

Richard Sturn

Die Abgrenzung von privatem und öffentlichem Sektor aus ökonomischer Sicht

- I. Einleitung: Die Dichotomie, die keine ist
- II. Evolution privat vs öffentlich: Dichotomie und wechselseitige Durchdringung
- III. Öffentliche und private Güter
- IV. Öffentliche Aufgaben und implizite Kollektiventscheidungen
- V. Rückblick und Fazit: Marktökonomie und öffentliche Wirtschaft

I. Einleitung: Die Dichotomie, die keine ist

Der private und der öffentliche Sektor werden vielfach (auch in der Ökonomik) als dichotom gesehen. Dazu tritt in vielen (wenn auch nicht allen!) Betrachtungen eine Art Antinomie der Funktionsprinzipien. Dass private Akteure in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingebunden sind, deutet ebenso eine Relativierung dieser Dichotomie an wie jene Umstände, in denen der öffentliche Sektor zum Instrument für private oder anderweitig partikuläre Zwecke wird. Die Dichotomie bzw scharfe Unterscheidung von öffentlich und privat ist deswegen nicht falsch, sondern, wie zu zeigen sein wird, *pragmatisch notwendig*. Aber es ist ebenso notwendig, sich den Herausforderungen jenes mehrdimensionalen Spektrums von Problemen und institutionellen „Lösungen“ und jener vielfältigen Formen des Changierens in Grenzbereichen zu stellen, die sich gleichsam im Schatten der Dichotomie auftun. Damit verbundene Bruchstellen stellen nicht zuletzt *mögliche Bruchstellen von Staatlichkeit in der schon einige Zeit andauernden Welle von „Privatisierung“ und „Ökonomisierung“* dar. Ich hoffe, in diesem Beitrag zu zeigen, dass die Nutzung ökonomisch-theoretischer Konzepte zur Abgrenzung von öffentlich und privat (und zur Relativierung dieser Abgrenzung) zu einer präziseren Diskussion dieser Probleme beitragen kann. Denn die ökonomischen Konzepte zur Explikation dieser Abgrenzung zeichnen sich durch vier Vorzüge aus:

1. Sie bieten eine strikt an sozio-ökonomischen Funktionen/Problemlösungen anknüpfende Abgrenzung, die man sonst in dieser Klarheit nicht findet.
2. Sie bieten dabei zusätzlich den funktionalen Hintergrund der von Miloš Vec in seinem historischen Beitrag zu Band 1 von „Öffentliche Aufgaben, private Akteure“ betonten Einsicht, dass die Abgrenzung

nicht hermetisch und die Dichotomie nicht strikt sein kann, weil Mischformen im Hinblick auf Probleme wie auch institutionelle Lösungen unvermeidlich sind.

3. Es werden analytische Grundlagen für die Diskussion *pathologischer Formen wechselseitiger Durchdringung von Staats- und Privatsektor* bereitgestellt (zB private Einflussaktivitäten auf den öffentlichen Bereich), wie sie von Thomas Hobbes bis Carl Schmitt auch andere Disziplinen beschäftigt haben.
4. Es werden aber auch analytische Grundlagen zur Erörterung *gesamtgemeinschaftlich vorteilhafter Formen innovativer Spillovers* vom einen in den anderen Bereich geschaffen.

So gesehen mag die Ökonomik als Königsdisziplin für die Analyse der Beziehung von öffentlich und privat erscheinen. In gewisser Weise ist sie dies auch. Allerdings konnte sie ihre Vorzüge in den letzten Jahrzehnten nur in einer sehr einseitigen Weise ausspielen¹⁾. Denn der ökonomische Ansatz birgt auch Fallstricke, die am besten durch Kombination mit ergänzenden Überlegungen vermieden werden, die teils aus anderen Disziplinen wie dem Staatsrecht oder der politischen Theorie und Schumpeterianischer Evolutionsökonomik, teils aus vernachlässigten Traditionen der Finanzwissenschaft stammen. Dies ist auch nicht weiter verwunderlich, handelt es sich beim Verhältnis von öffentlich und privat doch um jenes grundlegende Spannungsverhältnis, dessen Verarbeitung für Stabilität und Dynamik moderner Gesellschaften entscheidend ist.

