

Wolfgang Reeder

Ökonomisches Denken als Grundlage politischen Handelns

In: H.G.Stockinger (Hrsg.):
Folgekosten öffentlicher Investitionen.
München 1982, S.67-93

**1.0 Die Vorblatt-Illusion:
Politik und Wirtschaftlichkeitsforderung**

1.1 “Kosten: keine - Alternativen: Keine“ ?

1.2 Wirtschaftlichkeit als politisches Prinzip ?

**2.0 Die übersehenen Kosten:
einzelwirtschaftlicher Ansatz**

2.1 Ausgaben und Kosten

2.2 Input und Output

**3.0 Die vergessenen Kosten:
gesamtwirtschaftlicher Ansatz**

3.1 Interne und externe Kosten

3.2 Kosten und Nutzen

**4.0 Der unbefragte Nutzen:
politisch-ökonomischer Ansatz**

4.1 Nebenwirkungen

4.2 Opportunitätskosten

**5.0 Die Denk-Notwendigkeit:
ökonomisches Denken - demokratische Politik**

5.1 Kosten und Alternativen

5.2 Ökonomisches oder politisches Denken ?

Ökonomisches Denken als Grundlage politischen Handelns

1. Die Vorblatt-Illusion: Politik und Wirtschaftlichkeitsforderung

1. 1 „Kosten: keine / Alternativen: keine!“

Zu den problematischen Merkmalen bundesdeutscher Politik gehören — so wird behauptet — rasch anwachsende Staatsverschuldung und zunehmende Polarisierung politischer Positionen. Den Insider des politischen Geschäfts verwundern solche Thesen, belehren ihn doch seit Jahren seriöse Dokumente,

- daß die meisten Aktivitäten des Staates keine nennenswerten Kosten verursachen; und,
- daß es bei wichtigen politischen Problemen in der Regel gar keine alternativen Lösungsmöglichkeiten gibt.

In der Tat: Wer sein politisches Problem- und Kosten-Bewußtsein eine zeitlang anhand von Bundestagsdrucksachen und den darin enthaltenen Maßnahmen- und Gesetzesvorschlägen zu schärfen sich bemüht, der wird den Vorblättern dieser Drucksachen — nach recht ungenauer Beschreibung von Ziel und Maßnahmen — immer wieder die beruhigenden Feststellungen entnehmen können:

- „Kosten: keine.“
- „Alternativen: keine.“

Wird derart das Denken politischer Entscheidungsträger jahraus-jahrein geschult, so erscheint der Weg in den autoritären Verschwendungsstaat kaum noch vermeidbar, in einen Staat, der Kosten nicht, aber Alternativen scheut.

Bei solchen Aussichten ist es nicht erstaunlich, daß Kritik am Staat, an staatlicher Bürokratie immer wieder einmündet in die Forderung nach mehr Effizienz, mehr Wirtschaftlichkeit des Staatshandelns.

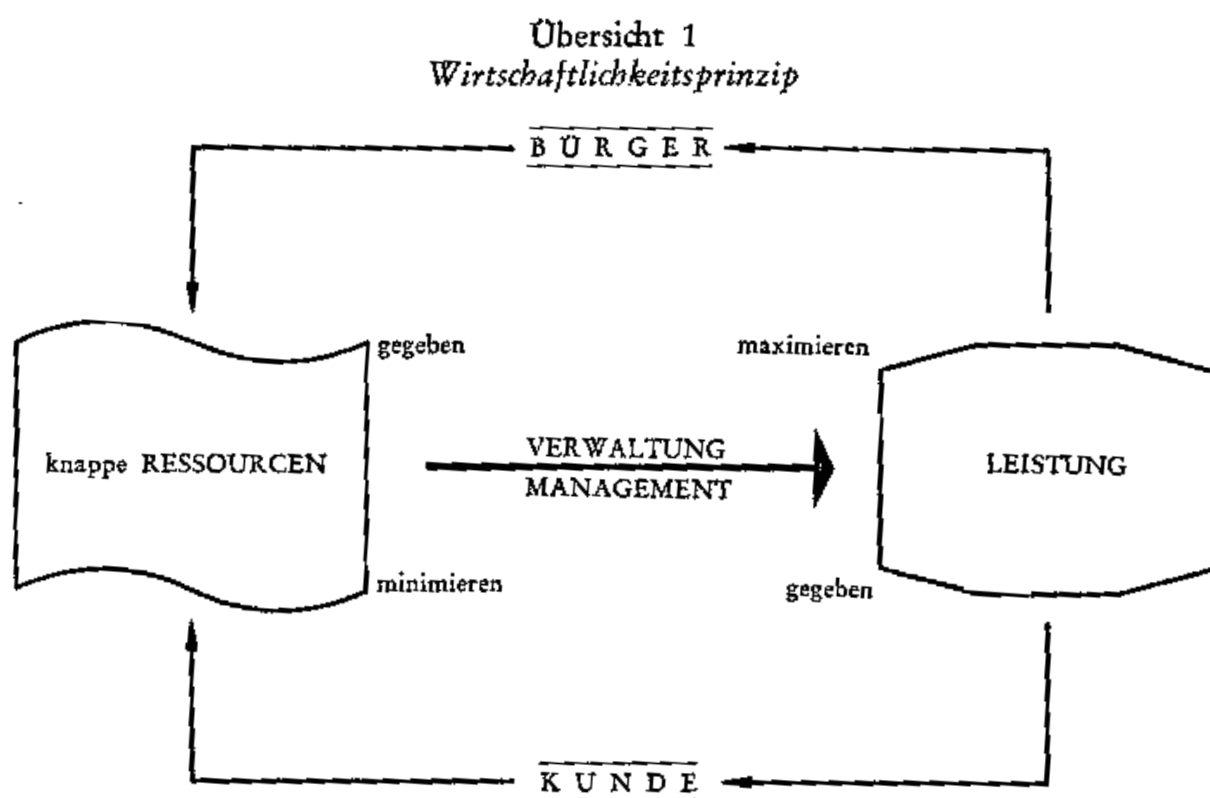
1. 2 *Wirtschaftlichkeit als politisches Prinzip?*

In dieser weiten Formulierung muß die Forderung nach Wirtschaftlichkeit freilich auf Bedenken stoßen. Denn:

- Ziel der Staatstätigkeit ist es nicht — wie bei wirtschaftlichen Unternehmungen — Gewinn zu maximieren, sondern Gemeinwohl zu realisieren.
- Und die Verfahren der Staatstätigkeit orientieren sich nicht am Unternehmensprinzip der Minimalkostenkombination, sondern am Verfassungsprinzip der Rechtsstaatlichkeit.

Mag man auch die Gemeinwohl-These gelegentlich bezweifeln und Politikern eher das Streben nach Stimmenmaximierung unterstellen¹⁾ — Rechtsstaatlichkeit verweist Ökonomie in ihre Schranken: Islamische Revolutionstribunale mögen wirtschaftlicher, effizienter arbeiten als deutsche Gerichte mit ihren jahrelangen, aufwendigen Terroristen- und NS-Prozessen — nur sind sie eben nicht rechtsstaatlich. „Einen Effizienzstaat gibt es nicht, solange Rechtsstaatlichkeit herrscht“ (Walter Leisner)²⁾.

Ökonomie also den Unternehmern? Solches Verdikt wäre voreilig. Denn: Rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechende aufwendige, langwierige Prozeßführung ist — im Prinzip — durchaus wirtschaftlich. Sehen wir uns dazu Übersicht 1 an:



Die Aufgabe eines Managements besteht darin, im Interesse des Unternehmens und des Kunden ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen dem Einsatz knapper Ressourcen und dem Leistungsanstoß zu erreichen — entweder: mit gegebenem Ressourceneinsatz eine möglichst hohe Leistung, einen möglichst hohen Ausstoß zu erreichen; oder: eine vorgegebene Leistung, einen vorweg bestimmten Ausstoß mit möglichst geringem Ressourceneinsatz zu erreichen.

¹⁾ Wie dies Downs, A. (An Economic Theory of Democracy. New York 1957) und Herder-Dorneich, P. (Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie. Freiburg 1959) — Schumpeter, J. folgend (Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern [2] 1950, S. 427 ff.) — entwickelt haben: Versuche, ökonomische Denkmuster für die Analyse politischer Prozesse fruchtbar zu machen.

²⁾ Leisner, W., Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1971, S. 58.

Für das Rechtssystem läßt sich die Aufgabe ähnlich formulieren: Hier heißt die Leistung, der Output, Rechtsfrieden entsprechend den Wertüberzeugungen unserer Verfassung. Die Ressourcen, der Einsatz, sind alle Aufwendungen an Geld, Zeit, Nerven, die unser Rechtssystem verlangt. Und da Geld, Zeit und Nerven außerordentlich knapp sind, kommt es durchaus darauf an, mit ihnen äußerst sparsam umzugehen, kommt es darauf an: Rechtsfrieden in — von der Verfassung — bestimmter Qualität und Quantität mit möglichst geringem Aufwand an Geld, Zeit und Nerven zu verwirklichen. Es ist ja denkbar — und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt und gerügt worden³⁾ —, daß der Aufwand an rechtsstaatlichen Mitteln außer Verhältnis gerät zu den Zielen der Rechtsstaatlichkeit: Der notwendige Aufwand an Geld, Zeit und Nerven sichert den Rechtsfrieden nicht mehr, sondern beginnt, ihn zu gefährden⁴⁾.

Ökonomisches Denken, Denken auf der Grundlage des ökonomischen Prinzips ist im Bereich der Staatstätigkeit nicht nur legitim, es ist geboten, solange auch alles Staatshandeln unter dem „kalten Stern der Knappheit“ vollzogen wird.

Mit der Forderung freilich, Staatshandeln stärker als bisher ökonomisch zu fundieren, soll, darf, muß Ökonomie nicht zum Superfach für die Ausbildung des Staatspersonals aufgeblasen werden. Was not tut, sind nicht eingehende betriebs-, staats-, volkswirtschaftliche Studien. Viel wäre schon gewonnen, würde jeder, der — wo auch immer in unserem Staat — Verantwortung trägt, einfache Grundmuster ökonomischen Denkens einüben.

Diese Grundmuster seien im folgenden skizziert — als

- einzelwirtschaftliches,
 - gesamtwirtschaftliches,
 - politökonomisches
- Denken.

2. Die übersehenen Kosten: einzelwirtschaftlicher Ansatz

2. 1 Ausgaben und Kosten

Ökonomisch denken heißt: an knappe Ressourcen denken, heißt: in Kosten denken. Politik und Verwaltung dagegen denken meist in Ausgaben, präziser: in Haushaltswirkungen. Der Unterschied zwischen Kosten und Haushaltswirkungen kann recht bedeutsam werden.

Nehmen wir an, es soll über eine zusätzliche Beamtenstelle der Besoldungsgruppe A 11 entschieden werden. Bedenken wir das durchschnittliche Bruttojahreseinkommen eines A 11-Beamten, so geht es bei dieser Entscheidung offensichtlich

³⁾ EGMR: Urteil vom 28. 6. 1978 — C (78) 31, in: NJW Jg. 32 (1979), S. 477—481, v. a. S. 479.

⁴⁾ Das Verhältnis von ökonomischem und Rechtsdenken wird ausführlicher behandelt in: Reeder, W., Staatstätigkeit zwischen Bürokratie und Effizienz, in: Stockinger, H. G. (Hrsg.), Bürokratisierung. München 1983.

um einen Betrag von 46 220 DM. Berechnungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung⁵⁾ zeigen freilich, wie wenig aussagekräftig dieser Betrag ist. Denn: Für jeden Beamten fallen im Durchschnitt jährliche Sozialleistungen⁶⁾ von rund 1800 DM an, die den Bruttobezügen zugerechnet werden müssen. Und natürlich ist ein Arbeitsplatz erforderlich, dessen Sachkosten jährlich rund 5400 DM betragen. Dazu kommen noch Verwaltungskosten von ungefähr 7600 DM. Die Entscheidungsgröße erhöht sich also auf rund 61 000 DM.

