

Explikative und normative Theorie der meritorischen Güter — eine Problemanalyse -- *

Von Friedrich Buttler, Göttingen

I.

Abraham Lincoln hat zur Begründung der Staatstätigkeit in einer demokratischen Gesellschaft festgestellt, was noch heute für die auf der neueren Wohlfahrtstheorie sich gründende Theorie der öffentlichen Güter Gültigkeit beansprucht: „Die Regierung hat für die Bevölkerung das zu besorgen, wonach die Leute ein Bedürfnis haben, was sie aber selbst überhaupt nicht tun können, oder doch, auf sich selbst gestellt, nicht ebenso gut tun können¹.“ Die Bedürfnisse der Bürger sollen also nicht nur den Markt lenken, sondern auch da Orientierungsnorm sein, wo der Markt versagt und öffentliche Bereitstellung von Gütern erforderlich ist.

Das Postulat, das auch als eine frühere Formulierung des später — insbesondere seit der Enzyklika „Quadragesimo anno“ — als Subsidiaritätsprinzip bezeichneten Handlungsgrundsatzes angesehen werden kann, ist nicht ohne jeden Widerspruch geblieben. Der Widerspruch ist nicht nur von solchen Finanzwissenschaftlern vorgebracht worden, die finanzwirtschaftliches Handeln des Staates aus der Sozialphilosophie des „Organismus“² ableiten wollten, sondern auch von solchen, die eine individualistisch fundierte Wohlfahrtsethik vertreten, wonach als Orientierungsnorm für das staatliche Handeln der grundsätzliche Primat der individuellen Bedürfnisse als eine Grundlage freiheitlicher Wirtschaftsordnungen hervorgehoben wird. Auch nach letzteren gibt es Güter, die durchaus von Privaten bereitgestellt werden können und teilweise auch

* Erweiterte Fassung eines Vortrags vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen am 30. Juni 1972. Allen Teilnehmern an der anschließenden Diskussion möchte der Verf. an dieser Stelle danken.

¹ Vgl. Oswald v. Nell-Breuning: Art. Subsidiaritätsprinzip. In: Staatslexikon. Bd. 7. Freiburg 1962. Sp. 828. Hervorhebung vom Verf.

² Zum Begriff vgl. Jürgen v. Kempinski: Art. Sozialphilosophie. In: HdSW. Bd. 9. Göttingen 1956. Sp. 528 ff. — Zur entsprechenden finanztheoretischen Richtung vgl. z. B. Hans Ritschl: Gemeinwirtschaft und kapitalistische Marktwirtschaft. Tübingen 1931. S. 38 ff.

bereitgestellt werden, die aber als so bedeutend anzusehen sind, „... daß für ihre Befriedigung durch das öffentliche Budget über das hinaus Sorge getragen wird, was der Markt zur Verfügung stellt und was von privaten Käufern bezahlt wird“³.

Derartige Güter werden auch als meritorische bezeichnet. Man kann noch weitergehen und auch manchen Gütern, die bereits aus anderen Gründen als öffentliche Güter gelten, eine meritorische Komponente zuschreiben, nämlich dann, wenn davon auszugehen ist, daß ihre Nützlichkeit für die einzelnen Bürger von denselben systematisch unterschätzt wird. Aus solcher Unterschätzung röhrt z. B. für *Galbraith* und *Downs* der Umstand, daß in einer Demokratie der Staatshaushalt tendenziell „zu klein“ ist. Während für *Downs* die These lautet: „rational ignorance among the citizenry leads governments to omit certain specific types of expenditures from their budgets which would be there if citizens were not ignorant“⁴, führt *Galbraith* die Unterschätzung öffentlicher Güter („soziales Ungleichgewicht“) auf die Manipulation der Konsumenten durch einseitige Werbung zugunsten privater Güter in einer Überflußgesellschaft („Abhängigkeitseffekt“) zurück⁵. In beiden Fällen kann die Rechtfertigung einer von den bekundeten Präferenzen der Bürger abweichenden öffentlichen Güterbereitstellung darin gesehen werden, daß der Bürger — sei es in bezug auf private, sei es in bezug auf traditionell öffentliche Güter — teilweise nicht wisst, was „gut für ihn“ ist. Insoweit bekommt das betreffende Gut also eine meritorische Komponente.

Analog kann man die Einschränkung des Konsums sog. demeritorischer Güter zu begründen versuchen, Beispiele für meritorische Güter könnten Gesundheitsvorsorge, Eigenheime und Sozialwohnungen sein, für demeritorische Güter Drogen und Luxusgüter.

Wer soll aber befugt sein dürfen, den Bürgern vorzuschreiben, was sie konsumieren sollen und was nicht? Mit welcher Begründung sollte das möglich sein und welche Kriterien sollen den jeweiligen Umfang des Konsums festlegen helfen? Diese Fragen beleuchten das Dilemma, vor das sich die Befürworter der Befriedigung meritorischer Bedürfnisse gestellt sehen. Deshalb erscheint es Autoren wie *McLure* geboten, die Berücksichtigung meritorischer Bedürfnisse als unvereinbar mit den individualistischen Grundannahmen der Theorie der öffentlichen Güter

³ Richard Musgrave: Finanztheorie. Tübingen 1966. S. 15.

⁴ Anthony Downs: Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy. In: Edmund S. Phelps (Hrsg.): Private Wants and Public Needs. New York 1965. S. 79.

⁵ Vgl. Kenneth Galbraith: Gesellschaft im Überfluß. Neudruck München, Zürich 1972. S. 232 ff.

zurückzuweisen⁶. Sie können sich dabei auf Baumol beziehen, der in Parteinahme für das Prinzip der Konsumentensouveränität gefordert hat: „Ich verlange dringend, vor jenen geschützt zu werden, die überzeugt sind, besser als ich zu wissen, was wirklich gut für mich ist, und ich wünsche anderen den gleichen Schutz“ (Übersetzung vom Verf.)⁷.

Der Volkswirt, der seine Aufgabe in der Wirklichkeitserklärung sieht, wird allerdings nicht umhinkommen zu bestätigen, daß die Präferenzen der Bürger nicht einfach gegeben, sondern Ergebnis eines fortlaufenden gesellschaftlichen Wertbildungsprozesses sind. Das heißt auch, daß die individuellen Präferenzen wohl von kaum einer der faktisch an ihrer Herausbildung beteiligten gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen als sakrosankt angesehen werden. Auch die Feststellung, daß die Ökonomen aus analytischen Gründen vielfach von der Gegebenheit der individuellen Präferenzen ausgehen, besagt nicht, daß sie sie notwendigerweise als exogene Größen behandeln müssen. Betriebswirtschaftliche Absatzlehre und volkswirtschaftliche Theorie des Konsumentenverhaltens z. B. beschäftigen sich ausdrücklich mit Änderungen der individuellen Präferenzen⁸.

