ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Roßmann, Bruno

Article

Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat?

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Roßmann, Bruno (1993) : Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat?, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 19, Iss. 3, pp. 291-313

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332402

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat?

Bruno Roßmann

1. Problemstellung

Die Legitimation des Staates war schon immer eng verbunden mit seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit. Im vergangenen Jahrzehnt geriet der Staat wiederholt in Bedrängnis. Während der Monetarismus und die neue klassische Makroökonomie den Interventionismus des Staates auf der Makroebene und das Ausmaß an staatlicher Intervention kritisierten, hat die Theorie des „public choice" vor allem die Effizienz staatlicher Produktion in Frage gestellt. Die Zurückdrängung des Staates war auch in der politischen Arena jene Doktrin, mit der parlamentarische Mehrheiten errungen werden konnten (USA, Großbritannien). Erst in jüngster Zeit kommt es – ausgehend von den USA – zu einer Wiederbesinnung auf die Bedeutung des Staates.

Die achtziger Jahre waren aber nicht nur geprägt vom Versuch, das Niveau der Staatsausgaben zurückzudrängen, in Europa und Japan ging das Bestreben auch dahin, den Staat als Produzenten von öffentlichen Leistungen zu beschneiden. Die damit verbundene Privatisierungswelle sowie die Auslagerung von Produktionen an private Anbieter wurde von den konservativen Regierungen vor allem fiskalisch begründet. Private Anbieter – so wurde argumentiert – erbringen die Leistungen billiger, daher ist die Privatisierung ein Instrument, mit dem Budgetdefizite abgebaut werden können. Demgegenüber standen die Gegner der Privatisierung, insbesondere die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie, die in der Privatisierung einen Angriff auf den „Wohlfahrtsstaat" befürchteten und die damit verbundenen Effizienzgewinne vielfach in Frage stellten.

Diese unterschiedlichen Positionen werfen die zentrale Frage nach der geeigneten Rolle des Staates auf. Es gilt, eine adäquate Antwort auf zwei Fragen zu finden:

1. Welche Güter und Dienstleistungen soll ein Staat finanzieren?
2. Welche Güter und Dienstleistungen soll ein Staat produzieren?

Diese beiden Fragen sind logisch und empirisch verschieden. Aus der Tatsache, daß Güter und Dienstleistungen aus Steuermitteln finanziert werden, folgt nicht notwendigerweise, daß sie auch vom Staat produziert werden müssen. Umgekehrt muß es aber auch nicht so sein, daß vom Staat produzierte Güter und Dienstleistungen primär aus Steuermitteln finanziert werden müssen. Die Überlegungen dieses Aufsatzes werden sich vor allem darauf richten, ob der Staat seine Leistungen selbst produzieren soll oder ob aus ökonomischer Sicht eine Leistungserstellung durch Private vorzuziehen ist. Dabei werden unterschiedliche Arrangements der Leistungserstellung betrachtet. Kapitel 2 geht der Frage nach, welche Antworten die ökonomische Theorie auf die obigen Fragen geben kann. Kapitel 3 präsentiert die empirische Evidenz zu staatlicher und privater Leistungserstellung. Daran anschließend werden in Kapitel 4 unterschiedliche Arrangements öffentlicher Leistungserstellung, die zumindest ein Marktcharakteristikum aufweisen, vorgestellt und dahingegehend untersucht, inwiefern sie geeignet sind, einen Beitrag zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor zu leisten. Kapitel 5 faßt die Ergebnisse zusammen und zieht Schlußfolgerungen für Österreich.

2. Antworten der ökonomischen Theorie

Obwohl es eine umfangreiche Literatur über Markt- und Staatsversagen gibt, kann die moderne Wohlfahrtsökonomie und ihr Komplement, die Theorie des „Public choice" zur Beantwortung der ersten Frage nur wenig beitragen. Ein Mangel der ökonomischen Theorie besteht darin, daß bis heute eine umfassende Erklärung zur Rechtfertigung und zur Funktion des Staates und seiner Interventionen fehlt. Selbst jüngere Ansätze zu einer Theorie der ökonomischen Rolle des Staates (1) liefern letztlich keine klaren Antworten. Der Essay von Stiglitz ist aber insofern interessant, als darin die Vorteile und Nachteile des Staates jenen von privaten Organisationen gegenübergestellt werden und dadurch die Grenzen von staatlicher, aber auch von privater Tätigkeit sichtbar gemacht werden. Er zeigt, daß die Struktur und die Entscheidungsregeln des Staates dazu führen können, daß ein Zuviel an öffentlichen Gütern sowie ineffiziente Produktionsprozesse gewählt werden (2). Wenn somit sowohl im Markt- als auch im Staatsbereich Unzulänglichkeiten mit Hilfe der ökonomischen Theorie geortet werden können, bedeutet das, daß eine Entscheidung für oder gegen staatliches Handeln nicht leicht gefunden werden kann. Die ökonomische Theorie allein greift somit zu kurz. Aber selbst wenn die Grundsatzentscheidung zugunsten einer staatlichen Intervention gefallen ist, müssen zwei Fragen gestellt werden: Soll die Produktion durch die öffentliche Hand selbst oder durch private Anbieter erfolgen und welche Kontrollmechanismen sind die jeweils geeigneten?

In der Debatte über die Frage, ob privat oder öffentlich produziert werden soll, spielt das Argument der Effizienzvorteile privater Produktion eine ganz wichtige Rolle. Die Annahme, daß private Unternehmen kostengünstiger produzieren (Produktionseffizienz) kann aus verschiedenen ökonomischen Erklärungsansätzen abgeleitet werden. Bartel und Schneider (1989) erwähnen fünf verschiedene Ansätze:

- die Theorie der „Property Rights";
- die ökonomische Theorie der Bürokratie;
- die positive Theorie der Wirtschaftspolitik;
- die Leibenstein'sche X-Ineffizienztheorie;
- die Theorie des Gewerkschaftseinflusses auf die Unternehmenseffizienz.

Eine Renaissance erleben dabei die Ansätze der institutionellen Ökonomie, insbesondere die Theorie der Eigentums- oder treffender Verfügungsrechte. Nach dieser Theorie liegt die Begründung für eine kostengünstigere Produktion privater Unternehmen darin, daß die Eigentümer den sich ergebenden Gewinn einbehalten können. Dieses Gewinnstreben schafft Anreize für Prozeß- und Produktinnovationen, die den Präferenzen der Nachfrager besser als bisher entgegenkommen. Die weitreichenden Verfügungsrechte der Eigentümer und die Gewinnanreize bewirken bei Privatunternehmen somit ein Verhalten, das auch im öffentlichen Interesse liegt.

Da vor allem in Großunternehmen die Funktion des Eigentümers und des Managers üblicherweise auseinanderfallen, entsteht das sogenannte Principal-Agent-Problem. Es hat seine Ursache in einer Informationsasymmetrie zwischen den Beteiligten, da die Manager aufgrund der Nähe zur Unternehmenspraxis ihre Handlungsalternativen besser kennen als die Eigentümer. Die Property-Rights-Theorie geht davon aus, daß sich die persönlichen Ziele von Eigentümern und Managern unterscheiden. Dabei können die Manager ihre Informationsvorsprünge zur Erreichung ihrer eigenen Zielsetzungen ausschöpfen. Diese institutionell bedingten Verhaltensweisen führen nach diesem Ansatz zu einer Verringerung der Effizienz in der Produktion. Während bei privaten Unternehmen der Druck auf das Management in Richtung einer Steigerung der Effizienz erhöht werden kann, ist die Situation bei öffentlichen Unternehmen oder bei in Eigenregie durchgeführten Arbeiten deutlich anders. In öffentlichen Unternehmen, etwa den Sonderfinanzierungsgesellschaften oder der ÖBB, führt der fehlende Kontrolldruck seitens des Eigentümers dazu, daß der Handlungsspielraum des Managements im Vergleich zur Privatwirtschaft größer ist und daher neben dem Effizienzziel auch andere Ziele leichter verfolgbar sind (3). So können Manager im öffentlichen Sektor etwa ihre Machtposition oder ihren Entscheidungsbereich umso stärker ausweiten, je höher das ihnen zur Verfügung stehende Budget ist.

