

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 466

**Evolution öffentlicher Aufgaben
und Ökonomische Theorie des
Institutionellen Wandels**

Von

Martin Rosenfeld



Duncker & Humblot · Berlin

MARTIN ROSENFELD

**Evolution öffentlicher Aufgaben und
Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 466

Evolution öffentlicher Aufgaben und Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels

Von

Martin Rosenfeld



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rosenfeld, Martin:

Evolution öffentlicher Ausgaben und ökonomische Theorie des
Institutionellen Wandels / von Martin Rosenfeld. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 466)

Zugl.: Hamburg, Univ., Habil.-Schr., 1994

ISBN 3-428-08917-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-08917-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die Entscheidung über den *Umfang* sowie die *Organisation der öffentlichen Aufgabenerfüllung* ist in jeder Volkswirtschaft stets von erheblicher Bedeutung für die Höhe, Struktur und Verteilung der Wirtschaftsleistung. In der Finanzwissenschaft fehlt es aber bis heute noch immer an einer geschlossenen *positiven* ökonomischen Theorie, mit welcher erklärt werden könnte, aufgrund von welchen Faktoren es in *bestimmten* Volkswirtschaften zu *bestimmten* Zeitpunkten jeweils zu ganz *bestimmten* Ausprägungen der Staatstätigkeit gekommen ist.

Die vorliegende Arbeit versucht, zur Entwicklung einer solchen allgemeinen Theorie der Entstehung und Veränderung - der "Evolution" - öffentlicher Aufgaben beizutragen, und zwar mit Hilfe einer versuchsweisen Anwendung des noch jungen Konzepts der "*Ökonomischen Theorie des Institutionellen Wandels*" - der evolutionstheoretischen Variante der "Neuen Institutionen-Ökonomik" - auf zwei besonders auffällige Strukturveränderungen der Staatstätigkeit in Deutschland: (1.) die gleichsam schlagartige Einführung der "*Öffentlichen Arbeitsvermittlung*" als einer neuen kommunalen Aufgabe in den 1890er Jahren sowie (2.) die totale Abkopplung der Öffentlichen Arbeitsvermittlung von den Kommunen und ihre Überführung in eine zentralstaatlich gestaltete "*parafiskalische*" Organisationsform in den 1920er Jahren.

Die vorliegende Arbeit wurde am 14. Dezember 1994 vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Hamburg als Habilitationsschrift angenommen.

Der *Deutschen Forschungsgemeinschaft* und ihren Fachgutachtern danke ich für die Zubilligung eines Habilitandenstipendiums, das mir den Abschluß meiner Untersuchungen erlaubte. Für ihre Bereitschaft, als Gutachter bzw. Vorsitzender im Rahmen des für mich eingesetzten Habilitationsausschusses tätig zu werden, danke ich Gunther Engelhardt, Christian Scheer, Horst Todt und Manfred Holler; mein Dank gilt auch den übrigen Mitgliedern des Habilitationsausschusses, Willi Küpper, Heinz Rieter und Lothar Streitferdt.

Horst Todt danke ich auch für die Gelegenheit, die Konzeption und erste Ergebnisse meiner Arbeit im Rahmen seines wirtschaftstheoretischen Oberseminars zur Diskussion zu stellen. Christian Scheer danke ich für seinen fachlich-

kompetenten Rat; auf seine hilfreiche Unterstützung konnte ich stets vertrauen. Meinem langjährigen Chef am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg, Gunther Engelhardt, danke ich für seine zahlreichen kritischen Inputs zur konzeptionellen Gestaltung meiner Untersuchung.

Schließlich, aber gewiß nicht zuletzt, trug Karin Reese in vielerlei Hinsicht zum Gelingen meiner Arbeit bei; ihr danke ich ganz besonders herzlich, und ihr ist diese Arbeit gewidmet.