Die gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen beeinflussen auch das staatliche Handeln hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter in unterschiedlichster Weise. Wenn darin für pluralistische Gesellschaften eine Funktionsbedingung repräsentativer (indirekter) Demokratie gesehen werden muß, dann erscheint es auch wenig sinnvoll, in der ökonomischen Theorie der öffentlichen Ausgaben von der Vorstellung eines neutralen, im Hinblick auf die geäußerten individuellen Präferenzen der Bürger nur passiv reagierenden Staates auszugehen. Vielmehr erscheint die Staatsgewalt als legitimes Herrschaftsmittel zur Durchsetzung der Interessen von Gruppen, auch gegen den Willen anderer Gruppen. Die Ökonomen können nicht die Augen vor solchen Tatsachen verschließen, Aufgabe der *positiven* (*explikativen*) ökonomischen Theorie wäre deshalb, sie zu erklären. Weiter könnte eine Aufgabe *normativer* Theorie darin bestehen, Stellung zu nehmen bzw. Stellungnahmen ideologiekritisch zu hinterfragen: „Sobald ... die Präferenzen der Öffentlichkeit durch wirtschaftliche Mittel und die wirtschaftliche Umwelt beeinflußt

⁶ Charles E. McLure, Jr.: Merit Wants: a Normatively Empty Box. *Fin. Arch.*, N. F. Bd. 27 (1968), S. 474 ff.

⁷ William Baumol: Diskussionsbeitrag zu Scitovsky (vgl. Fußn. 9). *Am. Ec. Rev., Papers and Proceedings*, Bd. 52 (1962). S. 289.

⁸ Assar Lindbeck wird man immerhin darin zustimmen können, daß die Ökonomen der Entstehung und gesellschaftlichen Bedingtheit der individuellen Präferenzen nicht die entsprechende Beachtung haben zukommen lassen. Vgl. Assar Lindbeck: *The Political Economy of the New Left*. New York 1971. S. 12 f. — Zur Illustration der diesbezüglichen „radikalen Kritik“ vgl. Michael Zweig: *A New Left Critique of Economics*. In: David Mermelstein (Hrsg.): *Economics, Mainstream Readings and Radical Critiques*. New York 1970. S. 27.

werden, lassen sich Werturteile darüber, ob ein solcher Einfluß gut oder schlecht sei, beschränkt werden sollte oder reformbedürftig sei, nicht vermeiden. Wenn sich der Wirtschaftswissenschaftler nicht berufen fühlt, solche Urteile selbst abzugeben, so sollte er doch wenigstens ihre Berechtigung anerkennen und die analytischen Instrumente entwickeln, mit deren Hilfe andere diese Urteile fällen können⁹.

Damit ist dargelegt, warum es legitim und interessant ist, sich mit den Eigenschaften und der Bedeutung meritorischer Güter auseinanderzusetzen. Dabei ist *Scitovsky*, der oben zitiert wurde, darin zuzustimmen, daß die Beantwortung der aufgeworfenen und weiter zu präzisierenden Fragen nicht nur des Schweißes der Volkswirte wert ist. Die Aufgabe dieser Problemanalyse muß sich dagegen darauf beschränken, die Diskussionsbeiträge der Volkswirte zu diskutieren und in einem Ausblick weitere Fragen anzudeuten.

II.

Einige besondere Eigenschaften der meritorischen Güter werden sichtbar, wenn man sie mit *Musgrave*, der den Begriff geprägt hat, den idealtypischen Konstruktionen der rein privaten Güter einerseits, der spezifisch öffentlichen Güter andererseits gegenüberstellt. Spezifisch öffentliche Güter sind — wiederum nach *Musgrave* — solche, die von den Bürgern gewünscht werden, aber deshalb nicht durch den Markt bereitgestellt werden können, weil das Ausschlußprinzip nicht angewendet werden kann und/oder weil der Konsum des Gutes durch einen Bürger die irgendeinem anderen zur Verfügung stehende Konsummenge nicht verringert. Als klassisches Beispiel für ein spezifisch öffentliches Gut, bei dem alle Kriterien gleichzeitig erfüllt sind, galt der Leuchtturm: Von seiner Nutzung könne niemand ausgeschlossen werden, es besteht keine Rivalität zwischen verschiedenen Benutzern, und die Benutzer bedürfen subjektiv seiner Dienste. Ein solches Gut wird vom Markt nicht bereitgestellt, denn jeder nutzenmaximierende Konsument wird darauf warten, daß ein anderer den Leuchtturm baut, um dann kostenlos in den Genuß zu kommen, von dem ihn der andere nicht ausschließen kann. Maximieren alle ihren individuellen Nutzen, dann wird das Gut überhaupt nicht von Privaten bereitgestellt.

Man kann jetzt erstens ex negativo unter Anwendung des Ausschluß- und Rivalitätskriteriums auf die Charakteristika der privaten Güter schließen und zweitens mit *Musgrave* die meritorischen Güter diesen

⁹ Tibor *Scitovsky*: Zum Prinzip der Konsumentensouveränität. Zit. nach der dt. Fassung in: Erich und Monika *Streissler* (Hrsg.): *Konsum und Nachfrage*. Köln, Berlin 1966. S. 493.

polaren Kategorien zuordnen. Danach haben die meritorischen Güter mit den privaten Gütern gemeinsam, daß das Ausschluß- und Rivalitätsprinzip zumindest teilweise angewendet werden kann, mit den spezifisch öffentlichen, daß ihre Bereitstellung über den Markt allein nicht erfolgen kann. Letztgenannte Gemeinsamkeit ist eigentlich kein selbständiges Charakteristikum, sondern erst eine Konsequenz des folgenden, daß nämlich sich die meritorischen Güter von privaten wie spezifisch öffentlichen Gütern dadurch unterscheiden, daß die ausschließliche Maßgeblichkeit gegebener individueller Präferenzen für ihre Bereitstellung nicht akzeptiert wird. Hierin liegt ihr eigentliches Spezifikum¹⁰.

Daraus folgt, daß es im Hinblick auf die Identifikation eines meritorischen oder demeritorischen Gutes zunächst unerheblich ist, ob das Ausschluß- und/oder Rivalitätskriterium erfüllt ist. Dennoch hat in der Diskussion um die Eigenschaften der meritorischen Güter die Frage eine bedeutende Rolle gespielt, ob meritorische Güter häufig solche Güter sind, die auch aus anderen Gründen der Kategorie öffentlich bereitzustellender Güter zuzurechnen sind, oder aber eher solche, die, abgesehen von der meritorischen Eigenschaft, keine der sonstigen Charakteristika öffentlicher Güter haben. *Musgraves* Position ist in dieser Beziehung nicht eindeutig gewesen¹¹. *Head*¹² und *Pulsipher*¹³ neigen der ersten Alternative zu. Während *Head* auf den offensichtlichen Zusammenhang zwischen meritorischen und spezifisch öffentlichen bzw. gemischt spezifisch öffentlichen und privaten Gütern bei den von *Musgrave* genannten Beispielfällen abstellt, begründet *Pulsipher* sein Urteil aus den definitorischen Eigenschaften rein privater Güter. Hierbei spielt wiederum das Ausschlußkriterium eine Rolle. Dieses kann, worauf neben *Musgrave* auch *Andel*¹⁴ hingewiesen hat, mit dem Fehlen externer Effekte in Verbindung gebracht werden. Rein private Güter, für die also das Ausschlußprinzip uneingeschränkt gilt, sind danach auch dadurch gekennzeichnet, daß mit ihrer Produktion und ihrem Konsum keine externen Effekte auftreten. Das heißt also auch, daß der entsprechende Konsum eines Bürgers (abgesehen von der durch das Rivalitätskriterium bezeichneten „Marktausschließung“) keinen anderen Bürger tangiert. Somit

