

Karl Oettle

Der Vertrag als der tragende Grundbegriff der Ökonomik?

Zu einem neo-institutionalistischen Denkfehler
während der Privatisierungskampagne

Anspruchsarten; Güterarten; Handlungsspielräume; Haushalte und Unternehmen; Privatisierung; Regulierung und Reregulierung; Verträge, reale und fiktive; wettbewerbs- oder verwaltungswirtschaftliche Steuerung

Die Neue Institutionenökonomik wird unter anderem durch die „Atomisierung von Grundbegriffen“ (Dieter Ordelt) gekennzeichnet. Die „Unternehmung“ und die Haushaltung - Elementarinstitutionen neo-klassischer Lehre – sollen durch den „Vertrag“ ersetzt werden. Der Beitrag erörtert diese Vorstellung in logischer Hinsicht und fragt danach, wie sie von Treibern der gegenwärtigen Privatisierungsbewegung praktisch genutzt werden könnte, sollte sie widerspruchsfrei hingenommen werden.

I. Privatisierung öffentlicher Betriebe als ein patenter Ausweg aus der gegenwärtigen wirtschaftlichen Struktur- und Überforderungskrise?

Seit ungefähr eineinhalb Jahrzehnten ist die Wirtschaft fast weltweit in Strukturkrisen geraten, die teilweise mit Überforderungskrisen gepaart sind. Letztere sind manchenorts – so in Deutschland mit der Wiedervereinigung, so in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und Israel mit Kriegszuständen – v.a. außerwirtschaftlich verursacht und anderswo in zunehmendem Maße „nur“ innerwirtschaftlich. Hier wie dort ist die Parallelität von beiderlei Krisen damit zu erklären, dass wirtschaftstrukturelle Defekte nicht oder nur unzulänglich bewältigt werden.

Ein wesentlicher wirtschaftsstruktureller Mangel ist der öffentlichen Haushaltswirtschaft zuzuschreiben. Sie ist in vielen Staaten und Gemeinden insofern unsoliden hochspekulativen Irrwegen gefolgt, als sie Erhaltung und Ausbau infrastruktureller Kapazitäten nicht selbst-, sondern fremdfinanziert hat. Statt Investitionsrücklagen für Erneuerungen, Erweiterungen und Verbesserungen zu bilden, wurden Schuldenlasten aufgetürmt. Eine ratsame Rücklagenwirtschaft hätte Chancen künftiger finanzieller Handlungsspielräume zur Erfüllung öffentlicher Sach-, Dienst- und Gewährleistungsaufgaben bewahrt und vermehrt. Die eingeschlagene Verschuldungswirtschaft hat hingegen die Risiken des Spielraumverlustes erhöht, und zwar mit ihrer Steigerung kumulativ.

Soll auf dem Verschuldungsweg angehalten oder gar umgekehrt werden, scheint es plausibel, die Ausgaben für öffentliche Leistungen zu deckeln oder zu senken. Um dies zu erreichen, muss das Angebot öffentlicher Leistungen zu Lasten ihrer Nutznießer eingeschränkt und (oder) seine Erzeugung verbilligt werden. Ersteres kann darin bestehen, Leistungen zu abandonnieren, quantitativ bzw. qualitativ zu verkürzen und (oder), wo zurechenbar, erstmalig oder verstärkt entgeltspflichtig zu machen. Letzteres lässt sich erstreben durch Steigern der Produktivität ihrer Erzeugung und (oder) mittels Drücken von Preisen, so auch von Leistungsentgelten Beschäftigter.

Gedanklich sind beiderlei Wege der Ausgabenminderung, der produkt- wie der produktionsseitige, klar zu trennen. In der wirtschaftlichen Wirklichkeit können sie jedoch leicht ineinander laufen; denn Kostensenkungen lassen sich auf ihnen beiden herbeiführen. Die Wegevermischung kann von vornherein vorgesehen sein (Komplementarität beider Wege) oder sich während der Bemühungen um das Einsparen ergeben (teilweise oder gar gänzliche Substitution des produktionsseitigen Weges durch den produktseitigen). Dies zu unterscheiden, ist erforderlich, wenn die wohl nicht ausschließlich auf die benannten Struktur- und Überforderungskrisen rückführbare, aber mit ihr zeitlich einigermaßen gleichlaufende, auch wirtschaftswissenschaftlich unterstützte Privatisierungskampagne stichhaltig beurteilt werden soll. Hierfür werden aber noch einige weitere Unterscheidungen benötigt.

Zum einen sind inhaltliche und organisatorische Privatisierung auseinander zu halten, zum anderen offene und verdeckte¹. Wo man öffentliche Leistungsaufgaben abandonniert, wird insofern inhaltlich privatisiert, als bisherige öffentliche Gewährleistungen der privaten Selbsthilfe überlassen, gleichsam rückübertragen werden. Dies dürfte sich kaum verdecken lassen, findet es doch offensichtlich statt. Wenn man Leistungsentgelte einführt oder erhöht, gilt dasselbe. Anders verhält es sich, wo Leistungen verkürzt werden. Hier könnte politisches Interesse daran bestehen, den Vorgang einzuhüllen, damit er möglichst wenig bemerkbar bleibe, sei es, um vorsorglich die Durchsetzung des Kürzungsbedarfes zu erleichtern, sei es, um nachteilenden Unmut Betroffener zu dämpfen. Die Hülle dafür könnte organisatorische Privatisierung sein. Bei ihr behält die öffentliche Hand zwar die Aufgabenverantwortung, tritt aber die Ausführung an Privatunternehmen ab. Im Grenzfall kann die verdeckende organisatorische Privatisierung in eine inhaltliche münden, deren letztendliche Aufdeckung allerdings kaum vermeidbar sein dürfte.