Sind die genannten Kosten für manchen Entscheidungsträger auch nicht unbedingt bewußtseinswirksam, so sind sie (überwiegend) doch unmittelbar haushaltswirksam und damit wenigstens im nachhinein bald erkennbar. Dies gilt für einen anderen wesentlichen Kostenfaktor nicht: für die Altersversorgung von Beamten — sie wird Jahrzehnte später haushaltswirksam, gehört aber offensichtlich zu den Kosten der Neueinstellung. Die KGSt legt ihren Personalkostentabellen einen Versorgungszuschlag von 35 % zugrunde. Damit betragen die Personalkosten der neuen Stelle nicht 46 220 DM (Bruttobezüge) oder 48 020 DM (Bruttobezüge plus durchschnittliche Sozialleistungen), sondern 64 200 DM. Arbeitsplatz- und Verwaltungskosten sind hinzuzurechnen — die neue Stelle kostet also jährlich 77 200 DM (Kindergeld ist dabei noch nicht berücksichtigt).

Die Größenordnung der Entscheidung wird vollständig freilich erst sichtbar, rechnet man einmal zusammen, welche Kosten durch die Entscheidung auf Jahre hinaus entstehen. Denn der neu eingestellte Amtmann wird ja nicht sein Leben lang Amtmann bleiben. Legt man entsprechende Überlegungen von Peter Eichhorn zugrunde⁷⁾, so ergeben sich die folgenden Beträge:

Übersicht 2 a
Laufbahnkosten, 28 Dienstjahre

Alter	Besoldungsgruppe	jährl. Personalkosten	Dienstjahre	Personalkosten
37	A 11 Amtmann	64 200 DM	10	642 000 DM
47	A 12 Amtsrat	72 900 DM	10	729 000 DM
57	A 13 Oberamtsrat	81 200 DM	8	649 600 DM
Personalkosten 28 Dienstjahre				2 020 600 DM
Arbeitsplatzkosten 28 × 5400 DM				151 200 DM
Verwaltungskosten (11 % der Personal- und Arbeitsplatzk.)				238 898 DM
				2 410 698 DM

⁵⁾ KGSt, Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand: Juni 1980). KGSt-Bericht Nr. 6/1980.

⁶⁾ Beihilfen, Unterstützungen, Mittagessenzuschüsse, Fürsorgeleistungen usw., KGSt, a. a. O. (Anm. 4), S. 14.

⁷⁾ Eichhorn, P., Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten. Baden-Baden 1979, S. 73.

Auch diese Berechnung kann noch erweitert werden — schließlich fallen auch A 11-Beamte nicht vom Himmel. Legt man die gesamte Laufbahn eines Beamten des gehobenen Dienstes vom Vorbereitungsdienst bis zum Ruhestand zugrunde, so kommt man auf folgende Beträge:

Übersicht 2 b
Laufbahnkosten, 44 Dienstjahre

Alter	Besoldungsgruppe	jährl. Personalkosten	Dienstjahre	Personalkosten
21	Vorbereitungsdienst	22 300 DM	3	66 900 DM
24	A 9 Inspektor	43 400 DM	6	260 400 DM
30	A 10 Oberinspektor	52 700 DM	7	368 900 DM
37	A 11 Amtmann	64 200 DM	10	642 000 DM
47	A 12 Amtsrat	72 900 DM	10	729 000 DM
57	A 13 Oberamtsrat	81 200 DM	8	649 600 DM
Personalkosten 44 Dienstjahre				2 716 800 DM
Arbeitsplatzkosten 44 × 5400 DM				237 600 DM
Verwaltungskosten (11 % der Personal- und Arbeitsplatzk.)				324 984 DM
				<u>3 279 384 DM</u>

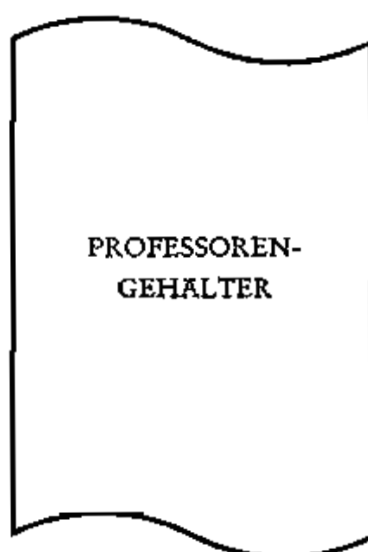
Das heißt: Bei der Entscheidung für die neue Stelle geht es auf den ersten Blick um 46 220 DM. Direkt haushaltswirksam werden schon rund 61 000 DM. Und berechnet man alle durch diese Entscheidung verursachten Kosten, so haben wir es mit einer Entscheidung über 3,3 Millionen DM zu tun (mindestens, denn Kostensteigerungen sind nicht eingerechnet).

2. 2 *Input und Output*

Nun hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung ihre Personalkostentabellen ja für die (kommunal)politische Praxis berechnet. Und als die Landesregierung Nordrhein-Westfalens nach der Landtagswahl 1980 aus einem Ministerium zwei machte und damit 80 neue Stellen einrichtete, stützte die Opposition ihre Kritik auf ähnliche Berechnungen der Laufbahnkosten. Kosten-Bewußtsein also entwickelt sich — und kann trotzdem noch ungenügend sein.

Bei einem Gesetz zur Demokratisierung der Hochschulen z. B. scheint der Hinweis des Vorblattes „Kosten: keine“ durchaus berechtigt zu sein: Mit mehr Mitbestimmung von Lehrenden und Lernenden und nicht-wissenschaftlichem Personal mag mehr Demokratie, dürften aber doch offensichtlich nicht mehr Kosten gewagt werden. Im Haushalt sind keine Mehrkosten bei den Professoren-Gehältern zu veranschlagen:

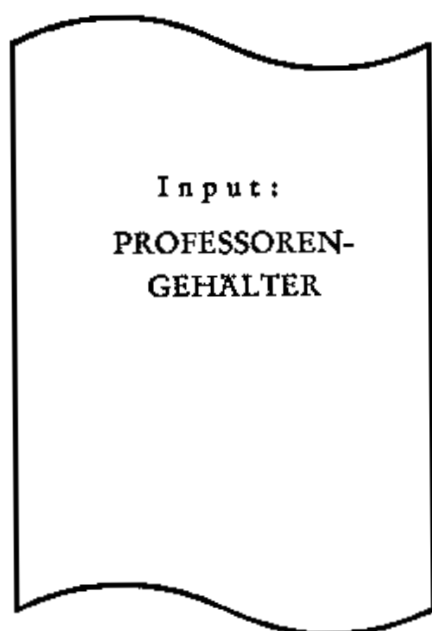
Übersicht 3 a
Hochschulmitwirkungsgesetz, Haushaltswirkungen



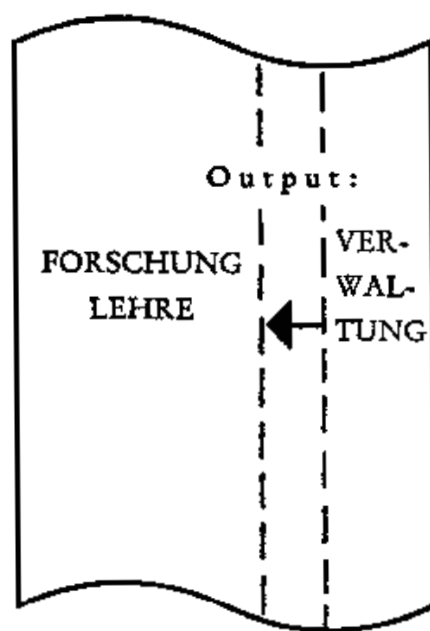
In ökonomischer Sicht allerdings ist diese Betrachtungsweise unbefriedigend. Ökonomisches Denken richtet sich — siehe Übersicht 1 — ja auf das Verhältnis zwischen der Ressourcenmenge, die für einen bestimmten Zweck eingesetzt wird, und der Leistung, die damit erreicht wird, auf das Verhältnis von Ressourceneinsatz und Leistungs-Ausstoß — in der ökonomischen Fachsprache: das Verhältnis von Input und Output.

Übersicht 3 b
Hochschulmitwirkungsgesetz, Input- und Outputgrößen

HAUSHALTS-WIRKUNGEN

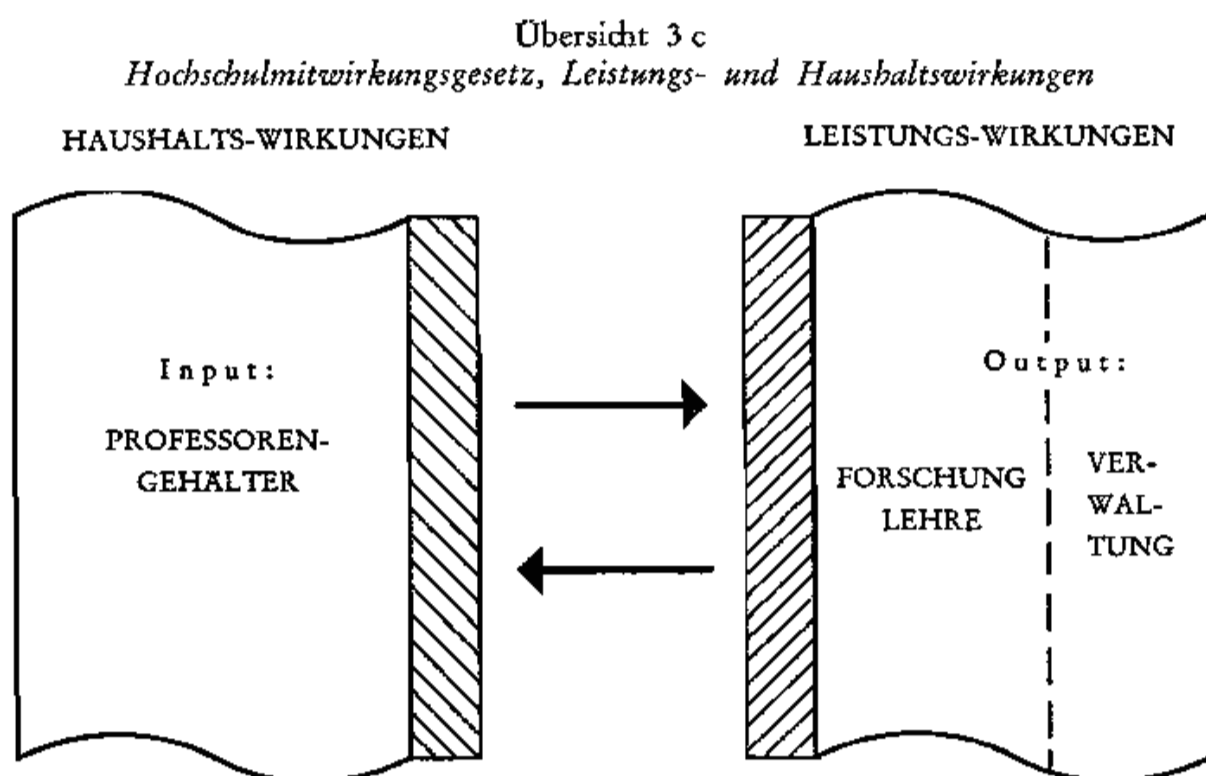


LEISTUNGS-WIRKUNGEN



Unbefriedigend ist, daß im Beispiel Hochschulmitwirkungsgesetz nur die Inputgröße genannt ist, nämlich die Professorengehälter, wenn die Haushaltswirkungen angesprochen werden. Nichts wird dagegen gesagt über die Outputgröße — für Professoren zu unterteilen in Forschung und Lehre einerseits, Verwaltungsaufgaben andererseits:

Betrachten wir neben den Haushalts- auch die Leistungswirkungen, beachten wir also sowohl die Input- als auch die Output-Seite, dann wird sichtbar, wie vorzeitig die Behauptung war „Kosten: keine“. Denn:



Das Hochschulmitwirkungsgesetz wird zusätzliche Zeit (nicht nur) der Hochschullehrer beanspruchen — der Zeitaufwand für (Selbst)Verwaltung steigt. Das heißt: Entweder arbeitet der Hochschullehrer insgesamt mehr, oder die Leistung „(Selbst)Verwaltung“ wird auf Kosten der Leistung „Forschung und Lehre“ erhöht. Soll die Lehr- und Forschungsleistung nicht zurückgehen, so sind auf die Dauer Konsequenzen auf der Input-Seite nicht zu vermeiden: zusätzliche Vergütungen oder zusätzliche Stellen.