Hamburg-Winterhude und Meißen,
im Dezember 1995

Martin Rosenfeld

Inhaltsübersicht

Einleitung	21
<i>Erster Teil</i>	
Theoretische Grundlagen und Eingrenzung des Erklärungsgegenstandes	37
1. Überblick über die "Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels" ("ÖTIW") und das verwendete Begriffs-Instrumentarium	37
2. Entwurf eines Analyserasters für die Erklärung realer Institutionen-Änderungen	62
3. Eingrenzung des Erklärungsgegenstandes	74
<i>Zweiter Teil</i>	
Positive Erklärungen am Beispiel der Einführung und parafiskalischen Organisation der Öffentlichen Arbeitsvermittlung in Deutschland	89
4. Die Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung	89
5. Der Übergang zur parafiskalischen Organisation	184
<i>Dritter Teil</i>	
Ergebnisse und Schlußfolgerungen	316
6. Gesamtwürdigung der Detailergebnisse	317
7. Perspektiven für eine allgemeine Theorie der Evolution öffentlicher Aufgabenerfüllung	334
Literatur- und Quellenverzeichnis	343
Anhang	373

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
<i>Erster Teil</i>	
Theoretische Grundlagen und Eingrenzung des Erklärungsgegenstandes	37
1. Überblick über die "Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels" ("ÖTIW") und das verwendete Begriffs-Instrumentarium	37
1.1. Angebot und Nachfrage auf dem "Institutionen-Markt"	43
1.1.1. Ein einfaches Basis-Modell des "Institutionen-Marktes"	45
1.1.1.1. Überzeugungstransaktionen	46
1.1.1.2. Entgelttransaktionen	48
1.1.2. Erste Erweiterung des Modells	51
1.1.3. Zweite Erweiterung des Modells	52
1.2. Das Kalkül der Änderungs- und Bewahrungsgagenten	53
1.3. Die Entstehung von Änderungs- und Bewahrungsanreizen	57
1.3.1. Veränderungen der Änderungskosten	59
1.3.2. Veränderungen der Status-quo-Kosten (-Nutzen)	61
2. Entwurf eines Analyserasters für die Erklärung realer Institutionen-Änderungen	62
2.1. Analyseschritt 1: Eingrenzung der relevanten Akteure	66
2.2. Analyseschritt 2: Erklärung des "Änderungs-/Bewahrungs-Anreizes"	69
2.2.1. Ermittlung der relevanten Vorläufer-Institutionen	69
2.2.2. Erkundung der allgemeinen Nutzenvorstellungen der relevanten Akteure	71

2.2.3.	Rekonstruktion der Status-quo-Kosten (-Nutzen) und der Veränderungen dieser Größen sowie Ermittlung der Ursachen von Status-quo-Kosten (-Nutzen)-Veränderungen	72
2.2.4.	Rekonstruktion und Erklärung von Veränderungen in den erwarteten Änderungs-/Bewahrungs-Kosten	73
2.3.	Analyseschritte 3 und 4: Erklärung des Änderungs-/Bewahrungs-Kalküls sowie der Nachfragebefriedigung	73
3.	Eingrenzung des Erklärungsgegenstandes	74
3.1.	"Ordnungs-" versus "Leistungsaufgaben" als Teilmengen der öffentlichen Aufgabenerfüllung	75
3.2.	Der exemplarisch untersuchte Teilbereich der Leistungsaufgaben: Die "Öffentliche Arbeitsvermittlung" ("ÖAV") in Deutschland und ihre beiden zentralen Evolutionsschübe	79

Zweiter Teil

Positive Erklärungen am Beispiel der Einführung und parafiskalischen Organisation der Öffentlichen Arbeitsvermittlung in Deutschland

4.	Die Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung	89
4.1.	Vorläufer-Institutionen	91
4.1.1.	Die "Umschau" als Form der individuellen Selbstsuche nach Arbeit (-skräften)	94
4.1.2.	Die "Arbeitsmakler" als gewerbsmäßige Anbieter von Arbeitsvermittlungsleistungen	96
4.1.3.	Arbeitgebernachweise	102
4.1.4.	Gewerkschaftsnachweise	107
4.1.5.	Die "Vereinsnachweise" als Vermittlungseinrichtungen "gemeinnütziger" Vereinigungen	110
4.1.6.	Armenverwaltungs-Vermittlung	114
4.2.	Der Erklärungsbedarf	115