Was die wissenschaftliche Unterstützung der Privatisierungskampagne betrifft, so resultiert sie aus der Überzeugung, der marktliche Wettbewerb sei das beste Steuerungsmittel wirtschaftlicher Abläufe. Für diese Auffassung sprechen vielfältige wirtschaftsgeschichtliche Erfahrungen. Sie gehen aber nicht so weit, dass sie es rechtfertigten, das Steuerungsmittel zum Steuerungsziel zu erheben, also zu verabsolutieren. Solchem Irrtum hat die hochabstrakte neoklassische Wirtschaftstheorie Vorschub geleistet. An ihre Stelle ist in jüngerer Zeit mehr und mehr das neo-institutionalistische Theoretisieren mit dem Bemühen getreten, von realistischeren Modellvoraussetzungen auszugehen, die freilich bislang verhindert haben dürften, dass ein in sich geschlossenes Theoriegebäude entstand.

1 Vgl. hierzu ausführlicher Oettle (1999a).

Im Hinblick auf ihr Verhältnis zur Privatisierungskampagne scheint die Neue Institutionenökonomik ambivalent zu sein; denn sowohl Treiber als auch Bremser der Privatisierungsbewegung berufen sich auf sie.² Der Verfasser ist zu den letzteren zu rechnen. Deshalb sei mit diesem Beitrag auf einen neo-institutionalistischen Denkfehler aufmerksam gemacht, der Forcierer der Kampagne beflügeln könnte.

II. Problem- und Begriffsreduktion

Die Neo-Institutionenökonomik als noch nicht abgeschlossenes Theoriesystem stellt sich dar als ein Nebeneinander unterschiedlicher und verschieden weit entwickelter theoretischer Ansätze.³ Ihnen ist gemein, dass sie darauf hinauslaufen, Problemreduktionen der neo-klassischen Theorie abzubauen, damit realitätsnähere Aussagen gewinnbar werden. Insofern knüpfen sie an die neo-klassische Modelltheorie an und nicht etwa an den seinerzeitigen Institutionalismus⁴, der aus der Historischen Schule der Nationalökonomik herausgewachsen war durch Öffnen gegenüber benachbarten Disziplinen, vor allem gegenüber der Soziologie. Er verabschiedete sich von der Vorstellung, der marktliche Wettbewerb zwischen Einzelwirtschaftern zeitige „autoharmonisch“⁵ immer wieder allseits befriedigende Gleichgewichtszustände.

Der Institutionalismus machte deutlich, dass die einzelwirtschaftlichen Gebilde (Betriebe) mehrseitiger Natur sind, nämlich dass außer wirtschaftlichen Problemen auch personale, soziale, technisch-naturale, rechtliche und sittliche zu bewältigen haben und dass die Problemgebiete ineinander verschränkt sind. Die modelltheoretische „ökonomistische“ Problemisolierung wurde mithin durch Problemverknüpfungen ersetzt. Diesen Rechnung zu tragen, erfordert eine viel größere analytische Gedankenbreite als die eingeeengte Erkenntnisgewinnung. Im Vergleich zur institutionalistisch anvisierten ganzheitlichen Problemsicht verharret die neue Institutionenökonomik, wie schon der Name sagt, bei jedem ihrer Ansätze hauptsächlich bei der wirtschaftlichen Seite ihrer jeweiligen Gegenstände. [Durchsetzung von Prinzipalwillen, Verhalten von Beauftragten („Agenten“, eigentlich: Treuhändern); Grenzen vertraglicher Regelung längerfristig erforderlicher Bindungen zwischen Geschäftspartnern; Wahl von betrieblicher bzw. konzernlicher Leistungstiefe und Leistungsbreite; Unterschiede zwischen den Wahlmöglichkeiten genannter Arten bezüglich der Transaktionskosten]. Die Grenze des Ökonomischen wird dabei jeweils nicht in voller oder großer Breite, sondern um der modelltheoretischen Handhabbarkeit willen nur punktuell überschritten, indem etwa unterstellt wird, in Partnerschaften herrsche nicht nur unvollständige, sondern auch „asymmetrische Informati-

2 Als Beispiel seien genannt für ersteres Picot/Reichwald/Wigand (1996), für letzteres Schöning (2001).

3 Eine umsichtige Einführung von Göbel (2002).

4 Einen knappen inhaltsreichen Überblick gibt Montaner (1956) im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. In der diesem vorangegangenen 4. Aufl. des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften wurde dem Institutionalismus von Rosenstein-Rodan (1927) in seinem Artikel „Grenznutzen“ nicht einmal eine halbe Spalte gewidmet. Im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft wird er von Schmolders (1982) in einem von fünfzehn Kapiteln seines Beitrages über die Geschichte der Theorienbildung in der Volkswirtschaftslehre abgehandelt. Außerdem wird er von Kaufmann (1982) in seinem Artikel über Wirtschaftssoziologie kurz angesprochen.