¹⁰ Dieser Auffassung John Heads (vgl. *Head: Merit Goods Revisited*. Fin. Arch., N. F. Bd. 28 [1969], S. 214 f.) stimmen auch *Pulsipher* und *Shoup* zu (vgl. Allan *Pulsipher: The Properties and Relevancy of Merit Goods*. Fin. Arch., N. F. Bd. 30 [1971], S. 269 ff. und Carl *Shoup: Public Finance*. Chicago 1969, S. 97).

¹¹ Vgl. *Musgrave: Finanztheorie*, S. 16 und 79. — Ders.: Provision for Social Goods. In: J. Margolis und H. Guittton (Hrsg.): *Public Economics*. London 1969, S. 143 f.

¹² Vgl. John Head: Über meritorische Güter. In: Horst Claus Recktenwald (Hrsg.): *Finanztheorie*. Köln, Berlin 1966. S. 52 f.

¹³ Vgl. *Pulsipher*: S. 273 ff.

¹⁴ Vgl. Norbert Andel: Zur Diskussion über Musgraves Begriff der „merit wants“. Fin. Arch., N. F. Bd. 28 (1969), S. 213.

bestehe keinerlei öffentliches Interesse an dem betreffenden Konsummarkt bzw. an der Gestaltung der Produktion des Gutes. Zwar ließen sich „psychische Externalitäten“ vorstellen, derart, daß auch bei rein privaten Gütern irgendwelche Bürger zu dem Schluß gelangten, der Konsum eines anderen Bürgers sei nicht gut für diesen. *Pulsipher* meint aber unter Berufung auf *Samuelson*, daß man allen Eingriffen bei nicht wenigstens gemischt spezifisch öffentlichen und privaten Gütern äußerst zurückhaltend gegenüberstehen sollte¹⁵.

Dies scheint eine für liberale Ökonomen plausible Ansicht zu sein. Konkrete Handlungsanweisungen lassen sich daraus jedoch aus verschiedenen Gründen nicht ohne weiteres ableiten.

a) *Musgrave* befindet sich offenbar in Übereinstimmung mit *Duesenberry*¹⁶, wenn er feststellt, „... that in fact most goods which give rise to benefits also involve externalities in varying degrees and hence combine both social and private good characteristics“¹⁷. Danach schließt das von *Pulsipher* genannte Kriterium vielleicht nur eine irrelevant kleine Anzahl von Gütern aus der Gesamtmenge aus, deren größter Teil also nach wie vor Gegenstand meritörischer Eingriffe sein kann. Die auf *Musgrave* zurückgehende Definition gemischt spezifisch öffentlicher und privater Güter ist dafür die Ursache. Sie gibt keine zuverlässige Auskunft darüber, wann eine Externalität anfängt, ein öffentliches Problem zu werden. Dazu dürfte von der rein individualistisch fundierten Theorie der öffentlichen Güter auch keine Antwort zu erwarten sein. Milton Friedmans Kritik der Theorie der öffentlichen Güter zielt genau auf diese Schwachstelle: Begründungen öffentlicher Intervention aufgrund der bloßen Existenz von „Nebenwirkungen“ würde er als Sophisterei¹⁸ bezeichnen.

b) In konsequenter Anwendung der Prinzipien der subjektivistischen Wertlehre muß man weiter folgern, daß Nicht-Unabhängigkeit von Nutzenfunktionen nicht eine bestimmten Gütern objektiv anhaftende Eigenschaft ist, sondern von subjektiven Empfindungen abhängt. Demnach wird es schwerfallen, überhaupt Güter zu finden, deren Konsum durch ein Individuum kein anderes tangiert. Es scheint z. B. selbstverständlich zu sein, daß eine neue Waschmaschine, die Frau Jones hat, nicht deshalb ein gemischt spezifisch öffentliches und privates Gut wird, weil Frau Müller nebenan nun weniger Freude an ihrer bisherigen Maschine hat. Zweifellos liegt aber ein Fall von Nicht-Unabhängigkeit der Nutzenfunktionen vor. Rein private Güter „als solche“ gibt es

¹⁵ Vgl. *Pulsipher*: S. 276.

¹⁶ Vgl. James *Duesenberry*: *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge (Mass.) 1949. S. 47 ff.

¹⁷ *Musgrave*: *Provision for Social Goods*, S. 135.

¹⁸ Vgl. Milton *Friedman*: *Kapitalismus und Freiheit*. Stuttgart 1971. S. 56.

danach vielleicht gar nicht. Daß es sie unter jeweils genau zu definierenden Umständen häufig geben dürfte, läßt sich jedenfalls nur mit einer nicht rein individualistischen, d. h. auf die sozialen Bedingungen des Konsumentenverhaltens abhebenden Theorie erklären.

c) Schließlich ist die Unabhängigkeit von Nutzenfunktionen untereinander in bezug auf ein bestimmtes Gut keine hinreichende Bedingung dafür, daß ein rein privates Gut in dem Sinne vorliegt, daß seine Bereitstellung nur die Individuen tangiert, die es konsumieren. Denn es kann sich z. B. so verhalten, daß externe Produktionseffekte auftreten, die auch die das Gut nicht konsumierenden Individuen beeinträchtigen. Das ist gewiß für die Ökonomen keine neue Erkenntnis, man denke nur an die sog. Umweltproblematik. Systematisch werden solche Fälle in der Theorie der externen Effekte behandelt bzw. zu behandeln versucht. Soweit der Verf. die Diskussion übersieht, ist aber bisher nicht gezeigt worden, daß gerade hier ein sehr wichtiger Ansatzpunkt für die Begründung ganz oder teilweise meritorischer Güter liegt. Danach wäre ein Gut deshalb als meritorisch zu bezeichnen oder würde sich durch eine meritorische Komponente auszeichnen, weil die Bürger zwar wissen, welchen Nutzen sie aus dem Gut ziehen, aber nicht, mit welchen Opportunitätskosten in bezug auf bisher noch freie Güter (z. B. Umweltqualität) seine Produktion erkauft ist. Sie können die letztgenannten Kosten deshalb nicht ins Kalkül einbeziehen, weil ihnen der Markt für Güter, die als „frei“ gelten, keinen Preis signalisiert.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, daß die Diskussion um den eher öffentlichen oder aber eher privaten Charakter der für meritorische Eingriffe in Frage kommenden Güter mehr zutage gefördert hat als nur eine semantische Kritik der Auffassung *Pulsiphers* und *Samuelsons*. Deshalb wurde hier die Frage der Abgrenzung meritorischer Güter gegenüber rein privaten und nur aus nichtmeritorischen Gründen öffentlichen Gütern behandelt. Dabei wurden die Charakteristika öffentlicher Güter ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Allokation betrachtet. Der Vollständigkeit halber ist deshalb zu erwähnen, daß in den meisten Fällen der von *Musgrave* beispielhaft als meritorisch bezeichneten Güter für deren öffentliche Bereitstellung auch Umverteilungsargumente getestet gemacht werden können. Lehrmittelfreiheit, Schulspeisung, sozialer Wohnungsbau, freie ärztliche Versorgung wurden genannt. Der mögliche redistributive Effekt ihrer Bereitstellung ist evident.

