

Oliver Schmidt

Ein Leuchtturm für die Wirtschaftswissenschaften

Von den ökonomischen Eigenschaften eines Gutes hängt es ab, ob es öffentlich bereitgestellt werden sollte oder privat angeboten werden kann. Diese lange Zeit herrschende Ansicht in den Wirtschaftswissenschaften hat sich jedoch insbesondere seit Coase gewandelt. Welche Folgen ergeben sich hieraus für die aktuelle Wirtschaftspolitik?

How is it that [...] great men have, in their economic writings, been led to make statements about lighthouses which are misleading as to the facts, whose meaning, if thought about in a concrete fashion, is quite unclear, and which, to the extent that they imply a policy conclusion, are very likely wrong?"¹

Wirtschaftswissenschaftler vertrauen auf die Marktkräfte. Dies „begründet“ gewissermaßen seit Adam Smith die Volkswirtschaftslehre. Jedoch führt dieses Vertrauen oftmals zu einem holzschnittartigen, mechanistischen Verständnis der Funktionsweise von Märkten und in der Folge zu fragwürdigen wirtschaftspolitischen Empfehlungen. In einem zu wenig bekannten Aufsatz² von Ronald Coase wurde diese Tendenz an einem traditionellen Gut erörtert: dem Leuchtturm. An diesen Aufsatz über die Kritik der Theorie der öffentlichen Güter soll im Folgenden erinnert werden. Die Arbeit von Coase zeigt auf, wie die „Mechanik“ der Theorie der öffentlichen Güter durch eine institutionenökonomische Analyse erweitert und überwunden werden kann. Sodann wird eine entsprechende Kritik an einer neoklassisch-mechanischen Sicht auf den Markt dargelegt. Diese postuliert, dass jegliche Güter durch die Zuordnung individueller Verfügungsrechte marktfähig zu machen seien. Diese Sicht beeinflusst maßgeblich die heutige Globalisierung und ist Ursache nicht weniger ihrer Fehlentwicklungen. Eine differenziertere, institutionenökonomische Perspektive könnte hier Abhilfe schaffen.

Die „Öffentlichkeit“ des Konsums

Die Theorie der öffentlichen Güter geht von einer Unterscheidung jedweder Güter nach dem Ausschluss- und dem Rivalitätsprinzip aus³. Beide be-

ziehen sich auf die Freiheit der jeweiligen Nachfrager beim Konsum des Gutes.

Der Eigentümer eines Individualgutes genießt offenbar die weitestgehende Freiheit. Das Ausschlussprinzip ist voll erfüllt, d.h. beispielsweise, dass der Eigentümer eines (legal erworbenen) Fischernetzes über jede Nutzung durch eine andere Person entscheiden kann, und eine solche Nutzung ist nur möglich, wenn der Eigentümer (oder ein anderer Entleiher) das Fischernetz nicht gerade selber nutzt. Denn auch das Rivalitätsprinzip ist voll erfüllt, und die Nutzung durch den einen schließt automatisch die gleichzeitige Nutzung durch einen anderen aus.

Anders ist es mit einem Klubkollektivgut, beispielsweise einem Hafen: Dieser wird von vielen Personen gleichzeitig genutzt; es gibt keine Rivalität – außer, der Hafen stößt an seine Kapazitätsgrenze. Ausschluss ist jedoch, unabhängig von der Kapazitätsgrenze, relativ leicht möglich; unerwünschte Schiffe, etwa solche, die keine Hafengebühr zahlen wollen, können wahlweise am Ein- oder am Auslaufen gehindert werden.

Weder beim öffentlichen Gut noch bei der gesellschaftlichen Ressource ist ein solches Ausschlussprinzip gegeben. Als Beispiele mögen der Leuchtturm (öffentliches Gut) und die Fischbestände (natürliche Ressource) gelten: Jedes Schiff, das die Meere befährt, kann die natürliche Ressource befischen; jedes Schiff, das vor den Küsten kreuzt, wird das öffentliche Gut „Leuchtturm“ in Anspruch nehmen und kann

¹ Ronald H. Coase: The Lighthouse in Economics, S. 211, in: ders.: The Firm, the Market and the Law, Chicago u. a., 1988, S. 187-213. Die Untersuchung wurde bereits 1974 im „Journal of Law and Economics“ veröffentlicht. Hier wird Bezug genommen auf einen Wiederabdruck einer Sammlung von Coase-Aufsätzen von 1988.