5 Über Autoharmonismus: vgl. Brinkmann (1948), insbes. S. 122 f.

on“ (eigentlich: imparitätische) und es gäbe verschiedenerlei Möglichkeiten (Typen) des gegenseitigen Verhaltens wie der Stärke gegenseitiger Bindungen.⁶

Verglichen mit der älteren institutionalistischen Problemsicht wohnen der neueren erhebliche Problemreduzierungen inne. Um exakte Aussagen innerhalb der aus Realitäten gebildeten gedanklichen Ausschnitte gewinnen zu können, zerlegt sie in ihren Modellen vereinfachend wesentliche Zusammenhänge, die zwischen den verschiedenen Seiten ihrer Gegenstände bestehen. Solches Vorgehen dürfte bei dem verfolgten Erkenntnisziel unvermeidlich sein. Nicht recht leuchtet dagegen ein, wenn etwa die Problemreduktion mit einer „Begriffsatomisierung“ genannten Begriffsreduzierung verknüpft wird.⁷ Hier würde die methodisch begründete Verringerung der Gedankenbreite von einer womöglich irreführenden Steigerung der Gedankentiefe begleitet. Soweit akzeptiert, wäre dies – anders als die Problemreduktion – geeignet, bisher zum Erkenntnisgegenstand gehörende reale Erscheinungen nachhaltig aus der weiteren Erkenntnisgewinnung auszuklammern. Problemreduktionen sind demgegenüber jeweils insoweit nur vorläufig, als sie offen lassen oder geradezu auffordern, ausschnittsweise erzielte Erkenntnisse durch weitere zu ergänzen und mit ihnen zusammenzuschauen.

Die Begriffsreduktion strebt danach, Kernelemente eines Gegenstandsgebiets von hohem oder höchstem Allgemeinheitsgrad zu finden. Sie können gleichsam als nicht weiter reduzierbare Elemente aufgefasst werden, mit deren Hilfe sich eine Realität in allgemeiner Weise aufschlüsseln lässt. Überspitzt könnte man sie deshalb als „begriffliche Dietriche“ bezeichnen. Die Frage ist, ob und inwieweit mit solch hoher begrifflicher Abstraktion dem jeweiligen Erkenntnisziel Gewalt angetan wird. Dies scheint dem Verfasser der Fall zu sein, wenn „der Vertrag als Synonym für soziale Vereinbarung, zur Elementarinstitution“ erklärt wird, und zwar an Stelle „der Unternehmung und der Haushaltung“, mit deren Hilfe die Neoklassik den Markt beschrieben habe. Nunmehr sollen „die Unternehmung und andere soziale Organisationen ... als Netze von Verträgen mit jeweils besonderer Struktur konzipiert“ werden.⁸ „Damit korrespondiert die Atomisierung der Unternehmung als Entscheidungseinheit. Entscheidungsträger sind jetzt einzelne typisierte Wirtschaftssubjekte, durch deren vertragliche Kooperation die Unternehmung bzw. die Haushaltung gebildet werden.“⁹

Mit dem aus naturwissenschaftlichen Theorien übernommenen Reduktionismus sollen „Grundkonzepte bisheriger Theorien in noch elementarere Konzepte zerlegt werden, um mit ihnen die Realität subtiler zu modellieren.“¹⁰ Offen bleibt, wie das erreichbar sein soll, wenn zwei für Gegensätze stehende Grundbegriffe (Unternehmungen, Haushalte) durch nur einen ersetzt werden, für den der Gegenbegriff nicht mitgeliefert wird. Was die Akzeptanz der skizzierten Methodik für die weitere Entwicklung der Wirtschaftswissenschaften bedeuten könnte, soll im Folgenden überlegt werden.

6 Vgl. Göbel (2002), S.110-117.

7 Vgl. Ordeltz (1993), Sp. 1840.

8 Vgl. Derselbe (1993), Sp. 1840 f.

9 Vgl. Ebenda.

10 Vgl. Ordeltz (1993), Sp. 1840.

III. Begriffsreduktion und Problemkomplexion; allgemeine und besondere Lehren

Begriffsreduktion und Problemkomplexion¹¹ sind nach des Verfassers Überzeugung nicht einander unterstützende, sondern entgegenlaufende Methoden. Werden zwei Grundbegriffe einer Lehre wie im Beispielsfalle Unternehmung und Haushaltung durch „tiefergebohrte“ ersetzt, so wird der Abstraktionsgrad erhöht und infolgedessen auch die Anwendungsbreite, somit wird auch die Problemreduktion vergrößert. Im Hinblick auf die erstrebte „subtilere Modellierung der Realität“ (vgl. II.) müsste aber eigentlich Begriffskomplexion verlangt werden. Das zeigt sich auch im zitierten Beispiel, und zwar so: Wenn gedanklich an die Stelle von Betrieben (Unternehmungen, Haushaltungen) als „Entscheidungseinheit“ Typen von Betriebspersonen treten, wird offenbar *ein* Begriff durch mehrere ersetzt, es wird also stärker als zuvor untergliedert und die Zahl der verwandten Begriffe vermehrt. So wird zweifellos „das Komplexitätspotenzial der Theorie“ erhöht, was aber nicht auf „die Atomisierung der Grundbegriffe“ zurückzuführen ist, sondern auf ihr Gegenteil, die Anreicherung.

