

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 Nutzenvorstellungen | 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 Nutzenvorstellungen | 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 Nutzenvorstellungen | 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 | Vierteljahrsschrift 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 Kulp 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.