So gesehen ist der Beitrag der Ökonomik zum Thema besonders nützlich, wenn er ergänzt wird durch a) historisch-evolutorische Perspektiven und b) eine Relativierung der Dichotomie durch eine intersektorale Perspektive, welche Schnittstellen zwischen den Sektoren und intersektorale „Diffusionsprozesse“ von sektorspezifischen Funktionslogiken in den Blick nimmt. Die Kombination dieser Betrachtungen zeigt zweierlei: (1) Trotz der Dichotomie/Antinomie existieren Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen „Subsystemen“, zu deren Ausgestaltung die Ökonomik einiges beitragen kann. (2) Es werden prekäre Tendenzen der Ausbreitung von Funktionslogiken über ihren angestammten Bereich hinaus verständlich, deren Analyse eines multidisziplinären Ansatzes bedarf: Diese Tendenzen „wechselseitiger Durchdringung“ sind oft asymmetrisch, ab einem gewissen Punkt problematisch und historisch kontingent: Die dominante Richtung kann sich in der langen Frist umkehren. Es gilt also, nicht nur gemäß einer funktionsbezogenen Analyse *jene Probleme in den Blick zu nehmen, die entweder durch eine Hegemonie eines Bereiches über seine angestammten Funktionen hinaus oder aber durch mangelhafte Erfüllung der Funktionen im angestammten Bereich entstehen, sondern auch Probleme überschießender Eigendynamiken in asymmetrischen Prozessen wechselseitiger Durchdringung der Sektoren*. Dies manifestiert sich zum Beispiel darin, dass private Akteure

1) In seinen Beiträgen zu James M. Buchanan und Richard Musgrave, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, MA: MIT Press 1999, erörtert Musgrave Hintergründe für diese Schiefelage. Vgl auch Sekera, *The Public Economy in Crisis. A Call for a New Public Economics*. Berlin: Springer International 2016.

auf problematische Art und Weise im öffentlichen Bereich tätig sind, wie in den Beiträgen von Iris Eisenberger und Gebhard Kirchgässner im erwähnten Bd 1 ausgeführt wird.

Um hierfür ein Sensorium zu entwickeln, ist ein historischer Blick auf die Entwicklung unerlässlich (Abschnitt 2): Die Dichotomie/Antinomie von privat und öffentlich sowie die entsprechenden Funktionsbereiche der modernen Gesellschaft entwickelte sich in einem Prozess asymmetrischer und diskontinuierlicher Koevolution. Wenn man die Dichotomie, ihre historischen Wechselfälle und aktuelle Probleme moderner Staatlichkeit als Bezugspunkt nimmt, drängen sich drei Fragen auf. Diese lauten:

- (1) Wie sind die Unterschiede und Übergangsbereiche zwischen (a) modernem Staat, (b) dem öffentlichen Sektor iwS und (c) anderen Formen der Nicht-Markt-Governance bzw nichtmarktförmiger Institutionen – auch in den jeweiligen Beziehungen zum Privatsektor – zu charakterisieren?
- (2) Welches ist der wechselseitige Bedingungs- und Zusammenhang zwischen der Dynamik der privat-dezentralen Marktwirtschaft und der Entwicklung eines öffentlichen Sektors, der (scheinbar paradoxerweise und heute oft wenig verstanden) *privat-individualistischen Ansprüchen gerade dann und nur dann genügt, wenn er genuin öffentlich ist?*
- (3) Worin sind die Problem- und Spannungszonen begründet, welche Tendenzen der wechselseitigen Durchdringung von privatem und öffentlichem Sektor zur Herausforderung machen?

Im Zusammenhang mit der Beantwortung dieser drei Fragen ist die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern, welche in der Ökonomik entwickelt wurde, unverzichtbar (Abschnitt 3). Denn diese Unterscheidung ermöglicht die Eingrenzung *privater Bereiche, bezüglich derer Kollektiventscheidungen „unnötig“ die individuelle Freiheit kompromittieren, und öffentlicher Bereiche, in denen „Privatisierung“ den kollektiven Charakter nicht aufhebt, aber dennoch insofern iS mancher Akteure „effektiv“ sein kann, als sie offenen Zugang zu Leistungen durch privilegierten Zugang ersetzt* (Abschnitt 4). Dabei ist der weitgespannte Bereich der „Kollektiventscheidungen“ wie folgt umgrenzt: Er umfasst all jene Entscheidungen, deren Ergebnisse *faktisch nicht individualisierbar* sind, sodass alle mit einer bestimmten Entscheidung „leben müssen“, wobei freilich die Folgen und insbesondere auch deren subjektive Bewertung individuell unterschiedlich sein können. Dies ist eben bei sog „reinen öffentlichen Gütern“ der Fall