III.

Die Begründung für absichtliche Abweichungen von den gegebenen individuellen Präferenzen bei der öffentlichen Güterbereitstellung kann nach *Head* im wesentlichen nur darauf zurückzuführen sein, daß die

individuellen Präferenzen in irgendeiner Form als verzerrt angesehen werden¹⁹. *Head* will offenbar mit dem Wort „verzerrten“ einen Gegensatz zu „eigentlichen“ Präferenzen i. S. eines „wohlverstandenen eigenen Interesses“ implizit konstruieren. Er hält an der Idee der letztlichen Selbstbestimmung der „rationalen“ Nutzenschätzung fest. Verzerrte Präferenzen können nach ihm eine Folge von Unkenntnis, also mangelnder Information, und Irrationalität sein. Beide Gesichtspunkte können miteinander verknüpft sein, wie die Beispiele zeigen. Es gilt sowohl das Argument der Unkenntnis, wonach sich die Skepsis des schlechtinformierten Bürgers gegenüber dem Nutzen einer guten Ausbildung oder dem der vorbeugenden Maßnahmen des staatlichen Gesundheitsdienstes in einer sozial unerwünschten Unterbewertung niederschlägt, als auch das Argument der Irrationalität, wonach Vorschulkinder auch bei vollständigem Informationsangebot den Wert der Ausbildung ebensowenig richtig einschätzen können, wie drogenabhängige Personen bereit sind, die Gefährlichkeit des Drogenmißbrauchs anzuerkennen.

Im Zusammenhang mit *Heads* Interpretation ist besonders zweierlei diskutiert worden. Erstens, ob das Informationsargument öffentliche Güterbereitstellung oder aber nur öffentliche Informationstätigkeit rechtfertige. Und zweitens, ob im Falle der Güterbereitstellung notwendig von einem Eingriff in die Konsumentensouveränität gesprochen werden müsse.

Bezüglich der ersten Frage hat sich *McLure*²⁰ eindeutig gegen öffentliche Güterbereitstellung ausgesprochen. Gegen dieses Votum für ausschließliche öffentliche Informationstätigkeit im Falle als meritorisch anerkannter Güter sind mehrere Argumente vorgebracht worden.

a) *Auld* und *Bing*²¹ haben darauf hingewiesen, daß *McLure* Information, wie jener selbst zugibt²², als freies Gut behandelt hat. Sie zeigen, daß Informationen über die charakteristischen Eigenschaften von Gütern möglicherweise mehr Ressourcen binden, als dies der Fall wäre, wenn der Staat über den Steuer/Subventionsmechanismus das betreffende Gut zusätzlich bereitstellte bzw. seine marktmäßige Bereitstellung einschränkte. Für öffentliche Informationstätigkeit spricht allerdings auch hier, daß ihre höheren Kosten als Preis der Nichteinschränkung der Freiheit der Konsumwahl hingenommen werden könnten.

b) *Head* hat hervorgehoben, daß der Nutzen bestimmter Güter von den Bürgern erst erkannt werde, nachdem sie diese tatsächlich konsu-

¹⁹ Vgl. *Head*: Merit Goods Revisited, S. 215 ff.

²⁰ Vgl. *McLure*: S. 477.

²¹ Vgl. D. A. L. *Auld* und P. C. *Bing*: Merit Wants: A Further Analysis. Fin. Arch., N. F. Bd. 30 (1971), S. 261 ff.

²² *McLure*: S. 477 (Fußnote 2).

miert hätten. Daher sei z. B. zur Sicherung einer als richtig angesehenen Bildungsnachfragemenge Informationspolitik allein nicht ausreichend²³.

c) Dem Head-Argument kommt das von Pulsipher nahe. Es führt aus, daß Information selbst den Charakter eines meritorischen Gutes annehmen könne. Er setzt sich mit der These auseinander, daß die Individuen zur Verwirklichung eines rationalen Grades an Ignoranz neigten, indem sie nur soviel Information aufnähmen, daß der aus der letzten Einheit gezogene Nutzen gerade die Kosten ihrer Beschaffung und Verarbeitung decke. Ein solches Kalkül setzt aber voraus, daß der Nutzen zusätzlicher Information von den Individuen zutreffend eingeschätzt werden kann, denn „... zu wissen, daß man nicht genug weiß, heißt recht viel zu wissen. Die Schwierigkeit besteht darin, die zu informieren, die nicht wissen, daß sie uninformativ sind“²⁴. Man kann das darin enthaltene logische Problem auch mit Popper so ausdrücken: „wenn es so etwas wie wachsendes menschliches Wissen gibt, dann können wir heute nicht das vorweg nehmen, war wir erst morgen wissen werden“²⁵.

d) Der Staat darf über bestimmte öffentliche Güter, insbesondere innere und äußere Sicherheit, nicht informieren. Er muß die Kenntnis, was in dieser Hinsicht „gut für die Bürger ist“, weitgehend für sich behalten²⁶.

e) Insbesondere für Zukunftsgüter, z. B. die zukünftige Qualität der Lebensverhältnisse, ist nach Downs eine systematische Unterschätzung durch die Bürger zu beobachten²⁷. Pigou spricht von einem perspektivischen Fehler (defective telescopic faculty) der Bürger, der dazu führt, „... that people distribute their resources between the present, the near future and the remote future on the basis of a wholly irrational preference“²⁸. Informationspolitik ist hier in all den Fällen möglicherweise unzureichend, in denen Handlungen eines Bürgers oder einer Gruppe in der Gegenwart Konsequenzen haben, die andere Bürger (-gruppen) in der Zukunft betreffen. Einzelne Bürger mögen die Information, die sie zur Korrektur ihres Verhaltens veranlassen soll, richtig verstehen und sich bereitfinden, ihr Verhalten zu ändern. Sie können aber nicht sicher sein, daß dies auch die anderen tun werden. Sie werden dann möglicherweise unter Hinweis auf die Gedankenlosigkeit ihrer Mitbürger (und deren Streben nach gegenwärtiger Nutzenmaximierung

²³ Vgl. Head: Über meritorische Güter, S. 48 f.

²⁴ Pulsipher: S. 271 (übersetzt vom Verf.).

²⁵ Karl Popper: Das Elend des Historismus. Tübingen 1965. S. 12.