4.3. Die Nachfrage einzelner Akteure nach Institutionen-Änderungen und die Befriedigung der Nachfrage	121
4.3.1. Die Stadtverwaltung	123
4.3.1.1. Allgemeine Nutzenvorstellungen	123
4.3.1.2. Änderungs-/Bewahrungs-Anreize	124
4.3.1.2.1. Kosten und Nutzen der Umschau	125
4.3.1.2.2. Kosten und Nutzen der Arbeitsmakler	132
4.3.1.2.3. Kosten und Nutzen der Arbeitgebernachweise	134
4.3.1.2.4. Kosten und Nutzen der Gewerkschaftsnachweise	135
4.3.1.2.5. Kosten und Nutzen der Vereinsnachweise und der Armenverwaltungs-Vermittlung	136
4.3.1.3. Änderungs-/Bewahrungs-Kalkül	137
4.3.1.3.1. Erste Phase	139
4.3.1.3.2. Zweite Phase	149
4.3.1.3.3. Zusammenfassung	149
4.3.1.4. Transaktionen auf dem "Institutionen-Markt" zur Befriedigung der Nachfrage	150
4.3.2. Die Gewerkschaften	153
4.3.2.1. Allgemeine Nutzenvorstellungen	153
4.3.2.2. Änderungs-/Bewahrungs-Anreize	154
4.3.2.2.1. Kosten und Nutzen der Umschau	154
4.3.2.2.2. Kosten und Nutzen der Arbeitsmakler	157
4.3.2.2.3. Kosten und Nutzen der Arbeitgebernachweise	158
4.3.2.2.4. Kosten und Nutzen der Gewerkschaftsnachweise	160
4.3.2.2.5. Kosten und Nutzen der Vereinsnachweise und der Armenverwaltungs-Vermittlung	162
4.3.2.3. Änderungs-/Bewahrungs-Kalkül	163
4.3.2.3.1. Erste Phase	164

4.3.2.3.2.	Zweite Phase	168
4.3.2.3.3.	Dritte Phase	168
4.3.2.4.	Transaktionen auf dem "Institutionen-Markt" zur Befriedigung der Nachfrage	169
4.3.3.	Die Arbeitgeberverbände	169
4.3.3.1.	Allgemeine Nutzenvorstellungen	170
4.3.3.2.	Änderungs-/Bewahrungs-Anreize	171
4.3.3.2.1.	Kosten und Nutzen der Umschau	171
4.3.3.2.2.	Kosten und Nutzen der Arbeitsmakler	173
4.3.3.2.3.	Kosten und Nutzen der Arbeitgebernachweise	173
4.3.3.2.4.	Kosten und Nutzen der Gewerkschaftsnachweise	177
4.3.3.2.5.	Kosten und Nutzen der Vereinsnachweise und der Armenverwaltungs-Vermittlung	177
4.3.3.3.	Änderungs-/Bewahrungs-Kalkül	177
4.3.3.3.1.	Erste Phase	178
4.3.3.3.2.	Zweite Phase	182
4.3.3.3.3.	Dritte Phase	182
4.3.3.4.	Transaktionen auf dem "Institutionen-Markt" zur Befriedigung der Nachfrage	183
5.	Der Übergang zur parafiskalischen Organisation	184
5.1.	Vorläufer-Institutionen	185
5.1.1.	Nicht-öffentliche Vermittlungs-Institutionen	187
5.1.2.	Institutionen der ÖAV	189
5.2.	Der Erklärungsbedarf	194