² Eines der wenigen Lehrbücher, das diese Arbeit (flüchtig) berücksichtigt, ist N. Gregory Mankiw: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Stuttgart, 2001, S. 251/252.

³ Vgl. Heinz Grosseckler: Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, 6. Auflage, München 1995, S. 483-630.

Dr. Oliver Schmidt, 31, ist internationale Fachkraft (Entsender: Deutscher Entwicklungsdienst (DED)) bei der „Association of Microfinance Institutions in Uganda (AMFIU)“ in Kampala, Uganda.

Übersicht 1

Ordnung von Gütern nach der Kostenstruktur

	niedrig	Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten	hoch
hoch	Individualgut U-förmige Durchschnittskostenkurve linear steigende Grenzkosten Preis = Grenzkosten z.B. Fischernetz		Klubgut fallende Durchschnittskosten konstante Grenzkosten Preis = Mitgliedsbeitrag (gegebenenfalls + Grenzkosten) z.B. Hafen
Anteil der variablen Kosten an den Gesamtkosten	Gesellschaftliche Ressource „talförmige“ Durchschnittskostenkurve exponentiell steigende Grenzkosten Preis = in der Regel kein Preis, außer: Übernutzung z.B. Fischbestand der Meere		Öffentliches Gut fallende Durchschnittskosten konstante Grenzkosten Preis = allgemeine Umlage (z.B. Steuern) z.B. Leuchtturm
niedrig			

nicht daran gehindert werden. Der gewissermaßen „natürliche“ Ausschluss beim Fischen wird durch die Kapazitätsgrenze der Fischbestände geschaffen. Da zwischen den Fischern Rivalität besteht, wird der Fischfang des einen der Misserfolg des anderen sein, zumindest, wenn eine Überfischung vorliegt. Beim Leuchtturm gibt es eine solche Kapazitätsgrenze nicht. Jeder, der in die Nähe der Untiefen oder Küstenlinie kommt, die er anzeigt, wird diesen Dienst nutzen können, egal, wie viele andere Schiffe dasselbe tun.

Preissetzungsregel als Unterscheidungsmerkmal

Ausschluss- und Rivalitätsprinzip beim Konsum stellen gewissermaßen die Kehrseite der Kostenstruktur bei der Produktion dar. Entsprechend können Individualgut, Klubgut, öffentliches Gut und gesellschaftliche Ressource auch nach ihrer Kostenstruktur eingeteilt werden (vgl. Übersicht 1). Daraus ergibt sich jeweils eine andere Regel der Preissetzung, die ja Angebot (Produktion) und Nachfrage (Konsum) miteinander verbindet. Das Individualgut wird zu einer Preissetzung finden, die den Grenzkosten entspricht. Durch diese Regel der Preisfindung werden die Interessen der größtmöglichen Zahl von Anbietern und Nachfragern, Gewinnmaximierung und Nutzenmaximierung, in Übereinstimmung gebracht.

Für den Leuchtturm kommt eine solche Preissetzung jedoch nicht in Betracht: Seine Grenzkosten (für die Erleuchtung eines zusätzlichen Schiffs) liegen bei Null; würde der Anbieter dies aber zum Preis erheben, so würde er davon nicht leben können. Allerdings sieht er sich dem Problem ausgesetzt, überhaupt irgendein Schiff zum Zahlen zu bringen. Die Dienste des Leuchtturmanbieters müssen also letztlich durch irgendeine

Form von Umlage bezahlt werden⁴. Da der Staat am ehesten eine solche Umlage durchsetzen könne, folgert die Theorie öffentlicher Güter daraus, dass er der Anbieter des Leuchtturms sein müsse.

Ähnlichen Problemen steht der Hafenbetreiber gegenüber, jedoch ist der Kreis seiner Nutzer genauer umrissen; daher sollten diese sich zu einem Klub zusammenschließen, innerhalb dessen die Fixkosten durch eine Umlage erbracht werden. Gibt es Kapazitätsengpässe, so können diese durch Grenzkostenpreise gesteuert werden, oder durch eine Verständigung des Klubs über eine Erweiterung des Hafens.