²⁶ Vgl. Kurt Schmidt: Kollektivbedürfnisse und Staatsaktivität. In: H. Haller, L. Kullmer, C. Shoup und H. Timm (Hrsg.): Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Tübingen 1970. S. 25.

²⁷ Vgl. Downs: S. 86 ff.

²⁸ Arthur Pigou: The Economics of Welfare. 4. Aufl. London 1950. S. 25. — Vgl. dazu die kritischen Anmerkungen Heads: Über meritorische Güter, S. 50.

ohne Rücksicht auf Folgelasten) nicht bereit sein, sich der Gefahr eines letztlich nutzlosen, aber mit persönlichen Opfern verbundenen Alleinganges auszusetzen.

Aufgrund der genannten Einwendungen kann im Einzelfall (ob die relative Häufigkeit nahe bei 0 oder 100 % liegt, kann nicht *a priori* entschieden werden) der Schluß gezogen werden, daß öffentliche Güterbereitstellung der Informationspolitik vorzuziehen sei. Ist damit notwendig ein Eingriff in die Konsumentensouveränität verbunden? *McLure* bildet hierzu drei Fälle²⁹:

- a) Der Staat stellt bestimmten Gruppen von Bürgern das nach seiner Auffassung meritorische Gut verbilligt oder unentgeltlich zur Verfügung, der Weiterverkauf des Gutes ist technisch und legal möglich, dabei entstehen keine Transaktionskosten. Hier liegt kein Eingriff in die Konsumentensouveränität vor.
- b) Ist der Wiederverkauf unmöglich, wird aber der Bürger nicht zum tatsächlichen Konsum gezwungen, gilt dasselbe wie unter a).
- c) Erst wenn nicht nur öffentliche Bereitstellung erfolgt, sondern auch der Konsumzwang durchgesetzt wird, liegt ein derartiger Eingriff vor. Grundschulpflicht ist ein Beispiel.

Den Argumenten zu a) und b) kann man sich nicht anschließen. Erstens ist der Fall a) irrelevant, weil faktisch ein Weiterverkauf nur möglich ist, wenn die Absetzbarkeit auf dem Markt von vornherein gesichert ist. Somit könnte von einem meritorischen Gut definitionsgemäß ohnehin keine Rede sein, es sei denn, daß gleichzeitig nur bestimmte Gruppen zum Konsum angeregt werden sollten und die übrigen, die nicht bedachtet, ein so starkes Bedürfnis danach hätten, daß sie sogleich auf dem Markt als Nachfrager auftreten. Ein unter Würdigung aller für meritorische Güter angezogener Beispiele höchst seltsamer Fall, vielmehr muß Dominanz des Distributionsaspekts vermutet werden. Zweitens ist das Argument unter b) falsch. Es unterstellt, daß in der öffentlichen Beanspruchung der Ressourcen, die zur Verfügungstellung des meritorischen Gutes benötigt werden, kein Eingriff in die Konsumentenpräferenzen liegt. *McLure* ist hier einer Konvention aufgesessen, die die Ökonomen zu akzeptieren gewöhnt sind, sofern es um die Finanzierung nicht meritorischer öffentlicher Güter geht. Sie besagt, daß die Erhebung z. B. einer Kopf- oder Einkommensteuer nur die Bilanzrestriktion der privaten Haushalte, nicht aber die Wahlfreiheit innerhalb dieser aufgrund des Knappheitsphänomens grundsätzlich notwendigen Restriktion beeinträchtige. Für die Finanzierung nicht meritorischer öffentlicher Güter, nach denen individuelle Bedürfnisse gegeben sind, erscheint die genannte Konvention plausibel. Stimmte man aber *McLures* Argumenta-

²⁹ Vgl. *McLure*: S. 480 f.

tion zu b) zu, dann wäre in jedweder steuerlichen Einkommensrestriktion zur Finanzierung unsinniger und von den Bürgern als unsinnig empfundener Staatsausgaben kein Eingriff in die Konsumentensouveränität gegeben, solange nicht die Konsumenten daran gehindert würden, das bereitgestellte Gut einfach wegzwerfen. Ich bin nicht bereit, dem zuzustimmen.

Das Ergebnis dieses Abschnittes ist, daß die Bereitstellung meritorischer Güter in der Regel eine Beeinträchtigung der Konsumentensouveränität mit sich bringt, wenn und insoweit man von den *gegebenen* Präferenzen der einzelnen Bürger ausgeht. Und weiter: daß es gute Gründe gibt, meritorische Güter öffentlich bereitzustellen, weil öffentliche Informationspolitik vielfach nicht die gewünschten Ergebnisse hat oder mehr Ressourcen beansprucht als die Gewährung von Subventionen. Öffentliche Bereitstellung wird in der Regel nicht mit dem Zwang zum Konsum des meritorischen Gutes gekoppelt sein³⁰. Der mit der Bereitstellung meritorischer Güter verbundene Eingriff in die Konsumentensouveränität liegt dann nicht darin begründet, daß die Konsumenten meritorischer Güter einem Zwang unterliegen, sondern darin, daß die Träger der zur Finanzierung der Subvention erforderlichen Abgabenlast ihr verfügbares Einkommen geschmälert sehen.

Anders ist die Situation bei einer Besteuerung zum Zweck der Einschränkung des Konsums von als demeritorisch erkannten Gütern. Wenn angenommen werden kann, daß die betreffende Abgabe nicht überwälzbar ist, ist der Kreis der Adressaten mit dem der Träger der Abgabenlast identisch. Öffentliche Informationspolitik als Alternative wäre nur dann sinnvoll, wenn entweder der Konsum des demeritorischen Gutes sich der fiskalischen Kontrolle entzieht (z. B. bei Rauschgift, dessen Konsum poenaliert ist), oder wenn die Preiselastizität der Nachfrage nach dem demeritorischen Gut so gering ist, daß mit einer als Strafsteuer deklarierten Abgabe eher fiskalische Zwecke als die merkbare Eindämmung des Konsums des betreffenden Gutes erreicht werden (Beispiel: Tabaksteuer). Die fiskalische Zwecksetzung verbirgt sich hier oftmals nur unter dem Argument der demeritorischen Eigenschaft des besteuerten Gutes, entsprechend werden Steuertarifänderungen nicht so kalkuliert, daß sie zur Unterlassung des demeritorischen Konsums zwingen (wonach das Steueraufkommen im Extrem Null wäre), sondern so, daß das Steueraufkommen maximiert wird.

Solche Situationen sind durchaus nicht unwahrscheinlich. Sie haben die perfide Eigenschaft, daß eine Mehrheit einer Minderheit ihren Willen

³⁰ Der Abgaben-/Subventions-Mechanismus ist selbstverständlich nicht das neben der Informationspolitik einzige zur Verfügung stehende Instrument. John Head nennt einen Katalog von in Frage kommenden Techniken. Vgl. Head: Merit Goods Revisited, S. 219 f.

in formal demokratischer Form aufzwingen kann und der Minderheit dafür noch eine Abgabenlast abverlangen kann, die zur Finanzierung der Interessen der Mehrheit dient. Zu erwägen wäre deshalb, bei demeritorischen Gütern öffentliche Informationspolitik der Besteuerung vorzuziehen, und zwar mit der Begründung, daß die Mehrheit doch gefälligst dafür zahlen möge, daß sie der Minderheit ihre Vorstellungen davon, was gut für die Minderheit ist, nahegebracht wissen will.