Die Problemkomplexion soll im zitierten Beispiel erlauben, „dass nicht nur Unternehmungen allg., sondern auch verschiedene Unternehmungsverfassungen und Funktionsbereiche ... zum Gegenstand einer im Ansatz einheitlichen Theorie gemacht werden können.“ Damit dürfte wohl der Anspruch erhoben werden, bei der Neuen Institutionenökonomik handle es sich insofern um Allgemeine Theorie, als sie gedankliche Grundlagen für besondere Theorien bietet. Als solche werden also, auf die Betriebswirtschaftslehre bezogen, Wirtschaftszweig- und Funktionslehren angesprochen. Nicht erwähnt werden institutionenbezogene Lehren wie die für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen, die für Genossenschaften und die für Verbände (zusammenfassend: die für „non-profit organizations“). Diese könnten zwar teilweise zu den nicht weiter erklärten Haushaltungen gerechnet worden sein, aber keinesfalls vollständig; denn die unternehmensweise Führung von Betrieben (hier: öffentlichen und genossenschaftlichen Unternehmen) ist zumindest in finanzwirtschaftlicher Hinsicht ziemlich anders als die haushaltswirtschaftliche (hier: von Gemeinwesen und Verbänden).

IV. Eine Rechtsfigur als Elementarinstitution wirtschaftlicher Lehren?

Die Auffassung, Verträge seien die Elementarinstitution wirtschaftlicher Lehren wurde (in II.) schon dahingehend kritisiert, dass der Gegenbegriff fehle. Hinzu kommt, dass es manch einen Ökonomen, wie den Verfasser, verwundern könnte, die begriffliche Atomisierung der Grundlagen wissenschaftlicher Lehre seines Faches ende bei einer Rechtsfigur. Eine nähere Betrachtung beider Merkwürdigkeiten soll dartun, wie es möglich sein

11 Über Komplexion und Komplexitätsreduktion: Vgl. Ballwieser (1993).

müsste, gedanklich von Verträgen als rechtlichen Erscheinungen zum ökonomischen Grundproblem der Mittelknappheit zu gelangen.

Zum einen lässt sich der Vertragsbegriff weiter aufspalten und bietet als Ergebnis den vermissten Gegenbegriff. Außer vertraglichen Vereinbarungen gibt es ihre Erfüllung und ihre teilweise oder gänzliche Nichterfüllung. Einfacher ausgedrückt, handelt es sich um vereinbarte Ansprüche und deren Erfüllungsgrade. Ansprüche existieren aber keineswegs ausschließlich auf vertraglichen und auch nicht nur auf rechtlichen Grundlagen. Es gibt vielerlei nicht-vertragliche, aber rechtlich unterlegte („gesicherte“) Ansprüche, bspw. auf Grund der Geburt, von Testamenten und von einseitiger hoheitlicher Setzung. Außer Anspruchsrechten existieren auch nicht-rechtliche Ansprüche, etwa auf Grund eigener Zielsetzung an sich selbst und andere, in Erwartung loyalen Verhaltens von Mitarbeitern und kulanten Verhaltens von Geschäftspartnern, in Erwartung von Dankbarkeit.

Zum anderen schreiben Wirtschaftslehren ihre Existenzberechtigung von der Güterknappheit her. Sie sollen zeigen, wie zweckmäßigerweise mit dieser umgegangen werden kann. Zu ihrem Gegenstand gehören freilich nicht alle Güter, seien sie rechtlich „garantiert“¹², seien sie es nicht, sondern nur jene, die überhaupt bewirtschaftungsfähig sind, d.h. willentlich beherrschbar. Nun ist die Knappheit an wirtschaftlichen Gütern zwar keine Institution wie der Vertrag, sondern (nur) ein weit verbreiteter Zustand. Die miteinander um Befriedigung konkurrierenden Ansprüche sind aber institutionellen Ursprungs. Sie entstammen etwa freiwillig eingegangenen Verträgen, staatlich gesetzten oder familiär gewachsenen Ordnungen, marktlich entstandenen Unabhängigkeits- oder Abhängigkeitsgraden (Konkurrenzstrukturen von Märkten).

Die genannten Unterschiede zwischen Ansprüchen auf wirtschaftliche Güter lassen erkennen, dass vertraglich begründete nur einen Ausschnitt aus rechtlich „garantierten“ und diese wiederum lediglich aus den insgesamt vorhandenen Anspruchsarten darstellen. Inwieweit die einen wie die anderen überhaupt erfüllbar sind, wird von den dem Anspruchspartner dafür verfügbaren Mitteln und dessen Willen begrenzt, sie herzunehmen, um einen Anspruch zu erfüllen.

