

Kommentar zu den Beiträgen über Sozialwohnungen, Schutzgebiete und Naturkatastrophen

Wilfried Schönböck

Ist die Bereitstellung von Sozialwohnungen eine öffentliche Angelegenheit? Ist die Finanzierung von Schutzgebieten in der Natur eine reine öffentliche Aufgabe? Die erstgenannte Frage im Titel des Beitrags von Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald und die zweitgenannte Frage im Titel des Beitrags von Grazia Withalm stimmen mit dem Titel des Buches, das die hier vorliegenden Beiträge zur Jahrestagung des Ifip 2017 in Langfassung enthält, einigermaßen überein. Er lautet: „Public or private goods? Redefining Res Publica“ (hrsg. von B. Unger, D. van der Linde und M. Getzner, 2017). Dieser Buchtitel besteht also aus einer Frage und einer Ankündigung, wobei letztere der Untertitel des Buches ist. Auch der Inhalt dieser beiden Beiträge trägt der Forschungsperspektive „Redefining Res Publica“ Rechnung: Es werden interessante, relevante und zum Teil neuartige Aspekte von verschiedenen Arten der Erfüllung dieser beiden Aufgaben dargelegt. Der Titel des dritten Beitrags, „Natural disasters and implicit government debts“, von Ian Koetsier weist jedoch in eine andere Richtung. Um dies zu verdeutlichen, wird dieser Beitrag als erster besprochen.

1 Zum Beitrag über Naturkatastrophen und implizite Staatsschuld

Naturkatastrophen, insbesondere schwere, werden von Ian Koetsier als Herausforderungen verstanden, deren Bewältigung zwangsläufig Staatsaufgabe sei. Denn es existiere kein Markt für private Versicherung gegen schwere Naturkatastrophen, die die Vermögenswerte sowie Leben und Gesundheit der Bevölkerung, also der primären Risikoträger, bedrohen. Es käme zu keinem Angebot von

sekundären Risikoträgern an Versicherungspolizzen, weil die Schadensereignisse innerhalb oftmals großer Regionen durch ihre gemeinsame Ursache zusammenhängen, ihr Schlagendwerden also korreliert. Versicherbarkeit eines Risikos setzt aber voraus, dass die Schadensereignisse voneinander statisch unabhängig sind. Dann und nur dann wirkt das Gesetz der großen Zahlen, was es einer Versicherung erlaubt, eine Prämie zu kalkulieren, die die auftretenden Schäden langfristig zu decken erlaubt. Auch eine Nachfrage nach Versicherungen unterbleibe, weil die potenziell Betroffenen große mögliche Schäden mit sehr geringer Eintrittswahrscheinlichkeit zumeist ignorierten und außerdem damit rechneten, bei derartigen Schadensfällen Hilfe vom Staat zu bekommen. Angesichts dieses „Missing-markets“-Problems bliebe dem Staat bei schweren Naturkatastrophen nichts anderes übrig, als Katastrophenhilfe zu leisten und zerstörte Objekte möglichst wiederaufzubauen. Dies erfordere zumeist außerordentlich hohe Staatsausgaben, häufig über mehrere oder viele Jahre. Außerdem würden durch katastrophale Zerstörungen Steuereinnahmen verringert. Beide Effekte führten zu zusätzlicher Staatsverschuldung; sie bilde daher die Gesamteffekte einer Naturkatastrophe im Staatsbudget ab.

Diese Kausalkette sei mehr oder weniger unausweichlich, was zur Folge habe, dass diese Verpflichtung des Staates zu Hilfe und Wiederaufbau in dessen Budget von vornherein als „implizite Staatsschuld“ vorgegeben sei. Außerdem würden Geschädigte staatliche Hilfe an der Wahlurne belohnen. Die staatlichen Hilfsmaßnahmen in den Jahren nach einer Katastrophe bewirke überdies die zumeist dringend nötige Stabilisierung der Gesamtwirtschaft, ebenfalls eine Chance für die Regierung, politische Zustimmung zu erreichen. Auf die Frage im Buchtitel gibt Koetsier also eine eindeutige Antwort.

Dieser Argumentation ist Folgendes entgegenzuhalten: Auf den analytischen Anspruch des Untertitels, „Redefining Res Publica“, geht der Autor nicht ein. Möglichkeiten – und vielleicht auch die Notwendigkeit – der Schadensbekämpfung durch die primären Risikoträger selbst, also durch Angehörige des Unternehmenssektors, des dritten Sektors und, nicht zuletzt, durch private Haushalte, werden nicht angesprochen. Dadurch bleiben auch die Möglichkeiten des Staates, das diesbezügliche Verhalten nicht-staatlicher Akteure zu fördern, außer Betracht.

Und vor allem: Möglichkeiten der antizipativen Vermeidung oder Verminderung möglicher Schäden durch präventive Maßnahmen werden nicht thematisiert. Außerdem bleiben die Grenzen der Kapazität des Staates in verschiedenen Ländern zur Bewältigung von Schäden außer Betracht. Es fehlen Abklärungen der wahrscheinlichen geografischer Verteilungen und vor allem des Ausmaßes der möglichen Schäden. Dadurch bleibt unbeachtet, dass das mögliche Schadensausmaß und die maximale Kapazität des Staates zur Schadensbehebung je nach dem Ausmaß der Katastrophe weit auseinanderklaffen können. Dies unterstreicht die Relevanz vor allem von Prävention. Ein Beispiel: Beim Erdbeben in Mexiko am 7. September 2017 stellte sich heraus, dass in den Quartieren der Hauptstadt, die am schwersten vom Erdbeben betroffen waren, zahlreiche neuere Gebäude kaum Schäden aufwiesen. Verursacht wurde dies dadurch, dass nach dem verheerenden Erdbeben von 1985 strenge Bauvorschriften erlassen wurden, wobei die Kontrolle von deren Einhaltung noch als verbesserbar gilt (Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, 7. Oktober 2017, S. 7).