Die gesellschaftliche Ressource schließlich hat per definitionem keinen Anbieter und daher auch keinen Preis; eine Steuerungswirkung tritt erst bei Übernutzung ein, denn dann sind die Nutzen des einen die Kosten des anderen. Soll eine Übernutzung, also eine Schädigung, der gesellschaftlichen Ressource vermieden werden, so ist ein gesellschaftlicher Akteur zum Einschreiten aufzufordern, was regelmäßig der Staat sein dürfte.

Überprüfung der Theorie

Diese Theorie wurde von der ganz überwiegenden Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler vertreten, darunter von Vordenkern wie z.B. John Stuart Mill, Henry Sidgwick, A. C. Pigou, Paul Samuelson. Dagegen kam erst Ronald Coase auf den Gedanken, sie einem Wirklichkeitstest zu unterziehen⁵. Er wählte dafür

⁴ Vgl. Heinz Grosseckeltler: Die Versorgung mit Kollektivgütern als ordnungspolitisches Problem, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 42 (1991), S. 69-89.

⁵ Vgl. Ronald H. Coase, a.a.O., S. 187-190.

Großbritannien, eine Seefahrernation mit langen eigenen Küsten und zahlreichen unwägbar Gewässern.

Dabei zeigte sich, dass das öffentliche Gut nicht öffentlich angeboten werden muss. Dies war – und ist – jedoch in der Wirtschaftswissenschaft eine verbreitete Ansicht. Es wurde angenommen, dass es für Privatunternehmen nur dann einen Anreiz gibt, ein Angebot zu schaffen, wenn diese ihren Gewinn maximieren können. Bei einer Produktion, die scheinbar nicht verkauft werden kann (weil jeder sie in Anspruch nehmen kann, ohne zu bezahlen), scheint Gewinnmaximierung nicht möglich zu sein. Also müsse der Leuchtturm öffentlich angeboten werden, am besten – so Samuelson – durch die Regierung.

Die Coasesche Untersuchung kommt dagegen zu dem Ergebnis, dass die Annahmen der Wirtschaftswissenschaften durch die Realität (zumindest die britische) nicht bestätigt werden:

- Zahlreiche Leuchttürme wurden lange von Privatunternehmern errichtet und betrieben.
- Die Initiative zur Errichtung von Leuchttürmen ging zumeist zunächst von Privatunternehmern aus.
- Erst relativ spät (Mitte des 19. Jahrhunderts) wurden die britischen Leuchttürme in der Verantwortung einer halbstaatlichen Körperschaft zusammengeführt, die maßgeblich von den Reedern, Schiffseignern und -versicherern mitverwaltet wurde.

Wie ist es zu erklären, dass die theoretische Analyse der Wirtschaftswissenschaften sich zu einem wesentlichen Teil nicht mit der empirischen Untersuchung deckt? Die Antwort lautet, dass die Ursachen für ein (ökonomisches) öffentliches Gut, also keine Ausschlussmöglichkeit von der Nutzung und Nutzungsgrenzkosten von Null, durch ein institutionelles Setting gelöst werden konnten, das eine Bereitstellung durch die Regierung überflüssig machte und das Agieren privater Unternehmer ermöglichte.

Erstens gab es ein öffentliches Interesse. Die Initiative für den Bau eines Leuchtturmes ging im Regelfall von den Betroffenen (Schiffseignern, Reedern etc.) eines Küstenabschnittes aus, wo ein „Bedürfnis“ für einen Leuchtturm bestand, etwa weil die Passage gefährlich war.

Zweitens wurde das Recht zu Errichtung und Betrieb eines Leuchtturmes verbrieft, vom König, vom Parlament, oder von „Trinity House“ (die halbstaatliche Körperschaft, die später für die Leuchttürme zuständig war, ursprünglich war es eine Art „Seemannsgewerkschaft“). Mit dieser Verbriefung war das Recht

verbunden, Gebühren von im Hafen anlegenden Schiffen zu erheben.

Drittens wurde das Recht der Gebührenerhebung durch die öffentliche Ordnung geschützt und durchgesetzt. So gab es eine „Gebührenordnung“, und der Leuchtturmbetreiber konnte auf die Hafenbehörden zurückgreifen, oft übernahm der Zoll (heute ist das der Regelfall) das Eintreiben der Gebühren. Durch diese Regelung wurde das Problem der prohibitiven Abschlusskosten gelöst!