Das sind die Kernaussagen der Theorie der Verfügungsrechte, die allerdings nicht ohne Kritik geblieben sind. Der Anreiz zu allokativer Effizienz besteht nach Ansicht der Kritiker (4) jedoch nur dann, wenn

Wettbewerbsbedingungen zu erwarten sind. Wenn nämlich ein Unternehmen nur schwachem oder gar keinem Wettbewerb ausgesetzt ist, dann ist es ihm möglich – je nach Wettbewerbsgrad auf den verschiedenen Märkten – höhere Preise zu setzen. Es ist dann nicht mehr mit allokativer Effizienz zu rechnen, ebenso ist der Zwang zu effizienter Produktion verringert. Die Vertreter der Property-Rights-Theorie sehen zwar, daß bei eingeschränktem Wettbewerb die Anreize zu effizienterer Produktion sinken, doch ziehen sie daraus nicht den Schluß, daß dies zum gleichen Verhalten wie bei öffentlicher Produktion führen würde. Manager von privaten Unternehmungen würden sich dennoch mit Variablen befassen, die die Höhe des Gewinns beeinflussen. Dazu gehören etwa die eigene Entlohnung, der Ruf und das Wachstum des Unternehmens. Freilich handelt es sich dabei um Größen, die nicht notwendigerweise zur Realisierung maximaler Gewinne führen müssen.

Weiters wird am Property-Rights-Ansatz kritisiert, daß dabei die Berücksichtigung von ökonomischen und politischen Macht- und Herrschaftsverhältnissen sowie deren Zusammenspiel zu kurz kommt (5). Nach der diesem Ansatz innewohnenden Gleichgewichtslogik werden die jeweils herbeigeführten Ergebnisse lediglich als Ausfluß nutzenmaximierenden Verhaltens interpretiert.

Die ökonomische Theorie der Bürokratie hingegen geht davon aus, daß staatliche Manager bedingt durch die bürokratische Organisation weniger auf die Vorteile der Eigentümer (Steuerzahler) bedacht sind als private Manager. In bürokratischen Organisationen stehen für Manager Niskanen's (1971) „drei P" (Pay-Power-Prestige) an vorderster Stelle. Die Verfolgung ökonomischer Effizienzziele wird zusätzlich erschwert durch eine erfolgsunabhängige, am Senioritätsprinzip orientierte Entlohnung. Für den Manager im öffentlichen Sektor ist es daher rational, die „drei P's" dadurch zu erreichen, daß die Größe der Abteilung und damit zusammenhängend die Höhe des Budgets maximiert wird. Das ist ein Verhalten, das im öffentlichen Sektor vermutlich häufig anzutreffen ist. Die adäquate Antwort darauf scheint jedoch nicht die Privatisierung zu sein, sondern vielmehr die Einführung materieller Anreizsysteme innerhalb des öffentlichen Sektors.

Schon diese knappen Überlegungen zeigen, daß unterschiedliche Eigentumsformen nicht der einzige verhaltenslenkende Faktor sind. Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich hängt die Leistung der Manager wesentlich davon ab, wie stark sie dem Wettbewerb ausgesetzt sind, welchen gesetzlichen oder sonstigen Auflagen sie unterliegen und wie gut die Kontrolle – sei es durch den Steuerzahler, den Konsumenten, den Rechnungshof etc. – funktioniert. Dieses „Umfeld" spielt bei zahlreichen Ökonomen (6) eine wichtigere Rolle als die Unterscheidung nach dem Kriterium privater oder öffentlicher Produktion. Damit wird aber auch die „Entweder-Oder"-Entscheidung obsolet. Wenn es sowohl in der privaten als auch der öffentlichen Produktion Ineffizienzen gibt, dann stellt sich die Frage, ob es volkswirtschaftlich nicht lohnender ist, mögliche Verbesserungen in beiden Bereichen aufzuspüren und diese zu rea-

lisieren, „anstatt auf der Ebene privater/staatlicher Produktion vordergründigen Effizienzgewinnen nachzujagen" (7).

3. Empirische Erfahrungen mit privater und staatlicher Produktion

Wenn somit die Ansätze der institutionellen Ökonomie nicht in der Lage sind, eine eindeutige Antwort auf die oben gestellte Frage zu geben, dann ist es naheliegend, die behaupteten Auswirkungen über die Effizienzunterschiede zwischen staatlicher und privater Produktion empirisch zu hinterfragen. Dazu liegen mittlerweile eine Unzahl von Untersuchungen vor, die eine Vielzahl von Wirtschaftsbereichen abdecken und die sich vorwiegend auf die USA beziehen. Synoptische Zusammenfassungen solcher Untersuchungen, wie sie beispielsweise von Pommerehne (1990) oder von Schneider/Bartels (1989) vorgelegt wurden, kommen zu dem Ergebnis, daß sich eine eindeutige Überlegenheit der privaten gegenüber der öffentlichen Produktion nicht nachweisen läßt, wie sie gerne von Privatisierungsbefürwortern behauptet wird.

Obwohl beide Vergleichsstudien im Gesamtresümee auf eine Überlegenheit der privaten Produktion hinweisen – Schneider/Bartel führten auch einen Effizienzvergleich für Österreich durch –, können diese Ergebnisse nur sehr bedingt als Entscheidungsgrundlage für den Wirtschaftspolitiker herangezogen werden. Zum einen sind eine Reihe von Untersuchungen methodisch eher zweifelhaft, zum anderen werden nur in Ausnahmefällen Unterschiede in den äußeren Rahmenbedingungen in die Analyse miteingearbeitet. Es ist wohl kaum zulässig, im nachhinein die Effizienzunterschiede eindeutig auf die jeweils unterschiedliche Organisations- sowie Eigentumsstruktur zurückzuführen. Ein weiterer Kritikpunkt ist in vielen Vergleichen die Vernachlässigung der Wettbewerbsform. Unabhängig von der Eigentumsform zeigt sich, daß die Effizienz umso größer ist, je intensiver der Wettbewerb ist. Herrscht kein Wettbewerb und existieren strenge staatliche Regulierungsauflagen, dann können öffentliche Unternehmungen sogar effizienter sein. Daraus leitet Pommerehne (1990) als zentrale Schlußfolgerung ab, daß bloße Privatisierung in einer nicht kompetitiven Umgebung keinen wesentlichen Vorteil bringt.

Ein zentrales Problem in allen Untersuchungen ist die Frage, ob der zugrundegelegte Effizienzbegriff problemadäquat ist. Er ist insbesondere dann fragwürdig, wenn im Rahmen der öffentlichen Produktion zusätzliche gesellschaftliche Funktionen übernommen werden, wie z. B. in Österreich zur Stabilisierung der Beschäftigung in der Verstaatlichten Industrie in den siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre oder zur Sicherung einer räumlich einheitlichen Versorgung in Deutschland. In solchen Fällen können die in öffentlichen Unternehmen festgestellten Mehrkosten wohl kaum als Ineffizienzen bezeichnet werden. Es zeigt sich vielmehr das Problem, daß die Leistungen öffentlicher und privater Unternehmen u. U. nur schwer voneinander abgrenzbar sind. Dahinter

verbergen sich verteilungspolitische Dimensionen, die eine Effizienzbeurteilung erschweren, weil Effizienz und Verteilungsfragen nur schwer voneinander zu trennen sind. Andrerseits kann es aber möglich sein, daß eine öffentlich erstellte Leistung zwar teurer ist, dadurch aber gleichzeitig externe Kosten vermieden werden, deren Ausmaß über den zusätzlichen betrieblichen Mehrkosten liegt. Werden solche unterschiedlichen Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Zielsetzungen nicht mit in den Effizienzvergleich einbezogen, dann sind solche Vergleiche nur von äußerst begrenzter Aussagekraft. Dazu kommt noch, daß „dynamische" Effizienzüberlegungen so gut wie keine Rolle spielen. Es mag in vielen Fällen kurzfristig effizient sein, wenn eine bestimmte Leistung im Wege des Contracting out an eine private Firma vergeben wird. Das kann allerdings dazu führen, daß dadurch die Fähigkeit zur Kontrolle und das Know-how zur Erstellung bestimmter Leistungen verloren geht, so daß die Abwicklung kurzfristig zwar effizienter ist, langfristig aber die Effizienz einer Organisation sinken kann.

In der Privatisierungsliteratur gibt es nur vereinzelt Hinweise auf die verteilungspolitische Dimension von Privatisierungen, eine geeignete Methode zur Untersuchung und Messung dieser Aspekte fehlt bislang.