Dass kein Markt für private Versicherung gegen schwere Naturkatastrophen existiere, wird in der Schweiz widerlegt. Seit rund zwei Jahrzehnten wird in der Schweiz die Möglichkeit einer obligatorischen Erdbebenversicherung für das gesamte Land diskutiert. Eine entsprechende Initiative wurde 2012 vom Ständerat abgelehnt. Die Einstellung der Kantone ist geteilt, vor allem deshalb, weil das Erdbebenrisiko regional sehr unterschiedlich ist. Als hoch gilt es im Gebiet von Basel. Nach der Ablehnung im Parlament entwickelten private Akteure rund um die Basellandschaftliche Kantonalbank (BLKB), nämlich die drei Versicherungsunternehmen Helvetia, Baloise und Swiss Re sowie der Versicherungsbroker HIS Solutions AG ein neuartiges Konzept. Rasch wurde es umgesetzt: Seit Oktober 2014 „werden alle Gebäude und Objekte im Stockwerkeigentum bis zu einem Neuwert von 5 Mio. Franken, die von der Basellandschaftlichen Kantonalbank (BLKB) durch eine Hypothek oder einen Baukredit mitfinanziert werden, automatisch gegen Erdbeben versichert. (Die Versicherungsprämie ist nicht verhandelbarer Teil der Kreditkosten i.w.S.; Anmerkung W. S.). Versichert ist im Schadensfall nicht nur die Hypothekarschuld gegenüber der Bank, sondern der Wiederaufbau oder die Reparatur einschließlich der Aufräumkosten. Die Eigentümer tragen einen Selbstbehalt von 7,5 Prozent des Gebäudewerts,

mindestens aber 25'000 Franken. Durch das neue Angebot der BLKB werden im Baselbiet über 30'000 Gebäude mit einem Versicherungswert von 20,4 Mrd. Franken gegen Erdbeben versichert. Außerdem wird eine Zusatzversicherung zum Schutz vor weiteren Risiken wie Betriebsunterbrechung und Mietertragsausfall angeboten.“ (L. Gubler, Erdbebenversicherung: Helvetia und BLKB versichern die größte Naturgefahr der Schweiz, Helvetia Swiss Insurance Company Ltd., Expertentipps 2014). Die Versicherungsprämien sind so festgelegt, dass bei den versicherten Gebäuden Schäden gedeckt werden können, wie sie zu erwarten sind, wenn ein Beben so stark ausfällt, wie das schwerste innerhalb der letzten 700 Jahre (jenes von Basel im Jahr 1356, dessen Stärke zwischen 6 und 7 auf der Richterskala betrug; https://de.wikipedia.org/wiki/Basler_Erdbeben_1356).

Landesweit sind in der Schweiz nur etwa 8 bis 9 % der in Privatbesitz befindlichen Gebäude gegen Erdbeben freiwillig versichert, wobei die Prämien deutlich höher sind als sie bei einer obligatorischen landesweiten Versicherung zu erwarten wären (Neue Zürcher Zeitung, 27.05.2017). Daher startete die Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (RK MZF) einen neuen Anlauf für ein Interkantonales Konkordat für eine obligatorische Erdbebenversicherung. Dieses Konkordat tritt in Kraft, wenn eine Anzahl Kantone beigetreten ist, die zusammen mindestens 85 Prozent des Werts der zu versichernden Gebäude und übrigen Sachwerte der Schweiz abdecken. Von den Proponenten wird eine Lösung angepeilt, bei der der Bund bis zur Hälfte der Kosten deckt und ein Selbstbehalt von unter 10 % anfällt. Es wird mit einer Versicherungsprämie gerechnet, die z. B. für ein Einfamilienhaus 100 Franken nicht überschreitet. Es wird angestrebt, dass durch eine derartige Versicherung im Wesentlichen die Gebäudeschäden abgedeckt werden und sich die öffentliche Hand auf den Wiederaufbau der Infrastruktur konzentrieren könnte.

Skeptiker gegenüber einer obligatorischen Erdbebenversicherung für die gesamte Schweiz setzen, neben strengen Normen für erdbebensicheres Bauen, primär auf freiwillige Solidarität der Bevölkerung und der Wirtschaft. Nationalrat Rudolf Steiner (FDP), bis 2012 auch Präsident des Hauseigentümergebietes Schweiz, meinte 2006: „Ich persönlich bin davon überzeugt, dass im seltenen Fall eines starken Bebens die gesamte Schweizer Bevölkerung und Wirtschaft solidarische und unbürokratische Soforthilfe für die betroffene Region leisten würde.“ (Neue Zürcher Zeitung, 7.11.2006).

Es ist nicht verwunderlich, dass ein Land mit einem solchen Stand der Diskussionen über diese komplexe Materie seit 15 Jahren unter mehr als 120 Ländern nie schlechter als auf Rang 2 und seit acht Jahren (2010) kontinuierlich auf Rang 1 des Globalen Innovationsindex gereiht wurde. (<https://www.slideshare.net/teknoport/the-global-innovation-index-2010-2011-rankings>).

2 Zum Beitrag über Sozialwohnungspolitik

Nun noch einige Anmerkungen zu den beiden anderen Beiträgen: Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald unterscheidet zwischen „efficiency, community/morality and equality“ als die drei möglichen Arten der Rechtfertigung („normative models“ oder einfach Ziele) staatlicher Interventionen in die Gesellschaft in verschiedenen Politikbereichen, in diesem Fall in der Wohnungspolitik. Sie verweist dabei auf J. Heath (2011) als vorgeblichen Urheber dieser Dreiteilung und auch auf B. Unger, die diese Dreiteilung in ihrer Einleitung zum genannten Buch zu einem essenziellen Ausgangspunkt der Untersuchung macht und auf Heath als Quelle verweist (B. Unger et al., 2017, S. 8).