5.3. Die Nachfrage einzelner Akteure nach Institutionen-Änderungen und die Befriedigung der Nachfrage	204
5.3.1. Die Reichsregierung	206
5.3.1.1. Allgemeine Nutzenvorstellungen	206
5.3.1.2. Änderungs-/Bewahrungs-Anreize	208
5.3.1.3. Änderungs-/Bewahrungs-Kalkül	219
5.3.1.3.1. Erste Phase	224
5.3.1.3.2. Zweite Phase	228
5.3.1.3.3. Dritte Phase	231
5.3.1.4. Transaktionen auf dem "Institutionen-Markt" zur Befriedigung der Nachfrage	233
5.3.1.4.1. Erste Phase	233
5.3.1.4.2. Zweite Phase	234
5.3.1.4.3. Dritte Phase	234
5.3.2. Die Gewerkschaften	236
5.3.2.1. Allgemeine Nutzenvorstellungen	237
5.3.2.2. Änderungs-/Bewahrungs-Anreize	238
5.3.2.3. Änderungs-/Bewahrungs-Kalkül	242
5.3.2.3.1. Erste Phase	245
5.3.2.3.2. Zweite Phase	245
5.3.2.3.3. Dritte Phase	246
5.3.2.4. Transaktionen auf dem "Institutionen-Markt" zur Befriedigung der Nachfrage	253
5.3.3. Die Arbeitgeberverbände	255
5.3.3.1. Allgemeine Nutzenvorstellungen	255
5.3.3.2. Änderungs-/Bewahrungs-Anreize	256

5.3.3.3.	Änderungs-/Bewahrungs-Kalkül	260
5.3.3.3.1.	Erste Phase	264
5.3.3.3.2.	Zweite Phase	264
5.3.3.3.3.	Dritte Phase	265
5.3.3.3.4.	Vierte Phase	267
5.3.3.4.	Transaktionen auf dem "Institutionen-Markt" zur Befriedigung der Nachfrage	270
5.3.4.	Kommunale Spitzenverbände (KSV)	271
5.3.4.1.	Allgemeine Nutzensvorstellungen	272
5.3.4.2.	Änderungs-/Bewahrungs-Anreize	273
5.3.4.3.	Änderungs-/Bewahrungs-Kalkül	275
5.3.4.3.1.	Erste Phase	277
5.3.4.3.2.	Zweite Phase	277
5.3.4.3.3.	Dritte Phase	277
5.3.4.4.	Transaktionen auf dem "Institutionen-Markt" zur Befriedigung der Nachfrage	279
5.3.5.	Die Entscheidungsagenten	281
5.3.5.1.	SPD-Fraktion	284
5.3.5.1.1.	Allgemeine Nutzensvorstellungen	285
5.3.5.1.2.	Änderungs-/Bewahrungs-Anreize	287
5.3.5.1.3.	Änderungs-/Bewahrungs-Kalkül	288
5.3.5.1.4.	Transaktionen auf dem "Institutionen-Markt" zur Befriedigung der Nachfrage	295
5.3.5.2.	Bürgerliche Fraktionen	297
5.3.5.2.1.	Allgemeine Nutzensvorstellungen	298
5.3.5.2.2.	Änderungs-/Bewahrungs-Anreize	300
5.3.5.2.3.	Änderungs-/Bewahrungs-Kalkül	303