Eine aktuell interessierende Frage in diesem Zusammenhang kann wie folgt umschrieben werden: Wie kann man verhindern, dass Mischformen ins Kraut schießen, welche den Kernbereich öffentlicher Aufgaben kompromittieren? Entscheidend ist dabei die korrekte Beantwortung der Frage: Welches sind Kriterien für „gute Performance“? Und: Welche Mechanismen gibt es, die Qualität der Performance positiv zu beeinflussen? In diesem Zusammenhang ist in manchen Fällen der Heranziehung Privater im Rahmen öffentlicher Leistungen ganz offenbar das Verständnis dafür abhandengekommen, worin der Kern der gewünschten Performance besteht und wer daher der/die Dritten sind, deren Inter-

essen letztlich für die Qualität der Performance maßgebend sind. Handelt es sich um ein reines öffentliches Gut bzw die Durchsetzung von Normen oder Qualitätsstandards (was als öffentliches Gut höherer Ordnung verstanden werden kann) oder handelt es sich um ein Mischgut oder ein öffentlich bereitgestelltes privates Gut? Je nach Beantwortung dieser Frage wird der Kreis *von einem konkreten Tätigwerden des Privaten betroffenen Dritten mehr oder weniger groß sein* – und es werden je verschiedene Formen von Interessenskonflikten, von Leistungskontrolle, Leistungsanreizen und accountability zweckmäßig sein. Colin Crouchs Beispiel² der im Vereinigten Königreich öffentlich beauftragten privaten Eintreibung offener Unterhaltsverpflichtungen von säumigen Elternteilen (meistens Vätern) kann hier als Beispiel dienen: Aus öffentlicher Sicht muss wohl die gleichmäßige Durchsetzung der entsprechenden Norm im Vordergrund stehen. Eine prozentuelle Erfolgsprämie mag ein wirksamer Anreiz zur Maximierung der einkassierten Summe sein. Wie sich jedoch herausstellte, wird dem Ziel der gleichmäßigen Normdurchsetzung nicht unbedingt am besten gedient, wenn die einkassierte Summe maximiert wird, denn die privaten Eintreiber konzentrieren sich auf jene Väter, die ohnedies zahlen (aber zu wenig), weil bei ihnen mit demselben Aufwand mehr Geld lukriert werden kann als bei jenen, die überhaupt nicht zahlen. Solche Beispiele legen es nahe, dass „scharfe Abgrenzungen“ zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich eine pragmatische Funktion haben. Abschnitt 5 blendet daher auf die markante Abgrenzung zwischen Marktökonomie und Staatswirtschaft zurück, anhand derer die deutsche Staatswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft von Lorenz von Stein bis Adolph Wagner derartige Probleme adressierte.

II. Evolution privat vs öffentlich: Dichotomie und wechselseitige Durchdringung

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.

Joseph A Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy* 1942, S 197.

Die Unterscheidung zwischen privat und öffentlich reicht auf klassische Traditionen in der abendländischen Geschichte zurück, man denke an die griechische Unterscheidung zwischen Polis und Oikos oder die römische Gegenüberstellung von *privatus* und *publicus*³). Im Hinblick auf letztere deuten indes schon begriffsgeschichtliche Verschiebungen im Übergang von der Republik zum Prinzipat die Komplexität des Themas an. Der europäischen Moderne

2) Vgl Colin Crouch, *Postdemokratie*. Frankfurt: Suhrkamp 2008, S 111f.

3) Vgl auch: Morton J. Horwitz, *The History of the Public/Private Distinction*. In: *University of Pennsylvania Law Review*. Band 130, Nr 6, Juni 1983, S 1423–1428.