4. Die Einführung von marktlichen Steuerungselementen als Mittel der Effizienzsteigerung des öffentlichen Sektors

Die oben angesprochenen Vergleiche beziehen sich jedoch in den überwiegenden Fällen auf Privatisierungen im engeren Sinn, d. h. auf echte Eigentumsübertragungen. Dementsprechend wurden jeweils die Extremfälle vollständig öffentlicher bzw. vollständig privater Produktion untersucht. Für die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen gibt es jedoch – abgesehen von diesen Extremfällen – eine ganze Palette unterschiedlicher Arrangements, die zumindest ein Marktcharakteristikum (Wettbewerb, Preise, monetäre Anreizsysteme etc.) aufweisen. Der Einsatz marktähnlicher Steuerungselemente im öffentlichen Sektor (8) hat in der jüngeren Vergangenheit in vielen OECD-Ländern anläßlich von Reformbestrebungen im Management des öffentlichen Sektors zunehmend an Bedeutung gewonnen. Unter marktähnlichen Mechanismen werden dabei Instrumente verstanden, die es dem öffentlichen Sektor ermöglichen, einerseits seine Produktivität und Kostenkontrolle zu steigern sowie andererseits seine Flexibilität und seine Fähigkeit zur Veränderung zu verbessern (9).

Betrachtet man grundsätzlich die Art und Weise, wie bestimmte Güter und Dienstleistungen bereitgestellt werden können, dann ergibt sich, je nach dem, wie die Leistungserstellung disaggregiert wird, eine ganze Palette unterschiedlicher Arrangements (10).

Tabelle 1:

Institutionelle Arrangements zur Erstellung öffentlicher Leistungen

Variante	Planung, Entscheidung	Produktion	Finanzierung
Intergovernmentale Vereinbarung	öffentlich (1)	öffentlich (2)	öffentlich (1)
Government vending	privat	öffentlich	privat
Contracting	öffentlich	privat	öffentlich
Subvention	öffentlich und privat	privat	öffentlich und privat
Voucher	privat	privat	öffentlich und privat
Franchise	öffentlich	privat	privat

Hinweis: öffentlich (1) und öffentlich (2) deutet auf zwei verschiedene Gebietskörperschaften hin
Quelle: In Anlehnung an Savas (1987)

Tabelle 2:

Funktionale Differenzierung der Leistungserstellung

Eigentum	Management	Betrieb	Beschreibung
öffentlich	privat	öffentlich	Betriebsführungsvertrag; ein privates Unternehmen managt einen öffentlichen Verkehrsbetrieb mit öffentlichen Bediensteten
öffentlich	privat	privat	Betreibermodelle; private Unternehmen leiten und betreiben ein öffentliches Unternehmen mit eigenen Angestellten
öffentlich	öffentlich	privat	Leasing von Arbeitskräften privater Unternehmen
privat	öffentlich	öffentlich	Leasing von Anlagen und Betriebseinrichtungen durch öffentliche Unternehmen
privat	privat	öffentlich	staatlich bezahlte Arbeitskräfte werden einem Privatunternehmen zugewiesen, etwa im Rahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik

Quelle: In Anlehnung an Savas (1987)

Tabelle 1 klassifiziert die marktähnlichen Mechanismen nach unterschiedlichen Möglichkeiten der Leistungserstellung, wobei innerhalb jedes Arrangements danach unterschieden wird, bei wem die Planung und Entscheidung liegt, wer die Leistung produziert und wer den Produzenten bezahlt. Die Arrangements sind dabei in hierarchischer Reihenfolge angeführt, je weiter man sich in der Tabelle nach unten bewegt, desto

dominanter wird die Rolle des privaten Sektors. Tabelle 2 illustriert die möglichen Varianten, verschiedene Funktionen (Eigentum, Management, Betrieb) auszulagern. Die in diesen Tabellen enthaltenen Kategorien umreißen den Aktionsspielraum gemischter (öffentlich-privater) Strategien. In jeder dieser Kategorien können verschiedene Instrumente zur Anwendung gelangen. Die im Zusammenhang mit marktlichen Steuerungselementen am häufigsten genannten Instrumente sind: Benutzergebühren, Contracting out, Vouchers, die Schaffung oder Modifikation von Verfügungsrechten, intergovernmentale Verträge sowie intragovernmentaler und nichtpreislicher Wettbewerb. Jeder Typ von marktähnlichem Mechanismus kann unterschiedlichste Formen annehmen und führt daher zu unterschiedlichen Ergebnissen. So etwa kann eine Leistung durch Contracting out auf verschiedene Weise ausgegliedert werden: In einem Fall überträgt die öffentliche Hand die Leistungserstellung an eine private Firma und bestimmt selbst nur das Ausmaß der gewünschten Leistung. In einem anderen Fall wird die Leistungserstellung ebenfalls an eine private Firma übertragen, aber unter einschränkenden Bedingungen. wie z. B. einheitliche Preise, Kontraktionszwang mit bestimmten Firmen etc.

Zu einigen, vor allem älteren Instrumenten – wie dem Contracting out im traditionellen Bereich (kommunale Dienstleistungen) – liegt umfangreiches Forschungsmaterial vor (11), wenig Wissen und Erfahrungen gibt es hingegen über Vouchers und andere neuere Instrumente. Savas (1987) versuchte einen Vergleich der relativen Vorteile der unterschiedlichen Arrangements und kommt zu folgenden Ergebnissen:

Tabelle 3:

Relative Vorteile verschiedener institutioneller Arrangements

Merkmal	Öffentliche Leistungs-erstellung	Government Vending	Intergovern-mentale Vereinbarung	Contracting	Subvention	Voucher	Franchise	Private Leistungs-erstellung
Erlaubt sehr allgemein definierte Leistungen	++					++		++
Erfordert viele Produzenten				++		++		++
Fördert die Effektivität und Effizienz				++	+	++	+	++
Erzielt „Economies of scale"			+	++	++	++	++	++
Wägt Kosten und Nutzen ab		+	+	++	++	++	+	++
Ist dem Konsumenten direkt verantwortlich		++			+	++	++	++
Ermöglicht Umverteilung	++		++	++	++	++		
Fördert andere Zielsetzungen	++		+	+	+	+	+	+
Begrenzt die Zahl der Beschäftigten				++	++	++	++	++
Niedrige Anfälligkeit für Betrug		++						

Quelle: Savas (1987)
++ bedeutet: Merkmal in signifikantem Ausmaß gegeben

Gemessen an den – subjektiv ausgewählten – Kriterien weist Tabelle 3 den Vouchers sowie der privaten Leistungserstellung die meisten positiven Eigenschaften zu. Die Ergebnisse weisen jedoch eine Reihe von Unzulänglichkeiten auf: einige sind nichts anderes als kurzgefaßte Zusammenfassungen der Forschung über das Verhalten von privaten Firmen, andere sind nicht mehr als plausible Hypothesen. Es fehlt eine entsprechende empirische Absicherung der Ergebnisse. Im folgenden werden daher die unterschiedlichen Möglichkeiten der Leistungserstellung insbesondere auf der Basis vorhandener empirischer Evidenz einer kritischen Überprüfung unterzogen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf das contracting und die Vouchers gelegt, da diese beiden Arrangements in der Praxis die wichtigsten für die Privatisierung öffentlicher Leistungen darstellen.

4.1 Contracting out

Über diese Privatisierungsoption, bei der die öffentliche Hand ein privates Unternehmen mit der Erbringung einer Leistung beauftragt und dafür bezahlt, wird auf konzeptioneller Ebene heftig debattiert. Sowohl Befürworter als auch Gegner argumentieren dabei häufig auf einer ideologischen Ebene. Die wichtigsten Argumente der Befürworter lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Contracting out ist effizienter, weil es sich den Wettbewerb zunutze macht, weil es ein besseres Management unabhängig von politischen Einflüssen erlaubt und weil die Entscheidungsträger die Kosten und Nutzen ihrer Entscheidung direkter zu spüren bekommen.
- Contracting out ermöglicht es dem Staat, höherqualifiziertes Personal einzusetzen, über das er selbst nicht verfügt; die obsoleten Lohnschemata im öffentlichen Dienst werden überwunden.
- Contracting out erlaubt eine flexible Anpassung an eine geänderte Nachfragesituation, es kann auf neue Bedürfnisse rascher reagieren und es erlaubt Experimente mit neuen Programmen.
- Contracting out ermöglicht „economies of scale".
- Contracting out übt einen Druck auf effizienteres Management aus, weil die Kosten der Leistung im Vertrag deutlich sichtbar sind, wohingegen die Kosten bei öffentlicher Produktion verborgen bleiben. Überdies sind Kostenvergleiche möglich.
- Contracting out reduziert die Abhängigkeit von einem einzigen Anbieter (einem öffentlichen Monopol) .
- Contracting out verringert den Staatssektor, sichtbar zumindest an der geringeren Anzahl von Beschäftigten.

