
MESSPROBLEME ÖFFENTLICHER AKTIVITÄTEN

Rezension von: Manfred Gantner,
Meßprobleme öffentlicher
Aktivitäten, Nomos
Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
1984, 353 Seiten

Der Genetiv ist nach wie vor ein schwieriger Fall. In diesem Buch geht es nicht, wie der Titel grammatisch aussagt, um die Probleme, die öffentliche Aktivitäten mit dem Messen (etwa der Luftverschmutzung) haben, sondern darum, wie öffentliche Aktivitäten selbst ökonomisch zu quantifizieren sind, also kurz um die Probleme der Messung öffentlicher Aktivitäten. Damit ist freilich ein Gegenstand getroffen, der an intellektuellem Reiz, aber auch an begrifflicher Komplexität so leicht von keinem anderen in der ökonomischen Wissenschaft übertroffen wird. Die anziehende und abschreckende Faszination der Aufgabe, öffentliche Aktivitäten ökonomisch zu messen, resultiert aus ihrer scheinbaren Unmöglichkeit. Wenn der Markt das einzige Verfahren ist, mit dem in der Theorie der Wert einer ökonomischen Aktivität festgestellt werden kann, dann gibt es für Nicht-Markt-Aktivitäten definitionsgemäß keinen theoretisch legitimen Wertbegriff, sondern nur Krücken und Hilfsrechnungen.

Manfred Gantner, an der Universität Innsbruck tätig, läßt sich nicht abschrecken. Er führt den Leser durch einen Wald an theoretischer Literatur über die schwankenden Stege empirischer Pioniere entlang einigen luftigen Pfaden der Abstraktion sicher bis hin zum Gipfelkreuz einer möglichen Lösung.

Die Arbeit ist in 5 Kapitel gegliedert, von denen das erste die Quotenbildung, das zweite die Deflationierung staatlicher Ausgaben problematisiert. Das dritte Kapitel verläßt die Meßproblematik, um – für einen ökonomischen Erkenntnisfortschritt unausweichlich – Ursachen und Konsequenzen von Preisbewegungen im öffentlichen Sektor zu studieren. Das vierte Kapitel enthält die Essenz des Buches, den Ansatz zur Lösung des Meßproblems, und das Schlußkapitel ist eine Zusammenschau der Ergebnisse. Dieses letzte Kapitel ist, wie der Autor freiweg zu erkennen gibt, „dem Zweck einer Habilitationsschrift“ geschuldet und damit eigentlich überflüssig. Als Leser ist man, hier angelangt, zu erschöpft, um die vorgeführten Gedanken auf wenig Plakative zu reduzieren, und der Autor war es wohl auch.

Aus der Einleitung erfährt man, daß es darum geht, „verkürzende, durch die Adjektive ‚nominell‘, ‚inputorientiert‘ und ‚aggregiert‘ charakterisierte Darstellungen der Staatstätigkeit (zu) entlarven und zu überwinden“ (S. 21). Warum man so formulieren muß, und nicht einfach von „nominellen, inputorientierten, aggregierten Darstellungen“ sprechen kann, die es zu überwinden gilt, bleibt das Geheimnis der etwas gestelzten, aber dabei nicht unklaren Ausdrucksweise, die die ganze Studie durchzieht und deren akademisch-barocken Charme ausmacht. Gedanklich ist mit diesen drei Begriffen genau die Geometrie aufgespannt, an der man sich für die Bewältigung des Terrains zu orientieren hat. Eine Rechnung in nominellen Werten ist statistisch relativ leicht, d. h. ohne größeren theoretischen Aufwand zu erstellen. Sie bildet insofern auch den Ausgangspunkt für jede Art von Rechnung in realen Werten. Angesichts der mangelnden Standardisierung auf diesem Gebiet muß allerdings geprüft werden, „ob eine Realwertberechnung tatsächlich sinnvoller und aussagefähiger ist, als die Bewertung von

Staatsleistungen zu laufenden Preisen“ (S. 87). Gantner beantwortet die Frage implizit und im wesentlichen positiv. Denn nominelle Rechnungen können sich nur auf Staatsausgaben, nicht auf Staatsaktivitäten beziehen, sind also essentiell input-orientiert. Eine ökonomische Beurteilung, d. h. ein Vergleich von Produktionsinput und Produktionsoutput kann aber erst erfolgen, wenn eben der letztere auch und vor allem unabhängig vom ersteren gemessen wird. Die Erarbeitung einer outputorientierten Betrachtungsweise bei der Messung öffentlicher Aktivitäten ist damit das Hauptziel der hier vorgelegten Arbeit.