5.3.5.2.4. Transaktionen auf dem "Institutionen-Markt" zur Befriedigung der Nachfrage 314

Dritter Teil

Ergebnisse und Schlußfolgerungen 316

6. Gesamtwürdigung der Detailergebnisse 317

6.1. Determinanten für die Änderung des Aufgabenbestandes 317

6.1.1. Änderungsanreize 317

6.1.2. Änderungskalkül 320

6.1.3. Nachfragebefriedigung 322

6.2. Determinanten für die Entstehung der Aufgabenorganisation 323

6.2.1. Output-Regeln 323

6.2.2. Ausführungs-Regeln 323

6.2.2.1. Verwaltungsausschüsse 323

6.2.2.2. Drittelparität 324

6.2.2.3. Organisatorische Verknüpfung der ÖAV mit der ELF 325

6.2.2.4. Reichsanstalt 326

6.2.2.4.1. Änderungsanreize 326

6.2.2.4.2. Änderungskalkül 328

6.2.2.4.3. Nachfragebefriedigung 330

6.2.3. Finanzierungs-Regeln 331

6.2.3.1. Unentgeltlichkeit 331

6.2.3.2. Beitragsfinanzierung 331

6.2.3.2.1. Änderungsanreize 331

6.2.3.2.2. Änderungskalkül 332

6.2.3.2.3. Nachfragebefriedigung 333

6.2.3.3.	Ausschließliche Beitragsfinanzierung	333
6.2.3.4.	Räumliche Einheitlichkeit der Beitragsätze	334
7.	Perspektiven für eine allgemeine Theorie der Evolution öffentlicher Aufgabenerfüllung	334
	Literatur- und Quellenverzeichnis	343
	Anhang	373

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1:	Die Grundzusammenhänge der Ökonomischen Theorie des Institutionellen Wandels (ÖTIW)	42
Abb. 2:	Synoptische Darstellung des vorgeschlagenen Analyserasters zur Erklärung einer Institutionen-Änderung IÄn*	64
Abb. 3:	Der Standort der ÖAV im System der öffentlichen Aufgaben	80
Abb. 4:	Die Evolution der wichtigsten Institutionen der deutschen ÖAV im Überblick	84
Abb. 5:	Die wichtigsten Institutionen der Arbeitsvermittlung, Stand ca. 1890 (in Deutschland)	93
Abb. 6:	Die wichtigsten Institutionen der Arbeitsvermittlung, Stand Mitte der 1890er Jahre (in den "Pionier-Städten")	116
Abb. 7:	Die wichtigsten Institutionen der Arbeitsvermittlung nach dem ANG von 1922 (in Deutschland)	186
Abb. 8:	Die wichtigsten Institutionen der Arbeitsvermittlung, Stand 1923/24 (in Deutschland)	195
Abb. 9:	Die wichtigsten Institutionen der Arbeitsvermittlung nach dem AVAVG von 1927 (in Deutschland)	199
Tab. 1:	Die Zahl der "Gesindevermieter" in Dresden, 1838-1895 ...	96
Tab. 2:	Die Sitzverteilung im Reichstag, 1922-28	283
Tab. 3:	Die Entwicklung der Anteile der verschiedenen Vermittlungs-Einrichtungen an der Arbeitsvermittlung im Deutschen Reich insgesamt (in %)	374

Abkürzungsverzeichnis

AA	Arbeitsamt/-ämter
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AER	American Economic Review
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	(Zeitschrift) Der Arbeitgeber
ALV	Arbeitslosenversicherung
amtl.	amtlich
ANG	Arbeitsnachweisgesetz
AVAVG	Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bl.	Blatt
BVP	Bayerische Volkspartei
Cbl.	Correspondenzblatt der Generalcommission der Gewerkschaften Deutschlands
c. p.	ceteris paribus
DAGZ	Die Deutsche Arbeitgeberzeitung
D.C.	District of Columbia
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DGB	Deutscher Gewerkschafts-Bund
DHV	Deutschnationaler Handlungsgehilfenverband
DHW	Deutsche Handels-Wacht (Zeitschrift des DHV)

DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DST	(Zeitschrift) Der Städtetag (bzw. vor Jg. 21 [1927]: "Mitteilungen des Deutschen Städtetages"; vor Bd. 8 [1921]: "Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages")
DVP	Deutsche Volkspartei
ELF	Erwerbslosenfürsorge
FA	(Zeitschrift) Finanzarchiv
GewZ	Gewerkschaftszeitung (des ADGB; Nachfolgeorgan des "Cbl.")
H.	Heft
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdKWP	Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis
HdST	Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
I	Institution
IÄn	Institutionen-Änderung
Jb. / Jbb.	Jahrbuch / Jahrbücher
Jbb. f. NÖ u. Stat.	Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
Jb. f. NPÖ	Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie
JEL	Journal of Economic Literature
Jg.	Jahrgang
JITE	Journal of Institutional and Theoretical Economics (= Z. f. d. g. Staatsw.)
JLE	Journal of Law and Economics
JPE	Journal of Public Economics
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KSV	Kommunale Spitzenverbände
LAA	Landesarbeitsamt/-ämter