Demgegenüber führen die Gegner – vorwiegend mittlere Manager im öffentlichen Dienst und die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes – an Argumenten ins Treffen:

- Contracting out ist teurer, weil bei der Vertragsgestaltung korrupte Praktiken zur Anwendung gelangen, weil der private Sektor hohe Gewinne lukrieren will, weil die freigesetzten öffentlich Bediensteten Kosten verursachen, weil das Managen des Vertrages und seine Überwachung Kosten verursachen und weil die Verträge oft fixe Provisionen vorsehen, wodurch kein Anreiz zu Effizienz besteht.
- Contracting out demoralisiert die öffentlich Bediensteten, beraubt den Staat bestimmter Qualifikationen und schwächt ihn damit langfristig.
- Contracting out vermindert die Flexibilität des Staates in Notsituationen, führt zu einer unerwünschten Abhängigkeit vom Anbieter und macht den Staat bei Streiks oder einem Bankrott des Anbieters verwundbar.
- Contracting out begrenzt die Möglichkeit „economies of scale" zu realisieren.
- Contracting out stärkt private Organisationen, erhöht ihre politische Machtposition und schafft eine Lobby für eine Erhöhung der Staatsausgaben.

- Contracting out führt zu einer Freisetzung von öffentlich Bediensteten.
- Adäquat erstellte Verträge sind zumeist kompliziert, wodurch dem Staat Kontrollmöglichkeiten verloren gehen.

Wenn man diese in vielen Fällen offensichtlich zueinander in Widerspruch stehenden Behauptungen mit den vorliegenden praktischen Erfahrungen konfrontiert, so zeigt sich, daß signifikante Kostenersparnisse und Effizienzgewinne vor allem dort zu erzielen sind, wo Wettbewerbsbedingungen gegeben sind, wo der Staat ein Monopol hat und wo Verträge leicht zu spezifizieren sind. Solche Bedingungen finden sich am häufigsten dort, wo sehr spezifische, technisch anspruchslose Güter oder Dienstleistungen produziert werden. Dazu gehören die Instandhaltung und der Neubau von Straßen und Gebäuden, Dienstleistungen von Wäschereien, Schneeräumung, Müllabfuhr etc. Die Ursachen für die Effizienzgewinne sind nach den vorliegenden Vergleichsstudien vor allem darin zu suchen, daß bei ausgelagerter Produktion die Preise unter Wettbewerbsbedingungen festgesetzt werden, die Leistungserstellung schärfer kontrolliert wird und eine raschere Anpassung an neue Technologien erfolgt (Lacasse 1992). Diese empirische Evidenz läßt sich vor allem aus Ausgliederungserfahrungen im kommunalen Bereich ableiten.

Davon abweichende Resultate gibt es jedoch beim Contracting out auf der Ebene des Zentralstaates. Das zeigt sich sehr deutlich am sogenannten Circular A-76, einem in den USA seit der Eisenhower Administration (1955) existierenden, seit seiner Einführung umstrittenen und daher viel diskutierten Dokument für Effizienzsteigerungen auf Bundesebene (12). Dieses Circular A-76 ist eine verbindliche Anweisung an alle Bundesstellen, die Erstellung von kommerziellen Leistungen zu überprüfen. Die Philosophie dieses Dokuments beruht auf drei Elementen:

- Wettbewerb erhöht die Qualität, die Wirtschaftlichkeit und die Produktivität im öffentlichen Sektor. Kostenvergleiche zwischen der öffentlichen Stelle und einem privaten Anbieter entscheiden darüber, wer eine kommerzielle Leistung erbringen darf. Ein Kostenvergleich zwischen privaten und öffentlichen Leistungsträgern ist verbindlich vorgeschrieben. Das Circular legt ausführlich fest, wie solche Kostenvergleichsstudien zu erfolgen haben.
- Das Circular hält fest, daß hoheitliche Aufgaben weiterhin „in-house" verbleiben.
- Wenn ein Gut oder eine Leistung von einem privaten Anbieter billiger hergestellt werden kann, dann soll der Bund sich aus der Leistungserstellung zurückziehen.

Eine öffentliche Stelle darf nur dann eine Leistung erbringen, wenn eine Leistung von einem Privatunternehmen nicht zufriedenstellend angeboten wird, wenn das öffentliche Interesse es erfordert (Landesverteidigung), wenn es im Interesse zu behandelnder Patienten (Gesundheitsbereich) liegt oder wenn die öffentliche Leistungserbringung billiger ist. Die Kostenvorteile des privaten Anbieters müssen um mindestens zehn Prozent unter den „in-house"-Personalkosten liegen. Aus österreichi-

scher Sicht ist dabei ungewöhnlich, daß der Nachweis durch die öffentliche Hand erbracht werden muß.

Dieses Circular und die für den Zentralstaat sehr restriktiven Bedingungen wurden von Anfang an heftig kritisiert. Ein Großteil der Vorwürfe bezog sich darauf, daß das Verfahren administrativ sehr aufwendig sei und die Kostenvergleiche zu schematisch durchgeführt würden. Vor allem von der Gewerkschaft wurden die Ziele des Programms in Frage gestellt. Das Circular wurde von ihr in erster Linie als Privatisierungsanweisung und nicht als produktivitätssteigerndes Programm verstanden. Weiters befürchtete sie Arbeitsplatzverluste. Ein heftiger Streit zwischen Gewerkschaft und öffentlichen Stellen auf der einen Seite und den offiziellen Stellen – vor allem dem Office of Management and Budget (OMB) – auf der anderen Seite wird auch über die Frage der Kostenerfassung geführt. Erstere empfinden es in diesem Zusammenhang als unfair, daß die sehr arbeitsintensiven Kosten für die Vergleichsstudien, die hohen Transaktionskosten für die Entwicklung eines echten Wettbewerbsprozesses sowie die Vertragskosten nicht berücksichtigt werden. Eine weitere Schwierigkeit liegt in der Abgrenzung kommerzieller von hoheitlichen Aufgaben. Vor allem das OMB versuchte diese Argumente empirisch soweit wie möglich zu entkräften.

Hinsichtlich der Höhe der Einsparungen gibt es sehr unterschiedliche Ergebnisse, die Spannweite reicht von einer 35prozentigen Kostenersparnis bis hin zu Fällen, in denen sich die Kosten sogar erhöht haben. Die Resultate der Kostenvergleiche hängen stark davon ab, welche Methode der Kostenerfassung ihnen zugrundegelegt wurde und wie die Transaktionskosten gemessen wurden. Im Durchschnitt führten die Kostenvergleiche zu Einsparungen von etwa 20 Prozent gegenüber den Kosten kommerzieller Leistungserbringung, bevor der Kostenvergleich durchgeführt wurde. Bemerkenswert ist, daß dieser Durchschnitt unabhängig davon ist, ob eine Leistungserbringung ausgegliedert wurde oder nicht. Das bedeutet, daß der mögliche Konkurrenzdruck ausreicht, um Kosteneinsparungen zu bewirken. Damit liegt die vermutlich größte Bedeutung des Circular A-76 in einer Steigerung des Kostenbewußtseins. Die bisherigen Kostenvergleiche zeigten aber auch, daß in nahezu der Hälfte der Fälle die öffentliche Bereitstellung billiger kommt.