ging indes die Epoche des Feudalismus voraus, in welcher eine entsprechende Dichotomie weniger ausgeprägt war. Der entwicklungsgeschichtlich für die Moderne bedeutende Dualismus zwischen kirchlicher und weltlicher Macht im Mittelalter nach dem Investiturstreit kann wohl nicht (oder allenfalls in einer recht speziellen Rekonstruktion) in diese Richtung interpretiert werden. In Joseph Schumpeters Eingangszitat wie auch in seiner gesamten (an Rudolf Goldscheid anschließenden) Finanzsoziologie dient jedenfalls ein derartiger Zustand *wenig prägnanter Unterscheidung von öffentlich und privat als historischer Referenzpunkt*: Bei Schumpeter wird ausdrücklich auf einen Zustand Bezug genommen, in dem die *Unterscheidung zwischen der persona publica des Landesfürsten und seiner persona privata weder begrifflich-analytisch noch faktisch vollzogen war*⁴). Die Wirtschaft eines solchen Landesherrn war noch keine öffentliche Wirtschaft, aber eben auch keine modern-privateigentumsrechtlich verfasste Privatwirtschaft. Im Kontrast hierzu arbeitet Joseph Schumpeter in den um das Eingangszitat gruppierten Passagen die spezifische Schärfe der sektoralen Abgrenzung von öffentlich und privat in der europäischen Moderne heraus. Diese manifestiert sich in soziologisch unterschiedlichen Handlungstypen und Handlungsorientierungen, die den öffentlichen und den privaten Sektor bevölkern. Gewiss gab und gibt es im Hinblick auf diese soziologische Ausdifferenzierung von Handlungstypen auch mancherlei Diskussionen. Sie entspannen sich etwa anhand der Frage, inwiefern der Wirtschaftsbürger im Sinn des Bourgeois auch politischer Bürger im Sinn des Citoyens ist, sein kann, sein soll oder (im Sinne der langfristigen Stabilität des Systems) sein müsste. Schumpeter betont jedoch wohl zu Recht, dass die „private“ Freiheit etwa iS Benjamin Constants (vor allem als individualrechtlich verbriefte Erwerbsfreiheit im Bereich ökonomischer Transaktionen) für die privatwirtschaftlich getriebene Entwicklung eine Schlüsselrolle einnimmt. Die eigentums- und vertragsrechtlichen Regeln und Institutionen des Privatsektors (Sicherung eines ausreichenden Maßes an wirtschaftlicher Freiheit als non-interference/Nichteinmischung) und sich daran knüpfende Handlungstypen sind in Hinblick auf die Dynamik des modernen Kapitalismus eine notwendige Voraussetzung.

Es sind in diesem Zusammenhang zwei Phasen zu unterscheiden. In der dem Hochkapitalismus vorausgehenden Phase der Koevolution der modernen institutionellen Ordnung war der Übergang von einem Herrschaftsgefüge, das Hegel zufolge⁵ ein „Aggregat von Privilegien“ darstellte, zu einem genuin öffentlichen Sektor ein entscheidender transformativer Einfluss. Dies kann man im

4) Joseph Schumpeter, Die Krise des Steuerstaats. In: Rudolf Goldscheid/ders., *Die Finanzkrise des Steuerstaats*, herausgegeben von Rudolf Hickel. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1976, S 329–379. Vgl im Weiteren auch Richard Sturm und Rudolf Dujmovits, Schumpeter und der Steuerstaat, in: *Fiskus – Verfassung – Freiheit: Politisches Denken der öffentlichen Finanzen von Hobbes bis heute*, herausgegeben von Sebastian Huhnholz. Baden/Baden 2018. Josef Isensee, Steuerstaat als Staatsform. In: *Hamburg – Deutschland – Europa*, herausgegeben von Rolf Stödter und Werner Thieme. Tübingen: Mohr 1977, S 414ff und Albert Schäffle, *Die Steuern*, Bd 1. Leipzig: C.L. Hirschfeld 1895, S 74ff.

5) Vgl Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*. Berlin: Duncker & Humblot 1848, S 534.

fiskalischen Bereich an der Einnahmen- wie der Ausgabenseite festmachen, deren Rationalisierung bzw zunehmende Ausrichtung auf „echte“ öffentliche Aufgaben jenseits von dynastischen Interessen und anderen Partikularinteressen zu diagnostizieren ist. Die Rationalisierung des öffentlichen Sektors erfordert ein gewisses Maß an Entkoppelung der staatlichen Souveränität von starren Formen herrschaftlicher Privilegien, damit eine ausreichende Offenheit für die Dynamik des privaten Sektors entsteht.