Man kann argwöhnen, daß es mit den genannten Unterschieden zusammenhängt, wenn in demokratischen Gesellschaften demeritorische Güter eher besteuert als meritorische subventioniert werden. Denn was meritorisch bzw. demeritorisch sein soll, bestimmt die Mehrheit. Man wird in dieser Situation jedes Votum für oder gegen die Bereitstellung meritorischer bzw. die Besteuerung demeritorischer Güter dahingehend hinterfragen müssen, welche gesellschaftlichen Interessen und welche Herrschaftsmittel zu seiner Durchsetzung ins Feld geführt werden.

IV.

Das Problem der meritorischen bzw. demeritorischen Güter ist zweifellos ein Pfahl im Fleisch der rein individualistischen Theorie der öffentlichen Güter. Seine Anerkennung kann nur verweigert werden, wenn man, wie *Pulsipher McLure* vorwirft, von einer „... orthodox but overly restricted definition of a normative theory ‚based‘ upon individual preferences“³¹ ausgeht. Seine Vernachlässigung würde bedeuten, daß, wie Kurt Schmidt sagt, „... wesentliche Teile der finanzwirtschaftlichen Tätigkeit moderner Staaten — faktisch — unbeachtet geblieben und — normativ — nicht zu begründen gewesen wären“³². Gleichzeitig muß man feststellen, daß das Kriterium der Meritorität in der politischen Diskussion z. B. über die öffentlichen Haushalte in der BRD eine vergleichsweise bescheidene Rolle spielt. Das schmälert aus zwei Gründen nicht seine Bedeutung. Einmal kann man, worauf oben schon hingewiesen wurde, mit *Downs* vermuten, daß (scheinbar) rationale Ignoranz unter den Bürgern die Regierungen veranlaßt, im Hinblick auf die Maximierung ihrer Wählerstimmen den Bürgern zu geben, was diese wünschen, aber nicht notwendigerweise, was ihnen „nützt“. Zum anderen ist in der BRD zur Zeit keine große Partei in der Lage, sich durch ausdrücklich gewollte Bereitstellung meritorischer Güter dem Odium der „Marktinkonformität“ ihrer Vorstellungen aussetzen zu können. In der gegebenen machtpolitischen Situation hat vielleicht keine Partei eine Chance, den Spielraum zur Verfügung zu haben, innerhalb dessen man durch-

³¹ *Pulsipher*: S. 269.

³² Schmidt: S. 15.

gehende Lerneffekte i. S. des *Head*-Arguments nach Einführung „unpopulärer Reformwerke“ erwarten kann.

Schließlich ergibt sich bei vielen öffentlichen Gütern ein quasi-meritorischer Charakter daraus, daß die Präferenzen der Bürger nicht bekannt sind, daß bekanntgegebene Präferenzen aus strategischen Gründen nicht den tatsächlichen entsprechen und daß auf dem Wege der Mehrheitswahl nicht den individuellen Präferenzen jedes einzelnen Bürgers exakt Genüge getan werden kann; die Abweichung von gegebenen Präferenzen ist hier unbeabsichtigt oder unumgänglich³³. Es läßt sich füglich bestreiten, ob man hier von einem quasi-meritorischen Charakter sprechen sollte. Es wird aber deutlich, daß unter den genannten Schwierigkeiten auch die Rechtfertigung nicht meritorisch begründeter öffentlicher Maßnahmen unter Berufung auf die Wünsche der Bürger sehr wenig überzeugend sein muß³⁴.

*Musgrave*³⁵ und in seinem Gefolge die weniger orthodoxen Autoren sind der Meinung, daß ein gegenüber dem extrem individualistischen Standpunkt modifizierter Ansatz³⁶ gefunden werden kann, der die systematische Berücksichtigung der meritorischen Güter erlaubt. Weitgehende Einigkeit besteht darüber, daß insbesondere die Einbeziehung solcher Fälle nicht schwerfallen wird, bei denen Aussicht auf nachträgliche Sanktionierung durch die Betroffenen besteht³⁷. Offen bleibt aber auch hier, mit welchen Mitteln und mit welcher Dosierung des Mitteleinsatzes zu operieren ist, und weiter, wie die nachträgliche Sanktionierung festgestellt werden soll³⁸.

Tiefergehende Komplikationen treten auf, wenn versucht wird, den „modifizierten“ individualistischen Ansatz weiter auszulegen. Etwa indem man sich *Musgraves* Votum zu eigen macht, wonach einer informierten Gruppe in einer Demokratie in bestimmten Situationen zugestanden werden kann, daß sie ihre Entscheidung anderen aufzwingt³⁹. Einer Gruppe z. B., für die *Pigous* Wort von der „defective telescopic faculty“ nicht gilt. *Head* hat darauf hingewiesen, daß dieses Argument als autoritär und undemokratisch kritisiert worden ist⁴⁰. Zweifellos impliziert es ein autoritäres Element, fraglich ist nur, ob eine Demokratie tatsächlich ohne ein solches Element auskommt. Die von *Head* zitierte Identifi-

³³ Schmidt: S. 18 ff.

³⁴ Das unterstreicht Milton *Friedmans* Vorbehalte gegen eine zu exzessive Auslegung der Begründungen öffentlicher Allokationspolitik; vgl. *Friedman*: S. 57.

³⁵ Vgl. *Musgrave*: Finanztheorie, S. 15 f.

³⁶ Vgl. *Head*: Merit Goods Revisited, S. 223 ff.

³⁷ Vgl. *Andel*: S. 212.

³⁸ Vgl. *Schmidt*: S. 17.

³⁹ Vgl. *Musgrave*: Finanztheorie, S. 16.

⁴⁰ Vgl. *Head*: Über meritorische Güter, S. 40.

kation von Demokratie und Freiheit von autoritärem Zwang basiert auf einem Mißverständnis der Funktionsbedingungen einer Demokratie, welches gerade bei den Ökonomen vielfach daraus resultiert, daß in ihren Systemen die Kategorien sozialer Herrschaft und sozialgebundenen Interesses wenig Berücksichtigung finden. Dieses Mißverständnis besteht darin, daß Demokratie als herrschaftsfreie Maschine zur Maximierung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion angesehen wird, soweit es um die öffentlich bereitzustellenden Güter geht. Dagegen wäre zu betonen, daß es vom Grad effizienter Kontrolle der notwendigen Autorität abhängt, wie funktionsfähig eine Demokratie ist.

Auch Autoren wie Milton Friedman würden der notwendigerweise autoritären Rolle des Staates als ‚pater familias‘ in bestimmten Situationen⁴¹ keine Bedenken entgegenbringen.

