halbprivaten feudalen Governance sein (Kurz und Sturn, 2013, II.4), die primär auf die Sicherung oder Erweiterung feudaler Herrschaftsbeziehungen ausgerichtet ist. Allerdings ist letzteres mit einem souverän handlungsfähigen öffentlichen Sektor inkompatibel: Das Aufkommen der modernen Marktwirtschaft von der frühen Neuzeit bis zum klassischen liberalen Kapitalismus des 19. Jahrhunderts ist nicht ohne institutionellen Wandel vorstellbar, der den Öffentlichkeitscharakter von Nicht-Markt-Governance stärkt. In diesem Prozess kommt es zu einem Bedeutungsgewinn expliziter Kollektiventscheidungen (z.B. demokratischer Wahlen) und daran geknüpfter Accountability-Mechanismen, einschließlich damit verknüpfter Formen von Normativität.

Mangelnde präventive Handlungsfähigkeit und gefährdete Souveränität sind mit einem steigenden Anteil der Schattenpolitik und problematischen impliziten Kollektiventscheidungen verbunden. Dies manifestiert sich in Zingales (2017) Medici-Teufelskreis politischer und ökonomischer Macht im Kontext digitaler Monopole. Aktuell steckt dahinter ein

tiefreichender Ursachenkomplex. Dieser besteht im Zusammenwirken der mehrdimensionalen Transformationsprozesse der Gegenwart (Globalisierung, Digitalisierung, Klima) und Aspekten „systemischer Privatisierung“ (Reese-Schäfer, 2015) zurückliegender Liberalisierungswellen.

- Systemische Privatisierung schafft Interessengruppen und -konstellationen, die einen schattenpolitischen Push-Faktor darstellen. Sie schwächt staatliche Handlungsfähigkeit (während problemorientiert-pragmatische Privatisierung als Antwort auf Governance-Probleme im Lichte realisierbarer und besserer privater Alternativen diese stärkt).³
- In Transformationsprozessen stellt das regulatorische Vakuum (neue Regelungsbedarfe und neue öffentliche Gut-Probleme bei gleichzeitiger Politikschwäche) einen Pull-Faktor für Schattenpolitik dar, während die Erosion alter/die Entstehung neuer Rentenpotenziale ein weiterer Push-Faktor ist.

Wie Martin Hellwig (2008, 66) im Kontext der Finanzmarktkrise treffend bemerkte, begünstigt ein unkritisch propagierter Imperativ des schlanken Staates mechanistische Regulierungsideologien: das Gemeinwesen wird „penny-wise-and-pound-foolish“. Die präventionspolitische Erhaltung des Staates erfordert, dass der Katalog systemrelevanter öffentlicher Güter erster Ordnung und die Governance-Modelle zu deren Bereitstellung aktualisiert werden. Ansonsten degeneriert die marktwirtschaftliche Ordnung zu einem Aggregat von Privilegien mit multiplem Markt- und Staatsversagen. Denn in der Dynamik sich wandelnder Herausforderungsprofile entwickeln sich schattenpolitische Eigendynamiken, wenn diese Bereiche nicht ihrem Öffentlichkeitscharakter gemäß entwickelt

³ Beispiele für systemische Herangehensweisen an Privatisierung finden sich bei Privatisierungsansätzen der Alterssicherung; ein Paradebeispiel für ex ante unvollständig durchdachte, aber im Ergebnis systemische Privatisierung ist die postsowjetische Oligarchen-Privatisierung (Sturn, 1993; zu Smiths Kritik der Kommerz-Oligarchie: Kurz und Sturn, 2013, 219).

werden. Das betrifft zumal Governance in der Dynamik von Netzwerktechnologien und Big Data, die nicht punktuell an Fehlentwicklungen ansetzt, deren Ex-post-Korrektur schwierig und wenig treffsicher ist.

Literatur

- Acemoglu, D. und J. Robinson (2012), *Why nations fail*, Crown Publishing.
- Acemoglu, D. und J. Robinson (2019), *The narrow corridor: state, society and the fate of liberty*, Penguin.
- Basu, K. (2019), New Technology and Increasing Returns: The End of the Antitrust Century, *IZA Policy Paper*, Nr. 146.
- Eisenberger, I. (2015), Regelbildung durch Private, in C. Fuchs et al., *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. 1., 103-116, C. F. Müller, Manz und Dike.
- Fuchs, C., F. Merli, M. Pöschl, R. Sturn, E. Wiederin und A. Wimmer (Hrsg.) (2015), *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. 1, C. F. Müller, Manz und Dike.
- Hellwig, M. (2008), Systemic risk in the financial sector, Preprint 2008/43, MPI for Research on Collective Goods Bonn.
- Kurz, H. und R. Sturn (2013), Adam Smith: Pionier der modernen Ökonomie, *FAZ-Buch*.
- North, D., J. Wallis und B. Weingast (2009), *Violence and Social Orders*, Cambridge University Press.
- Reese-Schäfer, W. (2015), Privatisierung und politische Macht, in C. Fuchs et al., *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. 1, 83-102, C. F. Müller, Manz und Dike.
- Rodrik, D. (2011), *The globalization paradox*, Norton.
- Schumpeter, J. A. (1918), *Finanzkrise des Steuerstaats*, Leuschner & Lubensky.
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper.
- Sturn, R. (1993), Postsocialist Privatization and Agency-related Property: From Coase to Locke, *European Journal of the History of Economic Thought*, 1, 63-86.
- Sturn, R. (2020a), Public credit, capital, and state agency, *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, 38A.
- Sturn, R. (2020b), Zur Politischen Ökonomie der Digitalisierung, in R. Sturn und U. Klüh, Blockchained? Digitalisierung und Wirtschaftspolitik, *Jahrbuch für normative und institutionelle Grundlagen der Ökonomik*, 18, 247-280, Metropolis.
- Sugden, R. (2004), *The economics of rights, cooperation and welfare*, Palgrave Macmillan.
- Vec, M. (2015), Staatliche Aufgaben und private Akteure: Methodischer Etatismus als historiographisches Problem, in C. Fuchs et al., *Staatliche Aufgaben, private Akteure*, Bd. 1, 1-38, C. F. Müller, Manz und Dike.
- Wagner, A. (1883), *Grundlegung der politischen Ökonomie*, erster Teil: *Grundlagen der Volkswirtschaft*, zweiter Halbband, C. F. Winter.
- Wicksell, K. (1896), *Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuersystems Schwedens*, Gustav Fischer.
- Zingales, L. (2017), Towards a Political Theory of the Firm, *Journal of Economic Perspectives*, 31(3), 113-130.

Title: Public Agency Capabilities and Transformational Challenges of the 21st Century

Abstract: Combining economic theories of state and market failure with insights from other disciplines, a framework for addressing the kind of intertwined state/market failure characteristic for eras of major socioeconomic transformations is introduced. Under transformational challenges, the agency capacity of public sector is under stress due to a combination of two specific factors: (a) new coordination problems and social dilemmas, inter alia requiring changing degrees of centralisation of collective agency in a world of polycentric governance and (b) shifting rent potentials, which pre-empt public agency by multiplying situations where private agents have the means and the incentives to invest in rentenhancing and distortive rulesetting (shadow politics). Coping with those challenges is a necessary condition for forwardlooking public policies.

JEL Classification: H1, H40, H41, P1