N.C.	North Carolina
NF	Neue Folge
NIÖ	Neue Institutionen-Ökonomik
NÖNG	Nicht-öffentlich, Nicht-gewerbsmäßig
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
N.Y.	New York
ÖAN	Öffentlicher Arbeitsnachweis/Öffentliche Arbeitsnachweise
ÖAV	Öffentliche Arbeitsvermittlung
ÖTTW	Ökonomische Theorie des Institutionellen Wandels
o. VA	ohne Angabe des Vornamens
PVS	Politische Vierteljahresschrift
QJE	Quarterly Journal of Economics
RABl.	Reichsarbeitsblatt
RAVAV	Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RM	Reichsmark
RWR	Reichswirtschaftsrat
SP	(Zeitschrift) Soziale Praxis
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
VDA	Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
VO	Verordnung
VSWG	Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
WiSt	(Zeitschrift) Wirtschaftswissenschaftliches Studium
ZBl.	Zentralblatt der Christlichen Gewerkschaften Deutschlands
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
Z. f. d. g. Staatsw.	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (= JITE)
ZWS	Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

"Schuhwerk braucht die soziale Gemeinschaft auch, deshalb ist die Schuhfabrikation noch lange nicht notwendig eine öffentliche Angelegenheit, obgleich sie es sein kann. Überhaupt gibt es nichts, was nicht 'öffentliche' oder 'staatliche' Angelegenheit sein *kann*, wenn der Staat einmal da ist, und nichts, was in den Kreis des 'Öffentlichen' oder 'Staatlichen' fallen *muß* in dem Sinn, daß wir andernfalls nicht von einem Staat sprechen könnten."¹

Joseph A. Schumpeter

"... Economic institutions are always means and never ends. Rarely does any mode of organization dominate another in all relevant performance respects. Choice among alternative modes ... always involves tradeoffs: Improvements in one or more performance measures are realized only at the sacrifice of others."²

Oliver E. Williamson

Einleitung

Seit den achtziger Jahren scheint sich in nahezu allen westlichen Volkswirtschaften ein bedeutsamer Stimmungsumschwung anzubahnen: Der moderne "Wohlfahrtsstaat" und seine vielfältigen Aufgabenbereiche werden seither immer heftiger kritisiert und teilweise sogar grundsätzlich in Frage gestellt. Dabei wird von manchen Kritikern vor allem der negative Einfluß einzelner Bereiche und Regelungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf die Wirtschaftslei-

¹ *Joseph A. Schumpeter*, Die Krise des Steuerstaats, in: Zeitfragen aus dem Gebiet der Soziologie, Jg. 1918, Heft 4, S. 3-74, hier: S. 11; wieder abgedruckt in: *ders.*, Aufsätze zur Soziologie, hrsg. von Erich Schneider und Arthur Spiethoff, Tübingen 1953, S. 1-71, hier: S. 9; erneut abgedruckt in: *ders.* und *Rudolf Goldscheid*, Die Finanzkrise des Steuerstaats - Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hrsg. von Rudolf Hickel, Frankfurt a. M. 1976, S. 329-379, hier: S. 335.

² *Oliver E. Williamson*, The Economic Institutions of Capitalism, New York und London 1985 (im folgenden zitiert als "*Williamson, Economic Institutions*"), S. 408.

stung hervorgehoben³. In besonderem Maße wird kritisiert, daß die heutigen "wohlfahrtsstaatlichen" Leistungen und die Regelungen der Leistungserbringung vielfach den Willen der Bürger zur Selbsthilfe untergraben würden.⁴ Gegenstand der Kritik sind weiterhin die mit verschiedenen Elementen des vorhandenen Systems der öffentlichen Aufgabenerfüllung programmierte Dynamik der öffentlichen Ausgaben,⁵ der ein heute kaum noch elastisches Instrumentarium der öffentlichen Einnahmenbeschaffung gegenüber steht, sowie das heute bereits erreichte hohe Niveau der staatlichen Zwangsabgaben, die vom privaten Sektor aufzubringen sind.