Neben der Kontroverse über die geeignete Methode der Kostenerfassung ergaben sich beträchtliche Probleme bei der Umsetzung einschließlich der Vertragsgestaltung des Circular A-76. Viele der davon betroffenen Beamten leisteten erheblichen Widerstand. Das Circular wurde als komplex und zeitraubend angesehen. Mit der Ankündigung von Kostenvergleichsstudien sank die Arbeitsmoral und die Kündigung vieler qualifizierter Beamter führte zu sinkender Produktivität im öffentlichen Sektor. Solche Studien wurden in den meisten Fällen als arbeitsplatzbedrohend empfunden. Frustrationen der Betroffenen führten häufig zu Verzögerungen bei der Durchführung und damit zu erhöhten Kosten. Das Circular A-76 ist somit ein Musterbeispiel dafür, daß eine Entscheidung über eine Ausgliederung aus dem öffentlichen Sektor mehr als nur

ökonomischer Effizienzüberlegungen bedarf. Die Vernachlässigung von Erfahrungen aus der Organisationsentwicklung erwies sich als kontraproduktiv. Bei Organisationsänderungen ist die aktive Verknüpfung des Leistungskonzeptes mit den Interessen und Perspektiven sowohl der Mitarbeiter als auch der für die Organisation relevanten Umwelt von größter Bedeutung. „Eine Reform, die nicht von Anfang überzeugte Anhänger auch unter den professionellen Mitarbeitern der zu reformierenden Organisationen hat, erscheint so wenig aussichtsreich, daß man sie wohl eher unterlassen ... sollte" (13). Die Diskussion über Verwaltungsreformen hat gezeigt, daß es keine erfolgreiche Organisationsreform ohne Promotoren in den Institutionen selbst gibt. Eine Neuorientierung muß von den Protagonisten zu ihrer eigenen Sache gemacht werden und sie müssen den Prozeß der Reintegration auf die Reformziele hinlenken. Dabei muß berücksichtigt werden, daß Organisationsreformen mit Risiko behaftete Strategien sind, deren Ausgang in hohem Ausmaß ungewiß ist, weil ein Reformziel nicht erzwungen werden kann. Im mangelnden Verständnis für die Unbestimmtheit von Reformprozessen und damit verbunden in der Überschätzung der Bedeutung von geänderten formalen Regeln und Organisationsstrukturen liegt vermutlich ein wesentlicher Grund für die bisher enttäuschenden Ergebnisse bzw. für die Fehlschläge von Reformprozessen im öffentlichen Sektor.

Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, daß das Circular A-76 in seiner gegenwärtigen Form (14) nicht als Effizienzprogramm empfohlen werden kann: „In outcome, its savings are still questionable. The costs of lowered employee morale, potential impact on labour and communities, disruption to services, and problems of implementation have not been sufficiently addressed" (15). Zu ähnlichen Schlußfolgerungen gelangt Asher (1987) hinsichtlich des „competitive tendering" in England. Dabei handelt es sich um ein verpflichtendes Verfahren, an dem sich öffentliche und private Anbieter beteiligen und der kostengünstigere den Zuschlag erhält. Dieses Tender-Verfahren wurde vor allem auf kommunaler Ebene, aber auch im Bereich des Nationalen Gesundheitsdienstes in den achtziger Jahren angewendet und führte zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (16).

Auf Bundesebene wird das Contracting out häufig im Bereich moderner Informationstechnologien angewendet. Diesbezügliche Studien der OECD (17) kommen zu positiven und negativen Ergebnissen. Positiv beurteilt wird die Erhöhung der ökonomischen Effizienz sowie der Zugang zu Expertenwissen. Die Behauptungen über die Kostenersparnisse beruhen allerdings auf wenig abgesicherter empirischer Basis, vielfach handelt es sich um Nutzen, die als Nebenprodukt des Contracting out-Prozesses anfielen (Qualifikationsverbesserungen, rascherer Übergang zu Projektmanagement und Einführung von Kontrollpraktiken durch das Management). Kostenmessungen erwiesen sich oft als Barriere für das Contracting out. Widerstände zur Auslagerung gab es vor allem dort, wo es sich um strategisch wichtige Informationssysteme mit sensiblen Informationen handelte. Zuwenig Berücksichtigung spielten in diesem

Zusammenhang die bereits in Kapitel 3 angesprochenen „dynamischen" Effizienzüberlegungen, die langfristig zu einer Schwächung der Organisation und verstärkten Abhängigkeit von privaten Anbietern führen kann.

Damit die Vorteile des Contracting out im Bereich der Informationstechnologien zur Entfaltung gelangen können, bedarf es einer sorgfältigen Vorbereitung, eines klaren Verständnisses der Rollen und Erwartungen, eines guten Vertrages, eines starken Projektmanagements und einer begleitenden Kontrolle mit Pönalen und Anreizsystemen. Aber selbst dann ist ein erfolgreiches Funktionieren nicht gewährleistet. Bei der Umsetzung spielt auch hier die Motivation der Belegschaft und eine Zusammenarbeit mit dem Vertragspartner eine zentrale Rolle. Nicht alle Fallstudien (18) berichteten über positive Erfahrungen, insbesondere in den Niederlanden und Schweden kam es zu Problemen beim Contracting out. Aber selbst dort, wo einzelne Dienststellen mit unzufriedenstellenden Ergebnissen konfrontiert waren, betonten die Regierungen dieser Länder ihre positive Haltung gegenüber dem Contracting out.

Aus der empirischen Evidenz über das Contracting out läßt sich somit die Schlußfolgerung ableiten, daß es zwar ein beträchtliches Potential für Kostensenkungen gibt, dessen Identifikation und Realisierung allerdings zur Voraussetzung hat, daß die Konzeption des Designs und die Umsetzung nicht unabhängig voneinander zu sehen sind. Die Realisierung reicht damit über rein ökonomische Fragestellungen hinaus, zusätzlich kommen Formen der Unternehmensführung und der Unternehmensorganisation ins Spiel. Die Einbeziehung von Grundsätzen der Organisationsentwicklung und der Arbeitsorganisation sind mindestens ebenso wichtige Voraussetzungen für ein erfolgreiches Contracting out wie die adäquate Vertragsgestaltung und das Vorliegen kompetitiver Märkte.

4.2 Vouchers

Ein anderes Arrangement zur Erbringung einer öffentlichen Leistung besteht darin, einer Person einen nach oben begrenzten Geldbetrag in Form eines nichtübertragbaren Vouchers zur Verfügung zu stellen, der nur für eine ganz bestimmte Leistung in Anspruch genommen werden kann. Dieses Instrument geht in seiner modernen Ausformulierung zurück auf Friedman (1962). Seine historischen Wurzeln reichen allerdings zurück bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts, wo es in Frankreich sogenannte Erziehungsschecks („bons d'ecole") gab. Eine Reihe von ebenfalls älteren Instrumenten, die den Charakteristiken von Vouchers entsprechen, tragen lediglich einen anderen Namen: Studentendarlehen, Wohnkostenzuschüsse im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Zahlungen, „tax expenditures" für Kindererziehung, Lebensmittelkarten etc. Vouchers gibt es in den unterschiedlichsten Formen: einlösbare Coupons, Schecks, Direktzahlungen an den Anbieter einer öffentlichen Leistung

etc. Das wesentlichste Merkmal eines Vouchers besteht darin, den Konsumenten bei der Wahl von Gütern und Dienstleistungen einzuschränken, wohingegen ihm die Auswahl des Anbieters freisteht. Obwohl Vouchers in den verschiedensten Formen anzutreffen und teilweise sehr weit verbreitet sind, gibt es bislang nur wenig dokumentierte Erfahrungen über dieses Instrument.

Die theoretische Literatur (19) über Vouchers bezieht sich vornehmlich auf die unterschiedlichen Mutmaßungen über ihre Effekte. Es sind vor allem zwei Vorteile, die theoretische Überlegungen diesem Instrument nachsagen: Wettbewerb und freie Wahlmöglichkeit. Unter der Voraussetzung, daß auf den Angebotsmärkten Wettbewerb herrscht bzw. möglich ist, führt die Verteilung von Vouchers zu niedrigeren Preisen und /oder höherer Qualität der Leistungen. Dieser relative Preis/Qualitätsvorteil geht allerdings von der restriktiven Annahme aus, daß sich Qualität entweder sehr präzise – etwa an Hand von Normen – definieren läßt oder daß die am Markt angebotenen Qualitäten den Wünschen der Konsumenten entsprechen. Im ersten Fall hängt die Überlegenheit von Voucher-Systemen davon ab, wie hoch die Kontrollkosten sind, die die Einhaltung von Standards sicherstellen. Im zweiten Fall geht es lediglich darum, sicherzustellen, daß Wettbewerb und ein ausreichender Informationsfluß bestehen. Nachfrageseitig gehen Wettbewerbsmärkte davon aus, daß die „Gutscheininhaber" über ausreichende Informationen verfügen, um die bestmögliche Entscheidung treffen zu können. Die Diskussion über Vouchers geht in der Regel von der unrealistischen Annahme aus, daß alle relevanten Informationen für alle frei zugänglich sind. Vom empirischen Gesichtspunkt ist weder die angebotsseitige Annahme (Wettbewerb) noch die nachfrageseitige Annahme (Adäquanz der Information) leicht zu überprüfen.

Vouchers ermöglichen den Wechsel von einem Anbieter zum anderen. Das führt – wiederum Wettbewerb vorausgesetzt – zu einem Druck auf das öffentliche Angebotsmonopol. Das ist der zweite Vorteil, den Vouchers mit sich bringen.