2.1 Arten der Rechtfertigung staatlicher Interventionen

Bei Heath wird jedoch an keiner Stelle die zweitgenannte Rechtfertigung staatlicher Tätigkeit als „community/morality“ bezeichnet. Er zeigt vielmehr mit großer Umsicht, dass allen drei möglichen Rechtfertigungen staatlicher Tätigkeit Ziele zugrunde liegen und diese auf moralischen Prämissen beruhen: Es ist ein moralisch motiviertes Ziel, Gemeinschaften zu unterstützen, die weder staatlich noch marktwirtschaftlich geprägt sind, sondern aus traditionellen Formen sozialer Bindung und partnerschaftlich oder altruistisch motivierter Bereitschaft zur Kooperation, oftmals außerhalb des Geldkreislaufs, erwachsen. Oder dass danach gestrebt wird, bestimmte Güter oder Dienstleistungen weder marktwirtschaftlich handeln noch staatlich bereitzustellen zu lassen, z. B. Kinder- oder Sklavenarbeit, menschliche Organe oder den Segen von Geistlichen. Doch auch das Ziel, Ungleichheit zu vermindern bzw. Gleichheit anzustreben, ist selbstverständlich ein moralisch motiviertes Ziel. Es wurzelt in Vorstellungen darüber, was eine gerechte Einkommens- bzw. Vermögensverteilung ist. Diesem Ziel nicht auch Moralität zuzubilligen, ist ein grobes Missverständnis. Ebenso liegt aber auch dem Ziel, Produktionsfaktoren effizient einzusetzen, ein moralisches Urteil zugrunde, wie Heath zeigt: „The Pareto principle states that the transition from one social state to another constitutes an improvement if it does not make anyone worse off and makes at least one person better off. ... violations of the Pareto principle create outcomes in which at least one person is made worse off, without anyone else receiving any sort of benefit. We might refer to this as “gratuitous suffering”. ... From this perspective, inefficiency seems much worse than “mere inequality”. With redistributive transfers, even regressive ones, the loss to one individual is at least offset by the gain to some other. It is a win-lose transformation. Inefficient outcomes, on the other hand, are lose-lose. Thus inequality has a silver lining, inefficiency has none (Heath, 2011, S. 24, mit Verweis auf die Originalquelle dieser Argumentation, Davis, 1998, S. 65).

2.2 Effizienz- und Umverteilungsziel

Von ganz anderer Art ist folgende Aussage von Gutheil-Knopp-Kirchwald: “Contrary to Heath, who draws the conclusion that efficiency is the superior justification for state intervention, we think that it is not sufficient to focus on efficiency only. A redistributive housing policy is necessary (also) ...” Mit dieser Kritik zeigt Gutheil Knopp-Kirchwald eine wesentliche Schwachstelle in den ansonsten luziden Ausführungen von Heath auf. Er reiht das längstlebige und vor allem mit Abstand teuerste Konsumgut, nämlich Wohnungen, in eine Liste gemeinsam mit Kühlschränken, Fahrrädern, TV-Geräten, Mobiltelefonen etc. ein, „all of which are delivered quite efficiently by the market“ (Heath, 2011, S. 39). Heath übersieht hier das große Potential an Wohlfahrtssteigerung, das in staatlicher Wohnbauförderung und Wohnbaugenossenschaften steckt.

Überdies zeigt Gutheil-Knopp-Kirchwald die Notwendigkeit, neben der interpersonellen Umverteilung der Fähigkeit zur Bezahlung von Wohnungen (durch Förderungen) auch Wohnstandorte umzuverteilen (soziale Durchmischung von Wohngebieten) im Vergleich zu jener Standortverteilung, die das Wirken der Marktkräfte allein bewirken würde. Als Grund gibt sie an: „... to prevent cumulative negative discrimination of residents of deprived areas“. Ein weiterer Grund besteht darin, dass bei Verzicht auf derartige räumliche Umverteilungen negative Rückwirkungen miserabler Wohnverhältnisse in randständigen Wohngebieten auf die übrigen Stadtbewohner eintreten würden. Allerdings ist zu beachten, dass die integrative Wirksamkeit der räumlichen Mischung von Stadtbewohnern mit sehr unterschiedlichem sozialem Status abnimmt, wenn die Anzahl von unterprivilegierten Wohnungsuchenden relativ zur Anzahl der Bessergestellten ein bestimmtes Ausmaß überschreitet. Bessergestellte können als Reaktion darauf unter Umständen wegziehen, wodurch die erhoffte Integration nicht zustande kommt.

2.3 Welche Sektoren sollen wie zusammenspielen?

Eine der zentralen Schlussfolgerungen von Gutheil-Knopp-Kirchwald ist: „We also believe it is essential to consider all three sectors of the economy in housing policy: the state, the civil society (like limited-profit housing associations) and also the market in policy approaches“. Dieser methodischen Perspektive für Untersuchungen zu einer Reform der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist grundsätzlich zuzustimmen. Allerdings fehlt in dieser Aufzählung der wichtigste Sektor, der freilich aus dem Grund der Selbstverständlichkeit nicht erwähnt wird, nämlich der Sektor der privaten Haushalte. Ernster gemeint ist der Einwand, dass die Bezeichnung der Sektoren abweicht von jener des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG 2010 (EUROSTAT 2014) und dadurch Aktivitätszuordnungen bei Reformvorschlägen erschwert werden. Daher werden nachfolgend einige Begriffe klargestellt.

2.4 Marktsektor im Rahmen des ESVG 2010

Im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) bilden die gebietsansässigen institutionellen Einheiten (Einzelakteure) die unterste Ebene eines jeden Institutionellen Sektors. Die diesbezüglich und überhaupt wichtigste Aussage lautet: „Die wichtigsten Sektoren sind private Haushalte, Staat, Kapitalgesellschaften (finanzielle und nichtfinanzielle), private Organisationen ohne Erwerbszweck und übrige Welt“ (EUROSTAT, 2014, S. 9).

