

Jenseits von Markt- und Staatsversagen: Die Verfassung als öffentliches Gut und Teufelskreise politischer und ökonomischer Macht

Richard Sturn

**Institute of Public Economics und Schumpeter Centre,
Karl-Franzens-Universität Graz**

1. Problemstellung

- Mangelnde Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors **in zukunftsweisenden Transformationsfragen** (Digitalisierung, Migration, low hanging fruits in der Klimapolitik?)
- Ertüchtigung des Staats?
- Reichweiten-Inkongruenz angesichts der Globalisierung (D Rodrik) Hauptproblem?

Diskursversagen

- Diskurs **defensiv** und rückwärtsgewandt: Einerseits Steuerquoten-Fetischismus und finanzpolitisch **zu enge Sicht fiskalischer Stabilität/Handlungsfähigkeit**, andererseits vorgestrige **Verstaatlichungsphantasien und Anspruchsinflation**.
- **Zivilgesellschaft** anspruchsvolles und unentbehrliches Korrektiv, wird aber oft als Substitut für Politik und Staat romantisiert. Ihr Funktionieren wird als Selbstläufer betrachtet.

Hintergrund

- 19. Jh. tw. Romantisierung des Staats. Aber auch politischer Wettbewerb um die Rolle des Staats in der **Transformation zu Industriegesellschaft** (Rechtsstaat, Sozialstaat)
- Letztes Viertel 20. Jh.:
Vielschichtige, verständliche **Staatsskepsis**
 - 1968er
 - Postmoderne
 - staatsminimierender Liberalismus

Renaissance des Staats?

- Wetterleuchten punktueller Staatsgläubigkeit
- Acemoglu/Robinson (2017)?
- **Illiberale Demokratie** (A, B, M, ...) als in sich geschlossenes Entwicklungsmodell handlungsfähiger Staatlichkeit jenseits klassischer Souveränität?

2. Wo ansetzen?

Ökonomik: Ist die **Königin der Wissenschaften des öffentlichen Sektors – auf der Basis gelöster politischer Probleme!**

„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.” (R Sugden 2004)

Politics **without romance**: PublicChoice

J.M. Buchanan rückt (in Rückgriff auf deutschsprachige und italienische Autoren um 1900) politische Entscheidungsmechanismen in den Mittelpunkt.

Diese sind ihrer Natur nach schwierig und konfliktbehaftet (Interessengruppen, rent seeking, ... => „Politikversagen“)

=> Lösung: **„limited government“ mit staatsminimierender Tendenz**

Richard Musgrave (1999)

Debatte mit Buchanan in München
(MIT Press Cambridge MA 1999)

„Der Staat wird zum Angeklagten, der ständig seine Unschuld beweisen muss. ... Dies untergräbt auf lange Sicht die Voraussetzungen von good government.“

Zwischenfazit

Fokus auf Probleme staatlicher Entscheidungs- und Umsetzungs-Mechanismen ist unabdingbar. Die **Bedingungen staatlicher Handlungsfähigkeit in einer individualistisch-pluralistischen Gesellschaft** sind theoretisch wie praktisch erstrangige Herausforderungen. Aber reduktionistische Politikskepsis ist evtl. self-fulfilling Diagnose, da unterstützende mental models destabilisiert werden.

Marktversagen - Staatsversagen

Präzise Marktversagenstypologie in der Ökonomik, aber in gewissem Sinn diffuse Verwendung in Lehrbüchern und populärem Diskurs (siehe auch Finanzkrise: Markt- oder Staatsversagen?)

=> Jeweils 2 fundamental unterschiedliche Grundtypen von Versagen, wenn man die spezifisch **moderne Trennung von privatem und öffentlichen Sektor** berücksichtigt.

Staatsversagen

- A. Der Staat versagt **in seinem Funktionsbereich** (Bereitstellung öffentlicher Güter) aufgrund von defekten politischen Entscheidungs- und Umsetzungsmechanismen und Accountability-Defiziten.
- B. Staat/Politik „versagt“, weil sie sich einmischt, wo der Natur der Sache nach *keine* Kollektiventscheidungen vorliegen => **SCHATTENWIRTSCHAFT**. Die Struktur der Handlungsrechte macht die Anzahl der *Veto-Player* bei privatunternehmerischen Entscheidungen so hoch, dass unternehmerische Energie erstickt wird.