Bei rechtlicher „Sicherung“ kann mangelndem Willen nachgeholfen werden, nötigenfalls durch Androhen und erfolgreiches Führen von Rechtsstreit oder, wo möglich, durch hoheitliche Gewalt. Wo Ansprüche nicht auf vertraglichem oder außervertraglichem Recht beruhen, bleibt es dem Verhalten des Anspruchsgegners überlassen, inwieweit er Ansprüchen nachkommen will. Wo marktlich entstandene Machtverhältnisse, rechtlich „unabgesichert“, Anspruchsgrundlage sind, muss damit gerechnet werden, dass sie als Wettbewerbsergebnisse veränderbar und somit auch unentgeltlicher Wegnahme ausgesetzt sind. Analog verhält es sich mit der Toleranz der öffentlichen Hand als Vertreterin von Allgemeinheitsinteressen gegenüber den Verursachern gesellschaftlicher (volkswirtschaftlicher) Kosten ihrer Produktion und Konsumtion. Sie kann richterlich wie gesetzgeberisch verringert oder beendet werden. Im marktlichen wie im öffentlichen Fall wird dem Anspruchsträger etwas unentgeltlich genommen, was ihm bisher (nur) „konzediert“ war.

12 Über garantierte und nur konzedierte wirtschaftliche Güter: Vgl. Menrad (1965), S. 35-51.

Werden Ansprüche allein auf Grund marktlicher Machtstellung gegenüber einem Kontrahenten erhoben, kann der Anspruchsträger versuchen, seine Stellung gegenüber dem Anspruchsgegner vertraglich für kürzere oder längere Zeit zu festigen. Sieht sich der Anspruchsgegner existentiell genötigt, einem entsprechenden Begehren nachzugeben, gerät das Geschäft möglicherweise in die Grauzone unsittlicher Verträge und damit in rechtliche Unsicherheit. Dies wird hier aufgezeigt, um die leicht eingängige Vorstellung zu relativieren, die Freiheit, Verträge einzugehen oder nicht, wohne marktlichem Wettbewerb als Mittel der Steuerung wirtschaftlicher Abläufe zwangsläufig inne. Das Gegenteil trifft häufig zu, nämlich überall dort, wo die gegenseitigen Handlungsspielräume der Kontrahenten, marktlich bedingt, imparitätisch sind.

V. Reale und fiktive Verträge

Wie dargelegt, gibt es viele Erscheinungsformen von Verträgen, und zwar selbst, wenn man sich, wie der Verfasser, darauf beschränkt, als Vertrag nur anzusprechen, was auf tatsächlicher beidseitiger Vereinbarung beruht. Wenn nun der Vertrag wirtschaftswissenschaftlich als Elementarinstitution aufgefasst werden sollte, besteht allerdings die Gefahr, neben realen Verträgen der verschiedensten Arten auch fiktive einzubeziehen. Das bietet sich insbesondere dort an, wo öffentliche und verbandliche Verwaltungen wie private Haushalte Erkenntnisgegenstände sind. In diesen Betrieben, die ihre Wirtschaftsabläufe weithin oder erheblichsenteils nur verwaltungswirtschaftlich steuern können, sind nicht-vertragliche Regelungen viel bedeutsamer als in Unternehmungen, deren Erfolge in erster Linie von ihrer marktlichen Wettbewerbsfähigkeit abhängen und somit vornehmlich marktlich gesteuert sind.

Die Privatisierungskampagne hatte sich zunächst auf die öffentlichen Sach- und Dienstleistungsunternehmen konzentriert, welche politisch gewollte Versorgungs- und Verkehrszustände indirekt gewährleisten sollen und sollten, indem sie entsprechende Leistungen gegen (spezielle) Entgelte an je einzelne Empfänger (Personen, Betriebe) absetzen. Inzwischen sind aber auch die öffentlichen Verwaltungen zumindest insoweit in die Kampagne einbezogen worden, als ihnen unternehmensweise Führung und Rechenschaftslegung abverlangt werden. Darüber hinaus wird die öffentliche Hand auch in Bezug auf sie wie zuvor schon hinsichtlich öffentlicher Versorgungs- und Verkehrsleistungen dazu angehalten, sich auch bei vielen Verwaltungsleistungen der Trennung von Aufgabenverantwortung (seitens der öffentlichen Hand) und von Aufgabenerledigung (durch die private Hand) zu befleißigen.¹³ Im Gegensatz zu den (bisherigen) öffentlichen Unternehmen gewährleisten öffentliche Verwaltungen politisch erwünschte Zustände direkt, nämlich über Verwaltungshandeln mit Leistungsergebnissen, die nicht handelbar sind, wie z.B. Zulassungen von Fahrzeugen und Fahrzeugführern. Als Mittel dient vor allem die Handhabung öffentlichen Rechts. Nutznießer ist eine kleinere oder größere Allgemeinheit. Das gilt selbst dann, wenn es sich an einzelne Adressaten wendet. Bei-

13 Vgl. Oettle (1999b).

spielsweise dürfte der Empfänger eines Steuerbescheids oder eines Strafmandats den Verwaltungsakt nicht als Dienstleistung auffassen, sondern als hoheitlich auferlegte Belastung empfinden. Auch wo Verwaltungsakte wie die Zuweisung eines rationierten Studienplatzes Einzelne begünstigen, sollen sie auf Gesichtspunkten von Allgemeininteressen beruhen.