In der von der „commercial society“ vorbereiteten industriellen Revolution (dem „Weltalter des Erwerbs und Verkehrs“, um mit Jacob Burckhardt zu sprechen) wurde der kapitalistische Privatsektor der wesentliche Bestimmungsfaktor der sozioökonomischen Dynamik. Der Staat wurde zunehmend von Steuerbemessungsgrundlagen abhängig, die ohne die Dynamik des industriellen Sektors nie in diesem Ausmaß entstehen hätten können – was nicht ohne Einfluss auf die Ausrichtung der leistungsstaatlichen Aktivitäten blieb, gespiegelt in der Popularität des Äquivalenzprinzips der Besteuerung bzw der fiskalischen Assekuranztheorie. Darüber hinaus trat die Frage nach den Mechanismen politischer Legitimation in Bezug auf Gemeinschaftszwecke und deren öffentliche Finanzierung mehr und mehr in den Vordergrund. Diese bezieht sich namentlich auf spezifisch öffentliche Güter als Bereich der leistungsstaatlichen Bereitstellung. Zentrale Elemente sind weiterhin (quasi-)konstitutionelle Rahmenbedingungen der Besteuerung (man denke an die seit Adam Smith propagierten Steuerprinzipien)⁶⁾ und ein erhöhter Stellenwert expliziter kollektiver Entscheidungen, die zunehmend von demokratieaffinen Idealen geprägt sind. Struktur und Umfang öffentlicher Einnahmen und Ausgaben gelten am Ende dieses Prozesses dann als effizient und legitim, wenn sie im Wege demokratischer Kollektiventscheidung zustimmungsfähig sind und konstitutionell-ordnungspolitischen Rahmenbedingungen genügen, die ihrerseits wieder auf Prinzipien der Arbeits- bzw Funktionsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor rekurrieren. Der Staat wird gleichsam eine Maschinerie zur Bereitstellung von Kollektivgütern und -leistungen, welche „die Privaten“ wünschen, aber selbst nicht im Wege privat-dezentraler Entscheidungen herbeischaffen können. Von Lorenz von Stein bis Adolph Wagner und darüber hinaus denkt man gerade in Deutschland dabei eher an eine gleichsam in demokratischem Geist vorwärtsschreitende Monarchie, wohingegen die „reine Demokratie“ allenfalls ein Leitmotiv für die ferne Zukunft ist. Dessen ungeachtet gehört seit Adam Smith die vernichtende Kritik an der verschwenderischen Haushaltsführung in ancien régimes⁷⁾ zum festen Repertoire: Sie widerspricht modernen Prinzipien und stellt eben ein Aggregat von Privilegien dar.

Die zwei Jahrhunderte von 1700 bis in die Zeit vor dem I. Weltkrieg brachten insgesamt eine Reihe einzigartiger Entwicklungen in der europäischen Geschichte. Dazu zählt insbesondere die skizzierte Entstehung und Ausdiffe-

6) Vgl Adam Smith, *The Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell 1776, V. ii. 3–7.

7) Vgl Adam Smith, *The Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell 1776, V. iii. 1–4.

renzung des öffentlichen wie auch des privaten Sektors in einem modernen Sinne. Diese zwei Jahrhunderte sind gekennzeichnet durch die übergreifende Entwicklung individualistischer Kultur eines von privaten Interessen und Unternehmertum getriebenen Kapitalismus. Komplementär dazu entstand ein genuin öffentlicher Bereich in Form der modernen Staatlichkeit, weil (was modische Anti-Etatismen zu vergessen scheinen) gerade deren öffentlicher Charakter für eine Verallgemeinerung individualistischer Prinzipien, privater Rechte und auf lange Sicht auch für die privatwirtschaftliche Dynamik erforderlich ist. Auf normativer Ebene entwickelten sich Ideen der individuellen Autonomie und öffentlich durchzusetzende und als Regulativ für Interaktionen in großen, anonymen Gesellschaften funktionsnotwendige Normen von „Gerechtigkeit“. Letztere wurden vor allem in angelsächsischen Traditionen (zumal der Schottischen Aufklärung eines David Hume und Adam Smith) als „justice“ scharf von anderen normativen Phänomenen abgegrenzt, insbesondere von jenen Tugenden, die das soziale Leben im Nahbereich regulieren. Die kritischen Implikationen eines solchen Denkens für vormoderne Formen von Sozialpolitik liegen auf der Hand.