Marktversagen

- A. Der Markt **versagt in seinen Funktionsbereichen** aufgrund lückenhafter oder **fehlerhafter Spielregeln**.
- B. Der Markt „versagt“, weil er sich auf Bereiche/Ebenen **ausdehnt bzw. private Akteure bestimmend werden, wo es um öffentliche Entscheidungen geht => SCHATTENPOLITIK.**

3. Theorie-Hintergrund

- **Spezifisch moderne** privat-öffentlich Dichotomie. **Soziologische Ausdifferenzierung** eines privaten und öffentlichen Sektors mit unterschiedlichen Mechanismen von **Accountability und Entscheidung**.
- Souveränität: Modell nicht-fremdbestimmter Autorität, die aufgrund ihrer rechtsförmigen Konstruktion **nicht schrankenlos** ist.

Vgl. aber David Frost: We believe sovereignty is meaningful and what it enables us to do is to set our rules for our own benefit.

Schumpeter 1942: S. 197

The outstanding feature of commercial society is the division of the private and the public sphere – this **private sphere is different from the public sphere not only conceptually, but also actually.**

The two are organized as well as run on different and often conflicting principles, productive of different and often incompatible standards.

Privat wurde in dem Maße echt privat, als öffentlich wirklich öffentlich wurde.

Liberales Ordnung - Souveränität

Liberal verfasste Ordnung (Gegenpol: Aggregat von Privilegien) ist **öffentliches Gut höherer Ordnung**, welches auf der Souveränität einer staatsförmigen Agentur beruht (vgl. z.B. Georg Jellinek 1900 und North/Wallis/Weingast 2009).
Zurückdrängung von Versagenstyp B.

- Nicht technokratisch herstellbar (Smith 1790)
- Unterliegt Böckenförde Paradox

Buterin/Hitzig/Weyl (2018: 36)

have a point when characterizing the “traditional” interaction between state, society, and economy as "awkward dance of capitalist atomization coupled with checks and balances among various rigid levels of collective organization."

However, the mechanisms of the public sphere are unlikely to become a smoothly operating, unified machinery unambiguously implementing rational policies, even when supported by decentralized Blockchains and mechanism design.

Souveränität = Voraussetzung für

Staatssektor als Maschinerie für die Bereitstellung **privat nicht (oder „nicht gut“) herstellbarer Leistungen** (insb. „öffentlicher Güter“) in pluralistischer Gesellschaft. Steuern als Preis – mit möglichst geringer Zusatzlast und gerahmt von Mechanismen, die möglichst allgemeine Akzeptanz sichern.

Vgl. Joseph Schumpeter (1918), Knut Wicksell (1896)

Recap Öffentliche Güter (ÖG)

(1) Nicht-Rivalität (gegebene Menge/Qualität kann von allen gemeinsam genutzt werden; Grenzkosten zusätzlicher Nutzer = 0)

(2) Nicht-Ausschließbarkeit

1 & 2 = reine ÖG => collective choice!

(semi-)private Substitute für ÖG und private Bereitstellung möglich: implicit collective choice

Was kann die ÖG-Theorie?

- **Evaluierung** politischer Mechanismen als mehr/weniger effiziente Maschinerie zur Bereitstellung **gesellschaftlich** (von den Privaten) gewünschten ÖG (Wie waren steigende Staatsquoten in der Marktwirtschaft ohne Chaos möglich?)
- Problemorientierte Analyse der Reichweite: Zentralstaat, Föderalismus, supranationale Staatlichkeit (funktionale und räumliche Reichweite von ÖG)

„Private Bereitstellung ÖG?“

- Standardökonomik: typische Diagnose „**Unterbereitstellung**“, relativiert durch Spieltheorie
- Marktversagen Typ II: **(semi-)private Bereitstellung bestimmter Kern-ÖG** kann das irreduzibel öffentliche Gut höherer Ordnung (liberale Ordnung auf Basis eines souveränen Staats) **untergraben**.
- Scharfe **Abgrenzung öffentlich-privat** hängt mit starker Komplementarität zusammen, was einen spezifisch kritischen Blick auf private Substitute für öffentliche Güter erlaubt.