In unserem Beispiel scheint eine staatliche Maßnahme keinerlei Haushaltswirkungen zu haben, keine Kosten zu verursachen. Bei ökonomischer Betrachtungsweise jedoch zeigen sich Leistungswirkungen, die auf die Dauer auch haushaltswirksam sind, nämlich Kosten verursachen. Der ökonomische Ansatz zeigt Folgekosten auf, die bei der politischen Entscheidung offensichtlich übersehen wurden.

3. Die vergessenen Kosten: gesamtwirtschaftlicher Ansatz

3.1 Interne und externe Kosten

Ökonomisches Denken ist Kosten-Denken. Kosten-Denken ist in den letzten Jahren zunehmend Grundlage politischer Entscheidungen geworden. Die Möglichkeit, Kosten, Verwaltungskosten einzusparen, war ein wichtiges Motiv für eine weitreichende Reform der letzten beiden Jahrzehnte: die kommunale Neugliederung.

Setzen wir die Leistung einer Verwaltung gleich 1000 und nehmen an, die Gebietsreform habe tatsächlich zu Einsparungen von 5 % geführt, so sieht die Rechnung der Verwaltung so aus:

Übersicht 4 a
Verwaltungskosten und Gebietsreform, Verwaltungsrechnung

Verwaltung			
Input			Output
Verwaltungskosten	1 000	Verwaltungsleistung	1 000
Einsparung 5 %	— 50		
	950		1 000

Sind nun — bei gleichbleibender Verwaltungsleistung — die Kosten tatsächlich gesunken? Betrachten wir nur die Kostenrechnung der Verwaltung, dann trifft dies offensichtlich zu. Sehen wir aber über diese Rechnung hinaus, so läßt sich folgende Rechnung aufstellen:

Übersicht 4 b
Verwaltungskosten und Gebietsreform, Bürgerrechnung

Bürger			
Input			Output
Steuern	1 000	Verwaltungsleistung	1 000
Verwaltungskosten- einsparung 5 %	— 50		
zusätzlicher Zeitaufwand	+ 40		
zusätzliche Fahrtkosten	+ 20		
	1 010		1 000

Werden Ämter zusammengelegt, so können für die Bürger ja erhebliche zusätzliche Belastungen, Kosten entstehen — durch verlorene Arbeits- und Freizeit, durch zusätzliche Fahrtkosten. Und es ist durchaus vorstellbar, daß die Kosten, die den Bürgern zusätzlich entstehen, größer sind als die Einsparungen bei der Verwaltung.

Zwar sind dann die einzel- (oder betriebs-)wirtschaftlichen Kosten innerhalb der Verwaltung verringert worden. Außerhalb der Verwaltung sind jedoch zusätzliche Kosten entstanden. Insgesamt gesehen hat in unserem Modell die Neugliederung die Kosten nicht etwa gesenkt, sondern sogar erhöht⁸⁾.

Für eine vollständige Kostenrechnung reicht es also nicht aus, alle Kosten zu berücksichtigen, die innerhalb einer Verwaltung, eines Betriebes, eines Haushalts, die intern entstehen. Hinzu kommen müssen jene Kosten, die außerhalb der betrieblichen, der einzelwirtschaftlichen Kostenrechnung verursacht werden: die externen Kosten. Wir müssen eine gesamtwirtschaftliche Kostenrechnung — unter Einschluß der externen Kosten — aufstellen.

Eine weitere Beispielrechnung mag illustrieren, wie problematisch es sein kann, nur diejenigen Kosten zu berücksichtigen, die innerhalb der Kostenrechnung einer Verwaltung anfallen, die externen Kosten hingegen zu mißachten, zu vergessen:

In einer Großstadt sollen an einer vielbefahrenen Straße Straßenbauarbeiten durchgeführt werden. Die Bauarbeiten beginnen vor den Sommerferien; sie werden während der Sommerferien unterbrochen. Denn wenn in den Sommerferien weitergearbeitet worden wäre, hätte die Stadt — und das heißt ja immer auch: hätten die Bürger — dafür 200 000 DM mehr zahlen müssen. Hat die Stadt also für sich und ihre Bürger 200 000 DM eingespart?

Gehen wir davon aus, daß die Straße normalerweise von 4000 Fahrzeugen täglich befahren wird, in den Ferien dagegen nur von 2000 Fahrzeugen. Wegen der Baustelle und der dadurch entstehenden Stauungen dauert die Fahrt zehn Minuten, beim geringeren Verkehrsaufkommen in den Ferien fünf Minuten länger als normal. Es entstehen also zusätzliche Belastungen der Autofahrer und der Anwohner. Nehmen wir an,

- der Benzinpreis beträgt DM 1,20;
- der Stundensatz ist durchschnittlich DM 30,—;
- ein Wagen verbraucht bei einer Minute Leerlauf durchschnittlich 0,04 Liter Kraftstoff;
- die sonstigen KFZ-Kosten belaufen sich auf 20 % der Kraftstoffkosten;

⁸⁾ Die tatsächlichen Wirkungen der Gebietsreform haben untersucht:

- für Rheinland-Pfalz: Eichhorn, P., Siedentopf, H., Effizienzeffekte der Verwaltungsreform. Baden-Baden 1976;
- für Baden-Württemberg: Jauch, D., Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. Stuttgart 1975;
- für Nordrhein-Westfalen: Tiggemann, R., Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen. Kronberg/Ts. 1977.

— die Belastung der Anwohner entspricht der Hälfte des Zeitaufwandes der KFZ-Fahrer.

Dies angenommen, verursachen die Bauarbeiten die folgenden zusätzlichen Kosten:

Übersicht 5 a
Externe Kosten von Straßenbauarbeiten, Arbeitszeit

<i>Kraftstoffverbrauch</i>	
0,04 (l) × 1,20 (DM) × 10 (Min.) × 4000 (Fahrz.) × 45 (Tage)	= 86 400 DM
<i>Sonstige KFZ-Kosten</i>	
20 % der Kraftstoffkosten	= 17 280 DM
<i>Zeitaufwand der KFZ-Fahrer</i>	
0,1666 (Stunden) × 30 (DM) × 4000 (Fahrer) × 45 (Tage)	= 900 000 DM
<i>Belastung der Anwohner</i>	
50 % des Zeitaufwandes der KFZ-Fahrer	= 450 000 DM
	1 453 680 DM

Während der Ferienzeit mit ihrem sehr viel geringeren Verkehrsaufkommen würden bei gleicher Dauer der Arbeiten — 45 Tage — die folgenden zusätzlichen Kosten entstehen:

Übersicht 5 b
Externe Kosten von Straßenbauarbeiten, Ferienzeit

<i>Kraftstoffverbrauch</i>	
0,04 (l) × 1,20 (DM) × 5 (Min.) × 2000 (Fahrz.) × 45 (Tage)	= 21 600 DM
<i>Sonstige KFZ-Kosten</i>	
20 % der Kraftstoffkosten	= 4 320 DM
<i>Zeitaufwand der KFZ-Fahrer</i>	
0,0833 (Stunden) × 30 (DM) × 2000 (Fahrer) × 45 (Tage)	= 225 000 DM
<i>Belastung der Anwohner</i>	
50 % des Zeitaufwandes der KFZ-Fahrer	= 112 500 DM
	363 420 DM

Ergebnis: Werden die Straßenbauarbeiten in unserem Beispiel während der Ferienzeit unterbrochen, entstehen in den sechs folgenden Wochen externe Kosten von rund 1,5 Millionen DM. Würden die Arbeiten während der Ferienzeit fortgesetzt, so könnten die externen Kosten auf rund 360 000 DM begrenzt werden.

Mit ihrem Beschluß, die Arbeiten zu unterbrechen, spart die Stadt 200 000 DM — aber auf Kosten der Anwohner und Autofahrer, die zusätzliche Belastungen in Höhe von über einer Million DM zu tragen haben. Selbst wenn wir die Zeit der Fahrer nicht berücksichtigen, beträgt die höhere zusätzliche Belastung noch rund 400 000 (415 260) DM. In ökonomischer Sicht spart die Stadt nicht, sondern verlagert, externalisiert Kosten — und erhöht sie eben dadurch wesentlich.

3. 2 *Kosten und Nutzen*

„Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.“ So fordern es § 6 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechtes des Bundes und der Länder und § 7 der Bundeshaushaltsordnung, beide 1969 beschlossen. Die letzten Berechnungen haben freilich gezeigt, daß Sparsamkeit durchaus nicht immer eine ökonomische Tugend sein muß. In unserem Beispiel wurden Kosten ja nicht etwa eingespart, sondern nur externalisiert.

Das Beispiel enthält aber noch ein weiteres ökonomisches Problem. Bisher ging es in unseren Überlegungen darum, Kosten richtig, d. h. vollständig zu erfassen. Darüber hinaus wurde gelegentlich angedeutet, ökonomisches Denken richte sich auf das Verhältnis von Input und Output — auf unser Beispiel bezogen:

Nehmen wir an, die Kosten der Straßenbauarbeiten selbst betragen eine Million DM, wenn in den Ferien nicht gearbeitet wird; die Arbeiten dauern — die Unterbrechung abgezogen — drei Monate. Dann verursachen die Arbeiten selbst externe Kosten von 2,9 Millionen DM; hinzu kommen während der Ferien externe Kosten von über 360 000 DM. Die gesamten — internen und externen — Kosten des Projektes betragen dann fast 4,3 Millionen DM.

Nun wird natürlich niemand Aufwendungen tätigen, wenn der Input nicht zu einem für sinnvoll gehaltenen, den Aufwendungen entsprechenden Output führt. In unserem Fall war das Ergebnis der Straßenbauarbeiten der Stadt eine Million DM wert. Die Frage allerdings ist: wäre es ihr auch mehr als vier Millionen DM wert gewesen? Es ist ja denkbar, daß die Arbeiten nicht einer — unbedingt notwendigen — Reparatur dienten, sondern einer zwar wünschenswerten, aber nicht unbedingt notwendigen Verschönerung.

Das heißt: In unserem Beispiel geht es nicht nur um die Frage, ob die Kosten richtig berechnet sind. Sondern: Ob bei richtiger Kostenrechnung der Aufwand überhaupt noch vertretbar ist. Es ist notwendig, den — gesamten — Kosten den erwarteten Nutzen einer Maßnahme gegenüberzustellen; umgekehrt formuliert: dem erwarteten Nutzen einer Maßnahme deren gesamte Kosten gegenüberzustellen. Wir müssen die Kosten-Rechnung erweitern zu einer Kosten-Nutzen-Analyse.