Viertens konnten die verbrieften Rechte (zum Leuchtturmbau und -betrieb) gehandelt werden. Dadurch konnte derjenige gefunden werden, der bereit war, das entsprechende Risiko auf sich zu nehmen. War das Risiko hoch, stieg der Preis. So war in einem Beispiel (Leuchtturm Eddystone) das Recht auf den Betrieb und die gesamten Einnahmen zunächst auf fünf Jahre beschränkt und für weitere 50 Jahre bestand ein Anspruch auf die Hälfte der Einnahmen. Da der Leuchtturm aber nach vier Jahren in einem großen Sturm fortgespült wurde, und mit ihm der Betreiber, wurde das Recht danach auf 99 Jahre ausgelegt. Offensichtlich war das Risiko hier höher als ursprünglich gedacht.

Trinity House und Leuchtturmfonds

Im Laufe des 19. Jahrhunderts übernahm Trinity House alle Leuchttürme in England und Wales, und es verwaltet sie bis heute ebenso wie den zentralen „Leuchtturmfonds“, in den alle Leuchtturmgebühren eingezahlt werden. Daraus werden, unter Mitentscheidung der Reeder, Schiffsbesitzer und -versicherer, die Leuchttürme in England und Wales sowie in Schottland und Irland (wo es Trinity House vergleichbare Körperschaften gibt) unterhalten.

Der Grund für die „Zentralisierung“ und die Ablösung der privaten Leuchtturmunternehmer, die zumeist überhaupt erst die Initiative des Baus ergriffen hatten, lag nicht in Problemen mit dem Ausschlussprinzip oder den Nutzungsgrenzkosten (letztere spielten hier nie eine wichtige Rolle!). Er lag vielmehr darin, dass Trinity House einen Teil der Leuchtturmgebühren für soziale Belange von Seeleuten verwandte (Unterstützung berufsunfähiger Seeleute und/oder Leuchtturmbetreiber, Rentenzahlungen an Alte, Witwen und Waisen). Die Schiffseigner/-versicherer und Reeder erhofften sich eine Senkung der Leuchtturmgebühren, wenn diese Ausgaben eingestellt würden. Sie brachten daher Trinity House unter ihren Einfluss und sicherten sich die Kontrolle über die Erhebung der Gebühren. Tatsächlich gab es eine Änderung der Gebührenordnung: Bis dahin war der Preis pro passiertem Leucht-

turm abgerechnet worden – die Gebühren waren also je nach Fahrtroute variabel. Seither wird er pro Hafenanlauf gerechnet, wobei es eine Höchstzahl gibt – die Gebühren sind also nun im Wesentlichen Fixkosten, die sinken, je mehr Fahrten ein Schiff unternimmt.

Institution matters

Zusammenfassend ist als Ergebnis von Coases Untersuchung festzuhalten: „Institution matters“, denn

- die größte Risikobereitschaft/Innovationsfähigkeit zeigen Private, falls es geeignete Rahmenbedingungen für Unternehmertum gibt.
- je vollständiger die Eigentumsrechte (direkt oder indirekt), desto weniger staatliche Bereitstellung ist erforderlich. Diejenige Bereitstellung ist effizient, die sich eng an den Betroffenen orientiert (so genanntes Kongruenzprinzip),
- es gibt sehr viele verschiedene Möglichkeiten, die Bereitstellung und Finanzierung von öffentlichen Gütern zu organisieren. Diese Möglichkeiten sind pfadabhängig, sie beschränken sich nicht auf die schlichte Alternative „Staat oder Markt“.

Die Sichtweise der Institutionenökonomik

Institutionen sind die expliziten und impliziten, die geplanten und die über die Zeit gewachsenen Regeln, Normen, Traditionen, Gewohnheiten, die das Handeln der Wirtschaftssubjekte – in unseren Beispielen Fischer, Reeder, Schiffseigner und -versicherer – über die Zeit ordnen und lenken⁶. Diese Institutionen beeinflussen maßgeblich, welche Kooperationen die Individuen eingehen: Sind private Organisationen über die Zeit beständig, oder werden durch staatliches, also hoheitliches Handeln geschaffene Körperschaften benötigt? Wie das Beispiel Trinity House zeigt, ist die Grenze zwischen Organisationen und Körperschaften fließend; dies erscheint einleuchtend, weil staatliche und private Akteure sich zumindest teilweise auf die gleichen Institutionen stützen und daher ähnliche Möglichkeiten sehen, Kooperationen zu formen.