Gemäß der Überzeugung des Autors und – nach Lektüre des Buchs nunmehr auch des Rezensenten – kann eine outputorientierte Betrachtung dort, wo der Bewertungseinheit stiftende Marktmechanismus nicht gegeben ist, nicht im Aggregat, nicht eindimensional erfolgen, sondern erfordert „einen abgestuften, programmorientierten Effektivitätsansatz für die öffentliche Outputmessung . . . , der den gesamten Systemzusammenhang öffentlicher Leistungserstellung, -finanzierung und -abgabe ebenso wie die ‚response pattern‘ der Beteiligten und die ‚Umweltkomponenten‘ berücksichtigt“ (S. 243). – Wegen der Sprache eine letzte Bemerkung. Wenn auch zugegebenermaßen ein großer Teil des Fortschritts in der Ökonomik im englischen Sprachraum geschieht, so gehört doch zu einer gekonnten Rezeption die Benutzung (und notfalls Prägung) entsprechender Ausdrücke in der eigenen Sprache, jedenfalls solange man diese als Medium wissenschaftlichen Diskurses für brauchbar hält.

Es müssen im Rahmen einer kurzen Rezension wesentliche Teile der Arbeit übersprungen werden: die treffende und aus vielen Argumenten zu speisende Kritik an dem pauschalen Umgang mit Staatsquoten (Kap. 1), die akribische Begriffsexplikation des Realbegriffs und seiner Umsetzung in

die Meßpraxis (Kap. 2), der weitläufige Überblick über die Besonderheiten öffentlicher Leistungserstellung im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Preisstruktur (Kap. 3) und nicht zu vergessen, ein deutliches Urteil bezüglich des Beitrages der Theorie der öffentlichen Güter zur Lösung des Meßproblems (Kap. 1 und 4). Nur auf den Grundgedanken, der alle diese Ausführungen trägt und zum Ziel führt, soll etwas eingegangen werden.

Daß Marktpreise für die Bewertung öffentlicher Aktivitäten nur inputseitig zur Verfügung stehen, ist bekannt; daß alle Versuche, hieraus auf ein Outputmaß zu schließen, erheblich von den gewählten Techniken und Methoden abhängen, ebenfalls. Gantner zeigt und betont es immer wieder. Aber was folgt aus dieser Abhängigkeit? Dazu findet Gantner einen fruchtbaren und ermutigenden Lösungsweg. Er geht davon aus, daß die Wahl der Methoden zur Berechnung staatlichen Outputs von spezifischen Zielsetzungen, Gantner sagt „Erkenntnisinteressen“, bestimmt wird. Damit ist zunächst einmal der Schein der Willkür von der Methodenwahl genommen und ein Ansatz für die Hypothese gewonnen, daß diese Wahl Gesetzmäßigkeiten folgt und wissenschaftlicher Analyse zugänglich wird. Der nächste und entscheidende Schritt besteht nun darin, jene Einsicht über den Zusammenhang von Methodenwahl und Analyse Zweck auf der theoretischen Ebene zu fixieren und begrifflich abzusichern.

Das geschieht mit der Entwicklung des „Phasenmodells staatlicher Leistungserbringung“ oder wie es auch genannt wird, der schon erwähnten „abgestuften Outputbetrachtung“. Wenn man, so lautet der zentrale Gedanke (S. 241), die vorhandene Vielfalt an Methoden zur quantitativen Darstellung staatlicher Aktivitäten ernst nimmt und theoretisch akzeptiert, dann sind „Menge“ und „Volumen“ beim Staatssektor kein feststehendes

Konzept, sondern zunächst einmal mehrdeutig. Sie gewinnen jeweils spezifische Bedeutung durch die Verknüpfung mit bestimmten Erkenntnisinteressen. Diese wiederum haben ihren Ort in den auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten, am staatlichen Output beteiligten Handlungssystemen (wie: Politiker, Bürokraten, Konsumenten), die jedes seine eigene Vorstellung von Menge und Qualität staatlicher Aktivitäten realisieren.