Was mit Kosten-Nutzen-Analyse gemeint ist⁹⁾, mag folgende Übersicht zeigen:

⁹⁾ Der Verbreitung des Kosten-Nutzen-Denkens stehen gelegentlich zwei nicht nur fruchtbare Tendenzen der wissenschaftlichen Diskussion entgegen, und zwar die Neigung,

— einzelne, auf problematischen — normativen — Annahmen beruhende Konzepte von Kosten-Nutzen-Analysen mit Kosten-Nutzen-Denken überhaupt zu identifizieren;

— Originalität durch neue Begriffsbildungen und Begriffsdifferenzierungen zu demonstrieren.

Dagegen wird hier Kosten-Nutzen-Denken als allgemeine, von bestimmten Institutionen unabhängige Bewertungsaufgabe verstanden. Entsprechend wird KNA hier als Oberbegriff für verschiedene Bewertungsverfahren verwendet.

Zur wissenschaftlichen Diskussion siehe Recktenwald, H. C. (Hrsg.), Nutzen-Kosten-

Immer wieder entbrennen um den Bau einzelner Autobahn(teil)strecken wie um den Autobahn-Bau allgemein heftige Diskussionen, und zwar mehr in Form von Glaubenskämpfen als in Form nüchterner Abwägung des Für und Wider: des Nutzens und der Kosten.

Kosten-Nutzen-Analyse — das bedeutet zunächst einmal, daß Für und Wider, Vorteile und Nachteile, Nutzen und Kosten einer Maßnahme aufgelistet werden:

Übersicht 5 c
Positionen für eine Kosten-Nutzen-Analyse Autobahn-Bau

NUTZEN	Beträge Bewertung	KOSTEN	Beträge Bewertung
Verkehrsleistung		Planungskosten	
— Unternehmungen		Baukosten	
— Haushalte		Zerstörung von	
Sicherung von		Landschaft	
Arbeitsplätzen		— Nutzlandschaft	
Verringerte		— Reizlandschaft	
Unfallhäufigkeit		Belastung der	
Entlastung der		Autobahnanlieger	
Bundesstraßen-Anlieger		Entfremdung	
zusätzliche Familien-		Anlieger-Bürger/Staat	
heimfahrten			
Erschließung von			
Freizeitgebieten			
Summe		Summe	
Bewertung		Bewertung	

Natürlich ist diese Liste nicht vollständig. Aber sie zeigt bereits, daß gute Gründe sowohl zugunsten des Für als auch zugunsten des Wider angeführt werden können, daß weder allein der Verzicht auf die Autobahn sinnvoll, ihr Bau dagegen unsinnig, noch allein der Bau der Autobahn sinnvoll, der Verzicht auf sie dagegen unsinnig ist. Die Auflistung zeigt, daß Kosten und Nutzen gegeneinander abzuwägen sind.

Abwägen freilich setzt voraus, daß die Gewichte festgestellt, daß Kosten und Nutzen berechnet werden können. Planungs- und Baukosten zu ermitteln, ist relativ leicht. Der Unterschied zwischen dem Kraftstoffverbrauch auf der Autobahn und dem Verbrauch auf Landstraßen kann ohne größere Probleme berech-

Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970. Haveman R. H. / Margolis, J. (Hrsg.), Public Expenditure and Policy Analysis. Chicago (2) 1977. Voigt, F. / Witte, H., Kosten-Nutzen-, Kostenwirksamkeits- und Nutzwertanalysen in der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 58 (1978), Nr. 8, S. 419—424.

net werden. Aber wie kann die Belastung der Anwohner in Kosten ausgedrückt werden? Und: Welchen Preis hat Landschaft? Und vor allem: Welchen Wert? Sind wir hier auf die Grenzen ökonomischen Denkens in der Politik gestoßen? Dies zu behaupten, wäre ein Mißverständnis der Ökonomie. Schließlich bestimmen nicht die Ökonomen, ob wir für eine Schallplattenaufnahme der Beethoven-Sinfonien 80 DM ausgeben oder nicht. Dies bestimmt jeder einzelne von uns selbst. Zahlen wir den Preis von 80 DM, so sind es uns die Sinfonien, so ist es uns diese Aufnahme offensichtlich wert. Sind wir nicht bereit, 80 DM zu bezahlen, so wollen wir nicht zugunsten dieser Schallplatten auf etwas anderes verzichten, was wir für 80 DM bekommen können — ein Kunstbuch z. B. Da wir diese 80 DM nur einmal ausgeben können, müssen wir eine Bewertung, Gewichtung, Rangfolge der verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten von 80 DM vornehmen.

Diese unsere Rangfolge, unsere Entscheidung kann der Ökonom wissenschaftlich analysieren; er kann sie uns aber nicht abnehmen und nicht vorschreiben. Hier liegt die Grenze der Wirtschaftswissenschaft, die uns nicht vorschreiben kann, was uns mehr oder weniger wert zu sein hat. Hier liegt keine Grenze des ökonomischen Denkens — wir haben 80 DM zur Verfügung und müssen eine Entscheidung über ihre Verwendung, eine ökonomische Entscheidung treffen.

Die Politiker haben bei der Entscheidung über die Autobahn ein ähnliches¹⁰⁾ Problem wie wir: sie müssen zwischen mehreren, in diesem Fall zwei Möglichkeiten wählen. Zwar können sie sich nicht an Preisen orientieren — Landschaft hat keinen Preis, der ungefähr aussagt, wie knapp dieses Gut ist. Doch bei gleichem Preis mehrerer Güter müssen auch wir werten, wägen, wählen.

Bei der Autobahn-Entscheidung können die einzelnen Größen der Kosten-Nutzen-Analyse mit einem Punktsystem bewertet werden, z. B.: Reizlandschaft 10 Punkte, Nutzlandschaft 6 Punkte usw. Oder sie können in einer Rangfolge gegeneinander abgewogen werden, z. B.: 1. Erhaltung der Landschaft, 2. Sicherheit der Arbeitsplätze, 3. Verkehrssicherheit (oder umgekehrt) usw.

Bei anderen Positionen unserer Kosten-Nutzen-Aufstellung können wir mit Hilfskonstruktionen arbeiten: Belastung und Entlastung der Anwohner beziehen sich ja auch auf Be- oder Entlastung mit oder von Lärm und Abgasen. Lärmbelastung läßt sich durch Lärmschutzmaßnahmen verringern. Wird die Autobahn

¹⁰⁾ ... ein ähnliches, nicht dasselbe Problem. Denn drei Fragen sind zu klären:

- Warum muß über bestimmte Güter überhaupt politisch, d. h. kollektiv entschieden werden?
- Ist es möglich, durch kollektive Entscheidungen das zu realisieren, was recht wenig präzise „Gemeinwohl“ genannt wird?
- Wodurch werden kollektive Entscheidungen bestimmt?

Es sind dies die Grundfragen der Finanzwissenschaft und der sogenannten Neuen Politischen Ökonomie. Dazu grundlegend: Musgrave, R. A., Finanztheorie (am. 1959), Tübingen 1966. Olson, M., The Logic of Collective Action, New York (2) 1971. Bernholz, P., Grundlagen der Politischen Ökonomie, 3 Bde., Tübingen 1972, 1975, 1979. Kirsch, G., Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen/Düsseldorf 1974. Frey, B. S., Moderne Politische Ökonomie, München 1977. Außerdem die in Anm. 9 genannten Titel.

nicht gebaut, so bleibt die Lärmbelastung der Altstraßenanlieger bestehen. Die Kosten entsprechen den Kosten von Lärmschutzmaßnahmen. Sie entstehen entweder beim Staat — wenn er einen Lärmschutzwall baut — oder bei den Anwohnern — wenn sie den Lärm weiter ertragen müssen. Unabhängig also davon, ob der Lärmschutzwall gebaut wird, können wir seinen Preis in unsere Kosten-Nutzen-Aufstellung einsetzen und so eine weitere Position präzisieren.

Wollen wir eine Kosten-Nutzen-Analyse für ein Projekt durchführen¹¹⁾, so werden wir zuerst

- a) Vorteile und Nachteile des Projektes auflisten, und dann in der Regel drei Arten von Größen¹²⁾ bestimmen müssen.
- b) Zunächst sind tatsächliche und zu erwartende Einnahmen und Ausgaben, entfallende Einnahmen und Ausgaben zu ermitteln — und zwar sowohl für den Staat (Bund, Länder und Gemeinden) als auch für die Bürger (Haushalte und Unternehmungen).
- c) Dann sind Geldgrößen da einzusetzen, wo sie sich — wie bei unserem Beispiel der Anlieger-Belastung — hilfswise ermitteln lassen.
- d) Und schließlich sind diejenigen Positionen, für die sich absolute Geldbeträge nicht bestimmen lassen, mit Rangziffern oder Punkten zu gewichten und zu bewerten.

Natürlich läßt sich dann noch nicht sofort unter dem Strich ablesen, wie die Entscheidung ausfallen soll — ob die Kosten geringer sind als der Nutzen oder umgekehrt. Doch das ist eigentlich eher ein Vorteil als ein Nachteil dieses Verfahrens. Denn es zeigt, daß die letztendliche Bewertung und damit die Entscheidung keine Sache des Computers ist, sondern Aufgabe des Politikers.

Ist die Kosten-Nutzen-Analyse dann aber überhaupt noch etwas anderes als ein Abwägen von Vorteilen und Nachteilen, wie es ohnehin bei jeder politischen Entscheidung üblich ist? Ob dies wirklich üblich ist, scheint freilich nicht so sicher¹³⁾.

¹¹⁾ Ausführliche Hinweise für die Praxis von Kosten-Nutzen-Analysen geben die vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 Abs. 2 BHO — Erläuterungen zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen des Bundesministers der Finanzen, in: MinBlFin. 1973, S. 293—302 (im Anhang 2 des vorliegenden Bandes abgedruckt).

¹²⁾ Manche Konzepte von Kosten-Nutzen-Analysen beruhen auf dem Versuch, „Schattenpreise“ zu bestimmen. Ausgangspunkt ist die Überlegung, für alle Güter die Bedingungen eines funktionierenden Marktes zu simulieren und dadurch alle Positionen miteinander verrechenbar zu machen — was natürlich sinnvoll ist. Dieser Versuch muß jedoch an drei Problemen scheitern:

— Wie kann man Knappheiten von nicht-marktfähigen Gütern feststellen?

— Läßt sich überhaupt ein Markt simulieren?

— Wie können in solchen Konzepten normative Aussagen vermieden werden — andernfalls würden ja die Politiker durch die Wirtschaftswissenschaftler ersetzt werden?

Siehe dazu: Margolis, J., Shadow Prices for Incorrect or Nonexistent Market Values, in: Haveman, R. H. / Margolis, J. (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 9), S. 204—220.

¹³⁾ ... wenn wir beim Beispiel Autobahn-Bau bleiben: 1967 sprach sich der deutsche Verkehrsminister bedingungslos für Autobahnen aus. 1981 sprach sich der deutsche Verkehrsminister bedingungslos gegen Autobahnen aus.

Sehen wir uns dazu ein weiteres Beispiel an: Vom 1. Januar 1981 an gilt das Abwasser-Abgaben-Gesetz: Unternehmen und Gemeinden, die Schmutzwasser in natürliche Gewässer einleiten, müssen dafür eine Abwasser-Abgabe zahlen. Damit sollen zum einen Kläranlagen finanziert, zum anderen Unternehmen und Gemeinden angehalten werden, Abwässer selber zu reinigen.

Natürlich erfordert ein solches Gesetz Verwaltung, es verursacht also Kosten beim Staat. Hier nun setzt eine „kostenbewußte“ Argumentation an, die so lautet: Zunächst werden diese Verwaltungskosten gedeckt, weil ja Abwasser-Abgaben eingenommen werden. Problematisch aber wird es, wenn Unternehmen und Gemeinden ihre Abwässer selbst klären und also Flüsse und Seen nicht mehr verschmutzen. Dann müssen sie auch keine Abgaben mehr zahlen. Und das heißt: die Verwaltung, die überwacht, ob das Gesetz auch eingehalten wird, muß aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden¹⁴⁾.