Zahlreiche Ökonomen und Politiker sind deshalb dafür eingetreten, den Bestand an öffentlichen Aufgaben und Regelungen zur Organisation der Aufga-

³ Vgl. hierzu z. B. *Willi Albers*, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, hrsg. von Bernhard Külpe und Heinz-Dieter Haas, Berlin 1977, S. 935-960; *Wolfram Engels*, Eine konstruktive Kritik des Wohlfahrtsstaates, Tübingen 1979; *Walter Hamm*, Gefahren des Wohlfahrtsstaates aus ökonomischer Sicht, in: Wirtschaftsentwicklung und soziale Sicherheit: Interdisziplinäre Fachtagung am 18. und 19. Juni 1982 an der Philipps-Universität Marburg, Köln etc. 1983, S. 27-44; *Wolfram Engels u. a.* ("Kronberger Kreis"), Das soziale Netz reißt - Vorschläge zur Rettung des Systems der sozialen Sicherheit, Bad Homburg v. d. H. 1988; *Wilhelm Adamy und Johannes Steffen*, Finanzierungsprobleme des Sozialstaats in der Beschäftigungskrise, Regensburg 1990, speziell S. 33-46; *Heinz Lampert und Albrecht Bossert*, Sozialstaat Deutschland, München 1992, speziell S. 101-128; *Weniger Staat - Mehr Markt: Wege aus der Krise*, hrsg. von Norbert Walter, München 1993.

⁴ In diesem Zusammenhang werden im einzelnen genannt: das Übermaß und die ständig weitere Zunahme von gesetzlichen Reglementierungen (auch als "Verrechtlichung" bezeichnet; zu diesem Begriff vgl. z. B. *Heinz Lampert*, Sozialpolitik, Berlin, Heidelberg und New York 1980 [im folgenden zitiert als "*Lampert, Sozialpolitik*"], S. 178 u. 487) fast jedes Lebensbereiches und die hierdurch bedingte "Fesselung" und "Entmündigung" der Bürger (vgl. hierzu z. B. die kritische Darstellung im Sammelband *Verwaltete Bürger - Gesellschaft in Fesseln: Bürokratie und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. von *Heiner Geißler*, Frankfurt a. M., Berlin und Wien 1978); die "Rentiermentalität" (vgl. zu diesem Begriff etwa *Wolfram Fischer*, Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, in: Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung, hrsg. von Hans F. Zacher, Berlin 1979, S. 91-102, hier: S. 98; *Kurt Naujeck*, Die Anfänge des sozialen Netzes, 1945-1952, Bielefeld 1984, hier: S. 1), d. h. der von den staatlichen Sozialprogrammen initiierte Wunsch vieler Menschen nach Freizeit zulasten von ihrer Erwerbstätigkeit; die "Lähmung der Eigenverantwortlichkeit" (vgl. hierzu z. B. *Winfried Schmähl*, Sozialausgaben, in: HdWW, hrsg. von Willi Albers u. a., Bd. 6, Stuttgart etc. 1981, S. 562-603, hier: S. 601; *Kurt Naujeck*, S. 1) aufgrund der fehlenden Honorierung der Selbstinitiative durch die staatlichen Sozialprogramme; das "Anspruchsdenken" (vgl. z. B. *Winfried Schmähl*, S. 601) sowie die sog. "Einholungsmentalität", d. h. das Bestreben der durch die staatlichen Abgaben immer höher belasteten Bürger, ihre Lasten durch einen möglichst hohen Konsum staatlicher Leistungen zu kompensieren (vgl. zu diesem Zusammenhang z. B. *Heinz Lampert*, Sozialpolitik, S. 489).