Kriterien	Staatlich kontrolliert (öffentlicher Sektor)	Privat kontrolliert (privater Sektor)
Nichtmarktproduktion	Staat	Private Organisationen ohne Erwerbszweck
Marktproduktion	Öffentliche Kapitalgesellschaften Kapitalgesellschaften	Private Kapitalgesellschaften

Tabelle 1: Gliederung der Institutionellen Einheiten der Volkswirtschaft nach Art der Verfügungsgewalt über sie und ihrer Charakteristik als Produzent

Quelle: EUROSTAT (2014), S. 9 („Kontrolle wird definiert als die Fähigkeit, die allgemeine Politik oder das allgemeine Programm einer institutionellen Einheit zu bestimmen.“)

Obwohl private Haushalte neben ihrer Rolle als Konsumenten auch als Produzenten betrachtet werden (Tabelle 2), fehlen sie in Tabelle 1. Dadurch werden die drei Sektoren Staat, Kapitalgesellschaften und private Institutionen ohne Erwerbszweck in ihrer Gemeinsamkeit, als Produzenten den privaten Haushalten mit deren Haupttätigkeit des Konsums gegenüberzustehen, dargestellt.

Neben der dualen Art der Verfügungsgewalt und der dualen Charakteristik der Produzenten wird sodann auch die dreifach unterschiedene Art der Haupttätigkeit der institutionellen Einheiten herangezogen, um diese zu Institutionellen Sektoren zusammenzufassen, nämlich (1) zu produzieren, (2) umzuverteilen und (3) zu konsumieren. Dabei wird bei der Klassifizierung der Akteure, die produzieren, auch die Art der von ihnen jeweils hergestellten Güter herangezogen: (1) private, (2) kollektive oder individualisierbare, (3) für die Verwendung durch Dritte oder für Eigenverwendung durch die Produzenten bestimmte. Zentral ist dabei die Bestimmung der marktbestimmten Tätigkeit:

„Eine Tätigkeit gilt als marktbestimmte Tätigkeit, wenn die entsprechenden Waren und Dienstleistungen unter den folgenden Bedingungen gehandelt werden, d. h. sofern

- » die Verkäufer tätig werden, um langfristig die größtmöglichen Gewinne zu erzielen, und Waren und Dienstleistungen frei auf dem Markt an jede Person verkaufen, die bereit ist, den verlangten Preis zu bezahlen;

- » die Käufer tätig werden, um gemessen an ihren beschränkten Mitteln den größtmöglichen Nutzen zu erzielen, indem sie ihren Kauf danach richten, welche Güter ihren Bedarf zum verlangten Preis am besten decken;
- » funktionierende Märkte existieren, zu denen Verkäufer und Käufer Zugang haben und über die sie informiert sind. Ein funktionierender Markt kann auch dann vorliegen, wenn diese Bedingungen nicht vollständig erfüllt werden“ (EUROSTAT, 2014, S. 9).

Dies ergibt folgende Zusammenfassung aller gebietsansässigen institutionellen Einheiten zu „Institutionellen Sektoren“:

Produzententyp	Haupttätigkeit	Sektor (Bezeichnung und Code)
Marktproduzent	Marktbestimmte Produktion von Waren und nichtfinanziellen Dienstleistungen	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften (S.11)
Marktproduzent	Bereitstellung von Bank- und Versicherungsdienstleistungen und damit verbundenen Nebenleistungen	Finanzielle Kapitalgesellschaften (S.12)
Öffentlicher Nichtmarktproduzent	Produktion und Bereitstellung nichtmarktbestimmter Güter (kollektive oder individualisierbare) sowie Umverteilung von Einkommen und Vermögen	Staat (S.13)
Marktproduzent oder privater Nichtmarktproduzent für die Eigenverwendung	Konsum Produktion marktbestimmter Güter sowie von Gütern für die Eigenverwendung	Private Haushalte (S.14) als Konsumenten/Unternehmer
Privater Nichtmarktproduzent	Produktion und Bereitstellung nichtmarktbestimmter individualisierbarer Güter	Private Organisationen ohne Erwerbszweck (S.15)

Tabelle 2: Gliederung der institutionellen Einheiten nach ihrer Charakteristik als Produzenten und der Art ihrer Haupttätigkeit

Quelle: EUROSTAT, 2014, S. 40.

Exkurs: Erstaunlicherweise wird als Haupttätigkeit der Privaten Institutionen ohne Erwerbszweck ausschließlich die Produktion und Bereitstellung nichtmarktbestimmter individualisierbarer Güter genannt, obwohl Einheiten dieses Sektors zweifellos auch notwendigerweise kollektiv konsumierte Güter bereitstellen, seien es reine öffentliche Güter, Allmendegüter oder Mautgüter (mehr dazu bei Withalm, 2017, in diesem Band).

Den abschließenden Überblick über (1) alle fünf „Institutionellen Sektoren“ und deren Teilspektoren, über die zwei „Sektoren gemäß Verfügungsgewalt“ sowie über die außerhalb des Landesgebiets liegende „Übrige Welt“ gibt Tabelle 3.

Institutionelle Sektoren gemäß ESVG 2010		Sektoren gemäß Verfügungsgewalt		
		Öffentlicher Sektor	Privater Sektor	
Code	Bezeichnung	Teilssektor (als Code gekennzeichnet)		
S.1	Volkswirtschaft	staatlich kontrolliert	Inländisch privat kontrolliert	Ausländisch kontrolliert
S.1.11	Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	S.11001	S.11002	S.11003
S.1.12	Finanzielle Kapitalgesellschaften			
S.1.121	Zentralbank (öffentlich)	S.121		
S.1.122	Kreditinstitute (ohne die Zentralbank)	S.12201	S.12202	S.12203
S.1.123	Geldmarktfonds	S.12301	S.12302	S.12303
S.1.124	Investmentfonds (ohne Geldmarktfonds)	S.12401	S.12402	S.12403
S.1.125	Sonstige Finanzinstitute (ohne Versicherungsgesellschaften/ Altersvorsorgeeinrichtungen)	S.12501	S.12502	S.12503
S.1.126	Kredit- und Versicherungshilfstätigkeiten	S.12601	S.12602	S.12603
S.1.127	Firmeneigene Finanzierungseinrichtungen und Kapitalgeber	S.12701	S.12702	S.12703
S.1.128	Versicherungsgesellschaften	S.12801	S.12802	S.12803
S.1.129	Altersvorsorgeeinrichtungen	S.12901	S.12902	S.12903
S.1.13	Staat			
S.1.1311	Bund (Zentralstaat) (ohne Sozialversicherung)	S.1311		
S.1.1312	Länder (ohne Sozialversicherung)	S.1312		
S.1.1313	Gemeinden (ohne Sozialversicherung)	S.1313		
S.1.1314	Sozialversicherung	S.1314		
S.1.14	Private Haushalte			
S.1.141	Selbständigenhaushalte mit Arbeitnehmern		S.141	
S.1.142	Selbständigenhaushalte ohne Arbeitnehmer		S.142	
S.1.143	Arbeitnehmerhaushalte		S.143	
S.1.144	Nichterwerbstätigenhaushalte		S.144	
S.1.15	Private Organisationen ohne Erwerbszweck		S.15002	S.15003
S.2	Übrige Welt			
S.2.1	Mitgliedstaaten und Organe und Einrichtungen der Europäischen Union			S.2.1
S.2.2	Drittländer und in der EU gebietsfremde internationale Organisationen			S.2.2