In dieser Argumentation wird der Sinn des Gesetzes — saubere Gewässer — zum Nachteil. Danach wäre es vorzuziehen, die Gewässer würden weiter, am besten: noch stärker verschmutzt, denn dann würden auch die Einnahmen steigen. Hier wird ausschließlich in Kosten gedacht; der mögliche Nutzen wird überhaupt nicht berücksichtigt.

Bedenkt man die Argumentationen von Politikern und Verwaltungen, so dürfte Kosten-Nutzen-Denken eher die Ausnahme als die Regel sein — mit einem Unterschied freilich: Regierung oder Opposition, Rat oder Verwaltung, Land oder Bund, Exekutive oder Legislative — je nachdem, wo man gerade steht, wird man dazu neigen, nur Kosten zu sehen und darüber den Nutzen zu vergessen, oder nur Nutzen zu sehen und darüber die Kosten zu vergessen.

4. Der unbefragte Nutzen: politisch-ökonomischer Ansatz

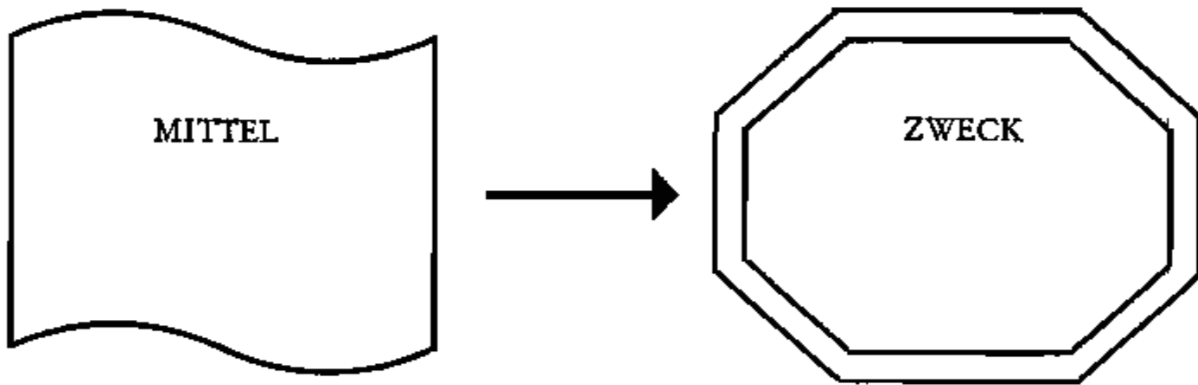
4.1 Nebenwirkungen

Politisches und administratives Denken orientieren sich oft an einem einfachen Zweck-Mittel-Schema, das wiederum von einfachen Ursache-Wirkung-Zusammenhängen ausgeht. Z. B.: Ursache von Arbeitslosigkeit ist zu geringe (gesamtwirtschaftliche) Nachfrage — anders herum formuliert: Wirkung zu geringer Nachfrage ist Arbeitslosigkeit. Um den Zweck Vollbeschäftigung zu erreichen, muß man also das Mittel Nachfragesteigerung anwenden.

Zweck: Baukosten-Einsparung; Mittel: Unterbrechung der Straßenbauarbeiten während der Ferien — schon bei diesem Beispiel konnten wir feststellen, daß solches Denken teuer werden kann, wenn Verwaltungen dadurch Kosten einsparen, daß sie lediglich Kosten zu Lasten der Bürger externalisieren. Zweck der

¹⁴⁾ So ein hoher mit Entbürokratisierung betrauter Verwaltungsbeamter 1979 in einem Gesprächskreis.

Übersicht 6 a
Zweck-Mittel-Denken



Bauunterbrechung war Kosten-Einsparung. Folge der Bauunterbrechung waren erhebliche zusätzliche Belastungen der Bürger. Beabsichtigt sind solche Belastungen sicher nicht — wir sprachen in diesem Abschnitt ja von „vergessenen“ Kosten —, doch vermeidbar sind sie, wenn die Arbeiten unterbrochen werden, offenbar auch nicht. Wir haben es mit unbeabsichtigten Nebenwirkungen einer Entscheidung zu tun.

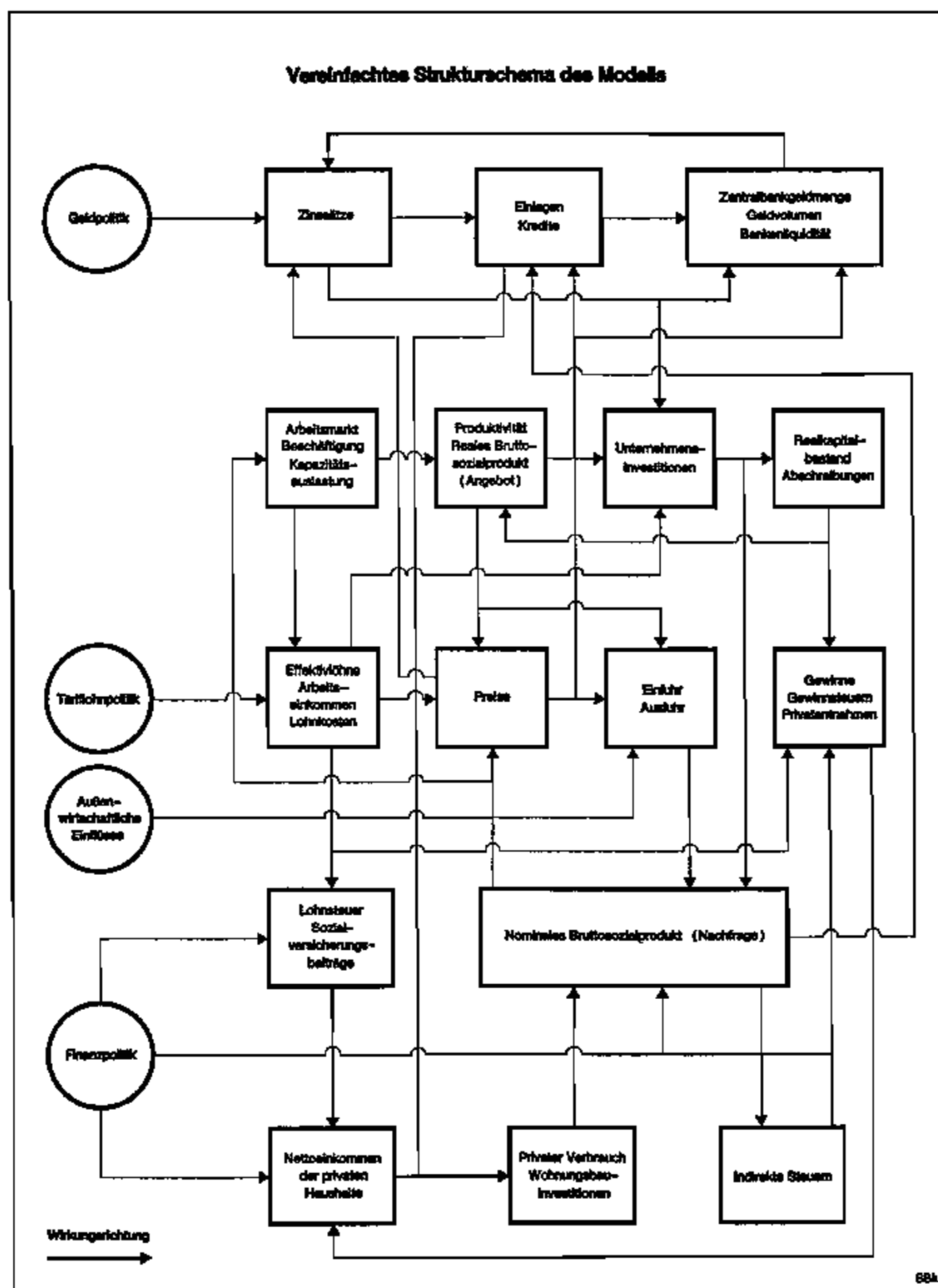
Solche unbeabsichtigte Nebenwirkungen von Entscheidungen sind nichts Ungewöhnliches. Wir können uns das an folgender Übersicht über einige gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge deutlich machen:

Schon diese sehr vereinfachte Darstellung zeigt, wie eng hier alles mit allem zusammenhängt — wir sprechen von Interdependenz. Es ist unmöglich, auf eine Größe einzuwirken, ohne alle anderen Größen in Mitleidenschaft zu ziehen. Diesen Interdependenzen wird das einfache Zweck-Mittel-Denken in Politik und Verwaltung offensichtlich nicht gerecht. Hält man sich die vielfältigen Zusammenhänge vor Augen, so ist es sogar denkbar, daß eine politische Maßnahme genau das Gegenteil von dem bewirkt, was sie bewirken soll: Es ist möglich, daß ein staatliches Konjunkturprogramm zur Nachfragesteigerung auf Dauer Arbeitslosigkeit nicht verringert, sondern sogar noch erhöht¹⁵⁾.

Zu den wichtigsten Elementen politischer Entscheidungen gehört deshalb der Versuch, die möglichen unbeabsichtigten Nebenwirkungen der vorgesehenen Maßnahmen zu erfassen. Unsere ökonomischen Überlegungen zu einer gesamtwirtschaftlichen Kostenrechnung haben uns mit dem Begriff der externen Kosten bereits in diese Richtung geführt — wir können allgemein von Externalitäten des Handelns sprechen. Denn Externalitäten können Nachteile, Kosten, können aber auch Vorteile, Nutzen sein, oder sie sind weder von Nachteil noch von Vorteil: negativ, positiv oder neutral. Um diese Externalitäten, die unbeabsich-

¹⁵⁾ Siehe z. B.: Wolf, A., Inflation produziert Arbeitslose, in: Kaltenbrunner, G. K. (Hrsg.), Inflation ohne Ende, Freiburg 1977, S. 92—97. Reeder, W., Strukturbegriff und Wirtschaftspolitik, in: Allemeyer, W. u. a., Material zu Problemen der Strukturpolitik, Bonn 1977, S. 110/111.