⁵ Zur Konkretisierung möglicher Folgewirkungen, die von verschiedenen staatlichen Aufgaben-Strukturen (z. T. im Zusammenspiel mit veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen) ausgehen und in anderen Bereichen der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu einer "Ausgabenexplosion" führen, vgl. etwa die Darstellung bei *Ulf Fink*, Die neue Kultur des Helfens - Nicht Abbau, sondern Umbau des Sozialstaats, München 1990, S. 23-31.

benerfüllung ab-, zumindest aber umzubauen⁶; Vorschläge zur "Deregulierung", "Entstaatlichung", "Privatisierung", "Modernisierung" oder "Neu-Erfindung" der öffentlichen Aufgabenerfüllung erleben heute dementsprechend eine Hochkonjunktur wie nur selten zuvor.⁷

In der aktuellen finanzpolitischen wie -wissenschaftlichen Diskussion wird vor diesem Hintergrund vor allem die *normative* Frage erörtert, wie die heutigen Aufgaben und Regelungen ihrer Erfüllung sowie verschiedene bereits vorliegende Programme zum "Umbau des Wohlfahrtsstaates" zu beurteilen sind, und ob ggf. "bessere" Alternativvorschläge zu diesen Programmen entwickelt werden können. Nicht weniger relevant erscheint eine Beantwortung der Frage nach der *wahrscheinlichen zukünftigen Entwicklung* der öffentlichen Aufgabenerfüllung, nach der "Zukunft des Wohlfahrtsstaates". Es fehlt der Finanzwissenschaft aber bis heute noch immer an einer - über eine Reihe von Einzelhypothesen hinausreichenden - *allgemeinen positiven Theorie der langfristigen Entwicklung öffentlicher versus nicht-öffentlicher Modi der Leistungsbereitstellung*,⁸ die für eine Prognose der Zukunftsentwicklung der öffentlichen Leistungen zwingend benötigt würde.

Für die Konstruktion einer derartigen Theorie erscheint es erforderlich, zunächst ein theoretisches Instrumentarium zu entwickeln, mit dem sich der *vergangene* Prozeß der Entstehung und Entwicklung - oder: der "Evolution"⁹ - staatlicher Aufgabenerfüllung - der bisherige "Weg zum Wohlfahrtsstaat"¹⁰ - positiv erklären läßt. Im einzelnen wäre zu klären:

Weshalb wurden bestimmte Aufgaben dem Staat übertragen? Warum hat sich dabei jeweils eine bestimmte Organisation der Aufgabenerfüllung herausgebildet? Weshalb zeigt die Entwicklung der öffentlichen Aufgabenerfüllung im internationalen Vergleich z. T. deutliche Konvergenzen, gibt es aber andererseits "nationale Sonderwege"? Inwieweit waren dabei "Vorgaben" auf-

⁶ Die Forderung nach "Nicht Abbau, sondern Umbau des Sozialstaats" findet sich beispielsweise explizit im Untertitel der oben bereits zitierten Schrift von *Ulf Fink*.

⁷ Exemplarisch sei hier nur verwiesen auf die folgenden Schriften: Aufbruch zu mehr Marktwirtschaft! Die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer ("ASU") fordert eine Deregulierungs-Offensive, Bonn 1989; *Jürgen B. Donges*, Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Tübingen 1992; *Weniger Staat - Mehr Markt: Wege aus der Krise*, hrsg. von Norbert Walter, München 1993; *David Osborne* und *Ted Gabler*, *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York 1992.

⁸ Zum Stand der theoretischen Diskussion vgl. unten, Seite 25-29.

⁹ Zur allgemeinen Definition des Begriffs der Evolution sei hier exemplarisch nur verwiesen auf *Karl Heinz Hillmann* und *Günter Hartfiel*, Wörterbuch der Soziologie, 3. Aufl., Stuttgart 1982, S. 189.

¹⁰ So der Titel einer Schrift von *Karl-Heinrich Hansmeyer*, *Der Weg zum Wohlfahrtsstaat - Wandlungen der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts*, Frankfurt a. M. 1957.