Ein dritter Vorteil liegt darin, daß Vouchers zu Ausgabeneinsparungen führen können. Eine mögliche Quelle dafür ist die Senkung der Stückkosten, die aus dem Übergang zu einer Wettbewerbssituation resultieren kann. Dort, wo eine Leistung schwierig zu messen ist (Erziehung, Gesundheit), erweisen sich Ausgabenkontrollen ebenfalls als schwierig. Weitere Einsparmöglichkeiten bei Vouchers resultieren aus ihrer einfachen administrativen Anwendbarkeit.

Diesen Vorteilen stehen zwei verteilungspolitische Nachteile gegenüber. Der erste besteht darin, daß sich andere Personen die Rente aus den Vouchers zugute machen. So kann beispielsweise der Nutzen einer Wohnungsbeihilfe durch eine Erhöhung der Miete zunichte gemacht werden. Der zweite Nachteil ergibt sich daraus, daß Vouchers – insbesondere im Erziehungs-, Wohn- und Pflegebereich – größere soziale Ungerechtigkeit schaffen können, weil nicht alle Menschen den gleichen Zugang zu Information haben und weil vorwiegend wohlhabendere und gebildetere

Bevölkerungsschichten von den Vorteilen aus der durch die Vouchers entstehenden Wettbewerbssituation profitieren. Das Problem asymmetrischer Information gibt es allerdings auch bei öffentlicher Leistungserstellung; insbesondere im Gesundheitsbereich ermöglicht das „Insider-Wissen" eine ungleiche Inanspruchnahme von Leistungen (z. B. bei Heilkuren).

Wenngleich alle behaupteten Vor- und Nachteile empirisch schwer zu überprüfen sind, so ist es für eine Beurteilung dieses Instruments doch zweckmäßig, die Aufmerksamkeit auf schon langfristig bestehende Voucher-Programme zu lenken. Über zwei Programme – eines im Wohnbereich in den USA (20) und eines im Bereich der Altenbetreuung in Großbritannien (21) – werden die wichtigsten Ergebnisse unter Berücksichtigung der oben dargestellten Vor- und Nachteile präsentiert. Zielgruppe sind in beiden Fällen die Niedrigeinkommensbezieher.

Die Struktur des amerikanischen Wohnungsbeihilfensystems ist einfach: Die Mittel werden jährlich vom Congress (insgesamt für eine Fünfjahresperiode) bewilligt und von den Kommunen verwaltet. Die zur Verfügung gestellten Mittel werden sodann auf jene Bewerber aufgeteilt, deren Mietbelastung am höchsten, deren Einkommen am niedrigsten und deren Wohnqualität am schlechtesten ist. Die Höhe der Beihilfe entspricht der Differenz zwischen den örtlichen Mietkosten eines bestimmten Wohnstandards und dem geforderten Beitrag des Beihilfenempfängers zur Miete (30 Prozent des Einkommens). Befindet die Behörde eine Wohnung als adäquat, dann erhält der Empfänger diese Beihilfe für fünf Jahre, wobei jährlich die Höhe des Einkommens nachgewiesen werden muß. Die Beihilfe muß nicht zur Gänze – mindestens aber zu 10 Prozent – für Wohnungen ausgegeben werden, die Beihilfenempfänger sind auch nicht gezwungen, ihre Wohnungen so zu wählen, daß sie bei oder unter dem Standard liegen. Damit ist mit diesem Programm auch ein bestimmter „Einkommenseffekt" verbunden.

Dieses Wohnungsbeihilfensystem wird von Ryder (1992) als sehr erfolgreich beschrieben. Es ist angebotsorientierten Maßnahmen oder anderen traditionellen Programmen im Wohnbereich in mehrerer Hinsicht überlegen: es erfaßt die angestrebte Zielgruppe – Menschen mit sehr niedrigen Einkommen, schlechten Wohnungsbedingungen und hohen Mieten – sehr gut, und das bei niedrigeren Verwaltungskosten (sie lagen um 50 Prozent niedriger als bei traditonellen Maßnahmen) und höheren Realeinkommenseffekten für die Nutznießer. Die Erhöhung der Wohnungskosten durch die Vermieter war marginal, so daß sich die Angst, die Beihilfen würden in den Taschen der Wohnungsbesitzer landen, als nicht begründet erwies. Die Effektivität des Beihilfenprogramms stieß dort an Grenzen, wo Regulierungen die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Wohnungsmärkte einschränkte. Bezogen auf die Gesamtbevölkerung wirkt dieses Beihilfensystem progressiv.

Der Erfolg des Programmes ist nach Ryder (1992) auf verschiedene Schlüsselfaktoren zurückzuführen:

– Die Beihilfenempfänger haben einen Anreiz, (a) jene Kosten/Qua-

litätskombination zu wählen, die sie für sich am passendsten finden und (b) mit den Wohnungsbesitzern über Preise zu verhandeln. Entscheidend ist dabei, daß die Wohnungssuche und die Preisverhandlung nicht der Bürokratie, sondern dem Beihilfenempfänger selbst übertragen wird.
- Die freie Wahlmöglichkeit des Mieters und die Kontrolle bilden Anreize, die Beihilfe beizubehalten bzw. sogar zu erhöhen.
- Die Beihilfe ist kein verbrieftes Recht – sie wird jährlich erneuert –, daher konnten die Gesamtkosten gut unter Kontrolle gehalten werden.

Das Beihilfensystem für Alte in Pflege(Alters)heimen in Großbritannien wurde 1981 eingeführt. Es ist ein Teil des allgemeinen Einkommensunterstützungssystems und sieht Beihilfen für Alte vor, die Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen hingegen bleibt privaten und freiwilligen Organisationen überlassen. Die Höhe der Zahlungen hängt stark von den Unterbringungskosten in solchen Einrichtungen ab; sie sind nach oben hin begrenzt und wurden immer wieder adaptiert.

Die damit erzielten Resultate sind nicht nur positiv. Die Anbieter reagierten erwartungsgemäß, indem sie sehr rasch ihr Angebot erweiterten und diversifizierten. Ebenso rasch expandierten allerdings die Gesamtkosten. Das kann nach Jackson und Haskings (1992) auf drei Ursachen zurückgeführt werden: Erstens bestand ein Rechtsanspruch auf die Beihilfe; die einzigen Schranken resultierten aus der Zahl der angebotenen Plätze und aus dem Überschreiten einer Einkommensobergrenze. Zweitens kam aufgrund des erhöhten Angebotes und der großen Publizität ein latentes Nachfragepotential zum Vorschein. Drittens schließlich war es politisch unmöglich, die Unterstützung zu reduzieren und sich den Kostensteigerungen und Qualitätsverbesserungen zu widersetzen. Es änderten sich aber auch die Bedürfnisse und Präferenzen der Alten, weil die Beihilfen nur bei Aufenthalten in Pflegeheimen und nicht auch bei Betreuung im familiären Bereich ausbezahlt wurden. Das trug ebenfalls zur Kostenexplosion bei. Die Schwachstellen dieses Voucher-Systems haben dazu geführt, daß das System zur Zeit einer weitreichenden Modifikation unterzogen wird.

Ein Vergleich der beiden Systeme zeigt, daß die meisten von der Theorie an dieses Instrument gestellten Erwartungen eingetreten sind. In beiden Fällen kam es zu einer Wettbewerbsintensivierung unter den Anbietern, der administrative Aufwand war gering. In beiden Fällen wurde das Zielpublikum erreicht, der Lebensstandard der Betroffenen erhöhte sich. Die Nachfrager hatten keine Probleme, die ihren Präferenzen entsprechende Lösung am Markt zu finden. Der große Unterschied lag in der Kostenentwicklung. Die Kostenexplosion in Großbritannien war neben den bereits erwähnten Faktoren auch darauf zurückzuführen, daß sich die Kommunen aufgrund von Budgetengpässen aus der Subvention von Pflegeheimen zurückzogen und auch keine Notwendigkeit mehr dafür sahen. Von größter Bedeutung dürfte aber die Tatsache sein, daß im englischen – im Gegensatz zum amerikanischen – System ein Rechts-

anspruch gegeben war. Vouchers und die damit einhergehenden Marktcharakteristika sind nicht in der Lage, den Programmumfang zu determinieren. Vouchers führen nur dann zu Effizienzsteigerungen, wenn die Ausgabenbeschränkungen extern vorgegeben werden. Im amerikanischen Wohnbeihilfensystem besteht kein Rechtsanspruch, ein extern vorgegebenes Budget schränkt daher die Zahl der Nutznießer ein. Vouchers sind somit kein Ausweg aus den bekannten Schwierigkeiten der Vorhersage und Kontrolle von sozialen Ausgabenprogrammen für neue Rechtsansprüche.