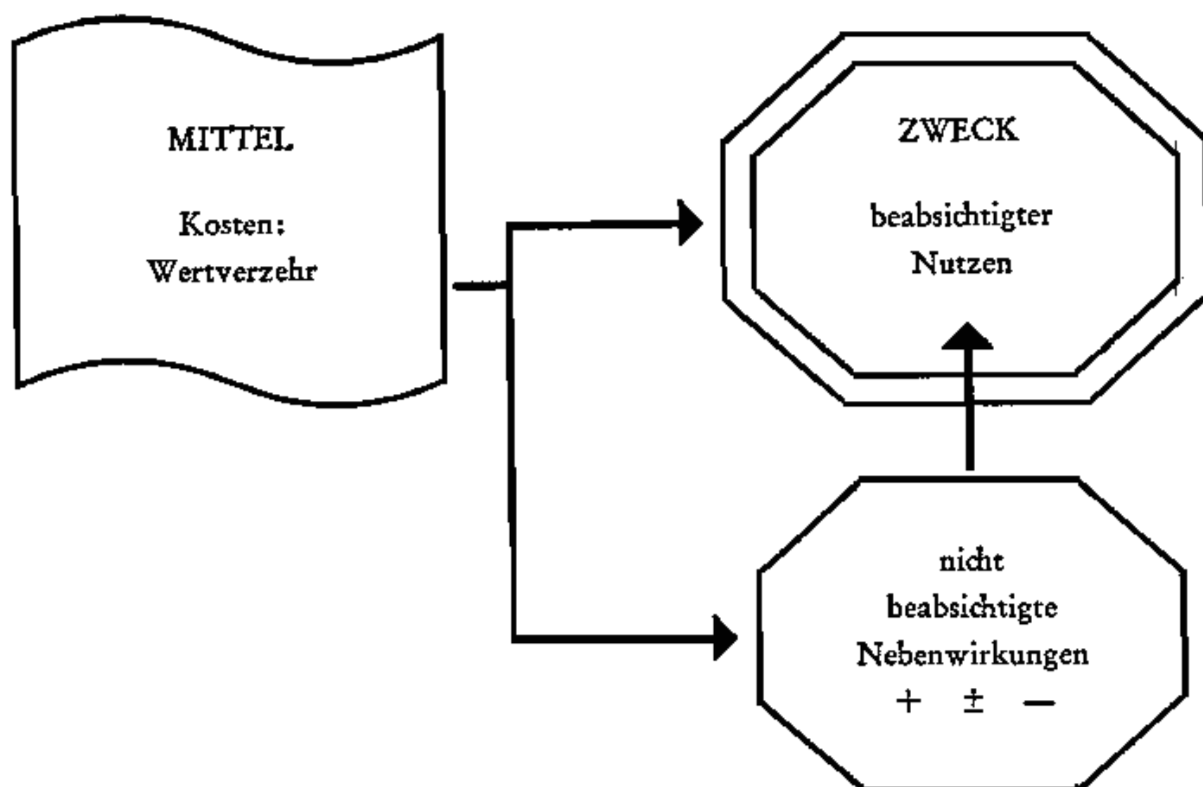
Übersicht 7
Gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge



Vereinfachtes Strukturschema des ökonometrischen Modells der Deutschen Bundesbank, aus: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Jg. 27 (1975), Nr. 5, S. 30.

tigten Nebenwirkungen von Maßnahmen, müssen wir das einfache Zweck-Mittel-Schema politischen Denkens ergänzen; wir erweitern das Zweck-Mittel-Denken um das Interdependenz-Denken:

Übersicht 6 b
Interdependenz-Denken



Über Ausmaß und Qualität — positiv, negativ, neutral — unbeabsichtigter Nebenwirkungen von Maßnahmen können wir nun eine ganz allgemeine Aussage machen: Maßnahmen werden um so mehr und um so mehr negative unbeabsichtigte Nebenwirkungen haben, je stärker sie in die Lebensführung der betroffenen Menschen eingreifen. Was das heißt, können wir am Beispiel der Steuerbelastung überprüfen. Nehmen wir zwei Länder an, in denen alle für die Besteuerung bedeutsamen Bedingungen gleich sind — mit einem einzigen, aber wichtigen Unterschied: In Land A beträgt der Steuersatz (der hier gleich der Steuerquote ist) 30 %; in Land B beträgt er 50 %. Nehmen wir an, in beiden Ländern beträgt die wirtschaftliche Gesamtleistung eines Jahres, das Sozialprodukt 1000 Milliarden. Werden die Steuereinnahmen des Staates in Land A 300 und in Land B 500 Milliarden erreichen? Wahrscheinlich nicht, denn der höhere Steuersatz in Land B wird — so die Behauptung — in erheblichem Maße zu unbeabsichtigten Nebenwirkungen führen:

Übersicht 8
Nebenwirkungen unterschiedlicher Steuersätze

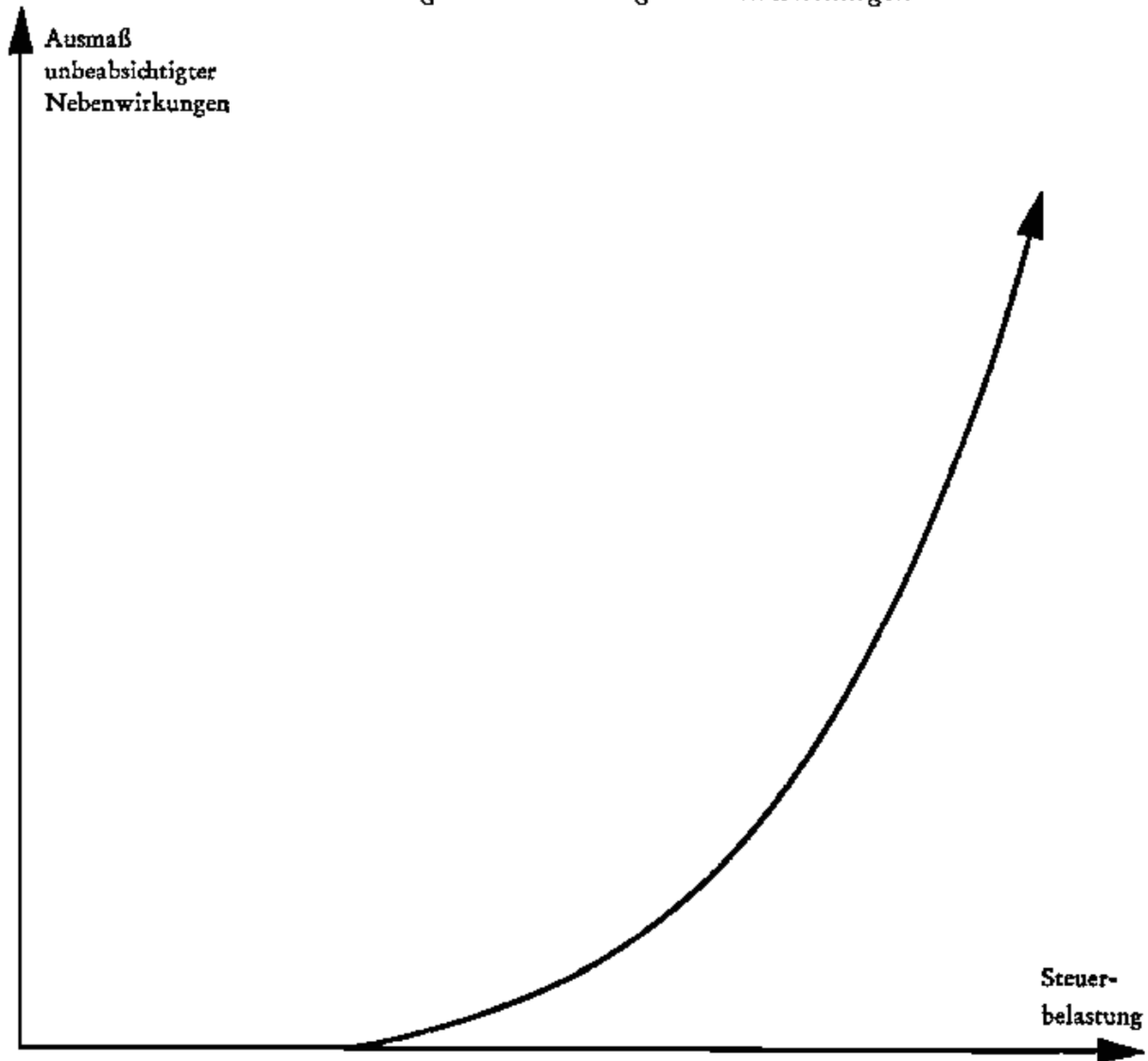
	Land A	Land B
Sozialprodukt	1 000 Milliarden	1 000 Milliarden
Steuersatz	30 %	50 %
Steueraufkommen	280 Milliarden	300 Milliarden
Nebenwirkungen	gering	höhere Verwaltungskosten Steuerhinterziehung Leistungsverringerung Schwarzarbeit Entfremdung Bürger / Staat

Die Bürger des Landes B werden die wesentlich höhere Steuerbelastung wahrscheinlich nicht einfach hinnehmen. Sie werden versuchen, Steuern zu hinterziehen. Viele werden zu Schwarzarbeit übergehen. Formen des Naturaltausches werden um sich greifen: Anstreichen gegen Lebensmittel, Autoreparatur gegen Möbel, Rechtsberatung gegen Krankenbehandlung. Deshalb werden hier die Kosten der Steuerverwaltung, der Steuerprüfung und der Steuereintreibung höher sein als in Land A; die 20 Milliarden Steuermehraufkommen werden dadurch wieder aufgezehrt. Damit steht dem Staat nach Abzug der Verwaltungskosten in beiden Ländern gleich viel Geld zur Verfügung. Vorläufig: denn in Land B wird die Leistungsbereitschaft sinken und tiefes Mißtrauen zwischen Bürgern und Staat entstehen¹⁰⁾. Selbst wenn das Steueraufkommen nach Abzug der Verwaltungskosten höher wäre als in Land A, ist zu fragen, ob der Preis — die negativen Nebenwirkungen, vor allem die Staatsverdrossenheit — nicht zu hoch ist; ob der Schaden, der durch die hohe Steuerbelastung angerichtet wird, nicht größer ist als der Nutzen, den der Staat mit den höheren Steuereinnahmen stiften kann.

Eine Maßnahme wird um so mehr nachteilige Nebenwirkungen zur Folge haben, je stärker sie in die Lebensführung der Betroffenen eingreift — dies war die Behauptung, von der wir ausgegangen sind. Im Schaubild sieht das für die Steuerbelastung so aus:

¹⁰⁾ Dazu grundlegend: Schmölder, G., Finanz- und Steuerpsychologie. Hamburg-Reinbek 1970, S. 53—125. Strümpel, B. (Steuersystem und wirtschaftliche Entwicklung. Tübingen 1968) analysiert die politisch-psychologischen Grenzen der Besteuerung anhand dreier Systeme (S. 57—96): „Die Steuerpolitik der Konfrontation: Die Bundesrepublik Deutschland.“ — „Gemeinsinn und behutsame Steuertechnik: Die Schweiz und Großbritannien.“ — „Der Teufelskreis der Überforderung: Spanien und Frankreich.“