Deshalb ist der eigentliche gesellschaftspolitische casus belli nicht schon da gegeben, wo überhaupt die Forderung nach Befriedigung meritorischer Bedürfnisse auftaucht, sondern z. B. dort, wo die Meinung vertreten wird, daß weder der Konsum privater Güter losgelöst von den sozialen Beziehungen der Individuen gesehen werden kann noch zu bezweifeln ist, daß die Willensbildung der Bürger in einer Demokratie hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter durch das Wirken vielfacher sozialer Gruppen und Institutionen mediatisiert ist, mit der Konsequenz, daß eine rein individualistisch fundierte Theorie der Bereitstellung öffentlicher und privater Güter nicht nur peripher revisionsbedürftig scheint, sondern mindestens teilweise am Kern des eigentlichen Problems vorbeizieht.

Wenn es in der Diskussion der meritorischen Güter nur um eine Begründung der Friedmanschen Position gegangen sein sollte, wäre sie vielleicht akademisch interessant, aber gesellschaftspolitisch unerheblich gewesen. Autoren wie Head und Pulsipher würde man mit einer derartigen Interpretation nicht gerecht werden. Eine zufriedenstellende Theorie der meritorischen Güter steht allerdings noch aus.

Eine solche Theorie wird sich zu allererst dem Vorwurf ausgesetzt sehen, daß sie mit der Beschäftigung mit meritorischen Gütern uno actu die Rechtfertigung ihrer Bereitstellung intendiere. Es mag sogar so sein, daß dieser Vorwurf gerade aus der Ecke derer kommen wird, die — wegen des Anspruchs der von ihnen vertretenen Oeconomia pura — die Berechtigung solcherart auf die Frage „gesellschaftlicher Relevanz“ wissenschaftlicher Tätigkeit abzielender Argumente bisher füglich bestreiten zu können glaubten. Dagegen wird zunächst wieder darauf hinzuweisen sein, daß eine positive (explikative) Theorie der meritorischen Güter unerlässlich ist, da ja in der Realität ein entsprechendes Handeln des Staates zu beobachten ist. Man entspräche also mit einer positiven Theorie nichts

⁴¹ Vgl. Friedman: S. 57 ff.

anderem als dem Postulat Max Webers, daß der Wissenschaftler den Politiker darauf hinzuweisen hat, was sein Handeln bedeutet, und damit, was er eigentlich will, wenn er eine bestimmte politische Entscheidung trifft.

Es wird aber auch zu diskutieren sein, ob eine *normative* Theorie der meritorischen Güter möglich ist. *Musgrave* und *Nath*⁴² z. B. bejahren das. Der Verf. würde mit *Head* ebenfalls eine solche Version als einen der traditionellen individualistischen Wohlfahrtsökonomik potentiell gleichwertigen Erkenntnisgegenstand ansehen⁴³. Einmal deshalb, weil die Wohlfahrtsökonomik unbestrittenermaßen selbst normative Ökonomik ist, zum anderen deshalb, weil die Auseinandersetzung mit ihr aus der Sicht der Theorie der meritorischen Güter gerade an dem Grundwerturteil ansetzt, das eingangs unter Berufung auf *Lincoln* zitiert wurde und das auch der aus der neueren Wohlfahrtsökonomik abgeleiteten Theorie der öffentlichen Güter zugrunde liegt. Dieses Grundwerturteil, welches für demokratische Gesellschaften eine ausschließlich individualistische Fundierung sozialer Wohlfahrtsfunktionen postuliert, ist von der Mehrheit der Wohlfahrtstheoretiker bisher unter Hinweis auf seine „weitgehende soziale Akzeptierbarkeit“⁴⁴ als relativ bedeutungslose Einengung ihres Erkenntnisansatzes hingenommen worden.

Dies hervorzuheben und einer kritischen Würdigung zu unterziehen, heißt für den Verf. nicht, nun zu denen zu gehören, die ein derartiges Urteil grundsätzlich ablehnen. Vielmehr ist zu fragen, ob der bisherige rein individualistische Rahmen der Wohlfahrtstheorie ausreicht, um die den Ökonomen betreffenden Gegenstände der Realität zu erfassen. Es wurde angedeutet, daß das zu verneinen sei. Weiter muß die Frage gestellt werden, ob es wirklich so zu sein hat, daß sich die Ökonomen nur mit Theoriesystemen beschäftigen, deren Wertprämissen allgemein akzeptiert zu sein scheinen. Diese Frage ist entschieden zu verneinen⁴⁵. Denn eine solche Haltung der Ökonomen führt fast unausweichlich dazu, daß ihre Theorien in der gesellschaftlichen Wirkung konservativ sind oder, in den Worten Werner Hofmanns, daß die Wirtschaftswissenschaft zur Magd der herrschenden Interessen degradiert wird.

Es wurde aber schon darauf hingewiesen, daß die Vertreter der auf der rein individualistischen Version der Wohlfahrtstheorie aufbauenden Theorie der öffentlichen Güter mit vollem Recht nach den Kriterien fragen, nach denen das Ob, Wie und Inwieweit der Befriedigung meritorischer Bedürfnisse in einer demokratischen Gesellschaft bestimmt werden

⁴² Vgl. S. K. Nath: *A Reappraisal of Welfare Economics*. London 1969. S. 177.

⁴³ Vgl. Head: Über meritorische Güter, S. 49.

⁴⁴ Vgl. Nath: S. 125 ff.

⁴⁵ Vgl. Werner Hofmann: *Gesellschaftslehre als Ordnungsmacht*. Berlin 1961. S. 18.

könnte. Dies anzuerkennen, bedeutet aber nicht, auch denjenigen zuzustimmen, die daraus auf die Überlegenheit der traditionellen Theorie zurückschließen. Etwa indem sie auch unter Berücksichtigung eventuell weitgehend akzeptierbarer Eingriffe in die Konsumentensouveränität diese nicht zulassen wollen, weil dafür nicht ein derart streng definiertes Theoriesystem zur Verfügung steht, wie dies bei der traditionellen Theorie der Fall sei, weshalb dann, wenn einmal der Sündenfall der Befriedigung meritorischer Bedürfnisse geschehen sei, der Willkür Tür und Tor geöffnet sein würde.