Aufgrund dieser Erfahrungen kann als Schlußfolgerung festgehalten werden, daß Vouchers zu einer raschen Anpassung des Angebots führen. Die Präferenzen der Konsumenten und die angebotenen Leistungen stimmen gut überein. Die Kosten der Administration liegen unter denen vergleichbarer Instrumente. In beiden Fällen entwickelten sich kompetitive Märkte mit leichtem Zugang, waren Beihilfenempfänger und Nutznießer identisch und die Information verständlich und leicht zugänglich. Die Kostenexplosion im englischen Fall kann nur insoweit den Vouchers zugeschrieben werden, als eine latente Nachfrage zum Vorschein kam. Damit zeigen sich auch die Grenzen der Vouchers, sie können nicht die Vorhersageunsicherheiten der Inanspruchnahme von Ausgabenprogrammen mit Rechtsansprüchen wettmachen. Die vermuteten verteilungspolitischen Nachteile konnten in beiden Fällen nicht nachgewiesen werden. Diese spielen vor allem im Schulwesen eine Rolle, wo den „myths of choice", die mit den Vouchern einhergehen, mit großer Reserviertheit entgegengetreten wird (22). Education Vouchers (Bildungsschecks) werden zwar seit langem auf theoretischer Ebene diskutiert und von Politikern gefordert (23), Erfahrungen über Experimente liegen aber keine vor (24).

4.3 Marktähnliche Anreizmechanismen, Handel mit Verfügungsrechten

Die bisherigen Beispiele betrafen unterschiedliche Arrangements der Erstellung öffentlicher Leistungen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von marktähnlichen Anreizmechanismen, die das Ziel haben, eine ganze Branche effizienzorientierter zu organisieren. Ein Beispiel dafür ist das Gesundheitswesen. Dabei kommen verschiedenste Techniken zur Anwendung: Praktiken aus Privatunternehmen (profit- und cost-centers, Stärkung der Managementverantwortlichkeit, Budgetautonomie) sollen zusammen mit anderen Maßnahmen (Einführung von Wettbewerb und Spezialisierung zwischen verschiedenen Institutionen, Entwicklung von Beurteilungsindikatoren (z. B. Wartezeit in Spitälern), Schaffung von budgetären Anreizen etc.) eine Marktsituation schaffen. Die Wirkung von Marktanreizen im Gesundheitswesen ist ein zentrales Thema der Gesundheitsökonomie und wird dort intensiv diskutiert. Es würde den Rahmen der Arbeit sprengen, wenn hier ausführlicher auf Beispiele solcher Strategien eingegangen würde. Von der Einführung marktähnlicher

Elemente im Gesundheitswesen erhofft man sich eine bessere Kostenkontrolle sowie mehr Flexibilität und eine bessere Anpassungsfähigkeit des Systems. Fallstudien aus dem Spitalsbereich (25) deuten darauf hin, daß die Einführung marktähnlicher Elemente mittel- bis langfristig zwar zur Effizienzsteigerung und zu einer rascheren Anpassung an Bedürfnisse und Technologien beitragen kann, aber für eine wirksame Ausgabenkontrolle bei weitem nicht ausreicht. Bei dieser Einschätzung ist zu berücksichtigen, daß dort, wo Entscheidungen über den Ressourceneinsatz nicht unter Marktbedingungen gefällt werden, die Effekte nur schwer vorhergesagt werden können. Im Gesundheitswesen verstärkt sich dieser Effekt noch, weil keine Output- und Preisindikatoren existieren. Eine fundiertere Beurteilung wird daher erst möglich sein, wenn Erfahrungen mit marktähnlichen Elementen über längere Zeiträume vorliegen.

Ein neueres Instrument, das auf theoretischer Ebene ebenfalls schon seit geraumer Zeit diskutiert wird, ist die Einführung von Verfügungsrechten. Praktische Anwendung findet dieses Instrument seit Beginn der achtziger Jahre im Bereich der Fischerei insbesondere in Irland, Kanada, Neuseeland und Australien (26) sowie im Umweltschutzbereich seit Ende der siebziger Jahre vorwiegend in den USA. Durch die Einführung von individuellen, handelbaren Fischquoten konnten die größten Probleme in der Fischerei gelöst werden: Die hohen Subventionen gingen zurück, die Anreize zu Überinvestition und Überkapazitäten sanken und die Einkommen der Fischer stiegen. Entscheidend für den Erfolg waren die schrittweise Einführung und geeignete Kontrollmechanismen. Die Entwicklung des Konzeptdesigns und die Umsetzung erwiesen sich als sehr zeitintensiv, waren aber von großer Bedeutung. Dieses Instrument läßt sich jedoch keineswegs generell anwenden – etwa dann nicht, wenn kein Markt entsteht, auf dem die Verfügungsrechte gehandelt werden können. Das bestätigen auch die amerikanischen Erfahrungen, wo handelbare Verfügungsrechte vorwiegend zur Beseitigung von Luftverschmutzung Anwendung finden. Wenig untersucht sind die verteilungspolitischen Konsequenzen dieses Instruments.

5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die gegenwärtig weltweit geführte Diskussion um eine Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat hat deutlich gemacht, daß der Eigentumsfrage nicht jene entscheidende Rolle zukommt, die ihr von vielen Privatisierungsbefürwortern gerne zugeschrieben wird. Die immer wieder erwähnten Effizienzvorteile privater Produktion lassen sich weder aus der Theorie schlüssig nachweisen, noch geben die zahlreichen ausländischen Beispiele Anlaß zu überzogenem Optimismus. Die einzelnen Ergebnisse sind nicht verallgemeinerbar, das gilt sowohl für Privatisierungen im engeren Sinne als auch für eine Reihe anderer möglicher Arrangements für die Erstellung öffentlicher Leistungen. Ein we-

sentlich bedeutsamerer verhaltenslenkender Faktor als die Eigentumsform sind die Wettbewerbsbedingungen auf den jeweiligen Marktsegmenten sowie die zugrundeliegenden Kontrollmechanismen.

Die internationalen Erfahrungen mit unterschiedlichen Arrangements der Leistungserstellung haben weitere Aspekte sehr deutlich hervorgekehrt, die in der Diskussion bisher bestenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Werden marktähnliche Mechanismen in den öffentlichen Sektor integriert, so wird in der Regel nur die organisatorische Grundstruktur – die Prinzipien des organisatorischen Designs – vorgegeben. Eine erfolgreiche Reorganisation setzt voraus, daß bereits bei der Festlegung der organisatorischen Grundstruktur die konkrete Umsetzung mitgedacht werden muß. Zu diesem Zweck ist es unentbehrlich, Erfahrungen aus der Organisationsentwicklung, insbesondere die Miteinbeziehung der Betroffenen, anzuwenden und nach der geeigneten Form der Arbeitsorganisation zu suchen. Die Vernachlässigung des Implementationsprozesses sowie das mangelnde Verständnis für die Unbestimmtheit von Reformprozessen trugen bisher maßgeblich zu den mageren Erfolgen von Reformprozessen in der öffentlichen Verwaltung bei.

Welche Strategien lassen sich aus diesen Erkenntnissen für eine notwendige kostenwirksame Steigerung der Produktivität im öffentlichen Sektor (27) ableiten?

Wenn sowohl bei öffentlicher als auch bei privater Produktion Ineffizienzen auftreten, dann besteht die Lösung darin, die Verbesserungsmöglichkeiten im jeweiligen Bereich aufzuspüren und das vorhandene Potential für Kostensenkungen und Budgeteinsparungen auszuschöpfen. Das würde voraussetzen, daß zur Steigerung des Kostenbewußtseins neue Anreizmuster im öffentlichen Sektor zur Anwendung gelangen. Vorschläge dazu liegen seit Jahren vor (28).