Tabelle 3: Klassifikation der Institutionellen Sektoren der Volkswirtschaft eines Landes und deren Zerlegung in Teilssektoren sowie Sektoren eines Landes gemäß Verfügungsgewalt
 Quelle: STATISTIK AUSTRIA, 2017; EUROSTAT, 2014; eigene Darstellung (IFIP, TU Wien, J. Bröthaler, 2018); ergänzt von W. S.

Tabellen 3 zufolge besteht der von Gutheil-Knopp-Kirchwald als „Marktsektor“ bezeichnete Sektor also aus folgenden Institutionellen (Teil-)Sektoren: (1) Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften und Finanzielle Kapitalgesellschaften, gleichgültig, ob sie staatlich, inländisch privat oder ausländisch kontrolliert sind, (2) Private Haushalte als Unternehmer (deren organisatorische Basis ist keine Kapitalgesellschaft, sondern ein privater Haushalt in seiner Rolle als Produzent von Marktgütern).

2.5 Zum Begriff Zivilgesellschaft: zu unscharf für diese Art von Analysen

„Allgemein wird unter dem Begriff meist der Teil der Gesellschaft verstanden, der nicht durch den Staat und seine Organe (Behörden, Verwaltungen) gesteuert und organisiert wird. Nicht selten wird „Zivilgesellschaft“ auch bedeutungsgleich mit Gesellschaft verwendet“ (<https://de.wikipedia.org/wiki/Zivilgesellschaft>, Kapitel Bedeutung). Weder die erste noch die zweite Deutung legt einen analytisch brauchbaren Begriff fest. Denn viele sich der Zivilgesellschaft Zugehörige werden sich dagegen sträuben, sich mit allen Kapitalgesellschaften in einem Boot zu sehen (entspräche der ersten Deutung) oder gar mit allen Militärs eines Landes (entspräche der zweiten Deutung).

Die normative Dimension dieses Begriffs verweist auf ein demokratisches Gemeinwesen und auf eine gerechte Gesellschaft. Zivilgesellschaft ist Ausdruck einer politischen Kultur, die durch Pluralismus, Toleranz, Kompromissbereitschaft und vor allem Gewaltfreiheit gekennzeichnet ist. „Bürgergesellschaft (als Synonym für Zivilgesellschaft; Anmerkung von W. S.) betreibt eine gesellschaftliche Lebensform, in der sowohl den bürgerschaftlich Engagierten als auch ihren vielfältigen Formen und Vereinigungen mehr Raum für Selbstbestimmung und Selbstorganisation überlassen wird.“ (Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, 2002, S. 59; Kursivsetzung durch W. S.). Demzufolge sind Akteure der Zivilgesellschaft sowohl die Angehörige privater Haushalte, die der genannten normativen Perspektive folgen, als auch die privaten Institutionen ohne Erwerbszweck mit gleichartiger Orientierung.

Aus Sicht der Forschungsperspektive „Redefining Res Publica“, die in der planerischen Darstellung von Handlungsoptionen oder -empfehlungen münden soll, ist eine zweifelsfreie Identifikation der jeweils angesprochenen Akteure unerlässlich. Das vermag aber das Konzept einer Zivilgesellschaft gemäß dem Zitat aus der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages nicht: Ob damit neben gemeinnützigen Einrichtungen bzw. PloE nur die bürgerschaftlich Engagierten oder alle privaten Haushalte angesprochen werden oder auch Kapitalgesellschaften, die durch freiwillige Spenden gemeinnützig auftreten, bleibt offen. Auch im ESVG 2010 gibt es keinen Sektor, der Private Haushalte und PloE gemeinsam umfasst, weil sie sich nach der Haupttätigkeit unterscheiden. Angehörige privater Haushalte interagieren auch und zumeist vorwiegend mit staatlichen Institutionen und Unternehmen, ohne dass dies rechtfertigt, sie jeweils zu aggregieren. Private Haushalte beinhalten nicht nur das gesamte Arbeitskräftepotenzial und den Großteil des Steuerzahlungspotenzials einer Gesellschaft, sondern stellen auch die primären Akteure der politischen Willensbildung (in Demokratien), ganz abgesehen von der emotionalen, kulturellen und sozialen Bedeutung für Familien und Individuen.

Auch rein quantitative Gründe sprechen für eine zweifelsfreie eigenständige Positionierung der privaten Haushalte: Wenn die PloE eine Beschäftigungsbranche wären, dann wären sie in Österreich nur die fünftgrößte Beschäftigungsbranche, wenn auch mit einem hohen Anteil an Frauen- und Teilzeitarbeit. Ihr Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt beträgt gerade einmal 2,3 %, wobei allerdings die empirische Erfassung lückenhaft ist (unter anderem wird Freiwilligenarbeit bei Nichtmarktproduzenten und freiwillig abgegebene Leistungen von Marktproduzenten nicht statistisch erfasst (Pennerstorfer, 2016, S. 13).

Übrigens werden die Genossenschaften des sozialen Wohnbaus von der Statistik Austria nicht zu den PloE, sondern zu den Kapitalgesellschaften gezählt - trotz Freiwilligkeit der Mitgliedschaft bei ihnen, Beschränkungen

der Gewinnerzielung und -verwendung sowie der sozialen Orientierung bei der Vergabe von Wohnungen. Als Hauptgrund dafür gilt, dass ein Großteil der Begünstigungen der Mitglieder als aus dem (potenziellen) Betriebsüberschuss finanziert angesehen wird (Pennerstorfer, 2018).