Übersicht 9 a
Steuerbelastung und nachteilige Nebenwirkungen

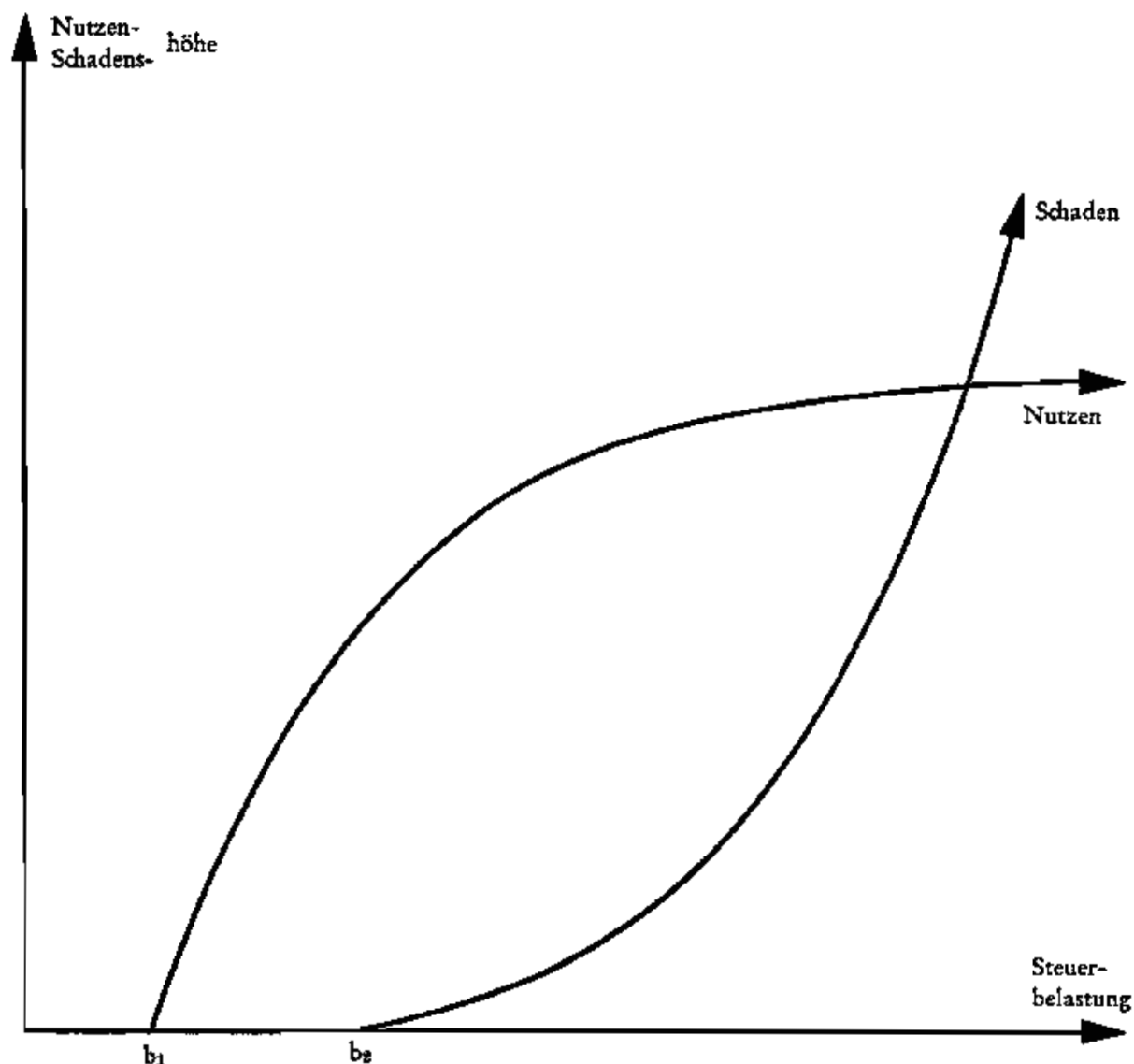


Nun wäre es unökonomisch — wie wir in vorigen Abschnitten festgestellt haben — nur die schädlichen Nebenwirkungen einer Maßnahme zu betrachten und gar nicht mehr an den möglichen Nutzen zu denken. Wir müssen also in unser Schaubild noch eintragen, wie sich der Nutzen entwickelt, den der Staat stiften kann, wenn er bei höherer Steuerbelastung mehr Geld zur Verfügung hat.

Hier können wir an die Einsicht anknüpfen, daß man des Guten auch zuviel tun kann. Die Ökonomen sprechen vom sinkenden Grenznutzen — d. h., die ersten Prozente der Besteuerung sind sehr nützlich, weil sie die Bürger relativ wenig belasten und der Staat damit sehr wichtige staatliche Leistungen finanzieren kann. Die folgenden Prozente sind nicht mehr ganz so nützlich, weil sie den Bürger schon stärker belasten und die damit finanzierten staatlichen Leistungen zwar wünschenswert, aber nicht mehr ganz so dringlich sind. Und je höher die Steuerbelastung wird, um so geringer wird der Nutzen: Für immer

mehr Bürger bedeuten die staatlichen Sozialleistungen nur noch eine Umverteilung von der rechten in die linke Tasche¹⁷⁾. Der zusätzliche Nutzen weiterer Steuerbelastungsprozente wird immer geringer:

Übersicht 9 b
Nutzen-Schaden-Entwicklung bei steigender Steuerbelastung



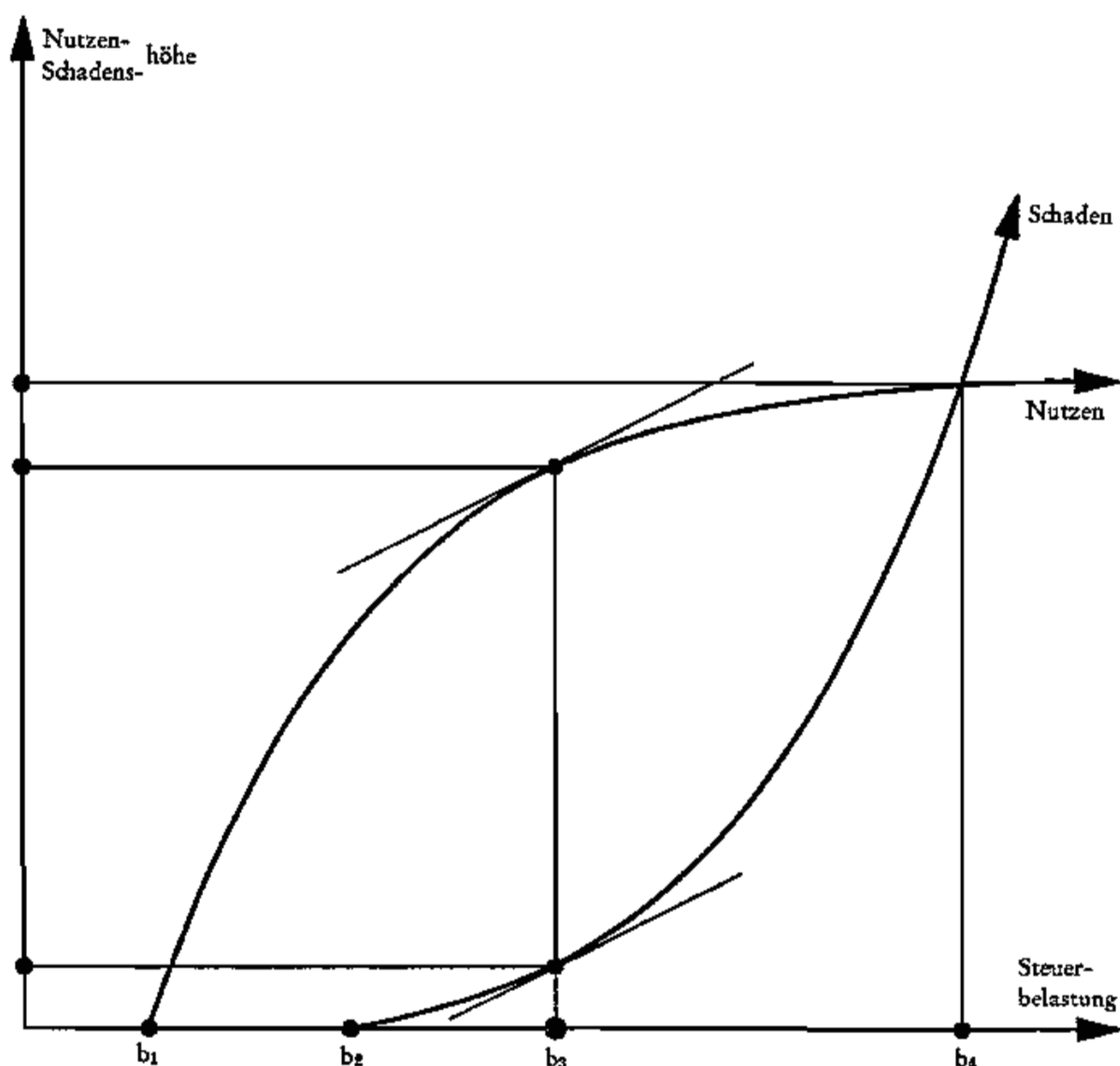
Das folgende Schaubild zeigt drei mögliche Situationen:

- Eine Steuerbelastung zwischen b_1 und b_2 führt nicht zu nennenswerten Nebenwirkungen.
- Hält sich die Steuerbelastung zwischen b_1 und b_2 , so ist der Nutzen höher als der Schaden unbeabsichtigter Nebenwirkungen.
- Geht die Steuerbelastung über b_2 hinaus, so ist der Schaden größer als der Nutzen.

¹⁷⁾ Ausführlich dargestellt in: Reeder, W., Umverteilung und Bürokratisierung, in: Stockinger, H. G. (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 4).

Für die Steuerbelastung kommt danach nur der Bereich zwischen b_1 und b_4 in Frage — immer noch ein weites Entscheidungsfeld. Allerdings können wir dem Schaubild auch entnehmen, daß die bestmögliche Entscheidung wenigstens denkbar ist: jener Punkt der Steuerbelastung nämlich, für den der Abstand zwischen Nutzenkurve und Schadenskurve am größten ist¹⁸⁾:

Übersicht 9 c
Optimale Steuerbelastung



Die bestmögliche Entscheidung ist denkbar — das heißt wiederum nicht, daß hier die Wissenschaft die Politik, daß der Ökonom den Politiker ersetzen kann. Denn

— welchen Nutzen die mit Steuern finanzierten Staatsleistungen haben, ist zunächst ein Problem politischer Bewertung;

¹⁸⁾ Vgl. dazu: Tuchtfeldt, E., Über unerwünschte Nebenwirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: *Kyklos*, Vol. 23 (1970), S. 720—735.

- der Schaden, die unbeabsichtigten Nebenwirkungen der Steuerbelastung müssen zunächst einmal festgestellt werden. Und dann unterliegen auch sie der politischen Bewertung;
- damit der Optimalpunkt ermittelt werden kann, müssen Nutzen und Schaden dann noch auf einen gemeinsamen Nenner gebracht, also miteinander verrechenbar gemacht werden. Auch ein solcher Maßstab ist eine Aufgabe politischer Bewertung¹⁹⁾.

Auch hier ist Entscheidung nicht lediglich eine Rechenaufgabe. Fest steht nur — doch dies ist für politisches Handeln in seiner Bedeutung kaum zu überschätzen —, daß jede Maßnahme Nebenwirkungen hat, und zwar um so mehr, je mehr sie in Lebensgestaltung und gesellschaftliche Beziehungen eingreift. Sie bei jeder Entscheidung zu bedenken und gegen den erwarteten Nutzen der geplanten Maßnahmen abzuwägen, ist eine der wichtigsten politischen Aufgaben.

4. 2 *Opportunitätskosten*

Zu den ungewollten, freilich auch unvermeidbaren Nebenwirkungen gehört, daß mit jeder Entscheidung Ressourcen gebunden werden, die dann für andere Verwendungszwecke natürlich nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Entscheidung für den Sportplatz ist eine Entscheidung gegen den Kindergarten. Wird das Geld für eine Besoldungserhöhung ausgegeben, können damit keine neuen Arbeitsplätze geschaffen werden²⁰⁾. In der Zeit, die Politiker und Beamte auf Entscheidungen über Agrarpreiserhöhungen verwenden, können sie sich nicht mit Möglichkeiten beschäftigen, die Verwendung gesundheitsschädlicher Hormone besser zu kontrollieren.

Das erscheint nur auf den ersten Blick trivial, selbstverständlich. Denn es geht bei Entscheidungen, vor allem bei politischen Entscheidungen, immer um Zeit und immer um Besitzstände. Daß die Staatsverschuldung der Jahre 1978 bis 1980 sinnvoll war, ist ebenso oft behauptet wie bestritten worden. Sicher ist, daß — wenn man eine derartige Staatsverschuldung überhaupt für sinnvoll hält — eine entsprechende Verschuldung angesichts der Arbeitsmarkt- und Energiesituation 1981 bis 1983 sehr viel nützlicher wäre als sie es in den Jahren 1978 bis 1980 gewesen ist. Jetzt aber ist der Spielraum ausgeschöpft; der Staat muß seine Haushalte konsolidieren, muß sparen. Kindergarten und Sportplatz werden als Alternative gar nicht bewußt, weil über sie in zwei verschiedenen Haushaltsjahren entschieden wird — nachdem im ersten Jahr der Sportplatz (mit seinen Folgekosten) beschlossen worden ist, steht im zweiten Jahr für den Kinder-

¹⁹⁾ Für eine wissenschaftliche Lösung wäre ein kardinaler Maßstab für Nutzen und Schaden notwendig, den es intersubjektiv nicht geben kann.