Institutionen werden verstärkt oder geschwächt, fortentwickelt oder eingeschränkt, indem sie in den Transaktionen der Wirtschaftssubjekte und der Organisationen und Körperschaften angerufen und angewandt werden. Dieses Wechselspiel zwischen denen, die handeln, und den Regeln, nach denen sie handeln, soll als „institutionelles Setting“ bezeichnet werden.

Ein institutionelles Setting kann sich offensichtlich nicht beliebig entwickeln. Es folgt einem Entwicklungspfad, dessen Möglichkeiten davon abhängen, welche Institutionen, Organisationen und Körperschaften in der Vergangenheit genutzt und mit Leben erfüllt wurden. Von den institutionellen Gegebenheiten und Möglichkeiten hängt es ab, ob Märkte entstehen, privates Unternehmertum sich entfaltet, neue gesellschaftliche Wohlfahrt erreicht wird; oder ob Märkte versagen, Unternehmergeist verkümmert, gesellschaftliche Wohlfahrt verspielt wird. Dies ist ein komplexerer Ansatz der Analyse, und gleichzeitig ein lebensrelevanterer, als jener der Theorie öffentlicher Güter, wie sie oben dargelegt wurde. Dabei schließt die institutionenökonomische Sichtweise die Theorie der öffentlichen Güter mit ein.

Perspektive der externen Effekte

Die stärkere Komplexität wird deutlich, wenn die vier Arten der Güter – Individualgüter, Klubgüter, gesellschaftliche Ressourcen, öffentliche Güter – aus der Perspektive der externen Effekte betrachtet werden⁷ (vgl. Übersicht 2). Dabei geht es zunächst um technologische externe Effekte, welche die Allokation von knappen Ressourcen beeinflussen. Externe Effekte sind bei Individualgütern typischerweise gering, ebenso wie bei gesellschaftlichen Ressourcen. Hier haben die Produktion oder die Nutzung keine technologisch bedingten Auswirkungen auf andere. Die Güter können einzelnen Personen voll zugerechnet werden – wie das Fischernetz – bzw. werden niemandem zugerechnet, so dass sie jedem frei zur Verfügung stehen – wie der Fischbestand des Meeres.

Deutliche technologische externe Effekte entstehen dagegen bei Klub- oder öffentlichen Gütern. Dies sind aufgrund des eingeschränkten Ausschluss- und Rivalitätsprinzips in der Regel positive Effekte. Ist beispielsweise der Hafen einmal errichtet, so können ihn viele gleichzeitig, und noch mehr zeitlich versetzt nutzen, dasselbe gilt für den Leuchtturm. Der Unterschied zwischen beiden liegt nach traditioneller Auffassung darin, dass die Gruppe der Hafennutzer – im Extremfall auch ein einzelner Hafenbesitzer – den externen Effekt kontrollieren kann, der Leuchtturmanbieter aber kaum. Wie das Beispiel der britischen Leuchttürme zeigt, stimmt letzteres nur sehr eingeschränkt; tatsächlich kann der Anbieter öffentlicher Güter durchaus Wege finden, seine externen Effekte zu kontrollieren, wenn

⁶ Vgl. Rudolf Richter, Eirik G. Furubotn: Neue Institutionenökonomik, 2. Auflage, Tübingen 1999, S. 26 ff.; Geoffrey M. Hodgson: The Approach of Institutional Economics, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVI (März 1998), S. 166-192.

⁷ Vgl. Heinz Grosseckler: Öffentliche Finanzen, a.a.O.; Michael Fritsch, Thomas Wein, Hans-Jürgen Ewers: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, München 2001.

Übersicht 2
Ordnung von Gütern nach der Zurechenbarkeit (externe Effekte)

	niedrig	Technologische externe Effekte (Allokationswirkung)	hoch
hoch	Individualgut einer Einzelperson voll zurechenbar z.B. Fischernetz		Klubgut mehreren (oder einer) Einzelperson voll zurechenbar z.B. Hafen
Pekuniäre externe Effekte (Verteilungswirkung)			
niedrig	Gesellschaftliche Ressource für alle gleichermaßen verfügbar, keiner Einzelperson zurechenbar z.B. Fischbestand der Meere		Öffentliches Gut einer Gruppe, aber keiner Einzelperson zurechenbar z.B. Leuchtturm

er mit anderen kooperieren kann; im Falle des Leuchtturmbetreibers mit den Hafenbetreibern.