Die Diskussion unter den Ökonomen ist schon früher unter Anwendung solcher „Weg-in-die-Knechtschafts-Theoreme“ geführt worden⁴⁶. Es sei hier an einem für die Wohlfahrtstheorie nicht belanglosen Beispiel gezeigt, daß man es sich zu leicht macht, wenn man die Konkurrenz mit dem gedanklichen Ansatz der Theorie der meritorischen Güter plakativ auf einen Gegensatz zwischen ökonomischer Ratio und politischer Willkür hin zu stilisieren versucht. Betrachten wir das *Pareto*-Kriterium, das von vielen Ökonomen als ein wichtiger Maßstab zur Beurteilung alternativer sozialer Umstände angesehen wird, und zwar mit der Begründung, daß es ein weitestgehend akzeptierbares Werturteil reflektiere. Danach ist ein sozialer Zustand einem anderen dann vorzuziehen, wenn in ihm wenigstens ein Individuum „besser“ gestellt ist, ohne daß irgend ein anderes „schlechter“ gestellt ist. Es ist an dieser Stelle nicht nötig, den implizierten Wertmaßstab für „besser“ oder „schlechter“, der aus der Annahme der Nicht-Sättigung abgeleitet ist, im Detail zu kritisieren. Es genügt, darauf hinzuweisen, daß in der heutigen Diskussion über Nutzen und Kosten des Wirtschaftswachstums im Gegensatz zur Annahme der Nicht-Sättigung vielfach ein Argument des „weniger wäre mehr“ vorgebracht wird. Vielmehr soll auf den Umstand hingewiesen werden, daß das *Pareto*-Kriterium auch von seinen Vertretern nur insoweit für unbedenklich gehalten wird, als es sich auf marginale, nicht sukzessiv denselben Individuen (Gruppen von Individuen) zugute kommende Anpassungsschritte bezieht, weil andernfalls die einseitigen Verteilungswirkungen nicht mehr zu übersehen wären.

Das Fazit lautet: Ebensogut können Befürworter der öffentlichen Bereitstellung meritorischer Güter geltend machen, daß man zwar hin und wieder meritorische Güter zulassen könne, „doch dürfe das nicht über-

⁴⁶ Zu bemerken ist, daß der Gegenbeweis derartiger Thesen im vorliegenden Fall noch nicht erbracht ist. So sagt *Hayek* — der mit Recht für demokratische Regierungen feststellt, daß nicht der Ursprung, sondern die Kontrolle ihrer Gewalt eine Willkürherrschaft verhindert —, daß eine Demokratie dann zur Willkürherrschaft ausarten müsse, „wenn sie sich zu einer Aufgabe entschließt, die notwendigerweise eine Anwendung der Staatsgewalt voraussetzt, die sich nicht an festen Normen orientieren kann“ (*Friedrich v. Hayek*: Der Weg zur Knechtschaft. Erlenbach, Zürich o. J. S. 100). *Hayeks* Warnung

hand nehmen“. Hier wie dort ist die Frage nach der exakten Grenzlinie unbeantwortet. Es ist wichtig zu erkennen, daß es sich in beiden Fällen um ein grundsätzliches Fehlen entsprechender Kriterien handelt, nicht, wie im Zusammenhang mit Problemen der Nutzen-Kosten-Analyse im Hinblick auf die praktische Anwendung der bisherigen Theorie der öffentlichen Güter, um den Mangel bisher nicht hinreichender Konkretisierbarkeit von im allgemeinen als richtig angesehenen Kriterien.

Eine als unzureichend vermutete Theorie in Frage zu stellen, kann nicht *uno actu* die Bestätigung einer anderen Position bedeuten. Die Entwicklung einer solchen Position lag hier auch nicht in der Absicht des Verfassers, was allerdings ein Mangel ist. Von einer neuen Theorie darf füglich verlangt werden, daß sie der alten überlegen sein muß. Angesichts der bisherigen Versuche zu einer Theorie der meritorischen Güter ist ihren Kritikern, insbesondere den Vertretern der rein individualistisch fundierten Wohlfahrtsökonomik, zuzustimmen. Doch gereicht jenen die Kritik ebenfalls nicht zur Bestätigung ihrer eigenen Position, wenngleich zur intellektuellen Ehre. Erkennbar wird angesichts der genannten Forderung an eine neue Theorie jedoch, daß eine Kritik wie z. B. die *McLures* nicht überzeugen kann. Denn sie versucht, den Aussagewert einer Theorie der meritorischen Güter daran zu messen, ob sie sich in die traditionelle Theorie der öffentlichen Güter integrieren läßt, nicht, ob sie letzterer evtl. überlegen sein könnte oder sich mit ihr in einem umfassenderen theoretischen Gebäude verbinden lasse.

An eine Theorie der meritorischen Güter wäre deshalb die Anforderung zu stellen, daß sie zu einer *Reformulierung der Theorie der öffentlichen Güter überhaupt beiträgt*⁴⁷. Nur so erklärte sie nicht nur Bekanntes anders, sondern auch Neues gleichzeitig nach einem gemeinsamen Prinzip. Letzteres ist noch nicht in die Diskussion eingebracht, wenngleich *Heads* und *Pulsiphers* Beiträge als richtungsweisende Versuche erscheinen. Insbesondere wird nach dem Eindruck des Verf. die Sozialbindung der Entstehung und Artikulation individueller Präferenzen von Bedeutung für diese Diskussion sein. Es wäre verfehlt anzunehmen, daß die Ökonomen dazu bisher nichts zu sagen gehabt hätten. Aber es wird erforderlich sein, in diesem Zusammenhang Fragen an die Nachbardisziplinen der Ökonomie zu stellen.

Der Verf. teilt das Unbehagen an der bisherigen Theorie der meritorischen Güter. Angesichts der Fragestellungen, die sie eröffnet und die hier recht kurSORisch behandelt wurden, hielte er es jedoch für falsch, die Diskussion über sie abzubrechen.

muß allerdings nicht als Verbot einer normativen Theorie der meritorischen Güter aufgefaßt werden, sondern kann als Aufforderung zur Formulierung „fester Normen“ im Rahmen einer solchen interpretiert werden.

⁴⁷ Vgl. Schmidt: S. 22.

Zusammenfassung / Summary

Explikative und normative Theorie der meritorischen Güter

Ohne die Theorie der meritorischen Güter würde sich ein bedeutender Bereich öffentlicher Allokationspolitik weder (positiv) erklären noch (normativ) begründen lassen. Die bisherige Diskussion ist insofern unbefriedigend, als sie zu wenig brauchbaren Kriterien für Art, Umfang und Begründung der Befriedigung meritorischer Bedürfnisse geführt hat und weil sie den gesellschaftspolitischen Kontext — Verhältnis Staat/Gesellschaft/Individuum — nur peripher verarbeitet hat. Im vorliegenden Beitrag wird zuerst die allgemeine Fragestellung erläutert (I). Einer Diskussion der besonderen Eigenchaften meritorischer Güter (II) folgt die Analyse bisheriger Begründungsversuche (III). Die abschließende Vertiefung der Fragestellung führt zu der Forderung, daß die Theorie der meritorischen Güter zur Reformulierung der rein individualistischen Theorie der öffentlichen Güter überhaupt beitragen sollte (IV).

A Theory of Merit Goods

An important part of public allocation-policy cannot be explained and normatively founded without any theory of merit goods. Recent discussion on the subject is disappointing because of the lack of concrete criteria for the satisfaction of merit wants and because it has failed to reveal sufficiently the broader socio-political context with the relationship between state, society, and individual. In the preceding paper the author starts with a general introduction into the problem of provision for merit goods (I). After a discussion of their specific characteristics (II) he analyses the motivation of their provision (III). The last part is dedicated to the scope of a positive theory of merit goods and its normative foundation. The considerations lead to the conclusion that a revised public goods-theory is at all desirable (IV).