Die Exempel zeigen bezüglich des gewählten Themas zumindest zweierlei: Zunächst lassen sich öffentliche Verwaltungen, soweit sie Betriebe der direkten Gewährleistung sind, gar nicht sinnvoll wie vielleicht Unternehmungen als „Netze von Verträgen“ auffassen, die als real gelten können. Wohl spielen für Verwaltungsbetriebe auch reale Verträge wie etwa Anstellungs- und Kaufverträge eine gewisse Rolle und es kann zwischen Gemeinwesen sowie zwischen Gemeinwesenteilen öffentliche Verträge geben. Die dominierende Elementarinstitution dürfte jedoch der Verwaltungsakt sein, sei er vom Adressaten beantragt, sei er es nicht. Er ist Ausdruck von Gemeinwesenansprüchen, hoheitliche Gewalt (Staatsgewalt) ausüben zu dürfen. Des Weiteren weist diese Tatsache darauf hin, dass das Feld hoheitlicher Verwaltung nicht an Erwerbsunternehmungen abtretbar erscheint. Allenfalls sind Teilprivatisierungen mit Rechtsstaatlichkeit¹⁴ vereinbar, bei denen verbandliche private Verwaltungen widerruflich mit hoheitlichen Funktionen betraut werden, die somit privilegiert und zugleich an Allgemeininteressen gebunden sind und sich insoweit privaten Erwerbsstrebens zu enthalten haben.

Die Wahl des Vertrages als elementarer wirtschaftlicher Institution würde die politische wie die wirtschaftliche Erörterung gesellschaftlicher Fragen mit der Rede von Verträgen, die keine realen sind, vermutlich noch beflügeln, obgleich eigentlich geboten wäre, sie zu dämpfen. Erinnert sei nur an die Rede vom Generationenvertrag zwischen den Altersschichten einer Bevölkerung und an die von anderen fiktiven Verträgen, wie sie für die Erfüllung sittlicher Verpflichtungen zwischen Familienangehörigen konstruiert werden können. Solcher Usus erhellt nicht, sondern vernebelt, weil er Intransparenz realer Zusammenhänge befördert. Im Falle des Generationenvertrages wird verhüllt, dass etwa für die soziale Invaliditäts- und Altersversicherung das Umlageverfahren statt des soliden Kapitaldeckungsverfahrens zur Finanzierung ihrer Leistungen gewählt und auch nicht in Frage gestellt wurde, als fast fünf Jahrzehnte lang die Bundesbürger sich wachsenden Volkswohlstandes erfreuen konnten. Zu einem Politikum wurde diese Entscheidung erst, als es zu spät war, weil die derzeitige Struktur- und Überforderungskrise ausbrach.

VI. Private Verträge und öffentliche Regulierung

Verträge als wirtschaftliche Elementarinstitution wissenschaftlich zu etablieren, erscheint auch aus einem weiteren Grund nicht ratsam, der sich aus der realen Erscheinung der Privatisierungsbewegung ergibt. Obgleich die Privatisierung gern mit Deregulierung konfundiert wird, handelt es sich um zweierlei, auch wenn beide teilweise komplementär auftreten.

14 Über Rechtsstaatlichkeit: Vgl. Menger (1982).

Die Privatisierung spricht (wie bereits eingangs, in I., betont) mehrerlei an: Erstens das Abandonnieren bisheriger öffentlicher Gewährleistung, welche der privaten Selbsthilfe überantwortet wird. Zweitens das Überführen bisherigen öffentlichen Eigentums in privates. Drittens das Aufteilen öffentlicher Aufgaben auf private und öffentliche Hand, wobei der ersteren die Aufgabenerledigung übertragen wird und der letzteren die Aufgabenverantwortung verbleibt. Im dritten Fall wird die bisherige Eigenerzeugung durch Fremderzeugung ersetzt, welche Aufsicht seitens des Verantwortlichen benötigt. Diese darf als Reregulierung bezeichnet werden, sollte man die Aufteilung als Regulierung auffassen.

Abgesehen von der Aufgabenteilung zwischen privater und öffentlicher Hand, lässt sich schon seit längerem mancherlei Gleichzeitigkeit von zunehmender Regulierung privaten Wirtschaftens auf der einen Seite und Fortgang von Abandonnierung öffentlicher Aufgaben wie von Privatisierung öffentlichen Eigentums beobachten. Das offensichtlichste Beispiel dürfte derzeit das Gesundheitswesen bieten. Während öffentliche Aufgaben der sozialen Krankenversicherung und öffentliches Eigentum im Krankenhaus- und Rehabilitationswesen abgebaut werden, erleiden sowohl die frei-beruflichen Arztpraxen und Apotheken als auch die privaten Haushalte sie in ihrer Freizügigkeit behindernde und finanziell belastende öffentliche Auflagen. Dies geschieht unter der Fehlbezeichnung „Gesundheitsreform“ (welches Wort!), soll aber in Wirklichkeit eine Sanierungshilfe sein. Vordergründig scheint das System der sozialen Krankenversicherung sanierungsbedürftig zu sein. Hintergründig geht es darum, den Arbeitgeberanteil an den Versicherungsbeiträgen zu reduzieren, weil unsere Volkswirtschaft im globalen Wettbewerb an zu hohen Lohnnebenkosten krankt.