Neben den technologischen sind auch die Verteilungseffekte (die so genannten pekuniären externen Effekte) zu bedenken. Diese werden in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie zumeist vernachlässigt. Verteilungsfragen sind aber eine wichtige Motivation für die Kooperationsfähigkeit und die Kooperationsbereitschaft, deshalb darf die institutionelle Sicht sie nicht außer Acht lassen.

Die pekuniären externen Effekte für die Güter, für die das Ausschlussprinzip gilt, sind hoch. Werden bestimmte Nutzer ausgeschlossen, ist die Verteilungswirkung maximal, es werden all diejenigen negativ betroffen, die nicht über das nötige Geld (pekunia) verfügen, um ihren Einschluss zu erkaufen. Gilt das Ausschlussprinzip dagegen nicht oder ist es nicht durchsetzbar, so ist der pekuniäre externe Effekt minimal. Der bzw. die Anbieter eines Klubgutes erzeugen einen Verteilungseffekt für all diejenigen, die es gerne nutzen würden, die aber dennoch ausgeschlossen werden. Dies ist einerseits volkswirtschaftlich ineffizient, solange etwa ein Hafen noch freie Kapazitäten hat, denn wirtschaftliche Transaktionen werden teurer gemacht, als sie ihren Produktionskosten nach sein müssten. Andererseits ist der Ausschluss notwendig, um den Anreiz dafür zu schaffen, dass überhaupt ein Hafen dauerhaft betrieben wird. Ähnlich kann für den Leuchtturm argumentiert werden. Wohin Fehlanreize führen, belegen die von Überfischung bedrohten Weltmeere mehr als eindeutig⁸.

Die institutionelle Analyse berücksichtigt also die Knappheitsverhältnisse ebenso wie ihre Ursachen, denn diese stehen oft in einem Wechselverhältnis. Die Kooperationsfähigkeiten und -bereitschaft beeinflussen die Anreize und diese wiederum den Umfang des Güterberges, also die (relative) Knappheit; von dieser gehen wiederum Anreize aus, neue Ressourcen zu erschließen, und dazu kann eine Erhöhung der Kooperationsbereitschaft gehören.

Verfügungsrechte und Zurechenbarkeit

Eine Form der Ausgestaltung von Anreizen sind die Verfügungsrechte (Property Rights)⁹. Der institutionenökonomische Blickwinkel differenziert Verfügungsrechte nach dem Recht des Erwerbs (im Falle des britischen Leuchtturms: Urkunde der Krone), dem Recht der Nutzung (Laufzeit der Urkunde), dem Recht der Veräußerung (Handelbarkeit der Urkunde), dem Recht an den Erträgen (Eintreibung von Gebühren durch die Häfen bzw. den Zoll). Diese verschiedenen Dimensionen von Verfügungsrechten können unterschiedlich öffentlich sein; so war die Urkunde (Nutzungsrecht) zwar privat, aber ihr Inhalt teilweise öffentlich geregelt (Ort des Leuchtturms, Nutzungsdauer).

⁸ Auf allen Weltmeeren sind Fischbestände von Überfischung betroffen – allein in der Nordsee zwei Drittel aller Fischarten – oder bereits ausgestorben wie der Heilbutt vor Neufundland. Und trotzdem wird der Anteil des so genannten Beifanges, also jener Meerestiere, die „unerwünscht“ in den Netzen landen, nach wie vor auf durchschnittlich 25 % des Fanges geschätzt – 22 Mio. Tonnen vernichtetes Meeresleben pro Jahr. Angaben nach Bill Bryson: A short History of nearly Everything, London u. a. 2004, S. 347.

⁹ Vgl. Rudolf Richter, Eirik G. Furubotn, a.a.O.; Mathias Erlei, Martin Leschke, Dirk Sauerland: Neue Institutionenökonomik, Stuttgart 1999.