Das vorgeschlagene Modell unterscheidet vier Phasen staatlicher Leistung, zunächst die politische Willensbildung und Entscheidung, dann die eigentliche Produktion oder Bereitstellung der Leistung, dann deren Verbrauch oder Nutzung und schließlich die Phase der Beurteilung und Wirkung der Leistung. Jede Phase hat ihren eigenen Input und ihren eigenen, daher auch besonders zu messenden Output, der wieder Input für andere Phasen darstellt. Innerhalb dieses Modells gibt es definitionsgemäß nicht den (einzig) Output des Staates, sondern jeder dazu denkbare Indikator findet seinen bestimmten Platz im System und hat nur diesbezüglich Aussagekraft. Dementsprechend finden sich für Outputindikatoren vier verschiedene Anknüpfungspunkte, die staatlichen Käufe auf der Ebene der politischen Willensbildung, die bereitgestellten Kapazitäten auf der Ebene der Produktion, der Verbrauch auf der Ebene der Nutzung und das Ergebnis auf der Ebene der Zielsetzung. Das ist, wenn man so will, ein positivistischer Ansatz. Denn er erhebt eine praktische Aporie, die Erstellung eines Maßes für staatlichen Output, in den Rang eines theoretischen Postulats. Aber es handelt sich auch um ein Problem, für das die normativ-mathematische Ökonomik wenig abwirft.

Der Autor braucht keine Hilfen, um sein Anliegen zu vermitteln. Deshalb sei für weitere Explikationen und Erläuterungen auf das Buch selbst verwiesen (Kap. 4). Zur Prüfung vielmehr, ob der Rezensent ihn richtig

aufgefaßt hat, seien einige Fragen formuliert, die die innere Konsistenz der Argumentation betreffen.

In Kapitel 2 wird die Abhängigkeit der Rechenergebnisse von den gewählten Methoden gezeigt und in einen Zusammenhang zum Erkenntnisinteresse gestellt. Das dazu erforderliche Analyseprogramm wird kurz und prägnant entwickelt (S. 93), die folgenden Ausführungen fallen jedoch teilweise dahinter zurück. Man liest nicht, was das Erkenntnisinteresse etwa bei K.-H. Neuhaus (1973) gewesen ist, oder was K. Sauter und E. Wagner (1974) dazu bewegt, die Staatsausgaben mit einem Paasche-Index zu deflationieren. Die bloße Frage: „Wieviel hätte man im Basisjahr aufwenden müssen, um die Staatsausgaben von heute zu finanzieren?“ ist eine Interpretation eben des Paasche-Index, aber noch kein Hinweis auf das Interesse einer politischen Gruppe. Könnte es sein, daß der Begriff „Erkenntnisinteresse“ etwas zu weit gewählt wurde, um hier brauchbar zu sein? Die Berechnung von Realwerten staatlicher Produktion gehört zur Phase 2 des Modells, Produktion einer Leistung, während „Erkenntnisinteresse“ eher ein Begriff der Phase 4, Wirkungs- und Ergebnisanalyse, ist. Ein unmittelbarer Bezug zwischen beiden dürfte also modellgemäß nicht vorzunehmen sein. Es wird ferner überzeugend dargestellt, daß das Rechnungsergebnis wertungsabhängig und damit auch davon determiniert ist, wer die Rechnung vornimmt (S. 313). Könnte man fordern, daß die Erklärung dieses Phänomens ausgebaut und im Sinne einer Kompetenztheorie konkreter spezifiziert würde? Als Beispiel sei die These genannt: Die Feststellung des Produktionsergebnisses des Staates obliegt einem statistischen Amt, die Feststellung des Wohlfahrtsgehalts dieses Ergebnisses obliegt dem Parlament und anderen Gruppen im politischen Prozeß.

Und schließlich das Argument der Verallgemeinerung! Der Autor ver-

meidet den Bezug zur Werttheorie: „Die Fragen der Bewertung öffentlicher Aktivitäten sollen soweit als möglich ausgespart werden“ (S. 239). Aber ist das überhaupt möglich? Impliziert nicht jede Wahl eines Index, jede Abgrenzung eines Ausgabenkomplexes ein Urteil über eine bestimmte Art von ökonomischem Wert? Sind abgesehen von der Inputseitigkeit die Deflationierungsprobleme nicht genauso wenig gelöst, wenn man Outputwerte hat, also im Bereich der marktlichen Transaktionen? Die

Probleme der Messung des Finanzsektors (Banken und Versicherungen) etwa erwarten durchaus eine Untersuchung von ähnlichem Format und, so würde man sich wünschen, aus der Feder desselben Autors.

Um zusammenzufassen, die Theorie der Messung öffentlicher Aktivitäten, die Gantner vorlegt, ist in einem dornigen Gebiet ein gedanklich konsequenter, praxisfähiger Ansatz, dem zu wünschen ist, daß er aufgenommen und empirisch umgesetzt wird.

U. P. Reich