Dieser Weg schränkt die Anwendung privatwirtschaftlicher Lösungsansätze stark ein. Diese Einschränkung ist – wie die Ausführungen gezeigt haben – berechtigt, soll jedoch nicht bedeuten, daß auf bestimmte Instrumente (z. B. das Contracting out) gänzlich verzichtet werden soll. Sie haben vor allem dort ihre Berechtigung, wo sich aufgrund empirischer Erfahrungen die Realisierung von Kostenvorteilen nachweisen läßt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Schaffung von organisatorischen Rahmenbedingungen durch Gesetze oder Verordnungen allein nicht ausreicht, wenn nicht komplementär dazu Anreizsysteme auf der Mikroebene (wie z. B. leistungsorientierte Entlohnung, Schaffung von „profit-center"-ähnlichen Organisationseinheiten, „Quality Circles" etc.) geschaffen werden. Weiters muß gewährleistet sein, daß Reorganisationen nicht gegen den Willen der Betroffenen durchgeführt werden. Es ergeben sich somit eine Reihe von Schnittstellen zum erstskizzierten Weg. Entscheidend für Kosteneinsparungen bei der öffentlichen Hand ist auch, welches Schicksal die bisher mit der Leistungserstellung betrauten öffentlich Bediensteten erleiden. Die Entstehung von „Leerkosten" bzw. die Aufstockung von Planstellen in anderen Bereichen (29) ist jedenfalls zu vermeiden. Langfristig nachteilig in diesem Zusammen-

hang ist es, daß der öffentlichen Hand eher die niedrig qualifizierten Arbeitskräfte verbleiben. Das ist ein Aspekt der „dynamischen" Effizienz, der in der herkömmlichen Effizienzmessung keine Berücksichtigung fand. Wenn diese Regeln eingehalten werden und darauf Bedacht genommen wird, daß sich ausländische Erfahrungen nicht ohne weiters auf österreichische Verhältnisse umlegen lassen, dann bestehen berechtigte Hoffnungen, daß sich mit der Einführung von marktähnlichen Steuerungselementen Produktivitätssteigerungen im öffentlichen Sektor erzielen lassen.

Anmerkungen

(1) Stiglitz (1989).
(2) Vgl. dazu auch Niskanen (1992) 222: „Many services of modern governments are the contemporary equivalent of bread and circuses, both of which are supplied by the private sector in quite adequate amounts."
(3) Darauf wies F. Schneider in seinem Vortrag über Budgetausgliederungen am Hochschulkurs aus Finanzwissenschaft in Innnsbruck/Vill (1993) hin.
(4) Vgl. dazu z. B. Pommerehne (1990).
(5) Nowotny (1979).
(6) So z. B. Vickers und Yarrow (1988).
(7) Pommerehne (1990) 28.
(8) Badelt (1987) hat die Einführung marktlicher Elemente im öffentlichen Sektor als „innere Privatisierung" bezeichnet.
(9) Um festzustellen, in welchem Ausmaß das tatsächlich der Fall ist, führt die OECD zur Zeit eine Reihe von Fallstudien durch. Initiiert wurden diese Untersuchungen vom Public Management Committee der OECD im Juni 1990. Der Endbericht war ursprünglich für das Frühjahr 1993 vorgesehen, liegt aber noch nicht vor. Für die Zielsetzungen der Studien vgl. Lacasse (1992).
(10) Die Leistungserstellung durch den Markt bzw. den Staat wird hier bewußt weggelassen.
(11) Vgl. dazu die umfangreiche Zusammenstellung bei Savas (1987).
(12) Vgl. dazu Dudley (1991).
(13) Scharpf (1986) 47.
(14) Eine Revision des Circular A-76 ist zur Zeit im Gange.
(15) Dudley (1991).
(16) EIRR 233 (1993).
(17) OECD (1992).
(18) In die Fallstudien der OECD (1992) waren folgende Länder miteinbezogen: Australien, Kanada, Dänemark, USA, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Niederlande, Großbritannien, Schweden.
(19) Die Literatur bezieht sich hauptsächlich auf den Erziehungsbereich. Vgl. dazu Lacasse (1992).
(20) Ryder (1992).
(21) Jackson, Haskings (1992).
(22) Vgl. dazu z. B. Chubb, Moe (1990); Glastris, Toch (1989); Liebermann (1989).
(23) Die Forderung nach dem Bildungsscheck wird in Österreich gelegentlich von der ÖVP erhoben.
(24) Im Bundesstaat Wisconsin wurde zwar ein Gesetz beschlossen, das Vouchers für 1000 Kinder aus ärmeren Haushalten zur freien Auswahl einer privaten Schule ermöglichen sollte, aufgrund von Widerständen konnte das Gesetz bisher nicht vollzogen werden; siehe Utt (1991).
(25) Fixari et. al. (1993).
(26) Lacasse et. al. (1992).

(27) Zur Produktivitätsentwicklung im öffentlichen Sektor vgl. Kratena (1992).
(28) Vgl. dazu beispielsweise Mitschke (1990).
(29) In Österreich gibt es Negativbeispiele dieser Art, die bei der Verländerung der Wohnbauförderung oder bei der Ausgliederung des Öko-Fonds zu beobachten waren. Eine ähnliche Gefahr droht nach Ablauf des Kontrahierungszwanges auch bei der Bundesimmobiliengesellschaft.

Literatur

Asher, Kate, The Politics of Privatisation: Contracting out Public Services (New York 1987).
Badelt, Christoph, Marktanreize im öffentlichen Sektor (Wien 1987).
Chubb, J. E.; Moe, T. M., Politics, Markets, and America's Schools, (The Brookings Institution, Washington D. C. 1990).
Dudley, L. S., The United States Experience with Contracting out under Circular A-76, in: Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanisms Series Nr. 2 (Paris 1991).
European Industrial Relations Review 233 (1993), Public Sector Industrial Relations in the 1990s.
Fixari, D.; Moisdon, J. C.; Tonneau, D., Market Emulation in Hospitals, in: Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanism Series Nr. 7 (Paris 1993).
Friedman, Milton, Capitalism and Freedom (Chicago 1962).
Glastris, P.; Toch, T.; et al., The uncertain benefits of school choice, in: U. S. News & World Report, Nov. 6, 1989.
Heertje, Arnold; Stiglitz, Joseph E. (Hrsg.), The Economic Role of the State (Oxford 1989).
Jackson, D.; Haskings, R., Vouchers in the Funding of Residential Care, in: Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanism Series Nr. 4 (Paris 1992).
Kratena, Kurt, Öffentlicher Sektor im internationalen Vergleich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 18/3 (1992).
Lacasse, Francois, Property Rights Modifications in Fisheries, in: Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanism Series Nr. 3 (Paris 1992).
Lacasse, Francois, The Programme of Studies on Market-Type Mechanisms: Issues and Strategy, in: Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanisms Series Nr. 1 (Paris 1992).
Lacasse, Francois, Vouchers: Issues and Experiences, in: Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanism Series Nr. 4 (Paris 1992).
Liebermann, M., Privatization and Educational Choice (New York 1989).
Mitschke, Joachim, Wirtschaftliches Staatsmanagement: Anmerkungen zur Organisation, Rechnungslegung und Wirtschaftskontrolle staatlicher Einrichtungen (Baden-Baden 1990).
Niskanen, William A., Bureaucracy and Representative Government (Chicago/New York 1971).
Niskanen, William A., Guidelines for Delineating the Private and the Government Sector, in: Siebert, H. (ed), Privatization. Symposium in Honor of Herbert Giersch (Tübingen 1992).
Nowotny, Ewald, Zur „Machtlosigkeit" der Wirtschaftswissenschaft, in: Laski, K.; Matzner, E.; Nowotny, E. (Hrsg.), Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie, Festschrift für K. W. Rothschild und J. Steindl (Berlin, Heidelberg 1979).
OECD, Complex Contracting out for Information Technology, in: Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanisms Series Nr. 5 (Paris 1992).
Pommerehne, Werner W., Genügt bloßes Reprivatisieren?, in: Aufderheide, D. (Hrsg)., Deregulierung und Privatisierung (Stuttgart, Berlin, Köln 1990).
Ryder, Kenneth F. jr., U. S. Housing Vouchers: A Country Report, in: Public Management Occasional Papers, Market-Type Mechanisms Series Nr. 4 (Paris 1992).
Savas, E. S., Privatization–The Key to Better Government (New Jersey 1987).

Scharpf, Fritz W., Grenzen der institutionellen Reform (= Diskussionspapier des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, IIM/LMP 86-5, Berlin 1986).
Scheele, Ulrich, Privatisierung und Infrastruktur: Möglichkeiten und Alternativen, herausgegeben von der Hans-Böckler-Stiftung (Köln 1993).
Schneider, Friedrich; Bartel, Rainer, Gemeinwirtschaft versus Privatwirtschaft–Ein Effizienzvergleich (Wien 1989).
Utt, Ronald D., Privatization in the United States, in: Ott, Attiat F.; Hartley, Keith (eds.), Privatization and Economic Efficiency (Ipswich 1991).
Vickers, J.; Yarrow, G., Privatization – An Economic Analysis (London 1988).
Wolf, Charles jr., Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives (Cambridge/Massachusetts 1988).