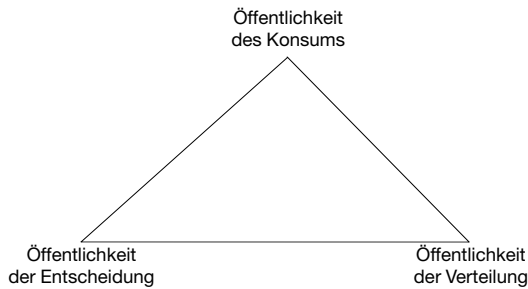
Diese Perspektive überwindet das verkürzte Verständnis von Öffentlichkeit, welches lediglich die Öffentlichkeit des Konsums berücksichtigt. Eine umfassende Sicht schließt vielmehr das Dreieck der Öffentlichkeit ein, in dem nicht nur die Öffentlichkeit des Konsums, sondern auch die Öffentlichkeit der Entscheidung und die Öffentlichkeit der Verteilung steht (vgl. Abbildung). So konnte die Konsum-Öffentlichkeit des Gutes „Leuchtturm“ in Großbritannien deshalb beschränkt und privat organisiert werden, weil die Entscheidungs- und die Verteilungsöffentlichkeit entsprechend geregelt waren, durch die Einbeziehung der Hafenbetreiber und -nutzer und durch die Verbriefungen und die Garantien von Seiten der Krone.

Eigentumsverhältnisse hängen vor allem von der Zurechenbarkeit ab. So kann ein Fischernetz uneingeschränkt einem Fischer zugerechnet werden, der Hafen zumindest einer Gruppe von Betreibern/Nutzern. Beim Leuchtturm ist das komplexer, aber durchaus effizient möglich, wie Coase für Großbritannien gezeigt hat. Für die Fischbestände der Meere konnte dagegen bis heute keine Zurechnung gefunden werden, die als effizient gelten kann. Zurechenbarkeit ist gewissermaßen die Kehrseite der externen Effekte (vgl. Übersicht 2), aber sie ist nicht einfach technologisch oder pekuniär bestimmt, sondern ihrerseits Ergebnis des institutionellen Settings. Sie ist nicht exogen vorgegeben, sondern endogen veränderbar. So wurden die Seeleute und ihre Angehörigen von den Erträgen der Leuchttürme ausgeschlossen zugunsten der Hafenbetreiber/Schiffseigner. Es gab eine neue Zurechnung: Offenbar war zunächst die Sicherheit in der Seefahrt das Zurechnungskriterium, unter das der Dienst des Leuchtturms, die Versorgung von Hinterbliebenen (für deren Gatten der Leuchtturm gewissermaßen versagt hat) und die Alimentierung von Ruheständlern subsumiert wurden. Später rückte die Optimierung des Handels in die Position des Zurechnungskriteriums, und danach sind Leuchttürme an der Zahlungsbereitschaft der Handeltreibenden (Hafenbetreiber bzw. Schiffseigner) auszurichten.

Kritik an der „Mechanik“ der Neoklassik

Ebenso wie die mechanische Vierfelder-Klassifizierung der Theorie der öffentlichen Güter zu kurz greift, unterliegt die eingangs skizzierte neoklassische Sicht einer eigenen Mechanik. Diese äußert sich nicht nur darin, dass sie das Vierfelder-Schema oft vollkommen ignoriert und Grenzkostenpreise für jedwedes Gut für effizient erklärt. Sie äußert sich auch in dem Vorurteil, dass individuelles Privateigentum für jedes Gut bzw. dessen Produktion die bestmögliche Lösung sei.

Das Dreieck der Öffentlichkeit



Quelle: Jens Marten, Roland Hain: Globale Öffentliche Güter, in: World Summit Papers der Heinrich-Böll-Stiftung, Nr. 20, Berlin 2002.