²⁰⁾ Diesen Zusammenhang hat Grottian, P. mit Modellrechnungen dargestellt: Hochschulabsolventen, qualifizierter Schrott? Ein Problemlösungsmodell zur Beseitigung künftiger Akademiker-Arbeitslosigkeit, in: Zinn, K. G. (Hrsg.), Strategien gegen die Arbeitslosigkeit, Köln 1977, S. 108—122.

garten nicht mehr genügend Geld zur Verfügung²¹⁾. Die Entscheidung über Agrarpreiserhöhungen steht eben auf dem Terminkalender; die Verwendung gefährlicher Hormone wird — angesichts der „Knappheit der Zeit und der Vordringlichkeit des Befristeten“²²⁾ — erst nach einem offenen Skandal zur Terminsache.

Alternative Verwendungsmöglichkeiten knapper Mittel könnten sichtbar werden, wenn Haushalts- und Finanzpläne aufzustellen sind. Doch herrscht auch hier meist das Besitzstandsprinzip: Haushaltspositionen werden nicht immer wieder auf ihre Berechtigung hin überprüft — was ist, hat die Vermutung für sich, daß es berechtigt ist —, sondern werden in der Regel einfach fortgeschrieben. Daß es immer alternative Verwendungsmöglichkeiten gibt, zeigt sich hier nicht darin, daß tatsächliche und mögliche Haushaltspositionen gegeneinander abgewogen, daß Haushalte nicht immer wieder von einer Null-Basis her aufgestellt werden²³⁾, sondern allenfalls in den unterschiedlichen Steigerungsraten der einzelnen Positionen.

Jede Entscheidung also ist nicht nur eine Entscheidung für etwas, sondern immer auch eine Entscheidung gegen etwas. Dies gilt nicht erst für Entscheidungen, bei denen es um Geld geht. Dies gilt schon, wenn Politiker ihre knappe und darum in Bund und Ländern verhältnismäßig hoch bezahlte Zeit²⁴⁾ auf irgendein Problem wenden — diese Zeit wird damit anderen, vielleicht nicht so sichtbaren, aber wichtigeren Problemen entzogen. Wir können sagen: hier entgeht uns Nutzen — die Zeit wäre für Problem B nützlicher eingesetzt als für Problem A. Wenn wir Geld für Gut A ausgeben, so steht uns dieses Geld nicht mehr für Gut B zur Verfügung — wir sprachen hier von Kosten. So gesehen, stellt der entgangene Nutzen Kosten der Entscheidung dar — die Ökonomen nennen das Opportunitätskosten: die Gelegenheiten, die uns durch eine Entscheidung, durch die Wahl zwischen alternativen Möglichkeiten entgehen, gehören zu den Kosten dieser Entscheidung. Auch hier kann — selbstverständlich — die Ökonomie dem Politiker nicht die Bewertung der entgangenen Möglichkeiten abnehmen. Auch hier kommt es vor allem darauf an, sich dieser Tatsache bewußt zu sein und sie bei jeder Entscheidung zu berücksichtigen — die Opportunitätskosten in die (politische) Kostenrechnung aufzunehmen.

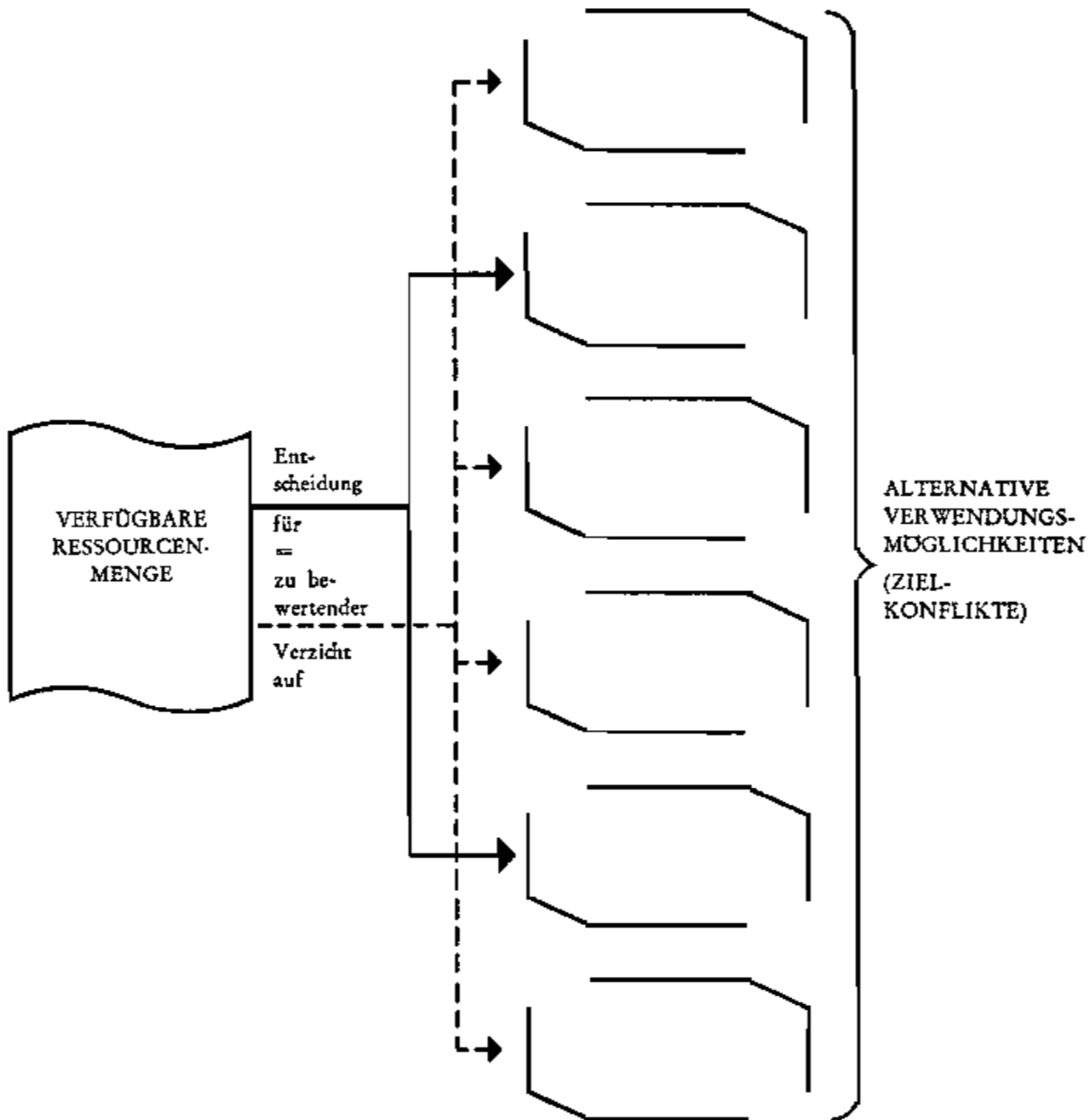
²¹⁾ Selbst bei gleichzeitiger Abstimmung kann das Ergebnis allein von der Reihenfolge der Abstimmungspunkte abhängen, wie Arrow, K. nachgewiesen hat: *Social Choice and Individual Values*, New Haven (2) 1963.

²²⁾ Unter diesem Titel untersucht Luhmann, N. die Probleme von Entscheidung und Zeit in der Verwaltung: *Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten* (1968), in: ders., *Politische Planung*, Opladen 1971, S. 143—164.

²³⁾ In den USA ist ein entsprechendes Haushalts-Konzept entwickelt worden — das *Zero-Base Budgeting*: Pyhrr, P. A., *Zero-base Budgeting, A Practical Management Tool for Evaluation Expenses*, New York 1973. Sarant, P. A., *Zero-base Budgeting in the Public Sector*, Reading, Mass. 1978.

²⁴⁾ Das Zeitbudget von Politikern haben Kevenhörster, P. und Schönbohm, W. untersucht: *Zeitökonomie im Management*, Opladen 1974, S. 75—96.

Übersicht 10
Opportunitätskosten



5. Die Denk-Notwendigkeit: ökonomisches Denken und demokratische Politik

5.1 *Kosten und Alternativen*

Opportunitätskosten zu berücksichtigen bedeutet: in Alternativen denken. Hier zeigt sich wieder, daß ökonomisches Denken den Aufgaben von Politik und Verwaltung durchaus nicht fremd ist, an Politik und Verwaltung nicht von außen herangetragen wird. Schon die Überlegungen zur Kosten-Nutzen-Analyse haben ergeben, daß ökonomisches Denken nicht den Sinn haben kann, den Staat daran

zu hindern, überhaupt noch Geld auszugeben. An Folgekosten zu gemahnen, hat ja auch nicht den Sinn, dem Staat zu verwehren, überhaupt noch Schulen und Straßen zu bauen. Ökonomisches Denken ist konsequentes Entscheidungsdenken — das heißt, jede politische und administrative Entscheidung muß, soll sie vernünftige, verantwortliche Entscheidung sein, „ökonomisch“ begründet werden — in Hinsicht auf Kosten und Nutzen, auf Folgen und Alternativen.

Ökonomisches Denken heißt nicht unbedingt und nicht allein: kein Geld mehr ausgeben, sondern vor allem: die Qualität von Entscheidungen verbessern. Bessere Entscheidungen allerdings dürften uns auch weniger teuer kommen, dürften Parlamente und Verwaltungen vor Überraschungen wie den Folgekosten staatlicher Investitionen schützen.

Wahrscheinliche Einsparungen sind die eine, Versachlichung und Demokratisierung die andere Chance ökonomischen Denkens. Denn: Ökonomisches Denken ist darauf gerichtet, Entscheidungsziele und Entscheidungsbedingungen soweit wie möglich offenzulegen, durchschaubar zu machen. Und diese Transparenz ist Voraussetzung dafür, daß

- Parlamente und Verwaltungen möglichst sachlich, rational entscheiden,
- Entscheidungen wirksam realisiert und
- der Erfolg oder Mißerfolg von Maßnahmen überhaupt kontrolliert werden können;

vor allem dafür, daß

- die Bürger möglichst vollständig informiert werden und auf der Grundlage genauer Information ihre Wahlentscheidung treffen und sich im demokratischen System engagieren können²⁵).

Die regelmäßige Behauptung „Kosten: keine. Alternativen keine.“ verrät nicht nur mangelhaftes ökonomisches, sondern auch mangelhaftes demokratisches Bewußtsein.

5. 2 *Ökonomisches oder politisches Denken?*

Diese Überlegungen zu ökonomischem Denken als Grundlage politischen Handelns seien zusammengefaßt in einer Gegenüberstellung von ökonomischem und jenem unökonomischen, (un)politischen Denken, das Politik und Verwaltung — noch — viel zu stark prägt:

²⁵) Vgl. Recktenwald, H. C., Die ökonomische Analyse, Hilfe für rationale Entscheidung in der Staatswirtschaft, in: Recktenwald, H. C. (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse ... a. a. O. (Anm. 9), S. 16.

Übersicht 11
Politisches und ökonomisches Denken

Der Politiker denkt	Der Ökonom denkt
<p>in kurzfristigen Haushaltsausgaben in Input-Größen in Zweck-Mittel-Relationen</p> <p>: Kosten: keine : Alternativen: keine</p>	<p>in langfristigen, internen und externen Kosten in Kosten-Nutzen-Relationen an unbeabsichtigte Nebenwirkungen, in externen und Opportunitätskosten</p> <p>: Kosten solcher Politiker: unbezahlbar : Alternativen zu solchen Politikern: Vielleicht Sie, verehrter Leser . . . ?</p>