Andere Gebiete, auf denen die Regulierung zunimmt, sind etwa die Arbeits- und die Wohnungsmärkte. Auf den Vertrag als Elementarinstitution von Unternehmungen und Haushaltungen bezogen, schränken öffentliche Regelungen die Freizügigkeit vertraglicher Vereinbarungen ein. Wenn das geschieht, haben die einseitigen rechtlichen Beziehungen der Partner zu- und gegeneinander nicht mehr nur die zwischen ihnen vereinbarten Eigenschaften, sondern auch die von der hoheitlichen Gewalt zwangsläufig beigegebenen, bspw. solche des Kündigungsschutzes. Das kann bei einem regierungsseitig geplanten Antidiskriminierungsgesetz¹⁵ so weit gehen, dass öffentlicherseits nicht nur geschlossenen Verträgen zusätzliche Eigenschaften hinzugefügt werden, sondern auch, dass bereits in die Vertragsanbahnung eingegriffen wird. Dies könnte bspw. eintreten, wenn mit Angeboten von Arbeitsplätzen oder Miet- und Pachtverhältnissen Prozessrisiken auferlegt würden, die sich realisieren, wenn abgelehnte Bewerber sich diskriminiert fühlen und rechtlich gegen Anbieter vorgehen.

15 Vgl. hierzu Picker (2003).

VII. Wirtschaftliche Freiheiten und Bindungen

Die (in VI.) skizzierten Zusammenhänge zwischen privaten Verträgen und öffentlicher Regulierung verdeutlichen, dass vielerlei Verträge in einer teilregulierten Gesamtwirtschaft gleichsam nicht alleine stehen, sondern mit regulierungsbedingten Ansprüchen verknüpft sind, welchen die öffentliche Hand Kontrahenten verleiht. Auch dies spricht wie bereits (in IV.) Dargelegtes dafür, nicht Verträge als den betriebswirtschaftlichen Grundbegriff ins Zentrum der Lehre zu stellen. In dieses gehören vielmehr Ansprüche und wirtschaftliche Güter als Mittel ihrer Befriedigung. Ferner ergibt sich nunmehr (aus V. und VI.) auch, dass öffentliche Betriebe der direkten (hoheitlich eingreifenden) Gewährleistung mit ihren Adressaten gar nicht oder vorwiegend nicht in realen vertraglichen Beziehungen stehen, sondern in hierarchischen. Wohl lassen sich gedankliche Modelle bilden, in denen auch sie als Netze von Verträgen interpretiert werden. Die wesentlichen, sich aus dem Betriebszweck des Regierens ergebenden „Verträge“ wären jedoch nur fingiert. Dass eine solche überflüssige Verschlüsselung die betrachteten Verhältnisse und Probleme durchsichtiger machen könnte, wäre offensichtlich nicht der Fall; denn ganz im Gegenteil erschwert jedwede Verschlüsselung Zugriffe auf den Aussagegehalt, der erst zu entschlüsseln wäre. Infolgedessen würde die hier erörterte „Atomisierung“ des betriebswirtschaftlichen Begriffsgebäudes nichts hervorbringen, was als „begrifflicher Dietrich“ (vgl. II.) gelten könnte. Vielmehr wären gedankliche Sperren durch das Einebnen realer Unterschiede zwischen betrachteten Gegenständen gelegt.

Solche Unterschiede betriebstypologisch zu respektieren, fühlte sich der ältere Institutionalismus aufgerufen. Insoweit sich die Neo-Institutionenökonomik dem verschließen sollte, würde sie rückschrittlich sein, indem sie Ungleiches uniformiert. Das würde eintreten, insoweit sie die hierarchische Eigenart jener Regulierungsbetriebe ignorieren sollte, die füglich als Planungs-, Lenkungs-, und Kontrollbetriebe den (bloßen) Ausführungsbetrieben gegenübergestellt werden können.¹⁶ Beispiele für die ersteren sind Parlamente, Staatskanzleien, Ministerien, Botschaften und Gesandtschaften, Konsulate, Rechnungshöfe, Ombudsstellen, Schiedsstellen, Gerichte, Beispiele für die letzteren Hoheitsverwaltungen wie die des Finanz-, Polizei- und Gesundheitswesens sowie Streitkräfte.

Der Uniformierung dürfte Vorschub geleistet werden, wo für Staatswesen wie für Betriebe (Unternehmungen, Haushalte) marktliche und hierarchische Steuerung wirtschaftlicher Verläufe in ihnen als durchgängige Alternative aufgefasst werden. Dies insinuiert, Freiheit und Bindung wären grenzenlos austauschbar. Davon kann realiter keine Rede sein. Vielmehr bleibt selbst bei weitgehender Substitution hierarchischer Bindung durch marktliche Freiheiten zumindest in Rechtsstaaten ein hierarchisches Residuum, wenn Ordnung und Recht gewährleistet werden sollen. Umgekehrt bleibt selbst in weitgehend befehlswirtschaftlich organisierten Staatswesen (totalitären Charakters) ein Rest „grauer und schwarzer“ Marktwirtschaft, der, wie die Geschichte lehrt, auch bei strengster Unterdrückung freiheitlicher Regungen kaum ausrottbar sein dürfte.