Die Analyse von Eigentumsrechten kann – und soll (!) – jedoch keineswegs auf individuelles Privateigentum verkürzt werden. Denn das kann zu fragwürdigen wirtschaftspolitischen Ergebnissen führen. Aktuelle Beispiele dafür prägen die heutige Globalisierung – und gefährden ihren Erfolg. So wollen die WTO-Abkommen über den Dienstleistungshandel¹⁰ und über die intellektuellen Eigentumsrechte¹¹ Märkte eröffnen für bisher öffentliche Güter wie etwa Bildung, Wasser, Gesundheit, Saatgut, Software¹². Diese Abkommen bedeuten oft eine Umverteilung von Verfügungsrechten. Saatgut wird beispielsweise bisher von den meisten Landwirten selbstständig gewonnen, durch Patentierung werden sie zu Lizenznehmern von in der Regel multinationalen Unternehmen „degradiert“, auf deren Entscheidungsstrukturen sie jedoch keinen Einfluss haben. Wasserprivatisierung soll Anreize schaffen, den Zugang zu sauberem Trinkwasser in Entwicklungsländern auszuweiten. Weil sich private Wasseranbieter aber nur zahlungskräftigen Kunden verpflichtet fühlen, nimmt der Zugang zu Trinkwasser eher ab. Software wird durch Patentierung zur Verhandlungsmasse großer Softwaremultis, welche den Markt unter sich aufteilen, während kleine Entwicklungsunternehmen und die freie Software an den Rand gedrängt werden. So zeigen zahlreiche Beispiele, dass die Vorstellung von der Effizienz privaten Handelns ebenso an institutionelle Grenzen stößt, wie die Vorstellung der Theorie

öffentlicher Güter im Falle des Leuchtturms¹³. Ebenso wie Leuchttürme nicht zwingend öffentlich sein müssen, werden Bildung, Software oder anderes nicht allein dadurch besser, dass sie durch „übergestülpte“ Regeln in Privateigentum verwandelt werden. Vielmehr müssen Lösungen für die verschiedenen Bereiche – Bildung, Wasser, Saatgut, Software und anderes mehr – bei den gegebenen institutionellen Bedingungen ansetzen; das wird durch Abkommen wie GATS oder TRIPS oft gerade verhindert.

Schlussfolgerungen

„I think we should try to develop generalizations [...]. But such generalizations are not likely to be helpful unless they are derived from studies how [...] activities are actually carried out within different institutional frameworks. Such studies would enable us to discover which factors are important [...] They are also likely to serve another purpose by showing us the richness of the social alternatives among which we can choose.“¹⁴

Der Markt ist kein Wundermittel oder ökonomisches perpetuum mobile. Märkte funktionieren so gut, wie sie in ein funktionsfähiges institutionelles Setting eingebettet sind. Dieses ist zwar pfadabhängig, aber keineswegs starr oder mechanisch. Vielfältige institutionelle Lösungen sind denkbar, um Anreize für Wohlfahrt steigerndes Verhalten zu setzen, Risiken zu begrenzen und Öffentlichkeit von Konsum, Entscheidung und Verteilung zu regeln¹⁵. Märkte, eingebettet in ein solches institutionelles Umfeld, können Faszinierendes leisten, nicht zuletzt die Bereitstellung von Leuchttürmen. Märkte sollten hingegen weder auf die Mechanik der Theorie öffentlicher Güter noch auf die blinde Individualgutorientierung mancher Neoklassiker beschränkt werden.

Es scheint allerdings so, dass gerade die Orientierung an der Individualgutvorstellung die letzten Jahre prägt, ganz deutlich wird dies anhand der WTO-Verträge GATS und TRIPS. Diese werden daher zu Recht kritisiert. Der Markt bedarf eines institutionellen Settings, das spezifische Gegebenheiten aufnimmt, Risikobereitschaft fördert, Wechselwirkungen berücksichtigt und gemeinsame Interessen erkennbar macht. Vielfältige Formen zur Ausgestaltung von Verfügungsrechten sind dazu denkbar und wünschenswert. Denn Vielfalt ist die Grundlage jeder Entwicklung.

¹⁰ General Agreement on Trade in Services (GATS).

¹¹ Trade related intellectual property rights (TRIPS-Abkommen).

¹² Vgl. beispielhaft Thomas Fritz, Christoph Scherrer: GATS – Zu wessen Diensten?, Hamburg 2002; UNDP: Making Global Trade Work for People, New York 2003. Richtlinien zur Umsetzung bzw. Wegbereitung von GATS und TRIPS werden derzeit z.B. in der Europäischen Union diskutiert.

¹³ Vgl. Ernst v. Weizsäcker, Oran Young, Matthias Finger (Hrsg.): Limits to Privatization – How to avoid too much of a good thing, London 2005 (forthcoming).

¹⁴ Ronald H. Coase, a.a.O., S. 211/212.

¹⁵ Vgl. Dani Rodrik: Feasible Globalizations, NBER Working Papers Nr. 9129, Sept. 2002.