Die Entwicklungen im Hinblick auf private Autonomie und öffentliche (bei Autoren wie Smith⁸) schon ganz klar staatlich durch eine spezifische Agentur durchzusetzende „justice“ kann man als zwei Seiten derselben Medaille verstehen. Für Lorenz von Stein, Adolph Wagner und eine reichhaltige Tradition der Staatswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft (auf die ich abschließend zurückkomme⁹) stand dabei etwas im Mittelpunkt, was bei Smith schon im Wege der Steuerprinzipien und Staatsaufgabenkataloge grundgelegt ist: die Herausbildung einer *Staatwirtschaft* einschließlich einer spezifisch modernen Sozialpolitik, die von ihren Funktionsprinzipien und Mechanismen her *genuin öffentlich* ist. Ihre Funktionsprinzipien müssen verhindern, dass einzelne Akteure den öffentlichen Sektor oder Teile davon wie eine Privatsache behandeln (können). Dabei wurde eine Art funktionaler Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften zugrunde gelegt. Das Verhältnis von öffentlichem zum privaten Sektor wurde als komplementär aufgefasst; darüber hinaus läuft die im Wagnerschen Gesetz anklingende Entwicklungsperspektive schon auf so etwas wie die Koevolution von privatwirtschaftlicher Industrialisierung und Staat hinaus. Es ist kein Zufall, dass solche Probleme gerade im Deutschland des 19. Jahrhunderts intensiv diskutiert wurden, das ja besonders umfassende Transformationsprozesse der Staatlichkeit durchmachte, die nicht zuletzt auch von heute als paradigmatisch geltenden Reformen begleitet wurden (Stein-Hardenbergsche Reformen, Bismarcksche Sozialpolitik). Staatswirtschaftslehre bzw Finanzwissenschaft brachten in diesem Kontext grundlegende Konzeptionen des Sozial-

⁸) Vgl Adam Smith, *The Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell 1776, V. i. II.

⁹) Ein derzeit unveröffentlichtes Manuskript zum Thema enthält eine ausführlichere Skizze der deutschen Staatswirtschaftslehre beginnend mit B.W.F Hermann und ihrer politisch-theoretischen und staatsrechtlichen Hintergründe. Es ist vom Verfasser beziehbar. Vgl auch Richard Sturm, Subjectivism, joint consumption and the state: Public goods in *Staatwirtschaftslehre*. In: *The European Journal of the History of Economic Thought*, 13:1, 2006, S 39–67, DOI: 10.1080/09672560500522793.

staats und der öffentlichen Güter hervor¹⁰). Bei aller Schärfe der Abgrenzung machten sie nicht nur von Haus aus klar, dass die beiden Sektoren nicht (auch nicht iS eines theoretischen Ideals) als hermetisch isolierte Entitäten zu verstehen sind: Vielmehr stehen *intersektorale Schnittstellen im Mittelpunkt der konkreten Analysen*, wie zB die Steuer- und Kreditfinanzierung des Staatshaushalts, das öffentliche Beschaffungswesen und öffentliche Unternehmungen. In weiterer Folge wurde vor allem in der deutschsprachigen und italienischen Finanzwissenschaft ein Sensorium entwickelt für die Eigendynamik subsystemspezifischer Eigenlogiken, va im Übergreifen auf andere Bereiche.

Zwischenfazit: In einem gemeinsamen, ineinander wirkenden Modernisierungsprozess des privaten und öffentlichen Sektors hat sich begrifflich und faktisch jene Art von Dichotomie herausgebildet, die im einleitenden Schumpeter-Zitat zum Ausdruck kommt. Diese Dichotomie ist also selbst ein wichtiger Aspekt dieser Modernisierung. Im Hinblick auf den Themenkomplex: *Öffentliche Aufgaben – private Akteure* ist es jedoch offenkundig nicht zweckmäßig, bei jener Dichotomie stehenzubleiben. Und es ist nicht davon auszugehen, dass dieser Prozess immer symmetrisch und gleichgewichtig abläuft. Der koevolutionäre Prozess weist vielmehr Asymmetrien auf. Die bestimmende Wirkungsrichtung kann sich ändern, wobei jede dieser Änderungen einen säkularen Umbruch hin zu einer anderen Ausprägung der kapitalistischen Marktwirtschaft bedeutet. So ist im Hochkapitalismus des 19. Jahrhunderts der Einfluss des privaten Sektors auf den öffentlichen insgesamt stärker gewesen als *vice versa*, wohingegen sich dies in der Phase des organisierten Kapitalismus mit der Ausdehnung großbetrieblicher Bürokratie und Sozialpolitik umkehrte. Möglicherweise hat sich dies unter der Ägide „neoliberaler“ Privatisierung und New Public Management erneut umgekehrt. Die „wechselseitige Durchdringung“ von öffentlich und privat, die in der Zwischenkriegszeit von Carl Schmitt und anderen als Ferment der Degeneration von Staatlichkeit diagnostiziert wurde (hin zu einem Staat, dessen geringe Autorität umgekehrt proportional zu den ausufernden Ansprüchen sei, die an ihn gestellt werden¹¹)), ist nach einer Zwischenphase eines selbstbewussten und expandierenden öffentlichen Sektors nach 1945 im Zeitalter des Neoliberalismus laut Colin Crouch einer *semi-permeablen* Beziehung gewichen, in der die Einflüsse nur mehr in eine Richtung gehen: Gemeint ist eine Kolonialisierung des öffentlichen Bereichs durch mentale Modelle, Normen, Standards, Funktionsprinzipien, Organisationsformen und schließlich auch Partikularinteressen aus dem privaten Bereich¹²).