Es ist nicht ratsam, die privaten Haushalte im Rahmen eines Forschungskonzepts zur Reorganisation öffentlicher Aufgaben auf der Basis eines vieldeutigen Konzepts der Zivilgesellschaft quasi als Saatbeet der bürgerschaftlich Engagierten und ihrer vielfältigen Formen und Vereinigungen zu deuten. Vielmehr verlangt die Relevanz der verschiedenen Rollen der privaten Haushalte, dass diese als klar definierte, eigenständige und sogar zentrale Akteursgruppe der Gesellschaft analytisch positioniert werden.

2.6 Nochmals Zivilgesellschaft: Nicht der einzige Bereich zwischen Staat und Unternehmen

Egon Matzner, einer der großen Theoretiker des „dritten“ Sektors, unterschied fünf Arten des Handelns von Individuen, als er das Tun der Akteure dieses Sektors auflistete: (1) Die Tätigkeit von Non-Profit-Organisationen, (2) freiwillige Gruppenarbeit (selbstorganisierter Art) von Privaten, (3) Eigenarbeit in privaten Haushalten, (4) alle illegalen Tätigkeiten, die mit Produktion und Transaktion von Gütern und Leistungen zu tun haben (von wem auch immer und in welchem Sektor auch immer sie durchgeführt werden; dazu zählen also Rauschgift-, Menschen- und Organhandel ebenso wie Bilanzfälschung, Steuerhinterziehung, illegale Umsätze von registrierten Unternehmen, Schwarzarbeit (demnach also auch, von Matzner an zentraler Stelle nicht erwähnt, Korruption; Anmerkung W. S.) und (5) Durchsetzung von Interessen im Rahmen von Bürgerinitiativen (Matzner, 1983, S. 165).

Matzner nannte den dritten Sektor in seinem Hauptwerk „Der Wohlfahrtsstaat von morgen“ den „autonomen Sektor“ (1982, Kap 2.5). Das Streben von Akteuren nach Unabhängigkeit vom Staat und, die privaten Institutionen mit Gemeinsinn betreffend, auch von Kapitalgesellschaften, bringt dieser Begriff gut zum Ausdruck. Kriminelle oder militärisch Bewaffnete außerhalb regulärer Streitkräfte würden dadurch aber fehlbezeichnet. Der Unterschiedlichkeit der Haupttätigkeit wegen ist es notwendig, auf einen umfassenden Sektorbegriff zu verzichten. Neu eingeführt werden könnte ein fünftes Sektorkonzept, und zwar für „Illegale oder/und das Gewaltmonopol des Staates militärisch bekämpfende Organisationen“ (GRM), mit den Teilsektoren „Illegaler Organisationen (IllegO)“ und „Paramilitärische und revolutionäre Organisationen (PMRO)“. Die Übernahme in das ESVG, oder in dessen weltweit angewandtes Analogon, das System of National Accounts der UNO (SNA 2008), würde sich wegen Barrieren gegen ihre statistische Erhebung äußerst schwierig gestalten. Dennoch finden sich in Konzepten Volkswirtschaft-

licher Gesamtrechnungen Ansätze dafür, insbesondere im System of National Accounts (SNA 2008): „... the fact that an activity may be illegal is not a reason to exclude it from the production boundary. In some countries, the difficulties of capturing illegal activities may mean that they are either not well covered or deliberately ignored on pragmatic grounds“ (par. 25.25). Dort findet sich auch die interessante Unterscheidung zwischen dem „beobachtet“ und dem „informellen Sektor“ und deren Verhältnis zueinander (par. 25.7). Im ESGV werden Transaktionen des illegalen Sektors folgendermaßen definiert: „Illegale wirtschaftliche Vorgänge gelten als Transaktionen, wenn alle beteiligten Einheiten einvernehmlich an ihnen teilnehmen. Beim illegalen Kauf, Verkauf oder Tausch von Drogen oder Diebesgut handelt es sich daher um Transaktionen, bei Diebstahl dagegen nicht“ (EUROSTAT, 2014, S. 17).

Davon zu unterscheiden ist jedoch die Frage, welche Bedeutung illegalen Organisationen und paramilitärische und revolutionäre Organisationen bei Verfolgung der Forschungsperspektive „Redefining Res Publica“ zukommt (wiewohl dies die Aufgabenstellung für diesen Kommentar überschreitet). Mafiaorganisationen, die die Loyalität ihrer Mitglieder neben Erpressung und blanker Gewalt auch durch Versorgungsleistungen bis hin zu Arbeitsplatzgarantien und Begräbniskostenersatz für ihre Mitglieder und Hinterbliebenenrenten zu sichern trachten, sind nicht nur ein zulässiges, sondern sogar notwendiges Erkenntnisobjekt. Erst recht sind rechts- oder linksradikale politische Organisationen bis hin zu paramilitärischen Gruppen, die nach einem Umsturz des Staates trachten hier relevant, insbesondere dann, wenn sie nach jahrzehntelangem Banden- oder Bürgerkrieg bereit sind, sich unter bestimmten Bedingungen einem staatlichen Gewaltmonopol unterzuordnen. Die Relevanz dieser Erweiterung des Sichtfeldes verdeutlichen Länder wie Peru, Mexiko u.v.a., deren Hauptproblem die Integration von Paramilitärs und revolutionären Gruppen (bzw. Truppen) in die Gesellschaft ist. Derartige Organisationen bei einer Neukonzipierung von Staatsaufgaben einzubeziehen, ist notwendige Voraussetzung für dauerhaften Frieden, Wohlstand und rechtsstaatliche Verhältnisse. Klarerweise geht es dabei nicht um Optionen zur Übertragung von Teilen öffentlicher Aufgaben an private Institutionen ohne Erwerbszweck, sondern, quasi umgekehrt, um die Einbeziehung randständiger Gruppen in die institutionellen Sektoren einer Gesellschaft.