Starke Komplementarität

Starke Komplementarität heißt: **private Substitute** für zentrale ÖG („Sicherheit“) werden im Zuge der Wandlung vom Privilegien- zum Rechtsstaat **systematisch** untauglich, insofern sich gerade der allgemeine Schutz von **gleicher Freiheit** und Eigentum (Bedingung für unternehmerische Entfaltung) sich nicht mit der Wirkungsweise dieser privaten Substitute verträgt.

Theoriegeschichtliches

- **Komplementarität** statt *market failure*: stark in der deutschen Tradition (z.B. Kant, L. v. Stein)
- Privatautonomie/-eigentum \Leftrightarrow Staat
- Ko-Evolution Staat – Privatwirtschaft, evtl. auch nicht-marktförmige intermediäre Institutionen (**Schumpeter**: Steuerstaat, Business cycles, KSD)
- ÖG-Theorie in Verbindung mit solchen Ansätzen zur präziseren Erörterung der **Herausbildung** des modernen Staats nützlich.

Asymmetrische Ko-Evolution

- Prinzipien, Mechanismen, Handlungsorientierung und Handlungstypen haben „sektorspezifischen“ Ursprung (Schumpeter, G. Colm).
- Gewinnen Eigendynamik über den Sektor hinaus. Dies wirkt auf den Sektor zurück!

ZB Schumpeter (1942): Ausbreitung

Rationalisierungs-/Individualisierungsprozess im Kapitalismus des 19 JHs, der von der Privatwirtschaft ausgeht, führt zu utilitaristisch-egalitaristischer Transformation der Politik.

4. „Wechselseitige Durchdringung?“

- Also: Staat und Privatsektor sind keine isolierten geschlossenen Systeme
- Vielfalt Schnittstellen unvermeidlich:
Steuern/Staatsschulden, Beschaffungswesen,
Rekrutierung von Staatspersonal aus der
Gesellschaft, vielfältige Rechtsfiguren
(Konzession, Beleihung, Inpflichtnahme, ...)
adressieren Schnittstellen-Probleme
- Interdependenz der Ordnungen (Ordoliberalen)

Typ B - Versagen

- Carl Schmitt, Alexander Rüstow, Ordoliberalismus. Hintergrund Weimar.
- M Olson, J Buchanan/G Tullock, rent-seeking Interessengruppen
- Techno-oligarchischer Medici vicious circle politischer und ökonomischer Macht
wahrscheinlichste Herausforderung staatsförmiger Souveränität in der digitalen Transformation (L. Zingales), da sowohl techno-libertäre als auch „techno-liberal“ Visionen unrealistisch sind.

Grundfrage: Qualität Schnittstellen

- Beispiel „Nationale Innovationssysteme“
- Beispiel Entwicklungsbanken
- **Private-public partnership**
- Weshalb funktionierte Post-WK II Kapitalismus mit steigenden Staatsquoten (wider Erwarten vieler Skeptiker) recht gut?

Aufgabe Finanzwissenschaft

Handlungsfähigkeit in der Transformation?

- **Neuvermessung der Staatsaufgaben** im Kontext von Markt-Staat-Komplementarität
- Eigenheiten und Logiken **kollektiver Entscheidungs- und politischer Accountability-Mechanismen**
- **Aktuelle Schnittstellen und Bruchstellen** (zB schattenpolitisch-mechanistischer Techno-Perfektionismus, Penny-wise-and-pound-foolish Regulierung, fiskalische Handlungsfähigkeit)

5. Zukunft des Staats

Perfektionierung durch Techno-Liberalism?

Überwindung durch Techno-Libertarianismus?

Potentiale des digitalökonomischer Medici-
Teufelskreises politischer und ökonomischer
Macht => Neuerfindung des „awkward dance“
herausgeforderter öffentlicher Handlungs-
fähigkeit in transformierter Souveränität.

Agenda z.B.

- Die Verhaltensökonomik hat eben erst begonnen, ihre **Befunde für die Diagnose von Mechanismen und Schnittstellenproblemen** zu nutzen.
- Fiskalische Handlungsfähigkeit unter Bedingungen von Klimawandel, Digitalisierung, demographischen Übergängen und aktuellen Konstellation auf Finanzmarkt.

Herausforderungen

- Digitale Technologien und die Mechanismen der Accountability: Wie digitale Potentiale nützen und Accountability-Paradoxa vermeiden?
- Schattenpolitik: Implizite Kollektiventscheidungen durch private norm makers (zB Netzwerke und Plattformen)