¹⁰) Vgl Richard Sturm, Public credit, capital, and state agency: Fiscal responsibility in German-language Finanzwissenschaft. Graz Schumpeter Centre Discussion Paper No 19, 2019, insb. Abschnitt 2.

¹¹) Vgl Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*. Berlin: Duncker & Humblot 1932, S 24, und Jacob Burckhardt, *Weltgeschichtliche Betrachtungen*, Berlin/Stuttgart: Speman 1910, S 164: „Er soll alles Mögliche können, aber nichts mehr dürfen, namentlich darf er seine bestehende Form gegen keine Krisis verteidigen – und schließlich möchte man vor allem wieder an seiner Machtübung teilhaben.“

¹²) Vgl Colin Crouch, *Postdemokratie*. Frankfurt/M: Suhrkamp 2008 und Richard Sturm, Public credit, capital, and state agency: Fiscal responsibility in German-language Finanzwissenschaft, Graz Schumpeter Centre Discussion Paper No 19, 2019.

Aus den ganz verschiedenartigen Rasonnements, auf die oben schon angepielt wurde (Carl Schmitts „wechselseitige Durchdringung“ und Colin Crouchs „Semi-Permeabilität“ dienen als Beispiele für die Spannweite) erschließt sich somit noch etwas Weiteres: Gerade weil der öffentliche und der private Sektor weder funktional noch entwicklungsgeschichtlich hermetisch abgeschlossene Systeme sind und es angesichts verschiedener Berührungspunkte und Schnittstellen (man denke nur an die Besteuerung und das öffentliche Beschaffungswesen) auch gar nicht sein können, deutet sich eine gewisse pragmatisch-regulative Bedeutung scharfer Abgrenzungen zwischen öffentlich und privat an. Denn um ihren Kernfunktionen gerecht zu werden, müssen die jeweiligen Kernfunktionsprinzipien ausreichend geschützt werden und dürfen nicht der „wechselseitigen Durchdringung“, der „Semi-Permeabilität“ oder anderen krisenträchtigen Formen wechselseitiger Einflüsse zum Opfer fallen. Dies kann zu einer Art Paradoxon zugespitzt werden: *Die Forcierung der Dichotomie öffentlich und privat hat gerade deswegen einen praktischen Wert als Regulativ, weil es unvermeidlich so viele Schnittstellen und Berührungspunkte gibt, welche die Dichotomie theoretisch und empirisch relativieren – und weil die asymmetrische Koevolution phasenweise krisenträchtige Einseitigkeiten hervorbringt.*

Die Probleme sind freilich durch diese Einsichten weder praktisch noch theoretisch gelöst. Denn man kann zwar „scharfe Abgrenzungen“ als Parole ausgeben. Wenn sich jedoch „wechselseitige Durchdringung“ oder Einflussaktivitäten an der (semi-)permeablen Grenze von öffentlich und privat eingebürgert haben, wird eine Parole im Zweifel nicht viel nützen. Möglicherweise ist die Parole aber erfolgreicher, wenn sie mit einem Reformprogramm verknüpft ist, welches die funktionalen Grundlagen, aber auch Schwierigkeiten und Grenzen der dichotomen Betrachtungsweise in den Blick nimmt und dadurch in der Lage ist, mit dieser Parole auf jenen Ebenen anzusetzen, auf denen *nicht* starke Argumente bzw objektive Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit die dichotome Betrachtungsweise Lügen strafen. Zu solchen Differenzierungen ist die Ökonomik außerordentlich nützlich. Wie keine andere Wissenschaft ist sie in der Lage, einen theoretischen Raum aufzuspannen, der nicht nur für die funktionale Bestimmung des öffentlichen und des privaten Sektors geeignet ist, sondern darüber hinaus Zwischenbereiche und Differenzierungen zu verorten erlaubt. Zudem verfügt sie über Instrumente, um die Probleme der Schnittstellen zwischen öffentlich und privat sowohl im Hinblick auf anreiztheoretische als auch verteilungsbezogene Probleme zu analysieren und lösungsorientiert zu diskutieren. Diese Stärken haben jedoch auch eine Kehrseite: Die heutige Ökonomik bleibt vielfach hinter der politischen Theorie und dem Staatsrecht zurück, wenn es darum geht, Gefahren wie die von Crouch benannten (und somit die pragmatische Bedeutung scharfer Abgrenzungen) zu erfassen. Im Staatsrecht und in der politischen Theorie existieren Traditionen, welche Phänomene jener wechselseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft eindringlich beleuchten, man denke etwa an Traditionen, die von Carl Schmitt bis Ernst-Wolfgang Böckenförde reichen.