¹⁶ Zu dieser Unterscheidung: Vgl. Oettle (1974).

Dass marktwirtschaftliche Steuerung nur in Grenzen auch Freiheit spendet, ist dogmengeschichtlich längst ausgemacht. Erinnerung sei nur an Franz Oppenheimers Definition dessen, was ein vollkommener (freier) Markt sei¹⁷, sowie an Walter Euckens Marktformenlehre und deren Fortentwicklung durch Erich Gutenberg.¹⁸ Hier wie dort wird sichtbar, welche unterschiedlichen Handlungsspielräume (Freiheitsgrade) marktlicher Wettbewerb Teilnehmern verleihen kann.

Abstract

Karl Oettle, The Contract as Basic Concept of Economy? Referring to a Neo-Institutionalistic Misconception during the Campaign of Privatisation

competitive and administrative controlling; contracts, real and fictive; firm and community; kinds of demand; kinds of goods; kinds of obligation; privatisation; real optic regulation and reregulation

The New Institutional Economics inter alia are characterized by the „Atomization of basic concepts“ (Dieter Ordelt). The „firm“ and the „community“ resp. the „household“ as elementary institutions of neo-classic economics are to be substituted by the „contract“. The article discusses this conception logically and also practically as far as it could be used by drivers of the privatisation campaign if it is taken without opposition.

Literaturverzeichnis

- Ballwieser, Wolfgang (1993), Aggregation, Komplexion und Komplexitätsreduktion, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, hrsg. von Waldemar Wittmann u.a., 5. Aufl., Stuttgart, Sp. 49-57
- Brinkmann, Carl (1948), Wirtschaftstheorie, Göttingen
- Eucken, Walter (1947), Die Grundlagen der Nationalökonomie, 5. Aufl., Godesberg
- Göbel, Elisabeth (2002), Neue Institutionenökonomik – Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen, Stuttgart
- Gutenberg, Erich (1955), Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre: Der Absatz, Berlin u.a.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1982), Wirtschaftssoziologie I: Allgemeine, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, hrsg. von Willi Albers, Stuttgart u.a., S. 239-267, hier: S. 257 f.
- Menger, Christian-Friedrich (1982), Rechtsstaat, in: ebenda, S. 855-858
- Menrad, Siegfried (1965), Der Kostenbegriff – Eine Untersuchung über den Gegenstand der Kostenrechnung, Berlin
- Montaner, Antonio (1956), Institutionalismus, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, hrsg. von Erwin v. Beckerath, Stuttgart u.a., S. 294-297
- Oettle, Karl (1974), Einzelleistungs- und Gewährleistungsbetriebe, Sonderdruck der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), Köln-Marienburg, wieder abgedruckt in: Derselbe, Betriebswirtschaftliche Beiträge zur öffentlichen Finanzwirtschaft, Baden-Baden 1991, S. 26-39
- Derselbe (1999a), Organisatorische und inhaltliche, echte und unechte, offene und verdeckte Privatisierungen öffentlicher Dienste, in: Öffentliche Dienste in marktlicher Konkurrenz, hrsg. von Guido Eilenberger, Rostock
- Derselbe (1999b), Elemente der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns, in: Die Verwaltung, S. 291-312

17 Vgl. Oppenheimer (1939), S. 9, abgeleitet von Adam Smith und Johann Heinrich von Thünen. Von Peter (1950), S. 118 so gefasst: „Der klassische Begriff der freien Konkurrenz verlangt, dass sich jeder, der will, an der Produktion beteiligen kann und darf.“

18 Vgl. Eucken (1947), S. 146-177; Gutenberg (1955), S. 145-314.

- Oppenheimer, Franz (1939), *Das Kapital – Kritik der Politischen Ökonomie*, Leiden (Holland), o.J.
- Ordelheide, Dieter (1993), Institutionelle Theorie und Unternehmung, in: *Handwörterbuch der Betriebswirtschaftslehre*, hrsg. von Waldemar Wittmann u.a., 5. Aufl., Stuttgart, Sp. 1938-1855
- Peter, Hans (1950), *Einführung in die Politische Ökonomie*, Stuttgart
- Picker, Eduard (7. Juli 2003), Die neue Moral im Zivilrecht, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 8
- Picot, Arnold, Reichwald, Ralf und Wigand, Rolf T. (1996), *Die grenzenlose Unternehmung, Information, Organisation und Management*, Wiesbaden
- Rosenstein-Rodan, Paul N. (1927), Grenznutzen, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, hrsg. von Ludwig Elster, 4. Aufl., Jena, S.1190-1223
- Schmölders, Günter (1982), Wirtschaftswissenschaften III: Theorienbildung in der Volkswirtschaftslehre, Geschichte, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, hrsg. von Willi Albers, Stuttgart u.a., S. 425-446, hier: S. 439-441
- Schönig, Werner (Hrsg.) (2001), *Perspektiven institutionalistischer Ökonomik*, Münster