3 Zum Beitrag über die Finanzierung von Schutzgebieten

Methodisch innovativ am Beitrag von Grazia Withalm ist, dass sie die Leistungen, die Schutzgebiete zu erbringen vermögen, dahingehend untersucht und klassifiziert, welchen der vier Arten von Gütern sie im Einzelnen zugehören: öffentlichen Gütern (z. B. Schutz vor Überschwem-

mungen), privaten Gütern (z. B. Fischfang), Clubgütern (z. B. touristisch genutzte Attraktivitäten) oder Allmendegütern (z. B. gern gesuchte und daher in ihrem Bestand gefährdete Medizinalkräuter). Sodann ermittelt sie den empirischen Anteil der vier Güterarten am gesamten „Output“ eines Schutzgebietes und definiert den jeweiligen Anteil als Determinante der relativen Finanzierungsverantwortung. Wegen methodischer Messprobleme hinsichtlich dessen was Output ist, und teilweisem Mangel an validen Daten muss sie sich teilweise mit Schätzungen zufrieden geben. Dennoch kann sie zeigen, dass in den vier untersuchten Schutzgebieten jeweils der Anteil öffentlicher Güter (reine öffentliche Güter und Allmendegüter) am gesamten Output weitaus größer ist als der Anteil der privaten und Clubgüter, und überdies bedeutend höher als der Finanzierungsbeitrag der verfassungsrechtlich verantwortlichen öffentlichen Körperschaften (Bundesländer). In der auseinanderklaffenden Lücke zwischen Finanzierungsverantwortung und tatsächlichem Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Körperschaften identifiziert sie überzeugend einen Indikator dafür, wie stark die Nachhaltigkeit der Schutzgebiete gefährdet ist.

Dennoch sind einige Richtigstellungen angebracht, als erstes hinsichtlich dessen, wie öffentliche Güter definiert werden. Im letzten Satz des ersten Absatzes von Kapitel 2 schreibt Withalm: „... ecosystem services are often defined from an economic point of view as public goods, differing from other goods because of their non-excludability and non-rivalry in consumption (cf. Constanza 2008)“.

Dieser Satz sollte korrekt lauten: „... ecosystem services are often defined from an economic point of view as public goods, differing from other goods because of (1) non-excludability of persons going to consume it without paying a fee in exchange for consuming it and (2) one person’s consumption of these goods does not interfere with any other person’s consumption of the same good (non-rivalry between individuals in consuming it).“

Im zweiten Absatz des Kapitels 2 schreibt sie: „Ecosystem services can ... be classified according to their (non-)excludability) and (non-)rivalry in consumption. ... Consequently, all ecosystem services can be classified as either private, club, common or public good. Based on these assumptions, it will be assumed that public funding can be justified, if the ecosystem services produced are not excludable from consumption. In this case, according to the public goods model, the market fails to provide ecosystem services in an efficient way.“

Der erste Satz sollte korrekt lauten: “Ecosystem services can ... be classified according to the degree of (non-)excludability of individuals going to consume it without paying a fee in exchange for consuming it and to the degree of rivalry between individuals going to consume it.“ Der dritte Satz sollte korrekt lauten: “Based on these assumptions, it will be assumed that public funding can be justi-

fied, if individuals going to consume the ecosystem services produced are not excludable from consumption if they are not paying a fee in exchange for consuming them”.

Am Beginn des drittletzten Absatzes des Kapitel 1 findet sich eine verfassungsrechtlich relevante Ungenauigkeit: “In Austria, responsibility for nature conservation lies with the nine states, according to the distribution of powers in the federal constitution.” Korrekt wäre der Satz: “In Austria, responsibility for nature conservation lies with the nine federal states, according to the distribution of responsibilities between the central State, the federal States and the local communities in the federal constitution.” Der Begriff „Machtverteilung“ im Staat bezieht sich auf jene zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften, nicht zwischen Aufgabenbereichen.

Im zweiten Absatz des dritten Kapitels listet Withalm die fünf Funktionen von Schutzgebieten in Anlehnung an Weixlbaumer folgendermaßen auf: “(1) regulating functions (e. g. climate and soil regulation, flood and disease control), (2) provisioning functions (e. g. provision of food and raw materials or ingredients for medical purposes, (3) habitat and support functions (e. g. assurance of livelihood for indigenous species, maintenance of generic diversity, (4) cultural and scientific functions (e. g. protection of natural and cultural heritage, recreation, mental and physical health, environmental education, research), (5) regional development functions (e. g. basis for sustainable development, reduction of economic, tourism...) (Weixlbaumer 2010: 19, TEEB 2016)”. Der Systematik wegen wäre es angebracht, künftig die zwei natürlichen Funktionen als die beiden ersten Funktionen aufzulisten und dann geschlossen die drei menschenbezogenen Funktionen hintereinander folgen zu lassen. Dies ergäbe folgende Reihung, die einen systematischeren Eindruck vermittelt: (1) regulating functions, (2) habitat and support functions, (3) provisioning functions, (4) cultural and scientific functions, (5) regional development functions.

Die hier aufgezeigten Ungenauigkeiten schränken aber die Gesamtergebnisse der Untersuchung nicht ein. Wie diffizile methodische Probleme gelöst oder „umschifft“ wurden, kann aufgrund der Gerafftheit der Darstellung nicht beurteilt werden.

Eine Empfehlung Withalms ist, dass angesichts der unzureichenden öffentlichen Finanzierungsbeiträge finanzielle Mittel aus der Zivilgesellschaft verstärkt als Finanzierungsquelle nutzbar gemacht werden könnten (sollten). Allerdings findet sich keine verantwortungsbezogene Begründung dieses Vorschlags, die dem dargestellten güteranalytischen Konzept entspricht. Ob und wodurch dennoch freiwilliges Engagement von Akteuren des dritten Sektors zustandegebracht werden könnte, verdient mehr Aufmerksamkeit als bisher. Interessant wären auch Ansätze zur Erklärung des Politikversagens in der Form nicht ausreichender Finanzierungsbeiträge der Bundesländer, um die Schutzgebiete zu bewahren.