Im Folgenden werden einige theoretische Konzepte und Überlegungen aus unterschiedlichen Strömungen der Ökonomik entfaltet, die für die Erfassung

des gesamten Problemkomplexes nützlich scheinen. Denn es gilt, die funktionalen bzw. pragmatischen Gründe für die Dichotomie, aber auch ihre Grenzen und Probleme zu verstehen, aus denen sich wiederum gute und schlechte Gründe für Mischformen, Vermischungen und wechselseitige Durchdringung ergeben. Einerseits tut sich eine stärker ausdifferenzierte Typologie funktional bestimmter Herausforderungen auf, andererseits treten mehrpolige Verhältnisse an Stelle der eindimensionalen Achse öffentlich und privat.

III. Öffentliche und private Güter

Die „technologische“ (= nicht-institutionelle) Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern ist für die Grenzziehung zwischen privatem und öffentlichem Sektor von grundlegender Bedeutung, denn sie ermöglicht eine individualistische, instrumentelle Erklärung und Begründung eines genuin öffentlichen Bereichs. Es ist dies der Kern jener strikt funktionsbezogenen Abgrenzung des öffentlichen Sektors, die letztlich die *Unvermeidlichkeit* kollektiver Entscheidungen zum Prüfstein für eine sachlich begründete Zugehörigkeit zum öffentlichen Sektor macht. In der Ökonomik ist das Konzept der öffentlichen Güter der Kern der positiven und normativen Theorien der öffentlichen Ausgaben und der Institutionen des öffentlichen Sektors. Darüber hinaus ist Theorie öffentlicher Güter und „Mischgüter“ die Grundlage für Diagnosen, welche Art von Nichtmarkt-Governance unter gegebenen empirischen Umständen sinnvoll ist. Im Kontext dieses Aufsatzes ist aber ein weiterer Punkt von Bedeutung: Diese Theorie bietet die Grundlage, um das Phänomen *impliziter Kollektiventscheidungen* genauer in den Blick zu nehmen. Implizite Kollektiventscheidungen betreffen Problembereiche, in denen es starke Anhaltspunkte gibt, „dem Markt“ (als privat-dezentralem Entscheidungsmodus) im Zweifel *eher zu misstrauen als zu vertrauen*, insbesondere, wenn Privatisierung Teil eines politischen Programms ist. Die Theorie öffentlicher Güter und Mischgüter hilft bei der Identifizierung dieser Problembereiche.

Reine öffentliche Güter werden definiert durch (1) Nicht-Ausschlussfähigkeit und (2) gemeinsamen Konsum, während reine private Güter durch (1) Ausschließbarkeit und (2) rivalen Konsum gekennzeichnet sind (wenn ich eine bestimmte Maß Bier konsumiere, ist es unmöglich, dass diese Maß von einer zweiten Person konsumiert wird). Reine private Güter sind also reinen öffentlichen Gütern polar entgegengesetzt. Öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass die jeweils bereitgestellte Menge/Qualität nolens volens von allen gleichermaßen genutzt wird/werden muss, eben weil (a) die Nutzung nicht-rival ist und (b) niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann. (a) und (b) implizieren, dass einschlägige Entscheidungsprozesse in einem technologischen Sinn notwendigerweise Kollektiventscheidungen sind. Das Ausmaß an globalem Klimaschutz, Rechtssicherheit, Bereitstellung einer stabilen Ordnung sind Beispiele für solche reinen öffentlichen Güter. In einem entsprechenden zweidimensionalen Koordinatensystem kann als Kombination von Rivalitätsgrad und Abschlusskosten eine Reihe von Mischformen verortet werden (Abb 1). Die beiden