4 Zusammenfassung

Den Staat institutionell und instrumentell differenziert zu betrachten, ist Voraussetzung dafür, (a) zu verstehen, was seine Entscheidungsträger wie und mit welchen Zielen im Status quo tun, (b) in der Vergangenheit getan haben, (c) worin aktuell deren Handlungsmöglichkeiten und -risiken sowie Wirkungspotenziale bestehen und (d) zu konzipieren, welche Handlungsmöglichkeiten in welcher instrumentellen Ausprägung und in welcher Relation zu Handlungsmöglichkeiten von Unternehmen, privaten Institutionen ohne Erwerbzweck sowie Angehörigen von privaten Haushalten er in Zukunft ergreifen könnte bzw. sollte. Nur auf dieser Grundlage kann es gelingen, die staatlichen Aktivitäten in einem bestimmten Politikbereich erfolgreich neu zu konzipieren („to redefine Res Publica“)

In seinem Beitrag über Naturkatastrophen hat sich Ian Koetsier eine differenzierte Analyse staatlicher Aktivitäten erspart, indem er sich nur mit staatlichen Ausgaben und Schulden als deren Folgen beschäftigt. Im Rahmen dieser Beschränkung bzw. Fokussierung führt er aber eine interessante statistische Analyse umfangreicher empirischer Daten durch. Dabei zeigt er, welche starke Wirkung große Naturkatastrophen auf die Höhe des Schuldenstandes der betroffenen Staaten ausüben, und dies über einen langen Zeitraum jahresweise differenziert.

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald und Grazia Withalm demonstrieren, wenn auch als Folge der gebotenen Kürze stark gerafft gegenüber den Langfassungen (in Unger et al, 2017), auf überzeugende Art die Meriten eines sektor-, ziel-, güter- und instrumentenanalytisch differenzierten Forschungsansatzes. Die begrifflichen und argumentativen Unschärfen in deren Beiträgen sind nur geringfügig im Vergleich zu deren analytischer und planerischer Substanz. Sie beschäftigen sich nicht dominant mit der Frage im Haupttitel des Buches, „Public or Private Goods?“, sondern mit der im Untertitel festgeschriebenen und relevanteren Forschungsaufgabe: „Redefining Res Publica“. Sie verfolgen damit eine Perspektive, die z. B. Paul de Grauwe für sein Buch „The Limits of the Market: The Pendulum between Government and Market“ (Oxford University Press, 2017) als Richtschnur gewählt hat: „The old discussion of ‚Market or State‘ is obsolete. There will always have to be a mix of market and state. The only relevant question is what that mix should look like.“ Überdies haben die beiden Autorinnen diese Perspektive auf fruchtbare Weise erweitert, indem sie den dritten Sektor mit einbezogen und dadurch große wohlfahrtssteigernde Handlungspotenziale dieser Akteure neben Staat und Kapitalgesellschaften erschlossen haben.

Quellen

- Basler Erdbeben 1356. https://de.wikipedia.org/wiki/Basler_Erdbeben_1356
- Davis, E. (1998) Public Spending: London, Penguin, 1998.
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, 2002; zit. n. <https://de.wikipedia.org/wiki/Zivilgesellschaft>.
Druckfassung: Bürgergesellschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Enquete-Kommission “Zukunft des Bürgergesellschaftlichen Engagements” des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (2002): Schriftenreihe, Band 1, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- EUROSTAT (2014) Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010).
- de Grauwe, P. (2017) The Limits of the Market: The Pendulum between Government and Market: Oxford University Press.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2017) Social housing policies: A Res Publica? In diesem Band.
- Heath, J. (2011) Three Normative Models of the Welfare State. Public Reason 3 (2): 13-43.
- Koetsier, I. (2017) Natural disasters and implicit government debt. In diesem Band.
- Matzner, E. (1982) Der Wohlfahrtsstaat von morgen: Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Neue Zürcher Zeitung (Internationale Ausgabe), 7.10.2017, S. 7 („Die Mexikaner packen lieber selber an. Private Hilfeleistungen für Erdbebenopfer stellen die Anstrengungen der Regierung in den Schatten“).
- Neue Zürcher Zeitung, 7.11.2006 („Erdbebenversicherung nicht zwingend nötig“).
- Neue Zürcher Zeitung, 27.05.2017 („Hoffnung auf mehr Solidarität bei Erdbeben“).
- Pennersdorfer, A. (2016) Die volkswirtschaftliche Bedeutung gemeinnütziger Organisationen in Österreich. Der öffentliche Sektor- The Public Sector 42 (2): 5-13.
- Pennerstorfer, A. (2018) Mündliche Mitteilung.
- Statistik Austria (2017), Öffentlicher Sektor, Klassifikation- Institutionelle Sektoren gemäß ESVG 2010 (Stand März 2017), www.statistik.at (Öffentliche Finanzen – Öffentlicher Sektor; Dez. 2017), Wien. System of National Accounts 2008 (2009) UNO, New York. <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>
- TEEB: „The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) (2016). Ecosystem services. <http://www.teebweb.org/>“The Global Innovation Index 2010 2011.
- <https://www.slideshare.net/teknoport/the-global-innovation-index-2010-2011-rankings> (die übrigen Berichte über die Jahre 2002-2017 analog).
- Unger, B., Groot, L., van der Linde, D. (2017) Introduction. In: B. Unger, van der Linde, D., Getzner, M. (Eds.) (2017), pp. 1-17.
- Unger, B., van der Linde, D., Getzner, M. (Eds.) (2017) Public or private goods? Redefining Res Publica (2017): Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Weixlbaumer, N., Großschutzgebiete in Europa – Ansprüche, Entwicklungen und Erfolgsfaktoren. In: Verband der Naturparke Österreichs (Hg.), Neue Modell des Natur- und Kulturlandschaftsschutzes in den Österreichischen Naturparks, Graz, Austria: Verband der Naturparke Österreichs, pp. 14-23.
- Withalm, G. (2017), Funding of protected areas: A pure public task? Case studies from Austria. In diesem Band.